

## 1 Asia

Väitetty kilpailulain vastainen yhteistyö puun hankinnassa

## 2 Osapuolet

Toimenpidepyynnön kohteet:

Stora Enso Oyj, Helsinki  
UPM-Kymmene Oyj, Helsinki  
Metsäliitto Osuuskunta, Helsinki

Toimenpidepyynnön tekijä:

Matti Tulokas, Hämeenlinna

## 3 Ratkaisu

Kilpailu- ja kuluttajavirasto jättää asian tutkimatta.

## 4 Asian vireille tulo

1. Matti Tulokas teki Kilpailu- ja kuluttajavirastolle ("KKV" tai "virasto") toimenpidepyynnön 29.1.2020. Toimenpidepyynnössä virastoa pyydettiin tutkimaan, ovatko Stora Enso Oyj, UPM-Kymmene Oyj ja Metsäliitto Osuuskunta (yhdessä "metsäyhtiöt") syyllistyneet kilpailulain (948/2011) vastaiseen horisontaaliseen yhteistyöhön noudattaessaan ja toimeenpannessaan FSC:n sääntöjä.
2. KKV jätti asian 7.9.2020 antamallaan päätöksellä ("päätös") tutkimatta. Tulokas valitti päätöksestä markkinaoikeuteen katsoen, että virastolla ei ollut perustetta jättää asiaa tutkimatta.
3. Markkinaoikeus kumosi KKV:n päätöksen ja palautti asian virastolle 27.10.2021 antamallaan päätöksellä. Markkinaoikeuden mukaan päätös ei täyttänyt hallintolain (434/2003) 44 ja 45 §:ssä hallintopäätökselle asetettuja edellytyksiä, kun siitä ei riittävän selvästi ja yksilöidysti ilmennyt seikkoja, joiden perusteella KKV oli päätenyt katsomaan käsillä olevan perusteet jättää asia tutkimatta.

## 5 Asiaselostus

### 5.1 FSC:n organisaattiorakenne ja FSC-standardit

4. Toimenpidepyynnön kohteena olevat metsäyhtiöt ovat Vastuullisen metsänhoidon yhdistys ry:n ("FSC Suomi") jäseniä. FSC Suomi toimii kansainvälisen Forest Stewardship Councilin ("FSC-järjestö" tai "FSC") alaisuudessa sen

periaatteiden ja sääntöjen mukaisesti ja edistää FSC-sertifiointia Suomessa.<sup>1</sup> Kaikki FSC Suomen jäsenet toimivat yhdessä yhdistyksen kolmesta kamarista, joita ovat sosiaali-, ympäristö- ja talouskamari.<sup>2</sup> Kamareiden lisäksi FSC Suomen organisaatioon kuuluvat hallitus ja standardityöryhmä.<sup>3</sup> Kamarit ovat tasapuolisesti edustettuina sekä hallituksessa että standardityöryhmässä ja äänestystilanteessa jokainen kamari edustaa kolmasosaa kokonaisuudesta.<sup>4</sup>

5. Toimenpidepyynnön kohteina oleville metsäyhtiöille on myönnetty FSC:n alkuperäketjun sertifiointi.<sup>5</sup> Kyseisen sertifiointin edellytyksenä on, että yhtiö noudattaa Chain of Custody Certification -standardin ("alkuperäketjun sertifiointia koskeva standardi") ehtoja.<sup>6</sup> Lähtökohtaisesti FSC-järjestö pyrkii siihen, että tuotteiden valmistuksessa käytetään FSC-sertifioitua puuta. Tällä hetkellä FSC-sertifioitun puun tarjonta ei kuitenkaan riitä kattamaan siihen kohdistuvaa kysyntää.<sup>7</sup>
6. Alkuperäketjun sertifiointia koskeva standardi tunnustaa myös FSC-Mix -merkin.<sup>8</sup> Kyseistä merkkiä voidaan käyttää tuotteissa, joiden valmistuksessa on käytetty FSC-sertifioitun puun lisäksi sertifiomatonta *kontrolloitua puuta*. Kontrolloitu puu on peräisin metsästä, jota ei ole FSC-sertifioitu, ja sen hankinnassa

<sup>1</sup> FSC Suomen verkkosivut, saatavissa: <<https://fi.fsc.org/fi-fi/suomen-fsc/nain-fsc-toimii>>, vierailtu 15.6.2022.

