



Bryssel 26.10.2018  
COM(2018) 706 final

**KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE**

**Unionin kilpailusääntöjen soveltaminen maatalousalaa**

{SWD(2018) 450 final}

# KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

## Unionin kilpailusääntöjen soveltaminen maatalousalaan

### 1. JOHDANTO

1. Asetuksen (EU) N:o 1308/2013, jäljempänä 'YMJ-asetus'<sup>1</sup>, 225 artiklan d alakohdan mukaan komission on toimitettava Euroopan parlamentille ja neuvostolle viimeistään 31. joulukuuta 2017 kertomus kilpailusääntöjen soveltamisesta maatalousalaan ja erityisesti YMJ-asetuksen 209 ja 210 artiklan sekä 169, 170 ja 171 artiklan toiminnasta asianomaisilla aloilla.
2. Tämä kertomus perustuu kansallisten kilpailuviranomaisten, jäsenvaltioiden ja yksityisten organisaatioiden komissiolle toimittamiin tietoihin sekä Euroopan komission tutkimuksiin, jotka koskivat oliiviöljyn, peltokasvien ja naudanlihan tuottajaorganisaatioita (2017) ja toimialakohtaisia organisaatioita (2016).
3. 'Maatalousala' kattaa YMJ-asetuksen 1 artiklan 2 kohdassa ja liitteessä I luetellut tuotteet.
4. Kertomus kattaa ajanjakson, joka alkaa YMJ-asetuksessa kilpailusäännöistä myönnettyjen poikkeusten osalta 1. tammikuuta 2014 ja päättyy vuoden 2017 puolivälissä ja joka alkaa kilpailuoikeuden rikkomista koskevien tutkimusten kuvauksen osalta 1. tammikuuta 2012 ja päättyy vuoden 2017 puolivälissä, jäljempänä 'kausi'<sup>2</sup>. Komission yksiköiden valmisteluasiakirja sisältää lisätietoja poikkeuksista ja kilpailuoikeuden rikkomista koskevista tutkimuksista.

#### 1.1. Unionin kilpailusäännöt

5. **Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen**, jäljempänä 'SEUT-sopimus', 101 artiklassa kielletään sellaiset kahden tai useamman riippumattoman markkinaosapuolen väliset sopimukset, jotka rajoittavat kilpailua. Niitä ovat erityisesti hintasopimukset, sillä ne poistavat kannustimet parantaa tuotantoa ja rikkovat vakavalla tavalla kilpailulainsäädäntöä. SEUT-sopimuksen 101 artiklan 3 kohdan mukaan 101 artiklan 1 kohdan kielto ei koske sopimuksia, joista syntyy kilpailun rajoittamisen kielteisiä vaikutuksia merkittävämpiä objektiivisia taloudellisia etuja esimerkiksi tehostamalla osaltaan tuotantoa tai tuotteiden jakelua jättäen kuluttajille kohtuullisen osuuden näin saatavasta hyödystä. Rajoitusten on

---

<sup>1</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1308/2013, annettu 17 päivänä joulukuuta 2013, maataloustuotteiden yhteisestä markkinajärjestelystä (EUVL L 347, 20.12.2013, s. 671).

<sup>2</sup> Ks. kautta 2004–2011 koskeva [Euroopan kilpailuviranomaisten kertomus kilpailulainsäädännön ja markkinoiden seurantatoimien täytäntöönpanosta elintarvikealalla](#).

myös oltava välttämättömiä, eikä kilpailua saa poistaa. Toimijat arvioivat itse, täytyvätkö SEUT-sopimuksen 101 artiklan edellytykset.<sup>3</sup>

6. Maatalousala voi hyötyä myös yleisten kilpailusääntöjen mukaisista poikkeuksista, joita on esimerkiksi erikoistumissopimuksia koskevassa ryhmäpoikkeusasetuksessa<sup>4</sup>. Jos osapuolet tuottavat tai jalostavat tuotteita yhdessä ja osapuolten yhteenlaskettu markkinaosuus ei ylitä 20:tä prosenttia jalostettujen tuotteiden markkinoilla, erikoistumissopimuksia koskevan ryhmäpoikkeusasetuksen mukaan osapuolet voivat myydä tällaiset tuotteet yhdessä. Tämä koskee esimerkiksi osuuskuntia, jotka usein osallistuvat jalostustoimintaan.
7. **SEUT-sopimuksen 102 artiklassa** kielletään määräävässä markkina-asemassa olevilta yrityksiltä aseman väärinkäyttö eli esimerkiksi kohtuuttomien hintojen määrääminen tai tuotannon rajoittaminen.

## **1.2. EU:n kilpailusääntöjen soveltaminen maatalousalaan**

8. SEUT-sopimuksessa myönnetään maatalousalalle erityisasema. SEUT-sopimuksen 42 artiklan mukaan unionin kilpailusääntöjä sovelletaan maataloustuotteiden tuotantoon ja kauppaan vain siltä osin kuin Euroopan parlamentti ja neuvosto ovat määrittäneet SEUT-sopimuksen 43 artiklan 2 kohdan mukaisesti sekä ottaen huomioon sopimuksen 39 artiklassa luetellut viisi tavoitetta. Tavoitteena on lisätä tuottavuutta, taata maatalousväestön kohtuullinen elintaso, vakauttaa markkinat, varmistaa tarvikkeiden saatavuus ja taata kohtuulliset kuluttajahinnat. Unionin tuomioistuin tunnustaa yhteisen maatalouspolitiikan ensisijaisuuden kilpailua koskeviin perussopimuksen tavoitteisiin nähden.<sup>5</sup> Se tunnustaa, että toimivan kilpailun ylläpitäminen on yksi yhteisen maatalouspolitiikan ja yhteisen markkinajärjestelyn tavoitteista.<sup>6</sup>

## **2. POIKKEUKSET SEUT-SOPIMUKSEN 101 ARTIKLAN 1 KOHDASTA**

9. Unionin kilpailusääntöjä sovelletaan maataloustuotteiden tuotantoon ja kauppaan, ellei YMJ-asetuksessa muuta säädetä (YMJ-asetuksen 206 artikla). YMJ-asetus sisältää poikkeuksia SEUT-sopimuksen 101 artiklan soveltamiseen. Ne koskevat joko kaikkia tai joitakin maatalousaloja tai erityistilanteita.

