

Hallituksen esitysluonnos eduskunnalle laiksi kilpailulain muuttamisesta

Luonnos 14.6.2022.

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Kilpailulain (948/2011) yrityskauppojen ilmoituskynnystä koskevaan sääntelyyn ehdotetaan muutosta. Muutos lisäisi Kilpailu- ja kuluttajavirastolle (jäljempänä KKV) ilmoitettavaksi tulevien yrityskauppojen määrää, jotka eivät nykyisen ilmoituskynnyksen perusteella tule ilmoitettavaksi, mutta jotka voisivat johtaa tai todennäköisesti johtaisivat markkinoiden haitalliseen keskittymiseen ja kuluttajahaittaan.

Muutoksen johdosta KKV:n tutkittavaksi tulisivat jatkossa yrityskaupat, joissa osapuolten yhteenlaskettu Suomesta kertynyt liikevaihto ylittäisi 100 miljoonaa euroa, ja vähintään kahden osapuolen Suomesta kertynyt liikevaihto ylittäisi kummankin osalta 10 miljoonaa euroa. Osapuolten yhteenlasketun liikevaihdon osalta ilmoituskynnys määräytyisi jatkossa Suomesta kertyvän liikevaihdon perusteella maailmanlaajuisen liikevaihdon sijasta. Ilmoituskynnöksellä olisi siten vahvempi yhteys suomalaisiin markkinoihin ja yrityskauppojen puuttumiskynnykseen, joka liittyy kaupan haitallisiin vaikutuksiin Suomessa.

Ilmoitusvelvollisuuden laajentaminen johtaisi varovaisen arvion mukaan noin 50 miljoonan euron välittömiin kuluttajajohyötyihin ja muutoksella ehkäistäisiin arvion mukaan noin 4 kilpailulle haitallista yrityskauppaa vuosittain. Yrityskauppailmoituksia tulisi vuosittain lisää noin 30 ja ilmoitusten määrä siten noin kaksinkertaistuisi nykyisestä. Tämä lisäisi hallinnollista taakkaa yrityksille ja KKV:n työmäärää. KKV:n lisäresurssitarve olisi 415 000 euroa vuosittain. Yrityksille noin 30 uudesta ilmoituksesta aiheutuva hallinnollinen taakka olisi 6-8 miljoonaa euroa vuosittain.

Kansallisen ilmoituskynnyksen muuttamisella ei olisi vaikutusta yrityskauppojen arviointitapaan, niihin liittyvään puuttumiskynnykseen, viranomaisen näyttötaakkaan eikä käsittelymääriin.

Lisäksi kilpailulain neljään muuhun pykälään tehtäisiin selvennyksiä ja korjauksia. Kilpailulain sitoumuksia koskevaa pykälää selvennettäisiin siten, että KKV:n sitoumuspäätösasian ottaminen uudelleen käsiteltäväksi voisi perustua vain *osapuolten toimittamiin* puutteellisiin, virheellisiin tai harhaanjohtaviin tietoihin. Yrityskauppojen täytäntöönpanoa koskevaan pykälään tehtäisiin aiempaan osakeyhtiölain muutokseen liittyvä selvennys. Elinkeinonharjoittajien yhteenliittymälle määrätyn seuraamusmaksun perimistä koskevan pykälän säännöstä jäsenien maksettavaksi määrätyn seuraamusmaksun perimisen enimmäisajasta selvennettäisiin. Myös kilpailulain muutoksenhakua markkinaoikeuteen koskevaa säännöstä korjattaisiin siten, että valituskielto viittäisi päätökseen yrityskaupan jatkoselvitykseen ryhtymisestä.

Ehdotuksella on budjettivaikutuksia. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2023 alusta.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	4
1 Asian tausta ja valmistelu	4
2 Nykytila ja sen arviointi.....	5
2.1 Voimassa oleva sääntely	5
2.2 Muutostarpeen arviointi	7
3 Tavoitteet ja keskeiset ehdotukset	10
3.1 Tavoitteet	10
3.2 Keskeiset ehdotukset.....	10
4 Esityksen vaikutukset	11
4.1 Esityksen keskeiset vaikutukset	11
4.2 Toimivan kilpailun ja yrityskauppavalvonnan vaikutukset	13
4.3 Ehdotuksen kuluttajavaikutukset	15
4.3.1 Kuluttajahyödyn arvioiminen OECD:n arviointikehikon mukaan.....	16
4.4 Ehdotuksen vaikutukset kilpailuun ja yrityksille	18
4.5 Viranomaisvaikutukset.....	21
4.6 Perusoikeusvaikutukset.....	22
5 Toteuttamisvaihtoehdot ja niiden arviointi	23
5.1 KKV:n ehdotus	23
5.2 Yleiset liikevaihtorajat	24
5.2.1 Yhteenlaskettu liikevaihto.....	24
5.2.2 Vähintään kahden osapuolen liikevaihto	25
5.3 Otto-oikeuteen liittyviä toteuttamisvaihtoehtoja.....	26
5.3.1 Otto-oikeuteen liittyviä vaihtoehtoja ja niiden vaikutuksia	26
5.3.2 Otto-oikeuden soveltamiselle asetettava vähintään kahden osapuolen liikevaihdon alaraja.....	27
5.3.3 Muut rajaukset otto-oikeuden soveltamiselle.....	28
5.3.4 Otto-oikeuden soveltuminen täytäntöönpanutuihin kauppoihin	28
5.3.5 Otto-oikeuteen liitettävät prosessit ja säännöt.....	29
5.3.6 Otto-oikeuden vaikutukset	29
5.4 Toteuttamisvaihtoehtojen arviointi	32
6 Ulkomainen lainsäädäntö.....	34
6.1 Liikevaihtorajat ulkomaisessa lainsäädännössä	34
6.2 Otto-oikeus ulkomaisessa lainsäädännössä.....	34
6.3 Yrityskauppoja koskeva EU-sääntely	35
7 Lausuntopalaute.....	38
8 Säännöskohtaiset perustelut.....	39
9 Voimaantulo ja suhde muuhun sääntelyyn	43
10 Suhde talousarvioesitykseen	44
11 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	44
11.1 Perustuslain omaisuudensuoja ja elinkeinovapaus.....	44
11.2 Oikeusturva	45
LAKIEHDOTUS	46
kilpailulain muuttamisesta	46
LIITE	48

RINNAKKAISTEKSTI.....	48
kilpailulain muuttamisesta	48

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

Yrityskauppavalvonnan tavoitteena on ehkäistä kuluttajien kannalta haitallista markkinoiden keskittymistä etukäteiskontrollin avulla. Liiallinen keskittyminen johtaa yritysten markkinavoiman kasvuun, kuluttajien maksamien hintojen nousuun sekä palvelujen ja tuotteiden laadun heikkenemiseen.

Nykyiset yrityskaupan ilmoitusvelvollisuuden liikevaihtorajat ovat kansainvälisessä vertailussa korkeat Suomen kansantalouden kokoon nähden. Suomessa toteutetaan vuosittain monilla eri toimialoilla useita ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle jääviä järjestelyjä, jotka todennäköisesti johtavat markkinoiden haitalliseen keskittymiseen ja kuluttajahaittaan.

Yrityskauppojen ilmoituskynnyksen muutostarpeen arvioinnilla on liityntä hallitusohjelman strategiseen kokonaisuuteen ”elinvoimainen Suomi” ja sen yhtenä keinona mainittuun kirjaukseen, jonka mukaan ”Varmistetaan kilpailu- ja kuluttajapolitiikan toimivuus kasvun ja kansalaisten hyvinvoinnin vahvistamiseksi ja tavoitellaan kotimarkkinoiden kilpailullisuuden vahvistamista”.

Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetun lain (661/2012) viraston tehtäviä koskevan 2 §:n mukaan KKV:n tehtäviin kuuluu muun muassa tehdä esityksiä, aloitteita ja huomautuksia kilpailun edistämiseksi ja kilpailua rajoittavien säännösten ja määräysten purkamiseksi sekä tehdä toimialaansa liittyviä tutkimuksia, selvityksiä ja vertailuja.

Työ- ja elinkeinoministeriö pyysi KKV:a laatimaan selvityksen yrityskauppojen ilmoittamista koskevasta tilanteesta, jotta KKV:n omasta aloitteestaan esille nostamasta lainsäädännön muutostarpeesta saataisiin taustatietoa työ- ja elinkeinoministeriön oman arvion toteuttamiseksi. KKV julkaisi 11.6.2021 selvityksen lähdeluetteloinen:

<https://www.kkv.fi/uploads/sites/2/2021/11/2021-kkv-selvityksia-7-2021-selvitys-yrityskauppavalvonnan-ilmoitusvelvollisuuden-muutostarpeista.pdf>

KKV:n selvityksessä ehdotetaan kilpailulakia muutettavaksi siten, että KKV:n tutkittavaksi tulisivat jatkossa kaikki yrityskaupat, joissa osapuolten yhteenlaskettu *Suomesta* kertynyt liikevaihto ylittää *100 miljoonaa euroa*, ja vähintään kahden osapuolen Suomesta kertynyt liikevaihto ylittää kummankin osalta 20 miljoonaa euroa. Voimassa olevan kilpailulain 22 §:n mukaan KKV:lle tulee ilmoittaa yrityskaupat, joissa osapuolten yhteenlaskettu *maailmanlaajuinen* liikevaihto on *350 miljoonaa euroa*. Lisäksi voimassa olevassa laissa edellytetään, että vähintään kahden yrityskaupan osapuolen Suomesta kertynyt liikevaihto ylittää kummankin osalta 20 miljoonaa euroa.

Lisäksi kilpailulakia ehdotetaan selvityksessä muutettavaksi siten, että siihen lisättäisiin KKV:lle otto-oikeus eli oikeus ottaa käsittelyyn yrityskauppoja, joita sen käsittelyyn ei tulisi ilmoituskynnyksen perusteella. KKV:n ehdotuksessa otto-oikeus olisi rajattu tapauksiin, joissa yrityskaupan osapuolten yhteenlaskettu Suomesta kertynyt liikevaihto ylittää 50 miljoonaa euroa eli puolet varsinaisen ilmoituskynnyksen liikevaihdosta. Voimassa oleva kilpailulaki ei sisällä otto-oikeutta, jollainen on käytössä esimerkiksi Norjassa ja Ruotsissa.

KKV:n ehdotuksessa säilyisi ennallaan vähintään kahden yrityskaupan osapuolten Suomesta kertynyttä liikevaihtoa koskeva 20 miljoonan euron kynnsarvo. KKV:n ehdotuksen mukaan

raja tulisi kuitenkin asettaa selvästi alhaisemmaksi, jos lainsäädäntöön ei sisällytettäisi otto-oikeutta. Selvityksessä ehdotetut liikevaihtorajat vastaavat pitkälti Ruotsissa käytössä olevia rajoja.

Kuten normaalisti lainvalmistelussa, työryhmän perustaminen oli yksi vaihtoehto edetä asiassa. Ministeriössä arvioitiin, että lähinnä kilpailulain yhteen pykälään liittyvää muutostarvetta, toteuttamismahdollisuuksia ja vaikutuksia voitiin arvioida kattavasti virkavalmistelun ja sidosryhmien aktiivisen kuulemisen pohjalta työryhmätyön sijaan. Valmistelun yhteydessä toteutettiin kaksi lausuntokierrosta ja kaksi kaikille avointa kuulemistilaisuutta.

Työ- ja elinkeinoministeriössä valmisteltiin virkatyönä arviomuistio käyttäen taustana KKV:n selvitystä. Arviomuistio laitettiin lausuntokierrokselle ja siitä pidettiin avoin kuulemistilaisuus. Arviomuistiosta oli myös osioita, joita ei ollut KKV:n selvityksessä. Arviomuistiosta esitettiin muun muassa otto-oikeuden käytön kynnsarvoihin ja muihin reunaehtoihin liittyen vaihtoehtoja, joita ei ollut KKV:n selvityksessä. TEM:n arviomuistio yrityskauppojen ilmoituskynnyksen muuttamisesta oli lausuntokierroksella 21.1.- 11.2.2022 ja asiasta järjestettiin kuulemistilaisuus 2.2.2022. Lausuntopyynnössä pyydettiin, että lausunnoissa kiinnitettäisiin huomiota KKV:n selvityksessä esittämään ehdotukseen ja muihin mahdollisiin vaihtoehtoihin, kuten esimerkiksi otto-oikeuden käytön reunaehtoihin. Lausunnoissa pyydettiin myös ottamaan kantaa arviomuistion vaikutusarvioihin sekä toimittamaan lisätietoa ja -arvioita vaikutusarvion täydentämiseksi tai muokkaamiseksi. Arviomuistiosta saatuja 17 lausuntoa käsitellään jäljempänä lausuntopalautetta käsittelevässä kappaleessa. Arviomuistion lausuntokierroksen jälkeen jatkovalmistelun aikana keskusteluja on käyty yrityksiä ja heitä edustavien tahojen sekä oikeusministeriön kanssa.

Kyseessä on kansalliseen sääntelytarpeeseen liittyvä säädösehdotus eikä ehdotuksen taustalla ole EU-sääntelyn edellyttämää kilpailulain muutostarvetta.

Kilpailulakia muutettiin lukuisten pykälien osalta kesäkuussa 2021 voimaan tulleella kilpailulain muutoksella (laki kilpailulain muuttamisesta 546/2021, HE 210/2020 vp). Kyseiset muutokset eivät kuitenkaan koskeneet yrityskauppavalvontaa lukuun ottamatta muutosta, jolla markkinaoikeuden yrityskauppojen käsittelymääräaika muutettiin kalenterikuukausista työpäiviksi ja siten yhdenmukaiseksi KKV:n yrityskauppojen käsittelymääräaikojen laskentatavan kanssa.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Voimassa oleva sääntely

Yrityskauppavalvontasäännökset sisällytettiin kilpailunrajoituslakiin vuonna 1998 (muutossäädös 303/1998, HE 243/1997 vp). Kilpailunrajoituslaki kumottiin vuonna 2011 kilpailulailla (948/2011, HE 88/2010 vp). Kilpailulain säätämisen yhteydessä yrityskauppojen arvioinnissa otettiin käyttöön EU-lainsäädännön mukainen yrityskauppojen arviointitapa. Myös yrityskauppavalvontaa koskevia menettelysääntöjä, kuten käsittelyaikoja ja yrityskaupan ehtoihin liittyviä säännöksiä, täsmennettiin.

Voimassa olevan kilpailulain 21 §:ssä säädetään yrityskaupan määritelmästä. Kilpailulaissa yrityskaupalla tarkoitetaan kirjanpitolain mukaisen määräysvallan tai vastaavan tosiasiallisen määräysvallan hankintaa, liiketoiminnan tai sen osan hankintaa, sulautumista tai sellaisen yhteisyrityksen perustamista, joka huolehtii pysyvästi kaikista itsenäiselle yritykselle kuuluvista tehtä-

vistä. Kilpailulain 23 §:n mukaan ilmoitusvelvollisia yrityskaupasta ovat määräysvallan hankkija, liiketoiminnan tai sen osan hankkija, sulautumiseen osallistuvat yhteisöt ja säätiöt sekä yhteisyrityksen perustajat. Näihin lain 21 ja 23 §:n säännöksiin ei ehdotettaisi muutosta.

Kilpailulain yrityskaupan täytäntöönpanoa koskevan 27 §:n mukaan osapuolet eivät saa ryhtyä toimenpiteisiin yrityskaupan toteuttamiseksi ennen kuin yrityskauppa on hyväksytty ilman ehtoja tai ehdollisena taikka kaupan on katsottava tulleen muutoin hyväksytyksi, ellei kilpailulaissa toisin säädetä tai asian käsittelyssä toisin määrätä. Kilpailulain 28 §:n mukaan elinkeinonharjoittajalle, joka panee yrityskaupan täytäntöön yrityskaupan kieltämistä ja ehtojen asettamista koskevan 25 §:n vastaisesti tai edellä mainitun 27 §:n vastaisesti, voidaan määrätä seuraamusmaksu. Kilpailulain 30 §:n mukaan tietyn määräajan sisällä markkinaoikeus voi aikaisemman päätöksen estämättä kieltää KKV:n esityksestä yrityskaupan tai määrätä sen purettavaksi taikka asettaa sen toteuttamiselle ehtoja, jos kaupan osapuolet ovat antaneet asian ratkaisuun olennaisesti vaikuttaneita virheellisiä tai harhaanjohtavia tietoja tai jos kauppa on pantu täytäntöön edellä käsiteltyjen 25 tai 27 §:n vastaisesti.

Kilpailulain yrityskauppojen käsittelymääräaikoja koskevan 26 §:n mukaan KKV:n ns. ensimmäisen vaiheen käsittelyaika voi olla enintään 23 työpäivää eli noin kuukauden ja jatkoselvityksen enintään 69 työpäivää eli noin kolme kuukautta. Kilpailulain 26 §:n mukaan määräaika ei ala kulu, jos ilmoitus on olennaisesti puutteellinen. Virasto ilmoittaa yrityskauppailmoituksen olennaisesta puutteellisuudesta osapuolille. Kilpailulain 26 § sisältää myös ns. stop-the-clock –säännöksen. Jos yrityskaupan osapuolet eivät toimita KKV:n lain 33 §:n perusteella pyytämää tietoja asetussa määräajassa tai tiedot toimitetaan olennaisesti puutteellisina tai virheellisinä, virasto antaa päätöksen käsittelymääräajan jatkamisesta. Käsittelymääräaikoja jatketaan samalla määrällä päiviä kuin mitä tietojen toimittaminen myöhästyy niiden toimittamiselle alun perin asetetusta määräpäivästä. Käsittelymääräaikojen jatkaminen stop-the-clock valtuuden nojalla on ollut Suomessa toistaiseksi harvinaista, sillä virasto on keskeyttänyt käsittelymääräajan kulumisen tietojen puutteellisuuden tai virheellisyyden vuoksi vain muutamia kertoja. Myös yrityskauppailmoituksen toteaminen olennaisesti puutteelliseksi on ollut harvinaista. Puutteellisia ilmoituksia annettiin hetkellisesti enemmän vuonna 2018 viraston tiukennettua linjaa ilmoitusten valmistelussa havaittujen puutteiden korjaamiseksi. Vuoden 2018 jälkeen ilmoitus on todettu puutteelliseksi vain yhdessä asiassa.

Edellä mainittujen 23 ja 69 työpäivän lisäksi markkinaoikeus voi pidentää määräaika enintään 46 työpäivällä eli noin kahdella kuukaudella. Kaikkiaan yrityskaupan käsittely virastossa voi kestää markkinaoikeuden myöntämä jatko aika mukaan lukien enintään noin 6 kuukautta.

Suomessa on viime vuosina edennyt toisen vaiheen käsittelyyn eli jatkoselvitykseen noin 15 prosenttia ilmoitetuista yrityskaupoista. Norjassa ja Ruotsissa toisen vaiheen käsittelyyn etenee noin 5 prosenttia ilmoitetuista järjestelyistä. KKV:n selvityksen mukaan matalammat ilmoitusrajat vaikuttavat laskevan toiseen vaiheeseen etenevien kauppojen lukumäärää. Kun liikevaihtorajat ovat korkeat, valvonnan piirissä ovat vain suuremmat järjestelyt, joissa kilpailuongelmien todennäköisyys on korkeampi. Kun liikevaihtorajoja lasketaan, valvonnan piiriin tulee pienempiä järjestelyjä, jolloin puuttumisprosentti laskee. Tämä on huomioitu myös KKV:n ehdottaman muutoksen vaikutusarviossa.

Ehdotuksella ei olisi vaikutusta yrityskauppojen arviointiin. Yrityskauppoja arvioidaan Suomessa EU:n komission ja useimpien EU-maiden tapaan ns. SIEC –testillä (significant impediment to effective competition), josta säädetään kilpailulain 25 §:ssä. Pykälässä säädetään, että markkinaoikeus voi KKV:n esityksestä kieltää tai määrätä purettavaksi yrityskaupan tai asettaa yrityskaupan toteuttamiselle ehtoja, jos yrityskauppa olennaisesti estää tehokasta kilpailua Suomen markkinoilla tai niiden oleellisella osalla erityisesti siitä syystä, että sillä luodaan määräävä

markkina-asema tai vahvistetaan sitä. Käytännössä Suomessa puututaan vuosittain keskimäärin vain noin 2-3 yrityskauppaan. Puuttuminen tapahtuu valtaosin päätöksillä, joissa kauppa hyväksytään ehdollisena. KKV on esittänyt yrityskaupan kieltämistä koko yrityskauppavalvonnan olemassaolon aikana yhteensä vain viisi kertaa.

Kilpailulain muutoksenhakua markkinaoikeuteen koskevan 49 a §:n pääperiaatteen mukaan Kilpailu- ja kuluttajaviraston kilpailulain nojalla tekemään päätökseen saa hakea muutosta valittamalla markkinaoikeuteen. Muutoksenhakukiellosta säädetään kuitenkin kilpailulain 26 §:n 1 momentin osalta eikä yrityskaupan ilmoittaja saa hakea muutosta myöskään valittamalla 25 §:n nojalla annetusta päätöksestä, jolla yrityskaupan ilmoittajan esittämät ehdot on määrätty noudatettaviksi. KKV:n päätökseen ei saa erikseen hakea muutosta valittamalla, kun asia koskee 26 §:n 3 momentin nojalla annettua päätöstä käsittelymääräajan jatkamisesta. Tällaisesta päätöksestä voidaan valittaa pääasian yhteydessä, mikäli KKV esittää yrityskaupan kieltämistä markkinaoikeudelle. Yrityskaupan ilmoittaja ei siten voi valittaa markkinaoikeuteen ehdollisena hyväksytystä yrityskaupasta, mutta valitusoikeus päätöksistä on kolmansilla, joiden oikeuteen, etuun tai velvollisuuteen päätös vaikuttaa (asianosaisasema).

Jos KKV esittää markkinaoikeudelle yrityskaupan kieltämistä, KKV ja yrityskaupan osapuolet ovat markkinaoikeuden käsittelyssä asianosaisia. Jos markkinaoikeus päätyisi kieltämään yrityskaupan, päätöksestä voisi valittaa kilpailulain 49 b §:n perusteella korkeimpaan hallinto-oikeuteen ilman valituslupaa. Markkinaoikeuden päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla asian koskiessa kilpailulain 26 §:n 2 momentin nojalla annettua päätöstä määräajan pidentämisestä.

Voimassa olevassa järjestelmässä KKV ei tee erillistä päätöstä yrityskauppailmoitusvelvollisuuden olemassaolosta ja siten esimerkiksi liikevaihtorajojen täyttymisestä. Jos yrityskauppa, joka olisi tullut ilmoittaa KKV:lle, pannaan täytäntöön ennen yrityskaupan hyväksymistä, seuraamuksena voi olla edellä mainitusti seuraamusmaksu tai jopa kaupan purkaminen. KKV antaa pyydettyä yrityksille neuvontaa ilmoitusvelvollisuuden täyttymisestä.

KKV:n yrityskauppavalvontaa koskevien [suuntaviivojen](#) mukaan neuvonta ilmoitusvelvollisuudesta voi liittyä muun muassa määräysvallan syntymiseen, perustettavan yhteisyrityksen itenäisyyteen, yrityskaupan osapuolten määrittämiseen ja liikevaihdon laskemiseen. Suuntaviivojen mukaan KKV:n alustava kanta yrityskauppasäännösten tulkintakysymyksiin voidaan antaa puhelimitse, ennakkoneuvottelussa tai pyynnöstä kirjallisena lausuntona. KKV:n tulkinnat perustuvat tulkintapyynnön esittäjän toimittamiin tietoihin ja lopullinen vastuu tietojen oikeellisuudesta ja riittävydestä on tietojen toimittajalla. Vastuu ilmoitusvelvollisuuden täyttämisestä ja yrityskauppailmoituksen tekemisestä on ilmoitusvelvollisella.

2.2 Muutostarpeen arviointi

KKV:n selvityksen perusteella Suomessa toteutetaan vuosittain monilla eri toimialoilla useita ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle jääviä järjestelyjä, jotka todennäköisesti johtavat markkinoiden haitalliseen keskittymiseen ja kuluttajahaittaan. Selvityksessä todetaan niin ikään, että Suomessa ilmoitetaan absoluuttisesti ja talouden kokoon suhteutettuna vähemmän yrityskauppoja kuin muissa EU-maissa ja muissa Pohjoismaissa keskimäärin.

Nykyiset yrityskaupan ilmoitusvelvollisuuden liikevaihtorajat ovat kansainvälisessä vertailussa korkeat. Suomessa osapuolten yhteenlasketulle liikevaihdolle asetettu raja on korkea verrattuna muihin jäsenvaltioihin. Suurin piirtein Suomen talouden kokoa vastaavista verrokkimaista korkein yhteenlaskettu liikevaihtoraja on Kreikassa, jossa se on 150 miljoonaa euroa.