<sup>2</sup> Toimenpidepyynnön kohteena olevat metsäyhtiöt kuuluvat yhdistyksen talouskamariin. Talouskamari muodostuu 16 eri yrityksestä ja yhteisöstä. Kokonaisuudessaan yhdistyksellä on 29 jäsentä. FSC Suomen verkkosivut, saatavissa: <<https://fi.fsc.org/fi-fi/liity-jaseneksi/jasenet>>, vierailtu 30.5.2022. Sosiaali- ja ympäristökamareihin kuuluu ympäristöjärjestöjä sekä metsienkäytön sosiaalista puolta edustavia järjestöjä. FSC Suomen verkkosivut, saatavissa: <<https://fi.fsc.org/fi-fi/suomen-fsc/nain-fsc-toimii>>, vierailtu 30.5.2022.

<sup>3</sup> FSC Suomen hallitus asettaa standardityöryhmän, jonka tehtävänä on laatia ja päivittää Suomen FSC-standardia. Lisäksi hallitus toimeenpanee yhdistyksen ja standardityöryhmän tekemiä päätöksiä. Matti Tulokas – Toimenpidepyyntö 29.1.2020, liite: FSC Suomen esite.

<sup>4</sup> FSC Suomen verkkosivut, saatavissa: <<https://fi.fsc.org/fi-fi/suomen-fsc>>, vierailtu 8.6.2022.

<sup>5</sup> Ulkopuolinen akkreditoitu sertifiointiorganisaatio suorittaa sertifiointia hakevan yrityksen sertifiointin auditoinnin hakuprosessin aikana. Tämän lisäksi sertifiointiorganisaatio tekee vuosittain tarkastusauditoinnin, jolla varmistetaan FSC-sertifiointin vaatimusten noudattaminen. FSC Suomen verkkosivut, saatavissa: <<https://fi.fsc.org/fi-fi/alkuperaketjun-sertifiointi>>, vierailtu 4.3.2022.

<sup>6</sup> Chain of Custody Certification -standardi. Ensimmäinen alkuperäketjun sertifiointia koskeva standardi hyväksyttiin kansainvälisessä FSC-järjestössä syyskuussa 2004. Viimeisin päivitys standardiin astui voimaan syyskuussa 2021. FSC-järjestön verkkosivut, saatavissa: <<https://fsc.org/en/document-centre/documents/retrieve/0229b10e-ebf8-4df1-b184-c0121051ad0c>>, vierailtu 28.2.2022.

<sup>7</sup> Suomessa FSC-sertifiointi on saanut metsänomistajien keskuudessa vain vähän kannatusta. Valtaosa metsänomistajista on sertifiointu metsänsä ainoastaan PEFC-sertifiikaatilla. Matti Tulokas – Toimenpidepyyntö 29.1.2020, s. 1. Metsänhoitoyhdistykset tarjoavat jäseninä oleville metsänomistajilleen PEFC-sertifiikaatin, FSC-sertifiikaattia ei puolestaan ole minkään yhdistyksen valikoimassa. Metsäyhtiöt tarjoavat asiakkailleen sekä PEFC-sertifioitua että FSC-sertifioitua puuta asiakkaan vaatimuksen mukaisesti ja ne ovat siten niin FSC:n kuin PEFC:n jäseniä. Ks. esim. "FSC-puun kysyntä kasvaa", Metsälehti 9.9.2021, saatavissa: <<https://www.metsalehti.fi/artikkelit/fsc-puun-kysynta-kasvaa/>>, vierailtu 13.1.2022. Useampi FSC-tuotteita omista tuotteistaan raaka-aineena käyttävä yritys on myös kertonut lisäävänsä FSC-sertifioitun puun hankintaa lähivuosina, mikä kasvattaa kysyntää entisestään. Ks. esim. FSC Suomen verkkosivut, saatavissa: <<https://fi.fsc.org/fi-fi/newsfeed/jyskissa-100-fsc-puuta-vuoteen-2025-mennessa>>, vierailtu 9.3.2022.

<sup>8</sup> FSC Suomen verkkosivut, saatavissa: <<https://fi.fsc.org/fi-fi/3-fsc-merkkia>>, vierailtu 15.6.2022.

tulee noudattaa Requirements for Sourcing FSC Controlled Wood -standardin ("kontrolloidun puun hankintaa koskeva standardi") ehtoja.<sup>9</sup>

