

MARKKINAOIKEUS

PÄÄTÖS

Nro 326/2025

19.6.2025

Dnro 82/03.04.04.00.02/2025

Valittaja	Lidl Suomi Ky
Vastapuoli	Kilpailu- ja kuluttajavirasto
Kuultavat	Helsingin Osuuskauppa Elanto Kesko Oyj
Asia	Kilpailuasias

Päätös, josta valitetaan

Kilpailu- ja kuluttajaviraston päätös 17.1.2025 yrityskaupan hyväksymisestä (liitteenä)

Asian käsittely Kilpailu- ja kuluttajavirastossa

Kilpailu- ja kuluttajavirasto (jäljempänä myös KKV) on valituksenalaisella päätöksellään hyväksynyt yrityskaupan, jossa Helsingin Osuuskauppa Elanto (jäljempänä myös HOK-Elanto) ja Kesko Oyj (jäljempänä myös Kesko) hankkivat yhteisen määräysvallan Munkkivuoren Ostoskeskus Oy:ssä. KKV on katsonut, että yrityskauppa ei kilpailulain 25 §:ssä tarkoitetulla tavalla olennaisesti estä tehokasta kilpailua Suomen markkinoilla tai niiden oleellisella osalla.

Asian käsittely markkinaoikeudessa

Valitus

Vaatimukset

Lidl Suomi Ky (jäljempänä myös Lidl) on vaatinut, että markkinaoikeus kumoaa valituksenalaisen päätöksen ja palauttaa asian Kilpailu- ja kuluttajaviraston käsiteltäväksi. Lisäksi Lidl on vaatinut, että markkinaoikeus velvoittaa Kilpailu- ja kuluttajaviraston korvaamaan sen arvonalisäverottomat oikeudenkäyntikulut 14.390 eurolla viivästyskorkoineen.

Perusteet

Valituksenalaisella päätöksellä hyväksytyllä yrityskaupalla HOK-Elanto ja Kesko ovat hankkineet yhteisen määräysvallan Munkkivuoren Ostoskeskus Oy:ssä, joka omistaa ja hallitsee Munkkivuoren ostoskeskusta. Päätös ei ole osoitettu suoraan Lidlille, mutta päätös vaikuttaa asian laatu, Lidlin oikeussuojan tarve ja aineellinen oikeus huomioon ottaen välittömästi Lidlin oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun.

HOK-Elannon ja Keskon yritysryhmillä on kummallakin erikseen jo kilpailulain 4 a §:n erityissäännöksen mukaan määräävä markkina-asema päivittäistavaroiden vähittäiskaupan markkinoilla Suomessa. S-ryhmän markkinaosuus päivittäistavaroiden vähittäiskaupan markkinalla Suomessa on lähes 50 prosenttia. K-ryhmän valtakunnallinen markkinaosuus on noin 34 prosenttia. Niillä on siis yhteensä lähes 85 prosentin osuus Suomen päivittäistavaroiden vähittäismarkkinoista, joilla myös Lidl toimii. Lidl on S-ryhmän ja K-ryhmän ainoa käytännössä varteenotettava kilpailija Suomessa, pääkaupunkiseudulla ja läntisen bulevardikaupungin alueella, mutta huomattavasti pienemmällä markkinaosuudella. Lidlin oikeussuojan tarve korostuu markkinan poikkeuksellisen kilpailutilanteen vuoksi.

Valituksenalaisessa päätöksessä ei ole otettu huomioon sitä, että läntisen bulevardikaupungin alueella S- ja K-ryhmillä on yhdessä 100 prosentin markkinaosuus alueen päivittäistavaroiden vähittäismyynissä. Lidlillä ei ole alueella liiketilaa Munkkivuoren kauppakeskuksessa eikä muutenkaan vähittäismyynnin liiketilaa. Päivittäistavaroiden vähittäiskaupassa markkinat ovat paikalliset ja myymälöiden saavutettavuus on keskeinen kilpailutekijä. Yrityskauppa vahvistaa HOK-Elannon ja Keskon määräävää markkina-asemaa läntisen bulevardikaupungin alueella ja koko pääkaupunkiseudulla, mikä olennaisella tavalla heikentää kilpailua. Yrityskaupan myötä S- ja K-ryhmät saavat läntisen bulevardikaupungin alueen strategisen ja ainoan kauppakeskuskiinteistön, mukaan lukien päivittäistavaroiden vähittäismyyntitilat, pysyvästi määräysvaltaansa ja hallintaansa. Ainoa kilpailija Lidl puolestaan suljetaan pois Munkkivuoren ostoskeskuksen parannushankkeesta ja alueen ainoan kauppakeskuksen päivittäistavaroiden vähittäismyyntitiloista. Lidlille ei ole tarjottu mahdollisuutta osallistua

yrittäjäkauppaan eikä edes mahdollisuutta arvioida, olisiko se voinut tarjota vaihtoehtoisen ratkaisun ostoskeskuksen kehittämiseksi tai osallistua siihen.

