

MAA- JA METSÄTALOUSVALIOKUNNAN MIETINTÖ 9/2012 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi maataloustuotteiden markkinajärjestelystä

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 16 päivänä lokakuuta 2012 lähettänyt maa- ja metsätalousvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi maataloustuotteiden markkinajärjestelystä (HE 131/2012 vp).

Lausunto

Eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslakivaliokunta on antanut asiasta lausunnon (PeVL 34/2012 vp), joka on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitussihteeri Aku-Petteri Korhonen ja neuvotteleva virkamies Pekka Sandholm, maa- ja metsätalousministeriö
- tulliylitarkastaja Ulla Vehviläinen, Tullihallitus
- tutkija Pia Outa, Maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskus
- osastonjohtaja Maria Teirikko, Elintarviketurvallisuusvirasto Evira
- yksikönjohtaja Milla Kallioinen, Maaseutuvirasto

- yksikön päällikkö Kai Kivikko, Hämeen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ELY-keskus)
- yksikön päällikkö Timo Lehtiniemi, Pohjois-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ELY-keskus)
- toimitusjohtaja Katarina Lassheikki, Puutarhaliitto ry.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- oikeusministeriö
- opetus- ja kulttuuriministeriö
- Suomen Kuntaliitto
- Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ELY)
- ProAgria Keskusten Liitto
- Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbund SLC
- Lihateollisuuden tutkimuskeskus LTK
- Elintarviketeollisuusliitto ry
- Kauppapuutarhaliitto ry
- Suomen Mehiläishoitajain liitto
- Paliskuntain yhdistys
- Valio Oy.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki maataloustuotteiden markkinajärjestelystä. Ehdotettua lakia sovellettaisiin Euroopan unionin markkinajärjestelylainsäädännössä tarkoitettujen interventiovarastointia, tuontia ja vientiä, tukijärjestelmiä, sokerialan tuotantoa, ruhonluokitusta sekä hintoihin liittyviä selvityksiä koskevien säännösten täytäntöönpanoon. Ehdotetulla lailla annettaisiin aineellisia kansallisia säännöksiä mainituista seikoista, menettelytapasäännöksiä

hakemisesta ja päätöksenteosta sekä säännöksiä toimivaltaisista viranomaisista, valvonnasta, hallinnollisista pakkokeinoista, rangaistuksista ja muutoksenhausta. Esityksen tarkoituksena on saattaa sääntely vastaamaan perustuslain vaatimuksia. Sääntelyn sisältö vastaisi pääsääntöisesti voimassa olevaa lainsäädäntöä.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2013.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Yleistä

Euroopan unionissa maataloustuotteiden markkinajärjestelystä säädetään maatalouden yhteisestä markkinajärjestelystä ja tiettyjä maataloustuotteita koskevista erityissäännöksistä (yhteisiä markkinajärjestelyjä koskeva asetus) annetussa neuvoston asetuksessa (EY) N:o 1234/2007, jäljempänä markkinajärjestelyasetus. Sen nojalla on annettu lukuisia täytäntöönpanoa koskevia Euroopan unionin, jäljempänä EU, asetuksia. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että markkinajärjestelyasetus ja sen nojalla annettu EU:n lainsäädäntö, jäljempänä EU:n markkinajärjestelylainsäädäntö, on pääsääntöisesti sellaisenaan sovellettavaa EU:n lainsäädäntöä, jonka täytäntöönpano edellyttää kansallisia säännöksiä vain rajoitetulta osin. Kyseessä on EU:n lainsäädännön kansallinen täytäntöönpano, jossa kansallinen harkintavalta on EU:n lainsäädännön yksityiskohtaisuudesta johtuen suhteellisen vähäinen.

Eräissä tapauksissa EU:n markkinajärjestelylainsäädännössä kuitenkin asetetaan jäsenvaltiolle velvoite tai annetaan jäsenvaltiolle oikeus säätää täytäntöönpanoon liittyvistä yksityiskohdista. Ehdotettavassa laissa annettaisiin näitä seikkoja koskevat säännökset. Laissa säädettäisiin myös toimivaltaisista viranomaisista, näi-

den toimivallasta sekä hakemista, maksamista ja takaisinperintää koskevista vaatimuksista sekä rangaistussäännöksistä ja muutoksenhausta.

Valiokunta toteaa, että markkinajärjestelyn täytäntöönpanoon sovelletaan nykyisin Euroopan yhteisön yhteisen maatalouspolitiikan täytäntöönpanosta annettua lakia (1100/1994), jäljempänä täytäntöönpanolaki, ja maaseutuelinkeinojen tukitehtäviä hoidettaessa noudattavasta menettelystä annettua lakia (1336/1992), jäljempänä tukitehtävälaki. Lakeja sovelletaan myös EU:n rahoitukseen perustuvien viljelijätukien täytäntöönpanoon.