Vähintään kahden osapuolen 20 miljoonan euron liikevaihtoraja on korkeampi kuin muissa Pohjoismaissa Islantia lukuun ottamatta ja korkeampi kuin niissä EU:n jäsenmaissa, joiden bruttokansantuote oli vuonna 2019 150 miljardin sisällä Suomen bruttokansantuotteesta. Liikevaihtorajojen kansainvälistä vertailua on tarkemmin jäljempänä kappaleessa Liikevaihtorajat ulkomaisessa lainsäädännössä.

Nykyiset liikevaihtorajat ovat korkeat myös Suomen kansantalouden kokoon nähden. Voimassa olevien liikevaihtorajojen alle ja siten myös yrityskauppavalvonnan etukäteiskontrollin ulkopuolelle jää toimialoja sekä tuote- ja maantieteellisiä markkinoita. Lisäksi liikevaihtoperusteiset rajat eivät sovellu ongelmitta niin kutsuttuihin korkean arvostuksen yrityskauppoihin, joissa yrityksen taloudellinen merkitys markkinoilla ei perustu sen liikevaihtoon. Näissä kaupoissa yrityksestä maksettava kauppahinta on yleensä huomattavasti korkeampi kuin yrityksen liikevaihto.

Voimassa olevan lain osapuolten yhteenlasketun maailmanlaajuisen liikevaihdon raja on nykyisellään niin korkea, että se rajaa *toimialoja* yrityskauppavalvonnan ulkopuolelle. KKV:n selvityksen mukaan Tilastokeskuksen kolminumeroluokittelulla toimialoista 35 prosentin ja viisineluokittelulla 66 prosentin kokonaisliikevaihto on alle 350 miljoonaa euroa ja ne rajautuvat siten nykysääntelyn ulkopuolelle. Näiden toimialojen keskittymiskehitykseen nykyisellä yrityskauppavalvonnalla ei voida siten puuttua. KKV:n selvityksen mukaan voimassa olevan lain ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle jääviä toimialoja ovat muun muassa autokatsastusasemat (alan kokonaisliikevaihto vuonna 2019 165 miljoonaa euroa), linja-autojen kaukoliikenne (251 miljoonaa euroa), optikkoliikkeet (353 miljoonaa euroa) ja elokuvateatterit (126 miljoonaa euroa).

Myös vähintään kahden yrityskaupan osapuolen Suomesta kertyneen 20 miljoonan euron liikevaihtoraja sulkee valvonnan ulkopuolelle toimialoja. Monet suomalaiset toimialat ovat noin sadan tai muutaman sadan miljoonan euron kokoluokkaa liikevaihdon perusteella. Käytettäessä Tilastokeskuksen viisineluokittelusta yli kolmanneksella kaikista toimialoista alan kokonaisliikevaihto jää alle 100 miljoonan. Alle 200 miljoonan euron toimialoja on vastaavalla tavalla tarkasteltuna noin puolet kaikista Suomen toimialoista. Tämän kokoluokan toimialoilla yksittäisen yrityksen markkinaosuus voi olla huomattava, vaikka sen liikevaihto alittaisi 20 miljoonaa euroa.

Suuressa osassa tuotemarkkinoita kilpailu tapahtuu Suomea pienemmällä maantieteellisellä alueella. Esimerkiksi kuluttajille myytävissä tuotteissa ja palveluissa maantieteellisen markkinan koko on tyypillisesti kunnan tai seutukunnan laajuinen. Markkinoilla, jossa yritys myy tuotteita tai palveluita toisille yrityksille, markkinoiden maantieteellinen laajuus on usein hieman laajempi ja saattaa olla esimerkiksi maakunnan laajuinen. Vähintään kahdelle yrityskaupan osapuolelle asetettu 20 miljoonan euron liikevaihtoraja rajaa valvonnan ulkopuolelle *paikallisia* markkinoita, joilla merkittävän toimijan ostaminen voi johtaa markkinan merkittävään keskittymiseen. Eri toimialojen maakuntakohtaisten kokonaisliikevaihtojen keskiarvon tarkastelu osoittaa, että 20 miljoonan euron liikevaihtorajan alle rajautuu huomattava määrä paikallisia markkinoita. Käytettäessä Tilastokeskuksen viisineluokittelusta noin 70 prosenttia toimialoista on sellaisia, joissa toimialojen maakuntakohtaisen kokonaisliikevaihdon keskiarvo jää alle 20 miljoonan. Toimialan maakuntakohtainen keskiarvo on saatu jakamalla toimialan kokonaisliikevaihto maakuntien lukumäärällä (19 kpl). Luvut olisivat korkeampia, jos toimialojen liikevaihtoa tarkasteltaisiin maakunnan sijaan esimerkiksi kunnan tasolla. Noin 15 prosenttia toimialoista on sellaisia, joissa toimialojen maakuntakohtaisen kokonaisliikevaihdon keskiarvo jää 10–20 miljoonan euron väliin.

Viime vuosina terveysalan isot yritykset ovat hankkineet yritysostoin lukuisia paikallisesti vahvoja lääkärikeskuksia, ja yrityskaupat ovat johtaneet merkittävään alueelliseen keskittymiseen ilman, että yrityskauppavalvonnalla olisi ollut mahdollisuutta tutkia näitä järjestelyjä ja tarvittaessa puuttua haitalliseen keskittymiseen.

Käytännössä terveysalan yritysjärjestelyt ovat rajautuneet valvonnan ulkopuolelle nimenomaan vähintään kahdelle kaupan osapuolelle asetetun rajan takia. Selvityksessä on tuotu esiin, että vain pienessä osassa yksityisten terveystalujen paikallisia markkinoita merkittävän toimijan ostaminen johtaa nykyisten liikevaihtorajojen ylittymiseen. Tällä hetkellä terveys- ja kuntoutusalan (toimialanumero 86) yli miljoonan euron liikevaihdon yrityksistä ainoastaan hieman yli 10 prosentilla liikevaihto ylittää 20 miljoonaa euroa. Sosiaalialalla (toimialanumero 87) vastaava luku on alle 10 prosenttia. Jos aineistosta poistetaan suurimpien toimijoiden konserniyritykset, julkisomisteiset toimijat ja yhdistykset niin koko SOTE-toimialalla on vain noin 25 toimijaa, jonka liikevaihto ylittää 20 miljoonaa euroa. Koska sosiaali- ja terveystalut koostuvat lukuisten paikallisten markkinoiden lisäksi useista eri tuotemarkkinoista, 20 miljoonan liikevaihtorajan täyttäviä yrityksiä ei useilla markkinoilla ole suurimpien ketjujen lisäksi lainkaan.

KKV:n selvityksen mukaan liikevaihtoon perustuvat kynnyksarvot soveltuvat huonosti niin kutsuttuihin korkean arvostuksen yrityskauppoihin (high-value transactions), joissa yrityksestä maksettava kauppahinta on moninkertainen yrityksen liikevaihtoon nähden (value to turnover ratio). Esimerkiksi alustataloudessa ja digitaalisissa palveluissa liikevaihto ei tyypillisesti kuvaa yrityksen taloudellista merkitystä ja sen liiketoiminnan laajuutta. Kansainvälisessä akateemisessa keskustelussa on viime vuosina havaittu tarve puuttua erityisesti niin kutsuttuihin ”tappohankintoihin” (killer acquisitions). Näissä suurempi toimija ostaa pienemmän, toimintaansa kehittämässä olevan haastajansa pois markkinoilta. Yrityskaupan katsotaan olevan tappohankinta, jos 1) kohdeyrityksellä on riittävät resurssit kehittää toimintaansa niin, että tulevaisuudessa se tuottaisi merkittävää kilpailun painetta ostajayritykselle, ja jos 2) ostajayritys lopettaa yrityskaupan jälkeen kohdeyrityksen tuotteiden tai palveluiden kehittämisen.

Euroopan komissio on selvityksessään (Commission Staff Working Document Evaluation of procedural and jurisdictional aspects of EU merger control, 26.3.2021) määritellyt arvoperusteisiksi yrityskaupat, joissa kauppahinta on yli viisin- tai kymmenkertainen kohteen liikevaihtoon nähden. KKV:n selvityksen mukaan Suomessa toteutetaan vuositasolla keskimäärin noin 40 yrityskauppaa, joissa kohteen liikevaihto ylittää miljoona euroa ja kauppahinta on yli viisinkertainen ja 20 yrityskauppaa, joissa kauppahinta on yli kymmenkertainen ostettavan yrityksen liikevaihtoon nähden. KKV on selvityksessään nostanut esiin joitakin online markkinapaikkoihin liittyviä esimerkkejä ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle jääneistä arvoperusteisista yrityskaupoista, jotka ovat johtaneet markkinan merkittävään keskittymiseen.

Ilmeisin yrityskauppojen ilmoittamiseen liittyvä muutostarve koskee maailmanlaajuisista liikevaihtoa koskevaa 350 miljoonan euron ilmoituskynnystä. Koska kansallisessa yrityskauppavalvonnassa keskitytään kilpailuvaikutuksiin Suomen markkinoilla tai niiden oleellisella osalla, osapuolten maailmanlaajuisella liikevaihdolla on suhteessa pienempi painoarvo kuin Suomesta kertyvällä liikevaihdolla. Vähintään kahden osapuolen Suomesta kertyneen liikevaihdon rajan muuttamisella on kuitenkin merkittävämpi vaikutus ilmoitusvelvollisuuden laajuuteen ja haitallisen keskittymisen torjumiseen kuin vähintään kahden osapuolen yhteenlaskettua rajan muuttamisella.

3 Tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1 Tavoitteet

Yrityskauppavalvonnan tavoitteena on ehkäistä kuluttajien kannalta haitallista liiallista markkinoiden keskittymistä etukäteiskontrollin avulla. Kilpailulain yrityskauppojen ilmoituskynnyksen ehdotettava muutos parantaisi KKV:n mahdollisuuksia tutkia yrityskauppoja, jotka eivät nykyisen ilmoituskynnyksen perusteella tule ilmoitettavaksi, mutta jotka voisivat johtaa tai todennäköisesti johtaisivat markkinoiden haitalliseen keskittymiseen ja kuluttajahaittaan.

Nykyiset yrityskaupan ilmoitusvelvollisuuden liikevaihtorajat ovat korkeat Suomen kansantalouden kokoon nähden, ja niiden alle jää toimialoja sekä tuote- ja maantieteellisiä markkinoita.

Lisäksi liikevaihtoperusteiset rajat eivät sovellu ongelmitta yrityskauppoihin, joissa yrityksen liikevaihto ei anna oikeaa kuvaa sen taloudellisesta merkityksestä markkinoilla. Liikevaihtorajojen laskeminen ulottaisi myös yrityskauppavalvonnan ennaltaehkäisevän vaikutuksen kosemaan nykyistä laajempaa joukkoa yrityskauppoja, mikä ehkäisisi haitallisimpien yrityskauppojen toteuttamista. Ennaltaehkäisy perustuu siihen, että yrityskauppavalvonnan soveltamisalaan kuuluvat yritykset huomioivat suunnittelemansa kaupan vaikutukset markkinoiden rakentamiseen ja kilpailuun. Mikäli yritykset arvioivat viranomaisten estävän kaupan tai puuttuvan siihen haitallisten kilpailuvaikutusten takia, ne oletettavasti jättävät kaupan toteuttamatta.

Tavoitteena on huomioida sääntelyn ennakoitavuus, oikeusvarmuus ja oikeasuhtaisuus yritysten näkökulmasta sekä yrityksille ilmoitusten tekemisestä ja viranomaisprosessista aiheutuvat hallinnolliset kustannukset ja yrityskauppojen täytäntöönpanon mahdollinen viivästyminen. Tavoitteena on niin ikään, että mahdollinen KKV:n budjetin lisäys olisi tarpeellinen ja oikeasuhteinen suhteessa muutoksen hyötyihin.

3.2 Keskeiset ehdotukset

Kilpailulain 22 §:ää ehdotetaan muutettavaksi siten, että KKV:n tutkittavaksi tulisivat jatkossa yrityskaupat, joissa osapuolten yhteenlaskettu *Suomesta* kertynyt liikevaihto ylittää 100 miljoonaa euroa, ja vähintään kahden osapuolen Suomesta kertynyt liikevaihto ylittää kummankin osalta 10 miljoonaa euroa. Osapuolten yhteenlasketun liikevaihdon osalta ilmoituskynnys määräytyisi siten jatkossa Suomesta kertyvän liikevaihdon perusteella maailmanlaajuisen liikevaihdon sijasta. Osapuolten yhteenlaskettua liikevaihtoa koskeva edellytys muuttuisi maailmanlaajuisesta 350 miljoonan euron liikevaihdosta Suomesta kertyneeseen 100 miljoonan euron liikevaihtoon. Vähintään kahden osapuolen kummankin liikevaihtoa koskeva raja laskisi nykyisestä Suomesta kertyvästä 20 miljoonasta eurosta Suomesta kertyvään 10 miljoonaan euroon. Ehdotukseen ei sisälly KKV:lle otto-oikeutta eli oikeutta ottaa käsittelyyn yrityskauppoja, joita sen käsittelyyn ei tulisi ilmoituskyntien perusteella.

Kaikkia ilmoitettavia yrityskauppoja koskevaa ilmoituskaavaa ollaan parhaillaan päivittämässä muuttamalla Valtioneuvoston asetusta yrityskauppojen ilmoitusvelvollisuudesta (1012/2011). Muutoksen yhtenä tarkoituksena on vähentää hallinnollista taakkaa sellaisten järjestelyjen ilmoittamisessa, jotka eivät todennäköisesti aiheita kilpailuongelmia. Myönteinen vaikutus koski liikevaihtorajojen perusteella ilmoitettavaksi tulevia yrityskauppoja.

Yrityskauppojen ilmoittamista koskevan substanssimuutoksen lisäksi kilpailulakiin esitetään samalla tehtäväksi säädöshuoltona kolme korjausta ja selvennystä kesäkuussa 2021 voimaan tulleisiin säännöksiin ja yksi selvennys liittyen aiemmin osakeyhtiölakiin tehtyyn muutokseen.

Kilpailulain sitoumuksia koskevan 10 §:n 2 *momenttia* selvennettäisiin siten, että KKV:n sitoumuspäätösasian ottaminen uudelleen käsiteltäväksi voisi perustua vain *osapuolten toimittamiin* puutteellisiin, virheellisiin tai harhaanjohtaviin tietoihin, ei kolmansien tahojen toimittamiin tällaisiin tietoihin. Selvennys vastaisi aiemmin voimassa olleen lain sanamuotoa ja voimassa olevaa ja ollutta tulkintakäytäntöä.

Kilpailulain yrityskaupan täytäntöönpanoa koskevan 27 §:n 3 momenttia muutettaisiin selvittävästi aiempi osakeyhtiölain muutos huomioiden siten, että voimassa olevan lain viittaus luvan myöntämiseen koskisi vain osakeyhtiölain toiseen valtioon tehtävien sulautumien täytäntöönpanoa koskevaa lainkohtaa sekä eurooppayhtiölakia (742/2004) eikä yleisesti luvan myöntämistä täytäntöönpanoon. Selventävä korjaus tehtäisiin, koska voimassa olevassa osakeyhtiölaissa (624/2006) lupamenettely korvattiin täytäntöönpanoilmoituksella, mutta samassa yhteydessä kilpailuoikeussäätelyä ei muutettu.

Elinkeinonharjoittajien yhteenliittymälle määrätyn seuraamusmaksun perimistä koskevan 47 a §:n jäsenien maksettavaksi määrätyn seuraamusmaksun säännöstä perimisen enimmäisajasta selvennettäisiin. Pykälän 6 momentin 2 kohtaa selvennettäisiin siten, että se kattaisi voimassa olevassa laissa nimenomaisesti mainittujen markkinaoikeuden tekemien päätösten lisäksi myös korkeimman hallinto-oikeuden tekemät päätökset. Muutoksen johdosta säännös ottaisi jatkossa huomioon myös tapaukset, joissa yhteenliittymän jäsenen maksuvelvollisuutta yhteenliittymälle määrätystä seuraamusmaksusta koskeva päätös tulee lainvoimaiseksi vasta korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen jälkeen.

Kilpailulain muutoksenhakua markkinaoikeuteen koskevaa 49 a §:n 2 momenttia korjattaisiin siten, että lain 26 §:n 1 momentin valituskielto viittaisi päätökseen yrityskaupan jatkoselvitykseen ryhtymisestä eikä päätökseen yrityskauppailmoituksen olennaisesta puutteellisuudesta.

4 Esityksen vaikutukset

4.1 Esityksen keskeiset vaikutukset

Ehdotuksella kilpailulain 22 §:n muuttamiseksi olisi erityisesti kuluttaja-, yritys- ja kilpailuvaiikutuksia, mutta myös muun muassa viranomais- ja budjettivaikutuksia. Yrityskauppojen ilmoituskynnys säilyisi selkeänä ja ennustettavana. Muutos olisi haitallisen keskittymiskehityksen ehkäisyn kannalta myönteinen. Ehdotuksen perusteella KKV:n tutkittavaksi tulisi enemmän potentiaalisesti kilpailulle haitallisia yrityskauppoja ja yrityskauppavalvonnan ennaltaehkäisevä vaikutus vahvistuisi.

Muutoksella olisi vaikutuksia erityisesti yrityskauppoja suunnitteleville ja toteuttaville yrityksille. Alhaisempi ilmoituskynnys lisäisi kustannuksia ja hallinnollista taakkaa sekä viivästyttäisi soveltamisalaan tulevien yrityskauppojen toteuttamista.

Ilmoituskynnyksen muuttamisella olisi useissa tapauksissa yrityskaupan täytäntöönpanoa todennäköisesti *viivästyttävä vaikutus* nykytilaan verrattuna tapauksissa, joissa kauppa tulee ilmoittaa muuttuneen liikevaihtorajan takia, vaikka yrityskauppa hyväksyttäisiinkin tutkinnan päätteeksi sellaisenaan. Ylivoimaisesti suurin osa yrityskaupoista hyväksytään ensimmäisen vaiheen käsittelyn päätteeksi, joka voi kestää korkeintaan 23 työpäivää eli noin kuukauden. Viivästyttävä vaikutus ensimmäisen vaiheen käsittelyn päätteeksi hyväksyttävissä yrityskaupoissa olisi siten useissa tapauksissa korkeintaan muutaman kuukauden. Mikäli kauppa ei muista syistä panna täytäntöön muutaman kuukauden sisällä kauppasopimuksen allekirjoittamisesta, viivästyttävää vaikutusta ei syntyisi lainkaan. Viivästys olisi muutamaa kuukautta pidempi käy-

tännössä ainoastaan toiseen vaiheen käsittelyyn etenevissä yrityskaupoissa, joihin liittyy potentiaalisia kilpailuongelmia. Ilmoitusrajojen muutoksen seurauksena toisen vaiheen käsittelyyn eteneviä yrityskauppoja arvioidaan olevan vuodessa kaksi, tai mahdollisesti kolme lisää nykytilaan nähden.

Yrityskauppavalvonnan kansallisen soveltamisalan ulottaminen aiempaa laajempaan joukkoon yrityskauppoja johtaisi kuluttajajhyötyihin. Hyödyt muodostuvat siitä, että KKV:n tutkittavaksi tulisi aiempaa enemmän potentiaalisesti haitallisia yrityskauppoja sekä siitä, että yrityskauppavalvonnan ennalta ehkäisevä vaikutus koskisi aiempaa suurempaa joukkoa suunnitteilla olevia yrityskauppoja. KKV:n selvityksessä soveltamisalan laajentamisen välittömiä kuluttajajhyötyjä on arvioitu käyttämällä jäljempänä tarkemmin käsiteltävää OECD:n ohjeistusta yrityskaupan haitallisten vaikutusten arvioinnista. Välittömillä vaikutuksilla tarkoitetaan kuluttajajhyötyjä, jotka aiheutuvat viranomaisen puuttumisesta muutoin kilpailulle haitalliseen yrityskauppaan tai siitä, että kauppa jää toteutumatta yrityskauppavalvonnan ennaltaehkäisevän vaikutuksen takia. Puuttuminen yrityskauppaan, joko kieltämällä kauppa tai asettamalla sen toteutumiselle ehtoja, estää haitallisten kilpailuvaikutusten syntymisen. Toisin sanoen, yrityskauppavalvonta estää tuotteiden tai palveluiden hintojen nousun, laadun heikkenemisen tai valikoiman pienenemisen yrityskaupan seurauksena. Kun liikevaihtorajaksi esitetään osapuolten yhteenlasketun liikevaihdon osalta Suomesta kertyvää 100 miljoonaa euroa ja vähintään kahden osapuolen kumman liikevaihdon osalta Suomesta kertyvää 10 miljoonaa euroa, välitön kuluttajajhyöty olisi arviolta noin 50 miljoonaa euroa vuodessa OECD:n arviointitapaa hyödyntäen. Muutoksella ehkäistäisiin arvion mukaan noin 4 kilpailulle haitallista yrityskauppaa vuosittain. Kilpailullisen markkinarakenteen säilyminen useammalla toimialalla myötävaikuttaisi myös tuottavuuden kasvuun.

Muutoksen välittömät vaikutukset kohdistuisivat erityisesti yrityskauppoja suunnitteleviin ja niitä toteuttaviin yrityksiin. Ilmoituskyvyn muuttamisella voisi olla ilmoitukseen ja sen käsittelyyn liittyvien kustannusten lisäksi yrityskaupan täytäntöönpanoa hidastava vaikutus nykytilaan verrattuna tapauksissa, joissa kauppa tulee ilmoittaa muuttuneen liikevaihtorajan takia. Kun ilmoitusvelvollisuutta määrittävän osapuolten yhteenlasketun liikevaihdon osalta siirryttäisiin maailmanlaajuisen liikevaihdon huomioimisesta Suomesta kertyneen liikevaihdon huomiointiin, KKV:lle ilmoitettavilla järjestelyillä olisi aiempaa vahvempi yhteys suomalaisiin markkinoihin. Myös kilpailulain mukainen yrityskauppojen puuttumiskynnys liittyy nimenomaan haitallisiin vaikutuksiin Suomessa.

KKV:n selvityksen mukaan ilmoitusvelvollisuuden laajentaminen kasvattaisi sekä yrityksille että viranomaiselle aiheutuvia hallinnollisia kustannuksia. Nykyisillä liikevaihtorajoilla tulee vuosittain ilmoitettavaksi noin 30–40 yrityskauppaa. Liikevaihtorajojen ollessa 100 ja 10 miljoonaa euroa, ilmoitettavaksi ja KKV:n tutkittavaksi tulisi vuosittain arviolta noin 30 kauppa enemmän kuin nykyään. Yrityksille noin 30:stä lisäilmoituksesta aiheutuva hallinnollinen taakka olisi noin 6–8 miljoonaa euroa vuodessa. Muutoksen jälkeen ilmoitettavia yrityskauppoja olisi vuosittain yhteensä noin 60–70.

Kokonaisuutena arvioiden, vaikka ehdotuksen kustannusvaikutukset yrityksille (6–8 miljoonaa euroa) olisivatkin merkittäviä, ylittäisivät ilmoitusvelvollisuuden laajentamisesta aiheutuvat hyödyt (50,4 miljoonaa euroa) siitä aiheutuvat kustannukset selvästi. Yrityksille aiheutuvat kustannukset vastaisivat suuruudeltaan 12–16 prosenttia kokonaishyödyistä, joka kohdistuisi pääasiassa kuluttajille. Kilpailullisemmista markkinoista hyötyvät myös yritykset, jotka ostavat monia välituotteitaan kotimarkkinoilta.

Kansallisen yrityskauppavalvonnan ilmoituskyvyn on kansallisessa harkinnassa. Kansallisen ilmoitusvelvollisuuden laajuudella ei olisi vaikutusta yrityskauppojen puuttumiskynnukseen

(25 §), viranomaisen näyttötaakkaan eikä käsittelymääräaikoihin (26 §). Kansallisen ilmoitus-kynnyksen muutoksella ei olisi siten vaikutusta kansalliseen yrityskauppojen arviointiin.

Euroopan komissiolle ilmoitetaan sulautuma-asetuksen liikevaihtorajojen perusteella vain hyvin suuret yrityskaupat eikä kansallisen yrityskauppojen ilmoituskyynnyksen muuttamisella olisi vaikutusta Euroopan komissiolle ilmoitettavien yrityskauppojen ilmoituskyynnykseen. Kilpailu-lain 22 §:n mukaan säännöksiä yrityskauppavalvonnasta ei sovelleta, jos yrityskauppa kuuluu yrityskeskittymien valvonnasta annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 139/2004 (ns. sulau-tuma-asetus) soveltamisalaan, paitsi jos Euroopan komissio siirtää yrityskeskittymän Kilpailu- ja kuluttajaviraston käsiteltäväksi sulautuma-asetuksen 4 artiklan 4 kohdan tai 9 artiklan nojalla.

