**Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av livsmedelsmarknadslagen, 1 kap. 2 och 6 § i lagen om rättegång i marknadsdomstolen och 1 § i lagen om verkställighet av böter**

**Remissvar**

Den arbetsgrupp som tillsattes i samband med beredningen av propositionen hörde de centrala aktörerna inom livsmedelskedjan samt livsmedelsmarknadsombudsmannen och marknadsdomstolen. Vid hörandet motsatte man sig inte förslaget att slopa den dynamiska modellen enligt direktivet om otillbörliga handelsmetoder, enligt vilken tillämpningsområdet indelas i flera olika kategorier enligt omsättningen hos företag av olika storlek. De tilläggskarakteristika avseende skillnaden mellan köparens och säljarens omsättning som föreslogs i samband med hörandet, såsom väsentligt större, ansågs inte ändamålsenliga till följd av de tolkningsfrågor som de ger upphov till. Vid hörandet föreslogs det att propositionen bör utvidgas till alla avtalsförhållanden oberoende av om säljaren har en mindre omsättning än köparen eller inte. Detta ansågs inte motiverat med beaktande av direktivets utgångspunkt att skydda säljare som har en mindre omsättning än köparna samt omfattningen av en sådan ändring och svårigheterna att bedöma konsekvenserna. Ståndpunkterna bland aktörerna inom livsmedelskedjan avvek från varandra i fråga om de föreslagna bestämmelser om betalningstider som är strängare än i direktivet (30 dagar i stället för 60 dagar). Den därmed anslutna konsekvensbedömningen kompletterades. Ståndpunkterna avvek också i fråga om de förfaranden som ska tillämpas när förbud meddelas och påföljder åläggs. Som ett resultat av remissbehandlingen preciserades förslaget i fråga om beräkningen av påföljdsavgiftens belopp. Vid hörandet motsatte man sig inte att ändringssökandet koncentreras till marknadsdomstolen.

Yttrande om propositionen begärdes av följande instanser: justitieministeriet, arbets- och nä-ringsministeriet, finansministeriet, Konkurrens- och konsumentverket, marknadsdomstolen, Naturresursinstitutet, livsmedelsmarknadsombudsmannen, Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården Valvira, Livsmedelsverket, Rättsregistercentralen, Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK, Svenska lantbruksproducenternas centralförbund SLC rf, Livsmedelsindustriförbundet rf, Finlands Dagligvaruhandel rf, Finlands näringsliv rf, Centralhandelskammaren, Turism- och Restaurangförbundet rf, Finsk Handel rf, Företagarna i Finland rf, Finlands Bageriförbund rf, Puutarhaliitto - Trädgårdsförbundet ry, Kesko Abp och SOK-koncernen. Dessa yttrade sig om förslaget. Yttrande begärdes också av följande instanser, som dock inte yttrade sig om förslaget: LIDL, Småbryggeriförbundet rf, Finska Köttbranschens Förbund rf, Suomen Siipikarjaliitto - Finlands Fjäderfäförbund ry, Vilja-alan yhteistyöryhmä VYR ry, Kauppapuutarhaliitto - Handelsträdgårdsförbundet ry, Svenska Trädgårdsförbundet r.f., Osuustoimintakeskus Pellervo ry och Pellervon taloustutkimus PTT ry samt nämnden för handelskutym inom livsmedelskedjan. Yttranden lämnades dessutom av Nylands livsmedelsnätverk, Finlands Fiskodlarförbund rf och K-kauppiasliitto ry. Yttrandena har offentliggjorts i samband med det projektet.

De synpunkter som har framförts i yttrandena motsvarade i fråga om de centrala aktörerna inom livsmedelskedjan i stor utsträckning de ärenden som redan tidigare har tagits upp vid hörandet av de centrala aktörerna inom livsmedelskedjan och som i den mån det är möjligt har försökt beaktas redan i det förslag som sändes på remiss. Organisationerna som företräder producenter samt Trädgårdsförbundet, Nylands livsmedelsnätverk och Företagarna i Finland understödde propositionen. Finlands Fiskodlarförbund uppgav att det inte har något att anmärka på propositionen. De synpunkter som framfördes av de aktörer som företräder industrin understödde å ena sidan propositionen och motsatte sig å andra sidan vissa av de föreslagna bestämmelserna. De aktörer som företräder köpare inom livsmedelskedjan samt Finlands näringsliv, Turism- och Restaurangförbundet och Finlands Bageriförbund förhöll sig kritiska till i synnerhet de föreslagna nationella undantagen från direktivet, livsmedelsmarknadsombudsmannens befogenheter och nivån på påföljdsavgifterna. Centralhandelskammaren konstaterade att det har avtalats om verksamheten vid nämnden för handelskutym inom livsmedelskedjan, som finns i anslutning till kammaren, endast till utgången av detta år och fortsättningen beror på erhållandet av eventuell finansiering.