Markkinajärjestely kattaa varastointijärjestelmät, jotka jakaantuvat julkiseen varastointiin, jäljempänä interventiovarastointi, ja yksityiseen varastointiin. Interventiovarastoinnissa ostetaan EU:n varoin tuotteita markkinoilta varastoitavaksi interventiovarastoihin, joista ne markkinatilanteen mukaan myöhemmin myydään. Jäsenvaltion tehtävänä on vastaanottaa tuotteita koskevat tarjoukset ja välittää ne EU:n komissiolle, joka päättää ostosta ja myynnistä. Jäsenvaltio vastaa myös interventiovarastoinnin järjestämisestä. Yksityisen varastoinnin järjestelmässä myönnetään tukea siihen, että yritykset itse varastoivat tuotteita varastoissaan. Markkinajärjestelyyn kuuluvat myös järjestelyt, joiden nojalla eräiden tuotteiden tuonti edellyttää tuontitodistusta ja vienti vientitodistusta. Eräiden tuotteiden tuontia on rajoitettu tuontikiintiöillä, ja

tuotteiden viennin edistämiseksi on käytössä vientitukijärjestelmä.

Valiokunta toteaa, että edellä todetun lisäksi markkinajärjestely kattaa muun ohella tukijärjestelmiä, joista Suomessa on käytössä tuen myöntäminen maitotuotteiden toimittamiseen lapsille eli niin sanottu koulumaitotuki, tuki hedelmä- ja vihannesalan tuottajaorganisaatioille, jäljempänä tuottajaorganisaatituki sekä tuki mehiläishoitoalan kehittämiseen liittyville toimenpiteille. Markkinajärjestely kattaa myös sokerin tuotannon määrälliset rajoitukset, sokerin valmistajilta perittävät tuotantomaksut ja sokerijuurikkaiden tuottajien ja niiden ostajien välisiä sopimuksia koskevan järjestelmän. Markkinajärjestelyyn kuuluu myös maitokiintiöjärjestelmä.

Edellä selvitettyjen järjestelmien hallinnointi edellyttää tietoa markkinahinnoista. Tämän vuoksi markkinajärjestely kattaa myös hintoja ja niihin liittyviä tietoja koskevan ilmoitusjärjestelmän. Hintaselvitykset liittyvät lihatuotteiden osalta markkinajärjestelyssä edellytettyyn ruhonluokitukseen, jolla pyritään varmistamaan tuotteiden yhdenmukainen hinnoittelu EU:n alueella. Lisäksi markkinajärjestelyasetus kattaa kaupan pitämisen vaatimuksia, elintarvikeapua ja tuottajaorganisaatioita ja toimialaorganisaatioita koskevat säännökset sekä maataloustuotteita koskevat kilpailusäännökset.

Valiokunta kiinnittää esityksen perustelujen mukaisesti huomiota siihen, että säännökset kohdistuvat pääsääntöisesti elintarvikealan yrityksiin. Vientituen sekä vienti- ja tuontitodistusten hakijat toimivat ulkomaankaupan alalla. Sokerialan tuotantojärjestelmään sekä yksityisen varastoinnin ja interventiovarastoinnin järjestelmiin osallistuvat pääsääntöisesti suuret tuotteita valmistavat ja kaupan pitävät yritykset. Viljan osalta interventiovarastointijärjestelmään osallistuu myös tuotteita interventiovarastoon myyviä viljelijöitä. Elintarvikealan yrityksiä ovat myös hintaselvityksiä antavat toimijat ja tuottajaorganisaatitukea hakevat hedelmä- ja vihannesalalla toimivat tuottajaorganisaatit, jotka voivat osuuskuntana edustaa jopa useita kymmeniä yksittäisiä toimijoita. Koulumaitotuki koh-

distuu kunnille ja kouluille ja mehiläishoitotuki mehiläishoitoalaa edustaville järjestöille. Ruhonluokitus koskee teurastamoja.

