

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi maataloustuotteiden markkinajärjestelystä annetun lain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi maataloustuotteiden markkinajärjestelystä annettuun lakiin naudanliha-alan tuotteiden ja eräiden peltokasvien tuottajaorganisaatioiden hyväksymistä koskevat säännökset. Tuottajaorganisaatiot voivat olla hyödyllisiä tarjonnan uudelleenryhmitelyssä aloilla, joilla tuottajien ja ostajien markkinavoima ei ole tasapainossa. Tuottajaorganisaatiot voivat myös tehostaa tuotantoa ja siten osaltaan parantaa tuotannon kannattavuutta.

Euroopan unionin maatalouden yhteistä markkinajärjestelyä koskevan uudistetun lainsäädännön mukaan jäsenvaltion hyväksymä eräiden naudanliha-alan tuotteiden tai eräiden peltokasvien tuottajista koostuva tuottajaorganisaatio voi neuvotella jäsentensä puolesta tarjontaan liittyviä sopimuksia. Esityksen tarkoituksena on mahdollistaa näiden säännösten soveltaminen Suomessa. Ehdotetun lain mukaan tuottajaorganisaatiot voisivat lisäksi toteuttaa kaikkien naudanliha-alan tuotteiden ja eräiden peltokasvialan tuotteiden osalta muita tuottajaorganisaatioille Euroopan unionin lainsäädännössä sallittuja toimia. Tuottajaorganisaatioiden toiminnan kilpailuoikeudellinen arviointi perustuisi nykyiseen kilpailulainsäädäntöön.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan keväällä 2016.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
SISÄLLYS.....	2
YLEISPERUSTELUT.....	4
1 JOHDANTO.....	4
2 NYKYTILA.....	5
2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö.....	5
Tuottajaorganisaatioiden hyväksymisedellytykset.....	5
Tuottajaorganisaatioiden järjestelyjen kilpailuoikeudellinen arviointi.....	6
Kauppavaikutus.....	6
SEUT 101 artiklan yleiset kilpailusäännökset.....	7
SEUT 101 artiklan 3 kohdan tehokkuuskriteeri.....	8
Erikoistumissopimuksia koskeva ryhmäpoikkeusasetus.....	9
Markkinajärjestelyasetuksen ja maatalouden kilpailuasetuksen kilpailusäännökset.....	10
Markkinajärjestelyasetuksen 209 artiklan kilpailupoikkeus.....	10
Naudanlihan ja peltokasvien sopimusneuvotteluja koskevat kilpailupoikkeukset.....	12
Kansallinen kilpailulainsäädäntö.....	14
Hintayhteistyö ja ostoyhteistyö.....	15
Kilpailua estävät järjestelyt.....	17
Muut hyväksymisedellytykset.....	20
Tuottajaorganisaation hyväksymisedellytysten tai kilpailusäännösten vastaisuutta koskevat menettelyt sekä tarkastukset.....	21
Yhteen veto EU:n ja kansallisen kilpailulainsäädännön soveltamisesta.....	22
Käytäntö Suomessa.....	23
2.2 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö.....	23
2.3 Nykytilan arviointi.....	24
Tuottajaorganisaatioiden tarvetta ja toimintaa koskevat selvitykset.....	24
Tuottajaorganisaation hyväksymisedellytyksiä ja toimintaa koskevat vaatimukset.....	28
Kilpailulain soveltaminen uusien tuotealojen tuottajaorganisaatioihin.....	28
3 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET.....	29
3.1 Tavoitteet.....	29
3.2 Toteuttamisvaihtoehdot.....	29
3.3 Keskeiset ehdotukset.....	30
4 ESITYKSEN VAIKUTUKSET.....	30
4.1 Taloudelliset vaikutukset.....	30
4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	35
4.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset.....	36
5 ASIAN VALMISTELU.....	36
5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto.....	36
5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen.....	36
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT.....	39
1 LAKIEHDOTUKSEN PERUSTELUT.....	39
2 TARKEMMAT SÄÄNNÖKSET JA MÄÄRÄYKSET.....	41
3 VOIMAANTULO.....	41
4 SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS.....	41
4.1 Elinkeinovapaus ja yhdistymisvapaus.....	41
4.2 Viranomaisten toimivalta ja kotirauha.....	42
4.3 Norminantovaltuus.....	42

HE 142/2015 vp

LAKIEHDOTUS	43
Laki maataloustuotteiden markkinajärjestelystä annetun lain muuttamisesta	43
LIITE	45
RINNAKKAISTEKSTI.....	45
Laki maataloustuotteiden markkinajärjestelystä annetun lain muuttamisesta	45

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

Tuottajaorganisaatiot ovat maataloustuotteiden tuottajien aloitteesta perustettuja organisaatioita, jotka toteuttavat jäsentensä maataloustuotteiden tuotantoon liittyviä EU:n lainsäädännössä tarkemmin määritettyjä tavoitteita. Tuottajaorganisaatioita koskevan EU:n lainsäädännön perustelujen mukaan jäsenvaltioiden olisi voitava hyväksyä tuottajaorganisaatiot, koska ne voivat olla hyödyllisiä tarjonnan uudelleenryhmittelyssä aloilla, joilla tuottajien ja ostajien keskittyminen ei ole tasapainossa.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston tekemän *alkutuotantoselvityksen* (Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksiä 2/2013) mukaan maataloustuottajien neuvotteluvoima elintarvikeketjussa on yleensä hyvin heikko. Tätä vahvistaa se tosiasia, että Suomessa maatilat ovat edelleen pieniä. Sen sijaan päivittäistavaramarkkinat ovat erittäin keskittyneet. Myös useat keskeiset elintarviketollisuuden alat ovat oligopolistiset ja suurten toimijoiden hallussa. Alkutuotantoselvityksen mukaan neuvotteluvoiman epätasapaino ilmenee selkeästi maataloustuottajien ja päivittäistavarakaupan sekä maataloustuottajien ja teollisuuden välillä.

Alkutuotantoselvityksen mukaan tuottajaorganisaatiot saattavat olla neuvotteluvoiman ja elinkeinon rakennemuutoksen näkökulmasta varteenotettava kehityslinja tulevaisuudessa. Alkutuotantoselvityksessä viitataan tuottajien toiminnan tehokkuuden ja neuvotteluvoiman lisäämisen osalta kilpailulainsäädännön jo nykyisin mahdollistamiin alkutuottajien yhteistyöjärjestelmiin ja suhtaudutaan toisaalta kriittisesti siihen, että maataloussektorilla otettaisiin käyttöön laaja kilpailuoikeudellinen poikkeus.

Nykyisin Suomessa on mahdollista hyväksyä tuottajaorganisaatiot hedelmä- ja vihannesalalla ja maitotuotealalla. Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunta on lausunnossaan (MmVL9/2014 vp) edellyttänyt, että Suomessa ryhdytään valmistelemaan kansallista lainsäädäntöä, joka mahdollistaa tuottajaorganisaatioiden toiminnan nykyistä laajemmin. Tuottajaorganisaatiolainsäädännön uudistaminen on todettu myös pääministeri Juha Sipilän hallituksen ohjelmassa.

Tuottajaorganisaatioita koskevaan EU:n lainsäädäntöön on vuoden 2014 alusta lukien kuulunut säännökset, joiden nojalla hyväksytyllä tuottajaorganisaatiolla on oikeus käydä sopimusneuvotteluita eräiden naudanliha-alatuotteiden ja eräiden peltokasvien osalta. Näiden tuotteiden osalta hyväksytty tuottajaorganisaatio voi neuvotella jäsentensä puolesta tiettyjen tuotteiden tarjontaan liittyviä sopimuksia edellyttäen, että se keskittää tarjontaansa ja saattaa markkinoille jäsentensä tuotteita. Edellytyksenä on lisäksi, että se harjoittaa vähintään yhtä seuraavista toimista: yhteinen jakelu, myynninedistäminen, laadunvalvonta, laitteistojen tai varastotilojen yhteiskäyttö taikka tuotantopanosten yhteishankinta. Toiminnan on johdettava toimien yhdistämiseen ja merkittävään tehostumiseen, niin että tuottajaorganisaation toimet kaiken kaikkiaan myötävaikuttavat yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteiden täyttymiseen.

Kyseiset naudanliha- ja peltokasvialan sopimusneuvottelut sallivat uudet EU:n säännökset yhdessä nykyisten kilpailulainsäädännön säännösten kanssa muodostavat varsin selkeän oikeudellisen perustan tuottajaorganisaatioiden toiminnalle, minkä vuoksi olisi perusteltua muuttaa kansallista lainsäädäntöä siten, että myös naudanliha-alan ja peltokasvialan tuottajaorganisaatioiden hyväksyminen olisi mahdollista Suomessa.

Vuonna 2015 EU:n komissio on valmistellut tiedonannon suuntavoiksi yhteistä markkinajärjestelyä koskevan asetuksen 169, 170 ja 171 artiklassa olevien sääntöjen soveltamisesta oliiviöljyn, naudanlihan ja peltokasvien alalla, jäljempänä *suuntaviiva*. Koska suuntaviiva koskee nimenomaan edellä mainittuja naudanliha- ja peltokasvialan tuottajaorganisaatioille sallittuja sopimusneuvotteluja, se tulee helpottamaan tuottajaorganisaatioita niiden arvioidessa, täyttyvätkö kyseisissä artikloissa säädetty vaatimukset kilpailuun kohdistuvien vaikutusten osalta.

Hyväksytty naudanliha- ja peltokasvialan tuottajaorganisaatio voisi edellä mainittujen sopimusneuvottelujen lisäksi toteuttaa myös muita hyväksytyille tuottajaorganisaatioille yleisesti sallittuja EU:n lainsäädännössä määriteltyjä, jäljempänä tarkemmin selvitettäviä toimia.

2 Nykytila

2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

Tuottajaorganisaatioiden hyväksymisedellytykset

Tuottajaorganisaatioiden hyväksymisestä säädetään maataloustuotteiden yhteisestä markkinajärjestelystä ja neuvoston asetusten (ETY) N:o 992/72, (ETY) N:o 234/79, (EY) N:o 1037/2001 ja (EY) N:o 1234/2007 kumoamisesta annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) N:o 1308/2013, jäljempänä *markkinajärjestelyasetus*. Sen mukaan jäsenvaltion on hyväksyttävä hedelmä- ja vihannesalalla ja maitoalalla toimivat tuottajaorganisaatiot. Hedelmä- ja vihannesalan tuottajaorganisaatioiden hyväksymisestä säädetään markkinajärjestelyasetuksen 159 ja 160 artiklassa ja maitoalan tuottajaorganisaation hyväksymisestä markkinajärjestelyasetuksen 149 artiklassa, 152 artiklan 3 kohdassa ja 161 artiklassa.

Muiden tuotealojen tuottajaorganisaatioiden hyväksyminen on jäsenvaltiolle vapaaehtoista. Näin ollen muun muassa peltokasvi- ja naudanliha-alan tuottajaorganisaatioiden hyväksyminen on jäsenvaltion harkintavaltaan kuuluva asia. Hyväksymisen laajentaminen näille tuotealoille mahdollistaisi tuottajaorganisaatioille edellä selvitettyjen naudanliha-alan ja peltokasvialan sopimusneuvotteluja koskevien erityissäännösten lisäksi muutkin hyväksytyille tuottajaorganisaatiolle yleisesti sallitut toimet EU:n lainsäädännössä ja oikeuskäytännössä tarkemmin määriteltyin rajoituksin. Seuraavassa selvitetään tarkemmin näihin toimiin liittyviä säännöksiä ja oikeuskäytäntöä.

Sekä pakollisiin eli hedelmä- ja vihannesalan ja maitoalan tuottajaorganisaatioihin että vapaaehtoisesti hyväksyttäviin tuottajaorganisaatioihin sovellettavista yleisistä hyväksymisedellytyksistä säädetään markkinajärjestelyasetuksen 152 artiklan 1 ja 2 kohdissa sekä 153—155 artikloissa. Lisäksi markkinajärjestelyasetuksessa on eräitä jäljempänä tarkemmin selvitettäviä tuotesektorikohtaisia säännöksiä.

Mainitun markkinajärjestelyasetuksen 152 artiklan mukaan jäsenvaltio voi pyynnöstä hyväksyä tuottajaorganisaatiot, jotka on perustettu tuottajien aloitteesta ja jotka muodostuvat markkinajärjestelyasetuksessa tarkoitettujen yksittäisen tuotealan viljelijöistä ja jossa näillä on 153 artiklassa tarkemmin määritelty asema. Hyväksymisen edellytyksenä on lisäksi, että tuottajaorganisaatio pyrkii tiettyyn päämäärään, johon voi sisältyä vähintään yksi 152 artiklassa määritellyistä tavoitteista. Tavoitteena voi olla varmistaa tuotannon suunnittelu ja mukauttaminen kysyntää vastaavaksi, keskittää jäsenten tuottamien tuotteiden tarjontaa ja markkinoille saatamista, optimoida tuotantokustannuksia ja investointien kannattavuutta ympäristöön ja eläinten hyvinvointiin liittyviin vaatimuksiin vastaamiseksi ja vakauttaa tuottajahintoja, laatia tutkimuksia ja kehitysaloitteita, edistää ja antaa teknistä apua, edistää tuotantonormien käyttöä, tuotteiden laadun parantamista ja nimisuojat tuotteiden kehittämistä, käsitellä sivutuotteita ja jä-

tettä, edistää luonnonvarojen kestäväää käyttöä ja ilmastonmuutoksen hillitsemistä, kehittää aloitteita menekinedistämisen ja kaupan pitämisen aloilla tai antaa tarvittavaa teknistä tukea futuurimarkkinoiden ja vakuutusjärjestelmien käyttöön.

Markkinajärjestelyasetuksen 153 artiklassa säädetään tarkemmin tuottajaorganisaation toimintaa koskevista vaatimuksista, kuten siltä edellytettävistä säännöistä. Kilpailuoikeus asettaa säännöille rajoituksia, joita selvitetään jäljempänä tarkemmin.

Markkinajärjestelyasetuksen 154 artiklassa säädetään tuottajaorganisaatiolta edellytettävästä jäsenmäärästä ja kaupan pidetyn tuotannon määrästä sekä toimintaa koskevista vaatimuksista ja 155 artiklassa mahdollisuudesta ulkoistaa toimintoja. Myös näihin vaatimuksiin liittyvää oikeuskäytäntöä selvitetään tarkemmin jäljempänä.

Kansallisesti tuottajaorganisaatioiden hyväksymisestä säädetään maataloustuotteiden markkinajärjestelystä annetussa laissa (999/2012), jäljempänä *markkinajärjestelylaki*. Se mahdollistaa hyväksymisen siltä osin kuin EU:n lainsäädäntö tätä edellyttää eli hedelmä- ja vihanneksien ja maitoalan tuottajaorganisaatioiden hyväksymisen. Niiden hyväksymisestä säädetään markkinajärjestelylain 3 a luvussa. Muiden tuotealojen tuottajaorganisaatioiden hyväksymisestä ei ole annettu kansallista lainsäädäntöä eikä hyväksyminen siten ole nykyisin mahdollista. Tuottajaorganisaation hyväksymisestä päättää markkinajärjestelylain nojalla Maaseutuvirasto.

Markkinajärjestelylain nojalla on annettu valtioneuvoston asetus tuottajaorganisaatioista (802/2014). Siinä säädetään tarkemmin hedelmä- ja vihanneksien ja maitoalan tuottajaorganisaatioiden hyväksymisen edellytyksenä olevista jäsenmäärästä ja kaupan pidetyn tuotannon arvosta sekä jäsenten äänivallasta.

Tuottajaorganisaatioiden järjestelyjen kilpailuoikeudellinen arviointi

Tuottajaorganisaation hyväksymisestä on erotettava tuottajaorganisaation toteuttamien sopimusten, päätösten ja menettelytapojen, jäljempänä *järjestelyt*, kilpailuoikeudellinen arviointi. Hyväksymisen edellytysten arvioinnissa on kyse yleisemmistä kriteereistä, kuten jäsenten vähimmäismäärästä, kun taas järjestelyjen arvioinnissa on kyse enemminkin tosiasiallisen toiminnan arvioinnista. Tämän vuoksi järjestelyjen kilpailuoikeudellista hyväksyttävyyttä ei lähtökohtaisesti arvioida hyväksymisen yhteydessä, vaan tarvittaessa myöhemmin kilpailuviranomaisten toimesta kilpailuoikeuteen perustuen.

Kauppavaikutus

Sovellettavat kilpailusäännökset riippuvat siitä, onko järjestelyllä kauppavaikutus eli onko se omiaan vaikuttamaan tuntuvasti jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Käsitettä täsmennetään komission tiedonannossa EU:n perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklassa tarkoitettua kaupan kohdistuvan vaikutuksen käsitettä koskevista suuntaviivoista (EUVL 2004, C101 s. 81). Siitä ilmenee, että kauppavaikutuksen täyttymisen arviointi tapahtuu tapauskohtaisesti.

Vakiintuneen EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan kauppavaikutus syntyy, jos on riittävästi aihetta epäillä, että järjestelyllä saattaa olla tosiasiallisesti tai mahdollisesti suoria tai välillisiä vaikutuksia jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Arvioinnissa ei ole tarpeen laskea järjestelyn piiriin kuuluvan jäsenvaltioiden välisen kaupan tosiasiallista määrää, vaan arviointi perustuu useisiin tekijöihin, joilla ei ole yksinään välttämättä ratkaisevaa merkitystä. Merkityksellisiä tekijöitä ovat järjestelyn luonne ja sen piiriin kuuluvien tuotteiden luonne ja asianomaisten yritysten asema ja merkitys.

EY:n perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklassa tarkoitettua kauppaan kohdistuvan vaikutuksen käsitettä koskevista suuntaviivoista annetun komission tiedonannon (EUVL C101 s. 81) mukaan sopimuksella ei lähtökohtaisesti ole kauppavaikutusta, jos osapuolten yhteenlaskettu markkinaosuus sopimuksen alaan kuuluvilla relevanteilla markkinoilla on EU:n markkinoilla enintään viisi prosenttia. Kauppavaikutusta ei lähtökohtaisesti myöskään ole, jos horisontaalisissa sopimuksissa yritysten unionin alueella kertynyt yhteenlaskettu vuotuinen kokonaisliikevaihto sopimuksen alaan kuuluvien tuotteiden markkinoilla on enintään 40 miljoonaa euroa. Asiaa on käsitelty EU:n tuomioistuimen tapauksessa 107/82 Allgemeine Elektrizitäts-Gesellschaft AEG - Telefunken AG v. komissio. Kauppavaikutuksen täyttymistä on arvioitu myös tuottajaorganisaatioihin liittyvissä tapauksissa DLG (C-250/92), Meldoc (IV/31.204 OJ L 348/1986), Oude Luttikhuis (C-399/93) ja FNCBV (T-217/03 ja T-245/03).

On huomattava, että kauppavaikutus voi syntyä myös tilanteissa, joissa yhteistyö koskee vain yhden jäsenvaltion aluetta. Näin voi olla, jos esimerkiksi järjestelyllä estetään pääsy alueellisille markkinoille ja myynnin määrä on huomattava suhteessa tuotteiden myynnin kokonaismäärään kyseisessä maassa. Viimeksi mainitun suuntaviivan mukaan kansallisilta markkinoilta suljetun kaupan määrä on yleensä paras osoitus siitä, onko sopimus omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

Kauppavaikutusta on käsitelty työ- ja elinkeinoministeriön tilaamassa selvityksessä ”Tutkimus kilpailusääntöjen soveltumisesta eräisiin maataloustuottajain yhteistyömuotoihin, TEM raportteja 29/2011”, jäljempänä *kilpailuselvitys*. Sen mukaan alueelliset tuottajayhteistyön muodot eivät useinkaan täytä kauppakriteeriä, jos niiden osuus koko valtakunnan markkinoista on vähäinen. Näissäkin tapauksissa tuottajayhteistyöllä on kuitenkin kauppavaikutus, jos tuottajayhteistyö kohdistuu esimerkiksi viennin hinnoitteluun.

Jos järjestelyllä on kauppavaikutus, siihen sovelletaan EU:n kilpailulainsäädäntöä. Jos järjestelyllä ei ole kauppavaikutusta, sovelletaan kansallista lainsäädäntöä. Seuraavassa käsitellään tarkemmin niiden sisältöä.

SEUT 101 artiklan yleiset kilpailusäännökset

EU:n kilpailulainsäädännön lähtökohtana on kilpailua estävien, rajoittavien ja vääristävien sopimusten kielto. Asiasta säädetään tarkemmin Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen, jäljempänä *SEUT* 101 artiklassa. Sen 1 kohdassa säädetään seuraavasti: ”Sisämarkkinoille soveltumattomia ja kiellettyjä ovat sellaiset yritysten väliset sopimukset, yritysten yhteenliittymien päätökset sekä yritysten yhdenmukaistetut menettelytavat, jotka ovat omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja joiden tarkoituksena on estää, rajoittaa tai vääristää kilpailua sisämarkkinoilla tai joista seuraa, että kilpailu estyy, rajoittuu tai vääristyy sisämarkkinoilla, ja erityisesti sellaiset sopimukset, päätökset ja menettelytavat: a) joilla suoraan tai välillisesti vahvistetaan osto- tai myyntihintoja taikka muita kauppaehtoja; b) joilla rajoitetaan tai valvotaan tuotantoa, markkinoita, teknistä kehitystä taikka investointeja; c) joilla jaetaan markkinoita tai hankintalähteitä; d) joiden mukaan eri kauppakumppaneiden samankaltaisiin suorituksiin sovelletaan erilaisia ehtoja kauppakumppaneita epäedulliseen kilpailuasemaan asettavalla tavalla; e) joiden mukaan sopimuksen syntymisen edellytykseksi asetetaan se, että sopimuspuoli hyväksyy lisäsuoritukset, joilla niiden luonteen vuoksi tai kauppatavan mukaan ei ole yhteyttä sopimuksen kohteeseen.” Saman 101 artiklan 2 kohdan mukaan kielletyt sopimukset ja päätökset ovat mitättömiä.

Myös suuntaviivassa käsitellään SEUT 101 artiklan soveltamista tuottajaorganisaatioihin. Suuntaviivan 13 kohdan mukaan SEUT 101 artiklaa sovelletaan periaatteessa kaikkeen tuottajien ja tuottajaorganisaatioiden taloudelliseen toimintaan. Tuottajaorganisaatio on yksittäisten

tuottajien järjestö, joka EU:n kilpailuoikeuden mukaan on sekä yritysten yhteenliittymä että itsessään yritys, jos se harjoittaa taloudellista toimintaa. Sen vuoksi sekä tuottajaorganisaatioon että sen jäseniin sovelletaan kilpailusääntöjä. Näin ollen kilpailusääntöjä ei sovelleta ainoastaan yksittäisten tuottajien välisiin sopimuksiin (esimerkiksi tuottajaorganisaation perussäännöt), vaan myös tuottajaorganisaation tekemiin päätöksiin tai sopimuksiin.

Arvioidessaan SEUT 101 artiklan 1 kohdan soveltuvuutta osuuskuntaan EU:n tuomioistuin on katsonut, että yrityksen organisointi osuuskunnaksi ei ole sellaisenaan kilpailunvastainen toimi. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että osuuskunnat jäisivät sellaisenaan SEUT 101 artiklan 1 kohdan kiellon ulkopuolelle, koska ne voivat vaikuttaa jäsentensä kauppatoimintaan ja rajoittaa tai vääristää kilpailua markkinoilla, joilla kyseiset yritykset toimivat. Asiaa on käsitelty erityisesti tapauksessa *Oude Luttikhuis* (C-399/93).

