

**VAASAN YLIOPISTO**  
**FILOSOFINEN TIEDEKUNTA**

Sanna-Kaisa Mäkelä

**KOMISSION TÄYTÄNTÖÖNPANOVALTA MAATALOUDEN  
MARKKINAJÄRJESTELYJEN HALLINNOSSA**

Julkisoikeuden  
pro gradu -tutkielma

**VAASA 2012**

## SISÄLLYSLUETTELO

	<b>sivu</b>
<b>LYHENNELUETTELO</b>	4
<b>TIIVISTELMÄ</b>	5
<b>1. JOHDANTO</b>	7
1.1. Tutkimuksen taustaa	7
1.2. Tutkimustehtävä ja tutkimuksen rajaus	11
1.3. Tutkimuksen rakenne, metodi ja aihetta koskeva aiempi tutkimus	11
1.4. Keskeiset käsitteet	13
<b>2. LAINSÄÄDÄNTÖMENETTELY EU:SSA</b>	15
2.1. Hyvä hallinto ja oikeusperiaatteet	15
2.1.1. Suhteellisuusperiaate ja toissijaisuusperiaate	16
2.1.2. Etusijaperiaate	17
2.1.3. Yhteisöpreferenssin periaate	17
2.1.4. Diskriminointikielto	18
2.1.5. Oikeusvarmuuden periaate	18
2.2. Toimielimet ja niiden tehtävät	19
2.2.1. Neuvosto	19
2.2.2. Parlamentti	21
2.2.3. Komissio	22
2.2.4. Euroopan unionin tuomioistuin	24
2.3. Lainsäädäntömenettelyt	25
2.3.1. Tavallinen lainsäädäntömenettely	25
2.3.2. Erityiset lainsäädäntömenettelyt	27
2.4. EU-oikeuden rakenne	28
2.4.1. Lainsäädäntövälineet	28
2.4.2. Lainsäädännön tasot ja säädöshierarkia	30
2.4.3. Toimivallan jako	31

<b>3. MAATALOUSPOLITIikka JA LAINSÄÄDÄNTÖ</b>	33
3.1. EU:n yhteinen maatalouspolitiikka eli YMP	35
3.1.1. YMP ja maatalous	37
3.1.2. YMP ja maatalouden yhteinen markkinajärjestely	38
3.2. Maatalouspolitiikan ja sen lainsäädännön erityispiirteet	42
3.3. EU:n ja jäsenvaltioiden välinen toimivallanjako maataloudessa	43
3.3.1. Maatalouspolitiikan kansallinen täytäntöönpano	44
3.4. Maatalouspolitiikan uudistus 2013	45
<b>4. KOMISSION TÄYTÄNTÖÖNPANOVALTA</b>	46
4.1. Komission rakenne	46
4.2. Komission päätöksentekomenettelyt	47
4.3. Komissiolle siirretty säädösvalta	49
4.3.1. Delegoidut säädökset	50
4.3.2. Täytäntöönpanosäädökset	52
4.4. Lainsäädännön täytäntöönpanon valvonta	53
4.4.1. Täytäntöönpanon valvonta ennen Lissabonin sopimusta	56
4.4.2. Täytäntöönpanon valvonta Lissabonin sopimuksen jälkeen	58
<b>5. KOMISSION TÄYTÄNTÖÖNPANOVALTA MARKKINAJÄRJESTELYISSÄ</b>	61
5.1. Säädösvallan siirto markkinajärjestelyissä	61
5.2. Markkinajärjestelyihin liittyvät toimivaltaongelmat	64
<b>6. YHTEENVETO</b>	71
<b>LÄHDELUETTELO</b>	75

**LYHENNELUETTELO**

E	E-kirje eduskunnalle
EU	Euroopan unioni
EUVL	Euroopan unionin virallinen lehti
EY	Euroopan yhteisö
EYVL	Euroopan yhteisön virallinen lehti
MmVL	Maa- ja metsätalousvaliokunnan lausunto
SEU	Sopimus Euroopan unionista
SEUT	Sopimus Euroopan unionin toiminnasta



---

**VAASAN YLIOPISTO****Filosofinen tiedekunta**

**Tekijä:** Sanna-Kaisa Mäkelä  
**Pro gradu -tutkielma:** Komission täytäntöönpanovalta maatalouden markkinajärjestelyjen hallinnossa  
**Tutkinto:** Hallintotieteiden maisteri  
**Oppiaine:** Julkisoikeus  
**Työn ohjaaja:** Eija Mäkinen  
**Valmistumisvuosi:** 2012

**Sivumäärä: 80**

---

**TIIVISTELMÄ:**

Tutkimus pyrkii selvittämään ongelmia komission täytäntöönpanovaltaa koskien maatalouden markkinajärjestelmien hallinnossa. Komissiolla on laaja valta markkinajärjestelmien hallinnossa ja ylipäätään koko EU:n lainsäädäntökoneistossa. Uudistuneen EU:n perustamissopimuksen, eli Lissabonin sopimuksen, johdosta tuli aiheelliseksi tarkastella sitä, miten sopimuksella muutettiin komission toimivaltaa ja vastaako tämänhetkinen komission toimivalta käytännössä sille perussopimuksilla määriteltyä valtaa. Tutkimusongelmina ovat siten kysymykset siitä, millaisia ongelmia komission täytäntöönpanossa voidaan havaita ja miten komission täytäntöönpanovalta on muuttunut Lissabonin sopimuksen myötä.

Tutkimus kuuluu eurooppa-oikeuden alaan, mutta siinä on myös piirteitä maatalousoikeudesta. Eurooppa-oikeudessa tarkastellaan Euroopan unionin oikeutta ja sen toimielinten asemaa suhteessa lainsäädäntöön. Tutkimuksen oikeustieteellisenä metodina on lainoppi eli oikeusdogmatiikka, jossa tarkoituksena on löytää vastaus oikeusjärjestyksen sisältöä koskevaan epätietoisuuteen. Keskeisiltä osin lainsäädäntöoppi on oikeusjärjestykseen kuuluvien sääntöjen tutkimusta ja systematisointia, sekä erityisesti niiden sisällön selvittämiseen tähtävää toimintaa. Osittain tutkielmassa on myös oikeushistorian tutkimusta, sillä siinä keskitytään lainsäädäntöön ennen ja jälkeen Lissabonin sopimuksen. Aineistona tutkielmassa on käytetty pääosin EU-lainsäädäntöä, oikeuskirjallisuutta, oikeudellisia artikkeleita ja sekä kansallisia että EU-tason lainsäädännön esitöitä. Myös oikeuskäytäntöä on tutkielmassa käytetty jonkin verran hyödyksi.

Lissabonin sopimuksella komission valtaa muutettiin. Se saa antaa uudistetun sopimuksen mukaan delegoituja säädöksiä ja täytäntöönpanosäädöksiä sen mukaisesti, kun lainsäätäjät antavat sille valtaa. Uudistusten tavoitteina on korvata komiteamenettely, mikä on tähän asti ollut jäsenvaltioiden valvonnan kanava komission toimia kohtaan. Tutkimuksessa käy ilmi, että komiteamenettelyä ei todennäköisesti voida korvata muilla keinoilla, sillä se on osoittautunut erittäin toimivaksi systeemiksi.

Unionin yleisen tuomioistuimen antamien ratkaisujen T-262/07 ja T-576/08 perusteella analysoidaan tutkielmassa komission täytäntöönpanoon liittyviä ongelmia. Suurimpana ongelmana komission toimeenpanossa nähdään sen toimivallan ylittäminen. Molemmissa ratkaisuissa komission voidaan katsoa ylittävän toimivaltansa säätäessään markkinajärjestelyihin liittyviä säädöksiä. Tuomioistuin kumosi komission antamat säädökset, jotka kanteissa asetettiin riidanalaisiksi. Nämä kaksi tapausta ovat kuitenkin ainoat tapaukset, joissa komission toimivallan katsottiin ylittyneen. Tapaukset ovat ratkaistu viimeisen kahden vuoden sisällä tutkielman tekohetkestä, joten ratkaisuista voidaan ehkä havaita uusi trendi, jonka mukaan komissio saattaa ottaa itselleen enemmän valtaa kuin sille kuuluisi perussopimusten mukaan.

---

**AVAINSANAT:** Maataloushallinto, täytäntöönpano, EU-tuet, yhteismarkkinat



## 1. JOHDANTO

### 1.1. Tutkimuksen taustaa

Yli puoli vuosisataa Euroopan yhteisöjen historiaa on takanapäin ja paljon on ehtinyt tapahtua. Yhteisön koko, arvot ja toimintatavat ovat muuttuneet ajan kuluessa moneen kertaan. Euroopan hiili- ja teräsyhteisöstä alun perin liikkeelle lähtenyt idea yhdistää vahva yhteistyö hiili- ja teräsaloilla vuonna 1951 oli Euroopan yhteisöjen perusta<sup>1</sup>. Siitä lähti liikkeelle monen vuosikymmenen prosessi tähän päivään, jonka aikana jäsenmaiden lukumäärä on kasvanut kuudesta 27:ään ja yhteisön toimivalta on kasvanut huomattavasti laajemmaksi.

Kasvaneen yhteisön myötä oli tarvetta uudistaa Euroopan unionia (myöhemmin EU) ja sen toimielinten toimintatapoja. Aiemmat toimintatavat koettiin liian kankeiksi suurelle jäsenvaltioiden määrälle. Uudistumista kaivattiin niin globalisoitumisessa kuin demokratian lisäämisessäkin.

Viimeisin Euroopan unionin perustussopimus eli Lissabonin sopimus Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen (EY) muuttamisesta<sup>2</sup> (myöhemmin Lissabonin sopimus) laitettiin alulle Lissabonissa vuonna 2007. Sen nojalla Lissabonin sopimus siis perustuu kahteen sopimukseen, yhtäältä Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen (myöhemmin SEU) ja toisaalta Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen (myöhemmin SEUT), jotka ovat oikeudellisesti samantarvoisia. Sopimuksella yhdistettiin Euroopan yhteisö ja Euroopan unioni yhdeksi oikeushenkilöksi ja sillä purettiin aikaisimpiin sopimuksiin perustunut ns. pilarirakenne. Kuitenkaan Lissabonin sopimus ei korvannut tai tehnyt mitättömiksi aikaisempia perustamissopimuksia, vaan päinvastoin sillä tehtiin muutoksia ja lisäyksiä niihin. Näin ollen myös jäsenvaltioiden liittymissopimukset jäivät voimaan sellaisenaan.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Ojanen 2010: 11.

<sup>2</sup> Sopimusten konsolidoidut tosinnot: EUVL C 83, 30.3.2010, s. 1.

<sup>3</sup> Ojanen 2010: 6.



Kun kaikki 27 jäsenvaltiota olivat Lissabonin sopimuksen ratifioineet, tuli sopimus voimaan 1.12.2009.<sup>4</sup> Sopimuksen rooli nousi Euroopan unionin ja sen oikeuden kannalta erittäin merkittäväksi. Aiemmin vuonna 2004 suunniteltu Euroopan unionin perustuslakisopimus sai siirtyä Lissabonin sopimuksen myötä syrjään sen hieman erilaisen sisällön vuoksi. Perustuslakisopimuksessa erilaiset valtiolliset ja perustuslailliset piirteet ja symbolit eivät aiheuttaneet jäsenmaissa suurta innostusta sopimuksen läpiviemiseksi, mikä antoi Lissabonin sopimukselle uutta suuntaa.

Lissabonin sopimuksen aikaansaamat muutokset ovat tällä hetkellä työn alla sekä EU:ssa että kaikissa jäsenvaltioissa. Termi *lissabonisaatio* onkin jo vakiintunut käytännön kieleen ja se tarkoittaa lainsäädännön muuttamista Lissabonin sopimuksen mukaiseksi. Näen Lissabonin sopimuksen myötä monia jännitteitä komission toiminnassa ja lainsäädännön uudistamisessa. Yksi suurimmista jännitteistä liittyy komission täytäntöönpanovallan lisäämiseen, muuttamiseen ja sen valvontaan. Uudella perustamissopimuksella muutettiin merkittävästi sitä, miten komissio käyttää toimeenpanovaltaansa<sup>5</sup>. Toisaalta myös parlamentin, eli ns. kansan ääntä on lisätty, mutta samalla myös komission asemaa on Lissabonin sopimuksella vahvistettu entisestään. Komissiossa on tällä hetkellä yksi edustaja kustakin jäsenmaasta ja edustajat ajavat yhteistä etua kotimaidensa sijaan.

Jännitteenä voidaan pitää myös yhteiselle maatalouspolitiikalle asetettuja tavoitteita, joista osa on keskenään ristiriidassa. Näin lainsäätäjälle ja toimeenpanijalle jää huomattavasti harkintavaltaa siinä, minkä tavoitteen he nostavat suurimpaan arvoon. Arvojen ristiriitatilanteissa yleensä aina jostakin tärkeästä periaatteesta joudutaan luopumaan sovellettaessa toista. Maatalouspolitiikan tavoitteita käsitellään tarkemmin luvussa 3.

Komission rooli maatalousalalla on merkittävä. Komissiolla on EU:n päätöksentekijöistä suurin valta. Komissio on ikään kuin EU:n moottori, jota ilman ei muu koneisto pyöri. Komission Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto (DG

---

<sup>4</sup> Piris 2010: 6.

<sup>5</sup> KOM(2010) 83 lopullinen: 2.

AGRI<sup>6</sup>) toteuttaa Euroopan unionin yhteistä maatalouspolitiikkaa, eli YMP:a (englanniksi CAP, Common Agricultural Policy). Komission apuna toimivat erilaiset komiteat, joita on useita satoja erilaisia. Niissä asiantuntijaviranomaiset käyttävät päätösvaltaa. Tätä kautta vaikutetaan kansallisesti säädöksiin ja niiden valmisteluun.<sup>7</sup> Markkinajärjestelyjen alalla yksi suurista komiteoista on maatalouden yhteisen markkinajärjestelyn hallintokomitea, jossa käsitellään yleisellä tasolla ajankohtaisia, täytäntöönpanoon liittyviä asioita ja komission esittämiä täytäntöönpanoehtoja. Jäsenvaltion edustajat valitaan yleensä käsiteltävän asian mukaan. Yleensä edustajat ovat Maa- ja metsätalousministeriöstä, Maaseutuvirastosta tai Tullista.

Yhteistä maatalouspolitiikkaa on toteutettu EU:ssa jo 1960-luvulta lähtien ja se oli yksi ensimmäisistä Euroopan yhteisöjen yhteisistä politiikoista.<sup>8</sup> Tuotekohtaisten markkinajärjestelmien avulla unionissa pystytään säätelemään tuotujen ja vietyjen elintarvikkeiden hintoja. Julkisilla interventioilla pyritään estämään hintojen aleneminen määrätyn tason alapuolelle ja tuotujen elintarvikkeiden hintoja nostetaan EU-hintojen tasolle tuontitullien avulla.<sup>9</sup>

Yhteinen maatalouspolitiikka siis jakaantuu maataloustukiin sekä markkinajärjestelmiin. Erilaisilla maataloustuilla taataan viljelijöille tai tuottajille toimeentulo tehdystä työstä, sadosta ja tuotetuista elintarvikkeista. Markkinajärjestelmillä puolestaan pyritään ylläpitämään kohtuullinen tulotaso maatalouselintarvikkeiden tuottajille erilaisin keinoin, joiden avulla esimerkiksi säädellään halvempien elintarvikkeiden tuomista EU:n ulkopuolelta hintojen romahtamisen estämiseksi.<sup>10</sup>

Markkinajärjestelmät ovat vahvasti komission hallinnoimaa aluetta, mikä herättää mielenkiinnon sen erityislaatuisuutensa vuoksi. Markkinajärjestelmät ovat välttämättömiä maataloustuotteiden yhteismarkkinoilla, sillä maatalouden ja elintarvikesektorin erityispiirteet edellyttävät julkisvallan väliintuloa. Erityispiirteitä

---

<sup>6</sup> ”Directorate-General for Agriculture and Rural Development”.

<sup>7</sup> Mäenpää 2011: 22.

<sup>8</sup> Piris 2009: 316.

<sup>9</sup> Niemi & Ahlstedt 2010: 48.

<sup>10</sup> Cini & Borragán 2010: 341.

ovat muiden muassa maatalouden tuotantorakenteen perustuminen perheviljelmille, luonnonolosuhteiden aiheuttamat huomattavat vaihtelut satojen määriin ja maatalouden työvoiman liikkuvuus on suhteellisen vähäistä. Markkinajärjestelmiä toteutetaan lisäksi nopealla tahdilla reagoiden markkinoiden yllättäviinkin vaihteluihin, mikä saattaa taas aiheuttaa omanlaisiaan ongelmia. Nämä piirteet aiheuttavat maataloustuotteissa sen, että erityiset järjestelyt ovat tarpeen maatalouden jatkumisen kannalta (verrattuna esimerkiksi teollisuustuotteisiin).<sup>11</sup>

Markkinajärjestelmistä säädetään neuvoston asetuksella (EY) N:o 1234/2007 maatalouden yhteisestä markkinajärjestelystä ja tiettyjä maataloustuotteita koskevista erityissäännöksistä (yhteisiä markkinajärjestelyjä koskeva asetus) (myöhemmin markkinajärjestelyasetus). Markkinajärjestelyjä käytetään markkinatilanteiden mukaan ja kullekin maatalouselintarvikkeelle on omat, niiden erityispiirteet huomioon ottavat järjestelynsä. Markkinajärjestelyasetuksessa on lueteltu kaikki maataloustuotteet, joita markkinajärjestelyt koskevat. Jokaisesta markkinajärjestelyjä koskevasta alasta komissio on antanut tarkentavia ohjeita koskevat asetukset, joiden mukaan jäsenvaltio toteuttaa markkinajärjestelyitä.

Markkinajärjestelmät liittyvät pääasiassa EU:n sisäpolitiikkaan, jossa maatalousmarkkinoita säädellään erilaisin keinoin. Tällaisia keinoja ovat esimerkiksi erilaisten maataloustuotteiden interventiot sekä tuonti- ja vientitodistusjärjestelmä. Näillä keinoilla komissio tarkkailee ja tarvittaessa säätelee markkinoita maailmanmarkkinatilanteiden mukaan erilaisten raaka-aineiden yli- tai alituotannon välttämiseksi. Kansalliset viranomaiset toimeenpanevat markkinajärjestelmiä komission lainsäädännön mukaan. Suomessa markkinajärjestelmien toteutuksesta vastaa Maaseutuvirasto (tarkemmin markkinatukiosasto) lain Euroopan yhteisön yhteisen maatalouspolitiikan täytäntöönpanosta (8.12.1994/1100) mukaan.

Suomessa markkinajärjestelmiä hallinnoidaan suoraan komission antamien asetusten nojalla. Lainsäädäntö tulee pääosin komissiolta ja kansallisen lainsäädännön määrä on vähäinen riippuen eri markkinajärjestelmistä. Esimerkiksi tuonti- ja

---

<sup>11</sup> Savia 1994: 50–51.

vientitodistusjärjestelmässä ei ole kansallista lainsäädäntöä lainkaan, toisin kuin Suomen sisämarkkinoita säätelevissä ohjelmissa, joista voisi mainita menekinedistämisen ja koulumaitotuen. Näissä ohjelmissa kansallisilla säädöksillä ei ole suurta roolia, vaan tavoitteena on asettaa toiminnalle kansalliset raamit. Esimerkiksi menekinedistämisessä kansallisesti on säädetty ainoastaan kansallisen rahoituksen määrästä liittyen ohjelman toteuttamiseen<sup>12</sup>.

## 1.2. Tutkimustehtävä ja tutkimuksen rajaus

Tutkimus kuuluu pääosin eurooppa-oikeuden alaan, mutta siinä on paljon myös maatalousoikeuden piirteitä<sup>13</sup>. Tutkimuksen tarkoituksena on selvittää komission täytäntöönpanovaltaa maataloushallinnossa ja siihen liittyviä ongelmia. Tarkemmin rajattuna maataloushallinnon sisällä tutkin markkinajärjestelmää ja sen erityisiä piirteitä komission aseman määrittämisessä. Tärkeänä taustavaikuttajana tutkielmassa on Lissabonin sopimuksen tuomat muutokset komission toimintaan. Tutkimusongelmat ovat siten seuraavat: Minkälaisia ongelmia komission täytäntöönpanossa voidaan havaita? Miten komission täytäntöönpanovalta markkinajärjestelmissä on muuttunut Lissabonin sopimuksen myötä?

Tutkimuskysymyksiin vastaaminen vaatii laaja-alaista katsantoa komission toimiin ennen ja jälkeen Lissabonin sopimuksen voimaantuloa. Etenkin markkinatukijärjestelmän tunteminen ja niiden parissa työskentely edesauttaa tutkimusongelmien selvittämistä.

## 1.3. Tutkimuksen rakenne, metodi ja aihetta koskeva aiempi tutkimus

---

<sup>12</sup> ks. Maa- ja metsätalousministeriön asetus maataloustuotteiden tiedotus- ja myyninedistämistoimiin kolmansissa maissa sekä maataloustuotteiden tiedotus- ja menekinedistämistoimiin sisämarkkinoilla myönnettävästä tuesta, annettu 11.8.2005.

<sup>13</sup> ks. maatalousoikeudesta tarkemmin Nordberg 2010: 47–49.

Tutkielma muodostuu viidestä luvusta. Toisessa luvussa tarkastellaan yleisesti lainsäädäntömenettelyä EU:ssa ja Lissabonin sopimuksen tuomia muutoksia siihen. Kolmas luku käsittelee lainsäädäntömenettelyä erityisesti maatalousalalla, koskien esimerkiksi YMP:a, eli EU:n yhteistä maatalouspolitiikkaa maatalouden ja markkinajärjestelyiden näkökulmasta. Neljännessä luvussa käsitellään komission täytäntöönpanovaltaa ennen Lissabonin sopimuksen voimaantuloa ja sen jälkeen. Viides luku käsittelee spesifisti komission täytäntöönpanovaltaa nimenomaan markkinajärjestelmissä, jota pyritään hahmottelemaan unionin yleisen tuomioistuimen tuomioiden ratkaisujen avulla.

Tutkimuksessa oikeustieteellisenä metodina on pääasiassa lainoppi eli oikeusdogmatiikka. Suurin osa Suomessa tehtävästä oikeustieteellisestä tutkimuksesta on oikeusdogmatiikkaa. Se pyrkii antamaan vastauksen oikeusjärjestyksen sisältöä koskevasta epätietoisuudesta. Keskeisiltä osilta lainoppi on oikeusjärjestykseen kuuluvien sääntöjen tutkimusta ja systematisointia, sekä erityisesti niiden sisällön selvittämiseen tähtäävää toimintaa.<sup>14</sup> Lainoppi on tässä työssä tärkein tutkimussuunta, sillä komission toimeenpanovallan määrittäminen tapahtuu pääosin lainsäädännön selvittämisen avulla.

Tutkimus sijoittuu eurooppa-oikeuden alaan. Tässä käsitellään Euroopan unionin oikeutta ja sen toimielinten asemaa suhteessa lainsäädäntöön. Tutkielmassa käsitellään osittain myös maatalousoikeutta, jota voidaan pitää erittäin laaja-alaisena oikeudenalana, eikä sitä voida rajata yksityiskohtaisesti. Tässä tutkimuksessa maatalousoikeuden alalla käsitellään EU-lähtöistä maatalousoikeutta ja etenkin markkinajärjestelmiin liittyvää oikeutta.

Osittain tutkielmassa on myös oikeushistoriaa. Se tarkastelee oikeusnormien kehitystä tai muutosta tietyn ajanjakson kuluessa.<sup>15</sup> Oikeushistoria tulee tutkielmassani ilmi komission roolin tutkimisessa ennen Lissabonin sopimuksen voimaantuloa. Oikeushistoriallinen näkökulma on tutkielmassani osaltaan tärkeä, sillä sen avulla määritellään, miten komission toimivalta on muuttunut Lissabonin sopimuksen myötä.