7. FSC-Mix -tuotteen valmistuksessa käytettävää kontrolloitua puuta ei saa hankkia kontrolloidun puun hankintaa koskevassa standardissa yksilöidyistä niin sanotuista ei hyväksytyistä lähteistä. Yksi standardissa yksilöity ei hyväksyty lähde ovat metsät, joissa metsänkäyttö uhkaa korkeita suojeluarvoja (High Conservation Values, "HCV").<sup>10</sup>
8. Jotta hankittu puu on mahdollista luokitella kontrolloiduksi puuksi, puunostajan tulee selvittää, onko olemassa riski siitä, että raaka-aine on peräisin ei hyväksytystä lähteestä. Jos tällainen riski tunnistetaan, puunostajan tulee soveltaa toimitusketjunsä riskinarvioinnin mukaisia kontrollitoimenpiteitä riskin pienentämiseksi. Mikäli kontrolloituna puuna käytettävää puuta on suunniteltu hankittavaksi alueelta, jolla on tunnistettu korkeita suojeluarvoja ("HCV-alue"), puunostajan tulee varmistaa, että metsän käsittely ei heikennä alueella tunnistettua korkeaa suojeluarvoa.<sup>11</sup> Puun hankinta on siten mahdollista myös sellaiselta alueelta, joka on tunnistettu HCV-alueeksi.<sup>12</sup>
9. Metsäyhtiöt arvioivat aiemmin itse, täyttävätkö ne puun hankinnalle kontrolloidun puun hankintaa koskevassa standardissa asetetut ehdot ja ovatko ne siten varmistaneet, ettei niiden puunhankinta uhkaa korkeita suojeluarvoja. FSC-järjestö kuitenkin korvasi metsäyhtiöiden omat riskiarviot FSC-järjestön koordinoimilla ja sen hyväksymistä edellyttävillä kansallisilla riskinarvioinneilla.<sup>13</sup> Kansalliseen riskinarviointiin perustuneena toimenpiteenä Metsäteollisuus ry ja Sahateollisuus ry tilasivat paikkatietoanalyysin, jossa ulkopuolinen taho, Tapio Oy, kartoitti valtakunnallisesti alueet, joilla mahdollisesti esiintyy korkeita

<sup>9</sup> Requirements for Sourcing FSC Controlled Wood -standardi. Ensimmäinen kontrolloidun puun hankintaa koskeva standardi hyväksyttiin kansainvälisessä FSC-järjestössä syyskuussa 2004. Viimeisin päivitys standardiin astui voimaan heinäkuussa 2016. FSC-järjestön verkkosivut, saatavissa: <<https://fsc.org/en/document-centre/documents/retrieve/3f838e51-be01-46a2-91dc-3ea8b1ddcaa4>>, vierailtu 28.2.2022. Ehdot kontrolloidun puun hankinnassa ovat samat kaikille standardia noudattaville tahoille riippumatta siitä, missä maassa ne toimivat. Tapio Oy:n verkkosivut, saatavissa: <<https://tapio.fi/projekti/fscn-kontrolloidun-puun-hankintaa-koskevien-kontrollitoimenpiteiden-kehitys-ja-kayttoonotto/>>, vierailtu 8.6.2022.

<sup>10</sup> Requirements for Sourcing FSC Controlled Wood -standardi, s. 5. FSC-järjestön verkkosivut, saatavissa: <<https://fsc.org/en/document-centre/documents/retrieve/3f838e51-be01-46a2-91dc-3ea8b1ddcaa4>>, vierailtu 28.2.2022.

<sup>11</sup> Requirements for Sourcing FSC Controlled Wood -standardi, s. 5. FSC-järjestön verkkosivut, saatavissa: <<https://fsc.org/en/document-centre/documents/retrieve/3f838e51-be01-46a2-91dc-3ea8b1ddcaa4>>, vierailtu 28.2.2022.

<sup>12</sup> Tapio Oy:n verkkosivut, saatavissa: <<https://tapio.fi/projekti/fscn-kontrolloidun-puun-hankintaa-koskevien-kontrollitoimenpiteiden-kehitys-ja-kayttoonotto/>>, vierailtu 6.9.2022.

<sup>13</sup> Suomen kansallisessa riskinarvioinnissa tunnistettiin, että puunhankinta saattaa joillain alueilla vahingoittaa korkeita suojeluarvoja. Metsäteollisuus ry:n verkkosivut, saatavissa: <<https://www.metsateollisuus.fi/uutishuone/fscn-kontrolloidun-puun-hankinnan-kaytannoissa-muutoksia>>, vierailtu 8.6.2022. Riski määriteltiin kategorioittain joko matalaksi tai määritellyksi. Matala riski ei edellytä metsäyhtiöiltä puun hankinnassa erityisiä toimenpiteitä, kun puolestaan määritelty riski edellyttää. FSC Suomen verkkosivut, saatavissa: <<https://fi.fsc.org/fi-fi/newsfeed/fscn-kansallisen-riskinarvioinnin-yhteys-yla-lapin-puukauppaan>>, vierailtu 7.3.2022. FSC:n standardien mukaisesti toimivien metsäyhtiöiden tuli Suomen kansallisen riskinarvioinnin pohjalta päivittää toimitusketjunsä riskinarviointien mukaiset kontrollitoimenpiteet. Usein kysytyjä kysymyksiä kontrolloituu puuhun ja kansalliseen riskiarviointiin liittyen, s. 2. FSC Suomen verkkosivut, saatavissa: <<https://fi.fsc.org/sites/default/files/2021-08/Kontrolloitu%20puu%20Q%26A.pdf>>, vierailtu 4.2.2022.

