

ALLMÄN MOTIVERING

1 Inledning

Producentorganisationer

Producentorganisationer är organisationer som har bildats på initiativ av producenter av jordbruksprodukter och som uppfyller de mål för produktionen som närmare fastställts i EU-lagstiftningen.

Enligt motiven till EU-lagstiftningen om producentorganisationer ska medlemsstaterna kunna erkänna producentorganisationerna, eftersom de kan spela en viktig roll när det gäller att gruppera om leveranser i sektorer där det råder obalans mellan antalet producenter och uppköpare. Enligt en *utredning om primärproduktionen* från Konkurrens- och konsumentverket (Konkurrens- och konsumentverkets utredningar 2/2013) har lantbruksproducenterna vanligen mycket dålig förhandlingskraft i livsmedelskedjan. Det bekräftas av det faktum att gårdarna i Finland fortfarande är små. Däremot är marknaden för dagligvaror mycket koncentrerad. Också många viktiga sektorer inom livsmedelsindustrin är oligopolistiska och domineras av stora aktörer. Det kan hända att producentorganisationerna i framtiden är en beaktansvärd utvecklingslinje när det gäller förhandlingskraft och omstrukturering av näringarna, sägs det i utredningen.

Riksdagens jord- och skogsbruksutskott förutsätter i ett utlåtande (JsUU 9/2014 rd) att Finland bereder nationell lagstiftning som tillåter mer omfattande verksamhet för producentorganisationerna än fallet är i dag. Behovet av att se över lagstiftningen om producentorganisationer framgår också av programmet för statsminister Juha Sipiläs regering. Efter utlåtandet från jord- och skogsbruksutskottet har möjligheten att godkänna producentorganisationer utvidgats till producentorganisationer inom sektorerna för nöt- och kalvkött respektive jordbruksgrödor (RP 142/2015 rd). Utskottets betänkande om den propositionen (JsUB 4/2016 rd) innehåller ett förslag till uttalande enligt vilket riksdagen förutsätter att villkoren för primärproduktionen stärks inom alla produktionssektorer. Riksdagen godkände uttalandet.

Branschorganisationer

Enligt motiveringen till EU-lagstiftningen om branschorganisationer kan organisationerna spela en viktig roll för att möjliggöra en dialog mellan aktörerna i leveranskedjan och främja bästa praxis och öppenhet och insyn på marknaden. Såväl produktionen och bearbetningen som handeln kan vara företrädare inom branschorganisationerna. Minimikravet är att representanter för produktionen plus handeln eller bearbetningen deltar.

Organisationen ska ha bildats för ett särskilt syfte som tar i beaktande sina medlemmars och konsumenternas intressen, som kan inbegripa att förbättra kunskapen om och insynen i produktion och marknad, bland annat genom offentliggörande av statistiska uppgifter om produktionskostnader, priser och volymer och genom tillhandahållande av analyser av potentiell framtida marknadsutveckling. Till en branschorganisations mål kan höra att göra prognoser om produktionspotential, att bidra till bättre samordning av produkternas utsläppande på marknaden, särskilt genom forskning och marknadsundersökningar, att utforska potentiella exportmarknader, att utarbeta standardavtal, att ge information och bedriva forskning, att utveckla metoder och medel för att förbättra produktkvaliteten, att främja konsumtion och tillhandahålla information om produkterna samt att genomföra åtgärder som främjar ekologiskt jordbruk och ursprungsbeteckningar, kvalitetsmärkningar och geografiska beteckningar.

Behov av ändringar i annan lagstiftning

Europeiska unionens lagstiftning om marknadsordningar för jordbruksprodukter har ändrats så till vida att tidigare kommissionsförordningar till betydande del utifrån Lissabonfördraget omarbetats till delegerade förordningar och genomförandeförordningar från kommissionen. I det sammanhanget har det emellertid gjorts få ändringarna i själva

innehållet, och ändringarna är i regel av teknisk natur. Lagen om en marknadsordning för jordbruksprodukter (999/2012), nedan *marknadsordningslagen*, hänvisar på flera ställen till den EU-lagstiftning som ändrats enligt vad som sägs ovan. Hänvisningarna till EU-lagstiftningen är därför föråldrade på flera ställen och bör uppdateras.

2 Nuläge

2.1 Lagstiftning och praxis

Villkor för godkännande av producentorganisationer

Bestämmelser om erkännande av producentorganisationer 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*. Enligt den måste medlemsstaterna erkänna producentorganisationer inom sektorn för frukt och grönsaker och mjölksektorn. Bestämmelser om erkännande av producentorganisationer inom frukt- och grönsakssektorn finns i artiklarna 159 och 160 i marknadsordningsförordningen och om erkännande av producentorganisationer inom sektorn för mjölk och mjölkprodukter i artiklarna 152.3 och 161 i den förordningen. Bestämmelser om nationellt godkännande finns i 12 b § i marknadsordningslagen. Enligt den är det Landsbygdsverket som beslutar om godkännande av producentorganisationer.

Det är frivilligt för medlemsstaterna att erkänna producentorganisationer inom andra produktsektorer. I Finland utvidgades godkännandet (RP 142/2015 rd) till producentorganisationer inom sektorerna för jordbruksgrödor och nöt- och kalvkött. Bestämmelser om godkännande av dem finns nu i 12 g § i marknadsordningslagen.

Bestämmelser om allmänna villkor för erkännande av de producentorganisationer som obligatoriskt ska erkännas, dvs. frukt- och grönsakssektorn och mjölksektorn, och de producentorganisationer som frivilligt kan erkännas finns i artiklarna 152.1, 152.2 och 153–155 i marknadsordningsförordningen. Dessutom har förordningen och lagen vissa produktsektorspecifika bestämmelser.

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 förordningen 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 utsläppandet 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 154 i förordningen föreskrivs om det antal producenter och den volym på saluförd produktion som krävs av producentorganisationer samt om krav som rör verksamheten. I artikel 155 finns bestämmelser om möjligheten att lägga ut verksamhet på entreprenad. Rättspraxis i fråga om dessa krav presenteras i RP 142/2015 rd. Marknadsordningslagen innehåller bestämmelser som preciserar kraven. Statsrådets förordning om producentorganisationer (802/2014) innehåller närmare bestämmelser om det minsta antalet medlemmar och det minsta värde på den saluförda produktionen som krävs för godkännande av producentorganisationer inom sektorn för frukt och grönsak, sektorn för mjölk och mjölkprodukter, sektorn för nöt- och kalvkött och sektorn för jordbruksgrödor. Den har utfärdats med stöd av marknadsordningslagen.

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 organisationer. Villkoren för ett godkännande gäller 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 utifrån konkurrensrätten. Proposition RP 142/2015 rd går igenom den konkurrensrättsliga godtagbarheten i producentorganisationernas arrangemang och relaterad rättspraxis. Sammanfattningsvis kan följande konstateras:

Utgångspunkten för den konkurrensrättsliga granskningen av arrangemangen är artikel 101 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, nedan kallat *EUF-fördraget*. Enligt artikel 101.1 är följande oförenligt med den inre marknaden och förbjudet: alla avtal mellan företag, beslut av företagsammanslutningar 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.

Avtal eller beslut som är förbjudna enligt den artikeln är ogiltiga. Producentorganisationer tillåts emellertid vissa undantag från detta. I fråga om undantagens tillämplighet bedömer man först om arrangemangen kan omfattas av undantaget för producentorganisationer i artikel 209 i marknadsordningsförordningen.

Enligt den artikeln kan arrangemang 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 ta ut samma priser eller sätter konkurrensen ur spel. Undantaget gäller bara situationer där det är fråga om samarbetsarrangemang mellan jordbruksproducenter eller deras sammanslutningar. Till exempel omfattas ett avtal mellan ett producentandelslag och ett slakteri inte av undantaget.

Om undantaget i artikel 209 i marknadsordningsförordningen inte är tillämpligt kan emellertid 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.

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.

Ovan presenterade EU-konkurrenslagstiftning är bara tillämpliga i situationer där arrangemangen kan påverka handeln mellan medlemsstaterna, dvs. arrangemangen har inverkan på handeln. Om arrangemanget inte ser ut att påverka handeln mellan medlemsstaterna är EU:s konkurrensbestämmelser inte tillämpliga. Däremot kan arrangemanget omfattas av tillämpningsområdet för vår nationella konkurrenslag (948/2011). I sådana fall

tillämpas bestämmelserna i konkurrenslagen vid bedömningen. Också begreppet påverkan på handeln presenteras närmare i proposition RP 142/2015 rd.

Bestämmelser om förbjudna konkurrensbegränsningar mellan näringsidkare finns i 5 § i konkurrenslagen, som till sitt sakinnehåll motsvarar artikel 101.1 i EUF-fördraget. Bestämmelser om undantag från förbudet i konkurrenslagens 5 § finns i lagens 6 §.

Om ett arrangemang av en producentorganisation inte inverkar på handeln men verkar vara förbjudet enligt 5 §, bör man bedöma om undantaget i fråga om jordbruk i 2 § 2 mom. i konkurrenslagen är tillämpligt på arrangemangen. Enligt 2 § 2 mom. i konkurrenslagen tillämpas 5 § inte på arrangemang som lantbruksproducenter, sammanslutningar av lantbruksproducenter, branschsammanslutningar 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 utifrån vilka konkurrensreglerna i artiklarna 101 och 102 i EUF-fördraget inte ska tillämpas.

Bestämmelserna i 2 § 2 mom. motsvarar sett till innehållet artikel 209 i marknadsordningsförordningen. 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.” Sålunda har syftet med den nationella lagstiftningen varit att godkänna samma arrangemang som är möjliga med stöd av EU-lagstiftningen. Eftersom konkurrenslagen bör tillåta de arrangemang som EU-lagstiftningen tillåter, kan man då man ska tolka konkurrenslagen dra nytta av tolkningen av EU:s konkurrensrätt.

Enligt förarbetena 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 arrangemang som inte inbegriper någon skyldighet att iaktta fastställda priser. Man bör dessutom kontrollera att ett arrangemang inte hindrar konkurrensen eller äventyrar uppnåendet av målen för den gemensamma jordbrukspolitik.

Dessutom bör det påpekas att även om arrangemang i princip är tillåtna med stöd av undantagen kan annan konkurrenslagstiftning bli tillämplig, i synnerhet förbudet mot missbruk av dominerande marknadsställning i artikel 102 i EUF-fördraget och 7 § i konkurrenslagen.

Vissa andra krav på producentorganisationernas verksamhet

Artikel 153 i marknadsordningsförordningen innehåller närmare bestämmelser om krav på producentorganisationernas verksamhet, såsom kraven i fråga om stadgarna, medlemskap och direktförsäljning. Stadgarna begränsas av konkurrensrätten, vilket granskas mer ingående i proposition RP 142/2015 rd. Sammanfattningsvis kan följande konstateras:

Medlemskap och stadgar

Enligt artikel 209.1 tredje stycket i marknadsordningsförordningen ska undantagsbestämmelserna i artikel 209 inte tillämpas 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 förbudet mot arrangemang som sätter konkurrensen ur spel t.ex. med avseende på villkor som en producentorganisation ställer för medlemskap, för produktionen eller för försäljningen av produkterna. Sådana arrangemang kan sätta konkurrensen ur spel på det sätt som föreskrivs i artikel 209.1 tredje stycket i förordningen eller strida mot artikel 101 i EUF-fördraget.

Producentorganisationerna bör utarbeta sina stadgar med beaktande av den rättspraxis som begränsar möjligheterna att binda aktörer till särskilda arrangemang för en längre tid. Principen är att en aktörer måste ges möjlighet att lämna arrangemanget och rätt att välja vem 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. Det ansågs i och för sig godtagbart att det vid behov kan vara nödvändigt att införa restriktioner för medlemskap för att säkerställa kontinuiteten och omfattningen när det gäller organisationens verksamhet. I organisationens stadgar måste de restriktioner som åläggs medlemmarna i syfte att säkerställa lojaliteten emellertid begränsas till vad som är nödvändigt för att säkerställa en ändamålsenlig verksamhet för organisationen, 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) behandlas frågan 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. Man bör skilja mellan uppsägningstiden för medlemskap och minimiperioden för medlemskap, som det föreskrivs om i artikel 153.2 e i marknadsordningsförordningen. Enligt den 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 separata nationella bestämmelser. Godtagbar längd på ett medlemskap behandlas 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 kunna äventyra producentens möjligheter att använda alternativa försäljningskanaler, vilket kan äventyra ett av målen för jordbrukspolitik, nämligen en ökning av producenternas inkomstnivå (Luttikhuis C-399/93). Konkurrensverket i Sverige har i beslutet Arla Foods åmba (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.

Möjligheten för andra än producenter att vara medlemmar i producentorganisationer granskas närmare i proposition RP 142/2015 rd. Helt kort kan det sägas att enligt artikel 153.2 c i marknadsordningsförordningen 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 också kan finnas andra medlemmar än producentmedlemmar, så länge som producentmedlemmarna kontrollerar beslutsfattandet.

