

1 Asia

Väitetty kilpailulain vastainen yhteistyö puun hankinnassa

2 Osapuolet

Toimenpidepyynnön kohteet:
Stora Enso Oyj, Helsinki
Metsä Group Finland, Helsinki

Toimenpidepyynnön tekijä:
Inarin yhteismetsä, Ivalo

3 Ratkaisu

Kilpailu- ja kuluttajavirasto jättää asian tutkimatta.

4 Asian vireille tulo ja selvittäminen

1. Inarin yhteismetsä on tehnyt Kilpailu- ja kuluttajavirastolle (jäljempänä "KKV" tai "virasto") toimenpidepyynnön 18.5.2020. Toimenpidepyynnössä virastoa pyydetään tutkimaan, ovatko Stora Enso Oyj ja Metsä Group Finland (jäljempänä yhdessä "metsäyhtiöt") syyllistyneet kilpailulain vastaiseen yhteistyöhön osallistuessaan FSC-sertifikaatin toimeenpanoon.

5 Asiaselostus

2. FSC-järjestö on kansainvälinen kansalaisjärjestö. Sen jäsenenä on yrityksiä, yhteisöjä ja yksityisiä henkilöitä, ja se on avoin kaikille halukkaille jäsenille.¹ Toimenpidepyynnön kohteena olevat metsäyhtiöt ovat FSC-järjestön jäseniä. FSC myöntää FSC-sertifikaatteja tuotteille ja palveluille, joiden valmistuksessa huomioidaan metsävarojen kestävä kehityksen edistäminen tiettyjen ehtojen mukaan.
3. Toimenpidepyynnön tekijän virastolle toimittamien tietojen mukaan FSC-sertifioitua puuta on rajallisesti tarjolla samalla, kun FSC-sertifioitujen tuotteiden kysyntä kasvaa. FSC-sertifikaatin ehtojen mukaan niin sanottuihin FSC Mix-tuotteisiin voidaan FSC-sertifioitun puun ohella käyttää rajoitetusti myös kontrolloitua puuta.² Kontrolloidun puun

¹ FSC yleisesite, toimitettu KKV:lle toimenpidepyynnön liitteenä.

² FSC yleisesite, toimitettu KKV:lle toimenpidepyynnön liitteenä.

tulee olla niin sanotuista hyväksyttävistä lähteistä. Sen hankintaa sää-
dellään ja se ei saa esimerkiksi olla alueilta, joilla perinteisiä oikeuksia
tai kansalaisoikeuksia rikotaan. Kontrolloidun puun hankinnassa on li-
säksi huomioitava kansallinen riskiarvio.³

4. FSC-sertifiointiin ehtoihin liittyy käsite "laaja yhtenäinen metsäalue"
(IFL, Intact Forest Landscape). IFL-alueet ovat koskemattomia luonnonti-
laisia alueita, joiden monimuotoisuutta ja ekosysteemejä halutaan suo-
jella.⁴ Samoin FSC-sertifiointiin liittyy käsite "määritellyn riskin
alue". Ulkopuoliset konsultit arvioivat Suomen riskiarvioinnissa määritel-
lyn riskin alueiksi sekä IFL-alueet että saamelaisalueet.⁵ Saamiensa tie-
tojen perusteella konsultit totesivat, että saamelaisalueilla metsätalous
voi olla riski saamelaisten oikeuksille poronhoidon osalta.⁶ Tilanne on
johtanut puukaupan keskeytymiseen Ylä-Lapissa.⁷ Määritellyn riskin
alueelta puuta voidaan hankkia kontrolloituna puuna, mikäli riskitasoa
saadaan riittävästi alennettua. Hankkiessaan puuta riskialueelta puun-
ostajan on ryhdyttävä riskinhallintatoimiin.⁸
5. Toimenpidepyynnön tekijän virastolle toimittamien tietojen mukaan Suo-
messä useat metsäteollisuusyritykset ovat sitoutuneet FSC:n ehtoihin.
Metsäteollisuusyritykset harjoittavat keskenään puun ja hakkeen vaih-
toa. Mikäli saha, jolla ei ole FSC-sertifikaattia, toimittaa hakkeensa
FSC-sertifioidulle puunostajalle, ei puunostaja voi ottaa vastaan puuta,
joka ei täytä kontrolloidun puun vaatimuksia.⁹
6. Inarin yhteismetsän metsäalueet sijaitsevat Ylä-Lapin alueella. Osa Ylä-
Lapin alueesta on FSC:n riskiarvioraportin mukaan IFL-alueita.¹⁰ Toi-
menpidepyynnön tekijä epäilee, että puukauppa loppuu Inarin yhteis-
metsän alueella tai, että puuta ostettaisiin alueelta huomattavasti
euhdoin. Syynä tähän Inarin yhteismetsä pitää FSC-sertifikaatin ehtojen
noudattamista. Toimenpidepyynnön tekijä pyytää virastoa tutkimaan,
ovatko toimenpidepyynnön kohteena olevat metsäyhtiöt osallistuessaan
FSC-sertifikaattiin ja noudattaessaan sen sääntöjä toimineet yhteis-
työssä kilpailulain 5 §:n vastaisesti.