Ehdotuksella on jäljempänä tarkemmin käsiteltäviä viranomaisvaikutuksia. Yrityskauppaval-vonnan soveltamisalan laajennus aiheuttaisi KKV:lle viiden henkilötyövuoden ja 415 000 euron vuosittaisen lisäresurssitarpeen. Esityksellä ei ole välittömiä työllisyysvaikutuksia. Kilpailun ja työllisyyden välisiä mahdollisia välillisiä vaikutuksia on käsitelty jäljempänä.

Kilpailulain 10, 27, 47 a ja 49 a §:n muutoksilla olisi lähinnä kilpailulakia selventävä vaikutus.

4.2 Toimivan kilpailun ja yrityskauppavalvonnan vaikutukset

Markkinatalous perustuu toimivaan kilpailuun. Toimiva kilpailu rajoittaa yritysten hinnoittelu-voimaa sekä johtaa kuluttajien kannalta edullisempiin ja laadukkaampiin hyödykkeisiin. Toi-miva kilpailu myös kannustaa yrityksiä jatkuvasti kehittämään toimintaansa tuottaakseen laa-dukkaampia tuotteita ja palveluita kilpailukykyiseen hintaan. Kilpailussa kustannustehokkaat ja innovatiiviset yritykset menestyvät, jolloin yhteiskunnan rajalliset resurssit tulevat parhaaseen käyttöön ja tuottavuus kasvaa. Korkea tuottavuus ja resurssien tehokas käyttö kasvattaa kansan-taloutta ja yhteiskunnan kokonaishyvinvointia. Kilpailun lisääntyminen johtaa tuottavuuden kasvuun ja kilpailullisia markkinoita pidetäänkin yhtenä tuottavuuden pääajurina.

Toimivalla kilpailulla on myönteisiä vaikutuksia kuluttajien lisäksi suurelle osalle yrityksistä. Yrityksille on myönteistä, jos markkinoilla, joilta ne ostavat esimerkiksi raaka-aineita, kom-ponentteja tai palveluita, on kilpailua ja sen mukanaan tuomia vaihtoehtoja. On niin ikään myönteistä, jos yrityksillä on riittävästi vaihtoehtoisia ostajia tuotteilleen. Kilpailusääntöjen tehokas täytäntöönpano ja toimiva kilpailu luovat yrityksille tasapuoliset toimintaedellytykset kil-pailla omilla ansioillaan.

Kun kilpailu toimii eikä markkinoilla ole perusteettomia markkinoille tulon tai sieltä poistumi-sen esteitä, yritykset voivat kysynnän perusteella tarvittaessa laajentaa toimintaansa uusiin hyö-dykkeisiin tai uusille maantieteellisille alueille. Toimiva kilpailu kotimarkkinoilla edistää myös yritysten kilpailukykyä kansainvälisillä markkinoilla. Kotimaisten tuotantopanostusmarkkinoiden kilpailullisuudesta huolehtiminen on tärkeää myös siksi, että vientiyritysten kustannustaso mää-räytyy kotimaasta ostettujen tuotantopanosten hintojen perusteella.

Yrityskauppavalvonnan tehtävänä on toimivan kilpailun ja siten markkinatalouden suojaaminen markkinoiden haitalliselta keskittymiseltä. Haitallinen keskittyminen johtaa hintojen nousuun ja laadun heikkenemiseen ja siten kuluttajahaittaan. Yrityksillä on kannustin toteuttaa myös yh-teiskunnan kannalta epäedullisia yrityskauppoja, koska keskittyminen ja kilpailun väheneminen johtavat kaupan osapuolten voittojen kasvuun. Tästä syystä yrityskauppoja valvotaan kaikissa kehittyneissä talouksissa. Suomessa yrityskauppavalvonnalla puututaan ainoastaan kauppoihin, joissa yrityskauppa olennaisesti estää tehokasta kilpailua Suomen markkinoilla tai niiden oleel-lisellä osalla. Puuttumiskynnyksessä otetaan huomioon se, että valtaosa yritysjärjestelyistä on

yhteiskunnalle hyödyllisiä. Yrityskauppoihin, joilla saavutetaan merkittäviä synergiaetuja tai muita kilpailuhaitan kumoavia tehokkuusetuja, ei puututa.

Markkinoiden keskittyminen on vain harvojen yritysten etu. Kilpailun estyminen haittaa paitsi kuluttajia myös kilpailukykyisiä yrityksiä, joiden kasvu tukee kansantalouden kasvua. Kilpailun estyessä yhteiskunnan kokonaisuhyvinvointi pienenee, koska harvalukuisten yritysten markkina-voimalla saavuttamat voitot tulevat tuottavuuden, kaupankäyntimäärien ja kuluttajien hyvinvoinnin kustannuksella.

Toimivan kilpailun ja yrityskauppavalvonnan hyödyt tunnistetaan laajasti. Komission 18.11.2021 julkaisemassa tiedonannossa ”[Kilpailupolitiikka valmiina uusiin haasteisiin](#)” (COM(2021) 713 final) on kuvattu tehokkaan kilpailusääntöjen täytäntöönpanon vaikutusta yrityksille todeten, että se on lisännyt yritysten mahdollisuuksia tehdä valintoja markkinoilla ja hyödyntää innovatiivisia tuotteita ja palveluita kohtuuhintaan. Tiedonannon mukaan kilpailusääntöjen tehokas täytäntöönpano on myös auttanut ylläpitämään Euroopan talouden dynaamista ja elinvoimaista rakennetta, joka muodostuu eri kokoisista yrityksistä startup –yrityksistä monikansallisiin ryhmittymiin. Tiedonannossa todetaan niin ikään, että kilpailu kannustaa yrityksiä innovoimaan ja investoimaan, jotta ne voivat menestyä markkinoilla. Kilpailu myös varmistaa tasapuoliset toimintaedellytykset kaikenkokoisille eurooppalaisille yrityksille.

Tiedonannon mukaan yrityskauppavalvonta antaa yrityksille mahdollisuuden kasvaa ostamalla muita yrityksiä, kuten kilpailijoita, tavarantoimittajia tai asiakkaita varmistaen samalla, että asianomaisilla markkinoilla toimii edelleen riittävästi muita yrityksiä, jotka voivat tarjota vaihtoehtoja ja edistää siten luotettavia ja monipuolisia toimitusketjuja. Tiedonannon mukaan toimitusketjun eri tasoilla toimivien yritysten yritysjärjestelyjen valvonnalla varmistetaan tuotantoketjun loppupään kilpailijoiden pääsy keskeisiin tuotantopanoksiin ja se, ettei tuotantoketjun alkupään kilpailijoita estetä saamasta riittävää määrää asiakkaita tuotantoketjun loppupäästä.

Tuottavuuslautakunta on syksyllä 2021 julkaissut selvityksen ”Tuottavuus ja voimavarojen kohtaanto – Digitaalisten palveluiden tuottavuuden taso ja kehitys Suomessa heikko” (Valtiovarainministeriön julkaisuja 2021:58). Selvityksessä keskittyneisyyttä mitataan sillä, kuinka suuren osa tuotannosta suurimmat yritykset kattavat. Selvityksessä on tarkasteltu suurimman 10 prosentin yritysten tuotanto-osuutta eli markkinaosuutta eri teollisuudenaloista (sivu 41, kuvio 3.6). Tarkastelun perusteella Suomessa markkinat olivat vuosina 2011-2012 verrokkimaita keskittyneemmät ei-digitaalisessa teollisuudessa, ei-digitaalisissa palveluissa sekä erityisesti digitaalisessa teollisuudessa. Ainoastaan digitaalisissa palveluissa markkinat eivät olleet Suomessa verrokkimaita keskittyneemmät.

Tuottavuuslautakunnan selvityksessä käsitellään myös kilpailun vaikutusta yritysten innovointiin ja kansantalouden tuottavuuskasvuun. Selvityksen mukaan teoreettisen ja empiirisen tutkimuksen perusteella kilpailu tyypillisesti kiihdyttää innovointitoimintaa yrityksissä – varsinkin niissä, jotka ovat teknologisessa eturintamassa tai ainakin lähellä sitä. Yrityksen onnistunut innovaatio nostaa sen tuottavuutta, eli kilpailu näyttäisi lisäävän tuottavuuden kasvua yrityksissä ja sitä kautta kansantaloudessa. Kilpailu ja yritysten innovointi johtavat myös luovaan tuhoon eli kansantalouden tuottavuutta kohottavaan yritys- ja työpaikkarakenteiden muutokseen. Siinä tuottavat yritykset ja työpaikat korvaavat vähemmän tuottavia. Tämä edellyttää työvoiman ja muiden tuotantoresurssien uudelleen kohdentumista yritysten välillä. Osa kilpailun ja innovoinnin tuottavuusvaikutuksista tapahtuu tämän mekanismin kautta. Selvityksessä todetaan, että jos tämä mekanismi häiriintyy, innovointitoiminnan kansantaloudelliset tuottavuusvaikutukset lykkääntyvät ja vaimenevat.

Etla on lausunnossaan todennut yrityskauppojen olevan osa toimivaa markkinataloutta ja parhaimmillaan niihin liittyy synergiaetuja ja tehokkuuden paranemista. Toisaalta yrityskaupat lisäävät markkinoiden keskittymistä ja voivat vaikuttaa haitallisesti kuluttajiin uusien tuotteiden ja palveluiden valikoiman pientymisen, laadun heikkenemisen ja hintojen nousun kautta.

Elinkeinoelämän tutkimuslaitoksen (Etla) mukaan taloustieteellisessä kirjallisuudessa on tunnistettu kilpailun kannalta erityisen ongelmalliseksi suurten teknologiayritysten yritysostot, joilla pyritään eliminoimaan ostajayrityksen potentiaaliset tulevaisuuden kilpailijat tappamalla niiden innovatiiviset t&k-hankkeet jo ennen niiden uusien tuotteiden tai palveluiden markkinoille tuloa (ns. killer acquisitions).

Valtiovarainministeriön (VM) lausunnossa käydään läpi toimivan kilpailun tärkeää merkitystä muun muassa tuottavuuden, kansantalouden ja kuluttajien kannalta. Lausunnon mukaan hyvin toimiva aktuaalinen ja potentiaalinen kilpailu on olennaista kansantaloudelle kolmesta syystä. Kilpailu edistää kuluttajien etua suoraan rajoittamalla yritysten hinnoitteluvoimaa markkinoilla. Lisäksi se kannustaa yrityksiä innovoimaan ja uudistumaan sekä kokeilemaan uusia palveluja ja toimintatapoja markkinoilla, mikä luo kuluttajille uusia mahdollisuuksia tarpeiden tyydyttämiseen. Kilpailu myös kannustaa kohdentamaan kansantalouden voimavarat paremmin, mikä edistää epäsuorasti kansalaisten etua kohentuneen kokonaistuottavuuden kautta. Tuottavuuden kasvu lisäksi osaltaan kohentaa kustannuskilpailukykyä ja heijastuu myös palkkojen kehitykseen.

VM:n lausunnossa todetaan niin ikään, että toimiva kilpailu kotimarkkinoilla edistää tuottavuutta ja yritysten muuta laatua, ja osaltaan kohentaa yritysten edellytyksiä toimia kansainvälisesti. Kansainvälistymisellä on puolestaan lukuisia myönteisiä vaikutuksia kansantaloudelle. Yritysjärjestelyn seurauksena yritysten markkinavoima ja muut toimivan kilpailun esteet saattavat kuitenkin kasvaa tavalla, joka haittaa edellä kuvattujen hyötyjen syntymistä ja edistymistä. Monet relevantit markkinat voivat olla Suomessa pienet. Näin ollen suhteellisen vaatimatonkin liikevaihto voi VM:n lausunnon mukaan Suomessa indikoida haittaa kilpailulle.

Työn ja talouden tutkimus LABORE:n (Labore) lausunnossa tuotiin muun muassa tutkimuskirjallisuuteen viitaten esiin, että kilpailu lisää innovaatioita, uudistaa taloutta ja näin vahvistaa taloutta ja hyvinvointia. Laboren lausunnossa viitataan myös viimeaikaiseen tutkimukseen, jonka mukaan yritysrakenteiden keskittyminen voi vaikuttaa kielteisesti myös työmarkkinoiden toimintaan ja työntekijöiden asemaan sovittaessa palkoista ja työehdoista. Samaan teemaan on viitattu myös SAK:n lausunnossa.

Aalto-yliopiston ja Helsinki GSE:n lausunnossa todettiin, että kotimarkkinoilla ja niiden kilpailulla on hyvin tärkeä rooli hyvinvoinnin luojina ja suomalaisen vientiteollisuuden kilpailukykyyn takaajana. Lausunnossa todettiin, että Suomella on muutamia rakenteellisia ominaisuuksia joiden takia edellytykset kilpailun toimivuudelle ovat tavanomaista heikommat: 1) suuri pinta-ala, 2) vähäinen väestö ja 3) pitkät etäisyydet muihin markkinoihin. Lausunnon mukaan Suomi onkin sekä sisäisiltä ominaisuuksiltaan että maantieteelliseltä sijainniltaan sellainen, että kilpailun edellytykset ovat huomattavasti heikommat kuin monessa muussa maassa. Lausunnossa todetaan yrityskauppavalvonnan olevan tehokkain tapa ehkäistä markkinoiden haitallista keskittymistä ja lisätä markkinoiden kilpailullisuutta.

4.3 Ehdotuksen kuluttajavaikutukset

Yrityskauppavalvonnan kansallisen soveltamisalan ulottaminen aiempaa laajempaan joukkoon yrityskauppoja johtaisi kuluttajahyötyihin. Hyödyt muodostuisivat siitä, että KKV:n tutkitta-

vaksi tulisi aiempaa enemmän potentiaalisesti haitallisia yrityskauppoja sekä siitä, että yritys-kauppavalvonnan ennalta ehkäisevä vaikutus koskisi aiempaa suurempaa joukkoa suunnitteilla olevia yrityskauppoja.

Tehokkaan kilpailun säilyminen markkinoilla hyödyttää kuluttajia halvempina hintoina, laajempänä valikoimana, laadukkaampina tuotteina ja palveluina sekä parempana toimitusvarmuutena ja -nopeutena. Tehokas kilpailu johtaa myös innovaatioihin ja nopeampaan teknologiseen kehitykseen.

4.3.1 Kuluttajahyödyn arvioiminen OECD:n arviointikehikon mukaan

KKV:n selvityksessään tekemä arvio yrityskauppojen haitallisista vaikutuksista perustuu OECD:n ohjeistukseen. OECD:n ohjeistusta soveltaa esimerkiksi Euroopan komissio, kun se vuosittain arvioi yrityskauppavalvonnan vaikuttavuutta. OECD:n arvio haitallisen yrityskaupan ehkäisemisen hyödyistä koostuu kolmesta komponentista: (i) vaikutuksenalaisen markkinan kokonaisliikevaihdosta, (ii) hintavaikutuksen kokoluokasta eli arviosta siitä, kuinka suureen hinnannousuun yrityskauppa johtaisi ja (iii) arviosta haitallisen vaikutuksen kestosta. Arvio yrityskaupan haitallisen vaikutuksen kokoluokasta muodostuu OECD:n ohjeistuksessa näiden kolmen muuttujan tulona (kuluttajahaitta = liikevaihto x hinnannousu x kesto vuosissa).

Vaikutuksen alaisen markkinan koon arviointiin ei ole olemassa OECD oletusarvoa. Vaikutuksenalaisen markkinan koolla tarkoitetaan OECD:n arviointikehikossa kaikkien sellaisten yritysten liikevaihdon summaa, jotka toimivat markkinalla, jolla todetaan kilpailuongelmia. Vaikutuksen alaisena liikevaihtona OECD ohjeistaa siten käyttämään koko relevantin markkinan liikevaihtoa, sillä yrityskaupan osapuolten hinnankorotukset heijastuvat myös kilpailijoiden hintoihin.

KKV:n selvityksessä arvio vaikutuksenalaisesta markkinan koosta perustuu yrityskaupan osapuolten yhteenlaskettuun liikevaihtoon. Alma Median aineistoon perustuen KKV on laskenut, kuinka suuri osapuolten yhteenlaskettu liikevaihto on keskimäärin yritysjärjestelyissä, jotka olisivat olleet valvonnan piirissä vuosina 2017–19 vaihtoehtoisilla liikevaihtorajoilla. Vaihtoehtoisina liikevaihtorajoina on käytetty Ruotsin ilmoitusrajoja mukailevaa 100 + 20 mallia sekä Norjan rajoja mukailevaa 100 + 10 mallia. Molemmissa edellä kuvatuissa vaihtoehtoisissa ensimmäinen luku tarkoittaa osapuolten yhteenlaskettua Suomesta kertynyttä liikevaihtoa ja jälkimmäinen vähintään kahden osapuolen kummankin Suomesta kertynyttä liikevaihtoa. Molemmilla näillä tarkastelutavoilla valvonnan piiriin tulevissa yrityskaupoissa osapuolten keskimääräinen yhteenlaskettu liikevaihto on noin 200 miljoonaa euroa. Koska vaikutuksenalaisella markkinalla toimii tyypillisesti kaupan osapuolten lisäksi myös muita yrityksiä, yhteenlaskettuun liikevaihtoon perustuva arvio on lähtökohtaisesti pienempi kuin OECD:n tarkoittama vaikutuksenalaisen markkinan koko. KKV:n käyttämä arvio vaikutuksenalaisen markkinan koosta on siten varovainen.

Vaikutuksia on arvioitu erikseen yrityskaupoissa, jotka ehkäistäisiin otto-oikeuden perusteella. KKV on oletanut, että otto-oikeuden perusteella ehkäistävissä haitallisissa kaupoissa vaikutuksenalaisen markkinan koko olisi 50 miljoonaa euroa. Koska ehdotettu otto-oikeus olisi rajattu järjestelyihin, joissa kaupan osapuolten yhteenlaskettu liikevaihto on vähintään 50 miljoonaa euroa, on KKV:n käyttämä arvio alaraja osapuolten yhteenlasketulle liikevaihdolle otto-oikeuden kautta tutkittavaksi tulevissa järjestelyissä.

Laskelman toinen komponentti on oletetun hinnankorotuksen suuruus. OECD käyttää laskelmissaan oletuksena kolmen prosentin hinnannousua. KKV:n selvityksen mukaan tutkimuskirjallisuudessa viranomaiselle ilmoitettujen, mutta juuri yrityskauppavalvonnan puuttumiskynnyksen alle jääneiden yrityskauppojen keskimääräiset hintavaikutukset ovat olleet keskimäärin 3–5 prosenttia, joka on lähellä OECD:n käyttämää oletusta. OECD:n käyttämä oletus hintavaikutuksista on kuitenkin varovainen, kun otetaan huomioon, että hintavaikutukset (jotka olisivat toteutuneet ilman puuttumista) ovat keskimäärin suurempia puuttumiseen johtavissa yrityskaupoissa. Sama pätee yrityskauppoihin, jotka eivät nykyisellään ole valvonnan piirissä, mutta jäisivät uudistuksen jälkeen toteuttamatta valvonnan ennaltaehkäisevän vaikutuksen takia. KKV on selvityksissään havainnut, että toteutuneet hintavaikutukset esimerkiksi liikevaihtorajojen alle jääneissä terveysalan yrityskaupoissa ovat ylittäneet kolmen prosentin arvion moninkertaisesti. KKV on käyttänyt laskelmissaan OECD:n vakio-oletusta kolmen prosentin hinnannousta. Uudistuksen arvioidut hyödyt ylittävät selvästi siitä aiheutuvat kustannukset myös varovaisimmalla oletuksella haitallisten yrityskauppojen hintavaikutuksen suuruudesta.

Kolmas komponentti on haitallisten vaikutusten kesto. OECD olettaa yrityskaupan haitallisen vaikutuksen kestoksi kaksi vuotta ja tätä oletusta on käytetty myös KKV:n laskelmissa. Myös tämä arvio on varovainen, sillä todellisuudessa haitallinen keskittyminen on KKV:n selvityksen mukaan johtanut Suomessa selvästi pidempikestoisiin hintavaikutuksiin. Esimerkiksi yrityskauppojen myötä keskittynyt elokuvateatteriala on säilynyt keskittyneenä jo toistakymmentä vuotta.

Yrityskauppavalvonnan soveltamisalan laajentamisen kokonaisvaikutusten arvioimiseksi OECD:n arviointikehikkoa on täydennetty arviolla siitä, kuinka monta haitallista yrityskauppaa ehkäistäisiin uudistuksen myötä. Yrityskauppavalvontaa ehkäisee kilpailulle haitallisia järjestelyjä kahdella tavalla. Ensinnäkin kilpailulle haitallisia kauppooja ehkäistään puuttumalla valvonnan piirissä oleviin kauppoihin asettamalla niiden toteutumislle ehtoja sekä esittämällä yrityskauppoja kiellettäväksi. Toiseksi yrityskauppavalvonnan kautta ennaltaehkäistään kilpailulle haitallisten yrityskauppojen toteutumista. Yritykset tiedostavat, että valvonnan piirissä olevat, markkinoiden huomattavaan keskittymiseen johtavat yrityskaupat johtavat todennäköisesti viranomaisen puuttumiseen eivätkä tästä syystä toteuta tällaisia järjestelyjä.

KKV on oletanut, että puuttumisprosentti uusissa ilmoitusvelvollisuuden piiriin tulevista kaupoista olisi viisi prosenttia, joka on noin puolet nykyisestä puuttumisprosentista. Pienempää puuttumisprosenttia on perusteltu sillä, että uudistuksen myötä valvonnan piiriin tulevat järjestelyt ovat nykyistä pienempiä ja niissä havaitaan tästä syystä todennäköisesti harvemmin kilpailuongelmia.

KKV:n selvityksessä ehdotetun otto-oikeuden soveltamisalan kautta valvonnan piiriin tulevien kauppojen osalta KKV on käyttänyt vielä pienempää oletusta puuttumisprosentista (hieman yli prosentti). Tutkimuskirjallisuuteen perustuen KKV:n selvityksessä on oletettu, että uusissa ilmoitettavissa kaupoissa sataa yrityskauppailmoitusta kohden ennaltaehkäistään yhdeksän kilpailulle haitallista yrityskauppaa. Otto-oikeuden soveltamisalan kautta valvonnan piiriin tulevissa kaupoissa ennaltaehkäisevän vaikutuksen on arvioitu olevan noin neljä kertaa pienempi, ja siten sataa otto-oikeuden piirissä olevaa kauppaa kohden ennaltaehkäistään noin kaksi kilpailulle haitallista yrityskauppaa.

Kokonaisuudessaan KKV:n selvityksen mukaan vaihtoehdossa 100 + 20 ehkäistäisiin vuosittain noin 1,4 haitallisen yrityskaupan toteutuminen. Vaihtoehdossa 100 + 10 ehkäistävien haitallisten kauppojen lukumäärä olisi noin 4,2 kauppaa vuodessa. KKV:n ehdottamassa otto-oikeusmallissa arvio ehkäistävien haitallisten kauppojen lukumäärästä olisi kahdeksan.

Käyttämällä edellä käsitellyjä oletuksia, uudistuksen kuluttajahyödyt ovat KKV:n ehdottamalla otto-oikeusmallilla vähintään noin 62,4 miljoonaa euroa. Valmistelun aikana arvioitiin lisäksi vaihtoehtoa, jossa otto-oikeuteen liitettäisiin osapuolten yhteenlasketun 50 miljoonan euron rajan lisäksi vähintään kahden osapuolen kolmen miljoonan euron vähimmäisliikevaihtoraja. Tässä vaihtoehdossa kuluttajahyöty olisi vähintään hieman alle 60 miljoonaa euroa. Nyt ehdotettavassa vaihtoehdossa, jossa ilmoitusvelvollisuus koskisi kauppia, joissa osapuolten yhteenlaskettu Suomesta kertynyt liikevaihto ylittäisi 100 miljoonaa euroa, ja vähintään kahden osapuolen Suomesta kertynyt liikevaihto ylittäisi kummankin osalta 10 miljoonaa euroa, kuluttajahyöty olisi arviolta vähintään noin viisikymmentä miljoonaa euroa vuosittain.

Arvio kuluttajahyödyistä on riippuvainen laskelmassa käytetyistä oletuksista. Edellä esitettyjä kuluttajahyötyjä voidaan pitää laskelmassa käytettyjen varovaisten hinta- ja kesto-oletusten takia alarajana uudistuksen vaikutuksille. Jos haitallisen vaikutuksen kestonäkökulmasta käytettäisiin kahden vuoden sijaan esimerkiksi kymmentä vuotta, uudistuksen hyödyt viisinkertaistuisivat.

Kuten edellä on kuvattu, OECD:n arviointikehikko keskittyy välittömiin kuluttajahyötyihin, jotka syntyvät siitä, että estämällä kilpailulle haitallisia yrityskauppoja ehkäistään yritysten hinnankorotuksia tai laadunheikennyksiä. Yrityskaupoilla ja markkinoiden keskittymisellä on välittömien hinta- ja laatuvaikutusten lisäksi kuitenkin vaikutuksia myös yritysten dynaamisiin päätöksiin kuten investointeihin. Monopolin haittoihin luetaan mukaan myös niiden aiheuttama mahdollinen tuotannollinen tehottomuus. OECD:n arvio ei suoraan ota huomioon kilpailullisen markkinarakenteen säilymisestä syntyviä positiivisia tuottavuusvaikutuksia. Viime kädessä parempi tuottavuus näkyy myös kuluttajille halvempina hintoina ja parempina palveluina.