SEUT 101 artiklan 3 kohdan tehokkuuskriteeri

Järjestely voi olla sallittu, vaikka se ei täytä edellä selvitettyjä SEUT 101 artiklan 1 kohdan vaatimuksia. SEUT 101 artiklan 3 kohdassa säädetään niin sanotusta tehokkuuskriteeristä, joka voi täytyä, jos järjestelyllä on kokonaisuutena enemmän kilpailua edistäviä kuin rajoittavia vaikutuksia. Mainitun SEUT 101 artiklan 3 kohdassa säädetään seuraavasti: ”Voidaan kuitenkin julistaa, että 101 artiklan 1 kohdan määräykset eivät koske yritysten välistä sopimusta tai yritysten välisten sopimusten ryhmää, yritysten yhteenliittymän päätöstä tai yritysten yhteenliittymien päätösten ryhmää, yhdenmukaistettua menettelytapaa tai yhdenmukaistettujen menettelytapojen ryhmää, joka osaltaan tehostaa tuotantoa tai tuotteiden jakelua taikka edistää teknistä tai taloudellista kehitystä jättäen kuluttajille kohtuullisen osuuden näin saatavasta hyödyistä: a) asettamatta asianomaisille yrityksille rajoituksia, jotka eivät ole välttämättömiä mainittujen tavoitteiden toteuttamiseksi; b) antamatta näille yrityksille mahdollisuutta poistaa kilpailua merkittävältä osalta kysymyksessä olevia tuotteita”.

Tehokkuuskriteerin soveltuvuutta tuottajaorganisaatioiden osalta on selvitetty tarkemmin kilpailuselvityksessä. Sen mukaan tehokkuuskriteeriä sovellettaessa maataloutta tulee kohdella, kuten muitakin elinkeinoelämän sektoreita. Jos yhteistyöllä saatavat tehokkuusedut ovat suuremmat kuin niiden mahdolliset haitat kilpailulle, yhteistyön ei kilpailuselvityksen mukaan katsota olevan vahingollista kilpailulle.

SEUT 101 artiklan 3 kohdan säännöksen soveltamisedellytyksiä käsitellään myös suuntaviivassa. Sen 15 kohdassa on esimerkki, jossa 60 prosenttia elävän karjan markkinoista edustavat toimijat ovat tehneet sopimuksen, jolla pyritään vahvistamaan vähittäismyyntihinta teurastamoille myytävälle karjalle. Suuntaviivan mukaan sopimuksen tarkoituksena on rajoittaa kilpailua vahvistamalla yhtenäinen hinta. Se rikkoo SEUT 101 artiklan 1 kohdan kieltoa. Sopimuksesta ei ole hyötyä kuluttajille ja se poistaa kilpailua merkittävältä osalta elävän karjan markkinoita. Sen vuoksi se ei ole suuntaviivan mukaan peruteltu SEUT 101 artiklan 3 kohdan nojalla ja on siten 101 artiklan vastainen, kielletty ja mitätön.

Suuntaviivan 19 kohdassa on tuottajaorganisaation toiminnan hyväksyttävyyttä SEUT 101 artiklan 1 ja 3 kohtien säännösten kannalta koskeva esimerkki. Esimerkissä useat pienet mallasohran tuottajat perustavat tuottajaorganisaation myydäkseen mallasohraa paikalliselle tislaukselle yhteisen toimitussopimuksen perusteella. Tuottajat toimivat näin erityisesti siksi, että ne eivät pysty tarjoamaan tislauksen pyytämiä määriä erikseen eikä tislamo halua toimia useiden erillisten pienten toimittajien kanssa. Tuottajaorganisaatio hoitaa mallasohran markkinoinnin ja järjestää logistiikan, kuljetukset mukaan luettuina. Tuottajaorganisaatiolla on 8 prosentin markkinaosuus mallasohran toimituksissa alueen tislamoille.

Mainitun esimerkin mukaan tuottajien yhteiset myyntikäytännöt kuuluvat SEUT 101 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan, sillä ne poistavat hintakilpailun riippumattomien tuottajien väliltä. Järjestelmä näyttää kuitenkin tuovan merkittävää hyötyä, joka siirtyy kuluttajille. Ensinnäkin se varmistaa, että markkinoilla on ylimääräinen toimittaja, joka pystyy toimittamaan ostajan pyytämät määrät, mikä lisää kilpailua kyseisen ostajan hyödyksi. Se voi myös alentaa toimintuhintaa paremmin integroidulla logistiikkajärjestelmällä ja pienemmillä transaktiokustannuksilla verrattuna tilanteeseen, jossa ostetaan suoraan kaikilta yksittäisiltä tuottajilta. Markkinaosuuden vähäisyyden vuoksi on epätodennäköistä, että kilpailu rajoittuu. Näin ollen on todennäköistä, että sopimus on perusteltu SEUT 101 artiklan 3 kohdan nojalla.

Erikoistumissopimuksia koskeva ryhmäpoikkeusasetus

Mainitun SEUT 101 artiklan 3 kohdan poikkeussäännöksen osalta on huomioitava myös Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 101 artiklan 3 kohdan soveltamisesta erikoistumissopimusten tiettyihin ryhmiin annettu komission asetukset (EU) N:o 1218/2010 jäljempänä *erikoistumissopimuksia koskeva ryhmäpoikkeusasetus*. Siinä säädetään yleisemmällä tasolla järjestelyistä, jotka kategorisemmin voidaan katsoa kilpailuoikeuden mukaisiksi.

Erikoistumissopimuksia koskevan ryhmäpoikkeusasetuksen mukaan SEUT 101 artiklan 3 kohdan nojalla 101 artiklan 1 kohtaa ei sovelleta erikoistumissopimukseen, jos tietyt edellytykset täyttyvät. Ensinnäkin sopimuspuolten yhdistetyt markkinaosuudet eivät saa ylittää 20 prosenttia merkityksellisillä markkinoilla. Toiseksi erikoistumissopimukset eivät saa sisältää vakavimpia kilpailunrajoituksia, kuten hintojen vahvistamista, tuotannon rajoittamista ja markkinoiden tai asiakkaiden jakamista.

On kuitenkin olemassa poikkeuksia. Erikoistumissopimuksia koskevan ryhmäpoikkeusasetuksen sisältämää poikkeusta voidaan soveltaa välittömiltä asiakkailta perittävien hintojen vahvistamiseen erikoistumissopimuksen perusteella tuotettujen tuotteiden yhteisen jakelun yhteydessä, kapasiteetin ja tuotantomäärän asettamiseen yhteistä tuotantoa koskevan sopimuksen yhteydessä ja myyntitavoitteiden asettamiseen erikoistumissopimuksen perusteella tuotettujen tuotteiden yhteisen jakelun yhteydessä.

Erikoistumissopimuksia koskevan ryhmäpoikkeusasetuksen soveltamista maatalousalalla on arvioitu suuntaviivassa. Sen mukaan erikoistumissopimuksia ovat muun muassa sellaiset yritysten järjestelyt, joilla ne sopivat tuottavansa yhdessä tiettyjä tuotteita tai antavat toisilleen alihankintaa koskevan toimeksiannon yhden tai useamman tuotteen tuottamiseksi (yhdestä yrityksestä tulee jonkin tuotteen yksinoikeudellinen tuottaja). Maatalouden alalla erikoistumissopimus voi tarkoittaa maataloustuotteiden yhteistä tuotantoa ja maataloustuotteiden jalostamista tai muuntamista toisiksi tuotteiksi, kuten teurastusta ja lihan leikkaamista tai viljan jauhatusta.

Suuntaviivan 26 kohdassa on annettu seuraava esimerkki erikoistumissopimuksia koskevan ryhmäpoikkeusasetuksen mahdollisesta soveltamisesta maatalousalalla. Useat peltokasvien tuottajat sopivat tuottavansa yhdessä eläinten rehua rapsista. Aikaisemmin ne myivät ainoastaan siemeniä siementen jalostajille. Ne tekevät yhteistä tuotantoa koskevan sopimuksen, joka kattaa rapsin koko tuotannon. Lisäksi ne hoitavat yhteisen jakelun ja vahvistavat yhdessä hinnan, jolla ne myyvät koko rapsirehutuotantonsa nautaeläinten kasvattajille. Yhden vuoden aikana peltokasvien tuottajat ovat saaneet 9,3 prosentin markkinaosuuden rapsista valmistetun rehun markkinoilla.

Suuntaviivan mukaan kyseisessä tilanteessa yhteistä tuotantoa koskevat sopimukset katsotaan yhdeksi erikoistumissopimuksia koskevan ryhmäpoikkeusasetuksen soveltamisalaan kuuluvaksi erikoistumissopimustyyppiksi. Suppeimmat mahdolliset markkinat näyttävät olevan rap-

sista valmistetun rehun markkinat (ne voivat olla suuremmat ja käsittää muista lähteistä saatuja eläinten rehuja). Osapuolten yhteenlaskettu markkinaosuus rapsista valmistetun rehun markkinoilla ei erikoistumissopimuksia koskevan ryhmäpoikkeusasetuksen mukaisesti ylitä 20 prosenttia. Huolimatta siitä, että sopimukseen sisältyy hintojen määrittämistä, välittömiltä asiakkailta perittävien hintojen vahvistaminen yhteisen jakelun yhteydessä voidaan hyväksyä erikoistumissopimuksia koskevan ryhmäpoikkeusasetuksen nojalla. Se, että sopimukseen liittyy yksinomainen toimitusvelvoite kolmen peltokasvien tuottajan osalta, kuuluu myös ryhmäpoikkeuksen soveltamisalaan. Sen vuoksi yhteistä tuotantoa koskeva sopimus kuuluisi erikoistumissopimuksia koskevan ryhmäpoikkeusasetuksen soveltamisalaan, eikä se olisi SEUT 101 artiklan vastainen.

Markkinajärjestelyasetuksen ja maatalouden kilpailuasetuksen kilpailusäännökset

Erityisesti maatalousalalla toteutettavien järjestelyjen kilpailuoikeudellisesta arvioinnista säädetään SEUT 42 artiklan 1 kohdassa, jonka mukaan maataloustuotteiden tuotantoon ja kauppaan sovelletaan kilpailusääntöjä koskevan luvun määräyksiä vain siltä osin kuin Euroopan parlamentti ja neuvosto 43 artikla 2 kohdan mukaisesti ja niissä määrättyjä menettelyjä noudattaen sekä ottaen huomioon 39 artiklassa luetellut tavoitteet määrittää. Tämä määrittäminen on tehty toisaalta tiettyjen kilpailusääntöjen soveltamisesta tiettyjen maataloustuotteiden tuotantoon ja kauppaan annetussa neuvoston asetuksessa (EY) N:o 1184/2006, jäljempänä *maatalouden kilpailuasetus* ja toisaalta markkinajärjestelyasetuksessa.

Maatalouden kilpailuasetus koskee SEUT 101—106 artiklan sekä 108 artiklan 1 ja 3 kohdan soveltamista perustamissopimuksen liitteessä I lueteltujen tuotteiden tuotantoon tai kauppaan lukuun ottamatta kalastus- ja vesiviljelyalan tuotteita. Sen soveltamisalan ulkopuolelle jäävät myös kaikki markkinajärjestelyasetuksen kattamat tuotteet. Koska markkinajärjestelyasetusta sovelletaan lähes kaikkiin maataloustuotteisiin, maatalouden kilpailuasetuksen soveltamisala on hyvin rajallinen. Näiden tuotteiden rajallisen merkityksen vuoksi seuraava tarkastelu rajautuu markkinajärjestelyasetuksen säännöksiin.

Markkinajärjestelyasetus on annettu muun muassa edellä mainitun SEUT 43 artiklan 2 kohdan nojalla. Markkinajärjestelyasetuksen 206 artiklassa säädetään maatalouden kilpailusääntöjen soveltamisesta seuraavasti: Jollei tässä asetuksessa toisin säädetä, SEUT 101—106 artiklaa sekä niiden täytäntöönpanosäännöksiä sovelletaan SEUT 42 artiklan mukaisesti kaikkiin SEUT 101 artiklan 1 kohdassa ja 102 artiklassa tarkoitettuihin sopimuksiin, päätöksiin ja menettelytapoihin, jotka koskevat maataloustuotteiden tuotantoa ja kauppaa, jollei markkinajärjestelyasetuksen 207—210 artiklasta muuta johdu.

Markkinajärjestelyasetuksen 207—210 artiklat ovat siten ensisijaisia suhteessa SEUT 101 ja 102 artikloissa säädettyihin yleisiin kilpailusääntöihin. Käsiteltävänä olevan esityksen kannalta näistä keskeisin on 209 artikla.

Markkinajärjestelyasetuksen 209 artiklan kilpailupoikkeus

Markkinajärjestelyasetuksen 209 artiklan 1 kohdan ensimmäisen kappaleen mukaan SEUT 101 artiklan 1 kohtaa ei sovelleta markkinajärjestelyasetuksen 206 artiklassa tarkoitettuihin sopimuksiin, päätöksiin ja menettelytapoihin, jotka ovat tarpeen SEUT 39 artiklassa tarkoitettujen tavoitteiden toteuttamiseksi. Mainitussa 39 artiklassa säädetään yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteista. Sen mukaan yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteena on a) lisätä maatalouden tuottavuutta edistämällä teknistä kehitystä sekä varmistamalla että maataloustuotantoa kehitetään järkipäisesti ja että tuotannontekijöitä, varsinkin työvoimaa, hyödynnetään parhaalla mahdollisella tavalla, b) taata näin maatalousväestölle kohtuullinen elintaso erityisesti lisää-

mällä maataloudessa työskentelevien henkeä kohti laskettuja tuloja, c) vakauttaa markkinat, d) varmistaa tarvikkeiden saatavuus ja e) taata kohtuulliset kuluttajahinnat.

EU:n tuomioistuin on katsonut, että vaikka sopimuksen voidaan katsoa olevan tarpeen yhden tai useamman tällaisen tavoitteen saavuttamiseksi, mutta se ei ole tarpeen jonkin muun tavoitteen kannalta (tai jopa vaarantaa sen saavuttamisen), se ei voi kuulua kyseisen poikkeuksen piiriin. Asiaa on käsitelty tapauksissa Frubo (71/74), Florimex (T-70/92 ja T-71/92), Oude Luttikhuis (C-399/93) ja FNCBV (T-217/03 ja T-245/03). Sen osoittaminen, että järjestely on tarpeen kaikkien edellä lueteltujen maatalouspolitiikan tavoitteiden kannalta, voi olla käytännössä hyvin vaikeaa. Esimerkiksi tapauksessa Frubo todettiin, että vaikka järjestely vakautti markkinoita, varmisti tarvikkeiden saatavuutta ja takasi kohtuulliset kuluttajahinnat, sen ei katsottu lisäävän maatalouden tuottavuutta eikä takaavan maatalousväestölle kohtuullista elintasoa.

Markkinajärjestelyasetuksen 209 artiklan 1 kohdan toisessa kappaleessa säädetään poikkeuksesta, jonka mukaan SEUT 101 artiklan 1 kohtaa ei sovelleta sellaisiin maataloustuottajien, maataloustuottajayhdistysten, maataloustuottajayhdistysten yhteenliittymien tai markkinajärjestelyasetuksen 152 artiklan nojalla hyväksytyjen tuottajaorganisaatioiden tai 156 artiklan nojalla hyväksytyjen tuottajaorganisaatioiden yhteenliittymien sopimuksiin, päätöksiin ja yhdenmukaistettuihin menettelytapoihin, jotka koskevat maataloustuotteiden tuotantoa, myyntiä tai yhteisten varastointi-, käsittely- tai jalostuslaitosten käyttöä, ellei SEUT 39 artiklan tavoitteiden saavuttaminen vaarannu.

Tämän poikkeuksen osalta on huomattava, että sitä voi soveltaa vain maataloustuottajien keskinäisiin tai tuottajien ja niiden yhteenliittymien välisiin sopimuksiin. Poikkeuksen ulkopuolelle jäävät siten esimerkiksi tuottajien ja jalostajien väliset järjestelyt. Markkinajärjestelyasetuksen 209 artikla viittaa kilpailuoikeudelliseen SEUT 101 artiklassa määriteltyyn käsitteeseen eli lyhyesti sanottuna yritysten väliseen kilpailua rajoittavaan järjestelyyn. Se, että tuottajat tai näiden yhteenliittymät tekevät sopimuksen esimerkiksi tuotteiden myynnistä jalostajalle, ei estä 209 artiklan poikkeuksen soveltamista, vaikka tuottajien tai näiden yhteenliittymien välisiä kilpailurajoituksia sisältyisi sopimuskokonaisuuteen. Soveltamisesta syntyy, jos jokin ulkopuolinen taho, esimerkiksi juuri tuotteiden jalostaja, tulisi tällaisessa sopimuksessa kilpailunrajoittamisen osapuoleksi.

Esimerkiksi tapauksessa Bloemenveilingen Aalsmeer (C-265/97) poikkeus ei soveltunut, koska kyseessä oli tukkukauppiaiden sitoutuminen tuottajien sääntöihin. Myös muiden kuin tuottajayhteisöjen ja tuottajien väliset sopimukset jäävät poikkeuksen ulkopuolelle. Esimerkiksi komission päätöksessä Meldoc (86/596/EEC, OJ L 348/1986) poikkeuksen ei katsottu soveltuvan, koska yksi järjestelyyn osallistuva yritys oli muu kuin tuottajaomisteinen osakeyhtiö. Komission päätöksessä MilCHFörderungs fonds (85/76/EEC, OJ L035/1985) poikkeusta ei ole sovellettu myöskään yhdistysten yhteenliittymiin. Myös tapauksessa DLG (C-250/92) katsottiin, ettei maatalouspoikkeusta voida soveltaa. Syynä oli se, että tuotteet eivät olleet maataloustuotteita eivätkä siten kuuluneet maatalouspoikkeuksen soveltamisalaan.

Oikeuskäytäntöä, joihin edellä selvitetyn yleisen maataloutta koskevan kilpailupoikkeuksen olisi katsottu soveltuvan, ei ole tiedossa. Tapauksissa on siten yleensä käsitelty seikkoja, jotka ovat olleet esteenä poikkeuksen soveltamiselle. Mikäli markkinajärjestelyasetuksen 209 artiklan mukainen poikkeus ei sovellu, tämä ei kuitenkaan estä toiminnan arviointia yleisen kilpailuoikeuden kannalta. Esimerkiksi päätöksissä MilCHFörderungs fonds ja Meldoc poikkeuksen ei katsottu soveltuvan, mutta asiaa arvioitiin kuitenkin yleisten kilpailusäännösten nojalla. Tapauksissa käsiteltiin järjestelyjä myös maatalouspolitiikan tavoitteiden mukaisuuden kannalta.

Myös tapauksessa DLG asiaa arvioitiin yleisten kilpailusäännösten nojalla ja katsottiin, että järjestely oli hyväksyttävä yleisten kilpailuoikeudellisten sääntöjen perusteella.

Markkinajärjestelyasetuksen 209 artikla muodostaa artiklan 101 soveltamisen osalta niin sanotun yleisen poikkeuksen. Edellä kuvattujen edellytysten lisäksi yleisen poikkeuksen edellytyksenä on, että kyse ei ole järjestelyistä, joihin sisältyy velvoite soveltaa samoja hintoja tai jotka estävät kilpailun.

Edellytyksiä, joiden perusteella 209 artiklan 1 kohta voisi tulla sovellettavaksi, on selvitetty kilpailuselvityksessä. Siinä on päädytty oletukseen, jonka mukaan EU:n sääntelyn nojalla perustettuun ja toimivaan tuottajaorganisaation voidaan kilpailusääntöjen mukaan suhtautua sallivammin kuin EU:n sääntelyn ulkopuoliseen toimintaan. Kilpailuselvityksen mukaan komissio pitänee lähtökohtaisesti välttämättömänä ja hyväksyttävänä organisaatiota, kun kyse on asetuksessa määritellystä sektorista, jonka osalta järjestely on jo kertaalleen katsottu tarpeelliseksi markkinajärjestelyasetuksen nojalla. Ehdotettavassa laissa kyse olisi nimenomaan tällaisista tuottajaorganisaatioista.

Todistustaakka poikkeuksen täyttymisestä kuuluu osapuolelle, joka vaatii kyseistä poikkeusta. Tuottajaorganisaation on siten kyettävä tarvittaessa osoittamaan, että järjestely on kyseisen säännöksen mukainen. Oikeuskäytännön (Frico Domo C-319/93 ja Dijkstra C-224/94) mukaan kilpailun estymisen tai maatalouspolitiikan tavoitteiden vaarantumisen osalta todistustaakka on kuitenkin EU:n komissiolla, kun se muilta osin on poikkeukseen vetoavalla taholla eli tuottajaorganisaatiolla.

Markkinajärjestelyasetuksen 209 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut edellytykset täyttäviä sopimuksia, päätöksiä ja yhdenmukaistettuja menettelytapoja ei saa mainitun artiklan mukaan kieltää, eikä sitä tarkoittavaa etukäteispäätöstä tarvita.

Naudanlihan ja peltokasvien sopimusneuvotteluja koskevat kilpailupoikkeukset

Markkinajärjestelyasetuksessa säädetään myös eräiden sopimusneuvottelujen hyväksyttävyydestä. EU:n yhteisen maatalouspolitiikan uudistamisen yhteydessä vuonna 2013 EU:n lainsäädäntöön lisättiin naudanliha-alan ja tiettyjen peltokasvien tuottajaorganisaatioiden sopimusneuvotteluja koskevat erityissäännökset. Asiasta säädetään markkinajärjestelyasetuksen 170 ja 171 artikloissa. Niitä on voitu soveltaa vuoden 2014 alusta lukien. Myös kyseiset 170 ja 171 artiklat muodostavat poikkeuksen yleisestä kilpailuoikeudesta. Markkinajärjestelyasetuksen 206 artiklan mukaan SEUT 101—106 artikloja sovelletaan, jollei markkinajärjestelyasetuksessa toisin säädetä. Toisin säätäminen on toteutettu 170 ja 171 artikloissa, minkä vuoksi niitä sovelletaan ensisijaisesti. Soveltaminen edellyttää, että sopimusneuvotteluja käyvä tuottajaorganisaatio on markkinajärjestelyasetuksen 152 artiklan nojalla hyväksytty.

Markkinajärjestelyasetuksen 170 artiklassa säädetään naudanliha-alan tuottajaorganisaatioille sallituista toimista. Sen mukaan hyväksytty naudanliha-alan tuottajaorganisaatio, joka pyrkii saavuttamaan yhden tai useamman tarjonnan keskittämiseen, jäsentensä tuottamien tuotteiden markkinoille saattamiseen ja tuotantokustannusten optimoimiseen liittyvän tavoitteen, voi neuvotella jäsentensä puolesta artiklassa tarkemmin määriteltyjen naudanliha-alan tuotteiden tarjontaan liittyviä sopimuksia, jotka koskevat osaa sen jäsenten yhteenlasketusta tuotannosta tai koko kyseistä tuotantoa. Mainittu 170 artikla koskee CN-koodeihin ex010229 21, ex010229 41, ex010229 51, ex010229 61 tai ex010229 91 kuuluvan, teurastettavaksi tarkoitettua Bos taurus -suvun elävän karjan nautoja.

Naudanliha-alaa koskevan 170 artiklan mukaan tuottajaorganisaatio täyttää mainitut tavoitteet, jos näihin tavoitteisiin pyrkiminen johtaa toimien yhdentämiseen ja jos tällainen yhdentäminen todennäköisesti johtaa toimien merkittävään tehostumiseen, niin että tuottajaorganisaation toimet kaiken kaikkiaan myötävaikuttavat SEUT 39 artiklan tavoitteiden täyttymiseen. Tämä voidaan saavuttaa edellyttäen, että tuottajaorganisaatio harjoittaa vähintään yhtä seuraavista toimista ja että kyseiset toimet vaikuttavat merkittävästi naudanlihan määrään, tuotantokustannuksiin ja tuotteen markkinoille saattamiseen. Mahdollisia toimia ovat yhteinen jakelu mukaan lukien yhteinen myyntifoorumi tai yhteiset kuljetukset, yhteiset myyinnedistämistoimet, yhteisesti järjestetty laadunvalvonta, laitteistojen tai varastotilojen yhteinen käyttö, yhteinen jätehuolto ja yhteiset tuotantopanosten hankinnat.

