

1 Asia

Väitetty kilpailulain vastainen yhteistyö puun hankinnassa

2 Osapuolet

Toimenpidepyynnön kohteet:

Stora Enso Oyj, Helsinki
Metsäliitto Osuuskunta, Helsinki

Toimenpidepyynnön tekijä:

Inarin yhteismetsä, Ivalo

3 Ratkaisu

Kilpailu- ja kuluttajavirasto jättää asian tutkimatta.

4 Asian vireille tulo

1. Inarin yhteismetsä teki Kilpailu- ja kuluttajavirastolle ("KKV" tai "virasto") toimenpidepyynnön 18.5.2020. Toimenpidepyynnössä virastoa pyydettiin tutki-
maan, ovatko Stora Enso 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. Inarin yhteismetsä 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 organisaatorakenne 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.¹ Kaikki

¹ FSC Suomen verkkosivut, saatavissa: <<https://fi.fsc.org/fi-fi/suomen-fsc/nain-fsc-toimii>>, vierailtu 2.12.2022.

FSC Suomen jäsenet toimivat yhdessä yhdistyksen kolmesta kamarista, joita ovat sosiaali-, ympäristö- ja talouskamari.² Kamareiden lisäksi FSC Suomen organisaatioon kuuluvat hallitus ja standardityöryhmä.³ Kamarit ovat tasapuolisesti edustettuina sekä hallituksessa että standardityöryhmässä ja äänestystilanteessa jokainen kamari edustaa kolmasosaa kokonaisuudesta.⁴

5. Toimenpidepyynnön kohteina oleville metsäyhtiöille on myönnetty FSC:n alkuperäketjun sertifiointia.⁵ Kyseisen sertifiointin edellytyksenä on, että yhtiö noudattaa Chain of Custody Certification -standardin ("alkuperäketjun sertifiointia koskeva standardi") ehtoja.⁶ 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.⁷
6. Alkuperäketjun sertifiointia koskeva standardi tunnustaa myös FSC-Mix -merkin.⁸ Kyseistä merkkiä voidaan käyttää tuotteissa, joiden valmistuksessa on käytetty FSC-sertifioitun puun lisäksi sertifiointimatonta *kontrolloitua puuta*. Kontrolloitu puu on peräisin metsästä, jota ei ole FSC-sertifioitu ja sen hankinnassa tulee noudattaa Requirements for Sourcing FSC Controlled Wood -standardin ("kontrolloidun puun hankintaa koskeva standardi") ehtoja.⁹

² Toimenpidepyynnön kohteina 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 2.12.2022. 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-toimij>>, vierailtu 2.12.2022.

³ FSC Suomen hallitus asettaa standardityöryhmän, jonka tehtävänä on laatia ja päivittää Suomen FSC-standardia. Lisäksi hallitus toimeenpanee yhdistyksen ja standardityöryhmän tekemiä päätöksiä. Inarin yhteismetsä – Toimenpidepyyntö 18.5.2020, liite 3.

⁴ FSC Suomen verkkosivut, saatavissa: <<https://fi.fsc.org/fi-fi/suomen-fsc>>, vierailtu 2.12.2022.

⁵ 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 2.12.2022.

⁶ Chain of Custody Certification -standardi. Ensimmäinen alkuperäketjun sertifiointia koskeva standardi hyväksyttiin kansainvälisessä FSC-järjestössä syyskuussa 2004. Viimeisin päivitys standardiin tehtiin syyskuussa 2021. FSC-järjestön verkkosivut, saatavissa: <<https://fsc.org/en/document-centre/documents/retrieve/0229b10e-ebf8-4df1-b184-c0121051ad0c>>, vierailtu 2.12.2022.

⁷ Suomessa FSC-sertifiointi on saanut metsänomistajien keskuudessa vain vähän kannatusta. Valtaosa metsänomistajista on sertifiointin metsänsä ainoastaan PEFC-sertifiointilla. Inarin yhteismetsä – Toimenpidepyyntö 18.5.2020, s. 1. Metsänhoitoyhdistykset tarjoavat jäsenenä oleville metsänomistajilleen PEFC-sertifiointia, FSC-sertifiointia 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 2.12.2022. 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 2.12.2022.

