



Finnish Lapland  
Tourist Board

Vipuvoimaa  
EU:lta  
2014–2020



FCG.

LAKIKESKUS

---

## LAKI JA OIKEUS MATKAILUYRITTÄJÄN ARJESSA – OIKEUDELLINEN OSASELVITYS

10.5.2016

## Sisällys

1. Kysymyksenasettelu, lähtökohtatiedot ja osaselvityksen tavoitteet .....	3
1.1 Lapin matkailuelinkeinot ja Metsähallitus .....	3
1.2 Metsähallituksen asemasta ja toimintavapaudesta .....	4
1.3 Osaselvityksen tarkasteluista ja tavoitteista .....	5
2. Metsähallituksen tehtävistä ja toimintaa ohjaavista normeista .....	6
2.1 Metsähallitus toimii liikelaitoksena .....	6
2.2 Metsähallituksen toiminnan reunaehdoista .....	6
2.2.1 Valtion liikelaitoksista .....	6
2.2.2 Metsähallituksen toiminnan perusteista .....	7
2.2.3 Metsähallituksen yhteiskunnallisista velvoitteista .....	8
2.2.4 Päätöksenteosta Metsähallituksessa .....	9
3 Maan-arvon määräytymisestä .....	11
3.1 Määräytymisen perusteita .....	11
3.2 Kiinteistön kauppahinnan määrittämisestä .....	11
3.3 Vuokraamisen edellytyksistä ja vuokran määräytymisestä .....	12
3.3.1 Vuokratason määrittämisestä aiemmin .....	12
3.3.2 Oikeudelliset reunaehdot nykyään .....	14
3.3.3 Vuokrauskäytännön ongelmista .....	15
4. Sopimus- ja kilpailuoikeudellinen näkökulma .....	17
4.1 Kysymyksenasettelua .....	17
4.2 Sopimusvapaudesta .....	17
4.3 Sopimusneuvotteluista .....	18
4.4 Kilpailuoikeudellisista rajoituksista sopimusvapauteen .....	19
4.4.1 Yleistä kilpailusäännöksistä .....	19
4.4.2 Määrävän markkina-aseman väärinkäyttämisestä .....	20
4.4.3 Kilpailunrajoituslain sääntelystä .....	20
4.4.4 Esimerkki Metsähallituksen toiminnasta .....	25
4.5 Sopimusten sitovuudesta ja muuttamisesta .....	26
4.6 Sopimusneuvotteluista ja tarjotuista sopimusehdoista maanvuokrasopimuksissa .....	28
4.7 Sopimusten ja sopimusehtojen kohtuuttomuudesta .....	30
5. Yritysten keinovalikoimasta puuttua Metsähallituksen toimintaan .....	32
5.1 Juridisesta ja poliittisesta keinovalikoimasta .....	32
5.2 Kilpailuviraston toimivalta .....	32
5.3 Asiakirjajulkisuus .....	32
6 Lopuksi .....	33

# 1. Kysymyksenasettelu, lähtökohtatiedot ja osaselvityksen tavoitteet

## 1.1 Lapin matkailuelinkeinot ja Metsähallitus

Lapin matkailu toimii valtion maanomistukseen ja kuntien kaavoitukseen liittyvien monopolien kanssa. Yritykset toimivat ja investoivat Metsähallituksen hallinnassa olevilla valtion omistamilla maa-alueilla maanvuokrasopimukseen perustuen. Vuokra-alueille on rakennettu mm. laskettelu- ja hiihtokeskuksia, laskettelurinnealueita sekä hotelleja ravintoloihin ja muine palveluihin. Matkailuelinkeinon harjoittaminen on Lapin luontoarvoihin perustuvaa näiden tukissa toisiaan.

Yritykset joutuvat sopeuttamaan toimintansa osaltaan Metsähallituksen toimintaan. Metsähallitus päättää, myykö tai vuokraako se valtion omistamia alueita ylipäänsä ja tällöin millaisin ehdoin (ml. hinnoittelu ja rakentaminen). Lähtökohtatietojen<sup>1</sup> mukaan Metsähallituksen toiminnassa ei ole juurikaan kiinnitetty huomiota itse Lapin matkailuelinkeinon harjoittamiseen, niiden edellytyksiin ja yhteiskunnalliseen kokonaistaloudelliseen merkitykseen eikä ole ylipäänsä tuettu odotetulla tavalla matkailuelinkeinon kehittämistä investointeina Lapissa. Valtion intressissä olisi kokonaistaloudellisesti tukea matkailuinvestointien tekemistä Lapissa.<sup>2</sup>

Metsähallituksen roolin on esitetty muuttuneen. Sen on aiemmin nähty toimineen maanvuokraajan roolissa. Nykyään roolin nähdään olevan enemmänkin yrittäjänä toimimiseen rinnastettavaa. Metsähallituksen on myös esitetty aiempaa enemmän pyrkivän vaikuttamaan vuokra-alueen rakentamisen määrään ja laatuun sekä käyttämiseen muutoinkin. Käytännössä Metsähallituksen on paikoin koettu puuttuvan liiallisesti yritysten liiketoiminnan harjoittamiseen.

Metsähallituksen asema sopimusneuvotteluissa on vahva. Vuokrasopimusten uusimisten ja tarkistamisten (esimerkiksi rakennusoikeuden lisääminen) yhteydessä on Metsähallituksen todettu esittäneen vuokrankorotusvaatimuksia ja uusia sopimusehtoja. Menettely ja uudet vaatimukset on koettu matkailuyritysten keskuudessa osaksi yllättävänä ja kohtuuttomana. Ongelmana on myös ollut, mitä tapahtuu yritysten edelleen käyttökelpoisille taloudellisille investoinneille vuokrasopimusten päättymistilanteissa, varsinkin jos uudesta vuokrasopimuksesta ei synny yhteisymmärrystä osapuolten välillä.

Yrityksen toiminnassaan tarvitsevan alueen ostaminen tai vuokraaminen taikka sopimussuhteen jatkaminen ei ole järkevää, jos esimerkiksi Metsähallituksen vaatima hinta on yritystoiminnan kannattavuuden näkökulmasta liian korkea. Yhteiskuntaa hyödyttävät investoinnit ovat voineet jäädä toteuttamatta. Ongelmana voi kuitenkin olla, että toimintaa jatketaan, korvaavaakaan aluetta ei löydy, mutta taloudellisesti kestävämpään sopimukseen joudutaan suostumaan.

---

<sup>1</sup> Osaselvityksen on laatinut lakimies, OTK, TkL Sampsa Matilainen yhteistyössä FCG Suunnittelu ja tekniikka Oy:n kanssa, jolta on saatu osaselvityksen laatimiseksi lähtökohtatiedot. Osaselvitys, joka ei ole tyhjentävä, liittyy Lapin Matkailuelinkeinon Liitto ry:n vuonna 2015 kilpailuttamaan projektiin ”Laki ja oikeus matkailuyrittäjän arjessa”. Osaselvityksistä laaditaan lopuksi yksi kokonaisraportti johtopäätöksineen.

<sup>2</sup> Yritykset näkevät valtiolla olevan yleisesti ottaen merkittävän roolin matkailuelinkeinon kehittämisessä Lapissa. Tätä kautta olisi mahdollista edistää työllisyyttä ja tuoda lisäverotuloja valtiolle. Lähtökohtatietojen mukaan valtio omistaa erään arvion mukaan 65 % Lapin maa-alueista ja käytännössä kaikki merkittävät tunturikohteet. Tilanteen on esitetty kuitenkin käytännössä olevan lähes päinvastainen. Metsähallituksen on esimerkiksi todettu käyneen vuosikautia pitkittyneitä neuvotteluja maa-alueiden vuokratasosta ja muista sopimusehdoista useiden Lapin matkailuyrittäjien kanssa, mutta neuvotteluissa ei ole päästy sopimusratkaisuun. Monet investoinnit ovat jääneet tekemättä, kun Metsähallituksen vaatimukset hinnoittelua ja sopimusehtoja koskien olisivat johtaneet yritystoiminnan kannattamattomuuteen.

## 1.2 Metsähallituksen asemasta ja toimintavapaudesta

Metsähallitus valtion liikelaitoksena hallinnoi valtion maita ja edustaa valtiota suhteessa yksityisiin. Tässä roolissa Metsähallitus tekee sopimuksia valtion maaomaisuuteen liittyen. Asemasta liikelaitoksena heijastuu erityispiirteitä sopimusneuvotteluihin ja -suhteisiin. Metsähallituksen toimintaan ja asemaan liittyy eräitä oikeudellisia reunaehtoja sen neuvotellessa ja tehdessä sopimuksia Lapin matkailuyrittäjien kanssa.

Kiinteistönkauppoja ja maanvuokrausta koskevien yleisten säädösten (maakaari 540/1995 ja maanvuokralaki 159/1966) ohella Metsähallituksen toimintaa säätelevät eräät erityislait ja asetukset, joissa Metsähallitukselle asetetaan osaltaan sen toimintaa rajoittavia reunaehtoja.<sup>3</sup> Metsähallitus on sidottu myös sopimusoikeuden sääntöihin ja periaatteisiin, joiden osalta Metsähallituksen sopimusvapautta on myös eräiltä osin rajoitettu.

Metsähallituksen on vuonna 1997 todettu toimivan määräävässä markkina-asemassa valtion maiden vuokraajana Pohjois-Suomessa.<sup>4</sup> Määräävässä markkina-asemassa toimivalle asetetaan laissa tiettyjä velvoitteita, jotka rajoittavat osaltaan lähtökohtaista sopimusvapautta. Tällaisen aseman väärinkäyttäminen on nimenomaisesti kielletty kansallisessa ja EU:n kilpailulainsäädännössä. Sääntelyn mukaan sopimusehto tai muu vastaava menettely on kielletty, jos se täyttää tietyn tunnusmerkistön<sup>5</sup>.

Metsähallitus pystyy toiminnallaan muokkaamaan markkinoita ja hintoja. Metsähallitus voi monopoliasemassaan suhteellisen yksipuolisesti ja itsenäisesti asettaa myytävien tai vuokrattavien valtion omistamien maa-alueiden hinnat sekä määrätä luovutuksen ehdot.<sup>6</sup> Metsähallitus voi myös yksipuolisesti päättää yksittäistapauksissa, myydäänkö tai vuokrataan ylipäänsä valtion omistamaa maata. Lapin matkailualueilla vahvassa markkina-asemassa toimiessaan Metsähallitukselta voidaan perustellusti edellyttää kohtuullisuutta ja tasapuolisuutta eri toimijoita kohtaan.<sup>7</sup>

---

<sup>3</sup> Osaselvityksessä ei tarkemmin käsitellä esimerkiksi Metsähallituksen toimintaa valtiosääntöoikeuden kannalta, hyvälle hallinnolle asetettavia vaatimuksia eikä valtion kiinteistö- ym. strategiaa. Osaselvityksessä ei myöskään tehtävänannon mukaisesti tarkastella Metsähallituksesta annettavaa uutta lakia (ks. HE 132/2015) ja sen mahdollisesti tuomia muutoksia vallitsevaan käytäntöön. Sääntelymuutos ei vaikuta jo tehtyihin sopimuksiin, koska ne ovat takautuvasti voimassa sellaisinaan, jos toisin ei no. säädetä.

<sup>4</sup> Ks. Kilpailu- ja kuluttajaviraston päätös 31.1.1997 dnro 509/61/94 ”Metsähallituksen ja Metsäntutkimuslaitoksen määräävän markkina-aseman väärinkäyttö Pohjois-Suomen laskettelukeskusalueiden maanvuokrauksessa”. Osaselvityksessä pidetään tehtävänannon mukaisesti lähtökohtana, ettei Metsähallituksen asema ole tältä osin muuttunut.

<sup>5</sup> Ks. Aalto-Setälä ”Kilpailulait ja laki julkisista hankinnoista” (2003) s. 167. Jotta yrityksen toimintaa, sopimusehtoa tms. voidaan pitää määräävän markkina-aseman väärinkäyttönä ja jotta sen voidaan katsoa täyttävän laissa säädetyn tunnusmerkistön, täytyy määritellä ns. relevantit markkinat, osoittaa yrityksellä olevan näillä markkinoilla määräävä asema sekä osoittaa sopimusehdon tai menettelyn olevan määräävän markkina-aseman väärinkäyttöä.

<sup>6</sup> Osaselvityksessä esitetään muutamien esimerkein Metsähallituksen käyttämiä sopimusehtoja ja menettelyjä, joiden on lähtökohtatiedoissa epäilty olevan sopimus- ja kilpailuoikeudellisesti kyseenalaisia. Osaselvityksessä ei tehdä oikeudellista analyysia esimerkiksi siitä, käyttääkö Metsähallitus määräävää markkina-asemaansa tosiasiallisesti joltain osin väärin.

<sup>7</sup> Ks. maa- ja metsätalousministeriön tiedote 5.4.2016. Metsähallituksen toimintaa koskee myös kilpailuneutraliteetin vaatimus ja kielletyksi valtioneuoksi tulkittavan liian alhaisen hinnoittelun kielto. Näitä osaselvityksessä ei tarkastella.

Lapin matkailuelinkeinon yrityksillä on käytännössä nähty olevan hyvin heikko neuvotteluasema suhteessa Metsähallitukseen. Jos Metsähallituksen yksipuolisesti määrittelemiін ehtoihin ei ole suostuttu, sopimustakaan ei ole todettu syntyneen. Lähtökohtatietojen mukaan yrityksillä ei ole käytännössä juurikaan ollut keinoja tai mahdollisuutta puuttua Metsähallituksen yksipuoliseen menettelyyn.

### 1.3 Osaselvityksen tarkasteluista ja tavoitteista

Lähtökohtatietojen perusteella valtion maanvuokraukseen Metsähallituksen toimesta liittyy erinäisiä sopimus- ja kilpailuoikeudellisia ongelmakohtia, joiksi on esitetty esimerkiksi:

- vuokrien yksipuoliset korotukset erityisesti vuokrasuhteen jatkoista neuvoteltaessa
- sopimusehdoista neuvottelemisen
- Metsähallitus tarkistaa maan arvon tietyn ajan kuluttua
- hintojen korotuksen laskentatapa ei ole ollut avointa
- pääoman tuottovaatimuksen hyväksyttävyyys 6 % maanvuokraustoiminnassa
- erilaiset vuokrasopimukset ehtoineen.

Lähtökohtana on, että sopimuksista neuvoteltaessa tulee kulloinkin noudatettavaksi sopimuskentekohetken sääntely. Eri aikoina ovat olleet voimassa eri säännökset ym., joten sopimukset luonnollisesti poikkeavat ehtojensa osalta toisistaan. Lähtökohtaisesti sopimussuhteissa ja sopimuksista neuvoteltaessa vallitsee sopimusvapaus, mutta se ei ole rajoitukseton. Tätä sopimusvapautta rajoittaa mm. kilpailulainsäädäntö.

Laki ja oikeus matkailuyrittäjän arjessa -projektin tavoitteena on lisätä yrittäjien oikeuksien ja velvollisuuksien ymmärrystä ja osaamista. Tavoitteena on tuottaa informaatiota erityisesti sen arviointiin, voidaanko oikeudellisin perustein ja tällöin miten ottaa kantaa Metsähallituksen toimintaan.