Mainitun 170 artiklan mukaan tuottajaorganisaatio voi käydä neuvotteluja riippumatta siitä, siirtyykö tuotteen omistusoikeus tuottajalta tuottajaorganisaatiolle vai ei ja riippumatta siitä, onko neuvoteltu hinta sama kaikkien tai vain joidenkin jäsenten yhteenlasketun tuotannon osalta. Lisäksi edellytetään, että tuottajaorganisaation neuvottelujen kohteena olevan naudanlihan tuotannon määrä ei ole yli 15 prosenttia kunkin tuotteen kansallisesta kokonaistuotannosta. Kansallisen kokonaistuotannon määrä on määritetty kunkin jäsenvaltion osalta asiakirjassa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1308/2013 170 artiklan 4 kohdassa tarkoitettu tiedonanto naudanlihatuotannon määrän julkistamisesta (EUVL C 256/14). Sen mukaan naudanlihatuotannon osalta kansallisen kokonaistuotannon määrä on Suomessa ollut viimeksi vähintään 12 kuukauden ikäisiltä 80,86 (1000 t) teuraspainoekvivalenttina.

Mainitun 170 artiklan soveltamisen edellytyksenä on myös, että neuvottelujen kohteena olevan naudanlihan osalta tuottajaorganisaatio keskittää tarjontansa ja saattaa markkinoille jäsentensä tuotteita. Artiklassa säädetään lisäksi rajoituksista, jotka koskevat tuottajan jäsenyyttä toisessa tuottajaorganisaatiossa tai osuuskunnassa. Tuottajaorganisaation on ilmoitettava neuvottelujen kohteena olevan naudanlihatuotannon määrä jäsenvaltion viranomaisille, jonka on edelleen ilmoitettava tiedot EU:n komissiolle.

Peltokasvialan tuottajaorganisaatioiden hyväksymisestä säädetään markkinajärjestelyasetuksen 171 artiklassa. Sen säännökset vastaavat edellä selvitettyjä 170 artiklan naudanliha-alan tuottajaorganisaatioihin sovellettavia säännöksiä. Mahdollisiin toimiin ei kuulu kuitenkaan peltokasvialalla jätehuoltoa toisin kuin naudanliha-alalla. Mainittu 15 prosentin raja on määritetty kunkin jäsenvaltion osalta asiakirjassa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1308/2013 171 artiklan 4 kohdassa tarkoitettu tiedonanto peltokasvituotannon määrän julkistamisesta (EUVL C 256/14). Sen mukaan kansallisen kokonaistuotannon määrä on Suomessa ollut viimeksi esimerkiksi ohran osalta 1 122,8 (1 000 t).

Mainittua 171 artiklaa voidaan soveltaa seuraaviin peltokasvialan tuotteisiin, joita ei ole tarkoitettu kylvämiseen tai ohran osalta, joita ei ole tarkoitettu mallastamiseen: CN-koodiin ex100199 00 kuuluva tavallinen vehnä, CN-koodiin ex100390 00 kuuluva ohra, CN-koodiin 1005 90 00 kuuluva maissi, CN-koodiin 1002 90 00 kuuluva ruis, CN-koodiin 1001 19 00 kuuluva durumvehnä, CN-koodiin 1004 90 00 kuuluva kaura, CN-koodiin ex100860 00 kuuluva ruisvehnä, CN-koodiin ex12 05 kuuluvat rapsinsiemenet, CN-koodiin ex12 06 00 kuuluvat auringonkukan siemenet, CN-koodiin 1201 90 00 kuuluva soija, CN-koodeihin ex07 08 ja ex07 13 kuuluva härkäpapu, CN-koodeihin ex07 08 ja ex07 13 kuuluva herne.

Keskeinen edellytys 170 ja 171 artiklojen soveltamiselle on se, että tavoitteisiin pyrkiminen johtaa toimien yhdentämiseen ja tällainen yhdentäminen todennäköisesti johtaa toimien merkittävään tehostumiseen. Vaikka mahdollisia tavoitteita on useita, on syytä kiinnittää huomiota siihen, että tuottajaorganisaation on joka tapauksessa keskitettävä tarjontaansa ja saatettava

markkinoille jäsentensä tuotteita. Suuntaviivassa on esitetty useita esimerkkejä mainittujen artiklojen nojalla hyväksyttävistä ja kielletyistä menettelyistä.

Viranomaisen toimivallan osalta on huomioitava ensinnäkin se, että Maaseutuvirastolla ei ole toimivaltuuksia arvioida järjestelyjen hyväksyttävyyttä. Toimivallasta säädetään markkinajärjestelyasetuksen 206 artiklassa seuraavasti: Sisämarkkinoiden toiminnan ja unionin kilpailusääntöjen yhdenmukaisen soveltamisen varmistamiseksi komissio ja jäsenvaltioiden kilpailuviranomaiset soveltavat kilpailusääntöjä tiiviissä yhteistyössä.

Kansallinen kilpailulainsäädäntö

Edellä selvitettyt säännöt soveltuvat tilanteisiin, joissa järjestelyllä voi olla vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan eli järjestelyllä on niin sanottu kauppavaikutus. Kansallisessa laissa ei voida säätää poikkeusta EU:n kilpailusäännöistä tai määritellä niiden soveltamisalaa taikka säätää edellytyksistä, joilla EU:n kilpailusääntöjen soveltamista arvioidaan. Jos taas järjestely ei ole omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, EU:n kilpailusäännökset eivät sovellu. Tällainen järjestely voi kuitenkin kuulua Suomessa kilpailulain (948/2011) soveltamisalaan. Tällöin arviointiin sovelletaan kilpailulain säännöksiä.

Kielletyistä järjestelyistä säädetään kilpailulain 5 §:ssä. Sen mukaan elinkeinonharjoittajien väliset sopimukset, elinkeinonharjoittajien yhteenliittymien päätökset sekä elinkeinonharjoittajien yhdenmukaistetut menettelytavat, joiden tarkoituksena on merkittävästi estää, rajoittaa tai vääristää kilpailua tai joista seuraa, että kilpailu merkittävästi estyy, rajoittuu tai vääristyy, ovat kiellettyjä. Kiellettyjä ovat erityisesti sellaiset sopimukset, päätökset ja menettelytavat: 1) joilla suoraan tai välillisesti vahvistetaan osto- tai myyntihintoja taikka muita kauppaehtoja; 2) joilla rajoitetaan tai valvotaan tuotantoa, markkinoita, teknistä kehitystä taikka investointeja; 3) joilla jaetaan markkinoita tai hankintalähteitä; 4) joiden mukaan eri kauppakumppaneiden samankaltaisiin suorituksiin sovelletaan erilaisia ehtoja siten, että kauppakumppanit asetetaan epäedulliseen kilpailuasemaan; tai 5) joiden mukaan sopimuksen syntymisen edellytykseksi asetetaan se, että sopimuspuoli hyväksyy lisäsuoritukset, joilla niiden luonteen vuoksi tai kauppataidan mukaan ei ole yhteyttä sopimuksen kohteeseen. Kilpailulain 5 §:n sisältämä kieltö on asiallisesti yhdenmukainen SEUT 101 artiklan 1 kohdan kanssa.

Jos tuottajaorganisaation järjestely vaikuttaisi olevan mainitun 5 §:n nojalla kielletty, tulisi arvioitavaksi, soveltuuko järjestelyihin kilpailulain 2 §:n 2 momentin maataloutta koskeva poikkeus. Kilpailulain 2 §:n 2 momentin mukaan 5 §:ä ei sovelleta sellaisiin maataloustuottajien, tuottajien yhteenliittymien, toimialakohtaisten yhteenliittymien ja tällaisten yhteenliittymien muodostamien yhteenliittymien järjestelyihin, jotka koskevat maataloustuotteiden tuotantoa tai myyntiä taikka yhteisten varastointi-, käsittely- tai jalostuslaitosten käyttöä, jos järjestely täyttää SEUT 42 artiklan mukaisesti vahvistetut sisällölliset edellytykset, joiden perusteella SEUT 101 ja 102 artiklan kilpailusäännöt eivät tule sovellettaviksi. Kilpailulain 2 §:n 2 momentti on siten sanamuodoltaan samantyyppinen kuin edellä mainittu markkinajärjestelyasetuksen 209 artikla, joka koskee maataloustuotteiden tuotantoa, myyntiä tai yhteisten varastointi-, käsittely- tai jalostuslaitosten käyttöä.

Kilpailulain 2 §:n 2 momenttia koskevien esitöiden (HE 88/2010 vp.) mukaan momentti kattaa EU:n kilpailusääntöjen soveltamisesta maatalouteen annettua asetusta vastaavasti vain sellaiset järjestelyt, joihin ei sisälly velvoitetta noudattaa määrättyjä hintoja. Lisäksi on vielä tarkistettava, että järjestelyllä ei estetä kilpailua ja että se ei vaaranna yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteiden saavuttamista. Kyseistä momenttia koskevien perustelujen mukaan ”tarkoituksena on ollut selkeyttää, että kilpailulain mukainen maatalouden alkutuotantoa koskeva soveltamisalapoikkeus vastaa EU:n maataloutta koskevaa soveltamisalapoikkeusta ja sitä sovelletaan

EU:n soveltamiskäytännön kanssa yhdenmukaisesti. Tarkoituksena on myös ollut, että kansallinen lainsäädäntö sallii jatkossakin EU:n oikeuden sallimat järjestelyt”.

Kilpailulain soveltamisen osalta kilpailuselvityksessä on tuotu esille EU:n lainsäädännön eli tässä tapauksessa markkinajärjestelyasetuksen ensisijaisuus suhteessa kansalliseen lainsäädäntöön eli tässä tapauksessa kilpailulakiin. EU:n tuomioistuin on esimerkiksi tuomiossa *Berlin Butter* (Asia 249/85) kieltänyt saksalaista tuomioistuinta soveltamasta kansallista lakia järjestelyyn, jonka avulla yritykset toimeenpanivat eräitä komission maataloussektorilla antamia päätöksiä. Yhteisön oikeuden ensisijaisuuden periaatteen nojalla kansallisten tuomioistuinten on pidättäydyttävä kaikkien sellaisten valtionsisäisen oikeuden säännösten soveltamisesta, joiden soveltaminen voisi estää yhteisön päätöksen täytäntöönpanon. Tapauksessa *Milk Marque* (C-137/00) tuomioistuin korosti kansallisten viranomaisten velvollisuutta ottaa toiminnassaan huomioon yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteet.

Koska kilpailulain tulisi sen perustelujen mukaan sallia EU:n oikeuden sallimat järjestelyt, voidaan kilpailulain tulkinnassa käyttää hyväksi EU:n kilpailuoikeuden tulkintaa.

Hintayhteistyö ja ostoyhteistyö

Kuten edellä on todettu, SEUT 101 artiklan mukaan kiellettyjä ovat erityisesti järjestelyt, joilla suoraan tai välillisesti vahvistetaan osto- tai myyntihintoja. Myöskään markkinajärjestelyasetuksen 209 artiklan 1 kohdan kolmannen kappaleen mukaan poikkeussäännöksiä ei sovelleta järjestelyihin, joihin sisältyy velvoite soveltaa samoja hintoja. Lähtökohtaisesti hinnoista sopiminen on siis kiellettyä. Hinnoista sopiminen on katsottu kielletyksi esimerkiksi tuomiossa *FNCBV* (T-217/03 ja T-245/03) ja *Coop de France betail et viande* (C-101/07 ja C-110/07).

Hintayhteistyötä on käsitelty tarkemmin maitotuotesektorin tuottajayhteistyötä ja kilpailuoikeutta koskevassa EU:n komission työasiakirjassa (*The interface between EU competition policy and the common agricultural policy (CAP): Competition rules applicable to cooperation agreements between farmers in the dairy sector*, DG competition working paper 16.2.2010), jäljempänä *komission maitosektoria koskeva kilpailuselvitys*. Siinä selvitetään myyntisopimuksiin liittyviä hyväksyttäviä järjestelyjä, joissa sovitaan hinnoista.

Ensimmäinen myyntisopimuksissa mahdollinen hinnoista sopimistapa on välittäjän käyttäminen. Tällöin tuottajat pysyvät tuotteiden omistajina ja jokainen määrittää välittäjälle hinnan, jolla tämä voi myydä tuotteet. Menettelyllä pystytään saamaan kokoon suurempia yhden kanavan kautta myytäviä tuotemääriä.

Toinen hyväksyttävä tapa sopia myyntisopimuksen yhteydessä hinnoista perustuu komission horisontaaliseen suuntaviivaan (OJ C3/2001). Hinnoista sopiminen on sallittua, jos se on välttämätöntä muiden markkinointiin liittyvien toimien yhteensovittamiseksi, se tuottaa tehokkuutta, johtaa taloudellisten toimien integrointiin, ei aseta rajoituksia, jotka eivät ole välttämättömiä ja toimijoiden markkina-asema on sellainen, ettei kilpailu esty. Lisäksi edellytetään, että kyse on tilanteesta, jossa iso myyjä ei halua toimia useiden hintojen kanssa tai jossa tuottajat ryhtyvät myymään uutta tuotetta.

Hinnoista sopimiseen voi soveltua myös erikoistumissopimuksia koskeva ryhmäpoikkeusasetus. Sen soveltaminen edellyttää, että toimijat sopivat yhdessä tuotantosopimuksen kattamasta tarjonnasta eli tuotantokapasiteetista ja -volyymin sekä suoramyyntin määrästä. Toinen vaihtoehto hinnoista sopimiseen on se, että tuotantosopimus kattaa myös yhteisen jakelun ja yhteiset hinnat sovitaan tätä tarkoitusta varten ja tämä on välttämätöntä tuotannon ja jakelun integroimiseksi. Näissä kahdessa tapauksessa tarjontaa tai hintoja ei arvioida erikseen, vaan

kokonaisarvioon perustuen ottaen huomioon yhteistuotantosopimuksen vaikutukset markkinoille. Edellytyksenä on lisäksi, ettei yhteenlaskettu tuotanto ylitä 20 prosentin rajaa yksillään merkityksellisillä markkinoilla. Säännöstä voidaan yksittäistapauksissa soveltaa myös tilanteessa, jossa markkinaosuus on tätä suurempi.

Ennen edellä mainittuja hintayhteistyötä koskevia yleisiä säännöksiä kysymyksessä olevien tuottajaorganisaatioiden osalta hintayhteistyöhön tulevat sovellettavaksi naudanliha- ja peltokasvialan tuotteiden sopimusneuvotteluja koskevat markkinajärjestelyasetuksen 170 ja 171 artiklat. Vastaavalla tavalla maidon tuotannossa toimivien tuottajaorganisaatioiden hintayhteistyöhön sovelletaan ensimmäiseksi markkinajärjestelyasetuksen 149 artiklaa. Kyseisiin tuottajaorganisaatioita koskeviin tuotesektorikohtaisiin artikloihin sisältyy säännös, jonka mukaan tuottajaorganisaatio voi käydä neuvotteluja riippumatta siitä siirtyykö tuotteen omistusoikeus tuottajalta tuottajaorganisaatiolle vai ei ja riippumatta siitä, onko neuvoteltu hinta sama kaikkien vai vain joidenkin jäsenten yhteenlasketun tuotannon osalta. Lisäksi muiden mainituissa artikloissa säädettyjen edellytysten tulee täyttyä.

Hintojen asettamista on käsitelty tapauksessa France/Commission (T-432/07). Siinä oli kyse hedelmä- ja vihannessektorin tuottajaorganisaatioita koskevasta EU:n lainsäädännössä säädetystä velvoitteista myydä koko jäsenten tuotanto tuottajaorganisaation kautta ja keskittää tarjontaa. Tuomion mukaan tuottajaorganisaatiolta edellytetty tarjonnan keskittämisen edistäminen on mahdollista ainoastaan, jos merkittävä osa jäsenten tuotannosta myydään tuottajaorganisaation välityksellä. Tuomion mukaan tuotannon myynti merkitsee, että tuottajaorganisaatio tosiasiallisesti hallitsee myyntiehtoja ja erityisesti myyntihintoja.

On huomattava, että kyseinen tuomio koskee hedelmä- ja vihannesalan erityissäännöstä, joka velvoitti myymään koko tuotannon tuottajaorganisaation kautta. Vastaavaa kaikkien tuotealojen tuottajaorganisaatiota koskevaa velvoitetta ei ole annettu. Sen sijaan tapauksessa käsitelystä tarjonnan keskittämisestä ja markkinoille saattamisesta on säädetty kaikkien tuotealojen osalta. Markkinajärjestelyasetuksen 152 artiklan 1 kohdan c alakohdan ii alakohdan mukaan tuottajaorganisaation tavoitteena voi olla keskittää jäsentensä tuottamien tuotteiden tarjontaa ja markkinoille saattamista, mukaan lukien suoramarkkinointi. Jos tuottajaorganisaatiolla on tämä tavoite, voitaneen yhteisillä hinnoilla myymisen hyväksyttävyyden tulkinnessa käyttää apuna mainittua tuomiota. Sen mukaan tarjonnan keskittämisen edistäminen on mahdollista ainoastaan, jos merkittävä osa jäsenten tuotannosta myydään tuottajaorganisaation välityksellä ja että tuotannon myynti merkitsee, että tuottajaorganisaatio tosiasiallisesti hallitsee myyntiehtoja ja erityisesti myyntihintoja.

Kilpailuselvityksessä on katsottu, että kilpailulain 2 §:n 2 momentti voisi soveltua tilanteisiin, joissa tuottajat myyvät yhtenäisin hinnoin tuotteita tuottajaorganisaatiosta jalostukseen tai kaupalle. Hintojen asettamista on käsitelty myös oikeuskirjallisuudessa (Bellamy & Child: European community law of competition, Oxford 2008) todeten, että hinnoista sopimisen kielto ei tulisi sovellettavaksi järjestelyihin, joissa tuottajaorganisaation kautta myyvät tuottajat saavat saman hinnan tuotteista, koska muutoin olisi käytännössä mahdotonta käyttää maataloutta koskevaa kilpailupoikkeusta.

Maataloustuottajien ostoyhteistyötä voitaisiin pitää tuottajaorganisaatioille markkinajärjestelyasetuksessa mahdollisina pidettyjen tavoitteiden, kuten tuotantokustannusten optimoinnin kannalta hyödyllisenä. Ostoyhteistyö on monessa tapauksessa tehokkuutta lisäävää, mutta joissakin tapauksissa ostoyhteistyöhön voi liittyä kiellettyä kilpailun rajoittamista esimerkiksi ostajavoiman käytön tai hankintalähteiden jakamisen muodossa. Ostoyhteistyön etuja ja siihen liittyviä kilpailua rajoittavia järjestelyjä on kuvattu komission suuntaviivoissa Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 101 artiklan soveltamisesta (2011/C11/01). Kilpai-

luselvityksen mukaan oikeuskirjallisuudessa on suhtauduttu myönteisesti kilpailusääntöjen maatalouspoikkeuksen soveltamiseen myös ostoyhteistyöhön, jos se on kiinteä ja olennainen osa varsinaisen maataloustuotteen tuotantoa ja laadun varmistamista. Ostoyhteistyön osalta voidaan vielä todeta, että Ruotsin kilpailulaissa on nimenomaisesti tunnustettu ostoyhteistyön mahdollisuus (konkurrenslagen 2008:579 2 luvun 4 §).

Kilpailua estävät järjestelyt

Markkinajärjestelyasetuksen 209 artiklan 1 kohdan kolmannen kappaleen mukaan 209 artiklan poikkeussäännöksiä ei sovelleta järjestelyihin, jotka estävät kilpailun. Myöskään SEUT 101 artiklan 3 kohdan poikkeusta ei voida soveltaa, jos järjestely poistaa kilpailua merkittävältä osalta kysymyksessä olevia tuotteita. Kilpailun estävien järjestelyjen kieltö voi tulla arvioitavaksi esimerkiksi, jos tuottajaorganisaatio asettaa sen jäsenyyteen taikka tuotteiden tuotantoon tai myyntiin liittyviä ehtoja. Tällaiset järjestelyt voivat olla 209 artiklan 1 kohdan kolmannessa kappaleessa säädetyllä tavalla kilpailua estäviä tai SEUT 101 artiklan vastaisia.

Seuraavassa käsitellään vielä tarkemmin kilpailuoikeuden perusteella tuottajaorganisaatioilta kiellettyjä toimenpiteitä. Esitetyt tuomioistuinkäytäntöä koskevat lainaukset ovat epävirallisia käännöksiä ja virallinen teksti tulee tarvittaessa tarkistaa alkuperäisestä tuomiosta.

Jäsenyyteen liittyvät ehdot

Tuottajaorganisaatioiden sääntöjen laatimisessa on syytä huomioida oikeuskäytäntö, joka rajaa mahdollisuuksia sitoa toimija tiettyyn järjestelyyn pitkiksi ajoiksi. Asiaa on käsitelty tarkemmin esimerkiksi komission maitosektoria koskevassa kilpailuselvityksessä. Sen lähtökohtana on, että toimijalle pitää varata mahdollisuus poistua järjestelystä ja oikeus valita toimijat, joille tuotteita myydään. Myös tuotantosopimuksiin voi liittyä tuottajaa tuottajaorganisaatioon sitovia ehtoja, kuten eroamiskorvaus, pääomapanosten menettäminen, kilpailukieltö eroamisen jälkeen tai kieltö ottaa jäsen myöhemmin takaisin tuottajaorganisaatioon.

Jäsenyyteen liittyvien ehtojen hyväksyttävyyttä on käsitelty tapauksessa Oude Luttikhuis (C-399/93), jossa pidettiin sinänsä hyväksyttävänä sitä, että organisaation toiminnan jatkuvuuden ja laajuuden varmistamisen kannalta voi olla tarpeen tarvittaessa asettaa jäsenyyteen liittyviä rajoitteita. Niitä koskevat kuitenkin mainitun tuomion mukaan seuraavat rajoitukset. Organisaation säännöissä jäsenille asetettavien lojaalisuuden varmistamiseen tähtäävien rajoitusten on rajoituttava siihen, mikä on välttämätöntä organisaation asianmukaisen toiminnan varmistamiseksi ja erityisesti riittävän laajan taloudellisen pohjan ja jäsenyyteen liittyvän vakauden varmistamiseksi. Tuomiossa käsitellään erityisesti eroamiskorvauksia, jotka käytännössä sitovat tuottajan pitkäksi aikaa tuottajaorganisaatioon. Tuomion mukaan liian pitkäksi aikaa organisaatioon sitovat säännöt vaarantavat yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteiden saavuttamisen, kuten yksittäisen toimijan tulojen kasvattamisen.

Myös erilaiset sakot tai maksut voivat käytännössä sitoa toimijan organisaatioon. Tuomiossa DLG (C-250/92) on käsitelty organisaation sääntöjen mukaan jäsenille määrättävien sakkojen hyväksyttävyyttä. Sen mukaan rajoitusten on rajoituttava siihen, mikä on tarpeellista organisaation asianmukaisen toiminnan varmistamiseksi ja organisaation sopimusvallan säilyttämiseksi suhteessa tuottajiin. Organisaation perimien maksujen hyväksyttävyyttä on käsitelty tapauksessa Florimex (C-265/97).

Kilpailua voi estää myös esimerkiksi jäsenen eroamisoikeuden rajoittaminen asettamalla jäsenyydelle minimiaika tai eroamiselle irtisanomisaika. Markkinajärjestelylain 12 d §:n 2 momentissa säädetään hedelmä- ja vihannesalan tuottajaorganisaation tuottajajäsenen eroamisen

määräajan enimmäispituudesta. Määräaika on kyseistä sektoria koskevan EU:n lainsäädännön mukaan määritettävä kansallisesti ja se voi olla enintään kuusi kuukautta. Mainitussa 12 d §:ssä on otettu kansallisesti käyttöön kuuden kuukauden määräaika.