⁸ FSC Suomen verkkosivut, saatavissa: <<https://fi.fsc.org/fi-fi/3-fsc-merkki>>, vierailtu 2.12.2022.

⁹ Requirements for Sourcing FSC Controlled Wood -standardi. Ensimmäinen kontrolloidun puun hankintaa koskeva standardi hyväksyttiin kansainvälisessä FSC-järjestössä syyskuussa 2004. Viimeisin päivitys standardiin tehtiin alkuvuodesta 2017. FSC-järjestön verkkosivut, saatavissa: <<https://fsc.org/en/document-centre/documents/retrieve/3f838e51-be01-46a2-91dc-3ea8b1ddca4>>, vierailtu 2.12.2022. Ehdot kontrolloidun puun hankinnassa ovat samat kaikille standardia noudattaville tahoille riippumatta siitä, missä maassa ne toimivat. Tapio Oy:n verkkosivut, saatavissa: <<https://tapio.fi/projektit/fscn-kontrolloidun-puun-hankintaa-koskevien-kontrollitoimenpiteiden-kehitys-ja-kayttoonotto/>>, vierailtu 2.12.2022.

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").¹⁰ Tällaisia ovat muun muassa "laajat yhtenäiset metsäalueet" ("IFL-alue") ja saamelaisten kotiseutualue.¹¹ IFL-alueet ovat koskemattomia luonnontilaisia alueita, joiden monimuotoisuutta ja ekosysteemejä halutaan suojella.¹² Saamelaisten kotiseutualue on perustuslaissa määritelty saamelaisten kulttuurinen ja kielellinen autonominen alue.¹³
8. Jotta puu on mahdollista luokitella kontrolloiduksi puuksi, ostajan tulee selvittää, onko olemassa riski siitä, että raaka-aine on peräisin ei hyväksytyistä lähteistä. Jos tällainen riski tunnistetaan, ostajan tulee soveltaa toimitusketjunsä riskinarvion mukaisia kontrollitoimenpiteitä riskin pienentämiseksi. Mikäli kontrolloituna puuna käytettävää puuta on suunniteltu hankittavaksi alueelta, jolla on tunnistettu korkeita suojeluarvoja ("HCV-alue"), ostajan tulee varmistaa, että metsän käsittely ei heikennä alueella tunnistettua korkeaa suojeluarvoa.¹⁴ Kontrolloidun puun hankintaa koskeva standardi kieltää puunhankinnan IFL-alueilta ja asettaa saamelaisten kotiseutualueen osalta ostajalle velvollisuuden kuulla alueen paikallisyhteisöjä sekä ottaa niiden vaatimukset huomioon hakkuita suunnitellessa.¹⁵
9. Metsäyhtiöt arvioivat aiemmin itse, täyttävätkö ne puunhankinnalle 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.¹⁶

¹⁰ 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 2.12.2022.

¹¹ Ks. Suomen kansallinen riskiarvio, s. 96 ja 104, saatavissa: <<https://connect.fsc.org/document-centre/documents/resource/271>>, vierailtu 2.12.2022.

¹² Inarin yhteismetsä – Toimenpidepyyntö 18.5.2020, liite 3.

¹³ Inarin yhteismetsä – Toimenpidepyyntö 18.5.2020, s. 8.

¹⁴ 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 2.12.2022.

¹⁵ Requirements for Sourcing FSC Controlled Wood -standardi, s. 19. FSC-järjestön verkkosivut, saatavissa: <<https://fsc.org/en/document-centre/documents/retrieve/3f838e51-be01-46a2-91dc-3ea8b1ddcaa4>>, vierailtu 2.12.2022. Ks. lisäksi Inarin yhteismetsä – Toimenpidepyyntö 18.5.2020, s. 9.

