24.3.2016

Lainsäädäntöneuvos Aku-Petteri Korhonen

Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunnalle

HE (142/2015) EDUSKUNNALLE LAIKSI MAATALOUSTUOTTEIDEN MARKKINAJÄRJESTELYSTÄ ANNETUN LAIN MUUTTAMISESTA

TUOTTAJAORGANISAATIOIDEN HYVÄKSYMISEDELLYTYKSET

Maa- ja metsätalousvaliokunnan pyyntöön viitaten maa- ja metsätalousministeriö toimittaa seuraavan selvityksen.

Tuottajaorganisaation hyväksymisedellytykset - tuottajien ja tuotannon vähimmäismäärä

Tuottajaorganisaatiojärjestelmän lähtökohtana on toiminnan tehokkuuden parantaminen ja tuottajien aseman vahvistaminen markkinoilla tarjontaa keskittämällä. Nämä lähtökohdat näkyvät monissa organisaatioiden hyväksymiselle asetetuissa ehdoissa. Jotta tuottajaorganisaatiolla olisi merkitystä tarjonnan keskittämisessä, sen on Suomessa edellytetty täyttävän tietyn vähimmäiskoon niin jäsenmäärän kuin myynnin arvon osalta. Hedelmä- ja vihannesalalla vähimmäisvaatimuksena on ollut 5 tuottajaa ja kaupan pidetyn tuotannon määrän on tullut olla vähintään 500 000 euroa.

Rajoihin liittyvän kansallisen lainsäädännön taustana on markkinajärjestelyasetuksen 154 artiklan 1 kohdan b ja c alakohta:

> *154 artikla*
> *Tuottajaorganisaatioiden hyväksyminen*
>
> *1. Jotta jäsenvaltio hyväksyy tuottajaorganisaation, hyväksymistä hakevan tuottajaorganisaation on oltava oikeussubjekti tai oikeussubjektin selkeästi määritelty osa, joka*
> *a) täyttää 152 artiklan 1 kohdan a, b ja c alakohdassa säädetyt vaatimukset;*
> *b) omaa vähimmäismäärän jäseniä ja/tai jonka kaupan pidetyn tuotannon määrä tai arvo täyttää asianomaisen jäsenvaltion asettamat vähimmäisvaatimukset alueella, jolla se toimii;*
> *c) tarjoaa riittävät selvitykset siitä, että se voi toteuttaa toimintaansa asianmukaisesti niin keston, tehokkuuden, inhimillisen, aineellisen ja teknisen avun jäsenille tarjoamisen kuin tarjonnan asianmukaisen keskittämisen suhteen;*
> *d) soveltaa tämän kohdan a, b ja c alakohdan mukaista perussääntöjä.*

Tuottajaorganisaation hyväksymisen edellytyksenä on siis b alakohdan mukaan se, että sillä on vähimmäismäärä jäseniä ja/tai sen kaupan pidetyn tuotannon määrä tai arvo täyttää asianomaisen jäsenvaltion asettamat vähimmäisvaatimukset. Lisäksi sen on c kohdan mukaan voitava toteuttaa toimintaansa asianmukaisesti muun muassa tehokkuuden suhteen.

Naudanliha- ja peltokasvialan tuottajaorganisaatioiden osalta on lisäksi huomioitava, että niitä koskevissa 170 ja 171 artikloissa edellytetään toimien yhdistämisen johtavan merkittävään toimien tehostumiseen. Toimien on myös vaikutettava merkittävästi tuotteen määrään, tuotantokustannuksiin ja markkinoille saattamiseen.

