

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till livsmedelsmarknadslag och lag om ändring av 1 kap. 6 § och 5 kap. 2 § i lagen om rättegång i marknadsdomstolen

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att det stiftas en livsmedelsmarknadslag. Syftet med propositionen är att få livsmedelsmarknaden att fungera bättre och att trygga ställningen för de aktörer som har den svagaste positionen i livsmedelskedjan. Genom propositionen vill man garantera producenterna en möjlighet att få avtalen om försäljning av jordbruksprodukter skriftligen och med ett visst minimiinhåll. En strävan är dessutom att inom handeln med jordbruksprodukter och livsmedel förhindra oskäligen villkor och förfaranden som strider mot god affärssed eller annars är otillbörliga mot en annan näringsidkare.

Livsmedelsmarknadslagen föreslås innehålla bestämmelser om en livsmedelsmarknadsombudsman, som ska övervaka att föreskrivna krav och förbud iakttas. När livsmedelsmarknadsombudsmannen observerar att en näringsidkare har vidtagit en lagstridig åtgärd ska ombudsmannen genom förhandlingar försöka förmå näringsidkaren att frivilligt avstå från åtgärden. Ombudsmannen ska själv få avgöra om kraven på skriftliga avtal och på avtalens minimiinhåll har iakttagits, och vid behov ge en anmärkning eller meddela en offentlig varning i anslutning till detta. Enligt förslaget kan ombudsmannen dessutom hos marknadsdomstolen ansöka om förbud, och i samband med det föreläggande av vite, när det gäller oskäligen villkor eller oskäligen praxis eller förfaranden som strider mot god affärssed eller annars är otillbörliga mot en annan näringsidkare. Ombudsmannen kan också ge rekommendationer, utlåtanden och förslag som hänför sig till verksamheten inom livsmedelskedjan samt ge aktörerna inom livsmedelskedjan information och råd om god affärssed.

Dessutom föreslås det i propositionen sådana ändringar i lagen om rättegång i marknadsdomstolen att också vissa ärenden som avses i livsmedelsmarknadslagen ska handläggas av marknadsdomstolen och att livsmedelsmarknadsombudsmannen ska ha rätt att väcka dessa ärenden i marknadsdomstolen.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2019 och avses bli behandlad i samband med den.

Lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2019.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL.....	1
INNEHÅLL	2
ALLMÅN MOTIVERING	4
1 INLEDNING.....	4
2 NULÄGE	4
2.1 Lagstiftning och praxis.....	4
2.1.1 Allmän lagstiftning som tillämpas på praxis inom livsmedelskedjan	4
2.1.2 Bestämmelser om skriftliga avtal och avtalens formbundenhet.....	5
2.1.3 Vissa andra bestämmelser som tillämpas på praxis inom livsmedelskedjan....	8
2.1.4 Praxis inom livsmedelskedjan och utredningar som gäller denna praxis.....	8
2.1.5 Systemet med självreglering	15
2.2 Den internationella utvecklingen samt lagstiftningen i utlandet och i EU.....	17
2.2.1 Regleringen i EU av affärsmetoderna inom livsmedelskedjan	17
2.2.2 Lagstiftningen i vissa EU-länder.....	19
2.2.3 Sammanfattning av medlemsländernas särskilda lagstiftning.....	25
2.3 Bedömning av nuläget	26
2.3.1 Problem som framkommit.....	26
2.3.2 Självreglering	27
2.3.3 Tillämpningen av konkurrenslagen	28
2.3.4 Den allmänna lagstiftningens tillämplighet.....	29
2.3.5 Behovet av ytterligare reglering.....	30
2.3.6 Avtalens formbundenhet och minimiinhåll	30
2.3.7 Villkor och förfaranden för avtal inom livsmedelskedjan.....	32
2.3.8 Behörig myndighet vid behandlingen av missförhållanden inom livsmedelskedjan	33
2.3.9 Behandlingen av missförhållanden inom livsmedelskedjan.....	34
3 MÅLSÄTTNING OCH DE VIKTIGASTE FÖRSLAGEN.....	35
3.1 Målsättning	35
3.2 De viktigaste förslagen.....	36
3.3 Alternativ	36
3.3.1 Ombudsmannens placering	36
3.3.2 Bestämmelsernas plats i lagstiftningen	37
4 PROPOSITIONENS KONSEKVENSER	37
4.1 Konsekvenser för konkurrensen och marknaden	37
4.2 Konsekvenser för de offentliga finanserna	38
4.3 Konsekvenser för företagen	38
5 BEREDNINGEN AV PROPOSITIONEN	40
6 SAMBAND MED ANDRA PROPOSITIONER.....	49
DETALJMOTIVERING	50
1 LAGFÖRSLAG	50
1.1 Livsmedelsmarknadslagen.....	50
1.2 Lagen om ändring av 1 kap. 6 § och 5 kap. 2 § i lagen om rättegång i marknadsdomstolen	60
1 kap.	60
5 kap.	60
2 NÄRMARE BESTÄMMELSER OCH FÖRESKRIFTER	60
3 IKRAFTTRÄDANDE	61
4 FÖRHÅLLANDE TILL GRUNDLAGEN SAMT LAGSTIFTNINGSDRAGNING	61

RP 121/2018 rd

4.1	Egendomsskydd och näringsfrihet.....	61
4.2	Myndighetens behörighet och skyddet för privatlivet	62
4.3	Bemyndiganden	64
LAGFÖRSLAG		65
	Livsmedelsmarknadslag.....	65
	Lag om ändring av 1 kap. 6 § och 5 kap. 2 § i lagen om rättegång i marknadsdomstolen.....	70
BILAGA		72
PARALLELLEXT		72
	Lag om ändring av 1 kap. 6 § och 5 kap. 2 § i lagen om rättegång i marknadsdomstolen.....	72

ALLMÄN MOTIVERING

1 Inledning

I flera utredningar, såväl inhemska som på EU-nivå, har det konstaterats att förhandlingsstyrkan är ojämnt fördelad mellan aktörerna i livsmedelskedjan och att producenten har en svag ställning i livsmedelskedjan. Problemen i livsmedelskedjan har uppmärksammats också i riksdagens skrivelse om statsrådets redogörelse om livsmedelspolitik (RSk 21/2017 rd): ”Riksdagen förutsätter att regeringen effektivare främjar en genuint fungerande och konkurrensutsatt livsmedelsmarknad och genom behövliga lagstiftningsåtgärder ser till att konkurrensvillkoren är lika.” Därför är det skäl att granska med vilka medel tillvägagångssätten inom livsmedelskedjan kan förbättras, särskilt med tanke på de aktörer som har en svagare ställning.

2 Nuläge

2.1 Lagstiftning och praxis

2.1.1 Allmän lagstiftning som tillämpas på praxis inom livsmedelskedjan

Finland saknar lagstiftning som särskilt gäller avtalspraxis inom livsmedelskedjan. Lagstiftning som är allmänt tillämplig på relationerna mellan näringsidkare finns i lagen om otillbörligt förfarande i näringsverksamhet (1061/1978), nedan *lagen om otillbörligt förfarande*. Enligt dess 1 § får det i näringsverksamhet inte användas förfaranden som strider mot god affärs sed eller annars är otillbörliga mot en annan näringsidkare. I 5 § i lagen om betalningsvillkor i kommersiella avtal (30/2013) anges det att om gäldenären är näringsidkare, får betalningstiden överskrida 30 dagar endast om det uttryckligen avtalats om detta.

Till den allmänna lagstiftningen hör också lagen om rättshandlingar på förmögenhetsrättens område (228/1929), nedan *rättshandlingslagen*. Enligt den allmänna jämkningsbestämmelsen i 36 § i den lagen kan ett villkor antingen jämkas eller lämnas utan avseende, om villkoret är oskäligt eller dess tillämpning skulle leda till oskälighet. Vid prövning av oskäligheten ska man beakta rättshandlingens hela innehåll, parternas ställning, förhållandena då rättshandlingen företogs och därefter samt övriga omständigheter. Om ett villkor är sådant att det till följd av jämkningen av villkoret inte är skäligt att avtalet i övrigt oförändrat förblir i kraft, kan avtalet jämkas även till övriga delar eller förordnas att förfalla. Som villkor i en rättshandling betraktas även utfästelse om beloppet av vederlag.

Dessutom har det utfärdats en lag om reglering av avtalsvillkor mellan näringsidkare (1062/1993), nedan *företagarskyddslagen*. Enligt dess 1 § 1 mom. får det i avtal mellan näringsidkare inte användas sådana villkor eller tillämpas någon sådan praxis som för de näringsidkare som är den andra parten i avtalen är oskäliga med beaktande av det behov av skydd som sistnämnda näringsidkare har till följd av sin svagare ställning samt övriga omständigheter som inverkar på saken.

Företagarskyddslagen har en förbudsbestämmelse med stöd av vilken fortsatt eller förnyad användning av villkor eller praxis som har blivit bedömda vid vite kan förbjudas. Ärenden som hänför sig till den lagen ska behandlas i marknadsdomstolen. Ett förbud som meddelas med stöd av företagarskyddslagen kan gälla villkor som en näringsidkare använder eller har erbjudit sig att använda i fler än ett avtal. Förbudet kan gälla näringsidkarens verksamhet efter det att förbudet meddelades, men det har ingen omedelbar inverkan på avtalsförhållandet i fråga (RP 39/1993 rd). Om en näringsidkare i ett enskilt fall vill åberopa att ett avtalsvillkor som strider mot förbudet är oskäligt måste näringsidkaren med stöd av 36 § i rättshandlingslagen få saken prövad av domstol.

RP 121/2018 rd

Bestämmelser om avtalsvillkor mellan näringsidkare finns också på konkurrenslagstiftningens område. Med stöd av 7 § i *konkurrenslagen* (948/2011) kan Konkurrens- och konsumentverket t.ex. ingripa i verksamhet som aktörer med en dominerande ställning bedriver i avtalsförhållanden. Paragrafen innehåller följande bestämmelse: ”Missbruk av dominerande marknadsställning för en eller flera näringsidkare eller en sammanslutning av näringsidkare är förbjudet. Sådant missbruk är särskilt

- 1) att oskäligen inköps- eller försäljningspriser eller andra oskäligen affärsvillkor direkt eller indirekt påtvingas någon,
- 2) att produktion, marknader eller teknisk utveckling begränsas till nackdel för konsumenterna,
- 3) att olika villkor tillämpas för likvärdiga transaktioner med vissa handelspartner, varigenom dessa får en konkurrensnackdel, eller
- 4) att det för att ett avtal ska ingås som villkor ställs att den andra parten åtar sig ytterligare förpliktelser som varken till sin natur eller enligt handelsbruk har något samband med föremålet för avtalet.”

Bestämmelser om dominerande marknadsställning inom dagligvaruhandeln finns i 4 a §, som fogades till konkurrenslagen 2013. Enligt den paragrafen ska en näringsidkare eller en sammanslutning av näringsidkare med en marknadsandel om minst 30 procent av detaljförsäljningen i dagligvaruhandeln i Finland anses ha en dominerande marknadsställning på marknaden för dagligvaror i Finland. Marknaden för dagligvaruhandeln omfattar såväl detaljmarknaden som upphandlingsmarknaden.

I praktiken uppfyller de två största dagligvarukedjorna detta kriterium för en dominerande marknadsställning. På deras tillvägagångssätt går det därför att tillämpa ovan nämnda 7 § utan att det först behöver utredas om aktören har en dominerande marknadsställning eller inte.

Övriga aktörers eventuella dominerande marknadsställning utreds vid behov i varje enskilt fall av Konkurrens- och konsumentverket. När det gäller livsmedelskedjan kan det konstateras att ett enda företag inom livsmedelsindustrin i rättspraxis har ansetts ha en sådan ställning.

2.1.2 Bestämmelser om skriftliga avtal och avtalens formbundenhet

Utgångspunkten inom finländsk avtalsrätt är fri form, dvs. avtalsparterna får själva välja i vilken form eller i vilken ordning ett avtal ingås. För vissa avtalstyper föreskrivs dock en viss form. I den gällande lagstiftningen är det vanligaste formkravet att avtal ska upprättas skriftligen. Avtal som ska ingås skriftligen är t.ex. arrendeavtal, konsumentkreditavtal och avbetalningsavtal. Dessutom innehåller den avtalsrättsliga lagstiftningen krav på skriftlig form i fråga om t.ex. meddelanden mellan parter samt uppsägning och hävande av avtal.

Bestämmelser om skriftlig form för avtal och anbud om handel med jordbruksprodukter finns i artikel 168 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1308/2013 om upprättande av en samlad marknadsordning för jordbruksprodukter och om upphävande av rådets förordningar (EEG) nr 922/72, (EEG) nr 234/79, (EG) nr 1037/2001 och (EG) nr 1234/2007, nedan *marknadsordningsförordningen*. I artikel 168.1 står det: ”Utan att det påverkar tillämpningen av artikel 148 om sektorn för mjölk och mjölkprodukter och artikel 125 om sockersektorn, om en medlemsstat beslutar, när det gäller jordbruksprodukter inom en sektor som anges i artikel 1.2 i denna förordning, förutom sektorerna för mjölk och mjölkprodukter samt socker, a) att varje leverans på dess territorium från en producent till ett bearbetningsföretag eller en distri-

RP 121/2018 rd

butör måste omfattas av ett skriftligt avtal mellan parterna, och/eller b) att de första köparna måste lämna in ett skriftligt anbud om avtal om leverans på dess territorium av dessa jordbruksprodukter från producenten, ska detta avtal eller anbud om avtal uppfylla de villkor som fastställts i punkterna 4 och 6 i denna artikel.”

Artikel 168.5 i marknadsordningsförordningen innehåller följande bestämmelse om undantag i fråga om kooperativ (i vår lagstiftning kallade andelslag): Genom undantag från punkt 1 ska ett avtal eller anbud om avtal inte krävas när berörda produkter levereras från en medlem av ett kooperativ till det kooperativ som medlemmen tillhör, om kooperativets stadgar eller de regler och beslut som fastställts i eller följer av dessa stadgar innehåller bestämmelser med liknande effekt som bestämmelserna i punkt 4 a, b och c. Inget skriftligt anbud eller avtal fordras således för avtal inom kooperativet, om dess stadgar eller regler innehåller liknande bestämmelser.

I artikel 168.4 i marknadsordningsförordningen anges krav för när avtal och anbud ska upprättas och vad de ska innehålla. Dessa krav ska tillämpas om en medlemsstat har infört de krav på skriftlig form som anges i punkt 1.

Enligt artikel 168.4 ska sådana avtal eller anbud om avtal som avses i punkt 1

a) upprättas före leverans,

b) vara skriftliga, och

c) framför allt omfatta följande delar:

i) Det pris som ska betalas för leveransen, vilket ska vara statiskt och anges i avtalet och/eller beräknas utifrån en kombination av olika faktorer som är fastställda i avtalet, till exempel marknadsindikatorer som avspeglar förändringar av marknadsförhållandena, levererad volym och kvaliteten på eller sammansättningen av de levererade jordbruksprodukterna.

ii) Kvantiteten och kvaliteten på de berörda produkterna som kan eller måste levereras, liksom tidpunkten för dessa leveranser.

iii) Avtalets giltighetstid, som får vara begränsad eller obegränsad och innehålla uppsägningsklausuler.

iv) Uppgifter om betalningsfrister och betalningsförfaranden.

v) Villkoren för hämtning eller leverans av jordbruksprodukterna.

vi) Regler som är tillämpliga vid force majeure.

I fråga om dessa villkor ska artikel 168.6 beaktas: Alla delar av avtal om leverans av jordbruksprodukter som ingår av producenter, mottagare, bearbetningsföretag eller distributörer, inbegripet de delar som avses i punkt 4 c, ska förhandlas fritt mellan parterna.

Artikel 168 gäller inte mjölk och mjölkprodukter. Bestämmelser om dem finns i artikel 148. Enligt den har en medlemsstat rätt att besluta att varje leverans av obehandlad mjölk från en jordbrukare till ett bearbetningsföretag för obehandlad mjölk ska omfattas av ett skriftligt avtal mellan parterna och/eller besluta att den första köparen måste lämna ett skriftligt anbud om avtal för leverans av obehandlad mjölk från jordbrukare. När en medlemsstat beslutar att leveranser av obehandlad mjölk från en jordbrukare till ett bearbetningsföretag för obehandlad

RP 121/2018 rd

mjök måste omfattas av ett skriftligt avtal mellan parterna, ska den också besluta om vilket eller vilka steg av leveransen som måste täckas av ett sådant avtal om leveransen av obehandlad mjök görs via en eller flera uppköpare.

Ett sådant avtal och/eller anbud ska upprättas skriftligen före leverans. Det ska framför allt omfatta följande delar:

i) Det pris som ska betalas för leveransen, vilket ska vara statiskt och anges i avtalet och/eller beräknas utifrån en kombination av olika faktorer som är fastställda i avtalet, till exempel marknadsindikatorer som återger förändringar av marknadsförhållandena, levererad volym och kvaliteten på eller sammansättningen av den levererade obehandlade mjöken.

ii) Den volym obehandlad mjök som får och/eller måste levereras samt tidpunkten för dessa leveranser.

iii) Avtalets giltighetstid, som får vara begränsad eller obegränsad och innehålla uppsägningsklausuler.

iv) Uppgifter om betalningsfrister och betalningsförfaranden.

v) Villkoren för hämtning eller leverans av obehandlad mjök.

vi) Bestämmelser som är tillämpliga vid force majeure.

Också i artikel 148, som gäller leverans av obehandlad mjök, föreskrivs det om motsvarande undantag för medlemmar av kooperativ som det som konstaterats i samband med artikel 168. Således motsvarar artikel 148 till sakinhållet artikel 168, som det redogörs för ovan.

De nämnda kraven enligt artiklarna 148 och 168 har hittills inte införts i Finland. Producentandelslagen spelar en viktig roll särskilt inom upphandlingen av husdjursprodukter, även om andelslagen numera inom kött- och äggsektorn har tagit rollen enbart som ägare och upphandlingen har organiserats via ett aktiebolag. Ätminstone en del av producenterna av jordbruksgrödor har ansett att skriftliga avtal är onödiga på den snabbt föränderliga spannmålsmarknaden. Man har också velat ge självregleringssystemet tid att utvecklas och bli förankrat hos alla parter i kedjan.

Artiklarna 148 och 168 har ändrats genom den ändring som bereddes i samband med det s.k. *omnibuspaketet* och trädde i kraft vid ingången av 2018 (Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/2393). I samband med det fogades en ny punkt 1a till artikel 168: Om en medlemsstat inte utnyttjar de möjligheter som föreskrivs i punkt 1 i denna artikel får en producent, en producentorganisation eller en sammanslutning av producentorganisationer, med avseende på jordbruksprodukter i en av de sektorer som anges i artikel 1.2 förutom sektorerna för mjök och mjökprodukter samt socker, kräva att leverans av deras produkter till ett bearbetningsföretag eller en distributör ska omfattas av ett skriftligt avtal mellan parterna och/eller omfattas av ett skriftligt anbud om avtal från de första köparna, enligt samma villkor som i punkt 4 och i punkt 6 första stycket i den här artikeln. Om den första köparen är ett mikroföretag eller ett litet eller medelstort företag i den mening som avses i rekommendation 2003/361/EG ska avtalet och/eller anbudet om avtal inte vara obligatoriskt, utan att detta påverkar parternas möjlighet att använda ett standardavtal som utarbetats av en branschorganisation.

Dessutom fogades det till bestämmelsen om kooperativ i punkt 5, som det redogörs för ovan, en hänvisning till punkt 1a. Det innebär att undantaget för kooperativ också tillämpas på avtal

RP 121/2018 rd

och anbud enligt artikel 168.1a. Till sakinhållet liknande ändringar gjordes också i artikel 148.

Således får en producent, en producentorganisation eller en sammanslutning av producentorganisationer vid handel med jordbruksprodukter kräva ett skriftligt anbud eller avtal eller bådadera, om den första köparen är ett företag som är större än medelstort (fler än 250 anställda eller en omsättning på mer än 50 miljoner euro). Till denna del är bestämmelsen direkt tillämplig och fordrar inga nationella bestämmelser.

Artiklarna 148 och 168 gäller inte socker. Bestämmelser om socker finns i artikel 125. Enligt den artikeln ska villkoren för köp av sockerbeter och sockerrör, inbegripet leveransavtal som ingås före sådd, anges i skriftliga branschavtal mellan å ena sidan sockerbets- och sockerrörsodlarna i unionen eller, på deras vägnar, de organisationer som de är medlemmar i, och å andra sidan sockerföretagen i unionen eller, på deras vägnar, de organisationer som de är medlemmar i. Sockerföretagen ska anmäla branschavtalen enligt del II avsnitt A punkt 6 i bilaga II till de behöriga myndigheterna i den medlemsstat där de producerar socker. Från och med den 1 oktober 2017 ska branschavtalen uppfylla köpevillkoren i bilaga X. Dessa avtal inom sockersektorn är frivilliga för odlarna och sockerföretagen. I Finland finns det för närvarande inga gällande branschavtal inom sockersektorn.

2.1.3 Vissa andra bestämmelser som tillämpas på praxis inom livsmedelskedjan

De övriga ändringar som gjordes i marknadsordningsförordningen i samband med omnibuspaketet gällde bl.a. producentorganisationernas ställning. Genom ändringen av artikel 152 skärptes å ena sidan kraven på producentorganisationerna, och å andra sidan utvidgades deras rätt att föra prisförhandlingar för producenternas räkning. För närvarande har den möjligheten bara gällt vissa produktsektorer, av vilka mjölkprodukter, sektorn för nötkött och vissa jordbruksgrödor är viktiga för Finland. Särskilda bestämmelser om dem har i Finland införts i lagen om en marknadsordning för jordbruksprodukter (999/2012), nedan *marknadsordningslagen*. I fortsättningen gäller förhandlingsrätten producentorganisationerna inom alla produktsektorer förutsatt att medlemsstaten har godkänt inrättandet av producentorganisationer. Eftersom det i Finland med stöd av marknadsordningslagen är tillåtet att inrätta en producentorganisation inom alla produktsektorer som avses i marknadsordningsförordningen, blir den nya bestämmelse i artikel 152 som möjliggör avtalsförhandlingar direkt tillämplig i Finland.

I samband med omnibuspaketet utvidgas dessutom den avtalsklausul om värdefördelning som redan nu tillämpas inom sockersektorn till att gälla också andra sektorer. Avtal om värdefördelning är för närvarande möjliga inom sockersektorn mellan sockerbetsodlare och deras partner inom förädlingsbranschen. Bestämmelser om detta finns i artikel 125 i marknadsordningsförordningen och i kommissionens delegerade förordning (EU) 2016/1166 om ändring av bilaga X till Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1308/2013 vad gäller köpevillkor för sockerbeter inom sockersektorn från och med den 1 oktober 2017. Genom sådana avtal kan sockerbetsodlare och sockerförädlare trygga sina leveranser med förbestämda köpevillkor som ger säkerhet om att de vinster och kostnader som uppstår i leveranskedjan fördelas. Värdefördelningen kan omfatta vinster och förluster beroende på varje enskilt avtal. I vissa avtal om värdefördelning har t.ex. det pris som odlarna betalas för sockerbeterna kopplats till marknadspriset på socker. Avtal om värdefördelning kan ingås bara mellan en sockerförädlare och de sockerbetsodlare som levererar sockerbeter till denne. Dessa avtal är frivilliga. Denna möjlighet, som är frivillig för parterna, gäller således i fortsättningen alla produktsektorer.

2.1.4 Praxis inom livsmedelskedjan och utredningar som gäller denna praxis

RP 121/2018 rd

Inom livsmedelskedjan finns det såväl horisontella som vertikala avtalsförhållanden. De horisontella avtalen är avtal mellan företag som är verksamma inom samma produktions- eller distributionsled. Exempelvis är ett avtalsförhållande mellan två företag inom livsmedelsindustrin horisontellt.

Leverans- och distributionsavtal som gäller köp eller försäljning av vissa varor eller tjänster och som ingås mellan företag inom olika produktions- eller distributionsled är vertikala avtal. Typiska vertikala avtal är distributionsavtal mellan tillverkare och detaljhandlare, mellan tillverkare och partihandlare och mellan parti- och detaljhandlare. I utredningar på EU-nivå och på nationell nivå om avtalsförhållandena inom livsmedelskedjan har man koncentrerat sig på vertikala förhållanden. Också olika regleringsåtgärder och utredningar har inriktats på att balansera de vertikala avtalsförhållandena.

Inom distributionskedjan för livsmedel ingås olika vertikala avtal. Genom upphandlingskontrakt kommer man överens om villkoren för att köparen ska ha rätt att köpa säljarens produkter och säljaren skyldighet att leverera produkter till köparen.

Mellan jordbruksproducenter och företag inom livsmedelsindustrin ingås det många produktions- eller odlingsavtal. I mer än 90 procent av fallen ingår näringsidkare inom primärproduktionen leveransavtal med företag inom livsmedelsindustrin. Sett till det totala värdet av upphandlingen inom dagligvaruhandeln utgör producentkontraktens andel ungefär en procent, för normalt köper handeln bara olika frilandsprodukter direkt av producenterna. Frilands- och växthusodlarna säljer alltså största delen av sin produktion till parti- eller dagligvaruhandeln. Då är avtalstypen upphandlingskontrakt med parti- eller dagligvaruhandeln eller köpeavtal för ett enskilt parti. Primärproducenten kan också sälja sina produkter direkt till företag som tillhandahåller förädlings- och logistik-tjänster.

De huvudsakliga vertikala avtalsförhållandena ingår företagen inom livsmedelsindustrin med upphandlings- och logistikföretag inom dagligvaruhandeln eller foodservicebranschen eller med enskilda aktörer inom dagligvaruhandeln. Dessutom ingår både livsmedelsföretagen och upphandlings- och logistikföretagen en hel del avtal med enheter på den offentliga upphandlingsmarknaden.

I parti- och dagligvaruhandelns ramavtal för upphandlingen ingås avtal om villkoren för bl.a. prissättning och betalning, leverans och logistiska modeller, transportunderlag, leveranssäkerhet och produkternas hållbarhetstider. Genom avtal kommer man också överens om bl.a. uppföljning av att leveranssäkerheten realiserar och om gottgörelse i de fall då den inte realiserar. Ramavtalen för upphandlingen innehåller dessutom normalt bilagor där man avtalar om köp av handelns egna varumärken, utbyte av försäljningsuppgifter, produkternas kvalitet eller reglerna för elektronisk konkurrensutsättning.

Parti- och dagligvaruhandelns ramavtal för upphandlingen innehåller inga bestämmelser om produkternas eller tjänsternas priser eller kvantiteter. Priserna avtalas genom separata köpeförhandlingar i enlighet med praxis i fråga om de perioder enskilda kunders produkter ingår i sortimentet. Med hjälp av prognoserna från dagligvaruhandeln ser leverantören till att tillgången till produkter är tillräcklig. En bindande produktmängd slås fast först genom köpordern. Ramavtalen har så gott som undantagslöst upprättats skriftligen. Av de avtal som gäller vissa partier har merparten upprättats skriftligen, även om en del har kunnat ingås muntligen.

Nedan redogörs det för de utredningar som har gjorts om praxis inom livsmedelskedjan. Utredningarna har inte omfattat inkvarterings- och restaurangbranschen, som normalt inte har ansetts höra till livsmedelskedjan.

Utredningar om marknadsställningen

Frågan hur livsmedelskedjan fungerar har behandlats i flera utredningar. I Naturresursinstitutets utredning om jordbruket och livsmedelsekonomin i Finland 2016/2017 (Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 17/2017, Luonnonvarakeskus) uppmärksammades detaljhandelns stärkta köp- och förhandlingsposition. I årsrapporten sägs det att handelns ökande mängd egna varumärken, importmöjligheterna och lågprisaffärernas prisnivå och snäva sortiment leder till hårdare konkurrens bland de finländska varuleverantörerna och till krympande marginaler.

I samband med ett projekt som gällde den finländska livsmedelsmarknadens funktion och livsmedlens prisbildning (*Ruokamarkkinoiden toimivuus ja elintarvikkeiden hinnannuodostus Suomessa*) utredde Naturresursinstitutet, Konsumentforskningscentralen och det ekonomiska forskningsinstitutet Pellervon taloustutkimus prismarginalerna inom livsmedelskedjan. Med prismarginal avses livsmedelsindustrins, handelns och andra mellannivåers andel av livsmedelsprodukternas konsumentpriser.

Resultatet av en undersökning av prisstrukturerna inom mjölksektorn (*Maitosektorin hintarakenteet*) som 2015 gjordes inom det ovannämnda projektet visade att handelns andel av konsumentpriserna på produkter inom mjölksektorn hade ökat under perioden 2008–2012. Industrins andel var oförändrad, men producenternas och beskattningens andel minskade däremot något. En betydande del av de förädlade mjölkprodukter som konsumeras i Finland, cirka hälften av osten och cirka en tredjedel av yoghurten, importeras från utlandet. På så sätt har handeln stärkt sin ställning i avtalsförhandlingarna med industrin.

Resultaten av den undersökning som samma aktörer inom samma projekt 2014 gjorde av prisstrukturerna inom spannmålssektorn (*Viljasektorin hintarakenteet*) visar att handelns andel av konsumentpriserna på kvarn- och bageriprodukter under de första åren av 2010-talet hade ökat med ca 4 procentenheter till närmare 26 procent. Den andel som gick till primärproduktionen ökade för kvarnprodukternas del, men när det gällde längre förädlade bageriprodukter hade andelen ökat endast marginellt. Industrins andel ökade i fråga om bageriprodukter men minskade klart i fråga om kvarnprodukter. Den andel som gick till skatter minskade något till följd av ändringar inom mervärdesbeskattningen. Resultaten av undersökningen pekar dessutom på den omstrukturerad som under de senaste åren har skett inom bagerisektorn och som har sin bakgrund i det ökande antalet butiksbagerier. Förändringen har bl.a. möjliggjort import av djupfrysta halvfabrikat och därmed konkurrens också på marknaden för färskt bröd. Härigenom har handelns och restaurangernas andel av det totala penningflödet inom branschaven ökat tydligt.

Den undersökning av prisstrukturerna inom köttsektorn (*Lihasektorin hintarakenteet*) som i det nämnda sammanhanget gjordes för samma tidsperiod visade att handelns andel av konsumentpriserna på köttprodukter hade ökat med ca 3 procentenheter till mer än 30 procent. Även industrins andel ökade en aning, men producenternas och beskattningens andel minskade däremot något. Handeln klarade bra av att utnyttja den konkurrens som drabbade industrin. Samtidigt lyckades handeln bättre än de övriga leden i livsmedelskedjan anpassa sig till förändringarna i marknadsläget, och dess ställning i avtalsförhandlingarna med industrin stärktes ytterligare. Den starka förhandlings- och köpkraften gjorde det i sin tur möjligt för handeln att överföra kostnadsstegringarna på konsumentpriserna och att öka sina marginaler.

Marginalerna i kedjan är ett viktigt redskap i analysen av hur marknaden fungerar, även om marginalerna inte som sådana avslöjar var problemen finns. Det kan finnas flera orsaker till handelns ökande andel. Livsmedlens ökade förädlingsgrad, strängare standarder för livsmedelshygienen, skillnader i produktivitetsökning i livsmedelskedjans olika delar, ändringar i stödpolitiken när det gäller jordbruket och en internationalisering av partihandeln för livsme-

del eller en förändrad arbetsfördelning inom kedjan, men också en snedvridning av konkurrensen eller missbruk av marknadsinflytande kan leda till förändrade marginaler. Den senaste tidens hårdnande priskonkurrens inom detaljhandeln kan ha avspeglat sig i livsmedelskedjans marginaler. I undersökningen av prisstrukturerna konstaterades det att handelns förhandlingsposition och även marginaler har förbättrats inom så gott som alla produktionssektorer.

Undersökning av konkurrenskraften – den finländska livsmedelskedjans framgångsfaktorer

I den undersökning gjord av Näringslivets forskningsinstitut och Naturresursinstitutet som statsrådet publicerade i januari 2017 (*Suomalaisen elintarvikeketjun menestyksen avaintekijät*) jämförs den finländska livsmedelskedjans kurrenskraft med livsmedelskedjan i Tyskland, Sverige och Danmark. I rapporten konstateras det att livsmedelsindustrins och livsmedelshandelns relativa kostnadskonkurrenskraft är god. Lönsamheten för båda sektorerna är bättre än i jämförelseländerna. De moderata löneuppgörelserna, de senaste årens skäliga råvarukostnader samt goda marknadspriser möjliggör en lönsam verksamhet.