Osaselvityksessä tarkastellaan, miltä osin Metsähallituksen sopimusvapautta on rajoitettu sen neuvotellessa ja tehdessä sopimuksia Lapin matkailuelinkeinon yritysten kanssa. Metsähallituksen erityisasemasta valtion liikelaitoksena johtuu osaltaan reunaehtoja sen toiminnalle. Sopimusvapauden rajoituksia tarkastellaan erityisesti EU:n kilpailulainsäädäntöä täytäntöönpanevan kansallisen kilpailulainsäädännön näkökulmasta. Erityisesti selvitetään maanarvon määräytymiseen liittyviä oikeudellisia kysymyksiä, ml. hinnoittelun oikeudellisia perusteita.

Osaselvitystä laadittaessa on maa- ja metsätalousministeriö asettanut 5.4.2016 selvitysmiehen arvioimaan Lapin matkailukeskusten ja Metsähallituksen välistä maanvuokrausta. Selvityksen tarve on syntynyt, kun Metsähallituksen vanhoja vuokrasopimuksia on päättymässä ja uusien sopimusten hinnoittelusta on ollut eriäviä näkemyksiä.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Ks. maa- ja metsätalousministeriön tiedote 5.4.2016. Metsähallituksen näkemyksen mukaan uusien sopimusten hintatason tulisi olla huomattavasti vanhoja sopimuksia korkeampi, jotta lainsäädännön edellyttämä käypä hintataso toteutuisi. Liiketoiminnallinen kannattavuuden ja käyvän hinnoittelun vaatimuksen todetaan muodostavan selkeät reunaehdot Metsähallituksen maanvuokraustoiminnassa.

## 2. Metsähallituksen tehtävistä ja toimintaa ohjaavista normeista

### 2.1 Metsähallitus toimii liikelaitoksena

Metsähallitus on maa- ja metsätalousministeriön ohjauksessa ja hallinnonalalla toimiva valtion liikelaitos, joka toimii kilpailuilla markkinoilla. Valtion liikelaitokset ovat olleet markkinaohjattu osa valtiota.<sup>9</sup> Liikelaitosten on tullut noudattaa toiminnassaan yleisiä liikeperiaatteita, jollei laeista taikka niiden nojalla annetuista säännöksistä tai määräyksistä muuta johtunut.<sup>10</sup>

Metsähallitus harjoittaa valtion liikelaitoksena liiketoimintaa. Liiketoiminnan lisäksi sillä on useita lakisäätteisiä ja sille annettuja julkisia hallintotehtäviä. Palvelu- ja muiden toimintatavoitteiden yhteydessä annettuina julkisina hallintotehtävinä Metsähallitus mm. tuottaa ja ylläpitää retkeilypalveluita ja valvoo hallinnassaan olevien alueiden käyttöä.

Valtion omistajapoliittisten linjausten mukaan valtion maa- ja vesiomaisuuden hallinta hoidetaan yhtenä kokonaisuutena valtion kiinteistöstrategian mukaisesti. Yhdellä valtion maa- ja vesiomaisuuden hallintamuodolla on todettu vältettävän päällekkäisiä kustannuksia.<sup>11</sup>

Metsähallituksen yleistehtävänä on valtion maa- ja vesialueiden haltijana mm. hoitaa ja käyttää hallinnassaan olevaa valtion maa- ja vesiomaisuutta kestävästi. Liiketoiminnan toimialana on sen hallintaan uskotun tuottovaateen alaisen valtion maa- ja vesiomaisuuden taloudellinen hyödyntäminen.

### 2.2 Metsähallituksen toiminnan reunaehdoista

#### 2.2.1 Valtion liikelaitoksista

Suomen perustuslain (731/1999) 84 §:n mukaan liikelaitosten toiminnan ja talouden yleisistä perusteista säädetään lailla. Eduskunta hyväksyy talousarvion käsittelyn yhteydessä liikelaitosten keskeiset palvelutavoitteet ja muut toimintatavoitteet. Tämän lisäksi maa- ja metsätalousministeriön ohjaa Metsähallituksen toimintaa.

Valtion liikelaitoksista annetun lain (1185/2002, jäljempänä liikelaitoslaki) liikelaitoksen toimintaperiaatteita koskevan 2 §:n mukaan liikelaitos harjoittaa toimialallaan liiketoimintaa. Liikelaitoksen on toimittava liiketaloudellisten periaatteiden mukaisesti. Tämän mukaan hyvän omistajahallinnon periaatteita noudatetaan liikelaitoksessa osana näitä periaatteita<sup>12</sup>.

Liikelaitoksen ohjaus perustuu tulos- ja palvelutaso-ohjaukseen. Liikelaitoksen toiminnan on oltava tuloksellista ja sen tulee saavuttaa toiminnassaan sille asetetut tavoitteet. Liikelaitoksen on toimittava Eduskunnan vuosittain talousarvion yhteydessä sille asettamien keskeisten palvelu- ja muiden toimintatavoitteiden, jotka vaikuttavat sen taloudelliseen tulokseen, mukaisesti. Taloudelliset tulostavoitteet asetetaan niin, että liikelaitos voi saavuttaa tavoitteet.<sup>13</sup>

---

<sup>9</sup> HE 132/2015 vp.

<sup>10</sup> HE 257/1993 vp.

<sup>11</sup> HE 154/2004 vp.

<sup>12</sup> HE 161/2002 vp.

<sup>13</sup> HE 161/2002 vp.

## 2.2.2 Metsähallituksen toiminnan perusteista

Metsähallituksen toiminnan perusteet sisältyvät liikelaitoslain ohella Metsähallituksesta annettuun lakiin (1378/2004, jäljempänä metsähallituslaki) ja VN:n asetukseen (1380/2004). Metsähallituslaissa on annettu mm. Metsähallituksen ohjausta sekä hallintoa ja taloutta koskevat säännökset, jotka täydentävät liikelaitoslakia. Sääntelyä ollaan uudistamassa. Lisäksi valtion kiinteistövarallisuuden siirtoa sääntelee valtion kiinteistövarallisuuden luovuttamista koskeva laki (973/2002, jäljempänä luovutuslaki).

Metsähallituksen tehtävät liittyvät sen hallinnassa olevien valtion alueiden käyttöön. Lähtökohtana on, että Metsähallitus harjoittaa toimialaansa kuuluvaa liiketoimintaa hallinnassaan olevilla valtion alueilla. Liiketoiminnan alueita ovat metsähallituslain 3 §:n mukaan mm. kiinteistöjen osto, myynti ja vuokraus.

Metsähallitus on hallinnoinut valtion rakentamatonta kiinteistövarallisuutta ja tässä ominaisuudessa se on ostanut, myynyt ja vuokrannut maa-alueita. Lisäksi se on pyrkinyt kaavoitusprosesseissa kasvattamaan kiinteistövarallisuuden arvoa. Em. kiinteistötoiminnan ei ole aiemmin katsottu olleen sellaista liikelaitoksen hallintaan osoitetun valtion maa- ja vesiomaisuuden omistamiseen liittyvää taloudellista hyödyntämistä, jota ei ole voitu pitää julkisoikeudellisilta organisaatioilta kiellettynä.<sup>14</sup>

Metsähallituksen tehtävien moninaisuus on korostanut avoimuuden ja läpinäkyvyyden merkitystä. Liikelaitoksen keskeiset periaatteet, kuten läpinäkyvyys ja kilpailuneutraliteetin vaatimukset, on pyritty turvaamaan lailla jo aiemmin.<sup>15</sup> Nämä ovat sitoneet Metsähallitusta sen harjoittaessa liiketoimintaa.

Metsähallitus liikelaitoksena toimii kilpailutilanteessa avoimella sektorilla liiketaloudellisin perustein. Lain mukaan Metsähallituksen on tullut toimia kestävästi ja tuloksellisesti sekä tiettyjen oikeudellisten reunaehtojen rajoissa. Metsähallitus on harjoittanut liiketoimintaa laissa säädettyjen yhteiskunnallisten velvoitteiden puitteissa. Lisäksi sen liiketoiminnan harjoittamista ovat rajoittaneet lainsäädännön nojalla asetetut palvelu- ja muut toimintatavoitteet. Nämä rajoitukset on otettu huomioon vuosittain Metsähallitukselle asetettavien tulostavoitteiden yhteydessä.<sup>16</sup>

Talousarvioesityksessä 2016 todetaan mm.:

- Metsähallitus ottaa huomioon liiketoimintaa harjoittaessaan ja ohjatesaan tytäryhtiöitä Metsähallitusta koskevan lainsäädännön mukaiset yleiset yhteiskunnalliset velvoitteet.
- Metsähallituksen on otettava toiminnassaan huomioon biologisen monimuotoisuuden suojele ja tarkoituksenmukainen lisääminen, luonnon virkistyskäytön ja työllisyyden edistämisen vaatimukset, poronhoidon ja saamelaiskulttuurin edellytysten turvaaminen.

---

<sup>14</sup> HE 154/2004 vp.

<sup>15</sup> HE 154/2004 vp.

<sup>16</sup> HE 154/2004 vp.

- Yhteiskunnallisten velvoitteiden huomioon ottamisen tasosta päätetään maa- ja metsätalousministeriön päätöksessä Metsähallituksen liiketoiminnan tavoitteista vuodelle 2016.
- Metsähallitus tarjoaa yrityksille liiketoimintamahdollisuuksia aktiivisella hankekehityksellä ja tasapuolisella kilpailuun perustuvalla alueiden vuokrauksella.
- Maa- ja metsätalousministeriö on alustavasti asettanut Metsähallituksen liiketoiminnan vuoden 2016 tulostavoitteeksi (tilikauden tulos) 120,2 miljoonaa euroa ja liiketoimintakonsernille 120,4 miljoonaa euroa (tavoite vastaa 4,8 % tuottoa Metsähallituksen liiketoimintaan sijoitetulle pääomalle).
- Tuloutustavoitteen saavuttamiseksi Metsähallitus jatkaa valtion toiminnan ja talouden kannalta epätarkoituksenmukaisen maan myyntiä ja parantaa liiketoiminnan kannattavuutta.

Metsähallituksen liiketoiminnan palvelu- ja muissa toimintatavoitteissa sekä tulostavoitteessa ajanjaksolle 1.1.–31.3.2016 todetaan mm.:

- Maa- ja metsätalousministeriö päättää Metsähallituksen liiketoiminnan palvelutavoitteista ja muista toimintatavoitteista sekä liikelaitoksen tulostavoitteesta ja tuloutustavoitteesta.
- Metsähallitus ottaa liiketoimintaa harjoittaessaan huomioon metsähallituslain mukaiset yleiset yhteiskunnalliset veloitteet.
- Metsähallituksen liiketoiminnan keskeiset omistajapoliittisia linjauksia toteuttavat pitkän aikavälin tavoitteet ovat seuraavat: Metsähallituksen liiketoimintojen on oltava kannattavia ja tuotettava niihin sijoitetulle pääomalle kohtuullinen vuotuinen tuotto. Liiketoimintojen kehittämisen tavoitteena on kannattavuuden parantaminen.
- Tavoitteena on nostaa sijoitetun pääoman tuotto 5,0 %:iin nykyisellä tasearvolla mitattuna.
- Yhteiskunnallisten velvoitteiden huomioon ottamisella aikaansaadut hyödyt ja aiheutuneet kustannukset arvioidaan ja raportoidaan vuosittain tilinpäätöksen yhteydessä.
- Metsähallituksen ajanjaksoa 1.1.–31.3.2016 koskevaksi tulostavoitteeksi asetetaan 20,0 miljoonaa euroa, mikä vastaa 3,2 % tuottoa liiketoimintaan sijoitetulle pääomalle.

### 2.2.3 Metsähallituksen yhteiskunnallisista velvoitteista

Metsähallituksen yhteiskunnallinen rooli perustuu sen hallinnassa olevan valtion maa- ja vesiomaisuuden laajuuteen. Metsähallituksen yhteiskunnallisen roolin vuoksi sen tehtävien ei ole kaikilta osin katsottu olleen sopuosinnussa liiketaloudellisten toimintaperiaatteiden kanssa.<sup>17</sup>

Yhteiskunnallisten velvoitteiden noudattaminen perustuu suoraan lakiin. Veloitteet luovat osaltaan Metsähallituksen liiketoiminnan harjoittamisen puitteita. Yhteiskunnallisilla velvoitteilla tarkoitetaan Metsähallituksen hallinnassa oleviin alueisiin ja toimintaan kohdistuvia yleisiä yhteiskunnallisia tarpeita ja vaatimuksia, joiden puitteissa se harjoittaa liiketoimintaa<sup>18</sup>.

Kestävyys ja tulokellisuus ovat yhteiskunnan näkökulmasta Metsähallituksen toiminnan peruspilareita. Lisäksi eduskunta on vuosittain talousarvion käsittelyn yhteydessä antanut Metsähallitukselle työllisyyden edistämistavoitteen.

<sup>17</sup> HE 154/2004 vp.

<sup>18</sup> HE 154/2004 vp.



Velvoitteiden vaikutukset otetaan huomioon Metsähallituksen tulosta alentavana tekijänä palvelu- ja muiden toimintatavoitteiden asettamisen yhteydessä. Tarkastelu tapahtuu säännönmukaisesti osana tulos- ja muuta omistajaohjausta. Metsähallitukselle mahdollisesti aiheutuva taloudellinen rasitus otetaan huomioon Metsähallitukselle talousarvioon otettavalla määrärahalta.<sup>19</sup>

Metsähallitus on maa- ja metsätalousministeriön ja ympäristöministeriön alainen sekä niiden tulos- ja muussa omistajaohjauksessa. Tuloksellisuusvaatimuksen voidaan katsoa toteutuvan silloin, kun Metsähallitus hoitaa tehtävänsä koko yhteiskunnan ja kansalaisten tarpeiden kannalta mahdollisimman hyvin. Tuottovaatimusta ei ole ollut julkisten hallintotohtävien omaisuudella.<sup>20</sup>

#### 2.2.4 Päätöksenteosta Metsähallituksessa

Metsähallituksen hallituksen on laissa olevan pääsäännön mukaan päätettävä sen hallinnassaan olevien alueiden luovuttamisesta ja vuokraamisesta valtion kiinteistövarallisuuden luovuttamista koskevan lain puitteissa. Liikelaitoslain 6.3 ja 9 §:n mukaan kyse on liikelaitoksen toimivaltaan kuuluvista asioista.