Muilla tuotealoilla kuin hedelmä- ja vihannesalalla ei ole annettu tuottajaorganisaation jäsenien irtisanomisaikaan liittyviä EU:n säännöksiä eikä siihen liity myöskään nimenomaista kansallista säädösvaltuutta. On tulkinnanvaraista, voitaisiinko kansallisessa lainsäädännössä säätää asiasta ilman nimenomaista valtuutta.

Tuottajaorganisaation toimintaan liittyvien kansallisten vaatimusten antamisen osalta on syytä huomioda, että kilpailulain maataloutta koskevan 2 §:n 2 momentin säännöksen tarkoituksena on vastata EU:n kilpailulainsäädäntöä. Näin ollen kansallisesti sovellettavan kilpailuoikeuden sisältö määrittyy käytännössä EU:n kilpailulainsäädännön ja sen tulkinnan kautta. Kyse on siis kilpailuoikeuden nojalla tapauskohtaisesti tehtävästä arvioinnista, josta päättää kansallinen kilpailuviranomainen tai kansallinen tuomioistuin, jotka saavat tarvittaessa arviointinsa tulkinta-apua EU:n toimielimiltä. Kilpailulainsäädännön alaan kuuluvasta asiasta säätäminen kansallisessa lainsäädännössä saattaisi johtaa EU:n lainsäädännön kanssa ristiriitaiseen säätelyyn, koska ei ole takeita siitä, että kansallinen täsmennys vastaisi EU:n lainsäädännön viime kädessä tulkintaan perustuvaa sisältöä. Näin ollen on katsottu perustelluksi olla antamatta asiaa koskevaa sitovaa säätelyä. Tulkinnassa voitaneen kuitenkin hakea tulkinta-apua mainitusta hedelmä- ja vihannesalan säätelystä.

Jäsenyyden irtisanomisajasta on syytä erottaa jäsenyyden vähimmäisaika, josta säädetään markkinajärjestelyasetuksen 153 artiklan 2 kohdan e alakohdassa. Sen mukaan tuottajaorganisaation perussäännöissä on määrättävä säännöistä, jotka liittyvät uusien jäsenien hyväksymiseen ja erityisesti jäsenyyden vähimmäiskeston, joka ei voi olla vuotta lyhyempi. Tämä on suoraan sovellettavaa EU:n lainsäädäntöä eikä siitä ole tarpeen erikseen kansallisesti säätää. Jäsenyyssajan pituuden hyväksyttävyyttä on käsitelty EY:n tuomioistuimen tuomiossa DLG (C-250/92).

Myös pitkäaikaiset toimitussopimukset ja niihin liittyvät yksinmyyntivoitteet voivat sitoa tuottajan pitkäksi aikaa organisaatioon, vaikka muodollisesti jäsenyydestä eroaminen onkin mahdollista. Liian pitkäaikaiseksi määritelty uskollisuusvelvoite organisaatioon olisi omiaan vaarantamaan tuottajan mahdollisuudet käyttää vaihtoehtoisia myyntikanavia, mikä voi vaarantaa maatalouspolitiikan yhden tavoitteen eli tuottajan tulotason kasvun toteutumisen (Lutikhuis C-399/93). Ruotsin kilpailuviraston päätöksessä Arla Foods amba (Konkurrensverket: Beslut Dnr 791/2003) pitkäkestoisten toimitussopimusten todettiin estävän jäsenien mahdollisuudet kääntyä kilpailevien toimijoiden puoleen, minkä katsottiin vaarantavan EU:n maatalouspolitiikan tavoitteiden saavuttamisen.

Suoramyynti

Myös tuottajaorganisaation jäsenen oikeudella tuotteidensa suoramyyntiin tuottajaorganisaation ulkopuolella on liityntä kilpailun mahdolliseen estymiseen. Suoramyyntioikeuden rajoittamista on arvioitu esimerkiksi komission päätöksessä Bloemenveilingen Aalsmeer (88/491/EEC, OJ L 262/1988). Sen mukaan sitova järjestely voi luoda tilanteen, jossa yksittäisellä jäsenellä ei ole muita mahdollisuuksia kuin myydä tuotetta tuottajaorganisaation kautta. Päätöksessä tarkemmin selvitetystä syystä tätä ei pidetty yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteiden mukaisena.

Hedelmä- ja vihannesalan tuottajaorganisaatioiden jäsenen oikeudesta suoramyyntiin säädetään markkinajärjestelylain 12 e §:ssä. Kyseessä on ollut EU:n lainsäädännössä nimenomai-

sesti jäsenvaltion päätettäväksi säädetty asia. Suomessa asiasta on säädetty siten, että tuottajajäsen voi myydä tuotteistaan suoraan kuluttajille enintään 25 prosentin osuuden. Kyseistä EU:n säännöstä on vuonna 2015 ehdotettu muutettavaksi siten, että asia ei kuuluisi enää kansalliseen harkintavaltaan, vaan rajasta säädettäisiin suoraan sovellettavassa EU:n lainsäädännössä. Rajaksi on ehdotettu 20 prosenttia. Näin ollen tarve kyseiselle kansalliselle säännökselle poistuisi.

Suoramyynti voi tulla ajankohtaiseksi myös muilla tuotesektoreilla kuin hedelmä- ja vihannesalalla. Muilla tuotealoilla ei ole annettu tuottajaorganisaation suoramyyntiin liittyviä EU:n säännöksiä eikä siihen liity myöskään nimenomaista kansallista säädösvaltuutta. On tulkinnanvaraista, voitaisiinko kansallisessa lainsäädännössä säätää asiasta ilman nimenomaista valtuutta. Kuten edellä jäsenyyteen liittyen ehtojen osalta on todettu, myös suoramyynnin kohdalla on katsottu perustelluksi olla antamatta asiaa koskevaa sitovaa sääntelyä. Suoramyyntiä koskevien säädösten kilpailuoikeudelliseen arviointiin voidaan hakea pohjaa muun ohella edellä mainitusta hedelmä- ja vihannesalan sääntelystä. Lähtökohtaisesti on selvää, että suoramyyntioikeuden rajoittamisen tulee olla asianmukaisesti perusteltua eivätkä tuottajaorganisaatiot saa missään tapauksessa kokonaan kieltää suoramyyntioikeutta jäseniltään.

Muut kuin tuottajajäsenet

Markkinajärjestelylain 12 d §:n 1 momentissa säädetään hedelmä- ja vihannesalan tuottajaorganisaation muista jäsenistä eli muista kuin tuottajaorganisaation toimintaan liittyvien tuotteiden viljelijöistä. Säännös perustuu hedelmä- ja vihannesalaa koskevaan EU:n lainsäädäntöön, jonka mukaan jäseniksi voidaan hyväksyä myös muita kuin tuottajajäseniä. Muiden kuin tuottajien jäsenyyttä pidettiin mahdollisena myös hedelmä- ja vihannesalaa koskevassa EY:n tuomioistuimen tuomiossa *Stute Nahrungsmittelwerke* (Case 77/88).

Muiden tuoteryhmien osalta asiasta ei ole EU:n lainsäädännössä säädetty ja asia on tältä osin tulkinnanvarainen. Markkinajärjestelyasetuksen 153 artiklan 2 kohdan c alakohdan mukaan tuottajaorganisaation perussäännöissä on määrättävä säännöistä, jotka varmistavat, että tuottajajäsenet voivat demokraattisella tavalla valvoa organisaatiota ja sen päätöksentekoa. Sen sanamuodon mukainen tulkinta antaa aiheen olettaa, että tuottajaorganisaatiossa voisi olla myös muita kuin tuottajajäseniä, kunhan päätöksenteon valvonta säilyy tuottajajäsenillä.

Muiden jäsenten hyväksyttävyyttä arvioitaessa on syytä huomioida, että tuottajaorganisaatiota koskevat kilpailuoikeudelliset poikkeukset eivät välttämättä sovellu, jos järjestelyihin osallistuu muita kuin tuottajia. Esimerkiksi EU:n komission päätöksessä *Bloemenveilingen Aalsmeer* (IV/31.379, OJ L262/1988) on katsottu, että maataloutta koskeva kilpailuoikeudellinen poikkeus ei soveltunut, kun kyseessä oli maataloustuottajien ja tukkukauppiaiden välinen sopimus. Samoin todettiin tuomiossa *Meldoc* (IV/31.204 OJ L 348/1986), jossa kyse oli maitoalan tuottajaorganisaation ja yksityisen yrityksen, joka ei ollut tuottajaorganisaatio, järjestelyistä. Myös tuomiossa *Milchförderungsfonds* (IV/28.930 OJ L 35/1985) katsottiin, että poikkeus ei koskenut järjestelyä, jossa oli mukana ammattiliitto (German Farmers' Union). Tapauksessa *French Beef* (Case COMP/C.38/279, OJ L 209/2003) poikkeuksen ei katsottu soveltuvan järjestelyyn, jossa oli mukana teurastamo. Vaikka kyseisissä tapauksissa ei ole suoranaisesti kyse tuottajaorganisaation jäsenistä, vaan organisaation ulkopuolisten tahojen kanssa tekemistä järjestelyistä, niistä kuitenkin ilmenee, että muiden kuin tuottajien osallistumisesta järjestelyihin voi seurata kilpailuoikeudellisia ongelmia.

Jäsenten äänivallasta on hedelmä- ja vihannesalan tuottajaorganisaatioiden osalta säädetty markkinajärjestelylain 12 d §:n 3 momentissa, jonka mukaan osakkaiden ja jäsenten äänivalta on järjestettävä hedelmä- ja vihannesalan tuottajaorganisaation säännöissä siten, että se var-

mistaa täysimääräisesti tuottajajäsenten vaikutusmahdollisuudet tuottajaorganisaation päätöksenteossa. Myös tämä sanamuoto antaa aiheen olettaa, että tuottajaorganisaatiossa voisi olla myös muita kuin tuottajajäseniä, kunhan päätöksenteon valvonta säilyy tuottajajäsenillä. Saman 12 d §:n 3 momentin nojalla asiasta on annettu valtioneuvoston asetus (802/2014), jossa säädetään tarkemmin hedelmä- ja vihannesalan tuottajaorganisaation jäsenmäärästä ja äänivallasta.

Muiden tuotesektoreiden osalta asiassa sovelletaan ja tulkitaan edellä mainittua markkinajärjestelyasetuksen 153 artiklan 2 kohdan c alakohtaa, jonka mukaan tuottajaorganisaation perussäännöissä on määrättävä säännöistä, jotka varmistavat, että tuottajajäsenet voivat demokraattisella tavalla valvoa organisaatiota ja sen päätöksentekoa.

Muut hyväksymisedellytykset

Eräät nykyiset hedelmä- ja vihannesalan kansalliset säännökset liittyvät kilpailuoikeuden sijaan enemmänkin tuottajaorganisaation hyväksymisedellytyksiin eikä riskiä kilpailuoikeuden kanssa ristiriitaisesta sääntelystä edellä selvitetyllä tavalla ole. Esimerkiksi markkinajärjestelylain 12 c §:n 1 momentissa säädetään hedelmä- ja vihannesalan tuottajaorganisaatioilta edellytettävästä henkilöstöstä ja infrastruktuurista sekä välineistä tuottajajäsentensä tuotannon keruun, lajittelun, varastoinnin, pakkaamisen ja markkinoinnin sekä keskitetyn taloushallinnon, kirjanpidon ja laskutusjärjestelmän samoin kuin tuottajajäsenten käyttöön annettavan teknisen avun ja teknisten apuvälineiden järjestämiseksi. Momentissa on myös valtuus antaa kyseisistä seikoista tarkempia säännöksiä.

Kyseinen säännös perustuu hedelmä- ja vihannesalaa koskevaan varsin yksityiskohtaiseen EU:n lainsäädäntöön sekä tuomioistuinkäytäntöön. Esimerkiksi teknistä apua koskevaa velvoitetta on käsitelty tapauksessa France/Commission (T-432/07). Hedelmä- ja vihannesalaa koskevien säännösten ja mainitun tuomion osalta on huomioitava, että hedelmä- ja vihannessektorilla tuottajaorganisaatiot saavat merkittävää taloudellista tukea ja velvoitteissa on kyse myös tuen myöntämisen edellytyksistä. Velvoitteiden asettamisen tarve poikkeaa siten jossain määrin muista tuotealoista, joilla tuottajaorganisaation toiminnassa ei ole kyse rahan käytön valvonnasta.

Muiden tuotealojen tuottajaorganisaatioihin tulisivat kyseisten vaatimusten osalta sovellettavaksi markkinajärjestelyasetuksen sellaisenaan velvoittavat yleiset säännökset, kuten 153 artiklan 2 kohdan f alakohta, jonka mukaan tuottajaorganisaation perussäännöissä on määrättävä tuottajaorganisaation toiminnan kannalta välttämättömistä kirjanpito- ja budjettisäännöistä. Tältä osin ja yleisemminkin on syytä huomioida, että koska tuottajaorganisaatioiksi voidaan hyväksyä markkinajärjestelylain mukaan osakeyhtiö tai osuuskunta, niitä koskevat myös osakeyhtiöitä ja osuuskuntia koskevan lainsäädännön vaatimukset. Nämä on katsottu riittäviksi säännöksiksi 153 artiklan 2 kohdassa edellytettävien kirjanpito- ja budjettisäännösten osalta.

Muiden tuotealojen tuottajaorganisaatioita koskisi myös markkinajärjestelyasetuksen 154 artiklassa säädetty velvoite toimittaa riittävät selvitykset siitä, että tuottajaorganisaatio voi toteuttaa toimintaansa asianmukaisesti niin keston, tehokkuuden, inhimillisen, aineellisen ja teknisen avun jäsenille tarjoamisen kuin tarjonnan asianmukaisen keskittämisen suhteen. Kyse on siis ilmoitusvelvollisuudesta, jossa välillisesti asetetaan ”asianmukaisuuden” vaatimus toiminnan kestolle, tehokkuudelle, jäsenille tarjottavalle avulle ja tarjonnan keskittämisen suhteen.

Ilmoitusvelvollisuuteen sovellettaisiin markkinajärjestelylain 12 b §:n säännöstä, jonka mukaan tuottajaorganisaation on täytettävä EU:n markkinajärjestelylainsäädännössä säädetyt hyväksymisen edellytyksiä koskevat vaatimukset. Kyseinen 154 artiklan mukainen ilmoitusvel-

vollisuus on tällainen vaatimus ja suoraan sovellettavaa EU:n oikeutta. Mainitun 12 b §:n nojalla ei ole kuitenkaan mahdollista antaa tarkempia säännöksiä ilmoitusvelvollisuuden sisällöstä. Ilmoitusvelvollisuuteen soveltuisi lisäksi markkinajärjestelylain 81 §, joka velvoittaa hyväksytyn toimijan, kuten tuottajaorganisaation, ilmoittamaan hyväksymisedellytyksissä tapahtuneista muutoksista. Lisäksi tuottajaorganisaatiolta voidaan edellyttää tietoja markkinajärjestelylain 63 §:n nojalla. Sen mukaan maa- ja metsätalousministeriöllä, Maaseutuvirastolla ja tarkastusviranomaisilla on oikeus saada EU:n markkinajärjestelylainsäädännössä tarkoitetun asian käsittelemisen, tarkastuksen suorittamisen tai raportoinnin kannalta välttämättömät asiakirjat ja tiedot.

Mitä tulee tuottajaorganisaatioille 154 artiklassa välillisesti asetettuun vaatimukseen noudattaa ”asianmukaisuutta” toiminnan keston, tehokkuuden ja jäsenille tarjottavan avun sekä tarjonnan keskittämisen suhteen, voidaan todeta, että toiminnan tehokkuutta säännellään markkinajärjestelylain 12 b §:ssä, jossa edellytetään tuottajaorganisaatiolle olevan toiminnalle asetettujen vaatimusten tehokkaan toteuttamisen kannalta riittävä määrä tuottajajäseniä ja kaupan pidettyjä tuotteita. Tarjonnan keskittämisestä ei ole annettu tarkempia säännöksiä EU:n lainsäädännössä tai kansallisessa lainsäädännössä eikä tähän ole ilmennyt myöskään tarvetta. Kyseessä on kilpailulainsäädännön alaan kuuluva asia ja sen osalta voidaan todeta, mitä edellä on todettu esimerkiksi irtisanomisajasta säättämisestä.

Markkinajärjestelyasetuksen 154 artiklassa todetusta toiminnan kestosta säädetään hedelmä- ja vihannessektorin tuottajaorganisaatiolle myönnettävä tuen käyttöön liittyvää toimintaohjelmaa koskevissa EU:n säännöksissä. Sama koskee jäsenille tarjottavaa apua. Teknisen avun tarjoamista koskevaa vaatimusta on hedelmä- ja vihannessektorin EU:n lainsäädännössä täsmennetty siten, että tuottajaorganisaation on tarjottava tuottajajäsenilleen teknisiä apuvälineitä, jos tuottajaorganisaatio on hyväksytty sellaisen tuotteen osalta, jonka osalta teknisten apuvälineiden käyttöön antaminen on tarpeen. Hedelmä- ja vihannessektorilla vaatimus ei siten ole ehdoton, vaan toiminnan luonteesta riippuvainen. Muiden sektorien osalta kansallisessa lainsäädännössä ei ole 154 artiklassa mainittuun jäsenille tarjottavaan apuun liittyviä tarkempia säännöksiä tai säädösvaltuutta.

Tuottajaorganisaation sääntöihin sovelletaan markkinajärjestelyasetuksen 153 artiklan 2 kohtaa, jossa on luettelo seikoista, joista tuottajaorganisaation on määrättävä perussäännöissään. Voimassa olevassa kansallisessa lainsäädännössä ei ole annettu erityissääntelyä tuottajaorganisaation sääntöjen osalta eikä tähän liittyvää säädöstarvetta ole tullut ilmi. On huomioitava, että tuottajaorganisaatioksi voidaan markkinajärjestelylain nojalla hyväksyä vain osakeyhtiö tai osuuskunta. Näiden toiminta on varsin tarkkaan säännelty osakeyhtiöitä ja osuuskuntia koskevassa lainsäädännössä.

Tuottajaorganisaation hyväksymisedellytysten tai kilpailusäännösten vastaisuutta koskevat menettelyt sekä tarkastukset

Tuottajaorganisaatioiden hyväksymisedellytysten tarkastuksiin sovellettaisiin nykytilan mukaisesti markkinajärjestelylain 9 luvun tuottajaorganisaatioiden tarkastuksia koskevia säännöksiä. Markkinajärjestelylain 11 luvun säännökset hyväksytyille toimijoille, kuten tuottajaorganisaatioille annettavasta korjauskehotuksesta ja huomautuksesta samoin kuin hyväksymisen peruuttamisesta tulisivat sovellettaviksi myös uusien tuotealojen tuottajaorganisaatioihin.

Jos kilpailuviranomainen toteaa, että neuvottelutoiminta, joka täyttää 170 ja 171 artikloissa asetetut edellytykset, ei ole kilpailuun vaikutuksensa osalta markkinajärjestelyasetuksen säännösten mukainen, kilpailuviranomainen voi tehdä markkinajärjestelyasetuksen 170 ja 171 artiklojen 5 kohdan mukaisena suojatoimenpiteenä päätöksen tuottajaorganisaation harjoittaman

neuvottelutoiminnan keskeyttämisestä tai lopettamisesta. Päätöksen noudattamatta jättäminen voi johtaa kilpailuoikeudellisiin sanktioihin. Sellaisiin kilpailunrajoituksiin, jotka eivät täytä 170 ja 171 artikloissa tarkoitettuja edellytyksiä (esimerkiksi salaiset hintakartellit), kilpailulain säännöksiä sovelletaan niiden nykytilan mukaisesti. Tällaiset kilpailun rajoitukset eivät siis ole 170—171 artikloihin perustuvan (yleisestä kilpailuvalvonnasta poikkeavan) kilpailuvalvonnan piirissä.

Yhteenvedo EU:n ja kansallisen kilpailulainsäädännön soveltamisesta

Tuottajaorganisaation hyväksyminen perustuu markkinajärjestelyasetuksen ja sitä täydentävän kansallisen lainsäädännön säännöksiin. Hyväksymisestä erillisenä asian arvioidaan tuottajaorganisaation toteuttamien järjestelyjen kilpailuoikeudellista hyväksyttävyyttä.

Järjestelyjen kilpailuoikeudellisessa tarkastelussa lähtökohtana on sen arviointi, soveltuvatko tapaukseen maatalousalaa koskevat poikkeukset. Lakiesityksessä lähdetään siitä, että EU:n lainsäädännön ja kansallisen lainsäädännön mukaiset poikkeukset ovat sisällöllisesti samoja, koska kilpailulain 2 §:n 2 momentin poikkeussäännöksen tarkoituksena on vastata EU:n lainsäädännössä säädettyjä poikkeuksia. Näin ollen poikkeusten sisältö määräytyy EU:n lainsäädännön mukaisesti.

Yksittäistapauksessa arvioidaan käytännössä ensin poikkeussäännösten soveltuvuutta. Erikois-sääntelyn kohteena olevilla aloilla eli naudanliha- ja peltokasvialalla tarkastelun lähtökohtana ovat tuottajaorganisaatioiden sopimusneuvotteluja koskevat markkinajärjestelyasetuksen 170 ja 171 artiklat. Niiden soveltamisala on rajattu tiettyihin artikloissa tarkemmin määritettyihin tuotteisiin.

Jos 170 ja 171 artiklat eivät sovellu, arvioidaan, soveltuuko markkinajärjestelyasetuksen 209 artiklan tuottajaorganisaatioita koskeva poikkeus. Sen mukaan maataloustuotteiden tuotantoa, myyntiä tai yhteisten varastointi-, käsittely- tai jalostuslaitosten käyttöä koskevat järjestelyt ovat lähtökohtaisesti hyväksyttäviä, jos ne eivät vaaranna EU:n yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteiden toteutumista eikä niihin liity velvoitetta soveltaa samoja hintoja eivätkä ne estä kilpailua. On huomioitava, että poikkeus koskee vain tilanteita, joissa on kyse maataloustuot-tajien tai heidän yhteisönsä välisistä yhteistyöjärjestelyistä. Esimerkiksi tuottajaosuuskunnan ja teurastamon välinen sopimus ei kuulu poikkeuksen piiriin.

Jos markkinajärjestelyasetuksen 209 artiklan poikkeus ei sovellu, tilanteeseen saattaa soveltua erikoistumissopimuksia koskeva ryhmäpoikkeusasetus. Erikoistumissopimuksia ovat muun muassa järjestelyt, joilla yritykset sopivat tuottavansa yhdessä tiettyjä tuotteita tai antavat toi-silleen alihankintaa koskevan toimeksiannon yhden tai useamman tuotteen tuottamiseksi edel-lä tarkemmin selvitetyn edellytyksin.

Jos myöskään erikoistumissopimuksia koskeva ryhmäpoikkeusasetus ei sovellu, voi sovellet-tavaksi tulla SEUT 101 artiklan 3 kohdan tehokkuuskriteeri. Siinä kyse on tuotannon tai tuot-teiden jakelua tehostavasta tai teknistä tai taloudellista kehitystä edistävästä järjestelystä. Vi-i-me kädessä tapaukseen tulee sovellettavaksi SEUT 101 artiklan 1 kohta.

Jos järjestely ei ole omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, arviointiin sovel-letaan edellä selvitetyn EU:n lainsäädännön sijaan kilpailulain säännöksiä. Elinkeinonharjoit-tajien välisistä kielletyistä kilpailunrajoituksista säädetään kilpailulain 5 §:ssä. Kilpailulain 5 §:n kieltoa koskevista poikkeuksista säädetään kilpailulain 6 §:ssä.