---

<sup>3</sup> Ks. Euroopan komission vuonna 2004 antamat suuntaviivat perustamissopimuksen 81 artiklan 3 kohdan (nykyään SEUT-sopimuksen 101 artiklan 3 kohta) soveltamisesta

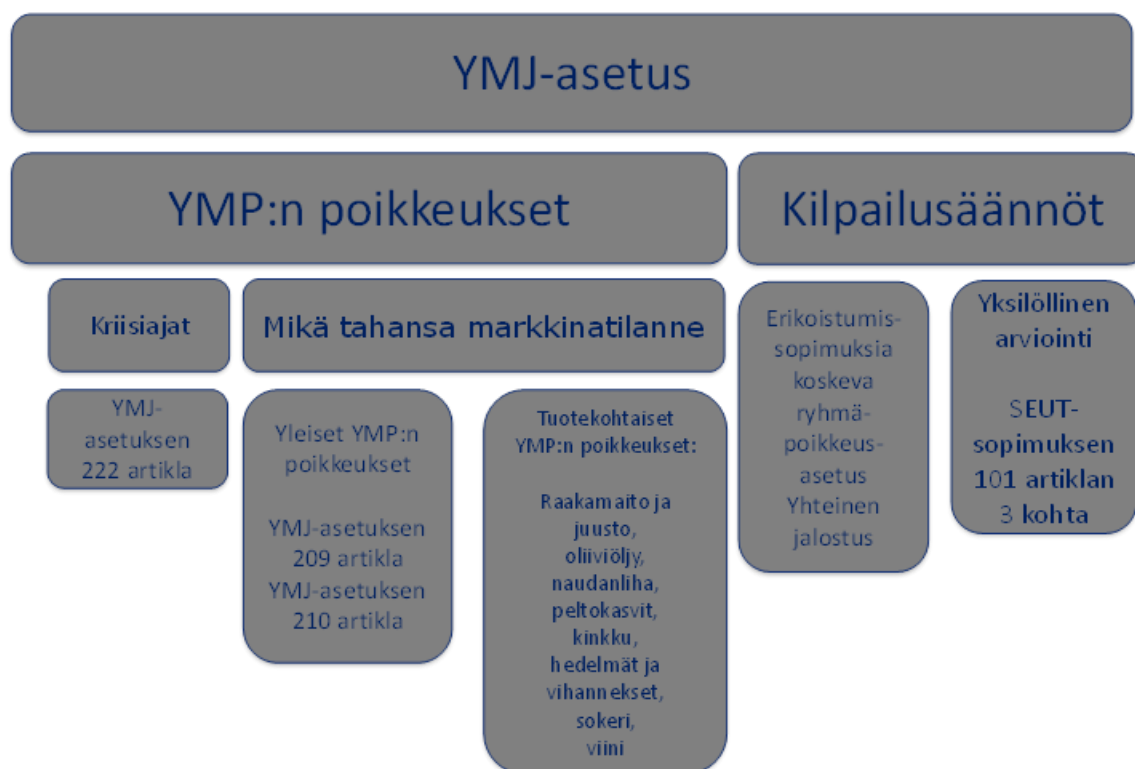
<sup>4</sup> Komission asetus (EU) N:o 1218/2010, annettu 14 päivänä joulukuuta 2010, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 101 artiklan 3 kohdan soveltamisesta erikoistumissopimusten tiettyihin ryhmiin (EUVL L 335, 18.12.2010, s. 43).

<sup>5</sup> Tuomio 29.10.1980, *Maizena*, 139/79, ECLI:EU:C:1980:250, 23 kohta; tuomio 5.10.1994, *Saksa v. neuvosto*, C-280/93, ECLI:EU:C:1994:367, 61 kohta; tuomio 19.9.2013, *Panellionios Szdesmos Viomichanion Metapoiisis Paknou*, C-373/11, ECLI:EU:C:201:567, 39 kohta; ja viimeisimpänä tuomio 14.11.2017, *APVE ym.*, C-671/15, ECLI:EU:C:2017:860, 37 kohta.

<sup>6</sup> Tuomio 9.9.2003, *Milk Marque ja National Farmers' Union*, C-137/00, ECLI:EU:C:2003:429, 57 kohta; tuomio 14.11.2017, *APVE ym.*, C-671/15, ECLI:EU:C:2017:860, 37 ja 48 kohta.

10. Alla olevassa kaaviossa kuvataan kilpailusäännöt ja niiden poikkeukset, joita sovellettiin ennen 1. tammikuuta 2018<sup>7</sup>.

**Kaavio 1**  
**Kilpailusäännöt ennen 1.1.2018**



11. Monia näistä poikkeuksista sovelletaan hyväksytyjen tuottajaorganisaatioiden toimintaan, jota kuvataan YMJ-asetuksen 152 artiklassa. Muita taas sovelletaan maataloustuottajiin ja maataloustuottajayhdistyksiin (209 artikla). YMJ-asetuksen 210 artiklaa sovelletaan hyväksytyjen toimialakohtaisten organisaatioiden vertikaaliseen yhteistyöhön toimitusketjussa.
12. Erityisesti hedelmä- ja vihannesalan osalta YMJ-asetuksen 160 artiklassa edellytetään, että tuottajajäsenet myyvät koko tuotantonsa tuottajaorganisaationsa kautta. Komission delegoidun asetuksen (EU) 2017/891<sup>8</sup> 11 artiklan mukaan

<sup>7</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2017/2393, annettu 13 päivänä joulukuuta 2017, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston (maaseuturahasto) tuesta maaseudun kehittämiseen annetun asetuksen (EU) N:o 1305/2013, yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta, hallinnoinnista ja seurannasta annetun asetuksen (EU) N:o 1306/2013, yhteisen maatalouspolitiikan tukijärjestelmissä viljelijöille myönnettäviä suoria tukia koskevista säännöistä annetun asetuksen (EU) N:o 1307/2013, maataloustuotteiden yhteisestä markkinajärjestelystä annetun asetuksen (EU) N:o 1308/2013 ja elintarvikeketjuun, eläinten terveyteen ja eläinten hyvinvointiin, kasvien terveyteen ja kasvien lisäysaineistoon liittyvien menojen hallinnointia koskevista säännöksistä annetun asetuksen (EU) N:o 652/2014 muuttamisesta (EUVL L 350, 29.12.2017, s. 15). Tällä ”koontiasetuksella” YMJ-asetuksen 152 artiklaan sisällytettiin kaikkien alojen tuottajaorganisaatioihin ja tuottajaorganisaatioiden yhteenliittyviin sovellettava kilpailua koskeva poikkeus.

<sup>8</sup> EUVL L 138, 25.5.2017, s. 4.

hedelmä- ja vihannesalan tuottajaorganisaatioiden päätoiminnan on liityttävä niiden jäsenten tuotteiden tarjonnan keskittämiseen ja markkinoille saattamiseen. Hiljattaisessa hedelmä- ja vihannesalan tuottajaorganisaatioita koskevassa asiassa unionin tuomioistuin totesi, että tietyissä tapauksissa SEUT-sopimuksen 101 artiklaa ei välttämättä sovelleta tiettyihin tuottajaorganisaatioiden toimiin (esim. määrien suunnittelu, hintapolitiikan vahvistaminen)<sup>9</sup>. Jäsenvaltioiden vuosikertomuksista käy ilmi, että tuottajaorganisaatiot ja tuottajaorganisaatioiden yhteenliittymät myivät noin 50 prosenttia EU:ssa vuonna 2015 myytyjen hedelmien ja vihannesten kokonaismäärästä.