suojeluarvoja ("HCV-kartta").<sup>14</sup> Se, että tietty alue on merkitty HCV-kartassa mahdolliseksi HCV-alueeksi ei automaattisesti tarkoita, että kyse olisi HCV-alueesta. Sen sijaan puunostajien on merkinnän seurauksena kohdennettava hakkuita suunnitellessaan tarkempia selvityksiä tällaisille alueille.<sup>15</sup>

## 5.2 Toimenpidepyynnössä esitetyt väitteet

10. Toimenpidepyynnön mukaan metsäyhtiöt olisivat syyllistyneet kilpailulain 5 §:n mukaiseen kiellettyyn kilpailun rajoittamiseen, kun ne noudattavat ja toimeenpanevat FSC:n sääntöjä. Toimenpidepyynnön mukaan tämä johtaisi puukaupassa HCV-alueiden osalta huonompiin ostotarjouksiin tai siihen, että metsäyhtiöt eivät tekisi tällaisilla alueilla lainkaan ostotarjouksia.<sup>16</sup>
11. Toimenpidepyynnön mukaan edellä kuvattu menettely olisi seurausta siitä, että FSC-järjestö alkoi tehostamaan tavoitteidensa täytäntöönpanoa edellä kohdassa 9 kuvatun HCV-kartan avulla. Toimenpidepyynnön mukaan FSC-järjestö olisi HCV-kartan avulla yksipuolisesti rauhoittanut toimenpidepyynnön tekijän tilaan kuuluvia metsiä. Toimenpidepyynnön tekijä ei ole liittynyt FSC Suomen jäseneksi, vaan hän on sertifioinut metsänsä Programme for the Endorsement of Forest -sertifikaatin ("PEFC") mukaisesti.
12. Toimenpidepyynnön tekijä pyysi HCV-alueeksi karttaan merkitystä leimikosta tarjouksia. Toimenpidepyynnön mukaan tarjouksen tekijät tarkastivat leimikon ja totesivat, että kyseinen leimikko ei täyttänyt HCV-alueelle määriteltyjä kriteerejä ja puukauppa pystyttiin tästä johtuen tekemään normaalisti. Toimenpidepyynnön mukaan puukauppaa ei olisi syntynyt, jos HCV-alueen kriteerit olisivat täyttyneet.
13. Toimenpidepyynnössä esitetään myös useita perusoikeuksiin liittyviä väitteitä. Toimenpidepyynnön mukaan FSC-järjestön jäseneksi pakottaminen rikkoisi perustuslain (731/1999) 13 §:n 2 momentin mukaista yhdistymisvapautta. Lisäksi toimenpidepyynnössä katsotaan, että FSC-järjestön ylläpitämät säännöt olisivat ristiriidassa perustuslain 15 §:n mukaisen omaisuuden suojan kanssa.

---

<sup>14</sup> Matti Tulokas – Toimenpidepyyntö 29.1.2020, liite: "Kiistana kontrolli", Metsälehti Aarre 10/2019, s. 22 ja s. 24. Tapio Oy hyödynsi HCV-karttaa tehdessään mm. julkisia avoimia metsävaratietoja. Tapio Oy:n verkkosivut, saatavissa: <<https://tapio.fi/projektit/fscn-kontrolloidun-puun-hankintaa-koskevien-kontrollitoimenpiteiden-kehitys-ja-kayttonotto/>>, vierailtu 8.6.2022. Tapio Oy:n arvion mukaan HCV-alueita on Suomen metsätalousta 1–2 prosenttia. Ks. esim. "FSC-sertifiointiin liittyvät korkean suojeluarvon alueet ihmetyttävät metsänomistajia", Maaseudun tulevaisuus 29.11.2021, saatavissa: <<https://www.maaseuduntulevaisuus.fi/metsa/artikkeli-1.1659088>>, vierailtu 8.6.2022.