Kilpailulain 2 §:n 2 momentin maataloutta koskeva poikkeus vastaa markkinajärjestelyasetuksen 209 artiklassa tarkoitettua järjestelyä, joka koskee maataloustuotteiden tuotantoa, myyntiä tai yhteisten varastointi-, käsittely- tai jalostuslaitosten käyttöä. Kyseisen 2 §:n 2 momentin esitöiden mukaan sen tarkoituksena on ollut selkeyttää, että kilpailulain mukainen maatalouden alkutuotantoa koskeva soveltamisalapoikkeus vastaa EU:n maataloutta koskevaa soveltamisalapoikkeusta ja sitä sovelletaan EU:n soveltamiskäytännön kanssa yhdenmukaisesti. Tarkoituksena on myös ollut, että kansallinen lainsäädäntö sallii jatkossakin EU:n oikeuden sallimat järjestelyt. Näin ollen kansallisen lainsäädännön tarkoituksena on ollut hyväksyä samat järjestelyt, jotka ovat mahdollisia EU:n lainsäädännön nojalla.

On syytä huomioda, että vaikka yleisten kilpailusäännösten nojalla lähtökohtaisesti kielletyt järjestelyt voivat olla maataloutta koskevien poikkeusten nojalla sallittuja, niihin voi kuitenkin tulla sovellettavaksi muu kilpailulainsäädäntö ja erityisesti SEUT 102 artiklassa ja kilpailulain 7 §:ssä säädetty määräävän markkina-aseman väärinkäytön kieltö.

Käytäntö Suomessa

Hedelmä- ja vihannesalalla toimii kolme hyväksyttyä tuottajaorganisaatiota. Tämän alan tuottajaorganisaatioiden osalta on syytä huomioda, että käytännössä hyväksymisessä lienee kilpailuoikeudellisen poikkeuksen sijaan keskeisempää niille myönnettävä markkinajärjestelyyn kuuluva tuottajaorganisaatiotuki. Sitä voidaan myöntää vain hyväksytylle hedelmä- ja vihannesalan tuottajaorganisaatiolle.

Maitoalalla tai muilla tuotealoilla ei ole vastaavaa tukijärjestelmää. Suomessa ei ole haettu hyväksymistä maitoalan tuottajaorganisaatiolle, vaikka lainsäädäntö tämän nykyisin mahdollistaakin.

Maaseutuvirasto ei tuottajaorganisaatiota hyväksyessään lähtökohtaisesti ota kantaa sen suunnitteleminen järjestelyjen hyväksyttävyyteen eikä niiden hyväksyttävyydelle voi saada viranomaisen etukäteishyväksyntää. Maaseutuvirasto voi kuitenkin normaaliin viranomaisyhteistyöhön perustuen pyytää tarvittaessa lausunnon Kilpailu- ja kuluttajavirastolta.

EU:n kilpailuoikeuden tulkinnan osalta toimivaltaisia viranomaisia ovat EU:n komissio ja Kilpailu- ja kuluttajavirasto. Kauppavaikutuksen alittavien järjestelyjen osalta toimivalta on Kilpailu- ja kuluttajavirastolla.

2.2 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö

Ruotsissa tuottajaorganisaatioihin liittyvästä kilpailuoikeudellisesta poikkeuksesta säädetään kilpailulain (Konkurrenslag 2008:579) 2 luvun 4 §:ssä, jonka mukaan eräiden kilpailunrajoitusten kieltoa ei sovelleta maatalouden alkutuottajien yhteenliittymisen tai niiden tytäryhtiöiden sopimuksiin, jotka koskevat jäsenten yhteistyötä tuotannon, keräilyn, jalostuksen, myynnin tai näihin liittyvän toiminnan alalla kuten yhteisten käsittely-, varastointi-, valmistelu-, jakelu- ja markkinointitoimien toteuttamista. Tuotteiden markkinoille saattamiseen tähtäävien toimien ohella poikkeus koskee myös tavaroiden ja palvelujen yhteistä hankkimista edellä mainittuihin tarkoituksiin. Poikkeuksen soveltamisen edellytyksenä on, ettei jäsenen vapautta toimia markkinoilla estetä tai vaikeuteta, kun kyse on jäsenen mahdollisuudesta valita vastaanottajia tai toimittajia taikka mahdollisuudesta erota yhdistyksestä tai muulla merkitykseltään vastaavalla tavalla. Poikkeuksen soveltaminen ei saa myöskään johtaa myyntihintojen välittömään tai välilliseen vahvistamiseen silloin, kun myynti tapahtuu suoraan organisaation jäsenen ja kolmannen tahon välillä.

Saksassa organisaatioiden hyväksyminen perustuu vuonna 2013 annettuun maatalousalan markkinarakennelakiin (Gesetz zur Weiterentwicklung der Marktstruktur im Agrarbereich (Agrarmarktstrukturgesetz - AgrarMSG). Saksassa maataloutta koskevasta kilpailuoikeudellisesta poikkeuksesta säädetään kilpailunrajoitusten vastaisessa laissa (Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen). Sen 1 §:n mukaan järjestelyt, joiden tarkoituksena tai seurauksena on kilpailun estyminen, rajoittuminen tai häiriintyminen, ovat kiellettyjä. Lain 28 §:n mukaan 1 §:n kieltoa ei sovelleta maataloustuottajien yhteenliittymien järjestelyihin, jotka koskevat maataloustuotteiden tuotantoa tai myyntiä taikka yhteisten varastointiin, käsittelyyn tai jalostukseen liittyvien tilojen käyttöä. Edellytyksenä on, että hintoja ei vahvisteta eikä järjestely poista kilpailua. Saman 28 §:n mukaan 1 §:n kieltoa ei sovelleta myöskään vertikaaliseen jälleenviemyntihinnan vahvistamiseen, kun kyse on maataloustuotteiden lajittelusta, tuotteiden merkitsemisestä tai pakkaamisesta.

Ranskassa tuottajaorganisaatioiden hyväksyminen perustuu maaseutulakiin (Code rural). Ranskassa maataloutta koskevasta kilpailuoikeudellisesta poikkeuksesta säädetään kauppalaain (Code de commerce) artiklassa L420-4, johon on kirjattu poikkeus yleisestä artiklojen L420-1 ja L420-2 kilpailunrajoitussäädöksestä. Artiklan L420-4 mukaan hyväksyttäviä ovat järjestelyt, jotka voivat pyrkiä säätelemään yhden merkin tai nimikkeen osalta maataloustuotteiden tai maatalousperäisten tuotteiden tuotantomäärää, laatua ja liiketaloudellisia seikkoja, johon luetaan myös luovutushinta. Ne eivät kuitenkaan saa rajoittaa kilpailua enemmän kuin tavoitteet huomioiden on tarpeellista. Saman artiklan mukaan kilpailunrajoituskieillosta voidaan lailla tai asetuksella määrätä poikkeuksia kun lainsäätäjä pystyy perustelemaan, että poikkeuksen tavoitteena on taloudellinen kasvu, mukaan lukien työpaikkojen lisääminen tai säilyttämien ja kun poikkeuksen kohteita kohdellaan tasapuolisesti. Kyseistä artiklaa on kansallisessa oikeuskäytännössä tulkittu yhdenmukaisesti SEUT 101 artiklaa ja maatalouden kilpailuasetusta koskevan EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännön kanssa.

Koska suurin osa ranskalaisista maataloustuotteista on yhteisökaupan alaista, jää mainitun kansallisen poikkeuksen soveltamisala vähäiseksi. Tämä on syytä huomioda myös edellä mainittujen muiden maiden sekä Suomen kansallisen lainsäädännön osalta. Kansalliset säännökset voivat koskea vain kauppavaikutuksen alittavia järjestelyjä. Muilta osin sovelletaan EU:n lainsäädäntöä.

2.3 Nykytilan arviointi

Tuottajaorganisaatioita koskeva kansallinen sääntely kattaa nykyisin sellaiset organisaatiot, joiden hyväksyminen on jäsenvaltiolle pakollista. Kansallisesta lainsäädännöstä puuttuvat säännökset muiden kuin hedelmä- ja vihannesalan ja maitoalan tuottajaorganisaatioiden hyväksymisestä. Ei ole varmuutta siitä, onko muilla tuotealoilla kiinnostusta tuottajaorganisaatioiden perustamiseen.

Tuottajaorganisaatioiden tarvetta ja toimintaa koskevat selvitykset

Maa- ja metsätalousministeriössä valmisteltiin vuonna 2010 lainsäädäntöesitystä, jossa oli tarkoitus säätää markkinajärjestelyasetuksen mukaisista tuottaja- ja toimialaorganisaatioiden hyväksymisistä ja niiden toiminnasta, jäljempänä *organisaatiolakiluonnos*. Tarkoituksena oli käyttää hyväksi markkinajärjestelyasetuksessa kansalliselle tuottaja- ja toimialaorganisaatioita koskevalle sääntelylle jätettyä liikkumavaraa. Organisaatiolakiluonnoksen mukaan siinä tapauksessa, että järjestely ei vaikuttaisi jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, kansallisesti voitaisiin hyväksyä poikkeus kilpailulain soveltamisesta kyseisten organisaatioiden osalta. Organisaatiolakiluonnokseen liittyvien kilpailuoikeudellisten kysymysten vuoksi päädyttiin kuitenkin olla esittämättä sitä eduskunnalle.

On syytä todeta, että organisaatiolakiluonnoksen valmistelun aikana voimassa olleen maatalouden yhteisestä markkinajärjestelystä ja tiettyjä maataloustuotteita koskevista erityissäännöksistä (yhteisiä markkinajärjestelyjä koskeva asetus) annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1234/2007 kilpailuoikeudellisia poikkeuksia koskevassa 176 artiklassa poikkeukseksi hyväksyttiin myös kansalliseen markkinajärjestelyyn kuuluvat järjestelyt. Nykyisessä markkinajärjestelyasetuksessa tällaista säännöstä ei enää ole. Kansallista markkinajärjestelyä koskeva säännös on edelleen maatalouden kilpailuasetuksessa. Sen soveltuvuus Suomessa arvioidaan kuitenkin vähäiseksi, koska Suomessa ei ole kansallisia markkinajärjestelyjä.

Organisaatiolakiluonnoksen valmistelun yhteydessä päätettiin, että työ- ja elinkeinoministeriö tilaa edellä mainitun kilpailuselvityksen. Kilpailuselvityksen johtopäätöksenä on, että merkittävä osa tuottajaorganisaatioiden toimintaan liittyvistä yhteistyömuodoista voisi hyötyä kilpailulain 2 §:n 2 momentissa tarkoitetusta poikkeuksesta ja ettei tarvetta tuottajaorganisaatioita koskevalle kilpailuoikeudelliselle poikkeussääntelylle välttämättä olisi.

Vuonna 2012 maa- ja metsätalousministeriö tilasi lisäksi Pellervon taloudelliselta tutkimuslaitokselta tuottaja- ja toimialaorganisaatioiden toimintaa Suomessa koskeva selvitys (Tuottaja- ja toimialaorganisaatiot Suomessa PTT työpapereita 139), jäljempänä *PTT:n selvitys*. Siinä on pyritty selvittämään tuottajayhteistyömuotojen tarpeellisuutta. Sen mukaan tuottajaorganisaatioista ei arvioida saatavan välttämättä kovin suurta hyötyä, koska suurimmat ongelmat markkinavoiman käytössä nähdään olevan enemmänkin teollisuuden ja kaupan välillä. Tuottajaorganisaatiolle nähtiin kuitenkin muita mahdollisia tehtäviä, kuten neuvottelu sopimusehdoista ja tuottajien välisen yhteistyön lisääminen. Ne voisivat osaltaan edesauttaa myös tarjonnan sääntelyä, jos sellaiseen olisi tarvetta.

PTT:n selvityksen mukaan maitoalan tuottajaorganisaatioihin suhtauduttiin varsin kriittisesti maitosektorin osuuskunnissa. Myöskään maitosektorin tuottajat ja edunvalvojat eivät nähneet tuottajaorganisaatioista saatavan ainakaan markkinanäkökulmasta kovin suurta hyötyä. PTT:n selvityksen valmistuksen jälkeen tuottajaorganisaatioiden hyväksyminen maitoalalla on ollut mahdollista, mutta yhtään hyväksymistä ei ole haettu.

Viljasektorilla tuottajaorganisaatiot voisivat PTT:n selvityksen mukaan muodostua luontevimmin kasvilajikohtaisista organisaatioista, joiden rooli olisi kuitenkin lähinnä sopimusehdoista neuvottelemisen, ei tuotannon myyminen. PTT:n selvityksen huomioita on viljasektorin osalta selvitetty myös jäljempänä esityksen vaikutusten yhteydessä. Naudanlihan tuotannossa tuottajaorganisaatiot voisivat PTT:n selvityksen mukaan rakentua esimerkiksi tuotantosuunnan, alueen ja yrityksen perusteella. Jäsenten tuotannon kilpailuttamisen sijaan organisaation toiminnassa keskeisempänä pidettiin hinnoittelun läpinäkyvyyttä ja tuottajien tilannetta koskevan informaation lisäämistä sekä sopimusmallien kehittämistä.

Vaikka PTT:n selvityksessä on kuvattu tuotealoja, joilla tuottajaorganisaatioyhteistyö saattaisi olla mahdollista, on sen perusteella kuitenkin vaikea arvioida, onko siinä mainituilla sektoreilla todellista tarvetta ja kiinnostusta yhteistoimintaan tuottajaorganisaation muodossa.

Tuottajaorganisaatioiden vaikutuksia voidaan lähtökohtaisesti arvioida nykyisin hyväksytyjen tuottajaorganisaatioiden toiminnan perusteella. Suomessa on hyväksytty tuottajaorganisaatioita kuitenkin vain hedelmä- ja vihannesalalla. On syytä todeta, että keskeistä niiden toiminnassa on käytännössä kilpailuoikeudellisen poikkeuksen sijaan niille myönnettävä markkinajärjestelyyn kuuluva tuottajaorganisaatiotuki. Muilla tuotealoilla ei ole vastaavaa tukijärjestelmää. Pelkän tuottajaorganisaation hyväksymisen vaikutuksia on vaikea erottaa hedelmä- ja vihannesalan tuottajaorganisaatioiden toiminnasta, koska tuottajaorganisaatiotuen myöntämisen edellytykset ohjaavat hyväksytyjen organisaatioiden toimintaa.

Maaseutuviraston tekemän kyselyn mukaan hedelmä- ja vihannesalan tuottajaorganisaatiot ovat tuen käyttöön liittyvän ja viranomaisohjaukseen perustuvan toimintaohjelman puitteissa toteuttaneet tuotannonsuunnittelutoimia, joita ovat pääsääntöisesti olleet investoinnit käyttöomaisuuteen, kuten pakkauslinjastojen automatisointiin ja optiseen lajitteluun. On toteutettu myös toimenpiteitä tuotteiden laadun parantamiseksi ja säilyttämiseksi, kuten investointeja kylmälaitteisiin ja laatuanalyysien tekemiseen. Lisäksi on toteutettu kaupan pitämisen parantamistoimenpiteitä, joita ovat olleet esimerkiksi tuotepakkausten uusiminen ja markkinointitoimet. Toimenpiteisiin on kuulunut myös tutkimusta, joka on liittynyt esimerkiksi kasvinsuojeluaineiden jäämäärojen seurantaa koskevaan näytteenottoon, sekä koulutusta, joka on liittynyt ympäristökysymyksiin ja tuottajajäsenten toiminnan laatu järjestelmien auditointiin.

Tuottajaorganisaatiotukea saaville tuottajaorganisaatioille tehdyn kyselyn mukaan tärkeimpinä tuloksina on pidetty koneinvestointeja, uusia tuotantotapoja, laadun parantumista ja markkinoille sopeuttamistoimia. Saadun kokemuksen mukaan hyväksytyt hedelmä- ja vihannesalan tuottajaorganisaatiot ovat voineet hyödyntää yhteisiä pakkaus- ja jakelulaitteita ja siten vähentää näihin liittyviä kustannuksia. Myyntiä on edistetty muun muassa tuotevalikoiman monipuolistamisella ja laadun parantamisella. Tuottajaorganisaatioiden neuvotteluasemaa on pidetty todennäköisesti parempana pieniin toimijoihin verrattuna, koska tuottajaorganisaatiot ovat pystyneet varmistamaan tuotteiden menekkiä keskusliikkeiden kautta. Silti keskusliikkeet käyttävät edelleen myös tuontituotteita, vaikka kotimaisia olisi tarjolla, ja pystyvät tarvittaessa lisäämään nopeasti tuontia.

Toteutetuissa toimissa, kuten laiteinvestoinneissa, keskeistä näyttäisivät olevan toimet, joihin voi saada tukea. Toisaalta kyseiset tiedot liittyvät tuen käytön raportointiin, joten on luonnollista, että juuri niitä on raportoitu. Ainakin vastauksissa todetut yhteisten laitteiden käyttö ja tuotevalikoiman monipuolistaminen samoin kuin tuottajaorganisaatioiden neuvotteluaseman parantuminen ovat kuitenkin luonteeltaan sellaisia, että niiden voisi arvioida toteutuvan myös ilman tuottajaorganisaatiolle myönnettävää tukea. Nämä vaikutukset vastaavat markkinajärjestelyasetuksessa tuottajaorganisaatioille asetettuja tavoitteita, kuten tuotannon mukauttamista kysyntää vastaavaksi tuotteiden määrän ja laadun osalta sekä kilpailukyvyyn kehittämistä ja toiminnan tehostamista.

Tuottajaorganisaatiotukea saavien hedelmä- ja vihannesalan tuottajaorganisaatioiden kaupan pidetyn tuotannon arvo kasvoi kyselyn kattamalla kaudella 2007—2011 38 prosenttia. Tuottajaorganisaatioiden markkinaosuus hedelmä- ja vihannesalasta on kasvanut vuoden 2006 15 prosentista vuoteen 2010 mennessä noin 20 prosenttiin. Tuottajaorganisaatioiden jäsenmäärä on vähentynyt reilusta 300 tuottajasta noin 250 tuottajaan ja tuotantoalan kokonaismäärä on samaan aikaan lisääntynyt, mikä vastaa maatalouden yleistä rakennemuutosta.

Hedelmä- ja vihannesalan tuottajaorganisaatioiden ulkopuolella olevilta alan toimijoilta kyselyssä saatujen tietojen mukaan suurimpia esteitä tuottajaorganisaation perustamiselle ovat Suomen maatalouden rakenne eli pienet yritykset ja pitkät välimatkat. Myös omistussuhteet ovat usein sellaisia, etteivät ne sovellu tuottajaorganisaatioksi tai tuottajilla ei ole halukkuutta luopua päätösvalloista.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston tekemän alkutuotantaselvityksen mukaan maataloustuottajien neuvotteluvoima elintarvikeketjussa on yleensä hyvin heikko ja päivittäistavaramarkkinat ovat erittäin keskittyneet. Myös useat keskeiset elintarviketeollisuuden alat ovat oligopolistiset ja suurten toimijoiden hallussa. Selkeästi neuvotteluvoiman epätasapaino ilmenee alkutuotantaselvityksen mukaan maataloustuottajien ja päivittäistavara-alan sekä maataloustuottajien ja teollisuuden välillä.

Alkutuotantonselvytyksessä viitataan tuottajien toiminnan tehokkuuden ja neuvotteluvoiman lisäämisen osalta kilpailuselvitystä vastaavasti kilpailulainsäädännön jo nykyisin mahdollistamiin alkutuottajien yhteistyöjärjestelmiin. Näitä on selvitetty edellä. Myös alkutuotantonselvytyksessä suhtaudutaan kriittisesti siihen, että maataloussektorilla otettaisiin käyttöön kilpailuoikeudellinen poikkeus.

Alkutuotantonselvytyksen mukaan huomionarvoista on, etteivät tuottajaorganisaatiot näytä houkuttelevan merkittäviä määriä tuottajia jäseniksi. Organisaatioiden vähäistä roolia voi osaltaan selittää se, että tuottajaliittojen edunvalvonta on yrittäjien näkökulmasta jo sinällään riittävää ja monella tuotannonalalla on voimassa osuuskuntajärjestelmät. Lisäksi viitataan tuottajaorganisaation ylläpitämiseen vaadittaviin lisäresursseihin ja todetaan, ettei niistä saatava hyöty varmuudella kata kustannuksia. Alkutuotantonselvytyksen mukaan tuottajaorganisaatiot saattavat kuitenkin olla neuvotteluvoiman ja elinkeinojen rakennemuutoksen näkökulmasta varteenotettava kehityslinja tulevaisuudessa.

Kuten alkutuotantonselvytyksestäkin ilmenee, yritysten tulee tehdä itse arvio yhteistyöjärjestelynsä sallittavuudesta kilpailuoikeuden näkökulmasta. Tämän arvioinnin helpottamiseksi Kilpailu- ja kuluttajavirasto on alkutuotantonselvytyksen mukaan valmis antamaan neuvontaa asiasta.

Vuonna 2014 tehdyssä EU:n komission raportissa Assessing efficiencies generated by agricultural producer organisations on käyty läpi tuottajaorganisaatioiden toimintaan liittyviä eri tutkimuksia ja selvitetty asiaa erityisesti naudanliha-alan ja peltokasvialan tuottajaorganisaatioiden osalta.

Tutkimuksista käy ilmi, että tuottajaorganisaatiot voivat ensinnäkin parantaa tuottajien neuvotteluvoimaa yhteismyynnin avulla, koska tuotteita voidaan tarjota myyntiin suurempia eriä. Myös tuotantopanosten ostossa todettiin mahdollisuuksia saada säästöjä suhteessa siihen, että yksittäinen tuottaja ostaa tuotteita.

Toiseksi tuottajaorganisaatiot nähtiin tärkeiksi tuotantoon liittyvien riskien vähentämisessä esimerkiksi varmistamalla suunniteltujen tuotantomäärien myynti, kun myyntisopimukset ovat pidempiä ja määrältään isompia. Myös tuotannon suunnittelu on helpompaa ja tuotannon laajentaminen useisiin tuotteisiin on varmemmalla pohjalla, kun volyymit ovat suurempia ja sopimukset pidempiä. Tuotannon suunnittelun parantuminen parantaa koko elintarvikeketjun tuottavuutta.

Kolmanneksi tuottajaorganisaatioiden etuna pidettiin pääsyä markkinoille, joilla yksittäiset tuottajat eivät voi toimia, koska isommat ostajat eivät usein ole kiinnostuneita toimimaan pienten toimittajien kanssa.

Neljänneksi pidettiin tärkeänä suurtuotannon etu, jotka mahdollistavat esimerkiksi investointeja, jotka eivät ole yksittäisille tuottajille mahdollisia. Tuottajaorganisaation kautta on myös mahdollista jakaa tehokkaammin tietoa ja apua tuottajille esimerkiksi laaduntarkkailun ja tähän liittyvän ohjeistuksen kautta. Myytäessä tuotteita suurempia määriä saadaan ostajilta palautetta tuotteiden laadusta ja tätä tietoa voidaan hyödyntää kaikkien toiminnassa. Korkeampilaatuisista tuotteista taas voidaan saada parempi hinta ja näin edistää tuottajien toimeentuloa. Yhteinen tuotannon suunnittelu voi myös kasvattaa tuotannon määrää, mikä niin ikään nostaa tuotannon kannattavuutta. Tuotannon suunnittelun avulla voitiin myös varmistaa, että tuottajaorganisaatio pystyi varmasti organisoimaan tuotannon kuljetuksen ja varastoinnin. Myös yhteisten toimintojen, kuten kuljetusten järjestäminen yhteisesti, voi parantaa tuottavuutta.

Tuottajaorganisaatioihin liittyvät suurimmat kehittämistarpeet nähtiin tuotannon jälkeisten toimintojen, kuten jalostuksen, pakkaamisen, merkintöjen tekemisen ja myyntikampanjoiden integroimisessa.