13. Tuottajaorganisaatioiden ja tuottajaorganisaatioiden yhteenliittymien hyväksyminen on jäsenvaltioiden tehtävä. EU:n hedelmä- ja vihannesalalla on tällä hetkellä yli 1 700 hyväksyttyä tuottajaorganisaatiota ja 60 tuottajaorganisaatioiden yhteenliittymää. Tämä johtuu siitä, että toimenpideohjelmille kohdistettu EU:n yhteisrahoitus jaetaan hyväksytyille tuottajaorganisaatioille. Maitoalalla on noin 300 hyväksyttyä tuottajaorganisaatiota ja seitsemän tuottajaorganisaatioiden yhteenliittymää. Muilla aloilla, lähinnä liha-, oliiviöljy- ja vilja-alalla, on noin 1 200 hyväksyttyä tuottajaorganisaatiota ja yhdeksän tuottajaorganisaatioiden yhteenliittymää.<sup>10</sup>
14. Vaikka tämä kertomus koskee vain 4 kohdassa mainittua kautta, on syytä mainita **kaksi hiljattaista kehityssuuntausta**.
15. Ensiksi unionin tuomioistuin totesi endiivi-tuomiossaan<sup>11</sup>, että määrän ja hintapolitiikan koordinoinnin ja tuottajaorganisaatioiden ja niiden yhteenliittymien välillä tapahtuvan kaupallisesti arkaluonteisten tietojen vaihtamisen kaltaiset käytännöt kielletään SEUT-sopimuksen 101 artiklassa. Tuomioistuin katsoi myös, että tietyissä olosuhteissa tietyn tuottajaorganisaation tai tuottajaorganisaatioiden yhteenliittymän toiminta voidaan jättää SEUT-sopimuksen 101 artiklan soveltamisalan ulkopuolelle silloin kun se säilyy hyväksytyn tuottajaorganisaation tai tuottajaorganisaatioiden yhteenliittymän sisäisenä. Käytäntöjen on erityisesti oltava **ehdottoman tarpeellisia** ja **oikeasuhtaisia** tuottajaorganisaatioille ja niiden yhteenliittymille EU:n lainsäädännössä asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi.
16. Toiseksi 1. tammikuuta 2018 alkaen YMJ-asetuksen 152 artiklassa, sellaisena kuin se on muutettuna koontiasetuksella, säädetään **hyväksytyihin tuottajaorganisaatioihin ja niiden yhteenliittymiin** sovellettavasta poikkeuksesta SEUT-sopimuksen 101 artiklasta. Voidakseen vedota poikkeukseen tuottajaorganisaation tai niiden yhteenliittymän on otettava suoritettavakseen vähintään yksi tuottajajäsentensä toiminnoista (esim. kuljetus tai varastointi), oikeasti harjoitettava tätä toimintaa ja saatettava jäsentensä tuotteita markkinoille.

<sup>9</sup> Ks. jäljempänä oleva 15 kohta.

<sup>10</sup> Kyseessä ovat vuoden 2016 tiedot, jotka perustuvat hedelmä- ja vihannesalaa sekä maitoalaa koskeviin jäsenvaltioiden kertomuksiin. Muiden alojen osalta tiedot ovat alustavia tietoja, jotka perustuvat jäsenvaltioiden vastauksiin komission huhtikuussa 2017 esittämään pyyntöön.

<sup>11</sup> Tuomio 14.11.2017, *APVE ym.*, C-671/15, ECLI:EU:C:2017:860, 43 kohta ja sitä seuraavat kohdat. Asia koski asetuksen (EY) N:o 1234/2007 säännöksiä.

## 2.1. YMJ-asetuksen yleiset kilpailua koskevat poikkeukset

### 2.1.1. YMJ-asetuksen 209 artikla

17. YMJ-asetuksen 209 artiklan 1 kohdan toinen alakohta, jonka sanamuoto on pysynyt samana vuodesta 1962, muodostaa yhteistyötä tekeviin maataloustuottajiin sovellettavan yleisen poikkeuksen SEUT-sopimuksen 101 artiklan 1 kohdasta. Sopimukset **eivät saa** i) vaarantaa SEUT-sopimuksen 39 artiklan tavoitteita, ii) sisältää velvoitetta veloittaa samoja hintoja eivätkä iii) estää kilpailua. Koska maataloustuottajat arvioivat itse, voidaanko sopimukseen soveltaa poikkeusta, eivätkä ilmoita siitä jäsenvaltioille tai komissiolle, komissiolla ei ole tietoa siitä, miten usein maataloustuottajat vetosivat poikkeukseen. Kilpailuoikeudellisessa tutkinnassa sopimuspuolet ovat vain harvoin viitanneet YMJ-asetuksen 209 artiklaan.

18. **Alankomaiden** kilpailuviranomainen on ollut kahden tutkimuksen yhteydessä tekemisissä YMJ-asetuksen 209 artiklan edeltäjän – asetuksen (EY) N:o 1234/2007 176 artiklan – kanssa. Toisessa tapauksista kansallinen kilpailuviranomainen sakotti vuonna 2012 maataloustuottajien, tukkukauppioiden ja jalostajien ryhmää sopimuksesta, jolla rajoitettiin hopeasipulien tuotantoa. Sopimuspuolet myös jakoivat hintatietoja, jotta ne voisivat sopia hinnoista ja periä mahdollisimman korkeita hintoja. Tukeakseen sopimusta ne ostivat useita kilpailevia sipulintuottajia, jotka eivät kaupan jälkeen enää tuottaisi hopeasipuleita. Sopimuspuolet väittivät, että poikkeusta voitaisiin soveltaa sopimukseen, koska sopimus oli tarpeen tuottavuuden ja tuoton parantamiseksi sekä hintojen kohtuullistamiseksi. Kansallinen kilpailuviranomainen katsoi, että poikkeusta ei voitu soveltaa, koska 1) sopimuspuolet eivät olleet osa kansallisia markkinajärjestelyjä, 2) vuotuisilla tuotantokiintiöillä pyrittiin nostamaan hintoja kilpailukykyisen tason yläpuolelle eikä sopimuksella pyritty varmistamaan, että kuluttajat saavat tuotteensa kohtuulliseen hintaan, ja 3) sopimukseen sisältyi saman hinnan veloittaminen.

### 2.1.2. YMJ-asetuksen 210 artikla – toimialakohtaisten organisaatioiden sopimukset

19. YMJ-asetuksen 210 artiklan mukaan hyväksytyt toimialakohtaiset organisaatiot voivat vedota SEUT-sopimuksen 101 artiklan 1 kohdassa säädettyyn poikkeukseen. Niiden on ilmoitettava sopimuksistaan komissiolle. Jos komissio ei pidä sopimuksia yhteensopimattomina unionin säännösten kanssa kahden kuukauden kuluessa täydellisen ilmoituksen saamisesta, SEUT-sopimuksen 101 artiklan 1 kohtaa ei sovelleta. Sopimus ei saa sisältää hinnoista tai kiintiöistä sopimista, johtaa markkinoiden jakamiseen eikä aiheuttaa muuta kilpailun vääristymistä. Komissio on saanut toimialakohtaisilta organisaatioilta tämän artiklan mukaisesti **kaksi ilmoitusta**.