Myndigheterna förhöll sig i huvudsak positiva till propositionen. Konkurrens- och konsumentverket och Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården konstaterade att de inte har något att anmärka på propositionen. Livsmedelsverket förhöll sig också positivt till förslaget, men fäste uppmärksamhet vid de kostnadseffekter som propositionen eventuellt medför för verket. Arbets- och näringsministeriet fäste uppmärksamhet vid anpassningen av bestämmelserna om företagshemligheter till den gällande lagstiftningen. Finansministeriet fäste uppmärksamhet vid beskrivningen av ärenden som gäller den offentliga ekonomin och statsbudgeten. Rättsregistercentralen föreslog att den föreslagna påföljdsavgiften bör tas in också i lagen om verkställighet av böter. Justitieministeriet och livsmedelsmarknadsombudsmannen föreslog flera innehållsmässiga och författningstekniska ändringar.

Vad gäller sakinnehållet lyftes i yttrandena fram i synnerhet den föreslagna lagens tillämpningsområde, tidsfristerna som gäller avgifter och annulleringar och nivån på påföljderna samt livsmedelsmarknadsombudsmannens befogenheter. I yttrandena föreslogs dessutom ändringar som gäller bland annat ändringssökandet. Nedan redogörs det närmare för de centrala frågorna i yttrandena.

Kommentarerna om tillämpningsområdet gällde slopandet av den så kallade dynamiska modellen enligt direktivet. Den möjlighet som nämns i yttrandena att skillnaden mellan leverantörens och köparens omsättning kan vara liten också i den dynamiska modellen. I den föreslagna modellen behöver aktörerna och tillsynsmyndigheten inte utreda om aktörerna hör till vissa grupper enligt den dynamiska modellen. För utredning av tillämpningsområdet är det i den föreslagna modellen tillräckligt att det finns information om vilken aktör som har en större omsättning. Den föreslagna enklare modellen förbättrar aktörernas möjligheter att bedöma om de föreslagna bestämmelserna är tillämpliga. Den föreslagna tydligheten i tillämpningsområdet understöddes i flera yttranden. I vissa yttranden föreslogs det dessutom att i tillämpningsområdet bör beaktas också köparnas skydd mot säljare så att alla avtalsförhållanden oberoende av aktörernas storlek omfattas av lagens tillämpningsområde. Detta regleringssätt har dock konstaterats vara alltför omfattande med beaktande av i synnerhet utgångspunkten enligt direktivet att skydda leverantörer som har en sämre förhandlingsposition. I fråga om tillämpningsområdet preciserades på förslag av justitieministeriet bestämmelsen om överordnade tvingande bestämmelser så att den inte gäller nationella skärpningar av regleringen.

I fråga om tidsfristerna för avgifter och annulleringar understödde företrädarna för producenterna att tidsfrister som är strängare än enligt direktivet tas i bruk. Företrädarna för handeln motsatte sig propositionen till denna del och företrädarna för industrin ansåg att det fanns både goda och dåliga sidor. De som motsatte sig detta nämnde bland annat att de inhemska aktörerna eventuellt orsakas negativa konsekvenser. Justitieministeriet fäste uppmärksamhet vid att förslaget innebär att avtalsfriheten inskränks. Utifrån yttrandena konstaterades det att i synnerhet propositionens konsekvenser är svåra att bedöma i fråga om vissa aktörer och produkter. Det förekom olika information också om de betalningstider som tillämpas i nuläget. Dessutom påpekades det att nationellt strängare betalningstider kan ha en negativ effekt på finländska aktörers export och import. Med beaktande av att det skulle vara fråga om en inskränkning av avtalsfriheten kom man utifrån en helhetsbedömning fram till den slutsatsen att den föreslagna kategoriska nationella skärpningen av betalningstider inte är motiverad i detta sammanhang. Förslaget omarbetades så att i fråga om betalningstiderna är utgångspunkten i enlighet med det ursprungliga förslaget högst 30 dagar, men avvikelser kan göras genom avtal inom de gränser som ställs i direktivet. Det är dock behövligt att följa upp betalningstidernas längd. Om det verkar som om att betalningstiderna i praktiken förlängs är det skäl att på nytt ta upp ärendet till behandling. Den nationella skärpning som gäller annulleringar och enligt vilken förbudet mot annullering mindre än 30 dagar före en leverans gäller alla jordbruksprodukter och livsmedel i stället för enbart färskvaror ska däremot fortfarande betraktas som motiverad. Ensidig annullering av en order är inte tillåten redan enligt den allmänna avtalsrätten. Att förbudet som gäller ingående av avtal begränsas till enbart färskvaror på det sätt som anges i direktivet ansågs inte motiverat. Till denna del är de föreslagna bestämmelserna således nationellt strängare än EU-lagstiftningen.