Lidl on aiemmin ilmoittanut kiinnostuksensa liiketiloihin sekä Munkkivuoren ostoskeskuksesta että useista muista pääkaupunkiseudun kauppakeskuksista. Käytännössä tämä ei kuitenkaan ole ollut mahdollista, sillä mikäli kyseisessä kauppakeskuksessa on K- tai S-ryhmä joko ankkurivuokralaisena, omistajana tai käyttämässä päätösvaltaa, Lidlin mahdollisuudet päästä vuokralle ovat pääsääntöisesti olleet olemattomat. Lidlin oikeudellinen intressi ja oikeussuojan tarve asiassa liittyy myös siihen, että Lidliin kohdistuvat rakenteelliset tai mahdolliset poissuljentatoimenpiteet sekä yksinomaisuusvaatimukset selvitetään, tutkitaan ja ratkaistaan asianmukaisesti. Vaihtoehtoisella oikeussuojakeinolla eli määräävän markkina-aseman väärinkäytön kiellolla ei käytännössä kyetä puuttumaan kauppakeskusten hallintaan, vuokratiloihin tai siihen, miten ja millä perusteilla esimerkiksi ankkurivuokralainen valikoituu. Jälkikäteisellä valvonnalla ei ole mahdollista poistaa nyt kyseessä olevan yrityskaupan haittavaikutuksia, jotka ovat pysyviä ja voimakkaita.

KKV on laiminlyönyt velvollisuutensa huolehtia asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä. Yrityskauppailmoitus ei ole sisältänyt kaikkia säädöksissä edellytetyjä tietoja, ja tarkastelu on rajattu sellaisiin markkinamäärittelyihin, jotka vähättelevät yrityskaupan kilpailuvaikutuksia eivätkä vastaa markkinoiden todellista rakennetta ja toimintaedellytyksiä. Näin ollen myös valituksenalaisessa päätöksessä relevanttien markkinoiden määrittely ja yrityskaupan kilpailuvaikutusten selvittäminen on perustunut puutteellisiin tietoihin ja puutteelliseen analyysiin.

Yrityskauppailmoituksessa ei ole esitetty realistisesti kaikkia vaihtoehtoisia tuote- ja maantieteellisiä markkinamäärittelyitä eikä tarkasteltu markkinaosuusrajoja kaikilla näillä määrittelyillä. Lisäksi ilmoituksessa on puutteellisesti selvitetty markkinoille tulon esteitä ja kustannuksia. Yrityskauppailmoituksessa on esitetty relevanteiksi markkinoiksi kiinteistösijoittamisen markkinat ja vähätelty yrityskaupan vertikaalista yhteyttä päivittäistavaroiden vähittäismyyntiin. Munkkivuoren ostoskeskuksen hankinnan esittäminen yleisenä kiinteistösijoitustoimintana on virheellistä ja harhaanjohtavaa. Kyseessä on tosiasiassa strategisen liikepaikan hankinta, joka liittyy suoraan osapuolten ydinliiketoimintaan eli päivittäistavaroiden vähittäiskauppaan ja kilpailuedellytysten hallintaan markkinoille pääsyä kontrolloimalla. Yrityskauppa vahvistaa määräävässä markkina-asemassa olevien osapuolten mahdollisuuksia kontrolloida strategista kauppakeskusta pysyvästi.

KKV on hyväksynyt osapuolten esittämän markkinamäärittelyn ilman kriittistä tarkastelua ja ottanut sen perusteella virheellisen kannan kilpailuvaikutuksiin. Päätöksessä ei ole arvioitu, miten yrityskauppa vaikuttaa kilpailun rakenteeseen ja toimintaedellytyksiin erityisesti niillä alueilla, joilla osapuolten markkina-asema on jo valmiiksi vahva. KKV ei ole riittävästi selvittänyt, miten yrityskauppa vaikuttaa juuri Munkkivuoren ostoskeskusta välittömästi ympäröivillä paikallisilla markkinoilla, läntisen bulevardikaupungin alueella tai pääkaupunkiseudulla muutoinkaan. KKV on myös sivuuttanut liiketilojen hallinnan merkityksen markkinoiden rakenteelle ja kilpailijoiden markkinoille

pääsyn kannalta, eikä ole lainkaan arvioinut osapuolten intressejä rajoittaa kilpailijoiden pääsyä Munkkivuoren ostoskeskukseen.

Myös yrityskaupprosessin lausuntovaihetta ja julkista kuulemista rasittaa virheellisyys. KKV on arvioinut vain pintapuolisesti Lidlin toimittamaa selvitystä ottamatta huomioon asian erityispiirteitä. KKV:n yrityskauppa-asiassa saamien lausuntojen vähäinen määrä on luonnollinen seuraus markkinatilanteesta eikä se ole merkki siitä, etteikö yrityskaupalla olisi kilpailua rajoittavia vaikutuksia. Lidl on ainoa käytännössä merkityksellinen kilpailija yrityskaupan osapuoliin nähden, minkä vuoksi valittajan näkemyksille olisi tullut antaa korostunut merkitys kilpailuvaikutusten arvioinnissa. Erään lausunnon on antanut yhdistys, jonka hallituksen puheenjohtajana toimii yrityskaupan toisen osapuolen vuokraustoimen ja kauppapaikkojen päällikkö. Eturistiriita huomioon ottaen lausunnon objektiivisuus on perusteltua kyseenalaistaa.