<sup>15</sup> Usein kysytyjä kysymyksiä kontrolloituun puuhun ja kansalliseen riskiarvioon liittyen, s. 5. FSC Suomen verkkosivut, saatavissa: <<https://fi.fsc.org/sites/default/files/2021-08/Kontrolloitu%20puu%20Q%26A.pdf>>, vierailtu 4.2.2022. Tapio Oy:n verkkosivut, saatavissa: <<https://tapio.fi/projektit/fscn-kontrolloidun-puun-hankintaa-koskevien-kontrollitoimenpiteiden-kehitys-ja-kayttonotto/>>, vierailtu 8.6.2022.

<sup>16</sup> Toimenpidepyynnössä viitataan sen liitteenä olevaan asiantuntijalausuntoon. Asiantuntijalausunnossa on todettu, että tilanteessa, jossa metsäyhtiö jättää normaaleja kaupallisia ehtoja heikomman ostotarjouksen, on menettelyä tarkasteltava tarjouskartellina, ja tilanteessa, jossa ostotarjousta ei anneta lainkaan, on kyseessä mahdollisesti kollektiivinen ostoboikotti. Asiantuntijalausunnossa on lisäksi esitetty, että FSC-sertifikaattiin liittyvän yhteistyön nimenomaisena tarkoituksena on rajoittaa metsäyhtiöiden puun hankintaa HCV-alueiden osalta ja kyse on siten tarkoitukseen perustuvasta kilpailurikkomuksesta. Asiantuntijalausunnon mukaan kyse on kilpailulain vastaisesta menettelystä, jos yritys ei päätä toiminnastaan itsenäisesti ja kilpailijat vaihtavat keskenään luottamuksellisia hintatietoja.

Perusoikeuksiin liittyvien väitteiden lisäksi toimenpidepyynnössä esitetään, että FSC:n säännöt olisivat ristiriidassa kansallisen metsälainsäädännön kanssa.

## 6 Oikeudellinen arviointi

### 6.1 KKV:n tehtävien asettaminen tärkeysjärjestyksen ja asian tutkimatta jättäminen

14. Kilpailulain 1 §:n 1 momentin mukaan lain tarkoituksena on terveen ja toimivan kilpailun turvaaminen vahingollisilta kilpailunrajoituksilta. Kilpailulakia koskevan hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan lain 1 §:stä muun muassa: "[I]ain tarkoitus ei sen sijaan ole tarjota oikeussuojakeinoja yksittäisten sopimusriitojen ratkaisuun tai suojata elinkeinonharjoittajaa kilpailijan tai kauppakumppanin kohtuuttomilta tai mielivaltaisilta menettelytavoilta, ellei kysymys samalla ole menettelystä, jonka tutkiminen on tarpeen terveen ja toimivan kilpailun turvaamiseksi markkinoilla. Elinkeinoharjoittamisen vapauden suojaaminen kuuluu ensisijaisesti muun lainsäädännön kautta toteutettavaksi, ja vain välillisesti kilpailulain alaan, jos menettelyllä on suora yhteyttä kilpailun toimivuuteen yleensä".<sup>17</sup>
15. 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 tarkoitettulla 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.<sup>18</sup>
16. Kilpailulain 32 §:n 1 momentin mukaan KKV asettaa tehtävänsä tärkeysjärjestykseen. Kilpailulain esitöiden 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.<sup>19</sup>
17. Kilpailulain 32 §:n 2 momentissa säädetään perusteista, joiden nojalla virasto voi jättää asian tutkimatta. Asia voidaan jättää tutkimatta esimerkiksi tilanteessa, jossa menettelyn ei katsota olevan niin laajaa tai tuomittavaa, että sillä olisi kilpailulle haitallisia vaikutuksia. Asian tutkimatta jättäminen ei tarkoita lopullisen arvion tekemistä siitä, onko kyseessä kielletty kilpailunrajoitus.<sup>20</sup>
18. Kilpailulain 32 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan KKV voi jättää asian tutkimatta, jos ei voida pitää todennäköisenä, että kyseessä on 5 tai 7 §:ssä tai

---

<sup>17</sup> HE 88/2010 vp, s. 54.

<sup>18</sup> HE 88/2010 vp, s. 74.

<sup>19</sup> HE 88/2010 vp, s. 42–43.

<sup>20</sup> HE 88/2010 vp, s. 75.