Suomessa jäsenten ja tuotannon vähimmäismäärää ja toiminnan tehokkuutta koskevien vaatimusten täytäntöönpanosta säädetään markkinajärjestelylain 12 b §:ssä seuraavasti:

> *12 b § Tuottajaorganisaation hyväksymisen yleiset edellytykset*
>
> *Jos markkinajärjestelyasetuksessa edellytetään tuottajaorganisaation hyväksymistä, tuottajaorganisaatioksi hyväksytään osakeyhtiö tai osuuskunta, joka täyttää hyväksymisen edellytyksiä koskevat EU:n markkinajärjestelylainsäädännössä ja tässä luvussa säädetyt vaatimukset ja jonka:*
> *1) osakkaina tai jäseninä on toiminnalle asetettujen tavoitteiden tehokkaan toteuttamisen kannalta riittävä määrä hyväksyttävän toiminnan kohteena olevien tuotteiden tuottajia (tuottajajäsen); ja*
> *2) välityksellä kaupan pidetyn tuotannon arvo tai määrä on toiminnalle asetettujen tavoitteiden tehokkaan toteuttamisen kannalta ja hyväksyttävän toiminnan kohteena olevat tuotteet ja tuottajajäsenten lukumäärä huomioiden riittävä.*
> *Tuottajajäsenten ja kaupan pidetyn tuotannon arvon vähimmäismäärää koskevista vaatimuksista sekä kaupan pidetyn tuotannon arvon laskemistavasta annetaan tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella EU:n lainsäädännössä säädetyissä rajoissa.*

Kansallisessa lainsäädännössä asetetaan siis vaatimus sekä jäsenten että kaupan pidetyn tuotannon arvon vähimmäismäärälle, kun markkinajärjestelyasetuksen 154 artiklan mukaan nämä vaatimukset voivat olla myös vaihtoehtoisia (”ja/tai”). Tältä osin on kuitenkin syytä selvyyden vuoksi todeta, että hedelmä- ja vihannesalan tuottajaorganisaatioita koskevissa komission asetuksissa edellytetään tästä poiketen molempia kriteerejä, minkä vuoksi vaihtoehto ei ole käytettävissä kyseisellä sektorilla.

Muiden tuotealojen osalta tuottajaorganisaatioista ei ole annettu komission asetuksia ja asiaan sovelletaan vain markkinajärjestelyasetuksen 154 artiklaa ja sitä täydentäviä kansallisia säännöksiä. Esimerkiksi Irlannissa, jossa on otettu käyttöön nyt käsiteltävänä oleva naudanliha-alan tuottajaorganisaation hyväksyminen, edellytetään maa- ja metsätalousministeriön käsityksen mukaan vain jäsenten vähimmäismäärää (20 jäsentä).

Suomessa uusien tuotealojen tuottajaorganisaatioiden osalta lähtökohtana on ollut vaatimusten yhdenmukaisuus hedelmä- ja vihannesalan vaatimusten kanssa, minkä vuoksi myös niillä sovellettaisiin sekä jäsenten että tuotannon vähimmäismäärää koskevia vaatimuksia. Tämä toteutettaisiin viittaamalla ehdotettavassa 12 g §:ssä hyväksymisen edellytysten osalta 12 b §:ään.

Valiokuntakäsittelyssä puheena olleessa naudanliha- ja peltokasvialaa koskevassa valtioneuvoston asetuksen luonnoksessa on kyse mainitun 12 b §:n 3 momentin nojalla annettavista tarkemmista vaatimuksista. Yhdenmukaisuuden ja lausuntopalautteen perusteella maa- ja metsätalousministeriö on päätymässä ehdottamaan hedelmä- ja vihannesalalla sovellettavien rajojen (5 jäsentä ja 500 000 euroa) käyttöönottoa myös naudanliha- ja peltokasvialoilla. Niiden arvioidaan varmistavan toiminnan riittävä tehokkuus, jota markkinajärjestelyasetuksessa edellytetään.

Tuottajaorganisaatioiden muut hyväksymisedellytykset

Myös tuottajaorganisaation oikeudelliselle muodolle on asetettu vaatimuksia. Kuten edellä selvitetystä 154 artiklasta ilmenee, tuottajaorganisaation on oltava oikeussubjekti tai oikeussubjektin selkeästi määritelty osa. Tätä on tarkennettu mainitussa markkinajärjestelyasetuksen 12 b §:ssä siten, että hyväksytyksi voi tulla osakeyhtiö tai osuuskunta. Rajaus johtuu siitä, että tuottajaorganisaatioiden toiminnassa ja erityisesti tuotteiden tarjonnan keskittämisessä on katsottu olevan kyse sellaisesta toiminnasta, joka edellyttää kyseisiä organisaatiomuotoja. Asiaa on selvitetty 12 b §:ää koskevissa perusteluissa (HE 145/2013 vp) seuraavasti:

