

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om en marknadsordning för jordbruksprodukter

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I propositionen föreslås det att bestämmelser om godkännande av producentorganisationer för produkter inom nöt- och kalvköttssektorn och vissa jordbruksgrödor ska tas in i lagen om en marknadsordning för jordbruksprodukter. Producentorganisationerna kan spela en viktig roll när det gäller att om gruppera leveranserna i sektorer där det råder obalans mellan antalet producenter och uppköpare. Producentorganisationerna kan också effektivisera verksamheten och på så sätt för egen del förbättra produktionens lönsamhet.

Enligt Europeiska unionens förnyade lagstiftning om en samlad marknadsordning för jordbruksprodukter får producentorganisationer för producenter av vissa produkter inom nöt- och kalvköttssektorn eller vissa jordbruksgrödor för sina medlemmars räkning förhandla om avtal som hänför sig till utbudet. Syftet med propositionen är att möjliggöra en tillämpning av dessa bestämmelser i Finland. Enligt den föreslagna lagen får producentorganisationerna dessutom i fråga om alla produkter inom nötköttssektorn och vissa produkter inom sektorn för jordbruksgrödor genomföra även andra funktioner som enligt Europeiska unionens lagstiftning är tillåtna för producentorganisationer. Den konkurrensrättsliga bedömningen av producentorganisationernas verksamhet baserar sig på den gällande konkurrenslagstiftningen.

Lagen avses träda i kraft våren 2016.

INNEHÅLL

| | |
|--|----|
| PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL..... | 1 |
| INNEHÅLL | 2 |
| ALLMÅN MOTIVERING | 4 |
| 1 INLEDNING..... | 4 |
| 2 NULÄGE | 5 |
| 2.1 Lagstiftning och praxis..... | 5 |
| Förutsättningar för godkännande av producentorganisationer | 5 |
| Påverkan på handeln..... | 6 |
| Allmänna konkurrensbestämmelser i artikel 101 i EUF-fördraget | 7 |
| Effektivitetskriteriet i artikel 101.3 i EUF-fördraget..... | 8 |
| Gruppundantagsförordningen om specialiseringsavtal | 9 |
| Konkurrensbestämmelserna i marknadsordningsförordningen och i konkurrensförordningen för jordbruket..... | 10 |
| Konkurrensundantaget i artikel 209 i marknadsordningsförordningen | 11 |
| Konkurrensundantag som gäller avtalsförhandlingar om nöt- och kalvkött och jordbruksgrödor | 12 |
| Den nationella konkurrenslagstiftningen..... | 14 |
| Prissamarbete och inköpsamarbete | 15 |
| Arrangemang som sätter konkurrensen ur spel | 17 |
| Övriga förutsättningar för godkännande | 20 |
| Procedurer och kontroller som gäller motstridighet med förutsättningarna för godkännande av producentorganisationerna eller konkurrensbestämmelserna..... | 22 |
| Sammanfattning av tillämpningen av EU:s konkurrenslagstiftning och den nationella konkurrenslagstiftningen | 22 |
| Praxis i Finland..... | 24 |
| 2.2 Den internationella utvecklingen samt lagstiftningen i utlandet och i EU..... | 24 |
| 2.3 Bedömning av nuläget | 25 |
| Utredningar om behovet av producentorganisationer och om deras verksamhet.... | 25 |
| Förutsättningar för godkännande av producentorganisationer och krav på verksamheten..... | 29 |
| Tillämpning av konkurrenslagen på producentorganisationer inom nya produktsektorer..... | 29 |
| 3 MÅLSÄTTNING OCH DE VIKTIGASTE FÖRSLAGEN | 30 |
| 3.1 Målsättning | 30 |
| 3.2 Alternativ | 30 |
| 3.3 De viktigaste förslagen..... | 31 |
| 4 PROPOSITIONENS KONSEKVENSER | 31 |
| 4.1 Ekonomiska konsekvenser | 31 |
| 4.2 Konsekvenser för myndigheterna | 37 |
| 4.3 Samhälleliga konsekvenser | 37 |
| 5 BEREDNINGEN AV PROPOSITIONEN | 37 |
| 5.1 Beredningsskeden och beredningsmaterial | 37 |
| 5.2 Remissyttranden och hur de har beaktats..... | 38 |
| DETALJMOTIVERING | 41 |
| 1 LAGFÖRSLAG | 41 |
| 2 NÄRMARE BESTÄMMELSER OCH FÖRESKRIFTER | 43 |
| 3 IKRAFTTRÄDANDE | 43 |
| 4 FÖRHÅLLANDE TILL GRUNDLAGEN SAMT LAGSTIFTNINGSORDNING | 43 |

RP 142/2015 rd

| | | |
|-----|---|----|
| 4.1 | Näringsfrihet och föreningsfrihet..... | 43 |
| 4.2 | Myndigheternas befogenheter och hemfridskyddet | 44 |
| 4.3 | Normgivningsbemyndigande | 44 |
| | LAGFÖRSLAG | 45 |
| | Lag om ändring av lagen om en marknadsordning för jordbruksprodukter..... | 45 |
| | BILAGA | 47 |
| | PARALLELTEXT | 47 |
| | Lag om ändring av lagen om en marknadsordning för jordbruksprodukter..... | 47 |

ALLMÄN MOTIVERING

1 Inledning

Producentorganisationer är organisationer som har bildats på initiativ av producenter av jordbruksprodukter och som förverkligar sådana mål för produktionen av jordbruksprodukter som närmare fastställts i EU-lagstiftningen. Enligt motiveringen till EU-lagstiftningen om producentorganisationer bör medlemsstaterna kunna godkänna producentorganisationerna, eftersom de kan spela en viktig roll när det gäller att gruppera leveranserna i sektorer där det råder obalans mellan antalet producenter och uppköpare.

Enligt den utredning om primärproduktionen som Konkurrens- och konsumentverket gjort (Konkurrens- och konsumentverkets utredningar 2/2013) är lantbruksproducenternas förhandlingskraft i livsmedelskedjan i allmänhet mycket svag. Detta bekräftas av det faktum att gårdsbruksenheterna i Finland fortfarande är små. Däremot är marknaden för dagligvaror mycket koncentrerad. Också många viktiga sektorer inom livsmedelsindustrin är oligopolistiska och innehas av stora aktörer. Enligt utredningen om primärproduktionen syns obalansen i förhandlingskraften tydligt mellan lantbruksproducenterna och dagligvaruhandeln samt mellan lantbruksproducenterna och industrin.

Enligt utredningen om primärproduktionen är det möjligt att producentorganisationerna är en beaktansvärd framtida utvecklingslinje med avseende på förhandlingskraften och näringarnas omstrukturering. I utredningen om primärproduktionen hänvisar man i fråga om ökning av producentverksamhetens effektivitet och producenternas förhandlingskraft till de samarbetsystem för primärproducenter som konkurrenslagstiftningen redan nu möjliggör och förhåller sig kritisk till tanken att införa ett omfattande konkurrensrättsligt undantag inom jordbrukssektorn.

För närvarande har Finland möjlighet att godkänna producentorganisationer inom sektorn för frukt och grönsaker samt sektorn för mjölkprodukter. Riksdagens jord- och skogsbruksutskott krävde i sitt utlåtande (MmVL9/2014 vp) att Finland börjar bereda nationell lagstiftning som möjliggör en mera omfattande verksamhet för producentorganisationerna än i dag. Behovet av att revidera producentorganisationslagstiftningen har konstaterats också i regeringsprogrammet för statsminister Juha Sipiläs regering

EU-lagstiftningen om producentorganisationer har sedan år 2014 innehållit bestämmelser med stöd av vilka en godkänd producentorganisation har rätt att föra avtalsförhandlingar om vissa produkter inom nöt- och kalvköttssektorn och om vissa jordbruksgrödor. I fråga om dessa produkter får en godkänd producentorganisation för sina medlemmars räkning förhandla om avtal som hänför sig till utbudet av vissa produkter förutsatt att den koncentrerar sitt utbud och släpper ut sina medlemmars produkter på marknaden. Ett ytterligare villkor är att organisationen idkar minst en av dessa funktioner: gemensam distribution, främjande av försäljningen, kvalitetskontroll, gemensam användning av utrustning eller lagerlokaler eller gemensam upphandling av produktionsinsatser. Verksamheten ska leda till integrering av funktioner och en betydande effektivisering, så att producentorganisationens funktioner tillsammans medverkar till att uppfylla målen för den gemensamma jordbrukspolitiken.

De nya EU-bestämmelserna som tillåter avtalsförhandlingarna inom nöt- och kalvköttssektorn och sektorn för jordbruksgrödor bildar tillsammans med den nuvarande konkurrenslagstiftningen en mycket tydlig rättslig grund för producentorganisationernas verksamhet, varför det är motiverat att ändra den nationella lagstiftningen så att godkännande av producentorganisationer inom nöt- och kalvköttssektorn och sektorn för jordbruksgrödor också blir möjligt i Finland.

År 2015 EU-kommissionen har förberett ett meddelande om riktlinjer för att tillämpa reglerna i artiklarna 169, 170 och 171 i förordningen om upprättande av en samlad marknadsordning inom sektorerna för olivolja, nötkött och åkergrödor, nedan *riktlinjerna*. Eftersom riktlinjerna uttryckligen rör avtalsförhandlingar som är tillåtna för producentorganisationerna inom sektorerna för nötkött och åkergrödor, ska riktlinjerna hjälpa producentorganisationerna när organisationerna bedömer huruvida kraven på konkurrenspåverkan enligt artiklarna ovan uppfylls.

Producentorganisationer som godkänts inom nöt- och kalvköttssektorn och sektorn för jordbruksgrödor kan förutom avtalsförhandlingarna också genomföra andra funktioner som är allmänt tillåtna för godkända producentorganisationer, vilka har definierats i EU-lagstiftningen och för vilka det redogörs närmare för nedan.

2 Nuläge

2.1 Lagstiftning och praxis

Förutsättningar för godkännande av producentorganisationer

Om erkännande av producentorganisationer föreskrivs i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1308/2013 om upprättande av en samlad marknadsordning för jordbruksprodukter och om upphävande av rådets förordningar (EEG) nr 922/72, (EEG) nr 234/79, (EG) nr 1037/2001 och (EG) nr 1234/2007, nedan *marknadsordningsförordningen*. Enligt den måste medlemsstaterna erkänna producentorganisationer inom sektorn för frukt och grönsaker och mjölksektorn. Om erkännande av producentorganisationer inom sektorn för frukt och grönsaker föreskrivs i artiklarna 159 och 160 i marknadsordningsförordningen och om erkännande av producentorganisationer inom mjölksektorn i artiklarna 149, 152.3 och 161 i marknadsordningsförordningen.

Det är frivilligt för medlemsstaterna att erkänna producentorganisationer inom andra produktsektorer. Därmed har varje medlemsstat prövningsrätt när det gäller att erkänna producentorganisationer t.ex. för jordbruksgrödor och inom nöt- och kalvköttssektorn. Ett utvidgande av erkännandet till att gälla också de här produktsektorerna skulle göra det möjligt för producentorganisationerna, utöver de särskilda bestämmelser gällande avtalsförhandlingar för frukt- och grönsakssektorn och sektorn för jordbruksgrödor som utretts ovan, att bedriva andra allmänt tillåtna verksamheter för erkända producentorganisationer med de restriktioner som anges närmare i EU-lagstiftningen och rättspraxisen. Härnäst redogörs mer ingående för de bestämmelser och den rättspraxis som gäller de här verksamheterna.

I artikel 152.1 och 152.2 och i artiklarna 153—155 i marknadsordningsförordningen föreskrivs om allmänna villkor för erkännande som ska tillämpas på både producentorganisationer som det är obligatoriskt att erkänna, dvs. frukt- och grönsakssektorn och mjölksektorn, och producentorganisationer som kan erkännas frivilligt. Dessutom finns det i marknadsordningsförordningen vissa produktsektorspecifika bestämmelser som kommer att utredas närmare nedan.

Enligt artikel 152 i marknadsordningsförordningen får medlemsstaterna på begäran erkänna producentorganisationer som har bildats på initiativ av producenterna själva och är sammansatta av producenter inom en specifik produktsektor som avses i marknadsordningsförordningen och som kontrolleras av dem på det sätt som närmare anges i artikel 153. Ett villkor för erkännande är dessutom att producentorganisationen har bildats för ett syfte som kan inbegripa minst ett av de mål som anges i artikel 152. Målet kan vara att säkerställa att produktionen är planerad och anpassad till efterfrågan, att främja koncentrationen av utbudet och ut-

RP 142/2015 rd

släppandet av medlemmarnas produkter på marknaden, att optimera produktionskostnaderna och avkastningen på investeringar som görs som svar på miljö- och djurskyddsstandarder samt att stabilisera produktionspriserna. Det kan också vara att forska och utveckla initiativ, att främja och tillhandahålla tekniskt stöd, att främja användningen av produktionsstandarder, att förbättra produktkvaliteten och utveckla namnskyddade produkter, att främja hanteringen av biprodukter och avfall, att bidra till ett hållbart utnyttjande av naturresurserna och till att mildra effekterna av klimatförändringarna, att ta fram initiativ när det gäller marknadsföring och saluföring eller att tillhandahålla nödvändigt tekniskt stöd för användningen av dels terminshandel, dels försäkringssystem.

I artikel 153 i marknadsordningsförordningen föreskrivs närmare om krav på producentorganisationernas verksamhet, såsom de stadgar som krävs av dem. Dessa stadgar begränsas av konkurrensrätten, vilket det kommer att redogöras mer ingående för nedan.

I artikel 154 i marknadsordningsförordningen föreskrivs om det medlemsantal och volymen för saluförd produktion som förutsätts av producentorganisationer samt krav som rör verksamheten och i artikel 155 föreskrivs om att utlägga delar av verksamheten på entreprenad. Rättspraxisen om de här kraven kommer också att utredas mer ingående nedan.

Nationellt föreskrivs om godkännandet av producentorganisationer i lagen om en marknadsordning för jordbruksprodukter (999/2012), nedan *marknadsordningslagen*. Den möjliggör godkännanden till den del som det krävs i EU-lagstiftningen, dvs. godkännande av producentorganisationer inom sektorn för frukt och grönsaker och mjölksektorn. Om godkännande av dem föreskrivs i 3 a kap. i marknadsordningslagen. Det finns ingen nationell lagstiftning om godkännande av producentorganisationer inom andra produktsektorer och därmed är det för närvarande inte heller möjligt att godkänna dem. Landsbygdsverket beslutar om godkännande av producentorganisationer enligt marknadsordningslagen.

Statsrådets förordning om producentorganisationer (802/2014) har utfärdats med stöd av marknadsordningslagen. Den innehåller närmare bestämmelser om antalet medlemmar och värdet på den saluförda produktionen samt om medlemmarnas rösträtt, som är villkor för godkännande av producentorganisationer inom sektorn för frukt och grönsaker och mjölksektorn.

Konkurrensrättslig bedömning av producentorganisationernas arrangemang

Man måste skilja mellan en konkurrensrättslig bedömning av åtgärder som producentorganisationerna vidtagit, såsom avtal, beslut och förfaranden, nedan *arrangemang*, och godkännandet av producentorganisationer. Vid bedömningen av villkoren för ett godkännande är det fråga om de allmänna kriterierna, såsom minsta antalet medlemmar, medan det vid bedömningen av arrangemangen närmast är fråga om en bedömning av den konkreta verksamheten. Därför bedöms arrangemangens konkurrensrättsliga godtagbarhet i princip inte i samband med godkännandet, utan vid behov senare av konkurrensmyndigheterna utgående från konkurrensrätten.

Påverkan på handeln

Vilka konkurrensbestämmelser som tillämpas är beroende av om ett arrangemang har en betydlig påverkan på handeln, dvs. om det i sig självt kan påverka handeln mellan medlemsstater. Begreppet preciseras i ett tillkännagivande från kommissionen om riktlinjer om begreppet påverkan på handeln i artiklarna 81 och 82 i fördraget (EUT 2004, C 101 s. 81). Av detta framgår att en bedömning av om påverkan på handeln uppfylls görs från fall till fall.

RP 142/2015 rd

Enligt EU-domstolens fasta rättspraxis uppstår påverkan på handeln, om det finns tillräcklig anledning att anta att arrangemanget kan påverka handeln mellan medlemsstaterna direkt eller indirekt, faktiskt eller potentiellt. Vid bedömningen är det inte nödvändigt att räkna de verkliga volymerna av den handel mellan medlemsstaterna som hör till arrangemanget, utan bedömningen är baserad på flera faktorer som inte nödvändigtvis är av avgörande betydelse var för sig. Betydelsefulla faktorer är arrangemangets karaktär och karaktären på de produkter som omfattas av arrangemanget samt de berörda företagens ställning och betydelse.

Enligt ett tillkännagivande från kommissionen om riktlinjer om begreppet påverkan på handeln i artiklarna 81 och 82 i fördraget (EUT C 101, s. 81) har ett avtal i regel inte påverkan på handeln om parternas sammanlagda marknadsandel på den relevanta marknaden som hör till sektorn för avtalet är högst 5 % av EU-marknaden. Påverkan på handeln förekommer i regel inte heller när det gäller horisontella avtal, om företagets totala årliga omsättning inom unionen på den produktmarknad som hör till avtalet inte överstiger 40 miljoner euro. Ärendet har behandlats i EU-domstolens mål 107/82 Allgemeine Elektrizitäts-Gesellschaft AEG - Telefunken AG mot kommissionen. Också i följande mål som gäller producentorganisationer bedömdes om villkoren för påverkan på handeln uppfylldes: DLG (C-250/92), Meldoc (IV/31.204, EGT L 348/1986), Oude Luttikhuis (C-399/93) och FNCBV (T-217/03 och T-245/03).

Det ska noteras att påverkan på handeln också kan uppstå i situationer där samarbetet är begränsat till en enda medlemsstats territorium. Så kan vara fallet om ett arrangemang t.ex. hindrar tillträde till en regional marknad och försäljningsvolymen är betydande i relation till den totala försäljningsvolymen för produkterna i landet i fråga. Enligt sistnämnda riktlinjerna är volymen på den nationella marknaden som utestängs i allmänhet den bästa indikatorn på att ett avtal kan påverka handeln mellan medlemsstater.

Påverkan på handeln har behandlats i utredningen ”Tutkimus kilpailusääntöjen soveltumisesta eräisiin maataloustuottajain yhteistyömuotoihin” ANM rapporter 29/2011, nedan *konkurrensutredningen*, som arbets- och näringsministeriet beställt. Enligt den uppfyller formerna för lokalt producentsamarbete oftast inte handelskriteriet, om deras andel av hela landets marknad är obetydlig. Också i de här fallen har samarbete mellan producenter påverkan på handeln, om samarbetet t.ex. är inriktat på prissättning för export.

Om ett arrangemang har påverkan på handeln tillämpas EU:s konkurrenslagstiftning på det. Om ett arrangemang inte har påverkan på handeln tillämpas den nationella lagstiftningen. Härnäst behandlas innehållet i lagstiftningarna närmare.

Allmänna konkurrensbestämmelser i artikel 101 i EUF-fördraget

Utgångspunkten för EU:s konkurrenslagstiftning är ett förbud mot avtal som hindrar, begränsar och snedvrider konkurrensen. Om detta föreskrivs närmare i artikel 101 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, nedan *EUF-fördraget*. I artikel 101.1 föreskrivs att: ”Följande är oförenligt med den inre marknaden och förbudet: alla avtal mellan företag, beslut av företagssammanslutningar och samordnade förfaranden som kan påverka handeln mellan medlemsstater och som har till syfte eller resultat att hindra, begränsa eller snedvrیدا konkurrensen inom den inre marknaden, särskilt sådana som innebär att a) inköps- eller försäljningspriser eller andra affärsvillkor direkt eller indirekt fastställs, b) produktion, marknader, teknisk utveckling eller investeringar begränsas eller kontrolleras, c) marknader eller inköpskällor delas upp, d) olika villkor tillämpas för likvärdiga transaktioner med vissa handelspartner, varigenom dessa får en konkurrensnackdel, e) det ställs som villkor för att ingå avtal att den andra parten åtar sig ytterligare förpliktelser, som varken till sin natur eller enligt handelsbruk har

något samband med föremålet för avtalet.” Enligt artikel 101.2 är avtal eller beslut som är förbjudna enligt denna artikel ogiltiga.

Också i riktlinjerna behandlas tillämpningen av artikel 101 i EUF-fördraget på producentorganisationer. Enligt punkt 13 i riktlinjerna är artikel 101 i EUF-fördraget i princip tillämplig på all ekonomisk verksamhet som producenter och producentorganisationer bedriver. En producentorganisation är en sammanslutning av enskilda producenter, som enligt EU:s konkurrenslagstiftning uppfyller villkoren för en företagsammanslutning, och som ett självständigt företag om det utövar ekonomisk verksamhet. Både producentorganisationen och dess medlemmar omfattas därför av konkurrensreglerna. Konkurrensreglerna gäller därför inte bara avtal mellan enskilda producenter (t.ex. en producentorganisationens stadgar), utan också beslut som fattas eller avtal som ingås av producentorganisationen.