¹⁶ Ks. Inarin yhteismetsä – Toimenpidepyyntö 18.5.2020, liite 4, s. 1. Suomen kansallisessa riskinarvioinnissa tunnistettiin, että puunhankinta saattaa joillain alueilla vahingoittaa korkeita suojeluarvoja. Lisäksi katsottiin, että metsätalous voi uhata poronhoitoa saamelaisten kotiseutualueella. Metsäteollisuus ry:n verkkosivut, saatavissa: <<https://www.metsateollisuus.fi/uutishuone/fscn-kontrolloidun-puun-hankinnan-kaytannoissa-muutoksia>>, vierailtu 2.12.2022. Riski määriteltiin kategorioittain joko matalaksi tai määritellyksi. Matala riski ei edellytä metsäyhtiöiltä puunhankinnassa erityisiä toimenpiteitä, kun puolestaan määritelly riski edellyttää. FSC Suomen verkkosivut, saatavissa: <<https://fi.fsc.org/fi-fi/newsfeed/fscn-kansallisen-riskinarvioinnin-yhteys-yla-lapin-puukauppaan>>, vierailtu 2.12.2022. 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 2.12.2022.

10. Kansallisessa riskinarvioinnissa IFL-alueet on tunnustettu Global Forest Watch -organisaation ja Greenpeacen kehittämän kartan perusteella.¹⁷ Suomessa on IFL-alueita 966 000 hehtaaria, josta 98,5 prosenttia on suojeltu. Jäljelle jäävästä 1,5 prosentista suurin osa ei ole metsätalouskäytössä. Lapissa 0,19 prosenttia alueen puuston tilavuudesta sijaitsee suojelemattomilla IFL-alueilla. Inarin yhteismetsän pinta-alasta IFL-aluetta on noin 2 800 hehtaaria, joka on 14 prosenttia sen kaikista metsätalousmaista. Saamelaisten kotiseutualue muodostuu Enontekiön, Utsjoen ja Inarin kunnista sekä Sodankylän pohjoisosassa sijaitsevasta Lapin paliskunnan alueesta. Inarin yhteismetsä sijaitsee edellä mainitulla alueella.¹⁸ 90 prosenttia saamelaisten kotiseutualueesta on valtion omistuksessa ja siitä noin 7,5 prosenttia on metsätalouskäytössä.¹⁹ Loput 10 prosenttia on yksityisessä omistuksessa ja siitä noin puolet on metsätalouskäytössä.²⁰
11. Metsäyhtiöt ja muut metsäteollisuusyritykset harjoittavat keskenään puun ja hakkeen vaihtoa, jolloin vaihdettavan puun tulee täyttää FSC:n määrittelemät kontrolloidun puun hankinnan kriteerit puun alkuperäketjun hallinnan varmistamiseksi.²¹ Metsäyhtiöt eivät FSC:n jäseninä voi ottaa haketta vastaan FSC:n ulkopuoliselta metsäteollisuusyritykseltä, jos kyseinen yritys on hankkinut puun IFL-alueelta.²²
12. KKV:n käsityksen mukaan puukauppa Inarin yhteismetsän alueella on ollut pysähdyksissä alkuvuodesta 2019 lähtien. Puukauppa on alun perin keskeytynyt metsäyhtiöiden valmistellessa niiltä kansallisen riskiarvioinnin perusteella vaadittuja päivitettyjä puunhankinnan kontrollitoimenpiteitä.²³ KKV:n käsityksen mukaan puukauppa on edelleen keväällä 2021 ollut pysähtyneenä kahden saamelaisten kotiseutualueen paliskunnan esittämien vaatimusten seurauksena.²⁴ KKV:n tietojen mukaan Inarin yhteismetsä on keväällä 2022 myynyt sen alueella sijaitsevan IFL-alueen suojelukohteeksi.²⁵

¹⁷ Inarin yhteismetsä – Toimenpidepyyntö 18.5.2020, liite 8, s. 1. Ks. myös Intact Forest Landscapes -verkkosivut, saatavissa: <<https://intactforests.org/team.html>>, vierailtu 2.12.2022.

¹⁸ Inarin yhteismetsä – Toimenpidepyyntö 18.5.2020, s. 8.