Mikäli valitus hyväksytään, KKV:n on korvattava valittajan oikeudenkäyntikulut täysimääräisesti markkinaoikeudessa. Mikäli valitusta ei hyväksytä, on KKV:n korvattava valittajan oikeudenkäyntikulut kohtuullisesti markkinaoikeudessa, sillä valittajalla on ollut erityinen syy oikeudenkäyntiin asian päätöksen virheellisyyden, merkityksellisyyden, sen oikeudellisen tulkinnanvaraisuuden sekä päätöksen tulevaa viranomaistoimintaa mahdollisesti ohjaavan luonteen takia.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston lausunto

Vaatimukset

Kilpailu- ja kuluttajavirasto on vaatinut, että markkinaoikeus ensisijaisesti jättää valituksen tutkimatta tai toissijaisesti hylkää valituksen.

Perusteet

Lidlillä ei ole asiassa valitusoikeutta eikä valitusta tule tutkia. Valituksenalainen yrityskaupan hyväksyvä päätös ei ole kohdistettu Lidliin eikä päätös vaikuta välittömästi sen oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun. Valitusoikeutta koskevan vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan valituksenalaisen päätöksen mahdolliset vaikutukset esimerkiksi markkinan kilpailuolosuhteisiin tai markkinatoimijoiden kilpailuasemaan ovat korkeintaan tosiasiallisia tai hypoteettisia ja siten välillisiä. Myöskään Lidlin oikeusturva ei edellytä, että sillä tulisi olla mahdollisuus saada KKV:n päätöksen lainmukaisuus markkinaoikeuden tukittavaksi.

Lidl on valituksessaan keskittynyt kuvaamaan asemaansa yrityskaupan osapuolten kilpailijana tuoden esiin käsityksiään muun muassa siitä, miten yrityskauppa johtaisi Keskon ja S-ryhmän määräysvaltaan ja hallintaan päivittäistavaroiden vähittäismyyntitiloissa kaupunginosa- ja kauppakeskuskiinteistötasolla. Sopimusvapauden periaatteen sivuuttaen Lidl myös esittää, ettei sille olisi tarjottu mahdollisuutta osallistua yrityskauppaan,

eikä sitä olisi kuultu yrityskaupan valmisteluvaiheessa, vaikka yhtiö oli kertomansa mukaan aiemmin ilmoittanut kiinnostuksensa toimia Munkkivuoren ostoskeskuksen tiloissa. Valituksenalaisesta päätöksestä mahdollisesti seuraavilla muutoksilla markkinaolosuhteisiin ja Lidlin liiketaloudellisiin oloihin ei ole laissa edellytettyä välitöntä vaikutusta Lidlin oikeusasemaan.

KKV on yrityskauppaa selvittäessään kuullut Lidliä ja ottanut asiaa arvioidessaan yhtiön lausuman huomioon. Lidlin asema kaupan osapuolien kilpailijana on siten yrityskauppaa selvitettyä huomioitu täysimääräisesti voimassa olevan lainsäädännön edellyttämällä tavalla.

Yrityskauppavalvonnan suojeluintressi on markkinoiden kilpailullinen rakenne ja sitä kautta kansantalouden tehokas toiminta. Yrityskauppavalvonnan tarkoituksena on huolehtia kilpailun toimivuudesta niin, ettei yrityskauppojen tuloksena synny merkittävällä tavalla kilpailua estäviä keskittymiä ja keskittyneitä markkinarakenteita. Säännösten tarkoituksena ei ole suojata välittömästi keskittymän yksittäisiä kilpailijoita, potentiaalisia kilpailijoita tai liikekumppaneita. Tältä osin on havaittavissa ero kilpailunrajoitusasioihin, joissa rajoituksen kohteen edut voivat vaikuttaa valitusoikeuteen. Yrityskauppa-asioissa kolmansien osapuolten intressien välittömyyttä on siten tulkittava vielä suppeammin kuin kilpailunrajoitusasioissa.

Vakiintuneessa oikeuskäytännössä omaksuttua laveampi tulkinta kolmansien valitusoikeudesta johtaisi yrityskauppavalvonnan tehottomuuteen ja yrityskaupan osapuolten merkittävään epävarmuuteen asiansa käsittelyn keston ja lopputuloksen osalta. Kolmannet osapuolet pystyisivät valituksellaan aina vähintään viivyttämään yrityskaupan täytäntöönpanoa. Tätä ei voida pitää yrityskauppavalvonnan tavoitteiden kannalta tarkoituksenmukaisena. Yrityskauppavalvontaprosessin kestoa säätelevät tiukat määräajat, joiden tarkoituksena on varmistaa asioiden mahdollisimman joutuisa käsittely. Jo toteutettujen yrityskauppojen palauttaminen viranomaisen käsiteltäväksi ja mahdollinen purkaminen uuden päätöksen seurauksena on paitsi hallinnollisesti raskasta myös tosiasiallisesti vaikeaa.

Asiassa ei ole perusteita velvoittaa KKV:tä korvaamaan Lidlin oikeudenkäyntikuluja. Oikeudenkäynti ei ole johtunut viranomaisen virheestä tai lainvastaisesta ratkaisusta.