Livsmedelsindustrins och livsmedelshandelns största utmaning är dock arbetets lägre produktivitet i förhållande till jämförelseländerna. Inom industrin ligger förklaringen i en relativt sett högre arbetsintensitet. Inom primärproduktionen är kostnadskonkurrenskraften dålig. Dessutom väntas primärproduktionens lönsamhetskoefficient försvagas ytterligare under de närmaste åren. De övriga leden i kedjan verkar ha större nytta av den snabba strukturutvecklingen och jordbrukets förbättrade produktivitet än producenterna själva.

Utredningen om primärproduktionen

Avtalspraxis inom livsmedelskedjan har utretts närmare i Konkurrens- och konsumentverkets utredning av vilka faktorer som påverkar konkurrensförhållandena inom primärproduktionen (*Alkutuotantoselvitys - Mitkä tekijät vaikuttavat alkutuotannon kilpailuolosuhteisiin, Kilpailuja kuluttajaviraston selvityksiä 2/2013*). I utredningen konstateras följande: Jordbruksproducenternas förhandlingsposition i livsmedelskedjan är i regel mycket svag. Detta bekräftas av det faktum att gårdarna i Finland fortfarande är små. Däremot är marknaden för dagligvaror mycket koncentrerad. Flera viktiga branscher inom livsmedelsindustrin är också oligopola och kontrolleras av de stora aktörerna, även om Konkurrensverkets utredning 1/2012 visar att dagligvaruhandelns marknadsinflytande under de senaste åren har ökat i förhållande till livsmedelsindustrin. Obalansen när det gäller förhandlingspositionen framträder i vilket fall som helst tydligt mellan jordbruksproducenterna och dagligvaruhandeln/industrin.

I utredningen om primärproduktionen uppmärksammas särskilt missförhållandena när det gäller avtalspraxis. Enligt utredningen ska det också ses som ett problem att en del av producenterna av svinkött är tvungna att sälja sin produktion utan att veta vilket pris de får för den. Under sådana förhållanden leder handeln inte nödvändigtvis till att resurserna kanaliseras effektivt. I principen om avtalsfrihet ingår inte att den ena parten i ett avtal kan ändra på priset eller andra avtalsvillkor utan den andra partens godkännande. Resultaten av en enkät visar att principen att avtal ska följas inte heller alltid har iakttagits. Det handlar emellertid om en bärande princip i vårt rättssystem som givetvis ska iaktas också i avtal med primärproducenterna.

I utredningen om primärproduktionen behandlades också frilandsodlarnas förhandlingsposition i förhållande till handeln. I utredningen konstateras följande: Så gott som alla svarande uppger att frilandsodlarnas ställning är mycket svag i prisförhandlingar och andra förhandlingar som förs med dagligvaruhandeln. Det är dagligvaruhandeln som dikterar priserna för primärproducenterna. På frågan om primärproducenterna har stött på särskilda krav vid förhandlingar om köp eller urval eller på krav som framförts efter det att ett avtal ingåtts uppger 35 procent av de svarande att de har råkat ut för ensidiga ändringar av priset. Något över en

RP 121/2018 rd

femtedel hade varit med om att avtalade kvantiteter har ändrats eller att det har krävts att de ersätter svinn eller köper tillbaka det som inte gått åt.

I utredningen om primärproduktionen tar man också ställning till avtalsförhållandena mellan industrin och handeln och de problem de medför för producenterna: Den centraliserade handelns starka köparmakt avspeglar sig i de priser som industrin betalar primärproducenterna. Handeln och industrin avtalar om leveranserna flera månader i förväg och industrin kan således inte höja producentpriset även om produktionskostnaderna för köttet stiger. Däremot är t.ex. S-gruppen själv verksam inom spannmålshandeln och höjer spannmålspriset i realtid. Risken för höjda produktionskostnader bärs således huvudsakligen av primärproducenterna. Livsmedelsindustrin konkurrerar om leveranserna till handeln och beslutar vilka priser som producenterna får.

Utredningens slutsats om köttproducenternas ställning i livsmedelskedjan var följande: Köttproducenternas förhandlingsposition i förhållande till livsmedelsindustrin verkar svag. Detta antagande stöds bl.a. av lönsamhetsutvecklingen i branschen: lönsamheten för primärproducenterna har försvagats samtidigt som lönsamheten för industrin har varit oförändrad eller förbättrats. I fråga om frilandsodlarnas ställning i livsmedelskedjan sägs det bl.a. att det i fråga om praxis inom handeln har nämnts avtal som inte håller och villkor som ändras ensidigt samt krav på ersättning för svinn och långa betalningstider. Samma problem förekommer i förhållande till livsmedelsindustrin men är inte lika allvarliga.

I utredningen om primärproduktionen har också avsaknaden av skriftliga avtal i livsmedelskedjan framkommit. I primärproducenternas svar kom det fram några typer av praxis från handelns sida som en stor del av de svarande såg som särskilt problematiska för primärproducenternas verksamhet. Hit hör avsaknaden av skriftliga avtal och, i anslutning till det, osäkra beställningar samt krav på ersättning för svinn och långa betalningstider.

Enligt utredningen kom det i den fram sådan praxis inom handeln som visar på att handelns starka ställning utnyttjas i förhållande till primärproducenterna. Avsaknaden av skriftliga avtal kan ha ett flertal negativa effekter. Den kan t.ex. göra det lättare att ensidigt ändra avtalsvillkoren eller att meddela priset först efter leveransen eller försäljningen. På det hela taget kan avsaknaden av skriftliga avtal leda till att en part vars rätt har blivit kränkt i ett avtalsförhållande inte särskilt lätt kan bevisa att den andra parten har gjort sig skyldig till avtalsbrott. Under sådana förhållanden är det också besvärligt att hänvisa till oskäliga avtalsvillkor.

I utredningen om primärproduktionen sägs det vidare: Särskilt enligt svaren från frilandsodlarna är det vanligt att avtal ingås muntligen med handeln och industrin. Detta är ofta förknippat med inexakta villkor eller med att inget avtalas om villkor som är centrala vid handel, såsom sättet att bestämma priser och kvantiteter på. I fråga om de villkor som något trots allt har avtalats om muntligen kan avsaknaden av skriftliga avtal medföra problem med bevisföringen och minska den starkare partens intresse av att hålla sig till avtalet. Det betyder att avsaknaden av skriftliga avtal kan bidra till att avtalade villkor ändras ensidigt efter det att ett avtal har ingåtts. Inom frilands- och potatisodlingen är det vanligt att avtalen ingås muntligen i förväg men att de slutliga mängder som man kommer att köpa meddelas först ett par veckor före leveransen eller rentav dagen innan. Det kan också hända att mängderna ändras efteråt genom att köparen meddelar att hela det beställda partiet inte har gått åt. Detta motsvarar de facto ett krav på ersättning för svinn. Priserna bestäms i regel enligt dagens pris eller efteråt enligt den faktiska försäljningen. När priser och kvantiteter bestäms på det här sättet är det mycket svårt för odlaren att planera verksamheten i förväg eller att göra behövliga investeringar. Det blir svårare att anpassa produktionen på såväl kort som längre sikt.

I slutsatserna i utredningen om primärproduktionen sägs det att det för att situationen ska kunna rättas till är motiverat att avtalen med primärproducenterna i fortsättningen ingås skriftligen.

Utredningen om dagligvaruhandeln

Ovan nämns redan iakttagelser som i samband med utredningen om primärproduktionen har gjorts av förhållandena mellan industrin och handeln. Konkurrensverket har särskilt utrett förhållandena mellan dagligvaruhandeln och livsmedelsindustrin i en utredning om hur handelns köparmakt påverkar förhållandena mellan handeln och industrin (Kuinka kaupan ostajavoima vaikuttaa kaupan ja teollisuuden välisiin suhteisiin? (Kilpailuviraston selvityksiä (1/2012)), nedan *utredningen om dagligvaruhandeln*. Syftet med utredningen var att ta reda på hur handelns köparmakt påverkar varuleverantörernas ställning och konkurrensen inom livsmedelskedjan. I utredningen behandlas kontrollen över sortimentet, handelns egna varumärken, hyllavgifter och risköverföring. Utredningsarbetet inriktades på kött-, bageri-, kvarn- och djurmatsindustrin.

Enligt utredningen om dagligvaruhandeln hör risköverföringspraxis och marknadsföringspengar utan motprestation i dagens läge till de enskilda fenomen som är potentiellt sett skadligast för en fungerande konkurrens. Marknadsföringspengar utgör en del av den etablerade affärsseden inom branschen i Finland. Detta framgick också tydligt i Konkurrensverkets enkät, där ca 90 procent av de svarande sade sig ha betalat marknadsföringspengar. Enligt svaren från industrin är det handeln som tar initiativet till marknadsföringspengar, och de betalas ofta även om man inte upplever sig ha någon nytta av dem. Av svaren framgick det också att marknadsföringspengarna upplevs som en förutsättning för att det ska bli någon affär och att de fungerar som ett slags tröskelpengar. Man avtalar inte ens alltid om en motprestation från handelns sida för marknadsföringspengarna. Då kan de ses som enbart en inkomstöverföring från varuleverantörerna till handeln.

Enligt utredningen om dagligvaruhandeln är andelen marknadsföringspengar som betalas utan motprestation betydande på marknaden för dagligvaruhandeln i Finland. Därför är det viktigt att uppmärksamma följderna av denna praxis. Den leder till att produkternas prisnivå stiger eftersom varuleverantörerna för över marknadsföringskostnaderna på priserna. Denna praxis utgör också ett hinder för nya företag att ta sig in på marknaden. Dessutom kan det ifrågasättas om marknadsföringspengar utan motprestation är en sund affärssed. Syftet med att ta ut marknadsföringspengar har i teorin ofta ansetts vara att konkurrensutsätta hyllutrymmet. Av svaren från dagligvaruhandeln framgick det emellertid att marknadsföringspengarna är av mycket liten betydelse för om en produkt kommer med i sortimentet. Trots det kan det åtminstone utifrån svaren från industrin sägas att det i praktiken till stor del krävs att man betalar marknadsföringspengar för att komma med i sortimentet. Handelns marknadsföringspengar kan i praktiken leda till konkurrensproblem, som Konkurrensverket eventuellt fortsätter att utreda.

I utredningen om dagligvaruhandeln kom det fram många sätt som handeln tillämpar för att föra över riskerna på varuleverantörerna. Kravet på återköp är det överlägset vanligaste. Av de svarande inom bageri- och djurmatsindustrin hade så många som 75 procent upplevt att handeln krävde återköp. Den omfattande risköverföringen medför avsevärda konkurrensnackdelar för varuleverantörerna. Den växande osäkerheten leder till att produktionsmängderna minskar, innovationsviljan sjunker och trycket på att höja priserna ökar, för större risker märks hos varuleverantörerna som ökade kostnader som produktionen måste anpassas efter.

Efter det att 4 a § fogades till konkurrenslagen har Konkurrens- och konsumentverket fört diskussioner med handeln. Enligt verket har handelns tillvägagångssätt gått mot det bättre.

Affärssedsutredningen

Livsmedelsindustriförbundet, Finlands Dagligvaruhandel och Maa- ja Metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK beställde 2016 tillsammans en utredning om affärsseder i olika avtalsförhållanden inom livsmedelskedjan, nedan *affärssedsutredningen*, av företaget Kantar TNS. Enligt sammanfattningen i utredningen har ramavtalen för aktörerna inom livsmedelskedjan för det mesta upprättats skriftligen. De viktigaste villkoren finns oftast införda i avtalen. En tredjedel av de svarande från dagligvaruhandeln ansåg emellertid att alla centrala villkor i avtal med odlarna mer sällan dokumenteras. Avsaknaden av skriftliga avtal ses inte som särskilt problematisk i avtalsförhållanden mellan odlarna och dagligvaruhandeln, men i andra avtalsförhållanden i någon mån. Avtalsändringar görs huvudsakligen skriftligen. I mindre enheter är det för dagligvaruhandelns och livsmedelsföretagens del vanligare att avtalsändringar inte dokumenteras, likaså inom avtal mellan odlarna och dagligvaruhandeln.

Enligt affärssedsutredningen står avtalsparterna alltid eller oftast huvudsakligen själva för riskerna i anslutning till den egna affärsverksamheten. Av odlarna tror var tionde att livsmedelsföretagen inte tillräckligt ansvarar för sina egna risker, och också av livsmedelsföretagen anser var tionde detta om dagligvaruhandeln. Huvudsakligen upplever man att avtalsparterna mycket sällan har haft svårigheter med att uppfylla avtalsvillkoren. De problem som eventuellt har uppkommit i avtalen har man oftast lyckats enas om en lösning på. Den allmänna åsikten är att avtalsparterna normalt följer villkoren i avtalen. Misstankar om missbruk av konfidentiell information som har lämnats i en affärsförbindelse finns hos vart tredje livsmedelsföretag och var tionde enhet inom dagligvaruhandeln.

Avtalsvillkoren för prissättningen upplevs ofta som rätt klara och entydiga. När det gäller avtalen mellan livsmedelsföretagen och odlarna anser var tredje att byte av avtalspart eller konkurrensutsättning begränsas. Uppsägning av avtalet eller en del av det används rätt sällan som hot eller straffmetod. Allmänt taget var man rätt nöjd med nuvarande avtalspraxis. Merparten av aktörerna inom livsmedelskedjan (60—70 procent) anser att det är möjligt att utveckla avtalspraxis med frivilliga åtgärder.

I affärssedsutredningens sammanfattning används uttryck som allmänt taget, huvudsakligen, i regel och största delen. Vid en närmare granskning av utredningen kan det emellertid också konstateras att ramavtalen ingås skriftligen men avtalen mellan dagligvaruhandeln och producenterna i regel inte. Detsamma gäller ändringar av dessa avtal. Det är också värt att beakta att 26 procent av odlarna uppgav att den andra avtalsparten i odlarnas avtal med dagligvaruhandeln ”ibland” står för riskerna i anslutning till sin egen affärsverksamhet.

Utredarens rapport i anslutning till redogörelsen Mat 2030

Utredaren Ilkka Mäkelä hade 2017 som mål att med hjälp av intervjuer med aktörer inom livsmedelskedjan utreda med vilka åtgärder hela livsmedelskedjans konkurrenskraft kan stärkas på kort sikt under statsminister Sipiläs regeringsperiod. I de kommentarer från primärproducenterna som kom in när rapporten gjordes ingick önskemål om balans på marknaden och rättvisa avtal inom hela livsmedelskedjan från primärproduktion via industri till handel. Man efterlyste en ombudsman och lagstiftning som reglerar affärsmetoderna. I kommentarerna från handeln och industrin önskades en uppluckring av regleringen, och man betonade självreglering. Detta ansågs förbättra hela kedjans konkurrenskraft.

Konkurrenslagsarbetsgruppens betänkande

Lagstiftningen om livsmedelskedjan och om praxis i anslutning till den har under ledning av arbets- och näringsministeriet utretts i den s.k. *konkurrenslagsarbetsgruppen* och i dess betän-

kande (Kilpailulain uudistamista koskevan työryhmän mietintö, työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 16/2017). Bakgrunden till att arbetsgruppen tillsattes var regeringsprogrammet för statsminister Sipiläs regering, där ett av målen var att den finländska livsmedelsproduktionen ska bli lönsam. En metod var att arbetsgruppen skulle bedöma behovet av ändringar i konkurrenslagstiftningen och vid behov vidta åtgärder inom ramen för EU:s konkurrenslagstiftning.

Enligt konkurrenslagsarbetsgruppens uppfattning lider livsmedelskedjan av strukturella brister i avtalsbalansen vilka beror på säljarnas svårigheter att hitta alternativa distributionskanaler och på obalansen i parternas förhandlingspositioner. Dessa problem kan enligt arbetsgruppens betänkande effektivast minskas genom sänkta hinder för att säljarna ska kunna använda alternativa leverans- och distributionskanaler, men den koncentrerade strukturen inom handeln försvårar detta.

Enligt den mellanrapport som konkurrenslagsarbetsgruppen gav våren 2016 har de möjligheter som marknadsordningsförordningen ger att förbättra producenternas förhandlingsposition kanske ännu inte utnyttjats fullt ut. En möjlighet är åtminstone den som medlemsstaterna enligt den förordningen har att efter egen prövning nationellt godkänna producent- och branschorganisationernas verksamhet. Också enligt utredningen om primärproduktionen är det möjligt att producentorganisationerna är en beaktansvärd framtida utvecklingslinje när det gäller förhandlingsstyrkan och omstruktureringen av näringarna.

Enligt konkurrenslagsarbetsgruppens betänkande kan emellertid nya verksamhetsmodeller antagligen främjas genom att villkor som anses vara uppenbart oskäligen rensas bort ur livsmedelskedjans avtalspraxis och genom att man strävar efter att sänka den tröskel för att ta sig in i branschen som finns inom förädlingen och distributionen av livsmedel. Dessutom behöver regleringen och myndighetsanvisningarna sporra i synnerhet producenterna och producenternas samarbetsorganisationer till att fullt ut utnyttja de samarbetsformer i anslutning till produktion, produktutveckling och effektivare distribution av produkterna som konkurrenslagstiftningen godkänner.

I anslutning till detta har man inom jord- och skogsbruksministeriet berett en ändring av marknadsordningslagen som trädde i kraft vid ingången av 2017 och som gör det möjligt att godkänna producent- och branschorganisationer i Finland. Inom ramen för dessa frivilliga organisationer är det möjligt att göra verksamheten effektivare, förbättra producenternas förhandlingsposition och utveckla samarbetet inom livsmedelskedjan. Organisationerna kan förbättra producenternas förhandlingsposition och samarbetet inom livsmedelskedjan, men de utgör ändå ingen lösning på de problem som enligt olika utredningar förekommer inom livsmedelskedjans avtalspraxis.

Enligt konkurrenslagsarbetsgruppen anser en del av jordbruksproducenterna att vissa tillvägagångssätt inom livsmedelskedjan strider mot god affärssed och/eller är orättvisa, och de anser att de medel som lagstiftningen och självregleringen ger delvis är otillräckliga. Om man ingriper i eventuella förfaranden som strider mot god affärssed kan det ha betydelse inte bara för producenterna utan också för konkurrensen inom livsmedelskedjan och för konsumenternas intressen.

2.1.5 Systemet med självreglering

Inom konkurrenslagsarbetsgruppen sågs självreglering inom branschen som det primära sättet att lösa problem på. Under den tid arbetsgruppens arbete pågick inledde parterna inom livsmedelskedjan förhandlingar om självreglering inom kedjan. Arbetsgruppen utarbetade inga färdiga lagstiftningsalternativ för den händelse att inget samförstånd skulle nås om självregleringen. Man gick in för denna lösning för att inte störa parternas förhandlingar. Senare fram-

gick det ändå att de organisationer som företräder producenterna inte går med i systemet. Det finns trots det inget hinder för att en enskild producent använder systemet.

Självreglering är ett frivilligt system för att genomföra principerna om god affärssed. Självregleringsorgan i Finland är *nämnden för handelskutym inom livsmedelskedjan*, som finns i anslutning till Centralhandelskammaren. Grunden för dess verksamhet är en överenskommelse mellan EU-kommissionen och EU-organisationer inom livsmedelskedjan om principerna för god affärssed. I Finland uppdaterades principerna den 15 mars 2017 för att motsvara terminologin i Finland. Principerna är avsedda att tillämpas i vertikala avtalsförhållanden inom livsmedelskedjan på samma sätt som på EU-nivå. De kan tillämpas på alla slags former av handel, inbegripet konkurrensutsättning på digitala plattformar.

Nämnden för handelskutym inom livsmedelskedjan kan delta i diskussioner och utbildning som främjar god affärssed. Dessutom ger den utlåtanden om iakttagandet av principerna för god affärssed och kan även i övrigt främja tillvägagångssätt som följer dessa principer.

En eller flera aktörer kan föra ett ärende till behandling i nämnden. Det är meningen att möjliggöra anonym behandling, så att man inte behöver registrera sig för att få ett ärende behandlat i nämnden. Vem som helst som upplever att principerna för god affärssed har åsidosatts kan väcka ett ärende. När man väcker ett ärende åtar man sig samtidigt att följa nämndens principer. Svaranden åtar sig att följa principerna i och med sitt svar. Svaranden har emellertid ingen skyldighet att åta sig att följa principerna eller att svara. I det tidigare systemet registrerade sig aktörerna i systemet i förväg och åtog sig samtidigt att följa dess krav och nämndens beslut. I det nuvarande systemet finns ingen sådan registrering och inget sådant åtagande.

Enligt nämndens stadgar kan den ge en näringsidkare som har brutit mot principerna en uppmaning att ändra sin verksamhet till denna del, om nämnden anser att svaranden har handlat i strid med principerna för god affärssed. Utlåtandet ges skriftligen. Vardera parten får ett exemplar och ett exemplar deponeras i nämndens arkiv.

Utlåtandet är konfidentiellt. En part kan anhålla om tillstånd av nämnden att offentliggöra ett utlåtande. Nämnden kan bevilja tillstånd för offentliggörandet, om svaranden har handlat i strid med principerna för god affärssed, svaranden inte iakttar utlåtandet, tillståndet begärs för en rättegång eller en part behöver få rätta de uppgifter som har lagts fram om parten, eller av en annan särskild anledning. Nämnden ska ge motparten möjlighet att ge ett svar på begäran om tillstånd för offentliggörande. När nämnden prövar om tillstånd för offentliggörande ska beviljas beaktar den om förseelsen är allvarlig eller uppsåtlig och om den har upprepat.

I det nuvarande systemet är det meningen att nämnden utöver att lösa tvister också ska komma med mer allmänna *rekommendationer* och på så sätt förbättra avtalskulturen i större utsträckning. I den första rekommendationen, som nämnden för handelskutym inom livsmedelskedjan gav den 10 november 2017, behandlas avtalsvillkor för hållbarhetstid i avtal inom dagligvaruhandeln. Enligt nämnden är dagligvaruhandeln i Finland mycket koncentrerad. De tre största aktörerna har en marknadsandel på mer än 90 procent. Varuleverantören, t.ex. ett litet eller medelstort företag inom livsmedelsindustrin eller en primärproducent, är i regel den svagare parten i avtalsförhållandet. Nämnden påpekade att det har framkommit att avtalsparternas förhandlingsposition i väsentlig grad inverkar på tillämpningen av 80-procentsvillkoret i fråga om hållbarhetstiden. Om en avtalspart har en stark förhandlingsposition är det möjligt att nå ett annorlunda avtal med handeln. De små aktörerna är däremot i en svag förhandlingsposition, och detta avtalsvillkor drabbar dem hårdare än de stora aktörerna. Den svagare parten i avtalsförhållandet riskerar att dess affärsförbindelser med handeln upphör om den inte kan anpassa sig till 80-procentsvillkoret i fråga om hållbarhetstiden.

Nämnden ansåg att detta 80-procentstvillkor som handeln tillämpar inte i sig är ett avtalsvillkor som strider mot principerna för god affärssed men att villkoret i dagens förhållanden är stelt och ineffektivt. Avtalsvillkoret leder till obalans mellan avtalsparterna och försvagar i synnerhet de små varuleverantörernas ställning. Nämnden rekommenderade att aktörerna inom livsmedelskedjan kommer överens om en rättvisare riskfördelning när det gäller hur hållbarhetstiderna ska fördelas mellan avtalsparterna inom livsmedelskedjan. Enligt nämnden leder en rättvisare riskfördelning till en effektivare verksamhet inom livsmedelskedjan och till ett minskat behov av separata förhandlingar om avtalsvillkor samt till en rättvisare behandling av aktörer med en olika stark förhandlingsposition och till en minskad risk för att små aktörers affärsförbindelser upphör.

Enligt den rekommendation som nämnden för handelskutym inom livsmedelskedjan gav den 23 januari 2018 ska utgångspunkten för avtalsförhållandena inom livsmedelskedjan vara skriftliga avtal. Särskilt när en affärsförbindelse sträcker sig över en lång tid ska det alltid upprättas ett skriftligt avtal mellan avtalsparterna. I sådana fall ska det ingås ett skriftligt avtal även om den andra parten inte ens förstår att kräva ett sådant.

Nämnden uppger att det vid utredningar av praxis inom branschen har framgått att man ibland under en pågående affär medvetet låter bli att slå fast villkoren för den. Situationen kan t.ex. vara den att köparen, som ofta är den starkare parten i avtalsförhållandet, föreslår sina egna standardvillkor för säljaren, men säljaren vill inte förbinda sig till dem och köparen vill inte frångå sina standardvillkor. Då kan det leda till att man ändå inleder handeln, men de avtalsvillkor som ska tillämpas på avtalsförhållandet förblir oklara. Också i dessa fall är ett avtal mellan parterna i sig giltigt, och vid eventuella meningsskiljaktigheter avgörs avtalets innehåll genom en tolkning av avtalet. Nämnden anser att ett sådant förfarande inte är önskvärt och att den starkare parten i ett avtalsförhållande i regel bör se till att de avtalsvillkor som tillämpas är klara och entydiga.

Nämnden betonade i sin rekommendation att avtalet utgör grunden för hela värdekedjan. När ett avtal har ingåtts får det inte ändras ensidigt. Avtalsparterna har rätt att lita på att villkoren i avtalet inte ensidigt försämras till den enas nackdel. Nämnden gav som exempel på praxis som strider mot god affärssed ett förfarande där köparen av en vara ber säljaren att ta tillbaka produkten eftersom köparen inte har fått den såld eller där köparen ensidigt meddelar att det pris som betalas för produkten blir lägre än det ursprungligen avtalade eftersom åtgången har varit dålig. Ett avtal kan ändras i efterhand men det förutsätter att båda avtalsparterna godkänner ändringen. Ett avtal kan i sig behöva ändras i efterhand i och med att förhållandena förändras i dagens dynamiska omvärld. God affärssed förutsätter ändå att den avtalspart som har den starkare förhandlingspositionen inte ensidigt kan bestämma hur avtalet ändras.

Enligt den nämnda rekommendationen ska avtalsparterna genom villkoren i avtalet dela på den kommersiella risk som är förknippad med affärsförbindelsen. När avtalet har ingåtts ska avtalsparterna kunna bygga upp sin affärsverksamhet enligt det och kunna lita på att riskfördelningen inte ensidigt ändras i efterhand. Därför ska det i ett avtal särskilt anges t.ex. de situationer där en vara kan lämnas tillbaka till säljaren (hävning av köp) och de förfaranden som gäller då samt de förfaranden och tidtabeller som ska gälla vid justering av priserna i efterhand. Sådana här avtalsvillkor som gäller ändring av avtalet i efterhand är i regel tillåtna, men nämnden påpekar att skälighetsprincipen råder inom avtalsrätten i Finland. Om villkor som gäller ändring av ett avtal i efterhand är i obalans på ett sådant sätt att de klart gynnar den avtalspart som har den starkare förhandlingspositionen, kan avtalet bli oskäligt.

2.2 Den internationella utvecklingen samt lagstiftningen i utlandet och i EU

2.2.1 Regleringen i EU av affärsmetoderna inom livsmedelskedjan

Otillbörliga affärsmetoder mellan företag i livsmedelskedjan och bekämpningen av dem har diskuterats inom EU allt sedan 2003. Flera EU-utredningar har visat att orättvisa affärsmetoder förekommer i alla avtalsförhållanden inom livsmedelskedjan. Efter 2009 har kommissionen gett tre meddelanden där man har koncentrerat sig på livsmedelskedjan, också på osund praxis inom handeln.

Det av kommissionen ledda högnivåforumet för en bättre fungerande livsmedelsförsörjningskedja (The High Level Forum For Better Functioning Food Supply Chain, HLF) inrättades 2010. Som ett resultat av HLF:s verksamhet utformade sju organisationer på EU-nivå 2013 det s.k. leverantörskedjeinitiativet (Supply Chain Initiative, SCI). SCI är ett frivilligt initiativ som enskilda företag kan ansluta sig till om de iakttar principerna för god affärsred. Inom ramen för initiativet kan tvister mellan enskilda parter avgöras genom medling och skiljedom. För att förebygga otillbörliga affärsmetoder inriktas genomföranderamen på organisatoriska krav på företagsnivå, inbegripet utbildning av personal och förmåga att delta i de tvistlösningsmekanismer som anges i ramen. Överträdelser av dessa krav kan medföra att företaget utesluts från initiativet, men inga andra påföljder bestäms inom ramen för det.

För tillsynen över att SCI iakttas och för tvistlösning samt för utveckling och administration svarar en styrgrupp bestående av olika intresseorganisationer som företrädare aktörer i livsmedelskedjan på EU-nivå. Företrädare för livsmedelsindustrin, detaljhandeln och partihandeln har anslutit sig till initiativet. Däremot är odlarna och de små köttförädlingsföretagens intresseorganisation inte med. Inom ramen för SCI har det senare upprättats nationella självregleringssystem i åtminstone Belgien, Nederländerna, Tyskland och Finland.

I januari 2016 offentliggjorde kommissionen en rapport där man utvärderade det frivilliga leverantörskedjeinitiativet och de regelverk som införts i 20 medlemsländer för att motarbeta otillbörliga affärsmetoder. Kommissionen lade i sin rapport fram flera rekommendationer som är avsedda att göra både det frivilliga leverantörskedjeinitiativet och de nationella systemen effektivare, och den förband sig att före utgången av sin mandatperiod återigen se om arbetet med att ta itu med otillbörliga affärsmetoder bör göras på EU-nivå eller inte. Förväntningarna på en förbättring av situationen har emellertid inte infriats helt och hållet.

Europaparlamentet antog i juni 2016 en resolution där kommissionen uppmanades att lägga fram ett förslag till unionslagstiftning om otillbörliga handelsmetoder. I september 2016 antog *Europeiska ekonomiska och sociala kommittén* en rapport där den uppmanade kommissionen och medlemsstaterna att snabbt vidta åtgärder mot otillbörliga handelsmetoder genom att införa ett harmoniserat EU-nätverk av tillsynsmyndigheter för att skapa lika konkurrensvillkor inom hela den inre marknaden. I november 2016 rekommenderade den av kommissionen utsedda oberoende *arbetsgruppen för jordbruksmarknader* (the Agricultural Markets Task Force, AMTF) i sin rapport EU-lagstiftning om otillbörliga affärsmetoder, öppenhet på marknaden och samarbete mellan producenterna. I december 2016 uppmanade rådet kommissionen att genomföra en konsekvensbedömning i syfte att föreslå unionslagstiftning eller icke-lagstiftande åtgärder för att motverka otillbörliga handelsmetoder. Rådet begärde också en mer heltäckande sammanställning och publicering av prisuppgifter för en uppföljning av marknadssituationen samt ytterligare klarhet i användningen av undantag från konkurrenslagstiftningen när det gäller producentorganisationer och kooperativ.

Under perioden 17.7—20.12.2017 genomförde kommissionen en process för samråd med berörda parter och bad dem komma med kommentarer om bl.a. förekomsten av otillbörliga handelsmetoder och behovet av åtgärder från EU. I såväl den preliminära konsekvensbedömningen som vid det öppna offentliga samrådet ansåg ca 90 procent av de svarande att det förekommer otillbörliga handelsmetoder inom livsmedelskedjan, och största delen ansåg att det krävs åtgärder på EU-nivå för att lösa problemet. Av de berörda parterna var det bara detalj-

handelsbranschen som var av annan åsikt. Processen för samråd med berörda parter omfattade också separata, riktade frågeformulär till företag, konsumentorganisationer och myndigheter i medlemsländerna. Dessutom ordnade kommissionen tillsammans med gemensamma forskningscentrumet (JCR) en akademisk workshop för experter, flera särskilda möten med berörda parter och två föredragningar i grupper för civil dialog.

Direktivförslaget

Kommissionen antog den 12 april 2018 sitt förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om otillbörliga handelsmetoder mellan företag i livsmedelskedjan COM(2018) 173 final. Detta var kommissionens andra åtgärd för att försöka förbättra odlarnas ställning. Den första vidtogs i samband med omnibuspaketet då artikel 168 i marknadsordningsförordningen ändrades så att en producent eller producentorganisation vid handel med jordbruksprodukter direkt får kräva ett skriftligt avtal om den första köparen är ett företag som är större än medelstort. Som tredje åtgärd kommer kommissionen redan i år att lägga fram ett separat förslag om öppenhet på marknaden.

