

VALITUSOIKEUS YRITYSKAUPPAPÄÄTÖKSISTÄ*

Johdanto

Yleinen käsitys on, että Suomessa on erittäin helppo paitsi hallinnollisen prosessin osapuolen myös kolmansien tahojen valittaa viranomaisten hallintopäätöksistä hallintotuomioistuimiin. Esimerkiksi erilaisten julkisten rakennushankkeiden koetaan usein viivästyvän kolmansien osapuolten tekemistä hallintovalituksista johtuen. Lähes kaikista viranomaisten päätöksistä onkin kansallisessa hallintolainkäytössä oikeus muutoksenhakuun, jos valittaja pystyy osoittamaan päätöksen vaikuttavan hänen etuunsa, oikeuteensa tai velvollisuuksiinsa. Kansallisessa oikeuskäytännössämme on kuitenkin poikkeus tähän pääsääntöön: Kilpailu- ja kuluttajaviraston (jäljempänä ”KKV”) hallintoviranomaisena antamaan yrityskauppapäätökseen ja yrityskauppapäätöksessä asetettuihin ehtomääräyksiin on kolmannen tahon käytännössä ollut lähes mahdollonta saada valitusoikeutta. Tällaista kolmannen oikeutta valittaa KKV:n yrityskauppapäätöksistä ei ole oikeuskäytännössä hyväksytty siitä huolimatta, että Korkein hallinto-oikeus (”jäljempänä KHO”) on ennakkoratkaisussaan vahvistanut valitusoikeuden lainmukaisuuden.¹

Suhtautuminen kolmannen tahon oikeuteen valittaa KKV:n yrityskauppapäätöksistä on erilainen verrattuna oikeuteen valittaa Euroopan komission (jäljempänä ”komissio”) antamista vastaavista yrityskauppapäätöksistä. Tämä on poikkeuksellista, koska EU-säännöksiin perustuvassa, komission yrityskauppavalvontamenettelyssä noudatettavat säännökset ja periaatteet kaikilta muilta osin ovat sisällöltään hyvin samanlaiset kuin kansallisen kilpailulain mukainen yrityskauppavalvontamenettely KKV:ssa. Se, käsitelläänkö Suomen markkinoilla toimivien yritysten sopima yrityskauppa komissiossa EU:n yrityskauppavalvontamenettelyssä vai KKV:ssa kansallisessa yrityskauppavalvontamenettelyssä, riippuu lähtökohtaisesti kaupan osapuolten liikevaihtojen suuruudesta. EU:n yrityskauppavalvontasääntelyssä asetetut korkeammat liikevaihtorajat ylittävät yrityskaupat käsitellään yleensä komission menettelyssä ja tämän liikevaihtorajan alle jäävät, mutta Suomen kansallisen kilpailulain mukaiset liikevaihtorajat ylittävät yrityskaupat puolestaan kansallisessa menettelyssä KKV:ssa.

Käymme artikkelissa läpi kansallisen ja EU:n lainsäädännön sekä keskeisimmän oikeuskäytännön koskien oikeutta valittaa yrityskauppapäätöksistä.

* Artikkelissa esitetyt näkemykset ovat kirjoittajien omia, eivätkä välttämättä edusta kirjoittajien työnantajan kantaa.

¹ KHO 2002:50.

Lopuksi pohdimme sitä, onko nykyinen kansallisen lainsäädännön epäselvä ja EU:n oikeuskäytännön kanssa ristiriitainen tulkinta valitusoikeudesta ongelmallinen, ja sitä, olisiko kolmannen valitusoikeutta koskevaa kansallisen lain tulkintaa perusteltua muuttaa vastaamaan EU-oikeudessa sovellettua käytäntöä.

Valitusoikeus viranomaisten päätöksistä hallintolainsäädännön mukaan

Hallintolainsäädännössä määritetään oikeudelliset perusteet sille, kenellä on oikeus hakea muutosta viranomaisen hallintopäätökseen. Hallintopäätöksiä koskevan valitusoikeuden taustalla on perustuslain 21 §:n 1 momentti, jossa taataan jokaiselle oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Säännös sisältää oikeuden saada oikeusturvaa itseään koskevassa asiassa, mutta myös samalla oikeuden saada asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Valitusoikeus määritellään hallintolainkäyttölain 6 §:n 1 momentissa, jonka mukaan hallintoviranomaisen päätöksestä saa valittaa se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Hallintolainkäyttölain esitöissä on säännöstä koskevista yksityiskohtaisissa perusteluissa todettu, että valitusoikeus on sillä, jolle on nimenomaisesti asetettu jokin velvollisuus, rajoitus tai kielto tai jolta on eväty kokonaan tai osittain jokin oikeus tai etu.² Valitusoikeus on siten lähtökohtaisesti sellaisella taholla, johon päätös on kohdistettu, kuten luvanhakija tai viranomaistutkimuksen kohteena oleva toimija.

Päätöksen suorana kohteena olevan asianosaisen lisäksi valitusoikeus on sillä, jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa, mutta johon päätös ei ole muodollisesti kohdistettu. Tällainen valitusoikeus syntyy ns. kolmannelle taholle, eli esimerkiksi rakennuslupapäätöksen kohteena olevan kiinteistön naapurille.

Hallintolainkäyttölain 6 §:n soveltamisen arvioinnissa ratkaisevaa on valittajan intressin välittömyys ja asiassa ilmenevä oikeussuojan tarve. Oikeuskirjallisuudessa on todettu, että tarkasteltaessa hallintopäätöksen vaikutuksia tietyn toimijan etuun, lähtökohtana voidaan pitää, että päätöksellä on välitöntä vaikutusta tiettyyn oikeudellisesti määriteltyyn intressiin.³ Intressi voi olla myös luonteeltaan yleisesti laissa suojeltu, kuten terveydellinen intressi.⁴ Mikäli kyseessä ei kuitenkaan ole luonteeltaan oikeudellinen intressi, vaan pyrkimys saattaa asia tuomioistuimen käsiteltäväksi valvonnallisista syistä tai yleisen, ei laissa suojellun intressin toteuttamiseksi, se ei riitä valitusoikeuden perusteeksi.⁵

Oikeusvaikutuksen välittömyysedellytyksen johdosta valitusoikeus puuttuu niiltä, joiden asemaan päätös vaikuttaa vain välillisesti tai tosiasiallisesti. Vaikka viranomaisen päätös voi vaikuttaa toisen yrityksen liiketaloudellisiin oloihin, kilpailuun tai kilpailuasemaan, ei tämä vielä yksin perusta valitusoikeutta kyseiselle yritykselle. Valitusoikeus viranomaisen päätöksestä perustuu toisin sanoen keskeisesti siihen, katsotaanko valittajan olevan asianosaisen asemassa valituksenalaisessa asiassa.⁶ Välittömyys tulee arvioida tapauskohtaisesti kunkin asian laatuun ja ilmenevään oikeustarpeeseen suhteutettuna.⁷ Mikäli kyseessä on velvoit-

² HE 217/1995 vp s. 39.

³ Mäenpää, Olli: Hallintoprosessioikeus, Helsinki: 2007 Sanoma Pro, s. 273.

⁴ Ks. esimerkiksi KHO 1984 II 138, jossa lähialueen asukkailla katsottiin olevan valitusoikeus päätöksestä, jolla terveydelle vaarallisen torjunta-aineen levittäminen oli hyväksytty rajatulla alueella.

⁵ Mäenpää, Olli: Hallintoprosessioikeus, s. 276.