---

<sup>14</sup> Husa, Mutanen & Pohjolainen 2001:13.

<sup>15</sup> Husa, ym. 2001: 14.

Historiallisesti kovin pitkästä ajanjaksosta ei ole kuitenkaan kyse, vaan tärkeämpänä pidän Lissabonin sopimuksesta aiheutuvan käännekohdan tarkastelua.

Lähdemateriaalina tutkielmassa on pääasiassa EU-lainsäädäntöä, oikeuskirjallisuutta, oikeudellisia artikkeleita ja lainsäädännön esitöitä. Oikeuskäytäntöä on markkinajärjestelyjen alalla jonkin verran, jota käytän tutkielmassani hyödyksi.

Lissabonin sopimus on suhteellisen tuore ilmiö, mutta siitä huolimatta sitä on jo tutkittu paljon sellaisenaan sen alkuhetkistä asti vuodesta 2007. Markkinajärjestelmä taas on alanaan hyvin laaja kokonaisuus, mutta Suomessa sitä ei ole tutkittu paljonkaan yhtenä kokonaisuutena. Erinäisiä ohjelmia on tutkittu jonkin verran<sup>16</sup>.

#### 1.4. Keskeiset käsitteet

*EU-oikeudella* tarkoitetaan Euroopan unionin perussopimuksia ja lainsäädäntöä sekä EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöä.<sup>17</sup> EU-oikeus jaetaan primäärisiin ja sekundäärisiin oikeuslähteisiin. Primäärisiin oikeuslähteisiin kuuluvat esimerkiksi perussopimukset, kun taas sekundäärisiin oikeuslähteisiin kuuluu EU-lainsäädännöstä johdettu oikeus, eli asetukset, direktiivit ja päätökset.

*Euroopan unionin yhteinen maatalouspolitiikka eli YMP* muodostaa Suomessa maatalouspolitiikan perustan. Siihen kuuluvat unionin kokonaan rahoittamat suorat tuet (esimerkiksi maatalouden tilatuki) sekä unionin osaksi rahoittamat tuet, joita ovat esimerkiksi luonnonhaittakorvaus ja maatalouden ympäristötuki. Markkinoita säädellään maatalouselintarvikkeiden markkinajärjestelyillä, jotka ovat myös osa yhteistä maatalouspolitiikkaa. Esimerkiksi julkisilla interventioilla estetään unionin sisäisten hintojen aleneminen määrätyn tason alapuolelle ja samalla tuontielintarvikkeiden hintataso kohotetaan EU-hintojen tasolle tullien avulla. Ylijäämät

---

<sup>16</sup> ks. esimerkiksi Sirviö & Silaskivi (1994): Maidon markkinajärjestelmä EU:ssa.

<sup>17</sup> Mäenpää 2011: 7–8.

puolestaan viedään EU:n vientituen avulla kolmansiin maihin. EU:ssa tuotekohtaisia markkinajärjestelmiä on hyödynnetty jo 1960-luvulta lähtien.<sup>18</sup>

*Markkinajärjestelmät* ovat osa YMP:tä. Eri maatalouden tuoteryhmille on omat markkinajärjestelynsä. Niihin kuuluvat markkinoita vakauttavat ja säätelevät markkinatuet ja muut toimet, joita ovat esimerkiksi julkiset interventiot. Markkinajärjestelyjen avulla esimerkiksi viljan tuotantoa pyritään säätelemään ostamalla viljaa julkisiin varastoihin. Kun markkinat ovat tasapainossa, viljat myydään varastoista. Muita markkinoihin vaikuttavia toimia ovat muiden muassa vientitoiminta EU:n ulkopuolelle ja tuontitoiminta EU:n ulkopuolelta sekä menekinedistäminen.

*Komitologiamenettely eli komiteamenettely* tarkoittaa Euroopan unionin erityistä menettelytapaa, jossa jäsenvaltioiden asiantuntijoista koostuvat ryhmittymät kokoontuvat keskustelemaan komission ehdottamista täytäntöönpanosäädöksistä komission johdolla. Komiteamenettelystä tekee erityisen se, että komiteoilla on erityinen rooli valvoa komissiota, kun se toimeenpanee neuvoston tai Euroopan parlamentin sille säätämää säädösvaltaa.

---

<sup>18</sup> Niemi & Ahlstedt 2010: 48.

## 2. LAINSÄÄDÄNTÖMENETTELY EU:SSA

Lainsäädäntömenettelyt Euroopan unionissa ovat moniulotteisia prosesseja, sillä erilaiset tahot osallistuvat eri vaiheiden käsittelyyn. Maatalouspolitiikka kuuluu SEUT 4 artiklan d)-kohdan lisäksi jaetun toimivallan alueelle, mikä tarkoittaa sitä, että valtaa on jaettu jäsenvaltioiden ja EU:n kesken. Se aiheuttaa omat haasteensa lainsäädäntötyöhön niin EU:ssa kuin jäsenvaltioissakin.

Tämän luvun tarkoituksena on määritellä sellaiset merkittävät tekijät ja menettelytavat, jotka vaikuttavat maatalouspolitiikan tai markkinajärjestelyiden taustalla. Näiden seikkojen ymmärtäminen auttaa hahmottamaan EU:n ja tarkemmin komission toimintaa maatalouspolitiikassa ja markkinajärjestelyissä sekä niihin liittyviä lainsäädännöllisiä prosesseja.

### 2.1. Hyvä hallinto ja oikeusperiaatteet

Hyvän hallinnon merkitys korostuu erityisesti suurissa toimieliinkokonaisuuksissa, kuten Euroopan unionissa. Erilaisia komponentteja hallinnoidaan yhtä aikaa, mikä tekee työstä erityisen haastavaa. Hyvän hallinnon apuna toimivat erilaiset oikeusperiaatteet, jotka ovat muovautuneet käytännön työssä ja EU-tuomioistuimen päätöksissä vaikuttavina tekijöinä vuosien kuluessa. Ne ovat lisäksi eurooppalaisen hallinto-oikeuden merkittävä osa<sup>19</sup>. Oikeusperiaatteiden merkitys korostuu etenkin laintulkintatilanteissa, joissa säädös antaisi lainsäätäjälle mahdollisuuden tulkita tekstiä haluamallaan tavalla. Toisaalta siis oikeusperiaatteet ohjaavat lainsäätäjää ja lain tulkitsijaa ottamaan säädökselle yhteisesti määritellyn suunnan, joka perustuu unionin yhdessä perussopimuksissa määriteltyihin arvoihin<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> Mäenpää 2011: 244.

<sup>20</sup> Mäenpää 2011: 245.



Euroopan oikeusasiamies on julkaissut Euroopan hyvän hallintotavan säännösten<sup>21</sup> vuonna 2005, jonka tarkoituksena on virallistaa oikeusperiaatteet osaksi käytännön työtä. Säännöstö on Euroopan parlamentin hyväksymä ja sitä sovelletaan kaikissa EU:n toimielimissä. Hyvän hallinnon periaatteet on myös kirjattu Suomessa Hallintolain (6.6.2003/434) toiseen lukuun. 6 §:ssä luetellaan tiivistetysti yleiset oikeusperiaatteet:

*”Viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.”*

Yleisistä periaatteista maatalouden ja markkinajärjestelyiden hallinnoinnin kannalta etenkin suhteellisuusperiaate, toissijaisuusperiaate ja etusijaperiaate nousevat suureen rooliin. On erittäin tärkeää, että toimet ovat oikeassa suhteessa tavoitteisiin nähden, eikä toimien perimmäisiä tarkoituksia unohdeta. Muita tärkeitä periaatteita nimenomaan markkinajärjestelyjen kannalta ovat muun muassa yhteisöpreferenssin periaate, diskriminointikielto ja oikeusvarmuuden periaate, jotka ovat nousseet esiin ajan myötä maataloussektorin oikeuskäytännössä<sup>22</sup>.

### 2.1.1. Suhteellisuusperiaate ja toissijaisuusperiaate

Suhteellisuusperiaate ja toissijaisuusperiaate ovat vahvoina mainittu Lissabonin sopimuksessa. Sen lisäksi Lissabonin sopimuksen yhteydessä allekirjoitettiin myös pöytäkirja (N:o 2) toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta<sup>23</sup>, jonka 1 artiklan mukaan kaikkien toimielinten on huolehdittava kyseisten periaatteiden noudattamisesta. Niiden vaikutus toimiin on suuressa roolissa ja ne vaikuttavat lainsäädäntötyön jokaisessa vaiheessa. Yleisesti oikeusperiaatteet nähdään vahvana vaikuttajana unionin oikeuteen ja etenkin EU-tuomioistuimen päätöksiin. Oikeusperiaatteita pidetään osana primääristä eli ensisijaista oikeutta<sup>24</sup>.

<sup>21</sup> Euroopan oikeusasiamies 2005.

<sup>22</sup> Savia 1994: 27.

<sup>23</sup> EUVL C 83/01, 30.3.2010, s. 206–209.

<sup>24</sup> Ojanen 2010: 37.

Suhteellisuusperiaate katsotaan markkinajärjestelyissä olevan tärkein oikeusperiaate, joka on johdettu jäsenmaiden laeista. Esimerkiksi julkisasiamies on määritellyt suhteellisuusperiaatteen seuraavasti: ”Kansalaisiin saadaan kohdistaa ainoastaan sellaisia velvoitteita ja rajoituksia, jotka palvelevat yleistä etua ja jotka ovat ehdottoman välttämättömiä kyseisten tavoitteiden saavuttamiseksi.”<sup>25</sup>

Suhteellisuusperiaate on sisällytetty suoraan joihinkin lainsäädäntöakteihin. Esimerkiksi joihinkin markkinajärjestelyihin vaadittavista vakuuksista<sup>26</sup> on säädetty niin, että vakuuden vapauttamista edellyttävillä velvoitteilla on annettu runsaasti aikaa, eikä velvoitteita ole säädetty heti toteutettavaksi.<sup>27</sup>

### 2.1.2. Etusijaperiaate

Yhteiset markkinajärjestelyt edellyttävät toteutuakseen yhtenäistä lainsäädännön soveltamista. Maatalouden interventio- ja hintajärjestelmiä tulee soveltaa samalla tavoin kaikkialla yhteisön alueella, jotta maataloustuotteet voivat liikkua vapaasti. Lain yhtenäinen soveltaminen pyritään takaamaan sillä, että yhteisön oikeudella on etusija suhteessa kansalliseen lainsäädäntöön. EY-tuomioistuin on vahvistanut periaatteen ja se tarkoittaa sitä, että ristiriitatilanteissa EU-säädökset menevät kansallisen lainsäädännön edelle<sup>28</sup>.

### 2.1.3. Yhteisöpreferenssin periaate

Yhteisöpreferenssin periaate voidaan määritellä yhdeksi maatalouspolitiikan periaatteeksi. Periaatteen ajatuksena on se, että markkinajärjestelmillä asetettuja vähimmäishintoja ei saa käyttää niin, että ne estävät jäsenvaltioiden välisen luonnollisen suosituimmuuden kehityksen. EY-tuomioistuin on tuomioissaan todennut, että

<sup>25</sup> Savia 1994: 35.

<sup>26</sup> Komission täytäntöönpanoasetus (EU) N:o 282/2012, maataloustuotteiden vakuusjärjestelmän soveltamista koskevien yhteisten yksityiskohtaisten sääntöjen vahvistamisesta (kodifikaatio), EUVL L 92, 30.3.2012, s. 4–14.

<sup>27</sup> ks. suhteellisuusperiaatteesta tapaukset 272/81 Ru-mi v. FORMA 1982 ECR 4167 ja 181/84 E.D. ja F. Man (Sugar) v. Intervention Board 1985 ECR 2889.

<sup>28</sup> Kaila, Pirjatanniemi & Suksi 2008: 597.

yhteisöpreferenssin periaate kuuluu Rooman sopimuksen peruseriaatteisiin 44 artiklan 2 kohdassa.<sup>29</sup>

Yhteisöperiaatteen toisena tulkintakysymyksenä on se, tuleeko kaikkia kolmansia maita kohdella samalla tavoin. EY-tuomioistuin on tuomiossaan *Malt vs. HZA Düsseldorf*<sup>30</sup> katsonut, että yhteisöllä ei ole mitään velvoitteita kohdella eri maista tuotuja tuotteita tai kaikkia kolmansia maita samalla tavoin.<sup>31</sup> Sittemmin komissio on avannut esimerkiksi sokerille etuuskohteluun oikeuttavia kiintiömääriä, joita voi tuoda alennetulla tullilla tietyistä kolmansista maista tai vähiten kehittyneistä maista niiden kanssa solmitun sopimuksen puitteissa<sup>32</sup>.

#### 2.1.4. Diskriminointikielto

Diskriminointikielto perustuu SEUT 40 artiklan 2 kohtaan, jossa mainitaan, että yhteistä maatalouspolitiikkaa sovellettaessa ei saa syrjiä tuottajia tai kuluttajia yhteisössä. Se on yksi markkinajärjestelyjen tärkeimmistä periaatteista. Sillä on paljon yhteistä yhdenvertaisuusperiaatteen kanssa, mutta sitä sovelletaan pääasiassa tuottajiin, kuluttajiin ja ei-keskenään kilpaileviin tuotteisiin<sup>33</sup>, kun taas yhdenvertaisuusperiaate voi kosketta yksittäistä henkilöä. Tuomioistuin on tuomiossaan *Balkan vs. HZA Berlin-Packhof*<sup>34</sup> korostanut, että diskriminointikieltoa voidaan pitää yhdenvertaisuusperiaatteen yhtenä ilmenemismuotona. Tuomioistuin on todennut myös, että jos toimi on objektiivisesti perusteltavissa, ei sitä voida pitää diskriminointikiellon vastaisena.<sup>35</sup>

#### 2.1.5. Oikeusvarmuuden periaate

---

<sup>29</sup> Savia 1994: 27–28.

<sup>30</sup> Tapaus 236/84 *Malt v. HZA Düsseldorf* 1986 ECR 1923.

<sup>31</sup> Savia 1994: 29.

<sup>32</sup> Ks. lisää esimerkiksi komission asetuksesta etuuskohtelusokerista (EY) N:o 828/2009, annettu 10 päivänä syyskuuta 2009, etuuskohtelusopimusten mukaisesti tapahtuvaa nimikkeen 1701 sokerituotteiden tuontia ja puhdistusta koskevista yksityiskohtaisista soveltamissäännöistä markkinointivuosi 2009/2010–2014/2015. EUVL L 240, 11.9.2009, s. 14–25.

<sup>33</sup> Savia 1994: 33.

<sup>34</sup> Tapaus 55/75 *Balkan v. HZA Berlin-Packhof* 1973 ECR 1091.

<sup>35</sup> Savia 1994: 30.

Oikeusvarmuuden periaatteella tarkoitetaan lainkäytön ennakoitavuutta, ja sitä, että päätökset perustuvat lainsäädäntöön.<sup>36</sup> Etenkin nopeatempoisissa markkinajärjestelyissä on erittäin tärkeää, että lainsäädäntöä pystytään ennakoimaan. Oikeusvarmuuden periaate pitää sisällään myös sen, että säädökset, jotka aiheuttavat yksityisille epäedullisia seurauksia, ovat selviä ja täsmällisiä<sup>37</sup>.

## 2.2. Toimielimet ja niiden tehtävät

Kokonaisuudessaan EU:n toimielinjärjestelmään kuuluvat Euroopan parlamentti, Eurooppa-neuvosto, neuvosto, Euroopan komissio, Euroopan unionin tuomioistuin, Euroopan keskuspankki ja tilintarkastustuomioistuin.<sup>38</sup> Keskityn kuitenkin tässä luvussa pääosin vain tutkielman ja markkinajärjestelmien kannalta tärkeisiin toimielimiin, jotka ovat neuvosto, parlamentti, komissio ja Euroopan unionin tuomioistuin.

EU:n organisaatioiden tehtävänjako määräytyy pääosin lainsäädännön perustella, joka perustuu perustamissopimukseen. Niissä on pääpiirteittäin määritelty kunkin toimielimen tehtävät. Ennen Lissabonin sopimusta toimielinten tehtävänjakoa oli muutettu vain pienin askelin koko EU:n toiminnan aikana.<sup>39</sup> Lissabonin sopimuksella tehdyt uudistukset muuttivat jokseenkin tehtävien toteuttamista.

Unionin toimielinjärjestelmän päämääränä on se, että unionin tavoitteisiin pyritään johdonmukaisesti ja toiminnan jatkuvuus säilyy. Toimielimillä ei ole erillistä oikeustoimikelpoisuutta eli toisin sanoen, ne eivät ole itsenäisiä oikeushenkilöitä. Niillä on kuitenkin jokseenkin rajoitettu julkis- ja yksityisoikeudellinen toimikelpoisuus, joten ne voivat tehdä ulkopuolisten subjektien kanssa sopimuksia. Tällaisia voivat olla esimerkiksi työ-, kaupp- tai toimeksiantosopimukset.<sup>40</sup>

### 2.2.1. Neuvosto

---

<sup>36</sup> Raitio 2010: 290.

<sup>37</sup> Mäenpää 2011: 275.

<sup>38</sup> Ojanen 2010: 23.

<sup>39</sup> Viinamäki 2007: 43.

<sup>40</sup> Jääskinen 2007: 226–227.

Neuvostolle on yhdessä parlamentin kanssa keskitetty suurimmaksi osaksi lainsäädäntö- ja päätösvalta. Neuvoston toimivaltaa ei voida kuitenkaan määritellä tarkkarajaisesti, sillä erityistoimivallan (ns. implied powers) nojalla se voi ryhtyä toimenpiteisiin ilman perussopimuksesta ilmenevää yleistoimivaltaa<sup>41</sup>. Neuvoston edustajat ovat jäsenvaltioiden ministereitä ja he edustavat päätöksenteossa jäsenvaltioiden intressejä ja kansallista etua. Neuvoston jäsenet ovat velvollisia noudattamaan työssään oman maansa hallituksen ohjeita. Ministerien kokoonpanoja on kymmenen erilaista ja ne vaihtelevat käsiteltävän asian aiheesta riippuen. Myös hallitusten vaihtuminen jäsenvaltioissa aiheuttaa vaihtuvuutta neuvoston jäsenissä.<sup>42</sup> Neuvoston päätökset ja säädökset valmistellaan jäsenvaltioiden hallitusten pysyvien edustajien komiteassa (Coreper), jonka jäseninä ovat jäsenmaiden EU-suurlähettiläät Brysselissä. Jäseniä voidaan kutsua myös ”pysyviksi edustajiksi”.<sup>43</sup>

Maatalousasioissa neuvostoa avustaa Coreperin lisäksi maatalouden erityiskomitea. Se koostuu jäsenvaltioiden maatalouden asiantuntijoista ja pysyvistä EU-edustajista. Erityiskomitea on maatalouspolitiikan kanava, jonka avulla jäsenvaltioiden ajamat politiikat ja niihin liittyvät erilaiset ehdotukset tulevat neuvoston käsiteltäviksi.<sup>44</sup>

Neuvosto voi tehdä päätöksensä joko yksimielisesti, enemmistöpäätöksenä tai määräenemmistöllä. Yksimielistä päätöksentekoa vaaditaan tietyistä tärkeistä kysymyksistä, joita ovat muiden muassa veropolitiikassa ja ulko- ja turvallisuuspolitiikassa. Määräenemmistöpäätökset ovat kaikkein yleisimpiä ja niissä tapauksissa päätös voidaan tehdä vain, jos tietty määrä kannattaa äänestettävän asian puolesta. Jäsenvaltioiden äänimäärät ovat jaettu suurin piirtein niiden kokojen mukaan.<sup>45</sup>

Lissabonin sopimus ei vaikuttanut suuresti neuvoston tehtäviin tai sen asemaan maatalousalalla. Yleisenä uudistuksena voi mainita määräenemmistöpäätöksen

---

<sup>41</sup> Raitio 2011:62.

<sup>42</sup> Viinamäki 2007: 48–50.

<sup>43</sup> Raitio 2011: 60.

<sup>44</sup> Hill 2012: 58–59.

<sup>45</sup> Raitio 2011: 63.

käyttöalan laajentamisen neuvoston päätöksissä. Lissabonin sopimus edellyttää myös, että kaksoisenemmistöjärjestelmä<sup>46</sup> otetaan käyttöön 1.11.2014.<sup>47</sup>

Markkinajärjestelmissä neuvosto päättää komission ehdotuksesta SEUT 43 artiklan 2 kohdan mukaisesti hintojen, maksujen, tukien ja määrällisten rajoitusten vahvistamiseen liittyvät toimenpiteet. Sillä on myös valta siirtää komissiolle säädösvaltaa sellaisissa asioissa, jotka eivät muuta säädösten keskeisiä osia. Tällaisia asioita voivat olla esimerkiksi vaatimukset erilaisten tuotteiden tukikelpoisuudesta.<sup>48</sup>

Jääskisen (2007: 249) mukaan säädösvallan siirtäminen komissiolle on unionin lainsäädäntökäytännön kannalta merkittävää, sillä valtaosa yhteisön säädöksistä on komission antamia. Neuvostolla on kuitenkin oikeus asettaa ehtoja siirretyn toimivallan toteuttamiseksi. Säädösvallan siirrossa on lainsäädäntövalta ja hallinnollinen säädösvalta eroteltu. Neuvostolla on erityisissä tapauksissa oikeus pidättää itsellään täytäntöönpanovalta. Säädösvallan siirtoa käsitellään tarkemmin luvussa 4.

### 2.2.2. Parlamentti

Parlamentti on EU:n merkittävä keskustelufoorumi, jossa tulevat esiin jäsenvaltioiden keskeiset poliittiset ja kansalliset näkökulmat. Parlamentti koostuu jäsenvaltioissa suorilla vaaleilla valituista jäsenistä, joten se muodostuu unionin kansalaisten valitsemista henkilöistä. Parlamentti muodostuu seitsemästä poliittisesta puolueesta, joissa on eri maan kansalaisuuksia edustettuina.<sup>49</sup> Sen tärkein tehtävä on hyväksyä neuvoston kanssa komission tekemät lakiehdotukset. Parlamentti on lisäksi budjettivallan käyttäjä ja se vastaa komission poliittisesta valvonnasta.<sup>50</sup> Parlamentaarikkojen eli parlamentin jäsenten lukumäärä voi olla puhemiehen kanssa

---

<sup>46</sup> Kaksoisenemmistöjärjestelmässä SEU 16 artiklan 4 kohdan mukaisesti määränemistöön tarvitaan ”vähintään 55 prosenttia neuvoston jäsenistä ja siihen on kuuluttava vähintään viisitoista jäsentä, jotka samalla edustavat jäsenvaltioita, joiden yhteenlaskettu väestö on vähintään 65 prosenttia unionin väestöstä”. Tarkemmin uudesta järjestelmästä säädetään SEUT 238 artiklan 2 kohdassa.

<sup>47</sup> Ojanen 2010: 28.

<sup>48</sup> KOM(2010) 799, lopullinen: 56

<sup>49</sup> Raitio 2011: 74.