Metsähallituksen käytännöstä saatujen lähtökohtatietojen mukaan sen toimintaan liittyy muun ohella seuraavat piirteet:

- Metsähallituksen julkisen roolin vuoksi tonttien tulee olla tarjolla kaikille, eikä niitä voi korvamerkitä tietyille toimijalle.<sup>21</sup>
- Sopimusten avoimuus on haaste. Metsähallitus ei voi vinouttaa kilpailua, vaan se pyrkii turvaamaan neutraalin tilanteen. Se ei periaatteessa voi myydä tai vuokrata alueita halvemmalla kuin yksityiset.
- Metsähallitus luovuttaa pääsääntöisesti kaavoitettuja kohteita, ja raakamaakauppoja tehdään lähinnä vain poikkeuksellisesti.<sup>22</sup>
- Eri käyttötarkoituksilla on erilaiset vuokrahinnat.
- Hinnat on porrastettu.
- Ministeriöltä on dokumentoitu ohjeistus ja kilpailuvirastolta lausunto.
- Kilpailuvirasto on kieltänyt aiemmin maanvuokran kassavirtapohjaisen mallin.
- Maan hinnan täytyy noudattaa markkina-arvoa. Metsähallitus ja kunta eivät voi myydä maata eri hinnalla kuin kaupallisempi toimija.<sup>23</sup>

---

<sup>19</sup> HE 154/2004 vp.

<sup>20</sup> HE 154/2004 vp.

<sup>21</sup> Vrt. kuntien käytäntö. Kunnalla on itsehallintoonsa perustuva suhteellisen laaja harkintavalta päättää, missä menettelyssä, kenelle ja millä edellytyksillä kunta omaisuuttaan luovuttaa. Tätä harkintavaltaa rajoittavat esimerkiksi yhdenvertaisuuden periaate ja tasapuoliselle kohtelulle asetettavat vaatimukset, jotka eivät kuitenkaan edellytä yleensä muiden kuin asuintonttien kohdalla kunnan omaisuuden luovuttamista kaikille halukkaille. Esimerkiksi kunta voi lähtökohtaisesti luovuttaa vuokra- tai muita alueitaan suoraankin kunnan valitsemalle sopimuskumppanille ilman, että aluetta tarjotaan julkisen myynnin kautta kaikille halukkaille.

<sup>22</sup> Selvityksissä ei ilmennyt, mihin tämä perustuu. Ks. myös edellä kohta 2.2.2 ja HE 154/2004 vp.

<sup>23</sup> Vrt. kuntien käytäntö. Kunta voi ylipäänsä myydä omaisuuttaan myös alle käyvän hinnan, jos tähän on tapauskohtaisesti asianmukaiset perusteet. Kunnat voivat ottaa huomioon kiinteää omaisuutta myydessään tai vuokratessaan mm. elinkeinopoliittiset tekijät. EU:n valtioneuvoston päätöksensä ei sen soveltuessa ehdottomasti edellytä, että kunta myy aina omaisuuttaan markkinahintaan. Jos valtioneuvoston päätöksensä myönnetään, tällöin on noudatettava tiettyjä menettelytapoja.

- Maan hinta määritellään vertailuhinnan perusteella, johon vaikuttavat mm. myyntitilastot ja kohteen ominaisuudet.<sup>24</sup>
- Tontin hintaa tarkistellaan tonttimarkkinassa ja kiinteistön hintaa kiinteistömarkkinassa. Esimerkiksi kalliilla tontilla voi sijaita paljon korjausvelkaa sisältävä, purkukuntoinen ja arvoton rakennus.
- Määritelty 6 % maanvuokrataso sisältää mm. kiinteistöveron. Kun verot ja kulut vähennetään, keskimäärin tuotoksi jää noin 4 %.<sup>25</sup>
- Joissain kohteissa Metsähallituksen maksama kiinteistövero on korkeampi kuin ko. kohteen vuokratulo.
- Maan hinta sisältää myös "markkinariskin".

Edellä kohdissa 2.2.1–2.2.3 esitetystä sääntelyssä Metsähallituksen tarkempi menettely sen myydessä tai vuokratessa valtion omistamaa maata on jätetty avoimeksi. Yleispiirteinen sääntely koskee lähinnä kauppahinnan ja vuokratason määrittämistä, jota tarkastellaan seuraavaksi jaksossa 3. Lisäksi Metsähallituksen sopimusvapautta on rajoitettu sopimus- ja kilpailuoikeudellisesti, joita rajoituksia tarkastellaan jaksossa 4.

---

<sup>24</sup> Tällöin vertailukauppojen hintojen asianmukaisuus pitäisi jotenkin varmentaa. Jos vertailukauppojen hinnat ovat jo lähtökohtaisesti kohtuuttoman korkeat, vertailu voi tuottaa väärää tietoa uuden sopimuksen pohjaksi.

<sup>25</sup> Kaikilta osin ei ilmennyt, mitä kaikkia kuluja Metsähallitus ottaa huomioon. Jos esimerkiksi Metsähallitus päättää laatia vuokrattavalle alueelle rakentamista ohjaavat tarkemmat suunnitelmat, otetaanko näiden suunnitelmien kustannukset huomioon.

## 3 Maan-arvon määräytymisestä

### 3.1 Määräytymisen perusteita

Metsähallitusta koskevat nykyään osin eri säännökset sen päättäessä valtion omistaman kiinteistön myymisestä ja vuokraamisesta. Keskeiset säännökset sisältyvät luovutuslakiin. Sääntely on eräiltä osin muuttunut aiemmasta, mikä on osaltaan voinut vaikuttaa luovutuslain voimaantumisen jälkeisiin kiinteistön kauppakirjoihin ja maanvuokrasopimuksiin sopimusneuvotteluineen.

Käypää hintaa alemman vastikkeen perusteena ei saisi nykyään olla valtionavun ja siihen verrattavan harkinnanvaraisen, tuenluontoisen rahoituksen tai avustuksen myöntäminen, vaan nämä tulisi pitää erillään kiinteistövarallisuuden luovutuksesta. Lähtökohtana on nykyään periaate, että luovutusten ja vuokrausten kautta ei hallinnon päätöksiin annettaisi valtion tukea tai avustusta kiinteistövarallisuuden saajille tai maaomaisuuden vuokraajille.<sup>26</sup>

Suomen perustuslaissa tarkoitetun hyvän hallinnon periaatteet luovutusten saajien yhdenvertaisessa kohtelussa, toimien läpinäkyvyydessä sekä periaatteiden ja menettelyjen selkeydessä tulisi ottaa huomioon. Perustuslaissa myös säädetään, että valtion omaisuutta voidaan luovuttaa vain eduskunnan suostumuksella tai sen mukaan kuin lailla säädetään.

Lähtökohtana voitaneen pitää, että valtion omistaman alueen luovutuksen edellytyksiä tulisi harkita taloudellisen tarkoituksenmukaisuuden sekä valtion tehtävien ja tavoitteiden pohjalta, jollei ole olemassa perusteltua syytä pitää omaisuutta valtion omistuksessa.

### 3.2 Kiinteistön kauppahinnan määrittämisestä

Luovutuslain 5 §:ssä säädetään kauppahinnan ja muun vastikkeen määräytymisestä. Kiinteistö luovutetaan pääsäännön mukaan vain käyvästä hinnasta tai muusta vastikkeesta. Luovuttaminen on mahdollista alle käyvän hinnan, jos käypää hintaa alemmalle hinnalle tai muulle vastikkeelle on olemassa erityisen painava syy. Eri asia on, jos käypää hintaa määritettäessä otetaan huomioon erinäisiä arvoon vaikuttavia tekijöitä.<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> Aikaisempi luovutuslaki (687/1978) mahdollisti harkinnanvaraisten tukien myöntämisen, jolloin voitiin käyttää käypää hintaa alemmaa vastiketta tai vuokraa. Tältä osin tilanne on siis muuttunut.

<sup>27</sup> Vrt. kuntien kiinteistökaupat. Kauppahintaa määritettäessä voidaan tapauskohtaisesti ottaa huomioon erinäisiä seikkoja, jotka otetaan huomioon käyvän hinnan määrittelyssä kokonaisuutena arvioiden. Kiinteistön käyvän arvon määrittelyyn on vaikuttanut mm. kiinteistön käyttömahdollisuudet maankäytön suunnittelussa, kiinteistöön liittyvät tuotto-, käyttö- ja varallisuusarvot (mm. rakennusoikeus), verrannollisten maa-alueiden markkina-arvot sekä pitkäaikainen vuokrasopimus vuokraehdoista riippuen (KHO 2009:89). Merkitystä voi myös olla kiinteistöllä olevien rakennusten kunnostamisesta kiinteistönomistajalle aiheutuville kustannuksilla (KHO 26.10.2009 t. 2169), jatkuvilla käyttö- ja ylläpitomenoilla (KHO 3.10.2007 t. 2517), kunnan palvelujen parantamisella ja työpaikkojen lisäämisellä (KHO 18.11.2005 t. 3015), ostajan vastattavaksi ottamalla maaperän puhdistamiskuluilla, rakennusten huonolla kunnolla sekä kunnalle kaupasta tulevalle kokonaistaloudellisella hyödyllä, kuten mahdollisilla verotuloilla ja uusilla työpaikoilla (KHO 18.11.2005 t. 3011). Huomioon on voitu ottaa myös esimerkiksi se, että kunta välttyy korjauskustannuksilta ja muilta kiinteistöön kohdistuvilta kuluilta kuten vakuutusilta, lämmityskuluilta yms. (KHO 2.12.2005 t. 3239).

Voimassa olevan lain mukaan käypää hintaa arvioitaessa tulisi ottaa huomioon se käyttötarkoitus, johon kiinteistövarallisuus on osoitettu hyväksytyissä kaavoissa tai johon sitä tarpeellisten käyttötarkoituksien muutosten jälkeen on tarkoitettu käyttää. Lain esitöissä kuitenkin todetaan, että poikkeuksen kiinni pitäminen käyvän hinnan periaatteesta voi johtaa kohtuuttomuuksiin ja sen vuoksi luovutus tulisi voida tapahtua erityisen painavasta syystä myös käypää hintaa alemmasta hinnasta tai muusta vastikkeesta.<sup>28</sup>

Aikaisemman luovutuslain mukaan käypää arvoa määritettäessä otettiin huomioon omaisuuden raha-arvo, joka oli ensisijaisesti määrättävä omaisuuden käyvän arvon mukaan. Käypää arvoa määritettäessä noudatettiin kiinteistömarkkinoilla yleisesti käytettyjä arviointiperusteita.<sup>29</sup>

### 3.3 Vuokraamisen edellytyksistä ja vuokran määräytymisestä

#### 3.3.1 Vuokratason määrittämisestä aiemmin

Metsähallituksen maanvuokrausta säänteli yleisen maanvuokralain (258/199) ohella joukko erityislakeja ja asetuksia. Näistä tärkeimmät olivat:

- laki oikeudesta luovuttaa valtion maaomaisuutta ja tuloatuottavia oikeuksia (687/1978)
- asetus oikeudesta luovuttaa valtion maaomaisuutta ja tuloatuottavia oikeuksia (693/1978)
- asetus valtion rakennusmaan hallinnosta (159/1995).

Pääsääntönä maanvuokrauksessa kyseisten lakien ja asetusten mukaan oli se, ettei valtion maaomaisuutta saanut luovuttaa tai vuokrata käypää arvoa alemmasta vastikkeesta. Luovuttaminen tai vuokraaminen käypää arvoa alemmasta vastikkeesta oli mahdollista vain erityisistä syistä. Metsähallitus sitoi valtion maa-alueiden vuokrauksesta päättämisen vuokrattavan omaisuuden arvoon.

Erityislainsäädännön perusteella maa- ja metsätalousministeriö oli antanut päätöksillään 1.3.1984, 21.12.1987 ja 22.10.1990 Metsähallitukselle maanvuokrausta ja vuokraperusteita koskevat ohjeet. Metsähallitus mm. noudatti laskettelualueiden maanvuokrauksessa maa- ja metsätalousministeriön 21.12.1987 antamaa vuokranlaskentaperusteita koskevaa päätöstä, joka perustui ministeriön asettaman laskettelualueiden vuokratyöryhmän 20.11.1987 päivättyyn muistioon. Laskettelukeskusten yhteydessä olevien rakennuspaikkojen maanvuokraus puolestaan perustui maa- ja metsätalousministeriön 22.10.1990 antamaan ohjeeseen ja valtion alueneuvottelukunnan lausuntoihin.<sup>30</sup>

Kilpailu- ja kuluttajaviraston päätöksessä 31.1.1997 (dnro 509/61/94) Metsähallituksen määräävää markkina-asemaa ja sen väärinkäyttöä arvioitaessa otettiin muun ohella huomioon maa- ja metsätalousministeriön em. päätöksissä todettu. Päätöksessä viitattiin silloiseen käytäntöön mm. seuraavilta osin:

---

<sup>28</sup> HE 102/2002 vp.

<sup>29</sup> HE 102/2002 vp.

<sup>30</sup> Kilpailu- ja kuluttajaviraston päätös 31.1.1997 dnro 509/61/94.

Vuoden 1984 yleisohjeen mukaan alueiden vuokrana käytettiin pinta-alan ja muun arvon perusteella määritettyä elinkustannusindeksiin sidottua perusvuokraa. Muuta arvoa määritettäessä otettiin huomioon alueen käyttötarkoitus, metsätaloudellinen arvo sekä mahdolliset muut alueen arvoa nostavat tekijät. Mikäli 5 % alueella harjoitettavan liiketoiminnan bruttotuotosta oli suurempi kuin edellä mainituin tavoin määritelty perusvuokra, vuokrana tuli käyttää perusvuokran sijasta 5 % osuutta bruttotuotosta. Viittä prosenttia alhaisempaa lukua voitiin käyttää olosuhteista riippuen enintään viiden vuoden siirtymäajan silloin, kun kysymys oli kokonaan uuden liiketoiminnan käynnistämisestä tai entisen toiminnan merkittävästä laajentamisesta tai kehittämisestä.

Vuoden 1987 päätöstä koskien vuokratyöryhmän muistion lähtökohtana oli vuoden 1984 yleisohjeen lisäksi valtiovarainministeriön valtiosihteerin asettaman epävirallisen työryhmän 3.2.1987 tekemä esitys vuokranlaskentaperiaatteiden muuttamisesta.

Työryhmän esityksessä ehdotettiin, että aiemman liikevaihtoon sidotun vuokran (5 % bruttoliikevaihdoista) sijasta laskettelukeskusalueiden vuokrien perusteena olisi tullut käyttää 9 % osuutta käyttökatteesta, mikä työryhmän mukaan merkitsi vajaan 3 % osuutta liikevaihdosta. Liikevaihtoon tuli työryhmän mukaan lukea mukaan kaikki muu alueella harjoitettu liiketoiminta paitsi majoitus- ja ravintolatoiminta, josta vuokra ehdotettiin perittävän rakennusoikeuden perusteella. Ministeriön päätöksen mukaan uuteen vuokrauskäytäntöön siirryttiin 1.1.1988 lukien vanhoja vuokrasopimuksia uusittaessa ja muutettaessa sekä uusia vuokrasopimuksia tehtäessä.

Maa- ja metsätalousministeriö tarkisti päätöksellään 22.10.1990 myös rakennusmaaksi tarkoitettujen maa-alueiden vuokrausohjetta. Päätös pohjautui valtion alueneuvottelukunnan 27.2.1989, 28.3.1990 ja 10.5.1990 antamiin lausuntoihin.