När man bedömer om det är godtagbart med andra medlemmar än producentmedlemmar bör det emellertid noteras att de konkurrensrättsliga undantagen för producentorganisationer inte nödvändigtvis är tillämpliga om andra än producenter deltar i arrangemangen. Exempelvis ansåg EU-kommissionen i sitt beslut Bloemenvailingen Aalsmeer (IV/31.379, EGT L 262/1988) att det konkurrensrättsliga undantaget inom jordbrukssektorn inte är tillämpligt på avtal mellan jordbruksproducenter och parthandlare. 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 det att undantaget inte omfattade arrangemang som inbegrep ett fackförbund (German Farmers' Union). I ärendet Franskt nötkött (Ärende 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 om med utomstående aktörer, framgår det att konkurrensrättsliga problem kan uppstå om andra än producenter deltar i arrangemangen.

Direktförsäljning

Också rätten för producentorganisationernas medlemmar att sälja sina produkter direkt utan producentorganisation kan ha kopplingar till eventuellt hindrande av konkurrensen. Begränsning 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 närmare framgår av beslutet har detta inte ansetts vara förenligt med målen för den gemensamma jordbrukspolitik. I princip är det klart att en begränsning av rätten till direktförsäljning ska vara behörigen motiverad och att producentorganisationerna absolut inte får totalförbjuda direktförsäljningsrätten för sina medlemmar.

Villkor för godkännande av branschorganisationer

Bestämmelser om villkoren för godkännande av branschorganisationer finns i artiklarna 157.1, 158.1 och 158.5 i marknadsordningsförordningen.

Enligt artikel 157.1 får medlemsstaterna på begäran erkänna branschorganisationer inom en specifik sektor enligt artikel 1.2 som är sammansatta av företrädare för ekonomisk verksamhet knuten till produktionen och till minst ett av följande stadier av leveranskedjan: bearbetningen eller handel med, inbegripet distribution, av produkter i en eller flera sektorer. Det krävs också att de har bildats på initiativ av samtliga eller några av de organisationer eller sammanslutningar som de består av. Vidare ska organisationerna ha bildats för ett särskilt syfte som tar i beaktande deras medlemmars och konsumenternas intressen, som framför allt kan omfatta ett av de mål som räknas upp i artikel 157.1 c.

Det kan röra sig om följande:

- i) Att förbättra kunskapen om och insynen i produktion och marknad, bland annat genom offentliggörande av aggregerade statistiska uppgifter om produktionskostnader, priser, inklusive, vid behov, prisindex, volymer och giltighetstider för avtal som redan ingåtts, samt genom tillhandahållande av analyser av potentiell framtida marknadsutveckling på regional, nationell eller internationell nivå.
- ii) Att göra prognoser om produktionspotential, och att registrera offentliga marknadspriser.
- iii) Att bidra till bättre samordning av produkternas utsläppande på marknaden, särskilt genom forskning och marknadsundersökningar.
- iv) Att utforska potentiella exportmarknader.
- v) Att utan att det påverkar tillämpningen av artiklarna 148 och 168 utarbeta standardavtal som är förenliga med unionsreglerna för försäljning av jordbruksprodukter till köpare och/eller distribution av bearbetade produkter till distributörer och detaljhandlare, med hänsyn till behovet av att uppnå rättvisa konkurrensvillkor och att undvika en snedvridning av marknaden.
- vi) Att sörja för ett bättre utnyttjande av produkternas fulla potential, inklusive avsättningsmöjligheter, och utveckla initiativ för att förstärka den ekonomiska konkurrenskraften och innovationen.
- vii) Att ge information och bedriva den forskning som behövs för att förnya, rationalisera, förbättra och anpassa produktionen och, i förekommande fall, även bearbetningen och saluföringen till produkter som bättre motsvarar marknadens behov och konsumenternas smak och förväntningar, särskilt när det gäller produktkvalitet, inbegripet

de särskilda egenskaperna hos produkter med skyddad ursprungsbeteckning och skyddad geografisk beteckning, samt när det gäller miljöskyddet.

viii) Att undersöka på vilket sätt det går att begränsa användningen av djurhälsoprodukter och växtskyddsmedel, att bättre förvalta andra insatsvaror och att säkerställa produkternas kvalitet och skyddet av mark och vatten, att främja livsmedelssäkerheten, särskilt genom produkters spårbarhet, och att förbättra djurens hälsa och djurskyddet.

ix) Att utveckla metoder och medel för att förbättra produktkvaliteten i alla produktionsstadier och, i förekommande fall, bearbetningsstadier och saluföringsled.

x) Att genomföra de åtgärder som är möjliga för att skydda och främja ekologiskt jordbruk och ursprungsbeteckningar, kvalitetsmärkningar och geografiska beteckningar.

xi) Att främja och bedriva forskning om integrerad hållbar produktion eller andra miljövänliga produktionsmetoder.

xii) Att verka för hälsosam och ansvarsfull konsumtion av produkterna på den inre marknaden och/eller att informera om skador med anknytning till farliga konsumtionsmönster.

xiii) Att främja konsumtion och/eller tillhandahålla information om produkterna på den inre marknaden och på externa marknader.

xiv) Att bidra till hanteringen av biprodukter och till minskningen och hanteringen av avfall.

Enligt artikel 158.1 i marknadsordningsförordningen får medlemsstaterna erkänna de branschorganisationer som ansöker om erkännande, förutsatt att dessa organisationer uppfyller villkoren i artikel 157, bedriver sin verksamhet i en eller flera regioner inom det berörda territoriet, står för en väsentlig andel av den ekonomiska verksamhet som avses i artikel 157.1 a och inte själva producerar, bearbetar eller saluför produkter.

Andra väsentliga tilläggs-kriterier för en branschorganisation förutom medlemmar, bildande och mål gäller hur betydande den representerade verksamheten är och förbudet mot att själv producera, bearbeta och saluföra produkter. Om medlemsstaterna erkänner en branschorganisation ska de enligt artikel 158.5 i förordningen inom fyra månader efter det att en ansökan åtföljd av alla relevant styrkande handlingar har lämnats in, besluta om en branschorganisation ska erkännas; denna ansökan ska lämnas in i den medlemsstat där organisationen har sitt huvudkontor. De ska också kontrollera att erkända branschorganisationer uppfyller villkoren för erkännandet och vid överträdelser av eller oegentligheter vid tillämpning av bestämmelserna utdöma av dem själva fastställda sanktioner för sådana organisationer. Medlemsstaterna ska vid behov återkalla erkännandet om kraven och villkoren för erkännande inte längre uppfylls och årligen till kommissionen anmäla varje beslut om beviljande av eller avslag på ansökningar om erkännande eller om återkallande av erkännande.

Bestämmelser om villkoren för erkännande av branschorganisationer inom sektorn för mjölk och mjölkprodukter finns i artiklarna 157.3 och 163. De skiljer sig inte märkbart från villkoren för erkännande av branschorganisationerna för andra produktsektorer.

Konkurrensrättslig bedömning av branschorganisationernas arrangemang

Bestämmelser om bedömningen av branschorganisationernas arrangemang finns i artikel 210.1 i marknadsordningsförordningen. Enligt den ska artikel 101.1 i EUF-fördraget inte tillämpas på avtal, beslut och samordnade förfaranden som antas av branschorganisationer som är erkända enligt artikel 157 i den förordningen i syfte att genomföra sådan verksamhet som anges i artiklarna 157.1 c och, för sektorn för mjölk och mjölkprodukter, 157.3 c i den förordningen. Verksamheterna i fråga granskas noggrannare ovan.

Enligt artikel 210.2 ska undantaget enligt punkt 1 tillämpas bara om de avtal, beslut och samordnade förfaranden som avses däri har anmälts till kommissionen, och kommissionen, inom två månader efter det att den har mottagit alla uppgifter som krävs, inte har kunnat konstatera att de är oförenliga med unionens regler. De får inte börja tillämpas före tidsfristens utgång. De ska förklaras vara oförenliga med unionens regler, om de

a) kan leda till någon form av uppdelning av marknaderna inom unionen,

b) kan hindra marknadsordningen från att fungera tillfredsställande,

- c) kan medföra en snedvridning av konkurrensen som inte är nödvändig för att uppnå målen för den gemensamma jordbrukspolitik som branschorganisationens verksamhet syftar till,
- d) innebär fastställande av priser eller fastställande av kvoter,
- e) kan leda till diskriminering eller sätta konkurrensen ur spel för en betydande andel av de berörda produkterna.

Om kommissionen efter tidsfristens utgång konstaterar att villkoren för tillämpningen inte har uppfyllts, ska den fatta ett beslut om att avtalet, beslutet eller det samordnade förfarandet i fråga ska omfattas av artikel 101.1 i EUF-fördraget. Kommissionens beslut får tillämpas först från och med dagen för dess anmälan till den berörda branschorganisationen, såvida inte branschorganisationen har lämnat felaktiga uppgifter eller missbrukat undantaget. Om fleråriga avtal ingås, ska anmälan för det första året gälla även för de därpå följande åren av avtalet. Kommissionen får emellertid i så fall när som helst, på eget initiativ eller på begäran från en medlemsstat, avge ett yttrande om oförenlighet.

Det bör påpekas att dessa bestämmelser i marknadsordningsförordningen bara gäller arrangemang som inte når upp till påverkan på handeln. Den allmänna motiveringen i proposition RP 142/2015 rd innehåller en närmare genomgång av vad påverkan på handeln är. Enligt Konkurrens- och konsumentverkets synsätt påverkar branschorganisationernas arrangemang sannolikt handeln mellan medlemsstater, vilket innebär inverkan på handeln i praktiken sällan uteblir i fråga om dessa organisationer. Utgångspunkten är således fortsatt den att branschorganisationernas verksamhet kräver kommissionens godkännande enligt artikel 210 i marknadsordningsförordningen. Men det är åtminstone i teorin möjligt att inverkan på handeln-kriteriet inte uppfylls. I så fall blir konkurrenslagen tillämplig.

Enligt 2 § 2 mom. i konkurrenslagen tillämpas 5 § i den lagen inte på arrangemang som lantbruksproducenter, sammanslutningar av lantbruksproducenter, branschsammanslutningar 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 utifrån vilka konkurrensreglerna i artiklarna 101 och 102 i det fördraget inte ska tillämpas. Det har ansetts att undantaget i fråga om jordbruk i 2 § 2 mom. i konkurrenslagen täcker in branschorganisationerna enligt marknadsordningsförordningen.

Undantaget i fråga om jordbruk i 2 § 2 mom. i konkurrenslagen täcker således in branschorganisationerna enligt marknadsordningsförordningen. Enligt Konkurrens- och konsumentverkets tolkning är branschorganisationer tillåtna också när de inte inverkar på handeln men är förenliga med marknadsordningsförordningen, men då tillämpas inte något förfarande för godkännande som motsvarar artikel 210. Ärendet handläggs då som ett rådgivningsärende där organisationens egen utvärdering ligger till grund.

Kontroller, inspektioner och granskningar av producent- och branschorganisationer samt förfarande vid överträdelse av kraven

Marknadsordningslagens 9 kap. gäller kontroller, inspektioner och granskningar av producentorganisationer. Dess bestämmelser ska tillämpas på de kontroller, inspektioner och granskningar (kontroller) som gäller villkoren för godkännande av sådana producentorganisationer för nya produktsektorer som avses i denna proposition. De går också att utvidga till kontroller av villkoren för godkännande av branschorganisationer.

De bestämmelser i 11 kap. i marknadsordningslagen som gäller uppmaningar att avhjälpa brister och anmärkningar till godkända aktörer och återkallelse av godkännande kommer att vara tillämpliga också på godkända producentorganisationer och branschorganisationer inom de nya produktsektorerna.

För eventuella konkurrensbegränsningar som gäller producentorganisationernas arrangemang gäller bestämmelserna i den nuvarande konkurrenslagen. De ska också tillämpas på arrangemang som vidtas av producent- och branschorganisationer inom de föreslagna nya produktsektorerna.

Praxis i Finland när det gäller producent- och branschorganisationer

I dagens läge kan producentorganisationer inom sektorerna för frukt och grönsaker, mjölk och mjölkprodukter, kalv- och nötkött och jordbruksgrödor godkännas i Finland. Inom frukt- och grönsakssektorn finns tre godkända producentorganisationer. Inom de andra produktsektorerna har ingen aktör ansökt om godkännande. En närmare beskrivning av producentorganisationerna inom frukt- och grönsakssektorn finns i propositionerna RP 145/2013 rd och RP 142/2015 rd, som gäller ändring av marknadsordningslagen. I dagens läge är det inte möjligt att godkänna branschorganisationer i Finland.

Beslut om att godkänna producentorganisationer fattas i dagsläget av Landsbygdsverket, som i fortsättningen också ska fatta beslut om att godkänna producentorganisationer inom nya produktsektorer och branschorganisationer. Verket tar i princip inte ställning till huruvida de arrangemang som organisationen planerar kan godkännas. Det går heller inte att få förhandsgodkännande av myndigheten i fråga om godtagbarheten. Inom ramen för normalt myndighetssamarbete kan Landsbygdsverket emellertid vid behov be Konkurrens- och konsumentverket yttra sig.