Direktivförslaget syftar till att stävja otillbörliga handelsmetoder som beror på skillnader i förhandlingsposition inom livsmedelskedjan. Specifika mål är att bibehålla marknadsstabilitet, förbättra jordbruksproducenternas inkomster och förbättra jordbrukets konkurrenskraft. Kommissionens förslag är ett svar på Europaparlamentets, rådets och Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs krav på åtgärder mot otillbörliga affärsmetoder.

Enligt förslaget ska direktivet vara tillämpligt på vissa otillbörliga handelsmetoder som förekommer när en leverantör som är ett litet eller medelstort företag säljer livsmedelsprodukter till en köpare som är större än ett medelstort företag. Genom förslaget inrättas en minimiförteckning över förbjudna otillbörliga handelsmetoder mellan köpare och leverantörer i livsmedelskedjan och fastställs minimiregler för genomförandet av förbuden och för samordningen mellan tillsynsmyndigheterna.

Förslaget innehåller en förteckning över handelsmetoder som medlemsstaterna ska förbjuda så att det inte går att avtala på något annat sätt om dem. Dessutom finns det en förteckning över handelsmetoder som medlemsstaterna ska förbjuda om inte parterna klart och tydligt kommit överens om dem vid ingången av leveransavtalet. Enligt förslaget ska varje medlemsstat utse en tillsynsmyndighet som på nationell nivå ska genomföra de fastställda förbuden. Tillsynsmyndigheten ska kunna sekretessbelägga klagomål. Leverantörer, producentorganisationer som företräder dem och sammanslutningar av producentorganisationer ska ha rätt att lämna in klagomål. Tillsynsmyndigheten ska ha befogenheter att inleda och genomföra undersökningar på eget initiativ eller på grundval av ett klagomål, samla in uppgifter, fatta beslut om överträdelser av förbuden och kräva att köparen upphör med den förbjudna handelsmetoden. Tillsynsmyndigheten kan enligt förslaget också förelägga böter och offentliggöra sina beslut i avskräckande syfte.

På ministerrådets möte den 16 april stödde 26 medlemsländer förslaget. Flera medlemsländer har krävt att tillämpningsområdet utvidgas och reglerna blir strängare än vad som föreslagits. Förslaget ska behandlas i rådets arbetsgrupp. I Europaparlamentet svarar Utskottet för jordbruk och landsbygdens utveckling (AGRI) för huvudförhandlingen i fråga om förslaget. Direktivet föreslås nu träda i kraft senare än den föreslagna lagen.

2.2.2 Lagstiftningen i vissa EU-länder

På EU-nivå finns det, med undantag för det frivilliga SCI-initiativet, tills vidare ingen egentlig lagstiftning som motverkar otillbörliga handelsmetoder mellan företagare inom livsmedels-

kedjan. Flera medlemsländer har därför infört nationella arrangemang, bl.a. särskild lagstiftning, ändringar i konkurrenslagstiftningen och frivilliga nationella självregleringssystem.

I den konsekvensanalys som finns i kommissionens direktivförslag hade man granskat medlemsländernas nationella lagstiftning. Enligt den har tjugo medlemsländer särskild lagstiftning om otillbörliga handelsmetoder: Österrike, Bulgarien, Kroatien, Cypern, Tjeckien, Frankrike, Tyskland, Grekland, Ungern, Irland, Italien, Lettland, Litauen, Polen, Portugal, Rumänien, Slovakien, Slovenien, Spanien och Storbritannien. En del medlemsländer (Belgien, Danmark, Finland och Sverige) har lagstiftning med ett begränsat tillämpningsområde och närmast ett konsumentperspektiv. I Finland har den tidigare nämnda 4 a § i konkurrenslagen utfärdats. I den föreskrivs det när en aktör inom dagligvaruhandeln ska anses ha en dominerande marknadsställning. Nederländerna, Luxemburg, Malta och Estland har ingen nationell lagstiftning på området.

Den nationella särskilda lagstiftningen är mycket olika i de olika medlemsländerna. I 12 av medlemsländerna gäller lagstiftningen i fråga handel med jordbruksprodukter (Bulgarien, Kroatien, Tjeckien, Ungern, Irland, Italien, Polen, Rumänien, Slovakien, Slovenien, Spanien och Storbritannien). I de övriga gäller den särskilda lagstiftningen alla sektorer. I de flesta medlemsländerna gäller reglerna för hela livsmedelskedjan, men i fem (Litauen, Tjeckien, Ungern, Irland och Storbritannien) gäller de bara för handeln.

Lagstiftningen i medlemsländerna skiljer sig åt också i fråga om bestämmelserna om förbjudna affärsmetoder, behöriga myndigheter och påföljder. I Tyskland tillämpas en allmän klausul som förbjuder otillbörliga affärsmetoder, i Rumänien och Portugal räknas förbjudna affärsmetoder upp i lagstiftningen och i de övriga länderna är otillbörliga affärsmetoder förbjudna såväl generellt som genom förteckningar över exempel på förbjuden praxis. Behörig myndighet är en konkurrensmyndighet, en konsumentmyndighet, jordbruksministeriet eller ett ämbetsverk, och i Storbritannien en ombudsman för dagligvaruhandeln. I länder med enbart begränsad lagstiftning (Belgien, Danmark, Finland och Sverige) behandlas ärendena i domstol. De behöriga myndigheterna har oftast befogenheter att både undersöka fall och meddela påföljder. I vissa medlemsländer, såsom Irland och Frankrike, bestäms påföljderna i domstol.

Nedan följer en närmare presentation av de modeller för nationell lagstiftning som har införts i Storbritannien, Irland och Spanien, och som har granskats också i samband med konkurrenslagsarbetsgruppen. Arbetsgruppens slutsats var att modellerna inte som sådana är lämpliga för Finland. Däremot behandlade arbetsgruppen inte till vilka delar modellerna kunde passa i Finland. Dessutom kommer den särskilda lagstiftningen i Slovenien, Tjeckien och Frankrike att presenteras.

Storbritannien

Storbritannien har en uppförandekod för dagligvaruhandeln (Groceries Supply Code of Practice). Den tillämpas endast på förhållandena mellan dagligvaruhandeln och direkta varuleverantörer och inte alls på avtalsförhållandena mellan jordbruksproducenter och industri. I förhållandena mellan producenterna och handeln gäller koden bara de tio största aktörerna inom dagligvaruhandeln, med en omsättning på mer än en miljard pund. Regleringens tillämpningsområde omfattar således bara delvis de avtal som producenterna ingår.

Den brittiska modellen innehåller bl.a. bestämmelser om obligatoriska skriftliga avtal och förbud mot retroaktiva avtal, tröskelavgifter och hyllavgifter samt bestämmelser om att betalningarna ska göras i tid och att det går att ta betalt för svinn bara i enlighet med det som står i avtalet. De flesta bestämmelserna ser ut att motsvara de fyra nämnda definitionerna av praxis som strider mot god affärssed.

RP 121/2018 rd

Behörig myndighet i Storbritannien är en ombudsman för dagligvaruhandeln som har till uppgift att lösa tvister mellan de stora dagligvaruaktörerna och deras varuleverantörer. De stora dagligvaruaktörerna betalar ombudsmannens verksamhet. Ombudsmannen kan medla i en tvist på begäran av en varuleverantör eller dagligvaruaktör. Ombudsmannens beslut är bindande för parterna, och beslutet kan innebära en gottgörelse eller ersättning till varuleverantören.

Ombudsmannen kan begära upplysningar om dagligvaruaktörernas tillvägagångssätt. De upplysningar som varuleverantörerna ger ombudsmannen är sekretessbelagda, och lagstiftningen förpliktar denne att värna om informationskällornas anonymitet. Också andra än varuleverantörer får informera ombudsmannen om sina observationer. Ombudsmannen diskuterar praxis som denne har fått vetskap om med dem som ansvarar för att koden följs inom dagligvaruhandeln (Code Compliance Officers). Tanken är att ombudsmannen på det sättet ska få dagligvaruhandeln att ändra på felaktig praxis. Ombudsmannen kan diskutera med en av de stora dagligvaruaktörerna eller med alla tio. Ombudsmannen ska se till att dessa inte får veta varifrån informationen kommer. Code Compliance Officers är självständiga och inte beroende av dagligvaruaktören i fråga.

Ombudsmannen kan också göra självständiga undersökningar t.ex. om han eller hon har fått information som gäller en enskild dagligvaruaktör. Om aktören i fråga ser ut att bryta mot principer och regler kan ombudsmannen undersöka saken och be om upplysningar. Ombudsmannen får ge rekommendationer. Hittills har tre rekommendationer getts, och de gällde hyllavgifter, extra avgifter och tröskelpengar.

Inom systemet i Storbritannien grundar sig garantin för anonymitet således på att affärerna företräds av en oberoende aktör. Ombudsmannens beslut är bindande för parterna, och beslutet kan innebära en gottgörelse eller ersättning till varuleverantören. Ombudsmannen för dagligvaruhandeln har rätt att utfärda böter till ett maximibelopp av 1 procent av dagligvaruaktörens omsättning i Storbritannien. Besluten offentliggörs också.

I juli 2017 offentliggjordes ministeriets (Department for Business, Energy & Industrial Strategy) rapport om ombudsmannens verksamhet åren 2013—2016 som baserade sig på offentligt samråd. Enligt rapporten har ombudsmannens verksamhet varit effektiv, och det finns inte skäl att lägga ned verksamheten eller överföra den på någon annan myndighet. Ombudsmannen för dagligvaruhandeln har varit nyttig och något officiellt skiljeförfarande har inte nödvändigtvis behövts för att lösa problemen eftersom ombudsmannen har kunnat medla mellan leverantörerna och dagligvaruaktörerna. Under verksamhetsperioden har det förekommit en undersökning och fyra skiljeförfaranden. Merparten av de svarande hade också sett ombudsmannens bemyndigande att förelägga böter som något positivt. Affärerna hade i början uttryckt oro över att ombudsmannen skulle öka den administrativa bördan och att handeln skulle förhindras eller begränsas, men så har det inte gått. I rapporten konstaterades det att de största utmaningarna för en verksamhet enligt uppförandekoden för dagligvaruhandeln är att varuleverantörerna inte känner till koden eller ombudsmannen samt att leverantörerna är ovilliga att anmäla brott mot koden av rädsla för kommersiella påföljder, särskilt att de ska gå miste om avtal.

Irland

I Irland har det utfärdats en förordning om dagligvaruhandeln (Grocery Regulation) som trädde i kraft den 30 april 2016. Den tillämpas på företag med en global omsättning på mer än 50 miljoner euro av livsmedelshandeln. Förordningen tillämpas enbart på dagligvaruhandeln, partihandeln och direkta varuleverantörers avtalsförhållanden. Bestämmelserna skyddar inte

RP 121/2018 rd

indirekta varuleverantörer. Jordbruksproducenternas avtalsförhållanden med industrin ingår således inte i förordningens tillämpningsområde.

I förordningen anges det hur dagligvaruhandeln och partihandeln ska agera och vad som är förbjudet. Enligt förordningen ska det t.ex. upprättas skriftliga avtal på lättläst språk, och ett avtal får inte ändras, sägas upp eller förnyas om det inte noggrant har angetts när och hur det ska göras. Dessa åtgärder meddelas skriftligen inom en tid som enligt avtalet är tillräcklig.

Enligt förordningen ska betalning ske inom 30 dagar, om inte något annat har avtalats. Det är förbjudet att ta ut hyllavgifter och att ta betalt för svinn eller för produkter som har minskat eller försvunnit på grund av snatteri eller bokföringsfel, om det inte har avtalats om detta. Tröskelavgifter är tillåtna endast i undantagsfall (en ny produkt och faktiska kostnader). Det är tillåtet att ta betalt för kampanjer endast om det ingår i avtalet (varuleverantören ska informeras om kampanjens längd och eventuella upprepning och om mängden varor). En varuleverantör får inte tvingas att köpa förpackningar, transporter eller likande av en viss tredje part, om det inte har förekommit kvalitetsproblem eller den föreslagna tredje parten inte skulle ha varit billigare. Det är inte heller tillåtet att ta betalt för reklamkampanjer eller särskild visning av varor i affärens lokaler. Det är förbjudet att kräva marknadsföringspengar om det inte har avtalats om sådana.

Tillsynen ska skötas av konkurrens- och konsumentmyndigheten (CCPS), som kan undersöka klagomål och kräva att en enskild aktör inom dagligvaruhandeln eller partihandeln iakttar förordningen (Contravention Notice). CCPS kan också inleda en process mot en sådan aktör, om denne inte har iakttagit kraven enligt förordningen. Domstolen kan förelägga böter på 3 000 — 100 000 euro. Fängelsestraff är också möjliga. Dessutom kan en varuleverantör i domstol yrka på skadestånd av en aktör inom dagligvaruhandeln eller partihandeln. De aktörer inom parti- och dagligvaruhandeln som omfattas av förordningen ska utbilda sin personal och utse en person (liaison officer) som sköter kontakterna med och årligen rapporterar till CCPS.

Spanien

I Spanien utfärdades en lag om livsmedelskedjan i augusti 2013, och den uppdaterades senast i februari 2015. Tillämpningsområdet omfattar alla aktörer inom livsmedelskedjan, från produktion till distribution av livsmedel. Varor som medlemmar av ett kooperativ distribuerar till det egna kooperativet ingår emellertid inte i tillämpningsområdet. Lagstiftningen har bestämmelser om obligatorisk praxis, t.ex. skriftliga avtal. I avtalen ska priser och betalningsvillkor nämnas. Dessutom definieras orättvisa affärsmetoder i lagen. Orättvist, och därmed förbjudet, är det bl.a. att ändra på avtal genom ensidiga meddelanden eller att kräva att den andra parten lämnar ut affärshemligheter eller annan information om sin affärsverksamhet.

Lagens krav på avtalens minimiinhåll gäller inte avtal till ett värde av mindre än 2 500 euro. Aktörerna inom livsmedelskedjan ska iaktta de minimikrav som ställs på avtalen, om den ena parten är ett litet eller medelstort företag och den andra inte, om den ena parten är en jordbruksproducent eller om den ena parten är ekonomiskt beroende av den andra (faktureringen uppgår till minst 30 procent av omsättningen). Lagen har också bestämmelser om sanktioner, vars belopp varierar från 3 000 euro upp till en miljon euro beroende på hur allvarlig förseelsen är. Exempelvis räknas avsaknaden av skriftligt avtal som den starkare partens förseelse. Besluten offentliggörs.

I Spanien är den behöriga myndigheten antingen en myndighet inom en autonom region eller en statlig myndighet, beroende på den geografiska utsträckningen av den orättvisa affärsmetoden. För tillsynen över efterlevnaden av lagstiftningen och för verkställigheten av strafförfarandet svarar Food Information and Control Agency (AICA), där över 80 personer arbetar.

AICA har undersökt långt över hundra fall. Största delen av klagomålen har kommit från jordbruksproducenternas organisationer och regionala myndigheter. AICA ha en rådgivande nämnd som består av företrädare för hela livsmedelskedjan och olika myndigheter (Advisory Board). Tjänsteinnehavarna på AICA har omfattande rättigheter att utföra olika kontroller och undersökningar. Genom lagen om livsmedelskedjan inrättades också Food Supply Chain Observatory, som har till uppdrag att undersöka och utvärdera verkställigheten av lagstiftningen.

Spanien har också ett självregleringssystem som är frivilligt för aktörerna. Företrädare för aktörerna inom livsmedelskedjan och företrädare för statsförvaltningen undertecknade ett regelverk för hela livsmedelskedjan i november 2015. Där anges de grundläggande principerna för avtalsförhållandena, och det tas ställning bl.a. till riskfördelningen och balansen inom avtalsförhållandena och till principerna för samarbete och hållbar utveckling. Aktörerna inom livsmedelskedjan upprättade samtidigt ett system för medling och tvistlösning som grundar sig på självreglering. De företag som är medlemmar ska också införa ett eget internt tvistlösningssystem. Dessutom har det bildats en frivillig kommitté som ska övervaka regelverket. I kommitténs uppgifter ingår det att tolka regelverket och lösa tvister. Kommitténs beslut är inte bindande för parterna, om de inte har avtalat om detta i förväg.

Slovenien

I Slovenien undertecknades 2011 ett avtal mellan aktörerna inom livsmedelskedjan om ett frivilligt regelverk för god affärssed (The Code of Good Business Practices of the Stakeholders in the Agri-Food Chain). Avtalet ingicks mellan föreningar som företräder kooperativ, producenter, mindre butiker, livsmedelsförädlingsindustrin och handeln. I avtalet förband sig aktörerna att ingå avtalen skriftligen, respektera avtalade leveransvillkor och betalningstider och att som parter i avtalen inte göra ensidiga, retroaktiva ändringar i avtalsvillkoren.

En lag om livsmedelskedjan (Act on Changes and Amendments to the Agricultural Act) trädde i kraft 2014. I den nya lagen inrättades det en tjänst som ombudsman, föreskrevs det om sanktioner, slogs konkurrensmyndighetens (Competition Protection Agency) roll fast och föreskrevs det om betalningstider. Ombudsmannen ska styra livsmedelsaktörernas handlande, offentliggöra exempel på god affärssed och informera om fall som han eller hon observerar. Ombudsmannen sammanställer varje år rapporter och lämnar regeringen förslag till behövliga åtgärder samt anmäler orättvisa affärsmetoder till konkurrensmyndigheten.

Enligt lagen är osunda affärsmetoder praxis enligt vilken den ena parten utnyttjar sin dominerande marknadsställning. Sådan praxis är t.ex. alltför långa betalningstider, krav på extra betalning eller rabatter, krav på deltagande i marknadsföring eller andra kostnader, orättvisa leveranstider och återlämnande av osålda produkter. Konkurrensmyndigheten övervakar olaglig praxis. Den kan förelägga böter på högst 18 000 euro, om en part med en dominerande marknadsställning inte gör en betalning inom utsatt tid eller tillämpar osunda affärsmetoder.

Kraven håller på att skärpas eftersom det efter lagens ikraftträdande upptäcktes ny praxis som stred mot god affärssed inom livsmedelskedjan. Utöver det allmänna förbudet mot förfaranden som strider mot god affärssed är det meningen att göra upp en lista över orättvisa affärsmetoder. Dessutom är avsikten att utvidga konkurrensmyndighetens befogenheter så att denna bättre kan ingripa i praxis. Vid lagreformen är det meningen att ändra definitionen av dominerande marknadsställning så att en aktör anses ha en dominerande marknadsställning, om dess årsomsättning är 25 miljoner euro eller om den starkare partens omsättning är tio gånger så stor som den svagares. Ett bolag med en dominerande marknadsställning ska dokumentera förhandlingsprocessen, och bolaget är ansvarigt för övervakningen.

RP 121/2018 rd

I samband med reformen blir skriftliga avtal obligatoriska. I avtalen ska priset, produktmängden, avtalets giltighetstid, tidsfristerna för betalningarna, leveranssättet och förfarandena vid force majeure nämnas. Bötesstraff kommer att föreläggas enligt företagets årsomsättning.

Tjeckien

I Tjeckien trädde 2009 en lag i kraft (Act No 395/2009 on Significant Market Power in the Sale of Agricultural and Food Products and Abuse Thereof) som var avsedd att skydda varuleverantörer mot dagligvarukedjornas orättvisa affärsmetoder. År 2016 utökades lagen med bestämmelser om sådana omsättningsgränser i anslutning till försäljningen av livsmedel som om de överskreds innebar att köparen (en detaljhandelskedja) ansågs ha en dominerande marknadsställning. Lagen innehåller också bestämmelser om en maximigräns för betalningar som varuleverantörer gör till detaljhandelskedjan (3 procent av årsomsättningen) t.ex. i fråga om reklamtjänster, avgifter, broschyrer, rabatter och stöd för marknadsföring.

Lagen förutsätter skriftliga avtal, förbjuder missbruk av dominerande marknadsställning och innehåller en förteckning över praxis som räknas som orättvisa affärsmetoder. Som sådana betraktas t.ex. missbruk av ett ekonomiskt beroende, klausuler om ansvarsfrihet, missbruk av konfidentiell information och orättvis överföring av ekonomiska risker. Böter får föreläggas till ett belopp som utgör högst 10 procent av värdet av köparens nettoförsäljning under de 12 senaste månaderna. Behörig myndighet är konkurrensmyndigheten (Office for the Protection of Competition), som behandlar klagomål, utför undersökningar och beslutar om brott mot lagen och om påföljder. Besluten offentliggörs i konkurrensmyndighetens årsrapport eller på myndighetens webbplats.

Frankrike

Den franska lagen om handelsrätt (Commercial code) omfattar jordbruksprodukter och livsmedel. Den innehåller bl.a. bestämmelser om skriftliga avtal, förbud mot missbruk av en dominerande ställning, avslutande av avtal utan grund och osunda affärsmetoder.

Behörig myndighet i Frankrike är Direction Generale de la Concurrence, de la Consommation et de la Repression des Fraudes, DGCCRF, som lyder under ekonomiministeriet. Orättvisa affärsmetoder övervakas av Commission d'Examen des Pratiques Commerciales, CEPS. Den behöriga myndigheten kan inleda en rättsprocess, men böter kan bara föreläggas av konkurrensmyndigheten och beslut om verksamhetsförbud fattas i domstol. Enskilda kan föreläggas administrativa böter till ett belopp av högst 75 000 euro och företag högst 375 000 euro. Civilrättsliga böter kan föreläggas till ett belopp av högst 5 miljoner euro. Domstolens beslut offentliggörs.

I Frankrike finns det också en ombudsman (médiateur), som inrättades i samband med att det stiftades en lag om modernisering av jordbruket och fisket (La loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche, LMEP 2010-874). En av ombudsmannens viktigaste uppgifter är att underlätta avtalsförhandlingar mellan olika aktörer inom livsmedelskedjan. Byrån finns i anslutning till jordbruksministeriet. Dess tjänster kan användas av producenter och köpare som upplever sina avtal som orättvisa eller otillbörligt tillämpade. Ombudsmannen kan ombes ingripa i avtalsförhandlingar. Beslut om inledande av medling fattas inom tio dagar.

Det viktigaste syftet med lagen om modernisering av jordbruket och fisket var att förbättra konsumenternas köpkraft genom att erbjuda dem produkter till ett så förmånligt pris som möjligt. Lagen har emellertid haft negativa konsekvenser för odlarnas ställning eftersom uppskattningsvis 60 procent av livsmedlen permanent säljs till nedsatt pris.

Därför inleddes 2017 en stor utredning av den allmänna situationen inom livsmedelsproduktionen och livsmedelssektorn (EGA-utredningen). Syftet var att utreda bl.a. hur man inom livsmedelsproduktionen och livsmedelsindustrin kan ge produkterna ett mervärde och balansera inkomstfördelningen mellan de olika aktörerna samt hur man kan garantera jordbrukarna en anständig lön för deras arbete. Sammanlagt 18 parter, inbegripet de viktigaste producent- och rådgivningsorganisationerna och de största affärskedjorna, har undertecknat en deklaration om att de förbinder sig till EGA-utredningens mål. I deklarationen uppmärksammas de negativa konsekvenserna av priskriget när det gäller jordbruksprodukter och utlovas förändringar i verksamheten för alla aktörers del, inom ramen för vad konkurrenslagstiftningen medger. I fortsättningen bestämmer köparna inom avtalssystemet inte längre centraliserat de årliga inköpspriserna, utan odlarna föreslår för köparna ett pris som beaktar produktionskostnaderna, och förhandlingar förs utifrån det.

I Frankrike har det beretts ett lagförslag som innebär att det blir förbjudet för livsmedelsaffärerna att sälja livsmedel med förlust och att detaljhandlarna måste betala leverantörerna minst 10 procent mer för produkterna än vad produktionskostnaderna har uppgått till.

2.2.3 Sammanfattning av medlemsländernas särskilda lagstiftning

Som en sammanfattning av de sex presenterade ländernas system kan det konstateras att bestämmelser om skriftliga avtal samt definitioner av och förbud mot förfaranden som strider mot god affärssed har utfärdats i alla dessa länder. I Slovenien är sådan reglering ännu bara under beredning. Krav på avtalens minimiinhåll har utfärdats åtminstone i Tjeckien och Spanien, och bestämmelser om detta planeras i Slovenien.

I Spanien tillämpas lagens krav i regel på alla aktörer inom livsmedelskedjan, från produktion till distribution av livsmedlen. Transporter, hotell- och restaurangverksamhet och leveranser till kooperativ från deras medlemmar har emellertid lämnats utanför tillämpningsområdet. Tillämpningsområdet för kraven på skriftliga avtal och avtalens minimiinhåll har begränsats till att gälla avtal som överskrider ett visst belopp. I tillämpningsområdet beaktas också den ena avtalspartens storlek i förhållande till och beroende av den andra parten. I Storbritannien och Irland gäller systemen de största dagligvaruaktörernas och de direkta varuleverantörernas avtalsförhållanden. I Slovenien och Frankrike tillämpas kraven på hela livsmedelskedjan. I Tjeckien gäller bestämmelserna handeln mellan odlare och andra leverantörer samt dagligvarukedjorna.

I Storbritannien, Slovenien och Frankrike har det inrättats en ombudsman för tillsynen över efterlevnaden av kraven och för systemet med god affärssed mer generellt. I Storbritannien är ombudsmannen självständig. Ombudsmannens verksamhet finansieras av de stora aktörer inom dagligvaruhandeln som regleringen gäller. I Slovenien anmäler ombudsmannen orättvisa affärsmetoder till konkurrensmyndigheterna. Den franska ombudsmannen finns i anslutning till jordbruksministeriet. I Spanien sköts myndighetsverksamheten i anslutning till iakttagandet av de föreskrivna kraven av jordbruks-, livsmedels- och miljöministeriet och av en myndighet som finns i anslutning till det. I Tjeckien och Irland sköts tillsynen av konkurrensmyndigheterna.

Bestämmelserna om förseelser och sättet att bestämma dessa varierar i de olika medlemsländerna. Sanktionerna är i regel böter vars storlek anges i euro eller i procent av företagets omsättning. I Irland kan straffet för förseelser emellertid också vara fängelse. Sanktionerna gäller i regel den part i affären som är starkare och har en dominerande marknadsställning. I Spanien räknas bl.a. avsaknaden av skriftligt avtal som den starkare partens förseelse. I Slovenien och Tjeckien meddelar konkurrensmyndigheterna sanktioner, och i Storbritannien har ombudsmannen och i Spanien AICA befogenheter att påföra straff. I Irland beslutar domstolen om

straffen, och i Frankrike kan konkurrensmyndigheten förelägga böter men domstolen beslutar om verksamhetsförbud.

2.3 Bedömning av nuläget

2.3.1 Problem som framkommit

Enligt de ovan presenterade utredningarna är det uppenbart att handelns förhandlingsposition i de flesta fall är stark i förhållande till de övriga finländska leden i livsmedelskedjan. Handelns ställning stärks bl.a. av möjligheten att importera och av handelns egna varumärken. I och med den allt hårdare priskonkurrensen inom detaljhandeln och handelns fria öppettider har hypermarketarnas marknadsandel blivit större och marginalerna inom kedjan stramats åt ytterligare. På grund av handelns starkare ställning råkar de övriga aktörerna i kedjan ibland i en oskäligen position där de måste anpassa sig efter priser som andra bestämmer.

Särskilt producenterna har ofta en svagare ställning än de övriga parterna eftersom antalet producenter är stort och det kommersiella samarbetet är ringa. Handelns starka ställning avspeglas hos producenterna huvudsakligen via industrin men till vissa delar också när handeln köper direkt av producenterna.

På grund av den strukturella obalansen i fråga om köparmakten finns det inom handeln med livsmedel en stor risk för att en stark förhandlingsposition missbrukas. Enligt de ovan presenterade utredningarna är det därför uppenbart att det inom kedjan förekommer missbruk av marknadsinflytandet.

Även om huvudregeln verkar vara att det upprättas skriftliga avtal, saknas sådana i en del av avtalsförhållandena. Ibland kan muntliga överenskommelser anses vara en smidigare modell, men då finns det också en risk för att den svagare parten inte vågar kräva att överenskommelsen dokumenteras skriftligen.

Det ser också ut att finnas problem med innehållet inom avtalspraxis. Alla väsentliga villkor dokumenteras inte, eller åtminstone inte tillräckligt noggrant, och då är det möjligt att ensidigt ändra avtalet. Intresset för att ingå avtal kan vara svagt eller så följs avtalen inte. Detta uppförande framkom i utredningarna särskilt i de fall då avtalet inte hade ingåtts skriftligen. Då är det besvärligt att bevisa ett avtalsbrott, och oklarheter i fråga om avtalets innehåll kan äventyra avtalsförhållandets fortsättning.

Av affärssedsutredningen framgår det också att det i avtalen mellan odlarna och livsmedelsföretagen kan hända att möjligheten att byta avtalspart begränsas. Den starkare parten kan också utan grund hota att säga upp avtalet eller låta bli att iaktta uppsägningstiden. Detta är särskilt problematiskt i de fall då det finns få alternativa marknadskanaler eller inga alls. Också i fråga om betalningstiderna framkom det vissa problem i utredningarna.

I utredningen om dagligvaruhandeln nämndes avgifter utan motprestation som ett problem. Oftast handlar det om marknadsföringsavgifter som säljaren inte upplever sig ha någon nytta av. Dessa avgifter av typen tröskelpengar utgör särskilt för små företag ett hinder för att de ska kunna ta sig in på marknaden. Sedan 4 a § fogades till konkurrenslagen och det därefter fördes diskussioner mellan handeln och Konkurrens- och konsumentverket har läget blivit bättre när det gäller tröskelpengar.

Utredningarna visar att det också verkar finnas problem i risköverföringen. De beställda kvantiteterna ändras med mycket kort varsel, och det krävs att partier som inte har blivit sålda köps tillbaka. Sådan praxis leder till minskade produktionsmängder och sporrar inte till att utveckla

och effektivisera produktionen. Det behövs tillräckligt noggranna överenskommelser om riskfördelning och återköp när avtalen upprättas.

Mellan industrin och handeln finns det misstankar om missbruk av konfidentiell information, t.ex. i anslutning till handelns egna varumärken. En sådan förtroendekris är till förfång för en effektiv verksamhet inom kedjan, och den leder till färre innovationer och minskar kedjans möjligheter att skapa ett mervärde för hela kedjan. Misstroendet ser också ut att hindra en effektiv tillämpning av självreglering inom kedjan när det gäller att bekämpa orättvisa affärsmetoder.

Turism- och restaurangbranschens ställning som köpare behandlades inte i utredningarna. Inga problem har framkommit inom den branschens avtalsförhållanden. Därför kan det vara motiverat att åtminstone delvis hålla denna bransch utanför den föreslagna regleringen.

2.3.2 Självreglering

Styrkan med självreglering anses vara att man via aktörernas åtaganden kan främja en verksamhetskultur som följer god affärssed, att systemet är smidigt och lösningarna snabba samt att det är billigare än rättsliga förfaranden, och via SCI har systemet också en stark europeisk förankring. Inkvarterings- och restaurangbranschen hör inte till systemet.

Det självregleringssystem som finns i anslutning till Centralhandelskammaren har förfaranden för behandling av praxis som strider mot god affärssed. Inkvarterings- och restaurangbranschen omfattas inte heller av verksamheten inom nämnden för handelskutym inom livsmedelskedjan. Ärendena behandlas i denna nämnd, som har upprättats för dessa ärenden. I fråga om nämnden bör det emellertid observeras att påföljden bara kan bli ett utlåtande om det konstateras att förfarandet strider mot god affärssed. Som det framgår av redogörelsen ovan kan ingen annan än en part begära att utlåtandet offentliggörs, och offentliggörandet är förknippat med prövningsrätt.