<sup>50</sup> Ojanen 2010: 25.

korkeintaan 751. Jäsenvaltioilla voi olla parlamentaarikkoja vähintään kuusi ja enintään 96.<sup>51</sup>

Lissabonin sopimuksella parlamentin valtaa lisättiin. Tarkoituksena oli lisätä demokraattisuutta EU:n päätöksentekoon. Sillä on nyt rinnakkaisen lainsäätäjän asema neuvoston kanssa tavallista lainsäätämisympäristöstä koskeissa asioissa, jota noudatetaan suurella osalla maatalouden lainsäädännöstä. Poiketen aiemmasta, Lissabonin sopimuksesta johtuen myös markkinajärjestelmissä parlamentti toimii neuvoston kanssa tasavertaisena lainsäätäjänä SEU 43 artiklan 2 kohdan mukaisesti. Kun pilarijako purettiin Lissabonin sopimuksella, parlamentille kuuluu nyt muiden muassa toimivaltaa myös poliisiyhteistyöhön ja rikosoikeudelliseen yhteistyöhön liittyvissä asioissa.<sup>52</sup>

Ennen Lissabonin sopimusta parlamentin valta maatalouslainsäädännössä oli suurilta osin rajoitettu. Komission ei tarvinnut välttämättä ottaa parlamentin kantaa huomioon säätäessään lainsäädäntöä, mutta Lissabonin sopimuksella menettelyä muutettiin. Parlamentilla on nyt valtaa suoraan hylätä komission ehdotus, jolloin neuvostokaan ei voi sitä enää hyväksyä. Näin myös demokratia päätöksenteossa lisääntyy parlamentin edustaessa ns. kansan ääntä. Toisaalta päätöksentekoon ja lainsäädäntöehdotusten käsittelyyn kuuluva aika kasvaa. Tämän vuoksi markkinajärjestelyissä hintojen, tukien, maksujen ja määrällisten rajoitusten säätäminen on osoitettu Lissabonin sopimuksessa ainoastaan neuvoston yksin säädettäväksi.<sup>53</sup>

### 2.2.3. Komissio

Suurta roolia EU:n toimielimistä kantaa, muista toimielimistä riippumaton, komissio. Verrattuna muihin toimielimiin, sillä on ainutlaatuinen hallintorakenne, joka on kehittynyt ajan mittaan komission muuttuvan roolin mukaan.<sup>54</sup> Komissio hoitaa Lissabonin sopimuksessa mainittuja yhteensovitus-, täytäntöönpano-, valvonta- ja hallinnointitehtäviä. Komission itsenäinen päätösvalta on erotettava neuvoston

---

<sup>51</sup> Viinamäki 2007: 45.

<sup>52</sup> Ojanen 2010: 25.

<sup>53</sup> Hill 2012: 67.

<sup>54</sup> Euroopan komissio 2007: 2.

komissiolle delegoimasta päätösvallasta.<sup>55</sup> Komissio on lisäksi ainut toimielin, joka voi tehdä lainsäädäntöaloitteen.

SEU 17 artiklan 2 kohdan mukaan komissiolla on aloitemonopoli EU-lainsäädännössä:

*”Lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävä unionin säädös voidaan antaa ainoastaan komission ehdotuksesta, jollei perussopimuksissa toisin määrätä.”*

Komissio ajaa Euroopan yleistä etua, sillä komissaarit ovat riippumattomia jäsenvaltioistaan. Komissiolla on apunaan laaja, noin 26 000 henkilön<sup>56</sup> virkamieskoneisto, joiden avulla pyöritetään EU:n ydintoimintoja.

Komissio jakaantuu pääosastoihin, joita on 33. Maatalousasioita ja markkinajärjestelyjä hoitaa Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto (Directorate-General for Agriculture and Rural Development). Sillä on 13 alaosastoa, eli linjaa, jotka käsittävät aina markkinajärjestelyistä maatalouden kansainvälisiin suhteisiin. Markkinajärjestelyjen toimeenpanosta vastaa D-linjan 2 yksikkö.<sup>57</sup>

Lissabonin sopimuksella vahvistettiin komission asemaa ja toimintaedellytyksiä. Komission toimivaltaa laajennettiin poliisiyhteistyön ja rikosoikeudellisen yhteistyön aloilla. Myös komission toimintatapaa muutettiin. Ennen Lissabonin sopimusta kaikista jäsenmaista oli komissiossa yksi edustaja, niin sanottu komissaari. Lissabonin sopimuksen myötä komissaarien määrää tullaan vähentämään kahteen kolmasosaan, mikä tarkoittaa sitä, että jokainen jäsenvaltio on joka kolmannella komission viisivuotiskaudella ilman komissaaria. Tällaiseen toimintamalliin on aikomus siirtyä vuonna 2014.<sup>58</sup>

---

<sup>55</sup> Jääskinen 2007: 257.

<sup>56</sup> Mäenpää 2011: 170.

<sup>57</sup> Euroopan komission Maatalouden ja maaseudun kehittämisen internet-sivut 2012.

<sup>58</sup> Ojanen 2010: 28–29.



Maatalouspolitiikassa komissiolla on yksinomainen toimivalta. Komissio voi tehdä siten maatalouteen liittyviä hallintopäätöksiä, jotka suoraan määrittävät niin yritysten kuin yksityistenkin henkilöiden oikeuksia, etuja ja velvollisuuksia.<sup>59</sup>

Komission toimivalta sisältää niin hallintovaltaa kuin poliittisenkin aloiteoikeuden. Tässä kuitenkin korostuu unionin omaleimaisuus. Komission tehtävänä on ylläpitää tasapainoa jäsenvaltioiden ja unionin intressien kesken. Lisäksi varsinainen demokratia komission toiminnasta puuttuu, koska päätöksentekijöinä ovat kansallisesti sitoutumattomat komissaarit.<sup>60</sup>

#### 2.2.4. Euroopan unionin tuomioistuin

SEU 19 artiklan mukaan Euroopan unionin tuomioistuin koostuu unionin tuomioistuimesta (ennen Lissabonin sopimusta EY-tuomioistuin), unionin yleisestä tuomioistuimesta (aiempi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin) ja erityistuomioistuimista Tutkielmassa EU-tuomioistuimesta puhuttaessa tarkoitetaan vain unionin tuomioistuinta (aiempaa EY-tuomioistuinta). EU-tuomioistuimen tärkeimpänä tehtävänä on huolehtia siitä, että perussopimusten tulkinnassa ja soveltamisessa noudatetaan lakia. Vain EU-tuomioistuimella on ainoana toimielimenä valta tulkita EU-oikeutta. Muita tehtäviä ovat ratkaista jäsenvaltion, toimielimen, luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön nostamat kanteet, antaa ennakkoratkaisu unionin oikeuden tulkinnasta kansallisten tuomioistuinten pyynnöstä tai tehdä ratkaisu perussopimuksissa määräytyissä tapauksissa.<sup>61</sup>

EU-tuomioistuin koostuu tuomareista, joita on yksi jäsenvaltiota kohden. Avustajina toimivat julkisasiamiehet, joiden tehtävinä on esittää ratkaisuehdotukset perusteluineen EU-tuomioistuimen käsiteltäviksi.<sup>62</sup>

---

<sup>59</sup> Mäenpää 2011: 172.

<sup>60</sup> Jääskinen 2007: 257.

<sup>61</sup> Ojanen 2010: 29.

<sup>62</sup> Ojanen 2010: 29.

### 2.3. Lainsäädäntömenettelyt

Unionin lainsäädäntömenettelyt ovat pitkäaikaisia prosesseja. Päätöksenteossa on monia eri vaiheita, jotka vaikuttavat osaltaan lainsäädäntömenettelyihin; pitkäaikaiset lakivalmistelut, kansalliset intohimot, poliittiset pyrkimykset, toimielinten sisäiset käsittelyt, äänestykset parlamentin valiokunnissa ja niin edelleen.<sup>63</sup> Lissabonin sopimuksen voimaantulon jälkeen voidaan unionin päätöksentekomenettelyt jakaa tavalliseen lainsäätämismenettelyyn ja erityisiin lainsäätämismenettelyihin.<sup>64</sup>

#### 2.3.1. Tavallinen lainsäädäntömenettely

Yleisesti lainsäädäntömenettelyistä säädetään SEUT 2 luvussa. Tavallinen lainsäätämisenjärjestys on yleisin ja unionin pääsääntöinen lainsäädäntömenettely, jota ennen Lissabonin sopimusta kutsuttiin yhteispäätösmerkitykseksi.<sup>65</sup> Sitä käytetään myös maatalouden markkinajärjestelyiden lainsäädännön toteuttamisessa SEUT 43 artiklan 2 kohdan mukaisesti. Tavallisesta lainsäätämismenettelystä säädetään SEUT 294 artiklassa, jonka mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto hyväksyvät komission ehdotuksesta direktiivin, päätöksen tai asetuksen. Tarkemmin eriteltynä tavallisessa lainsäädäntömenettelyssä voi olla korkeintaan kolme neuvoston ja parlamentin käsittelyä. Jollei yhteisymmärrystä synny, voidaan kutsua koolle sovittelukomitea, jossa molemmilla lainsäädäntöelimillä on yhtä suuri edustus.<sup>66</sup>

Ensimmäinen käsittely alkaa siitä kun komissio antaa ehdotuksensa lainsäädännöstä parlamentille ja neuvostolle. Komission ehdotus voi saada alkunsa erilaisilta tahoilta, kuten maanviljelijäryhmittymiltä, alan erilaisilta toimijoilta tai muilta toimielimiltä suoraan<sup>67</sup>. Parlamentin apuna toimii asiasta vastaava valiokunta, jonka avulla parlamentti esittää jäsenten enemmistöllä<sup>68</sup> päätöksensä neuvostolle. Jos neuvosto hyväksyy parlamentin ehdotuksen, säädös hyväksytään neuvoston esityksen mukaisesti.

---

<sup>63</sup> Ruonala 2011: 62.

<sup>64</sup> Ojanen 2010: 32.

<sup>65</sup> Raitio 2010: 112.

<sup>66</sup> Raitio 2010: 112.

<sup>67</sup> Hill 2012: 73.

<sup>68</sup> Ojanen 2010: 32.

Jos taas neuvosto ei hyväksy parlamentin ehdotusta, neuvosto vahvistaa määräenemmistöllä (ellei edellytetä yksimielisyyttä) oman kantansa ja ilmoittaa sen parlamentille.<sup>69</sup> Myös komission tulee antaa SEUT 294(6) artiklan mukaan parlamentille perusteellisen selvityksen omasta kannastaan.

Toisessa käsittelyssä SEUT 294 artiklan 7 kohdan mukaan parlamentti:

*”a) hyväksyy neuvoston ensimmäisen käsittelyn kannan tai ei ole ilmoittanut kantaansa, säädös katsotaan annetuksi neuvoston kannassa vahvistetussa muodossa;*

*b) hylkää jäsentensä enemmistöllä neuvoston ensimmäisen käsittelyn kannan, katsotaan, ettei säädöstä ole annettu;*

*c) ehdottaa jäsentensä enemmistöllä tarkistuksia neuvoston ensimmäisen käsittelyn kantaan, tämä tarkistettu teksti toimitetaan neuvostolle sekä komissiolle, joka antaa lausunnon näistä tarkistuksista.”*

Parlamentin apuna toimii tässäkin vaiheessa asianomainen valiokunta. Jos neuvosto hyväksyy kaikki parlamentin tekemät tarkistukset ehdotukseen, säädös katsotaan annetuksi. Jos taas neuvosto ei hyväksy parlamentin tekemiä tarkistuksia ja esittää niihin muutoksia, neuvoston puheenjohtaja ja parlamentin puhemies kutsuvat yhdessä sovittelukomitean koolle.<sup>70</sup>

Sovittelukomitean tehtävänä on sananmukaisesti löytää sovinto ja yhteisymmärrys neuvoston ja parlamentin välille, joilla on yhtä suuri edustus kummallakin. Myös komissio osallistuu sovittelukomitean työskentelyyn aloitteen tekevässä tahona. Jos sopua ei synny, eikä yhteiseen päätökseen sovittelukomiteassa päästä, katsotaan, että säädöstä ei ole hyväksytty. Useimmiten osapuolet kuitenkin löytävät yhteisen ratkaisun<sup>71</sup>.

Kolmannessa käsittelyssä parlamentti annettujen äänien enemmistöllä ja neuvosto määräenemmistöllä vahvistavat sovittelukomiteassa yhteisesti sovitun tekstin, jolloin

---

<sup>69</sup> Raitio 2010: 113.

<sup>70</sup> Raitio 2010: 113.

<sup>71</sup> Raitio 2010: 114.

säädös hyväksytään. Parlamentti ja neuvosto voivat olla myös vahvistamatta tekstiä, mutta silloin katsotaan, että säädöstä ei ole annettu.<sup>72</sup>

### 2.3.2. Erityiset lainsäädäntömenettelyt

Erityisiin lainsäädäntömenettelyihin turvaudutaan silloin, kun kyseessä on alat, jotka edellyttävät erityisen luonteensa takia erityisiä lainsäädäntömenettelyjä tai ne alat, jotka ovat erityisen arkaluonteisia. Arkaluonteisia asioita ovat yleensä esimerkiksi ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan liittyvät asiat. Erityisiä lainsäädäntömenettelyjä vaativista aloista säädetään unionin lainsäädännössä. Niissä päätökset tehdään neuvoston osallistuessa parlamentin menettelyyn tai puolestaan parlamentin osallistuessa neuvoston menettelyyn.<sup>73</sup>

### Lainsäädäntövallan siirtäminen

Säädösvallan siirron perimmäisenä ajatuksena on tehostaa unionin lainsäätäjän toimintaa yksinkertaistamalla säädösten teknisten yksityiskohtien käsittelyä<sup>74</sup> ja vähentämällä komitologiamenettelyitä<sup>75</sup>. Lissabonin sopimus erotteli komission täytäntöönpanovallasta delegoidut säädökset ja täytäntöönpanosäädökset, jotka ovat merkittäviä välineitä markkinajärjestelyjen lainsäädännön toimeenpanossa. Komissiolla on valta antaa SEUT 290(1) artiklan mukaan muita kuin lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäviä säädöksiä. Delegoiduilla säädöksillä ei artiklan mukaan kuitenkaan saa vaikuttaa säädöksen keskeisiin osiin. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että asetusta tai direktiiviä voidaan muuttaa tai täydentää jälkikäteen, mutta vain yksityiskohtien osalta.<sup>76</sup>

SEUT 291 artiklan mukaan komissiolle voidaan siirtää täytäntöönpanovaltaa, jos unionin lainsäädäntö edellyttää kaikkien jäsenmaiden tasolla yhdenmukaista

---

<sup>72</sup> Raitio 2010: 114.

<sup>73</sup> Ojanen 2010: 32.

<sup>74</sup> Ojanen 2010: 33.

<sup>75</sup> Ruonala 2011: 62.

<sup>76</sup> Ruonala 2011: 62.

täytäntöönpanoa. Poikkeuksena tietyissä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevissa asioissa neuvosto antaa aina täytäntöönpanosäädökset.<sup>77</sup>

Säädösvallan siirtoa käsitellään tarkemmin luvussa 4.

## 2.4. EU-oikeuden rakenne

EU-oikeus jaetaan *primääriseen* ja *sekundääriseen* oikeuteen. Primääriseen oikeuteen kuuluvat perustamissopimukset, muutossopimukset ja liittymissopimukset erilaisine liitteineen.

Myös yleisten oikeusperiaatteiden katsotaan kuuluvan primääriseen oikeuteen, sillä niillä on hieman erilainen funktio kuin perussopimuksilla ja muilla sopimuksilla. Oikeusperiaatteet tuovat esiin erilaiset arvot ja sisällölliset painotukset, jotka toimivat yleisesti suunnannäyttäjinä EU-oikeuden ja sopimusten tulkinnassa.<sup>78</sup>

Sekundäärisen eli johdetun oikeuden muodostavat lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävät asetukset, direktiivit ja päätökset. Näitä säädöksiä käsitellään seuraavassa kappaleessa. Niitä voivat antaa vain neuvosto ja Euroopan parlamentti yhdessä tai erityistapauksissa jompikumpi yksinään lainsäädännön puitteissa<sup>79</sup>.

### 2.4.1. Lainsäädäntövälineet

Euroopan unionin oikeutta toteutetaan monella erilaisella lainsäädäntövälineellä. Lissabonin sopimuksella vähennettiin lainsäädäntövälineiden lukumäärää viidestätoista viiteen.<sup>80</sup> Nämä viisi välinettä ovat asetus, direktiivi, päätös, suositus ja lausunto. Kaksi viimeksi mainittua eivät ole sitovia.

---

<sup>77</sup> Ojanen 2010: 33–34.

<sup>78</sup> Ojanen 2010: 36–38.

<sup>79</sup> Ojanen 2010: 36–38.

<sup>80</sup> Piris 2010: 93.

Tuomas Ojanen (2010: 40) on jakanut EU-säädökset kolmeen ryhmään niiden tehtävien ja tavoitteiden mukaan:

- Jäsenvaltioiden oikeutta yhtenäistävät säädökset
- Jäsenvaltioiden lainsäädäntöjä yhdenmukaistavat (harmonisoivat) säädökset
- Jäsenvaltioiden lainsäädäntöjä ja normijärjestelmiä yhteen sovittavat säädökset

Jäsenvaltioiden oikeutta yhtenäistävää sääntelyä on yleensä aloilla, joilla EU:lla on yksinomainen toimivalta. Tällaisia ovat esimerkiksi maatalous- ja kilpailupolitiikka. Säädökset annetaan näillä aloilla pääasiassa *asetuksina*, jotka velvoittavat jäsenmaita kaikilta osin.<sup>81</sup> Asetukset tulevat jäsenvaltioissa voimaan heti ja ovat voimassa sellaisenaan. Ne syrjäyttävät kansallisesti ristiriidassa olevat säännökset, vaikka kansallisella säännöksellä olisi hyvinkin vahva asema kansallisesti.<sup>82</sup>

*Direktiivi* on sääntelyinstrumentti, jonka voidaan lukea kuuluvaksi jäsenvaltioiden lainsäädäntöjä yhdenmukaistavaksi säädökseksi. Direktiivi velvoittaa jäsenmaita muuttamaan lainsäädäntöään EU-sääntelyn mukaiseksi. Direktiivejä voi kuitenkin olla erilaisia, joiden sääntelyn tasot vaihtelevat. Esimerkiksi jotkut direktiivit voivat asettaa vähimmäisvaatimuksen ja jotkut taas voivat jättää toteutusmuodon kokonaan jäsenvaltion valittavaksi.<sup>83</sup> Esimerkiksi EU:n ympäristöoikeudellinen lainsäädäntö on pääosin direktiivien muodossa.

Jäsenvaltioiden lainsäädäntöjä ja normijärjestelmiä yhteen sovittavan sääntelyn avulla pyritään koordinoimaan jäsenvaltioiden lainsäädäntöjä ja hallintojärjestelmiä. Tällaisten säädösten tarkoituksena ei ole yhdenmukaistaa käytäntöjä, vaan saada aikaan toimivia järjestelmiä, jotka vastaavat muiden jäsenmaiden vastaavia järjestelmiä.<sup>84</sup>

---

<sup>81</sup> Ojanen 2010: 40.

<sup>82</sup> Ojanen 2010: 42.

<sup>83</sup> Ojanen 2010: 40.

<sup>84</sup> Ojanen 2010: 40–41.

Asetusten ja direktiivien lisäksi kolmas lainsäädäntöväline on *päätös*. Se velvoittaa niitä tahoja, jolle päätös on osoitettu tai jotka päätöksessä on nimetty. Sisällöltään päätökset ovat huomattavasti täsmällisempiä ja yksityiskohtaisempia, kuin asetukset ja direktiivit.

*Suositus* ja *lausunto* eivät ole oikeudellisesti sitovia. Siitä huolimatta niillä voi olla oikeudellista merkitystä esimerkiksi säädösten tulkinnassa.<sup>85</sup> Markkinajärjestelyjen lainsäädännössä suositusten ja lausuntojen määrä on vähäinen.

#### 2.4.2. Lainsäädännön tasot ja säädöshierarkia

Unionin oikeus koostuu kolmitasoisesta säädöshierarkiasta, joka ei ole täysin selvärajainen. Ensimmäinen taso on lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytyt, unionin *lainsäädäntöön* kuuluvat säädökset, joissa ehdotuksen tekee komissio ja päätöksentekoon osallistuvat neuvosto ja parlamentti (SEUT 289 art.). Toinen taso muodostuu *delegoidusta lainsäädännöstä*.<sup>86</sup> Sopimuksessa Euroopan unionin toiminnasta 290 artiklassa delegoitu lainsäädäntö määritellään seuraavasti:

*”Lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävässä säädöksessä voidaan siirtää komissiolle valta antaa muita kuin lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäviä, soveltamisalaltaan yleisiä säädöksiä, joilla täydennetään tai muutetaan lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytyyn säädöksen tiettyjä, muita kuin sen keskeisiä osia.”*

Kolmas säädöshierarkian taso koskee *täytäntöönpanosäädöksiä*. Komissiolle voidaan velvoittavassa säädöksessä siirtää päätösvaltaa, jos yhdenmukainen täytäntöönpano on tarpeen koko unionin tasolla. Myös neuvostolle voidaan antaa toimivaltaa tällaisten säädösten antamiseen. Täytäntöönpanosäädösten ja delegoidun lainsäädännön raja saattaa joissakin tapauksissa olla tulkinnanvarainen.<sup>87</sup>

---

<sup>85</sup> Mäenpää 2011: 46.

<sup>86</sup> Mäenpää 2011: 46.

<sup>87</sup> Mäenpää 2011: 46–47.

Lainsäädäntöelimet valitsevat käytettävän säädöstyypin perussopimuksissa määrätyn mukaisesti. Jos perussopimuksissa ei ole kuitenkaan kirjattu tiettyä säädöstyyppeä, valitsevat toimielimet sen tapauskohtaisesti suhteellisuusperiaatetta noudattaen.<sup>88</sup>

#### 2.4.3. Toimivallan jako

Sopimuksessa Euroopan unionista 4 artiklassa todetaan, että jos unionille ei ole annettu perussopimuksissa toimivaltaa tietyille alalle, kuuluu toimivalta jäsenvaltioille. Sopimuksessa todetaan myös että toimivaltaa käytettäessä tulee noudattaa toissijaisuusperiaatetta ja suhteellisuusperiaatetta niin, ettei toimivalta ylity millään osa-alueella.

Toimivaltaa eri politiikan osa-alueilla on jaettu kolmella eri tavalla jäsenmaiden ja EU:n kesken. Toimivalta voi olla yksinomaan EU:lla, jaettu jäsenmaiden ja EU:n kesken tai jäsenvaltion toimintaa tukevaa. Jäsenvaltioilla on kuitenkin yleistoimivalta asioissa, joiden vallan jakamisesta ei ole kirjoitettu perussopimukseen. Unionilla on *yksinomainen toimivalta* esimerkiksi tulliliiton ja rahapolitiikan (euroa koskevilta osin) alueilla, *jaettu toimivalta* esimerkiksi maatalouteen ja ympäristöön liittyvissä asioissa sekä *tukeva toimivalta* esimerkiksi teollisuuden ja turismina aloilla.<sup>89</sup>

Toimivallan jako perustuu perustamissopimuksissa määriteltyihin jaotteluihin. Sopimuksessa Euroopan unionin toiminnasta ensimmäisessä osastossa ”Unionin toimivallan jaottelu ja toimivallan rajat” määritellään otsikon mukaisesti toimivallanjako ja sen pääperiaatteet. Sopimuksen mukaisesti unionin *yksinomainen toimivalta* tarkoittaa sitä, että näillä alueilla vain unioni voi toimia lainsäätäjänä ja päättää oikeudellisesti velvoittavien säädösten antamisesta. Unionin yksinomaisen toimivallan alueilla jäsenvaltiot voivat antaa säädöksiä ainoastaan unionin velvoittamina tai lainsäädännön toimeenpanoa varten.

---

<sup>88</sup> Mäenpää 2011: 47.

<sup>89</sup> Piris 2009: 74–75.