I fråga om tillämpningen av EU:s konkurrensrätt är Europeiska 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.

Andra ändringar i EU-lagstiftningen som gäller marknadsordningen

Den senaste tiden har EU-lagstiftningen ändrats på flera sätt i fråga om marknadsordningen för jordbruksprodukter. De beror på att Lissabonfördraget inneburit att kommissionsförordningar omarbetats till delegerade förordningar och genomförandeförordningar från kommissionen. Samtidigt har man försökt förenkla EU-lagstiftningen. De senaste ändringarna har i synnerhet gällt kommissionens förordningar om lagring, import- och exportlicenser och frukt- och grönsakssektorn. Bestämmelser om verkställighet av de bestämmelserna finns i marknadsordningslagen. Ändringarna i EU-lagstiftningen påkallar främst vissa tekniska ändringar i den lagen.

2.2. Den internationella utvecklingen

Proposition RP 142/2015 rd, som gäller marknadsordningslagen, innehåller en internationell jämförelse av den konkurrenslagstiftning som är tillämplig på producentorganisationer.

År 2012 beställde 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*. Den innehåller en bedömning av den internationella utvecklingen av organisationer särskilt för *Storbritanniens* del. Följande beskrivning bygger på den utredningen. Det är inte känt om de organisationer som beskrivs i PTT-utredningen har erkänts på det sätt som föreskrivs i marknadsordningsförordningen.

I Storbritannien finns en stor takorganisation för producent- och branschorganisationerna, AHDB (Agriculture & Horticulture Development Board). Den bygger på en lag, The Agriculture and Horticulture Development Board Order No. 576, som bland annat innehåller bestämmelser om sektorer, mål och finansiering för organisationen. Sektorerna är sex till antalet (mjölk, spannmål, griskött, nöt- och fårkött, potatis och trädgård), som var och en har en underavdelning inom takorganisationen. Målen är ökad effektivitet och produktivitet, säljfrämjande åtgärder, marknadsföring, förbättring och utveckling av produkter och tjänster samt främjande av hållbar utveckling.

Producenterna och förädlarna står för finansieringen. Sektorerna inom AHDB står för omkring 75 procent av jordbruksproduktionen i Storbritannien.

Underavdelningen för mjölksektorn är DairyCo, som fungerar som gemensam intresseorganisation för de brittiska mjölkproducenterna. Verksamheten syftar till att erbjuda medlemmarna information, hjälpa mjölkproducenterna att klara av miljömässiga och juridiska krav, hjälpa mjölkproducenterna till bättre lönsamhet och förse konsumenterna med information om mjölkproduktion. DairyCo finansierar sin verksamhet med medlemsavgifterna från producenterna. Dairy UK är å sin sida en gemensam intresseorganisation för producentägda kooperativ, andra mejerier och även uppköpare av mjölkprodukter. Utöver intressebevakning har organisationen i uppgift att förmedla bl.a. marknadsinformation till medlemmar och konsumenter. Dessutom erbjuder den sina medlemmar experthjälp i fråga om exempelvis anställning, juridik, livsmedelssäkerhet och energirelaterade frågor. Dairy UK äger också Dairy Council, som har i uppgift att förmedla information baserad på vetenskaplig forskning.

Den avdelning som svarar för jordbruksgrödor och oljeväxter heter HCGA. Dess syfte är att skapa en kedja där utbudet av jordbruksgrödor är sådant att alla kan ha nytta av verksamhet som iakttar hållbar utveckling. Avdelningen finansieras av producenter, spannmålshandlare och industrin. HCGA är aktivt inom forskning och utveckling, förmedlar marknadsinformation, bistår vid förvaltningen av utbudskedjan och idkar marknadsföring bland konsumenter. Dess styrelse består av företrädare för producenter och förädlare plus en oavhängig ledamot och ordföranden. Styrelsen ansvarar för strategin för sektorn för jordbruksgrödor och oljeväxter. I fråga om forskning satsar HCGA på att främja konkurrenskraftiga produktionssätt som följer principerna för hållbar utveckling. Den erbjuder sina medlemmar webbtjänster med uppgifter om priser, utbud, efterfrågan, handel och politik. Den har också en exportorganisation som försöker skapa nya marknadsområden. Producenterna förses med information om exportmöjligheter. HCGA erbjuder också livsmedels- och näringsinformation till producenter, förädlare och konsumenter. På det sättet går det att sluta sig till konsumtionsvanor och anpassa utbud efter efterfrågan.

Organisationen BPEX företräder de brittiska grisuppfödarna och sektorns bearbetningsföretag. Den försöker förbättra uppfödarnas effektivitet och lönsamhet och stärka efterfrågan. Dess verksamhet siktar på att både uppfödare och förädlare ska bli mer kostnadseffektiva och på att marknaden ska ge bättre avkastning. Största delen av intäkterna från medlemsavgifterna används till marknadsföring, forskning, utvecklingsarbete, information och utveckling av utbudskedjan.

Eblex har i uppgift att bidra till att utbudskedjorna för nötkött och fårkött är effektivare och att öka köttets värde i kedjan. Den arbetar i det stora hela på samma sätt som BPEX. Syftet med verksamheten är att hjälpa medlemmarna att få bästa möjliga inkomster på ett hållbart sätt och att samtidigt öka efterfrågan på nötkött och fårkött. Den finansieras med avgifter från uppfödare och slakterier.

HDC har som mål att främja forskning och produktutveckling inom trädgårdssektorn. Den finansierar projekt för forskning och produktutveckling. Största delen av projekten har att göra med effektivisering av produktionen exempelvis genom utveckling av produktionsteknik som gäller bekämpning av skadegörare och sjukdomar. Verksamheten finansieras med medlemsavgifter

Den centrala uppgiften för Potato Council är att främja sektorns konkurrenskraft och hållbar utveckling. Syftet är bland annat att öka effektiviteten och utveckla marknadsföringen. Den har cirka 2 900 potatisodlare och 400 uppköpare som medlemmar. Verksamheten finansieras med medlemsavgifter. De största utgiftsposterna består av forskning och utveckling samt informationsförmedling. Potato Council har fem avdelningar: utsädespotatis och export, informationsförmedling, marknadsföring, marknadsundersökning samt forskning och utveckling.

Dess utsädes- och exportavdelning vill hjälpa producenter av utsädespotatis att utvidga sin marknad i enlighet med kundernas krav och att producera prima vara och öka åtgången på brittisk utsädespotatis. Den försöker se till att utsädesproducenterna kan erbjuda utsädespotatis som motsvarar kraven. Exportavdelningen fungerar som en kanal

till industrin. Avdelningen för informationsförmedling ska samla in uppgifter, bearbeta dem och förmedla informationen vidare så att kvaliteten på den skörd som marknadsförs och därmed skördens värde kan förbättras. Den ska också följa produktionskostnaderna och reagera när det sker förändringar i omvärlden och lagstiftningen. Potato Council tillhandahåller en tjänst som låter producentmedlemmarna följa sina egna produktionskostnader och hjälper dem att fatta beslut om hur de ska utveckla sin produktion. Marknadsföringsavdelningen koncentrerar sig på att upprätthålla efterfråga på lång sikt och att stärka potatisens ställning på det brittiska matbordet. Dess uppgift är att informera konsumenter, göra imagereklam och utveckla samarbetet med utbudskedjan. Avdelningen för marknadsundersökning har i uppgift att samla uppgifter om marknads- och prisutvecklingen. Målet är att medlemmarna ska vara väl underrättade om förändringar på marknaden. Dessutom har Potato Council en medie- och informationsenhet. Avdelningen för forskning och utveckling fokuserar på förbättrad lönsamhet. Forskningsområden är skadegörare, sjukdomar, odling, lagring och konsumentrelationer. Under organisationen finns också en forskargrupp för lagring av potatis, SBCSR (Sutton Bridge Crop Storage Research).

Det finns inga heltäckande uppgifter om praxis i *andra länder* när det gäller minimantalet medlemmar eller lägsta volym eller värde på produktionen i fråga om producentorganisationer. Resultatet av kommissionens enkät i fråga om villkoren för erkännande av producentorganisationer inom mjölksektorn (Milk package implementation – sammanfattning av GD Jordbruk och landsbygdsutveckling 22.4.2015) låter oss ändå dra den slutsatsen att vissa medlemsländer åtminstone i fråga om denna sektor kräver antingen ett lägsta antal medlemmar eller alternativt en viss minimiproduktion. Enligt uppgift kräver också exempelvis *Irland* bara ett visst antal medlemmar för erkännande av en producentorganisation inom sektorn för nöt- och kalvkött.

2.3 Bedömning av nuläget

Utredningar om behovet av producentorganisationer och om deras verksamhet

Nuläget i fråga om producentorganisationer granskas i de allmänna propositionsmotiven i föregående ändring av marknadsordningslagen (RP 142/2015 rd). Sammanfattningsvis kan följande konstateras:

I Europeiska kommissionens rapport från 2014, *Assessing efficiencies generated by agricultural producer organisations*, presenteras olika undersökningar om producentorganisationernas verksamhet. Rapporten visar att producentorganisationer för det första kan förbättra producenternas förhandlingskraft genom samförsäljning eftersom de partier av produkter som går till försäljning då 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 gäller större volymer. Det är också enklare att planera produktionen. Vidare vilar utvidgningen av produktionen till att omfatta flera produkter på säkrare grund 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 uppköpare sällan är intresserade av att samarbeta med små leverantörer.

För det fjärde ansågs sådana stordriftsfördelar vara viktiga som medger exempelvis 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 tillhörande anvisningar. När man säljer större partier lämnar uppköpare också oftare kommentarer om produktkvaliteten. Denna information kan man använda i verksamheten. Högkvalitativa produkter kan säljas till bättre priser och på detta sätt förbättrar det producenternas inkomster. En gemensam produktionsplanering kan ge större produktionsvolymerna, vilket också förbättrar lönsamheten. Med hjälp av produktionsplaneringen ansågs det också vara möjligt att se till att

producentorganisationen med säkerhet klarar av organiseringen av transporter och lagring. Att ordna gemensamma funktioner, såsom transporter, kan också förbättra lönsamheten.

De största utvecklingsbehoven i anknytning till producentorganisationer handlade om integrering av funktioner efter produktionen, till exempel förädling, packning, märkning och försäljningskampanjer.

PTT har i sin utredning försökt bedöma om det behövs olika samarbetsformer för producentsamarbete i Finland. Producentorganisationerna ansågs kunna ha andra uppgifter, exempelvis att förhandla om avtalsvillkor och öka samarbetet mellan producenterna. Producentsamarbetet kan också bidra till reglering av utbudet, om det skulle behövas.

När det gäller en ökning av effektiviteten i producenternas verksamhet och av deras förhandlingskraft hänvisar utredningen om primärproduktionen till de samarbetsarrangemang mellan primärproducenter som konkurrenslagstiftningen redan i dagsläget tillåter. Enligt utredningen är det värt att notera att producentorganisationerna inte förefaller att locka producentmedlemmar i stora skaror. Organisationernas blygsamma roll kan delvis förklaras av att organisationernas intressebevakning redan i sig är tillräcklig i företagarnas tycke och att verksamheten inom många sektorer bygger på andelslag. Dessutom hänvisas det till de tilläggsresurser som krävs för att driva producentorganisationer och konstateras det att det inte är säkert att nyttan av dem täcker kostnaderna. Enligt utredningen om primärproduktionen är det dock möjligt att producentorganisationerna i framtiden blir en betydelsefull utvecklingslinje när det gäller förhandlingskraften och näringarnas omstrukturering.

Enligt 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 frågan.

Slutsatsen i en utredning som arbets- och näringsministeriet beställt (Tutkimus kilpailusääntöjen soveltumisesta eräisiin maataloustuottajain yhteistyömuotoihin, ANM rapporter 29/2011) 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. Därmed anses det att det i fråga om konkurrenslagstiftningen är motiverat att tillämpa de gällande bestämmelserna i EU:s konkurrenslagstiftning och den nationella konkurrenslagstiftningen på producent- och branschorganisationerna.

Produktsektorer där producentorganisationer kan behövas

Såsom redan har sagts har riksdagens jord- och skogsbruksutskott förutsatt att Finland bereder nationell lagstiftning som tillåter mer omfattande verksamhet för producentorganisationerna än fallet är i dag. Dessutom godkände riksdagen i samband med behandlingen av lagstiftningen om producentorganisationer för nöt- och kalvköttssektorn och sektorn för jordbruksgrödor att uttalande där den förutsatte att villkoren för primärproduktionen stärks inom alla produktionssektorer.