³ FSC Suomen tiedote 1.2.2019, toimitettu KKV:lle toimenpidepyynnön liitteenä.

⁴ IFL-Intact Forest Landscapes -Määritelmä IFL- kansainvälistä taustaa, toimitettu KKV:lle toimenpidepyynnön liitteenä.

⁵ FSC Suomen tiedote 1.2.2019, toimitettu KKV:lle toimenpidepyynnön liitteenä.

⁶ FSC Suomen verkkosivut <https://fi.fsc.org/preview.cw-qa.a-240.pdf> (23.6.2020).

⁷ Ylä-Lapin metsänhoitoyhdistyksen lausunto, toimitettu KKV:lle toimenpidepyynnön liitteenä.

⁸ FSC Suomen verkkosivut <https://fi.fsc.org/preview.cw-qa.a-240.pdf> (23.6.2020).

⁹ Ylä-Lapin metsänhoitoyhdistyksen lausunto, toimitettu KKV:lle toimenpidepyynnön liitteenä.

¹⁰ Maaseudun tulevaisuus 13.2.2019, artikkeli toimitettu KKV:lle toimenpidepyynnön liitteenä.

6 Oikeudellinen arviointi

6.1 KKV:n tehtävien asettaminen tärkeysjärjestykseen ja asian tutkimatta jättäminen

7. Kilpailulain (948/2011) 1 §:n 1 momentin mukaan lain tarkoituksena on terveen ja toimivan kilpailun turvaaminen vahingollisilta kilpailunrajoituksilta. Kilpailulain 1 §:n 2 momentin mukaan kilpailulakia sovellettaessa on erityisesti huomioitava markkinoiden toimintaedellytysten ja elinkeinonharjoittamisen vapauden suojaaminen niin, että myös asiakkaat ja kuluttajat hyötyvät kilpailusta.
8. Kilpailulain 31 §:ssä säädetään KKV:n velvollisuudesta ryhtyä toimenpiteisiin, jos se katsoo elinkeinonharjoittajan tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän rajoittavan kilpailua 5 tai 7 §:ssä taikka Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 101 tai 102 artiklassa tarkoitetulla tavalla ja toimenpiteisiin ryhtyminen on tarpeen terveen ja toimivan kilpailun turvaamiseksi markkinoilla. Säännöksen tarkoituksena on liittää viraston tehtävät ja velvollisuus ryhtyä toimenpiteisiin edellä mainittuun 1 §:ssä tarkoitettuun lain tavoitteeseen.¹¹
9. Kilpailulain 32 §:n 1 momentin mukaan KKV asettaa tehtävänsä tärkeysjärjestykseen. Säännöstä koskevien perustelujen mukaan viraston on suunnattava voimavaransa niin, että se puuttuu ensisijaisesti kilpailun toimivuuden, kansantalouden ja yleisen edun kannalta merkittäviin sekä kaikkein vakaviimpiin kilpailunrajoituksiin. Säännöksen tavoitteena on varmistaa, että KKV käyttää toimivaltaansa niin, että lain 1 §:ssä ilmaistu tavoite toteutuu mahdollisimman hyvin.¹²
10. Kilpailulain 32 §:n 2 momentissa säädetään perusteista, joiden nojalla virasto voi jättää asian tutkimatta. Asian tutkimatta jättäminen ei tarkoita lopullisen arvion tekemistä siitä, onko kyseessä kielletty kilpailunrajoitus.¹³ Momentin 1 kohdan mukaan KKV voi jättää asian tutkimatta, jos ei voida pitää todennäköisenä, että kyseessä on 5 tai 7 §:ssä tai SEUT 101 tai 102 artiklassa tarkoitettu kielletty kilpailunrajoitus.