Jaettu toimivalta tarkoittaa sitä, että sekä unioni että jäsenvaltio voivat antaa lainsäädäntöä näillä aloilla. Jos unioni on jättänyt käyttämättä valtaansa joillakin osaluueilla, voi jäsenvaltio käyttää omaa lainsäädäntövaltaansa näillä alueilla. Jäsenvaltio ei kuitenkaan voi säätää unionin lainsäädännön kanssa ristiriitaisia säädöksiä, sillä ne eivät ole etusijaperiaatteen<sup>90</sup> mukaisia. Jos kuitenkin käy niin, että jäsenvaltio on säätänyt unionin lainsäädännön kanssa ristiriitaisia säädöksiä, unionioikeus syrjäyttää ne. Tarkoituksena onkin kansallisesti säätää unionin lainsäädäntöä täydentävää lainsäädäntöä jäsenmaan tarpeiden mukaisesti.

Sopimuksen 2 artiklan 5 kohdan mukaan EU:lla on toimivalta toteuttaa ”jäsenvaltioiden toimintaa tukevia, yhteen sovittavia tai täydentäviä toimia”. Tämä ei kuitenkaan syrjäytä jäsenvaltioiden toimintaa näillä aloilla. Näitä aloja koskevilla EU-säädöksillä ei voida yhtenäistää jäsenvaltioiden lakeja tai asetuksia.

On myös useita toiminta-alueita, joiden toimivalta on määritelty muulla tavoin kuin kolmella viimeksi mainitulla. Tällaisena alueena on esimerkiksi ulko- ja turvallisuuspolitiikka. Toimivallan käyttöön vaikuttavat osittain erilaiset seikat, joita ovat esimerkiksi päätöksentekomenettelyt ja käytettävät säädösinstrumentit. Toimivaltaa on jaettu lisäksi toimielimien kesken. Esimerkiksi maatalouspolitiikka on pääosin komission hallinnon alaisuudessa. Myös resurssien tarkoituksenmukainen kohdentaminen vaikuttaa siihen, millä tavoin toimivalta määritellään.<sup>91</sup>

---

<sup>90</sup> ks. etusijaperiaatteesta kappale 2.1.2.

<sup>91</sup> Ojanen 2010: 23.

### 3. MAATALOUSPOLITIikka JA LAINSÄÄDÄNTÖ

Tämän luvun tavoitteena on selvittää, mitä maatalouspolitiikka ja tarkemmin markkinajärjestelyt ovat ja mitä ne pitävät sisällään. Kysymystä tarkastellaan pääasiassa lainsäädäntöön pohjautuen.

Maatalouspolitiikasta säädetään Sopimuksessa Euroopan unionin toiminnasta III osastossa. Markkinajärjestelyjä on käsitelty osastossa suhteellisen runsaasti verrattuna maatalouden ja kalastuksen käsittelyyn, mikä osoittaa sen, että maatalouden ja kalastuksen aloilta on puolestaan runsaasti alemman asteisia säädöksiä.

Yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteita ovat (SEUT 39 artikla):

*”a) lisätä maatalouden tuottavuutta edistämällä teknistä kehitystä sekä varmistamalla, että maataloustuotantoa kehitetään järkipäisesti ja että tuotannontekijöitä, varsinkin työvoimaa, hyödynnetään parhaalla mahdollisella tavalla;*

*b) taata näin maatalousväestölle kohtuullinen elintaso erityisesti lisäämällä maataloudessa työskentelevien henkeä kohti laskettuja tuloja;*

*c) vakauttaa markkinat;*

*d) varmistaa tarvikkeiden saatavuus;*

*e) taata kohtuulliset kuluttajahinnat.”*

Tavoitteet ovat haastavia, sillä ne saattavat joissakin tilanteissa olla ristiriidassa keskenään. Esimerkiksi tavoite maanviljelijöille taattavasta kohtuullisesta elintasosta ja kohtuullisten kuluttajahintojen takaamisesta saattaa tuoda esiin ongelmia, sillä tavoitteet ovat vastakkaiset. Intressien punninta jää viimekädessä komission ja neuvoston tehtäväksi. EY-tuomioistuin on todennut, että tietyt tavoitteet voidaan asettaa etusijalle, eikä kaikkia tavoitteita edellytetä toteutettavaksi samassa määrin. Näin lainsäätäjälle jää maatalouden alalla huomattavan laaja harkintavalta.<sup>92</sup>

Lissabonin sopimukseen kirjattujen tavoitteiden lisäksi voidaan yhteiseen maatalouspolitiikkaan nähdä liittyväksi myös erilaisia periaatteita, jotka tukevat

---

<sup>92</sup> Savia 1994: 12–13

tavoitteiden toteutumista. Nämä periaatteet ovat vain toiminnan yleisiä ja suuntaantavia linjauksia, eikä niitä tule sekoittaa aiemmin mainittuihin oikeusperiaatteisiin, jotka EY-tuomioistuin on tuomioissaan tunnustanut käytännössä vakiintuneiksi oikeusperiaatteiksi. Periaatteita ovat yhteisten markkinoiden periaate, yhteisöpreferenssin periaate ja rahoituksen solidaarisuuden periaate.<sup>93</sup>

Niilo Jääskisen (2007: 176) mukaan tarkemmin eriteltynä maatalouden yhtenäismarkkinoiden periaatteella tarkoitetaan sitä, että maataloustuotteet ovat samalla tavoin vapaassa liikkeessä unionin alueella kuin teollisuustuotteetkin. Niihin sovelletaan yhteisiä maataloussektorille sopivia kilpailusääntöjä ja yhtenäistettyjä tuotevaatimuksia. Yhteisten markkinoiden periaate perustuu myös yhdenmukaisiin tuottajahintoihin. Kilpailua vääristävät tullimaksut, verot ja kilpailua vääristävät kansalliset tuet on pyritty poistamaan unionin sisällä, mikä helpottaa kaikkien tuotteiden liikkumista. Lisäksi yhteinen hinta- ja kilpailupolitiikka sekä valuuttakurssien yhdenmukaisuus edesauttaa yhteismarkkinoiden sujuvaa toimintaa<sup>94</sup>.

Yhteisöpreferenssin periaatteella Jääskinen (2007: 176) tarkoittaa sitä, että unionissa maatalousmarkkinat on rajattu tullein muiden alueiden markkinoista. Tietyille tuotteille on annettu myös määrärajoituksia, eli kiintiöitä. Yhteisöpreferenssillä voidaan myös tarkoittaa sitä, että unionin sisäiset tuotteet ovat etusijalla unionin ulkopuolelta tuleviin tuotteisiin verrattuna ja unionin oman tuotannon myynti on etusijalla. Tuotteita suojellaan halvoilta tuontituotteilta sekä maailmanmarkkinoiden hinta- ja kurssivaihteluilta. Tavoitteena on yleisesti ollut unioni sisäinen omavaraisuus maataloustuotteiden tuotannossa.<sup>95</sup>

Kolmas periaate, eli yhteisörahoituksen periaate, tarkoittaa sitä, että yhteisen maatalouspolitiikan kustannukset maksetaan yhteisesti unionin talousarvioista. Kaikki jäsenmaat osallistuvat yhteisen maatalouspolitiikan rahoittamiseen maksuosuutensa mukaan huolimatta siitä, kuinka paljon jäsenmaan tuotteita esimerkiksi viedään unionin ulkopuolelle tai käytetään interventio-ostoihin. Jäsenmaiden maksuosuudet määräytyvät

---

<sup>93</sup> Savia 1994: 23

<sup>94</sup> Savia 1994: 24

<sup>95</sup> Savia 1994: 24

muun muassa bruttokansantuotteen mukaisesti siinä määrin kun jäsenmaan maatalous vaikuttaa unionin maatalouteen. Rahoituksen yhteydessä puhutaankin yleensä nettomaksajista ja nettosaajista sen mukaan mitä mikin maa hyötyy yhteisestä maatalouspolitiikasta.<sup>96</sup> Samalla määrättyjen tuotteiden kansalliset tuet ovat kiellettyjä, jos niistä ei ole erityisesti unionin lainsäädännössä säädetty. Esimerkiksi Suomella on lupa maksaa kansallista erityistukea sen kylmän ilmaston ja harvan asutuksen vuoksi. Nämä erityistuet ovat Etelä-Suomen kansallinen tuki ja pohjoinen tuki, jotka on määritelty Suomen liittymissopimuksessa Euroopan yhteisöihin<sup>97</sup> 141 ja 142 artikloissa.<sup>98</sup>

### 3.1. EU:n yhteinen maatalouspolitiikka eli YMP

Euroopan unionin yhteisellä maatalouspolitiikalla on pitkät perinteet. 1950-luvun Länsi-Euroopasta alkujaan lähtenyt huoli pitkään kestäneestä sodasta, maatalouden lamasta ja elintarvikkeiden epävarmasta saatavuudesta johti yhteisen maatalouspolitiikan syntyyn. Tällöin painopiste oli parantaa elintarvikeketjun tuottavuutta ja tärkeää oli, että kuluttajien saatavilla oli jatkuvasti edullisen hintaista ruokaa.<sup>99</sup> Rooman sopimuksen (eli Euroopan talousyhteisön perustamissopimuksen, 1957) artiklan 39 mukaan maatalouspolitiikan tavoitteina oli maatalouden tuottavuuden lisääminen, maatalousväestön kohtuullinen tulotaso, vakaat elintarvikemarkkinat, turvattu elintarvikehuolto ja kohtuulliset kuluttajahinnat.<sup>100</sup>

1980-luvulta eteenpäin EU:n omavaraisuus onnistui YMP:n avulla hyvin. Ongelmaksi kuitenkin nousivat maatalouden tuotteiden ylijäämät, jotka rokottivat hintoja. Osa ylituotannosta jäi varastoitavaksi tai hävitettäväksi EU:n alueelle, ja osa taas päätyi vientituella vientiin kolmansiin maihin. Nämä toimenpiteet aiheuttivat suuria kustannuksia ja vääristymiä maailmanmarkkinoihin. Käyttöön otettiin

---

<sup>96</sup> Savia 1994: 25

<sup>97</sup> EYVL C 241, 29.8.1994.

<sup>98</sup> Jääskinen 2007: 174

<sup>99</sup> Komission julkaisu : 6

<sup>100</sup> ETLA 1207: 14

tuotantorajoituksia, josta esimerkkinä voi mainita vuonna 1983 käyttöön otetut maitokiintiöt.<sup>101</sup>

Yhteistä maatalouspolitiikkaa on uudistettu 1990-luvulta lähtien voimakkaasti. Huolena olivat erityisesti ylituotanto ja sen rahoittamisen aiheuttamat ristiriidat ja vaikeudet. Myös kuluttajien lisääntyneellä laatu- ja ympäristötietoisuudella oli oma aiheensa muutokseen.<sup>102</sup>

Agenda 2000 -uudistuksen myötä YMP:tä uudistettiin vuonna 1999. Maaseudun kehittämispolitiikka nousi uudeksi tärkeäksi tekijäksi. Sen tavoitteena oli tukea viljelijöitä monilla eri tavoilla, kuten auttamalla heitä uudistamaan tilojensa rakenteita ja monipuolistamaan toimintaansa.<sup>103</sup>

Viime vuosikymmenten aikana tehtyjen muutosten päällimmäisinä tavoitteina oli aluksi korvata hallinnollisten hintojen kautta jaetun hintatuen tuottajille maksettavilla suorilla tuilla. Sittemmin kehitystä on haluttu ajaa enemmältikin suuntaan, jossa maaseutualueet pyritään pitämään asuttuina maataloustuotteiden tuotannon tukemisen sijaan.<sup>104</sup>

Maatalouspolitiikka on ehkä kaikkein pisimmälle integroitu EU:n politiikan osa-alue. Sen rahallinen osuus on kuitenkin viime vuosina ollut laskussa. Maatalouspolitiikan osuus EU:n budjetista oli vuonna 1990 60 prosenttia budjetista<sup>105</sup> ja vuonna 2011 yli 40 prosenttia. Laskusta huolimatta sen rahallinen osuus on suurin osa budjetista. 90-luvun alussa suurin osa yhteisen maatalouspolitiikan varoista käytettiin maataloustuotteiden vientitukiin ja muihin markkinainterventioihin. Sittemmin maatalouspolitiikkaa on uudistettu ja markkinajärjestelyjen osuudet ovat pienentyneet. Markkinatukien vuotuinen osuus koko maataloudesta Suomessa on nykyisin noin 20–25 %.<sup>106</sup> Tavoitteena on ollut selvästi markkinalähtöisempi politiikka.<sup>107</sup>

---

<sup>101</sup> Euroopan komissio: 6–7.

<sup>102</sup> Jääskinen 2007: 173.

<sup>103</sup> Euroopan komissio: 7.

<sup>104</sup> Jääskinen 2007: 173.

<sup>105</sup> Piris 2009: 316.

<sup>106</sup> Voutilainen, Vihinen & Wuori 2009: 13.

<sup>107</sup> Niemi & Ahlstedt 2010: 48.

Yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta säädetään neuvoston asetuksessa (EY) N:o 1290/2005 yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta<sup>108</sup>. Rahoitus jaetaan I ja II pilariin. Suurin osa rahoituksesta (73 %) kohdennetaan I pilariin, johon kuuluvat markkina- ja tilatuet. Loppuosa rahoituksesta (27 %) kohdennetaan II pilariin, joka koostuu maaseudun kehittämistoimenpiteistä.<sup>109</sup> Kaikki suorat tuet, mukaan lukien markkinatuet, maksetaan maataloustukirahastosta. Tarkemmin eriteltynä maatalouden budjetti koostui vuonna 2010 suorien tukien rahoituksesta (n. 90 %), markkinainterventioiden osuudesta (n. 9 %) ja muista kustannuksista (n. 1 %).<sup>110</sup> Maaseutupolitiikan budjetti onkin ollut kiistellyin osa-alue sekä sisäisesti että ulkosuhteissa koko yhteisön olemassaolon ajan.<sup>111</sup>

Pääpiirteittäin maatalouspolitiikka pysyi Lissabonin sopimuksen myötä samana, mutta suurimmat sopimuksen tuomat muutokset vaikuttavat etenkin päätöksentekomenettelyyn ja parlamentin vallan lisäämiseen.<sup>112</sup>

### 3.1.1. YMP ja maatalous

Suomessa maatalouspolitiikan perustan muodostavat EU:n yhteisen maatalouspolitiikan tukimuodot, joita täydennetään kansallisista varoista maksettavilla tukimuodoilla. EU:n kokonaan rahoittamia tukia ovat suorat tuet, ja EU:n osaksi rahoittamia tukia ovat esimerkiksi luonnonhaittakorvaus ja maatalouden ympäristötuki. Täydentäviä kansallisia tukia ovat muiden muassa pohjoinen tuki sekä Etelä-Suomen kansallinen tuki.<sup>113</sup>

Suomessa valtioneuvoston asettama Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä (YTR) on laatinut maaseutupoliittisen kokonaisuohjelman ”Maaseutu ja hyvinvoiva Suomi”, jonka mukaan toteutetaan kansallista maatalouspolitiikkaa. Se sisältää valtakunnalliset suuntaviivat toimenpiteiden toteuttamiseen. Kokonaisuohjelma sisältää kansalliset

<sup>108</sup> EUVL L 209, 11.8.2005, s. 1–25.

<sup>109</sup> Niemi & Ahlstedt 2010: 43.

<sup>110</sup> Niemi & Ahlstedt 2010: 48.

<sup>111</sup> Myllymäki 2006: 135.

<sup>112</sup> Piris 2009: 317.

<sup>113</sup> Niemi & Ahlstedt 2011: 43.

tavoitteet maaseutupolitiikassa, joista päällimmäisenä on mainittu ”maaseudulla asuvien, toimivien ja vierailevien ihmisten hyvinvointi ikään, sukupuoleen, ammattiin tai etniseen taustaan katsomatta.”<sup>114</sup>

Viljelijätuet ovat tärkeä osa Euroopan unionin maataloutta. Ne luovat kilpailukykyä markkinoilla ja turvaavat viljelijöiden elintason myös pohjoisilla alueilla, joissa tuottavuus on heikompaa. Elintarvikkeiden tuottaminen ei ole enää maatalouspolitiikan ydin, vaan tärkeämpää on markkinoiden kysyntä. Viljelijät saavat vapauden mukauttaa tuotantonsa markkinoiden tarpeisiin.<sup>115</sup>

Rion ympäristö- ja kehityskonferenssi pidettiin vuonna 1992 ja siitä lähtien maatalouden ympäristövaikutukset ovat olleet yleisen huolen aiheena. Kasvavassa roolissa ovat myös tiukentuneet vaatimukset elintarvikkeiden turvallisuudesta, kasvien terveydestä ja eläinten hyvinvoinnista.<sup>116</sup>

### 3.1.2. YMP ja maatalouden yhteinen markkinajärjestely

Maatalouden markkinajärjestelyjen pohjan muodostaa SEUT 40 artikla. Sen mukaan markkinoiden vakauttamiseksi tai kohtuullisten kuluttajahintojen turvaamiseksi voidaan järjestää hintasääntelyjä, tukea tuotteiden myyntiä ja tuotantoa varten, varastoimis- ja tasausjärjestelyjä tai viennin ja tuonnin vakauttamisjärjestelmiä. Pää tavoitteet markkinajärjestelyissä ovat kuitenkin maataloustuotannon tuottavuuden lisäämisessä<sup>117</sup>.

Markkinajärjestelyjä koskee laaja-alainen asetusten, kuten markkinajärjestelyasetuksen 1234/2007, lisäksi suuri määrä komission antamia määräaikaista säädöksiä, joilla markkinatilanteisiin reagoidaan.<sup>118</sup> Tämä tekee markkinajärjestelmien hallinnoinnista haastavaa, sillä usein jokaiselle tuotealalle on omat yksityiskohtaiset säädöksensä, eikä yleisen tason sääntelyä juurikaan ole markkinajärjestelyasetuksen lisäksi.

---

<sup>114</sup> Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä 2009: 5.

<sup>115</sup> Euroopan komissio: 7.

<sup>116</sup> Euroopan komissio: 6–7.

<sup>117</sup> Hill: 120.

<sup>118</sup> Jääskinen 2007: 175.

Vielä 1990-luvun alussa suurin osa YMP:n varoista käytettiin maatalouden tuotteiden vientitukiin ja muihin markkinainterventioihin. Myöhemmin tehtyjen politiikkauudistusten myötä tiettyjen maataloustuotteiden hintoja on alennettu EU:ssa lähemmäksi maailmanmarkkinahintoja. Vuonna 2008 vientitukien ja muiden markkinatoimenpiteiden osuus oli enää seitsemän prosenttia EU:n luonnonvarat - otsakkeen budjetista.<sup>119</sup>

Vaikka iso osa YMP:stä koostuu viljelijätuista ja muista maanviljelyyn liittyvistä tuista, on markkinajärjestelyillä YMP:ssä suuri rooli. Tuotekohtaisten markkinajärjestelyjen avulla toteutetaan yhteistä maatalouspolitiikkaa. Markkinajärjestelyt muodostuvat yhteisestä hintapolitiikasta, interventiomekanismista ja niin sanotusta rajasuojamekanismista tuontimaksujen ja vientitukien avulla. Tämä tarkoittaa sitä, että tuontimaksuilla tai toisin sanoen tuontitulleilla nostetaan tuontihinnat unionihintojen tasolle, ja vientituella taas puolestaan alennetaan vientihinta vastaamaan markkinahintoja.<sup>120</sup>

Markkinajärjestelmät ovat osa yhteistä maatalouspolitiikkaa, sillä niiden avulla säädellään elintarvikkeiden markkinoita. Sääntelyllä pystytään vähentämään eri maatalouselintarvikkeiden ylituotantoa ja antamaan viljelijöille vakaammat markkina-asetelmat. SEUT 40 artiklan mukaan järjestelyt voivat koostua joistakin seuraavista toimenpiteistä:

- 1) *Yhteiset kilpailusäännöt*
- 2) *Erilaisten kansallisten markkinajärjestelyjen pakollinen yhteensovittaminen*
- 3) *Euroopan markkinajärjestely.*

Näillä toimenpiteillä voidaan toteuttaa erityisesti hintasääntely, tuki tuotteiden tuotantoa ja myyntiä varten, varastoimis- ja tasausjärjestelyt sekä yhteiset viennin ja tuonnin vakauttamisjärjestelmät SEUT 40 artiklan 2 kohdan mukaisesti.

---

<sup>119</sup> ETLA: 14

<sup>120</sup> Jääskinen 2007: 174.



Koska markkinajärjestelyjä on paljon erilaisia riippuen elintarvikkeiden ominaisuuksista, esittelen tässä kaksi huomattavan erilaista markkinajärjestelmää tutkielman kontekstin ymmärtämiseksi. Tässä esiteltävät markkinajärjestelmät esiintyvät tutkielman loppuosassa, jossa tarkastelen niihin liittyviä oikeustapauksia komission täytäntöönpanovallan näkökulmasta. Seuraavaksi esiteltävät markkinajärjestelmät koskevat EU:n ruoka-apua yhteisön vähävaraisimmille ja markkinoiden tasausjärjestelmiä erityisesti uusien valtioiden liittyessä Euroopan unioniin.

Euroopan unionin ruoka-apu unionin vähävaraisimmille (myöhemmin ruoka-apu) perustuu interventioimintaan<sup>121</sup>, jossa jäsenvaltiot ovat velvoitettu ostamaan unionin nimiin tiettyjä maatalouselintarvikkeita EU:n varastoihin markkinoiden tasapainottamiseksi. Näin EU tasaa tuotteiden markkinoille tuloa ostamalla ne varastoon hinnan laskiessa tietyn hinta-tason alapuolelle. Kun hinta taas nousee, voidaan tuotteet myydä takaisin markkinoille tai ne voidaan jakaa ruoka-apuna vähävaraisimmille. Interventiotuotteita ovat esimerkiksi vilja, maitojauhe ja voi. Näitä interventioraaka-aineita, voidaan jakaa sellaisenaan tai käyttää elintarvikkeiden valmistamiseen, jotka myöhemmin jaetaan unionin vähävaraisimmille henkilöille. Ruoka-apu on siis ”oravannahkakauppaa”, jossa tuotteita käytetään maksuna vaihdettaessa niitä samaan tuoteryhmään kuuluviin tuotteisiin.<sup>122</sup> Tällaisia vähävaraisimmille jaettavia tuotteita voivat olla esimerkiksi pasta, näkkileipä ja jauhot.<sup>123</sup> Ruoka-apu voidaan markkinajärjestelyasetuksen 27 artiklan 2 kohdan mukaan toteuttaa myös ostamalla tuotteet tilapäisesti markkinoilta, jos interventiovarastoissa ei ole raaka-aineita saatavilla.

Ruoka-apu yhteisön vähävaraisimmille perustuu markkinajärjestelyasetuksen 1234/2007 27 artiklaan, jonka 1 ja 2 kohtien mukaan:

---

<sup>121</sup> ks. tarkemmin Komission asetus (EU) N:o 1272/2009, annettu 11 päivänä joulukuuta 2009, neuvoston asetuksen (EY) N:o 1234/2007 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä maataloustuotteiden julkisten interventio-ostojen ja -myyntien osalta. EUVL L 349, 29.12.2009, s. 1–68.

<sup>122</sup> Maaseutuvirasto 2011: 4.

<sup>123</sup> Maaseutuviraston kirje 2012: 1.