Helsingin Osuuskauppa Elannon ja Kesko Oyj:n lausunto

Vaatimukset

Helsingin Osuuskauppa Elanto ja Kesko Oyj ovat yhteisesti antamassaan lausunnossa vaatineet, että markkinaoikeus ensisijaisesti jättää valituksen tutkimatta tai toissijaisesti hylkää valituksen. Lisäksi ne ovat vaatineet, että markkinaoikeus velvoittaa Lidlin korvaamaan niiden yhteiset arvonalisäverottomat oikeudenkäyntikulut 15.645,10 eurolla viivästyskorkoineen.

Perusteet

Valituksenalaista KKV:n päätöstä ei ole osoitettu suoraan Lidlille. Lidl ei ole ollut valituksenalaisen yrityskauppapäätöksen osapuoli tai kohde. KKV ei ole myöskään asettanut ehtoita hyväksymässään yrityskauppapäätöksessä mitään Lidlin välittömästi kohdistuvia määräyksiä, joiden nojalla Lidl voitaisiin katsoa tässä tapauksessa asianosaiseksi. Lidlillä ei myöskään ole ollut ennen yrityskauppaa sopimus- tai muuta suhdetta Munkkivuoren Ostoskeskus Oy:öön. Edellä esitetyin perustein Lidlillä ei ole oikeusturvan tarvetta asiassa eikä valituksenalainen päätös vaikuta välittömästi Lidlin oikeuteen, etuun tai velvollisuuteen. Lidlin valitus tulee näin ollen jättää tutkimatta. Lidlin valitusoikeutta arvioitaessa ei ole merkitystä sillä, että KKV on yrityskauppavalvontaprosessin aikana kuullut markkinatoimijoita ja myös Lidl on tämän markkinakuulemisen yhteydessä toimittanut lausunnon KKV:lle.

Lidl on valituksessaan esittänyt yrityskaupan johtavan muun ohella siihen, että K- ja S-ryhmä saavat Munkkivuoren ostoskeskuksen päivittäistavaroiden vähittäismyyntitilojen täydellisen hallinnan sekä siihen, että Lidl poissuljetaan Munkkivuoren ostoskeskuksen päivittäistavaroiden vähittäismyyntitiloista. Lidlin väite ei vastaa tosiasioita. HOK-Elanto ja Kesko ovat jo ennen yrityskauppaa omistaneet yhteensä yli puolet Munkkivuoren Ostoskeskus Oy:n osakkeista, ja ne tai niiden kaupparyhmiin kuuluvat toimijat ovat harjoittaneet osapuolten hallinnoimissa Munkkivuoren Ostoskeskus Oy:n liiketiloissa päivittäistavarakauppaa. Yrityskaupan toteuttamisen myötä ja Munkkivuoren ostoskeskuksen peruskorjaus- ja uudisrakennushankkeen valmistuttua osapuolten tai niiden kaupparyhmiin kuuluvien toimijoiden tarkoituksena on jatkaa päivittäistavarakaupan itsenäistä harjoittamista Munkkivuoren ostoskeskuksessa. Yrityskaupan myötä osapuolet eivät myöskään yhdistä päivittäistavarakaupan toimintojaan milteen osin. Lidlillä ei ole ollut liiketiloja Munkkivuoren ostoskeskuksessa, ja Lidlin lähimmät liiketilat sijaitsevat noin kilometrin etäisyydellä. Yrityskauppa ei johda Lidlin väittämin tavoin päivittäistavaroiden vähittäiskaupan myyntimarkkinoiden keskittymiseen ja osapuolten markkina-aseman vahvistumiseen. Yrityskauppa ei vaikuta Lidlin tai minkään muunkaan päivittäistavarakaupan toimijan kilpailuasemaan, eikä se heikennä kilpailua millään markkinalla markkinamäärittelystä riippumatta. Yrityskaupan vaikutuksena on ainoastaan se, että yksittäisessä ikääntyneessä ostoskeskuksessa voidaan toteuttaa peruskorjaus- ja uudisrakennushanke. Munkkivuoren Ostoskeskus Oy on jo pitkään pyrkinyt turvaamaan ostoskeskuksen tulevaisuuden ja etsimään kumppania toteuttamaan peruskorjaus- ja uudisrakennushankkeen.

Lidlin esittämät väitteet Munkkivuoren ostoskeskuksen jonkinlaisesta erityisestä asemasta ovat myös perusteettomia. Munkkivuoren ostoskeskus on yksi sadoista pääkaupunkiseudun sijainneista, joissa harjoitetaan päivittäistavarakauppaa. Tällainen yksittäiseen jo olemassa olevaan kauppapaikkaan liittyvä yritysjärjestely ei vaikuta millään tavalla Lidlin tai minkään muunkaan toimijan mahdollisuuksiin hankkia liiketiloja markkinalta, eikä se myöskään estä Lidliä tai muita toimijoita kehittämästä nykyisiä kauppapaikkojaan. Lidl harjoittaa itsekin samalla alueella kilpailevaa päivittäistavarakauppaa eli on jo onnistunut hankkimaan tarvitsemansa liiketilat alueelta. Lidlin valituksessaan viittaama läntisen bulevardikaupungin alue ei ole

kilpailuoikeudellisessa tarkastelussa relevantti maantieteellinen alue, vaan tarkoitushakuisesti käytetty raja, jonka avulla alueen ulkopuolelle jäävä kilpailu on voitu jättää huomiotta. Lidlin Pitäjänmäessä sijaitseva myymälä on vain muutamia satoja metrejä tämän Lidlin keinotekoisesti määrittelemän alueen ulkopuolella.