Marknadsordningslagen innehåller bestämmelser om genomförande av marknadsordningen, vilket innebär att nya sektorer som godkänns kan vara produktsektorer som hör till marknadsordningsförordningens tillämpningsområde. Detta framgår av artikel 1.1 i förordningen. Artikel 1.1 gäller dess tillämpningsområde. Enligt den bestämmelsen upprättas genom förordningen en samlad marknadsordning för jordbruksprodukter, vilket betyder de produkter som förtecknas i bilaga I till fördragen, med undantag för de fiskeri- och vattenbruksprodukter enligt definitionen i unionens lagstiftningsakter om den gemensamma marknadsordningen för fiskeri- och vattenbruksprodukter. Enligt artikel 1.2 i samma förordning ska de jordbruksprodukter som avses i punkt 1 fördelas på följande sektorer enligt respektive delar av bilaga I: spannmål, ris, socker, torkat foder, utsäde, humle, olivolja och bordsoliver, lin och hampa, frukt och grönsaker, bearbetade produkter av frukt och grönsaker, bananer, vin, levande träd och andra

levande växter, blomsterlökar, rötter o.d., snittblommor och snittgrönt, tobak, nö- och kalvkött, mjölk och mjölkprodukter, griskött, får- och getkött, ägg, fjäderfäkött, etylalkohol som framställts av jordbruksprodukter, biodlingsprodukter och silkesmaskar samt andra produkter som anges närmare i del XXIV i bilaga I. Till kategorin andra produkter hör bland annat potatis.

I fråga om dessa produkter bör det för det första beaktas att det redan i dag är möjligt att godkänna producentorganisationer inom sektorerna för frukt och grönsaker, mjölk, nö- och kalvkött och jordbruksgrödor med stöd av 12 b och 12 g § i marknadsordningslagen.

I praktiken kan inte alla produkter som hör till marknadsordningsförordningens tillämpningsområde produceras i Finland och därför blir det heller inte aktuellt att bilda producentorganisationer för deras vidkommande. Till dessa produkter hör åtminstone ris, olivolja och bordsoliver, bananer och tobak. Dessutom finns det produkter som inte produceras i någon nämnvärd utsträckning eller över huvud taget i Finland. Till dess hör humle, vin, lin, hampa och silkesmaskar. Dessutom finns det uppskattningsvis inte något behov av producentorganisationer i fråga om vissa produkter. Det rör sig om torkat foder, utsäde, levande träd och andra levande växter, blomsterlökar, rötter o.d., snittblommor och snittgrönt, etylalkohol som framställts av jordbruksprodukter samt biodlingsprodukter.

Inom sockersektorn kan industrin och odlarna förhandla fram sektorsavtal med villkor för uppköp av sockerbeter. Parterna kan bland annat förhandla om priset. Dessutom ingås ett leveransavtal med varje odlare. Dessa möjligheter anges i marknadsordningsförordningen. Trots att det kvotsystem för socker som bygger på förordningen upphör 2017 kvarstår möjligheten till sektorsspecifika avtal. Det finns bara en betsockerfabrik i Finland och alla odlare levererar sina betor dit. Som det ser ut nu finns det inte nödvändigtvis något behov av att bilda en producentorganisation för sockersektorn.

Den ekologiska produktionen ökar inom alla finländska produktsektorer, men produktionen är fortfarande spridd över hela landet och det är svårt att marknadsföra små varupartier. Efterfråga på ekologiska produkter ökar och det finns många olika kanaler för direktförsäljning. Dessutom har ekoproducenterna olika samarbetsformer för sin marknadsföring. Ekoproducenterna inom samma sektor skulle kunna ha nytta av höra till en producentorganisation, särskilt när det gäller att effektivisera produktionen och släppa ut produkterna på marknaden.

Det innebär att följande sektorer ser ut att vara viktiga sektorer i Finland där det ännu inte är möjligt att godkänna producentorganisationer: griskött, får- och getkött, ägg, fjäderfäkött och, inom kategorin andra produkter, åtminstone potatis.

De största aktörerna inom marknaden för *griskött* är börsbolag där producentandelslag har bestämmande inflytande. Genom att ha två aktieserier som ger olika rösträtt ser man till att producenterna behåller sitt bestämmande inflytande. Andelslagen innehar aktierna med större röstetal, medan de börsnoterade aktierna ger klart mindre röstetal. Börsnoterade företag ska behandla alla ägare lika, vilket innebär att de ägare som är producenter inte kan betalas ett pris som överstiger marknadspriset. Också anskaffningarna är en del av börsföretagets verksamhet. Produktionen av griskött styrs allt mer av industrin. Produktionen planeras för lång tid framåt utifrån industrins behov av råvara och uppfödarna har fått allt mindre att säga till om. Utvecklingen har lett till en effektivare produktionskedja, och effektivitetsvinsterna borde fördelas jämt längs hela kedjan.

Producentorganisationer skulle kunna planera utbudet och sköta logistiken ända till slakteriet. Verksamheten blir knappast effektivare än i dag, men producenterna skulle kunna få en starkare förhandlingsposition som avtalspart. Situationen blir då i viss mån motsägelsefull eftersom producentorganisationen i så fall förhandlar med företag där producenterna själva har bestämmande inflytande genom andelslaget. Producentandelslagen kan återbetala utdelningen från företaget till producenterna och vara intressebevakare inom sektorn. De kan också påverka företagets strategiska val genom företagets administration. Producenterna har emellertid genom medlemskap i andelslagen förbundit sig vid att sälja sina produkter till företag som andelslagen äger. Dessutom är avtalen mellan företagen och producenterna synnerligen bindande. Producenterna har varit missnöjda med sin ställning som avtalspart, eftersom företagen har en mycket stark förhandlingsposition medan producenterna är den mottagande parten. De har också varit missnöjda med producentpriserna. De enskilda slakterierna har byggt upp sina leveranskedjor enligt modell från de stora aktörerna. Produktionen bygger på avtal mellan företag och producenter, och den är industristyrd.

Den finländska marknaden för *fårkött* är liten och omkring hälften av det konsumerade fårköttet är importerat. Den inhemska produktionen har ändå vuxit kraftigt och förutspås fortsätta öka, liksom även konsumtionen. De stora slakterierna hanterar mycket lite fårkött. Slaktningen och bearbetningen i övrigt är småskalig. En stor del av den inhemska produktionen saluförs utanför de stora butikskedjorna. Det kan finnas behov av producentorganisationer inom fårsektorn för att koncentrera och planera utbudet. Det finns möjligheter till effektivisering också i fråga om rådgivning, bearbetning och samordnade upphandlingar. Inom de andra köttsektorerna har dess funktioner redan byggts upp med industrin som drivkraft, men inom fårsektorn skulle en producentorganisation kunna åta sig den uppgiften. Utbudet på fårkött måste koncentreras för att marknaden ska kunna växa. Då kan också de stora butikskedjorna erbjudas inhemskt lammkött. I dagens läge är det mycket lättare för de stora uppköparna att skaffa stora partier kött av jämn kvalitet genom att importera. Med andra ord kan ett koncentrerat utbud stärka den inhemska produktionens marknadsposition.

Den största aktören på *äggmarknaden* var tidigare ett andelslag, men 2014 bolagiserades verksamheten. Hälften av bolaget såldes till ett utländskt företag och andelslaget kvarstod som ägare. Där råder delvis samma situation som inom köttsektorn. Det inhemska andelslaget saknar emellertid bestämmande inflytande. Dessutom finns det betydande enskilda aktörer, och det är relativt lätt att komma in på sektorn, åtminstone för småskaliga verksamheter. Äggmarknaden har av tradition varit mycket mottaglig för stora prisvariationer eftersom en god prisnivå ofta inneburit att produktionen ökat okontrollerat, varefter priserna har rasat. Försök har gjorts att bygga upp olika samarbetsmodeller för producenterna, delvis genom att tänja gränserna för konkurrenslagen. Förbudet mot traditionella burar tvingade sektorn till reformering, och dessutom utvecklades strukturen på ett sätt som gjorde det lättare att kontrollera marknaden med hjälp av avtalsproduktion. En producentorganisation skulle sannolikt kunna agera mellan packerierna och producenterna för att stärka producenternas ställning och koncentrera utbudet.

I fråga om *fjäderfäkött* är situationen i stort sett densamma som i fråga om griskött, men industrin har ännu starkare kontroll över produktionskedjan och slakterierna är färre till antalet. Produktionsstyrningen och utbudsplaneringen är industridriven, och producenten har mycket lite att säga till om i det avseendet. Det är fråga om en effektiv produktionskedja. Eventuella producentorganisationer skulle kunna ha hand om produktionsstyrningen och stärka producenternas position vid avtalsförhandlingar. Men i fråga om fjäderfäkött är slakterierna och de viktigaste köttförädlarna börsbolag där producentandelslag har bestämmande inflytande. Med andra ord skulle producentandelslagen ha en delvis motsägelsefull ställning.

Inom *potatissektorn* är det enligt PTT-utredningen mycket önskvärt att en producentorganisation bildas. I fråga om den sektorn granskar utredningen främst sektorerna för matpotatis och matindustripotatis.

År 2011 tog aktörerna inom potatissektorn under jord- och skogsbruksministeriets samordningsansvar fram en strategi som gällde matpotatis och industripotatis, ”Ruoka- ja ruokateollisuusperunastrategia 2020”. Enligt den kan potatisodlingen delas in i odling av matpotatis, tidig potatis, matindustripotatis, stärkelsepotatis och utsädespotatis. Potatisodlingen i Finland har de senaste årtiondena koncentrerats till kustområdet i väst. Av matpotatisen odlas två tredjedelar i Österbotten. Av odlingsarealen för industripotatis finns drygt hälften i Österbotten, mer än 20 procent på Åland och mer än 10 procent i Satakunta. Odlingen av stärkelsepotatis fördelades 2010 så gott som jämnt mellan Södra Österbotten och Satakunta. Av den tidiga potatisen odlas uppemot 70 procent i Egentliga Finland.

År 2010 fanns det 900 respektive 300 professionella odlare av matpotatis respektive industripotatis. Antalet har sjunkit något sedan strategin togs fram. Produktionen av matindustripotatis är i stor utsträckning avtalsproduktion; industrin skaffar bara en liten del av råvarorna på den fria marknaden. Inom industrin samarbetar odlarna genom sammanslutningar, som är fabrikksspecifika samarbetsorgan för odlarna. Deras huvudsakliga syfte är kontakterna till och årliga avtalsförhandlingar med industrin. Också i fråga om stärkelsepotatisen och utsädespotatisen är avtalsverksamheten samlad, och odlingsavtalen anger dels kvantiteter, dels också prissättningsgrunderna. På det sättet kan en odlare redan på vårvintern när avtalet undertecknas veta i vilken storleksklass priset på potatis kommer att ligga. I fråga om matpotatis ingås avtalen däremot i stor utsträckning utan fastsatt pris. Priset på potatis varierar dagligen utifrån marknadsläget. Priset på matpotatis varierar stort beroende på de årliga skördemängderna och situationen på marknaden, och då vill varken säljare eller köpare förbinda sig i förväg. De år då det förekommit kraftig under- eller överproduktion har både den säljande och köpande parten försökt lösgöra sig från avtalen.

Enligt strategin är samarbetet mellan matpotatisodlarna också i övrigt mindre omfattande. Grannar samarbetar i fråga om maskiner, men något bolag där man har gemensamma maskiner som inom sektorn för stärkelsepotatis finns inte. Försök att bygga upp ett samarbete inom sektorn för matpotatis har förekommit i fråga om packeriverksamhet och marknadsföring.

Fördelarna med producentorganisationer inom sektorerna för matpotatis och matindustripotatis skulle kunna ta sig uttryck i sjunkande kostnader. De ekonomiskt sett största enskilda produktionsinsatserna inom potatisodlingen görs nämligen i fråga om utsäde, gödsel, arbetsinsatser och växtskydd. Potatisodlingen kännetecknas också av höga fasta kostnader för byggnader och maskiner. Också ett logistiskt samarbete skulle kunna ge fördelar, eftersom transportkostnaderna är höga: potatisen tar mycket plats, blir lätt förstörd och kräver kylförvaring.

Villkor för godkännande av producentorganisationer

Riksdagens jord- och skogsbruksutskott ansåg i sitt betänkande (JsUB 4/2016 rd) om den proposition som gällde ändring av marknadsordningslagen i fråga om godkännande av producentorganisationer för nöt- och kalvköttssektorn och sektorn för jordbruksgrödor (RP 142/2015 rd) att tröskeln för att starta en producentorganisation måste vara så låg som möjligt för producenterna och att godkännandeförfarandet måste vara så enkelt som möjligt utan byråkratiska procedurer.