I sin bedömning av om artikel 101.1 i EUF-fördraget är tillämplig på andelslag har EU-domstolen slagit fast att det förhållandet att en verksamhet organiseras som andelslag inte i sig utgör ett konkurrensbegränsande beteende. Detta betyder dock inte att andelslagen som sådana faller utanför förbudet i artikel 101.1 i EUF-fördraget, eftersom de ändå kan påverka sina medlemmars handelsbeteende så att det begränsar eller snedvrider konkurrensen på den marknad där dessa företag är verksamma. Frågan har i synnerhet behandlats i målet Oude Luttikhuis (C-399/93).

Effektivitetskriteriet i artikel 101.3 i EUF-fördraget

Ett arrangemang kan vara tillåtet även om det inte uppfyller kraven i artikel 101.1 i EUF-fördraget som utretts ovan. I artikel 101.3 i EUF-fördraget föreskrivs om det s.k. effektivitetskriteriet som kan uppfyllas om konsekvenserna av arrangemanget i sin helhet främjar konkurrensen mer än begränsar den. I artikel 101.3 föreskrivs följande: ”Bestämmelserna i punkt 1 får dock förklaras icke tillämpliga på avtal eller grupper av avtal mellan företag, beslut eller grupper av beslut av företagsammanslutningar, samordnade förfaranden eller grupper av samordnade förfaranden, som bidrar till att förbättra produktionen eller distributionen av varor eller till att främja tekniskt eller ekonomiskt framåtskridande, samtidigt som konsumenterna tillförsäkras en skäligen andel av den vinst som därigenom uppnås och som inte a) ålägger de berörda företagen begränsningar som inte är nödvändiga för att uppnå dessa mål, b) ger dessa företag möjlighet att sätta konkurrensen ur spel för en väsentlig del av varorna i fråga.”

Hur effektivitetskriteriet ska tillämpas på producentorganisationerna har utretts mer ingående i konkurrensutredningen. Enligt den ska jordbruket behandlas på samma sätt som andra sektorer i näringslivet då effektivitetskriteriet tillämpas. Om de effektivitetsfördelar som man uppnår genom samarbete är större än de eventuella olägenheterna för konkurrensen, anses samarbetet enligt konkurrensutredningen inte skada konkurrensen.

Förutsättningarna för att bestämmelsen i artikel 101.3 i EUF-fördraget ska kunna tillämpas behandlas också i riktlinjerna. I punkt 15 i riktlinjerna finns ett exempel om att leverantörer som representerar ca 60 % av marknaden för levande nötkreatur har ingått ett avtal sinsemellan som fastställer ett lägsta försäljningspris för levande nötkreatur som ska säljas till slakterier. Enligt riktlinjerna är syftet att begränsa konkurrensen genom ett enhetspris. Det innebär en överträdelse av det förbud som anges i artikel 101.1 i EUF-fördraget. Avtalet medför inga fördelar för konsumenterna och sätter konkurrensen ur spel på en väsentlig del av marknaden för levande boskap. Det kan enligt riktlinjerna därför inte motiveras på grundval av artikel 101.3 i EUF-fördraget. Det utgör följaktligen en överträdelse av artikel 101 och är förbjudet och ogiltigt.

I punkt 19 i riktlinjerna finns ett exempel på en godtagbar verksamhet som producentorganisationer kan bedriva med avseende på bestämmelserna i artikel 101.1 och 101.3 i EUF-fördraget. I exemplet bildar flera små malkornsproducenter en producentorganisation i syfte att tillsammans genom ett gemensamt leveransavtal sälja sina produkter till ett lokalt bränneri. Producenterna gjorde detta framför allt därför att de inte separat kan leverera de volymer som bränneriet behöver och därför att bränneriet inte vill förhandla med flera olika små leverantörer. Producentorganisationen sköter hela marknadsföringen av malkornsutbudet och står för leveranslogistiken inklusive transporter. Producentorganisationen står för 8 % av marknaden för leverans av malkorn till brännerier i regionen.

Enligt exemplet hör producenternas metoder att bedriva gemensam försäljning till tillämpningsområdet för artikel 101.1 i EUF-fördraget eftersom det sätter priskonkurrensen ur spel mellan självständiga producenter. Systemet förefaller dock skapa stora fördelar som sedan kommer konsumenterna till godo. För det första garanterar systemet att det finns ytterligare en leverantör på marknaden som kan tillhandahålla de kvantiteter som köparen efterfrågar, vilket ökar konkurrensen till förmån för den köparen. Det kan också minska leveranskostnaderna genom ett bättre integrerat logistiksystem och lägre transaktionskostnader jämfört med att köparen gör sina inköp direkt från samtliga enskilda producenter. Det är osannolikt att konkurrensen begränsas eftersom producentorganisationen står för en så liten marknadsandel. Därför är det sannolikt att avtalet i fråga är berättigat enligt artikel 101.3 i EUF-fördraget.

Gruppundantagsförordningen om specialiseringsavtal

När det gäller undantagsbestämmelsen i artikel 101.3 i EUF-fördraget bör man också notera kommissionens förordning (EU) nr 1218/2010 om tillämpningen av artikel 101.3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på vissa grupper av specialiseringsavtal, nedan *gruppundantagsförordningen om specialiseringsavtal*. I den föreskrivs på en allmän nivå om arrangemang som kategoriskt kan anses överensstämma med konkurrensrätten.

Det påpekas i gruppundantagsförordningen om specialiseringsavtal att enligt artikel 101.3 i EUF-fördraget tillämpas artikel 101.1 i EUF-fördraget inte på specialiseringsavtal förutsatt att vissa villkor är uppfyllda. För det första får avtalsparternas sammanlagda marknadsandelar inte överstiga 20 % av den relevanta marknaden. För det andra får specialiseringsavtal inte innehålla allvarliga konkurrensbegränsningar, såsom fastställande av priser, begränsning av produktionen och uppdelning av marknader och kunder.

Det finns emellertid undantag. Undantaget i gruppundantagsförordningen om specialiseringsavtal kan gälla fastställande av priser som tas ut av direktkunder vid gemensam distribution av de produkter som produceras genom ett specialiseringsavtal, fastställande av kapacitet och produktionsvolym i samband med avtal om gemensam produktion och fastställande av försäljningsmål i samband med gemensam distribution av de produkter som produceras genom ett specialiseringsavtal.

I riktlinjerna har man bedömt hur gruppundantagsförordningen om specialiseringsavtal får tillämpas på jordbrukssektorn. Enligt dem kan specialiseringsavtal bl.a. omfatta arrangemang mellan företag där de kommer överens om att gemensamt producera vissa produkter eller att lägga ut produktionen av en eller flera produkter till varandra (varvid ett företag blir ensam producent av en av dessa produkter). Inom jordbrukssektorn kan ett specialiseringsavtal avse gemensam produktion av jordbruksprodukter och all förädling eller omvandling av jordbruksprodukter till andra produkter, såsom slakt och styckning av kött eller malning av spannmål.

I punkt 26 i riktlinjerna ges följande exempel på möjlig tillämpning av gruppundantagsförordningen för specialiseringsavtal inom jordbrukssektorn: Flera producenter av jordbruksgrödor

kommer överens om att gemensamt producera foder framställt av raps. Tidigare sålde de endast utsädet till företag som bearbetar utsäde. De ingår ett avtal om gemensam produktion som omfattar hela deras rapsproduktion. Vidare utför de gemensam distribution och fastställer gemensamt det pris till vilket de säljer hela sin produktion av foder framställt av raps till nötboskapsproducenter. Inom ett år har producenterna av jordbruksgrödor uppnått en marknadsandel på 9,3 % på marknaden för foder som framställts av raps.

Enligt riktlinjerna betraktas i denna situation avtal om gemensam produktion som en av de typer av specialiseringsavtal som omfattas av gruppundantaget för specialiseringsavtal. Den smalaste möjliga marknaden förefaller vara marknaden för foder som framställts av raps (den kan vara större och omfatta foder från andra källor). Parternas sammanlagda marknadsandel på marknaden för foder som framställts av raps överskrider inte 20 %, som är den maximigräns som föreskrivs i gruppundantagsförordningen om specialiseringsavtal. Trots att avtalet omfattar fastställande av priser är överenskommelser om priser för direktkunder i samband med gemensam distribution godtagbart enligt gruppundantagsförordningen om specialiseringsavtal. Det faktum att avtalet omfattar en exklusiv leveransskyldighet från tre jordbruksgrödeproducenters sida omfattas också av gruppundantaget. Det avtal om gemensam produktion det är fråga om här skulle således omfattas av gruppundantagsförordningen om specialiseringsavtal och skulle inte strida mot artikel 101 i EUF-fördraget.

Konkurrensbestämmelserna i marknadsordningsförordningen och i konkurrensförordningen för jordbruket

I artikel 42 första stycket i EUF-fördraget föreskrivs om den konkurrensrättsliga bedömningen av arrangemang inom jordbrukssektorn och enligt den ska bestämmelserna i kapitlet om konkurrensregler tillämpas på produktion av och handel med jordbruksprodukter endast i den mån Europaparlamentet och rådet, med hänsyn till målsättningen i artikel 39, beslutar detta inom ramen för bestämmelserna i artikel 43.2 och enligt det förfarande som anges där. Detta har gjorts å ena sidan genom rådets förordning (EG) nr 1184/2006 om tillämpning av vissa konkurrensregler på produktion av och handel med jordbruksvaror, nedan konkurrensförordningen för jordbruket och å andra sidan i marknadsordningsförordningen.

Konkurrensförordningen för jordbruket gäller tillämpning av artiklarna 101—106 samt artikel 108.1 och 108.3 i EUF-fördraget på produktion av eller handel med de produkter som listas i bilaga I till EUF-fördraget, exklusive fiskeri- och vattenbrukssektorns produkter. Till dess tillämpningsområde hör inte heller de produkter som omfattas av marknadsordningsförordningen. Eftersom marknadsordningsförordningen tillämpas på nästan alla jordbruksprodukter, är tillämpningsområdet för konkurrensförordningen för jordbruket mycket begränsat. På grund av de här produkternas begränsade betydelse fokuserar granskningen härnäst på bestämmelserna i marknadsordningsförordningen.

Marknadsordningsförordningen har utfärdats bl.a. med stöd av ovannämnda artikel 43.2 i EUF-fördraget. I artikel 206 i marknadsordningsförordningen föreskrivs om tillämpningen av konkurrensreglerna för jordbruket: Om inte annat föreskrivs i denna förordning och i enlighet med artikel 42 i EUF-fördraget, ska artiklarna 101—106 i EUF-fördraget samt bestämmelser för tillämpningen av dessa, om inte annat följer av artiklarna 207—210 i marknadsordningsförordningen, tillämpas på alla sådana avtal, beslut och förfaranden som avses i artiklarna 101.1 och 102 i EUF-fördraget och som rör produktion av eller handel med jordbruksprodukter.

Artiklarna 207—210 i marknadsordningsförordningen är därmed primära i förhållande till de allmänna konkurrensregler som finns i artiklarna 101 och 102 i EUF-fördraget. Med beaktande av den proposition som är under behandling är artikel 209 den viktigaste av dem.

Konkurrensundantaget i artikel 209 i marknadsordningsförordningen

Enligt artikel 209.1 första stycket i marknadsordningsförordningen ska artikel 101.1 i EUF-fördraget inte tillämpas på de avtal, beslut och förfaranden som avses i artikel 206 i marknadsordningsförordningen och som är nödvändiga för att de mål som fastställs i artikel 39 i EUF-fördraget ska kunna uppnås. I artikel 39 föreskrivs om den gemensamma jordbrukspolitikens mål. Enligt den ska den gemensamma jordbrukspolitiken ha som mål att a) höja produktiviteten inom jordbruket genom att främja tekniska framsteg och genom att trygga en rationell utveckling av jordbruksproduktionen och ett optimalt utnyttjande av produktionsfaktorerna, särskilt arbetskraften, b) på så sätt tillförsäkra jordbruksbefolkningen en skälig levnadsstandard, särskilt genom en höjning av den individuella inkomsten för dem som arbetar i jordbruket, c) stabilisera marknaderna, d) trygga försörjningen och e) tillförsäkra konsumenterna tillgång till varor till skäliga priser.

EU-domstolen har slagit fast att även om ett avtal kan anses vara nödvändigt för att uppnå ett eller flera av dessa mål, men det inte är nödvändigt för att uppnå ett annat mål (eller om det rentav äventyrar uppnåendet av ett annat mål) kan det inte omfattas av detta undantag. Frågan har behandlats i målen Frubo (71/74), Florimex (T-70/92 och T-71/92), Oude Luttikhuis (C-399/93) och FNCBV (T-217/03 och T-245/03). Det kan i praktiken vara mycket svårt att visa att arrangemanget är nödvändigt med avseende på alla de jordbrukspolitiska mål som listas ovan. I målet Frubo konstaterades bl.a. att fastän arrangemanget stabiliserade marknaden, tryggade försörjningen och tillförsäkrade konsumenterna tillgång till varor till skäliga priser, så ansågs det inte höja produktiviteten inom jordbruket och inte heller tillförsäkra jordbruksbefolkningen en skälig levnadsstandard.

I artikel 209.1 andra stycket i marknadsordningsförordningen föreskrivs om ett undantag enligt vilket artikel 101.1 i EUF-fördraget inte ska tillämpas på avtal, beslut och samordnade förfaranden som antas av jordbrukare, sammanslutningar av jordbrukare, eller sammanslutningar av sådana sammanslutningar, eller producentorganisationer som är erkända enligt artikel 152 i marknadsordningsförordningen eller sammanslutningar av producentorganisationer som är erkända enligt artikel 156, vilka avser produktion eller försäljning av jordbruksprodukter eller utnyttjande av gemensamma anläggningar för lagring, behandling eller bearbetning av jordbruksprodukter, såvida inte förverkligandet av de mål som anges i artikel 39 i EUF-fördraget äventyras.

I fråga om detta undantag ska det noteras att det endast kan tillämpas på inbördes avtal mellan lantbruksproducenter eller på avtal mellan producenter och deras sammanslutningar. Utanför undantaget står t.ex. avtal mellan producenter och förädlare. Artikel 209 i marknadsordningsförordningen hänvisar till det konkurrensrättsliga begreppet enligt artikel 101 i EUF-fördraget, dvs. kort sagt till avtal mellan företag om handelsbegränsande åtgärder. Att producenter eller producentsammanslutningar ingår avtal till exempel om att sälja produkter till en förädlare, finns det inga hinder för att tillämpa undantaget enligt artikel 209 trots att avtalshelheten skulle innehålla handelsbegränsande åtgärder mellan producenterna eller producentsammanslutningarna. Undantaget kan inte tillämpas om en extern aktör, till exempel just förädlaren av produkterna, i ett sådant avtal blir en part av de handelsbegränsande åtgärderna.

Som exempel kan nämnas att undantaget inte var tillämpligt i målet Bloemenveilingen Aalsmeer (C-265/97) eftersom det var fråga om partihandlare som förband sig att följa producenternas regler. Inte heller avtal mellan andra än producentsammanslutningar och producenter omfattas av undantaget. Exempelvis ansågs undantaget inte tillämpligt i kommissionens beslut Meldoc (86/596/EEG, EGT L 348/1986) eftersom ett av de företag som deltog i arrangemanget inte var ett aktiebolag som ägdes av producenter. I kommissionens beslut Milchförderungsfonds (85/76/EEG, EGT L 035/1985) tillämpades undantaget inte heller på samman-

slutningar mellan sammanslutningar. Också i målet DLG (C-250/92) ansågs att jordbruksundantaget inte kan tillämpas. Orsaken var att produkterna inte var jordbruksprodukter och därmed inte hörde till tillämpningsområdet för jordbruksundantaget.

Det finns inga uppgifter om en rättspraxis, där det allmänna konkurrensundantaget som gäller jordbruk anses ha varit tillämpligt. I målen har således vanligen behandlats faktorer som har utgjort hinder för att undantaget ska kunna tillämpas. Om undantaget enligt artikel 209 i marknadsordningsförordningen inte är tillämpligt, utgör detta emellertid inget hinder för att verksamheten ska bedömas utifrån den allmänna konkurrensrätten. Undantaget ansågs inte tillämpligt t.ex. i besluten Milchförderungsfonds och Meldoc, men fallen bedömdes ändå med stöd av allmänna konkurrensbestämmelser. I de här fallen behandlades också om arrangemangen följde målen för jordbrukspolitiken. Också i målet DLG bedömdes fallet utifrån allmänna konkurrensbestämmelser och det ansågs att arrangemanget skulle godkännas på basis av de allmänna konkurrensrättsliga reglerna.

Artikel 209 i marknadsordningsförordningen är ett s.k. allmänt undantag när det gäller att tillämpa artikel 101. Förutom förutsättningarna ovan är villkoret för ett allmänt undantag att det inte är frågan om avtal som innehåller skyldigheter att tillämpa samma priser eller som är konkurrensbegränsande.

Förutsättningarna för att artikel 209.1 kan bli tillämplig utreds mer ingående i konkurrensutredningen. I den har man gått in för ett antagande enligt vilket det enligt konkurrensreglerna är möjligt att förhålla sig mer tolerant till en producentorganisation som har bildats med stöd av EU:s regelverk och fungerar med stöd av det än till verksamhet som inte regleras av EU. Enligt konkurrensutredningen anser kommissionen sannolikt att en organisation är nödvändig och godtagbar när det är fråga om en sektor som anges i förordningen och för vars del arrangemanget redan en gång har ansetts vara behövligt med stöd av marknadsordningsförordningen. I den föreslagna lagen är det uttryckligen fråga om sådana producentorganisationer.

Bevisbördan om huruvida villkoren för undantaget uppfylls hör till den part som åberopar det angivna undantaget. Producentorganisationen måste därmed vid behov kunna visa att arrangemanget motsvarar bestämmelsen i fråga. Enligt rättspraxisen (Frico Domo C-319/93 och Dijkstra C-224/94) ligger emellertid bevisbördan hos EU-kommissionen när det gäller hindrande av konkurrensen eller äventyrande av jordbrukspolitikens mål, medan den till övriga delar ligger hos den som åberopar undantaget, dvs. producentorganisationen.

De avtal, beslut och samordnade förfaranden som uppfyller villkoren i artikel 209.1 i marknadsordningsförordningen ska inte vara förbjudna och inte heller ska föregående beslut om detta krävas.

Konkurrensundantag som gäller avtalsförhandlingar om nöt- och kalvkött och jordbruksgrödor

I marknadsordningsförordningen föreskrivs också om vissa avtalsförhandlingars godtagbarhet. I samband med reformen av EU:s gemensamma jordbrukspolitik 2013 fogades särskilda bestämmelser om avtalsförhandlingar som gäller producentorganisationer inom nöt- och kalvköttssektorn och för vissa jordbruksgrödor till EU-lagstiftningen. Bestämmelserna finns i artiklarna 170 och 171 i marknadsordningsförordningen. Det har varit möjligt att tillämpa dem sedan ingången av 2014. Också artiklarna 170 och 171 utgör ett undantag från den allmänna konkurrensrätten. Enligt artikel 206 i marknadsordningsförordningen ska artiklarna 101—106 i EUF-fördraget tillämpas, om inte annat föreskrivs i marknadsordningsförordningen. Annat föreskrivs i artiklarna 170 och 171, varför de tillämpas i första hand. En förutsättning för att de ska kunna tillämpas är att den producentorganisation som för avtalsförhandlingar är erkänd enligt artikel 152 i marknadsordningsförordningen.

I artikel 170 i marknadsordningsförordningen föreskrivs om tillåtna verksamheter för producentorganisationer inom nötkött- och kalvköttssektorn. Enligt den får en erkänd producentorganisation inom nötkött- och kalvköttssektorn som arbetar för att nå ett eller flera av målen att koncentrera utbudet, släppa ut de produkter som har framställts av medlemmarna på marknaden och optimera produktionskostnaderna för sina medlemmars räkning, för en del eller hela av medlemmarnas samlade produktion, förhandla om avtal om leverans av de nötkött- och kalvköttsprodukter som närmare anges i artikeln. Artikel 170 gäller levande boskap av arten *Bos taurus* för slakt som omfattas av KN-nummer ex 0102 29 21, ex 0102 29 41, ex 0102 29 51, ex 0102 29 61 eller ex 0102 29 91.