⁶ Ks. esim. Mäenpää, Olli: Julkisuusperiaate 3. painos, Helsinki: Talentum Pro 2016, s. 166: ”Koska asianosainen on vain se, jonka oikeusasemaa asia koskee, asianosaisasema puuttuu niiltä, joiden asemaan hakemusasia tai siinä tehtävä päätös vaikuttaa vain välillisesti. Esimerkiksi kilpailijoiden asemaan kohdistuvat taloudelliset vaikutukset eivät yleensä perusta asianosaisen asemaa. Kilpailun valvontaan liittyvissä asioissa asianosaisasema ja siihen perustuva tiedonsaantioikeus edellyttävätkin yleensä, että kilpailuviranomaisen päätöksessä myös asetetaan kilpailijoihin kohdistuvia määräyksiä tai velvoitteita.”

⁷ HE 217/1995 vp s. 39.

tava päätös, on katsottu, että valitusoikeus olisi päätöksen välittömän kohteen lisäksi vain sillä, joka on oikeudellisesti vastuussa veloitteen toteuttamisesta. Tämä rajaisi valitusoikeuden ulkopuolelle sellaisen tahon, joka kärsii hallintovelvoitteesta häirtää.⁸ Päätöksen oikeusvaikutusten tulee siten kohdistua valittajaan *henkilökohtaisesti*.

Myöskään valittajan oikeusturvan tarve ei sellaisenaan perusta valitusoikeutta, mutta se voidaan huomioida harkittaessa tulkinnanvaraisissa tilanteissa sitä, onko valittajalla oikeutta valittaa vai ei. Toisaalta oikeusturvan tarpeen puuttumisen voidaan ainakin katsoa rajoittavan valitusoikeutta.⁹ Oikeusturvan tarpeen puuttumisen johdosta hallintoasiassa valittajalle myönteisestä päätöksestä ei voida katsoa olevan valitusoikeutta edes asianosaisella. Tosin valitusoikeus hallintopäätöksestä syntyisi pääsääntöisesti siltä osin kuin päätökseen sisältyy velvoittava ehto tai rajoittava määräys.¹⁰

Hallintoasioissa tulee tarvittaessa huomioida myös EU-oikeuden asettamat vaatimukset oikeudelle muutoksenhakuun. EU-oikeuden peruseräisiin kuuluu yksilöiden oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoin. Mikäli EU-oikeudellisessa sääntelyssä myönnetään yksilölle jokin oikeus, tämän tulee tarpeen vaatiessa voida vaatia tämän oikeuden toteutumista tuomioistuimissa. Vaikka kansallisessa hallintoprosessissa asianosaisaseman määrittelee edellä mainitulla tavalla hallintolainkäyttölaki, EU-oikeuden tehokkuuseräite edellyttää, että jäsenvaltion menettelysäännös ei saa tehdä EU-oikeudessa yksilölle turvautun oikeuden toteutumista käytännössä mahdottomaksi tai suhteettoman vaikeaksi. Lisäksi EU:n perusoikeuskirjan 47 artikla edellyttää, että jokaisella, jonka unionin oikeudessa taattu oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava kyseisessä artiklassa määrättyjen edellytysten mukaisesti käytettävissään tehokkaat oikeussuojakeinot tuomioistuimissa. Käytännössä, mikäli hallintoasiassa on EU-oikeudellinen ulottuvuus, EU-oikeuden tehokkuuseräite ja

perusoikeuskirjan 47 artikla voivat edellyttää laajentavaa tulkintaa valitusoikeuden syntymisen osalta sellaiselle yksilölle, jolle ei myönnettäisi yksinomaan kansallisen lainsäädännön perusteella valitusoikeutta.

Valitusoikeus kilpailulain mukaisista yrityskauppapäätöksistä

Yleisesti oikeudesta valittaa yrityskauppapäätöksistä

Kilpailulain 44 §:ssä säädetään muutoksenhausta KKV:n kilpailulain nojalla tekemiin päätöksiin. Kyseisen pykälän mukaan muutosta haetaan markkinaoikeudelta siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Yrityskauppapäätöstä koskevassa valituksessa voi olla kyse KKV:n päätöksestä hyväksytyä tai kieltää yrityskauppa, taikka asiasta, jossa valittaja on hakenut yrityskaupalle KKV:n päätöksessä asetettujen ehtojen muuttamista tai poistamista.

Kilpailulain 44 §:n 1 momentissa on kuitenkin rajoitettu muutoksenhakuoikeutta siten, että *yrityskaupan ilmoittaja ei saa valittaa* KKV:n kilpailulain nojalla antamasta yrityskauppapäätöksestä, jolla ilmoittajan esittämät ehdot on määrätty noudatettaviksi. Ennen nykyisen kilpailulain voimaantuloa on asioissa MAO:525/09 ja MAO:123/08 valitusoikeuden olemassaoloa arvioitu tilanteissa, joissa yrityskaupan ilmoittaja oli valittanut sitä itseään koskevasta yrityskauppapäätöksestä. Molemmissa tapauksissa yrityskaupat oli hyväksytyt ehdollisina ja valittajat olivat vaatineet yrityskauppapäätöksen (ja niissä asetettujen ehtojen) kumoamista. Yrityskaupan ilmoittajan valitusoikeuden rajoittamista on em. päätöksissä perusteltu sillä, että KKV ei voi määrätä yrityskaupalle ehtoja, joita ilmoittaja ei ole hyväksynyt. Siten ei ole perusteltua, että ilmoittaja voisi tästä huolimatta valittaa ehdoista KKV:n päätöksen antamisen jälkeen. Tarkoitus on ollut erityisesti estää tilanne, jossa ilmoittaja ensin neu-

⁸ *Mäenpää Olli*: Hallinto-oikeus, Helsinki: 2013 Sanoma Pro s. 846.

⁹ *Mäenpää, Olli*: Hallintoprosessioikeus, s. 277.

¹⁰ Poikkeuksen tästä muodostaa esimerkiksi kilpailulain 25 §, josta tarkemmin jäljempänä.

ottelee yrityskaupalle ehdot KKV:n kanssa ja sen jälkeen valittaa ehdoista markkinaoikeuteen vaalien samalla hallintolainkäyttölain 6 §:n perusteella, että sen tulisi voida panna yrityskauppa heti täytäntöön ilman ehtoja ja noudattaa mahdollisia ehtoja vasta sitten, kun tuomioistuin on ratkaissut valituksen ja ehtojen lopullisen sisällön.¹¹ Oikeuskirjallisuudessa on esitetty, että valitusoikeuden rajoittaminen estäisi yksilöä saamasta perustuslain 21 §:n mukaisesti sen oikeuksia ja velvollisuuksia koskevan päätöksen tuomioistuimen käsiteltäväksi.¹² Rajoitusta voidaan kuitenkin tässä tilanteessa pitää pääsääntöisesti perusteltuna, sillä yrityskaupan ilmoittajalta puuttuu tällaisessa tapauksessa valitusoikeuden perusteena oleva oikeusturvan tarve.

Kilpailulain erityissäännös kieltää nimenomaisesti vain yrityskaupan ilmoittajana olevan osapuolen oikeuden valittaa yrityskaupan ehdoista, mutta ei kiellä tätä oikeutta muilta yrityskaupan osapuolilta tai kolmannelta. Siten kolmannen tahon valitusoikeuteen KKV:n yrityskauppapäätöksistä soveltuu yksinomaan yleinen hallintolainkäyttölain 6 §:n 1 momentin valitusoikeutta koskeva säännös.

Valitusoikeuden syntymistä yrityskauppapäätöksestä on arvioitava aina tapauskohtaisesti. Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisussa KHO 2002:50 todettiin, että *kilpailunrajoituslaissa ei ole erikseen kielletty hakemasta muutosta valittamalla Kilpailuviraston päätökseen, jolla on ehdollisesti hyväksytty yrityskauppa.* KHO vahvisti päätöksessään nimenomaan sen, että yrityskaupan osapuolten lisäksi myös muulla luonnollisella henkilöllä tai oikeushenkilöllä voi olla valitusoikeus Kilpailuviraston päätöksestä yrityskauppavalvontaa koskevassa asiassa, jos päätös koskee tällaista henkilöä tai oikeushenkilöä hallintolainkäyttölain 6 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla.