Tuottajaorganisaation hyväksymisedellytyksiä ja toimintaa koskevat vaatimukset

Kilpailuoikeus asettaa rajoituksia erityisesti jäsenyyteen liittyville ehdoille, kuten edellä on selvitetty. Kilpailuoikeudesta johtuvat rajoitukset on huomioitava esimerkiksi, kun tuottajaorganisaatio päättää säännöissään sen jäsenen irtisanomisajasta. EU:n kilpailulainsäädännön kanssa mahdollisesti ristiriidassa olevien kansallisten säännösten välttämiseksi on katsottu perustelluksi jättää edellä selvitetty hedelmä- ja vihannesalalla säädellyt kilpailuoikeuteen liittyvät seikat, kuten jäsenyyteen liittyvät ehdot, suoramyyntioikeus ja tarjonnan keskittämien, muiden tuotesektoreiden osalta tulkinnan ja oikeuskäytännön varaan. Tämä vastaa menettelyä, joka on jo nykyisin voimassa maitotuotesektorin tuottajaorganisaatioiden kohdalla, joiden osalta laissa ei myöskään viitata hedelmä- ja vihannesalan säännöksiin.

Tuottajaorganisaation ilmoitusvelvollisuudessa, kirjanpito- ja budjettisäännöissä, muiden jäsenten kuin tuottajajäsenten hyväksyttävyyden määrittelyssä samoin kuin välillisesti asetetussa vaatimuksessa noudattaa ”asianmukaisuutta” toiminnan keston, tehokkuuden ja jäsenille tarjottavan avun suhteen ei ole suoranaisesti kyse kilpailuoikeudesta. Siltä osin kuin kyse on ilmoitusvelvollisuudesta, kirjanpito- ja budjettisäännöistä tai toiminnan tehokkuudesta, ei tarkemmalle kansalliselle sääntelylle ole edellä selvitetyn perusteiden ole katsottu olevan tarvetta.

Muiden jäsenten aseman sekä tuottajaorganisaation toiminnan kestoa, sääntöjä ja jäsenille tarjottavaa apua koskevien EU:n lainsäädännön säännösten osalta ei ole ilmennyt seikkoja, jotka edellyttäisivät kansallisten säännösten antamista asiasta, minkä vuoksi on katsottu perustelluksi jättää asia ainakin tässä vaiheessa oikeuskäytännön ja ohjeistuksen varaan.

Kilpailulain soveltaminen uusien tuotealojen tuottajaorganisaatioihin

Kilpailulain 2 §:n 2 momentin maatalousalaa koskevan kilpailuoikeudellinen poikkeus koskee maataloustuottajien yhteenliittymien järjestelyjä, jotka koskevat maataloustuotteiden tuotantoa, myyntiä taikka yhteisten tuotantoa, myyntiä tai yhteisten varastointi-, käsittely- tai jalostuslaitosten käyttöä, jos järjestely täyttää SEUT 42 artiklan mukaisesti vahvistetut sisällöllisesti edellytykset, joiden perusteella 101 artiklan kilpailusäännöt eivät tule sovellettaviksi. Säännös poikkeaa jossain sanamuodoltaan markkinajärjestelyasetuksen 209 artiklan 1 kohdan 2 alakohdasta, jossa säädetään samasta asiasta EU:n tasolla.

Kansallisessa säännöksessä ei ole 209 artiklan 1 kohdan 1 alakohdtaa vastaavaa säännöstä. Mainitun alakohdan mukaan Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 101 artiklan 1 kohtaa ei sovelleta tämän asetuksen 206 artiklassa tarkoitettuihin sopimuksiin, päätöksiin ja menettelytapoihin, jotka ovat tarpeen Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 39 artiklassa esitettyjen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Kilpailulain 2 §:n 2 momentti ei vastaa sanamuodoltaan myöskään markkinajärjestelyasetuksen uusia naudanliha- ja peltokasvialan tuottajaorganisaatioille sallittuja järjestelyjä koskevia 170 ja 171 artiklaa. Niissä ei säädetä maataloustuotteiden tuotantoa, myyntiä taikka yhteisten varastointi-, käsittely- tai jalostuslaitosten käytöstä, vaan sopimusneuvotteluista kyseisillä aloilla. Sama koskee myös maitoalan tuottajaorganisaatioiden sopimusneuvotteluista koskevaa 149 artiklan sanamuotoa.

Sanamuotojen eroavuuden osalta on huomioitava kilpailulain 2 § 2 momenttia koskevat esityöt, joiden mukaan tarkoituksena on ollut selkeyttää, että kilpailulain mukainen maatalouden alkutuotantoa koskeva soveltamisalapoikkeus vastaa EU:n maataloutta koskevaa soveltamisalapoikkeusta ja sitä sovelletaan EU:n soveltamiskäytännön kanssa yhdenmukaisesti. Tarkoituksena on myös ollut, että kansallinen lainsäädäntö sallii jatkossakin EU:n oikeuden sallimat järjestelyt.

Esityksessä on lähdetty kilpailulain tarkoitukseen perustuen siitä, että kilpailulain 2 §:n 2 momentin poikkeus kattaisi kaikki markkinajärjestelyasetuksessa tarkoitetut tuottajaorganisaatioille sallitut järjestelyt. Kilpailulakia ei siten olisi tarvetta muuttaa, vaikka markkinajärjestelyasetuksessa säädetään tuottajaorganisaatioita koskevista poikkeuksista, jotka eroavat sanamuodoltaan kilpailulain poikkeussäännöksestä.

Kilpailuoikeudellisten kriteerien tulkinnanvaraisuus saattaa vaikeuttaa järjestelyn hyväksyttävyyden arviointia. Suuntaviiva helpottaa tuottajaorganisaatioita näille kuuluvan arvion tekemisessä sen osalta, että markkinajärjestelyasetuksen 170 ja 171 artikloissa asetetut vaatimukset täyttyvät näiden toiminnassa myös kilpailuun kohdistuvien vaikutusten osalta. Kilpailu- ja kuluttajavirasto antaa neuvontaa niistä lähtökohdista, joista järjestelyjen hyväksyttävyyttä arvioidaan, jotta kilpailulain antamista mahdollisuuksista olisi saatavissa realistinen tieto ja tätä kautta täysi hyöty.

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on mahdollistaa tuottajille nykyistä laajemmat mahdollisuudet toimia tuottajaorganisaatioissa. Euroopan unionin maatalouslainsäädäntö mahdollistaa tuottajien yhteistyön esimerkiksi tuotannon suunnittelun ja tarjonnan keskittämisen osalta tuottajaorganisaatioiden avulla. Tuottajaorganisaatioiden on arvioitu osaltaan voivan parantaa tuotannon tehokkuutta ja tuottajien asemaa ja neuvotteluvoimaa markkinoilla.

3.2 Toteuttamisvaihtoehdot

Uudet tuottajaorganisaatioiden hyväksymistä koskevat säännökset olisi luontevaa sisällyttää markkinajärjestelylakiin, jossa säädetään nykyisin jäsenvaltiolle pakollisista hyväksymisistä.

Esityksen lähtökohtana on ollut kilpailuselvityksen johtopäätös, jonka mukaan merkittävä osa tuottajaorganisaatioiden toimintaan liittyvistä yhteistyömuodoista voisi hyötyä kilpailulain 2 §:n 2 momentissa tarkoitetusta poikkeuksesta ja ettei tarvetta tuottajaorganisaatioita koskevalle kilpailuoikeudelliselle poikkeussääntelylle välttämättä olisi. Esityksessä on otettu lähtökohdaksi myös se, että tuottajaorganisaatioiden toteuttamia järjestelyjä koskevat EU:n lainsäädännön ja kansallisen lainsäädännön mukaiset poikkeukset ovat sisällöllisesti samoja niiden poikkeavasta sanamuodosta huolimatta. Tämä perustuu kilpailulain perusteluihin, joiden mukaan sen 2 §:n 2 momentin poikkeussäännöksen tarkoituksena on vastata EU:n lainsäädännössä säädettyjä poikkeuksia. Näin ollen esityksessä on kuitenkin lähdetty siitä, että kilpailulain muutokselle ei ole tarvetta.

Markkinajärjestelyasetuksen 164 artiklan mukaan jäsenvaltio voi velvoittaa tuottajaorganisaatioon kuulumattomat tietyllä talousalueella toimivat muut toimijat noudattamaan joitakin tuottajaorganisaation järjestelyjä. Mainitussa artiklassa säädetään tarkemmin velvoitteen asettamisen edellytyksistä. Suomessa ei ole pidetty perusteltuna ottaa käyttöön kyseistä menettelyä,

minkä vuoksi siitä ei esityksessä säädettäisi. Kyseisten järjestelyjen käyttöönotto edellyttäisi lailla erikseen säätämistä.

3.3 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan tuottajaorganisaatioiden hyväksymismahdollisuuden laajentamista naudanliha-alalle sekä markkinajärjestelyasetuksen 171 artiklassa tarkoitettujen tiettyjen peltokasvituotteiden alalle. Hyväksymisen laajentaminen näille tuotealoille mahdollistaisi markkinajärjestelyasetuksen kyseisten alojen tuottajaorganisaatioiden sopimusneuvotteluja koskevien uusien 170 ja 171 artiklojen soveltamisen. Tuottajaorganisaatioiden hyväksymistä kyseisillä aloilla on pidetty perusteltuna, koska mainituissa artikloissa on säädetty selkeät puitteet tuottajaorganisaatioiden sopimusneuvotteluille.

On huomiotava, että naudanliha-alan tuottajaorganisaatioiden sopimusneuvotteluja koskeva markkinajärjestelyasetuksen 170 artikla kattaa vain eläviä nautaeläimiä koskevat sopimusneuvottelut. Tuottajaorganisaatio voi siten käydä sopimusneuvotteluja 170 artiklassa määritellyllä tavalla vain siinä säädettyjen tuotteiden osalta. Tuottajaorganisaatioiden toimintaa naudanliha-alalla ei ole kuitenkaan katsottu tarkoituksenmukaisesti rajoittaa vain näihin tuotteisiin, minkä vuoksi tuottajaorganisaation hyväksyminen koskisi yleisesti naudanliha-alan tuotteita. Nämä tuotteet määrittyvät markkinajärjestelylain soveltamisalan ja sitä kautta markkinajärjestelyasetuksen soveltamisalan kautta. Naudanliha on määritetty markkinajärjestelyasetuksen 1 artiklassa. Näin ollen naudanliha-alan tuottajaorganisaatio voisi soveltaa edellä tässä esityksessä tarkemmin kuvattuja 152 artiklan mukaisia tuottajaorganisaatioille yleisesti sallittuja tavoitteita kaikkiin naudanliha-alan tuotteisiin sekä lisäksi käydä 170 artiklassa tarkoitettuja sopimusneuvotteluja mainitussa artiklassa tarkoitettujen tuotteiden osalta.

Peltokasvien osalta hyväksyminen olisi mahdollista markkinajärjestelyasetuksen 171 artiklassa tarkoitettujen tuotteiden tuottajaorganisaatioiden osalta. Artiklassa tarkoitetut tuotteet on selvitetty edellä. Artikla kattaa Suomen kannalta keskeiset peltokasvit, minkä vuoksi soveltamisalan rajausta 171 artiklassa tarkoitettuihin peltokasvialan tuotteisiin olisi perusteltua. Näiden tuotteiden tuottajaorganisaatio voisi käydä 171 artiklassa tarkoitettuja sopimusneuvotteluita sekä toteuttaa 152 artiklan mukaisia tuottajaorganisaatioille yleisesti sallittuja tavoitteita.

4 Esityksen vaikutukset

4.1 Taloudelliset vaikutukset

Edellä nykytilan kuvauksen yhteydessä on kuvattu tuottajaorganisaatioiden mahdollisista tehtävistä ja niiden vaikutuksista tehtyjä selvityksiä, joihin tältä osin viitataan. EU:n lainsäädännön mukaan tuottajaorganisaatiot voivat myös toimia ehdotuksentekijöinä menekinedistämisohjelmissa ja hakijoina nimisuojuustuotteiden rekisteröinnissä.

Yleisesti ottaen pelkän tuottajaorganisaatioiden hyväksymisen ei arvioida vaikuttavan välittömästi maataloustuotteiden tuotannon tai jalostuksen alalla toimivien yritysten talouteen. Mahdolliset välilliset vaikutukset voivat syntyä maataloustuottajien mahdollisuudesta keskittää tuotteiden markkinointia ja markkinoille saattamista sekä tätä kautta edistää vaikutusmahdollisuuksiaan. Esityksen vaikutukset ovat kuitenkin riippuvaisia tuottajien halukkuudesta järjestää toimintaansa tuottajaorganisaation avulla.

Markkinajärjestelyasetuksen 171 artiklassa säädetään tiettyjen peltokasvien tuottajaorganisaatioiden toiminnasta siltä osin kuin ne voivat käydä jäsentensä puolesta sopimusneuvotteluja tuotteiden markkinoille saattamiseksi. Artiklassa luetelluista peltokasveista viljellään Suomes-

sa kaupallisessa mittakaavassa käytännössä vehnää, ohraa, ruista, kauraa, ruisvehnää, rapsia, härkäpapua ja herneitä. Artiklan 171 piiriin ei kuulu peltokasvien siemenviljely ja ohran osalta mallastukseen tarkoitettu tuotanto. Artiklan kattamia peltokasveja ovat myös maissi, durumvehnä, auringonkukka ja soiia. Niistä ensimmäistä viljellään Suomessa jossain määrin korjattavaksi suoraan tuorerehuna kotieläinten ruokintaan, mutta niistä ei hyödynnetä erikseen siemensatoa. Jälkimmäisiä kasveja ei viljellä kaupallisessa mittakaavassa Suomessa vaan niitä tuodaan käytettäväksi elintarvike- ja rehuteollisuudessa.

Peltokasvien viljelyn lähtökohdat Suomessa poikkeavat luonnonolojemme ja maantieteellisen sijaintimme vuoksi olennaisesti muista EU:n jäsenvaltioista. Syysviljojen eli rukiin ja syysvehnän osuus viljelyalasta on muihin EU-maihin verrattuna suhteellisen vähäinen, mutta sen sijaan kevätviljojen eli ohran, kevätvehnän ja kauran merkitys on suuri. Lyhyen kasvukauden vuoksi emme saavuta samanlaisia hehtaarisatoja kuin yleisesti muualla EU:ssa. Lisäksi sadon määrän ja laadun vuosittaiset vaihtelut ovat erityyppisten sääolosuhteiden vuoksi Suomen oloissa suuria.

Suomessa on viimeisen viiden vuoden aikana ollut maatalous- ja puutarhayrityksiä keskimäärin runsaat 56 000 kappaletta, josta viljantuotantoon erikoistuneita on ollut hieman vajaat 20 000 kappaletta. Peltokasveja tuotetaan myös kotieläintiloilla lähinnä omaa rehukäyttöä varten. Näiden tilojen lukumäärä on ollut keskimäärin 14 600 kappaletta.

Suomen pinta-alasta on maatalousmaata noin kahdeksan prosenttia eli 2,3 miljoonaa hehtaaria. Viljakasvien tuotantoala on viimeisen viiden vuoden aikana vaihdellut 1,01 ja 1,19 miljoonan hehtaarin välillä. Öljykasvien eli rypsin ja rapsin tuotantoala on vaihdellut suuresti 43 500 ja 158 100 hehtaarin välillä. Herneen tuotanto on vakiintunut keskimäärin 5 100 hehtaariin ja härkäpavun keskimäärin 8 600 hehtaariin.

Viljakasviemme kokonaissato on viimeisen viiden vuoden aikana vaihdellut 2,99 ja 4,12 miljoonan tonnin välillä. Ohraa tuotetaan eniten. Keskimäärin sen tuotannon määrä on ollut 1,64 miljoonaa tonnia vuodessa. Vehnän tuotanto on ollut kasvussa ja viimeisen viiden vuoden keskimääräinen tuotanto on ollut 0,91 miljoonaa tonnia. Kauran tuotanto on ollut keskimäärin 1,03 miljoonaa tonnia. Rukiin vuosituotanto vaihtelee paljon ja keskimäärin se on 62 000 tonnia. Samoin öljykasvien tuotantomäärä vaihtelee ja on keskimäärin 101 000 tonnia. Markkinajärjestelyasetuksen 171 artiklassa luetelluista peltokasveista Suomessa tuotetaan vilja- ja öljykasveja vähäisemmässä määrin hernetä keskimäärin vuodessa 11 900 tonnia ja härkäpapua 19 600 tonnia.

Viljojen kotimainen käyttö on viime vuosina ollut keskimäärin yhteensä noin 3,05 miljoonaa tonnia. Viljan tuotannosta sen kotimaisen tarpeen ylittävä osuus vapautuu vientimarkkinoille. Suomesta viedään viljaa maailmanmarkkinatilanteesta riippuen vuosittain keskimäärin noin 500 000 tonnia. Vientiin vaikuttaa kotimaisen sadon suuruuden ohella kysyntätilanne maailman markkinoilla, joten vientimäärät eri viljoilla voivat vaihdella paljon eri vuosien välillä. Suomesta on viety perinteisesti kauraa lähinnä elintarvikekäyttöön ja vuosittaisesta markkinatilanteesta riippuen leipä- ja rehuvehnää sekä rehu- tai mallasohraa.

Vuosittaisesta viljasadostamme noin 50 prosenttia eli noin 2,0 miljoonaa tonnia käytetään kotieläinten rehuksi. Tästä määrästä noin 1,4 miljoonaa tonnia käytetään rehuksi suoraan kotieläintiloilla. Loppuosa eli noin 0,6 miljoonaa tonnia myydään lähinnä kasvinviljelytiloilta rehuteollisuuden raaka-aineeksi. Elintarviketeollisuus käyttää viljaa vuosittain keskimäärin lähes 430 000 tonnia, josta vehnää on noin 250 000 tonnia. Viljan käyttö muussa teollisuudessa on viime vuosina vaihdellut 280 000 ja 340 000 tonnin välillä. Suurin osa siitä on ohraa, noin 270 000—330 000 tonnia. Ohran pääkäyttökohde on mallasteollisuus sekä tärkkelys- ja etano-

liteollisuus. Öljykasvien koko tuotanto käytetään kotimaassa sillä määrä ei riitä kattamaan elintarvike- ja rehuteollisuuden tarpeita.

Mallasohran tuotantoon tarkoitettuja ohralajikkeita on viime vuosina viljelty Suomessa noin 90 000 hehtaarin suuruisella alalla. Vuosittainen mallastukseen soveltuvien ohralajikkeiden tuotanto on viimeisten vuosien aikana ollut noin 340 000 tonnia. Tästä määrästä karkeasti noin puolet on täyttänyt mallaslaadulle asetetut yleiset laatuvaatimukset. Suomessa mallastamoteollisuus käyttää mallasohraa vuosittain yli 100 000 tonnia. Kysyntätilanteesta johtuen mallasohralajikkeiden tuottamasta sadosta huomattava osa käytetään rehuksi tai muihin käyttötarkoituksiin. Mallasohran kysyntä määräytyy muun muassa oluen kulutuksesta kotimaassa ja maltaan vientitilanteesta. Mallasohraa viedään Suomesta markkinatilanteesta riippuen keskimäärin noin 120 000 tonnia.

PTT:n selvityksen mukaan viljasektorilla ei ole tuottajien omistamia suuren mittakaavan jalostajia tai viljakauppayrityksiä. Suurimmista toimijoista ainoastaan yhdellä on merkittävää tuottajaomistusta, mutta pörssiyhtiönä se käsittelee kaikkia omistajia tasavertaisesti. Lisäksi viljakaupassa on kolme muuta suurempaa valtakunnallista toimijaa. Nämä yritykset ovat aktiivisia myös viljan vienti- ja tuontitoiminnassa.

Viljasektorilla olevan yleisen tiedon mukaan viljatilat ovat viime vuosina toimittaneet vuosittain myyntiin tulevasta viljasta noin 75—80 prosenttia viljakaupalle ja teollisuudelle ja loput on ollut tilojen välistä kauppaa. Tiloilta viljakauppaan myytävän viljan osalta kahden johtavan toimijan yhteenlaskettu markkinaosuus yltyy vuonna 2012 tehdyn arvion mukaan noin 65 prosenttiin. Loput markkinaosuudesta jakaantuu kahden muun merkittävän toimijan ja pienempien paikallisten kauppayritysten sekä tuottajien perustamien yritysten ja vientirenkaiden välillä. Lisäksi viljaa käyttävät elintarvike- ja rehuteollisuusyritykset ostavat viljaa myös suoraan tiloilta. Useat suuryritykset ovat laajentuneet viljaketjun muille toimialoille.

Isoista viljakaupan toimijoista kaksi ovat myös merkittäviä viljan jalostajia ja panostoimittajia maataloudelle. Muut isot jalostajat, joilla on rooli myös viljakaupassa, toimivat mylly- ja leipomoteollisuuden alalla.

PTT:n selvityksen mukaan viljan ylisuuresta tuotannosta suhteessa kotimaiseen kysyntään johtuen viljan tuottajahinta on Suomessa ollut viljalajista ja ajankohdasta riippuen 20—60 euroa tonnilta alhaisempi kuin Manner-Euroopan keskeisillä viljamarkkina-alueilla. Suuri osa johtuu vientikustannuksista Euroopan markkinoille. Isoista viljakaupan toimijoista kolme ovat aktiivisia myös vientikaupassa. Hintaeron vuoksi tuottajahinta ei tyydytä viljantuottajia. Toisaalta se kertoo myös siitä, että tarjonta ei reagoi riittävästi kysyntään. Viljantuottajista suuri osa on suhteellisen pieniä osa-aikaisia viljelijöitä, joilla tuotannon jatkuvuus perustuu enemmän tuotantotukeen kuin markkinoihin.

PTT:n selvityksen mukaan vilja-alan toimijoiden markkinavoima suhteessa viljanviljelijöihin on vahva. Viljakauppa ja -teollisuus pystyvät sanelemaan toimitusehdot, hinnat ja jopa muuttamaan viljan laatuvaatimuksia kesken satokauden. Tästä näkökulmasta tuottajaorganisaatio toisi tuottajille mahdollisuuden parantaa neuvotteluasemaa viljantoimitusketjussa. Tuottajaorganisaation toiminnasta saatava hintalisä jäsentensä saamaan tilityshintaan on vaikeasti määriteltävissä. Tähän vaikuttaa muun muassa se että vuosittaiset markkinahintavaihtelut eri viljalajeilla voivat olla suuria ja se, että kullakin viljan ostajalla on oma laatuhinnoittelu. Riittävän suuret tuottajaorganisaatiot toisivat mahdollisuuden sopeuttaa tuotantoa ja markkinoille tulevan sadon määrää sekä laatua suhteessa viljan kysyntään. Tuottajaorganisaatioilla olisi mahdollisuus tasapainottaa markkinatilannetta keskittämällä jäsentensä tuotteiden tarjontaa.

Tuottajaorganisaation perustamiseen peltokasvialalla vaikuttaa siitä saatava hyöty suhteessa sen toiminnan ylläpitokustannukseen. Hyödyn suuruutta ei kuitenkaan ole pystytty etukäteen arvioimaan.

Markkinajärjestelyasetuksen 152 artiklassa mainituista tuottajaorganisaation mahdollisista tavoitteista peltokasvisektorin tuottajaorganisaation toimintakenttään voisivat luontevasti kuulua esimerkiksi jäsenten tuotantokustannusten optimointi, kuten yhteiset tuotantopanoshankinnat, ja investointien kannattavuuteen liittyvä toiminta, kuten viljelykoneiden- ja laitteiden sekä varastojen yhteiskäyttö. Tuottajaorganisaatio voisi edistää yhteisten tuotantonormien käyttöä peltokasvien viljelyssä ja tuotteiden laadun parantamista. Viime vuosina koettujen markkinatilanteiden äkillisten heilahtelujen haittavaikutusten lieventämiseksi tuottajaorganisaatiot voisivat tarjota teknistä tukea futuurimarkkinoiden ja vakuutusjärjestelmien käyttöön. Myös tekninen apu ja ympäristöä säästävien viljelymenetelmien ja tuotantotekniikoiden käyttöönoton edistämistoimet soveltuisivat hyvin tuottajaorganisaatioiden toimintakenttään peltokasvialalla.