¹⁹ Ks. Metsähallituksen verkkosivut, saatavissa: <<https://www.metsa.fi/maat-ja-vedet/alueiden-kayton-suunnittelu/toiminta-saamelaisten-kotiseutualueella/>>, vierailtu 2.12.2022.

²⁰ Ks. esim. "Tasapainoilua alkuperäiskansojen oikeuksien ja yksityisen omaisuuden suojan välillä", niin sanottu ysiyökälä pohdituttaa MTK:ta saamelaiskäräjälain uudistuksessa", Maaseudun tulevaisuus 28.11.2022, saatavissa: <<https://www.maaseuduntulevaisuus.fi/metsa/3d5107cf-69a2-42ed-89b4-fc8fcc7852dc>>, vierailtu 9.1.2023.

²¹ Ks. esim. Metsäteollisuus ry:n verkkosivut, saatavissa: <<https://www.metsateollisuus.fi/uutishuone/fscn-kontrolloidun-puun-hankinnan-kaytannoissa-muutoksia>>, vierailtu 2.12.2022.

²² Inarin yhteismetsä – Toimenpidepyyntö 18.5.2020, s. 9.

²³ Inarin yhteismetsä – Toimenpidepyyntö 18.5.2020, liite 12.

²⁴ Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry:n kannanotto Lapin yhteismetsien suojelupaineisiin, saatavissa: <https://www.mtk.fi/documents/20143/0/Kannanotto_metsiensuojelu_Lapin+MVK_15032021.pdf/b94be18f-2d8e-6ad7-d6a8-c96b174b762f?t=1615800959939>, vierailtu 2.12.2022.

²⁵ Ks. esim. "Inarin yhteismetsän jättimaakauppa tuo helpotusta Ylä-Lapin FSC-kiistaan – "Olen niin onnellinen osakkaiden puolesta", Maaseudun tulevaisuus 5.5.2022, saatavissa: <<https://www.maaseuduntulevaisuus.fi/metsa/18f8763b-9f5b-4d19-8c6a-4e9c0bc0e6d6>>, vierailtu 2.12.2022.

5.2 Toimenpidepyynnössä esitetyt väitteet

13. 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 rauhoitusalueiden osalta huonompiin ostotarjouksiin tai siihen, että metsäyhtiöt eivät tekisi tällaisilla alueilla lainkaan ostotarjouksia.²⁶
14. Toimenpidepyynnön mukaan edellä kuvattu menettely olisi seurausta siitä, että FSC-järjestö alkoi tehostamaan tavoitteidensa täytäntöönpanoa. Toimenpidepyynnön mukaan Inarin yhteismetsän metsiä olisi yksipuolisesti rauhoitettu FSC-järjestön toimesta. Erityisen merkittävänä toimenpidepyynnön tekijä piti Inarin yhteismetsässä sijaitsevaan IFL-alueeseen kohdistuvaa rauhoitusta. Toimenpidepyynnön tekijä ei ole liittynyt FSC:n jäseneksi, vaan se on sertifioinut metsänsä Programme for the Endorsement of Forest -sertifikaatin ("PEFC") mukaisesti.
15. Toimenpidepyynnön mukaan rauhoitukset olisivat estäneet Inarin yhteismetsän metsiin vuodelle 2018 suunnitellut hakkuut ja siten puukaupan metsäyhtiöiden sekä muiden metsäteollisuusyritysten kanssa, jotka toimittavat esimerkiksi haketta metsäyhtiöille.
16. 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. 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

17. 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

²⁶ 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 laisinkaan, on kyseessä mahdollisesti kollektiivinen ostoboikotti. Asiantuntijalausunnossa on lisäksi esitetty, että FSC-sertifikaattiin liittyvän yhteistyön nimenomaisena tarkoituksena on rajoittaa metsäyhtiöiden puunhankintaa 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.

vapauden suojaaminen kuuluu ensisijaisesti muun lainsäädännön kautta toteutettavaksi, ja vain välillisesti kilpailulain alaan, jos menettelyllä on suora kytkentä kilpailun toimivuuteen yleensä".²⁷

18. 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.²⁸
19. 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 vakaviin kilpailunrajoituksiin. Säännöksen tavoitteena on varmistaa, että KKV käyttää toimivaltaansa niin, että lain 1 §:ssä ilmaistu tavoite toteutuu mahdollisimman hyvin.²⁹
20. 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.³⁰
21. 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 SEUT 101 tai 102 artiklassa tarkoitettu kielletty kilpailunrajoitus.³¹ 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.³²
22. 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

²⁷ HE 88/2010 vp, s. 54.