Yrityskauppavalvonta perustuu KKV:n suorittamaan etukäteisvalvontaan, jossa kaupan toteuttamiselle on saatava viranomaisen hyväksyntä ennen sen täytäntöönpanoa. Valvonnan tarkoituksena on puuttua etukäteen markkinoiden rakenteeseen ja estää kilpailua rajoittavan määräävän markkina-aseman syntyminen. Yrityskauppasäännösten suojeluobjekti on kilpailun toimivuuden ja Suomen kansantalouden suorituskyvyn turvaaminen, ei yksittäisten markkinatoimijoiden suojeleminen liiketoiminnan riskeiltä. Tämä on johdonmukaisesti vahvistettu myös oikeuskäytännössä. Mikäli kolmansien osapuolien valitukset KKV:n hyväksyvistä yrityskauppapäätöksistä otettaisiin tutkittavaksi, tämä käytännössä muuttaisi yrityskauppavalvonnan vastoin lainsäätäjän tarkoitusta etukäteisvalvonnasta jälkikäteiseksi. Tästä seuraisi, että yrityskaupan osapuolet voisivat varovaisuussyistä usein joutua odottamaan yrityskaupan täytäntöönpanoa oikeuskäsittelyn ajan. Tämä sitoisi merkittävästi resursseja ja lisäksi aiheuttaisi merkittäviä kustannuksia yrityskaupan osapuolille.

Lidl Suomi Ky:n vastaselitys

Asiassa ei ole säädetty valituskieltoa. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännössä on vahvistettu kolmansien valitusoikeuden mahdollisuus. Kysymystä siitä, milloin yrityskaupasta tai sen ehdoista valittavalla kolmannella voisi olla riittävä välitön intressi saada muutosta KKV:n päätökseen, ei kuitenkaan ole vielä ratkaistu eikä oikeuskäytäntö ole vakiintunut. Myös useissa Euroopan unionin kilpailuoikeusvalvontaa koskevissa tuomioistuinratkaisuissa on todettu kilpailijalla olevan valitusoikeus yrityskaupoista.

Mikäli kilpailijoilla ei olisi valitusoikeutta, KKV:lle muodostuisi käytännössä ratkaisumonopoli yrityskauppavalvonnassa. Tämä on ongelmallista, koska se heikentää kilpailun toimivuutta ja mahdollistaa kilpailua rajoittavien keskittymien syntymisen ilman riittävää valvontaa ja oikeussuojakeinoja. Voidaan perustellusti kysyä, onko myöskään yleisen edun mukaista, että yrityskauppa hyväksytään tilanteessa, jossa KKV epäonnistuu valvontatehtävässään. Kilpailullisen markkinarakenteen edistäminen ja ylläpitäminen edellyttää, että asia voidaan saattaa tuomioistuimen kontrollin alaiseksi. Kilpailijan oikeutta saattaa asia markkinaoikeuden käsiteltäväksi tulisi tarkastella sitä puoltavasti tapauksessa, jossa on nimenomaisesti osoitettavissa valittajan oikeussuojan tarve, asian erityispiirteet sekä jossa viranomaisen lainvastainen päätös vaarantaa toimivan kilpailun.

Toisin kuin KKV ja HOK-Elanto sekä Kesko ovat esittäneet, valitusoikeuden myöntäminen kyseessä olevassa yksittäistapauksessa ei johtaisi yrityskauppojen laajaan jälkikäteisarviointiin. Lidlin valitusoikeutta ei tule tarkastella yleisesti kilpailijoiden valitusoikeuden kannalta, vaan arvioinnissa on annettava erityistä painoarvoa asian erityispiirteille. Valitusoikeuden

myöntäminen kyseessä olevien erityispiirteiden valossa ei laajenna valitusoikeutta. Myöskään KKV:n lausunnossaan esittämät hallinnolliset tai muut käytännön vaikeudet eivät voi olla perusteena valitusoikeuden epäämiselle.

Asiassa on kysymyksessä poikkeuksellinen tilanne, jossa markkinoiden keskittyneisyys ja Lidlin asema ainoana merkittävänä kilpailijana ja nimenomaan hintapainetta tuovana kilpailijana ovat erityisen huomionarvoisia. Lidliä ei voida rinnastaa mihin tahansa kilpailijaan vaan tosiasiallisesti se erottuu kaikista muista ja asiassa Lidl voidaan yksilöidä samalla tavalla kuin yrityskaupan osapuolet.