4.4 Ehdotuksen vaikutukset kilpailuun ja yrityksille

Ehdotettavan mallin voidaan katsoa olevan kilpailun ja markkinoiden haitallisen keskittymiskehityksen ehkäisyn kannalta myönteinen. Ehdotuksen perusteella KKV:n tutkittavaksi tulisi enemmän potentiaalisesti kilpailulle haitallisia yrityskauppoja ja yrityskauppavalvonnan ennaltaehkäisevä vaikutus vahvistuisi. Kuluttajahyöty olisi tässä vaihtoehdossa vähintään noin 50 miljoonaa euroa ja vaihtoehto ehkäisisi arvion mukaan noin neljä kilpailulle haitallista yrityskauppaa vuosittain.

Vähintään kahden osapuolen liikevaihdolle asetettavan 10 miljoonan euron rajan euroa alle jäisi kuitenkin kilpailulle haitallisiakin kauppia, mutta merkittävästi vähemmän kuin jos liikevaihtoraja olisi 20 miljoonaa euroa. Tällaisia sääntelyn ulkopuolelle jääviä haitallisia yrityskauppoja olisi todennäköisesti arvoperusteisissa järjestelyissä, paikallisilla markkinoilla sekä pienillä ja keskisuurilla tuotemarkkinoilla. Sääntelyn piirissä olisi kuitenkin suurin osa kansantalouden näkökulmasta haitallisista yrityskaupoista.

Alhaisempi ilmoituskyynnys lisäisi yrityskauppailmoituksia noin kolmellakymmenellä nykytilaan verrattuna ja siten muutos lisäisi kustannuksia ja hallinnollista taakkaa sekä viivästyttäisi soveltamisalaan tulevien yrityskauppojen toteuttamista. Käytännössä yrityskauppavalvonta viivästyttäisi useamman kuukauden verran kuitenkin vain toisen vaiheen käsittelyyn etenevien yrityskauppojen täytäntöönpanoa, joita arvioidaan olevan vuodessa hieman yli 2 enemmän nykytilaan verrattuna. Ensimmäisen vaiheen käsittely kestää korkeintaan 23 työpäivää eli noin kuukauden.

Noin kolmestakymmenestä uudesta vuosittaisesta ilmoituksesta noin kymmenen tulisi ilmoitettavaksi osapuolten yhteenlasketun liikevaihtorajan muutoksen perusteella ja loput noin kaksikymmentä vähintään kahden osapuolen liikevaihtorajan muutoksen perusteella. Siten yrityskauppailmoitusten määrä noin kaksinkertaistuisi nykyisestä.

KKV:n selvityksen arvio yrityskauppojen lukumäärästä perustuu Alma Median keräämään yrityskauppa-aineistoon. Alma Median aineiston perusteella yrityskauppa-aineiston soveltamisalan piirissä olisi ollut vuosina 2017–2019 keskimäärin noin 60–70 yrityskauppaa, jos Suomessa olisi sovellettu Norjan liikevaihtorajoja mukailevia rajoja, joissa yhteenlasketulle liikevaihdolle asetettu raja on 100 miljoonaa euroa ja vähintään kahdelle osapuolelle asetettu raja on 10 miljoonaa euroa. Yrityskauppoja olisi siten tullut vuosittain ilmoitettavaksi noin 30 enemmän kuin voimassa olleilla rajoilla. Alma Median aineiston kattavuus etenkin kokoluokaltaan pienemmissä yrityskaupoissa ei ole kuitenkaan täydellinen. Tästä syystä arviota on täydennetty vertaamalla Alma Median aineistoon perustuvia laskelmia toteutuneisiin ilmoitusmääriin Norjassa ja Ruotsissa. Norjassa yrityskauppailmoituksia on vuosittain noin 100. Norjan BKT on noin 1,5-kertainen Suomeen verrattuna. Myös yrityskauppailmoitusten lukumäärä on Norjassa noin 1,5-kertainen verrattuna Alma Median aineistolla laskettuun vaihtoehtoiseen ilmoitusten määrään Norjan liikevaihtorajoilla Suomessa. Norjan ilmoitusmäärien perusteella Alma Median aineistosta johdettu arvio yrityskauppailmoitusten lukumäärästä Norjan rajoilla Suomessa vaikuttaa siis oikeasuuntaiselta.

Portfolioyhtiöiden liikevaihdon huomioiminen vaikuttaa ostajana olevan pääomasijoittajan liikevaihdon laskemiseen ja siten erityisesti osapuolten yhteenlasketun liikevaihdon rajan täyttymiseen. Portfolioyhtiöiden liikevaihdon huomioiminen tarkastelussa ei muuta merkittävästi arviota ilmoitettavien yrityskauppojen määrän muutoksesta. Mikäli portfolioyhtiöiden liikevaihto huomioidaan, osapuolten yhteenlasketun liikevaihdon raja täyttyisi ja yrityskauppa olisi tullut ilmoitettavaksi. Portfolioyhtiöiden liikevaihdon huomioiminen kasvattaisi arviota ilmoitusmäärien muutoksesta noin 3–4 yrityskaupalla vuosittain.

Alma Median aineistoon perustuvassa ilmoitusmäärien tarkastelussa ei ole toisaalta huomioitu sitä, että osa nykyrajoilla ilmoitettavaksi tulevista yrityskaupoista jäisi ilmoittamatta maailmanlaajuiseen liikevaihtoon perustuvan rajan muuttuessa kansalliseen liikevaihtoon perustuvaksi. Jos osapuolten yhteenlasketun liikevaihdon raja olisi maailmanlaajuisen 350 miljoonan euron sijasta ollut Suomesta kertynyt 100 miljoonaa euroa, yhteensä yhdeksän yritysjärjestelyä olisi vuosina 2017–2019 rajautunut ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle. Maailmanlaajuiseen liikevaihtoon perustuvan rajan muuttaminen kansalliseen liikevaihtoon perustuvaksi laskisi siten arviota ilmoitusmäärän muutoksesta lähes saman verran kuin portfolioyhtiöiden liikevaihdon huomioiminen nostaisi sitä.

Ruotsin ja Norjan toteutuneet ilmoitusmäärät viittaavat siihen, että Alma Median aineistoon perustuvat luvut antavat kaiken kaikkiaan oikeasuuntaisen kuvan ilmoitusmäärien muutoksista vaihtoehtoisilla liikevaihtorajoilla.

Yrityksille aiheutuvat kustannukset muodostuisivat ilmoitusvelvollisuuden ja yrityskaupan kilpailuvaikutuksen etukäteisarvioinnista, yrityskauppailmoituksen laatimisesta sekä yrityskauppaprosessista viranomaisen kanssa. Käytännössä prosessin hoitavat useimmiten yritysten palkkaamat juridiset neuvonantajat. Vaativimmissa tapauksissa yrityskaupan osapuolet käyttävät apunaan myös taloudellisia neuvonantajia. Yrityksille aiheutuvat kustannukset koostuisivat ulkopuolisten neuvonantajien palkkioista ja yrityksissä prosessiin sisäisesti käytetystä työajasta. Tässä esitettyyn arviointiin hallinnollisten kulujen kasvusta sisältyy myös yritysten sisäisten resurssien käyttö yrityskauppa-aineistoon.

Uusista yrityskauppailmoituksista yrityksille aiheutuva hallinnollinen kustannus olisi noin 6–8 miljoonaa euroa vuodessa. KKV on arvioinut selvityksessään yrityksille yrityskauppa-aineistoon perustuvasta aiheutuvista kustannuksista. KKV:n tekemän kyselytutkimuksen perusteella ensimmäisen käsittelyvaiheen kaupoissa ulkoiset kustannukset molemmille osapuolille olivat keskimäärin noin 50 000–100 000 euroa ja sisäiset kustannukset noin 40 000 euroa. Yrityskauppojen

ensimmäisen käsittelyvaiheen kustannuksista suuri osa koostuu yrityskauppailmoituksen tekemisestä ja KKV:n tietopyyntöihin vastaamisesta.

Tulosten perusteella ensimmäisen käsittelyvaiheen päätteeksi hyväksytyistä kaupoista on aiheutunut yrityksille keskimäärin 55 000 euron kustannus. Ostajille kustannus on ollut keskimäärin 47 000 euroa ja myyjille 27 000 euroa. Fuusioissa kustannus on ollut suurin (keskimäärin 225 000 euroa) ja yhteisyrityksen perustamisissa pienin (22 000 euroa). Toisen vaiheen käsittelyyn edenneissä kaupoissa keskimäärin kustannuksia on syntynyt 990 000 euron edestä. Ostajien keskimääräinen kustannus on ollut 1,1 miljoonaa euroa ja myyjien 120 000 euroa. Fuusioissa kustannukset ovat olleet keskimäärin 1,3 miljoonaa euroa.

Ilmoituskaavasta eli yrityskauppailmoituksessa vaadittavista tiedoista säädetään liitteessä Valtioneuvoston asetukseen yrityskauppojen ilmoitusvelvollisuudesta (1012/2011). Ilmoitusvelvollisuusasetuksen liitteessä ("ilmoituskaava") on määritelty tiedot, jotka ilmoitusvelvollisen tulee yrityskauppailmoituksessa antaa. Ilmoituskynnyksen muuttamisen yhteydessä tehtävä yrityskauppojen ilmoituskaavan muutos vähentäisi hieman hallinnollista taakkaa sellaisten järjestelyjen ilmoittamisen osalta, jotka eivät todennäköisesti aiheuta kilpailuongelmia. Ilmoitusvelvollisuusasetusta ollaan muuttamassa päivittämällä ilmoituskaavassa vaadittavia tietoja. Muutoksen yhtenä keskeisenä tavoitteena on keventää tietovaatimuksia sellaisissa yrityskaupoissa, joissa kaupan osapuolilla ei ole lainkaan tai on vain vähäisessä määrin päällekkäistä liiketoimintaa taikka vertikaalisia yhteyksiä toisiinsa. Tietovaatimusten keventäminen tulee koskemaan noin 65 prosenttia ilmoitettavista yrityskaupoista. Mikäli kaavaa muutetaan ehdotetusti, yrityksille keskimäärin aiheutuvat hallinnolliset kustannukset I-vaiheessa hyväksyttävissä yrityskaupoissa tulevat laskemaan. Näin ollen, mikäli ilmoituskaavan tietovaatimuksia kevennetään, ilmoitusmäärien lisääntymisestä yrityksille aiheutuvat hallinnolliset kustannukset tulevat olemaan alhaisemmat kuin KKV:n selvityksessä on arvioitu.

Yrityskauppojen ilmoituskynnys säilyisi selkeänä ja ennustettavana yritysten kannalta, kun vähintään kahden osapuolen kummankin Suomesta kertyneen liikevaihdon rajaa laskettaisiin nykyisestä 20 miljoonasta eurosta 10 miljoonaan euroon ja osapuolten yhteenlasketun Suomesta kertyvän liikevaihdon raja olisi 100 miljoonaa euroa. Koska ehdotukseen ei sisältyisi KKV:lle oikeutta ottaa käsittelyynsä alle liikevaihtorajan olevia yrityskauppoja, ehdotus ei aiheuttaisi yrityksille epävarmuutta. Soveltamisalan laajentamisesta ei seuraisi myöskään viranomaiskäsitelyn riskiarviointiin liittyviä hallinnollisia kustannuksia ja yrityskauppojen toteuttamisajan pitenemistä sellaisissa yrityskaupoissa, jotka jäävät alle liikevaihtorajojen.

Ehdotettava malli, jossa liikevaihtorajoja laskettaisiin, mutta johon ei sisältyisi otto-oikeutta, ei mahdollistaisi yrityskauppavalvonnan täysimääräistä soveltumista arvoperusteisiin yrityskauppoihin. Näillä tarkoitetaan yrityskauppoja, joissa kohdeyrityksen arvo ja kilpailuasema markkinoilla eivät perustu sen myynnin määrään, vaan esimerkiksi sen hallussa oleviin aineettomiin oikeuksiin, kehitysvaiheessa olevaan innovaatioon, sen kerryttämään dataan tai asiakasverkkoon. Esimerkiksi digitaalisissa palveluissa taikka lääkealalla yrityksen liikevaihto ei usein kuvasta sen markkina-arvoa ja markkinavoimaa. Kyse voi olla myös ns. startup -yrityksestä, jonka liikevaihto on kasvanut hyvin nopeasti, eikä sen viimeksi vahvistetun tilinpäätöksen mukainen liikevaihto anna oikeaa kuvaa yrityksen markkina-arvosta ja markkina-asemasta yrityskaupan toteuttamisen hetkellä.

Ehdotettava malli ei lievennä otto-oikeuden tapaan niin sanottuihin tappohankintoihin (killer acquisitions) liittyvää haastetta, jossa isompi yritys hankkii pienemmän potentiaalisen kilpailijansa ennen kuin se kasvaa merkittäväksi kilpailijaksi. Ehdotettava malli mahdollistaa kuitenkin tarvittaessa puuttumisen selkeästi nykyistä useampiin haitallisiin yrityskauppoihin.

Ns. arvoperusteisten kauppojen lisäksi ehdotettavan mallin ulkopuolelle rajautuu todennäköisesti yrityskauppoja, jossa ostetaan alueellisesti merkittäviä yrityksiä. Toimialoilla, joilla kilpailu tapahtuu Suomea pienemmillä maantieteellisillä markkinoilla, myös alle 10 miljoonan euron yrityksillä voi olla huomattavaa markkinavoimaa paikallisilla markkinoilla. Uudistus kuitenkin lisääisi nykytilaan verrattuna huomattavasti sellaisten paikallisten markkinoiden määrää, jotka ovat valvonnan piirissä.

Koska ehdotettavassa vaihtoehdossa KKV käsitelisi ilmoitusten perusteella vain kauppoja, joissa vähintään kahdelta osapuolelta kertyy liikevaihtoa Suomesta, ilmoitettavaksi ei tulisi jatkossakaan esimerkiksi sellaisia kauppoja, joissa ostaja ei toimi entuudestaan lainkaan Suomen markkinoilla.

4.5 Viranomaisvaikutukset

Yrityskauppavalvonnan soveltamisalan laajentaminen ja sen seurauksena noin 30 lisäilmoituksen käsittely aiheuttaisi KKV:lle viiden henkilötyövuoden ja 415 000 euron vuosittaisen lisäresurssitarpeen. Tarvittavat määrärahalisäykset olisivat pysyviä ja ne voisivat tulla ensimmäisen kerran vuoden 2023 budjettiin. KKV:n henkilöstökulut olivat vuonna 2020 yhteensä 18,4 miljoonaa euroa. Keväällä 2022 KKV:ssa yrityskauppavalvontaan liittyvissä tehtävissä työskenteli noin tusinan verran henkilöitä, joista vajaat puolet työskentelee kuitenkin myös muissa viraston kilpailuvalvontaan liittyvissä tehtävissä.

Muutoksella olisi todennäköisesti vain varsin vähäinen vaikutus markkinaoikeuden ja etenkin korkeimman hallinto-oikeuden työmäärään, koska tuomioistuinten käsiteltäväksi tulevat vain KKV:n kielloesitykset, jotka ovat varsin harvinaisia. KKV on esittänyt yrityskaupan kieltämistä yrityskauppavalvonnan olemassaolon aikana yhteensä viisi kertaa.

On arvioitu, että ehdotettava yrityskauppavalvonnan soveltamisalan laajennus estäisi vuosittain noin neljän kilpailulle haitallisen kaupan toteuttamisen. Osa tästä tapahtuisi valvonnan ennaltaehkäisevän vaikutuksen kautta siten, että suunnitellun yrityskaupan osapuolet arvioisivat itse, ettei yrityskauppaa tulisi todennäköisesti hyväksymään ainakaan liiketaloudellisesti mielekkäin sitoumuksin eikä kauppaa ole tästä syystä järkevä toteuttaa. Yrityskaupan ostajaksi voi ennaltaehkäisevän vaikutuksen vuoksi valikoitua myös taho, jolle myynti ei johda kilpailuongelmiin. Tällöin kauppa ei jää toteutumatta mutta se toteutetaan eri osapuolten välillä. Suurin osa puuttumiseen johtavista yrityskaupoista tulisi todennäköisesti hyväksymään siten, että niiden toteuttamiselle asetetaan ehtoja. Osassa puuttumiseen johtavista yrityskaupoista osapuolet voivat luopua järjestelystä kesken viranomaisprosessin. On todennäköistä, että KKV tulee esittämään joitakin yrityskauppoja myös kiellettäväksi. Kieltoesitysten arvioidaan olevan kuitenkin harvinaisia eikä sellaisia todennäköisesti tehtäisi läheskään joka vuosi. On siten mahdollista, että muutoksella ei olisi vaikutusta tuomioistuinten työmäärään esimerkiksi soveltamisen alkamista seuraavan 3-5 vuoden aikana tai, että vaikutus olisi vain vähäinen.

Ehdotuksella voisi olla välillisiä myönteisiä vaikutuksia myös julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016) mukaisia julkisia hankintoja tekeviin viranomaisiin kuten valtion ja kuntien viranomaisiin. Ehdotus lisääisi markkinoiden kilpailullisuutta ja ehkäisisi haitallista keskittymistä ja siten se voisi hyödyttää välillisesti myös julkisia hankintoja tekeviä tahoja. Hankintayksiköt, ja siten välillisesti myös muun muassa veronmaksajat, hyötyvät useista tarjoajista ja kilpailusta tarjouspyynnön kohteena olevalla markkinalla.

Jäljempänä tarkemmin käsiteltävä EU:n sulautuma-asetuksen Artiklan 22 soveltamisalaa koskeva ohjeistus yhdessä digimarkkinasäädöksen (Digital Markets Act, DMA) yrityskauppoja

koskevien ilmoitussäännösten kanssa lisäävät todennäköisesti jossain määrin komissiolle ilmoitettavien yrityskauppojen lukumäärää ja kansallisten rajojen muuttaminen lisääisi KKV:lle ilmoitettavien yrityskauppojen lukumäärää. Siten kilpailuviranomaisten käsittelyyn päätyvien yrityskauppojen määrä kasvaisi.

4.6 Perusoikeusvaikutukset

Yrityskauppavalvonnan soveltamisalan laajentamisen välittömät kielteiset vaikutukset kohdistuvat erityisesti yrityskauppoja suunnitteleviin ja niitä toteuttaviin yrityksiin sekä niiden omistajiin. Liikevaihtorajojen muutoksen vaikutukset olisivat kuitenkin yritysten kannalta selkeitä, tarkkarajaisia ja ennustettavia. Välittömiä kielteisiä vaikutuksia ei kohdistu luonnollisiin henkilöihin, jotka eivät harjoita taloudellista toimintaa. Sen sijaan muutoksen välilliset myönteiset vaikutukset kilpailun säilyessä tai lisääntyessä kohdistuvat muun muassa kuluttajan asemassa oleviin luonnollisiin henkilöihin.

Ehdotus laajentaisi yrityskauppojen ilmoittamisvelvollisuutta ja siten aiempaa useammat yrityskaupat tulisivat KKV:n käsittelyyn. Kuten yritysvaikutuksissa on todettu, KKV:n käsittely aiheuttaisi yrityksille hallinnollisia kuluja ja viivettä kaupan täytäntöönpanoon. Nämä vaikutukset olisivat kertaluonteisia ja toteutuisivat vain yrityskaupan yhteydessä.

Voimassa oleva ja ehdotettu sääntely ei estä yrityksen myymistä, mutta sääntely voi rajoittaa laissa säädettyjen puuttumisedellytysten täytyessä sitä, mille taholle yritys voidaan hyväksytty myydä. Ehdotus ei aiheuttaisi muutosta yrityskauppojen puuttumiskynnykseen.

Yrityskauppojen ilmoittamisen muutosta voidaan arvioida muun muassa suhteessa perustuslain 18 §:n mukaiseen elinkeinovapauteen ja perustuslain 15 §:n mukaiseen omaisuudensuojaan.

Perustuslain 15 §:n 1 momentin yleislausekkeen perusteella arvioidaan muun muassa omistajan käyttöoikeuksien ja omistajan määräämisvallan erilaisia rajoituksia. Omaisuudensuoja sisältää vallan määrätä omaisuudestaan ja siten yrityskauppavalvontasäännöksiä voidaan arvioida omaisuudensuojan kannalta, vaikka omaisuudensuojan osalta kyse voi olla omaisuuden käytön sääntelystä, eikä omaisuudensuojan rajoituksesta.

Voimassa oleva yrityskauppavalvonta rajoittaa sääntelyssä hyväksytyllä ja rajatulla tavalla sitä, mitkä yritykset voivat, minkä toimintojen osalta ja millä edellytyksillä sopia hyväksyttävästi yrityskaupasta. Puuttuminen yrityskauppaan on poikkeuksellista ja ylivoimaisesti suurin osa yrityskaupoista hyväksytään sellaisenaan.

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi ilman aiheutonta viivästystä toimivaltaisessa viranomaisessa. Nykyistä useamman yrityskaupan täytäntöönpano voisi viivästyä viranomaiskäsittelyn takia enintään muutamalla kuukaudella. Edellä voimassa oleva sääntely –kappaleessa tarkemmin käsiteltyjen kilpailulain 26 §:n melko lyhyiden lakisääteisten käsittelymääräaika-ajan takia viivästys olisi kuitenkin rajallinen.

Yrityksiin kohdistuvia negatiivisia vaikutuksia on arvioitu ja niitä on rajattu toteuttamisvaihtoehdon valinnalla.

Todennäköisesti ongelmattomien yrityskauppojen ilmoittamisesta aiheutuvaa hallinnollista taakkaa vähentäisi kaikkia ilmoitettavia yritysjärjestelyjä koskevan Valtioneuvoston asetuksella annettavan ilmoituskaavan päivittäminen. Kaavan uudistamisen yhteydessä ollaan vähentämässä tietovaatimuksia sellaisissa yrityskaupoissa, joissa kaupan osapuolilla ei ole merkittäviä horisontaalisia päällekkäisyyksiä tai vertikaalisia yhteyksiä.

Perusoikeuksia on käsitelty tarkemmin jäljempänä ehdotuksen kappaleessa suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys.

5 Toteuttamisvaihtoehdot ja niiden arviointi

Toteuttamisvaihtoehdoissa käsitellään eri vaihtoehtoja ja sitä, miten ne vastaisivat tarpeeseen ja mitkä olisivat niiden vaikutukset. Vaihtoehtoina on käsitelty muun muassa KKV:n ehdottamaa vaihtoehtoa, jossa yrityskaupan osapuolten yhteenlaskettu Suomesta kertynyt liikevaihtoraja olisi 100 miljoonaa euroa ja vähintään kahden osapuolen Suomesta kertynyt liikevaihtoraja olisi kummankin osalta 20 miljoonaa euroa. Tässä vaihtoehdossa sääntelyä täydentäisi otto-oikeus, joka koskisi yrityskauppoja, joissa osapuolten yhteenlaskettu vaihtoehto ylittäisi 50 miljoonaa euroa.

KKV:n ehdottaman vaihtoehdon lisäksi on arvioitu vaihtoehtoja, joissa otto-oikeuteen liitettäisiin 50 miljoonan euron lisäksi vähintään kahden osapuolen osalta vähintään 3 tai 5 miljoonan euron alaraja. Vaihtoehdoissa on käsitelty myös muita otto-oikeuteen liitettäviä reunaehtoja kuten määräaikaan otto-oikeuden käytölle.

Edellä mainittujen lisäksi on arvioitu vaihtoehtoja, joissa ei ole otto-oikeutta. Näissä vaihtoehdoissa vähintään kahden osapuolen Suomesta kertyvän liikevaihtorajan raja olisi 20 tai 10 miljoonaa euroa osapuolten yhteenlasketun Suomesta kertyvän liikevaihtorajan ollessa 100 miljoonaa euroa.

5.1 KKV:n ehdotus

KKV:n selvityksen mukainen ehdotus on, että kilpailulain säännöksiä yrityskauppalvonnasta sovelletaan yrityskauppaan, jossa

- yrityskaupan osapuolten yhteenlaskettu Suomesta kertynyt liikevaihto ylittää 100 miljoonaa euroa ja
- vähintään kahden yrityskaupan osapuolen Suomesta kertynyt liikevaihto ylittää kummankin osalta 20 miljoonaa euroa.
- Lisäksi KKV voisi vaatia liikevaihtorajojen alle jäävän yrityskaupan ilmoitettavaksi, mikäli yrityskaupan osapuolten yhteenlaskettu Suomesta kertynyt liikevaihto ylittää 50 miljoonaa euroa ja yrityskauppa voi johtaa haitallisiin kilpailuvaikutuksiin Suomessa.

KKV:n ehdotukseen otto-oikeudesta ei sisälly 50 miljoonan euron lisäksi ehdotusta kohteen tai kahden yrityskaupan osapuolen alarajasta.