De rekommendationer som nämnden har gett den senaste tiden har visat att det förekommer problem med avtalsförhållandena inom livsmedelskedjan. Rekommendationerna är ett mycket bra tillägg när det gäller att föra fram problem i anslutning till avtalsförhållandena inom livsmedelskedjan och att styra in aktörerna på att iaktta god affärssed. Men det finns också problem i anslutning till rekommendationerna. Trots att nämnden t.ex. i sin rekommendation den 23 januari 2018 konstaterade att det vid utredningen av praxis inom branschen har framgått att man ibland under en pågående affär medvetet låter bli att slå fast handelsvillkoren, är det omöjligt att av rekommendationen sluta sig till observationens omfattning. De utlåtanden som nämnden hittills har gett i enskilda fall har inte varit offentliga och det saknas information om deras innehåll och om vem de gäller. Ett problem med rekommendationerna och utlåtandena är också att de inte är bindande för aktörerna. Nämndens rekommendation om skriftliga avtal innebär t.ex. ingen skyldighet att ingå skriftliga avtal.

Därför är det svårt att bedöma hur nämndens utlåtanden och rekommendationer påverkar verksamheten inom livsmedelskedjan. Det verkar som om ett system med självreglering inte nödvändigtvis är en tillräcklig åtgärd med tanke på en svagare avtalspart som har blivit föremål för ett förfarande som strider mot god affärssed.

I Finland försvagas systemet också av producentorganisationernas obundenhet och därigenom bristen på förtroende. Med tanke på tillförlitligheten kan det också vara problematiskt att verksamheten inom nämnden för handelskutym inom livsmedelskedjan för närvarande grundar sig på finansiering från två parter i kedjan, dvs. industrin och handeln. Med tanke på kontinuiteten

kan det dessutom vara problematiskt att beslut om finansieringen av nämnden, och således om nämndens verksamhet, fattas vartannat år.

Eftersom producentorganisationerna inte har gått med i systemet täcker det ur myndigheternas synvinkel inte verksamheten inom hela kedjan. Således kan det konstateras att ett system med självreglering inte ser ut att vara en tillräcklig lösning på problemen inom livsmedelskedjan eftersom de största problemen uttryckligen gäller producenternas ställning. Självreglering har ansetts vara otillräckligt också i vissa andra europeiska länder.

Därför är det skäl att granska vilka möjligheter det finns att lösa problemen med stöd av gällande lagstiftning.

2.3.3 Tillämpningen av konkurrenslagen

Enligt 1 § i konkurrenslagen är syftet med lagen att skydda en sund och fungerande ekonomisk konkurrens mot skadliga konkurrensbegränsningar. Vid tillämpningen av lagen ska det i synnerhet beaktas att marknadens verksamhetsbetingelser och friheten att idka näring skyddas så att också kunderna och konsumenterna kan dra nytta av konkurrensen.

Vid tillämpningen av lagen ska konkurrensmyndigheten beakta konsumenternas intressen. Detta betyder i regel att verkställighet och ingripanden inriktas på förfaranden som är till förfång för konsumenterna t.ex. i form av högre priser eller ett minskande produkturval. Däremot tillämpas lagen inte på enskilda tvistemål mellan näringsidkare eller på handelspartners godtyckliga förfaranden – om det inte samtidigt är fråga om ett förfarande som eventuellt är utslutande eller oskäligt utnyttjar en handelspartner – och tolkningen av dessa lyder inte under konkurrensmyndighetens behörighet.

Konkurrenslagen är således en allmän lag för marknadsövervakning, och syftet med den kan inte vara att bedöma avtal mellan enskilda företag inom en viss sektor med avseende på om dessa avtal följer god affärssed eller inte. Detta konstateras också i konkurrenslagsarbetsgruppens betänkande. Med stöd av konkurrenslagen är det emellertid möjligt att effektivt ingripa i den verksamhet som bedrivs av företag inom dagligvaruhandeln, när det handlar om missbruk av dominerande marknadsställning. Genom 4 a §, som gäller dagligvaruhandeln och fogades till lagen 2013, kan man betydligt lättare än tidigare ingripa i verksamhet som bedrivs av stora aktörer inom dagligvaruhandeln. Konkurrens- och konsumentverket har sedan 2013 regelbundet fört diskussioner med de största aktörerna inom dagligvaruhandeln om orosmoment när det gäller en fungerande konkurrens och krävt att dessa aktörer vidtar konkreta åtgärder för att livsmedelsmarknaden ska fungera bättre.

De åtgärder som Konkurrens- och konsumentverket har krävt har i stor utsträckning gällt de missförhållanden som framkom i utredningarna om dagligvaruhandeln och primärproduktionen. Missförhållanden konstaterades i förhållandena mellan dagligvaruhandeln och livsmedelsindustrin t.ex. när det gäller användningen av marknadsföringspengar utan motprestation som en del av en vedertagen affärssed inom branschen och kravet på återköp som en allmän form av risköverföring. Som problem inom primärproduktionen upplevdes avsaknaden av skriftliga avtal och, i anslutning till det, osäkra beställningar samt krav på ersättning för svinn och långa betalningstider. I utredningarna noterades jordbruksproducenternas svaga ställning i förhållande till de andra parterna i avtalen.

Till följd av diskussionerna mellan Konkurrens- och konsumentverket och handeln har aktörerna inom handeln uppgett sig ha ändrat sina tillvägagångssätt i en sådan riktning att risken för missbruk av dominerande marknadsställning och för eventuella lagstridigheter i verksamheten har minskat. Aktörerna inom handeln uppger att de har avstått från kraven på marknads-

föringspengar utan motprestation och på återköp av produkter som inte har blivit sålda, åtminstone i den omfattning som dessa fenomen framgick i utredningen om dagligvaruhandeln. Konkurrens- och konsumentverket förfogar över mycket omfattande kontrollbefogenheter och effektiva sanktioner när det bedömer eventuellt missbruk av dominerande marknadsställning i enskilda fall. Därför är det sannolikt att aktörerna inom handeln tar Konkurrens- och konsumentverkets krav på iakttagande av konkurrenslagen på allvar.

2.3.4 Den allmänna lagstiftningens tillämplighet

Enligt konkurrenslagsarbetsgruppen är företagarskyddslagen antagligen den allmänna lagstiftning som lämpar sig bäst för en bedömning av förhållandena mellan aktörerna inom livsmedelskedjan, för enligt dess 1 § 1 mom. får det i avtal mellan näringsidkare inte användas sådana villkor eller tillämpas någon sådan praxis som för de näringsidkare som är den andra parten i avtalen är oskäligen med beaktande av det behov av skydd som sistnämnda näringsidkare har till följd av sin svagare ställning samt övriga omständigheter som inverkar på saken.

I förarbetena till företagarskyddslagen (RP 39/1993 rd) sägs det bl.a. att oskäligen avtalsvillkor förekommer och att det t.ex. finns fall då bestämmelser i ett standardavtal som är avsedda att skydda den andra parten stryks när ett enskilt avtal ingås. Nya villkor som är oskäligen för den andra parten kan också tas in i avtalet. Också oskäligen uppsägningsklausuler förekommer i praktiken. I förarbetena påpekas det att också andra näringsidkare än de som kan jämföras med konsumenter eller arbetstagare i jämförelse med sin avtalspart kan vara i en så mycket svagare ställning att de kan anses behöva särskilt skydd mot oskäligen avtalsvillkor. Inom många branscher har näringsidkarna små eller inga möjligheter alls att välja sin avtalspart. I en sådan ställning befinner sig enligt förarbetena t.ex. många lantbruksföretagare.

Med beaktande av redogörelsen ovan för problemen inom livsmedelskedjan verkar det som om syftet med företagarskyddslagen är att lösa samma sorts problem som också förekommer för den svagare parten i avtalsförhållanden inom livsmedelskedjan. Företagarskyddslagen har visserligen inte tillämpats i praktiken på regleringen av livsmedelskedjan. Rättspraxis är ringa i anslutning till detta.

Ett villkors oskälighet har bedömts i förhållande till företagarskyddslagen i marknadsdomstolens lagakraftvunna avgörande MAO:42/10, som handlade om villkor i den starkare partens standardavtal som denna part hade erbjudit sig att ingå med frilansar. Där bedömdes det om de avtalsvillkor som gällde arvoden eller betalningar samt beställarens och assistentens rättigheter och skyldigheter var oskäligen för de frilansassistenter som var den andra parten i avtalen. Enligt avgörandet var villkoret inte oskäligt på det sätt som avses i företagarskyddslagen. Motiveringen till den lagen är till hjälp vid tolkningen av dess 1 §. Ett annat fall som gäller tillämpningen av företagarskyddslagen, och som är mer betydelsefullt med tanke på denna proposition, tas upp längre fram.

När det gäller 1 § i lagen om otillbörligt förfarande begränsas rättspraxis närmast till fall som gäller marknadsföring. I fallet HD:2004:32 bedömdes t.ex. lagens tillämpningsområde i fråga om marknadsföringen av produkter som kunde förväxlas med varandra. Rättspraxis har inget samband med aktörerna inom livsmedelskedjan men kan ändå vara av betydelse också med tanke på bedömningen av affärsmetoderna inom den.

Företagarskyddslagen, rättshandlingslagen och lagen om otillbörligt förfarande grundar sig på rätten för en avtalspart eller för ett företag som blir föremål för ett otillbörligt förfarande att väcka talan utan att någon myndighet ser till att frågan utreds. Enligt 5 kap. 2 § 1 mom. 6 punkten i lagen om rättegång i marknadsdomstolen (100/2013) har också en registrerad förening som bevakar näringsidkarnas intressen i ärenden som avses i företagarskyddslagen rätt att

väcka ett ärende. Detsamma gäller med stöd av 5 kap. 2 § 2 mom. i lagen om rättegång i marknadsdomstolen ärenden som avses i lagen om otillbörligt förfarande.

Det har också tagits ställning till företagarskyddslagens lämplighet i en rapport från den av arbets- och näringsministeriet ledda arbetsgruppen för bedömning av konkurrensreglerna för social- och hälsovårdsbranschen (30/2017). Enligt rapporten lämpar sig företagarskyddslagen på principiell nivå för att reglera verksamheten mellan företag som tillhandahåller social- och hälsovårdstjänster eftersom lagen förbjuder att oskäligen avtalsvillkor används mot en handelspartner i en svagare ställning. Företagarskyddslagen grundar sig, precis som rättshandlingslagen och lagen om otillbörligt förfarande, emellertid på rätten för ett företag som blir föremål för ett oskäligt förfarande att väcka talan utan att någon myndighet ser till att frågan utreds. Eftersom mindre företag sällan är redo för rättegångar mot sina större handelspartner, har lagarnas betydelse vid jämkningen av oskäligen villkor varit ringa. I rapporten sägs det att rättsmedlen enligt företagarskyddslagen, rättshandlingslagen och lagen om otillbörligt förfarande därför inte har bedömts tillräckligt med tanke på regeringens mål för skyddet av små företags verksamhetsförutsättningar på en marknad med direktvalstjänster.

Den allmänna lagstiftningen har således bestämmelser som kunde tillämpas på de problem som har framkommit, men den behöver kompletteras särskilt i fråga om myndigheternas verksamhet. Däremot omfattar den allmänna lagstiftningen inte de situationer som gäller avtalens skriftliga form och minimiinhåll, och som har konstaterats vålla problem inom livsmedelssektorn.

2.3.5 Behovet av ytterligare reglering

Med hänvisning till redogörelsen ovan verkar det som om systemet med självreglering inte kan anses vara en tillräcklig metod för att lösa de problem som har framkommit i anslutning till praxis inom livsmedelskedjan. Inte heller konkurrenslagstiftningen har setts som rätt redskap vid behandlingen av sådana förfaranden inom kedjan som strider mot god affärsed.

Den allmänna lagstiftningen har bestämmelser som lämpar sig för bedömning av och förbud mot oskäligen villkor och förfaranden och som också kunde täcka de regelringsbehov som har framkommit när det gäller affärsmetoder inom livsmedelskedjan. När det gäller den allmänna lagstiftningen har det emellertid konstaterats vara problematiskt att det inte finns någon myndighet som övervakar kraven i fråga särskilt inom livsmedelssektorn och som kunde se till att ett ärende blir utrett och vid behov förs till domstol med stöd av den allmänna lagstiftningen. Den allmänna lagstiftningen saknar också bestämmelser om avtalens skriftliga form och minimiinhåll.

Således finns det grunder för ytterligare bestämmelser om avtalsvillkor och praxis inom livsmedelskedjan.

2.3.6 Avtalens formbundenhet och minimiinhåll

Det verkar som om det i fråga om avtalen inom livsmedelssektorn behövs ett krav på skriftliga avtal för att skydda den svagare avtalsparten. Avsaknaden av skriftliga avtal kan ha ett flertal negativa effekter. Den kan t.ex. göra det lättare att ensidigt ändra avtalsvillkoren eller att meddela priset först efter leveransen eller försäljningen. På det hela taget kan avsaknaden av skriftliga avtal leda till att en part vars rätt har blivit kränkt i ett avtalsförhållande inte kan bevisa att den andra parten har gjort sig skyldig till avtalsbrott. Under sådana förhållanden är det också besvärligt att hänvisa till oskäligen avtalsvillkor. För att situationen ska kunna rättas till är det motiverat att avtalen med primärproducenterna i fortsättningen ingås skriftligen. Den

bedömningen gjordes också i utredningen om primärproduktionen. Skriftliga avtal skulle förhindra de negativa effekter som nämns ovan.

Som det framgår av redogörelsen ovan har man inom EU-lagstiftningen i samband med den s.k. omnibusreformen antagit de direkt tillämpliga artiklarna 148.1a och 168.1a i marknadsordningsförordningen. Enligt dem får en producent kräva att leverans av dess produkter till ett bearbetningsföretag eller en distributör ska omfattas av ett skriftligt avtal mellan parterna och/eller omfattas av ett skriftligt erbjudande om avtal från de första köparna och att de ska ha ett visst minimi innehåll. Bestämmelsen tillämpas om köparen är ett stort företag, dvs. har fler än 250 anställda. För leverantörer i svagare ställning är det emellertid problematiskt om de särskilt ska be en starkare part om ett skriftligt avtal. Med tanke på det vore det motiverat att avtal i regel alltid ska ingås skriftligen men att undantag kan göras.

Att på det sätt som det redogörs för ovan tillämpa kravet på skriftligt avtal bara i avtal med stora företag verkar inte vara tillräckligt. Om kravet enbart gällde avtal som jordbruksproducenter ingår med stora företag, dvs. företag som sysselsätter fler än 250 personer och vars omsättning överstiger 50 miljoner euro, skulle bestämmelsens tillämpningsområde bli mycket snävt på den finländska livsmedelsmarknaden. Därför är det motiverat att tillämpa kravet också på sådana avtal om handel med jordbruksprodukter som jordbruksproducenter ingår med medelstora företag, dvs. företag som sysselsätter fler än 50 personer. Aktörer som är mindre än det har i regel ingen sådan förhandlingsposition jämfört med producenten att ett krav på skriftliga avtal skulle vara motiverat.

Ett krav på skriftliga avtal är emellertid inte nödvändigtvis till någon nytta om avtalen inte omfattar frågor som är väsentliga för parterna. Detta har beaktats i EU:s lagstiftning. Om en medlemsstat kräver skriftliga avtal, ska avtalen enligt artikel 168 i marknadsordningsförordningen omfatta minst följande delar: det pris som ska betalas för leveransen, kvantiteten och kvaliteten på produkterna, tidpunkten för leveranserna, avtalets giltighetstid, uppsägningsklausuler, betalningsfrister och betalningsförfaranden, villkoren för hämtning eller leverans av jordbruksprodukterna och regler som är tillämpliga vid force majeure.

Att en producent vid handel med medelstora och stora företag alltid utan särskild begäran har rätt att få avtalet och de viktigaste villkoren i det skriftligen förbättras producentens möjligheter att vid behov återropa avtalsvillkoren. En skyldighet att skriva in de viktigaste villkoren utgör också ett hinder för ensidiga avtalsändringar och andra förfaranden som ska anses strida mot god affärssed. Detta betonas också i den rekommendation som nämnden för handelskutym inom livsmedelskedjan den 23 januari 2018 gav om skriftliga avtal och ensidiga ändringar av avtalen. Där sägs det också att den starkare parten i ett avtalsförhållande i regel bör se till att de avtalsvillkor som tillämpas är klara och entydiga. Också det talar för att ansvaret påförs köparen, som har en starkare ställning.

Av utredningen om primärproduktionen och affärssedsutredningen har det framgått att alla producenter inte ser skriftliga avtal som nödvändiga. Således vore det motiverat att också godkänna undantag från huvudregeln att skriftliga avtal är obligatoriska. Därför är det skäl att ge producenterna en möjlighet att avvika från dessa krav vid behov.

Kraven på skriftliga avtal har varit en del av självregleringssystemet inom branschen redan i flera år. Också enligt de principer för god affärssed som den nya nämnden för handelskutym inom livsmedelskedjan tillämpar ska avtalen upprättas skriftligen om den ena avtalsparten föreslår det, och i avtalen ska åtminstone avtalets giltighetstid, avtalsparternas rättigheter och skyldigheter, prissättningen, betalnings- och leveransvillkoren samt uppsägningsstiden och uppsägningsvillkoren nämnas.

Införandet av en bestämmelse om obligatoriska skriftliga avtal och om avtalens minimiinnehåll verkar således inte vara en särskilt betydande förändring med tanke på sakinnehållet. En sådan bestämmelse garanterar emellertid att den svagare parten i alla situationer har en möjlighet att få alla väsentliga avtalsvillkor i skriftlig form.

2.3.7 Villkor och förfaranden för avtal inom livsmedelskedjan

Enligt de ovan beskrivna utredningarna om avtalspraxis inom livsmedelskedjan verkar det finnas problem i anslutning till avsaknaden av skriftliga avtal och av vissa avtalsvillkor samt i anslutning till viss avtalspraxis. Särskilt de ensidiga ändringarna av villkoren ser ut att vara ett problem. Frågor som också togs upp i utredningarna var överföringen av risker med avtalen på den andra parten och betalningar utan motprestation.

Bestämmelser om förhållandena mellan näringsidkare finns för närvarande i flera allmänna lagar. Ovan redogörs det redan för 1 § i lagen om otillbörligt förfarande, enligt vilken det i näringsverksamhet inte får användas förfaranden som strider mot god affärssed eller annars är otillbörliga mot en annan näringsidkare, för bestämmelsen om jämkning av oskäligen villkor 36 § i rättshandlingslagen och för bestämmelsen om förbud mot oskäligen villkor i 1 § i företagskyddslagen. På jämkning av avtal om konsumtionsnyttigheter som ingåtts mellan konsumenter och näringsidkare tillämpas konsumentkyddslagen. Enligt 3 kap. 1 § i den lagen får näringsidkare vid utbud av konsumtionsnyttigheter inte använda avtalsvillkor som med beaktande av priset för en konsumtionsnyttighet och av övriga inverkan omständigheter bör anses som oskäligen mot konsumenterna. Dessutom kan det konstateras att t.ex. konkurrenslagen förbjuder missbruk av dominerande marknadsställning. Missbruk av dominerande marknadsställning kan innebära avtalsvillkor som binder den andra avtalsparten till ett fortlöpande avtal utan möjlighet att säga upp det eller förbjuder försäljning till andra aktörer.

När det gäller livsmedelssektorn skulle det också vara möjligt att som utgångspunkt för en definition av praxis som strider mot god affärssed ta de fyra huvudkategorier som anges i kommissionens rapport från 2016 om otillbörliga affärsmetoder, om det konstateras finnas ett behov av branschvisa regleringsåtgärder. De fyra huvudkategorierna är följande:

- a) Ena parten bör inte på ett felaktigt eller orättvist sätt fördela sina egna kostnader eller affärsrisker på den andra parten.
- b) Ena parten bör inte begära en fördel eller förmån av något slag från den andra parten utan att i gengäld erbjuda en tjänst motsvarande den fördelen eller förmånen.
- c) Ena parten bör inte göra avtalsförändringar som endast gynnar den ena parten eller är retroaktiva.
- d) Det ska inte vara tillåtet att på ett orättvist sätt avsluta ett avtalsförhållande eller att utan anledning hota att göra det.

Denna utgångspunkt godtas också i konkurrenslagsarbetsgruppens rapport. Där sägs det att om det ändå senare konstateras finnas ett behov av branschvisa regleringsåtgärder, är det möjligt att som utgångspunkt för en definition av praxis som strider mot god affärssed t.ex. ta de fyra huvudkategorier som anges i kommissionens rapport från januari 2016 om otillbörliga affärsmetoder.

Avtalsvillkor som strider mot god affärssed har beskrivits också i de principer för god affärssed som tillämpas av nämnden för handelskutym inom livsmedelskedjan, som finns i anslutning till Centralhandelskammaren. Enligt en utredning av frågan anses det med stöd av dessa

principer t.ex. vara fråga om praxis som strider mot god affärssed om det i ett avtal hänvisas till allmänna avtalsvillkor som inte finns som bilaga till avtalet och som är oskäligen för den andra parten, om påföljden av ett avtalsbrott för är oskäligt strängt för den andra parten i förhållande till den skada som har orsakats eller om avtalsvillkor ändras retroaktivt, ensidigt eller i övrigt på ett sätt som inte har avtalats. Dessa principer verkar i sak motsvara de principer som EU har utarbetat.

Som praxis som strider mot god affärssed betraktas det enligt de principer som nämnden för handelskutym inom livsmedelskedjan tillämpar också om en avtalspart säger upp avtalet utan att iaktta den avtalade uppsägningstiden, häver avtalet utan grundad anledning t.ex. för att den hävande partens egna försäljningsmål inte har uppfyllts, utan grundad anledning under avtalsförhandlingarna låter bli att lämna information som är av betydelse för den andra avtalsparten, utnyttjar eller för en tredje part yppar den andra partens affärshemligheter eller annan konfidentiell information för att få en konkurrensfördel eller hotar att häva avtalsförhållandet för att straffa en avtalspart som försvarar sina rättigheter eller annars åberopar avtalade villkor.

Praxis som strider mot god affärssed är det enligt principerna för nämnden för handelskutym inom livsmedelskedjan också om en part kräver säkerhet av en annan för den händelse att avkastningen inte blir den förväntade, kräver att den andra helt eller delvis betalar de egna marknadsföringskostnaderna eller tar betalt för att ta in en ny produkt i sortimentet och priset inte står i skälig proportion till risken. Det anses också strida mot god affärssed att ta betalt för en tjänst som man inte har avtalat om eller en vara som inte har levererats eller till ett belopp som helt uppenbart inte motsvarar tjänstens värde eller kostnaderna för den och som man inte har avtalat om.

2.3.8 Behörig myndighet vid behandlingen av missförhållanden inom livsmedelskedjan

Den gällande lagstiftningen saknar ett myndighetsförfarande som är avsett särskilt för behandlingen av missförhållanden inom livsmedelskedjan. Ingen myndighet har för närvarande en uppgift av detta slag. I de kommentarer som gavs i samband med utredarens rapport i anslutning till redogörelsen Mat 2030 har det föreslagits en ombudsman som finns i anslutning till någon myndighet och som har tillräckliga befogenheter att utreda problem med verksamheten inom livsmedelskedjan. En sådan funktion har inrättats också i vissa andra EU-länder enligt redogörelsen ovan. Ombudsmannen har olika uppgifter och behörighet i olika länder.

Den av jord- och skogsbruksministeriet den 5 oktober 2017 tillsatta arbetsgrupp som bereder livsmedelsmarknadslagstiftningen fick bl.a. i uppdrag att ange riktlinjerna för inrättandet av en särskild tjänst som livsmedelsombudsman samt ombudsmannens rättsliga ställning, uppgifter och placering. Ett jämförelseobjekt för inrättandet av ombudsmannatjänsten kan man hitta t.ex. i bestämmelserna om konsumentombudsmannen. Konsumentombudsmannens tillsyn inriktas särskilt på lagenligheten när det gäller marknadsföring, avtalsvillkor och indrivning. Det primära målet för konsumentombudsmannens verksamhet är att få ett företag som handlar lagstridigt att avstå från sitt förfarande eller att frivilligt ändra på det. För att konsumentombudsmannen ska kunna utreda om någon har brutit mot bestämmelserna, har det för de aktörer som regleringen gäller föreskrivits om en skyldighet att lämna uppgifter. Konsumentombudsmannen kan också förena skyldigheten att lämna uppgifter med vite eller hos domstol ansöka om föreläggande av vite. Bestämmelser om detta finns i lagen om Konkurrens- och konsumentverket (661/2012).

Även när det gäller livsmedelskedjan ser det ut att behövas en myndighet som vid behov kan utreda oskäligen villkor och oskälig praxis eller otillbörliga förfaranden. För att det ska vara möjligt behöver myndigheten ha tillräckliga metoder för att utreda och lösa de problem som framkommer.

2.3.9 Behandlingen av missförhållanden inom livsmedelskedjan

Med tanke på de omständigheter som det redogörs för ovan verkar det motiverat att myndigheten vid behov ska kunna övervaka och utreda missförhållanden som gäller affärsmetoderna inom livsmedelskedjan. Det vore naturligt att näringsidkarna ska ha rätt att väcka en utredning eftersom de ingår avtal och därför känner till eventuella problem. Dessutom kan det vara behövt att myndigheten på eget initiativ kan utreda ett problem som den upptäcker.

Kraven på skriftliga avtal och på avtalens minimiinhåll ser ut att vara synnerligen entydiga. Ett avtal har eller har inte ingåtts skriftligen. Inte heller verkar existensen av avtalsvillkor vara någon tolkningsfråga. Kravet gäller ju inte deras innehåll, utan enbart om avtal har ingåtts om omständigheterna i fråga eller inte. Att bedöma iakttagandet av krav av detta slag tycks vara så pass entydigt att det i princip inte ser ut att finnas något behov av domstolsbehandling i en situation där frågan kan utredas och avgöras av ombudsmannen. Därför föreslås det att ombudsmannen ska kunna besluta om dessa krav har överträtts.

Att förklara avtalet ogiltigt har inte ansetts vara en ändamålsenlig påföljd vid brott mot regleringen. Det har ansetts mer motiverat att ombudsmannen offentligt kan konstatera att kraven på formbundenhet eller minimiinhåll inte har iakttagits. Att ärendet blir offentligt bedöms ha en förebyggande verkan. I praktiken ska detta ske genom ombudsmannens anmärkning och offentliga varning.

Motsvarande bestämmelser har utfärdats i lagstiftningen om Finansinspektionen. Enligt förarbetena till den (RP 175/2002 rd) är offentlig anmärkning och offentlig varning användbara t.ex. i sådana fall då ett tillsynsobjekt eller någon som annars har en lagstadgad förpliktelse gör sig skyldig till en smärre, men från bevisningssynpunkt klar försummelse som inte är en straffbar gärning. Denna motivering ser ut att lämpa sig också för de bestämmelser om skriftliga avtal och avtalens minimiinhåll som nu behandlas. Också där är det fråga om en smärre, men från bevisningssynpunkt klar försummelse som inte är en straffbar gärning.

Bestämmelser om offentlig varning finns för närvarande i 39 § i lagen om Finansinspektionen (878/2008). Ur den lagen har offentlig anmärkning, som tidigare fanns i lagstiftningen, utelämnats. Orsaken till det var att påföljdssystemet utöver offentlig anmärkning omfattade offentlig varning, ordningsbot och påföljdsavgift. I denna helhet ansågs en offentlig anmärkning inte längre behövas. Läget är inte detsamma i fråga om de bestämmelser som nu behandlas eftersom påföljderna i anslutning till kraven i fråga begränsas till anmärkningar och varningar och inte inbegriper påföljdsavgifter eller böter.

Enligt den allmänna lagstiftningen fordras det ett domstolsavgörande för att förbjuda ett oskäligt villkor eller ett förfarande som strider mot god affärssed eller annars är otillbörligt. Enligt den allmänna lagstiftningen är det i dessa fall de parter vars avtal en eventuell förseelse gäller som har rätt att väcka ärendet. De allmänna lagar som det redogörs för ovan saknar däremot bestämmelser om att en myndighet kan väcka ett ärende som gäller brott mot bestämmelserna.

Enligt lagen om otillbörligt förfarande och företagarskyddslagen kan ett ärende visserligen väckas inte bara av en part utan också av en registrerad förening som bevakar näringsidkarnas intressen. Redan nu kan en förening alltså vara kärke i fall som omfattas av företagarskyddslagen, om ett avtalsvillkor för de näringsidkare som är den andra parten i avtalen är oskäligt med beaktande av det behov av skydd som sistnämnda näringsidkare har till följd av sin svagare ställning samt övriga omständigheter som inverkar på saken.

Det förefaller motiverat att också den myndighet som koncentrerar sig på tillsynen över avtalspraxis inom livsmedelskedjan får motsvarande rätt att väcka ärenden inom sitt eget an-

svarsområde. För att trygga den svagare partens rättigheter kunde det dessutom vara motiverat att den myndighet som utövar denna tillsyn också på eget initiativ kan ta ett ärende till behandling.

Det har föreslagits att klagomål bör kunna framföras anonymt till ombudsmannen. Som motivering har det hänvisats till systemet i Storbritannien. Att klagomål framförs anonymt över avtal mellan företag är dock problematiskt med tanke på det finländska rättssystemet. Detta förfarande bör i regel vara öppet. Inom systemet i Storbritannien grundar sig garantin för anonymitet delvis på att affärerna företräds av en oberoende aktör. Det förefaller mycket svårt att bygga upp ett sådant system i Finland. Däremot är det redan nu möjligt att anonymt underrätta konkurrensmyndigheten om missförhållanden, för undersökning. Det nya självregleringssystemet möjliggör också anonyma klagomål i vissa fall.

Ovan har det hänvisats till att enbart behandling av ett ärende i nämnden för handelskutym inom livsmedelskedjan och ett utlåtande från den inte har ansetts vara tillräckligt när det gäller missförhållanden som har observerats i fråga om praxis inom livsmedelskedjan. Enligt t.ex. bestämmelserna om konsumentombudsmannen samt företagarskyddslagen går det att ingripa med administrativa tvångsmedel, dvs. förbud och vite. Enligt 2 § i konsumentskyddslagens 3 kap., som gäller reglering av avtalsvillkor, avgörs förbudsärenden i anslutning till konsumentskyddsärenden av marknadsdomstolen, på ansökan av konsumentombudsmannen. Marknadsdomstolen kan förena sitt förbud med vite.

På motsvarande sätt kan en näringsidkare enligt 1 § 2 mom. i företagarskyddslagen förbjudas att använda villkor eller tillämpa praxis som strider mot 1 mom. eller att på nytt använda sådana eller därmed jämförbara villkor eller tillämpa sådan eller därmed jämförbar praxis. Förbudet ska förenas med vite, om det inte är obehövligt av särskilda skäl. Enligt 2 § 1 mom. i den lagen meddelas ett förbud som avses i 1 § av marknadsdomstolen. Marknadsdomstolen kan också meddela ett temporärt förbud, varvid förbudet är i kraft tills saken är slutligt avgjord. I fråga om marknadsdomstolen och om behandlingen av ärenden vid den gäller dessutom vad som föreskrivs särskilt.

Förbud och vite ser ut att vara ändamålsenliga också när det gäller att åtgärda missförhållanden som upptäcks i fråga om praxis inom livsmedelskedjan. Som modell kunde man använda den redan befintliga lagstiftningshelhet som företagarskyddslagen eller bestämmelserna om konsumentombudsmannen och marknadsdomstolen bildar och där det är marknadsdomstolen som meddelar förbud och förelägger vite. Fördelen med förbud och vite är att det är möjligt att snabbt få den förbjudna verksamheten att upphöra.

En eventuell rätt för ombudsmannen att väcka ett ärende vid marknadsdomstolen förutsätter att lagen om rättegång i marknadsdomstolen, som hör till justitieministeriets förvaltningsområde, ändras åtminstone i fråga om rätten att väcka ett ärende.

3 Målsättning och de viktigaste förslagen

3.1 Målsättning

Syftet med propositionen är att få livsmedelsmarknaden att fungera bättre och att trygga ställningen för de aktörer som har den svagaste ställningen i livsmedelskedjan.

Genom propositionen vill man garantera producenterna en möjlighet att få avtalen om försäljning av jordbruksprodukter skriftligen och med ett visst minimiinnehåll. En strävan är dessutom att inom handeln med jordbruksprodukter och livsmedel förhindra oskäliga villkor och

förfaranden som strider mot god affärssed eller annars är otillbörliga mot en annan näringsidkare.