Valituksenalaisen päätöksen kohteena oleva yrityskauppa heikentää pysyvästi ja selvästi Lidlin markkina-asemaa kyseessä olevilla relevanteilla maantieteellisillä markkinoilla entisestään. Päätös mahdollistaa HOK-Elannon ja Keskon välisen yrityskaupan toteuttamisen, mikä vaikuttaa suoraan ja välittömästi Lidlin kilpailuasemaan Munkkivuoren ostoskeskuksen alueella, kun Lidlin pääsy kyseiselle markkinapaikalle on täysin HOK-Elannon ja Keskon tahdon varassa. Mikäli valitusoikeutta ei myönnettäisi, avaisi se mahdollisuuden kahdelle määräävässä markkina-asemassa olevalle toimijalle vallata vähittäiskaupan markkinoita itselleen lisää vähitellen ja pala kerrallaan. Kiinteistökehittäminen yksin tai yhdessä ei useinkaan ole yrityskauppavalvontaan kuuluva asia, joka seikka korostaa oikeussuojan tarvetta tilanteessa, jossa tilanteeseen olisi mahdollista puuttua yrityskauppavalvonnan avulla. Kyseessä olevalla yrityskaupalla on siten Lidlin erikseen kohdistuva kerrannaisvaikutus, joka korostaa Lidlin oikeussuojan tarvetta.

Suomen päivittäistavarakaupan poikkeuksellisen keskittynyt markkina, jonka myös lainsäätäjä on katsonut tarpeelliseksi ottaa huomioon säätäessään määräävää markkina-asemaa päivittäistavarakaupassa koskevan kilpailulain 4 a §:n, merkitsee sitä, että asiassa on kysymys valitusoikeutta koskevasta tulkinnallisesta raja-alueesta. Vaikka oikeusturvan tarve ei sellaisenaan vielä perusta valitusoikeutta, voi se kuitenkin tällaisessa tilanteessa vahvistaa päätöksen vaikutusten välittömyyttä ja näin ollen itse valitusoikeutta.

Toisin kuin HOK-Elannon ja Keskon lausumassa on väitetty, Lidlin valituksessaan esittämä maantieteellinen markkina ei ole tarkoitushakuisesti valittu, vaan siinä on kiinnitetty huomiota kuluttajien näkökulmasta myymälän tosiasialliseen saavutettavuuteen, liikenneyhteyksiin sekä maantieteellisiin esteisiin, jotka osapuolet ovat jättäneet kokonaan huomiotta. Toisin kuin KKV:n päätöksessä on todettu, kilpailu päivittäistavaroiden markkinalla käydään myös kapeilla paikallisilla alueilla.

Lidl kiistää HOK-Elannon ja Keskon oikeudenkäyntikuluvaatimuksen perusteeltaan ja paljoksuu sitä määrältään. Lidlin valitus on kohdistunut yksinomaan KKV:n lainvastaiseen päätökseen, eikä osapuoliin. Lisäksi HOK-Elannon ja Keskon lausumassa on vedottu pitkälti samoihin perusteisiin kuin KKV:n lausunnossa, minkä vuoksi lausuma ei Lidlin näkemyksen mukaan tuo asiaan sellaista lisäarvoa, joka puoltaisi oikeudenkäyntikulujen korvaamista.

Markkinaoikeuden ratkaisu

Perustelut

1. Kilpailulain 49 a §:n 1 momentin mukaan Kilpailu- ja kuluttajaviraston sanotun lain nojalla tekemään päätökseen saa hakea muutosta valittamalla markkinaoikeuteen. Muutoksenhakuun sovelletaan, mitä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetään, jollei mainitussa pykälässä jäljempänä toisin säädetä.
2. Markkinaoikeus toteaa, että kilpailulain 49 a §:n 2 ja 3 momentissa on säädetty valituskielloista eräissä tilanteissa, joista ei tässä asiassa ole kysymys. Näin ollen muutoksenhakuun sovelletaan oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettua lakia ja valitusoikeuden osalta lain 7 §:n 1 momenttia.
3. Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 7 §:n 1 momentin mukaan hallintopäätökseen saa hakea muutosta valittamalla se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa ja se, jonka valitusoikeudesta laissa erikseen säädetään.
4. Pykälää koskevien esitöiden (HE 29/2018 vp s. 74–75) mukaan 1 momentin säännös vastaa sisällöltään aikaisemmin voimassa ollutta hallintolainkäyttölain 6 §:ää (586/1996). Valituksen tekemiseen oikeutettujen asianosaisten ja viranomaisten piiriä ei ole ollut tarkoitus muuttaa aikaisemmasta. Asianosaisuuteen perustuva valitusoikeus on hallintopäätöksen materiaalisilla asianosaisilla. Heitä ovat ne, joille hallintopäätöksellä on asetettu velvollisuus, rajoitus tai kielto, tai joiden oikeus tai etu on evätty kokonaan tai osittain. Materiaalinen asianosainen on myös se, jonka etuun, oikeuteen tai velvollisuuteen hallintopäätös välittömästi vaikuttaa, vaikka päätöstä ei olisikaan muodollisesti kohdistettu häneen. Asianosaisen valitusoikeutta koskevassa säännöksessä edellytetään päätöksen välittömiä vaikutuksia samoin kuin hallintolainkäyttölain 6 §:n 1 momentissa. Valitusoikeutta ei siten voida johtaa pelkästään päätöksen välillisistä vaikutuksista. Päätöksen vaikutusten välittömyyden arviointi edellyttää aina tapauskohtaista harkintaa asian laadun ja oikeusturvan tarpeen näkökulmasta.
5. Korkein hallinto-oikeus on antanut kilpailijan valitusoikeutta koskevan ennakkopäätöksen KHO 2002:50, jossa on sovellettu aikaisemmin voimassa olleita kilpailunrajoituksista annettua lakia (kilpailunrajoituslaki; 480/1992) ja hallintolainkäyttölakia. Ennakkopäätöksessä on todettu, että kilpailunrajoituslaissa ei ollut erikseen kielletty hakemasta muutosta päätökseen, jolla oli ehdollisesti hyväksytty yrityskauppa. Kilpailunrajoituslain 21 §:n 1 momentissa ilmaistun pääsäännön mukaan tällaiseen päätökseen sai näin ollen hakea muutosta. Koska kilpailunrajoituslaissa ei ollut erityissäännöksiä valitusoikeudesta, valitusoikeus tuli ratkaista soveltamalla hallintolainkäyttölain 6 §:n 1 momenttia.
6. Edellä mainitun ennakkopäätöksen mukaan yrityskaupan osapuolten lisäksi muulla henkilöllä tai oikeushenkilöllä voi olla valitusoikeus päätöksestä yrityskauppavalvontaa koskevassa asiassa, jos päätös koskee tällaista henkilöä