*”1) Interventiovarastoissa olevia tuotteita on annettava tiettyjen nimettyjen järjestöjen saataville, jotta elintarvikkeita voidaan jakaa yhteisön vähävaraisimmille henkilöille vuosittaisen suunnitelman mukaan.*

*Jakelu on hoidettava*

*a) ilmaiseksi, tai*

*b) hintaan, joka ei missään tapauksessa ole nimetyille järjestöille toimen toteuttamisesta aiheutuneiden kustannusten oikeuttamaa tasoa korkeampi.*

*2. Tuote voidaan hankkia yhteisön markkinoilta, kun*

*a) sitä ei tilapäisesti ole saatavissa yhteisön interventiovarastoista 1 kohdassa tarkoitetun vuosittaisen suunnitelman täytäntöönpanon aikana niin paljon, että suunnitelma voidaan panna täytäntöön yhdessä tai useammassa jäsenvaltiossa, ja edellyttäen, että kustannukset pysyvät yhteisön talousarviossa tähän tarkoitukseen varattujen kustannusten rajoissa, tai*

*b) suunnitelman täytäntöönpano edellyttäisi muussa jäsenvaltiossa kuin siinä, jossa tuotetta tarvitaan, interventiossa olevien tuotteiden siirtoa jäsenvaltiosta toiseen pieninä määrinä.”*

Markkinoiden tasausjärjestelmät puolestaan ovat keinoja, joilla ylijäämävarastojen maataloustuotteet pyritään poistamaan markkinoilta. Tällaisia tilanteita voi syntyä, kun tuotantoa on enemmän kuin tuotteiden kysyntää. Monesti EU:ssa onkin syntynyt valtavia ”vilja- tai voivuoria”, joista on yritetty päästä eroon erinäisin keinoin.<sup>124</sup> Myös uusien jäsenvaltioiden liittyessä EU:hun niiden maatalouselintarvikkeiden ylijäämävarastot poistetaan markkinoilta. Tavoitteena on estää keinottelu, jolla voitaisiin saada aikaan markkinoiden epätasapaino<sup>125</sup>. Tällaisia keinoja ylijäämävarastojen poistamiseksi ovat muiden muassa tuotteiden tuhoaminen, tuettu käyttö teollisuuden tarpeisiin tai tuettu vienti maailman markkinoille<sup>126</sup>.

Uusien jäsenvaltioiden liittyessä EU:hun on tärkeää saada markkinat tasapainoon, kun vapaassa vaihdannassa olevien maatalouselintarvikkeiden määrä luonnollisesti lisääntyy. Ylijäämävarastojen määrittäminen on monimutkainen prosessi, jossa uudet jäsenvaltiot joutuvat määrittämään vapaassa vaihdannassa olevien tuotteiden määrät, jotka ovat suuremmat kuin määrät, jotka voidaan katsoa edustavan tavanomaisia tasausvarastoja. Nämä ylittävät määrät periään jäsenvaltioilta rahallisena korvauksena.

127

<sup>124</sup> Hill 2012: 122.

<sup>125</sup> ks. esimerkiksi komission asetus (EY) N:o 60/2004 perustelukappale 4.

<sup>126</sup> Hill 2012: 123.

<sup>127</sup> ks. esimerkiksi komission päätös 2007/361/EY.

Poikkeuksena edelliseen, sokerin poistaminen markkinoilta on säännelty erikseen. Sokerin markkinajärjestelyjä on maatalouselintarvikkeista säännelty tarkoin sen erityispiirteiden vuoksi, koska sen asema markkinoilla on merkittävä. Sokerin poistamista markkinoilta on säädelty erikseen markkinajärjestelyasetuksen 52 artiklassa, jossa sille säädetään erityiset ehdot markkinoilta poistamiseen.

### 3.2. Maatalouspolitiikan ja sen lainsäädännön erityispiirteet

Maatalouspolitiikan lainsäädäntö rakentuu tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen ympärille muidenkin alojen tavoin. Tavallisissa tapauksissa komissio antaa ehdotuksen, josta parlamentti ja neuvosto tekevät päätöksen, talous- ja sosiaalikomiteaa kuultuaan. Neuvosto päättää maataloustuotteiden hinnat, maksut, tuet ja määrälliset rajoitukset SEUT 43 artiklan 2 kohdan mukaisesti. Pääasiassa komissio hallinnoi markkinajärjestelyjä yhdessä jäsenvaltioiden edustajista muodostuvien komiteoiden kanssa.<sup>128</sup>

Maataloutta koskevat artiklat ja niihin perustuva lainsäädäntö ovat erityistä lainsäädäntöä, joten ne menevät yleisen lainsäädännön edelle *lex specialis* -säännön mukaisesti.<sup>129</sup> Säännön sisältö on, että erityissäädös syrjäyttää yleissäädöksen.<sup>130</sup> Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että jos yleisessä säädöksessä säädetään ristiriitaisesti maatalouslainsäädännön kanssa, maatalouslainsäädännön säädökset menevät yleisen lainsäädännön edelle.

Maatalousalalla erityispiirteinä voidaan nähdä monia seikkoja. Ensinnäkin maataloustoiminnan erityisluonne, kuten sosiaalirakenne, alueelliset erot maatalouden rakenteissa ja luonnonolosuhteet, tulee ottaa huomioon niin lainsäädännössä kuin toimeenpanossa. Toisena erityispiirteenä on maatalouden läheinen yhteys moniin eri aloihin, kuten kansantalouteen ja ympäristönsuojeluun.<sup>131</sup> Maatilat ovat EU:n alueella

---

<sup>128</sup> Jääskinen 2007: 174.

<sup>129</sup> Savia 1994: 9.

<sup>130</sup> ks. Turunen 2004: 17–19.

<sup>131</sup> Savia 1994: 18.

erikokoisia, eri aloihin erikoistuneita ja muutenkin erilaisia taloudellisilta rakenteiltaan<sup>132</sup> ja lisäksi etenkin maataloustuotteiden markkinat vaikuttavat koko maailman taloustilanteeseen. Esimerkiksi huonot satovuodet vaikuttavat heti maailmantalouteen ja aiheuttavat erityisiä toimenpiteitä markkinajärjestelyissä.

### 3.3. EU:n ja jäsenvaltioiden välinen toimivallanjako maataloudessa

Maatalouspolitiikan kansallinen toimivalta on hyvin rajoitettua, sillä maatalouspolitiikka kuuluu SEUT 4 artiklan mukaan unionin ja jäsenvaltion jaetun toimivallan alueelle. Jäsenvaltioilla on valta antaa lainsäädäntöä sellaisilla alueilla, joihin unioni ei ole puuttunut. Jäsenvaltioiden tehtävä on siten pääosin toimeenpanna yhteistä ja usein hyvin yksityiskohtaisesti säädeltyä lainsäädäntöä<sup>133</sup>.

Yhteisön markkinajärjestelyt edellyttävät yhtenäisiä maatalouden interventio- ja hintajärjestelmien soveltamista, jotta yhteiset maatalousmarkkinat toimivat. Savian (1994: 147) mukaan ”maatalousmarkkinapolitiikassa toimivallan jakoon liittyvät keskeiset kysymykset voidaan jakaa kahteen osaan: toimivallan jakoon toimeenpanossa ja materiaalisessa sääntelyssä.”

Markkinajärjestelyiden käytännön toimeenpano ja hallinto kuuluvat jäsenvaltioille. Jäsenvaltioilla on kuitenkin valtaa päättää itse siitä, miten he toteuttavat markkinajärjestelyjen kansallisen hallinnon. Jäsenmailla on oikeus säätää tarpeellisista täytäntöönpanotoimenpiteistä, jos ne eivät ulotu yhteisön lainsäädännön alueelle tai muuta lainsäädännön soveltamisalaa.<sup>134</sup> Komissio on kuitenkin rajoittanut jäsenvaltioiden toimeenpanovaltaa säätämällä maaseutualan asetukset niin tarkasti, että jäsenmaille ei käytännössä jää juurikaan liikkumavaraa niiden toteuttamisessa<sup>135</sup>, tarkoituksenaan että kaikissa jäsenmaissa toimitaan samalla tavoin. Tämä on erittäin tärkeä piirre yhteisten markkinoiden toimimisen kannalta.

---

<sup>132</sup> Hill 2012: 33.

<sup>133</sup> Savia 1994: 147.

<sup>134</sup> Savia 1994: 154–155.

<sup>135</sup> Savia 1994: 158.

Markkinajärjestelyjen hallinnossa ja toimeenpanossa jäsenmailla on suuri rooli, sillä EU:ssa ei ole omaa hallinto-oikeutta. Jäsenmaat ilmoittavat neuvostolle, mitkä viranomaiset tai toimielimet ovat valtuutettuja hoitamaan mitään tehtävää markkinajärjestelyissä. Jäsenmaittain käytännöt vaihtelevat huomattavasti.<sup>136</sup>

Toimivallan jakoon materiaaliseen sääntelyyn liittyviä ongelmia voi aiheuttaa se, että unionin lainsäädäntö on joiltakin osin puutteellista, eli lainsäädännössä on aukko. Jäsenmaiden on täytettävä aukko tulkitsemalla asetusta oman harkintansa puitteissa, mutta kuitenkin noudattamalla muuta EU-lainsäädäntöä. Myös tilanteet, joissa yhteisön tasolla ei ole säädetty kattavasti tietyistä asioista ja jäsenmaa haluaa kansallisesti säännellä asiaa tarkemmin, voivat aiheuttaa ongelmia, jos toimivaltaa ei noudateta säädetyllä tavalla.<sup>137</sup>

### 3.3.1. Maatalouspolitiikan kansallinen täytäntöönpano

Keskityn tässä kappaleessa vain markkinajärjestelmien kansalliseen täytäntöönpanoon. Viljelijätukien kansallinen täytäntöönpano poikkeaa markkinajärjestelmistä huomattavasti, enkä näe niiden käsittelyä tutkielman kannalta aiheellisena.

Komissio säätää kaikki säädökset, joiden mukaan markkinajärjestelyjä toteutetaan kansallisesti. Yleisesti suurin osa markkinajärjestelyä koskevaa lainsäädäntöä annetaan asetuksina, eli ne velvoittavat suoraan jäsenvaltioita. Ainoastaan asetusten toimeenpano jää kansallisille tahoille.

Suomessa yhteisen maatalouspolitiikan täytäntöönpano perustuu lakiin Euroopan yhteisön yhteisen maatalouspolitiikan täytäntöönpanosta (8.12.1994/1100) (myöhemmin 1100-laki). Lakia uudistettiin viimeksi vuonna 2002 ja sen jälkeen uudistustyöt ovat jatkuneet tähän päivään saakka. Uudesta 1100-laista on tulossa mitä todennäköisimmin huomattavasti laajempi soveltamisalaltaan kuin nykyinen 1100-laki.

---

<sup>136</sup> Savia 1994: 155–156.

<sup>137</sup> Savia 1994: 169–170.

Sen nykyisenä tarkoituksena on asettaa rajat maatalouspolitiikan toimielinten toimivaltaan.

1100-lain 2 §:n mukaan Suomessa toimivaltainen viranomainen on Maa- ja metsätalousministeriö ja yleinen täytäntöönpano lain alaan kuuluvissa asioissa kuuluu sille. Kyseisen artiklan mukaan Maaseutuvirasto toimii maksajavirastona, joka hoitaa neuvoston asetuksen (EY) N:o 1290/2005 yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksen alaan kuuluvia asioita. Se lisäksi ohjaa ja valvoo muita viranomaisia, joille se on delegoinut omalle vastuualueelleen kuuluvia tehtäviä. Lain alemman asteisia asetuksia voi tähän lakiin liittyen antaa Valtioneuvosto ja Maa- ja metsätalousministeriö.

Maa- ja metsätalousministeriö hoitaa Suomessa maatalouspolitiikkaan liittyvät poliittiset tehtävät lain valtioneuvostosta (28.2.2003/175) mukaan. Sen edustaja osallistuu markkinajärjestelyjen komiteoihin<sup>138</sup> ja asiantuntijaryhmiin sen mukaan mikä asia kulloinkin on käsiteltävänä. Suomessa markkinajärjestelyiden hallinnointi ja täytäntöönpano kuuluvat Maaseutuvirastolle lain Maaseutuvirastosta (21.7.2006/666) 2 §:n mukaan.

### 3.4. Maatalouspolitiikan uudistus 2013

Vuoden 2013 jälkeen maatalouspolitiikka uudistetaan. Käynnissä on parhaillaan keskusteluja, joissa uusia yhteisiä suuntaviivoja haetaan. Suomen kannalta merkittävii uudistuksia tulevat olemaan EU:n rahoittamien tukien kokonaistaso, maatalouspolitiikan eri pilarien rahoitusosuudet, jäsenvaltioiden osarahoitusmahdollisuudet ja tuotantosidonnaisten tukien maksamisen oikeutus myös tulevaisuudessa. Haasteena Suomelle tulee olemaan suomalaisten tuotteiden kilpailukykyisyys ja kotimaisten elintarvikkeiden tarjonta.<sup>139</sup> Markkinajärjestelyihin ei uuden maatalouspolitiikan myötä ole tulossa suuria muutoksia<sup>140</sup>.

<sup>138</sup> ks. lisää esimerkiksi Valtioneuvoston internet-sivuilta. Saatavilla 23.4.2012: <http://valtioneuvosto.fi/eu/suomi-ja-eu/asioiden-kasittely/fi.jsp>

<sup>139</sup> Niemi & Ahlstedt 2010: 50.

<sup>140</sup> KOM(2011) 626 lopullinen: 7.

#### 4. KOMISSION TÄYTÄNTÖÖNPANOVALTA

Tämän luvun tarkoitus on selvittää komission täytäntöönpanovaltaa ennen ja jälkeen Lissabonin sopimuksen. Lissabonin sopimuksen tarkoituksena oli toisaalta yksinkertaistaa lainsäädäntömenettelyjä vähentämällä esimerkiksi komitologiamenettelyä ja sen sijaan antaa komissiolle suoraan valta antaa säädöksiä, jotka aiemmin on hoidettu komitologiamenettelyllä jäsenmaiden mielipiteiden pohjalta. Komission täytäntöönpanovaltaa siis muutettiin huomattavasti.

##### 4.1. Komission rakenne

Komission sisäinen toiminta perustuu sen työjärjestykseen<sup>141</sup>. Komissio toimielimenä muodostuu komissaareista, joita on 27. Komissio toisessa merkityksessään koskee komissaarien lisäksi myös komissiota viranomaisena, joka koostuu pääosastojen ja yksiköiden laaja-alaisesta virkamieskoneistosta.<sup>142</sup> Esimerkiksi pelkästään Maatalouden ja maaseudun kehittämisen osastolla työskentelee noin 1000 virkamiestä 13 eri yksikössä, joihin lukeutuu myös markkinajärjestelyiden yksikkö.<sup>143</sup>

Lissabonin sopimuksella tullaan muuttamaan komissaarien jäsenmäärää komissiossa. SEU 17 artiklan 5 kohdan mukaisesti 1.11.2014 komission jäsenten lukumäärä mukaan lukien sen puheenjohtaja ja unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja, vastaa kahta kolmasosaa jäsenvaltioiden lukumäärästä. SEUT 244 artiklassa määritellään toimintatavat komissaarien valitsemiseksi uuden vuorottelujärjestelmän mukaisesti. Sen a)-kohdan mukaan jäsenvaltioita kohdellaan tasa-arvoisesti valintatilanteissa, eikä ero kahden eri jäsenvaltion kansalaisten toimikausien kokonaismäärien välillä saa olla suurempi kuin yksi. Toisin sanoen kaikille komissaareille tulee vuorotellen yksi viiden vuoden välikausi, jolloin heitä ei valita

<sup>141</sup> EYVL L 308, 8.12.2000. Katso myös komission päätökset 2010/138/EU ja 2011/737/EU, joilla työjärjestyksestä on myöhemmin muutettu.

<sup>142</sup> Jääskinen 2007: 253–254.

<sup>143</sup> Euroopan komission internet-sivut. Saatavilla 23.4.2012: [http://ec.europa.eu/dgs/agriculture/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/agriculture/index_en.htm)

komissioon. Artiklassa on lisäksi korostettu, että muodostettavan komission tulee kuvastaa kaikkien jäsenvaltioiden väestöllistä ja maantieteellistä kirjoa.

Komissiota johtaa puheenjohtaja, jonka valitsee parlamentti SEU 14 artiklan 1 kohdan mukaisesti. SEU 17 artiklan 6 kohdan mukaan komission puheenjohtaja:

- ”a) määrittelee suuntaviivat, joiden mukaisesti komissio hoitaa tehtävänsä;  
b) päättää komission sisäisestä organisaatiosta varmistaakseen komission toiminnan johdonmukaisuuden, tehokkuuden ja kollegiaalisuuden;  
c) nimittää komission jäsenten keskuudesta sen varapuheenjohtajat unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkeaa edustajaa lukuun ottamatta.”*

Puheenjohtajan tehtäviin kuuluu komission työjärjestyksen 3 artiklan 4–6 kohtien mukaan myös muodostaa halutessaan työryhmiä komission jäsenistä, edustaa komissiota ja nimetä komission jäsenet, jotka auttavat häntä tässä tehtävässä. Komission puheenjohtajan apuna toimii työjärjestyksen 20 artiklan mukaan pääsihteeri.

#### 4.2. Komission päätöksentekomenettelyt

Komission päätöksentekomenettelyistä säädetään työjärjestyksen<sup>144</sup> 2 jaksossa. Komissio voi tehdä päätöksensä työjärjestyksen 4 artiklan mukaan kokouksessa suullisessa käsittelyssä, kirjallisella menettelyllä, valtuutusmenettelyllä tai toimivallan siirto -menettelyllä. Työjärjestyksen 7 artiklan mukaan komissio on päätösvaltainen, kun enemmistö komissaareista on läsnä. Myös päätöksentekoon vaaditaan komissiossa enemmistö 8 artiklan 3 kohdan mukaisesti.

*Suullinen käsittely* on komission yleisin ja ensisijainen päätöksentekomenettely. Komissio kokoontuu työjärjestyksen 5 artiklan mukaan vähintään kerran viikossa kokoukseen ja ylimääräisiä kokouksia järjestetään tarvittaessa. 8 artiklan mukaan komission yksi tai useampi jäsen voi tehdä ehdotuksen. Äänestys voidaan järjestää jäsenten pyynnöstä. Komissio voi 10 artiklan 3 kohdan mukaan kuulla kokouksessa myös ulkopuolisia henkilöitä, jos tarve vaatii.

<sup>144</sup> ks. myös komission päätös 2010/138/EU, jolla muutettiin komission työjärjestystä.



*Kirjallisessa menettelyssä* ehdotus annetaan työjärjestyksen 12 artiklan mukaan kirjallisesti tiedoksi kaikille komission jäsenille. Jotta ehdotus voidaan käsitellä kirjallisessa menettelyssä, sillä tulee olla puoltava lausunto oikeudelliselta yksiköltä ja lisäksi hyväksyntä siltä komission yksiköltä, jonka toimialaan ehdotus kuuluu. Komission jäsenten on saatava tiedoksi kaikki ehdotusta koskevat varaukset ja muutosesitykset. Komission jäsen voi pyytää, että ehdotuksesta järjestetään keskustelu. Ehdotus katsotaan 12 artiklan 4 kohdan mukaan hyväksytyksi, jos yksikään komission jäsenistä ei ole esittänyt pyyntöä käsittelyn keskeyttämisestä määräajan päättymiseen mennessä.

Komissio voi valtuuttaa yhden tai useamman jäsenistään hoitamaan hallinnointi- ja hallinnointitoimenpiteitä komission asettamien rajoitusten ja edellytysten puitteissa. Tällaista menettelyä kutsutaan *valtuutusmenettelyksi*. Valtuutusmenettelyyn kuuluu myös työjärjestyksen 13 artiklan 2 kohdan mukaisesti komission valta antaa jäsenensä vahvistaa säädöksen tai muun ehdotuksen lopullisen tekstin, jonka asiasisältö on jo aikaisemmin hyväksytty.

*Toimivallansiirtomenettelyllä* komissio voi siirtää pääjohtajille ja toimialajohtajille työjärjestyksen 14 artiklan mukaan toimivallan hyväksyä johtamis- ja hallintotoimenpiteitä komission puolesta. Tässäkin menettelyssä on erittäin tärkeää, että komission asettamia rajoituksia ja edellytyksiä noudatetaan.

Komission työjärjestyksen 1 artiklassa komissio painottaa ennen kaikkea kollegiaalisuutta:

*”Komissio toimii kollegiona tämän työjärjestyksen mukaisesti ja noudattaen painopisteitä, jotka se on vahvistanut puheenjohtajan määrittelemien poliittisten suuntaviivojen puitteissa Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 17 artiklan 6 kohdan mukaisesti.”*

Kollegiaalisuus toistuu etenkin päätöksentekomenettelyjä koskevissa artikloissa, joissa korostetaan kollegisen vastuun periaatetta. Komissio katsoo näin tärkeäksi taata, että menettelyissä vastuu on joka tapauksessa komissiolla. Euroopan komission

hallintotapaselvityksessä<sup>145</sup> kollegiaalisen vastuun periaate on määritelty siten, että ”komission jäsenet ovat yhdessä vastuussa päätöksistä ja toimista”. Tämä periaate on komission toiminnan kannalta erityisen tärkeä sen kannalta, että kollegio toimii komission haluamalla tavalla.

#### 4.3. Komissiolle siirretty säädösvalta

Luvussa 2 on määritelty lainsäädännön tasot, jossa ensimmäiseen tasoon kuuluvat tavalliseen lainsäätämisyjärjestykseen kuuluvat säädökset, toiseen delegoidut säädökset ja kolmanteen tasoon kuuluvat täytäntöönpanosäädökset. Keskityn tässä ainoastaan kahteen viimeksi mainittuun, sillä ne ovat komission toiminnan ja Lissabonin sopimuksesta johtuvan uudistuksen kannalta merkittävimmät tasot.

Neuvosto ja parlamentti voivat siirtää lainsäädäntövaltaa komissiolle tietyin edellytyksin. Tätä kutsutaan säädösvallan siirroksi. Tällaisessa menettelyssä neuvosto tai parlamentti vahvistavat lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytyssä säädöksessä säädösvallan siirtoa koskevat ehdot. Näitä ovat säädösvallan siirron tavoitteet, sisältö, soveltamisala ja kesto. Säädökseen on myös mahdollista liittää ehto siitä, että neuvosto tai parlamentti voi peruuttaa säädösvallan siirron, tai että säädös tulee voimaan, jos kumpikaan aiemmin mainituista toimielimistä ei vastusta sitä asetetun määräajan kuluessa.<sup>146</sup>

Lissabonin sopimuksella eroteltiin komissiolle siirrettävä säädösvalta kahdenlaisiksi säädöksiksi; delegoitu säädös ja täytäntöönpanosäädös. Delegoitujen säädösten yhteydessä ei enää käytetä komiteamenettelyä, mutta on erittäin todennäköistä, että komissio konsultoi asiantuntijaryhmiä valmisteluvaiheessa säädöksen asianmukaisen sisällön vuoksi.<sup>147</sup> Näiden kahden säädöstyypin tavoite onkin korvata jatkossa komiteamenettely.<sup>148</sup>

---

<sup>145</sup> Euroopan komissio 2007: 2.

<sup>146</sup> Ojanen 2010: 33.

<sup>147</sup> Piris 2010: 103.

<sup>148</sup> KOM(2009) 673 lopullinen: 3.

On tärkeää erottaa delegoidut säädökset täytäntöönpanosäädöksistä. Näiden kahden eri säädöstyypin on tarkoitus sulkea pois toisensa, eli siis delegoitu säädös ei voi kuulua täytäntöönpanosäädöksen soveltamisalaan ja päinvastoin. Delegoiduilla säädöksillä komissiolla on mahdollisuus muuttaa lainsäätäjän työtä, mikä tekee toimenpiteestä harkinnanvaraisen.<sup>149</sup> Toisena tärkeänä eroavaisuutena on se, että komissio on velvoitettu antamaan täytäntöönpanosäädöksiä yhdenmukaisen täytäntöönpanon takaamiseksi, vaikka lainsäätäjä antaisi kattaviakin säädöksiä. Delegoitujen säädösten tilanteessa lainsäätäjä voi antaa vain muutaman säädöksen ja antaa komissiolle tehtäväksi täydentää sääntelyä delegoiduilla säädöksillä.<sup>150</sup>

Komissio on antanut tiedonannon<sup>151</sup> Euroopan parlamentille ja neuvostolle, jossa se selventää menettelytapoja delegoitujen säädösten täytäntöönpanoon. Tiedonannossa komissio esittelee näkemyksiään työskentelytavoista, joita se aikoo noudattaa delegoitujen säädösten valmistelussa. Tiedonanto on tärkeä asiakirja kaikille osapuolille, jossa selvennetään uuden toimintatavan periaatteita.