Jos tarkastellaan KHO:n ennakkoratkaisun antamisen jälkeistä oikeuskäytäntöä markkinaoikeudessa ja KHO:ssa, on huomionarvoista, että kol-

mansille ei ole käytännössä kuitenkaan annettu oikeutta valittaa KKV:n yrityskauppapäätöksistä. Valitusoikeus on evätty kolmansilta aina sillä perusteella, että niille ei ole katsottu syntyvän asianosaisasemaa päätöksen välittömän vaikutuksen puuttumisesta johtuen. Toisin sanoen, vaikka teoriassa myös kolmansilla on hallintolainkäyttölain mukainen valitusoikeus yrityskauppapäätöksistä ja niiden ehtomääräyksistä, käytännössä kynnys asianosaisaseman saamiseksi on asetettu oikeuskäytännössä niiden osalta niin korkeaksi, että valitusoikeutta ei voi juuri koskaan syntyä. Käytännössä ainoastaan yrityskaupan kohteen myyjällä (joka ei ole yrityskauppailmoitusprosessin varsinainen osapuoli) voisi olla yrityskaupan kohteen ja ostajan lisäksi valitusoikeus yrityskauppapäätöksestä. Tätä tulkintaa ei ole kuitenkaan vahvistettu tuomioistuimissa ja sen oikeellisuus voidaan kyseenalaistaa.

Toinen mielenkiintoinen kysymys on se, mistä seikoista kolmannelta voidaan katsoa olevan oikeus KKV:n yrityskauppapäätösten osalta valittaa. Kilpailulain 25 § toteaa yksiselitteisesti, että markkinaoikeus voi päättää yrityskaupan *kieltämisestä* vain KKV:n esityksestä. Kilpailulaissa tai muussa erityislainsäädännössä ei ole kuitenkaan asetettu kieltoa sille, etteikö kolmas taho, jolla on hallintolainkäyttölain 6 §:n 1 kohdan mukainen asianosaisasema, voisi valittaa KKV:n yrityskauppapäätöksen *ehtomääräyksistä* ja esittää samalla niiden muuttamista toisen sisältöisiksi. Kilpailulain esitöissä kuitenkin todetaan, että ehdollisissa yrityskauppapäätöksissä kaupan hyväksyvä päätös ja sille asetetut ehdot muodostavat yhden kokonaisuuden.¹³ Siten jää epäselväksi, onko lainsäätäjän tarkoitus ollut, että kolmas taho, jolla katsotaan olevan oikeus valittaa yrityskauppapäätöksestä, voisi ainoastaan vaatia ehtojen asettamista yrityskaupan osapuolille ehdoilla hyväksytyssä yrityskaupassa tai vaatia vaihtoehtoisesti asian palauttamista KKV:n uudelleen käsiteltäväksi.

¹¹ HE 88/2010 vp s. 82.

¹² *Leivo, Kirsi – Leivo, Timo – Huimala, Hannele – Huimala, Mikko*: EU:n ja Suomen kilpailuoikeus, Helsinki: 2012 Talentum, s. 1433.

¹³ HE 88/2010 vp s. 82.

Kolmannen valitusoikeutta koskevasta oikeuskäytännöstä

Yrityskauppapäätöksestä valittaminen

Kuten edellä on todettu, vaikka kolmannen oikeus muutoksenhakuun yrityskauppapäätöksistä on tunnustettu korkeimman hallinto-oikeuden ennakkoratkaisussa, valitusoikeutta ei kuitenkaan ole toistaiseksi myönnetty oikeuskäytännössä kuin yrityskaupan suoralle osapuolelle. Asian KHO 2002:50 alemmassa käsittelyvaiheessa markkinaoikeutta edeltänyt kilpailuneuvosto oli katsonut, että yrityskauppaehdoista valituksen tehneillä tahoilla oli asianosaisasema ja siten valitusoikeus muun muassa siitä syystä, että useat yrityskaupan ehdot koskivat nimenomaan valittajayhtiöiden toimintaa sekä niiden käyttämän infrastruktuurin hallintaa ja käytömahdollisuuksia. Kilpailuneuvosto totesi, että pelkästään se, että ehtoja asetetaan koskemaan joitain kolmansia, erikseen nimettyjä yrityksiä, osoittaa päätöksen välittömät vaikutukset näihin yrityksiin. KHO kuitenkin kumosi kilpailuneuvoston päätöksen ja katsoi, ettei asiassa ollut ilmennyt, että Kilpailuviraston päätöksessä olisi asetettu sellaisia näiden valittajayhtiöiden oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun kielteisellä tavalla välittömästi vaikuttavia määräyksiä, tai että päätös muutoin sellaisella vastaavalla tavalla vaikuttaisi yhtiöihin siten, että niillä olisi oikeus valittaa päätöksestä. KHO kuitenkin katsoi, että kolmas taho voi joissakin tilanteissa saada valitusoikeuden.

Valitusoikeutta ei ole myöskään oikeuskäytännössä myönnetty valittajan esittämien sellaisten, yrityskauppapäätöksestä seuraavien markkinaolosuhteiden muutosten johdosta, jotka vähentäisivät valittajan kaltaisten toimijoiden mahdollisuuksia toimia alalla.¹⁴ Valittajan esittämä väite siitä, että yrityskauppapäätöksestä seuraisi huonekalujen vähittäiskaupan markkinoiden ketjuuntuminen, jonka johdosta valittajan kaltaisten toimijoiden

lukumäärä oli jo vähentynyt, ei riittänyt perusteeksi osoittamaan päätöksen välittömiä vaikutuksia valittajaan nähden. Markkinaoikeus katsoi, että markkinaolosuhteiden yleiset muutokset loivat valittajalle vain välillisiä vaikutuksia, eikä se siten saanut asianosaisasemaa.

Valitusoikeutta ei ole myöskään myönnetty sillä perusteella, että valittajat olivat tehneet osakkeiden myynnistä järjestetyssä tarjouskilpailussa korkeimman tarjouksen. Markkinaoikeus katsoi kyseisessä ratkaisussa, että valittajan asemaan oli vaikuttanut korkeintaan hävitty tarjouskilpailu, eikä Kilpailuviraston yrityskaupan hyväksyvä päätös.¹⁵ Markkinaoikeuden tulkinta on tässä tapauksessa varsin tiukka, sillä Kilpailuviraston päätöksellä yrityskauppa oli kuitenkin hyväksytty, ja siten sallittu viranomaispäätöksellä valittajan esittämä yrityskaupan myötä syntyvä lähes monopoliasema Itämeren alueelle. Markkinaoikeuden päätöksessä olisi voinut olla perusteltua tarkemmin selvittää, millä perusteilla hallintolainkäyttölain 6 § 1 momentin valitusoikeuden edellytykset eivät valittajien osalta tässä tapauksessa täytyneet.