KKV:n ehdotus mukailisi Ruotsin liikevaihtorajoja ja ilmoitusvelvollisuutta. Alma Median yrityskauppa-aineiston sekä Ruotsin toteutuneiden ilmoitusmäärien perusteella arvioidaan, että ilmoitettavien yrityskauppojen lukumäärä kasvaisi tässä vaihtoehdossa noin kolmanneksen.

KKV:n ehdottaman otto-oikeuden soveltamisalan piiriin tulisi vuosittain noin 150–200 yrityskauppa. Arvio perustuu Alma Median aineiston sisältämien yrityskauppojen lukumäärään vuosina 2017–2019, joissa yhdistyvien yritysten liikevaihto ylittää 50 miljoonaa euroa, mutta jotka eivät tule esitetystä mallista varsinaisen ilmoitusvelvollisuuden piiriin. Koska Alma Median aineisto sisältää tiedot vain yrityskaupoista, joissa kohteen liikevaihto on yli miljoona euroa, otto-oikeuden piirissä olisi jonkin verran tätä laajempi joukko yrityskauppoja KKV:n esittämässä mallissa.

KKV:n selvityksessä ehdotettu otto-oikeuden 50 miljoonan euron liikevaihtoraja johtaisi siihen, että yrityskauppavalvonnan soveltamisalan ulkopuolelle jäisi vain 12–24 prosenttia toimialoista. Selvityksen mukaan voimassa oleva sääntely jättää soveltamisalan ulkopuolelle edellä tarkemmin käsitellysti 35-66 prosenttia toimialoista.

KKV:n arvion mukaan sen ehdottama malli johtaisi vuosittain yhteensä noin kahdeksan kilpailulle haitallisen yrityskaupan ehkäisyyn. Näistä suurimman osan muodostaisivat ennaltaehkäisyt eli yritysten omien riskiarvioiden perusteella toteuttamatta jääneet kaupat, toiseksi suurimman osan otto-oikeuden perusteella tutkittavaksi tulleet kaupat ja vähäisimmän osuuden yleisten liikevaihtorajojen perusteella tutkittavaksi tulleet kaupat. Ehdotetussa vaihtoehdossa puuttumiseen johtavista yrityskaupoista suurempi osa tulisi siten tutkittavaksi otto-oikeussääntelyn kuin yleisten liikevaihtorajojen perusteella. KKV:n ehdottamassa mallissa kuluttajahyöty olisi vuosittain vähintään noin 62,4 miljoonaa euroa.

KKV:n ehdottamassa mallissa viranomaisen resurssitarve kasvaisi noin viidellä henkilötyövuodella ja euromääräinen lisätarve olisi noin 415 000 euroa vuodessa. Laskelmassa oletuksena on, että yrityskauppailmoitusten lukumäärän kasvu kymmenellä johtaisi yrityskauppavalvonnan resurssitarpeen kasvamiseen 1,6 henkilötyövuodella ja että otto-oikeuden kautta tulisi vuosittain tutkittavaksi keskimäärin 2,5 toisen vaiheen käsittelyyn etenevää yrityskauppaa.

5.2 Yleiset liikevaihtorajat

5.2.1 Yhteenlaskettu liikevaihto

Ilmeisin muutostarve kohdistuu siihen, että nykysääntelyssä osapuolten yhteinen liikevaihto lasketaan maailmanlaajuisesti eikä Suomesta kertyvästä liikevaihdosta ja 350 miljoonan euron rajan voidaan arvioida olevan Suomen kokoisessa kansantaloudessa korkea. Kappaleessa ”Liikevaihtorajat ulkomaisessa lainsäädännössä” on käsitelty tarkemmin nykyisiä osapuolten yhteenlasketulle liikevaihdolle ja vähintään kahdelle osapuolelle asetettujen liikevaihtorajojen suhdetta muihin EU:n jäsenvaltioihin ja Pohjoismaihin.

Siirtyminen maailmanlaajuisesta liikevaihdosta Suomesta kertyvän liikevaihdon huomioimiseen sai kannatusta myös lausuntokierroksella. Vain yhdessä arviomuistiosta annetuista seitsemästätoista lausunnosta siihen suhtauduttiin selkeän kriittisesti. Kannatus perustui muun muassa siihen, että KKV:lle ilmoitettavilla järjestelyillä olisi siten aiempaa vahvempi yhteys suomalaisiin markkinoihin.

Kilpailulain mukainen yrityskauppojen puuttumiskynnys liittyy vaikutuksiin Suomessa ja ilmoitusvelvollisuuden on siten tarkoituksenmukaista perustua ensisijaisesti yrityskaupan osapuolten taloudellisen toiminnan laajuuteen Suomessa.

Yhtenä toteuttamisvaihtoehtona olisi myös se, että ainoa muutos koskisi osapuolten yhteenlasketun liikevaihdon rajan muuttamista Suomesta kertyvään 100 miljoonaan euroon. Kuluttajahyödyn arvioidaan olevan noin 16,2 miljoonaa euroa, jos laskettaisiin pelkästään yhteenlasketun liikevaihdon rajaa maailmanlaajuisesta 350 miljoonasta eurosta Suomesta kertyvään 100 miljoonaan euroon ja 20 miljoonan euron raja säilyisi ennallaan eikä otto-oikeutta sisällytetäisi sääntelyyn. Tämä vaihtoehto ehkäisisi arvion mukaan 1,4 kilpailulle haitallista kauppaa vuosittain. Hallinnollisten kustannusten lisäys yrityksille olisi tässä vaihtoehdossa noin 2-3 miljoonaa euroa ja KKV:n lisäresurssitarve noin 130 000 euroa vuodessa.

5.2.2 Vähintään kahden osapuolen liikevaihto

Vähintään kahden yrityskaupan osapuolen Suomesta kertyneeseen liikevaihtoon perustuva ilmoitusraja vaikuttaa yhteenlaskettua liikevaihtoa merkittävämmiin ilmoitettavien yrityskauppojen määrään ja ilmoitusvelvollisuuden laajuuteen. Jos vähintään kahden osapuolen Suomesta kertyneen liikevaihdon raja asetettaisiin 10 miljoonaan euroon, se lisäisi ilmoitettavien yrityskauppojen määrää noin 30 yrityskaupalla ja ilmoitettavien yrityskauppojen määrä noin kaksinkertaistuisi nykyisestä. Norjassa vähintään kahden osapuolen Norjasta kertyvän liikevaihdon raja on 9,3 miljoonaa euroa ja Ruotsissa vastaava raja on 19,1 miljoonaa euroa.

Mikäli vähintään kahden yrityskaupan osapuolen Suomesta kertyneen liikevaihdon rajaa ei laskettaisi nykyisestä 20 miljoonasta eurosta vaan muutos kohdistuisi ainoastaan osapuolten yhteenlaskettuun liikevaihtorajaan, ilmoitettavien yrityskauppojen lukumäärä kasvaisi noin kolmanneksella eli vuosittain ilmoitettaisiin noin kymmenen kauppaa nykyistä enemmän. Vähintään kahden osapuolen liikevaihdolle asetettavan rajan laskeminen 20 miljoonasta eurosta 10 miljoonaan euroon aiheuttaisi siten yrityksille enemmän hallinnollista taakkaa.

Jos otto-oikeutta ei sisällytetä muutokseen, mutta vähintään kahden osapuolen Suomesta kertyvä 20 miljoonan euron liikevaihtorajaa laskettaisiin 10 miljoonaan euroon, yrityskauppailmoitusten määrä lisääntyisi nykytilaan nähden noin 30 ilmoituksella vuosittain. Tässä vaihtoehdossa ilmoituksia tulisi siten parikymmentä enemmän, kuin jos raja olisi 20 miljoonaa euroa. Vaihtoehtoon ei liittyisi otto-oikeudesta yrityksille aiheutuvaa epävarmuutta eikä siihen liittyviä kustannuksia, mutta yrityksille aiheutuisi enemmän hallinnollisia kustannuksia yrityskauppojen ilmoittamisesta. Ilmoittamisesta aiheutuvia kustannuksia on arvioitu tarkemmin kappaleessa ”Vaikutukset yritysten kustannuksiin ja kauppojen toteutumisaikaan”. Yrityksille aiheutuvien hallinnollisten kustannusten suuruusluokan hahmottamiseksi voidaan arvioida, että ensimmäisessä vaiheessa hyväksytyjen yrityskauppojen keskimääräinen ilmoittamiseen liittyvä ulkoinen kustannus on noin 50 000 euroa. Sisäiset kustannukset mukaan lukien kustannus on 90 000 – 140 000 euroa. Toisessa vaiheessa hyväksytyt kaupat hyväksytään usein ehdollisena ja niissä ilmoittamisesta aiheutuva ulkoinen kustannus on keskimäärin hieman alle miljoona euroa. Keskiarvoa nostavat merkittävästi kustannukset asioissa, joissa KKV on esittänyt markkinaoikeudelle yrityskaupan kieltämistä. Kustannukset muissa kuin oikeuteen etenevissä II-vaiheen käsitelyyn etenevissä asioissa jäävät selvästi alle miljoonan euron.

KKV:n arvion mukaan vaihtoehdossa, jossa liikevaihtorajat olisivat 100 ja 10 miljoonaa euroa eikä sääntelyyn sisältyisi otto-oikeutta, kuluttajahyöty olisi vähintään noin 50,4 miljoonaa euroa vuodessa. Tämä on noin kymmenen miljoonaa euroa vähemmän kuin vaihtoehdossa, jossa liikevaihtorajat olisivat 100 ja 20 miljoonaa euroa ja lainsäädäntöön sisältyisi otto-oikeus. Vaihtoehto ehkäisisi nykytilaan verrattuna arviolta noin 4,2 kilpailulle haitallista yrityskauppaa vuosittain.

Yrityksille aiheutuvat kokonaiskustannukset olisivat 100 ja 10 miljoonan euron liikevaihtorajoilla noin 6–8 miljoonaa euroa vuodessa. Tämä vastaa suuruusluokaltaan yritysten kokonaiskustannuksia vaihtoehdossa, jossa liikevaihtorajat olisivat 100 ja 20 miljoonaa euroa ja lainsäädäntöön sisältyisi otto-oikeus.

Ehdotuksen budjettivaikutus 415 000 euroa on laskettu 100 ja 20 miljoonan euron rajojen sekä otto-oikeuden, eli noin 12–13 uuden ilmoituksen aiheuttaman lisätyömäärän perusteella. KKV:n arvion mukaan budjettivaikutus olisi kuitenkin sama myös vaihtoehdossa, jossa otto-oikeutta ei olisi ja liikevaihtorajat olisivat 100 ja 10 miljoonaa euroa.

Jos osapuolten yhteenlasketun Suomesta kertyneen liikevaihdon raja olisi 100 ja vähintään kahden osapuolen liikevaihtoraja 10–20 miljoonan euron välissä, eikä lainsäädäntöön sisältyisi otto-oikeutta, KKV:n resurssitarve olisi 130 000 ja 415 000 euron välillä vuodessa valittavasta liikevaihtorajasta riippuen. Tällöin valvonnan ulkopuolelle jäisi kuitenkin suuri määrä toimialoja ja paikallisia markkinoita sekä kilpailulle haitallisia yrityskauppoja.

5.3 Otto-oikeuteen liittyviä toteuttamisvaihtoehtoja

5.3.1 Otto-oikeuteen liittyviä vaihtoehtoja ja niiden vaikutuksia

Mikäli lainsäädäntöön sisällytettäisiin otto-oikeus, sen soveltamisalaa olisi mahdollista rajata usein eri tavoin. Otto-oikeuden soveltamisen edellytykseksi voitaisiin asettaa esimerkiksi kuvailevia kriteerejä, markkinaosuusrajoja taikka liikevaihtoon perustuvia raja-arvoja. Liikevaihtoon perustuva raja-arvo voitaisiin kytkeä joko osapuolten yhteenlaskettuun liikevaihtoon tai vähintään kahden yrityskaupan osapuolen liikevaihtoon. Otto-oikeuden soveltamiselle voitaisiin myös asettaa määräaika ja sen käyttöön voitaisiin liittää myös vapaaehtoisen ilmoittamisen mahdollisuus.

KKV:n selvityksen mukaan otto-oikeuden sisällyttäminen lainsäädäntöön mahdollistaisi liikevaihtorajojen asettamisen korkeammalle kuin mikä ilman otto-oikeutta olisi tarpeen. Ilman otto-oikeutta erityisesti vähintään kahdelle yrityskaupan osapuolelle asetettu 20 miljoonan euron liikevaihtoraja tulisi KKV:n mukaan asettaa selvästi alhaisemmaksi, mikä kasvattaisi hallinnollista taakkaa. Jos kummankin osapuolen Suomesta kertyvän liikevaihdon rajaa laskettaisiin alemmas, mutta ei säädettäisi otto-oikeudesta, kaikki alemman kynnyksarvon ylittävät useammat yrityskaupat tulisivat ilmoitettavaksi. Jos sen sijaan säädettäisiin korkeammasta liikevaihtorajasta ja otto-oikeudesta, harvemmat yrityskaupat tulisivat liikevaihtorajan perusteella ilmoitettavaksi ja lisäksi ilmoitettavaksi tulisivat vain yrityskaupat, joihin KKV käyttäisi otto-oikeutta.

Otto-oikeuden sisältävä malli toisi sääntelyn piirin myös kilpailulle haitallisia arvoperusteisia yrityskauppoja sekä ns. tappohankintoja (killer acquisitions), joissa isompi yritys hankkii pienemmän potentiaalisen kilpailijansa ennen kuin se kasvaa merkittäväksi kilpailijaksi. Tappohankinnassa ostaja lopettaa kohdeyrityksen hyödykkeiden kehittämisen, mikä voi olla uusien innovaatioiden markkinoille tulon kannalta kielteistä. Otto-oikeus ilman erillistä kohteen alarajaa tai melko alhaisella alarajalla soveltuisi myös tilanteeseen, jossa kaupan kohteena on pieni, mutta merkittävä tai potentiaalisesti merkittävä toimija, jolla ei ole liiketoiminnan luonteesta tai liiketoiminnan alkuvaiheesta johtuen huomattavaa liikevaihtoa.

KKV:n ehdotuksen mukaan se voisi ottaa käsittelyynsä liikevaihdoltaan kuinka pienen yrityksen oston tahansa, kunhan yrityskaupan osapuolten yhteenlaskettu Suomesta kertynyt liikevaihto ylittää 50 miljoonaa euroa. Otto-oikeus olisi siten mahdollinen tilanteissa, joissa ostajan liikevaihto yksin ylittää 50 miljoonaa euroa, vaikka kohdeyritys olisi liikevaihdoltaan hyvinkin pieni (liikevaihto ≥ 0 euroa).

Pelkästään osapuolten yhteenlaskettua liikevaihtoa koskevan muutoksen seurauksena ilmoitusten määrä lisääntyisi noin kymmenellä ja otto-oikeuden seurauksena noin 2-3 yrityskaupalla vuodessa.

5.3.2 Otto-oikeuden soveltamiselle asetettava vähintään kahden osapuolen liikevaihdon alaraja

KKV:n ehdottaman mallin ja nykytilan säilyttämisen lisäksi voidaan arvioida vaihtoehtoa, jossa otto-oikeuden soveltamiselle asetettaisiin osapuolten yhteenlasketun liikevaihdon alarajan lisäksi *vähintään kahden osapuolen Suomesta kertyneen liikevaihdon alaraja*. Arviomuistiossa oli esillä esimerkinomaisesti kolmen miljoonan euron alaraja. Alarajan asettamista arvioitaessa tulee kuitenkin huomioida, että esimerkiksi digitaalisissa palveluissa ja innovaatioihin perustuvilla markkinoilla kaupan kohteen arvo ja taloudellinen merkitys markkinoilla voi olla suuri, vaikka liikevaihtoa olisikin vain vähän. Myös paikallisilla markkinoilla keskittyminen voi olla merkittävää, vaikka kohdeyritys olisikin liikevaihdoltaan suhteellisen pieni. Mikäli vähintään kahden osapuolen liikevaihtoraja asetettaisiin huomattavan alhaiseksi, alaraja ei merkittävästi vähentäisi yritysten epävarmuutta. Tällöin vähimmäisliikevaihtorajasta koitua hyöty olisi vähäinen verrattuna tilanteeseen, jossa vähintään kahden osapuolen liikevaihdolle asetettavaa rajaa ei olisi lainkaan.

Otto-oikeus on periaatteessa mahdollista sitoa liikevaihdon ohella myös muihin kriteereihin kuten esimerkiksi Ruotsissa.¹ Soveltamisalan sitominen liikevaihtoon on kuitenkin ennustettavampaa ja selkeämpää sekä yritysten että viranomaisen näkökulmasta.

Jos otto-oikeuden käytölle ei asetettaisi 50 miljoonan euron rajan lisäksi muuta liikevaihtorajaa, kuten KKV on selvityksessään ehdottanut, otto-oikeuden piiriin olisi vuosina 2017–19 kuulunut keskimäärin 177 yrityskauppaa. Jos otto-oikeuden soveltamisen edellytyksenä olisi lisäksi, että vähintään kahden yrityskaupan osapuolen Suomesta kertynyt liikevaihto ylittää kummankin osalta kolme miljoonaa euroa, otto-oikeuden piiriin kuuluvien kauppajen määrä olisi keskimäärin noin 85 kauppaa vuodessa. KKV on arvioinut, että sen lisäresurssitarve olisi 415 000 euroa sekä vaihtoehdossa, jossa KKV:n ehdottamaan malliin lisättäisiin otto-oikeuteen 3 miljoonan euron alaraja, että vaihtoehdossa, jossa otto-oikeudesta ei säädettäisi ja liikevaihtorajat olisivat 100 ja 10 miljoonaa euroa.

Jos vähintään kahden osapuolen Suomesta kertyneen liikevaihdon alarajaksi asetettaisiin viisi miljoonaa euroa, otto-oikeuden piiriin kuuluisi keskimäärin noin 55 kauppaa vuodessa. Luvut perustuvat Alma Median yrityskaupparekisteriin, joka sisältää vuosina 2017–2019 toteutetut yrityskaupat, joissa kohteen liikevaihto ylitti miljoona euroa.

Mitä korkeammaksi vähintään kahdelle yrityskaupan osapuolelle asetettava alaraja asetettaisiin, sitä vähemmän yrityskauppoja soveltamisalan piiriin kuuluisi ja sitä pienemmät olisivat epävarmuudesta yrityksille aiheutuvat kokonaiskustannukset. Samaan aikaan, mitä korkeammaksi alaraja asetetaan, sitä enemmän potentiaalisesti kilpailulle haitallisia yrityskauppoja jää soveltamisalan ulkopuolelle.

Jos otto-oikeuden soveltamisen edellytykseksi asetettaisiin vähintään kahden osapuolen Suomesta kertyneen liikevaihdon raja kolme miljoonaa euroa, otto-oikeuden soveltamisalaan kuuluvien yrityskauppajen määrä pienenesi huomattavasti ja siten yrityksille aiheutuva epävarmuus ja siihen liittyvät kustannukset vähenisivät verrattuna tilanteeseen, jossa alarajaa ei olisi. Alara-

¹ Ulkomainen lainsäädäntö –kappaleessa todetusti: Yritysten yhteenlaskettu liikevaihto ylittää n. 95 miljoonaa euroa ja lisäksi on erityisiä perusteita otto-oikeuden käyttämiselle kuten esimerkiksi huomattava markkinaosuus tai kohteen asema tärkeänä kauppakumppanina.

jan lisääminen vähentäisi yrityksille ilmoittamisesta aiheutuvia kustannuksia muutamilla sadoilla tuhansilla euroilla vuosittain verrattuna vaihtoehtoon, jossa vähintään kahden osapuolen Suomesta kertyneelle liikevaihdolle ei olisi alarajaa.

Alarajan asettamisen myötä otto-oikeuden soveltamisalan ulkopuolelle jäisi myös 3 miljoonan euron alarajan tilanteessa liikevaihdoltaan pienimpiä yrityksiä koskevat yrityskaupat. Samalla otto-oikeuden soveltamisalan ulkopuolelle voisi jäädä kilpailun kannalta haitallisia yrityskauppoja esimerkiksi digitaalisissa palveluissa, joissa kaupan kohteen arvo ei perustu sen liikevaihtoon. Alarajan asettamisen seurauksena soveltamisalan laajentamisesta aiheutuva kuluttajahyöty pienenesi vain vähän verrattuna vaihtoehtoon, jossa alarajaa ei asettaisi lainkaan. Kolmen miljoonan euron alarajan kanssa kuluttajahyöty olisi vähintään hieman alle 60 miljoonaa euroa vuodessa.

5.3.3 Muut rajaukset otto-oikeuden soveltamiselle

Otto-oikeuden sisältäviin vaihtoehtoihin olisi perusteltua sisällyttää *määräaika otto-oikeuden käytölle*. Ajallinen rajausta lisäisi oikeusvarmuutta ja ennustettavuutta yrityskauppoja tekevien yritysten näkökulmasta, kun ne pystyisivät ennakoimaan minkä ajanjakson jälkeen kauppa ei enää voisi päätyä KKV:n tutkittavaksi. Ajankohdan pituuden arvioinnissa tulisi huomioida ajan kohtuullisuus myös KKV:n näkökulmasta. Aikarajan asettamisessa tulisikin siten huomioida sekä yritysten tarve oikeusvarmuudelle, ennustettavuudelle ja kaupan nopealle täytäntöönpanolle, että viranomaisen tarve riittävälle ajalle arvioida otto-oikeuden käyttämisen tarpeellisuutta. Ajanjakso voisi olla esimerkiksi 46 työpäivää eli noin kaksi kuukautta tai arviomuistiossa esillä ollut 69 työpäivää eli noin kolme kuukautta ja se voitaisiin laskea esimerkiksi kilpailulain 23 §:n mukaisesta ajankohdasta lukien. Työpäivissä laskettava noin kahden kuukauden määräaika lisäisi yritysten näkökulmasta ennustettavuutta ja edistäisi yrityskaupan tehokasta täytäntöönpanoa verrattuna noin kolmen kuukauden määräaikaan.

Otto-oikeuden sisältäviin vaihtoehtoihin voitaisiin myös liittää myös *vapaaehtoisen ilmoittamisen mahdollisuus* siten, että yritys voisi halutessaan saada asiaan selvyyden jo ennen otto-oikeuden määräajan umpeutumista. Vapaaehtoinen ilmoittaminen voisi tarkoittaa sitä, että KKV tutkisi yritysjärjestelyn vapaaehtoisen ilmoituksen perusteella. Tällöin KKV ei enää arvioisi tarvetta otto-oikeuden käytölle, vaan kauppa tutkittaisiin normaalin prosessin ja yrityskauppojen käsittelymääräaikojen mukaisesti. Vaihtoehtoisesti voitaisiin luoda järjestelmä, jossa yritykset voisivat saattaa KKV:n tietoon toteuttamansa yrityskaupat ilman varsinaisen yrityskauppailmoituksen tekemistä ja KKV ilmoittaisi tietyn lyhyen määräajan, esimerkiksi 15 työpäivän, sisällä tuleeko se käyttämään järjestelyyn otto-oikeutta. Tällainen järjestelmä on käytössä esimerkiksi Islannissa.

5.3.4 Otto-oikeuden soveltuminen täytäntöönpantuihin kauppoihin

KKV:n ehdottamassa mallissa otto-oikeus voisi kohdistua myös jo *täytäntöönpantuihin kauppoihin*. Tällä olisi kielteisiä vaikutuksia täytäntöönpannun yrityskaupan osapuolten kannalta. Tämä olisi kuitenkin perusteltua siitä näkökulmasta, että jos viranomainen ei voisi käyttää otto-oikeutta jo täytäntöönpantuun yrityskauppaan, yrityksille syntyisi kannustin viivästyttää yrityskauppojen julkistamista ja laittaa yrityskauppa täytäntöön mahdollisimman nopeasti ilman, että virasto saisi tiedon potentiaalisesti kilpailulle haitallisesta yrityskaupasta. Mahdollisuus puuttua jo täytäntöönpantuihin yrityskauppoihin sisältyy otto-oikeusjärjestelmiin myös muissa oikeusjärjestelmissä.

Täytäntöönpantuihin kauppoihin voidaan nykyisin puuttua tietyissä erityistilanteissa. Täytäntöönpantuun kauppaan voidaan puuttua muun muassa kilpailulain 30 §:n perusteella tilanteissa,

joissa ilmoitusvelvollisuuden alaan kuuluva kauppa on jätetty ilmoittamatta ja pantu täytäntöön tai jos kauppa on pantu täytäntöön ehdollista hyväksyntää koskevan päätöksen vastaisesti. Puuttuminen on niin ikään mahdollista, jos kaupan osapuolet ovat aiemmin antaneet asian ratkaisuun olennaisesti vaikuttaneita virheellisiä tai harhaanjohtavia tietoja. Jo täytäntöönpantu yritys-kauppa voi tulla myös tutkittavaksi ja johtaa puuttumiseen niin kutsutun kahden vuoden säännön perusteella, jos samat osapuolet toteuttavat uuden järjestelyn kahden vuoden sisällä aieman, ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle jääneen yrityskaupan jälkeen ja liikevaihtorajat täyttyvät jälkimmäisessä järjestelyssä tai kahdessa tai useammassa järjestelyssä yhteensä. Myös komissio voi sulautuma-asetuksen artiklan 22 maaliskuussa 2021 antaman ohjeistuksen mukaan hyväksyä myös jo täytäntöön pantujen yrityskauppojen siirrot komission käsittelyyn.