Det går inte att utfärda nationella bestämmelser som står i strid med EU-lagstiftningen, såsom exempelvis marknadsordningsförordningen. De förfaranden för godkännande som jord- och skogsbruksutskottet avser är de villkor för godkännande som ställs upp nationellt. Det rör sig för det första om bestämmelsen om vilken juridisk form (aktiebolag eller andelslag) producentorganisationer ska ha i 12 b § i marknadsordningslagen. I EU-lagstiftningen är kravet lindrigare eftersom en producentorganisation enligt artikel 154 i marknadsordningsförordningen ska vara en juridisk person eller en klart definierad del av en juridisk person. Nationellt krävs det också att organisationen ska ha ett visst antal medlemmar och att volymen eller värdet på produktionen ska vara adekvat. Enligt artikel 154 i förordningen kan dessa krav vara alternativa. Om man vill sänka tröskeln för att bilda producentorganisationer bör man överväga att lindra dessa nationella krav.

Utredningar om behovet av branschorganisationer och om deras verksamhet

I PTT-utredningen finns också en bedömning av nyttan med branschorganisationer för jordbruket i Finland. Granskningen gäller våra huvudsakliga produktionsgrenar: mjölk, kött och spannmål. Dessutom granskades potatis- och trädgårdssektorerna. Enligt utredningen kommer inställningen till branschorganisationer där minst två parter i kedjan är representerade att vara klart positivare än till producentorganisationer. Följande bedömningar bygger på utredningen.

En branschorganisation kan främja informationsutbyte mellan parterna i kedjan, delta i marknadsföringen och säljfrämjande åtgärder och exempelvis stödja produktutveckling och forskning. Om producenterna, industrin och detaljhandel är representerade i en sådan organisation, kan det bli möjligt att öka informationen längs hela kedjan och dessutom kan en sådan organisation bidra till framgångar för den inhemska produktionen och de inhemska aktörerna. Olika säljfrämjande åtgärder och marknadsföringsåtgärder skulle lämpa sig väl för en branschorganisation. Organisationen skulle också kunna fylla en funktion när det gäller att utveckla kvalitetssystemen och inom forskningen och produktutvecklingen. Dessutom skulle den kunna utarbeta avtalsmallar med standardvillkor.

Samverkan som kan jämföras med branschorganisationer förekommer inom livsmedelskedjan främst inom spannmåls- och mjölksektorerna. Inom köttsektorn förekommer ingen sådan vertikal samverkan. Inom potatissektorn finns flera samarbetsorgan, men de har ingen omfattande verksamhet.

Inom *spannmålssektorn* finns Spannmålsbranschens samarbetsgrupp VYR, som är en gemensam finländsk utvecklingsorganisation för spannmåls-, proteingröde- och oljeväxtsektorn. Samarbetsgruppen VYR bildades 2003, och 2014 blev den en förening. Den bidrar till utvecklingen av verksamhetsförutsättningar, praxis och konkurrenskraft för spannmåls-, proteingröde- och oljeväxtsektorn. VYR är ett forum som förenar hela kedjan. Uppföljningen och genomförandet av sektorsaktörernas gemensamma nationella spannmålsstrategi är vägledande för verksamheten. Samarbetsgruppens webbplats är den funktion som syns mest utåt. Där samlas aktuell

marknadsinformation och information om odling och produktion. Dessutom publicerar föreningen en elektronisk marknadsöversikt, Viljaviesti. VYR ordnar seminarier om aktuella frågor för odlare och hela kedjan. Ett exempel på verksamheten är de odlings- och marknadsguider som föreningens arbetsgrupper tar fram.

Inom *mjölks sektorn* finns mjölkdelegationen, som grundades i mitten på 1990-talet. Den sammanför mjölkandelslagen och mjölkproducenterna. Den samarbetar med Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK:s mjölkutskott. Dess verksamhet begränsar sig huvudsakligen till intressebevakning, och den är ingen aktiv aktör inom marknadsoperationer eller när det gäller att främja produktutveckling, forskning eller marknadsföring. Inga större problem är förknippade med marknadsinformationen om producentpriser, men delegationen har varit aktiv när det gäller att informera om insatspriset och följa kostnadsutvecklingen. Utåt märks den dock inte på samma sätt som VYR. Den har exempelvis ingen egen webbplats.

Inom *potatissektorn* ansågs det mycket önskvärt att en branschorganisation bildas. I sin utredningen fokuserar PTT i fråga om den sektorn främst på sektorerna för matpotatis och matindustripotatis, medan odlingen av stärkelsepotatis inte ingår eftersom det rör sig om tydlig avtalsproduktion och några prisfluktuationer som beror på marknaden förekommer knappt. På marknaden för matpotatis är läget däremot ett annat.

Enligt PTT-utredningen vore den centrala uppgiften för en branschorganisation för potatissektorn att öka marknadsinformationen, särskilt kvantitativt. Då skulle marknaden vara mer stabil och priserna fluktuera mindre. Det finns också ett klart behov av produktutveckling och ökad förädlingsgrad. Inom potatissektorn finns sällskapet Suomen Perunaseura, som bildades 1965 som en oregistrerad förening i anknytning till ProAgria Keskusten liitto. Den har ingen egen fältorganisation och fungerar som ett ideellt band mellan dem som representerar potatisodling, handel, industri, konsumtion, forskning och rådgivning. Syftet är att öka kontakterna. Sällskapet ordnar seminarier, kurser, studieresor och träffar för rådgivning, presentation och information. Både sammanslutningar och privatpersoner får vara medlemmar. Dessutom finns det föreningar med odlar- och industribakgrund inom potatissektorn, såsom Pro Peruna och Peruna-Suomi.

De aktörer inom potatissektorn som intervjuats för PTT-utredningen ansåg att en av sektorns största utmaningar var det splittrade odlarfältet. Det finns många typer av potatisodlare och den produkt som saluförs är i visst avseende väldigt heterogen. En annan större utmaning hänger samman med producenternas marknadsstyrka gentemot den koncentrerade handeln. Om det finns många säljare är det lätt för handeln att låta varuleverantörerna konkurrera med varandra. Leveransavtalen är i praktiken mycket kortvariga och priserna bestäms inte för längre tider. Däremot ansåg framför allt industrins företrädare inte att bristen på prisinformation är ett problem. Också producenterna ansåg sig ha relativt god kontroll på prisnivån trots att det finns någon ordentlig prisstatistik. I stället anser de att det finns andra problem som är förknippade med prissättningen. Det största problemet i fråga om marknadsinformationen gäller volymen på utbudet. Även om det går att göra en relativt tillförlitlig uppskattning av höstskörden åtminstone efter upplagringen finns det inga garantier på hållbarhet och kvalitet. Den kvantitativa osäkerheten ökar prisfluktuationen och kan i värsta fall störa marknaden. De producenter som saknar packeri säljer endast osorterad råpotatis. Deras producentpriser bildas utifrån hur stor andel av den sålda potatisen som kan förädlas. Kvaliteten kan dock variera stort. Precis som producenterna säljer sin potatis till packerierna säljer också packerierna potatisen till handeln till dagspris. Men i synnerhet större aktörer har också mer långfristiga avtal. Under de senaste åren har vi sett situationer där höstskörden uppskattats bli knapp och där en del av producenterna senarelagt försäljningen i väntan på att priserna ska stiga närmare våren. Resultatet blev att priserna sjönk när våren närmade sig eftersom marknaden plötsligt översvämmades av potatis. I ett sådant marknads läge såldes potatisen i brist på köpare billigt till andra ändamål än livsmedel. I juni skulle det sedan ha funnits efterfrågan på äldre potatis, men förråden var tomma.

Den viktigaste uppgiften för en eventuell branschorganisation för potatissektorn ansågs vara ökad marknadsinformation, särskilt med avseende på hanteringen av utbudet. Det är i och för sig viktigt med prisinformation, men för marknadskontrollen är det mycket viktigare att man kan redan på hösten exakt kan uppskatta utbudsvolymen för att reagera på rätt sätt när det gäller att stabilisera marknaden. En stabil och

förutsägbar marknad skulle också göra det möjligt för butikerna att ingå längre avtal med varuleverantörerna. Det skulle öka stabiliteten på marknaden. Potatissorterna har olika egenskaper och ger olika hektarskörd och används därför för olika ändamål. Detta gör det mycket svårt att bilda sig en samlad bild av producentpriserna.

Också marknadsföring och säljfrämjande åtgärder med modell från Potato Council ansågs vara viktiga verksamhetsformer, liksom även forskning och produktutveckling. Man kan helt klart vänta sig en marknadsförändring där konsumtionen av mullpotatis minskar ytterligare. Detta gäller också packad potatis. Samtidigt blir storköken allt viktigare som kunder, och deras kravnivå i fråga om användbarhet och förpackningar stiger hela tiden. Det kan också finnas efterfrågan på nya konsumentprodukter, men aktörerna i den nuvarande produktionskedjan är så pass små att de inte har några resurser för produktutveckling. Även om små aktörer lyckas ta fram nya produkter ansågs det mycket svårt för dem att få de stora butikskedjorna att inbegripa de produkterna i sitt sortiment. Inga satsningar har gjorts på produktutveckling eftersom risken för misslyckanden är så stor. Men det vore viktigt med ökad produktutveckling för ökat mervärde. Dessutom skulle det bidra till minskad prisfluktuation.

Efter PTT-utredningen organiserade sig de flesta aktörerna inom potatissektorn genom att starta föreningen Potatissektorns samarbetsgrupp rf (PAYR) hösten 2015. Förebilden var föreningen för spannmålssektorn VYR. Samarbetsgruppen för potatissektorn består av representanter för aktörerna inom sektorerna för matpotatis och industripotatis från odlingen och framåt i kedjan. Till de viktigaste målen hör exempelvis att främja användningen av högklassig och hållbart producerad potatis, lönsam produktion och försäljningen av potatis i Finland och för export.

Inom *sockersektorn* finns redan sektorsavtal som industrin och odlarna förhandlat fram utifrån marknadsordningsförordningen. Köpvillkoren för sockerbetor anges i bilagan till förordningen. Dessutom ingår industrin ett separat leveransavtal, dvs. odlingsavtal, med varje odlare.

Bland andra aktörer vars verksamhet kan ha beröringspunkter med en branschorganisation kan man nämna Föreningen Matinformation rf. Föreningens syfte är att öka de allmänna kunskaperna om livsmedel, jordbruksprodukter och finländsk matkultur, särskilt jordbruket, förädlingen av livsmedel, handeln och livsmedelskedjans funktion inom EU, matens inverkan på hälsa och välmående och matproduktionens sysselsättande och ekonomiska inverkan. Den vill också främja bättre och säkrare livsmedel. Till medlemmarna hör livsmedelsproducenter, producent- och konsumentorganisationer och företag inom insatsindustrin och livsmedelshandeln. Den utåt sett mest synliga uppgiften är att administrera svanmärket Gott från Finland.

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 produktionen och koncentration av utbudet. Producentorganisationerna bedöms också kunna förbättra produktionseffektiviteten, producenternas ställning och förhandlingskraft på marknaden. Också tröskeln för att bilda producentorganisationer bör bli lägre.

Det är också meningen att möjliggöra bildande av sådana branschorganisationer som avses i marknadsordningsförordningen. Dessa organisationer kan spela en viktig roll för att möjliggöra en dialog mellan aktörerna i leveranskedjan och främja bästa praxis och öppenhet och insyn på marknaden.

3.2 Alternativ

Det vore naturligt att foga de nya bestämmelserna om godkännande av producent- och branschorganisationer till marknadsordningslagen, där det redan nu finns bestämmelser om godkännande av producentorganisationerna för vissa produktsektorer. Den konkurrensrättsliga bedömningen av organisationerna skulle utifrån utredningen om

primärproduktionen och konkurrensutredningen grunda sig på de gällande bestämmelserna i EU:s konkurrenslagstiftning och konkurrenslagen.

Tröskeln för att bilda producentorganisationer skulle kunna sänkas genom lindrigare nationella krav för godkännande av sådana organisationer i marknadsordningslagen.

3.3 De viktigaste förslagen

Propositionen innehåller förslag om att utvidga möjligheten att godkänna producentorganisationer dels till sektorerna för frukt och grönsaker, mjölk och mjölkprodukter, nöt- och kalvkött och jordbruksgrödor, dels också till andra sektorer som hör till marknadsordningsförordningens räckvidd. I syfte att främja bildandet av producentorganisationer föreslås det lindrigare krav för godkännande, bl.a. ändras kravet på organisationernas juridiska form. Hittills har bara andelslag och aktiebolag kunnat bli godkända. I fortsättningen är det meningen att också andra registrerade företag och organisationer ska kunna godkännas. Dessutom föreslås det en ändring i villkoret att en producentorganisation måste ha både ett visst minsta antal medlemmar och en viss minsta volym produktion. Villkoret avses bli att endera räcker för godkännande.

Vidare föreslås det att också branschorganisationer ska kunna godkännas i Finland. Den konkurrensrättsliga regleringen av producent- och branschorganisationer avses basera sig på gällande EU-lagstiftning och på nationell nivå på konkurrenslagen.

Dessutom föreslås också vissa ändringar i marknadsordningslagen som närmast är av teknisk natur och som beror på ändringar i EU-lagstiftningen.