3.2 De viktigaste förslagen

Det föreslås bestämmelser om inrättande av en ombudsman som ska arbeta för att få livsmedelsmarknaden att fungera bättre och förhindra praxis som strider mot god affärssed. Enligt förslaget ska ombudsmannen kallas livsmedelsmarknadsombudsman. Livsmedelsmarknadsombudsmannen ska ge rekommendationer, utlåtanden och förslag som hänför sig till verksamheten inom livsmedelskedjan samt ge aktörerna inom livsmedelskedjan information och råd om god affärssed. Ombudsmannen kan vid behov bistå parterna i en konflikt genom att reda ut ärendet och eftersträva en uppgörelse i godo. Dessutom ska ombudsmannen övervaka att de krav och förbud som ingår i lagens tillämpningsområde iakttas.

I propositionen föreslås det bestämmelser om krav på skriftliga avtal med producenterna i anslutning till handel med jordbruksprodukter och på avtalens minimiinhåll. Regleringen grundar sig på den möjlighet som EU-lagstiftningen ger medlemsstaterna att utfärda bestämmelser om dessa krav. En närmare redogörelse för grunderna för förslaget och för dess innehåll finns i avsnitten 2.1.2 Bestämmelser om skriftliga avtal och avtalens formbundenhet och 2.3.6 Avtalens formbundenhet och minimiinhåll.

I livsmedelsmarknadslagen föreslås det en bestämmelse som motsvarar förbudet i 1 § 1 mom. i företagskyddslagen mot att använda oskäliga avtalsvillkor eller tillämpa oskälig praxis. När det gäller förfaranden som strider mot god affärssed eller annars är otillbörliga mot en annan näringsidkare innehåller den föreslagna lagen en hänvisning till 1 § i lagen om otillbörligt förfarande. En redogörelse för grunderna för förslaget och för dess innehåll finns till denna del i avsnitten 2.1.1 Allmän lagstiftning som tillämpas på praxis inom livsmedelskedjan, 2.3.4 Den allmänna lagstiftningens tillämplighet och 2.3.7 Villkor och förfaranden för avtal inom livsmedelskedjan.

När livsmedelsmarknadsombudsmannen observerar att en näringsidkare har vidtagit en lagstridig åtgärd ska ombudsmannen genom förhandlingar försöka förmå näringsidkaren att frivilligt avstå från den.

Ombudsmannen ska kunna avgöra om kraven på skriftliga avtal och på avtalens minimiinhåll har iakttagits, och ge en anmärkning eller meddela en offentlig varning i anslutning till detta. Enligt förslaget kan ombudsmannen dessutom hos domstol ansöka om förbud, och i samband med det föreläggande av vite, när det gäller oskäliga villkor eller oskälig praxis eller förfaranden som strider mot god affärssed eller annars är otillbörliga mot en annan näringsidkare. En redogörelse för grunderna för förslaget och för dess innehåll finns till denna del i avsnitten 2.3.1 Problem som framkommit, 2.3.5 Behovet av ytterligare reglering, 2.3.8 Behörig myndighet vid behandlingen av missförhållanden inom livsmedelskedjan och 2.3.9 Behandlingen av missförhållanden inom livsmedelskedjan.

3.3 Alternativ

3.3.1 Ombudsmannens placering

Med tanke på de praktiska arrangemangen skulle det antagligen vara motiverat att ombudsmannen finns i anslutning till en redan existerande myndighet. Då kan man utnyttja de befintliga resurser som krävs vid myndighetsverksamhet.

Ett alternativ kunde vara att denna ombudsman på samma sätt som konsumentombudsmannen finns vid Konkurrens- och konsumentverket. I konsumentombudsmannens uppgifter ingår dock ingen sektorsvis tillsyn och det har inte heller ansetts vara nödvändigt för livsmedelssektorns del.

Ett annat alternativ är att placera tjänsten vid Livsmedelsverket, som ska inrättas vid ingången av 2019. Till det verket har verkställighetsuppdrag inom livsmedelssektorn koncentrerats. Således vore det motiverat att placera också den aktuella uppgiften där. Det är emellertid meningen att ombudsmannen ska vara en självständig statlig myndighet som administrativt sett finns i anslutning till verket i fråga. Verket ska inte styra ombudsmannens verksamhet.

3.3.2 Bestämmelsernas plats i lagstiftningen

De aktuella bestämmelserna kan kanske åtminstone till vissa delar tas in i den lagstiftning som redan finns. Exempelvis kunde en naturlig plats för bestämmelserna om skriftliga avtal och om avtalens minimiinhåll på grund av deras koppling till EU-lagstiftningen vara marknadsordningslagen. Men i dess tillämpningsområde har det inte ingått några andra arrangemang än de som följer av marknadsordningsförordningen. Regleringsbehovet är mer omfattande än marknadsordningsförordningens tillämpningsområde. Den förordningens bestämmelser om skriftliga avtal och avtalens minimiinhåll gäller enbart avtal med producenterna i anslutning till handeln med jordbruksprodukter.

När det gäller oskäligen villkor och otillbörliga förfaranden finns det emellertid ett behov av att utöver producenternas avtalsförhållanden också föreskriva om de övriga avtalsförhållandena inom livsmedelskedjan och även om avtal som gäller andra produkter än enbart jordbruksprodukter, för t.ex. mellan industrin och handeln bedrivs det i regel mer allmänt handel med livsmedel i stället för med jordbruksprodukter.

Ett annat alternativ är att föra in de ovannämnda bestämmelserna i den allmänna lagstiftningen, t.ex. företagskyddslagen. Det är emellertid fråga om en allmän lag, där det inte nödvändigtvis är motiverat att föra in bestämmelser som gäller en enda sektor.

Det tredje alternativet är att stifta en ny lag som bara gäller livsmedelssektorn och där de behövliga bestämmelserna samlas. Med tanke på de ovannämnda lagarnas tillämpningsområde ser detta ut att vara det tydligaste alternativet.

4 Propositionens konsekvenser

4.1 Konsekvenser för konkurrensen och marknaden

Förhandlingsstyrkan är ojämnt fördelad inom livsmedelskedjan. Handeln är koncentrerad och aktörerna få, medan i synnerhet producenterna men också aktörerna inom industrin är klart fler. Tillsynen över efterlevnaden av kraven på skriftliga avtal och på avtalens minimiinhåll och av förbudet mot oskäligen villkor och otillbörliga förfaranden bedöms få livsmedelsmarknaden att fungera bättre eftersom hotet om missbruk av förhandlingspositionen och riskerna i anslutning till verksamhet som strider mot god affärssed minskar.

Livsmedelsmarknadsombudsmannens befogenheter gör det möjligt att effektivare ingripa i lagstridiga villkor och förfaranden, vilket bedöms leda till att de viktigaste villkoren i högre grad tas med i avtalen och till att förekomsten av förbjudna villkor och otillbörligt förfarande minskar på livsmedelsmarknaden. Detta bedöms också bidra till ökat förtroende och samarbete mellan parterna inom livsmedelskedjan. Med ökat förtroende och minskade risker i an-

slutning till motpartens beteende är det möjligt att de små aktörernas investeringsförutsättningar ökar, vilket gör den finländska livsmedelskedjan konkurrenskraftigare.

4.2 Konsekvenser för de offentliga finanserna

Det har uppskattats att inrättandet av tjänsten som livsmedelsmarknadsombudsman och inrättandet av en byrå för ombudsmannen medför kostnader som uppgår till 500 000 euro år 2019. Där ingår 130 000 euro som ska reserveras för ombudsmannen, 220 000 euro som ska reserveras för experter. Dessutom reserveras 50 000 euro för IT-kostnader och 100 000 euro för undersökningskostnader. Kostnaderna ska täckas med medel ur moment 30.20.01 (Livsmedelsverkets omkostnader) i statsbudgeten 2019.

Beslut om det anslag som efter år 2019 ska reserveras för utgifter som livsmedelsmarknadsombudsmannens byrå medför ska tas i samband med besluten om de framtida planerna för de offentliga finanserna, statsbudgeten och tilläggsbudgetarna.

För skötseln av de uppgifter som avses i denna proposition är det meningen att livsmedelsmarknadsombudsmannen ska ha en byrå som finns i anslutning till det nya Livsmedelsverket. Byrån ska utöver ombudsmannen ha två föredragande, av vilka den ena är expert på livsmedelskedjan och den andra juridisk expert. I Livsmedelsverkets lokaler ska ombudsmannen och experterna anvisas lämpliga arbetsutrymmen med utrustning som bildar en funktionell kontorshelhet. Byrån föreslås efter behov kunna anlita verkets kontorstjänster.

Livsmedelsmarknadsombudsmannens byrå föreslås vara rätt liten jämfört med antalet anställda vid de andra ombudsmännens byråer, t.ex. jämställdhetsombudsmannens eller barnombudsmannens, men det är meningen att byrån när verksamheten inleds ska kunna garantera att skötseln av ombudsmannens uppgifter kommer igång på lämpligt sätt. Som en jämförelse kan det sägas att 955 000 euro har budgeterats för jämställdhetsombudsmannens verksamhet och 597 000 euro för barnombudsmannens verksamhet 2018. I Storbritannien har kostnaderna för att inrätta en av den privata sektorn finansierad tjänst som ombudsman för dagligvaruhandeln uppgått till 223 000 euro och driftkostnaderna till 803 000 euro per år.

Den föreslagna rätten för livsmedelsmarknadsombudsmannen att i marknadsdomstolen väcka ärenden som gäller oskäligen villkor eller otillbörliga förfaranden är en principiellt sett viktig reform. Den huvudsakliga effekten av reformen antas dock vara förebyggande, och med tanke på livsmedelsmarknadsombudsmannens resurser kommer egentliga ärenden antagligen bara sporadiskt till marknadsdomstolen för behandling. Därför bedöms reformen bara ha en ringa inverkan på mängden ärenden som kommer till marknadsdomstolen för behandling.

4.3 Konsekvenser för företagen

Enligt Naturresursinstitutet fanns det över 50 000 aktiva gårdar i Finland 2016. Trots den ökande direktförsäljningen säljer så gott som alla gårdar åtminstone en del av sin produktion antingen till handeln eller till förädlingsindustrin. Företag som är andelslag eller ägs av sådana är betydande aktörer inom den finländska jordbrukssektorn; andelslagen svarar i synnerhet för upphandlingen och uppsamlingen av mjölk. Ingen ny avtalspraxis krävs av företag i andelslagsform, om deras stadgar eller beslut innehåller villkor med liknande effekt som formbundna avtal och säljaren är medlem i andelslaget.

Enligt utredningen om primärproduktionen ingår det många produktions- eller odlingsavtal mellan jordbruksproducenter och företag inom livsmedelsindustrin. I största delen av fallen ingår näringsidkarna inom primärproduktionen leveransavtal med företag inom livsmedelsindustrin, och bara ett fåtal ingår avtal direkt med handeln.

RP 121/2018 rd

Statistikcentralens klassificering visar att det 2016 fanns 1 744 företag som förädlade livsmedel (TOL 10) och drycker (TOL 11). Största delen av dem, 1 634 företag, sysselsatte färre än 50 personer. Enligt förslaget ska kravet på skriftliga avtal bara gälla företag med fler än 50 anställda. Sådana fanns det 110 år 2016. Av dem hör 40—50 till dem som köper direkt av jordbruksproducenterna och som omfattas av kravet på skriftliga avtal.

Enligt konkurrenslagsarbetsgruppens betänkande står aktörerna inom handeln för klart mindre än 10 procent av producenternas leveransavtal. Dessa består huvudsakligen av färskvaror, frukter och grönsaker. De som köper direkt av producenterna är närmast stora mataffärer och affärer nära producenterna till vilka direktförsäljning på grund av distributionskostnaderna är lönsam också ur producentens perspektiv.

Dagligvaruhandeln i Finland är koncentrerad och består av kedjor. Enligt Nielsens register över affärer inom dagligvaruhandeln hade de två största dagligvarukedjorna 2016 en marknadsandel på mer än 80 procent sammanlagt. De övriga aktörerna hade en marknadsandel på ca 15 procent. Affärer fanns det i början av 2017 närmare 3 900. Största delen av företagen inom handeln är små med färre än 50 anställda och köper produkterna huvudsakligen via sin egen kedja eller andra partiaffärer.

Formbundna skriftliga avtal väntas i början leda till något ökade kostnader för de leverantörer vars avtal för närvarande inte motsvarar kraven enligt den nya lagstiftningen, i och med att de nya avtalen måste upprättas i den form som lagstiftningen kräver. Det handlar i regel om en engångsåtgärd där, som det ovan konstaterats, ett rätt litet antal företag blir tvungna att se till att deras avtalsmallar och förfaranden uppfyller kraven.

Det bör också observeras att ca 90 procent av avtalen redan nu ingås skriftligen, så efter revideringen av avtalsmallarna och anpassningen till den skriftliga avtalskulturen medför kravet på skriftliga avtal inga avsevärda förändringar jämfört med nuläget.

Om producenten kräver det ska avtal och anbud redan nu upprättas skriftligen när det är fråga om handel med jordbruksprodukter mellan en producent och stora företag. Detta krav trädde i kraft som direkt tillämplig lagstiftning i början av 2018 i samband med den s.k. omnibusförordningen. Således bedöms upprättandet av skriftliga avtal endast i ringa grad medföra merarbete eller andra kostnader.

Kravet på skriftliga avtal kan till vissa delar göra handeln långsammare. Särskilt inom handeln med färskvaror, där tempot är högt, kan den smidighet som muntliga överenskommelser ger ligga i båda parternas intresse. Sådana överenskommelser ska enligt den föreslagna lagstiftningen vara möjliga om producenten går med på det. Separat samtycke från producenten kan i början medföra en viss osmidighet i handel som tidigare har grundat sig på muntliga överenskommelser.

Kravet på skriftliga avtal kan öka behovet av att dokumentera åtgärderna noggrannare än tidigare, särskilt med tanke på livsmedelsmarknadsombudsmannens tillsyn och eventuella begäran om uppgifter. Effekterna av ombudsmannens begäran om uppgifter av eller förhandlingar med företagen bedöms dock bli små.

Förslaget kräver inga stora åtgärder av leverantörerna. De kan orsakas kostnader för t.ex. personalutbildning i anslutning till iakttagandet av bestämmelserna. Det bör dock observeras att de företag som har undertecknat det frivilliga leverantörskedjeinitiativet redan inom ramen för det har genomfört den utbildning som behövs.

Däremot leder förslaget till en bättre ställning för merparten av de näringsidkare som iakttar god affärssed i och med att de otillbörliga konkurrensfördelar minskar som de näringsidkare som bryter mot reglerna får genom sitt förfarande.

De förslag som gäller oskäligen villkor och otillbörliga förfaranden har i princip inga konsekvenser i anslutning till denna proposition eftersom det handlar om krav som redan gäller i sak. Konsekvenser som hänför sig till denna proposition kan det närmast bli i de fall då ett enskilt ärende som gäller ett förbjudet förfarande förs till domstol. Som det har påpekats ovan bedöms dessa förfaranden bli mycket få. De föreslagna bestämmelserna och särskilt myndighetstillsynen bedöms i första hand ha den konsekvensen att de förebygger lagstridigheter.

5 Beredningen av propositionen

Propositionen har beretts av en arbetsgrupp som jord- och skogsbruksministeriet har tillsatt för perioden 5.10.2017—31.1.2018. Medlemmarna i gruppen har företrätt jord- och skogsbruksministeriet, justitieministeriet, arbets- och näringsministeriet och Konkurrens- och konsumentverket, och experterna har bestått av företrädare för Livsmedelsindustriförbundet rf, Turism- och Restaurangförbundet rf, Maa- ja metsätäloustuottajain Keskusliitto MTK ry, Finlands Dagligvaruhandel rf och Svenska lantbruksproducenternas centralförbund SLC rf.

Arbetsgruppen hade i uppdrag att bedöma behovet av lagstiftning om hur livsmedelsmarknaden fungerar och att bedöma den administrativa bördan. Utifrån den bedömningen skulle arbetsgruppen lägga fram förslag till lagstiftning för en bättre fungerande livsmedelsmarknad. Gruppen skulle också ta ställning till lagens tillämpningsområde och särskilt till avtalspraxis och orättvisa affärsmetoder. Arbetsgruppen skulle också ange riktlinjerna för inrättandet av en särskild tjänst som livsmedelsombudsman: ombudsmannens rättsliga ställning, uppgifter och placering.

Arbetsgruppen diskuterade de problem inom livsmedelskedjan som har kommit fram i flera utredningar. Arbetsgruppens medlemmar hörde också separat, och konfidentiellt, ordföranden för nämnden för handelskutym inom livsmedelskedjan, Konkurrens- och konsumentverkets livsmedelsmarknadsexpert, en företrädare för primärproduktionen samt företrädare för en affärskedja och två industriföretag. Dessutom fick arbetsgruppen skriftliga yttranden från två affärskedjor. Utifrån hörandet kan det konstateras att de olika aktörerna har motstridiga uppfattningar om praxis inom livsmedelskedjan och om behovet av särskild lagstiftning.

Arbetsgruppen föreslog att avtalen om köp av jordbruksprodukter ska ingås skriftligen och att avtalen ska innehålla vissa villkor i enlighet med marknadsordningsförordningen. Undantag från kravet på skriftligt avtal ska ändå kunna göras med säljarens skriftliga samtycke. Det föreslås att kravet ska tillämpas på avtal mellan producenter och företag som är minst medelstora (fler än 50 anställda). Enligt krav från producenterna gäller den direkt tillämpliga EU-lagstiftningen med liknande krav bara avtal som ingås med stora företag (fler än 250 anställda).

Arbetsgruppen föreslog att det vid ingången av 2019 inrättas en tjänst som livsmedelsmarknadsombudsman. Livsmedelsmarknadsombudsmanens byrå föreslås bli placerad vid det nya Livsmedelsverket. Livsmedelsmarknadsombudsmannen föreslås följa verksamheten inom livsmedelskedjan, komma med rekommendationer och utlåtanden, ge aktörerna inom livsmedelskedjan information och råd om god affärssed och med parterna diskutera meningsskiljaktigheter mellan dem för att försöka nå en lösning på problemen. Ombudsmannen ska övervaka kraven på skriftliga avtal med producenterna och på avtalens minimiinhåll. Vidare föreslås ombudsmannen övervaka det förbud som i företagarskyddslagen anges mot att använda oskäligen avtalsvillkor eller tillämpa oskäligen praxis samt det förbud som i 1 § i lagen om otillbörligt

RP 121/2018 rd

förfarande anges mot förfaranden som strider mot god affärssed i vertikala avtalsförhållanden inom livsmedelskedjan, dvs. vid försäljning av jordbruksprodukter från producenterna till livsmedelsindustrin eller parti- eller detaljhandeln och försäljning av jordbruksprodukter eller livsmedel från livsmedelsindustrin till parti- eller detaljhandeln. Tillsynen ska enligt arbetsgruppens synpunkt inte gälla inkvarterings- och restaurangbranschen, för vars del inga problem har framkommit i utredningarna. Livsmedelsmarknadsombudsmannen kan enligt förslaget ge en anmärkning eller meddela en offentlig varning, om kravet på skriftliga avtal eller ett visst innehåll i avtalen inte uppfylls. Livsmedelsmarknadsombudsmannen ska hos marknadsdomstolen kunna ansöka om förbud förenat med vite, om det är fråga om oskäliga avtalsvillkor eller oskälig praxis eller om sådant otillbörligt förfarande i näringsverksamhet som avses företagarskyddslagen och lagen om otillbörligt förfarande.

Arbetsgruppen bedömde att den administrativa bördan kan öka en aning på grund av det krav på skriftliga avtal som ställs på den första köparen. Det kravet gäller emellertid delvis redan nu med stöd av direkt tillämplig EU-lagstiftning. Den administrativa bördan gäller således endast medelstora företag när de köper jordbruksprodukter av producenterna.

En verksamhet som följer god affärssed är huvudregel inom livsmedelskedjan också enligt det nuvarande självregleringssystemet och den allmänna lagstiftningen om affärsverksamhet. Utifrån detta ansåg arbetsgruppen att den nya lagstiftningen bara i liten grad ökar företagens administrativa börda till denna del. Denna börda kan i liten utsträckning öka på grund av begäran om information eller på grund av andra åtgärder från livsmedelsmarknadsombudsmannen. För inrättandet av livsmedelsmarknadsombudsmannens byrå behöver det inrättas tre nya tjänster.

Alla medlemmar i arbetsgruppen, dvs. företrädarna för jord- och skogsbruksministeriet, justitieministeriet, arbets- och näringsministeriet och Konkurrens- och konsumentverket, ansåg att förslaget kan antas i dess föreslagna form. Av de permanent sakkunniga anser MTK och SLC att det är viktigt med särskild lagstiftning, och de ställer sig huvudsakligen bakom förslaget. MTK föreslog emellertid att förfaranden som strider mot god affärssed tas med i förslaget. Livsmedelsindustriförbundet och Finlands Dagligvaruhandel såg inget behov av särskild lagstiftning. Enligt dem räcker det med självreglering av affärsmetoderna och i fråga om skriftliga avtal med den direkt tillämpliga EU-lagstiftningen. Turism- och Restaurangförbundet såg inget behov av särskild lagstiftning men godkände förslaget eftersom det inte gäller dem.

Den slutliga beredningen av propositionsutkastet gjordes som tjänsteuppdrag. I samband med detta gick man med EU-kommissionen också igenom det föreslagna sättet att genomföra marknadsordningsförordningen när det gäller avtal i skriftlig form. Remissyttranden begärdes av arbets- och näringsministeriet, justitieministeriet, finansministeriet, Konkurrens- och konsumentverket, Landsbygdsverket, Livsmedelssäkerhetsverket, Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården, Finlands näringsliv rf, Finsk Handel rf, Företagarna i Finland rf, Livsmedelsindustriförbundet rf, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry, Svenska lantbruksproducenternas centralförbund SLC rf, Finlands Dagligvaruhandel rf, Turism- och Restaurangförbundet rf, Centralhandelskammaren, Finlands Bageriförbund rf, Bryggeri- och läskedrycksindustriförbundet rf, Finska Köttbranschens Förbund rf, Suomen Siipikarjaliitto - Finlands Fjäderfäförbund ry, Puutarhaliitto - Trädgårdsförbundet ry, Inhemskas Trädgårdsprodukter rf, Svenska Trädgårdsförbundet rf, Kesko Abp, S-gruppen, Lidl Suomi ky, Vilja-alan yhteistyöryhmä VYR ry, Kauppamylyjen Yhdistys ry, Pellervo-Seura ry, Naturresursinstitutet, Pellervon taloustutkimus PTT ry, Näringslivets forskningsinstitut Etna, Kauppapuutarhaliitto - Handelsträdgårdsförbundet ry och marknadsdomstolen.

Yttranden lämnades av arbets- och näringsministeriet, justitieministeriet, finansministeriet, Konkurrens- och konsumentverket, Landsbygdsverket, Livsmedelssäkerhetsverket, Finlands näringsliv, Finsk Handel, Företagarna i Finland, Livsmedelsindustriförbundet, MTK, SLC,

Finlands Dagligvaruhandel, Turism- och Restaurangförbundet, Centralhandelskammaren, Finlands Bageriförbundet, Trädgårdsförbundet, Centrallaget för Handelslagen i Finland (SOK), Naturresursinstitutet, Pellervon taloustutkimus PTT och Handelsträdgårdsförbundet. Dessutom lämnades yttranden av Maataloustuottajain MTK-Etelä-Savo och av nämnden för handelskutym inom livsmedelskedjan, som finns i anslutning till Centralhandelskammaren. Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården meddelade att det inte har något att yttra om propositionen.

I fråga om yttrandena kan det allmänt taget konstateras att myndigheterna och producenterna ställde sig positivare till propositionen och företrädarna för industrin och handeln negativare.

Arbets- och näringsministeriet hade inget att anmärka på målen för propositionen eller de huvudsakliga riktlinjerna för det valda genomförandet. Finansministeriet föreslog att det i lagen görs en teknisk precisering i fråga om författningsnivån. Justitieministeriet föreslog kompletteringar av vissa paragrafer och viss motivering. Konkurrens- och konsumentverket hade inget att anmärka om utkastet. Landsbygdsverket ställde sig positivt till förslaget. Enligt Livsmedelssäkerhetsverket måste åtgärder kunna vidtas för att bli av med praxis som strider mot god affärssed. Naturresursinstitutet såg den föreslagna lagen närmast som förbyggande. Enligt forskningsinstitutet Pellervon taloustutkimus PTT är behovet av en lag som tryggar ställningen för de aktörer som har den svagaste positionen i livsmedelskedjan mycket motiverat. Institutet ansåg att huvudpunkterna i utkastet är motiverade och behövliga för att livsmedelskedjan ska fås att fungera bättre.

MTK konstaterade att det är mycket positivt att vi också i Finland håller på att bygga upp ett system för att rensa bort orättvisa affärsmetoder. MTK-Etelä-Savo fann lagutkastet mycket behövligt och ansåg att det innehåller en grundlig genomgång av livsmedelsmarknadens nuvarande problem, som är en följd av den starkt koncentrerade handeln i Finland. SLC stödde förslaget och ansåg att det förbättrar de små och medelstora aktörernas ställning i kedjan. Enligt Trädgårdsförbundet behöver Finland en livsmedelsmarknadslag och en person som övervakar och främjar efterlevnaden av lagen. Handelsträdgårdsförbundet ställde sig till alla delar bakom propositionen och ansåg att vi i Finland behöver bättre fungerande och rättvisa spelregler för handeln med livsmedel.

Livsmedelsindustriförbundet påpekade att flera utredningar har visat att det i avtalsförhållandena inom livsmedelskedjan förekommer orättvisa affärsmetoder och ansåg det vara viktigt att ingripa i dem. Enligt förbundet är en lag ändå inte det bästa sättet att bekämpa osunda affärsmetoder. Bageriförbundet understödde målet att få livsmedelsmarknaden att fungera bättre och att trygga ställningen för de aktörer som har den svagaste positionen i livsmedelskedjan och ansåg det vara viktigt att ingripa i osunda affärsmetoder, men förbundet var inte övertygat om att det målet nås med de föreslagna åtgärderna. Företagarna i Finland konstaterade att problemet inom livsmedelskedjan har varit obalansen mellan producenternas och handelns förhandlingspositioner, men tog inte ställning till om den föreslagna regleringen är en lösning på problemen.

Finlands Dagligvaruhandel, Livsmedelsindustriförbundet, Finlands näringsliv, Turism- och Restaurangförbundet och SOK ansåg att självreglering är det rätta sättet att ingripa i verksamheten inom livsmedelskedjan. De ansåg att det inte behövs någon ny lag. De lyfte särskilt fram följande omständigheter: skriftliga avtal ingås redan nu, följderna i anslutning till skriftlighetskravet skulle bli överdrivna, kravet i fråga är mer omfattande än vad EU:s lagstiftning förutsätter, den nuvarande allmänna lagstiftningen är tillräcklig, ombudsmannatjänsten överlappar verksamheten inom nämnden för handelskutym inom livsmedelskedjan, ombudsmannen bör inte ha rätt att göra undersökningar på eget initiativ, de utredningar som har använts är inaktuella, förslaget medför en större administrativ börda än vad som har bedömts och proposit-

ionen går emot regeringens riktlinjer om avveckling av normer. Dessa aspekter bedömdes redan under det arbetsgruppsarbete som föregick remissbehandlingen.

Yttrandena och ett sammandrag av dem har offentliggjorts i statsrådets tjänst för projektinformation (MMM032:00/2017). I sammandraget redogörs det närmare för de ståndpunkter som framfördes i yttrandena och för hur de har beaktats i propositionen. Dessutom har det gjorts vissa tekniska preciseringar av propositionen, och den del som innehåller en internationell jämförelse har uppdaterats. Remissorganen hade inga anmärkningar om förslaget att ändra lagen om rättegång i marknadsdomstolen.

Enligt arbets- och näringsministeriet bör det i 1 §, som gäller tillämpningsområde, tydligt föreskrivas att lagen inte tillämpas på aktörer inom inkvarterings- och förplägnadsbranschen. Också Turism- och Restaurangförbundet ansåg att restaurangbranschen bör lämnas utanför tillämpningsområdet. SLC ansåg å sin sida att bestämmelserna också bör gälla restaurangsektorn, även om inga större problem har noterats där. Livsmedelsindustriförbundet tyckte inte det var bra att lämna avtalen för aktörerna inom restaurang- och inkvarteringstjänsterna utanför regleringen och ansåg att den starkare parten kan flytta avtalen till restaurangbranschen för att inte längre omfattas av lagen. En sådan risk har emellertid inte setts som sannolik vid beredningen. Paragrafen har preciserats i enlighet med arbets- och näringsministeriets förslag. Enligt Livsmedelsindustriförbundet bör propositionen också gälla djurmat. Som förbundet säger i sitt yttrande är djurmat inte livsmedel. Det har inte setts som motiverat att utvidga tillämpningsområdet till att gälla annat än livsmedel eftersom man i så fall måste beakta också många andra produkter än enbart djurmat.

I fråga om avtalens skriftliga form och minimiinhåll enligt 3 § i propositionsutkastet påpekades det i flera yttranden att största delen av de avtal som den föreslagna regleringen ska gälla redan nu ingås skriftligen och att det således inte behövs några bestämmelser. Utgångspunkten för propositionen har varit det man vet om nuläget. Det är emellertid meningen att bestämmelsen ska garantera att den svagare parten i fortsättningen ska ha rätt till skriftliga avtal också i de avtalsförhållanden där sådana inte används för närvarande. Konkurrens- och konsumentverkets utredning om primärproduktionen visar att man särskilt inom sektorn för frukt och grönsaker låter bli att ingå skriftliga avtal. Verkets slutsats var att avtalen med primärproducenterna i fortsättningen bör ingås skriftligen.

I vissa yttranden uppmärksammades det faktum att den direkt tillämpliga EU-lagstiftningen om skriftlighetskrav tillämpas om köparen är ett stort företag men att det föreslagna nationella kravet också är avsett att gälla medelstora företag. Arbets- och näringsministeriet betonade att eftersom den allmänna principen i Finland har varit fri form för avtal bör kravet på skriftliga avtal inte tillämpas i större utsträckning än vad som är nödvändigt för att nå målen för lagen. I propositionen har man övervägt tillämpningsområdet uttryckligen med tanke på hur målen ska nås och beaktat att företagen är mindre i Finland. Om man håller sig till minimikraven enligt EU-lagstiftningen faller största delen av avtalsförhållandena utanför tillämpningsområdet, vilket inte är förenligt med målen för propositionen. Som Livsmedelsindustriförbundet konstaterade gäller lagen också i sin föreslagna form högst 50 livsmedels- och dryckesföretag som köper jordbruksprodukter. Att trygga den svagare partens ställning har setts som en motiverad anledning till att utvidga tillämpningsområdet.

I fråga om offentliga varningar i anslutning till brott mot skriftlighetskravet påpekade justitiedepartementet att brott mot formkraven normalt påverkar förhållandet mellan parterna, t.ex. ogiltighet inom fastighetshandeln, och föreslog att om man går in för de föreslagna administrativa påföljderna skulle det vara skäl att i motiveringen till lagen tydligt påpeka att det inte är fråga om ett egentligt formkrav som påverkar avtalets bindande verkan. Som det framgår av motiveringen har det inte ansetts vara en ändamålsenlig påföljd att förklara avtalet ogiltigt vid brott

mot skriftlighetskravet i fråga. Motiveringen till propositionen har kompletterats i enlighet med justitieministeriets förslag.

Bestämmelserna i 9 och 10 § om anmärkning och offentlig varning preciserades utifrån justitieministeriets yttrande till att också gälla den direkt tillämpliga EU-lagstiftningen. I vissa yttranden fästes det uppmärksamhet vid att offentlig varning är en sträng påföljd. Till denna del bör det observeras att en offentlig varning kommer i fråga bara i exceptionella fall. Om kravet inte har iakttagits ska man först tillämpa 9 §, enligt vilken livsmedelsmarknadsombudsmannen genom förhandlingar ska försöka nå en frivillig lösning i frågan. Om detta av någon orsak inte lyckas, blir det aktuellt med en anmärkning enligt 10 §. Det bör observeras att en förutsättning för en anmärkning ska vara uppsåt eller oaktsamhet och att en anmärkning inte kan ges om en aktör på eget initiativ har vidtagit korrigerande åtgärder i ärendet. Först i detta läge kan det bli aktuellt att överväga en offentlig varning. Förutsättningen för en sådan ska vara att en aktör uppsåtligen eller av oaktsamhet vid upprepade tillfällen har brutit mot skriftlighetskravet eller att forseelsen annars är så klandervärd att en anmärkning inte kan anses vara tillräcklig. En offentlig varning kommer således i fråga bara om situationen inte har rättats till på frivillig väg, och även i det fallet måste flera villkor först vara uppfyllda. Vid beredningen av bestämmelsen har proportionalitetsprincipen således iakttagits. Det bör också observeras att anmärkning och offentlig varning är avsedda att vara förvaltningsbeslut som omfattas av förvaltningslagens bestämmelser om hörande och andra rättsmedel.