5.3.5 Otto-oikeuteen liitettävät prosessit ja säännöt

Jos päädyttäisiin otto-oikeuden sisältävään vaihtoehtoon, siihen olisi hyödyllistä sisällyttää ennustettavuuden lisäämiseksi ja kielteisten vaikutusten rajaamiseksi edellytyksiä otto-oikeusjärjestelmän käyttöönotolle mukaan lukien vapaaehtoisen ilmoittamisen mahdollisuus, määräaika otto-oikeuden käytölle ja KKV:n suuntaviivat otto-oikeuden käytöstä. KKV:n suuntaviivat liisäisivät otto-oikeuden ymmärrettävyyttä ja ennustettavuutta. Lisäksi otto-oikeuden soveltamisalaan voitaisiin liittää epävarmuutta ja hallinnollisia kustannuksia vähentävä vähintään kahden osapuolen liikevaihtoon perustuva alaraja 50 miljoonan euron rajan lisäksi.

5.3.6 Otto-oikeuden vaikutukset

Otto-oikeuden sisältävällä sääntelymuutoksella olisi todennäköisesti jossain määrin *ennustettavuutta ja oikeusvarmuutta vähentävä vaikutus*. Toisaalta muun muassa vapaaehtoisen ilmoittamisen mahdollisuus vähentäisi kielteisiä vaikutuksia ennustettavuudelle ja oikeusvarmuudelle, mutta aiheuttaisi lisäkustannuksia vapaaehtoisen ilmoituksen tekijöille. Vapaaehtoisella yritys-kauppa-ilmoituksella yritys voisi halutessaan saada ennakotiedon siitä, tuleeko KKV ottamaan asian perusteelliseen tutkintaan, mikä poistaisi otto-oikeuden käyttöön liittyvän epävarmuuden. Toisaalta otto-oikeuden sisällyttäminen lainsäädäntöön vähentäisi tarvetta asettaa vähintään kahden osapuolen liikevaihtorajat nykyistä alemmas. Jos pääsäännön mukaiset liikevaihtorajat asetettaisiin alemmas vaihtoehtona otto-oikeuden sisällyttämiselle lainsäädäntöön, kaikki kynnyksarvot ylittävät yrityskaupat tulisi ilmoittaa sen sijaan, että ilmoitettaviksi tulisivat vain yritys-kaupat, joihin KKV käyttäisi otto-oikeutta harkinnan tuloksena. KKV selvityksen mukaan kansantalouden näkökulmasta olisi optimaalista laskea pääsäännön mukaisia ilmoitusrajoja maltillisemmin ja lisätä lainsäädäntöön viranomaisen otto-oikeus.

Koska otto-oikeuden käyttö voisi kohdistua myös jo täytäntöön pantuihin kauppoihin, tällä olisi merkittävä vaikutus tällaisiin, joskin todennäköisesti harvinaisiin yrityskauppoihin. Otto-oikeudesta yrityksille aiheutuvaa epävarmuutta voitaisiin vähentää esimerkiksi KKV:n lain voimaantulon yhteydessä julkaisemilla suuntaviivoilla otto-oikeuden soveltamisesta. Suuntaviivoissa voitaisiin tarkemmin kuvata tilanteita, joissa otto-oikeuden käyttäminen voisi tulla sovellettavaksi. Suuntaviivoja olisi myös mahdollista päivittää kokemusten ja soveltamiskäytännön karttuessa ja mahdollisten epäselvyyttä ja tulkinnanvaraisuutta aiheuttavien tilanteiden konkretisoituessa.

Käytännössä yritysten olisi mahdollista arvioida otto-oikeuden soveltamisen todennäköisyyttä suhteellisen yksinkertaisten tietojen perusteella:

- 1) Liiketoiminnan päällekkäisyys ja vertikaaliset suhteet. Jos osapuolilla ei olisi päällekkäistä liiketoimintaa taikka vertikaalisia suhteita, riski otto-oikeuden soveltamisesta

olisi olematon. Esimerkiksi sellaisten pääomasijoittajien yritysostot, joissa pääomasijoittaja ja kohde eivät toimi samalla markkinalla eikä niillä ole vertikaalisia yhteyksiä toisiinsa, eivät tosiasiallisesti päättyisi otto-oikeuden kohteeksi.

- 2) Markkinoiden laajuus ja markkinavoima. Otto-oikeuden käyttö ei olisi myöskään todennäköistä markkinoiden ollessa Suomessa laajempia ja joissa toimijoita on suuri määrä eikä osapuolilla ole merkittävää markkinavoimaa. Otto-oikeuden käyttö olisi todennäköisempää, jos kohdeyrityksen tuote tai palvelu tähtäisi huomattavaan markkinaosuuteen Suomessa tai sillä olisi tällainen asema Suomessa ja ostaja kilpailisi kohteen kanssa samalla tuotemarkkinalla, joka olisi jo ennestään keskittynyt.

Otto-oikeudella saattaisi olla vaikutuksia mahdollisten ostajien lukumäärään. Yrityskaupan kohteena olevan pienen yrityksen kannalta otto-oikeuden käyttömahdollisuudella saattaisi olla kielteisiä vaikutuksia sen vuoksi, että yritys ei voisi luottaa mahdollisuuteensa myydä yrityksensä haluamalleen tarjoajalle ilman viranomaisen käsittelyä ja mahdollista puuttumista. Tilanne voisi aktualisoitua esimerkiksi yrittäjän eläköityessä tai muutoin halutessa lopettaa yritystoiminnan. Vaikutus jäisi kuitenkin todennäköisesti melko vähäiseksi, sillä liikevaihtorajojen alle jäävän yrityskaupan ottaminen tutkittavaksi olisi käytännössä realistinen uhka ainoastaan keskittyneillä markkinoilla ja edellyttäisi, että yrityskaupasta voisi potentiaalisesti seurata merkittäviä haitallisia vaikutuksia. Tällaisten yrityskauppojen lukumäärän voidaan olettaa olevan verrattain vähäinen. Viranomaisen mahdollisuus ottaa yrityskauppa tutkittavakseen ei myöskään estäisi yrityksen myyntiä, vaan ainoastaan rajaisi mahdollisten ostajien joukkoa siten, että keskittyneillä markkinoilla yrityksen myynti ei olisi mahdollista toimijalle, jolla on jo ennestään huomattavaa markkinavoimaa.

Otto-oikeudella saattaisi olla vaikutuksia myös innovointiin ja investointeihin. Koska keskittyneillä markkinoilla otto-oikeus voisi rajata potentiaalisten ostajien joukkoa, on esitetty, että se voisi heikentää start-up yrityksiin kohdistuvien riskipitoisten investointien kannattavuutta ja siten haitata innovaatioiden syntyä. Lisäksi markkinavalvonnan kustannus voisi pienten toimijoiden kohdalla muodostua suhteellisesti olennaisemmaksi osaksi kauppahintaa kuin suurilla toimijoilla. Toisaalta otto-oikeus edistäisi markkinoiden kilpailullisuutta ja ehkäisisi määräävän markkina-aseman muodostumista uudella kapealla toimialalla, esimerkiksi tietyssä digitaalisessa palvelussa. Tätä kautta otto-oikeudella voisi olla markkinoiden toimivuutta ja uusien yritysten alalle tuloa edistävä vaikutus, mikä voisi pitkällä aikavälillä edistää yritystoiminnan syntyä.

Yhteys innovaatiokannustimien, alalle tulon ja yrityskauppavalvonnan soveltamisalan välillä ei kuitenkaan ole yksiselitteinen. Taloustieteellisessä tutkimuskirjallisuudessa on esitetty tuloksia, joiden mukaan yrityskauppavalvonnan ulottaminen koskemaan pienten yritysten yritysostoja edistää innovaatioita, sillä suuren toimijan yritysoston uhka voi heikentää muiden innovaatiokannustimia.² Viimeaikaisessa Elinkeinoelämän tutkimuslaitoksen julkaisussa on löydetty tästä myös empiiristä näyttöä. Tutkimus viittaa siihen, että teknologiajättien yritysostot ovat vähentäneet selvästi uusien yritysten markkinoille tuloa ja pääomasijoituksia sekä Yhdysvalloissa että Euroopassa markkinoilla, joilta teknologiajätit ovat ostaneet yrityksiä.³ Toisaalta tutkimuksissa

² Kamepalli, Sai, Raghuram Rajan ja Luigi Zingales (2021). Kill Zone. NBER Working Paper no. 27146.

³ Koski, Heli, Otto Kässi ja Fabian Braesemann (2021). Killers on the road of emerging Start-ups. Implications for Market Entry and Venture Capital Financing. Etlä Working Papers no. 81.

on löydetty myös näyttöä siitä, että yrityskauppavalvonta voisi johtaa pienten yritysten kannustimien heikentymiseen ja negatiivisiin vaikutuksiin.⁴ Vaikutus innovaatio- ja investointikannustimiin riippuu tutkimuksissa käytetyistä oletuksista.

Mahdolliset innovaatiovaikutukset koskisivat kuitenkin ainoastaan keskittyneillä markkinoilla toimivia yrityksiä, mikä pienentäisi vaikutusten mittakaavaa. KKV ei ole selvityksessään tunnistanut Talouselämän yrityskaupparekisteristä sellaisia start-up yritysten yrityskauppoja, jotka olisivat johtaneet otto-oikeuden soveltamiseen.

Otto-oikeuden sisällyttämisellä lainsäädäntöön olisi vaikutuksia yrityskauppoja suunnitteleville ja toteuttaville yrityksille. Otto-oikeus lisäisi kustannuksia ja hallinnollista taakkaa sekä pidentäisi otto-oikeuden nojalla tutkittavaksi tulevien yrityskauppojen toteuttamisaikaa.

Ilmoituskynnyksen muuttamisella olisi yrityskaupan täytäntöönpanoa todennäköisesti *hidastava vaikutus* nykytilaan verrattuna tapauksissa, joissa kauppa tulee ilmoitettavaksi otto-oikeuden perusteella, vaikka yrityskauppa hyväksyttäisiinkin tutkimuksen päätteeksi sellaisenaan. Käytännössä yrityskauppavalvonta viivästyttäisi useamman kuukauden verran vain toisen vaiheen käsittelyyn etenevien yrityskauppojen täytäntöönpanoa ensimmäisen vaiheen käsittelyn kestäessä korkeintaan 23 työpäivää eli noin kuukauden. Otto-oikeuden ja vapaaehtoisen ilmoittamisen perusteella toiseen vaiheen käsittelyyn arvioitaisiin etenevän vuosittain n. 2,5 yrityskauppaa, joita viivästyttävä vaikutus siten koskisi.

Yritysten hallinnollisten kulujen kasvu olisi KKV:n ehdottamassa mallissa noin 6,03–7,15 miljoonaa euroa. Mainitut kustannukset koostuisivat ulkopuolisten neuvonantajien palkkioista ja yrityksissä prosessiin sisäisesti käytetystä työajasta. Yritysten kustannukset muodostuisivat ilmoitusvelvollisuuden ja yrityskaupan kilpailuvaikutuksen etukäteisarvioinnista, yrityskauppailmoituksen laatimisesta sekä yrityskauppaprosessista viranomaisen kanssa. Tämän lisäksi otto-oikeusmallissa yrityksille aiheutuisi kustannuksia sen arvioimisesta, onko suunnitellussa järjestelyssä kyse otto-oikeuden soveltamisalaan kuuluvasta ja potentiaaliin kilpailuongelmiin johtavasta järjestelystä, jonka viranomaisen saattaisi vaatia ilmoitettavaksi. Kuten KKV:n selvityksessä on todettu, tällaisten kulujen arviointi luotettavasti on haastavaa. Esimerkkejä toteutuneiden riskiarvioiden kustannuksista ei ole saatavilla kuten ei myöskään kokemuksia siitä, kuinka usein yritykset kokisivat riskiarvioiden teettämisen tarpeelliseksi.

Epävarmuudesta aiheutuvien kustannusten enimmäismittakaavaa voidaan kuitenkin arvioida otto-oikeuden soveltamisalaan kuuluvien yrityskauppojen lukumäärän ja yrityskaupan ilmoittamisesta aiheutuvien kustannusten avulla. Otto-oikeuden soveltamisalan piiriin kuuluisi vuosien 2017-2019 tietojen perusteella keskimäärin 177 kauppaa vuodessa, jos sen soveltamiselle asetettaisiin KKV:n ehdotuksen mukaisesti ainoastaan osapuolten yhteenlaskettuun liikevaihtoon perustuva alaraja.⁵ Mikäli KKV:n ehdottamaan malliin asetettaisiin myös vähintään kahden osapuolen Suomesta kertyneeseen liikevaihtoon perustuva alaraja, joka olisi kolme miljoonaa euroa, soveltamisalan piiriin kuuluisi keskimäärin noin 85 yrityskauppaa vuosittain. Ensimmäisessä vaiheessa käsiteltävän yrityskaupan ilmoittamisesta aiheutuu yrityksille noin 50.000 euron suuruinen ulkoinen kustannus.

⁴ Cabral, Luis (2021). Merger Policy in digital industries. Information Economics and Policy 54.

⁵ Alma Median aineisto sisältää vain yrityskaupat, joissa kohteen liikevaihto ylittää miljoona euroa. Tällä ei kuitenkaan olennaista vaikutusta ole otto-oikeudesta aiheutuvien kustannusten arviointiin, koska puuttumista yrityskauppaan, jossa kohteen liikevaihto on alle miljoona euroa, voidaan pitää erittäin poikkeuksellisenä.

Arvioitaessa otto-oikeudesta aiheutuvia hyötyjä oletettiin, että kokonaisuudessaan sen avulla ehkäistäisiin vain hieman yli 2 prosenttia kaikista soveltamisalan piirissä olevista kaupoista. Hyötyjä arvioitaessa on siis oletettu, että kilpailulle haitalliset kaupat muodostavat hyvin pienen osan kaikista otto-oikeuden piirissä olevista järjestelyistä. On siten yhdenmukaista olettaa, että potentiaalisia kilpailuongelmia on vain pienessä osassa otto-oikeuden piirissä olevia kauppia. Valta osassa yrityskauppoja yrityskaupan osapuolet eivät toimi samoilla markkinoilla tai ne toimivat markkinoilla, joilla toimii suuri määrä yrityksiä ja osapuolet edustavat vain pientä osaa kokonaismarkkinasta, eikä riskiä otto-oikeuden soveltamisesta olisi eikä siten myöskään tarvetta kilpailuoikeudellisen riskiarvion teettämiselle. Riskiarvioiden teettäminen olisi siten todellisuudessa tarpeen vain vähäisessä osassa soveltamisalan piiriin kuuluvia yrityskauppoja.

Yrityskaupan ilmoittamisesta aiheutuvaa kustannusta ei voida sellaisenaan käyttää oletuksena riskiarvioiden teettämisestä aiheutuvasta kustannuksesta. Liikevaihtorajat täyttävissä yrityskaupoissa ilmoittamisen kustannukseen sisältyy myös riskiarvio mahdollisista kilpailuongelmista eikä yrityskaupan ilmoittamisesta aiheutuisi otto-oikeuden soveltamisen todennäköisyyttä tarkastelevissa riskiarvioissa kustannuksia. Keskimääräinen kustannus riskiarvioiden teettämisestä olisi siten selvästi yrityskaupan ilmoittamisesta aiheutuvia kustannuksia alhaisempi.

Mikäli oletettaisiin, että riskiarvioita teettäisiin esimerkiksi *joka neljännessä* soveltamisalaan kuuluvassa yrityskaupassa ja mikäli niistä aiheutuvat keskimääräiset kustannukset olisivat *puolet* yrityskaupan ilmoittamisen kustannuksista, yrityksille epävarmuudesta aiheutuvat kokonaiskustannukset olisivat noin 1,1 miljoonaa euroa vaihtoehdossa, jossa otto-oikeuden soveltamiselle asetettaisiin KKV:n ehdotuksen mukaisesti vain osapuolten yhteenlasketun liikevaihdon alaraja ja noin 530.000 euroa vaihtoehdossa, jossa vähintään kahden osapuolen Suomesta kertyneelle liikevaihdolle asetettaisiin lisäksi kolmen miljoonan euron raja. Tämä arvio on todennäköisesti selvästi ylimitoitettu, kun otetaan huomioon, että otto-oikeudella on arvioitu ehkäistävän vain 2 prosenttia sen soveltamisalaan kuuluvista kaupoista. Jos riskiarvioita teettäisiin joka neljännessä otto-oikeuden soveltamisalaan kuuluvassa yrityskaupassa, KKV:n ehdottamassa vaihtoehdossa riskiarvioita teettäisiin reilussa neljässäkymmenessä yrityskaupassa ja vähintään kahden osapuolen 3 miljoonan euron liikevaihtorajan sisältävässä vaihtoehdossa noin kahdeskymmenessä yrityskaupassa vuodessa.

Molemmissa lainvalmistelussa esillä olleissa otto-oikeusvaihtoehdoissa soveltamisalan laajentamisesta seuraavat hyödyt (noin 60 miljoonaa euroa vuodessa) ylittäisivät ilmoittamisesta aiheutuvat kustannukset (noin 6-7 miljoonaa euroa vuodessa) sekä otto-oikeuden aiheuttamasta epävarmuudesta seuraavat kustannukset (noin 0,53-1,1 miljoonaa euroa vuodessa). Vähintään kahden osapuolen 3 miljoonan euron liikevaihtorajan asettaminen otto-oikeuteen puolittaisi riskiarvion kokonaiskustannukset. Kaikki kustannukset mukaan lukien kokonaiskustannustaakka olisi arviolta 6,56-8,25 miljoonaa euroa. Yrityksille aiheutuvat kustannukset muodostaisivat siten reilut kymmenen, mutta alle 15 prosenttia KKV:n selvityksen mukaisesta kokonaishyödyistä, joka kohdistuisi pääasiassa kuluttajille.

5.4 Toteuttamisvaihtoehtojen arviointi

Yrityskauppavalvonnan tavoitteena on ehkäistä kuluttajien kannalta haitallista liiallista markkinoiden keskittymistä etukäteiskontrollin avulla.

Ehdotuksen tavoitteena on puolestaan laajentaa yrityskauppavalvonnan soveltamisalaa kattamaan aiempaa suurempi osa kansantaloudesta ja mahdollistaa yrityskauppavalvonnan ennaltaehkäisevän vaikutuksen ja viranomaisen puuttumismahdollisuuksien ulottuminen nykytilaa aiempaa useampiin yrityskauppoihin, jotka johtavat markkinoiden haitalliseen keskittymiseen

ja kuluttajahaittaan. Tavoitteena on samalla huomioida sääntelyn ennakoitavuus, oikeusvarmuus ja oikeasuhtaisuus yritysten näkökulmasta sekä yrityksille ilmoitusten tekemisestä ja viranomaisprosessista aiheutuvat hallinnolliset kustannukset ja yrityskauppojen täytäntöönpanon mahdollinen viivästyminen.

Voidaan arvioida, että osapuolten yhteenlaskettua liikevaihtoa koskevan ilmoittamiskynnyksen muuttaminen maailmanlaajuisesta 350 miljoonan euron liikevaihdosta *Suomesta* kertyneeseen 100 miljoonan euron liikevaihtoon olisi perusteltua huomioiden lausuntopalaute, maltillinen hallinnollisen taakan lisääntyminen, ilmoitusvelvollisuuden kiinteämpi yhteys Suomen markkinoihin ja soveltamisalan laajennuksen vaikutus ilmoitettaviin yrityskauppojen määrään ja keskittymiskehitykseen. Lisäksi voidaan huomioida, että valtaosassa EU:n jäsenmaita osapuolten yhteenlaskettu liikevaihto lasketaan kansallisen liikevaihdon perusteella. Suomessa osapuolten yhteenlasketulle liikevaihdolle asetettu nykyinen liikevaihtoraja on korkea verrattuna muihin EU:n jäsenvaltioihin.

Vähintään kahden osapuolen liikevaihtorajan osalta huomioidaan, että voimassa olevien liikevaihtorajojen alle jää toimialoja sekä tuote- ja maantieteellisiä markkinoita. Lisäksi huomioidaan, että vähintään kahden osapuolen nykyinen 20 miljoonan euron liikevaihtoraja on korkeampi kuin muissa Pohjoismaissa Islantia lukuun ottamatta ja korkeampi kuin niissä EU:n jäsenmaissa, joiden bruttokansantuote oli vuonna 2019 150 miljardin sisällä Suomen bruttokansantuotteesta.

Jos toteuttamisvaihtoehdoksi valittaisiin KKV:n ehdottama vaihtoehto, yrityskauppailmoituksia tulisi otto-oikeuden käyttö huomioiden noin 12 enemmän vuodessa verrattuna nykyiseen ja otto-oikeuden soveltamisalaan kuuluisi noin 150-200 yrityskauppaa. Jos toteuttamisvaihto olisi sen sijaan 100 ja 10 miljoonan euron liikevaihtorajojen asettaminen ilman lainsäädäntöön sisällytettävää otto-oikeutta, yrityskauppailmoituksia tulisi noin 30 lisää nykyiseen verrattuna eikä yritysten tarvitsisi varautua otto-oikeuden mahdolliseen soveltamiseen. Yrityskauppojen ilmoituskynnys olisi jatkossakin selkeä ja ennustettava kun vähintään kahden osapuolen kummankin Suomesta kertyneen liikevaihdon rajaa laskettaisiin nykyisestä 20 miljoonasta eurosta 10 miljoonaan euroon ja osapuolten yhteenlasketun Suomesta kertyvän liikevaihdon raja olisi 100 miljoonaa euroa. Koska ehdotukseen ei sisältyisi KKV:lle oikeutta ottaa käsittelyynsä alle liikevaihtorajan olevia yrityskauppoja, ehdotukseen ei sisältyisi yritysten kannalta epävarmuutta. Ehdotukseen ei sisältyisi viranomaiskäsittelyn riskiarviointiin mahdollisesti liittyviä hallinnollisia kustannuksia ja yrityskauppojen toteuttamisajan pitenemistä niiden yritysten osalta, jotka jäävät alle liikevaihtorajojen.

Yrityksille noin 30:stä lisäilmoituksesta aiheutuva hallinnollinen taakka olisi noin 6-8 miljoonaa euroa vuodessa. Sen sijaan otto-oikeuden sisältävissä toteuttamisvaihtoehdoissa ilmoittamisesta aiheutuvat kustannukset olisivat noin 6-7 miljoonaa euroa vuodessa ja otto-oikeuden aiheuttamasta epävarmuudesta seuraavat kustannukset enintään noin 0,5-1 miljoonaa euroa vuodessa. Siten kokonaiskustannukset olisivat samaa suuruusluokkaa myös otto-oikeuden sisältävissä vaihtoehdoissa, jos myös otto-oikeuden aiheuttamasta epävarmuudesta seuraavat kustannukset huomioitaisiin.

Huomioiden edellä käsitellyt seikat ja kokonaisuus sekä muutoksen aiheuttama kokonaisyöty suhteessa kustannuksiin, vaihtoehtoa, jossa osapuolten yhteenlasketun Suomesta kertyneen liikevaihdon rajaksi asetetaan vähintään 100 miljoonan euroa ja vähintään kahden osapuolen kummankin Suomesta kertyneen liikevaihdon rajaksi asetetaan 10 miljoonaa euroa eikä lainsäädäntöön sisällytetä otto-oikeutta, voidaan pitää selkeänä, tarkkarajaisena, ennustettavana ja oikeasuhtaisena.

6 Ulkomainen lainsäädäntö

6.1 Liikevaihtorajat ulkomaisessa lainsäädännössä

Yrityskauppavalvonnan liikevaihtorajat ovat tyypillisesti kaksiportaisia, kuten Suomessakin. Ensimmäinen raja on asetettu osapuolten yhteenlasketulle liikevaihdolle. Toinen kynnsarvo koskee vähintään kahden yrityskaupan osapuolen liikevaihtoa erikseen tarkasteltuna. Tyypillisesti vähintään kahden yrityskaupan osapuolen liikevaihtoa koskeva raja perustuu osapuolten kohdemaasta kertyvään liikevaihtoon. Valtaosassa jäsenmaita myös yhteenlaskettua liikevaihtoa tarkastellaan kansallisesti.