Enligt artikel 170, som gäller nötkött- och kalvköttssektorn, uppfyller en producentorganisation de nämnda målen om arbetet med att nå dessa mål leder till integrering av verksamheten och en sådan integrering sannolikt kommer att ge upphov till betydande effektivisering, så att producentorganisationens verksamhet totalt bidrar till uppnåendet av målen i artikel 39 i EUF-fördraget. Detta kan uppnås under förutsättning att producentorganisationen bedriver minst en av de följande verksamheterna och att dessa verksamheter är betydande med tanke på den kvantitet nötkött- och kalvkött som berörs, produktionskostnaderna och utsläppandet av produkten på marknaden. Möjliga verksamheter är gemensam distribution, inklusive gemensam försäljningsplattform eller gemensam transport, gemensam marknadsföring, gemensam organisation av kvalitetskontroll, gemensam användning av utrustning eller lagringsanläggningar, gemensam avfallshantering och gemensam anskaffning av produktionselement.

Enligt artikel 170 får den erkända producentorganisationen föra förhandlingar oavsett om äganderätten överförs från jordbrukarna till producentorganisationen eller ej och oavsett om det framförhandlade priset är detsamma för några eller alla medlemmars samlade produktion eller ej. Dessutom förutsätts att den produktionsmängd nötkött- och kalvkött som omfattas av producentorganisationens förhandlingar inte överstiger 15 % av medlemsstatens sammanlagda nationella produktion. Kvantiteten för den sammanlagda produktionen har fastställts för varje medlemsstat i dokumentet Meddelande om offentliggörandet av mängden producerat nötkött- och kalvkött enligt artikel 170.4 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1308/2013 (EUT C 256/14). Enligt dokumentet har kvantiteten för den sammanlagda nötköttsproduktionen i Finland för djur som är tolv månader och äldre varit 80,86 (1000 t) i slaktkroppskvivalenter.

En förutsättning för tillämpningen av artikel 170 är också att producentorganisationen för den kvantitet nötkött- och kalvkött som omfattas av förhandlingarna koncentrerar utbudet och släpper ut medlemmarnas produkter på marknaden. I artikeln föreskrivs vidare om begränsningar som gäller producenternas medlemskap i andra producentorganisationer eller andelslag. Producentorganisationen ska meddela medlemsstatens myndigheter om vilken mängd producerat nötkött- och kalvkött som omfattas av sådana förhandlingar och myndigheterna ska meddela uppgifterna vidare till EU-kommissionen.

Om erkännande av producentorganisationer för jordbruksgrödor föreskrivs i artikel 171 i marknadsordningsförordningen. Bestämmelserna i den motsvarar de bestämmelser i artikel 170 som tillämpas på producentorganisationer inom nötkött- och kalvköttssektorn och som utretts ovan. Till skillnad från nötkött- och kalvköttssektorn hör avfallshantering inte till de möjliga verksamheterna för sektorn för jordbruksgrödor. Gränsen på 15 % som nämnts tidigare har fastställts för varje medlemsstat i dokumentet Meddelande om offentliggörandet av mängden producerade jordbruksgrödor enligt artikel 171.4 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1308/2013 (EUT C 256/14). Enligt dokumentet har kvantiteten för den sammanlagda produktionen i Finland senast varit t.ex. för korn 1 122,8 (1 000 t).

RP 142/2015 rd

Artikel 171 kan tillämpas på följande produkter av jordbruksgrödor, vilka inte är avsedda för utsäde och vad gäller korn inte avsedda för mältning: vanligt vete som omfattas av KN-nummer ex 1001 99 00, korn som omfattas av KN-nummer ex 1003 90 00, majs som omfattas av KN-nummer ex 1005 90 00, råg som omfattas av KN-nummer ex 1002 90 00, durumvete som omfattas av KN-nummer ex 1001 19 00, havre som omfattas av KN-nummer ex 1004 90 00, rågvete som omfattas av KN-nummer ex 1008 60 00, rapsfrö som omfattas av KN-nummer ex 1205, solrosfrö som omfattas av KN-nummer ex 1206 00, sojaböner som omfattas av KN-nummer ex 1201 90 00, åkerböner som omfattas av KN-nummer ex 0708 och ex 0713, foderarter som omfattas av KN-nummer ex 0708 och ex 0713.

En viktig förutsättning för tillämpningen av artiklarna 170 och 171 är att arbetet med att nå målen leder till integrering av verksamheten och att en sådan integrering sannolikt kommer att ge upphov till betydande effektivisering. Fastän de möjliga målen är flera, är det skäl att notera att en producentorganisation i vilket fall som helst måste koncentrera sitt utbud och släppa ut sina medlemmars produkter på marknaden. I riktlinjerna finns många exempel på förfaranden som är godtagbara och förbjudna med stöd av de artiklar som nämns ovan.

När det gäller myndigheternas behörighet bör det till att börja med påpekas att Landsbygdsverket saknar befogenheter att bedöma om arrangemangen är godtagbara. I artikel 206 i marknadsordningsförordningen föreskrivs om behörigheten på följande sätt: För att säkerställa att den inre marknaden fungerar väl och att unionens konkurrensregler tillämpas enhetligt ska kommissionen och medlemsstaternas konkurrensmyndigheter tillämpa unionens konkurrensregler i nära samarbete.

Den nationella konkurrenslagstiftningen

De regler som nämns ovan är tillämpliga i situationer, när arrangemangen kan påverka handeln mellan medlemsstaterna, dvs. arrangemangen har påverkan på handeln. I den nationella lagstiftningen får man inte föreskriva om undantag från EU:s konkurrensregler eller ange tillämpningsområde för dem. Inte heller får man föreskriva om förutsättningar för tillämpningen av EU:s konkurrensregler. Om ett arrangemang inte i sig påverkar handeln mellan medlemsstater, tillämpas inte EU:s konkurrensbestämmelser. Ett sådant arrangemang kan dock höra till tillämpningsområdet för konkurrenslagen (948/2011) i Finland. I sådana fall tillämpas bestämmelserna i konkurrenslagen vid bedömningen.

Om förbjudna arrangemang föreskrivs i 5 § i konkurrenslagen. Enligt paragrafen är avtal mellan näringsidkare, beslut av sammanslutningar av näringsidkare samt samordnade förfaranden av näringsidkare förbjudna om de har till syfte att hindra, begränsa eller snedvrیدا konkurrensen på ett betydande sätt eller om det av dem följer att konkurrensen på ett betydligt sätt hindras, begränsas eller snedvrیدs. Förbjudna är särskilt sådana avtal, beslut och förfaranden som innebär att: 1) inköps- eller försäljningspriser eller andra affärsvillkor direkt eller indirekt fastställs, 2) produktion, marknader, teknisk utveckling eller investeringar begränsas eller kontrolleras, 3) marknader eller inköpskällor delas upp, 4) olika villkor tillämpas för likvärdiga transaktioner med vissa handelspartner, varigenom dessa får en konkurrensnackdel, eller 5) det ställs som villkor för att ingå ett avtal att den andra parten åtar sig ytterligare förpliktelser som varken till sin natur eller enligt handelsbruk har något samband med föremålet för avtalet. Förbudet i 5 § i konkurrenslagen är till sakinnehållet förenligt med artikel 101.1 i EUF-fördraget.

Om en producentorganisations arrangemang verkar vara förbjudet enligt den ovannämnda 5 §, bör man bedöma om det undantag gällande jordbruk i 2 § 2 mom. i konkurrenslagen får tillämpas på arrangemangen. Enligt 2 § 2 mom. i konkurrenslagen tillämpas 5 § inte på arrangemang som lantbruksproducenter, sammanslutningar av lantbruksproducenter, bransch-

RP 142/2015 rd

sammanslutningar och sammanslutningar som bildas av sådana sammanslutningar har vidtagit, och som gäller produktion eller försäljning av jordbruksprodukter eller utnyttjande av gemensamma anläggningar för lagring, behandling eller förädling av jordbruksprodukter, om arrangemanget uppfyller de innehållsmässiga förutsättningar som fastställts enligt artikel 42 i EUF-fördraget på basis av vilka konkurrensreglerna i artiklarna 101 och 102 i EUF-fördraget inte ska tillämpas. Till sin formulering liknar därmed 2 § 2 mom. i konkurrenslagen artikel 209 i marknadsordningsförordningen, som avser produktion eller försäljning av jordbruksprodukter eller utnyttjande av gemensamma anläggningar för lagring, behandling eller bearbetning av jordbruksprodukter.

Enligt förarbetet till 2 § 2 mom. i konkurrenslagen (RP 88/2010 rd) omfattar momentet, i linje med förordningen om tillämpning av EU:s konkurrensregler på jordbruket, endast sådana förfaranden som inte inbegriper någon skyldighet att iaktta fastställda priser. Man bör dessutom kontrollera att ett förfarande inte hindrar konkurrensen eller äventyrar uppnåendet av målen för den gemensamma jordbrukspolitiken. Enligt motiveringarna till momentet i fråga syftar det till ”att klarlägga att konkurrenslagens undantag från tillämpningsområdet, som gäller lantbrukets primärproduktion, motsvarar det undantag från tillämpningsområdet som gäller för lantbruket inom EU och att det tillämpas i överensstämmelse med EU:s tillämpningspraxis. Ett ytterligare syfte är att den nationella lagstiftningen också fortsättningsvis ska tillåta sådana arrangemang som är tillåtna enligt Europeiska unionens lagstiftning.”

Vad tillämpningen av konkurrenslagen beträffar förs det i konkurrensutredningen fram att EU-lagstiftningen, i detta fall alltså marknadsordningsförordningen, är primär i förhållande till den nationella lagstiftningen, i detta fall alltså konkurrenslagen. EU-domstolen har t.ex. i domen Berlin Butter (Mål 249/85) förbjudit en tysk domstol att tillämpa nationell lag på ett arrangemang genom vilket ett antal företag verkställde vissa beslut inom jordbrukssektorn som kommissionen hade meddelat. Med stöd av principen om gemenskapsrättens företräde ska de nationella domstolarna avhålla sig från att tillämpa varje nationell bestämmelse vars genomförande skulle kunna hindra genomförandet av ett gemenskapsbeslut. I målet Milk Marque (C-137/00) betonade domstolen de nationella myndigheternas skyldighet att i sin verksamhet beakta målen för den gemensamma jordbrukspolitiken.

Eftersom konkurrenslagen enligt motiveringarna bör tillåta de arrangemang som EU-rätten tillåter, kan man då man ska tolka konkurrenslagen dra nytta av tolkningen av EU:s konkurrensrätt.

Prissamarbete och inköpssamarbete

Såsom ovan konstaterats är enligt artikel 101 i EUF-fördraget i synnerhet arrangemang som innebär att inköps- eller försäljningspriser direkt eller indirekt fastställs förbjudna. Enligt artikel 209.1 tredje stycket i marknadsordningsförordningen tillämpas undantagsbestämmelserna inte på arrangemang som medför en skyldighet att ta ut samma priser. I princip är det alltså förbjudet att avtala om priser. Det har ansetts förbjudet att avtala om priser t.ex. i domarna FNCBV (T-217/03 och T-245/03) och Coop de France betail et viande (C-101/07 och C-110/07).

Prissamarbete har behandlats närmare i EU-kommissionens arbetsdokument om producent-samarbete och konkurrensrätt inom mjölksektorn (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), nedan *kommissionens konkurrensutredning om mjölksektorn*. I den utreds godtagbara arrangemang kring försäljningsavtal, i vilka man avtalar om priser.

Ett sätt att avtala om priser i försäljningsavtal är att använda sig av en förmedlare. På så sätt kvarstår producenterna som ägare till produkterna och var och en fastställer ett pris för förmedlaren och denne kan då sälja produkterna till det priset. Genom detta förfarande får man fram större produktvolymer för försäljning via en kanal.

Ett annat godtagbart sätt att avtala om priser i samband med försäljningsavtal grundar sig på kommissionens horisontella riktlinje (EGT C 3/2001). Det är tillåtet att avtala om priser om det är nödvändigt för samordningen av andra marknadsföringsåtgärder, om det tillför effektivitet, leder till integration av ekonomiska åtgärder, inte ställer begränsningar som inte är nödvändiga och om aktörernas ställning på marknaden är sådan att den inte hindrar konkurrens. Dessutom förutsätts att det är fråga om en situation där en stor försäljare inte vill hantera flera olika priser eller där producenterna börjar sälja en ny produkt.

Gruppundantagsförordningen om specialiseringsavtal kan också tillämpas på avtal om priser. En tillämpning av den förutsätter att aktörerna tillsammans avtalar om det produktutbud som omfattas av produktionsavtalet, dvs. produktionskapaciteten och produktionsvolymen samt om mängden direktförsäljning. Ett annat alternativ för att avtala om priser är att produktionsavtalet också omfattar gemensam distribution och att man kommer överens om gemensamma priser för detta ändamål och att detta är nödvändigt för att integrera produktionen och distributionen. I de här två fallen kommer utbudet eller priserna inte att värderas separat, utan med beaktande av samproduktionsavtalets helhetseffekter på marknaden. En förutsättning är därutöver att den sammanlagda produktionen inte överstiger gränsen på 20 % på en enda stora marknad. Bestämmelsen kan i enstaka fall tillämpas också i situationer då marknadsandelen är större än detta.

Utöver de här allmänna bestämmelserna om prissamarbetet mellan producentorganisationerna kan artiklarna 170 och 171 i marknadsordningsförordningen som gäller avtalsförhandlingar inom nöt- och kalvköttssektorn och sektorn för jordbruksgrödor bli tillämpliga på prissamarbetet. På samma sätt kan på prissamarbetet mellan producentorganisationerna inom mjölkproduktionen tillämpas artikel 149 i marknadsordningsförordningen. I de här produktsektorspecifika artiklarna om producentorganisationer ingår en bestämmelse om att en producentorganisation får föra förhandlingar oavsett om äganderätten överförs från jordbrukarna till producentorganisationen eller ej och oavsett om det framförhandlade priset är detsamma för några eller alla medlemmars samlade produktion eller ej. Dessutom ska de övriga villkoren som föreskrivs i de här artiklarna uppfyllas.

Fastställande av priser har behandlats i målet France/Commission (T-432/07). I det var det fråga om förpliktelser i EU-lagstiftningen för producentorganisationer inom sektorn för frukt och grönsaker om att sälja hela medlemmarnas produktion via producentorganisationerna och koncentrera utbudet. Enligt domen är det möjligt att koncentrera utbudet på det sätt som förutsätts av producentorganisationer endast om en betydande del av medlemmarnas produktion säljs genom förmedling av producentorganisationen. Enligt domen innebär försäljning av produktionen att producentorganisationen verkligen kontrollerar försäljningsvillkoren och i synnerhet försäljningspriserna.

Det bör påpekas att domen gäller en särskild bestämmelse för sektorn för frukt och grönsaker som förpliktade till försäljning av hela produktionen via producentorganisationen. Någon motsvarande förpliktelse för alla produktsektorer har inte meddelats. Däremot föreskrivs om koncentration av utbudet och utsläppande på marknaden för alla produktsektorer. Enligt artikel 152.1 c ii i marknadsordningsförordningen kan en producentorganisation ha som mål att främja koncentrationen av utbudet och utsläppandet av medlemmarnas produkter på marknaden, bl.a. genom direktsaluföring. Om en producentorganisation har detta som mål, torde domen kunna användas som hjälpmedel vid tolkningen av om försäljning till gemensamma

priser är godtagbart. Enligt den är det möjligt att främja en koncentration av utbudet endast om en betydande del av medlemmarnas produktion säljs genom förmedling av producentorganisationen och att försäljningen av produktionen innebär att producentorganisationen verkligen kontrollerar försäljningsvillkoren och i synnerhet försäljningspriserna.

I konkurrensutredningen har man ansett att 2 § 2 mom. i konkurrenslagen kan tillämpas i situationer då producenter säljer produkter till enhetliga priser till förädling eller till handeln via en producentorganisation. Fastställandet av priser har behandlats också i den juridiska litteraturen (Bellamy & Child: European community law of competition, Oxford 2008). Där har det konstaterats att förbudet mot avtal om priser inte bör tillämpas på arrangemang som innebär att producenterna får samma priser för de produkter som de säljer via en producentorganisation, för annars skulle det i praktiken vara omöjligt att tillämpa konkurrensundantaget som gäller jordbruk.

Inköpssamarbete mellan lantbruksproducenter kan anses vara fördelaktigt med avseende på de mål som är möjliga för producentorganisationer enligt marknadsordningsförordningen, såsom optimering av produktionskostnaderna. Inköpssamarbetet är i många fall effektivitetshöjande, men i vissa fall kan inköpssamarbetet omfatta förbjudna konkurrensbegränsningar, t.ex. när det gäller att anlita inköpskraft eller fördela upphandlingskällor. En beskrivning av inköpssamarbetets fördelar och konkurrensbegränsande arrangemang finns i kommissionens riktlinjer för tillämpning av artikel 101 i EUF-fördraget (2011/C11/01). Enligt konkurrensutredningen har inställningen i den juridiska litteraturen varit positiv till tanken att jordbruksundantaget från konkurrensreglerna skulle vara tillämpligt också på inköpssamarbete, om detta samarbete är ett fast och väsentligt inslag i produktionen av en egentlig jordbruksprodukt och i kvalitets-säkringen. När det gäller inköpssamarbete kan man ännu konstatera att möjligheten till inköpssamarbete uttryckligen accepteras i konkurrenslagen i Sverige (konkurrenslagen 2008:579 2 kap. 4 §).

Arrangemang som sätter konkurrensen ur spel

Enligt artikel 209.1 tredje stycket i marknadsordningsförordningen tillämpas inte undantagsbestämmelserna i artikel 209 på arrangemang som sätter konkurrensen ur spel. Inte heller är undantaget i artikel 101.3 i EUF-fördraget tillämpligt om arrangemanget avlägsnar konkurrensen för en betydande andel av produkterna i fråga. Det kan bli aktuellt att bedöma situationen utifrån förbudet mot arrangemang som sätter konkurrensen ur spel, t.ex. om en producentorganisation ställer villkor för medlemskap eller för produktionen eller försäljningen av produkterna. Sådana arrangemang kan sätta konkurrensen ur spel på det sätt som föreskrivs i artikel 209.1 tredje stycket eller strida mot artikel 101 i EUF-fördraget.

Härnäst behandlas åtgärder som är förbjudna för producentorganisationer enligt konkurrensrätten ännu mer ingående. Exempelen som rör domstolspraxisen är inofficiella översättningar och den officiella texten bör vid behov kontrolleras i den ursprungliga domen.

Villkor för medlemskap

Vid upprättandet av producentorganisationernas stadgar är det skäl att beakta den rättspraxis som begränsar möjligheterna att binda aktörer till särskilda arrangemang för en längre tid. Detta har behandlats närmare t.ex. i kommissionens konkurrensutredning om mjölksektorn. Utgångspunkten för den är att aktörerna måste beredas möjlighet att lämna arrangemanget och rätt att välja de aktörer som de säljer produkterna till. Också i produktionsavtal kan det ingå villkor som binder producenten till producentorganisationen. Sådana kan vara utträdesavgifter, förlorade kapitalinsatser, konkurrensförbud efter utträde eller förbud mot att återupptas som medlem i producentorganisationen.

I målet Oude Luttikhuis (C-399/93) har man behandlat godtagbarhet i fråga om villkoren för medlemskap, och det ansågs godtagbart i sig att det vid behov kan vara nödvändigt att införa restriktioner för medlemskap för att säkerställa kontinuiteten och omfattningen när det gäller organisationens verksamhet. Enligt domen finns det dock vissa restriktioner. I organisationens stadgar måste de restriktioner som åläggs medlemmarna i syfte att säkerställa lojaliteten begränsas till vad som är nödvändigt för att säkerställa en ändamålsenlig verksamhet för organisationen och i synnerhet för att säkerställa en tillräckligt omfattande ekonomisk grund och den stabilitet som följer av medlemskap. I domen behandlas särskilt utträdesavgifter, som i praktiken binder en producent till en producentorganisation under en lång tid. Enligt domen kan regler som binder aktörer till en organisation under alltför lång tid äventyra målen för den gemensamma jordbrukspolitik, såsom att öka den enskilda aktörens inkomster.

Även olika former av böter och avgifter kan i praktiken binda en aktör till en organisation. I domen DLG (C-250/92) har man behandlat om det är godtagbart att medlemmarna föreläggs böter enligt organisationernas stadgar. Enligt den bör restriktionerna begränsas till vad som är nödvändigt för att säkerställa en ändamålsenlig verksamhet för organisationen och bevara organisationens avtalsbefogenheter gentemot producenterna. I målet Florimex (C-265/97) har man behandlat om de avgifter som organisationerna tar ut är godtagbara.