Valtion alueneuvottelukunta määritteli 27.2.1989 päivätyssä lausunnossaan kunkin rakennusoikeuskerrosneliömetrin yksikköarvon eräille erikseen mainituille ja niihin verrattavissa oleville laskettelukeskuksille. Kertomalla yksikköarvo rakennusoikeuskerrosneliömetrien määrällä saatiin rakennusmaan laskennallinen käypä arvo, josta vuosivuokran tuli olla 6 %. Mainitut laskettelukeskukset ja vastaavat rakennusmaan yksikköarvot määriteltiin alueittain.

Lausunnon mukaan suuruusluokaltaan yli 1 000 rakennusoikeuskerrosneliometriä omaavien matkailua palvelevia rakennuksia varten vuokrattavien rakennuspaikkojen vuokria määrättäessä voitiin tapauskohtaisesti käyttää alempia yksikköarvoja, normaalitapauksissa kuitenkin enintään 20 % alempia.

Valtion alueneuvottelukunta tarkensi lausuntoaan 28.3.1990, jolloin se totesi, että matkailupalveluyritysten kilpailukyvyyn huomioon ottaen aiempia määräytymisperusteita voitiin muuttaa siten, että suuruusluokaltaan yli 1 000 kerrosneliometriä rakennusoikeutta omaavien matkailua palvelevia rakennuksia varten kaavassa osoitettujen rakennuspaikkojen vuokrat määrätään tapauskohtaisesti 30–50 % alempia yksikköarvoja käyttäen kuin normaalitapauksissa. Lausunnossaan 10.5.1990 valtion alueneuvottelukunta totesi, että vuokrasopimuksen vapaa siirto-oikeus oli edellytyksenä vuokraoikeuden ja vuokra-

alueella rakennettavien rakennusten käyttämiselle kiinnityskelpoisen lainan vakuutena. Lausunnossa todettiin niin ikään, että vapaa siirto-oikeus oli myönnettävä, mikäli vuokra oli käypä ja se perittiin täysimääräisenä. Tämä koski myös jo tehtyjä sopimuksia.

Mainitut päätökset ja lausunnot eivät kuitenkaan enää 1.5.1995 jälkeen sitoneet Metsähallitusta, jolloin tuli voimaan asetus valtion kiinteistövarallisuuden hallinnosta (159/1995). Asetuksessa todettiin, ettei valtion kiinteistövarallisuuden hallintoa koskeva lainsäädäntö enää sitonut valtion liikelaitoksia.<sup>31</sup>

Eri aikoina voimassa olleet eri ohjeet ovat voineet merkitä käytännössä sitä, että myös maavuokrasopimukset ehtoineen ovat olleet sisällöltään erilaiset. Eri aikoina noudatetun erilaisen sääntelyn ja ohjeistuksen noudattamisen myötä laaditut erilaiset sopimukset eivät itsessään merkitse sitä, että Metsähallituksen sopimusosapuolia olisi kohdeltu perusteettomasti eri tavoin.

### 3.3.2 Oikeudelliset reunaehdot nykyään

Maanvuokraustoiminta on Metsähallituksen liiketoimintaa ja yksi sen hallinnassa olevan valtion maaomaisuuden käyttötapa. Alueita vuokrataan moniin erilaisiin käyttötarkoituksiin. Kaikkia vuokraustilanteita koskevat kuitenkin tietyt yleiset reunaehdot. Näiden reunaehtoien puitteissa Metsähallituksen on tullut määrätä mm. hinnoittelustaan.

Luovutuslain vuokraamisen edellytyksiä koskevan 7 §:n mukaan valtion omistamia maa-alueita saadaan vuokrata, jos vuokraaminen on taloudellisesti kannattavaa tai muuten omaisuuden käytön kannalta tarkoituksenmukaista. Rantavyöhykettä koskevan säännöksen mukaan alueita saadaan pääsäännön mukaan vuokrata yksityiseen lomarakennustoimintaan, jos alue on osoitettu kaavassa. Alueita saadaan myös vuokrata, jos:

- ei ole luovutuslain 7.1 §:ssa tarkoitettua kaavoitusvaatimusta
- kyseessä on vähäinen rakentaminen
- kyse on vuokra-ajan pidentämisestä tai uudelleen vuokrauksesta
- muu erityinen syy edellyttää vuokraamista.

Säännöksissä lähdetään siitä, että ”saadaan” vuokrata. Mitään ehdotonta oikeudellista velvollisuutta myydä tai luovuttaa Metsähallituksen hallinnassa olevaa valtion omistamaa maata ei ole. Kyse on osaksi tarkoituksenmukaisuusharkinnasta, jota ei ole pidetty täysin vapaana harkintana. Eräänä tulkintana voitaneen esittää, että valtion maaomaisuuden luovutuksesta tai vuokraamisesta ei tulisi kieltäytyä, jos asiallisia perusteita myymättä tai vuokraamatta jättämiselle ei ole.<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> Ks. Kilpailu- ja kuluttajaviraston päätös 31.1.1997 dnro 509/61/94. Vaikka Metsähallitus 1.1.1995 lähtien olikin voinut itsenäisesti määrätä hinnoittelustaan, se kuitenkin oman ilmoituksensa mukaan noudatti edelleen samoja maa- ja metsätalousministeriön määrittämiä vuokranlaskentaperiaatteita.

<sup>32</sup> Vuokraamista voidaan pitää tarkoituksenmukaisena ainakin, jos vuokraus on edellytys valtion toiminnan tarkoituksenmukaiselle hoitamiseksi, vuokrauksella tuettaisiin valtion yhteiskunnallista tehtävää tai mahdollistettaisiin valtiolle tai valtion toimintaa tukeville toimintoille tarpeellisten tilojen rakentaminen.

Vuokran määrästä säädetään luovutuslain 8 §:ssä. Vuokran suuruus päätetään liikeloudellisin perustein. Erityisen painavasta syystä vuokran määrä voi olla alempi tai siitä voidaan jopa luopua.

Lain esitöiden mukaan vuokran määrää tulee tarkastella kannattavuusvaatimuksen näkökulmasta. Vuokralla tulee kattaa vähintään vuokrauksesta aiheutuvat kustannukset ja pääomalle asetettava tuottovaade. Kannattavuustarkastelussa otetaan huomioon vuokraustoiminnan kannattavuus pitemmällä aikavälillä sekä paikkakunnan kulloinenkin kysyntä- ja kilpailutilanne. Vuokra tulee näin käytännössä pääsääntöisesti vastaamaan käypää vuokratasoa.<sup>33</sup>

Aikaisemman luovutuslain mukaan vuokra määrättiin käyvän vuokratason mukaan. Nykyisessä laissa maksuperusteen muuttaminen käyvästä vuokrasta liikeloudellisin perustein tapahtuvaksi on nähty yhdenmukaistavan erilaisten vuokrausten maksuperusteita.

Liikeloudellisin perustein tapahtuvaan vuokran määrittelyyn kuuluu alennusten käyttämismahdollisuus päätösvallan käyttäjän harkinnan mukaan, kunhan vuokraaminen tapahtuu kokonaisuudessaan kannattavuusvaatimuksen mukaisesti. Alemman vuokraan voidaan päätyä, jos yksittäistapauksessa on käsillä erityisen painava syy.<sup>34</sup> Pelkästään yleishyödylliseen tarkoitukseen vuokraaminen ei oikeuta perimään alemmaa vuokraa.<sup>35</sup>

Vuokra-ajan pituuteen ja vuokrantarkistusehtoihin olisi kiinnitettävä erityistä huomiota silloin, kun vuokrataan alemmasta vuokrasta. Tällöin vuokrauksen ehdot olisi sovittava niin, että vuokran määrän muuttaminen olisi sopimuksen mukaan mahdollista heti, kun erityisiä syitä alemmalle vuokralle ei enää ole olemassa.<sup>36</sup>

### 3.3.3 Vuokrauskäytännön ongelmista

Lähtökohtatietojen mukaan Metsähallituksen vuokrauskäytännössä ongelmalliseksi on koettu ainakin seuraavat seikat:

- vuokrankorotusten suuruuden kohtuuttomaksi kokeminen
- vuokrankorotusten perusteet eivät ole olleet avoimia eikä Metsähallitus ole niitä tarkemmin ole avannut tai perustellut
- kun vuokrankorotusten perusteet eivät ole olleet avoimia, ei ole ollut asianmukaista mahdollisuutta tarkemmin arvioida, täyttääkö Metsähallituksen menettely laissa säädetty vaatimukset
- Metsähallituksen on todettu menettelevän niin, että jos sen yksipuolisesti määrittämiä vuokran korotuksia ja muita sopimusehtoja ei hyväksytä, sopimusneuvottelut eivät etene eikä vuokrasopimusta tehdä.

---

<sup>33</sup> HE 102/2002 vp.

<sup>34</sup> HE 102/2002 vp. Lain esitöissä ei juuri tarkemmin määritellä sitä, mitä ”erityisellä syyllä” ja ”painavalla syyllä” tarkoitetaan. Esitöissä yleisellä tasolla tyydytään toteamaan, että erityinen syy on yksittäistapauksessa tapahtuvaa harkintaa ja painava syy on kokonaisvaltaisempaa harkintaa.

<sup>35</sup> HE 102/2002 vp. Jos valtion kannalta katsotaan tarpeelliseksi vuokrata maaomaisuutta alemmasta vuokrasta, vuokraaminen tulisi käsitellä eduskunnassa. Tällöin samalla voidaan ottaa kantaa vastikkeen määrään ja Metsähallituksen osalta tuloutusvaatimukseen.

<sup>36</sup> HE 102/2002 vp.

Esimerkkejä:

Vuokralaisena olevan yrittäjän valtion maata koskevan vuokrasopimuksen voimassaolo on päättymässä. Metsähallitus on ilmoittanut yksipuolisesti uudet sopimusehdot ja korottavansa vuokria ja jos yrittäjä ei suostu vuokrien korotuksiin, vuokrasopimusta ei uusita.

Yrittäjä on kokenut uuden vuokratason olevan täysin epärealistinen ja kohtuuton sekä merkitsevän käytännössä yritystoiminnan kannattamattomuutta. Uusiin sopimusehtoihin ei ole voitu suostua, mutta ehtojen kohtuullistamisesta on yritetty neuvotella tuloksetta. Sopimusta ei ole syntynyt. Metsähallitus (Laatumaa) on ilmoittanut maanvuokralain 76 §:ään perustuen, että yrittäjän tulee ennallistaa vuokra-alue (ml. purkaa rakennukset).

Vuokralaisena olevan yrittäjän valtion omistamaa maata koskevassa vuokrasopimuksessa on sidottu vuokra rakennusoikeuden määrään. Vuokra-alueelle on rakennettu niin, että läheskään koko kaavassa osoitettua rakennusoikeutta ei voida toteuttaa. Yrittäjä kokee maksavansa ylihintaista vuokraa.

Yrittäjä olisi valmis osallistumaan kaavoituskustannuksiin. Mutta epätietoisuutta on aiheuttanut, voiko Metsähallitus vaatia korvausta menetystä rakennusoikeudesta, jos voimassa olevaa kaavaa muutetaan yrittäjän toivomuksesta rakennusoikeutta laskien.



## 4. Sopimus- ja kilpailuoikeudellinen näkökulma

### 4.1 Kysymyksenasettelua

Metsähallituksen tehdessä sopimuksia se on sidottu sopimus- ja kilpailuoikeudellisiin sääntöihin ja periaatteisiin. Lähtökohtana on, että asianomaiset voivat vapaasti sopia esimerkiksi sopimuksen ehdoista, jos laista ei muuta johdu.

Lapin matkailuyritysten näkökulmasta ongelmia on lähtökohtatietojen mukaan ollut liittyen sekä Metsähallituksen asemaan ja menettelyyn sopimusneuvotteluissa että sen vaatimiin sopimusehtoihin. Nämä palautuvat sopimus- ja kilpailuoikeudellisesti lähinnä seuraaviin seikkoihin:

- sopimusvapaus ja sen rajoitukset
- sopimusten sitovuus ja voidaanko sopimusta vaatia muutettavaksi
- sopimusneuvottelut ja neuvottelujen reunaehdot
- pätemättömät ehdot sekä kohtuuttomien sopimusten ja sopimusehtojen sovittelu.

Metsähallituksen määräävä markkina-asema rajoittaa osaltaan sen sopimusvapautta. Rajoituksia kohdistuu sen käyttämiin sopimusehtoihin ja menettelyihin sen myydessä tai vuokratessa sen hallinnassa olevaa valtion omistamaa maata. Määräävän markkina-aseman väärinkäytön kieltä merkitsee kilpailuoikeudellisiin perusteisiin palautuvaa tasapuolisen kohtelun vaatimusta<sup>37</sup>. Yleisesti ottaen sopimusehtojen on oltava tasapuolisia ja tavanomaisia, mikä rajoitus koskee myös määräävässä markkina-asemassa olevaa.<sup>38</sup>

Metsähallituksen sopimusvapautta rajoitetaan kilpailuoikeudellisen sääntelyn lisäksi myös sopimusoikeudellisesti. Metsähallituksen käyttämiä sopimusehtoja ja menettelyä voidaan arvioida myös sopimusoikeudellisin keinoin, jos kilpailuoikeudelliset keinot eivät tulisi kyseeseen.

### 4.2 Sopimusvapaudesta

Sekä kiinteistökauppoja että maanvuokrausta koskee lähtökohtainen sopimusvapaus. Asianomaiset voivat sopia sopimusehdoista vapaasti, jos lain säännöksistä ei muuta johdu. Sopimusvapaus tarkoittaa mm. sitä, että pakkoa tehdä sopimusta varsinkaan epäedullisilla ehdoilla ei ole. Suoranaisesti pakottavan lain säännösten vastaista sopimusta ei kuitenkaan voida tehdä. Oikeuskirjallisuudessa sopimusvapauden elementteinä on todettu:

- päätäntävapaus
- sopimuskumppanin valitsemisvapaus
- tyyppivapaus
- muu sisältövapaus
- muotovapaus ja
- purkuvapaus.<sup>39</sup>

---

<sup>37</sup> Hemmo ”Sopimusoikeus I” (2007) s. 90.

<sup>38</sup> Hemmo (2007) s. 93.

<sup>39</sup> Hemmo (2007) s. 75–77 ja siinä mainitut lähteet.

Sopimusvapauden väärinkäyttö on lisäksi kiellettyä.<sup>40</sup> Sopimusvapautta on myös rajoitettu mm. kilpailulainsäädännössä, jossa kilpailua rajoittavia sopimusehtoja ei ole pidetty hyväksyttävänä. Esimerkiksi määräävän markkina-aseman väärinkäyttö voi ilmetä epäasiallisena hinnoitteluna sekä menettelynä sopimusneuvotteluissa ja sopimuksesta kieltäytymisenä.

Metsähallituksella ei erityislainsäädännön mukaan ole lakiin perustuvaa ehdotonta velvollisuutta tehdä sopimuksia eli luovuttaa tai vuokrata sen hallinnassaan olevaa valtion omistamaa maata. Kilpailuoikeudellista sopimuksentekovelvollisuutta koskien sääntelyllä on kuitenkin ollut sopimuspakkoa muistuttavia vaikutuksia, koska sopimuksesta kieltäytyminen on voinut merkitä määräävän markkina-aseman väärinkäyttöä<sup>41</sup>.