²⁸ HE 88/2010 vp, s. 74.

²⁹ HE 88/2010 vp, s. 42–43.

³⁰ HE 88/2010 vp, s. 75.

³¹ 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.

³² HE 88/2010 vp, s. 75.

kaikkein vahingollisimpiin kilpailunrajoituksiin ja jättää tutkimatta muun muassa alueellisesti tai kohderyhmältään rajoittuneet asiat.³³

23. 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

24. 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.
25. Elinkeinonharjoittajilla on lähtökohtaisesti kilpailulainsäädännön estämättä vapaus valita, mitkä sertifikaatit ovat tarpeellisia niiden liiketoiminnan kannalta.³⁴ Sertifikaattien hankkiminen ja niiden hyödyntäminen liiketoiminnassa on yleinen toimintatapa monella toimialalla. Sertifikaatin saamisen edellytyksenä on tyypillisesti tiettyjen kriteerien täytyminen.³⁵
26. 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

³³ HE 68/2018 vp, s. 56–57.

³⁴ 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 2.12.2022. Metsäliitto Osuuskunnan verkkosivut, saatavissa: <<https://www.metsagroup.com/fi/puunhankinta/omistajajasen-educ/kaikki-jasenedut-lyhyesti/metsasertifiointi/pefc-sertifiointi/>>, vierailtu 2.12.2022.

³⁵ Esimerkinä tällaisesta sertifikaatista on muun muassa pohjoismainen Joutsenmerkki, jonka ympäristövaatimukset ulottuvat lakia laajemmalle. Joutsenmerkin verkkosivut, saatavissa: <<https://joutsenmerkki.fi/teemat/kestava-kehitys/>>, vierailtu 2.12.2022. Kriteereitä tarkistetaan muun muassa uuden ympäristötiedon, tekniikan kehityksen sekä markkinatilanteen mukaisesti. Joutsenmerkin verkkosivut, saatavissa: <<https://joutsenmerkki.fi/kriteerit/>>, vierailtu 2.12.2022. Myös PEFC-sertifikaatti on uudistanut vaatimuksiaan metsienkäytölle tiukentaen luonnonsuojelulle asetettuja tavoitteitaan. PEFC:n verkkosivut, saatavissa: <<https://pefc.fi/tiedote-uusi-pefc-standardi-on-hyvaksyty-ekologinen-kestavyys-suomen-metsissa-vahvistuu/>>, vierailtu 9.1.2023. Yleisesti ottaen kilpailuoikeudessa suhtaudutaan myönteisesti standardintyhteistyöhön. 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>, vierailtu 2.12.2022. 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.

standardin, valmisteli ja hyväksyi kuitenkin kansainvälinen FSC-järjestö, ei FSC Suomi.³⁶ Toimenpidepyynnön kohteena olevilla metsäyhtiöillä ei näin ollen ole ollut mahdollisuutta yksin tai yhdessä määrätä tai päättää FSC:n standardien sisältämistä ehdoista, jotka koskevat muun muassa kontrolloidun puun hankintaa HCV-alueelta, mukaan lukien IFL-alueelta tai saamelaiden kotiseutualueelta.