Välitöntä vaikutusta ei ratkaisussa MAO:216/06 myöskään katsottu syntyneen Spar-kauppiaalle niiden valitettua Kilpailuviraston päätöksestä hyväksytyä ehdollisena yrityskauppa, jossa SOK hankki Suomen Spar Oyj:n koko osakekannan. Spar-kauppiat pyrkivät perustelevaan yrityskauppapäätöksen välitöntä vaikutusta niihin sillä, että päätöksen johdosta jokaisen valittajana olleen Spar-kauppiaan harjoittama liiketoiminta tulee muuttumaan tai päätymään. Valittajien mielestä yrityskauppapäätös vaikutti vähintään niihin 15 kauppiaseen, joiden liikepaikat SOK oli velvoitettu päätöksessä divesttoimaan. Markkinaoikeus katsoi tästä huolimatta, että kenelläkään valittajista ei ollut asianosaisasemaa asiassa, ja jätti valituksen tutkimatta. Markkinaoikeus ei ottanut erikseen päätöksessään kantaa siihen, olisiko niillä 15 kauppialla, joiden kauppaikat tuli divestoida, mahdollisesti muista kaup-

¹⁴ MAO:282/05.

¹⁵ MAO:92/07.

piasta eriyvä asema valittajien väittämällä tavalla. Markkinaoikeuden mukaan sillä, että Spar-kauppioiden yhteistyösopimukset saattoivat tulla irtisanoiksi yrityskaupan johdosta, ei ollut riittävä vaikutusta siihen, että yrityskauppapäätöksellä olisi ollut kauppiaisiin välitön vaikutus. Tähän päätelyyn vaikutti se, että yrityskauppapäätöksessä oli nimenomaan todettu, että päätöksellä ei katkaistu kyseisiä kauppioiden ja Sparin välisiä yhteistyösopimuksia.

Edellä todettu markkinaoikeuden päätöskäytäntö osoittaa, että usein kolmannella taholla on ollut tosiasiallinen intressi valittaa KKV:n tekemistä yrityskauppapäätöksistä, mutta valitusta koskevassa tuomioistuinprosessissa on säännönmukaisesti todettu, että yrityskauppapäätökset ovat vaikuttaneet valittajiin vain *välillisesti*, eikä valitusoikeutta näin ollen ole myönnetty kolmansille. Muutokset markkinaolosuhteissa tai kolmansien heikentyneet mahdollisuudet toimia markkinoilla yrityskaupan hyväksyvän päätöksen jälkeen eivät selkeästi ole olleet riittäviä perusteita saada oikeutta valittaa yrityskauppapäätöksestä.

Markkinaoikeudessa on ollut vireillä myös Tuko osuuskunnan (”Tuko”) valitus, jossa oli kyse KKV:n ehdollisella päätöksellä hyväksymästä yrityskaupasta, jossa Ruokakesko osti Suomen Lähikaupan (”Lähikauppa”).¹⁶ KKV:n yrityskauppapäätöksen ehdoissa asetettiin yksityiskohtaisia määräyksiä mm. koskien Tukon ja Lähikaupan/Ruokakeskon välisiä ostoja ja hankintoja, ja miten Ruokakesko sai toimia Tukon hallinnollisissa elimissä tietynä sopimuksessa määrättyä ajanjaksona yrityskaupan hyväksynnän jälkeen. Tuko, joka ei ollut yrityskaupan osapuoli, valitti markkinaoikeuteen kyseisen yrityskauppapäätöksen em. ehdoista, joilla se katsoi olevan välitön vaikutus sen oikeuteen, velvollisuuteen ja etuun.¹⁷ Kun Tuko ja Ruokakesko pääsivät myöhemmin keskenään sopimukseen Lähi-

kaupan ja Tukon välisistä hankinta- ja toimitussuhteista sekä muista Lähikaupan Tukosta irtautumiseen liittyvistä ehdoista, KKV poisti näitä seikkoja koskeneet yrityskaupan ehdoiksi alun perin asetetut sitoumukset kilpailulain 30 §:ssä tarkoitettuna painavan syyn johdosta ja Tuko veti valituksen pois markkinaoikeudesta.

KKV kiisti asian käsittelyn aikana markkinaoikeudelle toimittamissaan kirjelmässä Tukon asianosaisaseman ja valitusoikeuden yrityskauppapäätöksestä ja sen ehdoista. Asiassa vaihdettujen kirjelmien perusteella käy ilmi, että *KKV tulkitsee erittäin tiukasti sitä, milloin sen käsityksen mukaan kolmannella on oikeus valittaa yrityskauppapäätöksen ehtomääräyksistä*. KKV katsoi, että yrityskauppapäätöksen ehtomääräyksillä, jotka liittyivät Tukon ja Ruokakeskon/Lähikaupan väliseen sopimussuhteeseen ja menettelyyn Tukon hallintoelimissä, ei ollut välitöntä vaikutusta Tukon asemaan ja etuun. Tukon mukaan taas näillä määräyksillä oli suora ja välitön vaikutus Tukoon, koska niillä asetettiin suoria velvoitteita Tukolle ja sen jäsenille suhteessa Ruokakeskoon/Lähikauppaan ja vastaavasti Ruokakeskelle ja Lähikaupalle oikeuksia niiden suhteessa Tukoon ja niiden toimiessa Tukon toimielimissä. Tukon mukaan KKV:n yrityskauppapäätöksen ehtomääräysten oikeudet ja velvoitteet eivät perustuneet yksityisoikeudellisiin sopimuksiin, osuuskunnan sääntöihin tai osuuskuntalakiin. Joiltain osin ehdot lisäksi poikkesivat osuuskunnan säännöistä ja osuuskuntalaista, mikä vahvisti niiden oikeudellista merkitystä.

Tuko katsoi KKV:n ehtomääräysten suoraan vaikuttavan Tukon oikeuteen määrätä toiminnastaan, sen sopimusvelvoitteisiin ja sen asemaan päivittäistavaroiden hankinta- ja logistiikkapalvelujen tarjoajana sekä myös Tukon jäsenten asemaan niiden toimiessa päivittäistavaroiden tukku- ja vähittäismarkkinoilla. KKV:n päätöksen oikeusvaiku-

¹⁶ Kilpailu- ja kuluttajaviraston päätös 4.10.2016, Dnro KKV/959/14.00/10/2016.

¹⁷ Tuko on osuuskunta, jonka yksi neljästä jäsenestä oli yrityskauppapäätöksen antamishetkellä kaupan kohde Lähikauppa. Tukolla oli voimassa sopimussuhde Lähikaupan kanssa koskien elintarvikkeiden ostoja ja toimituksia. Lähikauppa oli paitsi Tukon yksi omistajista, sen tärkein sopimuskuppani.

tukset kohdistuivat nimenomaisesti ja yksinomaan Tukoon ja sen omistajayrityksiin/jäseniin, sillä Tuko mainittiin nimeltä sitoumuksissa. Tuko katsoi, että sen valitusoikeuden perusteena oli siten myös Tukon oikeusturvan tarve: ainoastaan valittamalla KKV:n päätöksestä Tuko voi saada tuomioistuimen arvioitavaksi KKV:n ehtomääräyksissään asettamat Tukoa koskevat velvoitteet ja rajoitukset.

KKV totesi,¹⁸ että päätöksen vaikutukset Tukoon olisivat samalla tavoin välilliset kuin missä tahansa KKV:n hyväksyvässä tai ehdollisessa yrityskauppapäätöksessä, joka voi markkinavaikutustensa kautta vaikuttaa keskittymän sopimuskumppanien tai muiden markkinoilla toimivien etuihin ja että päätöksen ehtojen noudattaminen ei aseta mitään Tukon oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun välittömästi vaikuttavia määräyksiä. Tuko kiisti KKV:n näkemykset ja katsoi, että päätöksen tiettyjen ehtojen sanamuodot jo yksin osoittivat, että niiden määräykset vaikuttavat suoraan ja välittömästi myös Tukon toimintamahdollisuuksiin päätöksessä määrättyinä siirtymäaikana.