### 4.3 Sopimusneuvotteluista

Sopimusvapauden kuuluu oikeus käydä sopimusneuvotteluja sen selvittämiseksi, onko osapuolten välillä mahdollista saada aikaan sopimus osapuolia tyydyttävien ehdoin (mm. kauppahinta ja muut sopimusehdot). Sopimusneuvotteluja ei kuitenkaan ole lupa käydä esimerkiksi niin, että toinen tulee harhaanjohtetuksi tai muuten kärsii vahinkoa (mm. KKO 1998:48).

Sopimuksesta neuvoteltaessa voi osapuoli syyllistyä ns. sopimuksentekotuottamukseen. Osapuoli voi neuvotteluissa menetellä selvästi moitittavasti toista osapuolta kohtaan esimerkiksi maanvuokrasopimuksen uusimista koskevissa neuvotteluissa. Moitittava menettely voi perustaa vahingonkorvausvastuun<sup>42</sup>. Vastuu voi tulla kyseeseen mm. seuraavissa tilanteissa:

- neuvottelujen pitkäaikainen jatkaminen (neuvottelujen vapaan katkaisemisoikeuden voidaan katsoa rajoittuvan sen vuoksi, että neuvotteluissa on edetty pitkälle ja toinen osapuoli on perustellusti luottanut sopimuksen syntymiseen)
- hylättävä neuvottelumenettely (mm. neuvottelujen aikana on voitu käyttää ns. oikeustoimilain (228/1929, OikTL) pätemättömyysperusteiden kieltämää hylättävää painostusta tai muuten menetellä sopimattomasti).<sup>43</sup>

---

<sup>40</sup> Rajoituksia asettavat mm. kiskomisäännökset, luottamuksensuojaperiaate ja kohtuullisuusvaatimus. Esimerkiksi pätemättömäksi katsotaan sellainen oikeustoimi, jonka joku on saanut aikaan käyttäen mm. hänestä riippuvaa asemaa (OikTL 31 §).

<sup>41</sup> Hemmo (2007) s. 89. Ks. myös 91–92 s. Luonnollisesti pyrkimys suojata omaa kilpailuasetelmaa, rajoittaa hintakilpailua, vahventaa markkina-asemaa tai muut kilpailulainsäädännön vastaiset seikat eivät kelpaa kieltäytymisperusteeksi.

<sup>42</sup> Hemmo (2007) s. 204. Ks. KKO 1998:48. Sopimuksentekotuottamuksella tarkoitetaan tavallisimmin sopimusneuvottelujen keskeytymiseen liittyvän vahingonkorvausvastuun perustetta, tuottamusvastuuta. Osapuoli, jonka luottamusta ja sopimusneuvottelujen synnyttämiä perusteltuja odotuksia on loukattu, on oikeutettu korvaukseen sopimuksentekorikkomuksen johdosta.

<sup>43</sup> Hemmo (2007) s. 208–209. Ks. pitkäaikaisten neuvottelujen vaikutuksesta s. 209–217. Neuvottelut katkaiseva osapuoli on voinut vilpittömästi pyrkiä sopimukseen, mutta on loppuvaiheessa todennut, ettei lopputulos olekaan hyvä. Tällöin voi tulla kysyttäväksi, onko kuitenkin annettu liian optimistinen kuva todennäköisyydestä päästä sopimukseen. Osapuolten väliset lojaliteettivaatimukset kuitenkin syvenevät ja heidän sopimuksen syntymiseen kohdistuva luottamus vahvistuu sopimusneuvotteluiden edetessä.

Ks. sopimusneuvotteluissa tapahtuvista väärinkäytöksistä s. 217–221. OikTL:ssa säädetään mm. kiskomisesta ja pakottamisesta. Sopimusneuvottelujen aikana väärinkäytöksen kohteeksi joutuneen voidaan normaalisti odottaa keskeyttävänsä neuvottelut, ellei hänen esimerkiksi vastapuolesta riippuvan asemansa vuoksi ole käytännössä pakko pyrkiä sopimukseen. Tällöin voi tulla arvioitavaksi, onko neuvottelumenettely ollut hylättävää.

## 4.4 Kilpailuoikeudellisista rajoituksista sopimusvapauteen

### 4.4.1 Yleistä kilpailusäännöksistä

Kilpailusäännöksillä pyritään turvaamaan terve ja toimiva taloudellinen kilpailu vahingollisilta kilpailunrajoituksilta. EU:n kilpailuoikeutta täytäntöönpanevat kansalliset säännökset sisältyvät kilpailulakiin (948/2011), joka korvasi aiemman kilpailunrajoituslain (480/1992).

Jos kilpailunrajoitus on omiaan vaikuttamaan EU:n jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, sovelletaan myös EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen 101 ja 102 artikloja. Kilpailulain 3 §:ssä selvennetään, että kilpailunrajoitukseen voidaan po. tilanteissa soveltaa rinnakkain lakia sekä sopimuksen 101 ja 102 artikloja. Jo aiemmin EU:n kilpailusääntöjä sovellettiin tapauksiin, joilla oli voinut olla vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Jos em. vaikutusta ei ollut, sovellettiin vain kilpailunrajoituslakia.

Vuoden 2004 kilpailunrajoituslain muutoksella lain kielto­säännökset yhdenmukaistettiin EU:n kilpailusääntöjen kanssa.<sup>44</sup> Laki perustui kielto­periaatteelle, jonka mukaan laissa todetut kilpailunrajoitukset olivat lähtökohtaisesti kiellettyjä. Kiellot vastasivat sisällöltään EU:n kilpailusääntöjä. Näiltä osin kilpailulakiin ei ehdotettu muutoksia, joten näiltä osin aiempaa tulkintakäytäntöä ja oikeuskäytäntöä voidaan soveltaa myös nykyään.

Lailla (318/2004) muutettiin mm. kilpailunrajoituslain 3 ja 4–7 §:ä. Kielto­säännökset yhdenmukaistettiin EY:n perussopimuksen kilpailusääntöjen kanssa. Seuraamukset olivat käytettävissä myös EY:n kilpailusääntöjen rikkomistapauksissa.<sup>45</sup>

Kansallisen kilpailulainsäädännön ja EY:n perussopimuksen 81 ja 82 artiklan tavoitteet ovat olleet pääosin samat ja käytännössä EY-oikeutta on voitu käyttää tulkintaohjeena myös puhtaasti kansallisten tapausten osalta.

Nykyään kielletyt kilpailunrajoitukset sisältyvät kilpailulain 5 ja 7 §:ään. Sopimukseen sisältyvää ehtoa, joka on kilpailulain 7 §:n (tai 5 §:n) taikka EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen 101 ja 102 artiklojen vastainen taikka markkinaoikeuden tai Kilpailuviraston antaman määräyksen, kiellon tai velvoitteen vastainen, ei saa soveltaa eikä panna täytäntöön pääsääntöisesti (8 §). Tämä tarkoittaa mm. sitä, että kiinteistön kauppakirjaan tai maanvuokrasopimukseen sisällytettyä em. vastaista ehtoa ei saa soveltaa.

Kilpailulain tarkoitus ei ole ollut 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. Lisäksi elinkeinonharjoittajan vapauden suojaaminen (ml. elinkeinotoiminnan tasapuoliset toimintaedellytykset) kuuluu ensisijaisesti muun lainsäädännön kautta toteutettavaksi, ja vain välillisesti kilpailulain soveltamisalaan kuuluvaksi, jos menettelyllä on suora kytkeä kilpailun toimivuuteen yleisesti.

---

<sup>44</sup> HE 88/2010 vp.

<sup>45</sup> HE 11/2004 vp.

Kilpailuoikeudelliset säännöt tuovat rajoituksia lähtökohtaiseen sopimusvapauteen. Määräävässä markkina-asetmassa oleva yritys on esimerkiksi hinnoittelunsa suhteen olennaisesti tiukempien sääntöjen alainen kuin muut tahot, joilla ei ole tätä asemaa.<sup>46</sup>

#### 4.4.2 Määräävän markkina-aseman väärinkäytöstä

Määräävän markkina-aseman<sup>47</sup> väärinkäytön kiellon on esitetty koskeneen yrityksen yksipuolista markkinavoiman väärinkäyttöä tilanteissa, joissa taloudellista voimaa hyödynnetään kilpailun toimivuutta vaarantavalla tavalla. Asemaa voidaan käyttää väärin suhteessa asiakkaaseen tai kilpailijoihin.<sup>48</sup>

Kilpailulain mukaan määräävän markkina-aseman kiellettyä väärinkäyttöä voi olla erityisesti mm.:

- 1) kohtuuttomien osto- ja myyntihintojen taikka muiden kohtuuttomien kauppaehtojen suora tai välillinen määrääminen
- 2) erilaisten ehtojen soveltaminen eri kauppakumppanien samankaltaisiin suorituksiin kauppakumppaneita epäedulliseen kilpailuasetelmaan asettavalla tavalla
- 3) sen asettaminen sopimuksen syntymisen edellytykseksi, että sopimusosapuoli hyväksyy lisäsuoritukset, joilla niiden luonteen vuoksi tai kauppataivan mukaan ei ole yhteyttä sopimuksen kohteeseen.

Määräävässä markkina-asetmassa olevat tahot voivat esimerkiksi periä korkeampia hintoja kuin mitä olisi mahdollista toimivan ja terveellisen kilpailun tilanteissa. Tämä voi vähentää myytävän tuotteen määrää, jolloin hinnat nousevat. Ylipäänsä on mahdollista, että tällainen taho voi hinnoittelukäytännöllään tai muulla menettelyllään (esimerkiksi sopimusehdot) vähentää luovutettavien ja markkinoilla olevien kohteiden määrää, mikä mahdollistaa osaltaan hintojen nostamisen.<sup>49</sup>

#### 4.4.3 Kilpailunrajoituslain sääntelystä

Kilpailunrajoituslaki perustui kieltoperiaatteelle, jonka mukaan laissa todetut kilpailunrajoitukset olivat lähtökohtaisesti kiellettyjä. Kilpailunrajoituslain 7 §:ssä, jonka luettelo ei ollut tyhjentävä, väärinkäyttönä pidettiin muun ohella:

- liikesuhteesta pidättäytymistä ilman asiallista syytä
- hyvään kauppatapaan perustumattomien asiakkaan toimintavapautta rajoittavien liikesuhteen ehtojen käyttämistä

---

<sup>46</sup> Kuoppamäki ”Uusi kilpailulaki” (2006) s. 190.

<sup>47</sup> Kuoppamäki (2006) s. 153. Yleisesti määräävällä markkina-asetmalla tarkoitetaan markkinatilannetta, jossa tässä asemassa oleva yritys pystyy olennaisesti vaikuttamaan perimiinsä hintoihin tai toimitusehtoihin. Kauppakumppanien kannalta tämä ilmenee riippuvuutena yrityksestä, ja kilpailijoiden näkökulmasta puolestaan mahdollisuutena sulkea kilpailijoita pois markkinoiden ulkopuolelle tai ainakin olennaisesti vaikeuttaa niiden toimintaa. Väärinkäyttövalvonnan tavoitteena on estää tällainen haitallinen markkinakäyttäytyminen, joka ennestään heikentää kilpailuprosessin toimivuutta.

<sup>48</sup> Kuoppamäki (2006) s. 153–154.

<sup>49</sup> Kuoppamäki (2006) s. 154.

- kohtuuttoman tai kilpailun rajoittamista ilmeisesti tarkoittavan hinnoittelukäytännön soveltamista.

Väärinkäytön yleisinä tunnusmerkkeinä on ollut kohtuuttomien tai syrjivien ehtojen asettaminen asiakkaille tai pyrkimys sulkea kilpailija markkinoiden ulkopuolelle tai vaikeuttaa tämän toimintaa. Tarkastelussa keskeisellä sijalla on ollut kauppaehtojen kohtuuttomuuden arviointi.<sup>50</sup>

Määräävän markkina-aseman väärinkäyttöä on arvioitu ainakin seuraavista näkökulmista:

- liikesuhteesta pidättyminen ilman asiallista syytä
- kohtuuton hinnoittelukäytäntö ja ns. monopolihinnoittelu
- ns. yksinomaisuussopimukset
- asiakkaan toimintavapautta rajoittavat ehdot
- hintasyrjintä
- hinnoittelun läpinäkymättömyys.

### Liikesuhteesta pidättyminen

Liikesuhteesta pidättyminen ilman asiallista syytä on ollut kiellettyä. Tämä on rajoitus lähtökohtaiseen sopimusvapauteen eli määräävässä markkina-asemassa olevalla yrityksellä on rajoitettu sopimuksentekovelvollisuus suhteessa asiakkaisiinsa. Yritys ei siten saa kieltäytyä sopimuksesta ilman hyväksyttävää syytä.<sup>51</sup>

Liikesuhteesta pidättyminen tai kieltäytyminen on katsottu ilman asiallista syytä määräävän markkina-aseman väärinkäytöksi. Kieltäytymiselle on tullut olla objektiivisesti arvioiden hyväksyttävä syy, jotta sopimuksen tekemisestä on voinut pidättyä. Kyseenalaista toimintaa tältä osin voi mahdollisesti ylipäänsä olla myös se, jos tapauskohtaisesti yrityksellä voidaan katsoa olevan perusteltu syy luottaa vuokrasopimussuhteen jatkuvuuteen ja yritys on nojautunut toiminnassaan tähän, mutta määräävässä markkina-asemassa oleva taho esittääkin olennaisia ja aiemmasta poikkeavia ankaria sopimusehtojen muutoksia eikä tästä syystä päästä sopimukseen.

### Kohtuuton hinnoittelukäytäntö ja ns. monopolihinnoittelu

Kilpailunrajoituslain 7 §:n mukaan väärinkäyttönä pidettiin muun ohella kohtuuttoman ja kilpailun rajoittamista ilmeisesti tarkoittavan hinnoittelukäytännön soveltamista. Tällaisen hinnoittelun katsottiin ilmenevän yleensä kohtuuttoman korkeiden hintojen perimisenä tai vaatimisena määräävässä markkina-asemassa olevan tahon asiakkailta tai sellaiseksi pyrkivältä. Tällaista toimintaa oli myös, jos yleinen hintataso oli kohtuuton tai kyse oli kohtuuttomasta hinnankorotuksesta.<sup>52</sup>

---

<sup>50</sup> Kuoppamäki (2006) s. 189.

<sup>51</sup> Kuoppamäki (2006) s. 193. Asiallisesta syystä ks. s. 195. Ks. myös s. 194. Tunnuksmerkistö voi täytyä esimerkiksi, jos yritys suoranaisesti kieltäytyy sopimuksen tekemisestä tai epäsuorasti asettaa sopimuksen syntymiselle hinnoittelun tai muiden ehtojen osalta sellaisia vaatimuksia, joiden osalta tiedetään, ettei vastapuoli voi niihin suostua. Vastakkain ovat tarve suojella vastapuolta ja sopimusvapaus.