6.2 Asian tutkimatta jättämisen arviointi

11. KKV ei pidä todennäköisenä, että toimenpidepyynnössä esitetystä menettelyssä olisi kyse kilpailulain 5 tai 7 §:ssä tai SEUT 101 tai 102 artiklassa tarkoitetusta kielletystä kilpailunrajoituksesta.
12. FSC-järjestön jäsenyys mahdollistaa FSC-sertifioidun puun kysyntään vastaamisen. Metsäyhtiöillä vaikuttaa siten olevan liiketoiminnallisesti perusteltu intressi toimia FSC-järjestön jäsenenä ja noudattaa järjestön

¹¹ HE 88/2010 vp, s.74.

¹² HE 88/2010 vp, s. 42–43.

¹³ HE 88/2010 vp, s.85.

myöntämän FSC-sertifikaatin vaatimuksia. Elinkeinonharjoittajilla on lähtökohtaisesti kilpailulainsäädännön estämättä vapaus valita, minkä sertifikaatin jäseniä ne ovat tai minkä sertifikaatin sääntöjen mukaan ne toimivat. KKV:n näkemyksen mukaan metsäyhtiöiden jäsenyys avoimessa sertifiointiorganisaatiossa tai organisaation sääntöjen noudattaminen ei yksistään anna aiheutta epäillä kiellettyä kilpailunrajoitusta.

13. Asiassa ei KKV:n näkemyksen mukaan ole esitetty näyttöä väitetystä kilpailulain vastaisesta yhteistyöstä. Asiassa esitetystä ei ole ilmennyt, etteivätkö yksittäiset metsäyhtiöt näiden sertifikaatin ehtojen puitteissa päättäisi puunhankinnassaan itsenäisesti tarjouksen tekemisestä ja kaupanehdoista. FSC-sertifikaatti asettaa reunaehdoja metsäyhtiöiden puunhankinnalle esimerkiksi silloin, kun puuta ostetaan saamelaisalueilta ja IFL-alueiksi merkityiltä alueilta. KKV ei pidä todennäköisenä, että FSC-sertifikaatin ehtojen noudattaminen puunhankinnassa määritellyn riskin alueilta tai muilta alueilta vaikuttaisi merkittävästi terveen ja toimivan kilpailun edellytyksiin.

7 Johtopäätökset

14. Edellä esitetyn perusteiden KKV jättää asian tutkimatta.
15. Viraston päätös tutkimatta jättämisestä ei sisällä arviota epäillyn kilpailunrajoituksen lainmukaisuudesta. Mikäli KKV saa uutta tietoa, jonka perusteella tutkimatta jättämisen edellytysten täyttymistä on syytä arvioida uudelleen, virasto voi ottaa asian uudelleen käsiteltäväkseen.

8 Sovelletut säännökset

Kilpailulaki 1 § ja 32 §.

9 Muutoksenhaku

KKV:n tässä asiassa antamaan päätökseen saa hakea muutosta markkinaoikeudelta kilpailulain 44 §:n mukaan siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Valitusosoitus on päätöksen liitteenä.

10 Lisätiedot

Lisätietoja päätöksestä antavat johtava asiantuntija Ville Terävä (puh. 029 505 3617) ja tutkimuspäällikkö Tiina Saarinen (puh. 029 505 3341). Sähköpostit ovat muotoa etunimi.sukunimi@kkv.fi.

johtaja

Maarit Taurula

johtava asiantuntija

Ville Terävä

LIITE

Valitusosoitus