SEUT 101 tai 102 artiklassa tarkoitettu kielletty kilpailunrajoitus.<sup>21</sup> Säännöstä koskevien kilpailulain esitöiden mukaan asia jätetään tutkimatta 2 momentin 1 kohdan perusteella, jos voidaan kohtuudella olettaa, että menettely ei kuulu kilpailulain tai Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen kilpailusääntöjen soveltamisalaan.<sup>22</sup>

19. Kilpailulain 32 §:n 2 momentin 5 kohdan mukaan KKV voi jättää asian tutkimatta, jos ei voida pitää todennäköisenä, että epäilty kilpailunrajoitus vaikuttaisi merkittävästi terveen ja toimivan kilpailun edellytyksiin. Kilpailulain esitöiden mukaan tämä mahdollistaa sen, että virasto voi kohdentaa rajalliset resurssinsa kansantalouden suorituskyvyn ja taloudellisen kasvun kannalta kaikkein vahingollisimpiin kilpailunrajoituksiin.<sup>23</sup>
20. Kilpailulain 32 §:ää sovellettaessa on huomioitava myös jäsenvaltioiden kilpailuviranomaisten täytäntöönpanovaltuuksien parantamiseksi ja sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan varmistamiseksi annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2019/1. Direktiivin 4 artiklan 5 kohdan mukaan, jos kansallisilla hallinnollisilla kilpailuviranomaisilla on velvollisuus tutkia viralliset kantelut, niillä on oltava valtuudet hylätä kyseiset kantelut sillä perusteella, että kanteluita ei pidetä täytäntöönpanon kannalta ensisijaisina.

## 6.2 Asian tutkimatta jättämisen arviointi

21. Viraston asiassa tekemän esiselvityksen perusteella voidaan ensinnäkin pitää todennäköisenä, että toimenpidepyynnössä esitetystä menettelyssä ei ole kilpailulain 32 §:n 2 momentin 1 kohdan tarkoittamalla tavalla kyse kilpailulain 5 tai 7 §:ssä tai SEUT 101 tai 102 artiklassa tarkoitettusta kielletystä kilpailunrajoituksesta.
22. Elinkeinonharjoittajilla on lähtökohtaisesti kilpailulainsäädännön estämättä vapaus valita, mitkä sertifikaatit ovat tarpeellisia niiden liiketoiminnan kannalta.<sup>24</sup> Sertifikaattien hankkiminen ja niiden hyödyntäminen liiketoiminnassa on yleinen toimintatapa monella toimialalla. Sertifikaatin saamisen edellytyksenä on tyypillisesti tiettyjen kriteerien täyttyminen.<sup>25</sup>

<sup>21</sup> Kilpailulain 5 §:n mukaan sellaiset elinkeinonharjoittajien väliset sopimukset, elinkeinonharjoittajien yhteenliittymien päätökset sekä elinkeinonharjoittajien yhdenmukaistetut menettelytavat, joiden tarkoituksena on merkittävästi estää, rajoittaa tai vääristää kilpailua tai joista seuraa, että kilpailu merkittävästi estyy, rajoittuu tai vääristyy, ovat kiellettyjä.

<sup>22</sup> HE 88/2010 vp, s. 75.

<sup>23</sup> HE 68/2018 vp, s. 56.

<sup>24</sup> Metsäyhtiöillä on FSC-sertifikaatin lisäksi käytössään toimenpidepyynnössä mainittu ja metsänomistajien keskuudessa laaja-alaisesti käytössä oleva PEFC-sertifikaatti. Ks. esim. "FSC-puun kysyntä kasvaa", Metsälehti 9.9.2021, saatavissa: <<https://www.metsalehti.fi/artikkelit/fsc-puun-kysynta-kasvaa/>>, vierailtu 15.6.2022. Ks. lisäksi Metsäliitto Osuuskunnan verkkosivut, saatavissa: <<https://www.metsagroup.com/fi/puunhankinta/omistajajasenien-edut/kaikki-jasenedut-lyhyesti/metsasertifiointi/pefc-sertifiointi/>>, vierailtu 15.6.2022.

<sup>25</sup> Esimerkkinä tällaisesta sertifikaatista on muun muassa pohjoismainen Joutsenmerkki, jonka ympäristövaatimukset ulottuvat lakia laajemmalle. Joutsenmerkin verkkosivut, saatavissa: <<https://joutsenmerkki.fi/teemat/kestava-kehitys/>>, vierailtu 8.9.2022. Kriteereitä tarkistetaan muun muassa uuden ympäristötiedon, tekniikan kehityksen sekä markkinatilanteen mukaisesti. Joutsenmerkin