KKV totesi lisäksi¹⁹ markkinaoikeudelle antamassaan lausunnossa, että hallintolainkäyttölain 6 §:ssä tarkoitetun välittömyyden luonnetta on arvioidava ”yrityskauppavalvontasäännösten suojeleutressin ja yrityskauppavalvonnan menettelyllisten tarkoituksenmukaisuussyiden näkökulmasta.” KKV totesi myös, että KHO ja markkinaoikeus ovat johdonmukaisesti torjuneet kolmansien osapuolten valitusoikeuden yrityskauppapäätöksistä ja viittasi aiempaan oikeuskäytäntöön, jossa yrityskaupan osapuolten kilpailijoille, asiakkaille tai sopimuskumppaneille ei oltu katsottu syntyneen asianosaistamaa eikä siten valitusoikeutta.²⁰

Tukon mukaan sen tapauksessa tilanne kuitenkin

erosi selkeästi KKV:n viittaamasta aiemmasta oikeuskäytännöstä. Valittajia ei näissä aiemmissa tapauksissa oltu mainittu yrityskauppapäätöksessä ao. ehdon osalta nimenomaisesti tai erikseen, eikä niille oltu annettu yrityskauppapäätöksen perusteella nimenomaista yksilöityä oikeutta tai etua tai asetettu erityistä velvoitetta, toisin kuin nyt Tukolle. Kansallisessa kolmansien valitusoikeutta yrityskauppapäätöksistä koskevassa oikeuskäytännössä ei oltu aiemmin arvioitu tilannetta, jossa yrityskauppapäätöksen ehtojen määräykset on kohdennettu yrityskaupan osapuolten lisäksi vain yhden, ehdoissa nimenomaisesti nimeltä mainitun, yrityskaupan osapuolten ulkopuolisen elinkeinonharjoittajan oikeuksiin, etuihin ja velvollisuuksiin.

Markkinaoikeudesta ei saatu lainvoimaista ratkaisua tämän tapauksen osalta osapuolten päästyä asiassa sovintoon ja Tukon vedettyä valituksensa pois. Tapaus kuitenkin osoittaa, kuinka epäselvää ja tulkinnanvaraista on yrityskauppapäätöksiä ja niiden ehtoja koskevan valitusoikeuden olemassaolo ja laajuus.

Yrityskaupan ehtojen muuttamisesta valittaminen

Kolmannet tahot ovat yrittäneet valittaa markkinaoikeudelle myös yrityskauppapäätöksessä asetettujen ehtojen poistamisesta tai ehtojen noudattamisesta yrityskaupan hyväksymisen jälkeen. Näisäkään tapauksissa kolmansille ei ole säännönmukaisesti katsottu syntyneen valitusoikeutta.

Tapauksessa MAO:282/09 Raisio Oyj ei saanut valitusoikeutta yrityskaupan ehtojen poistamista koskevasta KKV:n päätöksestä, vaikka se oli yrityskaupalla muodostuneen keskittymän, Suomen

¹⁸ KKV:n lausunto 10.6.2016 asiassa dnro 2016/302, kohdat 29 ja 33.

¹⁹ KKV:n lausunto 10.6.2016 asiassa dnro 2016/302, kohdat 34 ja 35.

²⁰ Erityisesti KKV viittasi edellä käsiteltyihin Valion yrityskauppapäätöksessä asetettujen ehtojen noudattamisen tulkintaa koskevaan ratkaisuun, sekä SSM:n valitukseen koskien yrityskauppapäätöksessä asetettujen ehtojen väitettyä rikkomusta. Vastaavasti KKV:n lausunnossaan 10.6.2016 viittamassa ratkaisussa MAO: 282/09 on ollut kyse *ehdon poistamista* koskevasta valituksesta keskittymän asiakkaan/kilpailijan toimesta sekä ratkaisussa MAO:32/07 muutoksenhakuoikeudesta sellaisen tahon osalta, joka on osallistunut yrityskaupan kohteen osakkeita koskevaan tarjouskilpailuun.

Rehun asiakas ehtoja koskevilla juurikasleikemarkkinoilla ja tämän kilpailija jatkojalostusmarkkinoilla. Yrityskauppapäätöksen mukaan päätöksen ehtojen tarkoitus oli taata kaikille juurikasleikkeen ostajille, mukaan lukien Raisio, mahdollisuus saada leikettä markkinoilta kilpailtuun hintaan. Raisio pyrki vetoamaan valituksessaan nimenomaisesti myös asiakassuhteeseensa Suomen Rehuun. Markkinaoikeus kuitenkin katsoi, että yrityskauppapäätöksessä asetetuissa ehdoissa Raisio Oyj:lle ei ollut nimenomaisesti asetettu sellaisia etuja tai oikeuksia, että ehtojen poistamisella olisi suora ja välitön vaikutus sen oikeusasemaan. Asiaa ei tullut arvioida markkinaoikeuden näkemyksen mukaan toisin, vaikka sanottuja ehtoja oli sovellettu, ja Raisio Oyj, kuten muut halukkaat ostajat, olivat voineet niiden perusteella ostaa kysymyksessä olevien ehtojen nojalla myytävää juurikasleikettä Suomen Rehulta. Siten kysymyksessä olevien yrityskauppapäätöksen ehtojen poistamisesta aiheutuvilla mahdollisilla markkinaolosuhteiden muutoksilla oli Raisio Oyj:n oikeusasemaan markkinaoikeuden mukaan ainoastaan välillinen vaikutus.

Vastaavasti Hämeenlinnan Osuusmeijerille ei myönnetty valitusoikeutta tapauksessa MAO:301/09, jossa oli kyse Valiolle yrityskauppapäätöksessä asetetun ehdon noudattamisen tulkinasta. Hämeenlinnan Osuusmeijerin liiketoiminta perustui Valion raakamaitotoimituksiin, jotka puolestaan perustuivat Valiolle aiemmin yrityskauppapäätöksessä asetettuihin ehtoihin. Markkinaoikeus totesi, että Valiolle yrityskauppapäätöksessä asetetuissa ehdoissa ei oltu asetettu valittajalle mitään etuja tai oikeuksia eikä välitöntä vaikutusta aiheutunut siitäkään, että valittaja oli muiden kilpailijoiden tavoin voinut ostaa raakamaitoa yrityskauppapäätöksessä asetettujen ehtojen nojalla. Valittajan ei myöskään katsottu osoittaneen, että sillä muutoin olisi ollut sellaista välitöntä oikeudellista intressiä, josta seuraisi valitusoikeus KKV:n päätöksestä. Valitusoikeutta ei syntynyt edes sillä perusteella, että valittaja Hämeenlinnan Osuusmeijeri oli toiminnassaan riippuvainen Valion toimittamasta raakamaidosta. Se oli siten paitsi Valion kilpailija myös sen asiakas, joka osti yrityskauppapäätöksen ehdon mahdollistamana Valiolta raakamaitoa. Markkina-

oikeus piti yrityskauppapäätöksen vaikutuksia valittajaan tästä huolimatta ainoastaan välillisinä.

Edellä todetun markkinaoikeuden oikeuskäytännön perusteella kolmannella taholla ei ole siten ollut oikeutta valittaa myöskään yrityskaupan ehtojen noudattamista tai poistamista koskevissa tapauksissa, vaikka kyseisillä ehdoilla olisi ollut kiistatta merkittävää vaikutusta valittajan ja yrityskaupan osapuolen välisiin sopimussuhteisiin. Ilmeisesti markkinaoikeus on ottanut sen kannan, että yrityskauppapäätöksen ehtojen noudattamista tai poistamista koskeva päätös on sellainen, josta voi valittaa ainoastaan se osapuoli, joka on sitoutunut noudattamaan yrityskaupan ehtoja. Tältä osin on erityisen kyseenalaista, että ne muut tahot, joiden toimintaa varten yrityskaupan ehdot (esimerkiksi keskittymälle asetetut toimitusvelvoitteet) on ylipäänsä asetettu, eivät voisi yrityskaupan osapuolten asiakkaina tai kilpailijoina saada ehtojen noudattamista tai poistamista koskevia KKV:n päätöksiä valituksillaan lainkaan tuomioistuimen uudelleenarvioitavaksi.