Konkurrensen kan också hindras t.ex. av begränsningar i medlemmarnas rätt att säga upp sitt medlemskap genom att det uppställs en minimiperiod för medlemskap eller en uppsägningstid. I 12 d § 2 mom. i marknadsordningslagen föreskrivs om maximilängden på uppsägningstiden för producentmedlemmar i producentorganisationer inom sektorn för frukt och grönsaker. Enligt EU:s lagstiftning ska uppsägningstiden för sektorn fastställas nationellt och den kan vara högst sex månader. I 12 d § har man infört en uppsägningstid på sex månader nationellt.

För andra produktsektorer än frukt- och grönsakssektorn finns det inga EU-bestämmelser i fråga om uppsägningstiden för medlemmar i producentorganisationer och inte heller någon uttrycklig nationell befogenhet att utfärda bestämmelser. Det är oklart om man i den nationella lagstiftningen kan föreskriva om detta utan uttryckligt bemyndigande.

I fråga om de nationella krav som ställs på producentorganisationernas verksamhet är det skäl att beakta att avsikten med bestämmelsen som gäller jordbruk i 2 § 2 mom. i konkurrenslagen är att den ska motsvara EU:s konkurrenslagstiftning. På så sätt fastställs innehållet i den konkurrensrätt som ska tillämpas nationellt genom EU:s konkurrenslagstiftning och hur den tolkas. Det är alltså fråga om bedömning från fall till fall med stöd av konkurrensrätten och det är i sista hand den nationella konkurrensmyndigheten eller domstolen som fattar beslutet och som vid behov får tolkningshjälp av EU-instanserna i bedömningen. Att i den nationella lagstiftningen föreskriva om ärenden som faller inom konkurrenslagstiftningen kan leda till en reglering som strider mot EU-lagstiftningen, eftersom det inte finns några garantier för att en nationell precisering kommer att motsvara det innehåll i EU-lagstiftningen som i sista hand är baserat på tolkning. Därför har man ansett det motiverat att inte utfärda någon bindande reglering i ärendet. I tolkningsfrågor torde det dock vara möjligt att ta hjälp av den lagstiftning för frukt- och grönsakssektorn som nämns ovan.

Det är skäl att skilja mellan uppsägningstiden för medlemskap och minimiperioden för medlemskap, som det föreskrivs om i artikel 153.2 e i marknadsordningsförordningen. Enligt artikeln ska det i producentorganisationernas stadgar fastställas regler för antagande av nya medlemmar, särskilt en minimiperiod för medlemskap, som inte får vara mindre än ett år. Det är fråga om direkt tillämplig EU-lagstiftning och det finns därför inget behov av att meddela nationella bestämmelser separat. Godtagbar längd på ett medlemskap har behandlats i EU-domstolens dom DLG (C-250/92).

Också långvariga leveransavtal och de förpliktelser om ensamåterförsäljning som hör samman med dem kan binda en producent till en organisation för en längre tid, även om det formellt är möjligt att säga upp medlemskapet. Ett alltför långvarigt lojalitetskrav gentemot organisationen skulle i sig självt äventyra producentens möjligheter att använda alternativa försäljningskanaler, vilket skulle äventyra ett av målen för jordbrukspolitiken, nämligen en ökning av producenternas inkomstnivå (Luttikhuis C-399/93). Konkurrensverket i Sverige har i beslutet Arla Foods amba (Konkurrensverket: Beslut Dnr 791/2003) fastslagit att långvariga leveransavtal hindrar medlemmarna från att välja konkurrerande aktörer, vilket ansågs äventyra uppnåendet av målen i EU:s jordbrukspolitik.

Direktförsäljning

Också rätten för producentorganisationernas medlemmar att sälja sina produkter direkt utan producentorganisation kan ha kopplingar till eventuellt hindrande av konkurrensen. Begränsningen av direktförsäljningsrätten har utvärderats t.ex. i kommissionens beslut Bloemenveilingen Aalsmeer (88/491/EEG, EGT L 262/1988). Enligt det kan ett bindande arrangemang skapa en situation där enskilda medlemmar inte har några andra möjligheter än att sälja produkterna via en producentorganisation. Av de skäl som det närmare redogörs för i beslutet har detta inte ansetts vara förenligt med målen för den gemensamma jordbrukspolitiken.

I 12 e § i marknadsordningslagen föreskrivs om rätten för medlemmar i producentorganisationer inom sektorn för frukt och grönsaker att sälja sina produkter direkt. Det har varit en fråga som medlemsstaterna uttryckligen fått besluta om enligt EU-lagstiftningen. I Finland har man i lagstiftningen angett att en producentmedlem kan sälja högst 25 % av sina produkter direkt till konsumenterna. År 2015 har det föreslagits att bestämmelsen på EU-nivå ska ändras så att den inte längre ska innefatta nationell provningsrätt, utan gränsen ska fastställas i direkt tillämplig EU-lagstiftning. Som gräns har man föreslagit 20 %. Därmed kommer behovet av den nationella bestämmelsen att försvinna.

Direktförsäljning kan bli aktuellt också inom andra produktsektorer än frukt- och grönsakssektorn. Det finns inga EU-bestämmelser om producentorganisationers direktförsäljning inom andra produktsektorer och det finns inte heller någon särskild nationell befogenhet att utfärda bestämmelser. Det är oklart om man i den nationella lagstiftningen kan föreskriva om detta utan uttryckligt bemyndigande. Såsom tidigare konstaterats om villkoren för medlemskap, har man också när det gäller direktförsäljning ansett det motiverat att inte utfärda bindande bestämmelser. För att göra en konkurrensrättslig bedömning av bestämmelserna om direktförsäljning kan man använda bl.a. den lagstiftning som gäller frukt- och grönsakssektorn som underlag. I princip är det klart att motiveringarna till begränsningen av rätten till direktförsäljning ska vara grundade och att producentorganisationerna absolut inte får totalförbjuda direktförsäljningsrätten för sina medlemmar.

Andra än producentmedlemmar

I 12 d § 1 mom. i marknadsordningslagen föreskrivs om andra medlemmar i producentorganisationer inom sektorn för frukt och grönsaker, dvs. andra än de som odlar produkterna som hör till producentorganisationernas verksamhet. Bestämmelsen grundar sig på EU-lagstiftningen om sektorn för frukt och grönsaker och enligt den får även andra än producentmedlemmar antas som medlemmar. Det ansågs också möjligt med medlemskap för andra än producenter i EU-domstolens dom Stute Nahrungsmittelwerke (Case 77/88) som rör sektorn för frukt och grönsaker.

I EU-lagstiftningen finns inga bestämmelser om detta för andra produktsektorer och frågan lämnar rum för tolkning i detta avseende. Enligt artikel 153.2 c i marknadsordningsförord-

ningen ska det i producentorganisationernas stadgar fastställas regler som gör det möjligt för producentmedlemmarna att på ett demokratiskt sätt kontrollera organisationen och dess beslut. En tolkning av formuleringen ger anledning att förmoda att det i en producentorganisation kan finnas andra medlemmar än producentmedlemmar, så länge som producentmedlemmarna kontrollerar beslutsfattandet.

När man bedömer om det är godtagbart med andra medlemmar än producentmedlemmar är det skäl att notera att de konkurrensrättsliga undantagen för producentorganisationer inte nödvändigtvis är tillämpliga om andra än producenter deltar i arrangemangen. Exempelvis ansåg EU-kommissionen i sitt beslut *Bloemenveilingen Aalsmeer* (IV/31.379, EGT L 262/1988) att det konkurrensrättsliga undantaget inom jordbrukssektorn inte är tillämpligt på avtal mellan jordbruksproducenter och partihandlare. Samma sak konstaterades i domen *Meldoc* (IV/31.204 EGT L 348/1986), där det var fråga om arrangemang mellan en producentorganisation inom mjölksektorn och ett privat företag som inte var en producentorganisation. Även i domen *Milchförderungsfonds* (IV/28.930, EGT L 35/1985) fastslogs att undantaget inte omfattade arrangemang som inbegrep ett fackförbund (*German Farmers' Union*). I målet *French Beef* (Case COMP/C.38/279, EUT L 209/2003) ansågs undantaget inte tillämpligt på ett arrangemang som inbegrep ett slakteri. Trots att det i de här målen inte direkt är fråga om medlemmar i en producentorganisation, utan om arrangemang som en organisation gjort upp med utomstående aktörer, framgår det att konkurrensrättsliga problem kan uppstå om andra än producenter deltar i arrangemangen.

I 12 d § 3 mom. i marknadsordningslagen föreskrivs om medlemmarnas rösträtt i producentorganisationer inom sektorn för frukt och grönsaker. Enligt momentet ska delägarnas och medlemmarnas rösträtt anges på ett sådant sätt i stadgarna för producentorganisationer inom sektorn för frukt och grönsaker att producentmedlemmarnas möjligheter att påverka beslutsfattandet inom organisationen garanteras fullt ut. Även denna formulering ger anledning att förmoda att det i en producentorganisation kan finnas andra medlemmar än producentmedlemmar, så länge som producentmedlemmarna kontrollerar beslutsfattandet. Med stöd av momentet har en förordning av statsrådet (802/2014) utfärdats om saken. I den föreskrivs mer ingående om medlemsantal och rösträtt i producentorganisationer inom sektorn för frukt och grönsaker.

När det gäller övriga produktsektorer ska artikel 153.2 c i marknadsordningsförordningen tillämpas och tolkas. Enligt den ska det i producentorganisationernas stadgar fastställas regler som gör det möjligt för producentmedlemmarna att på ett demokratiskt sätt kontrollera organisationen och dess beslut.

Övriga förutsättningar för godkännande

Vissa av de nuvarande nationella bestämmelserna som gäller sektorn för frukt och grönsaker har inte att göra med konkurrensrätten, utan snarare med förutsättningarna för godkännande av producentorganisationerna. Det finns inte heller någon risk för en reglering som strider mot konkurrensrätten på det sätt som utretts ovan. I 12 c § 1 mom. i marknadsordningslagen föreskrivs det t.ex. om vad som förutsätts av producentorganisationer inom sektorn för frukt och grönsaker i fråga om personal, infrastruktur och utrustning som krävs för insamling, sortering, lagring, förpackning och marknadsföring av producentmedlemmarnas produktion samt för centraliserad ekonomisk förvaltning och bokföring och ett centraliserat faktureringsystem liksom även för tillhandahållande av tekniskt stöd och tekniska hjälpmedel för producentmedlemmarna. Momentet innehåller också ett bemyndigande om att närmare bestämmelser får utfärdas om omständigheterna i fråga.

Denna bestämmelse baserar sig på den mycket detaljerade EU-lagstiftningen om sektorn för frukt och grönsaker och på den praxis som tillämpas av EU-domstolen. Äläggandet om tekniskt stöd har t.ex. behandlats i målet France/Commission (T-432/07). I fråga om bestämmelserna som gäller sektorn för frukt och grönsaker och domen bör det noteras att producentorganisationerna inom frukt- och grönsakssektorn får betydande ekonomiskt stöd och förpliktelserna gäller också villkoren för beviljande av stöd. Behovet av att ålägga förpliktelser avviker därmed i någon mån från de övriga produktsektorerna, där det i producentorganisationens verksamhet inte är fråga om övervakning av användningen av medel.

Med avseende på de här kraven tillämpas de allmänna bestämmelserna i marknadsordningsförordningen som sådana på producentorganisationerna inom de övriga produktsektorerna, såsom artikel 153.2 f, enligt vilken det i producentorganisationernas stadgar ska fastställas regler om bokföring och budget som är nödvändiga för att organisationen ska fungera. Till denna del, men även rent allmänt, är det skäl att notera att eftersom ett aktiebolag eller andelslag enligt marknadsordningslagen kan godkännas som producentorganisationer, gäller kraven i lagstiftningen om aktiebolag och andelslag också producentorganisationerna. Detta har ansetts som tillräckliga bestämmelser med avseende på de regler om bokföring och budget som förutsätts i artikel 153.2.

Även producentorganisationerna inom andra produktsektorer kommer att omfattas av förpliktelsen i artikel 154 i marknadsordningsförordningen om att ge tillräckliga garantier i fråga om verksamhetens genomförande när det gäller varaktighet, effektivitet och tillhandahållande av personellt, materiellt och tekniskt stöd till sina medlemmar, samt i förekommande fall koncentration av utbud. Det är alltså fråga om anmälningsskyldighet, där det indirekt ställs ett krav om ”ändamålsenlighet” (asianmukaisuus i den finska versionen av förordningen, ordet saknas i den svenska versionen) när det gäller verksamhetens varaktighet, effektivitet, stöd till medlemmar och koncentration av utbud.

På anmälningsskyldigheten tillämpas en bestämmelse i 12 b § i marknadsordningslagen, enligt vilken en producentorganisation måste uppfylla de krav avseende förutsättningarna för godkännande som anges i EU:s marknadsordningslagstiftning. Anmälningsskyldigheten enligt artikel 154 är ett sådant krav och det är fråga om direkt tillämplig EU-rätt. Med stöd av 12 b § är det dock inte möjligt att utfärda närmare bestämmelser om vad som ska ingå i anmälningsskyldigheten. På anmälningsskyldigheten kan dessutom 81 § i marknadsordningslagen tillämpas. Den förpliktat en godkänd aktör, som en producentorganisation, att meddela om ändringar som hänför sig till förutsättningarna för godkännandet. Vidare kan man förutsätta att producentorganisationerna tillhandahåller uppgifter i enlighet med 63 § i marknadsordningslagen. Enligt den har jord- och skogsbruksministeriet, Landsbygdsverket och kontrollmyndigheterna rätt att få dokument och uppgifter som är nödvändiga för behandling av ärenden som avses i EU:s marknadsordningslagstiftning eller för utförande av kontroll eller rapportering som avses i EU:s marknadsordningslagstiftning.

I fråga om det indirekta kravet i artikel 154 om att producentorganisationer ska iaktta ”ändamålsenlighet” när det gäller verksamhetens varaktighet, effektivitet, stöd till medlemmar och koncentration av utbud, kan man konstatera att verksamhetens effektivitet regleras i 12 b § i marknadsordningslagen. I den förutsätts att producentorganisationerna har tillräckligt många medlemmar och tillräckligt mycket saluförda produkter för att de krav som har ställts om verksamhetens effektivitet ska kunna uppfyllas. Det finns inga närmare bestämmelser om koncentrationen av utbudet i EU-lagstiftningen eller i den nationella lagstiftningen och det har inte heller framkommit något behov av detta. Det är en fråga som hör till konkurrenslagstiftningen och om den kan bara konstateras vad som tidigare konstaterats t.ex. när det gäller lagstiftningen om uppsägningstid.

Om verksamhetens varaktighet i enlighet med artikel 154 i marknadsordningsförordningen föreskrivs i den EU-lagstiftning som gäller det verksamhetsprogram som hör samman med stödet till producentorganisationerna inom sektorn för frukt och grönsaker. Det samma gäller stöd till medlemmar. Kravet på tekniskt stöd till medlemmar har inom EU-lagstiftningen preciserats för frukt- och grönsakssektorn så att producentorganisationerna måste erbjuda sina producentmedlemmar tekniska hjälpmedel om producentorganisationen har godkänts med avseende på en sådan produkt, för vilken tillhandahållande av tekniska hjälpmedel behövs. För frukt- och grönsakssektorn är kravet därmed inte absolut, utan beroende av verksamhetens karaktär. När det gäller de övriga sektorerna finns det i den nationella lagstiftningen inga närmare bestämmelser eller befogenheter att utfärda bestämmelser som gäller det stöd till medlemmar som nämns i artikel 154.

På producentorganisationernas stadgar tillämpas artikel 153.2, som innehåller en lista över sådant som ska fastställas i producentorganisationernas stadgar. I den gällande nationella lagstiftningen finns ingen särskild reglering om producentorganisationernas stadgar och det har inte heller framkommit något behov av en sådan reglering. Det bör noteras att endast aktiebolag och andelslag kan godkännas som producentorganisationer enligt marknadsordningslagen. Deras verksamhet är mycket noggrant reglerad i den lagstiftning som gäller aktiebolag och andelslag.

Procedurer och kontroller som gäller motstridighet med förutsättningarna för godkännande av producentorganisationerna eller konkurrensbestämmelserna

På kontrollerna av förutsättningarna för godkännande av producentorganisationer ska på samma sätt som i dag tillämpas bestämmelserna i kap. 9 i marknadsordningslagen om kontroller av producentorganisationer. De bestämmelser i 11 kap. i marknadsordningslagen som gäller godkända producentorganisationer, såsom uppmaningar att avhjälpa brister och anmärkningar som ges till producentorganisationer, liksom återkallanden av godkännande, kommer att tillämpas också på producentorganisationerna inom de nya produktsektorerna.

Om konkurrensmyndigheten konstaterar att förhandlingsverksamheten som uppfyller villkoren i artiklarna 170 och 171 med tanke på påverkan på konkurrensen inte är förenlig med bestämmelserna i marknadsordningsförordningen, kan konkurrensmyndigheten fatta beslut om en skyddsåtgärd enligt artiklarna 170 och 171.5 i marknadsordningsförordningen som gäller att avbryta eller avsluta förhandlingsverksamheten. Att inte följa beslutet kan leda till konkurrensrättsliga sanktioner. På konkurrensbegränsningar som inte uppfyller villkoren i artiklarna 170 och 171 (till exempel hemliga priskarteller) tillämpas konkurrenslagens bestämmelser på samma sätt som i dag. Konkurrensbegränsningarna av denna typ hör alltså inte till (av den allmänna konkurrensövervakningen avvikande) övervakning av konkurrens som bygger på artiklarna 170 och 171.

Sammanfattning av tillämpningen av EU:s konkurrenslagstiftning och den nationella konkurrenslagstiftningen

Godkännandet av en producentorganisation baserar sig på bestämmelserna i marknadsordningsförordningen och den nationella lagstiftning som kompletterar den. Separat från godkännandet bedöms det huruvida de förfaranden som producentorganisationen vidtagit är godtagbara i ett konkurrensrättsligt perspektiv.

Vid den konkurrensrättsliga granskningen av förfarandena är utgångspunkten en bedömning av huruvida de undantag som gäller jordbrukssektorn lämpar sig i sammanhanget. I lagförslaget utgår man från att undantagen enligt EU-lagstiftningen och den nationella lagstiftningen till sitt innehåll är desamma, eftersom avsikten med undantagsbestämmelsen i 2 § 2 mom. i

konkurrenslagen är att den ska motsvara de undantag som föreskrivits i EU-lagstiftningen. Sålunda bestäms innehållet i undantagen i enlighet med EU-lagstiftningen.

I enskilda fall bedömer man i praktiken först undantagsbestämmelsernas tillämplighet. Inom de sektorer som omfattas av särskild reglering, dvs. nö- och kalvköttssektorn och sektorn för jordbruksgrödor, utgår granskningen från artiklarna 170 och 171 i marknadsordningsförordningen, vilka gäller producentorganisationernas avtalsförhandlingar. Artiklarnas tillämpningsområde är begränsat till vissa produkter som definieras närmare i artiklarna.

Om artiklarna 170 och 171 inte är tillämpliga, bedömer man huruvida undantaget gällande producentorganisationer i artikel 209 är tillämpligt. Enligt den artikeln kan förfaranden som gäller produktion eller försäljning av jordbruksprodukter eller utnyttjande av gemensamma anläggningar för lagring, behandling eller bearbetning av jordbruksprodukter i princip godkännas, såvida de inte äventyrar förverkligandet av målen för EU:s gemensamma jordbrukspolitik eller är förenade med en skyldighet att tillämpa samma priser eller hindrar konkurrensen. Det är skäl att beakta att undantaget endast gäller situationer där det är fråga om samarbetsarrangemang mellan lantbruksproducenter eller deras sammanslutningar. Till exempel ett avtal mellan ett producentandelslag och ett slakteri omfattas inte av undantaget.

Om undantaget i artikel 209 i marknadsordningsförordningen inte är tillämpligt, kan gruppundantagsförordningen som gäller specialiseringsavtal vara tillämplig i sammanhanget. Specialiseringsavtal är bl.a. arrangemang genom vilka företag kommer överens om att tillsammans producera vissa produkter eller ger varandra i uppdrag att som underleverans producera en eller flera produkter på ovan närmare förklarade villkor.

Om inte heller gruppundantagsförordningen om specialiseringsavtal är tillämplig, kan effektivitetskriteriet i artikel 101.3 i EUF-fördraget vara tillämpligt. Där är det fråga om ett arrangemang som effektiviserar produktionen eller distributionen av varor eller som främjar den tekniska eller ekonomiska utvecklingen. I sista hand ska artikel 101.1 i EUF-fördraget tillämpas.

Om arrangemanget inte skulle påverka handeln mellan medlemsstaterna, ska man vid bedömningen i stället för EU-lagstiftningen tillämpa bestämmelserna i konkurrenslagen. Bestämmelser om förbudna konkurrensbegränsningar mellan näringsutövare finns i 5 § i konkurrenslagen. Bestämmelser om undantag från förbudet i konkurrenslagens 5 § finns i lagens 6 §.