23. Kaikilla FSC Suomen jäsenillä on yhtäläinen mahdollisuus vaikuttaa FSC Suomen päätöksentekoon. Asiaa koskevat FSC:n standardit, kuten alkuperäketjun sertifiointia koskevan standardin ja kontrolloidun puun hankintaa koskevan standardin, valmisteli ja hyväksyi kuitenkin kansainvälinen FSC-järjestö, ei FSC Suomi.<sup>26</sup> Toimenpidepyynnön kohteena olevilla metsäyhtiöillä ei näin ollen ole ollut mahdollisuutta yksin tai yhdessä määrätä tai päättää asiaa koskevien FSC:n standardien sisältämistä ehdoista, jotka koskevat muun muassa kontrolloidun puun hankintaa tai HCV-alueen määritelmää.
24. FSC:n alkuperäketjun sertifikaatin myöntämisen perusteella metsäyhtiöiden on mahdollista valmistaa FSC-tuotteita, joiden kysyntä on kasvanut jatkuvasti markkinoilla.<sup>27</sup> FSC:n alkuperäketjun sertifiointin saamisen edellytyksenä on tiettyjen FSC:n standardien noudattaminen. Kyseiset standardit edellyttävät, että metsäyhtiöt eivät hanki kontrolloituna puuna käytettävää puuta alueelta, jolla metsänkäyttö uhkaa tunnistettuja korkeita suojeluarvoja. Noudattaakseen standardeja metsäyhtiöiden tulee siten tunnistaa alueet, joilla on korkeita suojeluarvoja. Mikäli metsäyhtiöt päättävät hankkia kontrolloitua puuta tällaiselta alueelta, tulee niiden kontrolloitimenpitein varmistaa, että metsänkäyttö ei uhkaa alueella tunnistettua korkeaa suojeluarvoa.<sup>28</sup>
25. Kun yksittäinen metsäyhtiö hankkii puuta, jota sen on tarkoitus käyttää kontrolloituna puuna FSC-tuotteiden valmistuksessa, yhtiön tulee edellä kohdassa 9 kuvatuksi kohdentaa tarkemmat selvitykset alueelle, jolla on Metsäteollisuus ry:n ja Sahateollisuus ry:n tilaaman HCV-kartan perusteella tunnistettu mahdollinen HCV-alue. Kukin metsäyhtiö tekee toteuttamiensa tarkempien selvitysten jälkeen itsenäisesti päätöksen ensinnäkin siitä, onko kyseessä HCV-kartan merkinnän mukaisesti HCV-alue ja toiseksi siitä, miten luokittelu vaikuttaa yhtiön puunhankintaan alueelta.<sup>29</sup>
26. KKV:n asiassa tekemän esiselvityksen perusteella ei vaikuta siten todennäköiseltä, että toimenpidepyynnön kohteena olevat metsäyhtiöt olisivat toimenpidepyynnössä esitetysti sopineet ja panneet toimeen ostokartellia tai

---

verkkosivut, saatavissa: <<https://joutsenmerkki.fi/kriteerit/>>, vierailtu 3.3.2022. Myös PEFC-sertifikaatti on uudistanut vaatimuksiaan metsienkäytölle tiukentaa luonnonsuojelulle asetettuja tavoitteitaan. PEFC:n verkkosivut, saatavissa: <<https://pefc.fi/suomen-pefc-metsasertifioinnin-vaatimukset-uudistuvat/>>, vierailtu 3.3.2022. Yleisesti ottaen kilpailuoikeudessa suhtaudutaan myönteisesti standardointiyhteistyöhön. Esimerkiksi Euroopan komissio on horisontaalista yhteistyötä koskevien suuntaviivojen uudistamisen yhteydessä sisällyttänyt niitä koskevaan luonnokseen uuden kestävän kehityksen sopimuksia arvioivan luvun, jonka mukaan komissio suhtautuu sertifikaattien piirissä tehtävään standardointiyhteistyöhön lähtökohtaisesti myönteisesti erityisesti tilanteissa, joissa standardointiyhteistyöllä pyritään edistämään kestävän kehityksen tavoitteita ja tuottamaan kuluttajille tietoa kulutuspäätöksiään varten. Myös komission voimassa olevien horisontaalista yhteistyötä koskevien suuntaviivojen – jotka kattavat myös tuotteiden ja tuotantomenetelmien ympäristönsuojelun tasoa koskevat standardit – mukaan standardointisopimuksilla on yleensä huomattavia myönteisiä taloudellisia vaikutuksia ja ne voivat johtaa kilpailua rajoittaviin vaikutuksiin ainoastaan erityisolosuhteissa. Ks. Euroopan komission luonnos uusista horisontaalisista suuntaviivoista, luku 9. Komission verkkosivut, saatavissa: <[https://ec.europa.eu/competition-policy/public-consultations/2022-hbers\\_en#view-the-consultation-document](https://ec.europa.eu/competition-policy/public-consultations/2022-hbers_en#view-the-consultation-document)>, vierailtu 8.6.2022. Ks. lisäksi komission tiedonanto, suuntaviivat Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 101 artiklan soveltamisesta horisontaalista yhteistyötä koskeviin sopimuksiin, luku 7, EUVL 14.1.2011 C 11/1.