20. Komissio ei vastustanut tammikuussa 2015 *Centre National Interprofessionnel de l'Economie Laitière* -järjestön (CNIEL) sopimusta, jossa määritettiin hintataulukko tietyille maidon ominaisuuksille. Koska maidon hinta määräytyy sen koostumuksen ja laadun mukaan, CNIEL:n alaiset alueelliset järjestöt julkaisevat erilaisia maitoa koskevien teknisten eritelmien arvoja, jotka perustuvat maidon eri parametreihin (esim. rasvapitoisuus, maidon alkuperä karjatyypin mukaan, terveys- ja hygieniaperusteet). Niiden perusteella perushintaan joko lisätään bonus tai sitä lasketaan. Maidontuottajat ja ostajat voivat halutessaan ottaa sopimusta laatiessaan huomioon julkaistun hintataulukon, jonka perusteella ne voivat sopia maidon perushinnan korottamisesta tai laskemisesta.
21. Kesäkuussa 2017 komissio ei vastustanut ranskalaisen toimialakohtaisen organisaation *Comité national interprofessionnel de la pomme de terre (CNIPT)* sopimusta, jossa otettiin käyttöön perunoiden hintaindikaattori. Hintaindikaattori perustuu yhdistettyihin tietoihin hinnoista, jotka viljelijät ovat aiemmin saaneet tietyistä perunalajikkeista. Julkaisemalla nämä tiedot pyritään parantamaan toimitusketjun tuntemusta. Perunanviljelijät ja -ostajat voivat halutessaan ottaa sopimuksissaan huomioon julkaistun hintaindikaattorin.
22. Yhdeksässä Euroopan unionin jäsenvaltiossa on tällä hetkellä **128 hyväksyttyä toimialakohtaista organisaatiota**. Niistä suurin osa on Ranskassa (65) ja Espanjassa (27). Suurin osa toimialakohtaisista organisaatioista toimii viini- sekä hedelmä- ja vihannesalalla<sup>12</sup>.

## 2.2. YMJ-asetuksen alakohtaiset poikkeukset

### 2.2.1. Sopimusneuvottelut

23. Tämän kertomuksen kattamalla kaudella neljän alan – *oliiviöljy, naudanliha ja tietyt peltokasvit sekä maito ja maitotuotteet* – tuottajaorganisaatiot voivat YMJ-asetuksen nojalla neuvotella toimitussopimuksia jäsentensä tuotteiden myyntiä varten. Toimenpiteille oli yhteistä näiden alojen tuottajien neuvotteluvoiman vahvistaminen tuotantoketjun loppupään toimijoihin nähden, mutta näiden säännösten mukaiset ehdot ja toiminnot eroavat toisistaan.
24. Vuodesta 2012 alkaen YMJ-asetuksen 149 artiklan mukaan **maitoalan** hyväksytyt tuottajaorganisaatiot, joita koskevat määrälliset rajoitukset, voivat osallistua sopimusneuvotteluihin ilman, että niiden täytyisi keskittää tarjontaa ja saattaa jäsentensä tuotteita markkinoille tai yhdentää tuottajiensa tehokkuutta lisäävää toimintaa. Tuottajaorganisaatio voi neuvotella hinnan jalostajille toimitettavalle raakamaidolle. Tämän säännöksen täytäntöönpanoa kuvattiin komission kertomuksissa vuosina 2014 ja 2016<sup>13</sup>. Yhdeksän jäsenvaltiota raportoi raakamaidon toimittamisesta kollektiivisesti neuvoteltujen sopimusten mukaisesti vuonna 2016.

<sup>12</sup> Jäsenvaltioiden vuosikertomukset ja Arcadian / LEI Wageningenin tutkimus.

<sup>13</sup> [https://ec.europa.eu/agriculture/milk/milk-package\\_en](https://ec.europa.eu/agriculture/milk/milk-package_en)

Kollektiivisesti neuvoteltu määrä oli 22,8 miljoonaa tonnia, mikä vastaa 15:tä prosenttia maidon kokonaistoimituksesta EU:ssa vuonna 2016. YMJ-asetuksen 149 artiklan mukaista maitoalaa koskevaa poikkeusta voidaan edelleen soveltaa.

25. Vuodesta 2014 alkaen YMJ-asetuksen 169, 170 ja 171 artiklassa on sallittu maataloustuotteiden yhteinen myynti ja myyntiin liittyvät toiminnot **oliiviöljyn, naudanlihan ja peltokasvien aloilla**, kun tuottajat myyvät näitä tuotteita hyväksytyjen tuottajaorganisaatioiden kautta. Tuotteiden määrää rajoitetaan, ja tuottajaorganisaatio voi neuvotella toimitussopimuksia, kunhan se keskittää tarjontaa ja asettaa jäsentensä tuotteet markkinoille. Tuottajaorganisaation on lisäksi yhtenäistettävä vähintään yksi tuottajajäsentensä toiminto, mikä todennäköisesti tehostaa tuotantoa huomattavasti. Komissio antoi vuonna 2015 näiden säännösten soveltamista koskevat suuntaviivat<sup>14</sup>. Säännökset kumottiin 1. tammikuuta 2018 annetulla asetuksella (EU) 2017/2393. Vaikka oliiviöljyä, naudanlihaa ja tiettyjä peltokasveja koskevat poikkeukset on kumottu, niillä on edelleen oikeudellista merkitystä niiden toimintojen kannalta, jotka on toteutettu ennen koontiasetuksessa säädettyjen muutosten voimaantuloa 1. tammikuuta 2018.
26. Jotta tuottajaorganisaatio voisi hyötyä näihin kolmeen alaan sovellettavasta poikkeuksesta, sen on ilmoitettava jäsenvaltionsa toimivaltaiselle viranomaiselle neuvottelujen kohteena olevan tuotteen määrä. Jäsenvaltion on ilmoitettava asiasta komissiolle. YMJ-asetuksen voimaantulon jälkeen komissio ei ole saanut yhtään tällaista ilmoitusta.
27. Komissio käynnisti vuonna 2017 tutkimuksen tuottajaorganisaatioista ja niiden toiminnasta kolmella kyseessä olevalla alalla. **Tulosten** mukaan hyväksymättömiä tuottajaorganisaatioita ja niiden yhteenliittymiä on huomattavasti enemmän kuin hyväksytyjä. Hyväksytyjä ja hyväksymättömiä tuottajaorganisaatioita ja niiden yhteenliittymiä on oliiviöljyalalla noin 1 400, naudanliha-alalla noin 800 ja peltokasvialalla noin 1 600.
28. **Tuloksista** käy myös ilmi, että noin kaksi kolmesta tuottajaorganisaatiosta ja niiden yhteenliittymästä käy sopimusneuvotteluja ja että käytännössä kaikki niin toimivat toteuttavat ainakin yhden YMJ-asetuksen 169–171 artiklassa edellytetyn tehokkuutta lisäävän toiminnon. Yleisimmät tehokkuutta lisäävät toiminnot ovat laadunvalvonta, jakelu/kuljetus ja tuotantopanosten hankinta. Tuottajaorganisaatiot suorittavat näitä tehokkuutta lisääviä toimintoja ennen kaikkea siksi, että ne katsovat toimintojen parantavan niiden asemaa ostajien kanssa käytävissä neuvotteluissa. Yksikään tuottajaorganisaatio ei ole täyttänyt kaikkia hallinnollisia vaatimuksia (neuvoteltujen määrien hyväksyminen ja ilmoittaminen), joita poikkeuksen soveltaminen edellyttää.

---

<sup>14</sup> Komission tiedonanto (EUVL C 431, 22.12.2015, s. 1).