<sup>52</sup> Aalto-Setälä s. 206

Hallituksen esitysten<sup>53</sup> perusteluissa todetaan, että määräävä markkina-asema antaa yritykselle mahdollisuuden asettaa hintatasonsa riippumattomana kilpailevista yrityksistä. Perustelujen mukaan tämä voi johtaa esimerkiksi kohtuuttoman korkeaan monopolihinnoitteluun, jonka tarkoituksena on estää voimavaroiltaan heikompien yritysten alalle pääsy tai tuhota jäljellä olevien kilpailijoiden toimintaedellytykset.<sup>54</sup>

Lain perusteluissa todetaan myös, että määräävä markkina-asema antaa yritykselle mahdollisuuden ratkaisevasti vaikuttaa omalla asiakaspolitiikallaan toisten yritysten kohtaloihin. Perustelujen mukaan tämä vaikutusvalta edellyttää terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun näkökulmasta sitä, että määräävässä markkina-asemassa olevalle yritykselle asetetaan sellainen tasapuolisuusvaatimus asiakassuhteissaan, joka ei olisi perusteltu muunlaisessa markkina-asemassa olevien yritysten osalta. Vaikka tämä tasapuolisuusvaatimus esitetään perustelujen rakenteesta johtuen liikesuhteesta pidättäytymistä koskevan lainkohdan yhteydessä, sen tarkoittama syrjinnän kieltö koskee ehdottoman syrjinnän eli toimituskiellon ohella myös suhteellista syrjintää. Tyypillistä suhteellista syrjintää on hintasyrjintä, jota täten voidaan pitää esimerkiksi monopolihinnoittelun ohella lainkohdassa kiellettyinä määräävän markkina-aseman väärinkäyttönä.

Lainkohdassa asetettu kohtuullisuus- ja tasapuolisuusvelvoite edellyttää, että määräävässä markkina-asemassa olevan elinkeinonharjoittaja tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymä ei saa asettaa eikä soveltaa sellaisia ehtoja ja määräyksiä, jotka merkitsevät sen asiakasyritysten joutumista perusteettomasti eri asemaan. Erityistä huomiota menettelytapojen tasapuolisuuteen on kiinnitettävä silloin, kun elinkeinonharjoittajan soveltama hinnoittelukäytäntö vaikuttaa sen asiakasyritysten keskinäiseen kilpailuasemaan ja voi keinotekoisesti vääristää kilpailuolosuhteita niillä markkinoilla, joilla sen asiakasyritykset toimivat. Kilpailunrajoituslain asettama kohtuullisuusvaatimus edellyttää myös, että määräävässä markkina-asemassa oleva elinkeinonharjoittaja tai näiden yhteenliittymä toteuttaa siitä riippuvaisten yritysten toimintaolosuhteita olennaisesti muuttavat uudistukset maltillisesti ja asiakkaan toiminnan sopeuttamisen kannalta riittävän pitkällä siirtymäajalla.

Hintojen korotusten suuruus voi olla tapauskohtaisesti kohtuuton. Kohtuuttomuutta arvioitaessa otettiin aiemmin huomioon muun ohella korotuksen suuruus ja ennalta-arvaamattomuus (KHO 30.8.1993 t. 5053). Korotettu hintataso on voinut merkitä kohtuuttoman hinnoittelukäytännön soveltamista.<sup>55</sup>

---

<sup>53</sup> HE 148/1987 vp. ja 162/1991 vp.

<sup>54</sup> HE 148/1987 vp. Hinnoittelun kohtuullisuuden mittana pidettiin hintatasoa, joka todennäköisesti saavutettaisiin terveen ja toimivan kilpailun vallitessa. Arvioinnissa tuli kiinnittää huomiota vertailukelpoisiin, Suomen oloihin suhteutettuihin hintoihin ulkomailla, lähinnä muissa Pohjoismaissa. Lisäksi määräävässä markkina-asemassa olevan tahon ansaitsemaa pääoman tuottoa tuli vertailla sellaisilla vertailukelpoisilla aloilla saavutettuun tuottoon, joilla kilpailumekanismi toimii. Ks. enemmän Aalto-Setälä s. 207–210. Pääoman tuoton käyttöön arviointikeinona liittyi kuitenkin ongelmia, kun toiminnan riskien suuruutta ei välttämättä tunneta, jolloin ei voitaisi arvioida kohtuullista tuottoa.

<sup>55</sup> Ongelmana voi kuitenkin olla, miten osoitetaan hintavertailuissa selvästi, ylittävätkö korotetut hintatasot vastaaviin olosuhteisiin suhteutetut hinnat muualla ja miten tässä suhtautuu se, että Metsähallitus voi muualla määrittellä myös yksipuolisesti sanellen myytävien tai vuokrattavien maa-alueiden hinnat. Jos kaikkialla sovelletaan jo lähtökohtaisesti

Jos yritys pyytää hyödykkeestään kohtuuttoman korkeaa hintaa, kyseessä on katsottu olevan monopolihinnoittelun.<sup>56</sup> Kilpailunrajoitukset kieltävät kohtuuttomien osto- ja myyntihintojen taikka muiden kohtuuttomien kauppaehtojen suoran tai välillisen määräämisen. Määräävässä markkina-asemassa oleva yritys ei voi periä kohtuuttoman korkeita myyntihintoja. Hintoja on katsottu voitavan tarkastella esimerkiksi puhtaan monopolihinnoittelun näkökulmasta tai vertaamalla yritysten kannattavuutta.<sup>57</sup>

Tarkasteltaessa hintoja puhtaan monopolihinnoittelun näkökulmasta on kilpailuoikeudellisesti hinnoittelun kohtuuttomuutta mahdollista selvittää esimerkiksi vertaamalla yrityksen hinnoittelua muiden saman alan yritysten hinnoitteluun samasta tai vastaavasta hyödykkeestä (koti- tai ulkomailta). Hinnoittelua voidaan pitää kohtuuttoman korkeana, jos yrityksen hinnat ovat huomattavasti korkeammalla tasolla kuin ovat siihen vertailukelpoisten, kilpailluilla markkinoilla toimivien yritysten hinnat (huomioon mm. alueellisten markkinoiden erilaisuudesta johtuvat erot).<sup>58</sup>

Hinnoittelun kohtuuttomuutta tarkasteltaessa yrityksen kannattavuutta voidaan tarkastella esimerkiksi sijoitetun pääoman tuoton kautta. Tällöin on kuitenkin otettava huomioon mahdolliset erot laskentaperiaatteissa. Näitä ovat mm. tuottotarkasteluun vaikuttavat korkokanta, markkinoiden yleinen riski ja yrityksen omaan asemaan liittyvät riskitekijät.<sup>59</sup>

Monopolihinnoittelun ongelmaksi on nähty riittävän luotettavan vertailukohdan löytäminen. Kohtuuttomuuden toteamisen on nähty edellyttävän, että toteutuneita hintoja verrataan johonkin objektiivisesti todennettavissa olevaan suureeseen. Monopolihinnoittelua ei saada selvitettyä yksinomaan pelkistetyn kustannuslaskennan keinoin, vaan ratkaisu edellyttää myös kannanottoa siihen, kuinka suuri on kohtuullinen tuotto.<sup>60</sup>

#### Ns. yksinomaisuussopimukset

Ns. yksinomaisuussopimusten kohdalla katsotaan kielletyksi kohtuuttomien kauppaehtojen suora tai välillinen määrääminen. Tällaisiksi katsotaan mm. ehdot, joilla määräävässä markkina-asemassa oleva yritys velvoittaa rajoittamaan liikesuhteitaan toisiin yrityksiin, ylipitkät sopimusajat ja kohtuuttomat sanktioehdot, mutta myös käyttöä tai jälleen myyntiä koskevat perusteettomat rajoitukset.<sup>61</sup>

#### Asiakkaan toimintavapautta rajoittavat ehdot

Määräävässä markkina-asemassa olevan asiakkaan toimintavapautta rajoittavia ehtoja on pidettävä tämän aseman väärinkäyttönä, jos ne eivät ole hyvän kauppatavan mukaisia (yleinen,

---

jopa kohtuutonta hinnoittelukäytäntöä, sen mukaisia hintoja tai menettelyjä ei voida perustella muissakaan tapauksissa.

<sup>56</sup> Kuoppamäki (2006) s. 195.

<sup>57</sup> Kuoppamäki (2006) s. 233–235.

<sup>58</sup> Kuoppamäki (2006) s. 234–235.

<sup>59</sup> Kuoppamäki (2006) s. 235.

<sup>60</sup> Kuoppamäki (2006) s. 235.

<sup>61</sup> Kuoppamäki (2006) s. 203.

tasapuolinen ja kohtuullinen velvoittavaksi tunnustettu käytäntö). Kilpailunrajoituslain voimassaollessa on todettu puututun myös sopimusehtoihin, joilla määräävässä markkina-asemassa oleva yritys rajoitti asiakkaan oikeutta käyttää ostamaansa hyödykettä haluamallaan tavalla.<sup>62</sup>

### Hinta- ym. syrjintä

Syrjinnällä tarkoitetaan kauppakumppaneiden kohtelemista toisistaan poikkeavalla tavalla ilman objektiivista perustetta (mm. hintasyrjintä). Kyse on asiakkaiden asettamisesta erilaiseen asemaan ilman kustannusperusteista tai muuta kilpailuoikeudellisesti hyväksyttävää syytä (esimerkiksi asiakkaiden aiheuttamat erilaiset kustannukset).<sup>63</sup>

Määräävässä markkina-asemassa olevalla taholla on erityinen velvoite asiakkaiden tasapuoliseen kohteluun. Tahon tulee pidättäytyä toimenpiteistä, jotka syrjivät keskenään samassa asemassa olevia asiakkaita. Tahon hinnoitteluperusteet tai muu menettely eivät saa olla joitakin asiakkaita syrjiviä tai muutoinkaan sellaisia, että seurauksena olisi tahon joidenkin asiakkaiden joutuminen kilpailullisesti heikompaan asemaan ilman tähän oikeuttavaa kilpailuoikeuden kannalta hyväksyttävää syytä (KHO 1995-A-49).

Asiakkailta perittävät hinnat voivat olla eri hintoja. Yleisesti ottaen hintasyrjinnäksi ei ole katsottu automaattisesti, vaikka sovellettaisiin kahden eri yrittäjän välillä eri hintoja. Hintaero voi olla objektiivisesti arvioiden perusteltavissa. Ongelmana tältä osin kuitenkin on, jos hinnoittelu ei ole läpinäkyvää.<sup>64</sup> Lähtökohtatietojen mukaan Metsähallituksen on todettu kuitenkin ainakin osaksi pyrkivän siihen, että yhdelle yritykselle saneltuja hintoja noudatetaan myös muiden yritysten kohdalla.

Syrjinnässä kyse voi olla myös erilaisista sopimusehdoista. Tältä osin on kuitenkin huomattava, että välttämättä erilaiset sopimusehdot eivät ole syrjintää. On mahdollista, että käytäntö on muuttunut eri aikoina tehtyjen sopimusten välillä muun ohella lainsäädännön muuttumiseen perustuen. Erilaiset ehdot voivat myös olla perusteltavissa tapauskohtaisilla olosuhteilla.

### Hinnoittelun läpinäkymättömyys

Määräävässä markkina-asemassa olevan tahon hinnoittelun tulee mm. perustua selkeyteen ja läpinäkyvyyteen. Pelkästään hinnoittelun läpinäkymättömyyttä on voitu pitää aiemmin kiellettynä määräävän markkina-aseman väärinkäyttönä.<sup>65</sup>

---

<sup>62</sup> Kuoppamäki (2006) s. 205. Ks. myös s. 204. Tällaisena ei kuitenkaan pidetty käytäntöä, joka perustui tässä asemassa olevan yrityksen noudattamaan markkinakäyttäytymiseen. Jos tämä asema leimasi ko. yrityksen kauppatapoja, mittapuuna oli pidettävä sellaisten vertailukelpoisten lähialojen kauppatapoja, joilla vallitsee toimiva ja terve kilpailu.

<sup>63</sup> Kuoppamäki (2006) s. 210.

<sup>64</sup> Aalto-Setälä s. 215. Määräävässä markkina-asemassa olevan tahon hinnoittelukäytäntöön on saanut sisältyä vain sellaisia asiakaskohtaisia hintaeroja, jotka ovat toiminnan tarkoituksenmukaisen järjestämisen kannalta välttämättömiä ja väistämättömiä ja jotka vastaavat asiakkaiden aiheuttamia kustannuseroja elinkeinonharjoittajien omassa toiminnassa.

<sup>65</sup> Aalto-Setälä s. 190 ja KHO 9.6.1999 t. 1540. Läpinäkyvyyperiaatteen noudattamisen on katsottu edellyttävän, että määräävässä markkina-asemassa olevan tahon asiakas voi hinnoittelun periaatteisiin perehtymällä selvittää, mistä hinta muodostuu.



Hinnoittelun läpinäkymättömyys liittyy myös em. syrjintään. Syrjinnän näkökulmasta ongelmana on se, jos määrävässä markkina-asetuksessa olevan tahon hinnoittelu ei ole läpinäkyvää, mitä kilpailulainsäädäntö edellyttäisi. Lähtökohtatietojen mukaan Metsähallitus ei avaa hinnoittelunsa perusteita eikä yrityksillä ole siten edellytyksiä selvittää, onko Metsähallituksen yksipuolinen hinnoittelu asianmukaista ja tasapuolista.

#### 4.4.4 Esimerkki Metsähallituksen toiminnasta

Väärinkäytölle on esitetty olevan ominaista määrävässä markkina-asetuksessa olevan tahon asiakkaiden mielivaltainen kohtelu tai niiden tässä asemassa olevasta tahosta riippuvan aseman hyväksikäyttö. Oheisen esimerkin on lähtökohtatiedoissa kuvattu esittävän käytännön ongelmia, joita sopimusneuvotteluihin Metsähallituksen kanssa on liittynyt.

Esimerkki:

Yritys A ja Metsähallitus aloittivat vuonna 2011 neuvottelut vuokra-alueesta, joka käsittää rinne- ja hiihtohissitoimintaa varten vuokratun maa-alueen. A ilmoitti Metsähallitukselle olevansa kiinnostunut ostamaan kaava-alueen rakennusoikeuden kokonaisuudessaan tai vaihtoehtoisesti jatkamaan nykyistä vuokrasopimusta 30 vuotta.

Osapuolet neuvottelivat vuoden 2011 aikana muutaman kerran edeten myös hintaneuvotteluissa. Kun asia ei edennyt, A ilmoitti Metsähallitukselle haluavansa viedä neuvotteluja eteenpäin ja tahdostaan saada asiassa aikaan sopimus ja oma investointihanke käyntiin.

A pyysi vuonna 2012 Metsähallitukselta neuvottelujen jatkamista. Metsähallitus teki esityksen vuokrasopimuksen jatkamiseksi ja muuttamiseksi. Esityksen mukaan toteutus tuli tehdä Metsähallituksen masterplanin mukaan Metsähallituksen ollessa kaavan hakijana ja Metsähallitus varaisi itselleen oikeuden hyväksyä A:n suunnitelmat. A:lla olisi oikeus toteuttaa tällainen hanke vuoden 2017 loppuun mennessä. Mikäli A toteuttaisi suunnitelman Metsähallituksen edellyttämällä tavalla, saisi A option lopun maa-alueen hankkimiseen.