Det föreslogs att information om en offentlig varning ska finnas tillgänglig på livsmedelsmarknadsombudsmannens webbplats i två år. I några yttranden föreslogs det att tiden ska granskas på nytt, om en näringsidkare som har fått en varning rättar till sin verksamhet innan två år har gått. Detta skulle emellertid verka inkonsekvent eftersom aktörerna i 10 § ges denna möjlighet redan innan en anmärkning ges. Det har inte ansetts motiverat att en aktör som inte utnyttjar denna möjlighet fortfarande ska kunna rätta till situationen senare. Om en sådan möjlighet fortfarande finns i slutet av behandlingen kan bestämmelsen förlora sin betydelse. Det bör observeras att ett offentliggörande blir aktuellt först när beslutet har vunnit laga kraft. Med det har man velat försäkra sig om att en aktör inte hamnar i en situation där ett ärende offentliggörs och det senare konstateras att det inte fanns grunder för en offentlig varning. Det har således vidtagits flera åtgärder för att bestämmelsen ska följa proportionalitetsprincipen. Med stöd av yttrandena kom man emellertid fram till att det räcker om varningen finns offentligt tillgänglig i ett år. Propositionen ändrades i enlighet med detta.

I fråga om affärsmetoderna konstaterade Finlands Dagligvaruhandel att det saknas konkreta bevis för missförhållanden inom verksamheten i livsmedelskedjan. Enligt Livsmedelsindustriförbundet däremot förekommer det orättvisa affärsmetoder inom livsmedelskedjan, och flera ärenden har under den senaste tiden förts till nämnden för handelskutym inom livsmedelskedjan. Trädgårdsförbundet berättade i sitt yttrande att det hade gjort en enkät om behovet av en ombudsman. Av de svarande upplevde ungefär hälften att det hade förekommit problem med uppköparna inom partihandeln under det senaste året. Det handlade bl.a. om avtal som inte följdes. Under senare tid har det enligt Trädgårdsförbundet också förekommit att grönsaker har lämnats tillbaka med tvång, dvs. att handeln inte tar ansvar för de produkter den har köpt utan lämnar tillbaka dem till säljaren utan ersättning. I ställningstagandena från företrädarna för handeln betonades 4 a § i konkurrenslagen. I och med att den paragrafen utfärdades har de aktörer inom dagligvaruhandeln som paragrafen gäller under de senaste åren sett över sin avtalspraxis. Som Finsk Handel konstaterar gäller 4 a § bara två företag. Den föreslagna lagen har dock ett betydligt större tillämpningsområde. I motiveringen till propositionen anges det också att det inte med hjälp av konkurrenslagen går att lösa problemen inom livsmedelskedjan.

Arbets- och näringsministeriet såg det som motiverat att koppla bedömningen av oskäligen avtalsvillkor och oskäligen praxis till innehållet och principerna i redan existerande horisontella bestämmelser bl.a. för att det redan finns rättspraxis som gäller dessa lagar och för att överlappande bestämmelser då kan undvikas. När det gäller 4 § 1 mom. ansåg justitieministeriet att det är tydligare om regleringen byggs upp enbart med stöd av företagarskyddslagen utan den föreslagna hänvisningen till avtal om handel med livsmedel och jordbruksprodukter. Förslaget ändrades i enlighet med det. I flera yttranden framfördes det att förslaget om oskäligen avtalsvillkor motsvarar den gällande allmänna lagstiftningen och att livsmedelsmarknadslagen inte medför någon innehållslig förändring i regleringen eller tolkningspraxis när det gäller oskäligen avtalsvillkor och oskäligen avtalspraxis. Detta var också avsikten. Det är meningen att förändringen jämfört med nuläget ska gälla övervakningen av kraven. Det föreslås att den gällande regleringen utvecklas så att myndighetstillsyn fogas till iakttagandet av kraven i den allmänna lagstiftningen. I nuläget har problemet med lagstiftningen ansetts vara att den svagare parten i ett avtal inte i vågar föra fall som gäller den starkare partens underlåtelse att iaktta kraven till domstol.

I vissa yttranden ansågs det däremot att de föreslagna bestämmelserna inte är tillräckligt långtgående. MTK hade önskat en definition av förbjudna affärsmetoder i propositionen, och enligt SLC borde kriterierna för de allmänna lagarna preciseras med exempel i motiveringen. En precisering har emellertid konstaterats vara problematisk eftersom det skulle handla om motivering av en annan lag. I motiveringen till den föreslagna lagen har man ändå försökt ta med vissa exempel på möjliga tillämpningssituationer. Företagarna i Finland såg det som möjligt att en bestämmelse där förhandlingar kommer i främsta rummet kommer att bli långsam och såg ett förbud som ett bättre alternativ. Om det över huvud taget behöver förhandlas först borde det enligt föreningen bestämmas en maximitid för förhandlingarna. Också MTK-Etelä-Savo föreslog bestämmelser om behandlingstiderna. I propositionen har utgångspunkten ändå varit att man bör ge en förhandlingspraxis tid att utvecklas.

I yttrandena var man både för och emot inrättandet av en tjänst som livsmedelsmarknadsombudsman. Enligt MTK fyller en livsmedelsmarknadsombudsman ett behov. SLC tyckte att det inte räcker med ett självregleringssystem. På Naturresursinstitutet ansåg man att existensen av en ombudsman kan bidra till att förebygga oskäligen avtalspraxis eller annan oskäligt praxis inom livsmedelssektorn. Enligt Livsmedelssäkerhetsverket kan det vara möjligt att nå målen för den föreslagna lagen också genom självreglering inom branschen, men den föreslagna bestämmelsen kan också göra det lättare att i framtiden på det nationella planet genomföra den EU-lagstiftning som är under beredning. Landsbygdsverket såg det som viktigt att det inrättas en livsmedelsmarknadsombudsman och betonade att det måste ses till att ombudsmannen får tillräckliga resurser.

Enligt forskningsinstitutet Pellervon taloustutkimus PTT förutsätter iakttagandet av den gällande allmänna lagstiftningen effektivare tillsyn, och institutet ansåg att detta är en av livsmedelsmarknadsombudsmannens viktigaste uppgifter. PTT ansåg att bestämmelserna om en ombudsman i princip är bra och att man med hjälp av dem kan få livsmedelskedjan att fungera avsevärt mycket bättre och trygga ställningen för dem som har den svagaste positionen i livsmedelskedjan. Institutet ansåg vidare att livsmedelsmarknadsombudsmannen bör vara en självständig statlig myndighet med stora befogenheter när det gäller tillsynen över livsmedelskedjan. MTK tyckte inte att förslaget om en ombudsman och om marknadsdomstolen var dåligt men uttryckte besvikelse över att ombudsmannen inte får fatta självständiga beslut om affärsmetoderna. SLC ville att ombudsmannen ska ha rätt att förelägga vite och meddela förbud. MTK-Etelä-Savo ansåg att ombudsmannen bör ha tillräckliga befogenheter att ingripa i missförhållanden och att det behöver införas en bestämmelse om sanktioner i lagen. När det gäller sanktioner kom man emellertid fram till att det inte är motiverat att införa böter eller påföljdsavgifter i de gällande allmänna lagarna. I fråga om vite och förbud är det meningen att be-

stämmelelserna ska grunda sig på den allmänna lagstiftningen, enligt vilken domstolarna är behöriga i dessa frågor.

Bageriförbundet ansåg att det behöver utses någon som övervakar livsmedelsmarknadsombudsmannens verksamhet. I Finland har myndigheterna ändå inte i regel någon separat övervakande myndighet, utan de handlar under tjänsteansvar. Detta ska också gälla livsmedelsmarknadsombudsmannen. Justitieministeriet, Livsmedelsindustriförbundet, Centralhandelskammaren och Bageriförbundet såg det som viktigt att ombudsmannen har en högre högskoleexamen i juridik. Propositionsutkastet hade en bestämmelse med detta krav. Finansministeriet ansåg det motiverat att föreskriva om behörighetsvillkoren genom förordning av statsrådet i stället för genom lag. Med tanke på att examen är av avsevärd betydelse för ombudsmannens uppgifter och befogenheter sågs det ändå som motiverat att föreskriva om den i lag.

Livsmedelsindustriförbundet, Finsk Handel, Finlands Dagligvaruhandel, Centralhandelskammaren, nämnden för handelskutym inom livsmedelskedjan och SOK förespråkade självreglering i första hand. De ansåg att ombudsmannens uppgifter överlappar verksamheten inom nämnden för handelskutym inom livsmedelskedjan, som finns i anslutning till Centralhandelskammaren, och att propositionen äventyrar självregleringssystemets fortsatta verksamhet. Till denna del konstaterades det att överlappningar kan förekomma när det gäller att ge rekommendationer. Detta har beaktats dels genom en sådan ändring av 5 § att ombudsmannen innan en rekommendation ges ska begära ett utlåtande av nämnden, dels genom att man i motiveringsdelen betonar vikten av aktiv dialog mellan ombudsmannen och nämnden.

När det gäller behandlingen av fall som hänför sig till affärsmetoder bör det beaktas att företarskyddslagen, som ingår i förslaget, inte gäller behandling av enskilda tvister. Således ska livsmedelsmarknadsombudsmannen med stöd av den inte heller behandla enskilda fall. Däremot kan nämnden behandla sådana.

Även om ett självregleringssystem har många fördelar kan det inte ersätta t.ex. en möjlighet att konkret ingripa i brott mot skriftlighetskravet eller att i domstol väcka ett ärende som gäller brott mot allmänna lagar. Dessa metoder och publiciteten i anslutning till dem har bedömts ha en större förebyggande effekt än ett självregleringssystem. Det bör även noteras att de utlåtanden som nämnden hittills har gett i enskilda fall inte är offentliga och att det inte finns uppgifter om vilka förseelser eller aktörer de har gällt. Det saknar inte heller betydelse att producenternas företrädare inte har gått med i nämndens verksamhet. Alla företrädare för aktörerna inom kedjan borde ha nämndens förtroende.

I fråga om självreglering ska hänsyn också tas till det utkast till direktiv om otillbörliga handelsmetoder mellan företag i livsmedelskedjan som Europeiska kommissionen antog den 12 april 2018. Där föreslås myndigheterna få befogenheter som går mycket längre än lagförslaget när det gäller att ingripa i problem i livsmedelskedjans funktion. I sin föreslagna form förutsätter EU-lagstiftningen myndighetstillsyn över avtalsförhållandena inom livsmedelskedjan, och då är självreglering inget alternativ till lagstiftning. Också därför verkar ett system som bygger enbart på självreglering inte vara tillräckligt. Centralhandelskammaren konstaterade att om det trots livsmedelsmarknadsombudsmannen finns behov för en nämnd, bör det föreskrivas om den i lag. En nämnd anses fortfarande behövas, och detta har beaktats i 5 §. Det har inte ansetts vara ändamålsenligt med en närmare reglering eftersom direktivet kommer att ange riktlinjerna för vilka ärenden som ska falla under myndigheternas behörighet.

Arbets- och näringsministeriet och Konkurrens- och konsumentverket påpekade att direktivet ska beaktas i den nationella lagstiftningen om det träder i kraft. Så är det meningen att göra. Enligt Livsmedelssäkerhetsverket ser livsmedelsmarknadslagen ut att vara ett naturligt sätt att genomföra direktivet på. Finsk Handel, Finlands näringsliv, Finlands Dagligvaruhandel,

Livsmedelsindustriförbundet, Bageriförbundet och SOK ansåg att man bör avhålla sig från att utfärda nationella bestämmelser tills man vet hurdana EU-rättsakter som är att vänta inom samma ämnesområde. Direktivutkastet ser emellertid inte ut att överlappa det nationella förslaget utan att komplettera det. Därför har det inom beredningen setts som ändamålsenligt att sätta den nationella lagstiftningen i kraft i planerad form och lägga till de ytterligare bestämmelser som behövs när direktivet blir klart. Tiden för att genomföra EU-direktivet verkar bli mycket kort, och därför är det bättre att den myndighet som direktivet i sin föreslagna form kommer att förutsätta redan är klar och man inom beredningen kan koncentrera sig på andra bestämmelser som direktivet förutsätter.

Arbets- och näringsministeriet, Konkurrens- och konsumentverket, Bageriförbundet och Landsbygdsverket såg det som motiverat att ombudsmannen placeras vid Livsmedelsverket. Arbets- och näringsministeriet lade i sitt yttrande fram flera skäl till att Konkurrens- och konsumentverket inte är en ändamålsenlig plats för ombudsmannen och motsatte sig att ombudsmannen placeras i anslutning till det verket. Livsmedelssäkerhetsverket föreslog att man ytterligare granskar alternativen när det gäller ombudsmannens placering. Livsmedelsindustriförbundet, Finlands Dagligvaruhandel och SOK ansåg att Livsmedelsverket inte är rätt ställe för myndigheten, om en sådan inrättas, utan att man i stället för att inrätta en ny myndighet bör ge Konkurrens- och konsumentverket mer resurser. I fråga om placeringen hänvisas till motiveringen till propositionen och till Konkurrens- och konsumentverkets och arbets- och näringsministeriets ståndpunkter i frågan.

Enligt 8 § i lagförslaget är en förutsättning för att livsmedelsmarknadsombudsmannen ska få ta ett ärende till behandling på eget initiativ att ärendet är av betydelse för en fungerande livsmedelskedja. Livsmedelssäkerhetsverket ansåg att tröskeln för behandling på eget initiativ inte får vara för hög och att ombudsmannen själv tydligt bör få bestämma vilka ärenden som tas till behandling. Bakom den föreslagna tröskeln ligger en strävan att styra in ombudsmannens arbete på centrala, mer omfattande problem. Enligt MTK vågar man inte prata om missförhållandena under eget namn, och därför är det viktigt att ombudsmannen självständigt kan undersöka olika frågor. Finlands Dagligvaruhandel motsatte sig ombudsmannens rätt att undersöka ett ärende på eget initiativ och särskilt möjligheten att utreda ärenden anonymt. Det är skäl att precisera att det enbart handlar om en möjlighet att anonymt informera ombudsmannen om eventuellt missbruk. Detta är också för närvarande möjligt när det gäller tillsynsmyndigheterna. Det går t.ex. att anonymt lämna konkurrensmyndigheten information om en misstänkt förseelse. Vid utredningen av saken är det meningen att iaktta förvaltningslagens i motiveringen angivna krav på hörande och rätt att försvara sig. Bestämmelserna i 8 och 9 §, som gäller rätten att föra ärenden till livsmedelsmarknadsombudsmannen samt förhandling, har preciserats i enlighet med justitieministeriets förslag.

I vissa yttranden föreslogs det att motiveringen till lagen preciseras i fråga om vad som i bestämmelsen i 13 § om skyldigheten att lämna uppgifter avses med nödvändiga handlingar. Till denna del kan det konstateras att det föreslagna skrivsättet är mycket etablerat i författningar. Man har inte ansett sig kunna ge en uttömmande förteckning över enskilda handlingar eftersom det beror på situationen vilken handling eller information som är nödvändig vid utredningen av ett enskilt fall. Motiveringen har emellertid utökats med exempel. Bageriförbundet föreslog att tidtabellen för skyldigheten att lämna ombudsmannen uppgifter preciseras. Så detaljerade bestämmelser har emellertid inte ansetts vara behövliga. Med stöd av justitieministeriets yttrande har man kompletterat motiveringen till bestämmelsen i 10 § om korrigerande åtgärder och förhållandet mellan bestämmelsen om skyldighet att lämna uppgifter och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

Pellervon taloustutkimus PTT såg det som viktigt att ombudsmannen har ett lagstadgat be- myndigande att ålägga företag inom livsmedelskedjan att för forskningsändamål lämna ut uppgifter i anslutning till verksamheten inom livsmedelskedjan. Detta skulle korrigera den brist som uppstod inom lagstiftningen i och med upphävandet av lagen om konsumentforsk- ningscentralen (112/1990), som innehöll en rättighet att ålägga företag att lämna centralen vik- tiga upplysningar i anslutning till prisbildningen för livsmedel. Också SLC ansåg att forskarna bör ha bättre möjligheter att få upplysningar om handeln med livsmedel. Det är inte ändamåls- enligt att granska frågan i denna proposition, utan den bör granskas separat senare när man bättre vet hurdan reglering EU-kommissionen kommer att föreslå i anslutning till öppenheten på marknaden.

I paragrafen om ändringssökande har bestämmelsen om begäran om omprövning strukits och i stället har det införts en bestämmelse om besvärstillstånd, i enlighet med justitieministeriet förslag.

I yttrandena togs det också ställning till de utredningar som propositionen grundar sig på. Livsmedelsindustriförbundet och Finlands Dagligvaruhandel påpekade att affärssedsutred- ningen inte har beaktats i propositionen. Det stämmer inte. En redogörelse för utredningen finns i motiveringen till propositionen. Enligt Finsk Handel, Livsmedelsindustriförbundet och Finlands Dagligvaruhandel grundar sig propositionen på en föråldrad lägesbild av situationen inom livsmedelskedjan. Det har emellertid funnits tillgång till ovanligt många utredningar, och de har inte ansetts vara särskilt föråldrade. När det gäller utredningarna ska särskilt forsk- ningsinstitutens yttranden uppmärksammas. Enligt forskningsinstitutet Pellervon taloustutki- mus PTT har man i propositionen på ett heltäckande och mångsidigt sätt granskat avtalspraxis inom livsmedelskedjan och den lagstiftning som reglerar verksamheten samt sammanställt re- sultaten av undersökningar om hur livsmedelskedjan fungerar, vilken förhandlingsposition olika parter har och vilka problem som är förknippade med avtalen. Institutet ansåg att det vore bra med ytterligare undersökningar av livsmedelskedjans struktur och verksamhet och av marknadssituationen inom olika branscher. Naturresursinstitutet konstaterade i sitt yttrande bl.a. att handeln utnyttjar sin starka ställning i förhållande till varuleverantörerna på flera sätt som kan anses tvivelaktiga med tanke på en sund och fungerande konkurrens. Enligt yttran- dena från Livsmedelsindustriförbundet och Trädgårdsförbundet ser den typ av problem som beskrivs i utredningarna fortfarande ut att förekomma.

I yttrandena uppmärksammades också propositionens konsekvenser. Enligt Naturresursinstitu- tet kan myndigheterna i fortsättningen övervaka dagligvaruhandeln effektivare men bestäm- melserna påverkar inte dagligvaruhandels struktur eller livsmedlens prisnivå. Institutet anser att lagen inte medför några stora förändringar i jordbruksproducenternas eller de små livsme- delsförädlarnas ställning åtminstone på kort sikt, men på lång sikt kan ändringen påverka de små aktörernas ställning positivt, om man genom den lyckas åstadkomma en sundare verk- samhetskultur på dagligvarumarknaden.

Finlands Dagligvaruhandel, Finlands näringsliv, Turism- och Restaurangförbundet, Livsme- delsindustriförbundet, SOK och Bageriförbundet tyckte att propositionens bedömning att kostnaderna blir ringa för företagen inte håller streck eftersom ombudsmannen enligt förslaget kan be att få se företagens handlingar och be om utredningar i anslutning till avtal och praxis. Enligt Centralhandelskammaren konstateras det i propositionen alldeles riktigt att proposition- en kan öka behovet av att dokumentera åtgärderna noggrannare än tidigare, särskilt med tanke på ombudsmannens tillsyn och eventuella begäran om uppgifter. Ett sådant ökat behov har emellertid setts som ringa eftersom företagen också för närvarande gör dokumentationer i an- slutning till sina avtalsförhållanden.

När det gäller kravet på skriftliga avtal kan det konstateras att största delen av aktörerna ingår avtalen skriftligen redan nu och att kravet därför inte bedöms ha några betydande konsekvenser med tanke på den administrativa bördan. Kravet medför emellertid ökad jämlikhet mellan företagen för i fortsättningen förutsätts också de företag som för närvarande inte ingår skriftliga avtal göra på samma sätt som största delen redan nu gör. I propositionen har vidare smidigheten inom avtalspraxis garanterats genom att de producenter som vill t.ex. genom e-post kan avstå från skriftliga avtal. Inte heller detta har setts som en betydande administrativ börda eftersom det handlar om ett litet antal avtal och det är uppenbart att avtalsparterna också annars står i kontakt med varandra.

Finlands Dagligvaruhandel instämmer med propositionen om bedömningen att de fall där tröskeln för en oskälighetsbedömning överskrids kommer att vara mycket få. Föreningen anser det vara onödigt med bestämmelser i lag bara för några enstaka fall när samma materiellrättsliga innehåll redan finns i företagarskyddslagen. Till denna del kan det påpekas att syftet med propositionen inte är att fler fall ska behandlas i domstol, utan uttryckligen att undvika detta. Tillräckliga bestämmelser förebygger missbruk. Därför är det med tanke på förslaget behovlighet inte väsentligt hur många fall som slutar i domstol.

Centralhandelskammaren påpekade att utgifterna inom de offentliga finanserna bör minskas men att förslaget leder till ökade utgifter. Finansministeriet föreslog att de kostnader som propositionen medför täcks inom ramen för rambesluten för statsfinanserna och de budgetenliga anslagen. Detta har beaktats vid beredningen av budgeten. Dessutom föreslog Pellervon taloustutkimus PTT att effekterna av lagen följs upp i fortsättningen. Så är det meningen att göra.

Finlands Dagligvaruhandel, Livsmedelsindustriförbundet, SOK, Finlands näringsliv, Centralhandelskammaren och Turism- och Restaurangförbundet konstaterade också att stiftandet av lagen strider mot regeringsprogrammets skrivningar om avveckling av normer. Som det framgår av redogörelsen ovan motsvarar kraven, också enligt remissorganen i fråga, i regel gällande praxis. Ett sådant krav har inte setts som problematiskt med tanke på den administrativa bördan. Det är också skäl att påpeka att avvecklingen av normer inte innebär att inga lagar får stiftas även om det finns ett konstaterat behov av lagstiftning. Riksdagen konstaterade 2017 att det vid behov genom lagstiftning behöver säkerställas att livsmedelskedjan fungerar.

6 Samband med andra propositioner

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2019 och avses bli behandlad i samband med den. Ärendet hör samman med inrättandet av tjänsten som livsmedelsmarknadsombudsman och av ombudsmannens byrå.

DETALJMOTIVERING

1 Lagförslag

1.1 Livsmedelsmarknadslagen

1 §. Tillämpningsområde. I paragrafen anges lagens tillämpningsområde. Enligt förslaget tillämpas lagen på sådana avtal och sådan praxis mellan näringsidkare som gäller handel med jordbruksprodukter och livsmedel. Således tillämpas den inte t.ex. på handel med konsumenter och inte heller på myndigheternas offentliga upphandling. Lagen ska enligt paragrafen inte heller tillämpas på avtal som ingås med eller praxis som tillämpas i fråga om näringsidkare som utövar inkvarterings- och förplägnadsverksamhet som avses i lagen om inkvarterings- och förplägnadsverksamhet (308/2006).

2 §. Definitioner. I paragrafen anges de definitioner som föreslås i lagen. I 1 punkten definieras jordbruksprodukter. Med det menas produkter som avses i artikel 1 i marknadsordningsförordningen. Enligt den artikeln är det fråga om alla de produkter som förtecknas i bilaga I till fördragen, med undantag för de fiskeri- och vattenbruksprodukter enligt definitionen i unionens lagstiftningsakter om den gemensamma marknadsordningen för fiskeri- och vattenbruksprodukter. Enligt artikel 1.2 ska jordbruksprodukterna fördelas på följande sektorer enligt respektive delar av bilaga I: spannmål, ris, socker, torkat foder, utsäde, humle, olivolja och bordsoliver, lin och hampa, frukt och grönsaker, bearbetade produkter av frukt och grönsaker, bananer, vin, levande träd och andra levande växter, lökar, rötter o.d., snittblommor och snittgrönt, tobak, nöt- och kalvkött, mjölk och mjölkprodukter, griskött, får- och getkött, ägg, fjäderfäkött, etylalkohol som framställts av jordbruksprodukter, biodlingsprodukter, silkesmaskar och andra produkter som avses i del XXIV i bilaga I.

I 2 punkten definieras ett medelstort företag. Med det avses ett företag som har 50—250 anställda och vars årsomsättning eller balansomslutning överstiger 10 miljoner euro och vars årsomsättning är högst 50 miljoner euro eller balansomslutning högst 43 miljoner euro. Det är meningen att definitionen ska motsvara den definition som används i EU.

I 3 punkten definieras livsmedel. För enhetlighetens skull är det motiverat att tillämpa den definition som används i livsmedelslagstiftningen. I livsmedelslagen (23/2006) avses med livsmedel livsmedel som avses i artikel 2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002 om allmänna principer och krav för livsmedelslagstiftning, om inrättande av Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet och om förfaranden i frågor som gäller livsmedelssäkerhet. Enligt den artikeln avses med livsmedel alla ämnen eller produkter, oberoende av om de är bearbetade, delvis bearbetade eller obearbetade, som är avsedda att eller rimligen kan förväntas att förtäras av människor. Livsmedel inbegriper drycker, tuggummi och alla ämnen, inklusive vatten, som avsiktligt tillförts livsmedlet under dess framställning, beredning eller behandling. Livsmedel inbegriper vatten från och med den punkt där värdena ska iakttas enligt artikel 6 i direktiv 98/83/EG och utan att kraven i direktiv 80/778/EEG och 98/83/EG åsidosätts. Livsmedel inbegriper inte foder, levande djur, utom om de har behandlats för att släppas ut på marknaden som livsmedel, växter före skörd, läkemedel i den mening som avses i rådets direktiv 65/65/EEG och 92/73/EEG, kosmetika i den mening som avses i rådets direktiv 76/768/EEG, tobak och tobaksprodukter i den mening som avses i rådets direktiv 89/622/EEG, narkotika eller psykotropa ämnen i den mening som avses i Förenta nationernas allmänna narkotikakonvention från 1961 och i Förenta nationernas konvention från 1971 om psykotropa ämnen, rests substanser och främmande ämnen.

3 §. *Avtal och anbud som gäller leverans av jordbruksprodukter.* I paragrafen föreslås det bestämmelser om formlundna anbud och avtal om köp i fråga om jordbruksprodukter. Det handlar inte om ett egentligt formkrav som påverkar ett avtals bindande verkan.

Enligt 1 mom. ska ett avtal om leverans av jordbruksprodukter från en producent till ett medelstort eller ännu större företag inom livsmedelsindustrin eller parti- eller detaljhandeln ingås skriftligen. Bestämmelsen grundar sig på marknadsordningsförordningens artikel 148.1, som gäller leveranser av obehandlad mjölk, och artikel 168.1 a, som gäller andra jordbruksprodukter än socker och obehandlad mjölk. Enligt de artiklarna kan en medlemsstat besluta att varje leverans av produkterna i fråga på dess territorium från en producent till ett bearbetningsföretag eller en distributör måste omfattas av ett skriftligt avtal mellan parterna. Finland föreslås utnyttja denna möjlighet.

I de nämnda artiklarna används termerna bearbetningsföretag och distributör. Nationellt föreslås en precisering att det gäller företag inom livsmedelsindustrin eller parti- eller detaljhandeln. Regleringen omfattar således inte avtal som producenterna ingår med aktörer som tillhandahåller restaurang- och inkvarteringstjänster. På så sätt blir termerna i momentet enhetliga med dem som förekommer annanstans i den föreslagna lagen.

Tillämpningsområdet för den föreslagna bestämmelsen begränsas jämfört med EU-lagstiftningen så att kravet ska iakttagas bara i avtal som producenter ingår om försäljning av jordbruksprodukter till företag som är medelstora eller större än så. Bestämmelsen ska inte tillämpas på företagare som utgör en del av en affärskedja eller sammanslutning, om de ingår avtal självständigt och inte kan definieras som ett medelstort företag.

I momentet preciseras för tydlighetens skull att köparen svarar för att kraven iakttagas. Köparen är i regel den starkare parten i avtalet. Bestämmelsen tillämpas bara på avtal där köparen är ett medelstort eller stort företag.

Kravet ska inte tillämpas i fråga om socker eller en i artikel 148.3 eller 168.5 i marknadsordningsförordningen avsedd levereras från en medlem av ett andelslag till andelslaget i fråga. Denna avgränsning grundar sig på EU-lagstiftningen.

Bestämmelser om vad de skriftliga avtalen åtminstone ska innehålla och när de ska ingås finns i fråga om obehandlad mjölk i artikel 148.2 i marknadsordningsförordningen och i fråga om andra jordbruksprodukter än obehandlad mjölk och socker i artikel 168.4 i den förordningen. Enligt de bestämmelserna ska avtalen upprättas skriftligen före leverans. Avtalen ska när det gäller mjölkprodukter uppfylla kraven i artikel 148.2 c och när det gäller övriga jordbruksprodukter kraven i artikel 168.4 på vad avtalen åtminstone ska innehålla. Enligt de bestämmelserna ska avtalet framför allt omfatta följande delar: i) det pris som ska betalas för leveransen, vilket ska vara statiskt och anges i avtalet och/eller beräknas utifrån en kombination av olika faktorer som är fastställda i avtalet, till exempel marknadsindikatorer som avspeglar förändringar av marknadsförhållandena, levererad volym och kvaliteten på eller sammansättningen av de levererade jordbruksprodukterna, ii) kvantiteten och kvaliteten på de berörda produkterna som kan eller måste levereras, liksom tidpunkten för dessa leveranser, iii) avtalets giltighetstid, som får vara begränsad eller obegränsad och innehålla uppsägningsklausuler, iv) uppgifter om betalningsfrister och betalningsförfaranden, v) villkoren för hämtning eller leverans av jordbruksprodukterna, och vi) regler som är tillämpliga vid force majeure.

I fråga om dessa ska artikel 168.6 första stycket beaktas. Enligt det ska alla delar av avtal om leverans av jordbruksprodukter som ingås av producenter, mottagare, bearbetningsföretag eller distributörer, inbegripet de delar som avses i punkt 4 c, förhandlas fritt mellan parterna. Så-

RP 121/2018 rd

ledes förutsätter bestämmelsen inte ett visst innehåll i dessa villkor utan enbart att avtalet innehåller villkoren i fråga.

Alla villkor förutsätts inte ingå i samma avtal. Om det t.ex. avtalas separat om priserna i enskilda avtal och om de övriga villkoren i ramavtal, förutsätter bestämmelsen inte att det också avtalas om priserna i ramavtalen eller att alla villkor ingår i varje avtal om en enskild affär, så länge avtalen som helhet omfattar alla dessa villkor.

Bestämmelser om uppfyllande av kravet på skriftliga avtal på elektronisk väg finns i 181 § i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation (917/2014, före 1.6.2018 hette lagen informationssamhällsbalk). Om avtal enligt lag ska ingås skriftligen, uppfylls kravet enligt den paragrafen även genom ett elektroniskt avtal vars innehåll inte kan ändras ensidigt och som finns tillgängligt för parterna. Om ett avtal enligt lag ska undertecknas tillämpas vad som särskilt föreskrivs om elektroniska signaturer. Dessa bestämmelser gäller också parternas meddelanden och andra åtgärder som hänför sig till avtalsförhållandet och som enligt lag ska vara skriftliga eller undertecknade.

Det föreslagna 2 *mom.* innehåller en bestämmelse om undantag från kraven i 1 *mom.* Enligt momentet tillämpas kraven i 1 *mom.* på skriftliga avtal samt på när avtalen ska ingås och vad de ska innehålla inte, om producenten skriftligen meddelar att kraven inte behöver iaktas. Det kan också gälla en del av kraven. Avsikten är att ge producenterna prövningsrätt i fråga om avtalspraxis.

Producenten kan komma med sitt meddelande innan avtalet ingås eller efteråt. På så sätt blir det möjligt att rätta till formfel efteråt.