Osapuolten yhteenlaskettu liikevaihto lasketaan edellä todetusti valtaosin kansallisen liikevaihdon perusteella. Maailmanlaajuiseen liikevaihtoon perustuva raja-arvo on kuitenkin käytössä Suomen lisäksi EU-maista Saksassa, Ranskassa, Hollannissa, Kreikassa ja Romaniassa. Näistä Saksa, Ranska ja Hollanti ovat talouksina kooltaan selvästi Suomea suurempia, jonka lisäksi niissä on käytössä liikevaihtorajoja täydentävää sääntelyä, kuten sektoriakohtaisia ilmoitusvelvollisuuksia. Tanskassa ja Itävallassa on toissijaisena rajana maailmanlaajuiseen liikevaihtoon perustuva kynnsarvo. Suomessa osapuolten yhteenlasketulle liikevaihdolle asetettu raja on korkea verrattuna muihin jäsenvaltioihin. Suurin piirtein Suomen talouden kokoa vastaavista verrokkimaista korkein yhteenlaskettu liikevaihtoraja on Kreikassa, jossa se on 150 miljoonaa euroa. Kaikista 27 jäsenvaltioista ainoastaan Saksassa ja Italiassa on Suomea korkeampi raja osapuolten yhteenlasketulle liikevaihdolle. Italiassa liikevaihtorajat päivitetään vuosittain ja osapuolten yhteenlasketun Italiasta kertyneen liikevaihdon raja on tällä hetkellä 517 miljoonaa euroa. Italiassa lainsäädäntöä ollaan parhaillaan täydentämässä otto-oikeudella. Saksassa maailmanlaajuinen osapuolten yhteenlaskettu liikevaihtoraja on 500 miljoonaa euroa.

Tarkasteltaessa vähintään kahdelle osapuolelle asetettuja liikevaihtorajoja havaitaan, että Suomessa liikevaihtoraja on Pohjoismaista korkein ja korkeampi kuin missään niistä EU:n jäsenmaista, joissa bruttokansantuote oli vuonna 2019 150 miljardin sisällä Suomen bruttokansantuotteesta. Vertailussa olevat Pohjoismaat olivat Suomi, Ruotsi, Norja ja Tanska. Vertailussa mukana olevat EU:n jäsenvaltiot, joissa BKT on 150 miljardin sisällä Suomen vuoden 2019 BKT:n 240 miljardista eurosta ovat Kreikka, Portugali, Irlanti, Tsekki, Slovakia, Unkari ja Romania. Pienin BKT vertailumaista oli Slovakiassa (94 miljardia) ja suurin Ruotsilla (475 miljardia).

Edellä mainitussa vertailussa Suomen jälkeen toiseksi korkein kahden osapuolen liikevaihtoraja on Ruotsissa, jossa sääntelyä täydentää otto-oikeus. Ruotsissa vähintään kahden osapuolen kansallisen liikevaihdon raja on noin 19 miljoonaa euroa ja osapuolten yhteenlasketun kansallisen liikevaihdon noin 95 miljoonaa euroa. Rajat vastaavat liikevaihdon osalta siten pitkälti KKV:n selvityksessä esitettyä vaihtoehtoa. Norjassa vastaavat luvut ovat noin 9,3 miljoonaa euroa ja noin 93 miljoonaa euroa eli vähintään kahden osapuolen kansallisen liikevaihdon raja on Norjassa Ruotsia alhaisempi. Ruotsin talous on BKT:lla mitattuna noin kaksi kertaa ja Norjan noin 1,5 kertaa Suomen kokoinen.

6.2 Otto-oikeus ulkomaisessa lainsäädännössä

Pohjoismaista varsinainen otto-oikeus sisältyy sääntelyyn Ruotsissa, Norjassa ja Islannissa. Otto-oikeus on sisällytetty Ruotsin ja Norjan lainsäädäntöön vuodesta 1997 lähtien. Otto-oikeus sisältyy EU:n jäsenmaista noin kolmasosan lainsäädäntöön. Otto-oikeudesta sääätäneet jäsenvaltiot ovat Ruotsi, Saksa, Unkari, Irlanti, Latvia, Liettua, Kypros, Luxemburg ja Slovenia. Italiassa hallitus on hyväksynyt syksyllä 2021 lain, johon otto-oikeus sisältyy. Laki astuu voimaan, kun se on hyväksytty parlamentissa.

EU:n ulkopuolisista maista Ison-Britannian yrityskauppavalvonta perustuu otto-oikeuden kaltaiseen vapaaehtoiseen ilmoitusjärjestelmään, jossa viranomaisella on oikeus vaatia tietyt liikevaihto- ja/tai markkinaosuusrajat täyttävät yrityskaupat tutkittavaksi.

Ruotsissa otto-oikeus on rajattu järjestelyihin, joissa yritysten yhteenlaskettu liikevaihto ylittää n. 95 miljoonaa euroa ja joissa on lisäksi erityisiä perusteita sen käyttämiselle kuten esimerkiksi huomattava markkinaosuus tai kohteen asema tärkeänä kauppakumppanina. Ruotsissa otto-oikeus soveltuu kauppoihin, joissa osapuolen yhteenlaskettu liikevaihto täyttää pääsäännön mukaisen raja-arvon mutta vähintään kahden osapuolen Ruotsista kertynyt liikevaihto jää alle noin 19 miljoonan euron rajan. Lisäksi otto-oikeuden soveltaminen edellyttää Ruotsissa erityisiä perusteita, kuten esimerkiksi huomattavaa markkinaosuutta tai kohteen asema tärkeänä kauppakumppanina. Ruotsissa otto-oikeuteen on yhdistetty vapaaehtoinen ilmoittaminen. Vapaaehtoisia ilmoituksia on jätetty keskimäärin noin kaksi vuodessa. Ruotsissa viranomaisella on käytetty otto-oikeutta yhteensä vain seitsemän kertaa vuodesta 1997 lähtien. Norjassa otto-oikeutta on käytetty vuodesta 2016 lähtien seitsemän kertaa ja vapaaehtoisia ilmoituksia jätetään vuosittain muutamia. Norjassa viranomaisella on ilmoittanut puuttuneensa otto-oikeuden avulla muun muassa yrityskauppoihin, joissa on tappohankintojen piirteitä.

Tanskassa on viranomaisen aloitteesta vireillä selvitys otto-oikeuden sisällyttämisestä lainsäädäntöön. Tanskassa lakimuutoshankkeessa pyritään varmistamaan yrityskauppavalvonnan ulottaminen arvoperusteisiin yrityskauppoihin ja mahdollisiin tappohankintoihin erityisesti digitaalisilla markkinoilla.

Otto-oikeuden käyttämistä on tyypillisesti rajattu muiden maiden sääntelyssä myös ajallisesti. Aikarajat vaihtelevat maittain 15 työpäivästä vuoteen. Esimerkiksi Norjassa otto-oikeuden käytön määräaika on kolme kuukautta ja Irlannissa 60 työpäivää eli hieman alle kolme kuukautta kaupan solmimisesta. Ruotsissa ei ole aikarajaa otto-oikeuden soveltamiselle, mutta yrityskauppa ei voida kieltää enää sen jälkeen kun kaksi vuotta on kulunut kaupan solmimisesta. Islannissa viranomaisella on ilmoitettava 15 työpäivän kuluessa tuleeko se käyttämään otto-oikeutta, jos yritys ilmoittaa kaupan toteuttamisesta vapaaehtoisesti.

Otto-oikeuteen ei tyypillisesti sisälly mahdollisen osapuolten yhteenlasketun liikevaihdon rajan lisäksi pelkästään kohteen liikevaihtoa koskevaa alarajaa.

EU:n sulautuma-asetus ei sisällä varsinaista otto-oikeutta, mutta sulautuma-asetuksen mukainen siirtojärjestelmä mahdollistaa asetuksen edellytysten täytyessä keskittymien siirtämisen jäsenvaltioilta Euroopan komissiolle, vaikka yrityskauppa ei kuuluisi kansallisen soveltamisalan piiriin. Siirtojärjestelmää on kuvattu seuraavassa luvussa ”Yrityskauppoja koskeva EU-sääntely”.

6.3 Yrityskauppoja koskeva EU-sääntely

Jos yrityskauppa kuuluu EU:n sulautuma-asetuksen soveltamisalaan, kauppa ilmoitetaan Euroopan komissiolle, jolla on yksinomainen toimivalta tutkia ns. yhteisönlaajuiset yrityskaupat. Yrityskauppa on yhteisönlaajuinen ja se ilmoitetaan Euroopan komissiolle, jos seuraavat liikevaihtorajat ylittyvät:

(i) osapuolten yhteenlaskettu maailmanlaajuinen liikevaihto ylittää 5 000 miljoonaa euroa ja (ii) vähintään kahden yksittäisen osapuolen EU:n laajuinen liikevaihto on yli 250 miljoonaa euroa,

tai vaihtoehtoisesti

(i) osapuolten yhteenlaskettu maailmanlaajuinen liikevaihto ylittää 2 500 miljoonaa euroa, (ii) osapuolten yhteenlaskettu liikevaihto on yli 100 miljoonaa euroa vähintään kolmessa yksittäisessä EU:n jäsenvaltiossa, (iii) vähintään kahden yksittäisen osapuolen liikevaihto on yli 25 miljoonaa euroa edeltävän ehdon mukaisissa jäsenmaissa ja (iv) vähintään kahden yksittäisen osapuolen EU:n laajuinen liikevaihto ylittää 100 miljoonaa euroa.

Komissiolla ei ole kuitenkaan toimivaltaa käsitellä yrityskauppaa, vaikka ensisijainen tai vaihtoehtoinen kriteeri täytyisivät, jos osapuolten EU-laajuisesta liikevaihdosta 2/3 on kertynyt yhdestä EU-jäsenmaasta.

Kilpailulain muutoksella ei olisi vaikutusta Euroopan komissiolle ilmoitettavien yrityskauppojen ilmoituskynnykseen. Sulautuma-asetuksen nojalla komissio voi jäsenvaltion tai yrityskaupan osapuolten pyynnöstä siirtää toimivaltaansa kuuluvan yrityskaupan tutkittavaksi jäsenvaltiolle tai jäsenvaltion tai osapuolten siirtopyynnön johdosta ottaa tutkittavakseen jäsenvaltiolle muutoin ilmoitettavan yrityskaupan. Siirtojärjestelmän tarkoituksena on varmistaa, että yrityskaupan tutkii se viranomainen, jolla siihen on parhaat edellytykset.

Yrityskauppojen käsittelyä koskevan komission asetuksen (N:o 802/2004) ja yksinkertaistettua menettelyä koskevan tiedonannon (Komission tiedonanto yksinkertaistetusta menettelystä tiettyjen keskittymien käsittelemiseksi neuvoston asetuksen (EY) N:o 139/2004 nojalla) uudistamishanke on käynnissä. Ongelmattomien yrityskauppojen käsittelyprosessiin liittyvällä aloitteella pyritään edelleen yksinkertaistamaan EU:n yrityskeskittymien valvontamenettelyjä. Muutoksilla ei olisi vaikutusta esimerkiksi yrityskauppojen ilmoituskynnykseen tai yrityskauppojen arvioinnissa käytettävään SIEC -testiin.

Yrityskauppoja suunnittelevien ja toteuttavien yritysten tulee arvioida kansallisen tai EU:n yrityskauppaavalvonnan soveltumisen lisäksi mahdollisten muiden EU-sääntöjen soveltuminen järjestelyyn. Toimijat arvioivat soveltuisiko järjestelyyn

- laki ulkomaalaisten yritysostojen seurannasta (13.4.2012/172, yritysostolaki) ja siihen liittyvä EU:n seuranta-asetus (Asetus unioniin tulevien ulkomaisten suorien sijoitusten seurantaan tarkoitettujen puitteiden perustamisesta, EU 2019/452)

- tuleva digimarkkinasäädös, jonka sisällöstä Euroopan komissio, parlamentti ja neuvosto saavuttivat sovun kolmikantaneuvotteluissa 24.3.2022 ja

- Kolmikantaneuvotteluissa käsittelyssä oleva sisämarkkinoita vääristäviä ulkomaisia tukia koskeva asetusehdotus (Foreign subsidies Regulation Proposal, COM(2021)223 final, 5.5.2021).

DMA velvoittaisi asetuksen mukaisesti nimetyt ns. portinvartijayritykset ilmoittamaan komissiolle digitaalisella sektorilla suunnittelemistaan ja toteuttamistaan yrityskaupoista riippumatta siitä, tuleeko yrityskauppa ilmoittaa EU:n tai kansallisten yrityskauppasääntelyiden mukaisesti. DMA ei suoraan mahdollistaisi yrityskauppoihin puuttumista, vaan ilmoitusvelvollisuuden tarkoituksena olisi tuottaa yleisen tason tietoa digitaalisten markkinoiden kehityksestä. Asetuksen mukaisten yrityskauppailmoitusten tietoja voitaisiin kuitenkin käyttää myös kansallisen ja EU:n yrityskauppasääntelyn mukaisesti ilmoitettujen yrityskauppojen arvioinnissa.

Sisämarkkinoita vääristäviä ulkomaisia tukia koskevan ehdotuksen mukaan tietyt korkeat kynnyksarvot ylittävät yrityskaupat tulisi ilmoittaa komissiolle ja komissiolla olisi mahdollisuus puuttua niihin esimerkiksi antamalla sitoumuspäätös tai jopa kieltämällä kauppa.

Edellä mainituilla säännöillä voi olla kumulatiivisia vaikutuksia esimerkiksi yrityksiin kohdistuvan hallinnollisen taakan ja kustannusten kokonaisuuteen ja mahdollisesti myös yritysjärjestelyjen ja investointien kannustimiin. Toisaalta moni voimassa oleva tai tuleva EU -säädos koskee vain suuria järjestelyjä ja yrityksiä. Kansallisen yrityskauppavalvonnan piirissä olevissa ja sen piiriin muutoksen myötä tulevista yrityskaupoista ei kuitenkaan ole pääsääntöisesti kyse kaikkein suurimmista yrityskaupoista. Siten todennäköisyys sille, että useampia edellä mainittuja yrityskauppoja koskevia EU -sääntöjä sovellettaisiin samanaikaisesti kansallisesti kilpailulain mukaan ilmoitettavien yrityskauppojen kanssa olisi pieni.

Lisäksi kansallinen yritysostolaki koskee vain niitä varsin rajallisia tilanteita, joissa on kyse turvallisuuskriittisestä yritysostosta. Yritysostolain puitteissa seurataan ulkomaisia yritysostoja, jotka kohdistuvat puolustus- ja turvallisuusalan yrityksiin, sekä yrityksiin joita pidetään yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen kannalta kriittisinä. Erittäin tärkeän kansallisen edun vaatiessa on lainsäädännön nojalla mahdollista rajoittaa vaikutusvallan siirtymistä ulkomaalaisille. Käytännössä erittäin tärkeillä kansallisilla eduilla tarkoitetaan erityisesti sotilaallista maanpuolustusta, yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja kuten kriittisen infrastruktuurin ja huoltovarmuuden turvaamista sekä kansallista turvallisuutta ja yleistä järjestystä.

Komissio on antanut sulautuma-asetuksen artiklan 22 soveltamisesta maaliskuussa 2021 tiedonannon (Komission tiedonanto - Ohjeet sulautuma-asetuksen 22 artiklassa säädetyn siirtomekanismin soveltamisesta tietyntyyppisissä asioissa 2021/C 113/01), jonka mukaan se tulee tietyissä olosuhteissa jatkossa hyväksymään sulautuma-asetuksen artiklan 22 nojalla siirtopyyntöjä myös jäsenvaltioista, joissa yrityskauppa ei täytä kansallista ilmoituskynnystä. Ohjeistuksen sisältävä tiedonanto täydentää komission tiedonantoa yrityskeskittymien käsittelypaikan siirtämisestä (2005/C 56/02). Ohjeistuksen mukaan artiklan 22 mukaisen siirtopyynnön voi tehdä yksi jäsenmaa tai useampi jäsenmaa yhdessä ja komissio voi myös itse ehdottaa jäsenmaille siirtopyynnön tekemistä. Jos yrityskauppa ei edellytä sen ilmoittamista kansalliselle kilpailuviranomaiselle, jäsenmaan tulee pyytää siirtoa 15 työpäivän kuluessa siitä, kun yritysjärjestely tuli jäsenmaan tietoon.

Siirtopyynnön tekeminen edellyttää sulautuma-asetuksen edellytysten täyttymistä eli yrityskaupalla on oltava vaikutus jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja sen on uhattava vaikuttaa merkittävästi kilpailuun pyynnön esittävän jäsenvaltion alueella. Lisäksi siirrettävän yrityskaupan on täytettävä tiedonannossa kuvatut kriteerit. Tiedonannon mukaan siirtoon soveltuvat tavallisesti liiketoimet, joissa vähintään yhden keskittymään osallistuvan yrityksen liikevaihto ei vastaa sen todellista tai tulevaa kilpailupotentiaalia. Komissio viittaa tiedonannossaan erityisesti digi- ja lääkealaan, mutta tiedonanto soveltuu kaikkiin toimialoihin. Arvioidessaan siirtopyynnön hyväksymistä komissio kiinnittää huomiota myös siihen, että sulautuma-asetuksen mukaan siirtopyyntö soveltuu tapauksiin, joissa komissiolla on parhaat edellytykset tutkia yrityskauppa.

Jäsenmaa voi komission ohjeistuksen mukaan pyytää siirtoa myös tapauksissa, joissa yrityskauppa on pantu jo täytäntöön. Komissio voi kuitenkin siirtopyynnön hyväksymistä harkitessaan huomioida täytäntöönpanosta kuluneen ajan eikä komissio yleensä hyväksyisi siirtoa, jos täytäntöönpanosta on kulunut yli kuusi kuukautta. Jos täytäntöönpanosta ei kuitenkaan ole julkista tietoa, kuusi kuukautta lasketaan siitä, kun olennaiset tiedot yrityskaupasta ovat julkisia.

Muuttuneen ohjeistuksen jälkeen vain yksi asia, jossa kansallisen liikevaihtorajat eivät ole täyttyneet, on toistaiseksi siirretty komission tutkittavaksi. Yrityskaupan osapuolet ovat haastaneet komission toimivallan ottaa yrityskauppa tutkittavakseen ja asia on vireillä EU:n yleisessä tuomioistuimessa (Illumina v. komissio, T-227/21). Sulautuma-asetuksen artiklan 22 soveltamisalaa koskeva ohjeistus lisää jossain määrin komissiolle ilmoitettavien yrityskauppojen lukumäärä.

Tulevan digimarkkinasäädöksen artiklan 14 kautta saatu tieto voisi auttaa havaitsemaan yritys-kauppoja, joiden osalta sulautuma-asetuksen artiklan 22 siirtotarvetta ja –mahdollisuutta voitaisiin arvioida. Digimarkkinoiden yrityskauppoja voisi siten mahdollisesti päätyä sulautuma-asetuksen mukaiseen arviointiin, jos kansalliset kilpailuviranomaiset pyytäisivät sulautuma-asetuksen 22 artiklaa koskevan komission tulkinnan mahdollistamalla tavalla komissiota ottamaan käsittelyynsä yrityskaupan, joka ei täyttäisi välttämättä kansallisia yrityskauppojen ilmoitusrajoja. Tämän voitaisiin katsoa mahdollistavan nykyistä laajemmin sellaisten digialan yrityskauppojen kilpailuoikeudellisen arvioinnin, joissa kohteella ei ole merkittävää liikevaihtoa, mutta kaupan arvo ja merkitys voi kuitenkin olla suuri. Sulautuma-asetuksen 22 artikla ja DMA:n 14 artikla yhdessä voivat lisätä tulevaisuudessa hieman EU:n komission käsittelyyn tulevien yrityskauppojen määrää, jos EU:n yleinen tuomioistuin vahvistaa komission artiklaa 22 koskevan tulkinnan.

7 Lausuntopalaute

Työ- ja elinkeinoministeriössä laadittiin yrityskauppojen ilmoituskynnyksen muuttamisesta arviomuistio, jonka yhtenä tausta-asiakirjana oli KKV:n selvitys. Arviomuistio oli lausuntokierroksella 21.1.- 11.2.2022 ja asiasta järjestettiin kuulemistilaisuus 2.2.2022. Lausunnoissa pyydettiin kiinnittämään huomiota KKV:n selvityksessä esittämään ehdotukseen sekä muihin mahdollisiin mm. toteuttamisvaihtoehtoihin käsiteltäviin vaihtoehtoihin kuten esimerkiksi otto-oikeuden käytön reunaehtoihin. Lausunnoissa pyydettiin ottamaan myös kantaa arviomuistion vaikutusarvioihin sekä toimittamaan lisätietoa ja -arvioita vaikutusarvion täydentämiseksi tai muokkaamiseksi.

Kaikille avoimella lausuntokierroksella lausuntoa pyydettiin nimenomaisesti 24 taholta ja lausuntokierroksesta julkaistiin uutinen. Lausunnon antoi 17 tahoa. Lausunnon antoivat valtiovarainministeriö, markkinaoikeus, Kilpailu- ja kuluttajavirasto, Elinkeinoelämän keskusliitto, Suomen Yrittäjät, Medialiitto ry, Kaupan liitto ry, Pääomasijoittajat ry, Suomen Asianajajaliitto, Suomen Kuntaliitto ry, Hyvinvointiala Hali ry, Elinkeinoelämän tutkimuslaitos, Aalto yliopisto / Taloustieteen keskus Helsinki GSE, Työn ja talouden tutkimus LABORE, Akava ry, SAK ry ja STTK ry. Lausunnonantajissa oli siten laaja edustus muun muassa yritysneuvokulmaa edustavia tahoja sekä tutkimuslaitoksia ja muuta akateemista tutkimusta edustavia tahoja. Kuntaliitto ja yrityksiä edustavat toimialajärjestöt antoivat lausunnon, mutta lausunnonantajissa ei ollut tahoja, jotka edustaisivat nimenomaan keskittyneillä markkinoilla toimivien yritysten asiakkaita ja hankintayksiköitä. Lausuntoa ei saatu myöskään kuluttajajärjestöiltä.

Lausunnonantajien näkemykset jakaantuivat. Pääasiassa kriittisesti ja pääasiassa myönteisesti ehdotukseen otto-oikeuksineen suhtautuvia oli kutakuinkin yhtä paljon lausuntojen määrään perusteella lasketuna. Lausunnoissa suhtauduttiin pääasiassa myönteisesti osapuolten yhteenlasketun liikevaihtorajan perustamiseen Suomesta kertyvään liikevaihtoon maailmanlaajuisen liikevaihdon sijasta ja siten siihen, että ilmoitettavilla kaupoilla olisi kiinteämpi yhteys nimenomaan Suomen markkinoihin. Ainoastaan yhdessä lausunnossa suhtauduttiin selkeästi kriittisesti osapuolten yhteenlasketun liikevaihdon kertymiseen arviomuistiossa esitetyllä tavalla. Kriittisemmin suhtauduttiin otto-oikeuteen, jonka välillisistäkin vaikutuksista toivottiin syvämmä vaikutusarviointia. Yritysvaikutusten osalta useat lausunnonantajat kiinnittivät huomiota erityisesti otto-oikeuden aiheuttamaan epävarmuuteen ja siitä yrityksille aiheutuviin hallinnollisiin kustannuksiin. Toisaalta useassa lausunnossa tuotiin esiin yrityskauppavalvonnan soveltamisalan laajentamisen myönteinen vaikutus keskittymiskehityksen hillitsemiselle ja siten kilpailulle. Useissa lausunnoissa todettiin myös toimivan kilpailun keskeinen merkitys tuotavuudelle, kasvuille, kilpailukyvyille sekä kuluttajille hintatason, valikoiman ja laadukkaiden hyödykkeiden kautta. Lausunnonantajien esille nostamia kilpailun myönteisiä vaikutuksia on käsitelty myös edellä kappaleessa ”Toimivan kilpailun ja yrityskauppavalvonnan vaikutukset”.

Osa lausunnonantajista olisi toivonut myös työryhmävalmistelua ja osa KKV:n laatiman selvityksen lisäksi myös muuta ulkopuolista selvitystä uudistuksen tarpeesta ja vaikutuksista.

Lausuntopalautte on huomioitu osana asian jatkovalmistelua. Jatkovalmistelun aikana arvioitiin vielä uudelleen eri toteuttamisvaihtoehtoja ja niiden vaikutuksia. Jatkovalmistelun aikana päädyttiin esittämään osittain lausuntopalautteesta johtuen arviomuistioon verrattuna erilaista mallia yrityskauppojen ilmoituskyynnyksen muuttamiseksi ja yrityskauppavalvonnan soveltamisalan laajentamiseksi. Nyt esitettävässä muodossa muutosehdotukseen ei liity eniten lausunnoissa kritisoitua ja joidenkin lausunnonantajien mukaan epävarmuutta aiheuttavaa KKV:n otto-oikeutta. Lausuntopalautteen perusteella tekstiin tehtiin myös lukuisia selvennyksiä ja täydennyksiä muun muassa vaikutusarviointiin.

HE-luonnoksen lausuntokierros, täydentyy. Toinen kuulemistilaisuus, täydentyy.