tai oikeushenkilöä hallintolainkäyttölain 6 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla. Kysymyksessä olleessa asiassa valittajina olleet yhtiöt olivat vaatineet yrityskaupan hyväksyneen päätöksen kumoamista ja yrityskaupan kieltämistä sillä perusteella, että päätöksessä asetuista ehdoista huolimatta määräävän markkina-aseman vahvistuminen yrityskaupan johdosta aiheuttaisi näiden yhtiöiden kannalta kilpailun merkittävää estymistä relevanteilla markkinoilla. Ennakkopäätöksen mukaan yhtiöiden mainitsevat vaikutukset niiden asemaan aiheutuivat yrityskaupasta, jota yhtiöt eivät voineet välittömästi saattaa hallintolainkäyttömenettelyssä arvioitavaksi. Asiassa ei ollut ilmennyt, että yrityskaupan hyväksymistä koskevassa päätöksessä olisi asetettu sellaisia näiden yhtiöiden oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun kielteisellä tavalla välittömästi vaikuttavia määräyksiä tai että päätös muutoin sellaisella vastaavalla tavalla vaikuttaisi yhtiöihin, että niillä olisi oikeus valittaa päätöksestä.

7. Korkein hallinto-oikeus on ennakkopäätöksessään 2013:170 todennut, että Kilpailu- ja kuluttajavirastolle laissa säädetyn tehtävän luonteesta johtuu, että viraston tehtävänsä hoitamiseksi tekemät päätökset tyypillisesti vaikuttavat kysymyksessä olevan markkinan kilpailuolosuhteisiin ja markkinalla toimivan muunkin kuin toimenpiteen kohteena olevan elinkeinonharjoittajan kilpailuasemaan. Vaikka tällaiset vaikutukset saattavat olla yksittäisen elinkeinonharjoittajan kannalta taloudellisesti tai muutoin sinänsä merkittäviä, ne ovat luonteeltaan välillisiä.

8. Lisäksi korkein hallinto-oikeus on lääkevalmisteen rinnakkaistuontimyyntilupaa koskevassa asiassa antamassaan ennakkopäätöksessä 2019:71 katsonut, että lääkevalmisteen valmistajana ja alkuperäisen myyntiluvan haltijana olevalla yhtiöllä ei ollut valitusoikeutta yksinomaan sillä perusteella, että rinnakkaistuontimyyntiluvan haltijana olevan yhtiön toiminta mahdollisesti loukkaa sen tavaramerkkioikeuksia tai heikentää sen brändiä. Ennakkopäätöksen mukaan tältä osin on ollut kysymys hallintolainkäyttölain 6 §:n 1 momentin soveltamisalan kannalta välillisestä, yhtiöiden väliseen kilpailuasemaan liittyvästä vaikutuksesta, joka ei ole voinut perustaa valitusoikeutta. Vaikka korkein hallinto-oikeus katsoi, että valittajalla oli asiassa valitusoikeus, tämä ei perustunut yhtiön kilpailuasemaa koskevaan vaikutukseen, vaan muihin seikkoihin.

9. Edellä todetuin tavoin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 7 §:n 1 momenttia sovellettaessa valituksen tekemiseen oikeutettujen asianosaisten piiriä ei ole ollut tarkoitus muuttaa aikaisemmasta. Näin ollen edellä mainituista korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätöksistä ilmenevät hallintolainkäyttölain 6 §:n 1 momentin soveltamista koskevat oikeusohjeet ovat tässä asiassa edelleen merkityksellisiä.