### 2.2.2. Muut alakohtaiset poikkeukset sekä kriisintorjuntatoimet

29. YMJ-asetuksen 150 ja 172 artiklan mukaan tuottajaorganisaatiot voivat sopia **tarjonnan mukauttamisesta kysyntään** ja varmistaa lisäarvon ja tiettyjen tuotteiden laadun. **Ranska** on soveltanut tarjonnan sääntelyä **kahdeksaan** ja **Italia neljään SAN-/SMM-nimityksen saaneeseen juustoon**<sup>15</sup> YMJ-asetuksen 150 artiklan nojalla. Samanlaista mahdollisuutta on käyttänyt SAN-/SMM-nimityksen saaneen kinkun tarjonnan yhteydessä ainoastaan **Italia** YMJ-asetuksen 172 artiklan nojalla. **Viinin** osalta **Ranska (17 tapausta)** ja **Espanja (yksi tapaus)** ovat ilmoittaneet komissiolle ottaneensa käyttöön tarjonnan sääntelyä koskevat markkinointisäännöt YMJ-asetuksen 167 artiklan mukaisesti.
30. **Sokerialalla** sokerinjalostajat ja sokerijuurikkaan viljelijät voivat komission delegoidun asetuksen (EU) 2016/1166<sup>16</sup> mukaan sopia arvojen ja tappioiden jakamisesta tietyin ehdoin. Arvonjakamislauseke on valinnainen, ja siitä tulisi sopia kerralla vain yhden sokerinjalostajan (ei siis useamman jalostajan muodostaman osuuskunnan) ja sokerijuurikkaan viljelijöiden kesken. Sopimuspuolet eivät voi sopia sokerijuurikkaan hintaa. Arvonjakoa käytetään usein: 35 sopimuksessa 42 sopimuksesta sellaisessa kaupankäynnissä<sup>17</sup>, josta komissio on saanut tietoja.
31. YMJ-asetuksen 33 artiklassa säädetään **hedelmä- ja vihannesalan tuottajaorganisaatioiden mahdollisuudesta toteuttaa toimenpideohjelmassa erilaisia toimenpiteitä, muun muassa tuotannon suunnittelua koskevia ja kriisinhallintatoimenpiteitä**. Nämä toimenpiteet ovat EU:n yhteisrahoittamia. Vuonna 2015 kriisinhallintatoimenpiteisiin kohdistettu EU:n rahoitus oli 50 miljoonaa euroa.
32. Markkinoiden vakavien epätasapainotilojen aikana kaikkien maatalousalojen **hyväksytyt tuottajaorganisaatiot ja niiden yhteenliittymät sekä toimialakohtaiset organisaatiot** voivat YMJ-asetuksen 222 artiklan nojalla tehdä **sopimuksia kuuden kuukauden kaudeksi**, jota voidaan jatkaa kerran. Komissio salli tällaiset kriisinhallintatoimenpiteet esimerkiksi tuotteiden poistamiseksi markkinoilta maitokriisin aikana huhtikuusta 2016 huhtikuuhun 2017. Komission tietojen mukaan tätä mahdollisuutta ei ole kuitenkaan käytetty.

<sup>15</sup> SAN on 'suojattu alkuperänimitys' ja SMM 'suojattu maantieteellinen merkintä'.

<sup>16</sup> Komission delegoitu asetus (EU) 2016/1166, annettu 17 päivänä toukokuuta 2016, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1308/2013 liitteen X muuttamisesta sokerialalla 1 päivästä lokakuuta 2017 sovellettavien sokerijuurikkaan ostoehtojen osalta.

<sup>17</sup> Nämä ovat sokerijuurikkaan viljelijöiden tai niiden organisaatioiden ja sokerintuottajien tai niiden organisaatioiden välisiä sopimuksia, jotka tehdään ennen tapauskohtaista toimitussopimusta (YMJ-asetuksen 125 artikla).

### 2.3. SEUT-sopimuksen 101 artiklan 3 kohta

33. Riippumattomien tuottajien välisiin, esimerkiksi määriä ja myyntiä koskeviin sopimuksiin voidaan soveltaa SEUT-sopimuksen 101 artiklan 3 kohtaa, jos 5 kohdassa kuvatut edellytykset täyttyvät.
34. Vuonna 2013 **Latvian kansallinen kilpailuviranomainen** arvioi viran puolesta käynnistämässään tutkimuksessa kahden maito-osuuskunnan yhteistä jalostussopimusta, johon sisältyi raakamaidon hinnasta sopiminen kansallisen kilpailulainsäädännön mukaisesti (vastaa SEUT-sopimuksen 101 artiklan 3 kohtaa). Kansallinen kilpailuviranomainen katsoi, että sopimukseen voitiin soveltaa poikkeusta, koska kaikki edellytykset täyttyivät.
35. Vuonna 2013 **Ranskan kansallinen kilpailuviranomainen** käynnisti tutkimuksen kantelun perusteella ja sakotti viittä teurastajaa siitä, että ne olivat sopineet siankasvattajilta ostettavan sianlihan määrästä. Tavoitteena oli laskea siankasvattajille maksettavia hintoja. Kansallinen kilpailuviranomainen sakotti myös teurastajayhdistystä hintaohjeiden lähettämisestä sen jäsenille. Lisäksi seitsemää teurastamoja sekä teurastajayhdistystä ja huutokauppaostajien liittoa sakotettiin siitä, että ne olivat kollektiivisesti sopineet siankasvattajille maksettavasta perushinnasta. Viimeksi mainitun rikkomuksen osalta sopimuspuolet väittivät, että niiden sopimukseen voitaisiin soveltaa SEUT-sopimuksen 101 artiklan 3 kohdan mukaista poikkeusta. Kansallinen kilpailuviranomainen päätteli, että vaikka sopimuspuolet voisivatkin osoittaa, että hinnasta sopiminen parantaisi lihantuotantoa, muut edellytykset eivät täyttyneet, koska sovittu perushinta ei edistänyt taloudellista kehitystä eivätkä kuluttajat saaneet käytännön takia nauttia osaltaan hyödystä.

### 3. KILPAILUVIRANOMAISTEN TUTKIMUKSET MAATALOUSALALLA

36. Tammikuun 1. päivästä 2012 vuoden 2017 puoliväliin kestäväällä kaudella (jäljempänä 'kausi') Euroopan kilpailuviranomaiset<sup>18</sup> ovat saattaneet päätökseen noin **126 tutkimusta**, ja **41 tutkimusta** on yhä kesken, mikä tekee yhteensä **167 tutkimusta**. Eniten tutkimuksia ovat suorittaneet **Itävallan** (24), **Tanskan** (22) ja **Kreikan** (21) kansalliset kilpailuviranomaiset sekä **Euroopan komissio** (22).

#### 3.1. Tutkituimmat tuoteluokat

37. Kilpailuviranomaisten tutkimukset kattavat laajan valikoiman maataloustuotteita, mutta seuraavia tuoteluokkia tutkittiin useimmin: **maito ja maitotuotteet** (34 %), **liha** (19 %), **hedelmät ja vihannekset** (12 %) ja **viljatuotteet** (10 %). Joitakin tutkimuksia tehtiin myös **öljysiementen, öljyjen ja rasvojen** (5 %), **sokerin** (5 %) ja **riisin** (2 %) tuoteluokissa.