Undantaget gällande jordbruk i 2 § 2 mom. i konkurrenslagen motsvarar det arrangemang som avses i artikel 209 i marknadsordningsförordningen, vilket gäller produktion eller försäljning av jordbruksprodukter eller utnyttjande av gemensamma anläggningar för lagring, behandling eller bearbetning av jordbruksprodukter. Enligt förarbetena till det nämnda 2 § 2 mom. har avsikten med detta varit att klarlägga att konkurrenslagens undantag från tillämpningsområdet, som gäller lantbrukets primärproduktion, motsvarar det undantag från tillämpningsområdet som gäller för lantbruket inom EU och att det tillämpas i överensstämmelse med EU:s tillämpningspraxis. Ett ytterligare syfte var att den nationella lagstiftningen också fortsättningsvis ska tillåta sådana arrangemang som är tillåtna enligt Europeiska unionens lagstiftning. Sålunda har syftet med den nationella lagstiftningen varit att godkänna samma arrangemang som är möjliga med stöd av EU-lagstiftningen.

Det är skäl att observera att även om arrangemang som i princip är förbjudna med stöd av de allmänna konkurrensbestämmelserna kan vara tillåtna med stöd av undantag som gäller jordbruk, kan annan konkurrenslagstiftning tillämpas på dem, i synnerhet bestämmelserna om förbud mot missbruk av dominerande marknadsställning i artikel 102 i EUF-fördraget och 7 § i konkurrenslagen.

Praxis i Finland

Inom frukt- och grönsakssektorn verkar tre godkända producentorganisationer. När det gäller producentorganisationerna inom denna sektor är det skäl att beakta att det i praktiken kan vara så att det stöd till producentorganisationer som beviljas dem och är ett inslag i marknadsordningen är viktigare i samband med godkännandet än ett konkurrensrättsligt undantag. Stöd till producentorganisationer kan beviljas bara godkända producentorganisationer inom sektorn för frukt och grönsaker.

Motsvarande stödsystem finns inte inom vare sig mjölksektorn eller någon annan produktsektor. Inom mjölksektorn i Finland har det inte ansökts om godkännande av någon producentorganisation, även om det numera är möjligt enligt lagstiftningen.

Då Landsbygdsverket godkänner en producentorganisation tar verket i regel inte ställning till huruvida organisationens planerade arrangemang är godtagbara. Godtagbarheten kan inte heller bedömas på förhand av en myndighet. Inom ramen för normalt myndighets-samarbete kan Landsbygdsverket emellertid vid behov be om ett utlåtande hos Konkurrens- och konsumentverket.

I fråga om tolkningen av EU:s konkurrensrätt är EU-kommissionen och Konkurrens- och konsumentverket behöriga myndigheter. När det gäller arrangemang som inte når upp till påverkan på handeln är Konkurrens- och konsumentverket behörig myndighet.

2.2 Den internationella utvecklingen samt lagstiftningen i utlandet och i EU

I Sverige föreskrivs om det konkurrensrättsliga undantaget som gäller producentorganisationer i 2 kap. 4 § i konkurrenslagen (2008:579). Enligt den gäller förbudet mot vissa konkurrensbegränsningar inte för sådana avtal inom en primär lantbruksförening eller dess dotterföretag som avser samverkan mellan föreningens medlemmar om produktion, insamling, förädling, försäljning eller därmed sammanhängande verksamhet såsom användandet av gemensamma anläggningar, lagring, beredning, distribution eller marknadsföring. Utöver verksamhet med syfte att släppa ut produkterna på marknaden gäller undantaget även inköp av varor eller tjänster för ovannämnd verksamhet. En förutsättning för att undantaget ska tillämpas är att en medlems fria rörlighet på marknaden inte förhindras eller försvåras, i fråga om valet av avnämare eller leverantör, i fråga om möjligheten att lämna föreningen, eller i annat avseende av motsvarande betydelse. Tillämpningen av undantaget får inte heller ge till resultat att försäljningspriser direkt eller indirekt fastställs på varor när försäljningen sker direkt mellan medlemmen och tredje man.

I Tyskland baserar sig godkännandet av organisationer på en lag om jordbrukets marknadsstruktur från 2013 (Gesetz zur Weiterentwicklung der Marktstruktur im Agrarbereich (Agrarmarktstrukturgesetz - AgrarMSG)). I Tyskland föreskrivs om det konkurrensrättsliga undantaget för jordbruket i konkurrensbegränsningslagen (Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkung). Enligt 1 § i den lagen är överenskommelser som syftar eller leder till att förhindra, begränsa eller störa konkurrensen förbjudna. Enligt 28 § i lagen tillämpas inte förbudet i 1 § på arrangemang mellan sammanslutningar av lantbruksproducenter som gäller produktion eller försäljning av jordbruksprodukter eller användningen av lokaler för gemensam lagring, behandling eller förädling. En förutsättning är att priserna inte binds och att arrangemanget inte utesluter konkurrens. Enligt samma paragraf tillämpas förbudet i 1 § inte heller på vertikalt fastställande av återförsäljningspris, när det gäller sortering, märkning och förpackning av jordbruksprodukter.

I Frankrike baseras godkännandena av producentorganisationer på en landsbygdslag (Code rural). I Frankrike föreskrivs om det konkurrensrättsliga undantaget i artikel L420-4 i handelslagen (Code de commerce), som innehåller ett undantag från de allmänna bestämmelserna om konkurrensbegränsningar i artiklarna L420-1 och L420-2. Enligt artikel L420-4 är sådana arrangemang godtagbara som syftar till att i fråga om ett märke eller en modell ange produktionsvolym, kvalitet och andra företagsekonomiska faktorer, inklusive överlåtelsepris, för jordbruksprodukter eller produkter som framställs av jordbruksprodukter. De får dock inte begränsa konkurrensen mer än vad som är nödvändigt med avseende på målsättningarna. Enligt samma artikel kan undantag från förbudet mot konkurrensbegränsningar meddelas genom lag eller förordning om lagstiftaren kan motivera att syftet med undantaget är ekonomisk tillväxt, inklusive att antalet arbetsplatser ökar eller bevaras och att de som undantaget gäller behandlas likvärdigt. Artikeln har i nationell rättspraxis tolkats i överensstämmelse med EU-domstolens rättspraxis i fråga om artikel 101 i EUF-fördraget och konkurrensförordningen för jordbruket.

Eftersom den största delen av de franska jordbruksprodukterna är föremål för den gemenskapsinterna handeln, är tillämpningsområdet för det nationella undantaget litet. Det är skäl att observera detta när det gäller lagstiftningen i de övriga länderna som nämnts tidigare och den nationella lagstiftningen i Finland. De nationella bestämmelserna kan endast gälla sådana arrangemang som inte har påverkan på handeln. I övrigt tillämpas EU:s lagstiftning.

2.3 Bedömning av nuläget

De nationella bestämmelserna om producentorganisationer täcker i nuläget sådana organisationer som det är obligatoriskt för medlemsstaterna att godkänna. I den nationella lagstiftningen finns inga bestämmelser om godkännande av andra producentorganisationer än de inom frukt- och grönsakssektorn och mjölksektorn. Det råder osäkerhet om huruvida det inom andra produktsektorer finns intresse av att bilda producentorganisationer.

Utredningar om behovet av producentorganisationer och om deras verksamhet

År 2010 bereddes vid jord- och skogsbruksministeriet en proposition med syftet att i enlighet med marknadsordningsförordningen föreskriva om godkännande av producent- och branschorganisationer och om organisationernas verksamhet, nedan *utkast till organisationslag*. Avsikten var att dra nytta av det spelrum som lämnats i marknadsordningsförordningen för nationella bestämmelser om producent- och branschorganisationer. Enligt utkastet till organisationslag skulle det nationellt vara möjligt, i det fall att ett arrangemang inte påverkar handeln mellan medlemsstater, att godkänna ett undantag från tillämpningen av konkurrenslagen för dessa organisationers vidkommande. På grund av konkurrensrättsliga frågor med anknytning till utkastet till organisationslag överlämnades propositionen dock inte till riksdagen.

Det är viktigt att konstatera att då utkastet till organisationslag bereddes godkändes också arrangemang som hörde till nationell marknadsordning som undantag enligt artikel 176 om konkurrensrättsliga undantag i rådets dåvarande förordning (EG) nr 1234/2007 om upprättande av en gemensam organisation av jordbruksmarknaderna och om särskilda bestämmelser för vissa jordbruksprodukter ("enda förordningen om de gemensamma organisationerna av marknaden"). I den nuvarande marknadsordningsförordningen finns ingen sådan bestämmelse längre. En bestämmelse om nationell marknadsordning finns fortfarande i konkurrensförordningen för jordbruket. Man bedömer att dess tillämplighet i Finland är obetydlig, eftersom Finland inte har några nationella marknadsordningar.

I samband med beredningen av utkastet till organisationslag beslutades att arbets- och näringsministeriet skulle beställa den konkurrensutredning som nämns ovan. Slutsatsen i kon-

kurrensutredningen är att en stor del av de samarbetsformer som hänför sig till producentorganisationernas verksamhet skulle kunna dra nytta av det undantag som avses i 2 § 2 mom. i konkurrenslagen och att det inte nödvändigtvis finns behov av en konkurrensrättslig undantagsreglering som gäller producentorganisationer.

År 2012 beställde dessutom jord- och skogsbruksministeriet en utredning om producentorganisationernas och branschorganisationernas verksamhet i Finland av Pellervo ekonomiska forskningsinstitut PTT (Tuottaja- ja toimialaorganisaatiot Suomessa, PTT työpapereita 139), nedan *PTT-utredningen*. I den försökte man klarlägga behovet av olika former av producent-samarbete. Enligt utredningen väntas producentorganisationerna inte nödvändigtvis medföra särskilt stor nytta, eftersom de största problemen med anknytning till utövning av marknads-makt snarare anses förekomma i förhållandet mellan industrin och handeln. Däremot ansågs producentorganisationerna kunna ha andra uppgifter, exempelvis uppgiften att förhandla om avtalsvillkor samt öka samarbetet mellan producenterna. Producent-samarbetet skulle för sin del kunna gagna också regleringen av utbudet, om behov av en sådan förekommer.

Enligt PTT-utredningen var inställningen till producentorganisationer inom mjölksektorn mycket kritisk bland andelslagen inom mjölksektorn. Inte heller ansåg producenterna och intressebevakarna inom mjölksektorn att producentorganisationer skulle kunna leda till speciellt stor nytta ur marknadssynvinkel. Efter att PTT-utredningen färdigställts har det varit möjligt att godkänna producentorganisationer inom mjölksektorn, men inte en enda ansökan om godkännande har kommit in.

Inom spannmålssektorn skulle producentorganisationer enligt PTT-utredningen kunna bildas på ett naturligt sätt utifrån organisationer för specifika växtarter. Deras roll skulle dock närmast vara att förhandla om avtalsvillkor, inte att sälja produkterna. För spannmålssektorns del har observationerna i PTT-utredningen också utretts senare i texten i samband med propositionens konsekvenser. När det gäller produktionen av nöt- och kalvkött skulle producentorganisationerna enligt PTT-utredningen kunna bygga t.ex. på produktionsinriktning, geografiskt område och företagstyp. Konkurrensutsättningen av medlemmarnas produktion ansågs inte vara det viktigaste i organisationens verksamhet, utan att informationen om insynen i prissättningen och producenternas situation ökar samt att avtalsmodeller utvecklas.

Fastän sektorer där producentorganisationssamarbete skulle kunna vara möjligt beskrivs i PTT-utredningen, är det på basis av den ändå svårt att bedöma om det inom de i utredningen nämnda sektorerna existerar ett reellt behov och intresse av samverkan i form av producentorganisationer.

Effekterna av producentorganisationerna kan man i princip bedöma utifrån de redan godkända producentorganisationernas verksamhet. I Finland finns godkända producentorganisationer endast inom sektorn för frukt och grönsaker. Det är skäl att konstatera att det viktigaste i deras verksamhet i praktiken är det stöd till producentorganisationer som beviljas dem och som är ett inslag i marknadsordningen snarare än det konkurrensrättsliga undantaget. Det finns inga motsvarande stödsystem för andra produktsektorer. Det är svårt att särskilja konsekvenserna av godkännandet av producentorganisationer inom sektorn för frukt och grönsaker från deras verksamhet, eftersom villkoren för beviljande av stödet för producentorganisationer styr de godkända organisationernas verksamhet.

Enligt en enkät som Landsbygdsverket har låtit genomföra har producentorganisationerna inom sektorn för frukt och grönsaker vidtagit åtgärder för produktionsplanering inom ramen för det verksamhetsprogram som gäller stödets användning och som är baserat på myndighetsstyrning. I allmänhet har det varit fråga om investeringar i anläggningstillgångar, såsom automatisering av förpackningslinjer och optiska sorterare. De har också genomförts åtgärder som

förbättrar och bevarar produktkvaliteten, exempelvis investeringar i kylanläggningar och utförande av kvalitetsanalyser. Dessutom har det vidtagits åtgärder för att förbättra saluföringen. Produktförpackningar har t.ex. omarbetats och marknadsföringsinsatser genomförts. I åtgärderna har också ingått forskning som anknutit t.ex. till provtagning för uppföljning av resthalter av växtskyddsmedel samt utbildning kring miljöfrågor och revision av kvalitetssystem för producentmedlemmarnas verksamhet.

Enligt förfrågningar till de producentorganisationer som får stöd till producentorganisationer har de viktigaste resultaten ansetts vara maskininvesteringar, nya produktionsmetoder, förbättrad kvalitet och marknadsanpassningsåtgärder. Erfarenheterna visar att de godkända producentorganisationerna inom sektorn för frukt och grönsaker har kunnat dra nytta av gemensamma förpacknings- och distributionsanordningar och på så sätt minskat kostnaderna för dem. Försäljningen har främjats bl.a. genom att produkturvalet breddats och kvaliteten höjts. Det har ansetts att producentorganisationernas förhandlingsposition sannolikt är bättre än små aktörers, eftersom producentorganisationerna har klarat av att säkerställa produktåtgången via centralaffärer. Trots det använder centralaffärerna fortfarande också importprodukter även om inhemska produkter står till buds, och vid behov kan de snabbt öka importen.

Av de genomförda åtgärderna, såsom investeringar i utrustning, verkar sådana åtgärder som man kan få stöd för vara viktigast. Emellertid hör de här uppgifterna till rapporterna om användningen av stödet, varför det är naturligt att det rapporteras om just dem. Åtminstone enligt svaren på förfrågningarna är gemensam användning av utrustning och ett mångsidigare produktutbud liksom också en förbättring av producentorganisationernas förhandlingsposition till sin karaktär sådana att man kan anta att de skulle genomföras också utan stöd till producentorganisationerna. De här konsekvenserna motsvarar de mål som ställts upp för producentorganisationerna i marknadsordningsförordningen, såsom anpassning av produktionen till efterfrågan vad gäller produktvolym och kvalitet samt utveckling av konkurrenskraften och effektivisering av verksamheten.

Under den period som omfattas av enkäten, 2007—2011, har värdet på den saluförda produktionen stigit med 38 % inom de producentorganisationer inom sektorn för frukt och grönsaker som får stöd till producentorganisationer. Producentorganisationernas marknadsandel inom sektorn för frukt och grönsaker har ökat från 15 % 2006 till ca 20 % 2010. Producentorganisationernas medlemsantal har minskat från drygt 300 producenter till ca 250 och under samma tid har den sammanlagda produktionsarealen stigit, vilket är i linje med jordbrukets allmänna omstrukturering.

Enligt uppgifter som man fått i enkäten från sådana aktörer inom sektorn för frukt och grönsaker som står utanför producentorganisationerna är det finländska jordbrukets struktur, dvs. små företag och långa avstånd, de största hindren för bildande av producentorganisationer. Också ägarförhållandena är ofta sådana att de inte lämpar sig för en producentorganisation, eller så är producenterna inte villiga att avstå från bestämmanderätten.

Enligt en utredning om primärproduktionen som Konkurrens- och konsumentverket låtit utföra är lantbruksproducenternas förhandlingskraft i livsmedelskedjan i allmänhet mycket svag och dagligvarumarknaden är mycket centererad. Också många viktiga sektorer inom livsmedelsindustrin är oligopolistiska och innehåller stora aktörer. Enligt utredningen om primärproduktionen framträder en obalans i förhandlingskraften tydligt mellan lantbruksproducenterna och dagligvaruhandeln samt mellan lantbruksproducenterna och industrin.

När det gäller en ökning av effektiviteten i producenternas verksamhet och deras förhandlingskraft hänvisas i utredningen om primärproduktionen på samma sätt som i konkurrensutredningen till de system inom konkurrenslagstiftningen som redan nu gör det möjligt för pri-

märproducenter att samarbeta. Dessa har klarlagts tidigare. Också i utredningen om primärproduktionen förhåller man sig kritisk till att införa ett konkurrensrättsligt undantag inom jordbrukssektorn.

Enligt utredningen om primärproduktionen är det värt att notera att producentorganisationerna inte förefaller att locka producentmedlemmar i stora skaror. Producentorganisationernas blygsamma roll kan delvis förklaras av att producentförbundens intressebevakning redan i sig är tillräcklig i företagarnas tycke och att andelslagssystem existerar inom många sektorer. Dessutom hänvisas det till de tilläggsresurser som krävs för att driva producentorganisationer och konstateras att det inte är säkert att nyttan av dem täcker kostnaderna. Enligt utredningen om primärproduktionen är det dock möjligt att producentorganisationerna är en beaktansvärd framtida utvecklingslinje med avseende på förhandlingskraften och näringarnas omstrukturering.

Som det framgår av utredningen om primärproduktionen ska företagen själva bedöma om deras samarbetsarrangemang kan tillåtas från konkurrensrättslig synpunkt. För att underlätta bedömningen är Konkurrens- och konsumentverket enligt utredningen redo att stå till tjänst med rådgivning i sammanhanget.

I EU-kommissionens rapport 2014 *Assessing efficiencies generated by agricultural producer organisations* ingår olika undersökningar om producentorganisationernas verksamhet samt redogörelser för verksamheten särskilt i producentorganisationerna inom sektorerna för nötkött och åkergrödor.

Undersökningarna visar att producentorganisationer för det första kan förbättra producenternas förhandlingskraft genom samförsäljning eftersom de partier av produkter som går till försäljning kan vara större. Även när det gäller att köpa produktionsinsatser noterades det möjligheter att spara jämfört med att en enskild producent köper produkter.

För det andra såg man att producentorganisationer är viktiga när det gäller att minska produktionsrisker till exempel i det hänseendet att försäljningen av planerade produktionsvolymerna är säkrare när försäljningsavtalen är längre och volymerna större. Det är också enklare att planera produktionen. Vidare ligger utvidgningen av produktionen till att omfatta flera produkter på ett säkrare underlag när volymerna är större och avtalen längre. En bättre produktionsplanering förbättrar lönsamheten i hela livsmedelskedjan.

Den tredje fördelen med producentorganisationer är tillträdet till marknader som är oåtkomliga för enskilda producenter eftersom större inköpare sällan är intresserade av att samarbeta med små leverantörer.

En fördel med en stor produktion är till exempel investeringar som inte är möjliga för enskilda producenter. Genom producentorganisationer kan man också på ett effektivare sätt sprida information och ge producenter hjälp till exempel genom kvalitetskontroller och därtill hörande anvisningar. När man säljer större partier, lämnar konsumenterna också kommentarer om produktkvaliteten. Denna information kan man använda i verksamheten. Högkvalitativa produkter kan igen säljas till bättre priser och på detta sätt förbättrar det producenternas utkomst. En gemensam produktionsplanering kan ge större produktionsvolymerna, vilket också förbättrar lönsamheten. Med hjälp av produktionsplaneringen kan man också se till att producentorganisationen med säkerhet klarar av organiseringen av transporter och lagring. Att ordna gemensamma funktioner, såsom transporter, tillsammans kan förbättra lönsamheten.

De största utvecklingsbehoven i anknäytning till producentorganisationer handlade om integration av funktioner efter produktionen, till exempel förädling, packning, märkning och försäljning.

Förutsättningar för godkännande av producentorganisationer och krav på verksamheten

Konkurrensrätten begränsar i synnerhet villkoren för medlemskap, vilket också klarlagts tidigare. Begränsningar på grund av konkurrensrätten måste beaktas t.ex. när en producentorganisation i stadgarna beslutar om uppsägningstiden för medlemmar. För att undvika eventuella konflikter mellan EU:s konkurrenslagstiftning och de nationella bestämmelserna har det ansetts motiverat att för de övriga produktsektorernas del lämna det som utretts ovan om vad som föreskrivs om frukt- och grönsakssektorn och som hör till konkurrensrätten till tolkning och rättspraxis. Sådant är t.ex. villkoren för medlemskap, direktförsäljningsrätten och koncentrationen av utbudet. Detta motsvarar det förfarande som redan nu används för producentorganisationer inom sektorn för mjölkprodukter och i den del av lagen som gäller dem hänvisas det inte heller till bestämmelserna som gäller sektorn för frukt och grönsaker.