> *Tuottajaorganisaation tulisi olla osakeyhtiö tai osuuskunta. Tuottajaorganisaation oikeudellisen muodon määrittämiseen liittyy kansallista harkintavaltaa. EU:n hedelmä- ja vihannesasetuksen 19 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on määriteltävä kansallisten oikeus- ja hallintorakenteiden perusteella alueellaan sovellettavat oikeussubjektit. Tässä yhteydessä on huomioitava vanhan markkinajärjestelyasetuksen 122 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitetut tuottajaorganisaation toimintaa koskevat tavoitteet, jotka koskevat muun muassa tuotteiden markkinoille saattamista, jolloin tuottajaorganisaation toiminnassa on kyse yritystoiminnasta. Yhdistyslain (503/1989) 2 §:n mukaan sen soveltamisalan ulkopuolelle jäävät yhteisöt, joiden tarkoitus on taloudellisen edun hankkiminen. Tämän vuoksi on katsottu, ettei yhdistys voi toimia hedelmä- ja vihannesalan tuottajaorganisaationa. Tuottajaorganisaationa ei voisi toimia myöskään avoin yhtiö tai kommandiittiyhtiö. Kyseisten yhtiömuotojen kohdalla voisi olla vaikea toteuttaa joustavasti uusien jäsenten liittyminen organisaatioon ja vanhojen jäsenten eroaminen siitä. Myös eräät jäljempänä selvitettävät EU:n lainsäädännössä edellytetyt jäsenten äänivallan rajaamista koskevat vaatimukset voisivat olla vaikeita toteuttaa kyseisissä yhtiömuodoissa. Näistä syistä ehdotetaan, että tuottajaorganisaatioksi voitaisiin hyväksyä vain osakeyhtiö tai osuuskunta. Ehdotus vastaisi nykytilaa. Ministeriön hedelmä- ja vihannesalan tuottajaorganisaatioasetuksen 3 §:n 2 momentin mukaan tuottajaorganisaatioksi voidaan hyväksyä osakeyhtiö tai osuuskunta. Maitoalan tuottajaorganisaatioiden osalta asiasta säädetään nykyisin ministeriön maitotuottajaorganisaatioasetuksessa. Sen 3 §:n mukaan tuottajaorganisaatioksi voidaan hyväksyä osakeyhtiö tai osuuskunta.*

Käsittelyssä olevia naudanliha- ja peltokasvialoja koskevissa markkinajärjestelyasetuksen 170 ja 171 artikloissa edellytetään tuottajaorganisaatiolta nimenomaisesti tuotteiden tarjontaa ja markkinoille saattamista. Tämä edellyttää maa- ja metsätalousministeriön näkemyksen mukaan toimintaa yhtiön muodossa. Edellä selvitetyistä syistä on pidetty perusteltuna edellyttää, että tuottajaorganisaatiot ovat osakeyhtiöitä tai osuuskuntia. Tämä toteutettaisiin viittaamalla ehdotettavassa 12 g §:ssä hyväksymisen edellytysten osalta 12 b §:ään.

Mainitussa markkinajärjestelyasetuksen 154 artiklassa viitataan myös 152 artiklan 1 kohdan a, b ja c alakohdan vaatimuksiin, jotka koskevat tuottajaorganisaation jäseniä, perustamista ja tavoitteita:

> *152 artikla Tuottajaorganisaatiot*
>
> *1. Jäsenvaltiot voivat pyynnöstä hyväksyä tuottajaorganisaatiot, jotka*
> *a) muodostuvat jonkin yksittäisen 1 artiklan 2 kohdassa luetellun alan viljelijöistä ja joissa näillä on 153 artiklan 2 kohdan c alakohdan mukainen määräävä asema;*
> *b) on perustettu tuottajien aloitteesta;*
> *c) pyrkivät tiettyyn päämäärään, johon voi sisältyä vähintään yksi seuraavista tavoitteista:*
> *i) varmistaa tuotannon suunnittelu ja mukauttaminen kysyntää vastaavaksi, erityisesti laadun ja määrän osalta;*
> *ii) keskittää jäsenten tuottamien tuotteiden tarjontaa ja markkinoille saattamista, mukaan lukien suoramarkkinointi;*
> *iii) optimoida tuotantokustannuksia ja investointien kannattavuutta ympäristöön ja eläinten hyvinvointiin liittyviin vaatimuksiin vastaamiseksi ja vakauttaa tuottajahintoja;*
> *iv) laatia tutkimuksia ja kehitysaloitteita kestävistä tuotantomenetelmistä, innovatiivisista käytännöistä, taloudellisesta kilpailukyvystä ja markkinakehityksestä;*

v) edistää ja antaa ympäristöä säästävien viljelymenetelmien, tuotantotekniikoiden sekä asianmukaisten eläinten hyvinvointia koskevien käytäntöjen ja tekniikoiden toteuttamiseen tarvittavaa teknistä apua;
vi) edistää tuotantonormien käyttöä, tuotteiden laadun parantamista ja sellaisten tuotteiden kehittämistä, joiden alkuperänimitys tai maantieteellinen merkintä on suojattu tai jotka kuuluvat kansallisen laatumerkinnän piiriin, sekä antaa näihin tarvittavaa teknistä apua;
vii) käsitellä sivutuotteita ja jätettä erityisesti veden, maaperän ja maiseman laadun suojelemiseksi sekä luonnon monimuotoisuuden säilyttämiseksi tai parantamiseksi;
viii) edistää luonnonvarojen kestävää käyttöä ja ilmastonmuutoksen hillitsemistä;
ix) kehittää aloitteita menekinedistämisen ja kaupan pitämisen aloilla;
x) hallinnoida tämän asetuksen 31 artiklan 2 kohdan e alakohdassa tarkoitettujen hedelmä- ja vihannesalan toimintaohjelmissa ja (EU) N:o 1305/2013 36 artiklassa tarkoitettuja keskinäisiä rahastoja;
xi) antaa tarvittavaa teknistä tukea futuurimarkkinoiden ja vakuutusjärjestelmien käyttöön.

Edellä selvitettyjen tuottajaorganisaation jäseniä, perustamista ja tavoitteita koskevien vaatimusten osalta on annettu kansallisia lisävaatimuksia vain hedelmä- ja vihannesalan tuottajaorganisaatioiden osalta ja vain siltä osin kuin kansallisten säännösten antamista komission asetuksissa on erikseen edellytetty. Asiasta säädetään markkinajärjestelylain 12 d §:ssä. Kuten hallituksen esityksen yleisperusteluista ilmenee, vastaavia säännöksiä ei ehdoteta annettavaksi uusien tuotealojen tuottajaorganisaatioiden osalta, mikä osaltaan toteuttaa hallitusohjelman mukaista säädösten sujuvoittamisen periaatetta. Muiden tuotealojen osalta sovelletaan suoraan EU:n lainsäädäntöä siltä osin kuin se asettaa vaatimuksia sekä tähän liittyvää oikeuskäytäntöä. Näitä seikkoja on selvitetty tarkemmin hallituksen esityksen perusteluissa.

Tuottajaorganisaation säännöille on asetettu vaatimuksia markkinajärjestelyasetuksen 153 artiklassa:

153 artikla Tuottajaorganisaatioiden perussääntö

1. Tuottajaorganisaation perussäännössä on määrättävä, että sen tuottajajäsenten on erityisesti
a) sovellettava tuottajaorganisaation hyväksymiä sääntöjä, jotka liittyvät tuotantoilmoitusvelvoitteeseen, tuotantoon, kaupan pitämiseen ja ympäristönsuojeluun;
b) kuuluttava minkä tahansa tietyn tilan tietyn tuotteen osalta vain yhteen tuottajaorganisaatioon; asianomainen jäsenvaltio voi kuitenkin myöntää poikkeuksia tästä edellytyksestä asianmukaisesti perustelluissa tapauksissa, joissa tuottajajäsenillä on kaksi toisistaan erillistä tuotantoyksikköä eri maantieteellisillä alueilla;
c) toimitettava tuottajaorganisaation tilastotarkoituksiin pyytämät tiedot.