---

<sup>18</sup> Käsite 'kilpailuviranomaiset' kattaa sekä Euroopan komission että EU:n kansalliset kilpailuviranomaiset.

38. Kilpailuviranomaisten havaitsemat sakkorangaistuksiin johtaneet rikkomukset koskivat erilaisia maataloustuotteita, joita ovat muun muassa **maito ja maitotuotteet (26 %)**, **hedelmät ja vihannekset (22 %)**, **liha (16 %)**, **öljysiemenet, öljyt ja rasvat (10 %)** sekä **muut tuotteet, kuten etikka, viini, viljatuotteet, puuvilla ja sokeri (26 %)**.

### 3.2. Tutkimusten kohteena olevat tahot

39. Kilpailuviranomaisten tutkimusten kohteena ovat **jalostajat (36 %)**, **vähittäiskauppiat (15 %)**, **muut yhteenliittymät (11 %)**, **maataloustuottajat (9 %)**, **tukkukauppiat (9 %)**, **maataloustuottajien organisaatiot (9 %)**, **viljelijöiden yleiset yhteenliittymät (9 %)**, **muut (7 %)** ja **tuottajaorganisaatioiden yhteenliittymät (4 %)**.

40. Silloin, kun kilpailuviranomaiset ovat havainneet kilpailusääntöjen rikkomisen, päätösten kohteena ovat **jalostajat (39 %)**, **vähittäismyyjät (26 %)**, **tukkukauppiat (12 %)**, **muut yhteenliittymät (7 %)**, **maataloustuottajat (5 %)**, **maataloustuottajien organisaatiot (4 %)**, **muut (4 %)** ja **tuottajaorganisaatioiden yhteenliittymät (3 %)**.

41. Jalostajat ovat useimmin tutkimuksissa esiintyvä taho. Esimerkiksi **Saksan** kansallinen kilpailuviranomainen sakotti vuonna 2014 kolmea suurta saksalaista sokerinjalostajaa 'aluekartellin' muodostamisesta. Tapauksessa sokerinjalostajat aikoiivat rajoittaa sokerinmyyntinsä Saksassa vain omille myyntialueilleen. Ne myös sopivat hinnoista ja myytävistä määristä. Tavoitteena oli mahdollisimman korkean hinnan saaminen. Esimerkiksi kahdessa muussa tällaisessa viran puolesta käynnistetyssä tapauksessa kansalliset kilpailuviranomaiset sakottivat vuonna 2012 **Ranskassa** 17:ää ja vuonna 2013 **Saksassa** 22:tä suurta myllyä siitä, että ne olivat sopineet myyntihinnoista, myytävistä määristä ja asiakkaita, joihin myynti rajoitettaisiin. Toinen esimerkkitapaus on vuodelta 2012, jolloin **Kreikan** kansallinen kilpailuviranomainen sakotti viran puolesta käynnistämänsä tutkimuksen perusteella siipikarjanlihan jalostajia (yksityisyriä, osuuskuntia ja jalostajien yhteenliittymiä), koska ne olivat muun muassa sopineet tuotteidensa myyntihinnoista ja estäneet kanojen tuonnin.

### 3.3. Pääasialliset perusteet tutkinnan aloittamiselle

42. Kilpailuviranomaisten aloittaman **tutkimuksen perusteena** on useimmiten ollut **kantelu** (joko toimittajilta, kilpailijoilta tai asiakkailta). Viranomaiset käynnistivät omasta aloitteestaan muita menettelyjä havaittuaan markkinatiedoissa mahdollisesti kilpailun vastaista toimintaa.

### 3.4. Kantelun tekijät

43. Kanteluita tekevät useat eri tahot. Niistä olennaisimpia ovat **maataloustuottajat (23 %)**, **jalostajat (19 %)**, **muut (15 %)**, **maataloustuottajien organisaatiot (13 %)**, **yksityishenkilöt (7 %)**, **tukkukauppiat (5 %)**, **vähittäismyyjät (5 %)**, **muut yhteenliittymät (5 %)**, **maataloustuottajaorganisaatioiden yhteenliittymät (3 %)**, **paikalliset viranomaiset (3 %)** ja **viljelijöiden yhteenliittymät (2 %)**.

44. Merkittävimpiä kanteluiden tekijöitä ovat siis maataloustuottajat yksin tai yhdessä. Tutkimukset johtivat rikkomisen toteamiseen vain noin neljänneksessä tämän kertomuksen kattamista tutkimuksista. Osuus on pienempi tutkimuksissa, joissa kanteluiden tekijöinä ovat maataloustuottajat: maataloustuottajien tekemien kantelujen perusteella kyseisellä kaudella aloitetuista **25 tutkimuksesta** vain **neljä** johti päätökseen, jossa rikkomisen todettiin tapahtuneen. Maataloustuottajat julkistavat usein kantelunsa toimittaessaan sen kilpailuviranomaisille. Tällöin viranomaisten mahdollisuudet kerätä näyttöä mahdollisista rikkomuksista heikkenevät.
45. Kilpailuviranomaiset ovat kuitenkin tunnistaneeet useita käytäntöjä, joista oli välitöntä haittaa tuottajille. Esimerkiksi **Espanjan kansallinen kilpailuviranomainen** sakotti kantelun perusteella ostajia, jotka sopivat maksavansa tuottajille raakamaidosta matalampia hintoja ja jakoivat tuottajat keskenään. Toisessa esimerkissä **Ranskan kansallinen kilpailuviranomainen** sakotti kantelun perusteella elävien sikojen ostajia, koska ne olivat sopineet tuottajilta ostamistaan määristä pystyäkseen laskemaan eläinten hintaa. Kansalliset kilpailuviranomaiset ovat myös puuttuneet yksinoikeusehtoihin, jotka määräävässä asemassa olevat osuuskunnat ovat asettaneet tuottajille. Näissä tapauksissa kilpailuviranomaiset antoivat tuottajille mahdollisuuden toimittaa raakamaitoa (Ruotsissa) ja sokerijuurikkaita (Ranskassa) useille jalostajaosuuskunnille, jotta tuottajat voivat saada tuotteestaan paremman hinnan ja lisätä tuotantoaan (esimerkiksi sokerijuurikkaiden osalta kun kiintiöt poistettiin).