Erityiskysymyksiä

Valiokunta toteaa, että perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan (PeVL 25/2005 vp ja PeVL 47/2006 vp) todennut, että maatalouselinkeinoa koskeva sääntely on muodostunut varsin sekavaksi ja vaikeasti hahmotettavaksi. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että valtioneuvoston piirissä on syytä ryhtyä toimenpiteisiin sääntelyn selkeyttämiseksi. Myös oikeusministeriö on kiinnittänyt huomiota lainsäädäntöön liittyviin perustuslakiongelmiin. Markkinajärjestelyn täytäntöönpanon osalta muutostarve koskee erityisesti valtuuksia, joiden nojalla voidaan antaa tarkempia aineellisoikeudellisia ja menettelytapoja koskevia säännöksiä. Nykyiset valtuussäännökset eivät täytä perustuslaista johtuvia tarkkarajaisuuden vaatimuksia. Vaatimuksista tulee säätää nykyistä yksityiskohtaisemmin ja siten, että vaatimuksesta on sekä perussäännös että valtuussäännös. Valiokunta pitääkin lakiehdosta erittäin tarpeellisena.

Esityksen perusteluista käy ilmi, että toimijoita koskevien aineellisoikeudellisten vaatimusten osalta voimassa oleva sääntely vastaa pääsääntöisesti nykyisiä säädöstarpeita. Valiokunta kiinnittääkin huomiota siihen, että esityksen pääasiallinen tarkoitus on uudistaa kansallista sääntelyä valtuussäännösten ja säädöstason osalta muuttamatta sisällöllisesti vaatimuksia muutoin kuin, jos tähän on erityistä tarvetta. Näin ollen esitys on pääsääntöisesti nykytilan mukainen eikä sillä ole merkittäviä vaikutuksia suhteessa nykytilaan. Muun muassa EU:n lainsäädäntöä täydentävistä yksityistä varastointia koskevista vaatimuksista, jotka nykyisin on asetettu varastoinnista tehtävässä sopimuksessa, säädettäisiin ehdotettavassa laissa. Laissa säädettäisiin myös nykyistä tarkemmin tuottajaorganisaatituen ja mehiläishoitotuen myöntämisen edellytyksistä. Koulumaitotuen hakemisen edellytettäisiin nykytilasta poiketen valtuutuksen esittämistä, jos tukea hakee oppilaitoksen tai viranomaisen puolesta tuotteiden toimit-

taja. Valtuutusten tarkastamisesta aiheutuu jos-sain määrin lisätyötä, joka esityksen perustelu-jen mukaan kuitenkin on tukeen liittyvien hake-musten lukumäärä ja niiden käsittelyn edellyttä-mä hallinnollinen työ kokonaisuudessaan huo-mioiden vähäinen.

Valiokunta toteaa, että koulumaitotukeen kel-poisten tuotteiden tulee lakiehdotuksen 33 §:n mukaan vastata ravintosuosituksia. Saman pykä-län mukaan valtioneuvoston asetuksella voitai-siin antaa tarkempia säännöksiä ravintosuositus-ten huomioimisesta tuotteita koskevissa vaati-muksissa. Tuotteita koskevista vaatimuksista säädetään komission asetuksessa (EY) N:o 657/2008. Jäsenvaltiot voivat kuitenkin sovel-taa tiukempia vaatimuksia. Kansallisesti vaati-muksista säädetään nykyisin täsmällisemmin koulumaitotuesta annetussa maa- ja metsäta-lousministeriön asetuksessa (1026/2008, muu-tettuna asetuksella 343/2009). Sen mukaan mai-to on tukikelpoista vain, jos se sisältää rasvaa enintään 1 prosentin. Nykyiset vaatimukset on valmisteltu yhteistyössä sosiaali- ja terveystoiministeriön kanssa. Ne perustuvat valtioneuvoston antamassa Terveyttä edistävän liikunnan ja rav-innon kehittämislinjat -periaatepäätöksessä vahvistettuihin ravintosuosituksiin sekä valtion ravitsemusneuvottelukunnan kouluruokailusuo-situksiin. Esityksessä ehdotetun 33 § :n säännök-set perustuvat myös niihin. Tässä yhteydessä va-liokunta kiinnittää huomiota siihen, että valio-kunnan saaman selvityksen mukaan ns. ykkös-maidon kysyntä vähittäiskaupassa on vähene-mässä. Tämä heijastuu myös ykkösmaidon val-mistukseen, mikä tulee mahdollisuuksien mu-kaan ottaa huomioon koulumaitotukea koskevis-sa kansallisissa säännöksissä.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että osa koulutuksenjärjestäjistä on ulkoistanut kou-luruokailun, mutta vastaa kuitenkin siitä synty-vistä kustannuksista. Näissä tapauksissa tuen ha-kijana toimii nykyisin koulutuksen järjestämi-sestä vastaava viranomainen tai koulu. Viran-omainen tai koulu voi myös valtuuttaa tuotteiden toimittajan hakemaan tukea näiden puoles-ta. Tässä yhteydessä valiokunta pitää tärkeänä,

ettei hallinnollista taakkaa tuotteiden toimittajil-le lisätä.