4 Propositionens konsekvenser

4.1 Ekonomiska konsekvenser

De utredningar som gjorts om producentorganisationernas eventuella uppgifter och deras konsekvenser presenteras ovan. 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. Möjliga indirekta effekter kan komma av effektivisering av gemensamt organiserad produktion och därigenom av mer lönsam produktion. Producentorganisationerna ger jordbruksproducenterna möjligheter att koncentrera marknadsföringen och saluföringen av produkter och på så sätt att förbättra sina möjligheter att påverka. Propositionens konsekvenser är emellertid beroende av producenternas intresse av att organisera sin verksamhet med hjälp av producentorganisationer.

Enligt PTT-utredningen var inställningen klart positivare till branschorganisationer än till producentorganisationer, oavsett sektor eller perspektiv. Producenterna och deras intressebevakare ser dock också klart positiva effekter hos producentorganisationer, och de är villiga att uppmuntra aktörerna att bilda sådana. Dessa organisationer är huvudsakligen inriktade på att öka producenternas marknadskraft uttryckligen i direktförhandlingarna med industrin och handeln. De fördelar som producentorganisationer och branschorganisationer kan medföra och framför allt inställningen till eventuella organisationer varierar kraftigt mellan de olika produktsektorerna. En producentorganisation har större betydelse inom de sektorer där producenternas organisationsgrad är lägre och de egna andelslagens roll mindre.

Enligt PTT-utredningen skulle branschorganisationerna kunna bidra till att informationsgången om situationen inom de olika delarna av kedjan blir bättre. På samma sätt kan en branschorganisation eventuellt påverka avtalspraxis och därmed bidra till en jämlikare handel parterna emellan. Som en positiv följd av branschorganisationer sågs också möjligheten till gemensamma marknadsföringskampanjer och till främjande av

forskning och produktutveckling. Åtminstone i fråga om de sistnämnda verkar det råda en klar brist inom vissa sektorer.

Också propositionens effekter på möjligheten att godkänna branschorganisationer beror på producenternas vilja att ordna sin verksamhet genom en producentorganisation. Enligt PTT-utredningen skulle en branschorganisation inom spannmålssektorn naturligt kunna byggas upp med VYR som bas, och alla parter har en klar vilja att utveckla dess verksamhet. Enligt utredningen anser alla de intervjuade inom potatissektorn att det finns ett uppenbart behov av samverkan och samordning inom sektorn. Därför ansågs det mycket önskvärt att en branschorganisation bildas. Dess centrala funktion vore att öka marknadsinformationen, särskilt i fråga om kvantiteterna. Då skulle marknaden vara mer stabil och priserna fluktuera mindre. Det finns också ett klart behov av produktutveckling och ökad förädlingsgrad. Eftersom branschaktörerna är mycket små skulle en branschorganisation också här fylla en viktig funktion.

De sektorsspecifika bedömningarna ovan av eventuella effekter gäller också andra produktsektorer där branschorganisationer kan bildas.

4.2 Konsekvenser för myndigheterna

Propositionen har inga direkta konsekvenser för statsbudgeten. Landsbygdsverket kommer att svara för godkännandet av producentorganisationer och branschorganisationer inom de nya produktsektorerna och handläggningen av de ansökningar och anmälningar som hänför sig till detta på samma sätt som för närvarande i fråga om producentorganisationerna inom sektorn för frukt och grönsaker, mjölksektorn, sektorn för nöt- och kalvkött och sektorn för jordbruksgrödor. Förslaget innebär att Konkurrens- och konsumentverket ska svara för tillsynen över att konkurrenslagstiftningen följs av producent- och branschorganisationerna inom de nya produktsektorerna på samma sätt som myndigheten i dag svarar för tillsynen över frukt- och grönsakssektorn, mjölksektorn, nöt- och kalvköttssektorn och spannmålssektorn för producentorganisationernas del.

Dessa förändringar uppskattas vara så pass små för de berörda myndigheterna att de inte påverkar myndigheternas behov av resurser. Förslaget bedöms därmed inte ha några konsekvenser för de offentliga finanserna.

4.3 Samhälleliga konsekvenser

Propositionen bedöms förbättra effektiviteten inom jordbruksproduktionen och marknadsföringen samt 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.

Branschorganisationerna kommer sannolikt att förbättra informationsförmedlingen och därmed att effektivisera samarbetet inom olika sektorer.

4.4 Andra konsekvenser

Producentorganisationerna kan uppskattas ha positiv inverkan på miljön, eftersom de organisationerna enligt artikel 153.1 a i marknadsordningsförordningen ska tillämpa de regler den antagit bl.a. när det gäller miljöskydd. Det är också möjligt att en producentorganisation som mål ställer upp att tillhandahålla tekniska stöd enligt artikel 152.1 c v för användningen av miljövänliga odlings- och produktionsmetoder och sunda djurhanteringsmetoder samt sund teknik och sunda metoder för djurskydd.

Propositionen bedöms inte ha några andra konsekvenser.

5. Beredningen av propositionen

5.1 Beredningsskeden och beredningsmaterial

Förslaget har beretts vid jord- och skogsbruksministeriet. Remissyttranden har begärts av...

5.2 Remissyttranden och hur de har beaktats

Yttrande lämnades av...

6 Samband med andra propositioner

I propositionen föreslås en ändring i 2 § i marknadsordningslagen. I regeringens proposition till riksdagen med förslag till tulllag och till vissa lagar som har samband med den (RP 153/2015 rd) föreslås en ändring av 2 § 1 mom. 4 punkten i samma lag. De ändringar som tullagen medför i 2 § bör beaktas när denna proposition fastställs. Om lagförslaget i denna proposition stadfästs före tullagen bör de ändringar i 2 § 1 mom. som nu föreslås också beaktas i propositionen om tullagen.

DETALJMOTIVERING

2 §. Förhållande till annan lagstiftning. Enligt förslaget ska 1 mom. 1 punkten upphävas eftersom den gäller ett kvotssystem för mjölk och mjölkprodukter som inte längre finns. Bestämmelsen är således onödig. Ändringen innebär att också numreringen av övriga punkter i momentet ändras. I 2 mom. finns en informativ hänvisning till marknadsordningsförordningen och konkurrenslagen (948/2011) i fråga om producentorganisationer. Enligt förslaget ska den nu också gälla branschorganisationer. Bestämmelser om godkännande av sådana organisationer ingår i lagförslaget. Bestämmelser om villkoren för erkännande av branschorganisationer finns i artiklarna 157 och 158 i marknadsordningsförordningen. Bestämmelser om hurdana avtal, beslut och förfaranden vid branschorganisationer som är godtagbara och om behöriga myndigheter i dessa frågor finns i artikel 210 i den förordningen och i konkurrenslagen, särskilt det s.k. jordbruksundantaget enligt 2 § 2 mom. i den lagen. I övrigt avses paragrafen motsvara nuläget. Eftersom båda momenten berörs av ändringarna föreslås det att hela paragrafen ändras.

3 §. Definitioner. Definitionerna i 3 § upphävs och ändras utifrån förändringar i EU-lagstiftningen. Det rör sig om tekniska ändringar.

I 4 punkten definieras EU:s lagstiftning om import av hamnprodukter. Den kommissionsförordning som nämns i definitionen har upphävts och därför bör definitionen ändras. Bestämmelser om samma sak finns numera i artikel 9 i kommissionens delegerade förordning (EU) nr []/2016 om komplettering av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1308/2013 vad gäller reglerna för tillämpning av systemet med import- och exportlicenser, om komplettering av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1306/2013 vad gäller reglerna om frisläppande och förverkande av de säkerheter som ställs för import- och exportlicenser, om ändring av kommissionens förordningar (EG) nr 2535/2001, (EG) nr 1342/2003, (EG) nr 2336/2003, (EG) nr 951/2006, (EG) nr 341/2007 och (EG) nr 382/2008 och om upphävande av kommissionens förordningar (EG) nr 2390/98, (EG) nr 1345/2005, (EG) nr 376/2008 och (EG) nr 507/2008. Vidare finns bestämmelser i kommissionens genomförandeförordning (EU) nr []/2016 om regler för tillämpningen av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1308/2013 vad gäller systemet med import- och exportlicenser. De nya bestämmelserna motsvarar nuläget i fråga om innehåll.

I 12 punkten föreslås definitionen gälla EU:s lagstiftning om frukt och grönsaker i stället för EU:s förordning om frukt och grönsaker. Det är inte längre ändamålsenligt att bara hänvisa till en enda förordning, eftersom den delats i en delegerad förordning och en genomförandeförordning. EU-lagstiftningen om frukt- och grönsakssektorn har setts över och bestämmelserna finns i fortsättningen i kommissionens delegerade förordning (EU) nr []/2016 av den [], nedan kallad *den delegerade förordningen om frukt- och grönsakssektorn* och i kommissionens genomförandeförordning nr []/2016 av den [], nedan kallad *genomförandeförordningen om frukt- och grönsakssektorn*. Efter ändringen kommer definitionen också att innefatta marknadsordningsförordningens bestämmelser om frukt och grönsaker. Till följd av övergångsbestämmelser bör definitionen också inbegripa en upphävd förordning, nämligen kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 543/2011 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 1234/2007 vad gäller sektorn för frukt och grönsaker och sektorn för bearbetad frukt och bearbetade grönsaker.

Enligt förslaget ska definitionen av förordningen om privat lagring i 15 punkten upphävas. Bestämmelser om privat lagring finns numera i samma lagstiftning som bestämmelserna om offentlig lagring. Den förändringen beaktas i definitionen av EU:s interventionslagstiftning i 34 punkten.

I 18 punkten bör definitionen av klassificeringsförordningen ändras eftersom Europeiska kommissionens har sett över sin lagstiftning om klassificering av slaktkroppar och prisrapportering. Ändringen innebär att den i fortsättningen avser kommissionens delegerade förordning (EU) nr []/2016 av den []. Lagen behöver hänvisa till den förordningen.

Definitionen av EU:s lagstiftning om klassificering av slaktkroppar i 19 punkten ska enligt förslaget ändras så att den i fortsättningen gäller dels artikel 10 i marknadsordningsförordningen och klassificeringsförordningen, dels

också den delegerade förordning (EU) nr []/2016 som nämns i 18 punkten och kommissionens genomförandeförordning (EU) nr []/2016, nedan kallad *genomförandeförordningen om klassificering*.

Definitionen av EU:s interventionslagstiftning i 34 punkten föreslås bli kompletterad med ett omnämnande av bestämmelser om privat lagring, eftersom de numera finns i samma lagstiftning som bestämmelserna om offentlig lagring. Europeiska kommissionen har konsoliderat förordningarna med bestämmelser om offentlig och privat lagring. Det innebär att bestämmelserna i fortsättningen kommer att finnas i kommissionens delegerade förordning (EU) []/2016 om komplettering av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1308/2013 vad gäller offentlig intervention och stöd för privat lagring och kommissionens genomförandeförordning (EU) []/2016 om regler för tillämpningen av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1308/2013 vad gäller offentlig intervention och stöd för privat lagring, nedan kallas *genomförandeförordningen om lagring*.

8 §. *Betalning av produkter och ersättande av kostnader som hänför sig till interventionslagring.* Det föreslås att bestämmelsen i 1 mom. om sättet att räkna ut de avdragbara kostnaderna och det tillhörande normgivningsbemyndigandet utgår. Frågan regleras numera direkt i artikel [19] i den tillämpliga genomförandeförordningen om lagring.

Enligt förslaget ska *rubriken för 3 a kap.* också nämna branschorganisationerna eftersom kapitlet i fortsättningen också avses gälla dessa organisationer.

12 a §. *Gemensamma bestämmelser om godkännande av producent- och branschorganisationer.* I 1 mom. föreslås en ändring som innebär att Landsbygdsverket beslutar om godkännande av både producentorganisationer och branschorganisationer.

12 b §. *Allmänna förutsättningar för godkännande av en producentorganisation.* Här föreslås en ändring av det inledande stycket till 1 mom. Ändringen går ut på att det godkännande av producentorganisationer som momentet avser gäller dels de för medlemsstaterna obligatoriska producentorganisationerna, dvs. producentorganisationerna inom frukt- och grönsakssektorn och inom mjölksektorn, dels också alla andra sektorer som hör till marknadsordningsförordningens tillämpningsområde. Dessa presenteras närmare i de allmänna motiven. Uppskattningsvis kommer det ändå i praktiken att vara så att ansökningarna om godkännande kommer att begränsa sig till de sektorer som är betydelsefulla för Finland, i dagsläget de fyra nuvarande sektorerna plus åtminstone sektorerna för griskött, får- och getkött, ägg, fjäderfäkött och potatis. Det har emellertid ansetts ändamålsenligt att inte avgränsa möjligheten att bli godkänd till vissa produktsektorer och att i stället låta producenterna avgöra hur de gör.