27. FSC:n alkuperäketjun sertifikaatin myöntämisen perusteella metsäyhtiöiden on mahdollista valmistaa FSC-tuotteita, joiden kysyntä on kasvanut jatkuvasti markkinoilla.³⁷ 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.³⁸
28. Kun yksittäinen metsäyhtiö hankkii puuta, jota sen on tarkoitus käyttää kontrolloituna puuna FSC-tuotteiden valmistuksessa, yhtiön tulee selvittää, onko puu peräisin asiaselostuksessa kuvatulta IFL-alueelta taikka saamelaiden kotiseutualueelta.³⁹ FSC:n standardien mukaisesti metsäyhtiö ei saa hankkia puuta IFL-alueelta. FSC:n standardit eivät kiellä hankkimasta puuta saamelaiden kotiseutualueelta, vaan edellyttävät, että metsäyhtiö kuuluu alueen paikallisyhteisöjä ja ottaa niiden vaatimukset puunhankinnassa huomioon.⁴⁰ Samat vaatimukset koskevat metsäyhtiöitä niiden hankkiessa puuta muilta metsäteollisuusyrityksiltä.⁴¹
29. KKV:n asiassa tekemän esiselvityksen perusteella ei vaikuta siten todennäköiseltä, että toimenpidepyynnön kohteena olevat metsäyhtiöt olisivat toimenpidepyynnössä esitetysti sopineet ja panneet toimeen kartellinomaista yhteistyötä 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

³⁶ Ks. päätöksen kohdat 4–6 alaviitteineen.

³⁷ Ks. päätöksen kohdat 5–6 alaviitteineen.

³⁸ Ks. päätöksen kohdat 7–8 alaviitteineen.

³⁹ Ks. päätöksen kohta 7 alaviitteineen.

⁴⁰ Ks. päätöksen kohta 8 alaviitteineen.

⁴¹ Ks. päätöksen kohta 11 alaviitteineen.

seuraus. Näin ollen, edellä kohdissa 25–29 esitetyn perusteella, virasto jättää asian tutkimatta kilpailulain 32 §:n 2 momentin 1 kohdan nojalla.

30. 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 ottaa puunhankinnassaan huomioon FSC:n standardien ehdot, mikäli yhtiöille on myönnetty FSC:n alkuperäketjun sertifikaatti. FSC:n standardit kieltävät puunhankinnan IFL-alueilta ja asettavat puunostajille saamelaisten kotiseutualueen osalta velvollisuuden kuulla alueen paikallisyhteisöjä sekä ottaa niiden vaatimukset huomioon. Kyseisten ehtojen vaikutus niin puunostajina toimiville metsäyhtiöille kuin puunmyyjinä toimiville metsänomistajille on Suomessa *kokonaisuutena* arvioiden vähäinen. Edellä kohdassa 10 esitetyn mukaisesti suurin osa suojelemattomista IFL-alueista ei ole metsätalouskäytössä. Tämän lisäksi edellä kohdassa 12 esitetyn mukaisesti toimenpidepyynnön tekijä on myynyt omistamallaan alueella sijaitsevan IFL-alueen suojelukohteeksi. Lisäksi virasto katsoo saamelaisten kotiseutualueen osalta, että niitä koskeva FSC:n standardin ehto – joka ei sellaisenaan estä puunhankintaa kyseiseltä alueelta – rajoittuu edellä kohdassa 10 esitetyn mukaisesti maantieteellisesti rajatulle alueelle, josta ainoastaan suhteellisen vähäisellä osalla harjoitetaan metsätaloutta. Metsätalouskäytössä olevien IFL-alueiden ja saamelaisten kotiseutualueiden rajallisuuden vuoksi epäillyn kilpailunrajoituksen vaikutusta terveen ja toimivan kilpailun edellytyksiin ei voida todennäköisesti pitää merkittävänä ja näin ollen virasto jättää asian tutkimatta kilpailulain 32 §:n 2 momentin 5 kohdan nojalla.
31. Lopuksi virasto katsoo, että kohdassa 16 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 kuuluisi tällä perusteella KKV:n tutkittavaksi.

7 Johtopäätökset

32. Edellä esitetyn perusteella KKV jättää asian tutkimatta.
33. 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 (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 tutkimuspäällikkö Samuli Muotka, puh. 029 505 3680, ja asiantuntija Reetta Inkinen, puh. 029 505 3065. Sähköpostit ovat muotoa etunimi.sukunimi@kkv.fi.

Johtaja Juuli Broms

Asiantuntija Reetta Inkinen