2. Tuottajaorganisaation perussäännössä on lisäksi määrättävä
a) menettelyistä, joilla 1 kohdan a alakohdassa tarkoitetut säännöt määritetään, annetaan ja muutetaan;
b) tuottajaorganisaation rahoittamiseen tarvittavien maksujen perimisestä jäseniltä;
c) säännöistä, jotka varmistavat, että tuottajajäsenet voivat demokraattisella tavalla valvoa organisaatiota ja päätöksentekoa;
d) seuraamuksista, kun tuottajaorganisaation perussäännön mukaisia velvoitteita, erityisesti maksujen suorittamisen osalta, jätetään noudattamatta tai tuottajaorganisaation hyväksymiä sääntöjä rikotaan;
e) säännöistä, jotka liittyvät uusien jäsenten hyväksymiseen ja erityisesti jäsenyyden vähimmäiskestoon, joka ei voi olla vuotta lyhyempi;
f) tuottajaorganisaation toiminnan kannalta välttämättömistä kirjanpito- ja budjettisäännöistä.

Myös edellä mainitussa markkinajärjestelyasetuksen 154 artiklassa edellytetään, että tuottajaorganisaatiolla on säännöt. Sääntöjen osalta ei ole nähty tarvetta asettaa kansallisia tarkennuksia tai lisävaatimuksia. Säännöissä edellytettyjen seikkojen osalta sovelletaan EU:n lainsäädäntöä ja tähän liittyvää oikeuskäytäntöä, jota on selvitetty tarkemmin hallituksen esityksen perusteluissa.

Tuottajaorganisaatioiden ilmoitusvelvollisuus perustuu EU-lainsäädäntöön, jota on kansallisesti tarkennettu siltä osin kuin se on ollut täytäntöönpanon kannalta välttämätöntä. Markkinajärjestelylain 12 f §:n mukaan ”Hyväksytyn maitoalan tuottajaorganisaation on toimitettava Maaseutuvirastolle vuosittain tammikuun loppuun mennessä sen jäsenmäärää ja kaupan pidetyn raakamaidon määrää koskevat tiedot.” Vaatimus on EU:n lainsäädännön toimeenpanon kannalta välttämätön (siinä tapauksessa, että Suomessa toimisi maitoalan tuottajaorganisaatioita). Käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksen 12 g §:ssä säädettäisiin informatiivista syistä seuraavaa: ”Naudanliha-alan ja peltokasvialan tuottajaorganisaation velvollisuudesta ilmoittaa sopimusneuvottelujen kohteen olevan tuotannon määrästä säädetään EU:n markkinajärjestelylainsäädännössä”. Siinä ei aseteta kansallisesti lisävaatimuksia. Selvyyden vuoksi siinä todettaisiin asiassa toimivaltainen viranomainen.

Tuottajaorganisaatioiden ilmoitusvelvollisuudesta säädetään lisäksi markkinajärjestelylain 12 a §:ssä, jonka mukaan ”Hakijan on hakemuksessaan esitettävä selvitys hyväksymisen edellytysten täyttymisestä. Lisäksi on esitettävä selvitys tuotteista tai tuoteryhmistä, joita hyväksyttävä toiminta koskee. Maaseutuvirasto voi antaa tarkempia määräyksiä hakemuksessa esitettävistä tiedoista ja käytettävistä lomakkeista.”