Dessutom ska det inledande stycket ändras på så sätt att ett godkännande i fortsättningen också ska kunna gälla andra registrerade sammanslutningar än aktieföreningar och andelslag. Exempelvis kan en förening komma i fråga när det gäller verksamhet där producentorganisationen inte bedriver affärsverksamhet för medlemmarnas räkning. När en producentorganisation bildas måste man dock bedöma om den kan bedriva verksamhet som en förening eller om reglerna och den planerade verksamheten kräver att man bildar ett andelslag eller aktieförening. Tröskeln för att starta en producentorganisation skulle sannolikt bli lägre om registrerade föreningar godkänns som producentorganisationer, samtidigt som byråkratin förenklas på det sätt som jord- och skogsbruksutskottet har förutsatt (JsUB 4/2016 rd).

På samma sätt som nu ska kraven i den direkt tillämpliga EU-lagstiftningen tillämpas på villkoren för godkännande. Bestämmelserna finns i artiklarna 152–154 i marknadsordningsförordningen. Det finns detaljerade analyser av vilka krav EU-lagstiftningen ställer bl.a. på producentorganisationernas stadgar i de propositioner som gäller godkännande av producentorganisationer för de nuvarande produktsektorerna (RP 145/2013 rd och RP 142/2015 rd). Sakinnehållet i den föreslagna bestämmelsen motsvarar nuläget. En skillnad i förhållande till nuläget är att momentet nämner de krav avseende en producentorganisations medlemmar, beslutsfattande, skyldighet att

lämna information, bokföring, verksamhet och övriga förutsättningar för godkännande som anges i EU:s marknadsordningslagstiftning. Bestämmelsen avses fungera som en grundläggande bestämmelse för det föreslagna bemyndigandet.

Vidare föreslås det att villkoren för godkännande ändras så att kraven i 1 och 2 punkten i fråga om minimiantalet medlemmar respektive lägsta tillåtna värde eller volym i fortsättningen är alternativa, medan båda villkoren måste uppfyllas i dagsläget. Också detta kommer att sänka tröskeln för att starta en producentorganisation. I fortsättningen behöver bara producentorganisationer inom sektorn för frukt och grönsaker uppfylla både medlemskravet och kravet på produktionsvärde eller produktionsvolym, förutsatt att de ansöker om stöd för organisationen. Detta anges särskilt i 12 c §.

I 12 b § 2 mom. föreslås ett bemyndigande att utfärda förordning. Enligt det får närmare bestämmelser om kraven i fråga om antalet producentmedlemmar och värdet på den saluförda produktionen utfärdas genom förordning. Detta motsvarar till sakinnehållet den gällande bestämmelsen, som har tillämpats exempelvis för att precisera hur många medlemmar en producentorganisation inom frukt- och grönsakssektorn ska ha och hur stort värde dess produktion ska ha i euro. Den föreslagna bestämmelsen gäller liksom nu sättet att beräkna värdet av saluförd produktion, även om detta av skrivtekniska skäl inte längre kommer att nämnas där. Beräkningssättet kan anses ingå i begreppet produktionens värde eller volym. Bemyndigandet avses också innefatta de villkor för godkännande av producentorganisationer som avses i direkt tillämplig EU-lagstiftning och som det hänvisas till i 1 mom. Även om man i dagsläget inte vet om detta kräver reglering anses det motiverat att bereda sig på detta genom ett bemyndigande som innebär att närmare bestämmelser vid behov kan utfärdas. Något som talar för en sådan lösning är dels att man inte exakt vet vilken typ av verksamhet producentorganisationerna inom nya produktsektorer kommer att bedriva, dels att det också i fråga om de nuvarande producentorganisationerna inom frukt- och grönsakssektorn har framkommit behov av närmare bestämmelser om de nämnda aspekterna.

Det föreslagna 3 mom. avses innehålla ett bemyndigande för statsrådet att genom förordning utfärda närmare bestämmelser om utläggning av producentorganisationernas funktioner. Det motsvarar nuläget, som enligt avsikt inte ska ändras.

12 c §. Särskilda förutsättningar för godkännande av en producentorganisation inom sektorn för frukt och grönsaker. Ett nytt 2 mom. föreslås. Det innehåller bestämmelser om ytterligare krav som ställs för godkännande av en producentorganisation inom sektorn för frukt och grönsaker som ansöker om stöd till producentorganisationer. För dem gäller både kravet på ett minsta antal medlemmar och kravet på ett minimivärde eller en minimivolym på produktionen. Detta motsvarar det som tidigare krävdes i 12 b §, men som nu anses motiverat bara i fråga om de organisationer inom frukt- och grönsakssektorn som ansöker om stöd till producentorganisationer. Om EU-lagstiftningen om stöd till producentorganisationer ska tillämpas på dessa aktörer ska de också ha produktion, och därför kan kravet inte vara alternativt som i fråga om andra producentorganisationer.

12 d §. Medlemskap i en producentorganisation inom sektorn för frukt och grönsaker. Paragrafens 2 mom. hänvisar till EU:s förordning om frukt och grönsaker i fråga om uppsägningstiden för producentmedlemmar. Förordningen är upphävd och därför föreslås i stället en hänvisning till EU:s lagstiftning om frukt och grönsaker, där de relevanta bestämmelserna i nuläget finns. Närmare bestämmelser finns i artikel [6] i den delegerade förordningen om frukt- och grönsakssektorn.

12 e §. Direktförsäljning inom sektorn för frukt och grönsaker. Det föreslås att paragrafen upphävs eftersom det inte längre behövs någon nationell bestämmelse. Bestämmelser om hur mycket medlemmar högst får sälja direkt till konsumenterna kommer i fortsättningen att finnas i artikel [12] i den delegerade förordningen om frukt- och grönsakssektorn. Den upphävda paragrafen och den nämnda artikeln har samma sakinhåll.

12 h §. *Allmänna förutsättningar för godkännande av en branschorganisation.* I denna paragraf föreslås bestämmelser om de allmänna förutsättningarna för att branschorganisationer ska kunna godkännas. I detta avseende hänvisar bestämmelsen till EU:s marknadsordningslagstiftning. Bestämmelser om erkännande finns i artiklarna 157 och 158 i förordningen och om arrangemangen för inrättande av en branschorganisation i dess artikel 210. Innehållet i artiklarna presenteras närmare i den allmänna motiveringen.

I 2 mom. finns en hänvisning till marknadsordningsförordningen till den del den innehåller bestämmelser om de förutsättningar för godkännande som gäller inrättande av en branschorganisation, dess mål och verksamhet samt om de aktörer som ska vara representerade i branschorganisationen. Bestämmelsen avses fungera som en grundläggande bestämmelse för det i momentet föreslagna bemyndigandet. Närmare bestämmelser om kraven i fråga om dessa omständigheter får vid behov utfärdas genom förordning av statsrådet inom de gränser som anges i EU:s lagstiftning.

19 §. *Verksamhetsprogram för producentorganisationer inom sektorn för frukt och grönsaker.* Paragrafens 1 mom. hänvisar till marknadsordningsförordningen och den upphävda EU-förordningen om frukt och grönsaker i fråga om godkännande av verksamhetsprogram för frukt- och grönsakssektorns producentorganisationer. Enligt förslaget ska hänvisningen ändras till en hänvisning till EU:s lagstiftning om frukt och grönsaker, där de relevanta bestämmelserna i nuläget finns. Bestämmelser om godkännande av dessa organisationers verksamhetsprogram finns numera dels i marknadsordningsförordningen, dels också särskilt i artiklarna [27–34] i den delegerade förordningen om frukt- och grönsakssektorn och artiklarna [2–7] i genomförandeförordningen om frukt- och grönsakssektorn.

Paragrafens 3 mom. hänvisar till den upphävda EU-förordningen om frukt och grönsaker i fråga om tiden för ansökan om godkännande av verksamhetsprogrammet. I stället föreslås en hänvisning till EU:s lagstiftning om frukt och grönsaker, där de relevanta bestämmelserna i nuläget finns. Närmare bestämmelser finns i artikel [6] i genomförandeförordningen om frukt- och grönsakssektorn.

20 §. *Stödberättigande åtgärder av producentorganisationer inom sektorn för frukt och grönsaker.* Paragrafens 1 mom. hänvisar till den upphävda EU-förordningen om frukt och grönsaker i fråga om ersättning för godtagbara kostnader. I stället föreslås en hänvisning till EU:s lagstiftning om frukt och grönsaker, där de relevanta bestämmelserna i nuläget finns. Närmare bestämmelser finns i artikel [31] i den delegerade förordningen om frukt- och grönsakssektorn.

Paragrafens 3 mom. hänvisar till den upphävda EU-förordningen om frukt och grönsaker i fråga om övriga begränsningar som rör stödberättigande åtgärder. I stället föreslås en hänvisning till EU:s lagstiftning om frukt och grönsaker, där de relevanta bestämmelserna i nuläget finns. Närmare bestämmelser finns i artiklarna [30 och 31] i den delegerade förordningen om frukt- och grönsakssektorn.

21 §. *Stödberättigande miljöinsatser av producentorganisationer inom sektorn för frukt och grönsaker.* Enligt 3 mom. får miljöinsatserna inte inbegripa åtgärder som avses i programmet för utvecklande av landsbygden i Fastlandsfinland eller landsbygdsutvecklingsprogrammet för landskapet Åland. Bestämmelsen behövs inte längre och föreslås utgå. Enligt den gällande delegerade förordningen om frukt- och grönsakssektorn är detta möjligt, förutsatt att det inte beviljas stöd för samma åtgärd från båda källorna. En insats från en producentorganisation får således gälla en insats enligt utvecklingsprogrammet om det inte beviljas stöd för insatsen inom ramen för utvecklingsprogrammet.

Enligt det gällande momentet finns bestämmelser om krav på miljöinsatserna dessutom i marknadsordningsförordningen och EU:s förordning om frukt och grönsaker. I stället föreslås en hänvisning till EU:s lagstiftning om frukt och grönsaker, där de relevanta bestämmelserna i nuläget finns. De bestämmelser som tidigare fanns i frukt- och grönsaksförordningen finns nu i artikel [28] i den delegerade förordningen om frukt- och grönsakssektorn.

22 §. *Stödberättigande för kostnader inom stödet till producentorganisationer och stödets maximibelopp.* Paragrafens 1 och 2 mom. hänvisar till den upphävda EU-förordningen om frukt och grönsaker i fråga om stödberättigande kostnader respektive maximibeloppet av stöd till producentorganisationer. I stället föreslås en hänvisning till EU:s lagstiftning om frukt och grönsaker, där de relevanta bestämmelserna i nuläget finns. De relevanta bestämmelser finns i artikel 34 i marknadsordningsförordningen och i artiklarna [30 och 31] i den delegerade förordningen om frukt- och grönsakssektorn.

23 §. *Driftsfond för en producentorganisation inom sektorn för frukt och grönsaker.* Paragrafens 1 och 2 mom. hänvisar till den upphävda EU-förordningen om frukt och grönsaker i fråga om anmälan. I stället föreslås en hänvisning till EU:s lagstiftning om frukt och grönsaker, där de relevanta bestämmelserna i nuläget finns. Närmare bestämmelser finns i artiklarna [26 och 26] i den delegerade förordningen om frukt- och grönsakssektorn.

24 §. *Uppgifter som ska lämnas vid ansökan om stöd till producentorganisationer.* Paragrafen hänvisar till den upphävda EU-förordningen om frukt och grönsaker i fråga om ansökan om och utbetalning av stöd. I stället föreslås en hänvisning till EU:s lagstiftning om frukt och grönsaker, där de relevanta bestämmelserna i nuläget finns. Närmare bestämmelser finns i artiklarna [9–12] i genomförandeförordningen om frukt- och grönsakssektorn.

25 §. *Ändringar av producentorganisationens verksamhetsprogram.* Paragrafens 1 mom. hänvisar till den upphävda EU-förordningen om frukt och grönsaker i fråga om ändringar i verksamhetsprogrammet. I stället föreslås en hänvisning till EU:s lagstiftning om frukt och grönsaker, där de relevanta bestämmelserna i nuläget finns. Närmare bestämmelser finns numera i artikel [34] i den delegerade förordningen om frukt- och grönsakssektorn.

30 §. *Krav på privat lagring.* I 4 mom. finns en informativ hänvisning till de bestämmelser i förordningen om privat lagring som gäller skyldigheten för dem som ansöker om stöd för privat lagring att in- och utlagra produkterna. Enligt förslaget ska hänvisningen i stället gälla EU:s interventionslagstiftning, där de relevanta bestämmelserna i nuläget finns. Närmare bestämmelser finns särskilt i artiklarna [52 och 53] i genomförandeförordningen om lagring.

31 §. *Anmälan och dokumentering av uppgifter om privat lagring.* I 1 mom. finns en informativ hänvisning till de bestämmelser i förordningen om privat lagring som gäller skyldigheten för dem som ansöker om stöd att anmäla lagringsuppgifter. Enligt förslaget ska hänvisningen i stället gälla EU:s interventionslagstiftning, där de relevanta bestämmelserna i nuläget finns. Närmare bestämmelser finns särskilt i artiklarna [46, 52 och 53] i genomförandeförordningen om lagring.