#### 4.3.1. Delegoidut säädökset

Delegoiduista säädöksistä säädetään SEUT 290 artiklassa. Sen 1 kohdan mukaan komissiolle voidaan ”siirtää valta antaa muita kuin lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäviä, soveltamisalaltaan yleisiä säädöksiä, joilla täydennetään tai muutetaan lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytyyn säädöksen tiettyjä, muita kuin sen keskeisiä osia”. Molempien näistä perusteista on täyttyvä, tai muuten 290 artiklaa ei voida soveltaa.

Ennen Lissabonin sopimusta voidaan katsoa, että delegoitujen säädösten toimeenpanoa vastaava menettely oli valvonnan käsittävä sääntelymenettely, eli yksi neljästä komiteamenettelyistä<sup>152</sup>. Nykyisin delegoitujen säädösten yhteydessä ei käytetä

---

<sup>149</sup> KOM(2009) 673 lopullinen: 3.

<sup>150</sup> KOM(2009) 673 lopullinen: 4.

<sup>151</sup> KOM(2009) 673 lopullinen.

<sup>152</sup> ks. kappale 4.4.1. Täytäntöönpanon valvonta ennen Lissabonin sopimusta.

komitologiamenettelyä apuna, vaan komissio antaa delegoidun säädöksen kuultuaan tarpeen vaatiessa asiantuntijaryhmiä. Sekä mainitussa komiteamenettelyssä annettu säädös että delegoidut säädökset ovat soveltamisalaltaan yleisiä ja niillä on tarkoitus täydentää tai muuttaa käsittelyssä olevan säädöksen muita kuin keskeisiä osia.<sup>153</sup>

Komissio on halunnut määritellä tarkemmin artiklassa mainitut verbit ”muuttaa” ja ”täydentää”. Ensimmäiseksi mainitun nojalla komissiolla on valta muuttaa muodollisesti perussäädöstä. Tällaiset tilanteet voivat koskea esimerkiksi jonkun säädöksen artiklan tekstiä tai liitettä, joka on juridisesti osa säädöstä. ”Täydentää”-verbillä komissiolle olisi jätettävä harkintavaltaa niissä tilanteissa, joissa säädökseen voisi lisätä muita kuin keskeisiä normeja. Toimenpiteitä, jotka pyrkivät pelkästään tehostamaan perussäädöstä, ei pitäisi katsoa ”täydentäviksi” toimenpiteiksi.<sup>154</sup>

SEUT 290 artiklan 1 kohdassa 2 alakohdassa selvennetään, että säädösvallan siirrolle on määriteltävä aineellisia ja ajallisia rajoituksia. Aineellisia rajoituksia ovat tavoitteet, sisältö ja soveltamisala, joiden puitteissa säädösvallan siirrosta olisi säädettävä selkeästi, tarkasti ja yksityiskohtaisesti. Lainsäätäjän on määriteltävä tavoitteet, joihin delegoidulla säädöksillä pyritään, ja tarvittaessa rajat, joiden puitteissa säädös on annettava. Ajallisella rajoituksella määritellään delegoidun säädösvallan voimassaolo, niin että siirretty säädösvalta on selkeää ja ennakoitavaa.<sup>155</sup>

Komissio on ilmoittanut tiedonannossaan 290 artiklan täytäntöönpanosta, että se aikoo kuulla järjestelmällisesti kaikkien jäsenvaltioiden kansallisia asiantuntijoita, sillä jäsenvaltiot ovat lopuksi se taho, joka huolehtii säädösten täytäntöönpanosta. Komissio pitää tätä toimintaa tärkeänä, sillä sen avulla pystytään muodostamaan käytännön kumppanuus kansallisten asiantuntijoiden kanssa. On myös tärkeää painottaa, että heillä ei kuitenkaan ole institutionaalista roolia päätöksenteossa.<sup>156</sup>

---

<sup>153</sup> KOM(2009) 673 lopullinen: 3.

<sup>154</sup> KOM(2009) 673 lopullinen: 4.

<sup>155</sup> KOM(2009) 673 lopullinen: 5.

<sup>156</sup> KOM(2009) 673 lopullinen: 7.

SEUT 290 artiklan 2 kohta koskee lainsäätäjän valvontatehtäviä. Kyseistä kohtaa sovelletaan silloin, kun toimeksianto on pantu täytäntöön. Tämän artiklan kohdan nojalla lainsäätäjät voi peruuttaa toimeksiannon, jos se katsoo, että komissio ei ole toiminut asianmukaisella tavalla, tai se voi vastustaa jo annettuja säädöksiä ja siten estää niiden voimaantulon.<sup>157</sup> Neuvoston oikeuspalvelu on selvittänyt tähän liittyvää menettelyä ja ilmoittanut julkaisevansa tähän liittyvän selvityksen<sup>158</sup>. Sen mukaan komissio lähettää delegoidun säädösehdotuksen ja konsultointipyynnön parlamentille ja neuvostolle. Yksittäinen jäsenvaltio voi vaatia ehdotuksen käsittelyä neuvostossa. Delegoitu säädös tulee voimaan, jos mikään jäsenvaltio ei esitä kysymyksiä ennen määräajan päättymistä.<sup>159</sup>

Delegoitujen säädösten vastustaminen 290 artiklan 2 b)-kohdan mukaan on tiettyyn yksittäiseen säädökseen liittyvä toimenpide, kun taas säädösvallan peruuttaminen kyseisen artiklan 2 a)-kohdan mukaan poistaa komissiolle kokonaan komissiolle siirretyn säädösvallan. Vastustaminen on lainsäätäjän tavanomainen keino valvoa delegoitua säädösvaltaa. Peruuttaminen on valvontakeinona poikkeuksellinen, koska sitä voidaan käyttää ainoastaan, jos epäillään säädösvallan siirron perusteita.<sup>160</sup>

Suomi on katsonut, että näiden delegoituja säädöksiä koskevien valvontamekanismien avulla voidaan valvoa komissiota asianmukaisesti ja puuttua sen toimintaan tarvittaessa. Valvontakeinot myös poistavat osaltaan delegoituihin säädöksiin liittyviä epävarmuustekijöitä.<sup>161</sup>

#### 4.3.2. Täytäntöönpanosäädökset

Komissiolle siirretystä vallasta antaa täytäntöönpanosäädöksiä säädetään SEUT 291 artiklan 2 kohdassa. Sen mukaan komissio on velvoitettu antamaan toimeenpanosäädöksiä, jos unionin lainsäädäntö sitä edellyttää. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että komissiolla on velvollisuus toimia kun määrätyt edellytykset

---

<sup>157</sup> KOM(2009) 673 lopullinen: 6.

<sup>158</sup> MmVL 35/2010 vp: 2.

<sup>159</sup> E 161/2010 vp: 6.

<sup>160</sup> KOM(2009) 673 lopullinen: 7.

<sup>161</sup> E 161/2010 vp: 6.

täyttyvät. Täytäntöönpanosäädösten soveltamisalaa ei ole ilmaistu selkeästi, vaan se perustuu säädöksen tarkoitukseen ja tarpeeseen varmistaa unionissa säädöksen yhdenmukainen täytäntöönpano.<sup>162</sup>

Täytäntöönpanoa valvotaan komiteamenettelyn avulla SEUT 291 artiklan 3 kohdan perusteella. Euroopan parlamentti ja neuvosto ovatkin antaneet asetuksen (EU) N:o 182/2011 yleisistä säännöistä ja periaatteista, joiden mukaisesti jäsenvaltiot valvovat komission täytäntöönpanovallan käyttöä<sup>163</sup>, ja jonka mukaan komiteamenettely toimii.

#### 4.4. Lainsäädännön täytäntöönpanon valvonta

Komission toimintaan on liittynyt jo vuosikymmenten ajan laaja ja vaikeaselkoinen komitealaitos. Se toimii komission apuna säädösten valmisteluissa, mutta myös unionisäädösten soveltaminen ja täytäntöönpano edellyttävät ulkopuolista asiantuntijuutta. Komiteamenettely on yksi Euroopan unionin päätöksentekomenettelyn ja tarkemmin komission päätöksenteon erityispiirre.<sup>164</sup> Komiteamenettelyä kutsutaan myös komitologiaksi tai komitologiamenettelyksi. Tällaisessa menettelyssä ”jäsenvaltioiden hallitukset valvovat ja avustavat komissiolle neuvostolta siirretyn täytäntöönpanonormien antamisvallan käyttöä”.<sup>165</sup>

Suurimmista ja vaikuttavimmista neuvoa-antavista komiteoista on säädetty SEUT 3:ssa luvussa. Tällaiset komiteat ovat Talous- ja sosiaalikomitea ja Alueiden komitea. Ne nähdään usein enemmänkin unionin toimielimenä kuin komitologiakomiteana, mikä johtunee niiden koosta ja suuresta roolista muiden toimielinten avustajana. Tässä luvussa en käsittele näiden kyseisten perussopimuksessa mainittujen komiteoiden toimintaa, sillä ne poikkeavat jokseenkin valvonnan roolissa olevista komiteoista.

---

<sup>162</sup> KOM(2009) 673, lopullinen: 3.

<sup>163</sup> EUVL L 55, 28.2.2011, s. 13–18.

<sup>164</sup> Euroopan komissio 2000: 1.

<sup>165</sup> Kortteinen 1999: 1.

Komissio tekee tiivistä yhteistyötä komiteoiden kanssa ennen täytäntöönpanotoimenpiteiden hyväksymistä. Komiteat koostuvat jäsenvaltioiden edustajista, joten ne ovat tärkeä apu komissiolle käytännön toimien järjestämisessä. On kuitenkin tärkeää erottaa komiteamenettely muista elimistä, erityisesti komission asettamista asiantuntijaryhmistä. Ne antavat komissiolle asiantuntija-apua poliittisissa valmistelutehtävissä, kun taas komiteamenettelyssä komiteat avustavat komissiota sille perussäädöksillä siirretyn täytäntöönpanovallan käytössä<sup>166</sup>. Komitologiamenettelyn kautta myös parlamentilla on mahdollisuus valvoa lainsäädäntötoimien täytäntöönpanoa.<sup>167</sup>

Euroopan yhteisön perustamissopimuksessa (myöhemmin EY:n perustamissopimus) 202 artiklassa neuvostolle säädettiin valta antaa komissiolle täytäntöönpanovaltaa 1 kohdan 3 alakohdan mukaisesti:

*”hyväksymissään säädöksissä siirtää komissiolle toimivallan antamiensa sääntöjen täytäntöönpanoon. Neuvosto voi asettaa ehtoja tämän toimivallan käytölle. Se voi lisäksi erityistapauksissa pidättää itselleen oikeuden käyttää välitöntä täytäntöönpanotoimivaltaa. Edellä tarkoitettujen ehtojen on oltava niiden periaatteiden ja sääntöjen mukaisia, jotka neuvosto vahvistaa ennalta yksimielisesti komission ehdotuksesta ja saatuaan Euroopan parlamentin lausunnon.”*

Lissabonin sopimuksen tultua voimaan siinä erotellaan selkeästi toisistaan komissiolle siirretty valta antaa muita kuin lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytyjä yleisiä säädöksiä (delegoidut säädökset) artiklassa 290 ja valta antaa täytäntöönpanosäädöksiä artiklan 291 mukaan. Nämä kaksi säädöstyyppeä ovat täysin erillisiä toisistaan, sillä niillä on erilainen funktio. Lisäksi Lissabonin sopimuksessa on haluttu tuoda esiin kummankin säädöstyypin erilainen luonne.<sup>168</sup>

Delegoiduissa säädöksissä lainsäätäjä (neuvosto ja/tai parlamentti) siirtää komissiolle vallan hyväksyä sellaisia toimenpiteitä, jotka se olisi voinut itsekin hyväksyä.

<sup>166</sup> Euroopan komissio 2011: 2.

<sup>167</sup> Raitio 2010: 98.

<sup>168</sup> KOM(2010) 83 lopullinen: 2.

Lainsäätäjä valvoo komissiota sen käyttäessä sille siirrettyä valtaa.<sup>169</sup> Toisin sanoen delegoitujen säädösten täytäntöönpanossa ei käytetä komitologiamenettelyjä.

Täytäntöönpanosäädösten kanssa tilanne on hyvin erilainen. Pääasiassa jäsenvaltioilla on vastuu oikeudellisesti velvoittavista unionin säädösten täytäntöönpanosta. Tapauksissa, joissa on tärkeää, että perussäädösten yhdenmukainen täytäntöönpano toteutuu koko unionin alueella, on nimenomaan komission käytettävä täytäntöönpanovaltaansa. Näissä tilanteissa on jäsenvaltioiden vastuulla valvoa komission täytäntöönpanovallan käyttöä.<sup>170</sup>

Lissabonin sopimuksen 291 artiklan mukaan parlamentti ja neuvosto vahvistavat yleiset säännöt ja periaatteet, joiden mukaisesti jäsenvaltiot valvovat komission täytäntöönpanovallan käyttöä. Neuvoston päätöksellä 1999/468/EY<sup>171</sup> (myöhemmin komitologiapäätös) määrättiin komiteoiden toiminnasta ja niiden osuudesta komission toiminnan valvontaan 1.3.2011 asti. Tällöin päätös kumottiin Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) N:o 182/2011 yleisistä säännöistä ja periaatteista, joiden mukaisesti jäsenvaltiot valvovat komission täytäntöönpanovallan käyttöä (myöhemmin komitea-asetus). Komiteamenettelyjä uudistettiin kyseisellä asetuksella vastaamaan paremmin Lissabonin sopimuksen tavoitteita yksinkertaistamisesta ja täytäntöönpanon uusista elementeistä. Komission valvonta toteutetaan komitologiapäätöksen kumonneen komitea-asetuksen mukaisesti.

Muutoksen kohteena olivat komiteoiden menettelyt, joita vähennettiin kahteen. Neuvoantavan menettelyn lisäksi otettiin käyttöön uusi, niin sanottu tarkastelumenettely, jolla korvataan hallinto- ja sääntelymenettelyt. Neuvoantavaa menettelyä on tarkoitus käyttää kaikilla politiikan aloilla ja kaikenkertyyppisiin velvoittaviin täytäntöönpanotoimenpiteisiin.

---

<sup>169</sup> KOM(2010) 83 lopullinen: 2.

<sup>170</sup> KOM(2010) 83 lopullinen: 2.

<sup>171</sup> EYVL L 184, 17.7.1999, s. 23. Katso myös päätöksen muutos 2006/512/EY, EYVL L 200, 22.7.2006, s.11.



Komitologian avulla tuetaan komission työskentelyä ja ohjataan unionin lainsäädännön toimeenpanoa<sup>172</sup>. Komiteoissa nousee esiin jäsenvaltioiden erilaiset näkemykset asioista ja jäsenvaltioiden edustajien kautta mahdollisesti myös etutahojen intressit.<sup>173</sup> Komiteoiden tehtävä on auttaa määrittelemään asianomaisiin säädöksiin liittyvät yksityiskohdat ja näin valvoa, että täytäntöönpanosäädökseen otetaan mukaan kaikki oleellinen asian täytäntöönpanoon liittyen. Esimerkiksi maatalouden yhteisten markkinajärjestelyiden täytäntöönpanossa komiteoilla on suuri rooli yhteisten politiikkojen toteuttamisessa.<sup>174</sup>

Komitologiapäätöksen mukaisissa komiteoissa komissio toimii puheenjohtajana. Komiteoiden jäseninä on jäsenvaltioiden asiantuntijaviranomaisten virkamiehiä. Joissakin komiteoissa siihen osallistuvat virkamiehet vaihtelevat käsiteltävän asian mukaan, toisissa taas on pysyvät edustajat riippuen käsiteltävästä asiasta. Sihteeristöä huolehtii kulloinkin asiasta vastaava komission pääosasto.<sup>175</sup>

Komitea-asetuksella muutettiin komitologiamenettelyjä siten, että komiteoiden määrää vähennettiin ja nykyisin kyseisen asetuksen mukaan komiteoita voi olla vain kahdenlaisia; neuvoo-antava menettely ja tarkastelumenettely. Kumotun komitologiapäätöksen mukaan komiteoita oli vielä vuoden 2011 alkuun asti neljää erilaista menettelyä; neuvoo-antava menettely, hallintomenettely, sääntelymenettely ja valvonnan käsittävä menettely.

#### 4.4.1. Täytäntöönpanon valvonta ennen Lissabonin sopimusta

Alun perin komiteat ovat syntyneet neuvoston aloitteesta. 1960-luvulla komission toimeenpanovallan lisääntyessä laajentuneen maataloussektorin myötä, neuvoston oli pystyttävä valvomaan, että komissio toimi läheisessä yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa. Yhteistyön turvaamiseksi neuvosto asetti erilaiset komiteat.<sup>176</sup>

---

<sup>172</sup> Kortteinen 1999: 131.

<sup>173</sup> Kortteinen 1999: 2.

<sup>174</sup> Jääskinen 2007: 267.

<sup>175</sup> Jääskinen 2007: 267.

<sup>176</sup> Euroopan komissio 2000: 1.

1.3.2011 on annettu uusi komitea-asetus, mutta siihen asti vielä noudatettiin komitologiapäätöstä, vaikkakin Lissabonin sopimus oli ollut jo kaksi vuotta voimassa. Lissabonisaatio saavutti komiteamenettelyn vasta muutaman vuoden sopimuksen voimaantumisen jälkeen. Vielä vuonna 2010 komiteat noudattivat komitologiapäätöksessä säädettyjä menettelyjä, joita olivat: neuvoa-antava menettely, hallintomenettely, sääntelymenettely ja valvonnan käsittävä sääntelymenettely.<sup>177</sup> Maatalouden alalla komiteat käyttivät vuonna 2010 vain hallinto- ja sääntelykomiteamenettelyä tai useampaa kuin yhtä menettelyä. Neuvoa-antavia komiteoita ja valvonnan käsittäviä sääntelykomiteoita ei ollut vuonna 2010 maatalouden politiikanalalla yhtäkään.<sup>178</sup>

*Hallintomenettelyt* olivat ennen komitea-asetuksen voimaantuloa YMP:n liittyvissä asioissa yleisin komiteamuoto. Erilaisissa hallintokomiteoissa on jo noin 50 vuoden ajan käsitelty eri markkinajärjestelmiin liittyviä kysymyksiä. Komitologiapäätöksen 2 artiklassa säädetään, että maatalous- ja kalastuspolitiikan soveltamisesta tai budjettivaikutuksiltaan huomattavien ohjelmien toteuttamisesta olisi päätettävä hallintomenettelyä noudattaen. Niissä jäsenmaiden asiantuntijat kokoontuivat antamaan lausunnon komission ehdotuksesta. Hallintokomiteoissa käsiteltävät asiat liittyivät suurilta osin maatalousmarkkinoiden hallinnointiin liittyviin toimenpiteisiin. Jokaisella eri tuoteryhmällä (esimerkiksi vilja, maitotuotteet ja naudanliha) oli oma hallintokomiteansa.<sup>179</sup>

*Sääntelymenettelyistä* säädettiin komitologiapäätöksen 2 artiklan 1-kohdan b)-alakohdassa. Sen mukaan sääntelykomiteoiden rooli oli huomattava esimerkiksi tullimaksujen ja elintarvikkeiden sekä eläinten terveyteen liittyvien asioiden täytäntöönpanon valvonnassa tai muissa laajakantoisissa toimenpiteissä, joilla sovellettiin perussäädösten keskeisiä osia. Sääntelykomiteoiden tarkoituksena olikin valvoa komission täytäntöönpanoa erityisen tarkkaan tietyillä osa-alueilla.<sup>180</sup>

---

<sup>177</sup> Euroopan komissio 2011: 2.

<sup>178</sup> Euroopan komissio 2011: 5.

<sup>179</sup> Euroopan komissio 2000: 2.

<sup>180</sup> Euroopan komissio 2000: 3.

Komitologiapäätöksessä 2 artiklan 1-kohdan c)-alakohdassa säädettiin, että *neuvoa-antavaa menettelyä* käytetään aina, kun sen katsotaan olevan soveltuvin vaihtoehto, mutta kuitenkin niin, että hallintomenettelyä ja sääntelymenettelyä ei rajoiteta. Neuvoa-antavassa menettelyssä jäsenmaat antoivat komission ehdotuksesta lausunnon. Komission oli otettava komitean lausunto huomioon komitologiapäätöksen 3 artiklan mukaisesti.

*Valvonnan käsittävää sääntelymenettelyä* käytettiin, kun komitologiapäätöksen 2 artiklan 2-kohdan mukaan perussäädöksessä säädettiin laajakantoisten toimenpiteiden hyväksymisestä, joilla muutettiin säädöksen muita kuin keskeisiä osia, myös poistamalla jotain niistä tai täydentämällä säädöstä. Tässä menettelyssä molemmilla lainsäätäjillä oli mahdollisuus komitologiapäätöksen 7a)-perustelukappaleen perusteella suorittaa valvontaa ennen menettelyllä hyväksytyjä toimia. Säädöksen keskeisiä osia voitiin kuitenkin muuttaa vain lainsäätäjä perussopimuksen nojalla.

Komission kertomuksessa komiteoiden työskentelystä vuonna 2010 on listattu komiteoiden kokonaismäärät ja verrattu lukuja vuoden 2009 määriin. Maatalous ja maaseudun kehittäminen -politiikanalalla komiteoita oli vuonna 2009 yhteensä 15 kappaletta ja vuonna 2010 14 kappaletta. Vertailun vuoksi suurimmat komiteoiden kokonaismäärät oli Yritys- ja teollisuustoiminnan alalla (2009: 39 kpl ja 2010: 30 kpl) ja Ympäristön alalla (2009: 36 kpl ja 2010: 32 kpl).<sup>181</sup> Kuitenkin molempina vuosina maatalouden alalla kokousten määrät ovat olleet suurimpia (2009: 165 kpl ja 2010: 148 kpl)<sup>182</sup>. Joistakin työryhmistä tai komiteoista on oikeudellisesti säännelty perustamissopimuksessa tai muilla säädöksillä, osa taas toimii ilman oikeudellista perustaa.<sup>183</sup>

#### 4.4.2. Täytäntöönpanon valvonta Lissabonin sopimuksen jälkeen

Komitea-asetuksen mukaan komissiolla on täytäntöönpanovaltaa käyttäessään mahdollisuus vain kahteen menettelytapaan neljän aiemman menettelytavan sijaan.

---

<sup>181</sup> Euroopan komissio 2011: 4.

<sup>182</sup> Euroopan komissio 2011: 6.

<sup>183</sup> Jääskinen 2007: 266.

Näitä ovat neuvoa-antava menettely, joka on samankaltainen kuin komitologiapäätöksellä säädetty menettely ja täysin uutena menettelynä on tarkastelumenettely. Asetuksen 8 perustelukappaleen mukaan uusien menettelyjärjestelyjen perimmäisenä tarkoituksena on yksinkertaistaa komiteamenettelyjä.