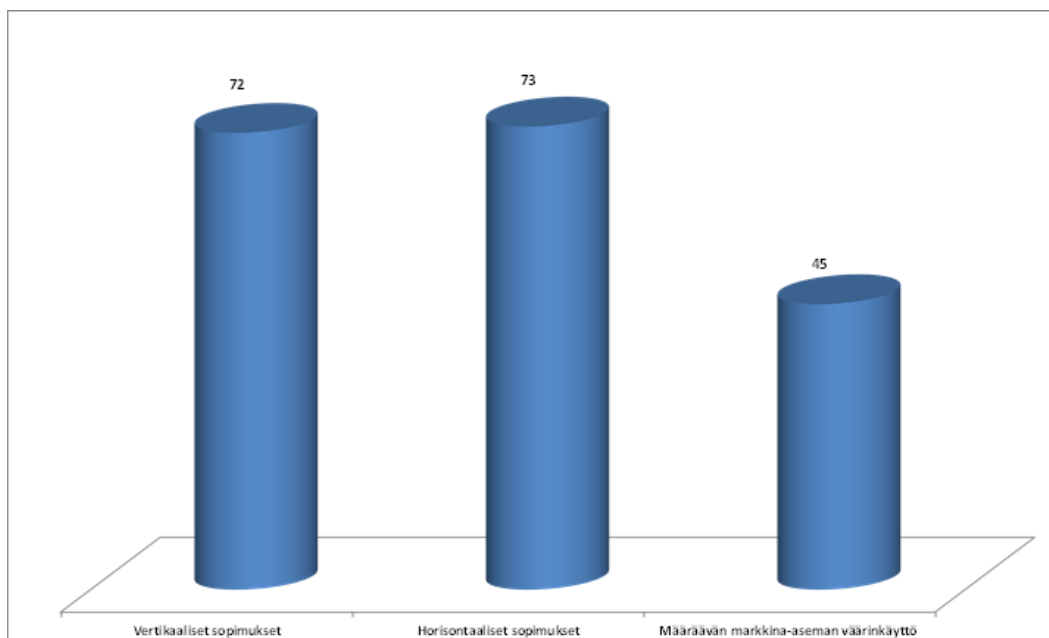
### 3.5. Tutkimusten tulokset

46. Kaudella päätökseen saadut kilpailuoikeuden rikkomista maatalousalalla koskevat tutkimukset johtivat neljään eri tulokseen:
- a. **rikkomista koskevat päätökset sakkoineen**, eli kilpailuviranomaiset vaativat lopettamaan sääntöjen rikkomisen ja maksamaan sakkorangaistuksen (noin puolet päätökseen viedyistä tapauksista)
  - b. **rikkomista koskevat päätökset ilman sakkoja**, eli kilpailuviranomaiset vaativat lopettamaan sääntöjen rikkomisen ilman sakkorangaistusta (muutama päätökseen viedyistä tapauksista)
  - c. **sitoumuksia koskevat päätökset**, eli kilpailuviranomaiset eivät antaneet päätöstä siitä, onko rikkominen tapahtunut, vaan päätöksen, jonka myötä tutkinnan kohteena olevan tahon tarjoamasta sitoumuksesta tulee oikeudellisesti sitova, jolloin mahdolliset ongelmat on ratkaistu (muutama päätökseen viedyistä tapauksista)
  - d. **tutkimuksen päättäminen ilman päätöstä**, eli kilpailuviranomaiset päättävät menettelyn tutkimuksen alustavassa vaiheessa näytön puutteen vuoksi (näissä tutkimuksissa on otettava huomioon kantelujen hylkääminen), koska vaadittavan todistustaakan täyttäminen edellyttäisi kohtuuttomia ponnistuksia tai koska on tarpeen laatia tärkeysjärjestys (noin puolet päätökseen viedyistä tapauksista).

### 3.6. Tutkittavien rikkomusten tyypit

**Kuvio 1**

**Tutkittujen rikkomusten päätyyppien määrä kaudella 1/2012–6/2017<sup>19</sup>**



47. Euroopan kilpailuviranomaiset ovat tutkineet **vertikaalisia sopimuksia** (**38 prosenttia** kaudella suoritetuista tutkimuksista), jotka ovat eri tuotantotasolla toimivien tahojen välisiä sopimuksia. Kansalliset kilpailuviranomaiset ovat esimerkiksi tutkineet jalostajien ja vähittäismyyjien välisiä sopimuksia, joissa on sovittu vähimmäismyyntihinnasta. Näin oli esimerkiksi **Slovakiassa** eräässä maitotuotteita koskevassa tapauksessa ja **Bulgariassa** kolmessa auringonkukkaöljyä koskevassa tapauksessa. **Itävallan** kansallinen kilpailuviranomainen saattoi päätökseen 23 tutkimusta jalostajien ja vähittäismyyjien välisistä sopimuksista, jotka koskivat maito-, liha- ja jauhotuotteiden vähittäismyyntin vähimmäishintoja. Eräissä muissa tapauksissa kilpailuviranomaiset pitivät rikkomista epätodennäköisenä ja lopettivat siksi tutkimuksen. Esimerkiksi **Kroatian** kansallinen kilpailuviranomainen aloitti kanteluun perustuvan tutkimuksen, joka koski maidontuottajien ja -jalostajien edustajien välistä sopimusta maidon ostohinnan laskemisesta. Kansallinen kilpailuviranomainen totesi, että maidon ostohintoja koskevat neuvottelut ja järjestelyt eivät olleet ongelma kilpailusääntöjen nojalla.
48. Euroopan kilpailuviranomaiset ovat tutkineet **horisontaalisia sopimuksia**, jotka ovat kahden tai useamman (potentiaalisen) kilpailijan välisiä sopimuksia (**38 prosenttia**), esimerkiksi maataloustuotteen hinnasta sopivien tuottajien välisiä

<sup>19</sup> Kilpailuviranomaisten suorittamien tutkimusten kokonaismäärä ja havaittujen rikkomusten päätyyppien määrä eivät vastaa toisiaan, koska jotkut tutkimukset kattavat useamman kuin yhden rikkomustyyppin (esimerkiksi vertikaalinen ja horisontaalinen sopimus).

sopimuksia. Esimerkiksi **Kyproksen** kansallinen kilpailuviranomainen totesi viran puolesta käynnistämässään tutkimuksessa, että maatalousalan tuottajaorganisaatioiden yhteenliittymä rikkoi kilpailusääntöjä tekemällä tuottajien eli yhteenliittymän jäsenten kanssa lehmän raakamaidon jakelusopimuksia, joihin sisältyi erityisiä raakamaidon hinnan määrittelyä koskevia määräyksiä. Muissa tapauksissa kilpailuviranomaiset päättelivät rikkomuksen olleen epätodennäköinen ja lopettivat siksi tutkimuksen. Esimerkiksi **Puolan** kansallinen kilpailuviranomainen päätti kantelun tutkimisen, koska ei ollut näyttöä siitä, että jalostajien ostamien teollisuusomenoiden hinnan samanaikaiset ja suhteellisen nopeat vaihtelut (tässä tapauksessa hinnanlaskut) olisivat johtuneet hintasopimuksesta.