När det gäller anmälningskyldigheten för producentorganisationer, reglerna för bokföring och budget, fastställandet av om andra medlemmar än producentmedlemmar är godtagbara, liksom det indirekta kravet om iakttagande av ”ändamålsenlighet” vad gäller verksamhetens varaktighet, effektivitet och stöd till medlemmar är det inte direkt fråga om konkurrensrätt. Beträffande anmälningskyldigheten, reglerna om bokföring och budget eller verksamhetens effektivitet har det inte ansetts finnas något behov av en noggrannare nationell lagstiftning enligt det som utretts ovan.

I fråga om bestämmelserna i EU-lagstiftningen om andra medlemmars ställning, verksamhetens varaktighet, producentorganisationernas stadgar och stödet till medlemmarna har det inte kommit fram något som förutsätter att nationella bestämmelser måste utfärdas. Därför har det ansetts motiverat att åtminstone i det här skedet lämna frågan till rättspraxisen och anvisningarna.

Tillämpning av konkurrenslagen på producentorganisationer inom nya produktsektorer

Det konkurrensrättsliga undantaget inom jordbrukssektorn i 2 § 2 mom. i konkurrenslagen gäller arrangemang som sammanslutningar av lantbruksproducenter vidtagit gällande produktion och försäljning av jordbruksprodukter eller gemensam produktion och försäljning av jordbruksprodukter eller utnyttjande av gemensamma anläggningar för lagring, behandling eller förädling av jordbruksprodukter, om arrangemanget uppfyller de innehållsmässiga förutsättningar som fastställts enligt artikel 42 i EUF-fördraget på basis av vilka konkurrensreglerna i artikel 101 inte ska tillämpas. Bestämmelsen avviker i någon mån till sin formulering från artikel 209.1 andra stycket i marknadsordningsförordningen, i vilket det föreskrivs om samma sak på EU-nivå.

I den nationella lagstiftningen finns ingen bestämmelse som motsvarar den i artikel 209.1 första stycket. Enligt detta stycke ska artikel 101.1 i EUF-fördraget inte tillämpas på de avtal, beslut och förfaranden som avses i artikel 206 i marknadsordningsförordningen och som är nödvändiga för att de mål som fastställs i artikel 39 i EUF-fördraget ska kunna uppnås.

Inte heller motsvarar 2 § 2 mom. i konkurrenslagen till sin formulering de nya artiklarna 170 och 171 i marknadsordningsförordningen, som gäller tillåtna arrangemang för producentorganisationer inom sektorn för frukt och grönsaker och för jordbruksgrödor. I artiklarna finns inga bestämmelser om produktion eller försäljning av jordbruksprodukter eller utnyttjande av gemensamma anläggningar för lagring, behandling eller förädling av jordbruksprodukter, utan

om avtalsförhandlingar inom sektorerna i fråga. Detta gäller också formuleringen i artikel 149 om avtalsförhandlingar för producentorganisationer inom mjölksektorn.

I fråga om skillnaderna i formuleringarna bör förarbetet med 2 § 2 mom. i konkurrenslagen noteras. Enligt detta var syftet att klarlägga att konkurrenslagens undantag från tillämpningsområdet som gäller lantbrukets primärproduktion motsvarar det undantag från tillämpningsområdet som gäller för lantbruket inom EU och att det tillämpas i överensstämmelse med EU:s tillämpningspraxis. Ett ytterligare syfte var att den nationella lagstiftningen också fortsättningsvis ska tillåta sådana arrangemang som är tillåtna enligt Europeiska unionens lagstiftning.

I propositionen har man med stöd av syftet med konkurrenslagen utgått från att undantaget i 2 § 2 mom. i konkurrenslagen ska omfatta alla de arrangemang för producentorganisationer som är tillåtna enligt marknadsordningsförordningen. Det finns därför inget behov att ändra konkurrenslagen, fastän det i marknadsordningsförordningen föreskrivs om undantag som till sin formulering skiljer sig från undantagsbestämmelsen i konkurrenslagen.

Flertydigheten hos de konkurrensrättsliga kriterierna kan försvåra bedömningen av huruvida arrangemanget är godtagbart. Riktlinjerna hjälper producenterna att göra bedömningen av att kraven enligt artiklarna 170 och 171 i marknadsordningsförordningen på påverkan på konkurrensen också uppfylls i organisationernas verksamhet. Konkurrens- och konsumentverket ger råd om de utgångslägen utifrån vilka arrangemangens godtagbarhet bedöms för att man har tillgång till realistisk information om de möjligheter som konkurrenslagen ger och därigenom får full nytta av dem.

3 Målsättning och de viktigaste förslagen

3.1 Målsättning

Syftet med propositionen är att ge producenter bredare möjligheter än för närvarande att vara verksamma i producentorganisationer. EU:s jordbrukslagstiftning gör det möjligt för producenterna att med hjälp av producentorganisationer t.ex. samarbeta kring planering av produktion och koncentration av utbudet. Producentorganisationerna bedöms också kunna förbättra produktionseffektiviteten, producenternas ställning och förhandlingskraft på marknaden.

3.2 Alternativ

Det är naturligt att foga de nya bestämmelserna om godkännande av producentorganisationer till marknadsordningslagen, där det föreskrivs om sådana godkännanden som för närvarande är obligatoriska för medlemsstaterna.

Utgångspunkten för propositionen har varit slutsatsen i konkurrensutredningen att en stor del av de samarbetsformer som hänför sig till producentorganisationernas verksamhet skulle kunna dra nytta av det undantag som avses i 2 § 2 mom. i konkurrenslagen och att det inte nödvändigtvis finns behov av en konkurrensrättslig undantagsreglering som gäller producentorganisationer. I propositionen har man också utgått från att de undantag som rör arrangemang som producentorganisationer genomför och som följer EU-lagstiftningen och den nationella lagstiftningen innehållsmässigt sett är likadana oavsett deras avvikande formulering. Detta är baserat på motiveringarna till konkurrenslagen, enligt vilka syftet med undantagsbestämmelsen i 2 § 2 mom. är att den ska motsvara de undantag som föreskrivs i EU-lagstiftningen. Därför har man i propositionen utgått från att det inte finns något behov av ändringar i konkurrenslagen.

Enligt artikel 164 i marknadsordningsförordningen får en medlemsstat förklara arrangemang inom en producentorganisation bindande för andra aktörer inom ett visst ekonomiskt område som inte är medlemmar i organisationen. I artikeln föreskrivs mer ingående om förutsättningarna för åläggande av denna skyldighet. I Finland har det inte ansetts motiverat att införa detta förfarande, varför det inte heller föreskrivs om detta i propositionen. För att de här arrangemangen ska kunna tas i bruk krävs att detta särskilt bestäms genom lag.

3.3 De viktigaste förslagen

I propositionen föreslås det att möjligheten att godkänna producentorganisationer ska utvidgas att gälla också nöt- och kalvköttssektorn samt vissa jordbruksgrödor som avses i artikel 171 i marknadsordningsförordningen. Då godkännandet utvidgas att omfatta även dessa produktsektorer, möjliggörs en tillämpning av marknadsordningsförordningens nya artiklar 170 och 171 som gäller avtalsförhandlingar för producentorganisationer inom dessa sektorer. Godkännandet av producentorganisationer inom sektorerna i fråga har ansetts motiverat, eftersom det i de nämnda artiklarna har angetts tydliga ramar för producentorganisationernas avtalsförhandlingar.

Det är skäl att beakta att artikel 170 i marknadsordningsförordningen gällande producentorganisationernas avtalsförhandlingar inom nöt- och kalvköttssektorn endast omfattar avtalsförhandlingar som gäller levande nötdjur. Producentorganisationerna kan därmed föra avtalsförhandlingar på det sätt som bestäms i artikel 170 endast för de produkter som anges i artikeln. Det har emellertid inte ansetts ändamålsenligt att begränsa producentorganisationernas verksamhet inom nötköttssektorn till endast dessa produkter, varför godkännandet av en producentorganisation skulle gälla produkter inom nötköttssektorn i allmänhet. Dessa produkter fastställs genom tillämpningsområdet för marknadsordningslagen och därigenom genom marknadsordningsförordningen. En definition av nöt- och kalvkött finns i artikel 1 i marknadsordningsförordningen. En producentorganisation inom nöt- och kalvköttssektorn kan sålunda tillämpa de mål som enligt artikel 152 är allmänt tillåtna för producentorganisationer, för vilka det redogjorts närmare tidigare i denna proposition, på alla produkter inom nöt- och kalvköttsindustrin och dessutom föra de avtalsförhandlingar som avses i artikel 170 i fråga om de produkter som avses i artikeln.

I fråga om jordbruksgrödor är godkännande möjligt i fråga om producentorganisationer för de produkter som avses i artikel 171 i marknadsordningsförordningen. De produkter som avses i artikeln har behandlats ovan. Artikeln omfattar de viktigaste jordbruksgrödorna i Finland, varför en begränsning av tillämpningsområdet till de produkter inom sektorn för jordbruksgrödor som avses i artikel 171 är motiverad. Producentorganisationer för dessa produkter kan föra avtalsförhandlingar enligt artikel 171 och genomföra sådana för producentorganisationer allmänt tillåtna mål som avses i artikel 152.

4 Propositionens konsekvenser

4.1 Ekonomiska konsekvenser

I samband med skildringen av nuläget beskrevs vilka uppgifter producentorganisationerna kan ha och de utredningar som gjorts om konsekvenserna av dem. Till denna del hänvisas det till dem. Enligt EU-lagstiftningen kan producentorganisationerna också vara förslagsställare för program för säljfrämjande åtgärder och sökande vid registreringen av namnskyddade produkter.

Rent allmänt bedömer man att enbart godkännandet av producentorganisationerna inte kommer att ha omedelbara ekonomiska konsekvenser för de företag som verkar inom sektorn för

produktion och förädling av jordbruksprodukter. Eventuella indirekta konsekvenser kan uppkomma när det blir möjligt för lantbruksproducenterna att koncentrera marknadsföringen och utsläppandet på marknaden av produkterna samt att på detta sätt främja sina möjligheter att påverka. Propositionens konsekvenser är emellertid beroende av producenternas intresse av att organisera sin verksamhet med hjälp av producentorganisationer.

I artikel 171 i marknadsordningsförordningen föreskrivs om verksamheten för producentorganisationer för vissa jordbruksgrödor till den del som de får föra avtalsförhandlingar för sina medlemmars räkning för att släppa ut produkter på marknaden. Av de jordbruksgrödor som listas i artikeln odlas i Finland i kommersiell skala i praktiken vete, korn, råg, havre, rågvete, raps, åkerbönor och foderärter. Till artikel 171 hör inte produkter som är avsedda för utsäde och vad gäller korn inte produkter avsedda för mältning. Andra jordbruksgrödor som omfattas av artikeln är majs, durumvete, solrosor och sojabönor. Den första av dessa odlas i någon mån i Finland för att användas direkt som färskfoder vid utfodringen av husdjur, men man drar inte särskilt nytta av fröskörden. De senare växterna odlas inte i kommersiell skala i Finland, utan de importeras för att användas inom livsmedels- och foderindustrin.

När det gäller förutsättningarna för odling av jordbruksgrödor skiljer sig Finland avsevärt från de andra medlemsstaterna i EU på grund av våra naturförhållanden och vårt geografiska läge. Höstgrödornas andel av odlingsarealen, dvs. råg och höstvete, är relativt liten jämfört med de övriga EU-länderna, men däremot är vårgrödorna, såsom korn, vårvete och havre av stor betydelse. Som en följd av den korta växtperioden kan vi inte uppnå samma hektarskördar som är allmänna på andra håll inom EU. Dessutom varierar årligen mängden skörd och kvaliteten på den mycket under finländska förhållanden till följd av de olika väderleksförhållandena.

Under de senaste fem åren har det i Finland funnits i medeltal drygt 56 000 lantbruks- och trädgårdsföretag och av dessa är knappt 20 000 specialiserade på spannmålsproduktion. Jordbruksgrödor produceras också på husdjursgårdar, främst som djurfoder för eget bruk. Antalet sådana gårdar har i genomsnitt uppgått till 14 600 stycken.

Omkring 8 %, dvs. 2,3 miljoner hektar, av Finlands yta är jordbruksmark. Produktionsarealen för spannmål har under de senaste fem åren varierat mellan 1,01 och 1,19 miljoner hektar. Produktionsarealen för oljeväxter, dvs. rybs och raps, har varierat avsevärt mellan 43 500 och 158 100 hektar. Produktionen av foderärter har stabiliserats kring i medeltal 5 100 hektar och åkerbönor kring i medeltal 8 600 hektar.

Den totala skörden av våra spannmålsväxter har under de senaste fem åren varierat mellan 2,99 och 4,12 miljoner ton. Det produceras mest korn. Produktionen av korn har i genomsnitt legat på 1,64 miljoner ton per år. Produktionen av vete ökar och under de senaste fem åren har produktionen uppgått till i medeltal 0,91 miljoner ton, medan produktionen av havre i medeltal har varit 1,03 miljoner ton. Årsproduktionen av råg varierar mycket men är i medeltal 62 000 ton. Också produktionsmängden oljeväxter varierar och är i medeltal 101 000 ton. Av de jordbruksgrödor som listas i artikel 171 i marknadsordningsförordningen odlas foderärter och åkerbönor i mindre utsträckning än spannmåls- och oljeväxter i Finland. I medeltal odlas 11 900 ton foderärter per år och 19 600 ton åkerbönor.

Av spannmålen har i genomsnitt sammanlagt ca 3,05 miljoner ton per år under de senaste åren använts inom landet. Den andel av spannmålsproduktionen som överstiger det inhemska behovet kan exporteras. Från Finland exporteras i medeltal ca 500 000 ton spannmål per år beroende på läget på världsmarknaden. Förutom storleken på den inhemska skörden, inverkar också efterfrågan på världsmarknaden på exporten, varför mängden olika spannmål som exporteras kan variera mycket mellan olika år. Traditionellt sett är det havre främst för livsme-

delsbruk som exporterats och beroende på det årliga läget på marknaden även bröd- och fodermete samt foder- eller malkorn.

Av den årliga spannmålskörden används omkring hälften, dvs. 2,0 miljoner ton som husdjursfoder. Av dessa används ca 1,4 miljoner ton som foder direkt på husdjursgårdarna. Den återstående delen på ca 0,6 miljoner ton säljs av växtodlingsgårdar främst som råvara för foderindustrin. Livsmedelsindustrin använder i medeltal närmare 430 000 ton spannmål per år och vetets andel uppgår till ca 250 000 ton. Användningen av spannmål inom den övriga industrin har under de senaste åren varierat mellan 280 000 och 340 000 ton. Största delen består av korn, ca 270 000—330 000 ton. Det primära användningsområdet för korn är maltindustrin samt stärkelse- och etanolindustrin. Alla oljevaxter som produceras används inom landet, eftersom mängden inte är tillräcklig för att täcka livsmedels- och foderindustrins behov.

De kornsorter som är avsedda för produktion av malkorn har under de senaste åren odlats på ett ca 90 000 hektar stort område i Finland. Den årliga produktionen av kornsorter som är lämpliga för mältning har under de senaste åren uppgått till ca 340 000 ton. Av denna mängd har i grova drag omkring hälften uppfyllt de allmänna kvalitetskriterierna för malkvalitet. I Finland använder maltindustrin årligen över 100 000 ton malkorn. På grund av den dåliga efterfrågan används en betydande del av skörden av malkorn som foder eller för andra ändamål. Efterfrågan på malkorn bestäms bl.a. av hur mycket öl som konsumeras i landet och hur export-situationen för malt ser ut. Beroende på läget på marknaden exporteras i medeltal ca 120 000 ton malkorn från Finland.

Enligt PTT-utredningen ägs inga större förädlare och spannmålshandelsföretag av producenterna. Av de största aktörerna är endast ett företag till en betydande andel producentägt, men som börsbolag behandlar företaget alla ägare på samma sätt. Dessutom finns tre andra stora riksomfattande aktörer inom spannmålshandeln. De här företagen är också aktiva inom export- och importverksamheten för spannmål.

Enligt allmänna uppgifter om spannmålsindustrin har spannmålsgårdarna under de senaste åren levererat ca 75—80 % av den spannmål som kommer till försäljning till spannmålshandeln och industrin och resten har bestått av handel mellan gårdarna. När det gäller den spannmål som säljs av gårdarna till spannmålshandeln når de två ledande aktörerna en sammanlagd marknadsandel på ca 65 % enligt beräkningar som gjordes 2012. De övriga marknadsandelarna är fördelade mellan två andra betydande aktörer och mindre, lokala handelsföretag samt företag och exportringar som grundats av producenterna. Dessutom köper företag inom livsmedels- och foderindustrin spannmål direkt från gårdarna. Flera stora företag har breddat sin verksamhet till andra branscher inom spannmålskedjan.

Två av de största aktörerna inom spannmålshandeln är även viktiga spannmålsförädlare och insatsleverantörer för jordbruket. De övriga stora förädlarna, som är av betydelse också för spannmålshandeln, verkar inom kvarn- och bageriindustrin.

Enligt PTT-utredningen har producentpriset på spannmål i Finland beroende på spannmålssort och tidpunkt varit 20—60 euro lägre per ton än i de mest centrala områdena för spannmålsmarknaden i Kontinentaleuropa på grund av den överdimensionerade spannmålsproduktionen i förhållande till den inhemska efterfrågan. En stor del av detta är en följd av exportkostnader för den europeiska marknaden. Av de största aktörerna inom spannmålshandeln är tre aktiva också inom exporthandeln. Prisskillnaden har lett till att spannmålsproducenterna inte är nöjda med producentpriset. Emellertid visar detta att utbudet inte reagerar tillräckligt på efterfrågan. En stor del av spannmålsproducenterna är relativt små odlare på deltid och deras fortsatta produktion är snarare baserad på produktionsstöd än på marknaden.

Enligt PTT-utredningen har aktörerna inom spannmålssektorn ett starkt marknadsinflytande jämfört med spannmålsodlarna. Spannmålshandeln och spannmålsindustrin kan diktera leveransvillkoren, priserna och de kan till och med ändra kvalitetskriterierna för spannmålen under odlingssäsongen. Ur denna synvinkel skulle en producentorganisation erbjuda producenterna bättre förhandlingsmöjligheter inom leveranskedjan för spannmål. Det är svårt att fastställa hurdant pristillägg medlemmarna av en producentorganisation skulle få på sitt avräkningspris av organisationens verksamhet. Detta påverkas bl.a. av att de årliga prisfluktuationerna för olika spannmålssorter på marknaden kan vara stora, och att varje spannmålsuppköpare har en egen kvalitetsprissättning. Tillräckligt stora producentorganisationer skulle göra det möjligt att anpassa produktionen och mängden skörd som släpps ut på marknaden och dess kvalitet till efterfrågan på spannmål. Det är möjligt för producentorganisationerna att balansera situationen på marknaden genom att koncentrera utbudet av medlemmarnas produkter.

På bildandet av en producentorganisation inom sektorn för jordbruksgrödor inverkar nyttan i förhållande till underhållskostnaderna för verksamheten. Man har dock på förhand inte lyckats beräkna hur stor nytta kommer att vara.

Av de möjliga mål för producentorganisationerna som nämns i artikel 152 i marknadsordningsförordningen skulle till verksamhetsfältet för producentorganisationer inom sektorn för jordbruksgrödor på ett naturligt sätt kunna höras att t.ex. optimera medlemmarnas produktionskostnader, såsom gemensam anskaffning av produktionselement, och verksamhet som rör avkastningen på investeringar, som gemensam användning av lantbruksmaskiner och utrustning samt lager. Producentorganisationen skulle kunna främja användningen av gemensamma produktionsstandarder vid odlingen av jordbruksgrödor och förbättra produkternas kvalitet. För att mildra de skadeverkningar som de snabba fluktuationerna på marknaden under de senaste åren gett upphov till, skulle producentorganisationerna kunna tillhandahålla tekniskt stöd för användningen av dels terminshandel, dels försäkringssystem. Tekniskt stöd och åtgärder som främjar användningen av miljövänliga odlings- och produktionsmetoder skulle också vara mycket lämpliga för producentorganisationernas verksamhetsfält inom sektorn för jordbruksgrödor.

I artikel 170 i marknadsordningsförordningen föreskrivs om verksamheten för producentorganisationer för vissa produkter inom nöt- och kalvköttssektorn till den del som de får föra avtalsförhandlingar för sina medlemmars räkning för att släppa ut produkterna på marknaden. Såsom tidigare klarlagts gäller denna bestämmelse endast levande nötkreatur. En producentorganisation inom nöt- och kalvköttssektorn skulle dock kunna genomföra åtgärder som är allmänt godtagbara för producentorganisationer i fråga om andra produkter inom nöt- och kalvköttssektorn. Detta har utretts noggrannare ovan.