32 §. *Avtal om privat lagring.* I paragrafen finns en informativ hänvisning till den upphävda förordningen om privat lagring i fråga om avtal om privat lagring. I stället föreslås en hänvisning till EU:s interventionslagstiftning, där de relevanta bestämmelserna i nuläget finns. Närmare bestämmelser finns i artiklarna [49–51] i genomförandeförordningen om lagring.

38 §. *Skalor för klassificering av slaktkroppar.* Enligt förslaget ska hänvisningen i 1 mom. till artikel 5 eller 20.2 i den upphävda klassificeringsförordningen i fråga om befrielse från klassificeringsskyldigheten bli en hänvisning till artikel [2] i förordningen om klassificering enligt den nya definitionen. Till sitt sakinnehåll motsvarar bestämmelsen nuläget.

41 §. *Skyldighet att meddela priser och anmäla andra uppgifter med anknytning till dem.* Paragrafens 2 mom. hänvisar till den upphävda klassificeringsförordningen i fråga om skyldigheten att lämna prisrapporter inom nötköttsektorn. I stället föreslås en hänvisning till EU:s lagstiftning om klassificering av slaktkroppar, där de relevanta bestämmelserna i nuläget finns. Närmare bestämmelser finns i artiklarna [4–6 och 10] i

genomförandeförordningen och i artiklarna [17, 19, 21 och 22] i förordningen om klassificering enligt den nya definitionen.

51 §. Kontroller och inspektioner som hänför sig till lagring. I 3 mom. finns en informativ hänvisning till den upphävda förordningen om privat lagring i fråga om inspektioner under den privata lagringen. I stället föreslås en hänvisning till EU:s interventionslagstiftning, där de relevanta bestämmelserna i nuläget finns. Närmare bestämmelser finns i artiklarna [56, 60 och 61] i genomförandeförordningen om lagring.

53 §. Kontroll av produkter som in- eller utlagras. I 1 mom. finns en hänvisning till den upphävda förordningen om privat lagring i fråga om kontroller vid inlagring av produkter i lokaler som används för privat lagring. Enligt förslaget ska hänvisningen i stället gälla EU:s interventionslagstiftning, där de relevanta bestämmelserna i nuläget finns. Närmare bestämmelser i fråga om privat lagring finns i artiklarna [56, 60 och 61] i genomförandeförordningen om lagring.

I 3 mom. finns en hänvisning till den upphävda förordningen om privat lagring i fråga om kontroller vid utlagring av produkter i lokaler som används för privat lagring. Enligt förslaget ska hänvisningen i stället gälla EU:s interventionslagstiftning, där de relevanta bestämmelserna i nuläget finns. Närmare bestämmelser i fråga om privat lagring finns i artiklarna [56, 60 och 61] i genomförandeförordningen om lagring.

56 §. Kontroll och inspektion av godkända aktörer och aktörer som ger prisrapporter. Den föreslagna 2 mom. 5 punkten, som gäller godkännande av producentorganisationer, avses nu också gälla branschorganisationer. Också i fråga om dem är det Landsbygdsverket som kontrollerar att förutsättningarna för godkännande är uppfyllda och att verksamheten är förenlig med kraven. Det bör dock påpekas att det enligt konkurrenslagen är Konkurrens- och konsumentverket som är behörig myndighet när det gäller att göra den konkurrensrättsliga utvärderingen av branschorganisationernas arrangemang. En informativ hänvisning till konkurrenslagstiftningen föreslås därför i samband med ändringen av 2 §.

73 §. Utbetalning av stöd i förskott eller i flera poster. Paragrafens 2 mom. hänvisar till den upphävda EU-förordningen om frukt och grönsaker i fråga om utbetalning av stöd i flera poster. I stället föreslås en hänvisning till EU:s lagstiftning om frukt och grönsaker, där de relevanta bestämmelserna i nuläget finns. Närmare bestämmelser finns numera i artikel [12] i genomförandeförordningen om frukt- och grönsakssektorn.

85 a §. Administrativa tvångsmedel som anknyter till producent- och branschorganisationer. Enligt förslaget ska bestämmelsen om administrativa tvångsmedel mot producentorganisationer också börja gälla branschorganisationer. Det rör sig om aktörer av motsvarande typ som ska godkännas särskilt av en myndighet och som ska följa EU-lagstiftningen och den nationella lagstiftningen. Enligt den föreslagna bestämmelsen ska Landsbygdsverket kunna förelägga en branschorganisation att inom utsatt tid lämna de uppgifter som saknas. Landsbygdsverket kan förena ett föreläggande att lämna uppgifter med vite, om organisationen inte lämnar de uppgifter som krävs i EU:s marknadsordningslagstiftning eller med stöd av denna lag inom utsatt tid. Dessa bestämmelser ingår i de påföljder som medlemsstaterna enligt artikel 158 i marknadsordningsförordningen ska införa i fråga om branschorganisationer. Andra påföljder anges i 11 kap. i marknadsordningslagen. Kapitlet tillämpas på godkända aktörer som omfattas av lagens tillämpningsområde, och till dessa hör också branschorganisationerna.

1 Närmare bestämmelser och föreskrifter

I 12 b § 1 mom. föreslås bestämmelser om bemyndigande att genom förordning av statsrådet utfärda närmare bestämmelser om ett minsta antal medlemmar och kravet på ett minimivärde eller en minimivolym på produktionen samt om de krav avseende en producentorganisationens medlemmar, beslutsfattande, skyldighet att lämna information, bokföring, verksamhet och övriga förutsättningar för godkännande som anges i EU-lagstiftningen. Lagförslaget 12 h § innehåller ett bemyndigande att genom förordning av statsrådet utfärda närmare bestämmelser om de förutsättningar för godkännande som gäller inrättande av en branschorganisation, dess mål och verksamhet samt om de aktörer som ska vara representerade i branschorganisationen.

Dessutom föreslås tekniska ändringar i vissa av de paragrafer som innehåller bemyndiganden att utfärda statsrådsförordningar. Till dessa hör 19 § 3 mom., 20 § 2 mom., 22 § 1 och 3 mom., 23 § 2 och 3 mom., 25 § 1 mom. och 73 § 2 mom. De tekniska ändringarna berör också 31 § 1 och 2 mom., där det finns bemyndiganden att utfärda närmare bestämmelser genom förordning av jord- och skogsbruksministeriet, och 23 § 1 mom., 24 § och 25 § 1 mom., med bemyndigande för Landsbygdsverket att meddela närmare föreskrifter.

2 Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2017.

3 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

3.1 Näringsfrihet och föreningsfrihet

Propositionen innehåller bestämmelser om godkännande av producentorganisationer och branschorganisationer. 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 villkoren för erkännande av producentorganisationer och branschorganisationer 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 organisationerna 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 avseende på 18 § i grundlagen. Systemet för godkännande är jämförbart med de nuvarande systemen för godkännande 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 jordbrukspolitik finns det godtagbara skäl för en 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 kan trots lagförslaget bilda olika sammanslutningar och även i övrigt organisera sin verksamhet enligt de förutsättningar som anges i lagstiftningen om näringsverksamhet.

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

3.2 Myndigheternas befogenheter och hemfridsskyddet

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 nu 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 denna proposition.

3.3 Normgivningsbemyndigande

Enligt 80 § 1 mom. i grundlagen ska bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter samt om frågor som enligt grundlagen i övrigt hör till området för lag utfärdas genom lag. Strävan har varit att se till att bemyndigandena inte gäller omständigheter som bara går att reglera i lag. När det gäller bemyndigandena att utfärda förordning har också den utlåtandepraxis beaktats som framgår av exempelvis grundlagsutskottets utlåtanden GrUU 43/2006 rd, 25/2005 rd och 47/2001 rd.

Grundlagsutskottet har då det behandlade 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 att 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.

I fråga om det föreslagna normgivningsbemyndigandet har kravet på exakta och noga avgränsade bestämmelser enligt grundlagens 80 § beaktats. Kraven behandlas till exempel i utlåtande GrUU 1/2004 rd. Dessutom avgränsas normgivningsbemyndigandet av EU-lagstiftningen och av att närmare bestämmelser ska få utfärdas bara om EU-lagstiftningen kräver detta av en medlemsstat eller tillåter en medlemsstat att göra detta. Med beaktande av grundlagsutskottets tidigare ståndpunkter om reglering av systemen för jordbruksstöd utgör denna reglering den helhet som statsrådet utifrån bemyndigandena i allmänhet utfärdar "närmare" bestämmelser om (GrUU 25/2005 rd och där nämnda utlåtanden). Också i fråga om verkställighet av livsmedelslagstiftningen har grundlagsutskottet hänvisat (GrUU 37/2005 rd) till att behörigheten för den som utfärdar förordning inte bara begränsas av bestämmelserna i lagförslaget, utan också av den detaljerade EU-lagstiftningen och att regelverket mot bakgrund av utskottets utlåtandepraxis bildar en helhet som statsrådet får utfärda närmare bestämmelser om med stöd av bemyndigandena. I de föreslagna bemyndigandena knyts behörigheten för den som utfärdar förordningar dessutom till EU-lagstiftningen genom ett uttryckligt omnämnande av lagstiftningen (GrUU 45/2001 rd). Vidare avgränsas tolkningen av bemyndigandena och de bestämmelser som utfärdas med stöd av dem av 80 § 1 mom. i grundlagen.

Enligt det föreslagna 12 b § 1 mom. ska en producentorganisation kunna godkännas om dess delägare eller medlemmar som producerar produkter inom den verksamhet som godkännandet gäller är tillräckligt många för att de mål som har satts för verksamheten ska kunna uppfyllas effektivt eller om den saluför produktion till ett värde eller en volym som är tillräcklig med tanke på produkterna inom den verksamhet som godkännandet gäller och med

tanke på antalet producentmedlemmar samt för att de mål som har satts för verksamheten ska kunna uppfyllas effektivt. Med stöd av 2 mom. i samma paragraf ska närmare bestämmelser om kraven i fråga om antalet producentmedlemmar eller värdet på eller volymen av den saluförda produktionen få utfärdas genom förordning av statsrådet inom de gränser som anges i EU:s lagstiftning. Detta motsvarar till sakinhållet den gällande 12 b §, som har tillämpats exempelvis för att precisera hur många medlemmar en producentorganisation inom frukt- och grönsakssektorn ska ha och hur stort värde dess produktion ska ha i euro. Den bestämmelsen har utfärdats med grundlagsutskottets medverkan. Dessutom täcker det föreslagna bemyndigandet i 12 b § 2 mom. in de villkor för godkännande av producentorganisationer som avses i EU-lagstiftningen. Bestämmelser om dessa finns i artiklarna 152–154 i marknadsordningsförordningen. I det föreslagna 12 b § 1 mom. anges de väsentliga förutsättningar för godkännande som uppskattningsvis kan ge upphov till ett behov av närmare bestämmelser. Det föreslagna 3 mom. i samma paragraf avses innehålla ett bemyndigande för statsrådet att genom förordning utfärda närmare bestämmelser om utläggning av producentorganisationernas funktioner. Det motsvarar nuläget, som enligt avsikt inte ska ändras.

Lagförslagets 12 h § innehåller ett bemyndigande att genom förordning av statsrådet utfärda närmare bestämmelser om de förutsättningar för godkännande som gäller inrättande av en branschorganisation, dess mål och verksamhet samt om de aktörer som ska vara representerade i branschorganisationen.

Det finns en grundläggande bestämmelse på lagnivå om de omständigheter som bemyndigandena ovan gäller. De begränsas dessutom av EU-lagstiftningen, vilket också sägs ut särskilt i lagtexten: närmare bestämmelser får utfärdas bara inom de gränser som anges i EU:s lagstiftning. Vidare begränsas bemyndigandet av att det bara är vissa typer av omständigheter som går att reglera närmare genom bestämmelser på lägre nivå än lag.

Dessutom föreslås tekniska ändringar i vissa av de paragrafer som innehåller bemyndiganden att utfärda statsrådsförordningar. Till dessa hör 19 § 3 mom., 20 § 2 mom., 22 § 1 och 3 mom., 23 § 2 och 3 mom., 25 § 1 mom. och 73 § 2 mom. De tekniska ändringarna berör också 31 § 1 och 2 mom., där det finns bemyndiganden att utfärda närmare bestämmelser genom förordning av jord- och skogsbruksministeriet, och 23 § 1 mom., 24 § och 25 § 1 mom., med bemyndigande för Landsbygdsverket att meddela närmare föreskrifter. De föreslagna ändringarna gäller inte bemyndigandena, utan det är fråga om att uppdatera de ingående hänvisningarna till EU-lagstiftningen. Alla dessa bestämmelser utom 22 § 3 mom. har utfärdats med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 34/2012 rd). Det momentet gäller konstaterande av att en viss marknadsandel uppnås, vilket sker genom att en förordning av statsrådet utfärdas. Det rör sig om en synnerligen teknisk detalj och den grundläggande bestämmelsen om detta finns i samma moment. Tillämpningen begränsas också av den EU-bestämmelse som nämns i samma moment.

Således anser regeringen att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

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