Menettelyn valinnasta säädetään kyseisen asetuksen 2 artiklassa. Sen mukaan tarkastelumenettelyä käytetään ”erityisesti silloin, kun hyväksytään:

- a) yleisluonteisia täytäntöönpanosäädöksiä;*
- b) muita täytäntöönpanosäädöksiä, jotka liittyvät*
  - i) vaikutuksiltaan huomattaviin ohjelmiin;*
  - ii) yhteiseen maatalouspolitiikkaan ja kalastuspolitiikkaan;*
  - iii) ympäristöön, turvallisuuteen taikka ihmisten, eläinten tai kasvien terveyden tai turvallisuuden suojeluun;*
  - iv) yhteiseen kauppapolitiikkaan;*
  - v) verotukseen.”*

Tarkastelumenettelyssä annetaan lausunto 5 artiklan mukaan kaksoisenemmistöjärjestelmällä<sup>184</sup>, joka perustuu samanlaiseen äänenpainotukseen kuin mitä perussopimuksissa on neuvostolle säädetty. Jos komitea antaa puoltavan lausunnon, hyväksyy komissio sen täytäntöönpanosäädökseksi. Tapauksissa, joissa komitea antaa kielteisen lausunnon, komissio voi tehdä muutosehdotuksen ja tuoda sen samalle komitealle tai ehdotus voidaan toimittaa muutoksenhakukomitean<sup>185</sup> käsiteltäväksi. Jos taas komitea ei anna lausuntoa ehdotuksesta, voi komissio hyväksyä ehdotuksen täytäntöönpanosäädökseksi tai se voi esittää komitealla muutetun ehdotuksen. Asetuksen 11 perustelukappaleen mukaan tällä menettelyllä olisi varmistettava, että komissio ei pane täytäntöön sellaisia täytäntöönpanosäädöksiä, jotka eivät ole komitean lausunnon mukaisia.

Neuvoa-antavaa menettelyä käytetään komitea-asetuksen 2 artiklan 3 kohdan mukaan pääasiassa aloilla, jotka eivät kuulu tarkastelumenettelyn piiriin. 4 artiklan mukaan neuvoa-antavassa menettelyssä voidaan äänestää lausunnon antamiseksi. Lausunto

---

<sup>184</sup> ks. alaviite 46.

<sup>185</sup> ks. muutoksenhakukomiteasta tarkemmin (EU) N:o 182/2011 6 artikla.

annetaan jäsenten yksinkertaisella enemmistöllä, jonka mukaan komissio päättää täytäntöönpanosäädöksen hyväksymisestä.

Komitea-asetuksessa 7 artiklassa säädetään uutena myös täytäntöönpanosäädösten hyväksymisestä poikkeustapauksissa. Artiklassa on mainittu etenkin merkittävien markkinahäiriöiden estäminen maatalousalalla. Tämän perusteella komissio voi ohittaa komiteamenettelyjen käyttämisen ja hyväksyä suoraan ehdotuksen täytäntöönpanosäädökseksi. Komission on saatettava täytäntöönpanosäädös kuitenkin muutoksenhakukomitean käsiteltäväksi, joka voi antaa siitä puoltavan tai kielteisen lausunnon. Puoltavan lausunnon jälkeen tai tilanteissa, joissa lausuntoa ei anneta, täytäntöönpanosäädös jää voimaan. Jos muutoksenhakukomitea antaa kieltävän lausunnon, komission on 7 artiklan mukaan kumottava säädös välittömästi.

Uusi komitea-asetus on ollut voimassa vasta vuoden, eikä sen vaikutuksia vielä pystytä kovin tarkasti arvioimaan. Markkinajärjestelyasetuksessa 195 artiklassa säädetty maatalouden yhteisen markkinajärjestelyn hallintokomitea on vielä ainakin käytännön kielessä ”hallintokomitea”, vaikka komitea-asetuksen siirtymäsäännöksissä 13 artiklan 1 kohdan b)-alakohdan mukaan komitologiapäätöksen hallintokomitea-artiklaan 4 viitatessa tarkoitetaan komitea-asetuksen puitteissa tarkastelumenettelyä.

## 5 KOMISSION TÄYTÄNTÖÖNPANOVALTA MARKKINAJÄRJESTELYISSÄ

Tämän luvun tarkoituksena on havainnollistaa komission täytäntöönpanovaltaa markkinajärjestelmien hallinnoinnissa käytännössä. Unionin yleisen tuomioistuimen tuomioiden avulla pyritään hahmottelemaan tarkemmin sitä, minkälaisia ongelmia täytäntöönpanossa voidaan havaita.

### 5.1. Säädösvallan siirto markkinajärjestelyissä

Ennen lissabonisaatiota markkinajärjestelyasetuksessa komission täytäntöönpanovalta määritellään yleisesti artikloissa 4 ja 5. Näiden mukaisesti kun toimivaltaa on siirretty komissiolle, on käytettävä hallinto- tai sääntelykomiteamenettelyä. Komiteamenettelyhän on jo aiemmin muutettu<sup>186</sup> vastaamaan Lissabonin sopimusta, mutta markkinajärjestelyasetuksessa on vielä kumotun komitologiapäätöksen mukaiset menettelyt käytössä. Nykyisessä asetuksessa komissiolle on annettu valta ryhtyä erilaisiin toimiin, mutta toimintatapoja ei ole erikseen määritelty.

Asetukseen on kuitenkin tuloillaan muutos Lissabonin sopimuksen ja erityisesti uusien täytäntöönpanomenettelyiden johdosta, joka ei vielä tätä tutkielmaa kirjoittaessa ole tullut voimaan. Tämän mukaisesti myös komiteamenettelyt tullaan uudistamaan Lissabonin sopimuksen mukaisiksi. Komission asetusehdotuksen KOM(2010) 799 (lopullinen) mukaan markkinajärjestelyasetuksessa halutaan erotella tarkemmin komissiolle delegoitu säädösvalta ja täytäntöönpanovalta toisistaan vastaamaan Lissabonin sopimuksen 290 ja 291 artikloja. Esimerkkinä kyseisillä säädöksillä säädettävistä toimenpiteistä on ehdotuksessa mainittu markkinoiden interventiotöimenpiteiden, tuotannon rajoittamista koskevien järjestelmien ja tukiohjelmien tavoitteet.

Uuden ehdotuksen myötä lainsäätäjälle (parlamentti ja neuvosto) annettaisiin valta määritellä markkinajärjestelyiden keskeisimmät osat, yleiset suuntaviivat ja niihin liittyvät yleiset periaatteet. Ehdotuksen mukaan komissio voi antaa delegoituja

---

<sup>186</sup> ks. luku 4.4.2. Täytäntöönpanon valvonta Lissabonin sopimuksen jälkeen.

säädöksiä esimerkiksi vahvistaakseen edellytykset toimijoiden osallistumiselle johonkin järjestelmään tai määritelläkseen tuonti- tai vientitodistuksista aiheutuvat velvollisuudet. Myös tuonti- ja vientitodistusjärjestelmän käyttöönottoa koskeva periaate, kaupan pitämistä ja tuotantoa koskevien sääntöjen perusteet sekä erilaisten seuraamusten soveltamista koskeva periaatteiden vahvistaminen kuuluvat ehdotuksen mukaan lainsäätäjälle.<sup>187</sup> Puolestaan täytäntöönpanosäädöksiä komissio voi antaa yhteiseen markkinajärjestelyyn liittyvissä asioissa silloin, kun edellytetään yhdenmukaista täytäntöönpanoa koko unionin alueella.<sup>188</sup>

Tarkemmin eriteltynä ehdotuksen mukaan delegoiduilla säädöksillä, eli SEUT 290 artiklassa määritellyillä säädöksillä, voidaan määritellä täydentäviä osatekijöitä, jotka ovat tarpeen markkinajärjestelyiden moitteettoman toiminnan kannalta. Komissiolle voidaan ehdotuksen mukaan siirtää valta antaa delegoituja säädöksiä, jotka koskevat esimerkiksi erilaisia määritelmiä, erilaisiin järjestelmiin osallistumisen edellytyksiä tai tuotteiden kelpoisuuden vahvistamista intervention suhteen.<sup>189</sup> Asetusehdotuksen artiklassa 4 on säädetty siirretystä säädösvallasta komissiolle koko asetusta koskevalla tasolla. Sen mukaan komissio voi päivittää asetuksen III-liitteessä vahvistettuja määritelmiä.

Kutakin markkinajärjestelmää koskevat delegoidut säädökset on lueteltu ja eritelty tarkemmin jokaista eri ohjelmaa koskevassa asetusehdotuksen osassa. Esimerkiksi yksityistä ja julkista (interventiota) varastointia koskeva 31 artikla säätelee tarkasti, mitkä toimenpiteet on siirretty komission säädösvallan alle annettavaksi delegoiduilla säädöksillä. Tällaisia toimenpiteitä ovat artiklan mukaan esimerkiksi laadullisista syistä johtuvat hinnankorotukset ja -alennukset sekä ostojen että myyntien osalta koskien vilja- ja riisialoja, interventiovarastojen täytettävät vaatimukset ja teknisten vaatimusten asettaminen, jotka liittyvät tuotteiden pitämiseen hyvässä kunnossa varastoinnin aikana.

Markkinajärjestelyehdotuksessa 32 artiklassa säädetään komissiolle annettavasta täytäntöönpanovallasta yksityisen ja julkisen varastoinnin osalta. Tällaisia koko unionin

<sup>187</sup> KOM(2010) 799, lopullinen: 2–3.

<sup>188</sup> KOM(2010) 799, lopullinen: s. 3.

<sup>189</sup> KOM(2010) 799, lopullinen: 3.

tasolla yhtenäistä soveltamista koskevat säädökset voivat koskea kyseisen artiklan mukaan esimerkiksi tuen vahvistamista tietyille tuotteille, varastointia koskevien sopimusten tekemistä ja säännöksiä tarkastuksista.

Puolestaan taas SEUT 291 artiklan mukaan lainsäätävä antaa komissiolle täytäntöönpanovaltuuksia jäsenvaltioiden yhdenmukaisen täytäntöönpanon vuoksi. Markkinajärjestelyasetusehdotuksessa esitetään, että komission tulisi antaa täytäntöönpanoasetuksia yhdenmukaisia edellytyksiä yhteisen markkinajärjestelyn toimeenpanemiseksi sekä yhteistä tarkastuskehystä, joka jäsenvaltioiden on pantava täytäntöön.<sup>190</sup>

SEUT 43 artiklan 3 kohdan mukaan neuvosto kuitenkin hyväksyy edelleen komission ehdotuksesta hintojen, maksujen, tukien ja määrällisten rajoitusten vahvistamiseen liittyvät toimenpiteet. Näin ollen neuvostolla on oikeus tehdä poliittisia päätöksiä, säännellä maatalouspolitiikan perusteita ja muovata siihen liittyviä rakenteita, välineitä ja vaikutuksia.

Suomi on antanut markkinajärjestelyehdotuksesta omat kantansa, joiden mukaan erityisesti delegointi- ja täytäntöönpanovaltuuksia sekä sanktioita koskevien säännöksiä tulisi olla määritelty mahdollisimman tarkasti. Komissiolle ei tulisi Suomen kannan mukaan jättää liikaa harkintavaltaa toimien tarpeellisuudesta. Suomen kannan mukaan komissiolle on jo sinänsä laaja täytäntöönpanovalta ja myös EU:n tuomioistuin on katsonut, että täytäntöönpanon käsitettä tulee tulkita laajasti maatalouden osalta.<sup>191</sup>

Uuteen markkinajärjestelyasetusehdotukseen sisältyy kaiken kaikkiaan 329 artiklaa, joista 31 artiklaa sisältäisi ehdotuksen mukaan valtuuksia komissiolle antaa delegoituja säädöksiä. Suomen kannan mukaan nämä delegoidut valtuutukset ovat osittain sanamuodoiltaan pitkiä, yksityiskohtaisia ja monimutkaisia, kun taas joiltakin osin valtuuksista on säädetty väljemmin ja yleisemmällä tasolla.<sup>192</sup>

---

<sup>190</sup> KOM(2010) 799, lopullinen: 3.

<sup>191</sup> E 161/2010 vp: 2.

<sup>192</sup> E 161/2010 vp: 5.



On erittäin tärkeää, että komissio on ottanut työn alle uusien täytäntöönpanosäädösten erittelyn myös markkinajärjestelmiä koskevassa lainsäädännössä. Tällaisenaan asetusta sovellettaessa Lissabonin sopimuksien artikloihin 290 ja 291 jää komissiolle huomattavasti harkintavaltaa, jota ei ole määritelty ollenkaan. Uusi asetusehdotus selkeyttäisi ja varmentaisi komission täytäntöönpanovaltaa ja ehkä toimivallan ylityksiltä välttyttäisiin, jos täytäntöönpanoartiklat olisivat tarpeeksi yksityiskohtaisesti säänneltyjä.

## 5.2 Markkinajärjestelyihin liittyvät toimivaltaongelmat

Suurimpana ongelmana markkinajärjestelmissä voidaan pitää komission laajaa harkintavaltaa, mikä saattaa johtaa toimivallan ylittämiseen. Viimeisen vuosikymmenen ajalta löytyy useita tapauksia, joissa jäsenvaltiot ovat katsoneet, että komissio on ylittänyt toimivaltansa tehdessään erilaisia päätöksiä tai säätäessään täytäntöönpanoasetuksia, jolloin he ovat nostaneet kanteen unionin yleisessä tuomioistuimessa. Tuomioistuin on hylännyt suurimman osan kanteista niiden riittämättömien perusteiden vuoksi, mutta muutama kanne on hyväksytty viimeisen parin vuoden aikana ja niiden merkitys tulee varmastikin olemaan huomattava tulevaisuuden lainsäädännön kannalta.

Havainnollistan komission täytäntöönpanovaltaa unionin lainsäätäjänä unionin yleisen tuomioistuimen tuomiolla T-576/08. Päätös on sinällään merkittävä suunnannäyttävä, sillä sen perusteella koko ohjelma saatetaan lopettaa, mikä on tämän hetkisen tilanteen mukaan erittäin todennäköistä. Markkinajärjestelyasetusta muutettiin tuomion myötä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) N:o 121/2012. Asetuksen perusteluihin kohtaan 4 on kuitenkin jätetty pieni varaus: ”Näin ollen elintarvikkeiden jakeluohjelman lopettaminen vaikuttaa aiheelliselta.” Vielä ei siis ole selvyyttä, kuinka ohjelma tullaan mahdollisesti toteuttamaan vuoden 2013 jälkeen. Kyseisen asetuksen perusteluissa kohdassa 18 on lisäksi kirjoitettu ruoka-avun olevan ”tärkeä sosiaalinen

toimenpide”, jonka vuoksi ruoka-apuohjelmaa onkin kritisoitu voimakkaasti sen perusteella, että se ei kuuluisi enää markkinajärjestelyjen piiriin.

Tässä tapauksessa Saksa nosti kanteen komissiota vastaan, jossa se haluaisi kumottavan komission asetuksen (EY) N:o 983/2008 (myöhemmin riidanalainen asetus) Varojen jakamista jäsenvaltioille interventiovarastoista peräisin olevien elintarvikkeiden toimittamiseksi yhteisön vähävaraisimmille henkilöille koskeva vuosisuunnitelma varainhoitovuodelle 2009. Asetuksen tarkoituksena on asettaa rahalliset puitteet toiminnalle vuosittain. Asetuksen perusteluissa kohdassa 4 mainitaan, että kyseisenä vuonna viljaa oli interventiovarastoissa erityisen vähän, eikä muitakaan interventiotuotteita ollut varastoituna. Näin ollen komissio määräsi kyseisen asetuksen liitteessä II määrärahat, joilla tuotteita voitiin ostaa markkinoilta.

Saksa perustelee kannettaan sillä, että riidanalainen asetus on annettu vastoin yhteistä maatalouspolitiikkaa ja yhteistä markkinajärjestelyä koskevaa asetusta. Siinä on lisäksi ”kadotettu liittymäkohdat” yhteiseen maatalouspolitiikkaan, ja että se muodostaa todellisuudessa osan sosiaalipolitiikkaan. Saksan perusteluissa on mainittu markkinajärjestelyasetuksen 27 artikla, jonka mukaan määrärahalla tuotteiden ostaminen markkinoilta on asetuksen mukaan mahdollista vain kun tuotteita ”ei [vain] tilapäisesti ole saatavissa – – interventiovarastoista”. Tavaroiden ostamisen markkinoilta määrärahalla on tarkoitus olla vain väliaikainen ja poikkeuksellinen toimenpide, mutta Saksan mukaan viimeaikoina interventiovarastoista olevien elintarvikkeiden ja lisäostojen välinen suhde on muuttunut päinvastaiseksi. Lisäostojen kokonaismäärä on noussut vuoden 2006 18,06 prosentista vuoden 2009 86,98 prosenttiin. Näin ollen Saksa katsoi, että lisäostojen ei voida katsoa olevan enää väliaikaisia ja poikkeuksellisia.

Unionin yleinen tuomioistuin (myöhemmin tuomioistuin) totesi tuomiossaan, että tapauksessa on kyse markkinajärjestelyasetuksen 27 artiklan tulkinnasta. Tuomioistuimen mukaan markkinajärjestelyasetusta on tulkittava perussopimusten määräysten mukaisesti, koska kyse on johdetun oikeuden tulkinnasta. Lisäksi tuomioistuin toteaa, että ”vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin oikeuden

säännöksen tai määräyksen tulkitsemisessa on otettava huomioon paitsi sen sanamuoto myös asiayhteys ja sillä lainsäädännöllä tavoitellut päämäärät, jonka osa säännös tai määräys on”. Tuomioistuimen mukaan tässä tapauksessa on tärkeää ottaa huomioon säännöksen historiallinen asiayhteys, joka on sääätä interventiovarastojen hyödyllisestä käyttötoimenpiteestä.

Tuomioistuimen perustelujen mukaan markkinajärjestelyasetuksen 27 artiklan ensisijaisena tavoitteena on tasata markkinoita interventioilla. Interventiovarastojen tyhjentämisen voidaan katsoa olevan vasta toissijainen vaihe YMP:n tavoitteisiin nähden. 27 artiklan kohtaa lisäostoista on siis poikkeuksena tulkittava suppeasti. Tuomioistuin toteaa, että ”riidanalaiseen asetukseen sisältyvän vuosittaisen suunnitelman pääasiallisena tavoitteena ei ollut interventiovarastojen myynti vaan suunnitelmaan osallistuvien jäsenvaltioiden ilmoittamien tarpeiden kattaminen.” Näin ollen tuomioistuin päätti, että komission asetuksen mukaista vuosittaista suunnitelmaa ei voida pitää asetuksen 27 artiklan mukaisena.

Tuomioistuin kumosi komission antaman riidanalaisen asetuksen 2 artiklan ja liitteen II, jossa oli vahvistettu ohjelmaan osallistuville jäsenmaille jaettavat määrärahat. Koska ratkaisun antamishetkellä määrärahat oli jo maksettu, tuomioistuin ei asettanut jäsenvaltioille rahojen palautusvelvollisuutta. Näin ollen ratkaisun vaikutuksen voidaankin katsoa olevan suuntaa-antava ja vaikuttavan jatkossa komission toimiin, joissa se käyttää harkintavaltaansa.

Ratkaisun perusteella voidaan väittää, että komissio ylitti määrärahojen jakamisessa toimivaltansa. Komission harkintavalta ylitti selvästi sen, mitä lainsäätäjät oli sille antanut. Ratkaisusta johtuen Euroopan parlamentti ja neuvosto ovat antaneet asetuksen (EU) N:o 121/2012 neuvoston asetusten (EY) N:o 1290/2005 ja (EY) N:o 1234/2007 muuttamisesta unionin vähävaraisimmille henkilöille suunnatun elintarvikkeiden jakelun osalta, jonka perustelujen 4 kohdan mukaan ruoka-apuohjelman jatkuvuus näyttää epätodennäköiseltä. Tällä asetuksella pyritään päättämään ohjelma vaiheittain siihen asti, kunnes vuoden 2013 ohjelma on saatu päätökseen.

Ohjelman kokonaan lopettaminen tuntuu kuitenkin olevan melkoinen poliittinen ratkaisu. Sekä Alueiden komitea<sup>193</sup> että Talous- ja sosiaalikomitea<sup>194</sup> näkivät lausunnoissaan asetuksesta 121/2012 erittäin tärkeänä, että ruoka-apuohjelmaa jatkettaisiin sen tärkeän asemansa vuoksi. Yleisen tuomioistuimen ratkaisun perusteella on epätodennäköistä, että ruoka-apuohjelmaa toteutetaan ainakaan suurien määrärahojen turvin yhteisen maatalouspolitiikan puitteissa.

Ruoka-apuun liittyen ei muita kanteita ole nostettu lähivuosina. Näin ollen sitä ei voida verrata toisiin samaan järjestelyyn liittyviin tapauksiin, vaan vertailu joudutaan tekemään muiden järjestelmien kanteisiin ja tuomioihin perustuen. Se, että ruoka-aputuomioita ei löytynyt, viittaa myös vahvasti siihen, että järjestely on vahvasti poliittinen, eikä sitä ole haluttu jäsenmaiden taholta riitauttaa tai kyseenalaistaa.

Unionin yleisen tuomioistuimen tuomio T-262/07 on osittain samankaltainen ruoka-aputapauksen kanssa. Siinä tuomioistuin katsoi myös, että komissio oli ylittänyt toimivaltansa säätäessään maatalouselintarvikkeiden ylijäämien poistamisesta EU:hun liittyvien uusien jäsenvaltioiden markkinoilta. Tapaus oli sinällään erilainen kuin edellinen, sillä tässä tapauksessa tuomioistuin katsoi, että komissio oli säätänyt maksuvelvollisuuksista uusille jäsenvaltioille, vaikka ne olivat ristiriidassa liittymisasiakirjan<sup>195</sup> kanssa.

Uusien valtioiden liittymisessä EU:hun on näiden markkinat eri tuotteiden alalla tasattava unionin markkinoiden kanssa. Tšekin, Viron, Kyproksen, Latvian, Liettuan, Unkarin, Maltan, Puolan, Slovenian ja Slovakian (myöhemmin uudet jäsenvaltiot) liittyessä EU:hun solmittiin liittymissopimus. Sen liitteessä IV 4 luvussa 2-kohdassa sovittiin, että kaikki vaihdannassa olevien maatalouselintarvikkeiden varastot, jotka määrältään ylittävät sen, minkä katsotaan edustavan tavanomaista tasausvarastoa, on poistettava uusien jäsenvaltioiden kustannuksella. Toisin sanoen siis kaikki varastot, joihin tavaraa varastoimalla on pyritty sääntelemään kansallisia markkinoita ennen liittymistä, on tyhjättävä, tai muulla tavoin tasoitettava tuotteiden hinnat EU:n kanssa.

---

<sup>193</sup> EYVL C 84, 17.3.2011, s. 49.

<sup>194</sup> EYVL C 104, 2.4.2011, s. 44.

<sup>195</sup> EUVL L 236, 23.9.2003.

Liittymisasiakirjassa on määritelty, että komissiolle annetaan tehtäväksi ottaa käyttöön järjestelmä, jolla on tarkoitus taata, että uusien jäsenvaltioiden alueilla sijaitsevat ylijäämät on poistettava käytöstä näiden jäsenvaltioiden kustannuksella. Liettuan kanteen mukaan komission käyttämä menetelmä on ristiriidassa liittymisasiakirjan kanssa.

