

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 Kontrolloitun 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 säädellessään ja se ei saa esimerkiksi olla alueilla, joilla perinteisiä oikeuksia tai kansalaisoikeuksia rikotaan. Kontrolloidun puun hankinnassa on lisäksi huomioitava kansallinen riskiarvio.³

4. FSC-sertifiointiin ehtoihin liittyy käsite "laaja yhtenäinen metsäalue" (IFL, Intact Forest Landscape). IFL-alueet ovat koskemattomia luonnontilaisia alueita, joiden monimuotoisuutta ja ekosysteemejä halutaan suojella.⁴ Samoin FSC-sertifiointiin liittyy käsite "määritellyn riskin alue". Ulkopuoliset konsultit arvioivat Suomen riskiarvioinnissa määritellyn riskin alueiksi sekä IFL-alueet että saamelaisalueet.⁵ Saamiensa tietojen 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 puunostajan on ryhdyttävä riskinhallintatoimiin.⁸
5. Toimenpidepyynnön tekijän virastolle toimittamien tietojen mukaan Suomessa useat metsäteollisuusyritykset ovat sitoutuneet FSC:n ehtoihin. Metsäteollisuusyritykset harjoittavat keskenään puun ja hakkeen vaihtoa. 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 riskiarvioreportin mukaan IFL-alueita.¹⁰ Toimenpidepyynnön tekijä epäilee, että puukauppa loppuu Inarin yhteismetsän alueella tai, että puuta ostettaisiin alueelta huonommin kauppaehtoin. 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 yhteistyössä 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 tarkoitulla 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 vakavimpiin 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 esitetyssä menettelyssä olisi kyse kilpailulain 5 tai 7 §:ssä tai SEUT 101 tai 102 artiklassa tarkoitettusta 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

Tähän Kilpailu- ja kuluttajaviraston päätökseen tyytymätön saa hakea siihen muutosta valittamalla markkinaoikeuteen. Valitus on tehtävä kirjallisesti.

Valitusaika

Valitus on tehtävä 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaantipäivästä. Ajan laskeminen alkaa tiedoksisaantipäivää seuraavasta päivästä. Jos valitusajan viimeinen päivä on pyhäpäivä, lauantai, itsenäisyyspäivä, vapunpäivä, jouluaatto tai juhannusaatto, valitusaika jatkuu kuitenkin vielä seuraavan arkipäivän virkaajan päättymiseen.

Tiedoksisaantipäivä lasketaan seuraavasti:

- Jos päätös on luovutettu asianosaiselle tai tämän edustajalle, tiedoksisaantipäivä ilmenee tiedoksiannosta laaditusta kirjallisesta todistuksesta.
- Jos päätös on lähetetty postitse saantitodistusta vastaan, tiedoksisaantipäivä ilmenee saantitodistuksesta.
- Jos päätös on postitettu tavallisena kirjeenä, sen katsotaan tulleen tiedoksi seitsemäntenä päivänä postituspäivästä, jollei muuta näytetä.
- Jos päätös on lähetetty sähköpostitse (tavallinen sähköinen tiedoksianto), sen katsotaan tulleen tiedoksi kolmantena päivänä viestin lähettämisestä, jollei muuta näytetä.
- Jos päätös on annettu tiedoksi muulle henkilölle kuin asianosaiselle tai tämän edustajalle (sijaistiedoksianto), katsotaan asianosaisen saaneen päätöksen tiedoksi kolmantena päivänä sijaistiedoksi-antoa koskevan tiedoksiantotodistuksen osoittamasta päivästä.

Valituskirjelmän sisältö ja allekirjoittaminen

Valituskirjelmässä, joka osoitetaan markkinaoikeudelle, on ilmoitettava seuraavat asiat:

- päätös, johon haetaan muutosta;
- miltä kohdin päätökseen haetaan muutosta ja mitä muutoksia siihen vaaditaan tehtäväksi;
- perusteet, joilla muutosta vaaditaan;
- valituksen tekijän nimi ja kotikunta; sekä
- postiosoite ja puhelinnumero, joihin asiaa koskevat ilmoitukset valituksen tekijälle voidaan toimittaa.

Jos valittajan puhevaltaa käyttää hänen laillinen edustajansa tai asiamiehensä taikka jos valituksen laatijana on joku muu henkilö, valituskirjelmässä on ilmoitettava myös tämän nimi ja kotikunta.

Valittajan, laillisen edustajan tai asiamiehen on allekirjoitettava valituskirjelämä.

Valituskirjelmän liitteet

Valituskirjelmään on liitettävä:

- valituksenalainen päätös alkuperäisenä tai jäljennöksenä;
- tiedoksianto- tai saantitodistus tai muu selvitys valitusajan alkamisen ajankohdasta; sekä
- asiakirjat, joihin valittaja vetoaa vaatimuksensa tueksi, jollei niitä ole jo aikaisemmin toimitettu viranomaiselle.

Asiamiehen on liitettävä valituskirjelmään valtakirjansa, jollei valittaja ole valtuuttanut häntä suullisesti valitusviranomaisessa.

Valituskirjelmän toimittaminen

Valituskirjelmä on toimitettava valitusajassa markkinaoikeudelle.

Valituksen voi toimittaa henkilökohtaisesti, postitse maksettuna postilähetyksenä, sähköisellä tiedonsiirto-menettelmällä taikka asiamiestä tai lähettiä käyttäen. Valituskirjelmän lähettäminen postitse tai sähköisesti tapahtuu lähettäjän omalla vastuulla. Valituksen on saavuttava viranomaiselle virka-aikana ennen 30 päivän valitusajan päättymistä.

Oikeuslaitoksen verkkosivuilla on tarkemmat ohjeet asiakirjojen toimittamisesta sähköisesti:
<https://oikeus.fi/fi/index/oikeuslaitos/asiakirjojentoimittaminen.html>

Markkinaoikeuden yhteystiedot ja aukioloajat

Käyntiosoite: Tuomioistuimet-talo, Radanrakentajantie 5, 00520 HELSINKI
Postiosoite: Radanrakentajantie 5, 00520 HELSINKI
Puhelinvaihe: 029 56 43300
Sähköposti: markkinaoikeus@oikeus.fi
Faksi: 029 56 43314
Avoinna: ma-pe klo 8.00 - 16.15

Muutoksenhaun maksullisuus

Muutoksenhakuasian vireille panijalta peritään oikeudenkäyntimaksu sen mukaan kuin tuomioistuinmaksu-laiassa (1455/2015) säädetään. Tuomioistuinmaksuista on tarkemmat ohjeet oikeuslaitoksen verkkosi-vuilla: <https://www.markkinaoikeus.fi/fi/index/markkinaoikeus/oikeudenkayntimaksu.html>