Tämän jälkeenkin A on useaan otteeseen ilmoittanut, että alueen kehittäminen olisi heille tärkeää. Vuonna 2013 Metsähallitus oli yhteydessä A:han. A edelleenkin ilmoitti haluavansa jatkaa neuvotteluja, mutta ilmoitti myös Metsähallituksen ehtojen ja hintapyynnön olevan epärealistinen ja mahdoton toteuttaa kenelle hyvänsä. A pyysi kauppahintatarjousta koko rakennusalueesta hintaperusteluineen, jotta Metsähallituksen vaatimuksia olisi voitu arvioida asianmukaisesti.

Asiassa neuvoteltiin vuonna 2014. Tuolloin tuli esille, että Metsähallitus halusi olla vaikuttamassa vuokra-alueella toteutettavaan rakentamiseen ja katsoi, että rakennusalueita voidaan ensin vuokrata ja sitten myöhemmin ostaa. A halusi kuitenkin ostaa alueen. Neuvotteluissa sovittiin, että Metsähallitus miettii toimintamallivaihtoehtoja ja neuvottelun kohteena olevan rakennusoikeuden ja rakennusalueen hintaa ja ehtoja. Neuvotteluja sovittiin jatkettavaksi sen jälkeen kun Metsähallitus on saanut em. mietintänsä tehtyä maaliskuussa 2014.

Asia ei tuon jälkeen edennyt Metsähallituksesta johtuvista syistä. Metsähallituksella ei ollut tuolloin kannanottoa koko alueen kauppahinnasta ja Metsähallitus ilmoitti heillä tulevan organisaatio- ja henkilömuutoksia, jonka johdosta neuvotteluihin Metsähallituksen puolelta osallistuvia henkilöitä vaihtuu. A oli useaan kertaan

pyytänyt Metsähallitukselta koko maa-alueen ostohintaa, vuokrahintaa ja niiden hinnoitteluperustetta, niitä saamatta.

Seuraava neuvottelu käytiin vuonna 2015. Metsähallitus vetosi muihin tehtyihin julkisiin kauppoihin (eli käytännössä pieniä lomatontteja koskeviin kauppoihin) ja ilmoitti pitävänsä hintatilastoa itsekin. Metsähallitus ei kuitenkaan avannut tilastonsa yksityiskohtia tai perusteita mitenkään.

Seuraavassa neuvottelussa vuonna 2015 Metsähallitus ilmoitti, että he eivät myy rakennusoikeuksia muutoin kuin hotellitontin osalta. Hinnoitteluperusteita Metsähallitus ei pyynnöistä huolimatta ilmoittanut, vaan A:lle ilmoitettiin, että hinta on käypä markkinahinta. Neuvotteluissa A sai Metsähallitukselta vuokrasopimusluonnoksen. Metsähallituksen ehtona oli luonnoksessa, että mikäli aluetta asemakaavoitetaan, ko. alue erotetaan pois vuokra-alueesta. Muutoinkin vuokrasopimusluonnos sisälsi kerrotun mukaisesti vanhaan sopimukseen verrattuna uusia A:n kannalta varsin ankaria ehtoja. Metsähallitus ei sallinut A:n suunnitella ja toteuttaa alueen uudisrakentamista, vaan se piti itsellään oikeuden myydä asemakaavoitettua aluetta, joka alue sitten erotetaan vuokra-alueesta. Metsähallitus ei myöskään antanut alueelle mitään myyntihintaa.

Neuvottelut Metsähallituksen kanssa alueesta ovat olleet tuon jälkeen jäissä. Neuvotteluratkaisua alueen osalta ei ole saatu aikaan edelleenkään.

#### 4.5 Sopimusten sitovuudesta ja muuttamisesta

Sopimukset lähtökohtaisesti sitovat. Sopimus pysyy voimassa tehdyssä muodossa eikä sopimusosapuoli voi lähtökohtaisesti saada aikaan sopimuksen muuttamista eikä vaatia sopimusta tarkistettavaksi. Poikkeuksena pääsääntöisestä kiellosta yksipuolisesti muuttaa sopimusta on, että oikeus voi perustua vuokrasopimusehtoihin, lakiin, olosuhteiden muutokseen tai konkludenttiseen sopimiseen.

Sopimuksia ei siis voida lähtökohtaisesti yksipuolisesti muuttaa tai vaatia muutettavaksi, ellei asiassa päästä neuvottelujen kautta yksimielisyyteen tai sopimusosapuoli voi jollain perusteella saada yksin aikaan sopimuksen muuttamista.<sup>66</sup> Sopimuksen muuttamiseksi ei katsota sitä, jos sopimuksen voimassaoloajan päättymiseen liittyen neuvotellaan kokonaan uudesta sopimuksesta.

Vuokrasopimukseen on voitu sisällyttää ehto sopimuksen yksipuolisesta muuttamisesta. Sopimusehdoissa on voitu esimerkiksi todeta ne olosuhteiden muutokset, joihin perustuen sopimusosapuoli voi yksipuolisesti muuttaa sopimusta, tai että vuokranantajalla on oikeus tarkistaa vuokran määrää tietyin väliajoin (vuokranantaja pidättää sopimuksessa oikeuden määrätä yksipuolisesti vuokran korotuksista).<sup>67</sup>

Jos vuokran tarkistamisesta ei ole sovittu vuokrasopimuksessa, vuokranantajalla ei ole lähtökohtaisesti oikeutta tarkistaa esimerkiksi vuokraa vuokrasopimuksen voimassaoloaikana.

---

<sup>66</sup> Sopimuksen oikeudettomasta muutosyrityksestä ks. esimerkiksi Hemmo ”Sopimusoikeus II” (2012) s. 38–40.

<sup>67</sup> Hemmo (2012) s. 13–14. Yksipuolinen muutosehto saattaa tulla sivuutetuksi kohtuuttomana ns. oikeustoimilain 36 §:n perusteella. Muutosehdon kohtuullisuutta arvioitaessa olennaista on mm. se, olisiko muutostarpeeseen ollut mahdollista varautua jollakin muulla tavalla. Yleensä ei voida pitää asianmukaisena sitä, että osapuoli jättää sopimusta päättäessä huomiotta sellaisia olosuhdemuutoksia, joiden realisoiduminen on varteenotettava mahdollisuus, ja vetoaa niihin vasta muutosehdon soveltamisen yhteydessä.

Periaatteena on, että lähtökohtaisesti vuokran muutoksista tulee sopia erikseen, ellei vuokrasopimukseen ole otettu hyväksyttävää sopimusehtoa (esimerkiksi aikaisemmin mm. indeksiehto).

Jos vuokrasopimukseen ei olisi otettu ehtoja sopimuksen yksipuolisesta muuttamisesta, muuttaminen voi perustua lakiin tai olosuhteiden muutoksiin. Ne voivat oikeuttaa vuokrasopimusten yksipuoliseen muuttamiseen. Esimerkiksi olosuhteiden muutoksiin voi perustua velvollisuus sopimuksen sisältöä koskeviin uusiin neuvotteluihin. Jos olosuhteiden muutos on riittävän vaikutuksellinen ja muut sen huomioon ottamista koskevat edellytykset (esim. ennakoimattomuus, tuottamuksettomuus ja voittamattomuus) täyttyvät, useat vaikutukset mahdollisia.<sup>68</sup>

Maanvuokralain 16 § sisältää säännökset vuokramäärän tarkistamisesta eräissä tilanteissa. Maanvuokralain 16 §:n 1 momentin mukaan vuokramäärää voidaan tarkistaa, jos vuokra-alueen käyttömahdollisuus aluetta koskevasta ja asianosaisesta riippumattomasta syystä taikka kaavoituksesta tai muusta alueen käytöstä annettujen määräysten johdosta olennaisesti vähenee. Lainkohdan mukaan vuokranmaksun tarkistamisesta ja irtisanomisoikeudesta on voimassa, mitä lain 15 §:n 3 momentissa säädetään.

Maanvuokralain 16 §:n 2 momentin mukaan vuokranantajalla on oikeus saada vuokramaksu tarkistetuksi, jos vuokra-alueen käyttömahdollisuus kaavoituksesta tai muusta asianosaisista riippumattomasta syystä olennaisesti lisääntyy. Tällöin vuokranmaksun tarkistamisesta on voimassa, mitä maanvuokralain 15 §:n 3 momentissa säädetään. Tästä eri asia on, jos sopimusosapuolet sopivat yhteisymmärryksessä sopimuksen tarkistamisesta.

Vuokramaksu on tarkistettava muuttuneita olosuhteita vastaavaksi (MVL 15.3 §).

Maanvuokralaissa ei ole kuitenkaan tarkempia säännöksiä siitä, mitä seikkoja otetaan huomioon tässä arvioinnissa.<sup>69</sup> Oikeuskäytännössä esimerkiksi päätöksessä KKO 2009:42 oli kysymys muun ohella vuokran määrän korottamisen perusteista.

**KKO 2009:42:** Vuokra-aikana vahvistettiin osayleiskaava. Koska vuokra-alueen käyttömahdollisuus oli olennaisesti lisääntynyt eikä tällainen muutos ollut vielä vuokrasopimusta tehtäessä ollut ennakoitavissa, voitiin vuokraa maanvuokralain 16.2 §:n nojalla tarkistaa.

KKO:n mukaan vilpittömän mielen vaatimus tarkoittaa sitä, että jos vuokranantaja jo vuokrasopimusta tehdessään tietää tai voi aluetta koskevista kunnan kaavoitussuunnitelmista perustellusti ennakoida, että vuokra-alueen käyttömahdollisuus tulee kaavoituksen muutoksen johdosta olennaisesti parantumaan, vuokranantaja ei voi vuokramaksun tarkistamiseksi vedota kaavoituksen muuttumiseen.

Tapauksessa lähtökohtana oli kaavasta seuraavan rakentamisoikeuden vaikutus vuokra-alueen käyttömahdollisuuksiin ja tuotto-odotuksiin. KHO:n mukaan vuokran

---

<sup>68</sup> Hemmo (2012) s. 26–27. Olosuhteiden muutos voi esimerkiksi johtaa sopimussisällön muuttumiseen. Kyse voi olla esimerkiksi sopimusosapuolen taloudellisen tilanteen heikentymisestä. Muutos voi vaikeuttaa toisen osapuolen velvoitteiden täyttämistä tai muuttaa alkuperäistä suoritusvelvollisuuksien tasapainoa.

<sup>69</sup> Jos vuokrasopimuksen pysyttämistä ei voida pitää kohtuullisena, saa vuokramaksun tarkistamiseen oikeutettu irtisanoa sopimuksen edellyttäen, että hän on tehnyt sopimuksen vilpittömässä mielessä.

määrää ei kuitenkaan aina voida tarkistaa niin korkeaksi, että se täysin vastaisi alueen muuttunutta arvoa ja kiinteistön omistajan kohtuullisia tuotto-odotuksia. Vuokramäärän tarkistuksessa on siten otettava huomioon paitsi paikkakunnan yleinen vuokrataso ja maan käyttötapa, myös ko. vuokrasopimuksen sisältö. Kun sovittua vuokraa poikkeuksellisesti korotetaan kesken vuokrakauden, vuokran määrän on tarkistamisen jälkeenkin oltava vuokramiehen kannalta kohtuullinen.

Sopimus voi myöhemmin olosuhteiden muutoksen vuoksi muodostua kohtuuttomaksi vuokralaiselle. On myös mahdollista, että sopimus on alun perin jo kohtuuton. Kohtuuttomuustilanteissa tulee kyseeseen sopimuksen tai sen ehdon sovittelu (ks. jäljempänä kohta 4.7).

#### 4.6 Sopimusneuvotteluista ja tarjotuista sopimusehdoista maanvuokrasopimuksissa

Ongelmat liittyvät lähtökohtatietojen mukaan mm. tilanteisiin, joissa vanhoja maanvuokrasopimuksia ollaan uusimassa. Metsähallituksen on todettu muuttaneen käytäntöään aiemmasta ja vaativan uusiin vuokrasopimuksiin aiemmasta poikkeavia sopimusehtoja. Lähtökohtatietojen mukaan tämä on tullut Lapin matkailuelinkeinon yrittäjille yllätyksenä eikä vaadittavia ehtoja kaikilta osin ole pidetty kohtuullisenakaan.

Lähtökohta on, että uuteen vuokrasopimukseen sovelletaan sen tekohetken sääntelyä eli uusittavien sopimusten osalta nykyistä sääntelyä, ellei aiemmissa vuokrasopimuksissa ole muuta sovittu. Muuttuneeseen sääntelyyn liittyvät uudet sopimusehdot eivät itsessään ole sopimusoikeudellisesti kiellettyjä eikä niitä voida pitää yllättävinäkään. Jos sopimusehtoja sovelletaan yleisesti vastaavissa tapauksissa myös muiden yritysten kanssa tehtävissä sopimuksissa, kyse ei myöskään ole yritysten asettamisesta eriarvoiseen asemaan. Lisäksi on huomattava, että erilaisia ehtoja voidaan käyttää samanlaisissakin tapauksissa, jos tälle menettelylle on hyväksyttävät perusteet. Aiempaan vuokrasopimukseen on kuitenkin voinut sisältyä ehtoja vuokrasopimuksen uusimista koskien, jotka tulevat tällöin noudatettaviksi.

Jos sopimuksessa on vuokrankorotusta koskevia ehtoja (ks. esimerkiksi MVL 7.2 §), niitä lähtökohtaisesti noudatetaan. Vuokranantajalla ei ole yksipuolista oikeutta korottaa vuokraa, jos näin ei ole vuokrasopimuksessa no. todettu eikä lainsäännökset tai olosuhteiden muutokset oikeuta vuokraa (tai muita sopimusehtoja) tarkistamaan. Määräaikaista vuokrasopimusta ei myöskään voida irtisanoa vuokran korottamiseksi. Kun kysymys on uuden vuokrasopimuksen tekemisestä, tässä yhteydessä vuokranantaja voi tarkistuttaa mm. vuokran määrän nykyistä sääntelyä ja vuokratasoa vastaavaksi.

Esimerkkejä:

Metsähallitus vaatii uusittaviin vuokrasopimuksiin sisällytettäväksi ehdon, jonka mukaan Metsähallituksella on oikeus 20 vuoden välein tarkistaa vuokraa yksipuolisesti vastaamaan alueen markkinahintaa.

Metsähallitus vaatii vuokrasopimusten uusimistilanteessa aiempaa korkeampaa vuokraa. Vuokrankorotus tarkoittaa käytännössä sitä, että yrityksen tulos menee raskaasti tappiolliseksi, mikä tarkoittaa käytännössä henkilöstön vähenemisiä. Yrittäjä on yrittänyt neuvotella Metsähallituksen kanssa useamman vuoden ajan.

Metsähallitus pyrkii lähtökohtatietojen mukaan määräämään erityisesti vuokra-alueiden käyttämisestä, mm. rakentamisesta. Sinänsä vuokranantajalla maanomistajana on varallisuus oikeudellisten periaatteiden mukaan lähtökohtaisesti oikeus määrätä siitä, miten sen omaisuutta tulee käyttää. Eri asia on, missä määrin tapauskohtaisesti vuokra-alueen käyttämistä saadaan rajoittaa sopimus- ja kilpailuoikeudellisesti.