Komissio antoi päätöksen 2007/361/EY<sup>196</sup> (myöhemmin riidanalainen päätös) kyseisiä uusia jäsenmaita koskien muiden maataloustuotteiden kuin sokerin ylijäämävarastojen määrittämisestä ja niiden poistamisesta aiheutuvista taloudellisista seurauksista unioniin liittymisen vuoksi. Komissio on arvioinut kaikkien uusien jäsenvaltioiden olosuhteet ottaen huomioon eri maiden erityisolosuhteet. Päätöksen 1 artiklan mukaan:

*”Uusissa jäsenvaltioissa liittymispäivänä vapaassa vaihdannassa olleiden tuotteiden määrät, jotka ovat suuremmat kuin määrät, joiden voidaan katsoa edustavan tavanomaista tasausvarastoa 1 päivänä toukokuuta 2004, sekä kyseisten määrien poistamisesta aiheutuvat, uusilta jäsenvaltioilta perittävät määrät, vahvistetaan liitteessä.”*

Määrät siis ikään kuin korvaisivat EU:lle sitä etua, mitä jäsenvaltiot olivat komission näkemyksen mukaan hyötäneet näistä tasausvarastot ylittävistä määristä ennen unioniin liittymistä. Liettua kuitenkin valitti komission päätöksestä unionin yleiseen tuomioistuimeen, josta seurasi, että tuomioistuin totesi komission ylittäneen toimivaltansa. Tuomion mukaan päätös on ristiriidassa liittymissopimuksen liitteessä olevan 4 luvun 2 kohdan kanssa.

Riidanalaisella päätöksellä säädetty toimenpide oli komission mukaan ainoa toimenpide, jolla markkinoiden tasapainottaminen voitiin toteuttaa. Tuomioistuin oli kuitenkin asiasta eri mieltä. Tuomion mukaan pelkällä rahasummien maksamisella yhteisölle ei kuitenkaan voida taata korvausta toimijoille, jotka ovat kärsineet ylijäämien menekin taloudellisista vaikutuksista. Näin ollen sillä ei voi olla pienintäkään vaikutusta maataloustuotteiden hintatasoon uusien jäsenvaltioiden liittymisen jälkeen. Tuomioistuin ratkaisi asian kumoamalla komission antaman riidanalaisen päätöksen, sillä sen katsottiin olevan ristiriidassa uusien jäsenvaltioiden

---

<sup>196</sup> EUVL L 138, 30.5.2007, s. 14.

liittymissopimuksen kanssa.

Tässäkin tapauksessa komission harkintavallan katsottiin ylittyneen ja siten myös sen täytäntöönpanovalta ylittyi. Molemmissa tapauksissa kumotut komission antamat säädökset koskivat sen omaan harkintavaltaan perustuvia arvioita maksettavista rahamääristä, jotka ovat yleensä vaikeasti arvioitavia suhteellisuusperiaatteen näkökulmasta.

Jäsenmaat ovat nostaneet komissiota vastaan useita erilaisia kanteita liittyen markkinajärjestelmiin ja toimivallan ylittämiseen. Kuitenkin näiden kahden merkittävän tapauksen lisäksi ei ole muita tapauksia, joissa komissio olisi ollut häviävä osapuoli ja joissa sen olisi todettu ylittäneen toimivaltansa. Lisäksi nämä oikeustapaukset olivat molemmat ennen Lissabonin sopimuksen voimaantuloa, jonka vuoksi erilaisten täytäntöönpanosäädösten asemaa ei tässä voida tarkastella.

Esimerkkinä tapauksesta, jossa komission ei katsottu ylittävän harkintavaltaansa, voidaan mainita yhteisön ensimmäisen oikeusasteen tuomio T-324/05, joka käsittelee myös uusien jäsenvaltioiden liittymistä yhteisöön ja siihen liittyen sokerialan markkinoiden siirtymätoimenpiteitä. Siinä Viro oli nostanut kanteen komissiota vastaan, koska sen mielestä komissio oli loukannut kollegista päätöksentekoa ja säätänyt poistettavista sokerimääristä komission asetuksen, (EY) N:o 60/2004 sokerialalla sovellettavista siirtymätoimenpiteistä Tšekin, Viron, Kyproksen, Latvian, Liettuan, Unkarin, Maltan, Puolan, Slovenian ja Slovakian unioniin liittymisen vuoksi, vastaisesti. Näin ollen asetus (EY) N:o 832/2005 sokerin, isoglukoosin ja fruktoosin ylijäämämäärien määrittämisestä Tšekin, Viron, Kyproksen, Latvian, Liettuan, Unkarin, Maltan, Puolan, Slovenian ja Slovakian osalta olisi Viron mukaan kumottava riidanalaisuutensa vuoksi.

Kyseisessä tapauksessa Viron kanteen pääväite oli se, että komission ylijäämien laskentatapa oli väärä. Sen ei olisi tullut sisällyttää kotitalouksien sokerivarastoja asetuksessa yhteenlaskettuun ylijäämään. Viron mukaan kyseinen päätös oli nimenomaan poliittinen.

Tuomioistuin katsoi kuitenkin, että kyseisessä tapauksessa komissiolla on laaja harkintavalta, eikä se ole ylittänyt toimivaltaansa pannesaa täytäntöön neuvoston tai liittymisasiakirjojen laatijoiden sille antamaa toimivaltaa. Tuomioistuin lisäksi mainitsi, että yhteiseen maatalouspolitiikkaan liittyvä säädös voidaan katsoa lainvastaiseksi ainoastaan silloin kun säädös on toimielimien tavoittelemien päämäärien saavuttamiseksi ilmeisen epäasianmukainen. Viro ei kuitenkaan ollut kanteessa näyttänyt tätä epäkohtaa toteen, joten kannetta ei voitu hyväksyä.

Tuomio on hyvä esimerkki siitä, miten tuomioistuin tulkitsee kulloinkin harkintavallan käytön ja siihen liittyen toimivallan ylittämisen. Periaatteessa hylätty Viron kanne oli aihepiiriltään samankaltainen hyväksytyjen kanteiden kanssa ottaessaan kantaa komission asettamiin ylijäämien määriin, mutta tärkeässä roolissa ovat kuitenkin kanteet ja seikat, joihin kanteet puuttuvat. Jos kanne ei ole tarpeeksi vahva, eikä siihen ole tarpeeksi todisteita, ei tuomioistuin voi kannetta hyväksyä.

## 6. YHTEENVETO

Komission asema EU:n lainsäädännössä on erikoinen. Toisaalta sen toiminnasta puuttuu parlamentarismi, koska se on riippumaton jäsenvaltioista. Toisaalta taas sen tiivis yhteistyö komiteoiden ja muiden asiantuntijaryhmien kanssa aiheuttaa aika-ajoin ristiriitaisia ajatuksia komission riippumattomuudesta<sup>197</sup>. Molemmat näkökohdat ovat kuitenkin välttämättömiä sen asianmukaisen ja perussopimusten mukaisen toiminnan kannalta.

Lissabonin sopimuksella uudenlaista valtaa komissiolle tuoneiden delegoitujen säädösten asemaa ei vielä kovinkaan tarkasti voi arvioida, sillä käytännössä niitä on annettu vasta noin vuoden verran. Komission antama tiedonanto 290 artiklan soveltamisesta kuitenkin hieman selkeyttää tilannetta ja tuo oikeusvarmuutta, kun yleiset toimintatavat on määritelty.

Komission komissaarien vähentäminen saattaa aiheuttaa ongelmia etenkin maatalouspolitiikan ja Suomen kannalta. Vaikkakin jäsenvaltioista valittavat komissaarit eivät saa edustaa suoranaisesti jäsenvaltiotaan, ovat he silti tietoisia jäsenvaltioidensa oloista ja erityispiirteistä ja tuovat ne päätöksissään esiin. Komission toimikausi on SEU 17 artiklan 3 kohdan mukaisesti viisi vuotta, mikä on varsinkin nopeatempoisten markkinajärjestelyjen kannalta erittäin pitkä aika. Etenkin jos delegoiduilla säädöksillä korvataan komitologiamenettely, jää komission toiminnan tästä osasta kansallinen näkökulma kokonaan pois. Jää kuitenkin nähtäväksi millaiseksi toimintamallit ja käytännöt tulevaisuudessa muodostuu.

SEU ja SEUT mukaan komissiolla on harkintavaltaa monissa eri toimissa. Esimerkiksi delegoitujen säädösten saralla komissio voi käyttää harkintavaltaansa siinä, millä tavoin delegoitujen säädösten täytäntöönpano toteutetaan. Täytäntöönpanon valvonta voi tuottaa ongelmia tilanteissa, joissa lainsäätäjät siirtää komissiolle vallan antaa delegoituja säädöksiä erittäin lyhyessä määräajassa ja hyvin tiiviissä tahdissa<sup>198</sup>.

---

<sup>197</sup> Euroopan komissio 2000: 1

<sup>198</sup> KOM(2009) 673 lopullinen: 7.



Varsinkin markkinajärjestelmien alalla tällaisia lyhyellä varoitusaajalla annettavia säädöksiä saattaa tulla vastaan.

Kuten edellä voi huomata, on komissiolla paljon valtaa markkinajärjestelyihin liittyvien asioiden käsittelyssä. Nopeatempoisissa markkinajärjestelyissä, joissa säädös on annettava nopeasti, riskit säädöstenvastaisesta lainsäädännöstä kasvavat kaikilla osaluilla. Muutenkin hitaat, kankeat ja laajat lainvalmisteluprosessit eivät kovin helposti taivu nopeisiin toimenpiteisiin.

Komission valvontaa on lisätty uudella komiteamenettelyllä ja asetuksella, mutta jää nähtäväksi, miten uusi menettely tulee toimimaan käytännössä. Markkinajärjestelyissä varmastikin tulee sovellettavaksi komitea-asetuksen artiklassa 7 säädetty täytäntöönpanosäädösten hyväksyminen poikkeustilanteissa, sillä markkinajärjestelyt usein vaativat nopeiden toimien täytäntöönpanoa. Myös tällaisissa tilanteissa komission toimivallan ylittämisen riski kasvaa, kun jäsenmailla ei ole mahdollisuutta niitä valvoa.

Lissabonin sopimuksen myötä komissiolle siirretty säädösvalta delegoitujen säädösten ja toimeenpanosäädösten perimmäisenä tarkoituksena oli korvata komiteamenettely. Vielä tuntuu olevan epäselvää niin kirjallisuudessa kuin toimielinten toiminnassakin, mitä komitologiamenettelylle tulevaisuudessa tapahtuu. Järjestelmää yksinkertaistetaan kovaa vauhtia, mikä on hyvä asia muutenkin monimutkaisessa EU:n toimielinjärjestelmässä. Maatalouden ja erityisesti markkinajärjestelyjen alalla komiteat on kuitenkin todettu erittäin toimiviksi yhteistyöfoorumeiksi, joten on epätodennäköistä, että komitologiamenettely poistettaisiin käytöstä kokonaan.

Kuten unionin yhteisen tuomioistuimen tuomioista voimme todeta, joskus komissio ylittää toimivaltansa ja rikkoo perussopimuksilla sille annettua toimivaltaa. Erityisesti ruoka-aputuomio on tärkeä uutta suuntaa antava tuomio, joka varmasti vaikuttaa komission toimiin tulevaisuudessa. Ruoka-avun asema sosiaalipoliittisena apuna monille miljoonille Euroopan kansalaisille, vaikuttaa kuitenkin ristiriitaiselta yhteisen maatalouspolitiikan rahoittamana. Vuosi vuodelta hupenevat eri tuotteiden

interventiovarastot ajavat ruoka-apuohjelmaa yhä enenevässä määrin määrärahojen käyttöön sen toteuttamiseksi.

Ruoka-avun tapausta analysoitaessa on selvää, että toimeenpanovaiheessa ruoka-apuohjelmaan osallistuvat jäsenmaat ovat olleet rahoituksen puolesta, olihan kyseessä suuret rahamäärät. Ainoastaan maat, jotka eivät ole osallistuneet kyseiseen ohjelmaan (esimerkiksi Saksa) todennäköisesti vastustivat sitä jo täytäntöönpanovaiheessa. Verrattaessa nykyiseen tilanteeseen, jossa määrärahat on jaettu vuodelle 2012 asetuksella (EU) N:o 208/2012<sup>199</sup>, komissio on käyttänyt harkintavaltaansa ja säätänyt määrärahojen suuruudesta. Se, onko määrärahat jaettu tässä tapauksessa suhteellisuusperiaatteen mukaisesti, jää jäsenmaiden ja tuomioistuimen valvonnan alaiseksi.

Ylijäämävarastojen poistamista käsittelevä tuomio taas antoi komissiolle samankaltaisesta toimivallan ylittämistä huomautuksen kumoamalla sen antaman päätöksen, joka oli tuomioistuimen mukaan ristiriitainen jäsenmaiden liittymissopimusten kanssa. Komission harkintavalta siis osoitettiin ylittyneeksi jo toisen kerran suhteellisen lyhyen ajan sisällä. On mielenkiintoista nähdä, miten komissio tulee jatkossa käyttämään harkintavaltaansa säätäessään delegoituja asetuksia ja täytäntöönpanoasetuksia

Molemmat komission toimivallan ylittämistä koskevat tuomiot on annettu vuoden sisällä toisistaan ja tämän työn kirjoittamisesta puolentoista vuoden sisällä. Verrattaessa aiemmin annettuihin tuomioihin, joissa komission ei ole katsottu ylittävän toimivaltaansa, voidaan ehkä nähdä uusi trendi. Onko komissio ottamassa yhä suurempaa roolia markkinajärjestelyissä nyt kun sen täytäntöönpanovaltaakin laajennettiin?

Koska lissabonisaatio on vielä pahasti kesken, on vaikeaa arvioida näiden tuomioiden vaikutuksia komission tulevaan lainsäädäntötyöhön. Lisäksi Lissabonin sopimuksen

---

<sup>199</sup> Asetuksen (EU) N:o 562/2011 muutosasetus, EUVL L 72, 10.3.2012, s. 32–38.

tuomat muutokset ovat melko merkittäviä, joten tällaisessa lainsäädäntömenettelyjen käänköskohdassa on vain arvaitava tulevaisuuden tuomia haasteita.

## LÄHDELUETTELO

### Kirjallisuus

Cini, Michelle & Nieves Pérez-Solórzano Borragán (2010). European Union Politics, third edition. New York: Oxford University Press Inc.

Hill, Berkeley (2012). Understanding the Common Agricultural Policy. Padstow, Cornwall: TJ International Ltd.

Husa, Jaakko, Anu Mutanen & Teuvo Pohjolainen (2001). Kirjoitetaan juridiikkaa. Saarijärvi: Gummerus Kirjapaino Oy.

Jääskinen, Niilo (2007). Euroopan unioni – oikeudelliset perusteet. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.

Kaila, Heidi, Elina Pirjatanniemi & Markku Suksi (2008). Yksilön oikeusasema Euroopan unionissa; Juhlakirja Allan Rosas. Vammala: Vammalan kirjapaino Oy.

Kortteinen, Juha (1999). Komitologia. Helsingin yliopiston Kansainvälisen talousoikeuden instituutin julkaisuja 37. Saarijärvi: Gummerus Kirjapaino Oy.

Mäenpää, Olli (2011). Eurooppalainen hallinto-oikeus. Hämeenlinna: Kariston kirjapaino Oy.

Niemi Jyrki & Jaana Ahlstedt (toim.) (2011). Suomen maatalous ja maaseutuelinkeinot, 2011. Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus, publications 111. Vammala: Vammalan kirjapaino Oy.

Niemi Jyrki & Jaana Ahlstedt (toim.) (2010). Suomen maatalous ja maaseutuelinkeinot, 2010. Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus, publications 10. Vammala: Vammalan kirjapaino Oy.

Ojanen, Tuomas (2010). EU-oikeuden perusteita. Helsinki: Edita Prima Oy.

Piris, Jean-Claude (2010). The Lisbon Treaty; A Legal and Political Analysis. Cambridge: Cambridge University Press.

Raitio, Juha (2011). Euroopan integraatio ja Euroopan unionin rakenteet. Helsinki: Unigrafia Oy Yliopistopaino.

Raitio, Juha (2010). Eurooppaoikeus ja sisämarkkinat. Hämeenlinna: Kariston kirjapaino Oy.

Ruonala, Marko (2011). EU-perusteos. 2., uusittu laitos. Sastamala: Vammalan Kirjapaino.

Savia, Elena (1994). Euroopan yhteisön maatalouspolitiikan markkinajärjestelyt EY-tuomioistuimen oikeuskäytännön valossa. Helsingin yliopiston kansainvälisen talousoikeuden instituutin julkaisuja 12. Helsinki: Hakapaino Oy.

Sirviö, Tapani & Vesa Silaskivi (1994). Maidon markkinajärjestelmä EU:ssa. Pellervon taloudellisen tutkimuslaitoksen raportteja ja artikkeleita N:o 124. Helsinki: Hakapaino Oy.

Viinamäki, Olli-Pekka (2007). Eurooppahallinto ja Suomi. Tampere: Tammerpaino Oy.

Voutilainen, Olli, Hilikka Vihinen & Olli Wuori (2009). Maatalous, maaseutu ja tukien kohdentuminen. MTT Kasvu 7. Tampere: Tampereen yliopistopaino, Juvenes Print Oy.

Kotilainen, Markku, Sixten Korkman, Jyrki Niemi, Nuutti Nikula, Hannu Kaseva & Lauri Kettunen (2009). EU:n rahoituskehukset – Suomen asema seuraavalla kehyskaudella 2014–2020. Elinkeinoelämän tutkimuslaitos. ETLA No. 1207.

## **Artikkelit**

Myllymäki, Arvo (2006). Euroopan unioni ja Suomen maatalouden tulevaisuus. Tampereen yliopisto, Oikeustieteiden laitos. Julkaistu Edilexissä 22.5.2007. Saatavilla 23.4.2012: <http://www.edilex.fi/lakikirjasto/asiantuntijakirjoitukset/4508>

Nordberg, Eero Henrik (2010). Ympäristöoikeuden ja maatalousoikeuden suhde. Ympäristöjuridiikka 1/2010: s.42-81. Saatavilla 23.4.2012: <http://www.edilex.fi.proxy.tritonia.fi/lakikirjasto/7319.pdf>

Turunen, Jaakko (2004). Oikeuden kollisionormit. EDILEX, Edita Publishing Oy. Saatavilla 23.4.2012: <http://www.edilex.fi/lakikirjasto/2421.pdf>

## **Oikeustapaukset**

T-262/07 Liettua v. komissio, 2012. EUVL C 138, 12.5.2012, s. 12–13.

T-576/08 Saksa v. komissio, 2011. EUVL C 160, 28.5.2011, s. 16–17.

T-324/05 Viron tasavalta v. komissio, 2009. EUVL C 282, 21.11.2009, s. 37.

181/84 E.D. and F.Man vs. Intervention Board 1985 ECR 2889

236/84 Malt vs. HZA Düsseldorf 1986 ECR 1923

272/81 Ru-mi vs. FORMA 1982 ECR 4005

55/75 Balkan vs. HZA Berlin-Packhof 1973 ECR 1091

## **Virallislähteet**

Euroopan komissio (2000): Komission työjärjestys. (K(2000) 3614). Julkaistu EUVL 8.12.2000, L 308/26.

KOM(2011) 626 lopullinen. Komission ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus maataloustuotteiden yhteisestä markkinajärjestelystä (YMJ-asetus).

KOM(2010) 799 lopullinen. Komission ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus maatalouden yhteisestä markkinajärjestelystä ja tiettyjä maataloustuotteita koskevista erityissäännöksistä (YMJ-asetus).

KOM(2009) 673 lopullinen. Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle: Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 290 artiklan täytäntöönpano.

KOM(2010) 83 lopullinen. Komission ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus yleisistä säännöistä ja periaatteista, joiden mukaisesti jäsenvaltiot valvovat komission täytäntöönpanovallan käyttöä.

MmVL 35/2010 vp. Maa- ja metsätalousvaliokunnan lausunto Valtioneuvoston selvityksestä ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1290/2005 muuttamisesta sekä neuvoston asetusten (EY) N:o 165/94 ja (EY) N:o 78/2008 kumoamisesta.

MmVL 37/2010 vp. Maa- ja metsätalousvaliokunnan lausunto Valtioneuvoston selvityksestä ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi yhteisestä markkinajärjestelystä ja tiettyjä maataloustuotteita koskevista erityissäännöksistä (YMJ-asetus).

1999/468/EY: Neuvoston päätös, tehty 28 päivänä kesäkuuta 1999, menettelystä komissiolle siirrettyä täytäntöönpanovaltaa käytettäessä.

2010/138/EU: Komission päätös, annettu 24 päivänä helmikuuta 2010, komission työjärjestyksen muuttamisesta.

2011/737/EU: Komission päätös, annettu 9 päivänä marraskuuta 2011, komission työjärjestyksen muuttamisesta

Pöytäkirja N:o 2 toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden soveltamisesta. Julkaistu EUVL N:o C 83/01, 30.3.2010, s. 206–209.

## **Muut**

Euroopan komissio: Opas yhteiseen maatalouspolitiikkaan. Saatavilla 24.4.2012: [http://ec.europa.eu/agriculture/publi/capexplained/cap\\_fi.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/publi/capexplained/cap_fi.pdf)

Euroopan komissio, Maatalouden pääosasto (2000): Maatalouden komiteat. Saatavilla 24.4.2012: [http://ec.europa.eu/agriculture/publi/fact/comit2001/comi\\_fi.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/publi/fact/comit2001/comi_fi.pdf)

Euroopan komissio (2007). Euroopan komission hallintotapaselvitys. Saatavilla 24.4.2012: [http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/doc/governance\\_statement\\_fi.pdf](http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/doc/governance_statement_fi.pdf)

Euroopan komissio (2011): Komission kertomus komiteoiden työskentelystä 2010. Saatavilla 24.4.2012: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0879:FIN:FI:PDF>

Euroopan komission Maatalouden ja maaseudun kehittämisen internet-sivut (2012). Saatavilla 24.4.2012: [http://ec.europa.eu/dgs/agriculture/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/agriculture/index_en.htm)

Euroopan oikeusasiamies (2005): Euroopan hyvän hallintotavan säännöstö. Saatavilla 24.4.2012: <http://www.ombudsman.europa.eu/fi/resources/code.faces>

Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä (2009). Maaseutu ja hyvinvoiva Suomi; Maaseutupoliittinen kokonaisuohjelma 2009–2013. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän julkaisuja 5/2009. Vammala: Vammalan kirjapaino Oy. Saatavilla:



[http://www.maaseutupolitiikka.fi/files/976/YTR5\\_2009\\_Maaseutupoliittinen\\_kokonaisohjelma\\_2009\\_2013.pdf](http://www.maaseutupolitiikka.fi/files/976/YTR5_2009_Maaseutupoliittinen_kokonaisohjelma_2009_2013.pdf)

Maaseutuvirasto (2011): Hakuopas; EU:n ruoka-apu yhteisön vähävaraisimmille. Saatavilla 24.4.2012:

[http://www.mavi.fi/attachments/maatalous/tuet/interventiojamarkkinatuet/eunruokaapu/5ynIoJPjf/EUn\\_ruoka-apu\\_vahavaraisimmille\\_hakuopas\\_verkkojulkaisu\\_.pdf](http://www.mavi.fi/attachments/maatalous/tuet/interventiojamarkkinatuet/eunruokaapu/5ynIoJPjf/EUn_ruoka-apu_vahavaraisimmille_hakuopas_verkkojulkaisu_.pdf)

Maaseutuviraston kirje keskusjärjestöille (2012): Elintarvikeavun ajankohtaiset asiat, kirje nro. 1: Tuotevalikoima 2012. Saatavilla 24.4.2012:  
[http://www.mavi.fi/attachments/maatalous/tuet/interventiojamarkkinatuet/eunruokaapu/65q18e7ZD/Ajankohtaiset\\_asiat\\_-kirje\\_nro\\_1.doc](http://www.mavi.fi/attachments/maatalous/tuet/interventiojamarkkinatuet/eunruokaapu/65q18e7ZD/Ajankohtaiset_asiat_-kirje_nro_1.doc)

Valtioneuvosto (2012): EU-asioiden käsittely Suomessa. Saatavilla 24.4.2012:

<http://valtioneuvosto.fi/eu/suomi-ja-eu/asioiden-kasittely/fi.jsp>