Valiokunta korostaa myös sitä, että hintasel-vitysten yhteydessä annettujen tietojen luotta-muksellisuuden tulee säilyä. Tietojen luotta-muksellisuus on varmistettava soveltamalla tie-tojen käsittelyyn yleislakina viranomaisten toi-minnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) salassapitosäännöksiä, jotka koskevat muun muassa liikesalaisuuksien suojaa. Valiokunnal-le toimitetussa selvityksessä on myös todettu, että EU:n lainsäädännössä säädetään erityisesti maitotuotteiden tietojen käyttöä koskevasta ra-joituksesta, jos tieto koskee tuotetta, jota tuottaa jäsenvaltiossa vain kolme tuottajaa.

Valiokunta toteaa, että Suomessa ei toteuteta markkinajärjestelyyn kuuluvaa jäsenvaltioille vapaaehtoista kouluhedelmäohjelmaa. Suomi ei ole ottanut sitä käyttöön johtuen muun muassa suurista hallintokustannuksista. Valiokunnalle toimitetun selvityksen mukaan maa- ja metsäta-lousministeriö on tänä syksynä päättänyt tilata selvityksen tuen täytäntöönpanon kannattavuus-ta tulevaisuudessa, koska neuvoston seuraavaa rahoituskautta koskevan ehdotuksen mu-kaan EU:n korvaama osuus nousisi 75 prosent-tiin ja ohjelmaan varattaisiin enemmän varoja. Selvityksen valmistuttua keväällä 2013 on mah-dollista arvioida, tulisiko lakiin lisätä kouluhe-delmätukea koskevat säännökset. Valiokunta pi-tää selvitystä tarpeellisena katsoen kuitenkin, et-tei ole perusteltua säätää kouluhedelmätuesta vielä tässä laissa, koska säännösten laatiminen edellyttää tukijärjestelmän täytäntöönpanon pe-rusteellista valmistelua.

Valiokunta toteaa, että eri viranomaisille eh-dotettavat tarkastustehtävät vastaisivat nykyti-laa eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta ja maa-seutuviraston tehtävät pysyisivät lähes kokonai-suudessaan nykyisellään. Esityksen mukaan in-terventiovarastoon vastaanotettavien viljatuot-teiden tarkastuksissa olisi mahdollista käyttää apuna yksityisoikeudellista toimijaa eli tuotteet vastaanottavaa varastonpitäjää. Esityksen perus-telujen mukaan tarkoituksena on parantaa tar-kastusviranomaisten mahdollisuuksia järjestää tarkastukset tarkoituksenmukaisella tavalla.

Tarkastusten toteuttaminen ainoastaan viranomaisten toimesta onkin käytännössä vaikeaa, koska toimitukset ajoittuvat lyhyelle ajanjaksolle ja koska tarkastusta on vaikea toteuttaa ilman varastonpitäjän laitteita. Yksityisoikeudellisen toimijan käyttö helpottaa tarkastuksesta vastaavien viranomaisten hallinnollista työtä.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että esityksen perusteluissa on tekninen virhe. Hedelmä- ja vihannesalan tuotteiden hintaselvityksiä koskevan 41 §:n 1 momentin 6 kohdan yksityiskohtaisissa perusteluissa viitataan EU:n hedelmä- ja vihannesasetuksen eli neuvoston asetuksen (EY) N:o 1234/2007 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä hedelmä- ja vihannesalan sekä hedelmä- ja vihannesjalostealan osalta annetun komission täytäntöönpanoasetuksen 98 artiklaan ja siinä mainittuun liitteeseen XV.

Viittauksen tulisi kuitenkin olla saman asetuksen 134 artiklaan ja siinä viitattuun liitteeseen XVI. Sisällöllisesti teksti vastaa, mitä 134 artiklassa säädetään, eikä pykälään ole tarvetta tehdä muutoksia.

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä edellä esitetyin huomautuksin.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella maa- ja metsätalousvaliokunta ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksytään muuttamattomana.

Helsingissä 5 päivänä joulukuuta 2012

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Jari Leppä /kesk
vpj. Lauri Heikkilä /ps
jäs. Markku Eestilä /kok
Satu Haapanen /vihr
Lasse Hautala /kesk
Reijo Hongisto /ps
Anne Kalmari /kesk

Pirkko Mattila /ps
Jari Myllykoski /vas
Mats Nylund /r
Kari Rajamäki /sd
Arto Satonen /kok
Tytti Tuppurainen /sd
vjäs. Eero Suutari /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Carl Selenius.