Ovan redogörs det för bestämmelserna om uppfyllande av kravet på skriftliga avtal i 181 § i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation. Enligt den paragrafen uppfylls lagens krav på skriftlig form när det gäller parternas meddelanden som hänför sig till avtalsförhållandet även genom ett elektroniskt meddelande vars innehåll inte kan ändras ensidigt och som finns tillgängligt för parterna.

I 3 *mom.* hänvisas det i fråga om kraven på skriftliga anbud och på anbudens minimiinnehåll till EU:s lagstiftning. Enligt artikel 168.1 b i marknadsordningsförordningen, och i fråga om obehandlad mjölk enligt artikel 148.1 i den förordningen, kan en medlemsstat besluta att de första köparna måste lämna in ett skriftligt anbud om avtal om leverans på dess territorium av dessa jordbruksprodukter från producenten och att detta anbud ska uppfylla de villkor som fastställts i punkterna 4 och 6 i artikeln. Eftersom denna bestämmelse inte föreslås bli införd när det gäller anbud, tillämpas enligt förslaget för deras del den direkt tillämpliga EU-lagstiftningen, dvs. artiklarna 148.1a och 168.1a i marknadsordningsförordningen, vilka i enlighet med redogörelsen ovan trädde i kraft i samband med omnibusförordningen.

Enligt artikel 168.1a får en producent, en producentorganisation eller en sammanslutning av producentorganisationer, med avseende på jordbruksprodukter i en av de sektorer som anges i artikel 1.2 förutom sektorerna för mjölk och mjölkprodukter samt socker, kräva att leverans av deras produkter till ett bearbetningsföretag eller en distributör ska omfattas av ett skriftligt avtal mellan parterna och/eller omfattas av ett skriftligt anbud om avtal från de första köparna, enligt samma villkor som i punkt 4 och i punkt 6 första stycket i den här artikeln. Om den första köparen är ett mikroföretag eller ett litet eller medelstort företag i den mening som avses i rekommendation 2003/361/EG ska avtalet och/eller anbudet om avtal inte vara obligatoriskt, utan att detta påverkar parternas möjlighet att använda ett standardavtal som utarbetats av en branschorganisation. I fråga om obehandlad mjölk finns en bestämmelse med motsvarande innehåll i artikel 148.1a. Bestämmelserna gäller inte socker.

När det gäller andelslag bör undantaget i artikel 168.5 beaktas. Enligt den artikeln ska anbud om avtal inte krävas när berörda produkter levereras från en medlem av ett kooperativ till det kooperativ som medlemmen tillhör, om kooperativets stadgar eller de regler och beslut som fastställts i eller följer av dessa stadgar innehåller bestämmelser med liknande effekt som bestämmelserna i punkt 4 a, b och c.

Skillnaden jämfört med bestämmelserna om avtal i 1 mom. är att tillämpningen av kravet på skriftliga anbud kan komma i fråga endast om en producent, en producentorganisation eller en sammanslutning av producentorganisationer levererar produkter till ett stort företag, dvs. ett företag med fler än 250 anställda och en omsättning som når upp till de ovan angivna gränserna. För att bestämmelsen ska tillämpas måste producenten dessutom särskilt kräva anbud i skriftlig form.

4 §. Förbjudna villkor och förbjuden praxis. I 1 mom. föreslås det en informativ hänvisning till företagarskyddslagen. Enligt den får det i avtal mellan näringsidkare inte användas sådana villkor eller tillämpas någon sådan praxis som för de näringsidkare som är den andra parten i avtalen är oskäliga med beaktande av det behov av skydd som sistnämnda näringsidkare har till följd av sin svagare ställning samt övriga omständigheter som inverkar på saken.

Enligt formuleringen i bestämmelsen omfattar den avtalsvillkor och praxis. Enligt förarbetena till ändringen av 1 § i företagarskyddslagen (RP 57/2012 rd) avser praxis en sådan praxis eller ett sådant handelsbruk eller annat bruk som kan bli en del av avtalet och därigenom komplettera de avtalsvillkor som uttryckligen tas in i avtalet. Momentets tillämpningsområde omfattar således inte vilken praxis som helst.

Enligt förarbetena till företagarskyddslagen (RP 39/1993 rd) är avsikten att begränsa lagens tillämpningsområde till att omfatta endast sådana avtal där de näringsidkare som är den andra parten i avtalen i allmänhet har svagare resurser eller i övrigt är i underlägsen ställning jämfört med den som använder avtalsvillkoret och där de på grund av detta är i behov av särskilt skydd. Bristande yrkeskunskap utgör t.ex. inte i sig en sådan obalans som avses i bestämmelsen. Enligt förarbetena ska man dock beakta att t.ex. jordbrukarens yrkeskunskap omfattar att han eller hon behärskar de omständigheter som har anknytning till lantbruksproduktionen. Man kan således inte skäligen förutsätta att jordbrukaren besitter samma specialkunskaper i avtalsrätt som en riksomfattande centralaffär, som i sin tjänst har sakkunniga som specialiserat sig på dessa frågor.

Enligt förarbetena till 1 § i företagarskyddslagen är avsikten att lämna de enskilda fallen utanför lagens tillämpningsområde. Tillämpningen av bestämmelsen förutsätter emellertid inte att avtalsvillkoret redan har använts i flera avtal. Det räcker att avsikten är att villkoret ska användas i flera än ett avtal. Om det inte är fråga om ett villkor som ska användas i flera avtal mellan näringsidkare, kan näringsidkaren med stöd av 36 § i rättshandlingslagen låta en allmän domstol pröva om avtalsvillkoret är oskäligt. Begreppet oskälig har i momentet samma innehåll som i 36 § rättshandlingslagen.

När oskäligheten bedöms ska vikt fästas bl.a. vid avtalets hela innehåll. Eftersom en utfästelse om beloppet av det vederlag som ska erläggas inte till sin typ kan vara oskälig på det sätt som avses i lagförslaget, kan momentet inte tillämpas på ett avtalsvillkor som reglerar beloppet av det avtalade vederlaget. Bestämmelsen kan däremot tillämpas på avtalsvillkor enligt vilka grunderna fastställs för hur vederlaget bestäms. Exempelvis kan, enligt förarbetena till företagarskyddslagen, ett avtalsvillkor enligt vilket den ena avtalsparten har rätt att ensidigt ändra det avtalade priset vara oskäligt för de näringsidkare som är den andra avtalsparten i avtalen. En myndighet ska emellertid inte bestämma priset för en prestation. Avsikten med bestämmel-

sen är inte att göra en prisreglering möjlig och inte heller att garantera näringsidkaren en skälig utkomst.

Ett avtalsvillkors oskälighet ska bedömas utgående från hurdan villkoret i allmänhet är för näringsidkare som är den andra parten. Oskäligheten kan således inte bedömas på samma sätt som i enskilda avtalsförhållanden, då man måste beakta de särskilda omständigheterna kring fallet och dess särdrag. I bestämmelsen förutsätts det att avtalsvillkoret till sin natur, typiskt sett inom branschen i fråga och i de situationer som avses i avtalet är oskäligt för de näringsidkare som är den andra parten.

Avsikten är att bestämmelsen ska kunna tillämpas på alla typer av avtal mellan näringsidkare om handel med livsmedel eller jordbruksprodukter. Förbudet gäller både allmänna avtalsvillkor som ingår i standardavtal och individuellt förhandlade avtalsvillkor.

I 1 § i företagarskyddslagen likställs tillämpningen av avtalspraxis med användningen av avtalsvillkor. Detta tillägg gjordes i samband med lämnandet av regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om betalningsvillkor i kommersiella avtal, lag om ändring av lagen om indrivning av fordringar och vissa lagar som har samband med dem (RP 57/2012 rd). Genom den genomfördes direktivet om bekämpande av sena betalningar vid handelstransaktioner. Ändringen behövdes eftersom bestämmelserna i artikel 7 i direktivet gäller såväl oskäliga avtalsvillkor som oskälig avtalspraxis. Den ursprungliga 1 § gällde enligt sin ordalydelse endast oskäliga avtalsvillkor, medan bestämmelsen i direktivet utöver dem även gäller oskälig avtalspraxis ("unfair practices"). För att det ska kunna garanteras att bestämmelserna är tillräckligt heltäckande ska det enligt förarbetena till den lag som gäller genomförandet av direktivet sörjas för att bestämmelsen kan tillämpas även i sådana situationer där det inte uttryckligen är fråga om ett oskäligt avtalsvillkor utan om att ett avtalsbruk är orättvist på det sätt som avses i artikel 7. Därför innehåller 1 § också en bestämmelse om avtalspraxis. Syftet med bestämmelsen är således att göra det möjligt att ingripa också i betalningstider som strider mot direktivet eller i förfaranden i anslutning till dem. Bestämmelser om betalningstider finns i lagen om betalningsvillkor i kommersiella avtal (30/2013).

De oskäliga villkor som avses i företagarskyddslagen har bedömts i ett avgörande från marknadsdomstolen (MD:2001:014). Fallet gällde ett avtalsvillkor om en justering av den transportavgift som användes i de avtal om transport av torv som ingicks med transportföretagarna. Enligt villkoret skulle utvecklingen av lastbilstrafikens kostnader och av taxorna i en viss region beaktas vid justeringen. Med stöd av avtalsvillkoret hade svaranden, medan avtalet var i kraft, för transportföretagarna föreslagit förhandlingar om en sänkning av transportavgiften.

I förhandlingarna hade avtalsparterna till sitt förfogande ett index som statistikcentralen hade utarbetat och som visade utvecklingen av transportavgiften. Indexet var neutralt för bägge parterna, och med stöd av det kunde situationen opartiskt bedömas med hänsyn till båda parterna. Det hade inte visats att taxornas regionala utveckling, som det enligt avtalsvillkoret fanns en skyldighet att beakta, skulle ha baserat sig på uträkningar gjorda av någon utomstående. Inom respektive geografiska område hade svaranden ingått transportavtal med flera företagare, och svaranden hade således information om den kostnadsnivå som iaktogs i alla avtal om transport av torv. Däremot hade transportföretagarna i regel ingen möjlighet att få information om de taxor som tillämpades i andra avtal och hade därför ingen information om nivån på taxorna inom området. Svaranden kunde även själv påverka taxornas nivå inom området, eftersom svaranden bad att få anbud av företagarna och förhandlade bl.a. om rabatter samt antog och förkastade anbud som getts. Den regionala nivån på taxorna var därför inte en sådan mättstock som den andra avtalsparten skulle ha kunnat ge akt på. Eftersom avtalsperioden inom transportbranschen hade varit relativt lång fanns det även en möjlighet att en transportföretagare, med tillit till att den avtalade taxenivån skulle hållas oförändrad, skulle göra de investeringar

som företaget behövde och som ofta var ganska stora. Även om avtalsvillkoret i sig var neutralt till formen, hade transportföretagaren i praktiken fått stå för risken i anslutning till dess verkningar.

Avtalsvillkoret, som i de förhandlingar om en justering av priset som fördes mitt under pågående avtalsperiod hade medfört en förpliktelse att beakta inte bara förändringar i lastbilstrafikens index som grundade sig på uträkningar av en opartisk aktör utan även den regionala taxeutvecklingen, som den andra avtalsparten inte hade kunnat påverka och om vilken denna inte hade någon möjlighet att få information, hade kunnat leda till att den ena avtalsparten såsom den starkare parten hade kunnat utnyttja situationen på den andra partens bekostnad. För transportföretagarnas del hade avtalsvillkoret haft en väsentlig inverkan på avtalsförhållandet. Även till sin form måste avtalsvillkoret anses vara i den grad obestämt att villkoret hade gjort en ensidig tolkning möjlig för den starkare parten, dvs. svarandebolaget. Därför skulle avtalsvillkoret anses vara oskäligt för transportföretagarna, som i transportavtalen innehade den svagare ställningen. Genom att i transportavtal använda sådana avtalsvillkor om en justering av transportavgiften som medförde en förpliktelse att vid justeringen beakta utvecklingen av transportavgifterna inom ett visst begränsat område hade svaranden förfarit i strid med 1 § i företagarskyddslagen.

I fråga om andra typer av villkor saknas det rättspraxis i anslutning till tillämpningen av företagarskyddslagen, och frågan blir till denna del beroende av eventuell framtida rättspraxis. Som det nämns ovan sägs det i förarbetena till företagarskyddslagen att det t.ex. finns fall då bestämmelser i ett standardavtal som är avsedda att skydda den andra parten stryks när ett enskilt avtal ingås. Nya villkor som är oskäliga för den andra parten kan också tas in i avtalet. Också oskäliga uppsägningsklausuler förekommer i praktiken.

Det föreslagna 2 *mom.* innehåller en informativ hänvisning till förbudet i 1 § i lagen om otillbörligt förfarande mot att i näringsverksamhet använda ett förfarande som strider mot god affärssed eller annars är otillbörligt mot en annan näringsidkare. I anslutning till den paragrafen finns det inom rättspraxis, som närmast hänför sig till marknadsföring, inga fall att tillgå som direkt gäller livsmedelskedjan. Det är meningen att livsmedelsmarknadsombudsmannen ska kunna bedöma bestämmelsens lämplighet i fall som hänför sig till affärsmetoderna inom livsmedelskedjan och, om han eller hon anser att villkoren uppfylls, vid behov ansöka om ett förbud i anslutning till detta hos marknadsdomstolen.

5 §. Livsmedelsmarknadsombudsmannen. För att livsmedelsmarknaden ska fungera bättre och praxis som strider mot god affärssed kunna förhindras föreslås det i 1 *mom.* en livsmedelsmarknadsombudsman som ska finnas i anslutning till Livsmedelsverket. Ombudsmannen ska vara självständig och oberoende i sin verksamhet.

Enligt det föreslagna 2 *mom.* ska livsmedelsmarknadsombudsmannen ge rekommendationer, utlåtanden och förslag som hänför sig till verksamheten inom livsmedelskedjan samt ge aktörerna inom livsmedelskedjan information och råd om god affärssed. Det är meningen att ge företagen anvisningar, rådgivning och information om tillämpningen av bestämmelser och god affärssed i anslutning till verksamheten inom livsmedelskedjan.

Verksamheten inom livsmedelskedjan är förknippad med system för självreglering som står utanför myndigheternas verksamhet och grundar sig på verksamhet mellan aktörerna inom livsmedelskedjan. I Finland är ett sådant system för närvarande nämnden för handelskutym inom livsmedelskedjan. Denna nämnd finns i anslutning till Centralhandelskammaren. I nämndens verksamhet ingår det bl.a. att ge rekommendationer. Eftersom också livsmedelsmarknadsombudsmannen föreslås kunna ge rekommendationer ska ombudsmannen, för att undvika överlappande och eventuellt motstridig verksamhet, innan en rekommendation ges

begära ett utlåtande av nämnden för handelskutym inom livsmedelskedjan och i sin verksamhet även i övrigt sträva efter aktiv dialog med intressentgrupperna. Eftersom ombudsmannen enligt förslaget ska vara en myndighet och självständig och oberoende i sin verksamhet, ska han eller hon ändå inte vara bunden av de ställningstaganden som görs i samband med självregleringen. Ombudsmannen ska kunna begära utlåtanden också av andra aktörer. Det ska inte vara obligatoriskt att ge utlåtanden, och ett utlåtande ska inte heller vara bindande för ombudsmannen.

Livsmedelsmarknadsombudsmannen ska enligt 3 mom. särskilt agera i frågor som är av avsevärd betydelse för en fungerande livsmedelskedja eller där det mera allmänt kan antas förekomma avsevärda problem. Det kan t.ex. handla om avtalsvillkor eller praxis som tillämpas i stor utsträckning. Grunden för en bedömning kan vara att aktörer inom livsmedelskedjan har tagit kontakt eller lämnat in en ansökan eller att ombudsmannen har gjort en egen utredning. Det är meningen att bestämmelsen ska betona det målsatta prioriteringsområdet för ombudsmannens verksamhet. Den ska ändå inte utgöra ett hinder t.ex. för behandlingen av ett ärende i anslutning till skriftlighetskravet enligt 3 §, om en sådan ansökan har anhängiggjorts.

6 §. Utnämning av livsmedelsmarknadsombudsmannen samt ombudsmannens byrå. I 1 mom. föreskrivs det om förfarandet för att utnämna livsmedelsmarknadsombudsmannen och om behörighetsvillkoren för ombudsmannen.

Det föreslagna 2 mom. innehåller bestämmelser om livsmedelsmarknadsombudsmannens byrå, om byråns anställda och arbetsordning samt om de administrativa tjänsterna vid byrån.

I 3 mom. föreslås det ett bemyndigande att utfärda närmare bestämmelser om behörighetsvillkoren och uppgifterna för föredragandena vid livsmedelsmarknadsombudsmannens byrå, om behandlingen av ärenden vid byrån, om skötseln av de administrativa tjänsterna vid Livsmedelsverket och om andra frågor i anslutning till ordnandet av livsmedelsmarknadsombudsmannens uppgifter.

7 §. Tillsyn. Den föreslagna paragrafen innehåller bestämmelser om tillsynen över efterlevnaden av de krav och förbud som föreslås i lagen. Det är livsmedelsmarknadsombudsmannen som ska svara för denna tillsyn. Det är meningen att tillsynen ska grunda sig på behandlingen av de förseelser som ombudsmannen får vetskap om. Bestämmelser om hur ärenden får föras till livsmedelsmarknadsombudsmannen och om ombudsmannens rätt att på eget initiativ ta ärenden till behandling finns i den föreslagna 8 §.

Enligt 7 § 1 mom. övervakar livsmedelsmarknadsombudsmannen efterlevnaden av 3 § och av artiklarna 148 och 168 i marknadsordningsförordningen. I 3 § föreskrivs det om avtalens skriftliga form och minimiinnehåll. Tillsynen föreslås omfatta tillsyn över efterlevnaden av kraven i EU:s lagstiftning och i den nationella lagstiftningen. I dessa fall ska ombudsmannen vid behov kunna ingripa i enskilda avtal som inte uppfyller kraven i 3 §.

I 2 mom. föreslås det bestämmelser om den tillsyn som livsmedelsmarknadsombudsmannen ska utöva i fråga om villkoren och förfarandena enligt företagarskyddslagen och i fråga om efterlevnaden av 1 § i lagen om otillbörligt förfarande. För dessa krav redogörs i motiveringen till 4 §. Enligt det föreslagna momentet ska ombudsmannen övervaka dessa till den del det är fråga om dels försäljning av jordbruksprodukter från producenterna till livsmedelsindustrin eller parti- eller detaljhandeln, dels försäljning av jordbruksprodukter eller livsmedel från livsmedelsindustrin till parti- eller detaljhandeln.

Tillsynen omfattar således sådana vertikala avtalsförhållanden inom livsmedelskedjan som gäller handel med jordbruksprodukter och livsmedel. Tillsynen ska alltså inte inriktas på t.ex.

inbördes, horisontell handel mellan företag inom livsmedelsindustrin eller dagligvaruhandeln. Tillsynen ska inte heller gälla avtalsförhållanden i anslutning till den handel med livsmedel eller jordbruksprodukter som företag inom inkvarterings- och restaurangbranschen bedriver.

8 §. Rätten att föra ärenden till livsmedelsmarknadsombudsmannen. I 1 mom. ingår det bestämmelser om vilka som får föra ärenden som avses i 7 § till livsmedelsmarknadsombudsmannen. Det är samma aktörer som får väcka ärenden med stöd av de lagar som avses i 4 §. Också en registrerad förening som bevakar näringsidkarnas intressen ska få väcka ärenden.

Enligt 2 mom. får livsmedelsmarknadsombudsmannen också på eget initiativ ta ett ärende till behandling, om ärendet är av betydelse för en fungerande livsmedelskedja. Rätten att ta ett ärende till behandling på eget initiativ gör det möjligt för ombudsmannen att på det sätt han eller hon finner ändamålsenligt utreda ärenden som kommit till hans eller hennes kännedom. På så sätt blir det möjligt att vid behov också utreda fall som anonymt har anmälts till ombudsmannen.

9 §. Förhandling och strävan till uppgörelse i godo. I paragrafen föreslås det bestämmelser om det primära sättet att åtgärda förseelser som gäller tillämpningen av lagen. När livsmedelsmarknadsombudsmannen misstänker att en näringsidkare har börjat bryta mot reglering som omfattas av ombudsmannens tillsynsbehörighet, ska han eller hon enligt 1 mom. försöka förmå näringsidkaren att frivilligt avstå från detta.

Enligt 2 mom. kan livsmedelsmarknadsombudsmannen vid behov bistå parterna i en konflikt genom att reda ut ärendet och eftersträva en uppgörelse i godo. Det är ändå inte fråga om medling i egentlig mening.

Om det är motiverat med tanke utredningen av ett ärende, ska livsmedelsmarknadsombudsmannen kunna begära utlåtanden av olika aktörer. En sådan aktör kan t.ex. vara nämnden för handelskutym inom livsmedelskedjan, som finns i anslutning till Centralhandelskammaren. Det ska inte vara obligatoriskt att begära eller ge utlåtanden, och ett utlåtande ska inte heller vara bindande för ombudsmannen.

10 §. Anmärkning. Det föreslagna 1 mom. innehåller en bestämmelse om livsmedelsmarknadsombudsmannens rätt att ge en anmärkning till en köpare som bryter mot 3 § eller mot artikel 148 eller 168 i marknadsordningsförordningen. Enligt 3 § svarar köparen för att kraven på skriftliga avtal och avtalens minimiinhåll iakttas. Anmärkning ska kunna ges för brott mot ett enskilt avtal.

En anmärkning ska ges som ett överklagbart förvaltningsbeslut. På anmärkningar tillämpas 6 och 7 kap. i förvaltningslagen. Dessa bestämmelser garanterar rätten för den aktör som beslutet gäller att försvara sig. Enligt 31 § i förvaltningslagen ska en myndighet se till att ett ärende utreds tillräckligt och på behörigt sätt. Myndigheten ska i detta syfte skaffa den information och den utredning som behövs för att ärendet ska kunna avgöras. En part ska lägga fram utredning om grunderna för sina yrkanden. Parten ska också i övrigt medverka till utredningen av ett ärende som han eller hon har inlett. I förvaltningslagens 32 § finns det bestämmelser om vad en begäran om utlåtande ska innehålla, i 33 § om frist för framläggande av utredning och i 34 § om hörande. Enligt 34 § ska en part innan ett ärende avgörs ges tillfälle att framföra sin åsikt om ärendet och avge sin förklaring med anledning av sådana yrkanden och sådan utredning som kan inverka på hur ärendet kommer att avgöras. När ombudsmannen meddelar sitt beslut ska det motiveras i enlighet med 45 § i förvaltningslagen. Ett beslut får överklagas på det sätt som det redogörs för nedan.

I 2 mom. påpekas det för tydlighetens skull att en anmärkning kan ges under förutsättning att ärendet som helhet betraktat inte ger anledning att meddela en offentlig varning.

Enligt 3 mom. får ingen anmärkning emellertid ges, om föremålet för den omedelbart på eget initiativ har vidtagit korrigerande åtgärder i ärendet efter att ha upptäckt ett fel. Eftersom en anmärkning hänför sig till kraven på avtals skriftliga form och minimiinhåll är de korrigerande åtgärder som kan komma i fråga t.ex. att upprätta en muntlig överenskommelse i skriftlig form eller att föra in de villkor som saknas i det skriftliga avtalet. Att korrigeringen av ett fel inte omedelbart kan slutföras till alla delar ska ändå inte vara något hinder för tillämpningen av bestämmelsen, så länge korrigerande åtgärder har vidtagits omedelbart när felet upptäcktes. Om ett fel inte längre kan korrigeras i efterhand ska momentet inte kunna tillämpas. Då ska den avtalspart som svarar för att kravet iakttas anses ha brutit mot avtalet.

11 §. Offentlig varning. I paragrafen föreslås det bestämmelser om livsmedelsmarknadsombudsmannens rätt att meddela offentlig varning.

Enligt 1 mom. kan livsmedelsmarknadsombudsmannen meddela en köpare en offentlig varning, om köparen vid upprepade tillfällen bryter mot kraven enligt 3 § eller artikel 148 eller 168 i marknadsordningsförordningen eller om förseelsen annars är så klandervärd att en anmärkning inte kan anses vara tillräcklig. Offentliga varningar ska meddelas som överklagbara förvaltningsbeslut. På dem tillämpas 6 och 7 kap. i förvaltningslagen.

I 2 mom. föreskrivs det om sättet att offentliggöra offentliga varningar på. Livsmedelsmarknadsombudsmannen ska offentliggöra information om den offentliga varningen utan dröjsmål efter det att den näringsidkare som beslutet gäller har informerats om det och beslutet har vunnit laga kraft. Av offentliggörandet ska förseelsens art och slag samt den näringsidkare som är ansvarig för förseelsen framgå. Informationen ska finnas tillgänglig på livsmedelsmarknadsombudsmannens webbplats i ett år. Avsikten är att offentliggöra informationen i fråga, inte beslutet som sådant. Varningen ska kunna offentliggöras t.ex. på ombudsmannens webbplats. Om varningen är av mera allmän betydelse eller om det finns någon annan särskild anledning, ska det också kunna informeras om att en varning har meddelats.

I 3 mom. anges kriterierna för att låta bli att offentliggöra information om ett beslut. Livsmedelsmarknadsombudsmannen ska kunna offentliggöra ett beslut utan näringsidkarens namn eller låta bli att offentliggöra beslutet, om det med tanke på förseelsens ringa konsekvenser inte vore skäligt att offentliggöra det.

12 §. Rätten att föra ett ärende till marknadsdomstolen samt förbud och vite. I 1 mom. föreslås det en informativ hänvisning till den lagstiftning med stöd av vilken ombudsmannen ska ha rätt att väcka ett ärende i marknadsdomstolen.

I fråga om domstolsbehandling ska de åtgärder beaktas som ska vidtas innan ett ärende förs till domstol. För det första ska hänsyn tas till det föreslagna 5 § 3 mom., enligt vilket livsmedelsmarknadsombudsmannen särskilt ska agera i frågor som är av avsevärd betydelse för en fungerande livsmedelskedja eller där det mera allmänt kan antas förekomma problem i livsmedelskedjan. Detta styr ombudsmannens verksamhet. För det andra ska man beakta den föreslagna 9 §, enligt vilken det är meningen att i första hand avgöra ärendena genom förhandling och sträva efter en uppgörelse i godo. För det tredje ska det beaktas att övervakningen begränsas till vertikala avtalsförhållanden inom livsmedelskedjan i enlighet med det föreslagna 7 § 2 mom. Övervakningen och den anknytande möjligheten att ansöka om ett förbud hos domstol och föreläggande av vite i anslutning till det begränsar sig således till de frågorna.

En domstolsbehandling ska föregås av en utredning av ärendet vilken omfattar ombudsmannens rätt att få de uppgifter och handlingar som är nödvändiga för att säkerställa iakttagandet av kraven. Vid utredningen av ärendet ska som allmän lagstiftning 6 § i förvaltningslagen tillämpas. De bestämmelserna gäller rättsprinciperna inom förvaltningen. Också förvaltningslagens 34 § om hörande av part ska beaktas. Ombudsmannen ska utifrån utredningen bedöma om aktörens förfarande strider mot den föreslagna 4 §. På denna grund bedömer ombudsmannen om det finns förutsättningar att ansöka om ett förbud hos marknadsdomstolen. Marknadsdomstolen ska bedöma om förutsättningarna för ett förbud uppfylls. Den kan meddela ett förbud som förenas med vite. På behandlingen av ärenden i marknadsdomstolen tillämpas 5 kap. i lagen om rättegång i marknadsdomstolen.

I det föreslagna 2 mom. hänvisas det till att användning av sådana villkor och tillämpning av sådan praxis som avses i 4 § 1 mom. kan förbjudas genom beslut av marknadsdomstolen på det sätt som anges i företagarskyddslagen. Bestämmelsen motsvarar 1 § i den lagen. Enligt den bestämmelsen kan en näringsidkare förbjudas att använda villkor eller tillämpa praxis som strider mot 1 mom. eller att på nytt använda sådana eller därmed jämförbara villkor eller tillämpa sådan eller därmed jämförbar praxis. När det gäller bestämmelsen om oskäligen avtalsvillkor ska samma tröskel för ett ingripande iaktas som den som finns i 1 § i företagarskyddslagen. Bestämmelsen är inte avsedd att tillämpas i enskilda fall.

Enligt förarbetena till företagarskyddslagen är en förutsättning för förbud inte att ett sådant avtal som innehåller villkoret i fråga har slutits. Det är tillräckligt att näringsidkaren har erbjudit sig att med andra näringsidkare ingå avtal som innehåller villkoret. Efter att förbudet har meddelats riktar det sig mot näringsidkarens verksamhet. Ett förfarande i strid med förbudet har ingen omedelbar inverkan på avtalsförhållandet i fråga. En näringsidkare som i ett enskilt fall vill åberopa att ett avtalsvillkor som strider mot förbudet är oskäligt för näringsidkaren själv måste med stöd av 36 § i avtalslagen få saken prövad av domstol.

Förbudet ska enligt 1 § i företagarskyddslagen förenas med vite, om det inte är obehövligt av särskilda skäl. Enligt förarbetena ska förbudet i regel förenas med vite. Om näringsidkaren bryter mot förbudet kan ett nytt och ännu större vite föreläggas. Vite behöver inte föreläggas t.ex. om det finns grundad anledning att anta att näringsidkaren inte fortsätter att använda det förbjudna villkoret.

Det föreslagna 3 mom. innehåller en informativ hänvisning till lagen om otillbörligt förfarande, som innehåller bestämmelser om meddelande av förbud genom beslut av marknadsdomstolen mot ett i 4 § 2 mom. avsett förfarande. I 6 § i lagen om otillbörligt förfarande föreskrivs det om möjligheten att förbjuda ett sådant förfarande och att förena förbudet med vite.

13 §. Uppgiftsskyldighet. Den föreslagna paragrafen innehåller bestämmelser om skyldigheten att lämna uppgifter. Enligt 1 mom. är en näringsidkare är trots sekretessbestämmelserna skyldig att på begäran av livsmedelsmarknadsombudsmannen avgiftsfritt lämna dessa uppgifter och handlingar som är nödvändiga för att säkerställa iakttagandet av de krav som gäller villkor och praxis för i denna lag avsedda anbud och avtal och av de förbud som avses i 4 §. Bestämmelsen är avsedd att möjliggöra tillsynen. Den ska vara bunden till uppgifter och handlingar som är nödvändiga för att säkerställa iakttagandet av kraven i fråga om de nämnda frågorna. Sådana handlingar är åtminstone avtal med eventuella bilagor. Dessutom bör man vara beredd att lägga fram redogörelser för övrig avtalspraxis som är av betydelse för iakttagandet av kraven, om denna praxis inte framgår av det skriftliga avtalet. För tydlighetens skull sägs det i momentet att uppgifterna ska lämnas avgiftsfritt. Enligt 2 mom. kan livsmedelsmarknadsombudsmannen förena skyldigheten att lämna uppgifter med vite. Bestämmelser om föreläggande och utdömande av vite finns i viteslagen (1113/1990).

14 §. Ändringssökande. Enligt den föreslagna paragrafen får ett beslut av livsmedelsmarknadsombudsmannen överklagas genom besvär hos förvaltningsdomstolen på det sätt som anges i förvaltningsprocesslagen (586/1996). Det handlar om normalt förfarande vid ändringssökande i anslutning till myndighetsbeslut. Ett beslut av förvaltningsdomstolen får enligt förslaget överklagas genom besvär endast om högsta förvaltningsdomstolen beviljar besvärstillstånd.

15 §. Ikraftträdande. Paragrafen innehåller bestämmelser om lagens ikraftträdande och tillämpning. Verkställighet av lagen i den föreslagna ikraftträdandetiden kan kräva förberedande åtgärder som gäller förordningar som ska utfärdas, tjänster som ska besättas samt övriga åtgärder för att organisera ombudsmannens verksamhet. Kraven i 3 § på avtalens skriftliga form och minimiinnehåll föreslås inte bli tillämpade på de avtal som gäller vid lagens ikraftträdande eftersom det skulle innebära ett retroaktivt ingripande i avtalsförhållandena.

1.2 Lagen om ändring av 1 kap. 6 § och 5 kap. 2 § i lagen om rättegång i marknadsdomstolen

1 kap.