I Finland produceras omkring 80 miljoner kilogram nöt- och kalvkött per år. Antalet gårdar som specialiserat sig på att producera nöt- och kalvkött har minskat snabbt till drygt 3000 gårdar. Antalet gårdar som specialiserat sig på att föda upp inköpta kalvar uppgår till ca 1800 och antalet dikogårdar till ca 1500. Dessutom håller vissa mjölkgårdar också dikor. Största delen av köttproduktionen är baserad på specialiserade nötkreaturgårdar som köper kalvar av mjölkkras från mjölkgårdar. Den produktion som är baserad på dikor av köttkras har ökat något sedan en del mjölkgårdar övergått till dikobaserad köttproduktion.

Köttproduktionen förutspås öka något emedan antalet mjölkkras har ökat och det finns fler kalvar än tidigare. Även medelvikten har ökat tack vare effektiviserad uppfödning, förädling och slakteriernas prissättning. Det vore möjligt att med avseende på efterfrågan öka totalproduktionen, eftersom det i Finland konsumeras ca 100 miljoner kilogram nöt- och kalvkött. Omkring en femtedel av det konsumerade köttet är importerat.

Närmare 70 % av anskaffningen och slaktningen av nö- och kalvkött är koncentrerad till slakterier och anskaffningsbolag som ägs av andelslag. I Finland verkar fyra producentandelslag inom köttsektorn. De två största köttförädlarna är börsbolag där bestämmanderätten innehas av andelslag. Dessa är med europeiska mått mycket stora företag. I bolagen finns två aktieslag, varav det ena är börsnoterat och det andra är i andelslagens ägo. I en del av andelslagens stadgar ingår en skyldighet att leverera produktionen till ett anskaffningsbolag som ägs av andelslaget. Producenterna inom nö- och kalvköttssektorn står inte i direkt kundrelation till andelslagen, såsom förhållandet är inom mjölksektorn. Andelslagen utgör närmast holding-andelslag, som främjar medlemmarnas ekonomi genom att sörja för den finländska köttindustrins konkurrenskraft.

I Finland är den mest betydande enskilda konkurrenten till de andelslagsägda företagen ett familjeföretag, vars andel av anskaffningen av nötkreatur uppgår till ca 15 %. I början av 2014 godkände Konkurrens- och konsumentverket en affär som innebar att ett börsbolag köpte slakteri- och anskaffningsverksamheten av en annan betydande privat aktör. Dessutom finns det flera mindre slakterier på marknaden och de är främst verksamma lokalt och slaktar även för gårdar som idkar direktförsäljning. Företagsstrukturen inom sektorn har undersökts närmare i PTT-utredningen.

Situationen på köttmarknaden har varit svår de senaste åren och de ägare som själva är producenter har varit missnöjda med producentpriset, samtidigt som de börsbolag som satsat på tillväxt inte har kunnat ge sina ägare tillräcklig vinstutdelning. Ett börsbolag kan inte betala ett högre producentpris än marknadspriset utan att diskriminera småägare, medan ett andelslag har som mål att betala sina producentmedlemmar ett så högt pris som möjligt.

Producentpriset bestäms i hög grad utifrån det pris som de stora aktörerna betalar. För att få tillgång till inhemsk råvara kan små privata aktörer bli tvungna att betala producenterna ett högre pris än andelslagen. För andelslagen är det möjligt att betala olika typer av bonusar i enlighet med resultatet.

För privata företag som enbart fokuserar på köttförädling är import ett viktigt sätt för anskaffningen av kött och vissa ramar för priset på inhemskt kött bestäms också av importen.

I Finland har producentpriset under en lång tidsperiod motsvarat det europeiska medelpriset, vilket man också kan förvänta sig av en gemensam marknad. Prisfluktuationerna är dock mindre i Finland än på den europeiska huvudmarknaden. De stela priserna ger produktionen stabilitet, men på priserna märks höjda produktionskostnader först efter en tid och producenternas situation kan bli kritisk om kostnaderna inte snabbt förs över till priserna. I allmänhet överförs prissänkningar snabbare i kedjan. Skillnaderna i producentpriset mellan olika producenter kan också vara stora, inte enbart beroende på kvaliteten, utan också på produktionsmängden, transportavstånd och transport- och lastningskostnader.

Det finns olika typer av nö- och kalvköttsproducenter: sådana som specialiserat sig inom köttproduktion, sådana som föder upp inköpta kalvar och dikogårdar. Kött produceras också på mjölkgårdar, framför allt i form av slaktkor och förmedlingskalvar. Det finns också stora skillnader i storlek mellan gårdarna och olika intressen när det gäller köttföretagens inriktning. För en mjölkgård är t.ex. priset på en kalv en inkomst, medan det är en utgift för en kalvuppfödare. Båda är dock medlemmar i ett andelslag.

Gårdsförsäljningen har i synnerhet ökat på dikogårdarna eftersom konsumenterna blir alltmer intresserade av att köpa kött direkt från producenten. Oftast köper gårdarna som idkar direktförsäljning slaktning och styckning av något litet slakteri i närområdet och tar sedan tillbaka köttet och säljer det på gården. Detta kräver vissa investeringar i förvaringsutrymmen. På går-

den kan man också själv stycka och förädla produkterna. Många gårdar som idkar direktförsäljning är ekogårdar.

I en undersökning som gjordes 2014 av konsumentforskningscentralen, Pellervo ekonomiska forskningsinstitut och forskningscentralen för jordbruk och livsmedels ekonomi (nuvarande Naturresursinstitutet) granskades prisstrukturen inom den inhemska köttsektorn och förändringar i fördelningen av kassaflöden mellan 2008 och 2012. I undersökningen delades det pris som konsumenten betalar för produkten in i priset för råvara samt i andelar för förädling, handel och skatter. Dessutom analyserades kassaflödena inom den inhemska köttkedjan. Resultaten visade att handelns andel av konsumentpriset för köttprodukter har ökat.

Också industrins andel har ökat en aning, men producentens och beskattningens andel har däremot minskat något. Handeln har lyckats dra nytta av konkurrensen inom industrin. Samtidigt har det visat sig att handeln lyckats anpassa sig bättre till förändringar i marknadsläget än vad de övriga parterna i livsmedelskedjan gjort och dess ställning i avtalsförhandlingarna mellan handeln och industrin har stärkts ytterligare. Den starka förhandlings- och köpkraften har å sin sida gjort det möjligt att föra över kostnadshöjningarna på konsumentpriserna och ökat handelns marginaler.

Genom att göra det möjligt att bilda producentorganisationer inom nöt- och kalvköttssektorn kan man i kedjan eventuellt uppnå effektivitetsfördelar, som producentorganisationen med hjälp av sin starkare förhandlingsposition kan dra nytta av till förmån för sina medlemmar. Det är osannolikt att det kommer att bildas producentorganisationer för de andelslagsägda slakteriernas anskaffningar, eftersom det lätt skulle sluta med att producenterna konkurrerar med sitt eget andelslag eller åtminstone med det slakteri som ägs av andelslaget. Producentorganisationerna skulle emellertid kunna bedriva annan verksamhet.

De producenter som säljer sin boskap till privata slakterier skulle kunna stärka sin position vid förhandlingarna med slakteriet och genom samarbete uppnå fördelar som gagnar hela kedjan. De flesta av de nuvarande anskaffningskedjorna är mycket effektiva åtminstone när det gäller logistiken. I Finland har också de privata slakterierna tagit hand om uppgifter inom logistik och andra motsvarande tjänster, som i de övriga europeiska länderna ligger på producentorganisationernas ansvar.

Producentorganisationen skulle kunna koncentrera distributionen och skapa en gemensam försäljningskanal eller försäljningsplattform för medlemmarnas produkter. Producenterna skulle också kunna samordna transporter.

Genom att samordna anskaffningen av produktionselement skulle det vara möjligt att få betydande fördelar och rabatter. Då stora anskaffningar görs blir priserna och övriga villkor sannolikt förmånligare för producentorganisationerna än för enskilda producenter. Det skulle vara möjligt för nötköttssektorns producentorganisationer att anskaffa maskiner och utrustning för sambruk och på så sätt effektivisera gårdarnas verksamhet. Det är möjligt att sam använda maskiner för att till exempel skörda eller tillverka foder. En gemensam användning av djurtransporter kunde också vara möjligt.

Gemensam marknadsföring kan komma i fråga i synnerhet för gårdar som idkar direktförsäljning, då deras egna resurser inte ensamma räcker till för stora satsningar. En koordinering av utbudet och ordnad distribution skulle göra de här gårdarnas verksamhet effektivare, eftersom de mängder som en gård levererar ofta är små och det köttutbud som en gård tillhandahåller inte alltid motsvarar efterfrågan.

Det finns också samarbetsmöjligheter kring bearbetningen och förädlingen av gödsel till gödningsmedel och bioenergi. Att producera bioenergi av gödsel kräver alltför stora investeringar för en enskild gård, men om flera gårdar samarbetar skulle energiproduktionen kunna vara lönsam.

Det finns många verksamhetsmöjligheter för producentorganisationer inom nötkött- och kalvköttsektorn som skulle sänka kostnaderna och effektivisera verksamheten för enskilda gårdar. De största slakterierna har ordnat anskaffningen effektivt och största delen av anskaffningarna har dessutom på något sätt koppling till andelsverksamheten. Det kan dock finnas möjligheter för producentorganisationerna att koordinera de mindre slakteriernas anskaffningar. Inom ramen för en producentorganisation skulle man sannolikt kunna effektivisera verksamheten på de gårdar som idkar direktförsäljning på många sätt.

4.2 Konsekvenser för myndigheterna

Propositionen har inga direkta konsekvenser för statsbudgeten. Landsbygdsverket kommer att svara för godkännandet av producentorganisationer inom de nya produktsektorerna och handläggningen av de ansökningar och anmälningar som hänför sig till detta på samma sätt som det för närvarande svarar för producentorganisationerna inom sektorn för frukt och grönsaker och mjölksektorn. Konkurrens- och konsumentverket kommer att svara för tillsynen över att verksamheten i de nya produktsektorerna följer konkurrenslagstiftningen på samma sätt som det för närvarande svarar för producentorganisationerna inom sektorn för frukt och grönsaker och mjölksektorn. Ändringarna är så obetydliga med avseende på den uppgiftshelhet som respektive myndighet sköter att de inte bedöms ha några konsekvenser för myndigheternas resursbehov. Förslaget bedöms därmed inte ha några konsekvenser för den offentliga ekonomin.

4.3 Samhälleliga konsekvenser

Propositionen bedöms förbättra effektiviteten inom jordbruksproduktionen och kunna balansera producenternas förhandlingskraft gentemot dem som köper produkterna. Resultatet är dock beroende av om aktörerna är intresserade av att organisera sin verksamhet i form av en producentorganisation.

5 Beredningen av propositionen

5.1 Beredningsskeden och beredningsmaterial

Riksdagens jord- och skogsbruksutskott krävde i sitt utlåtande (JsUU 9/2014 rd) att Finland börjar bereda nationell lagstiftning som möjliggör en mera omfattande verksamhet för producent- och branschorganisationer än i dag. En utvidgning av lagstiftningen om producentorganisationer har också fastställts i Juha Sipiläs regeringsprogram. Därför har ett propositionsutkast om en utvidgning av godkännandet av producentorganisationer beretts vid jord- och skogsbruksministeriet.

Till utkastet begärdes utlåtande av justitieministeriet, arbets- och näringsministeriet, finansministeriet, Konkurrens- och konsumentverket, Naturresursinstitutet, Landsbygdsverket, Livsmedelsindustriförbundet rf, Finsk handel rf, Kuluttajaliitto - Konsumentförbundet ry, Kuluttajat - Konsumenterna ry, Finska Köttbranschens Förbund rf, Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto MTK ry, Myllyliitto ry, Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbund SLC rf, Pellervon taloustutkimus PTT ry, Pellervo-Seura ry, ProAgria Keskusten liitto ry, Finlands Dagligvaruhandel rf, Lihateollisuusyhdistys ry, Vilja-alan yhteistyöryhmä VYR ry, A-Foder Ab, A-Producenter Ab, Avena Nordic Grain Oy, Bayer Oy, Berner Ab, Hankkija-Maatalous,

Kankaisten öljykasvit Oy, Nordkalk Oy Ab, Polar Oats Oy, Raisio Abp, Rautakesko Ab, Sata-rehu Oy, Finska Foder, Syngenta Nordics As och Yara Suomi Oy.

5.2 Remissyttranden och hur de har beaktats

Yttranden lämnades av justitieministeriet, finansministeriet, arbets- och näringsministeriet, Konkurrens- och konsumentverket, Landsbygdsverket, Livsmedelsindustriförbundet, Kauppamyllöjen Yhdistys r.y., Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto MTK ry, Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbund SLC, Pellervo-Seura ry, Pellervo ekonomiska forskning, Päivittäistavara-kauppa PTY, Kaupan liitto ry, Spannmålsbranschens samarbetsgrupp VYR, Atria oyj och Ruokakesko Oy.

I yttrandena ingick inte några förslag till ändring av paragraferna eller motiveringarna, utan yttrandena handlade om behovet av producentorganisationer i allmänhet. Yttrandena fördelade sig på det sättet att myndigheterna inte hade något att anmärka, producenternas företrädare understödde förslaget, företrädarna för andelslagsverksamheten och forskningen tyckte att producentorganisationer är ett sätt att förbättra producenternas ställning, företrädarna för handeln och industrin understödde inte förslaget.

Justitieministeriet hade inget att yttra om propositionen. Enligt ministeriet medför propositionen inte några konsekvenser för kommuner, inte heller för myndigheternas resursbehov eller offentliga finanser. Enligt arbets- och näringsministeriet ska möjligheten att utvidga producentorganisationernas godkännandeprocess inte omfatta områden som inte är förenliga med marknadsordningsförordningen. I yttrandet konstaterades också att kommissionens riktlinjer kommer att hjälpa producentorganisationer när de bedömer huruvida kravet uppfylls. Utifrån yttrandet har man preciserat den allmänna motiveringens hänvisningar till EU:s konkurrens-lagstiftning.

Enligt Konkurrens- och konsumentverket tycks propositionen överensstämma med konkurrensreglerna. I yttrandet togs också upp vissa observationer om konkurrensrättens innehåll i den allmänna motiveringen. Texten har specificerats enligt detta. Enligt Landsbygdsverket är propositionen motiverad, men verket understök att det ska säkerställas att Konkurrens- och konsumentverket är medvetet om de uppgifter som gäller att bedöma verksamhetens godtagbarhet.

Producenternas företrädare ansåg att producentorganisationer är motiverade och föreslog att alla lantbruksproducenter ska få möjlighet att höra till en producentorganisation oberoende av driftsriktning. Enligt andelslagsföreningen kan producentorganisationer också behövas, men föreningen understök samtidigt att andelslagsmodellen fungerar bättre när det gäller uppgifter som producentorganisationer också har som mål. Producentorganisationerna medför antagligen största fördelar där var producenter inte hittills är organiserade i andelslagsform. Enligt Pellervo ekonomiska forskning är producentorganisationer ett sätt att öka primärproducenternas marknadskraft i matkedjan. Detta kräver dock en bred samverkan av producenterna. Det är möjligt att det inte inrättas så många organisationer bl.a. därför att producenter redan har många egna organisationer i synnerhet inom sektorn för nötkött. I sektorn för åkergrödor finns det inte motsvarande organisationer tills vidare. Enligt yttrandet är förslaget nödvändigt eftersom detta är en av de få lagstiftningsmässiga åtgärder som kan öka producenternas marknadskraft.

Spannmålsbranschens samarbetsgrupp VYR, som representerar spannmålskedjan, kom inte med något eget yttrande, utan lämnade information om sina medlemmars synpunkter. I den ena av dem understöddes förslaget och i den andra föreslogs det att i jämlikhetens namn borde också bageriföretag få rätt till motsvarande avtalsförhandlingar.

Företrädarna för handeln och industrin tyckte att godkännandet av inrättandet av producentorganisationer inte behövs bl.a. därför att gällande bestämmelser och livsmedelsbranschens självreglering är tillräckliga och detta skulle innebära att man beviljar ett konkurrensrättsligt undantag för en part i livsmedelskedjan och att producentorganisationer inte skulle förbättra effektiviteten. Vidare konstaterades det att förhandlingskraften för de olika aktörerna och nivåerna i livsmedelskedjan inte borde påverkas genom konstgjorda sektorsspecifika konkurrensundantag, utan kedjans verksamhetsförutsättningar och konkurrensförmåga ska också i fortsättningen tryggas genom metoder som begränsar marknadens fria verksamhet på ett mildare sätt. Producenterna har redan nu genom andelslag breda möjligheter att påverka. Att inrätta producentorganisationer ger inte producenter några större fördelar eftersom i de nuvarande andelslagen får producenter en del av sina inkomster genom ägarandelslagens återbetalningar. Enligt företaget som representerar förädlingsindustrin är de största problemen när det gäller marknadskraften snarare mellan livsmedelsindustrin och dagligvaruhandeln, inte så mycket mellan industrin och dess största ägare, producenterna. Att förbättra förhandlingspositionen är enligt företrädarna för handeln i första hand aktörernas ensak. Livsmedelskedjans verksamhetsbetingelser ska utvecklas genom att avveckla regleringen.

I yttrandena framfördes det också att propositionen inte ligger i linje med utredningen om primärproduktionen som var kritisk mot eventuella bredare undantag inom jordbrukssektorn. Till denna del finns det för klarhets skull allt skäl att konstatera att den kritiska inställningen i utredningen om primärproduktionen gällde inte det bredare undantaget enligt EU-lagstiftningen, utan tillämpningen av ett konkurrensundantag som inte bygger på den nationella marknadsordningen, vilket alltså inte föreslås nu. När det gäller att tillåta avtalsförhandlingar också för industrin, såsom det föreslås i yttrandena, ska det för klarhets skull konstateras att förslaget grundar sig på EU-lagstiftningen enligt vilken avtalsförhandlingar är möjliga endast för producenter.

När det gäller yttranden som motsätter sig propositionen kan man konstatera att de föreslagna konkurrensundantagen enligt EU-lagstiftningen baserar sig på matproduktionens svaga lönsamhet och producenternas dåliga förhandlingsposition. Enligt Konkurrens- och konsumentverkets utredning om primärproduktionen är lantbruksproducenternas förhandlingskraft i livsmedelskedjan i allmänhet mycket svag. Detta bekräftas av det faktum att gårdsbruksenheter i Finland fortfarande är små. Däremot är marknaden för dagligvaror mycket koncentrerad. Också många viktiga sektorer inom livsmedelsindustrin är oligopolistiska och innehåller stora aktörer. Enligt utredningen om primärproduktionen syns obalansen i förhandlingskraften tydligt mellan lantbruksproducenterna och dagligvaruhandeln samt mellan lantbruksproducenterna och industrin. Enligt utredningen kan producentorganisationer med tanke på förhandlingskraften och näringarnas strukturförändringar vara en beaktansvärd utvecklingslinje i framtiden.

Med hjälp av producentorganisationer är det möjligt att effektivisera produktionen. Till exempel inom frukt- och grönsakssektorn har man uppskattat att organiseringen av verksamheten i form av producentorganisationer har lett till en effektivare produktion. Genom producentorganisationer kan producenternas andel i produktionskedjan växa, vilket också kan öka produktionen. Att producera på ett effektivare sätt ökar lönsamheten och minskar trycket att höja priser.

När det gäller yttranden om propositionens konsekvenser kan man hänvisa till propositionens allmänna motivering där man redogör för konsekvenserna och presenterar flera utredningar kring ämnet. Det ska noteras att propositionen ger en möjlighet att organisera produktionen i form av producentorganisationer, men de konkreta konsekvenserna beror på i vilken omfattning producenterna beslutar inrätta producentorganisationer. Att inrätta dessa organisationer är frivilligt och man utgår från att producenterna själva kan bestämma bäst i vilken form de or-

RP 142/2015 rd

ganiserar verksamheten. Propositionens syfte är att ge producenter en möjlighet att inrätta producentorganisationer och det beror på producenterna i vilken omfattning de samarbetar. Utifrån dessa grunder har man ansett att propositionen också bidrar till regeringsprogrammets mål om att förbättra matproduktionens lönsamhet.

När det handlar om lagstiftningens tolkningsproblem kan man konstatera att propositionen uttryckligen gäller de produktsektorer som kan tillämpa kommissionens riktlinjer som stort hjälpmedel att bedöma godtagbar verksamhet.