Tuottajaorganisaatiota koskevien vaatimusten täyttymisen varmistamiseksi hyväksymisestä vastaava Maaseutuvirasto edellyttää, että hyväksymishakemukseen liitetään seuraavat asiakirjat:
· Osuuskunnan tai osakeyhtiön perustamiskirja
· Osuuskunnan säännöt tai osakeyhtiön yhtiöjärjestys
· Tuottajaorganisaation säännöt
· Mahdollinen jäsensopimus tai mahdollinen osakassopimus
· Kaupparekisteriote
· Pöytäkirjanote kokouksesta, jossa osuuskunnan kokous (tai edustajisto) tai osakeyhtiön yhtiökokous on päättänyt hakea tuottajaorganisaation hyväksymistä
· Pöytäkirjanote kokouksesta, jossa osuuskunnan tai osakeyhtiön toimivaltainen elin on hyväksynyt tuottajaorganisaation säännöt
· Osuuskunnan jäsenluettelo tai osakeyhtiön osake- ja osakasluettelo

Nämä tiedot ovat välttämättömiä edellä selvitettyjen hyväksymisedellytysten varmistamiseksi.

Yhteenveto tuottajaorganisaatiota koskevista vaatimuksista

Edellä selvitetyistä säännöksistä voidaan yhteenvetona todeta, että tuottajaorganisaatio on tuottajien yhteenliittymä, ja se perustetaan tuottajaorganisaation jäseniksi tulevien tuottajien omasta aloitteesta. Tullakseen hyväksytyksi tuottajaorganisaation on täytettävä ja osoitettava todeksi seuraavat edellytykset:
1) Organisaatiomuoto on osakeyhtiö tai osuuskunta.
2) Tuottajaorganisaation kaupan pidetyn tuotannon arvo ylittää vähimmäisvaatimukset.
3) Tuottajaorganisaatiolla on vähimmäismäärä jäseniä.
4) Tuottajaorganisaation tuottajajäsenillä on organisaatiossa määräävä asema eli riittävä äänivalta valvoa etuaan organisaatiossa ja sen päätöksenteossa.
5) Tuottajaorganisaation päämääränä on vähintään yksi hyväksyttävistä, markkinajärjestelyasetuksen 152 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkemmin säädetyistä tavoitteista.
6) Tuottajaorganisaation säännöt täyttävät EU:n lainsäädännössä säädetyt vaatimukset.

Näiden vaatimusten osalta on kansallisesti asetettu siis vain tuottajaorganisaation oikeudellista muotoa sekä jäsenten ja tuotannon arvon vähimmäismäärää koskevat tarkentavat vaatimukset, joita on selvitetty edellä.

Tuottajaorganisaatioiden tarkastukset

Tuottajaorganisaation velvollisuus pitää ja säilyttää kirjanpitoa perustuu osakeyhtiöitä ja osuuskuntia koskevaan kirjanpitolainsäädäntöön eikä tarvetta lisävaatimuksille tältä osin ole. Tuottajaorganisaatioita on ohjeistettu säilyttämään tarkastusta varten tuotteiden siirtymisestä tehdyt tositteet (esimerkiksi laskut, kuitit ja muut tositteet sekä tilitykset tuottajille), joista on käytävä ilmi myydyt tuotteet, tuotteiden määrä ja arvo.

Tuottajaorganisaatioiden tarkastukset perustuvat markkinajärjestelyasetuksen 154 artiklan 4 kohdan b alakohtaan, jonka mukaan jäsenvaltioiden on suoritettava itse määrittelemin väliajoin tarkastuksia varmistaakseen, että hyväksytyt tuottajaorganisaatiot noudattavat tätä lukua. Suomessa Maaseutuvirasto valvoo tuottajaorganisaatioiden hyväksymisedellytysten noudattamista. Kaikki organisaatiot tarkastetaan paikan päällä tehtävin tarkastuskäynnein ennen hyväksynnän myöntämistä. Tarkastuskäyntejä voidaan tehdä esimerkiksi tuottajaorganisaation tiloihin, pakkauspaikoille ja tuottajaorganisaation jäsenten viljelmille hyväksymisedellytysten noudattamisen varmistamiseksi. Maaseutuvirasto voi peruuttaa tuottajaorganisaation hyväksymisen, jos tuottajaorganisaatio ei noudata hyväksymisedellytyksiä. Jos ilmenisi tarvetta tarkastaa tuottajaorganisaatioiden toteuttamien järjestelyjen kilpailulainsäädännön mukaisuutta, toimivalta on kilpailulain nojalla Kilpailu- ja kuluttajavirastolla.