49. Kilpailuviranomaiset ovat myös tutkineet sopimuksia, jotka olivat **sekä vertikaalisia että horisontaalisia**, koska niissä oli mukana useita toimitusketjun tasoja ja kullakin tasolla useita kilpailijoita, elleivät kaikki. Esimerkiksi vuonna 2015 **Euroopan komissio** tutki viran puolesta sopimuksia, jotka **Ranskan** kansalliset maataloustuottajajärjestöt olivat julkisesti ilmoittaneet tehneensä kansallisten jalostajajärjestöjen ja kansallisten vähittäismyyjäjärjestöjen kanssa. Sopimuksilla pyrittiin nostamaan eräiden maitotalous- ja lihatuotteiden hintaa ja estämään muista jäsenvaltioista tulevien tuottajien toimitukset velvoittamalla vähittäismyyjät hankkimaan 100 prosenttia tuotteistaan Ranskasta. Komission puuttumisella asiaan varmistettiin, että ranskalaisten kauppojen hyllyjä ei ollut varattu ranskalaisille tuotteille, ja estettiin haitallinen vastatoimien kierre kaikkien sisämarkkinoilla toimivien tuottajien keskuudessa. Asioiden käsittely on nyt päätetty. Moni kansallinen kilpailuviranomainen on tutkinut samankaltaisia sopimuksia.
50. Kilpailuviranomaiset ovat lisäksi tutkineet potentiaalista **toimijoiden määrävän markkina-aseman väärinkäyttöä (24 %)**. Väärinkäyttö koski lähinnä kilpailijoiden poissulkemisstrategioita, esimerkiksi yksinoikeusvelvoitteita, vähimmäisostovelvoitteita, kieltäytymistä toimituksista ja niin kutsuttuja hyväksikäyttäviä käytäntöjä, kuten perusteettomia sopimusvelvoitteita. Joissakin tapauksissa kansalliset kilpailuviranomaiset ovat havainneet määrävässä markkina-asemassa olevien yritysten käyttäneen hyväkseen määrävää asemaansa esimerkiksi kieltäytymällä toimittamasta tuotteistaan tietyille asiakkaille. Esimerkiksi **Suomen** kansallinen kilpailuviranomainen ehdotti vuonna 2012 kantelun perusteella sakkoa maitotuoteosuuskunnalle, joka oli käyttänyt määrävää markkina-asemaansa väärin myymällä tuoretta maitoa keinotekoisien alhaiseen hintaan. Kansallinen kilpailuviranomainen totesi, että osuuskunnan motiivina alhaisille hinnoille oli kaikkien muiden jalostajien, myös pienten meijerien, karkottaminen markkinoilta. Näin määrävässä markkina-asemassa olevasta jalostajasta tulisi markkinoiden ainoa maidonjalostaja, ja se voisi jälleen nostaa hintoja.
51. Kaikki kilpailuviranomaisten havaitsemat määrävän markkina-aseman väärinkäyttötapaukset koskevat maito- ja maitotuotealaa.

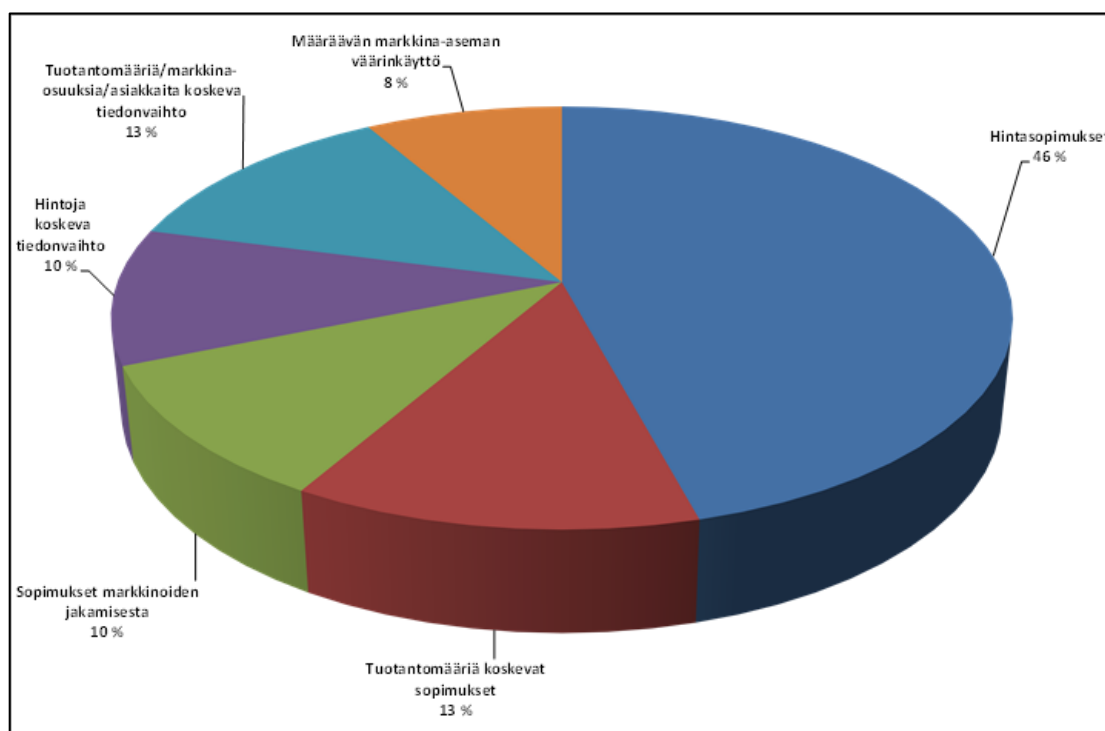
52. Joissakin tapauksissa tutkinta päätettiin näytön puutteen vuoksi. Esimerkiksi **Ruotsin** kansallinen kilpailuviranomainen päätti tutkimuksen näytön puutteen vuoksi kantelussa, jonka mukaan määräävässä markkina-asemassa oleva yritys olisi maksanut vähittäismyyjille siitä, että ne eivät myy kilpailijoiden tuotteita.

### 3.7. Havaittujen rikkomusten tyypit

53. Kilpailuviranomaisten havaitsemien rikkomusten tyypit voidaan jaotella seuraavasti: **hintasopimus (46 %)**, **sopimus tuotantomäärästä (13 %)**, **tuotantomääriä, markkinaosuuksia ja asiakkaita koskevien tietojen vaihto (13 %)**, **markkinoiden jakamista koskevat sopimukset (10 %)**, **hintoja koskeva tiedonvaihto (10 %)** ja **määräävän markkina-aseman väärinkäyttö**, johon sisältyvät strategiat kilpailijoiden poissulkemiseksi, esimerkiksi saalistushinnoittelu, poissulkevat alennukset sekä kohtuuttomat ja epäoikeudenmukaiset hinnat (8 %). Muutamissa tapauksissa kilpailuviranomaiset havaitsivat samanaikaisesti useamman rikkomuksen.

#### Kuvio 2

**Kilpailuviranomaisten havaitsemien rikkomusten päätyypit kaudella 1/2012–6/2017**



### 3.8. Neuvonanto ja seurantatoimet

54. Kilpailuviranomaiset antavat myös kilpailusääntöjen soveltamista koskevia neuvoja. Kansalliset kilpailuviranomaiset ovat kauden aikana saaneet maatalousalalla 46 **neuvontapyyntöä**. Neuvontapyyntöjä on tullut toimijoiden lisäksi myös viranomaisilta. Ne ovat koskeneet esimerkiksi uuden lainsäädännön kohdetta.

55. Eräs tärkeä kansallisten kilpailuviranomaisten vastuualue ovat seurantatoimet. Kansalliset kilpailuviranomaiset ovat kauden aikana suorittaneet 53 **seurantatoimea ja niihin liittyvää toimea** maatalousalan kilpailusääntöjen soveltamisen alalla. Tähän työhön sisältyvät yleensä alakohtaiset tutkimukset, kertomuksen hyväksyminen ja oikeudelliset asiat.