Markkinajärjestelyasetuksen 170 artiklassa säädetään tiettyjen naudanliha-alan tuotteiden tuottajaorganisaatioiden toiminnasta siltä osin kuin ne voivat käydä jäsentensä puolesta sopimusneuvotteluja tuotteiden markkinoille saattamiseksi. Kuten edellä on selvitetty, kyseinen säännös koskee vain eläviä nautoja. Naudanliha-alan tuottajaorganisaation voisi kuitenkin toteuttaa muiden naudanliha-alan tuotteiden osalta tuottajaorganisaatioille yleisesti hyväksyttyjä toimia. Asiaa on selvitetty tarkemmin edellä.

Suomessa tuotetaan naudanlihaa noin 80 miljoonaa kiloa vuodessa. Naudanlihatuotantoon erikoistuneiden tilojen määrä on vähentynyt nopeasti reiluun 3000 tilaan. Ostovasikan kasvatukseen erikoistuneita tiloja on noin 1800 ja emolehmatiloja noin 1500. Lisäksi eräät maitotilat pitävät myös emolehmiä. Pääosa lihantuotannosta perustuu erikoistuneisiin nautatiloihin, jotka ostavat maitorotuisia vasikoita lypsykarjatiloilta. Liharotuisiin emolehmiin perustuva tuotanto on lievästi kasvanut joidenkin maitotilojen siirryttyä emolehmiin perustuvaan lihantuotantoon.

Lihantuotannon ennustetaan lievästi kasvavan sillä lypsylehmien määrä on kasvanut ja vasikoita saadaan siten entistä enemmän. Myös keskipainot ovat tehostuneen kasvatuksen, jalostuksen ja teurastamojen hinnoittelun ansiosta kasvaneet. Kokonaistuotannon kasvulle olisi kysynnän puolesta mahdollisuuksia sillä Suomessa kulutetaan naudanlihaa noin 100 miljoonaa kiloa. Kulutuksesta noin viidennes on tuontilihaa.

Naudanlihan hankinta ja teurastus on keskittynyt lähes 70 prosenttisesti osuuskuntien omistamille teurastamoille ja hankintayhtiöille. Lihasektorilla Suomessa toimii neljä tuottajaosuuskuntaa. Kaksi suurinta lihanjalostajaa ovat pörssiyhtiöitä, joiden määräysvalta on osuuskunnilla. Nämä ovat Euroopan mittakaavassakin varsin suuria yrityksiä. Yhtiöissä on kaksi osakesarjaa, joista toinen on noteerattu pörssissä ja toisen omistus on osuuskunnilla. Osalla osuuskunnista on säännöissä velvollisuus toimittaa tuotantonsa osuuskunnan omistamalle hankintayhtiölle. Naudanliha-alan tuottajat eivät ole suoraan asiakkuussuhteessa osuuskuntiin, kuten esimerkiksi maitosektorilla. Osuuskunnat ovat enemmänkin holding-osuuskuntia jotka edistävät jäsentensä taloutta pitämällä huolta suomalaisen lihateollisuuden kilpailukyvystä.

Suomessa merkittävin yksityinen kilpailija osuuskuntien omistamille yrityksille on perheyriety, jolla on noin 15 prosentin osuus nautojen hankinnasta. Kilpailu- ja kuluttajavirasto hyväksyi vuoden 2014 alussa kaupan, jolla pörssiyhtiö osti toisen merkittävän yksityisen toimijan teurastamo- ja hankintatoiminnan. Lisäksi markkinoilla on useita pienempiä teurastamoita, jotka toimivat pääosin paikallisesti ja teurastavat myös suoramyyntiä harjoittaville tiloille. Alan yritysrakennetta on selvitetty tarkemmin PTT:n selvityksessä.

Lihamarkkinoiden tilanne on ollut viime vuosina hankala, joten tuottajaomistajat ovat olleet tyytymättömiä tuottajahintaan ja toisaalta kasvuun panostaneet pörssiyritykset eivät ole pystyneet maksamaan omistajilleen riittäviä osinkoja. Pörssiyhtiö ei voi maksaa markkinahintaa korkeampaa tuottajahintaa syrjimättä pienomistajia kun taas osuustoiminnan tavoitteena on maksaa mahdollisimman korkeata hintaa tuottajajäsenilleen.

Tuottajahinta määräytyy pitkälti suurten toimijoiden maksaman hinnan mukaan. Saadakseen kotimaista raaka-ainetta pienet yksityiset toimijat joutuvat maksamaan tuottajille jopa osuuskuntia korkeampaa hintaa. Osuuskunnilla taas on mahdollista maksaa erilaisia hyvityksiä tuloksen mukaan.

Pelkästään lihanjalostukseen keskittyvillä yksityisillä yrityksillä tuonti on merkittävä lihan hankintakanava ja tuonti asettaa myös kotimaisen lihan hinnalle tietyt raamit.

Tuottajahinta Suomessa on pitkällä aikavälillä vastannut eurooppalaista keskihintaa, kuten yhteisillä markkinoilla voi odottaakin. Hintavaihtelu on Suomessa kuitenkin vähäisempää kuin Euroopan päämarkkinoilla. Jäykät hinnat tuovat tuotantoon vakautta, mutta tuotantokustannusten nousu näkyy hinnoissa viiveellä ja tuottajien tilanne saattaa kriisiytyä kun kustannukset eivät siirry hintoihin nopeasti. Yleensä hinnanlaskut kuitenkin välittyvät ketjussa nopeammin. Myös tuottajien väliset erot tuottajahinnassa saattavat olla suuria riippuen laadun lisäksi myös muun muassa tuotantomäärästä, kuljetusetäisyydestä ja kuljetus- ja lastauskustannuksista.

Naudanlihantuottajista voidaan erottaa erilaisia ryhmiä: erikoistuneet lihantuottajat, ostovasikan kasvattajat ja emolehmätilat. Lihaa tuotetaan myös maitotiloilla, lähinnä poistolehmiä ja välitysvasikoita. Myös kokoerot ovat tilojen välillä huomattavia ja intressit lihatalojen suuntaan ovat erilaisia. Esimerkiksi vasikan hinta on maitotilalle tuottoa ja toisaalta vasikan kasvattajalle kustannus, mutta molemmat ovat kuitenkin jäseniä osuuskunnassa.

Erityisesti emolehmätilat ovat lisänneet tilamyyntiä, sillä kuluttajat ovat kasvavassa määrin kiinnostuneita ostamaan lihan suoraan tuottajalta. Useimmiten suoramyyntitilat ostavat teuras- tuksen ja paloittelun joltakin lähialueen pienteurastamolta ja ottavat lihan palautuksena ja myyvät tilalta. Tämä edellyttää jonkin verran investointeja säilytystiloihin. Tilalla voidaan myös paloittaa ja jalostaa tuotteita. Useat suoramyyntitilat ovat myös luomutiloja.

Kuluttajatutkimuskeskuksen, PTT:n ja MTT:n (nykyinen Luke) tutkimuksessa vuonna 2014 tarkasteltiin kotimaisen lihasektorin hintarakenteita ja rahavirtojen jakautumisessa tapahtuneita muutoksia vuosien 2008 ja 2012 välisenä aikana. Tutkimuksessa kuluttajan tuotteesta mak- sama hinta jaettiin raaka-aineen hintaan sekä jalostuksen, kaupan ja verojen osuuteen. Lisäksi tutkimuksessa analysoitiin kotimaisen lihaketjun rahavirtoja. Tulokset osoittivat, että kaupan osuus lihatuotteiden kuluttajahinnoissa on kasvanut.

Myös teollisuuden osuus on hieman kasvanut, mutta tuottajan ja verotuksen osuus on sitä vas- toin hieman pienentynyt. Kauppa on pystynyt hyödyntämään teollisuuden kohtaamaa kilpailua hyvin. Samalla kaupalta on löytynyt muita elintarvikeketjun osapuolia enemmän sopeutumis- kykyä markkinatilanteen muutoksiin ja sen asema kaupan ja teollisuuden välisissä sopimus- neuvotteluissa on entisestään vahvistunut. Vahva neuvottelu- ja ostovoima ovat puolestaan mahdollistaneet kustannusnousujen siirtymisen kuluttajahintoihin ja kaupan marginaalin kas- vun.

Mahdollistamalla tuottajaorganisaatioiden perustaminen naudanliha-alalle, voidaan ketjussa mahdollisesti saavuttaa tehokkuusetuja, joista tuottajaorganisaatio voi paremman neuvottelu- asemansa avulla hyötyä tuottajajäsentensä eduksi. Osuuskuntien omistamien teurastamoiden

hankinnassa tuottajaorganisaatioiden perustaminen on epätodennäköistä, sillä tuottajat päätyisivät helposti kilpailemaan oman osuuskuntansa tai ainakin osuuskuntansa omistaman teurastamon kanssa. Tuottajaorganisaatiolla voisi kuitenkin olla muita toimintamahdollisuuksia.

Yksityisille teurastamoille karjansa myyvät tuottajat saattaisivat vahvistaa asemaansa neuvotteluissa teurastamon kanssa ja saavuttaa yhteistyöllä etuja, joista koko ketju hyötyisi. Pääosin nykyiset hankintaketjut tosin ovat ainakin logistisesti varsin tehokkaita. Suomessa myös yksityiset teurastamot ovat ottaneet hoitaakseen tehtäviä logistiikassa ja muissa vastaavissa palveluissa, jotka eräissä muissa Euroopan maissa ovat tuottajaorganisaatioiden vastuulla.

Tuottajaorganisaatio voisi keskittää jakelua ja perustaa yhteisen myyntikanavan tai myyntifoorumin jäsentensä tuotteille. Tuottajat voisivat myös yhdistellä kuljetuksia.

Merkittävää hyötyä ja alennuksia olisi mahdollista saada yhdistämällä panoshankintoja. Suuria määriä hankittaessa hinnat ja muut ehdot olisivat tuottajaorganisaatioille todennäköisesti edullisempia kuin yksittäiselle tuottajalle. Naudanliha-alan tuottajaorganisaatioiden olisi mahdollista hankkia koneita ja laitteita yhteiskäyttöön ja siten tehostaa tilojen toimintaa. Esimerkiksi rehujen korjuuseen ja rehustukseen liittyvien koneiden yhteiskäyttö olisi mahdollista. Myös eläinten kuljetuskaluston yhteinen käyttö olisi mahdollista.

Yhteiset myynninedistämistoimet voisivat tulla kyseeseen erityisesti suoramyyntitiloilla, joiden omat resurssit eivät yksinään riitä suuriin panostuksiin. Tarjonnan koordinointi ja jakelun järjestäminen tehostaisivat suoramyyntitilojen toimintaa, sillä usein yhden tilan toimittamat määrät ovat pieniä ja yhden tilan tarjoama lihalajitelma ei aina vastaa kysyntää.

Lannan käsittelyssä ja jalostamisessa lannoitteeksi tai bioenergiaksi olisi yhteistyön mahdollisuuksia. Bioenergian tuottaminen lannasta vaatii usein yhdelle tilalle liian isoja investointeja, mutta usean tilan toimiessa yhdessä saattaisi energian tuottaminen olla kannattavaa.

Naudanliha-alalla tuottajaorganisaatiolla olisi useita toimintamahdollisuuksia, joilla voitaisiin alentaa yksittäisen tilan kustannuksia ja tehostaa toimintaa. Isoimmat teurastamot ovat järjestäneet hankinnan varsin tehokkaasti ja pääosa hankinnasta on lisäksi jollakin tavalla kytköksissä osuustoimintaan. Tuottajaorganisaatioille saattaisi kuitenkin olla toimintamahdollisuuksia pienempien teurastamojen hankinnan koordinoinnissa. Suoramyyntitilojen toimintaa tuottajaorganisaation puitteissa voitaisiin todennäköisesti tehostaa monin tavoin.

4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Esityksellä ei ole välittömiä vaikutuksia valtion talousarvioon. Maaseutuvirasto vastaisi uusien tuotealojen tuottajaorganisaatioiden hyväksymisestä ja näihin liittyvien hakemusten ja ilmoitusten käsittelystä samaan tapaan kuin se vastaa nykyisin hedelmä- ja vihannesalan ja maitoalan tuottajaorganisaatioiden osalta. Kilpailu- ja kuluttajavirasto vastaisi uusien tuotealojen toiminnan kilpailulainsäädännön noudattamiseen liittyvästä valvonnasta samaan tapaan kuin se vastaa nykyisin hedelmä- ja vihannesalan ja maitoalan tuottajaorganisaatioiden osalta. Nämä muutokset ovat kullekin viranomaiselle kuuluvan tehtäväkokonaisuuden kannalta niin vähäisiä, että niillä ei arvioida olevan vaikutusta viranomaisten resurssitarpeeseen. Ehdotuksella ei siten arvioida olevan vaikutuksia julkiseen talouteen.

4.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Esityksen arvioidaan parantavan maataloustuotannon tehokkuutta ja voivan tasapainottaa tuottajien neuvotteluvoimaa suhteessa tuotteiden ostajiin. Vaikutus riippuu kuitenkin toimijoiden kiinnostuksesta järjestää toimintaansa tuottajaorganisaation muotoon.

5 Asian valmistelu

5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto

Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunta on lausunnossaan (MmVL 9/2014 vp) edellyttänyt, että Suomessa ryhdytään valmistelevaan kansallista lainsäädäntöä, joka mahdollistaa tuottaja- ja toimialaorganisaatioiden toiminnan nykyistä laajemmin. Tuottajaorganisaatiolainsäädännön laajentaminen on todettu myös Juha Sipilän hallituksen ohjelmassa. Näin ollen maa- ja metsätalousministeriössä on valmisteltu tuottajaorganisaatioiden hyväksymisen laajentamista koskeva esitysluonnos.

Luonnoksesta pyydettiin lausuntoa seuraavilta tahoilta: oikeusministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, valtiovarainministeriö, Kilpailu- ja kuluttajavirasto, Luonnonvarakeskus, Maaseutuvirasto, Elintarviketeollisuusliitto ry, Kaupan liitto ry, Kuluttajaliitto Konsumentförbundet ry, Kuluttajat Konsumenterna ry, Lihakeskusliitto ry, Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto MTK ry, Myllyliitto ry, Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbund SLC, Pellervon taloustutkimus PTT, Pellervo-Seura ry, ProAgria Keskusten liitto, Päivittäistavara-kauppa ry PTY, Lihateollisuusyhdistys ry, Vilja-alan yhteistyöryhmä VYR ry, A-rehu Oy, A-tuottajat, Avena Nordic Grain Oy, Bayer Oy, Berner Oy, Hankkija-Maatalous Oy, Kankaisten öljykasvit Oy, Nordkalk Oy Ab, Polar Oats Oy, Raisio Oyj, Rautakesko Oy, Satarehu Oy, Suomen Rehu Oy, Syngenta Nordics As ja Yara Suomi Oy.

5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen

Lausunnon antoivat oikeusministeriö, valtiovarainministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, Kilpailu- ja kuluttajavirasto, Maaseutuvirasto, Elintarviketeollisuusliitto ry, Kauppamyllyjen Yhdistys r.y., Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto MTK ry, Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbund SLC, Pellervo-Seura ry, Pellervon taloustutkimus, Päivittäistavara-kauppa PTY, Kaupan liitto ry, Vilja-alan yhteistyöryhmä VYR, Atria oyj ja Ruokakesko Oy.

Lausunnoissa ei esitetty pykälää tai niiden perusteluja koskevia muutosehdotuksia, vaan lausunnot koskivat yleisemmällä tasolla tuottajaorganisaatioiden tarpeellisuutta. Lausunnot ja kaantuivat siten, että viranomaisilla ei ollut esitykseen huomautettavaa, tuottajien edustajat kannattivat esitystä, osuustoimintaa ja tutkimusta edustavat tahot pitivät tuottajaorganisaatioita yhtenä keinona parantaa tuottajien asemaa ja kaupan ja teollisuuden edustajat eivät kannattaneet esitystä.

Oikeusministeriö totesi, ettei sillä ole lausuttavaa esityksestä. Valtiovarainministeriö totesi, että esityksellä ei ole vaikutuksia kuntiin eikä sillä arvioida olevan vaikutuksia viranomaisten resurssitarpeeseen eikä julkiseen talouteen. Työ- ja elinkeinoministeriö piti asianmukaisena, että tuottajaorganisaatioiden hyväksymismahdollisuuden laajentamista ei ehdoteta alueelle, joka ei olisi markkinajärjestelyasetuksen mukainen. Lisäksi lausunnossa todetaan, että komission valmistelemat suuntaviivat tulevat helpottamaan tuottajaorganisaatioita niiden tehdessä arviota siitä, täyttyvätkö vaatimukset. Lausunnon perusteella täsmennettiin yleisperustelujen viittauksia EU:n kilpailulainsäädäntöön.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston lausunnon mukaan esitys vaikuttaisi olevan sopusoinnussa kilpailusääntöjen soveltamisen kanssa. Lausunnossa tuotiin esille myös eräitä kilpailuoikeuden sisältöä kuvaavia esityksen yleisperusteluja koskevia huomioita, joiden perusteella tekstiä täsmennettiin. Maaseutuvirasto piti esitystä perusteltuna ja tarkoituksenmukaisena, mutta korosti sen varmistamista, että Kilpailu- ja Kuluttajavirasto on tietoinen sille toiminnan hyväksyttävyyden arviointiin liittyvistä tehtävistä.

Tuottajien edustajat pitivät tuottajaorganisaatioiden käyttöönottoa perusteltuna ja esittivät, että mahdollisuus toimia tuottajaorganisaatioissa tulisi antaa kaikille maataloustuottajille tuotanto-suunnasta riippumatta. Osuuskuntien toimintaa edustavan yhdistyksen mukaan tuottajaorganisaatiollakin voi olla paikkansa, mutta samalla korostettiin osuustoimintamallin paremmin täyttävän tehtäviä, joita myös tuottajaorganisaatioissa tavoitellaan. Tuottajaorganisaatioiden mahdollinen hyöty lienee suurin siellä, missä tuottajat eivät juuri ole tähän asti järjestäytyneet osuustoiminnallisesti. Pellervon taloustutkimuksen mukaan tuottajaorganisaatiot ovat yksi keino lisätä alkutuottajien markkinavoimaa ruokaketjussa. Sen mukaan tämä vaatii kuitenkin tuottajilta paljon yhteistoimintaa ja on mahdollista, että niitä ei perustettaisi kovinkaan monia muun muassa siksi, että tuottajilla on jo omia organisaatioita etenkin naudanliha-alalla. Peltokasvialalla vastaavia organisaatioita ei toistaiseksi ole, joskin tarvetta voisi olla. Lausunnossa pidetään esitystä tarpeellisenä, koska tämä on niitä harvoja lainsäädännöllisiä toimia, joilla tuottajien markkinavoimaa voidaan lisätä.

Viljaketjua edustava vilja-alan yhteistyöryhmä VYR ei esittänyt omaa lausuntoaan, vaan toimitti tiedon jäsentensä esittämistä kannoista, joista toisessa kannatettiin esitystä ja toisessa esitettiin, että tasapuolisuuden nimissä myös leipomoalan yrityksillä tulisi olla oikeus vastaava sopimusneuvotteluihin.

Kaupan ja teollisuuden edustajien lausunnoissa tuottajaorganisaatioiden perustamisen hyväksymistä ei pidetty tarpeellisenä muun muassa siksi, koska nykyiset säännökset ja elintarvikealan itsesääntely ovat riittäviä, koska tämä tarkoittaisi kilpailuoikeudellisen poikkeuksen myöntämistä yhdelle ruokaketjun osapuolelle ja koska tuottajaorganisaatiot eivät parantaisi tehokkuutta. Lisäksi todettiin, että elintarvikeketjun eri toimijoiden ja portaiden neuvotteluvoimaan ei tulisi pyrkiä vaikuttamaan keinotekoisesti toimialakohtaisilla kilpailupoikkeuksilla, vaan elintarvikeketjun toimintaedellytykset ja kilpailukyky olisi pyrittävä jatkossakin takaamaan lievemmin markkinoiden vapaata toimintaa rajoittavin keinoin. Tuottajilla on jo nyt osuuskuntien kautta laajat vaikutusmahdollisuudet. Tuottajaorganisaatioiden perustaminen ei hyödyttäisi suuresti tuottajia, koska nykyisissä osuuskunnissa osa tuottajien tuloista on saatavissa omistajaosuuskuntien maksamien palautusten kautta. Jalostusteollisuutta edustavan yrityksen mukaan suurimmat ongelmat markkinavoiman käytössä ovat pikemminkin elintarvike-teollisuuden ja päivittäistavarakaupan välillä, ei niinkään teollisuuden ja sen merkittävän omistajatahon, tuottajien välillä. Kaupan edustajien mukaan neuvotteluaseman parantaminen olisi ensisijaisesti toimijoiden itsensä asia ja elintarvikeketjun toimintaedellytyksiä tulisi kehittää sääntelyä purkamalla.

Lausunnoissa tuotiin esiin myös se, että esitys olisi vastoin alkutuotantoselvitystä, jossa suhtauduttiin kriittisesti mahdollisiin laajempiin poikkeuksiin maataloussektorilla. Tältä osin on selvyiden vuoksi syytä todeta, että alkutuotantoselvityksen kriittinen suhtautuminen ei kohdistunut EU:n lainsäädännön mukaiseen laajempaan poikkeukseen, vaan kansallisen markkinajärjestelyyn perustumattoman kilpailupoikkeuksen käyttöönottoon, jota nyt ei siis ehdoteta. Lausunnoissa esitetystä sopimusneuvottelujen sallimisesta myös teollisuudelle on selvyiden vuoksi syytä todeta, että esitys perustuu EU:n lainsäädäntöön. Se mahdollistaa esityksessä tarkoitetut sopimusneuvottelut vain tuottajille.

Esitystä vastustavien lausuntojen osalta voidaan todeta, että esitettävät EU:n lainsäädännön mukaiset kilpailupoikkeukset perustuvat ruoantuotannon heikkoon kannattavuuteen ja tuottajien heikkoon neuvotteluasemaan. Kilpailu- ja kuluttajaviraston tekemän alkutuotantoselvityksen mukaan maataloustuottajien neuvotteluvoima elintarvikeketjussa on yleensä hyvin heikko. Tätä vahvistaa se tosiasia, että Suomessa maatilat ovat edelleen pieniä. Sen sijaan päivittäistavaramarkkinat ovat erittäin keskittyneet. Myös useat keskeiset elintarviketeollisuuden alat ovat oligopolistiset ja suurten toimijoiden hallussa. Alkutuotantoselvityksen mukaan neuvotteluvoiman epätasapaino ilmenee selkeästi maataloustuottajien ja päivittäistavarakaupan sekä maataloustuottajien ja teollisuuden välillä. Alkutuotantoselvityksen mukaan tuottajaorganisaatiot saattavat olla neuvotteluvoiman ja elinkeinojen rakennemuutoksen näkökulmasta varteenotettava kehityslinja tulevaisuudessa.

Tuottajaorganisaatioiden avulla on mahdollista tehostaa tuotantoa. Esimerkiksi hedelmä- ja vihannesalalla toiminnan järjestämisen tuottajaorganisaatioiden muodossa on arvioitu tehostaneen tuotantoa. Tuottajaorganisaatioiden kautta tuottajien osuus tuotantoketjussa voi laajentua, mikä voi myös osaltaan tehostaa tuotantoa. Tuotannon tehostaminen lisää toiminnan kannattavuutta ja vähentää osaltaan hintojen nousupainetta.