<sup>26</sup> Ks. päätöksen kohdat 4–6 alaviitteineen.

<sup>27</sup> Ks. päätöksen kohdat 5–6 alaviitteineen.

<sup>28</sup> Ks. päätöksen kohdat 7–8 alaviitteineen.

<sup>29</sup> Ks. päätöksen kohta 9 alaviitteineen.

ostoboikottia FSC:n sääntöjen avulla. Asiassa esitetystä ei ilmene, että metsäyhtiöt eivät olisi itsenäisesti päättäneet noudattaa FSC:n alkuperäketjun sertifiointia koskevassa standardissa asetettuja ehtoja, jotta niiden on ollut mahdollista saada alkuperäketjun sertifikaatti ja vastata FSC-tuotteisiin kohdistuvaan asiakaskysyntään. Asiassa esitetystä ei myöskään ilmene viitteitä siitä, että yksittäiset metsäyhtiöt eivät olisi toimineet – FSC:n standardien puitteissa – itsenäisesti puunhankinnassaan. Viraston tekemän esiselvityksen perusteella ei siten voida pitää todennäköisenä, että metsäyhtiöiden toiminnan tarkoituksena olisi merkittävästi estää, rajoittaa tai vääristää kilpailua tai että kilpailun merkittävä estyminen, rajoittuminen tai vääristyminen olisi myöskään toiminnan seuraus. Näin ollen, edellä kohdissa 22–26 esitetyn perusteella, virasto jättää asian tutkimatta kilpailulain 32 §:n 2 momentin 1 kohdan nojalla.

27. Toiseksi KKV ei pidä todennäköisenä, että epäilty kilpailunrajoitus vaikuttaisi kilpailulain 32 §:n 2 momentin 5 kohdan tarkoittamalla tavalla merkittävästi terveen ja toimivan kilpailun edellytyksiin. Puuta ostavien yhtiöiden tulee puunhankinnassaan ottaa huomioon FSC:n standardien ehdot, mikäli yhtiöille on myönnetty FSC:n alkuperäketjun sertifikaatti. FSC:n standardit kieltävät puunhankinnan alueelta, jolla metsänkäyttö uhkaa korkeita suojeluarvoja, mikäli näitä arvoja ei kyetä kontrollitoimenpitein säilyttämään. Kyseisen ehdon vaikutus niin puunostajina toimiville metsäyhtiöille kuin puunmyyjinä toimiville metsänomistajille on Suomessa *kokonaisuutena* arvioiden vähäinen, sillä asia-selostuksessa esitetyn mukaisesti Suomen metsätalousmaista arviolta ainoastaan 1–2 prosenttia muodostuu metsäalueista, jotka ovat HCV-alueita.<sup>30</sup> Näin ollen asian tutkiminen ei ole tarpeen myöskään kilpailulain tavoitteiden, eli terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun kannalta ja virasto jättää asian tutkimatta kilpailulain 32 §:n 2 momentin 5 kohdan nojalla.
28. Lopuksi virasto katsoo, että kohdassa 13 kuvatuilla muilla kuin kilpailulainsäädäntöön liittyvillä väitteillä ei ole merkitystä asian arvioinnissa. Näiden perusoikeuksiin ja muuhun lainsäädäntöön liittyvien väitteiden osalta ei edellä esitetty huomioiden ole kyse rajoituksesta, joka kilpailulain 1 §:n tarkoittamalla tavalla vaikuttaisi markkinaprosessin toimivuuteen tai talouden tehokkuuteen ja kuulisi tällä perusteella KKV:n tutkittavaksi.

## 7 Johtopäätökset

29. Edellä esitetyn perusteella KKV jättää asian tutkimatta.
30. 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.

---

<sup>30</sup> Ks. päätöksen alaviite 14.



## 8 Sovelletut säännökset

Kilpailulaki (948/2011) 1 ja 32 §.

## 9 Muutoksenhaku

KKV:n tässä asiassa antamaan päätökseen saa hakea muutosta markkinaoikeudelta kilpailulain 49 a §:n mukaan siten kuin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019) säädetään. Valitusosoitus on päätöksen liitteenä.

## 10 Lisätiedot

Lisätietoja päätöksestä antavat tutkuspäällikkö Samuli Muotka, puh. 029 505 3680, ja asiantuntija Reetta Inkinen, puh. 029 505 3065. Sähköpostit ovat muotoa [etunimi.sukunimi@kkv.fi](mailto:etunimi.sukunimi@kkv.fi).

Johtaja Juuli Broms

Asiantuntija Reetta Inkinen