Maanvuokralaissa on säännökset vuokralaisen oikeuksista vuokra-alueen käyttämistä koskien. Maanvuokralain 5 §:n mukaan vuokramiehellä on oikeus vuokrasopimuksen tarkoitusta vastaavasti käyttää vuokra-aluetta ja kaikkea sillä olevaa, mikäli vuokrasopimuksessa ei ole muusta sovittu taikka tässä tai muussa laissa erikseen toisin säädetty.

Lähtökohtatietojen mukaan aiemmissa vuokrasopimuksissa on sovittu siitä, että kaavoitus ja rakentaminen vuokra-alueella tapahtuivat yhteistyössä vuokralaisen kanssa. Metsähallituksen toiminnan on esitetty muuttuneen kuitenkin enemmän siihen suuntaan, että Metsähallitus haluaa olla päättämässä, miten rakentaminen toteutetaan. Metsähallituksen on lähtökohtatietojen mukaan todettu myös vaatineen itselleen oikeuden kaavoittaa ja erottaa rakennusalueita vuokratulta alueelta.

Esimerkkejä:

Sopimusneuvotteluissa Metsähallitus on esittänyt, että rakentamisen vuokra-alueelle tulisi tapahtua sen laatiman masterplanin mukaisesti.

Metsähallitus vaatii itselleen oikeutta toimia vuokra-alueella. Esimerkiksi toteuttaa alueelle rakentamista.

Metsähallitus ei voi kuitenkaan ennalta määrätä sopimussuhteessa toisin kuin mitä esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslaissa (132/1999) säädetään tai sen nojalla annettavissa alemman asteisissa normeissa määrätään eikä myöskään toisin kuin mitä rakentamiselle myönnettävässä rakennusluvassa myöhemmin määrätään. Sopimusehdot eivät oikeudellisesti sido viranomaisia. Tästä eri asia on, jos sopimuksen ehdoissa osana sopimusta siteerataan esimerkiksi kaavamääräyksiä.

Maanvuokralain 76 §:ssä säädetään lunastamisesta ja vuokra-alueen ennallistamisesta ns. muuta maanvuokraa koskien. Jos vuokramies on rakentanut vuokra-alueelle rakennuksen tai laitoksen, on vuokranantajalla, jollei toisin ole sovittu, oikeus lunastaa rakennus tai laitos lain 34 §:n 3 momentissa säädettyjen perusteiden mukaan määrättävästä hinnasta. Jos vuokranantaja ei lunasta rakennusta tai laitosta, on vuokramiehen, mikäli toisin ei ole sovittu, kolmen kuukauden kuluessa vuokrasuhteen päättymisestä siirrettävä se pois ja pantava niiden paikka kuntoon. Muussa tapauksessa vuokranantajalla on oikeus vuokramiehen lukuun myydä ne julkisella huutokaupalla ja huolehtia niiden paikan kuntoonpanosta.

Tähän sääntelyyn liittyen rakennusten laajamittainen purkaminen edellyttää ylipäänsä maankäyttö- ja rakennuslain mukaan rakennuslupaa. Ilman viranomaisen myöntämää lupaa rakennusten purkaminen ei ole mahdollista. Luonnollisesti käyttökelpoisten hotelli- ym. rakennusten ja laitosten purkamisessa ei ole ylipäänsä järkeä.

Esimerkki:

Vuokrasopimuksessa on ehto: Vuokrasuhteen päättyessä on vuokralaisen siirrettävä pois vuokra-alueelta sinne rakentamansa rakennukset ja laitteet, puhdistettava alue sekä tasoitettava maa-alue rakennusten ja laitteiden kohdalla. Ellei tätä ole tapahtunut kuuden kuukauden kuluttua vuokrasuhteen päättymisestä lukien, vuokranantajalla on oikeus toteuttaa em. toimenpiteet vuokralaisen kustannuksella.

Yhteisymmärrykseen sopimusehdoista ei ole päästy. Metsähallitus ilmoittaa kirjeitse haastemiehen välityksellä yrittäjälle, että vuokrasopimus katsotaan päättyneeksi ja että usean vuoden neuvottelut vuokrasopimuksen uusimisesta katsotaan päättyneeksi. Varmuuden vuoksi Metsähallitus myös ilmoittaa irtisanovansa vuokrasopimuksen, jos vuokrasopimuksen voimassaolosta olisi eri näkemys. Metsähallitus vaatii useamman tuhannen kerrosneliömetrin rakennuskannan (investoinnit miljoonia euroja) purkamista ja alueen ennallistamista. Rakennusten purkaminen merkitsisi useamman miljoonan euron pudotusta yrityksen liikevaihdossa. Yrittäjällä ei ole muuta vaihtoehtoa, kuin suostua Metsähallituksen yksipuolisesti esittämiin vuokrankorotuksiin ja uusiin sopimusehtoihin.

Selvityksissä ei tullut ilmi, onko ylipäänsä kyseenalaistettu em. vuokrasopimukseen otettu purkuehto maanvuokralain 76 §:ään liittyen. Jos ehto katsottaisiin tapauskohtaisesti kohtuuttomaksi, sitä ei sovellettaisi. Lainsäädännöksestä on myös huomattava, että se ei sananmukaisesti aina automaattisesti oikeuta vuokranantajaa purkamaan tai purattamaan vuokralaisen omistamia rakennuksia ja laitteita. Sen sijaan kyseeseen tulisi myynti julkisella huutokaupalla.

#### 4.7 Sopimusten ja sopimusehtojen kohtuuttomuudesta

Kohtuuttomuus voi olla alkuperäistä tai myöhemmin syntyvää. Oikeuskirjallisuuden mukaan alkuperäisen kohtuuttomuuden tilanteissa sopimuksen mukainen suorituksen tasapaino on jo alusta lähtien muotoutunut hylättävällä tavalla vinoutuneeksi tai sopimukseen on muutoin otettu sellaisia ehtoja, joita ei voida hyväksyä. Myöhemmin syntyvässä kohtuuttomuudessa alkuperäinen ehto on voinut olla sinänsä asianmukainen, mutta se käy myöhempien tapahtumien johdosta toiselle sopimusosapuolelle esimerkiksi markkinamuutosten johdosta kohtuuttomaksi. Mahdollista on myös, että sopimuksessa on jo alun perin ollut epätasapainoa, joka on myöhemmin kärjistynyt olosuhteiden muutosten myötä.<sup>70</sup>

Maanvuokrasopimuksia koskien kohtuullistamissäännös sisältyy maanvuokralain 4 §:ään (L 303/1974). Jos vuokrasopimusehdon soveltamisen katsotaan olevan maanvuokrasuhteissa noudatettavan hyvän tavan vastaista tai muutoin kohtuutonta, voidaan ehtoa sovitella tai jättää se huomioon ottamatta. Vuokramaksun kohtuuttomuudelle on kuitenkin asetettu varsin ankarat edellytykset.<sup>71</sup>

Maanvuokralain 4 §:n kohtuullistamissäännöksen rinnalla sovelletaan ns. oikeustoimilain 36 §:ään sisältyvää yleistä sovittelusäännöstä. Pykälän mukaan ehtoa, joka on kohtuuton tai jonka

---

<sup>70</sup> Hemmo (2012) s. 54.

<sup>71</sup> Ks. HE 55/1973. Vuokramaksua voitaisiin sovitella varsinkin, jos kohtuuton maksuehto on katsottava kiskomiseksi.

soveltaminen johtaisi kohtuuttomuuteen, voidaan sovittaa tai se voidaan jättää huomiotta. Tämä tarkoittaa sitä, että kohtuuttomuustilanteissa sopimusehtoa voidaan muuttaa kohtuulliseksi tai se voidaan jättää huomioon ottamatta. Sopimus muilta osin pyritään jättämään voimaan. Kohtuusharkinnassa otetaan huomioon oikeustoimen koko sisältö, osapuolten asema, oikeustointa tehtäessä vallinneet olosuhteet ja myöhemmät olosuhteet.<sup>72</sup>

---

<sup>72</sup> Lisätietoa sovittelusta ja siihen vaikuttavista oikeudellisista seikoista löytyy mm. Hemmo (2012) s. 54–98.

## 5. Yritysten keinovalikoimasta puuttua Metsähallituksen toimintaan

### 5.1 Juridisesta ja poliittisesta keinovalikoimasta

Ylipäänsä keinovalikoima maanomistajan toimintaan puuttumiselle voidaan jakaa juridiseen ja poliittisen vaikuttamisen keinovalikoimaan.

Juridinen keinovalikoima:

- yksittäisen sopimusasian saattaminen Kilpailuviraston tutkittavaksi
- sopimuksia koskevat riita-asiat ensi vaiheessa käräjäoikeuden tutkittavaksi (jos kyse ei ole hallintolainkäyttölain (586/1996) 69 §:ssä tarkoitetusta hallintoriita-asiasta).

Poliittinen keinovalikoima:

- vaikuttaminen eduskuntaan (Metsähallituksen palvelu- ja muut toimintatavoitteet)
- vaikuttaminen maa- ja metsätalousministeriöön
- vaikuttaminen lainsäädäntömuutoksia koskien.

### 5.2 Kilpailuviraston toimivalta

Kilpailulain 3 lukuun sisältyy säännökset toimenpiteistä, seuraamuksista ja vahingonkorvauksesta. Kilpailuviraston ja markkinaoikeuden toimivaltajako on se, että Kilpailuvirasto tekee ensiasteessa päätökset, joista muutoksenhaku tapahtuu markkinaoikeuteen. Toimivallasta on huomattava, että eräät sopimusoikeudelliset kysymykset ratkaistaan kilpailuviraston sijaan ensi vaiheessa käräjäoikeudessa.

Kilpailuviraston tehtävänä on toimivan taloudellisen kilpailun turvaaminen ja huolehtia kilpailuvalvonnasta EU:n kilpailusääntöjen edellyttämällä tavalla. Virasto tutkii:

- 1) kilpailuolosuhteita
- 2) selvittää kilpailunrajoituksia
- 3) ryhtyy toimenpiteisiin kilpailunrajoitusten vahingollisten vaikutusten poistamiseksi
- 4) tekee aloitteita kilpailun edistämiseksi.

### 5.3 Asiakirjajulkisuus

Viranomaisen asiakirjojen julkisuudesta säädetään laissa viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999, jäljempänä julkisuuslaki). Lain 4.1 §:n mukaan viranomaisella tarkoitetaan mm. valtion liikelaitoksia. Säädettyjen tiedonsaantioikeuksien ja viranomaisten velvollisuuksien tarkoituksena on mm. toteuttaa avoimuutta viranomaisten toiminnassa.

Jos kyseessä on julkisuuslaissa tarkoitettu viranomaisen asiakirja (5 §) eikä sitä voida pitää salassapitovelvoitteiden alaisena (22–25 §), asiakirja on julkinen. Asiakirja voidaan pitää salassa vain laissa olevaan no. säännökseen perustuen. Jokaisella on oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta (9 §).



## 6 Lopuksi

Laki ja oikeus matkailuyrittäjän arjessa -projektin tavoitteena on lisätä yrittäjien oikeuksien ja velvollisuuksien ymmärrystä ja osaamista. Tavoitteena on tuottaa informaatiota erityisesti sen arviointiin, voidaanko oikeudellisin perustein ottaa kantaa Metsähallituksen toimintaan. Lähtökohtatietojen mukaan Metsähallituksen valtion maa-alueiden vuokraukseen on liittynyt eräitä ongelmia, joita vasten osaselvityksen oikeudelliset tarkastelut on osaltaan pyritty tekemään.

Käytännössä ongelmien Lapin matkailuelinkeinon yrittäjien ja Metsähallituksen välillä on esitetty liittyvän lähinnä maanvuokrasopimusten uusimistilanteisiin, joissa vanhoja maanvuokrasopimuksia on tarkistettu. Ongelmalliseksi on nähty muun ohella oikean vuokrahinnoittelun taso ja se, että vuokrankorotusten laskentaperusteet eivät ole olleet avoimia.

Metsähallitus hallinnoi valtion liikelaitoksena valtion omistamia maita ja edustaa valtiota suhteessa yksityisiin. Tässä ominaisuudessa se myy ja vuokraa valtion maa-alueita. Liikelaitoksena toimimiselle on asetettu omat reunaehdonsa. Sen on mm. toimittava tuloksellisesti ja noudatettava toiminnassaan liiketaloudellisia perusteita. Liikelaitoksia koskevan erityislainsäädännön lisäksi sen toimintaa voidaan arvioida sopimus- ja kilpailuoikeudellisesti.

Säännökset ovat olleet erilaiset eri aikoina, mikä on osaltaan vaikuttanut erilaisten vuokrasopimusten syntymiseen ja vaikuttaa vanhoja maanvuokrasopimuksia uusittaessa. Tasapuolisuuden kannalta ongelmia voisi syntyä, jos samankaltaisessa tilanteessa noudatetaan erilaisia sopimusehtoja tai menettelyjä ilman hyväksyttävää syytä.

Lähtökohtana yleisesti ottaen on sopimusvapaus, jos laista ei muuta johdu. Metsähallituksen kanssa sopimuksista neuvotteleva osapuoli voi sopimusvapaudesta huolimatta edellyttää, että Metsähallitus menettelee sopimusneuvotteluissakin asianmukaisesti.

Metsähallituksen on vuonna 1997 todettu toimivan määräävässä markkina-asemassa valtion maiden vuokraajana Pohjois-Suomessa. Metsähallituksen toimiessa määräävässä markkina-asemassa lainsäädäntö asettaa osaltaan rajoituksia sopimusehtoihin ja menettelyille sen myydessä tai vuokratessa valtion omistamaa maata. Tällaisen aseman väärinkäyttöä voi ylipäänsä olla esimerkiksi pidäytyminen sopimuksen tekemisestä ilman asiallista syytä, kohtuuton hinnoittelukäytäntö ja hinnoittelun läpinäkymättömyys.

Määräävän markkina-aseman väärinkäyttäminen on kielletty kilpailulainsäädännössä. Sääntelyn mukaan sopimusehto tai muu vastaava menettely on kielletty, jos se täyttää tietyn tunnusmerkistön. Se, käyttääkö Metsähallitus mahdollisesti joltain osin tätä asemaansa väärin, on arvioitava kilpailuviranomaisessa tapauskohtaisesti. Osaselvityksessä on pyritty vain valottamaan niitä perusteita, joilla tämän aseman väärinkäyttöä on mahdollista arvioida.

Nykyisen käytännön perusteella kannattaisi tarkemmin selvittää, miten järjestelmää voisi kehittää enemmän siihen suuntaan, että Lapin matkailuelinkeinon yritysten merkitys valtiolle otettaisiin kokonaisvaltaisemmin huomioon valtion maaomaisuutta myytäessä tai vuokrattaessa. Valtion intressissä olisi kokonaistaloudellisesti tukea matkailuinvestointien tekemistä Lapissa. Nyt lähtökohtatietojen mukaan matkailuelinkeinojen kehittämistä investointineen Lapissa ei käytännössä olisi tuettu odotetulla tavalla.