Valitusoikeus yrityskauppapäätöksistä EU-säätelyssä ja oikeuskäytännössä

Hallintomenettely kuuluu pääosin kansallisen päätösvalan alaan, sillä menettelyä ei ole EU:n perustamissopimuksissa siirretty EU:lle. Joitakin yksittäisiä poikkeuksia lukuun ottamatta Suomen hallintomenettelyn oikeudelliset perusteet ja menettelymuodot määritellään ainoastaan kansallisessa laissa. Suomen yrityskauppavalvontaprosessi on pyritty yhdenmukaistamaan EU:n yrityskauppavalvontaprosessin kanssa ja osa suomalaisten yritysten yrityskaupoista käsitellään kansallisessa ja osa EU:n yrityskauppavalvontaprosessissa. Siten on tarkoituksenmukaista tarkastella myös sitä, millä perusteilla kolmansille on myönnetty valitusoikeus komission antamista yrityskauppapäätöksistä. Erityisesti tämä merkitys korostuu, kun verrataan kansallisen yrityskauppavalvonnan ja EU:n yrityskauppavalvonnan roolia suhteessa toisiinsa. Eroavaisuudet valitusoikeuden saamista koskevassa kansallisessa ja unioninlaajuisessa yrityskauppavalvonnassa luovat tilanteen, jossa tietyn kolmannen

tahon, esimerkiksi yrityskaupan osapuolen kilpailijan, asiakkaan tai liikekumppanin, oikeus valittaa viranomaisen yrityskauppapäätöksestä on riippuvainen siitä, katsotaanko yrityskauppa unionin laajuiseksi vai kansalliseksi.

EU:n yrityskeskittymien valvonnasta annetussa asetuksessa (neuvoston asetus 139/2004 eli ns. sulautuma-asetus) on määritelty liikevaihtorajat, joiden ylityessä kauppa ilmoitetaan Euroopan komissiolle. Unioninlaajuisissa yrityskaupoissa komissiolla on yksinomainen toimivalta tutkia yrityskeskittymän kilpailuvaikutuksia. Komissio voi kuitenkin sulautuma-asetuksen 9 artiklan nojalla siirtää keskittymää koskevan asian kansallisen kilpailuviranomaisen, Suomessa KKV:n, tutkittavaksi.

Valitusoikeus komission yrityskauppapäätöksestä syntyy Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 263(4) artiklan perusteella. Kyseisen artiklan mukaan luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö voi tietyin edellytyksin nostaa kanteen hänelle osoitetusta säädöksestä tai säädöksestä, joka koskee häntä suoraan ja erikseen, sekä sääntelytoimesta, joka koskee häntä suoraan ja joka ei edellytä täytäntöönpanotoimenpiteitä. Kyseinen artikla on verrattavissa Suomen hallintolainkäytöläin 6 §:ään.

Lisäksi valittajalla tulisi EU:n komission yrityskauppapäätöksenkin osalta olla oikeussuojan tarve, jotta sen nostama kanne voidaan ottaa EU-tuomioistuimessa tutkittavaksi. Oikeussuojan tarpeen tulee olla jo syntynyt sillä hetkellä kun kanne on nostettu, ja sen katsotaan olevan olemassa ainoastaan, mikäli kanteella saavutettava lopputulos voi tuottaa sen nostajalle hyötyä.²¹ Oikeussuojan tarpeen on katsottu syntyvän kuitenkin jo siitä, että komission päätöksellä sallitaan yrityskeskittymä, jossa valit-

tajan yksi tärkeimmistä kilpailijoista on mukana ja joka saattaa vaikuttaa valittajan taloudelliseen tilanteeseen.²²

Pääsääntöisesti yrityskauppoja koskevien Euroopan komission päätösten asianosaisia ovat yrityskaupan osapuolet. Myös kolmansilla tahoilla on kuitenkin EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä katsottu olevan edellä mainittujen edellytysten täytyessä valitusoikeus. Tällöin on usein kyse yrityskaupan osapuolten kilpailijasta tai sellaisesta tahosta, johon yrityskaupan hyväksymisen ehtona annettu sitoumus vaikuttaa.²³ Unionin yleinen tuomioistuin on kuitenkin myös antanut valitusoikeuden kolmannelle taholle yrityskauppapäätöksestä, jossa komissio oli hyväksynyt yrityskaupan täysin ilman sitoumuksia.²⁴

Asiavaltuuden ja valitusoikeuden on EU:n oikeuskäytännössä katsottu olevan myös sellaisella kolmannelle taholla, jota komissio on kuullut yrityskaupan tutkimisen yhteydessä yrityskeskittymien valvonnasta annetun neuvoston asetuksen (EY N:o 139/2004) 18(4) artiklan nojalla tai joka muulla tavoin on osallistunut yrityskaupan tutkimista koskevaan prosessiin.²⁵ Erityisesti yrityskauppavalvontaprosessiin osallistumiselle on annettu merkitystä, kun valittajan aktiivinen osallistuminen on vaikuttanut menettelyn kulkuun ja ainakin osittain riidanalaisen toimen sisältöön sekä yrityskeskittymään kohdistuvien vakavien epäilyjen määrittämisen osalta että niiden sitoumusten osalta, joita komissio on pitänyt välttämättöminä epäilyjen poistamiseksi.²⁶ Pelkkä yrityskauppavalvontaprosessiin osallistuminen ei yksin ollut kuitenkaan riittävä osoittamaan, että yrityskauppapäätös koskee valittajaa erikseen, vaan edellytykset valitukselle olivat täyttyneet yhdessä muiden erityisten olosuh-

²¹ Asia T-79/12 Cisco System ja Messagenet SpA v Komissio: ECLI:EU:T:2013:635, 35 kohta oikeuskäytäntöviitteineen.

²² Asia T-79/12 Cisco System ja Messagenet SpA v Komissio: ECLI:EU:T:2013:635, 36 kohta, ja asia T-177/04, easyJet v. komissio: ECLI:EU:T:2006:187, 41 kohta.

²³ Jones, Alison – Sufirin, Brenda: EU Competition Law, 4th ed. Oxford University Press 2011, s. 978.

²⁴ Asia T-464/04 Impala v Komissio, ECLI:EU:T:2006:216.

²⁵ Whish, Richard – Bailey, David: Competition Law, 8th ed. Oxford University Press 2015, s. 940.