Om frågan att utvidga godkännandet av producentorganisationer att också omfatta andra produktsektorer enligt yttrandena kan konstateras att endast de föreslagna produktsektorer kan tillämpa kommissionens riktlinjer som underlättar tillämpningen av konkurrenslagstiftningen. Även på grund av de tidsplansmässiga skäl som rör beredningen av utredningar av verksamhetens konsekvenser har man ansett det vara motiverat att avgränsa reformen att gälla dessa produktsektorer.

DETALJMOTIVERING

1 Lagförslag

2 §. Förhållande till annan lagstiftning. Det föreslås att 2 mom. i paragrafen ändras så att det inte längre hänvisas till artiklarna 206 och 209 i marknadsordningsförordningen i fråga om bestämmelser om hurdana avtal, beslut och förfaranden vid producentorganisationer som är godtagbara och om bedömningen av godtagbarheten samt om behörig myndighet i dessa frågor, utan att det i stället hänvisas allmännare till förordningen i fråga. Ändringen behövs eftersom nya bestämmelser om avtalsförhandlingar tillåtna för producentorganisationer inom vissa produktsektorer har tagits in i marknadsordningsförordningen och den nuvarande hänvisningen inte gäller dem. Bestämmelser om tillåtna avtalsförhandlingar finns i artikel 149 i fråga om sektorn för mjölk och mjölkprodukter, artikel 170 i fråga om nöt- och kalvkött och artikel 171 i fråga om jordbruksgrödor. Det har inte ansetts nödvändigt att artiklarna uppges i paragrafen, eftersom det är fråga om en informativ hänvisning till lagstiftning som bör tillämpas också utan hänvisningen. Ovan i samband med den allmänna motiveringen förklaras bestämmelserna om hurdana avtal, beslut och förfaranden vid producentorganisationer som är godtagbara och om bedömningen av godtagbarheten samt om behörig myndighet i dessa frågor.

12 b §. Allmänna förutsättningar för godkännande av en producentorganisation. Det föreslås att en bestämmelse om utläggning av en producentorganisationens funktioner fogas till paragrafen i ett nytt 3 mom. För närvarande föreskrivs det om detta i 12 c § 2 mom. gällande producentorganisationer inom sektorn för frukt och grönsaker. Bestämmelsen om utläggning flyttas till 12 b § som gäller allmänna villkor för godkännande av en producentorganisation, eftersom bestämmelserna om utläggning bör utvidgas att gälla också andra produktsektorer än frukt och grönsaker. På grund av paragrafernas olika struktur bör formuleringen i bestämmelsen ändras. Avsikten med bestämmelsen om utläggning är att man ska införa den möjlighet att lägga ut en produktorganisationens funktioner som enligt EU-lagstiftningen omfattas av nationell prövningsrätt. När det gäller villkoren för utläggning görs det en informativ hänvisning till EU:s marknadsordningslagstiftning. Enligt artikel 155 i marknadsordningsförordningen får medlemsstaterna tillåta producentorganisationer att lägga ut valfria delar av sin verksamhet. Utläggningen får inte gälla produktion. Enligt artikeln ska producentorganisationen behålla ansvaret för att den verksamhet som har lagts ut på entreprenad genomförs och för den övergripande förvaltningskontrollen och övervakningen av det affärsmässiga upplägget för genomförandet av verksamheten.

I paragrafen föreslås ett bemyndigande att genom förordning av statsrådet utfärda närmare bestämmelser om utläggning. Hänvisningen till EU:s bestämmelser fungerar som en grundläggande bestämmelse för det bemyndigande som föreslås. Bestämmelsen kan vara nödvändig om villkoren för utläggning behöver preciseras.

12 c §. Särskilda förutsättningar för godkännande av en producentorganisation inom sektorn för frukt och grönsaker. Det föreslås att paragrafens 2 mom., där det föreskrivs om utläggning av funktioner, upphävs. I fortsättningen ska det föreskrivas om saken i 12 b §.

12 g §. Producentorganisationer inom nötköttssektorn och sektorn för jordbruksgrödor. I paragrafens 1 mom. föreskrivs det om godkännande av producentorganisationer inom nöt- och kalvköttsektorn och sektorn för jordbruksgrödor. Godkännandet av producentorganisationer föreslås bli utvidgat till dessa områden eftersom producenternas verksamhet inom ramen för producentorganisationer har ansetts vara motiverad inom dessa sektorer och eftersom marknadsordningsförordningens nya artiklar 170 och 171 gällande avtalsförhandlingar för producentorganisationer inom dessa sektorer ger mycket tydliga ramar för producentorganisationernas verksamhet. Producentorganisationernas verksamhet ska emellertid inte begränsas till en-

RP 142/2015 rd

bart avtalsförhandlingar enligt artiklarna 170 och 171, utan avsikten är att producentorganisationerna ska kunna genomföra alla funktioner som anges för dem i marknadsordningsförordningen, i synnerhet i artiklarna 152—154. Detta beror på att verksamhet enligt artiklarna 170 eller 171 kräver att producentorganisationen har godkänts i enlighet med artikel 152 om erkännande av producentorganisationer.

Erkännandet kan av de orsaker som det redogjorts för ovan i samband med den allmänna motiveringen omfatta alla de produkter inom nöt- och kalvköttssektorn som avses i marknadsordningsförordningen samt de produkter inom sektorn för jordbruksgrödor som avses i artikel 171 i förordningen.

På villkoren för erkännande av producentorganisationer inom nya produktsektorer tillämpas bestämmelserna i 12 b §. Kraven i den bör alltså tillämpas också såsom villkor för erkännande av producentorganisationer inom nya produktsektorer. Hänvisningen till 12 b § täcker främst dess 1 mom., som i fråga om villkoren för erkännande innehåller en informativ hänvisning till de krav i marknadsordningslagstiftningen som ska tillämpas som sådana. Dessa krav har förklarats närmare i förarbetena till 12 b § (RP 145/2013 rd) och i den allmänna motiveringen till denna proposition. I korthet kan följande konstateras i fråga om dem:

Enligt artikel 152 i marknadsordningsförordningen ska en producentorganisation vara sammansatt av producenter inom en specifik sektor som anges i artikel 1.2 i förordningen och dessa ska kunna kontrollera producentorganisationen på det sätt som avses i artikel 153.2 c. Organisationen ska ha bildats på initiativ av producenterna själva. I artikel 152 föreskrivs det dessutom om möjliga mål för producentorganisationerna. I fråga om avtalsförhandlingarna för vissa produkter inom nöt- och kalvköttssektorn och sektorn för jordbruksgrödor har målen fastställts närmare i artikel 170 och 171. Bestämmelser om de stadgar som krävs av producentorganisationerna finns i artikel 153 i marknadsordningsförordningen. Stadgarna ska bl.a. omfatta produktionsrapportering, produktion, saluföring och miljöskydd, tillhandahållande av information samt producentmedlemmarnas rätt att kontrollera organisationen och dess beslut. Bestämmelserna är direkt tillämplig EU-lagstiftning.

Hänvisningen till 12 b § omfattar också artikel 154 i marknadsordningsförordningen, enligt vilken producentorganisationen ska vara en juridisk person eller en klart definierad del av en juridisk person och ha ett visst antal medlemmar och/eller en omfattning uttryckt i minsta volym värde av avsättningsbar produktion som den berörda medlemsstaten ska fastställa. I gällande 12 b § 1 mom. preciseras producentorganisationens juridiska form och kraven gällande medlemmarnas minimiantal och värdet på den saluförda produktionen. Också för dessa krav har det redogjorts närmare i förarbetena till paragrafen i fråga. På samma sätt som nu bör också antalet producenter i producentorganisationer som godkänns inom nya produktsektorer samt värdet på den saluförda produktionen vara tillräckligt i förhållande till verksamhetens mål. Med stöd av 12 b § 2 mom. har närmare bestämmelser utfärdats om ett minimiantal för medlemmarna och ett minsta värde för den saluförda produktionen som krävs i producentorganisationer inom sektorn för frukt och grönsaker och mjölksektorn. Med stöd av den utfärdas närmare bestämmelser om detta också i fråga om producentorganisationer inom nya produktsektorer. I nämnda artikel 154 föreskrivs det också att producentorganisationen ska ge tillräckliga garantier i fråga om verksamhetens genomförande när det gäller varaktighet, effektivitet och tillhandahållande av personellt, materiellt och tekniskt stöd till sina medlemmar, samt i förekommande fall koncentration av utbud. Hänvisningen till 12 b § omfattar också dessa bestämmelser, vilka såsom direkt tillämplig EU-rätt också annars bör tillämpas.

Hänvisningen till 12 b § omfattar dessutom den bestämmelse om utläggning som ovan föreslås bli fogad till den.

I paragrafens 2 mom. hänvisas det till EU:s marknadsordningslagstiftning i fråga om producentorganisationens skyldighet att informera om de produktionsvolymerna som omfattas av avtalsförhandlingar inom nötköttsektorn och sektorn för jordbruksgrödor. Det är fråga om en informativ hänvisning. Närmare bestämmelser om skyldigheten att lämna information finns i artiklarna 170 och 171 i marknadsordningsförordningen. I momentet föreslås det att informationen ska lämnas till Landsbygdsverket, som i Finland svarar för administreringen av systemet. Landsbygdsverket ska med stöd av de nämnda artiklarna lämna informationen vidare till EU-kommissionen.

2 Närmare bestämmelser och föreskrifter

Enligt det nya 3 mom. i 12 b § i propositionen ska en producentorganisation få lägga ut funktioner på entreprenad på de villkor som anges i EU:s marknadsordningslagstiftning. Närmare bestämmelser om utläggning på entreprenad får utfärdas genom förordning av statsrådet.

I 12 g § 1 mom. i propositionen hänvisas till 12 b § och enligt 2 mom. i den paragrafen får genom förordning av statsrådet utfärdas närmare bestämmelser om det minsta antalet producentmedlemmar och det minsta värdet på den saluförda produktionen som förutsätts i en producentorganisation.

3 Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft våren 2016.

4 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

4.1 Näringsfrihet och föreningsfrihet

Propositionen innehåller bestämmelser om godkännande av producentorganisationer. Godkännandena har samband med tryggheten av näringsfriheten enligt 18 § i grundlagen. Det gäller producenternas rätt att i fråga om vissa produkter samarbeta med andra producenter inom ramen för en producentorganisation som de bildar och som följer EU:s lagstiftning. Det handlar således inte om ett godkännande som aktörerna förutsätts ha, utan om ett system som är frivilligt för dem.

Bestämmelser om förutsättningarna för godkännande av producentorganisationer finns i direkt tillämplig EU-lagstiftning. Den föreslagna lagen innehåller bestämmelser om sådana förutsättningar för godkännande som omfattas av den nationella lagstiftningsbehörigheten, t.ex. det minsta antalet producentmedlemmar i organisationen och det minsta värdet på den produktion som organisationen saluför. Propositionen innehåller bestämmelser om godkännande av producentorganisationer till den del som de ska föreskrivas nationellt.

Vid godkännandet är det fråga om ett arrangemang för genomförande av EU-lagstiftningen. Bestämmelserna har inte ansetts vara problematiska med tanke på 18 § i grundlagen. Systemet med godkännande samordnas med de nuvarande systemen för godkännanden som föreskrivs i marknadsordningslagen. I fråga om de bestämmelser i marknadsordningslagen som gäller godkännande av aktörer har grundlagsutskottet konstaterat (GrUU 34/2012 rd) följande: "Den föreslagna regleringen bygger på EU:s regelverk om marknadsordning som förpliktar medlemsländerna att säkerställa att viss verksamhet som hänför sig till genomförandet av marknadsordningen endast bedrivs av sådana aktörer som fått ett särskilt godkännande eller tillstånd till det av medlemsstaten. Med tanke på genomförandet av EU:s gemensamma jordbrukspolitik och marknadsordning finns det godtagbara skäl för den föreslagna regleringen. Bestämmelserna är inget problem med avseende på 18 § 1 mom. i grundlagen."

Godkännandena har inte heller ansetts påverka föreningsfriheten enligt 13 § i grundlagen. Det ska vara frivilligt att höra till en organisation, och producenterna föreslås trots lagförslaget kunna bilda olika sammanslutningar och även i övrigt organisera sin verksamhet enligt de förutsättningar som anges i lagstiftningen om näringsverksamhet.

De gällande bestämmelserna som rör producentorganisationer inom sektorn för frukt och grönsaker samt sektorn för mjölkprodukter i marknadsordningslagen ska tillämpas på giltigheten för godkännandet. På förutsättningarna för återkallelse av godkännande tillämpas bestämmelserna om förutsättningarna för återkallelse av godkännanden enligt marknadsordningslagen. De bestämmelserna har utfärdats med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 34/2012 rd) och behöver inte ändras.

4.2 Myndigheternas befogenheter och hemfridskyddet

När det gäller inspektioner av förutsättningarna för godkännande av producentorganisationer och myndigheternas inspektionsrätt i samband med det tillämpas de gällande bestämmelserna i marknadsordningslagen som för närvarande tillämpas på producentorganisationer inom sektorn för frukt och grönsaker samt sektorn för mjölkprodukter. Inspektionsrätten ska inte gälla utrymmen som omfattas av hemfriden. Till innehållet motsvarar regleringen liknande bestämmelser som redan finns i marknadsordningslagen och som har behandlats i grundlagsutskottet (GrUU 34/2012 rd). Även förfarandena och rättsskyddsgarantierna i anslutning till inspektionerna ska vara likadana. Den bestämmelse i 49 § i den gällande marknadsordningslagen enligt vilken 39 § i förvaltningslagen tillämpas vid förrättande av inspektioner ska tillämpas också vid inspektioner som hänför sig till den nu aktuella propositionen.

4.3 Normgivningsbemyndigande

I propositionen föreslås bestämmelser som bemyndigar statsrådet att utfärda förordningar. Enligt 80 § 1 mom. i grundlagen ska genom lag utfärdas bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter samt om frågor som enligt grundlagen i övrigt hör till området för lag. I propositionen har man strävat efter att säkerställa att lagen innehåller exakta och noggrant avgränsade bestämmelser om grunderna för de aktuella rättigheterna och skyldigheterna samt att bemyndigandena inte gäller frågor som endast kan regleras i lag. När det gäller bemyndigandena att utfärda förordningar har man även beaktat den utlåtandepraxis som framgår av grundlagsutskottets utlåtanden, t.ex. GrUU 43/2006 rd, 25/2005 rd och 47/2001 rd.

Grundlagsutskottet har då det behandlat marknadsordningslagen (GrUU 34/2012 rd) konstaterat att behörigheten för den som utfärdar förordning emellertid inte bara begränsas av bestämmelserna i lagförslaget utan också av den relativt detaljerade lagstiftningen om en marknadsordning för jordbruksprodukter och mot bakgrund av utskottets utlåtandepraxis (GrUU 37/2005 rd) bildar detta regelverk en helhet om vilken man kan utfärda närmare bestämmelser med stöd av bemyndiganden. I de föreslagna bestämmelserna om bemyndiganden har EU:s lagstiftning beaktats genom hänvisning till att närmare bestämmelser får utfärdas inom de gränser som anges i EU:s lagstiftning.

Med anledning av vad som anförts ovan anses det att lagförslaget är förenligt med grundlagsutskottets praxis och att det kan godkännas i vanlig lagstiftningsordning.

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

Lag

om ändring av lagen om en marknadsordning för jordbruksprodukter

I enlighet med riksdagens beslut
upphävs i lagen om en marknadsordning för jordbruksprodukter (999/2012) 12 c § 2 mom. sådant det lyder i lag 1194/2013,
ändras 2 § 2 mom., sådant det lyder i lag 1194/2013, samt
fogas till 12 b §, sådan den lyder i lag 1194/2013, ett nytt 3 mom. och till lagen en ny 12 g § som följer:

2 §

Förhållande till annan lagstiftning

Bestämmelser om hurdana avtal, beslut och förfaranden vid producentorganisationer godkända med stöd av denna lag som är godtagbara och om bedömningen av godtagbarheten samt om behörig myndighet i dessa frågor finns i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1308/2013 om upprättande av en samlad marknadsordning för jordbruksprodukter och om upphävande av rådets förordningar (EEG) nr 922/72, (EEG) nr 234/79, (EG) nr 1037/2001 och (EG) nr 1234/2007, nedan *marknadsordningsförordningen*, och i konkurrenslagen (948/2011).

12 b §

Allmänna förutsättningar för godkännande av en producentorganisation

En producentorganisation får lägga ut funktioner på entreprenad under de förutsättningar som anges i EU:s marknadsordningslagstiftning. Närmare bestämmelser om utläggning på entreprenad får utfärdas genom förordning av statsrådet.

12 g §

Producentorganisationer inom nöt- och kalvköttssektorn och sektorn för jordbruksgrödor

Också en producentorganisation inom nöt- och kalvköttssektorn enligt marknadsordningsförordningen samt en producentorganisation inom sektorn för vissa jordbruksgrödor enligt i artikel 171 i den förordningen kan godkännas som producentorganisation. På förutsättningarna för godkännande tillämpas bestämmelserna i 12 b §.

Bestämmelser om skyldigeten för producentorganisationer inom nöt- och kalvköttsektorn och sektorn för jordbruksgrödor att lämna information om de produktionsvolymer som omfattas av

RP 142/2015 rd

tas av avtalsförhandlingar finns i EU:s markandsordningslagstiftning. Informationen ska lämnas till Landsbygdsverket.

Denna lag träder i kraft den 20 . _____

Helsingfors den 17 december 2015

Vid förhinder för statsministern, finansminister

Alexander Stubb

Jordbruks- och miljöminister Kimmo Tiilikainen

Lag

om ändring av lagen om en marknadsordning för jordbruksprodukter

I enlighet med riksdagens beslut
upphävs i lagen om en marknadsordning för jordbruksprodukter (999/2012) 12 c § 2 mom. sådant det lyder i lag 1194/2013,
ändras 2 § 2 mom., sådant det lyder i lag 1194/2013, samt
fogas till 12 b §, sådan den lyder i lag 1194/2013, ett nytt 3 mom. och till lagen en ny 12 g § som följer:

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

2 §

Förhållande till annan lagstiftning

Förhållande till annan lagstiftning

Bestämmelser om hurdana avtal, beslut och förfaranden vid producentorganisationer godkända med stöd av denna lag som är godtagbara och om bedömningen av godtagbarheten samt om behörig myndighet i dessa frågor finns i artiklarna 206 och 209 i Europaparlamentets och rådets förordning EU nr 1308/2013 om upprättande av en samlad marknadsordning för jordbruksprodukter och om upphävande av rådets förordningar (EEG) nr 922/72, (EEG) nr 234/79, (EG) nr 1037/2001 och (EG) nr 1234/2007, nedan *marknadsordningsförordningen*, och i konkurrenslagen (948/2011).

Bestämmelser om hurdana avtal, beslut och förfaranden vid producentorganisationer godkända med stöd av denna lag som är godtagbara och om bedömningen av godtagbarheten samt om behörig myndighet i dessa frågor finns i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1308/2013 om upprättande av en samlad marknadsordning för jordbruksprodukter och om upphävande av rådets förordningar (EEG) nr 922/72, (EEG) nr 234/79, (EG) nr 1037/2001 och (EG) nr 1234/2007, nedan *marknadsordningsförordningen*, och i konkurrenslagen (948/2011).

12 b §

12 b §

Allmänna förutsättningar för godkännande av en producentorganisation

Allmänna förutsättningar för godkännande av en producentorganisation

En producentorganisation får lägga ut funktioner på entreprenad under de förutsättningar som anges i EU:s marknadsordningslagstiftning. Närmare bestämmelser om utläggning på entreprenad får utfärdas genom förordning av statsrådet.

RP 142/2015 rd

Gällande lydelse

12 c

Särskilda förutsättningar för godkännande av en producentorganisation inom sektorn för frukt och grönsaker

En producentorganisation får anlita andra aktörer för att uppfylla de krav som avses i 1 mom.

Föreslagen lydelse

12 c

Särskilda förutsättningar för godkännande av en producentorganisation inom sektorn för frukt och grönsaker

(upphävs 2 mom.)

12 g §

Producentorganisationer inom nöt- och kalvköttssektorn och sektorn för jordbruksgrödor

Också en producentorganisation inom nöt- och kalvköttssektorn enligt marknadsordningsförordningen samt en producentorganisation inom sektorn för vissa jordbruksgrödor enligt artikel 171 i den förordningen kan godkännas som producentorganisation. På förutsättningarna för godkännande tillämpas bestämmelserna i 12 b §.

Bestämmelser om skyldigheten för producentorganisationer inom nöt- och kalvköttssektorn och sektor för jordbruksgrödor att lämna information om de produktionsvolymer som omfattas av avtalsförhandlingar finns i EU:s marknadsodlingslagstiftning.

Informationen ska lämnas till Landsbyggsverket.

Denna lag träder i kraft den 20 .