10. Lidl on esittänyt, että kysymystä sen valitusoikeudesta ei tule tarkastella yleisesti kilpailijoiden valitusoikeuden kannalta, vaan arvioinnissa on annettava erityistä painoarvoa asian erityispiirteille. Lidl on tältä osin erityisesti esittänyt, että S- ja K-ryhmät ovat kilpailulain 4 a §:n mukaisesti määräävässä markkina-asemassa Suomen päivittäistavarakaupan markkinoilla ja Lidl on niiden ainoa merkittävä kilpailija. Lidliä ei voida rinnastaa mihin tahansa kilpailijaan, vaan tosiasiallisesti se erottuu kaikista muista ja on yksilöitävissä

samalla tavalla kuin yrityskaupan osapuolet. Lisäksi Lidlin mukaan päätös vaikuttaa suoraan ja välittömästi Lidlin kilpailuasemaan Munkkivuoren ostoskeskuksen alueella, kun Lidlin pääsy kyseiselle markkinapaikalle on täysin HOK-Elannon ja Keskon tahdon varassa.

11. Markkinaoikeus toteaa, että KKV:n päätöstä ei ole kohdistettu Lidliin. Päätöksen väitetyt vaikutukset Lidlin kilpailuasemaan markkinoilla ovat vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisesti luonteeltaan välillisiä vaikutuksia siinäkin tapauksessa, että vaikutukset olisivat Lidlin kannalta sinänsä merkittäviä. Markkinaoikeus katsoo, että oikeusvaikutusten välillisyyttä korostaa tässä asiassa vielä se, että kysymyksessä oleva kauppakeskuskiinteistöä hallitsevaa yhtiötä koskeva yrityskauppa ei välittömästi koske päivittäistavarakaupan markkinoita, vaikka sillä sinänsä saattaa olla merkitystä myös päivittäistavarakaupan markkinoilla. Se seikka, että päätöksen vaikutukset kohdistuisivat pääasiassa juuri Lidlin kilpailuasemaan sen ollessa yrityskaupan osapuolten tärkein kilpailija päivittäistavarakaupan markkinoilla, ei anna aihetta arvioida asiaa toisin. Edellä mainitussa korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätöksessä 2019:71 kysymyksessä olleen päätöksen kilpailuasemaan kohdistuneet vaikutukset koskivat yksinomaan yhtä yhtiötä. Vaikutukset olivat tästä huolimatta välillisiä.

12. Edellä todetuin perustein markkinaoikeus katsoo, että KKV:n päätöksellä ei ole välitöntä vaikutusta Lidlin oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 7 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla. Lidlillä ei näin ollen ole oikeutta valittaa valituksenalaisesta KKV:n päätöksestä. Lidlin valitus on siten jätettävä tutkimatta.

Oikeudenkäyntikulut

13. Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 95 §:n 1 momentin mukaan oikeudenkäynnin osapuoli on velvollinen korvaamaan toisen osapuolen oikeudenkäyntikulut kokonaan tai osaksi, jos erityisesti asiassa annettu ratkaisu huomioon ottaen on kohtuutonta, että tämä joutuu itse vastaamaan oikeudenkäyntikuluistaan. Pykälän 2 momentin mukaan korvausvelvollisuuden kohtuullisuutta arvioitaessa voidaan lisäksi ottaa huomioon asian oikeudellinen epäselvyys, osapuolten toiminta ja asian merkitys asianosaiselle.

14. Asiassa annettu ratkaisu huomioon ottaen ei ole kohtuutonta, että Lidl joutuu vastaamaan itse oikeudenkäyntikuluistaan. Näin ollen Lidlin vaatimus oikeudenkäyntikulujensa korvaamisesta on hylättävä.

15. Sen sijaan asiassa annettu ratkaisu huomioon ottaen olisi kohtuutonta, että HOK-Elanto ja Kesko joutuisivat itse vastaamaan kokonaan oikeudenkäyntikuluistaan. Lidl on näin ollen velvoitettava korvaamaan HOK-Elannon ja Keskon yhteiset oikeudenkäyntikulut markkinaoikeuden kohtuulliseksi harkitsemalla määrällä.

Lopputullos

Markkinaoikeus jättää valituksen tutkimatta.

Markkinaoikeus hylkää Lidl Suomi Ky:n vaatimuksen oikeudenkäyntikulujensa korvaamisesta.

Markkinaoikeus velvoittaa Lidl Suomi Ky:n korvaamaan Helsingin Osuuskauppa Elannon ja Kesko Oyj:n yhteiset oikeudenkäyntikulut 10.000 eurolla viivästyskorkoineen. Viivästyskorkoa on maksettava korkolain 4 §:n 1 momentissa tarkoitetun korkokannan mukaisesti siitä lukien, kun kuukausi on kulunut tämän päätöksen antamisesta.

Muutoksenhaku

Kilpailulain 49 b §:n 1 momentin nojalla tähän päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen valituslupaa pyytämättä siten kuin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetään. Markkinaoikeuden päätöstä on valituksesta huolimatta noudatettava, jollei korkein hallinto-oikeus toisin määrää.

Valitusosoitus on liitteenä.

Puheenjohtaja Pertti Virtanen

Asian ovat yksimielisesti ratkaisseet markkinaoikeustuomarit Pertti Virtanen, Markus Mattila ja Teemu Matikainen.

Tämä asiakirja on sähköisesti varmennettu tuomioistuimen asianhallintajärjestelmässä.

Jakelu

Lidl Suomi Ky; oikeudenkäyntimaksu 2.440 euroa
Kilpailu- ja kuluttajavirasto; maksutta
Helsingin Osuuskauppa Elanto ym.; maksutta