²⁶ Asia T-158/00 Arbeitsgemeinschaft ym. v. Komissio: ECLI:EU:T:2003:246, 76 kohta ja asia 169/84, Cofaz v. komissio: ECLI:EU:C:1986:42, s. 439, 24 ja 25 kohta.

teiden kanssa.²⁷

Yrityskauppavalvontaprosessiin osallistumisen lisäksi komission yrityskauppapäätöksen on katsottu vaikuttavan valittajan kilpailuasemaan, mikäli valittajalla on joitakin sellaisia ominaisuuksia, tai se on tilanteessa, jonka perusteella se on erotettavissa muista yrityskaupan osapuolten kilpailijoista.²⁸ Esimerkiksi valittajan markkina-aseman muuttuminen selvästi yrityskauppapäätöksen seurauksena on ollut riittävä osoittamaan, että yrityskauppapäätös vaikuttaa valittajaan *erikseen*. Valittajan oikeusaseman on esimerkiksi katsottu poikkeavan muista kilpailijoista tilanteessa, jossa sen markkina-asema oli heikentynyt yrityskauppapäätöksen jälkeen kaikista muista lentoliikenteen harjoittajista poikkeavalla tavalla.²⁹

Valittajan ei tarvitse EU-oikeuskäytännön mukaan olla edes yrityskaupan osapuolen suora kilpailija, vaan myös potentiaalinen kilpailuasema on katsottu riittäväksi osoittamaan, että markkinaolosuhdemuutokset vaikuttaisivat kolmanteen tahoon siten, että valitusoikeus syntyy. Tällöin valitusoikeuden arvioinnissa oli huomioitu käsiteltävän tapauksen oligopolistiset markkinat, joille on tunnusomaista erityisesti korkeat markkinoillepääsyn esteet.³⁰ Tätä on tulkittu siten, että mitä vaikeampaa kulloinkin käsiteltävässä asiassa on pääsy markkinoille, sitä todennäköisempää on, että mahdolliselle markkinoille tulijalle annetaan valitusoikeus.³¹ Unionin yleinen tuomioistuin on nimenomaan todennut, että valittajan ja yrityskaupan osapuolten välisen kilpailusuhteen puuttuminen ei tarkoita sitä, että valittajan valitus tulisi jättää tutkimatta erityisesti, mikäli valittaja toimii yrityskaupan osapuol-

ten kanssa läheisillä markkinoilla.³²

Valitusoikeuden syntymistä arvioitaessa on myös EU-tuomioistuimessa annettu merkitystä sille, että komissio on yrityskauppapäätöksen perusteluissa ottanut huomioon valittajan kaltaisten toimijoiden esittämät vastaväitteet ja yrityskaupan osapuoli on sitoutunut olemaan soveltamatta syrjiviä ehtoja valittajan kaltaisten toimijoiden suhteen.³³ Komissio oli kyseisessä yrityskeskittymäpäätöksessä nimenomaan kiinnittänyt huomiota siihen, että valittajan kaltaisille toimijoille aiheutuu yrityskaupan seurauksena vaikeuksia toimia markkinoilla.

Lisäksi unionin yleinen tuomioistuin on katsonut muiden edellytysten ohella, että mikäli yrityskaupan sitoumukset vaikuttavat valittajaan, yrityskauppa vaikuttanee valittajaan SEUT 263(4) artiklan edellyttämällä tavalla, vaikka pelkästään sitoumusten hyväksyntä komission päätöksellä ei vielä pane täytäntöön niiden sisältöä.³⁴

Edellä kuvatun EU:n oikeuskäytännön perusteella voidaan tehdä johtopäätös, että toisin kuin kansallisessa oikeuskäytännössämme, unioninlaajuisessa yrityskauppavalvonnassa kolmansille tahoille on usein myönnetty kilpailuviranomaisen antamasta yrityskauppapäätöksestä valitusoikeus ja siten asianosaisasema. Valitusoikeuden saaminen komission yrityskauppapäätöksestä ei ole edellyttänyt erityisiä poikkeuserusteita, vaan ainoastaan sen osoittamista, että yrityskauppapäätös tai yrityskaupan hyväksymisen ehtona annettu sitoumus vaikuttaa tosiasiallisesti valittajaan ja valittaja on tuonut tämän seikan yrityskauppavalvontaprosessissa aktiivisesti esille. Kansallinen lainsäädäntö

²⁷ Asia T-114/02 BaBabyliss v Komissio: ECLI:EU:T:2003:100, 95 kohta oikeuskäytäntöviitteineen.

²⁸ Asia 25/62, Plaumann ym. v. Komissio: ECLI:EU:C:1963:17, s. 197 ja 223.

²⁹ Asia T-3/93, Air France v Komissio : ECLI:EU:T:1994:36, 82 kohta.

³⁰ Asia T-114/02 BaBabyliss v Komissio: ECLI:EU:T:2003:100, 100 kohta.

³¹ *Harker, Michael; Hviid, Morten; Wright, Kathryn*: The EU rules on standing in merger cases: should firms have to demonstrate "harm to competition"?, *European Law Review*, 2011, 36(4), 500–523, s. 509).

³² Asia T-79/12 Cisco System ja Messagenet SpA v Komissio: ECLI:EU:T:2013:635, 38 kohta.

³³ Asia T-374/00 Verband der freien Rohrwerke ym. v. Komissio: ECLI:EU:T:2003:188, 54 ja 55 kohdat.

³⁴ Mikäli yrityskaupan sitoumukset vaikuttavat myös kantajiin, katsotaan yrityskaupan vaikuttavan kantajiin suoraan siitä huolimatta, että pelkällä komission hyväksynnällä sitoumuksia ei vielä toteuteta. Ks. Yhdistetyt asiat C-68/94 ja C-30/95 Ranska ym. v. Komissio: ECLI:EU:C:1998:148, 52 kohta.

tai ainakin sen tulkinta Suomessa asettaa selkeästi tiukemman vaatimuksen asianosaisaseman ja siten valitusoikeuden saamiselle kilpailuviranomaisen antamasta yrityskauppapäätöksestä. Tämä ei ole täysin ongelmatonta, eikä yritysten kannalta tasa- puolista, koska kolmannen tahon oikeus valittaa yrityskauppapäätöksestä tai sen ehdoista riippuu pitkälti siitä, ovatko yrityskaupassa EU:n laajuisen yrityskeskittymän liikevaihtorajat ylittyneet tai jopa siitä, onko komissio siirtänyt toimivaltansa puitteissa yrityskaupan tutkittavaksi KKV:hen kansallisen yrityskauppavalvontaprosessin mukaisesti.

Lopuksi

Edellä mainitut kolmansien muutoksenhakuoikeutta koskevat erot kansallisessa ja EU:n oikeuskäytännössä johtavat siihen, että *EU:n komission yrityskauppavalvontamenettelyssä käsiteltävän yrityskaupan osapuolilla on huomattavasti suurempi riski siitä, että tuomioistuin tutkii jonkun ulkopuolisen kolmannen tahon valituksen yrityskaupan hyväksymispäätöksestä tai yrityskaupan hyväksymisen ehdoiksi asetetuista sitoumuksista tai näiden ehtojen muuttamisesta tai poistamisesta.*

Suomen kansallisessa yrityskauppavalvontaprosessissa käsiteltävän yrityskaupan osapuolten kannalta tämä riski kolmansien vireillepanemista valituksista on huomattavan paljon pienempi, lähes olematon. Kansallisen oikeuskäytännön perusteella ei kolmansille tahoille juuri koskaan syntyisi asianosaisasemaa ja siten mahdollisuutta valittaa KKV:n päätöksestä hyväksyä yrityskauppa tai päätöksen ehdoiksi asetetuista sitoumuksista taikka niiden muuttamisesta tai poistamisesta siitä huolimatta, että päätöksellä osoitettaisiin olevan merkittävää *tosiasiallista vaikutusta* valittajaan. Kansallisen lain mukaan on lisäksi epäselvää, mistä KKV:n yrityskauppapäätösten seikoista edes asianosaisella on oikeus valittaa.

Vaikuttaa siltä, että KKV:n yrityskauppapäätökset muodostavat kansallisessa oikeuskäytännössämme muista poikkeavan hallintopäätöstyyppin, josta ei näyttäisi olevan tosiasiallista muutoksenhakuoikeutta nykyisen oikeuskäytännön ja tulkintojen perusteella muulla kuin mahdollisesti yritys-

kaupan myyjätaholla. Kansallisen oikeuskäytännön perusteella asianosaisaseman ja siten valitusoikeuden saaminen yrityskauppapäätöksistä hallintolainkäyttölain nojalla vaikuttaa poikkeuksellisen haastavalta. Tämä on mielestämme ongelmallista hyvän hallinnon oikeuseriaatteiden toteutumisen näkökulmasta. Vaikuttaa siltä, että yrityskauppapäätöksistä on muodostunut oma hallinto-oikeudellinen osa-alue, jossa oikeus muutoksenhakuun ei toteudu samalla tavoin kuin muissa viranomaisen hallintopäätöksissä. Tämä kehitys lisää näkemysmme mukaan KKV:n toimivaltaa hallinnollisena viranomaisena suhteessa lainsäätäjään.