I yttrandena fördes det också fram att vissa utredningar är föråldrade. Det är värt att notera att regleringsbehovet baserar sig på de krav som i direktivet ställs på medlemsstaterna. Vid den fortsatta beredningen konstaterades det även att det i lagen behöver tas in bestämmelser om det skydd för tekniska anvisningar som avses i lagen om företagshemligheter och kompletterar skyddet för företagshemligheter och som kan gälla till exempel skydd av recept som anförtrotts ett annat företag för tillverkning av produkter.

I yttrandena fäste man uppmärksamhet även vid påföljdsavgifternas storlek. Företrädarna för producenterna understödde den föreslagna nivån på påföljdsavgiften eller en högre nivå. Företrädarna för handeln och industrin ansåg däremot att den föreslagna påföljdsavgiften var alltför stor. Det bör konstateras att till skillnad från det som framfördes i yttrandena där man motsatte sig förslaget är grunden för den föreslagna påföljdsavgiften inte företagets omsättning i sin helhet och inte heller koncernens omsättning, utan det köpande företagets årsomsättning från handeln med produkter som omfattas av lagens tillämpningsområde. Denna omsättning är mindre än den allmänna omsättningen och beaktar bättre att det är fråga om sektorspecifik reglering. Det bör även beaktas att enligt utkastet till proposition ska i fråga om påföljdsavgiftens storlek hänsyn tas till överträdelsen art och omfattning, graden av klandervärdhet och överträdelsens varaktighet. Således beaktar den föreslagna påföljdsavgiften på många sätt proportionalitetsprincipen och det säkerställs dessutom att den är tillräckligt avskräckande, vilket EU-lagstiftningen förutsätter. I vissa yttranden baserade sig de föreslagna alternativen på påföljdsavgifter som är begränsade till ett visst eurobelopp eller på värdet på leveransavtalet i fråga. Det förstnämnda alternativet har ansetts problematiskt på så sätt att för större aktörer kan en påföljdsavgift som är begränsad till ett visst eurobelopp ha en alltför liten avskräckande effekt med tanke på verksamhetens storlek i övrigt jämfört med mindre aktörer. Detsamma gäller förslaget om en påföljdsavgift som baserar sig på värdet på ett enskilt leveransavtal. Det kan konstateras att i livsmedelsmarknadsombudsmannens utlåtande anges att nivån på maximipåföljdsavgiften ska vara tillräcklig med tanke på den avskräckande effekten, och den ska dessutom i den mån det är möjligt följa situationen i de andra medlemsstaterna. Till denna del kan det maximibelopp på en procent som föreslås i utkastet till lag anses vara motiverat, men samtidigt också sådant att det inte kan underskridas utan att den avskräckande effekten blir lidande.

I vissa yttranden ansågs det även vara problematiskt att i fråga om myndigheter avviker påföljdsavgiftens storlek från vad som konstaterats ovan. I ärendet har beaktats att alla aktörer inom den offentliga sektorn, såsom skolor, inte driver handel med produkter och att omsättningen från handel med produkter således inte är en lämplig grund. Det föreslås därför i fråga om dem att grunden ska vara värdet på de årliga anskaffningarna av sådana produkter som omfattas av tillämpningsområdet. Enligt livsmedelsmarknadsombudsmannen bör det i lagen på samma sätt som i den nya konkurrenslagstiftningen tas in sådana påföljdsavgifter för procedurmässiga överträdelser som ombudsmannen kan påföra. Till denna del bör det beaktas att det är fråga om en i EU:s konkurrenslagstiftning uttryckligen förutsatt och tämligen noggrant reglerad helhet. I den föreslagna lagen är det fråga om genomförandet av direktivet om otillbörliga handelsmetoder. I det ingår inga bestämmelser av detta slag.