6 §. Marknadsrättsliga ärenden. Lagens 1 § kap. 6 § föreslås bli utökad med *en ny 13 punkt* enligt vilken marknadsdomstolen som marknadsrättsliga ärenden handlägger de ärenden som hör till dess behörighet enligt den livsmedelsmarknadslag som samtidigt föreslås. I *12 punkten* görs en teknisk ändring till följd av tillägget till förteckningen. Den nya 13 punkten omfattar de ärenden som anges i 12 § i livsmedelsmarknadslagen. Enligt 2 mom. i den paragrafen kan användning av sådana villkor och tillämpning av sådan praxis som avses i 4 § 1 mom. förbjudas genom domstolsbeslut på det sätt som anges i företagarskyddslagen. Enligt 12 § 3 mom. finns bestämmelser om meddelande av förbud mot ett i 4 § 2 mom. avsett förfarande genom domstolsbeslut i lagen om otillbörligt förfarande. Nya ärenden är således de förbudsärenden som avses i 4 §.

5 kap.

2 §. Vem som har rätt att väcka ett ärende. I 5 kap. 2 § 1 mom. 6 punkten föreslås en ändring som hänför sig till livsmedelsmarknadslagen. I det nämnda 1 mom. föreskrivs det vem som får göra en i 1 § avsedd ansökan som ska behandlas i marknadsdomstolen. Enligt 6 punkten ska livsmedelsmarknadsombudsmannen höra till denna grupp i de fall som avses i 7 § i livsmedelsmarknadslagen. Genom bestämmelsen tryggas ombudsmannens möjlighet att vid behov föra ett i 7 § 2 mom. avsett ärende som lyder under dess tillsyn till domstol. Enligt det sistnämnda momentet omfattar livsmedelsmarknadsombudsmannens övervakning ärenden som avses i 4 § och i 1 § i lagen om otillbörligt förfarande, när det gäller försäljning av jordbruksprodukter från producenterna till livsmedelsindustrin eller parti- eller detaljhandeln eller försäljning av jordbruksprodukter eller livsmedel från livsmedelsindustrin till parti- eller detaljhandeln.

Också i 2 mom. föreslås en ändring som hänför sig till livsmedelsmarknadslagen och som innebär att en hänvisning till 7 § 2 mom. i den lagen fogas till lagen om rättegång i marknadsdomstolen i överensstämmelse med redogörelsen ovan.

2 Närmare bestämmelser och föreskrifter

I propositionen föreslås det ett bemyndigande att utfärda närmare bestämmelser i anslutning till utnämningen av livsmedelsmarknadsombudsmannen och till de praktiska arrangemangen i fråga om ombudsmannens byrå. Enligt det föreslagna 6 § 2 mom. ska livsmedelsmarknads-

ombudsmannen ha en byrå där det finns ett behövt antal tjänstemän som är föredragande och ett behövt antal andra anställda. Livsmedelsmarknadsombudsmannen ska godkänna en arbetsordning för byrån. Livsmedelsverket sörjer för de administrativa tjänsterna vid byrån. Enligt förslaget utnämner livsmedelsmarknadsombudsmannen tjänstemännen och anställer den övriga personalen vid byrån, till den del det inte är fråga om personer som svarar för Livsmedelsverkets administrativa tjänster. Enligt det föreslagna 3 mom. får närmare bestämmelser om behörighetsvillkoren och uppgifterna för föredragandena vid livsmedelsmarknadsombudsmannens byrå, om behandlingen av ärenden vid byrån, om skötseln av de administrativa tjänsterna vid Livsmedelsverket och om andra frågor i anslutning till ordnandet av livsmedelsmarknadsombudsmannens uppgifter utfärdas genom förordning av statsrådet

3 Ikraftträdande

Lagarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2019.

4 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

4.1 Egendomsskydd och näringsfrihet

I propositionen föreslås det krav på avtalens formbundenhet och minimiinhåll i avtalsförhållanden i anslutning till handel med vissa jordbruksprodukter, samt påföljder i anslutning till kraven. När det gäller oskäligen avtalsvillkor och förfaranden samt förfaranden som strider mot god affärssed föreslås det hänvisningar till gällande lagstiftning som de kan förbjudas med stöd av. Dessa bestämmelser är av betydelse med tanke på egendomsskyddet enligt 15 § 1 mom. i grundlagen och näringsfriheten enligt 18 § i den lagen.

Enligt 15 § 1 mom. i grundlagen är vars och ens egendom tryggad. Också avtalsfriheten får i viss utsträckning ett skydd genom egendomsskyddet (t.ex. RP 309/1993 rd, s. 66/II). Grundlagsutskottet har emellertid påpekat att rättshandlingar som strider mot lag eller god sed inte åtnjuter skydd i grundlagen (t.ex. GrUU 3/1982 rd).

När det gäller bestämmelser om oskäligen avtalsvillkor och förfaranden samt förfaranden som strider mot god affärssed eller annars är otillbörliga mot en annan näringsidkare samt förbud i anslutning till detta avses propositionen grunda sig på gällande lagstiftning. Avsikten är att skydda den svagare avtalsparten. Detta ska ske genom att myndigheterna får bättre förutsättningar att övervaka denna slags åtgärder och vid behov ansöka om förbud mot dem i domstol. I denna fråga har hänsyn tagits till grundlagsutskottets utlåtandepraxis (t.ex. GrUU 30/2016 rd) enligt vilken de begränsningar som omfattas av 15 § i grundlagen ska basera sig på ett med hänsyn till de grundläggande fri- och rättigheterna godtagbart syfte. I fråga om ansökan om förbud har hänsyn dessutom tagits till rätten att förvara sig, som det redogörs för närmare i detaljmotiveringen till 12 §.

I propositionen föreslås det dessutom krav på avtalens formbundenhet och innehåll. Dessa krav och bestämmelserna om anmärkning och offentlig varning i anslutning till underlåtelse att iakttä dem är av betydelse också med tanke på näringsfriheten och rätten till arbete, som tryggas i 18 § 1 mom. i grundlagen.

Det handlar alltså om verkställigheten av en bestämmelse som enligt Europeiska unionens lagstiftning omfattas av medlemsstaternas prövningsrätt. Syftet med de föreslagna bestämmelserna är att se till att den svagare parten alltid har tillgång till dokumenterade avtal och avtalsvillkor. Utan ett skriftligt avtal kan det vara svårt för en part att åberopa sina rättigheter. Det har också ansetts att en aktör i en svagare ställning inte alltid har en sådan position i avtalsförhållandet att den i alla situationer realistiskt kan kräva skriftliga avtal av den starkare parten.

Strävan med forbundna avtal med ett minimi innehåll är att förhindra situationer där man till en rättshandling kan försöka foga villkor som ska anses som oskäligen. Således har den föreslagna regleringen också till denna del ett sådant godtagbart syfte som förutsätts i grundlagsutskottets utlåtandepraxis.

Anmärkningar och varningar kan betraktas som påföljder med karaktären av straff. Bestämmelser av liknande slag har redan tidigare utfärdats med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 67/2002 rd och GrUU 28/2008 rd). I denna proposition har de omständigheter beaktats som har påpekats i de utlåtandena. Särskilt har kraven på klart avgränsade bestämmelser beaktats. Det kan bli aktuellt att tillämpa bestämmelserna om anmärkning och offentlig varning bara om kraven på avtalens skriftliga form och minimi innehåll inte har iakttagits. Kraven är mycket entydiga. Antingen är ett avtal skriftligt eller så är det det inte. Också kravet att ett avtal ska innehålla vissa villkor är i regel mycket tydligt. I fråga om kravet på villkor bör det beaktas att det enbart gäller vilka frågor avtalet ska omfatta, utan att ställning tas till det egentliga innehållet i villkoren. Således anses förslaget inte vara problematiskt med tanke på kravet på klar avgränsning.

När det gäller anmärkning och offentlig varning har också kraven på proportionalitet i lagstiftningen beaktats. Anmärkning och offentlig varning är lindriga påföljder jämfört med t.ex. påföljdsavgifter eller andra straffbestämmelser eller att ett avtal förklaras ogiltigt. Sådana påföljder föreslås inte i propositionen. Enligt förslaget är det endast företag som är medelstora eller större än det som får ges en anmärkning eller varning. Aktörer av detta slag bedöms ha tillräcklig beredskap att se till att de krav på avtalens form och innehåll som det redogörs för ovan iakttas.

För att det ska kunna garanteras att den oskuldspresumtion som avses i 21 § i grundlagen blir iakttagen föreslås förutsättningen för en anmärkning eller varning vara uppsåt eller oaktsamhet. Detta motsvarar liknande bestämmelser som har utfärdats med grundlagsutskottets medverkan. Enligt grundlagsutskottets utlåtande (GrUU 67/2002 rd) kan offentlig anmärkning inte komma i fråga, om ett tillsynsobjekt på eget initiativ omedelbart efter att ha uppdagat ett fel har vidtagit korrigerande åtgärder. Detta har beaktats också i den föreslagna propositionen. När det gäller anmärkningar och offentliga varningar har hänsyn också tagits till den rätt att försvara sig som ingår i förvaltningslagen och för vilken det redogörs närmare i detaljmotiveringen till 10 §.

De bestämmelser som det redogörs för ovan har således ansetts basera sig på ett godtagbart syfte och vara proportionella, och den föreslagna regleringen anses inte vara problematisk med tanke på egendomsskyddet enligt 15 § i grundlagen eller näringsfriheten enligt 18 § i den lagen eller med tanke på den straffrättsliga legalitetsprincipen.

4.2 Myndighetens behörighet och skyddet för privatlivet

Den föreslagna lagen innehåller inga kontroller av aktörerna, men däremot ingår det en bestämmelse om myndighetens rätt att få uppgifter. Detta är av betydelse med tanke på 2 och 10 § i grundlagen. Enligt den förstnämnda paragrafen ska all utövning av offentlig makt bygga på lag. Grundlagens 10 § 1 mom. innehåller en bestämmelse om skydd för privatlivet. I fråga om det har grundlagsutskottet i sin utlåtandepraxis, som t.ex. framgår av utlåtandet GrUU 71/2014 rd, noterat vad och vem rätten att få uppgifter gäller och hur rätten är kopplad till nödvändighetskriteriet. Om innehållet inte anges i form av en uttömmande förteckning, ska det i lagstiftningen ingå ett krav på att uppgifterna är nödvändiga för ett visst syfte (GrUU 17/2016 rd). Grundlagsutskottets utlåtanden hänför sig särskilt till rätten att få sekretessbelagda personuppgifter.

RP 121/2018 rd

I propositionen har grundlagsutskottets utlåtandep Praxis i denna fråga beaktats. De uppgifter som rätten att få uppgifter föreslås gälla avgränsas i propositionen till att bara omfatta uppgifter och handlingar som är nödvändiga för att säkerställa iakttagandet av kraven i anslutning till villkor och praxis för i den föreslagna lagen avsedda anbud och avtal eller förfaranden som strider mot god affärssed eller annars är otillbörliga mot en annan näringsidkare. De uppgifter som omfattas av den föreslagna rätten att få uppgifter ska i regel gälla näringsidkare, för kravet på avtalens och anbudens form och innehåll avses gälla företag som är medelstora eller större än det medan de föreslagna förbuden avses gälla åtgärder i anslutning till att den näringsidkare som har den starkare ställningen i avtalsförhållandet använder villkor eller förfaranden som strider mot god affärssed eller annars är otillbörliga mot en annan näringsidkare. Avsikten är att se till att avtalen uppfyller de krav som behövs med tanke på den svagare parten i avtalsförhållandet.

I propositionen har hänsyn också tagits till den allmänna dataskyddsförordningen. Dess direkta tillämplighet har betonats i grundlagsutskottets utlåtande GrUU 14/2018 rd. Kraven i den allmänna dataskyddsförordningen har beaktats enligt följande.

Enligt 13 § är en näringsidkare trots sekretessbestämmelserna skyldig att på begäran lämna livsmedelsmarknadsombudsmannen uppgifter och handlingar som är nödvändiga för att säkerställa iakttagandet av kraven i anslutning till villkor och praxis för i den föreslagna lagen avsedda anbud och avtal eller förfaranden som strider mot god affärssed eller annars är otillbörliga mot en annan näringsidkare. Utgångspunkten är att det ska handla om uppgifter om objektet och villkoren för avtal och avtalspraxis mellan näringsidkare. Det är ändå inte uteslutet att dessa handlingar och uppgifter också innehåller personuppgifter eftersom det i anslutning till ett avtal i regel finns uppgifter om näringsidkarens företrädare och ofta också en underskrift. Den föreslagna 13 § är således i princip av betydelse med tanke på det skydd för privatlivet och det skydd för personuppgifter som garanteras i 10 § i grundlagen.

Enligt artikel 6.1 c i den allmänna dataskyddsförordningen är behandling av personuppgifter laglig om den hänför sig till fullgörandet av en rättslig förpliktelse. Enligt artikel 6.3 är det möjligt att i den nationella lagstiftningen närmare beskriva om den rättsliga grunden för behandlingen, t.ex. vilken typ av uppgifter som ska behandlas samt ändamålsbegränsning. I den föreslagna lagen föreskrivs det om skyldigheterna i 7 §, enligt vilken livsmedelsmarknadsombudsmannen ska övervaka iakttagandet av kraven i anslutning till avtalen mellan de i paragrafen närmare angivna näringsidkarna. Denna övervakning förutsätter i praktiken att ombudsmannen av näringsidkarna kan få de uppgifter och handlingar som är nödvändiga för att säkerställa iakttagandet av kraven i anslutning till villkor och praxis för i den föreslagna lagen preciserade anbud och avtal eller förfaranden som strider mot god affärssed eller annars är otillbörliga mot en annan näringsidkare. Dessa handlingar och uppgifter kan innehålla personuppgifter, i praktiken namn på personer. De ovan beskrivna bestämmelserna hänför sig till det handlingsutrymme som den allmänna dataskyddsförordningen ger, och den föreslagna bestämmelsen har ansetts vara i överensstämmelse med den förordningen.

I artikel 9.1 i den allmänna dataskyddsförordningen föreskrivs det om behandling av särskilda kategorier av personuppgifter och i artikel 9.2 om undantag från förbudet att behandla dessa uppgifter. I de fall som avses i 13 § i lagförslaget kan de personuppgifter som avses vara namnet på en person som idkar näringsverksamhet. På företagssidan är namnen på personer med rätt att teckna firma i regel offentliga uppgifter med stöd av handelsregisterlagstiftningen. I fråga om de uppgifterna handlar det således inte om känsliga uppgifter, och det finns inget behov av att närmare bedöma om kravet i artikel 9 uppfylls.

Artikel 5.1 b i den allmänna dataskyddsförordningen har en bestämmelse om principen om ändamålsbegränsning. Enligt den ska uppgifter ”samlas in för särskilda, uttryckligt angivna

och berättigade ändamål och inte senare behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål”. Den föreslagna 7 § uppfyller detta krav på ändamålsbegränsning. Livsmedelsmarknadsombudsmannen ska kunna använda uppgifterna bara för ett i lagen angivet godtagbart syfte som det redogörs för ovan, och inte för några andra syften. En persons rättsskydd tryggas till denna del genom att livsmedelsmarknadsombudsmannen i egenskap av myndighet iakttar de allmänna förvaltningslagarna vid skötseln av offentliga förvaltningsuppgifter. Den som anser att hans eller hennes personuppgifter har behandlats i strid med lag kan inleda ett ärende i enlighet med artikel 77 i den allmänna dataskyddsförordningen genom besvär eller genom att med stöd av förvaltningslagen yrka att den lagstridiga behandlingen av personuppgifter ska upphöra.

Med stöd av redogörelsen ovan anses förslaget inte vara problematiskt med tanke på 2 och 10 § i grundlagen.

4.3 Bemyndiganden

Den föreslagna lagen innehåller ett ovan presenterat bemyndigande att utfärda förordning av statsrådet. Enligt 80 § 1 mom. i grundlagen ska det genom lag utfärdas bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter samt om frågor som enligt grundlagen i övrigt hör till området för lag. Genom förordning är det dock inte möjligt att utfärda bestämmelser om sådana frågor som enligt EU-lagstiftningen ska avgöras av medlemsstaterna och som enligt grundlagen ska regleras i lag. Till den del den föreslagna lagen innehåller bemyndiganden att utfärda närmare bestämmelser än vad som ingår i lagen, har man strävat efter att säkerställa att lagen innehåller exakta och noggrant avgränsade bestämmelser om grunderna för de aktuella rättigheterna och skyldigheterna samt att bemyndigandena inte gäller frågor som endast kan regleras i lag. När det gäller bemyndigandet att utfärda förordning har man beaktat den utlåtandepraxis som framgår t.ex. av grundlagsutskottets utlåtanden GrUU 40/2002 rd och 49/2014 rd.

Med stöd av redogörelsen ovan har det ansetts att ändringarna inte är problematiska med tanke på grundlagen. Med hänvisning till vad som anförts ovan anser regeringen att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

1.

Livsmedelsmarknadslag

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 §

Tillämpningsområde

Denna lag tillämpas på avtal och praxis som gäller handel med livsmedel och jordbruksprodukter mellan näringsidkare. Lagen tillämpas dock inte på avtal som ingås med eller praxis som tillämpas i fråga om näringsidkare som utövar inkvarterings- och förplägnadsverksamhet som avses i lagen om inkvarterings- och förplägnadsverksamhet (308/2006).

2 §

Definitioner

I denna lag avses med

1) *jordbruksprodukter* produkter som avses i artikel 1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1308/2013 om upprättande av en samlad marknadsordning för jordbruksprodukter och om upphävande av rådets förordningar (EEG) nr 922/72, (EEG) nr 234/79, (EG) nr 1037/2001 och (EG) nr 1234/2007 (*marknadsordningsförordningen*),

2) *medelstort företag* ett företag som har 50—250 anställda och vars årsomsättning eller balansomslutning överstiger 10 miljoner euro och vars årsomsättning är högst 50 miljoner euro eller balansomslutning högst 43 miljoner euro,

3) *livsmedel* livsmedel som avses i artikel 2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002 om allmänna principer och krav för livsmedelslagstiftning, om inrättande av Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet och om förfaranden i frågor som gäller livsmedelssäkerhet.

3 §

Avtal och anbud som gäller leverans av jordbruksprodukter

Ett avtal om leverans av jordbruksprodukter från en producent till ett medelstort eller större än medelstort företag inom livsmedelsindustrin eller parti- eller detaljhandeln ska ingås skriftligen, om det inte är fråga om socker eller en i artikel 148.3 eller 168.5 i marknadsordningsförordningen avsedd levereras från en medlem av ett andelslag till andelslaget i fråga. Bestämmelser om vad avtalen åtminstone ska innehålla och när de ska ingås finns i fråga om obehandlad mjölk i artikel 148.2 i marknadsordningsförordningen och i fråga om övriga jordbruksprodukter i artikel 168.4 i den förordningen. Köparen svarar för att kraven iakttas.

De krav som avses i 1 mom. tillämpas inte, om producenten skriftligen meddelar att kraven eller en del av dem inte behöver iakttas i avtalet i fråga.

Bestämmelser om rätten för en producent eller producentorganisation att kräva att anbud lämnas skriftligen finns i fråga om obehandlad mjölk i artikel 148.1 led a i marknadsordningsförordningen och i fråga om andra jordbruksprodukter än socker i artikel 168.1 led a i den förordningen.

4 §

Förbjudna villkor och förbjuden praxis

Bestämmelser om förbud mot att i avtal mellan näringsidkare använda sådana villkor eller tillämpa sådan praxis som för de näringsidkare som är den andra parten i avtalen är oskäligen med beaktande av det behov av skydd som sistnämnda näringsidkare har till följd av sin svagare ställning samt övriga omständigheter som inverkar på saken finns i 1 § i lagen om reglering av avtalsvillkor mellan näringsidkare (1062/1993).

Bestämmelser om förbud mot att i näringsverksamhet använda ett förfarande som strider mot god affärssed eller annars är otillbörligt mot en annan näringsidkare finns i 1 § i lagen om otillbörligt förfarande i näringsverksamhet (1061/1978).

5 §

Livsmedelsmarknadsombudsmannen

För att livsmedelsmarknaden ska fungera bättre och praxis som strider mot god affärssed kunna förhindras finns det i anslutning till Livsmedelsverket en livsmedelsmarknadsombudsman. Ombudsmannen är självständig och oberoende i sin verksamhet.

Livsmedelsmarknadsombudsmannen ger rekommendationer, utlåtanden och förslag som hänför sig till verksamheten inom livsmedelskedjan samt ger aktörerna inom livsmedelskedjan information och råd om god affärssed. Ombudsmannen ska innan en rekommendation ges begära ett utlåtande av organet för självreglering inom livsmedelskedjan.

Livsmedelsmarknadsombudsmannen ska agera särskilt i frågor som är av avsevärd betydelse för en fungerande livsmedelskedja eller där det mera allmänt kan antas förekomma avsevärda problem.

6 §

Utnämning av livsmedelsmarknadsombudsmannen samt ombudsmannens byrå

Livsmedelsmarknadsombudsmannen utnämns av statsrådet för högst fem år i sänder. Behörighetsvillkor för livsmedelsmarknadsombudsmannen är högre högskoleexamen i juridik, förtrogenhet med tjänstens uppgiftsområde och i praktiken visad ledarförmåga.

Livsmedelsmarknadsombudsmannen har en byrå där det finns ett behövligt antal tjänstemän som är föredragande och ett behövligt antal andra anställda. Livsmedelsmarknadsombudsmannen godkänner en arbetsordning för byrån. Livsmedelsverket sörjer för de administrativa tjänsterna vid byrån. Livsmedelsmarknadsombudsmannen utnämner tjänstemännen och anställer den övriga personalen vid byrån, till den del det inte är fråga om personer som svarar för Livsmedelsverkets administrativa tjänster.

Närmare bestämmelser om behörighetsvillkoren och uppgifterna för föredragandena vid livsmedelsmarknadsombudsmannens byrå, om behandlingen av ärenden vid byrån, om skötseln av de administrativa tjänsterna vid Livsmedelsverket och om andra frågor som hänför sig till organiseringen av livsmedelsmarknadsombudsmannens uppgifter får utfärdas genom förordning av statsrådet

7 §

Tillsyn

RP 121/2018 rd

Livsmedelsmarknadsombudsmannen övervakar efterlevnaden av 3 § och av artiklarna 148 och 168 i marknadsordningsförordningen.

Dessutom övervakar livsmedelsmarknadsombudsmannen efterlevnaden av 1 § i lagen om reglering av avtalsvillkor mellan näringsidkare och av 1 § i lagen om otillbörligt förfarande i näringsverksamhet, när det gäller

- 1) försäljning av jordbruksprodukter från producenterna till livsmedelsindustrin eller parti- eller detaljhandeln,
- 2) försäljning av jordbruksprodukter eller livsmedel från livsmedelsindustrin till parti- eller detaljhandeln.

8 §

Rätten att föra ärenden till livsmedelsmarknadsombudsmannen

Ett ärende som gäller överträdelse av en i 7 § nämnd bestämmelse får föras till livsmedelsmarknadsombudsmannen

- 1) av en part i ett avtal,
- 2) av en aktör mot vilken tillämpningen av ett avtalsvillkor eller avtalspraxis riktas eller vars verksamhet dessa kan skada, eller
- 3) av en registrerad förening som bevakar näringsidkarnas intressen.

Livsmedelsmarknadsombudsmannen får också på eget initiativ ta ett i 1 mom. avsett ärende till behandling, om ärendet är av betydelse för en fungerande livsmedelskedja.

9 §

Förhandling och strävan till uppgörelse i godo

Om livsmedelsmarknadsombudsmannen misstänker en överträdelse av reglering som omfattas av ombudsmannens tillsynsbehörighet, ska ombudsmannen genom förhandling försöka förmå näringsidkaren att frivilligt avstå från sitt lagstridiga förfarande.

Livsmedelsmarknadsombudsmannen kan vid behov i tvister bistå parterna genom att reda ut ärendet och eftersträva en uppgörelse i godo.

10 §

Anmärkning

Om en köpare uppsåtligt eller av oaktsamhet bryter mot 3 § eller mot artikel 148 eller 168 i marknadsordningsförordningen, kan livsmedelsmarknadsombudsmannen ge köparen en anmärkning.

En anmärkning kan ges under förutsättning att ärendet som helhet betraktat inte ger anledning att meddela en i 11 § avsedd offentlig varning.

Ingen anmärkning får ges, om föremålet för den omedelbart på eget initiativ har vidtagit korrigerande åtgärder i ärendet efter att ha upptäckt ett i 1 mom. avsett förfarande.

11 §

Offentlig varning

RP 121/2018 rd

Om en köpare uppsåtligt eller av oaktsamhet vid upprepade tillfällen bryter mot kraven enligt 3 § eller artikel 148 eller 168 i marknadsordningsförordningen eller om överträdelsen annars är så klandervärd att en anmärkning inte kan anses vara tillräcklig, kan livsmedelsmarknadsombudsmannen meddela köparen en offentlig varning.

Livsmedelsmarknadsombudsmannen ska offentliggöra information om den offentliga varningen utan dröjsmål efter det att den näringsidkare som beslutet gäller har informerats om det och beslutet har vunnit laga kraft. Av offentliggörandet ska överträdelsens art och slag samt den näringsidkare som är ansvarig för överträdelsen framgå. Informationen ska finnas tillgänglig på livsmedelsmarknadsombudsmannens webbplats i ett år.

Livsmedelsmarknadsombudsmannen kan offentliggöra ett beslut utan näringsidkarens namn eller avstå från att offentliggöra beslutet, om det med tanke på överträdelsens ringa konsekvenser vore oskäligt att offentliggöra det.

12 §

Rätten att föra ett ärende till marknadsdomstolen samt förbud och vite

Bestämmelser om livsmedelsmarknadsombudsmannens rätt att i marknadsdomstolen väcka ett ärende som gäller meddelande av förbud och föreläggande av vite finns i 5 kap. 2 § i lagen om rättegång i marknadsdomstolen (100/2013).

Bestämmelser om meddelande av förbud som avses i 4 § 1 mom. genom beslut av marknadsdomstolen finns i 2 § i lagen om reglering av avtalsvillkor mellan näringsidkare.

Bestämmelser om meddelande av förbud mot förfarande som avses i 4 § 2 mom. genom beslut av marknadsdomstolen finns i 6 § i lagen om otillbörligt förfarande i näringsverksamhet.

13 §

Uppgiftsskyldighet

En näringsidkare är trots sekretessbestämmelserna skyldig att på begäran av livsmedelsmarknadsombudsmannen avgiftsfritt lämna denne uppgifter och handlingar som är nödvändiga för att säkerställa iakttagandet av de krav som gäller villkor och praxis för i denna lag avsedda anbud och avtal och av de förbud som avses i 4 §.

Livsmedelsmarknadsombudsmannen kan förena skyldigheten att lämna uppgifter med vite. Bestämmelser om föreläggande och utdömande av vite finns i viteslagen (1113/1990).

14 §

Ändringssökande

Ett beslut av livsmedelsmarknadsombudsmannen får överklagas genom besvär hos förvaltningsdomstolen på det sätt som anges i förvaltningsprocesslagen (586/1996). Ett beslut av förvaltningsdomstolen får överklagas genom besvär endast om högsta förvaltningsdomstolen beviljar besvärstillstånd.

15 §

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 20.

På avtal som har ingåtts före denna lags ikraftträdande tillämpas inte 3 §.

RP 121/2018 rd

2.

Lag

om ändring av 1 kap. 6 § och 5 kap. 2 § i lagen om rättegång i marknadsdomstolen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om rättegång i marknadsdomstolen (100/2013) 1 kap. 6 § 1 mom. 12 punkten och 5 kap. 2 § 1 mom. 6 punkten och 2 mom., av dem 1 kap. 6 § 1 mom. 12 punkten sådan den lyder i lag 554/2016 och 2 kap. 5 § 2 mom. sådant det lyder i lag 600/2018, och
fogas till 1 kap. 6 § 1 mom. en ny 13 punkt som följer:

1 kap.

Allmänna bestämmelser

6 §

Marknadsrättsliga ärenden

Marknadsdomstolen handlägger som *marknadsrättsliga ärenden* de ärenden som hör till dess behörighet enligt

-
- 12) tobakslagen (549/2016),
 - 13) livsmedelsmarknadslagen (/).

5 kap.

Handläggning av marknadsrättsliga ärenden

2 §

Vem som har rätt att väcka ett ärende

Ansökan enligt 1 § får göras av

6) en registrerad förening som bevakar näringsidkarnas intressen eller den näringsidkare eller upphandlande enhet mot vilken tillämpningen av ett avtalsvillkor eller avtalspraxis riktas, i ärenden som avses i lagen om reglering av avtalsvillkor mellan näringsidkare, samt också av livsmedelsmarknadsombudsmannen, i de fall som avses i 7 § 2 mom. i livsmedelsmarknadslagen,

I ärenden som gäller meddelande av ett förbud som avses i 6 § i lagen om otillbörligt förfarande i näringsverksamhet får ansökan enligt 1 § i detta kapitel göras av den näringsidkare som ett i 1—3 § i den lagen avsett förfarande riktas mot eller vars verksamhet det kan skada, av en registrerad förening som bevakar näringsidkarnas intressen samt, i de fall som avses i 7 § 2 mom. i livsmedelsmarknadslagen, också av livsmedelsmarknadsombudsmannen.

Denna lag träder i kraft den 20.

Helsingfors den 13 september 2018

RP 121/2018 rd

Statsminister

Juha Sipilä

Jord- och skogsbruksminister Jari Leppä

Lag

om ändring av 1 kap. 6 § och 5 kap. 2 § i lagen om rättegång i marknadsdomstolen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om rättegång i marknadsdomstolen (100/2013) 1 kap. 6 § 1 mom. 12 punkten och 5 kap. 2 § 1 mom. 6 punkten och 2 mom., av dem 1 kap. 6 § 1 mom. 12 punkten sådan den lyder i lag 554/2016 och 2 kap. 5 § 2 mom. sådant det lyder i lag 600/2018, och
fogas till 1 kap. 6 § 1 mom. en ny 13 punkt som följer:

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

1 kap.

Allmänna bestämmelser

Allmänna bestämmelser

6 §

6 §

Marknadsrättsliga ärenden

Marknadsrättsliga ärenden

Marknadsdomstolen handlägger som marknadsrättsliga ärenden de ärenden som hör till dess behörighet enligt

Marknadsdomstolen handlägger som marknadsrättsliga ärenden de ärenden som hör till dess behörighet enligt

12) tobakslagen (693/1976).

12) tobakslagen (549/2016),
13) *livsmedelsmarknadslagen* (/).

5 kap.

5 kap.

Handläggning av marknadsrättsliga ärenden

Handläggning av marknadsrättsliga ärenden

2 §

2 §

Vem som har rätt att väcka ett ärende

Vem som har rätt att väcka ett ärende

Ansökan enligt 1 § får göras av

Ansökan enligt 1 § får göras av

6) en registrerad förening som bevakar näringsidkarnas intressen eller den näringsidkare eller upphandlande enhet mot vilken tillämpningen av ett avtalsvillkor eller avtalspraxis riktas, i ärenden som avses i lagen om reglering av avtalsvillkor mellan näringsidkare,

6) en registrerad förening som bevakar näringsidkarnas intressen eller den näringsidkare eller upphandlande enhet mot vilken tillämpningen av ett avtalsvillkor eller avtalspraxis riktas, i ärenden som avses i lagen om reglering av avtalsvillkor mellan näringsidkare, *samt också av livsmedelsmarknadsombudsmannen, i de fall som avses i 7 § 2 mom. i livsmedelsmarknadslagen,*

I ärenden som gäller meddelande av ett förbud som avses i 6 § i lagen om otillbörligt förfarande i näringsverksamhet får ansökan enligt 1 § i detta kapitel göras av den näringsidkare som ett i 1—3 § i den lagen avsett förfarande riktas mot eller vars verksamhet det kan skada *eller* av en registrerad förening som bevakar näringsidkarnas intressen.

I ärenden som gäller meddelande av ett förbud som avses i 6 § i lagen om otillbörligt förfarande i näringsverksamhet får ansökan enligt 1 § i detta kapitel göras av den näringsidkare som ett i 1—3 § i den lagen avsett förfarande riktas mot eller vars verksamhet det kan skada, av en registrerad förening som bevakar näringsidkarnas intressen *samt, i de fall som avses i 7 § 2 mom. i livsmedelsmarknadslagen, också av livsmedelsmarknadsombudsmannen.*