Esityksen vaikutuksia koskevien lausuntojen osalta voidaan viitata esityksen yleisperusteluihin, joissa selvitetään vaikutuksia ja tuodaan esille myös useita aiheeseen liittyviä selvityksiä. Vaikutusten osalta on huomiotava, että esitys antaa mahdollisuuden tuotannon järjestämiseen tuottajaorganisaatioiden muodossa, mutta konkreettiset vaikutukset riippuvat siitä, missä määrin tuottajat päättävät perustaa tuottajaorganisaatioita. Tuottajaorganisaatioiden perustaminen on vapaaehtoista ja tuottajien arvioidaan pystyvän itse parhaiten arvioimaan sitä, missä muodossa tuotantonsa järjestävät. Esityksen tarkoituksena on antaa tuottajille mahdollisuus tuottajaorganisaatioiden perustamiseen ja on tuottajista kiinni, miten paljon tällaista yhteistyötä syntyy. Näillä perusteilla on katsottu, että esitys edistää osaltaan hallituksen ohjelmassa todettua tavoitetta parantaa ruoantuotannon kannattavuutta.

Mahdollisten lainsäädännön tulkintaongelmien osalta voidaan todeta, että esitys koskisi nimenomaan niitä tuotesektoreita, joilla on käytettävissä hyväksyttävän toiminnan arviointia merkittävästi helpottavat komission suuntaviivat.

Lausunnoissa esitetystä tuottajaorganisaatioiden hyväksymisen laajentamisesta muillekin tuotealoille voidaan todeta, että vain esitetyillä tuotesektoreilla on käytettävissä komission suuntaviivat, jotka helpottavat kilpailulainsäädännön soveltamista. Myös toiminnan vaikutuksia koskevien selvitysten valmisteluun liittyvien aikataulullisten syiden vuoksi on katsottu perustelluksi rajata uudistus näihin tuotesektoreihin.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotuksen perustelut

2 §. *Suhde muuhun lainsäädäntöön.* Pykälän 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että tuottajaorganisaatioiden sopimusten, päätösten ja menettelytapojen hyväksyttävyyden sekä hyväksyttävyyden arvioinnin ja näissä asioissa toimivaltaisten viranomaisten osalta ei enää viitattaisi markkinajärjestelyasetuksen 206 ja 209 artikloihin, vaan yleisemmin kyseiseen asetukseen. Tämä olisi tarpeen, koska markkinajärjestelyasetukseen on lisätty eräillä tuotealoilla tuottajaorganisaatioille sallittuja sopimusneuvotteluita koskevia säännöksiä, joita nykyinen viittaus ei kata. Sallituista sopimusneuvotteluista säädetään maitotuotealan osalta 149 artiklassa, naudanlihan osalta 170 artiklassa ja peltokasvien osalta 171 artiklassa. Artiklojen yksilöintiä pykälässä ei ole pidetty tarpeellisena, koska kyseessä on informatiivinen viittaus lainsäädäntöön, joka tulisi ilman viittausta muutoinkin sovellettavaksi. Tuottajaorganisaatioiden sopimusten, päätösten ja menettelytapojen hyväksyttävyyttä, hyväksyttävyyden arviointia ja näissä asioissa toimivaltaisia viranomaisia on selvitetty edellä yleisperustelujen yhteydessä.

12 b §. *Tuottajaorganisaation hyväksymisen yleiset edellytykset.* Pykälän 3 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi tuottajaorganisaation toimien ulkoistamista koskeva säännös. Asiasta säädetään nykyisin hedelmä- ja vihannesalan tuottajaorganisaatioita koskevan 12 c §:n 2 momentissa. Ulkoistamista koskeva säännös siirrettäisiin tuottajaorganisaation hyväksymisen yleisiä edellytyksiä koskevaan 12 b §:ään, koska ulkoistamista koskevat säännökset tulisi ulottaa koskemaan myös muita tuotesektoreita kuin hedelmä- ja vihannesalaa. Pykälän erilaisesta rakenteesta johtuen säännöksen sanamuotoa tulisi teknisesti muuttaa. Ulkoistamista koskevan säännöksen tarkoituksena on ottaa käyttöön EU:n lainsäädännössä kansalliseen harkintavaltaan jätetty tuottajaorganisaation toimien ulkoistamismahdollisuus. Ulkoistamisen edellytysten osalta viitattaisiin informatiivisesti EU:n markkinajärjestelylainsäädäntöön. Markkinajärjestelyasetuksen 155 artiklan mukaan jäsenvaltiot voivat sallia tuottajaorganisaation ulkoistavan toimintojaan. Ulkoistus ei voi koskea tuotantoa. Artiklan mukaan tuottajaorganisaatio on ulkoistuksesta huolimatta edelleen vastuussa toiminnon suorittamisen varmistamisesta sekä toiminnon suorittamiseen liittyvän kaupallisen järjestelyn kokonaishallinnasta ja -valvonnasta.

Pykälään ehdotetaan valtuutta antaa tarvittaessa tarkempia säännöksiä ulkoistamisesta valtioneuvoston asetuksella. Viittaus EU:n säännöksiin toimisi perussäännöksenä ehdotettavalle valtuudelle. Säännös saattaisi olla tarpeen, jos ulkoistamisen edellytyksiä tulisi tarve täsmentää.

12 c §. *Hedelmä- ja vihannesalan tuottajaorganisaation hyväksymisen erityiset edellytykset.* Pykälän 2 momentti, jossa säädetään toimintojen ulkoistamisesta, ehdotetaan kumottavaksi. Asiasta säädettäisiin jatkossa 12 b §:ssä.

12 g §. *Naudanliha- ja peltokasvialan tuottajaorganisaatiot.* Pykälän 1 momentissa säädettäisiin naudanliha- ja peltokasvialan tuottajaorganisaatioiden hyväksymisestä. Tuottajaorganisaatioiden hyväksyminen ehdotetaan laajennettavaksi näille aloille, koska tuottajien toimintaa tuottajaorganisaatioiden muodossa kyseisillä aloilla on pidetty perusteltuna ja koska kyseisten tuotealojen tuottajaorganisaatioiden sopimusneuvotteluita koskevat markkinajärjestelyasetuksen uudet 170 ja 171 artiklat antavat varsin selkeät puitteet tuottajaorganisaatioiden toiminnalle. Tuottajaorganisaatioiden toiminta ei olisi kuitenkaan rajoitettu vain mainittujen 170 ja 171 artiklan mukaisiin sopimusneuvotteluihin, vaan tuottajaorganisaatiot voisivat toteuttaa kaikkia tuottajaorganisaatioille markkinajärjestelyasetuksessa ja erityisesti sen 152—154 artikloissa säädettyjä toimia. Tämä johtuu siitä, että 170 tai 171 artiklan mukainen toiminta edellyttää, että tuottajaorganisaatio on hyväksytty tuottajaorganisaatioiden hyväksymistä koskevan 152 artiklan mukaisesti.

Hyväksyminen voisi kattaa edellä yleisperustelujen yhteydessä selvitetystä syistä kaikki markkinajärjestelyasetuksessa tarkoitetut naudanlihan-alan tuotteet sekä peltokasvialan tuotteista markkinajärjestelyasetuksen 171 artiklassa tarkoitetut tuotteet.

Uusien tuotealojen tuottajaorganisaatioiden hyväksymisen edellytyksiin sovellettaisiin, mitä 12 b §:ssä säädetään. Sen vaatimukset tulisivat siten sovellettaviksi myös uusien tuotealojen tuottajaorganisaatioiden hyväksymisedellytyksinä. Viittaus 12 b §:ään kattaisi ensinnäkin sen 1 momentin, jossa viitataan hyväksymisedellytysten osalta informatiivisesti EU:n markkinajärjestelylainsäädännön sellaisinaan sovellettaviin vaatimuksiin. Näitä vaatimuksia on selvitetty tarkemmin 12 b §:n esitöissä (HE 145/2013 vp) ja tämän esityksen yleisperusteluissa. Lyhyesti niiden osalta voidaan todeta seuraavaa.

Markkinajärjestelyasetuksen 152 artiklan mukaan tuottajaorganisaation on muodostuttava jonkin yksittäisen markkinajärjestelyasetuksen 1 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun alan viljelijöistä ja näillä on oltava tuottajaorganisaatioissa 153 artiklan 2 kohdan c alakohdan mukainen määräävä asema. Se on oltava perustettu tuottajien aloitteesta. Mainitussa 152 artiklassa säädetään lisäksi tuottajaorganisaatioille mahdollisista tavoitteista. Tavoitteet on määritetty naudanliha- ja peltokasvialan tiettyjen tuotteiden sopimusneuvotteluiden osalta tarkemmin 170 ja 171 artikloissa. Tuottajaorganisaatioilta edellytettävistä säännöistä säädetään markkinajärjestelyasetuksen 153 artiklassa. Sääntöjen tulee kattaa muun muassa tuotantoilmoitusvelvoitteet, tuotanto, kaupan pitäminen, ympäristönsuojelu ja tietojen toimittaminen sekä tuottajajäsenten oikeudet valvoa tuottajaorganisaatiota ja sen päätöksentekoa. Säännökset ovat sellaisenaan sovellettavaa EU:n lainsäädäntöä.

Viittaus 12 b §:ään kattaisi myös markkinajärjestelyasetuksen 154 artiklan, jonka mukaan tuottajaorganisaation on oltava oikeussubjekti tai oikeussubjektin selkeästi määritelty osa ja sillä on oltava vähimmäismäärä jäseniä ja sen kaupan pidetyn tuotannon määrän tai arvon tulee täyttää jäsenvaltion asettamat vähimmäisvaatimukset. Viitatus 12 b §:n 1 momentissa on nykyisin täsmennetty tuottajaorganisaation oikeudellista muotoa ja jäsenten vähimmäismäärää sekä kaupan pidetyn tuotannon arvoa koskevia vaatimuksia. Myös näitä vaatimuksia on selvitetty tarkemmin kyseisen pykälän esitöissä. Nykytilaa vastaavasti myös uusilla tuotesektoreilla hyväksyttävien tuottajaorganisaatioiden viljelijöiden määrän ja kaupan pidetyn tuotannon arvon tulisi olla riittävä suhteessa toiminnan tavoitteisiin. Viitatus 12 b §:n 2 momentin nojalla on annettu tarkemmat säännökset hedelmä- ja vihannesalan ja maitoalan tuottajaorganisaatioissa edellytettävistä jäsenten ja kaupan pidetyn tuotannon arvon vähimmäismääristä. Sen nojalla annettaisiin kyseisiä seikkoja koskevat tarkemmat säännökset myös uusien tuotealojen tuottajaorganisaatioiden osalta. Mainitussa 154 artiklassa säädetään myös velvoitteesta toimittaa riittävät selvitykset siitä, että tuottajaorganisaatio voi toteuttaa toimintaansa asianmukaisesti niin keston, tehokkuuden, inhimillisen, aineellisen ja teknisen avun jäsenille tarjoamisen kuin tarjonnan asianmukaisen keskittämisen suhteen. Viittaus 12 b §:ään kattaisi myös nämä säännökset, jotka suoraan sovellettavana EU:n oikeutena tulisivat muutoinkin sovellettaviksi.

Viittaus 12 b §:ään kattaisi lisäksi siihen edellä lisättäväksi ehdotettavan ulkoistamista koskevan säännöksen.

Pykälän 2 momentissa viitattaisiin naudanliha-alan ja peltokasvialan tuottajaorganisaation sopimusneuvottelujen kohteena olevan tuotannon määrää koskevan ilmoitusvelvollisuuden osalta EU:n markkinajärjestelylainsäädäntöön. Kyseessä olisi informatiivinen viittaussäännös. Ilmoitusvelvollisuudesta säädetään tarkemmin markkinajärjestelyasetuksen 170 ja 171 artiklassa. Momentissa ehdotetaan, että ilmoitukset annettaisiin järjestelmän hallinnoinnista Suomessa vastaavalle Maaseutuvirastolle. Tämän tulisi mainittujen artiklojen nojalla toimittaa tiedot edelleen EU:n komissiolle.

2 Tarkemmat säännökset ja määräykset

Esityksen 12 b §:n uuden 3 momentin mukaan tuottajaorganisaatio voisi ulkoistaa toimintonsa EU:n markkinajärjestelylainsäädännössä säädettyihin edellytyksiin. Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa ulkoistamista koskevia tarkempia säännöksiä.

Esityksen 12 g §:n 1 momentissa viitattaisiin 12 b §:ään, jonka 2 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkempia säännöksiä tuottajaorganisaatioissa edellytettävistä jäsenten ja kaupan pidetyn tuotannon arvon vähimmäismääristä.

3 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan keväällä 2016.

4 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

4.1 Elinkeinovapaus ja yhdistymisvapaus

Esitykseen sisältyy säännökset tuottajaorganisaation hyväksymisestä. Hyväksymisellä on liityntä perustuslain 18 §:ssä säädettyyn elinkeinovapauden turvaamiseen. Kyseessä on tuottajien oikeus harjoittaa tiettyjen tuotteiden osalta yhteistyötä muiden tuottajien kanssa näiden perustaman EU:n lainsäädännön mukaisen tuottajaorganisaation puitteissa. Kyse ei siten ole toimijoilta edellytettävästä hyväksymisestä, vaan toimijoille vapaaehtoisesta järjestelmästä.

Tuottajaorganisaation hyväksymisen edellytyksistä säädetään suoraan sovellettavassa EU:n lainsäädännössä. Ehdotettavassa laissa säädettäisiin kansalliseen säädösvaltaan kuuluvista hyväksymisen edellytyksistä, kuten organisaatioon kuuluvien tuottajien ja organisaation kaupan pitämän tuotannon arvon vähimmäismääristä. Esitykseen sisältyy säännökset tuottajaorganisaation hyväksymisestä siltä osin kuin niistä on säädettävä kansallisesti.

Hyväksymisessä on kyse EU:n lainsäädännön täytäntöönpanoa koskevasta järjestelystä. Säännöksiä ei ole pidetty ongelmallisina perustuslain 18 §:n kannalta. Kyseisen hyväksymisyjärjestelmä rinnastuu markkinajärjestelylaissa nykyisin säädettyihin hyväksymisyjärjestelmiin. Markkinajärjestelylakiin liittyvien toimijoiden hyväksymistä koskevien säännösten osalta perustuslakivaliokunta on todennut (PeVL 34/2012 vp.) seuraavaa: "Ehdotettu sääntely perustuu EU:n markkinajärjestelylainsäädäntöön, joka velvoittaa jäsenvaltiota varmistamaan, että markkinajärjestelyn täytäntöönpanoon liittyvää toimintaa harjoittaa vain jäsenvaltion hyväksymä tai luvan saanut toimija. Sääntelylle on EU:n yhteisen maatalouspolitiikan toteuttamiseen ja markkinajärjestelyn toimeenpanoon liittyvät hyväksyttävät perusteet. Ehdotettu sääntely ei ole ongelmallista perustuslain 18 §:n 1 momentin kannalta."

Hyväksymisellä ei ole katsottu olevan vaikutuksia myöskään perustuslain 13 §:ssä säädettyyn yhdistymisvapauteen. Organisaatioon kuuluminen olisi vapaaehtoista ja tuottajat voisivat laakiehdotuksen estämättä perustaa erilaisia yhteenliittymiä ja muutoinkin organisoida toimintansa elinkeinotoimintaa koskevassa lainsäädännössä säädettyihin edellytyksiin.

Hyväksymisen voimassaoloon sovellettaisiin kyseisen lain voimassa olevia hedelmä- ja vihanneksalan ja maitotuotealan tuottajaorganisaatioita koskevia säännöksiä. Hyväksymisen peruuttamisen edellytyksiin sovellettaisiin, mitä markkinajärjestelylaissa säädettyjen hyväksymisen peruuttamisen edellytyksistä säädetään. Nämä säännökset on annettu perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 34/2012 vp.) eikä niitä ole tarpeen muuttaa.

4.2 Viranomaisten toimivalta ja kotirauha

Tuottajaorganisaatioiden hyväksymisedellytysten tarkastuksiin ja niihin liittyvään viranomaisen tarkastusoikeuteen sovellettaisiin markkinajärjestelylain voimassa olevia, nykyisin hedelmä- ja vihannesalan ja maitotuotealan tuottajaorganisaatioihin sovellettavia säännöksiä. Tarkastusoikeus ei koskisi kotirauhan piiriin kuuluvia tiloja. Sisällöllisesti sääntely vastaisi markkinajärjestelylaissa jo nykyisin säädettyjä vastaavantyyppisiä perustuslakivaliokunnassa käsiteltyjä (PeVL 34/2012 vp.) säännöksiä. Myös tarkastuksiin liittyvät menettelylliset ja oikeus-turvatakeet olisivat vastaavat. Voimassa olevan markkinajärjestelylain 49 §, jonka mukaan tarkastuksissa sovelletaan hallintolain 39 §:n säännöksiä, tulisi sovellettavaksi myös nyt käsiteltävänä olevaan esitykseen liittyvissä tarkastuksissa.

4.3 Norminantovaltuus

Esityksessä ehdotetaan eräitä valtioneuvoston asetuksen antamiseen valtuuttavia säännöksiä. Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksista ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Esityksessä on pyritty varmistamaan, että laissa säädetään täsmällisesti ja tarkkarajaisesti oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista ja että valtuussäännökset eivät koske seikkoja, joista voidaan säätää vain lailla. Asetuksenantovaltuuden osalta on huomioitu sitä koskeva esimerkiksi perustuslakivaliokunnan lausunnoista PeVL 43/2006 vp, 25/2005 vp ja 47/2001 vp ilmenevä lausuntokäytäntö.

Perustuslakivaliokunta on kyseistä markkinajärjestelylakia käsitelleessään (PeVL 34/2012 vp) todennut, että asetuksenantajan valtaa rajoittaa lakiehdotuksen säännösten lisäksi verraten yksityiskohtainen maataloustuotteiden markkinajärjestelyä koskeva lainsäädäntö, ja että tämä sääntely muodostaa valiokunnan lausuntokäytäntö (PeVL 37/2005 vp) huomioon ottaen sen kokonaisuuden, jota tarkempia säännöksiä voidaan valtuuksien nojalla antaa. Ehdotettavissa valtuussäännöksissä on huomioitu EU:n lainsäädäntö viittaamalla tarkempien säännösten antamiseen EU:n lainsäädännössä säädetyissä rajoissa.

Edellä selvitetyn perusteella on katsottu, että lakiehdotus vastaa perustuslakivaliokunnan käytäntöä ja että se voitaisiin hyväksyä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

maataloustuotteiden markkinajärjestelystä annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan maataloustuotteiden markkinajärjestelystä annetun lain (999/2012) 12 c §:n 2 momentti sellaisena kuin se on laissa 1194/2013,
muutetaan 2 §:n 2 momentti sellaisena kuin se on laissa 1194/2013, sekä
lisätään 12 b §:ään, sellaisena kuin se on laissa 1194/2013 uusi 3 momentti ja lakiin uusi 12 g § seuraavasti:

2 §

Suhde muuhun lainsäädäntöön

Tämän lain nojalla hyväksytyjen tuottajaorganisaatioiden sopimusten, päätösten ja menettelytapojen hyväksyttävyydestä, hyväksyttävyyden arvioinnista ja näissä asioissa toimivaltaisista viranomaisista säädetään maataloustuotteiden yhteisestä markkinajärjestelystä ja neuvoston asetusten (ETY) N:o 992/72, (ETY) N:o 234/79, (EY) N:o 1037/2001 ja (EY) N:o 1234/2007 kumoamisesta annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) N:o 1308/2013, jäljempänä *markkinajärjestelyasetus*, ja kilpailulaissa (948/2011).

12 b §

Tuottajaorganisaation hyväksymisen yleiset edellytykset

Tuottajaorganisaatio voi ulkoistaa toimintojaan EU:n markkinajärjestelylainsäädännössä säädetyin edellytyksin. Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa ulkoistamista koskevia tarkempia säännöksiä.

12 g §

Naudanliha- ja peltokasvialan tuottajaorganisaatiot

Tuottajaorganisaatioksi voidaan hyväksyä myös markkinajärjestelyasetuksessa tarkoitettu naudanliha-alan tuottajaorganisaatio ja asetuksen 171 artiklassa tarkoitettujen tiettyjen peltokasvialan tuotteiden tuottajaorganisaatio. Hyväksymisen edellytyksiin sovelletaan, mitä 12 b §:ssä säädetään.

HE 142/2015 vp

Naudanliha-alan ja peltokasvialan tuottajaorganisaation velvollisuudesta ilmoittaa sopimusneuvottelujen kohteena olevan tuotannon määrästä säädetään EU:n markkinajärjestelylainsäädännössä. Ilmoitukset on tehtävä Maaseutuvirastolle.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä 17 päivänä joulukuuta 2015

Pääministerin estyneenä ollessa, valtiovarainministeri

Alexander Stubb

Maatalous- ja ympäristöministeri Kimmo Tiilikainen

Laki**maataloustuotteiden markkinajärjestelystä annetun lain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan maataloustuotteiden markkinajärjestelystä annetun lain (999/2012) 12 c §:n 2 momentti sellaisena kuin se on laissa 1194/2013,
muutetaan 2 §:n 2 momentti sellaisena kuin se on laissa 1194/2013, sekä
lisätään 12 b §:ään, sellaisena kuin se on laissa 1194/2013, uusi 3 momentti ja lakiin uusi 12 g § seuraavasti:

*Voimassa oleva laki**Ehdotus*

2 §

2 §

*Suhde muuhun lainsäädäntöön**Suhde muuhun lainsäädäntöön*

Tämän lain nojalla hyväksytyjen tuottajaorganisaatioiden sopimusten, päätösten ja menettelytapojen hyväksyttävyydestä, hyväksyttävyyden arvioinnista ja näissä asioissa toimivaltaisista viranomaisista säädetään maataloustuotteiden yhteisestä markkinajärjestelystä ja neuvoston asetusten (ETY) N:o 992/72, (ETY) N:o 234/79, (EY) N:o 1037/2001 ja (EY) N:o 1234/2007 kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1308/2013, jäljempänä *markkinajärjestelyasetus*, 206 ja 209 artiklassa ja kilpailulaissa (948/2011).

Tämän lain nojalla hyväksytyjen tuottajaorganisaatioiden sopimusten, päätösten ja menettelytapojen hyväksyttävyydestä, hyväksyttävyyden arvioinnista ja näissä asioissa toimivaltaisista viranomaisista säädetään maataloustuotteiden yhteisestä markkinajärjestelystä ja neuvoston asetusten (ETY) N:o 992/72, (ETY) N:o 234/79, (EY) N:o 1037/2001 ja (EY) N:o 1234/2007 kumoamisesta annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) N:o 1308/2013, jäljempänä *markkinajärjestelyasetus*, ja kilpailulaissa (948/2011).

12 b §

12 b §

*Tuottajaorganisaation hyväksymisen yleiset edellytykset**Tuottajaorganisaation hyväksymisen yleiset edellytykset*

Tuottajaorganisaatio voi ulkoistaa toimintojaan EU:n markkinajärjestelylainsäädännössä säädetyn edellytyksin. Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa ulkoistamista koskevia tarkempia säännöksiä.

HE 142/2015 vp

Voimassa oleva laki

Ehdotus

12 c §

Hedelmä- ja vihannesalan tuottajaorganisaation erityiset

Tuottajaorganisaatio voi käyttää 1 momentissa tarkoitettujen vaatimusten täyttämiseksi muuta toimijaa.

12 c §

Hedelmä- ja vihannesalan tuottajaorganisaation erityiset

(kumotaan 2 mom.)

12 g §

Naudanliha- ja peltokasvialan tuottajaorganisaatiot

Tuottajaorganisaatioksi voidaan hyväksyä myös markkinajärjestelyasetuksessa tarkoitettu naudanliha-alan tuottajaorganisaatio ja asetuksen 171 artiklassa tarkoitettujen tiettyjen peltokasvialan tuotteiden tuottajaorganisaatio. Hyväksymisen edellytyksiin sovelletaan, mitä 12 b §:ssä säädetään.

Naudanliha-alan ja peltokasvialan tuottajaorganisaation velvollisuudesta ilmoittaa sopimusneuvottelujen kohteena olevan tuotannon määrästä säädetään EU:n markkinajärjestelylainsäädännössä. Ilmoitukset on tehtävä Maaseutuvirastolle.

*Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta
20 .*