On tarkoituksenmukaista pohtia, halutaanko Suomessa soveltaa ja tulkita kilpailu- ja hallintolainkäyttölakia siten, että KKV:n viranomaisena antamaa yrityskauppapäätöstä tai tällaisen päätöksen ehtomääräystä ei juuri kukaan kolmas taho voisi käytännössä saattaa tuomioistuinarvioinnin kohteeksi, toisin kuin muita viranomaisen tekemiä hallintopäätöksiä. Hallintolainkäyttölain ja yleisten hallinnollisten periaatteiden tarkoitus tuskin on se, että yhdelle viranomaiselle, tässä tapauksessa KKV:lle, annettaisiin sen hallinnollisena päätöksenä antamien yrityskauppapäätösten osalta mahdollisuus jopa viranomaisen mielivaltaan ja harkintavallan väärinkäyttöön ilman mahdollisuutta näiden päätösten jälkikäteiseen tuomioistuinkontrolliin.

Kuten olemme tuoneet esiin, kansallinen oikeuskäytäntö koskien valitusoikeutta yrityskauppapäätöksistä poikkeaa olennaisesti EU:n vastaavasta käytännöstä. Tämä eroavaisuus kansallisessa ja EU:n yrityskauppavalvonnassa ei liene perusteltua, kun huomioidaan EU-oikeuden yleisesti saama tulkintavaikutus muissa kansallisissa KKV:n käsittelemissä kilpailuasioissa. On mielenkiintoista, että KKV ja markkinaoikeus viittaavat usein yrityskauppavalvonta-asioissa antamissaan ratkaisuisissa perusteluina laajasti EU:n oikeuskäytäntöön muissa yhteyksissä, mutta eivät ota lainkaan huomioon EU:n oikeuskäytäntöä näkemyksissään ja tulkinnoissaan koskien asianosaisaseman ja valitusoikeuden syntymistä yrityskauppa-päätöksissään.

Yhtäältä valittajat valitusoikeutensa toteutumisen osalta ja toisaalta yrityskaupan osapuolina olevat

yritykset valitusriskin osalta ovat eri asemassa riippuen siitä, käsitelläänkö tietty yrityskauppa EU:n komissiossa vai KKV:ssa. Mikäli unionin laajuisen yrityskaupan ilmoittamisen liikevaihtorajat ylittyvät ja yrityskauppa käsitellään komissiossa, kolmansilla tahoilla on useammin oikeus valittaa yrityskauppapäätöksestä ja sen sitoumuksista kuin, jos liikevaihtorajat eivät täyty, ja vastaava yrityskauppa käsitellään kansallisen lain nojalla KKV:ssa taikka jos komissio toimivaltansa puitteissa siirtää yrityskaupan KKV:n käsiteltäväksi. Tämä eroavaisuus ei ole yritysten yhdenvertaisuuden ja oikeusturvan näkökulmasta helposti perusteltavissa.

Kuten edellä on todettu, asianosaisasemassa olevalla kolmannella taholla on KHO:n ennakkoratkaisussa vahvistettu oikeus valittaa yrityskauppapäätöksestä, mutta kilpailulain 25 § estää siltä oikeuden vaatia yrityskaupan kieltämistä. Ehdollisesti hyväksytyjen yrityskauppapäätösten osalta on vaikea nähdä, *mihin muuhun, kuin yrityskaupan ehtojen muuttamiseen asianosaisen valitusoikeus voisi tällöin kohdistua*. Yrityskaupan toteutuminen itsessään ei valituksesta huolimatta estyisi, mutta esimerkiksi divestointi- tai käyttäytymisvelvoitteen ulottuvuuden laajentuminen tai muuttuminen olisi tällöin mahdollista. Kilpailulain tarkoitus tuskin on se, että valitusoikeus voisi kohdistua vain yrityskauppapäätöksessä asetettujen ehtojen kumoamiseen ilman, että valittajalla olisi oikeutta esittää myös perusteluja alkuperäisten ehtojen aiheuttamista ongelmista ja ehdottaa markkinaoikeudelle niiden muuttamista. Kansallisen lain ja oikeuskäytännön nojalla ei voida tehdä johtopäätöstä siitä, että asianosaisella ei olisi oikeutta valituksessaan esittää muutoksia yrityskaupalle alun perin asetettuihin ehtoihin.

Asianosaisaseman puuttumista muilta kuin yrityskaupan osapuolilta on mahdollista perustella yrityskauppavalvontasäännösten suojeluintressin ja yrityskauppavalvonnan menettelyllisten tarkoituksenmukaisuussyiden näkökulmasta. Lisäksi ottaen huomion KKV:n kilpailulain mukainen toimivalta tutkia yrityskauppoja, KKV:lla lienee lähtökohtaisesti myös parhaat mahdollisuudet arvioida yrityskaupan vaikutuksia kilpailutilanteeseen ja markkinaolosuhteisiin. Toisaalta muutoksenhaku-oikeus viranomaispäätöksistä on hyvän hallinnon

ja oikeusvaltion toimivuuden osoitus ja lähtökohta, eikä uhkakuville muutoksenhaun seurauksista tulisi valitusoikeuden syntyä arvioitaessa antaa painoarvoa. EU:n yrityskauppavalvontaa koskevassa sääntelyssä ja oikeuskäytännössä ei myöskään tunnisteta riskejä kolmansien asianosaisaseman valitusoikeuden osalta. Tältä osin on myös syytä huomata, että valittaminen yrityskauppavalvontapäätöksestä ei itsessään keskeytä yrityskaupan täytäntönpäytäntöä, ellei markkinaoikeus tätä erikseen valittajan pyynnöstä määrää. Yrityskauppa voidaan siten valituksesta huolimatta toteuttaa, mikä suojelee yrityskaupan osapuolia perusteettomien valitusten negatiivisilta vaikutuksilta.

Valitusoikeuden saamisen kynnys kansallisissa yrityskauppapäätöksissä saattaa olla nykyisen käytännön mukaan liian korkea ainakin sellaisissa tapauksissa, joissa pystytään selvästi osoittamaan, että päätös vaikuttaa merkittävästi tiettyyn yksittäiseen elinkeinonharjoittajaan ja sen sopimusvapauteen. Tällainen tilanne voi olla esimerkiksi, kun yrityskauppapäätöksen ehtoina olevien sitoumusten velvoitteet on kohdistettu nimeltä mainiten johonkin kolmanteen tahoon, ja sitoumuksilla asetetaan tällaiselle taholle esimerkiksi toimitus- tai muita käyttäytymisvelvoitteita, vaikka tämä kolmas taho ei ole yrityskaupan varsinainen osapuoli.

Edellä mainituilla perusteilla katsomme, että olisi syytä tarkastella kansallista kilpailulainsäädäntöämme ja mahdollisesti selventää tulevien lainsäädäntömuutosten yhteydessä yrityskauppoja ja niiden ehtoja koskeviin KKV:n päätöksiin liittyvää kolmansien tahojen valitusoikeuden syntyä ja sisältöä. Lainsäädännöllä tulisi varmistaa, että KKV:n yrityskauppa-asioissa antamat päätökset ovat jälkikäteen tuomioistuinkontrollin alaisia vastaavasti kuin muut hallinnolliset viranomaispäätökset ja Euroopan komission yrityskauppapäätökset.

Maarika Joutsimo ja Liisa Tarkkila