När det gäller livsmedelsmarknadsombudsmannens befogenheter anser företrädarna för industrin och handeln att ombudsmannen inte bör ha befogenheter att förbjuda förfaranden eller meddela offentliga varningar, utan att marknadsdomstolen ska fatta beslut om dem. Livsmedelsmarknadsombudsmannen föreslog dock att ombudsmannen i stället för marknadsdomstolen också ska ha rätt att meddela förbud enligt den allmänna lagstiftning som det hänvisas till i lagen samt rätt att påföra påföljdsavgifter. Till denna del kan det konstateras att ombudsmannen också i nuläget har rätt att meddela en offentlig varning. Direktivet om otillbörliga handelsmetoder verkar på de sätt som det redogörs för närmare ovan i propositionen förutsätta att tillsynsmyndigheten har rätt att vid behov förbjuda ett förfarande som strider mot bestämmelserna i direktivet. I fråga om påföljderna har man beaktat bland annat livsmedelsmarknadsombudsmannens byrås resurser och att till exempel i konkurrens- och konsumentskyddslagstiftningen fattar marknadsdomstolen på framställning av en myndighet beslut om åläggande av påföljder. Livsmedelsmarknadsombudsmannen föreslog att inspektionsrätten bör gälla också lokaler som omfattas av hemfriden. Detta ansågs dock inte behövligt. Utifrån de yttranden som lämnades in beslöt man att med avvikelse från det förslag som sändes på remiss är upphävande av bestämmelsen om anmärkning inte motiverat. Graderingen av anmärkning, offentlig varning, förbud och påföljdsavgift preciserades utifrån de yttranden som lämnades in. Livsmedelsmarknadsombudsmannen och justitieministeriet föreslog också att det bör övervägas om påföljden för förbjudna villkor och förfaranden bör vara att avtalet är utan verkan. Detta ansågs dock inte behövligt.

I synnerhet i livsmedelsmarknadsombudsmannens yttrande föreslogs det att bestämmelserna i den gällande lagen bör ändras så att på dem tillämpas samma bestämmelser som på direktivet om otillbörliga handelsmetoder i fråga om bland annat tillämpningsområdet och myndighetens befogenheter. Detta har dock inte ansetts motiverat eftersom grunden för de gällande bestämmelserna är en annan lagstiftning, särskilt marknadsordningsförordningen, vars bestämmelser till exempel i fråga om obligatoriska skriftliga avtal begränsas till i förhållande till direktivet andra aktörer och produkter. I den allmänna lagstiftning som det hänvisas till i livsmedelsmarknadslagen, såsom företagarskyddslagen, är det fråga om lagstiftning som redan har varit i kraft länge och som gäller alla sektorer, och till vilken det inom denna sektor i samband med att livsmedelsmarknadslagen utfärdades har fogats möjlighet till myndighetstillsyn. Bakgrunden till ärendet har utretts i propositionen som gäller utfärdandet av den ursprungliga livsmedelsmarknadslagen. De fanns egna grunder för bestämmelserna i fråga när de utfärdades och det har inte ansetts finnas några grunder för att avvika från dem på grund av genomförandet av direktivet.

Utifrån justitieministeriets yttrande gjordes det i utkastet till lag flera författningstekniska ändringar och dessutom preciserades motiveringen. Innehållsmässigt preciserades bland annat bestämmelsen om påföljdsavgift så att avgiften inte blir aktuell vid ringa överträdelser eller i uppenbart oskäliga situationer. Även bestämmelserna om myndigheternas rätt att få uppgifter och utlämnande av uppgifter preciserades. I fråga om ändringssökande beaktades i synnerhet justitieministeriets och marknadsdomstolens yttranden så att allt ändringssökande inte koncentreras till marknadsdomstolen, utan endast ärenden som gäller offentlig varning, förbud och påföljdsavgifter. Utifrån justitieministeriets yttrande föreslås det att hänvisningen till livsmedelsmarknadslagen i 1 kap. 6 § i lagen om rättegång i marknadsdomstolen ska upphävas som onödig.

De förflyttningar och ersättningar av vissa gällande paragrafer som föreslogs i den version som sändes på remiss slopades. Det föreslås att i de gällande bestämmelserna görs endast de nödvändiga ändringar och preciseringar som följer av de tillägg som beror på direktivet. Utifrån Rättsregistercentralens yttrande kompletterades propositionen med en ändring av 1 § i lagen om verkställighet av böter som möjliggör att Rättsregistercentralen verkställer påföljdsavgifter.