8 Säännöskohtaiset perustelut

10 §. Sitoumukset. Pykälän 2 momenttia esitettäisiin selvennettäväksi siten, että KKV:n sitoumuspäätösasian ottaminen uudelleen käsiteltäväksi voisi perustua vain osapuolten toimittamiin puutteellisiin, virheellisiin tai harhaanjohtaviin tietoihin, ei esimerkiksi kolmansien tahojen toimittamiin tällaisiin tietoihin. Selvennys vastaisi aiemmin voimassa olleen lain sanamuotoa ja vakiintunutta tulkintakäytäntöä. Selkeyden ja sitoumuspäätöksen asianosaisten oikeusturvan varmistamiseksi momenttia esitetään siten täydennettäväksi sanoilla ”osapuolten toimittamiin”. Selvennyksellä ei olisi vaikutusta KKV:n harkintavaltaan ottaa asia uudelleen käsittelyyn sitoumuspäätöksen perusteena olleiden tosiseikkojen muuttumisen vuoksi tai jos sitoumuksia on rikottu.

Kesäkuussa 2021 voimaan tulleen kilpailulain muutoksen yhteydessä tarkennettiin vähäisiltä osin sitoumuksia koskevaa kilpailulain 10 §:ää jäsenvaltioiden kilpailuviranomaisten täytäntöönpanovalmiuksien parantamiseksi ja sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan varmistamiseksi annetun direktiivin (EU 2019/1, ns. ECN+ -direktiivi) edellyttämällä tavalla. Muutoksen yhteydessä lain 10 §:n 2 momentin pykälätekstistä jäivät kuitenkin pois sanat ”osapuolten toimittamiin”. Voimassa olevassa lainkohdassa todetaan siten: ”Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi ottaa asian uudelleen käsiteltäväkseen, jos jokin päätöksen perusteena oleva tosiseikka on muuttunut olennaisesti, jos sitoumuksia rikotaan tai jos päätös on perustunut puutteellisiin, virheellisiin tai harhaanjohtaviin tietoihin.” Ennen lakimuutosta pykälätekstissä viitattiin asian uudelleen avaamisen yhteydessä osapuolten toimittamiin tietoihin: ” - - jos päätös on perustunut osapuolten toimittamiin puutteellisiin, virheellisiin tai harhaanjohtaviin tietoihin.”

Lainkohdan perusteluista (HE 210/2020) ilmenee, että sisällöllinen muutos ei ollut muutoksen tarkoituksena. Kilpailulain 10 §:n 2 momentin perusteluissa esityksessä 210/2020 vp todetaan, että ”Pykälän 2 momentti vastaisi sisällöltään voimassa olevan 10 §:n toista virkettä, jonka mukaan Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi ottaa asian uudelleen käsiteltäväkseen, jos jokin päätöksen perusteena oleva tosiseikka on muuttunut olennaisesti, jos asianosaiset elinkeinonharjoittajat rikkovat sitoumuksiaan tai jos päätös on perustunut osapuolten toimittamiin puutteellisiin, virheellisiin tai harhaanjohtaviin tietoihin. Direktiivin 12 artiklan 3 kohdassa edellytetään uudelleen käsiteltäväksi ottamisen mahdollisuutta vastaavien syiden perusteella”.

Myös hallituksen esityksen 210/2020 vp sivulla 42 viitataan sitoumusasian käsittelyn uudelleen avaamiseen ja todetaan, että ”direktiivin 12 artiklan 3 kohdan mukaan kansallisten kilpailuviranomaisten on voitava aloittaa täytäntöönpanomenettely uudelleen, jos jokin sitoumuspäätöksen perusteena ollut tosiseikka on muuttunut olennaisesti, jos sitoumuksia ei noudateta tai jos

sitoumuspäätös on perustunut osapuolten toimittamiin puutteellisiin, virheellisiin tai harhaanjohtaviin tietoihin. Kilpailulain 10 §:n sääntelyn arvioidaan täyttävän direktiivin edellytykset näiltä osin ja vastaava maininta sisältyisi jatkossakin kilpailulain 10 §:ään.”

22 §. *Soveltamisala.* Kilpailulain 4 luvussa säädetään yrityskauppavalvonnasta ja kyseisen luvun 22 §:ssä säädetään yrityskauppavalvonnan soveltamisalasta. Pykälän 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että ilmoitusvelvollisuus koskisi yrityskauppoja, joissa osapuolten yhteenlaskettu Suomesta kertynyt liikevaihto ylittäisi 100 miljoonaa euroa, ja vähintään kahden osapuolen Suomesta kertynyt liikevaihto ylittäisi kummankin osalta 10 miljoonaa euroa. Osapuolten yhteenlasketun liikevaihdon ilmoituskyynnys määräytyisi siten jatkossa Suomesta kertyvän liikevaihdon perusteella maailmanlaajuisen liikevaihdon sijasta. Osapuolten yhteenlaskettua liikevaihtoa koskeva edellytys muuttuisi maailmanlaajuisesta 350 miljoonan euron liikevaihdosta Suomesta kertyneeseen 100 miljoonan euron liikevaihtoon. Vähintään kahden osapuolen kummankin liikevaihtoa koskeva raja laskisi nykyisestä Suomesta kertyvästä 20 miljoonasta eurosta Suomesta kertyvään 10 miljoonaan euroon. Ehdotukseen ei sisältyisi KKV:lle oikeutta ottaa käsittelyyn yrityskauppoja, joita sen tutkittavaksi ei tulisi liikevaihtorajojen perusteella.

27 §. *Yrityskaupan täytäntöönpano.* Pykälän 3 momenttia esitettäisiin muutettavaksi aiempi osakeyhtiölain muutos huomioiden siten, että voimassa olevan lain viittaus luvan myöntämiseen koskisi vain osakeyhtiölain toiseen valtioon tehtävien sulautumien täytäntöönpanoa koskevaa lainkohtaa sekä eurooppayhtiölakia (724/2004) eikä yleisesti luvan myöntämistä täytäntöönpanoon. Selventävä korjaus tehtäisiin, koska voimassa olevassa osakeyhtiölaissa (624/2006) lupamenettely korvattiin täytäntöönpanoilmoituksella, mutta samassa yhteydessä kilpailuoikeussääntelyä ei muutettu. Voimassa olevan lain 27 §:n 3 momentin viittaus ei siten huomioi kotimaisiin sulautumisiin sovellettavaa ilmoitusmenettelyä. Muutoksella ei olisi aineellisoikeudellisia vaikutuksia, vaan sen tarkoituksena olisi poistaa mahdollista epäselvyyttä ja tulkinnanvaraisuutta siitä, mihin lupaan pykälän 3 momentissa viitataan. Voimassa olevan lain 3 momentissa säädetään, että ”Mitä 1 momentissa säädetään, ei estä luvan myöntämistä sulautumisen täytäntöönpanoon. Sulautumisen täytäntöönpanoa ei kuitenkaan saa rekisteröidä, ennen kuin yrityskauppa on hyväksytty ilman ehtoja tai ehdollisena taikka kaupan katsotaan tulleen muutoin hyväksytyksi.” Pykälän 1 momentissa säädetään muun muassa kaupan täytäntöönpanokiellosta ennen KKV:n päätöstä. Momentin 1 mukaan ”Osapuolet eivät saa ryhtyä toimenpiteisiin yrityskaupan toteuttamiseksi, ellei tässä laissa toisin säädetä tai asian käsittelyssä toisin määrätä, ennen kuin yrityskauppa on hyväksytty ilman ehtoja tai ehdollisena taikka kaupan on katsottava tulleen muutoin hyväksytyksi”.

Momentin 3 viittauksessa sulautumisen täytäntöönpanoa koskevaan lupaan on kyse aiemman osakeyhtiölain (734/1987, kumottu) 14 luvun 13 §:n säännöksestä, jossa edellytettiin sulautuvien yhtiöiden tai tytäryhtiösulautumisessa emoyhtiön hakevan lupaa sulautumisen täytäntöönpanolle rekisteriviranomaiselta. Lisäksi aiemman osakeyhtiölain 14 luvun 14 § 1 momentissa säädettiin sulautumista koskevasta kuulutuksesta sulautuvan yhtiön velkojille. Aiemman osakeyhtiölain 14 luvun 13 ja 14 § säädettiin vuonna 1997. Mainittuja pykälää koskevassa hallituksen esityksessä HE 243/1997 todetaan, että ”Kuulutusta ei myöskään saa antaa, jos sulautuminen on kielletty esimerkiksi kilpailuoikeudellisten säännösten perusteella. Rekisteriviranomaisella ei kuitenkaan ole velvollisuutta selvittää sulautumisen kilpailuoikeudellisia edellytyksiä. Kuulutuksen antamista on lykättävä, jos tällaisen asian käsittely on vireillä.”

Voimassa olevan osakeyhtiölain voimaantulon yhteydessä sulautumisen täytäntöönpanoa koskeva lupamenettely korvattiin täytäntöönpanoilmoituksella. Osakeyhtiölain 16 luvun 14 § 1 momentin mukaan: ”Sulautumiseen osallistuvien yhtiöiden on tehtävä rekisteriviranomaiselle ilmoitus sulautumisen täytäntöönpanosta kuuden kuukauden kuluessa sulautumista koskevasta

päätöksestä, tai sulautuminen raukeaa.” Osakeyhtiölakia koskevassa hallituksen esityksessä HE 109/2005 vp todetaan 16 luvun 14 §:n osalta, että ”voimassa olevasta laista poiketen erillistä sulautumislupahakemusta ja täytäntöönpanoilmoitusta ei vaadita, vaan täytäntöönpanoilmoitus korvaa nämä molemmat”. Osakeyhtiölain 16 luvun 26 §:n 1 momentin mukaan kuitenkin silloin, kun kyse on toiseen valtioon rekisteröitävästä sulautumisesta, sulautumisen täytäntöönpanoon tarvitaan lupa. Mainittu säännös on lisätty osakeyhtiölakiin vuonna 2007 osakeyhtiölain muuttamisesta annetulla lailla (1415/2007). Osakeyhtiölain 16 luvun 26 § 1 momentissa säädetään, että ”Jos suomalainen osakeyhtiö sulautuu vastaanottavaan ulkomaiseen osakeyhtiöön, sulautumiseen osallistuvien suomalaisten yhtiöiden on haettava rekisteriviranomaiselta lupa sulautumisen täytäntöönpanoon kuuden kuukauden kuluessa sulautumista koskevasta päätöksestä tai sulautuminen raukeaa”.

Vastaavasti lupaa sulautumisen täytäntöönpanoon edellytetään silloin, kun eurooppayhtiö perustetaan sulautumisella ja se rekisteröidään toiseen valtioon. Eurooppayhtiölain 4 §:n 2 momentissa säädetään muun muassa, että ”Sulautumiseen osallistuvien suomalaisten yhtiöiden on haettava rekisteriviranomaiselta lupa sulautumisen täytäntöönpanoon neljän kuukauden kuluessa sulautumista koskevasta päätöksestä tai sulautuminen raukeaa.”

Ennen vuonna 2011 voimaan tullutta nykyistä kilpailulakia viittaus sulautumisen täytäntöönpanoa koskevaan lupaan oli aiemman kilpailunrajoituslain (480/1992) 11 f §:n 3 momentissa.

47 a §. *Elinkeinonharjoittajien yhteenliittymälle määrätyn seuraamusmaksun periminen.* Pykälän 6 momentti koskee yhteenliittymälle määrätyn seuraamusmaksun perimisen määräaika. Muutoksella selvennettäisiin säännöstä yhteenliittymän jäsenien maksettavaksi määrätyn seuraamusmaksun perimisen enimmäisajasta. Pykälän 6 momentin 2 kohtaa esitettäisiin muutettavaksi siten, että se kattaisi voimassa olevassa laissa nimenomaisesti mainittujen markkinaoikeuden tekemien päätösten lisäksi myös korkeimman hallinto-oikeuden tekemät päätökset. Muutos toteutettaisiin poistamalla viittaus pelkästään markkinaoikeuteen ja viittaamalla vain 2 tai 3 momentin nojalla tehtyihin päätöksiin eli päätöksiin, joissa yhteenliittymän jäseniä vaaditaan maksamaan yhteenliittymälle määrätyn seuraamusmaksun maksamatta olevaa osaa.

Momentti 2 koskee tilannetta, jossa yhteenliittymä ei ole maksanut sille määrättyä seuraamusmaksua kokonaisuudessaan vuoden kuluessa siitä, kun seuraamusmaksua koskeva päätös on saanut lainvoiman. Tällöin Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi esittää markkinaoikeudelle päätettäväksi maksamatta olevan osan perimistä miltä tahansa niistä yhteenliittymän jäsenistä, jotka ovat olleet edustettuina yhteenliittymän päätöksentekohetkimessä rikkomispäätöksen tekohetkellä.

Momentti 3 koskee tilannetta, jossa seuraamusmaksua ei saada perittyä kokonaisuudessaan 2 momentissa tarkoitetuilta yhteenliittymän jäseniltä vuoden kuluessa 2 momentin mukaisen päätöksen lainvoiman saamisesta. Tällöin Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi esittää seuraamusmaksun maksamatta olevan osan perimistä miltä tahansa niistä yhteenliittymän jäsenistä, jotka ovat toimineet markkinoilla, joilla rikkominen tapahtui.

Voimassa olevan lain 47 a §:n 6 momentissa säädetään, että ”Jos yhteenliittymälle määrätyn seuraamusmaksun määrittämisessä on otettu huomioon yhteenliittymän jäsenten liikevaihto, seuraamusmaksu on perittävä kokonaisuudessaan: 1) viiden vuoden kuluessa siitä, kun markkinaoikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden tekemä yhteenliittymän seuraamusmaksupäätös on saanut lainvoiman; tai 2) kahden vuoden kuluessa siitä, kun markkinaoikeuden 2 tai 3 momentin nojalla tekemä päätös sai lainvoiman, jos tämä aika on 1 kohdassa tarkoitettua aikaa pidempi”. Momentin 6 kohta 1 koskee tilannetta, jossa yhteenliittymälle on määrätty seuraamusmaksua lainvoimaisella päätöksellä. Kohdassa on huomioitu, että lainvoimaisen päätöksen

tekijän voi olla markkinaoikeuden sijasta myös korkein hallinto-oikeus. Momentin 6 kohta 2 koskee tilanteita, joissa yhteenliittymän jäsenen on edellytetty maksavan yhteenliittymälle määrätyn seuraamusmaksun maksamatta olevaa osaa.

Nyt esitettävän muutoksen jälkeen yhteenliittymälle määrätty seuraamusmaksu, jonka määrittämisessä on otettu huomioon yhteenliittymän jäsenen liikevaihtoa, olisi perittävä kokonaisuudessaan joko viiden vuoden kuluessa yhteenliittymälle osoitetun seuraamusmaksupäätöksen lainvoimaiseksi tulosta tai kahden vuoden kuluessa yhteenliittymän jäsenelle osoitetun sellaisen päätöksen lainvoimaiseksi tulosta, jossa jäsen määrätään maksamaan yhteenliittymälle määrätyn seuraamusmaksun maksamatta olevaa osaa. Momentin 6 kohdan 2 mukainen kahden vuoden aika soveltuu, jos se on kyseisessä tapauksessa 1 kohdassa tarkoitettua aikaa pidempi. Koska yhteenliittymän jäseneltä perimistä koskevasta markkinaoikeuden päätöksestä voi kilpailulain 49 b §:n mukaan valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen, kaksi vuotta voidaan laskea joko markkinaoikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden päätöksestä riippuen siitä, kumman päätös tulee lainvoimaiseksi. Kaksi vuotta lasketaan siten korkeimman hallinto-oikeuden lainvoimaisesta jäsenen maksuvelvollisuutta koskevasta päätöksestä, jos markkinaoikeuden päätöksestä valitetaan ja vasta korkeimman hallinto-oikeuden päätös tulee lainvoimaiseksi. Momentin 6 kohdan 2 mukainen aika voi olla pidempi kuin kohdan 1 mukainen aika esimerkiksi tapauksissa, joissa yhteenliittymälle määrättyä seuraamusmaksua koskeva päätös tulee lainvoimaiseksi markkinaoikeuden päätöksen jälkeen, mutta yhteenliittymä ei ole maksanut seuraamusmaksua kokonaisuudessaan ja jäsenen maksuvelvollisuutta koskeva 2 tai 3 momentin nojalla tehty päätös tulee lainvoimaiseksi vasta korkeimmassa hallinto-oikeudessa käsitellyn muutoksenhaun jälkeen.

49 a §. *Muutoksenhaku markkinaoikeuteen.* Pykälän 2 momenttia korjattaisiin siten, että lain 26 §:n 1 momentin valituskielto viittaisi päätökseen yrityskaupan jatkoselvitykseen ryhtymisestä eikä päätökseen yrityskauppailmoituksen olennaisesta puutteellisuudesta. Kilpailulain muutoksenhakua koskevaa pykälää muutettiin kesäkuussa 2021 voimaan tulleella lailla kilpailulain muuttamisesta (546/2021). Nyt voimassa olevassa kilpailulaissa muutoksenhausta markkinaoikeuteen säädetään 49 a §:ssä. Ennen muutosta kilpailulain muutoksenhakua koskevan 44 §:n 1 momentin alussa todettiin seuraavasti: ”Kilpailu- ja kuluttajaviraston 26 §:n 1 momentin taikka 45 §:n 1 momentin nojalla antamaan päätökseen ja päätökseen toimittaa 35 §:ssä tarkoitettu tarkastus ei saa hakea muutosta valittamalla.”

Kilpailulain 26 §:n 1 momentissa säädetään seuraavasti: ”Kilpailu- ja kuluttajavirasto tutkii yrityskauppaa koskevan ilmoituksen välittömästi. Ensi vaiheessa Kilpailu- ja kuluttajavirasto ratkaisee, onko asiassa ryhdyttävä jatkoselvitykseen. Jos Kilpailu- ja kuluttajavirasto ei anna päätöstä jatkoselvitykseen ryhtymisestä 23 työpäivän kuluessa ilmoituksen vastaanottamisesta, yrityskaupan katsotaan tulleen hyväksytyksi. Määräaika ei ala kulu, jos ilmoitus on olennaisesti puutteellinen. (7.6.2019/721)”

Aiemman kilpailulain 44 §:n 1 momentin mukaan valituskielto koski siten lain 26 §:n 1 momentin mukaista päätöstä siirtää yrityskauppa jatkokäsittelyyn (siirtopäätös). Voimassa olevan kilpailulain muutoksenhakua markkinaoikeuteen koskevassa 49 a §:ssä (18.6.2021/546) säädetään sen sijaan seuraavasti: ”Kilpailu- ja kuluttajaviraston päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla, kun asia koskee 26 §:n 1 momentin nojalla tehtyä päätöstä yrityskauppailmoituksen olennaisesta puutteellisuudesta tai 37 §:n 5 momentin nojalla tehtyä päätöstä virka-avun antamisesta.

Voimassa olevaan säännökseen sisältyvä valituskielto ei siten enää nimenomaisesti koske 26 §:n 1 momentin mukaista päätöstä siirtää yrityskauppa jatkokäsittelyyn.

Kesäkuussa 2021 voimaan tulleet kilpailulain muutokset perustuivat hallituksen esitykseen HE 210/2020 vp. Kyseisessä hallituksen esityksessä todettiin seuraavaa: ”Valittamisesta Kilpailu- ja kuluttajaviraston päätöksestä markkinaoikeuteen säädettäisiin jatkossa kilpailulain 49 a §:ssä. Voimassa olevan lain muutoksenhakua koskevasta 44 §:stä poiketen muutoksenhausta säädettäisiin selventävästi kahdessa eri pykälässä siten, että muutoksenhausta Kilpailu- ja kuluttajaviraston päätöksestä markkinaoikeuteen ja muutoksenhausta markkinaoikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen säädettäisiin eri pykälissä. Lisäksi pykälissä esitettäisiin aiempaa selkeämmin ryhmiteltyinä päätökset, joita koskee valituskielto, ja päätökset, joista ei voi erikseen valittaa.” Momentin säännöskohtaisissa perusteluissa todettiin, että ”Lisäksi Kilpailu- ja kuluttajaviraston yrityskauppailmoituksen olennaista puutteellisuutta koskevaan lain 26 §:n 1 momentin mukaiseen päätökseen ei saisi jatkossakaan hakea muutosta valittamalla.”

Momenttia muutettaisiin käsiteltävä olevalla esityksellä siten, että 49 a §:n 2 momentin lain 26 §:n 1 momenttiin viittaava valituskielto koskisi nimenomaisesti päätöstä jatkoselvitykseen ryhtymisestä, ei päätöstä olennaisesta puutteellisuudesta. Valituskielto vastaisi siten sisällöltään aiemmin kilpailulain 44 §:ään sisältyvää valituskieltoa. Tarkoituksena on korjata virhe, jonka seurauksena valituskielto ei voimassa olevan lain sanamuodon mukaan nimenomaisesti koske päätöstä jatkoselvitykseen ryhtymisestä.

Siirtopäätöstä koskevasta valituskiellosta on ollut voimassa oma säännöksensä yrityskauppa-valvontaa koskevan sääntelyn voimaantulosta lähtien. Jo kilpailunrajoituslain muuttamista koskevan lain (303/1998) esitöissä (HE 243/1997 vp, s. 35) on todettu, että: ”Päätös yrityskaupan jatkotutkimuksen aloittamisesta tai tarkastuksen suorittamisesta ovat sellaisia asian selvittämiseen liittyviä valmistelutoimenpiteitä, joihin ei yleisten hallinto-oikeudellisten säännöstenkään mukaan saa hakea muutosta valittamalla.”

Kilpailulain 26 §:n 1 momentin perusteella KKV ei anna eikä ole antanut erillistä päätöstä yrityskauppailmoituksen puutteellisuudesta. Mikäli yrityskauppailmoitus on olennaisesti puutteellinen, KKV ilmoittaa tästä ilmoittajalle eikä yrityskaupan käsittelyn määräaika ala kuluu. Siten pykälän 2 momenttia esitetään korjattavaksi siten, että valituskielto KKV:n päätöksestä markkinaoikeuteen koskisi päätöstä jatkoselvitykseen ryhtymisestä eikä virheellisesti päätöstä olennaisesta puutteellisuudesta.

9 Voimaantulo ja suhde muuhun sääntelyyn

Yrityskauppojen ilmoituskynnyksen muutos voisi tulla voimaan vuoden 2023 alusta samanaikaisesti KKV:lle ehdotettavan budjettilisäyksen kanssa. Muutettua kilpailulain 22 §:ää voitaisiin soveltaa yrityskauppoihin, joissa sopimus on tehty, määräysvalta hankittu tai julkinen ostoprosessi julkistettu lain voimaantulon jälkeen.

Muutoksella olisi liityntä samanaikaisesti valmisteilla olevaan yrityskauppojen ilmoituskaavan muutokseen. Ilmoituskaavasta säädetään valtioneuvoston asetuksella yrityskauppojen ilmoitusvelvollisuudesta (1012/2011). Kilpailulain 23 §:ään perustuvan asetuksenantovaltuuden perusteella annettava asetuksen muutos on mahdollista teknisesti ja asiasisällön puolesta toteuttaa riippumatta käsiteltävänä olevasta yrityskauppojen ilmoitusvelvollisuuden muutoksesta.

Muutoksella ei olisi suoraa yhteyttä muihin kansallisiin sääntelyesityksiin, mutta kappaleessa ”Ulkomaiden lainsäädäntö” on käsitelty muutoksen suhdetta muuhun yrityskauppoja koskevaan voimassa ja valmisteilla olevaan EU-sääntelyyn.

Myös kilpailulain 10, 27, 47 a ja 49 a §:n muutokset voisivat tulla voimaan vuoden 2023 alusta.

Kilpailulain 30 a, 30 c, 30 d ja 33 §:n hyvinvointialueita ja hyvinvointiyhtymiä koskevat eduskunnassa hyväksytyt muutokset tulevat voimaan vuoden 2023 alusta (laki kilpailulain muuttamisesta (659/2021)). Käsiteltävänä olevilla kilpailulain yrityskauppasäännöksillä ei ole yhteyttä näihin pykäliin.

10 Suhde talousarvioesitykseen

Yrityskauppojen ilmoituskynnyksen muutoksella olisi vaikutuksia KKV:n työmäärään ja siten budjettiin. Kyseessä olisi siten budjettilaki. KKV:n resurssitarve kasvaisi noin viidellä henkilötyövuodella ja euromääräinen lisätarve olisi noin 415 000 euroa. Lisäystä esitetään KKV:n budjettiin vuoden 2023 alusta lähtien.

11 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

11.1 Perustuslain omaisuudensuoja ja elinkeinovapaus

Yrityskauppojen ilmoittamisen muutosta voidaan arvioida muun muassa suhteessa perustuslain 18 §:n mukaiseen elinkeinovapauteen ja perustuslain 15 §:n mukaiseen omaisuudensuojaan sekä siihen liittyvään sopimusvapauteen. Perustuslain 15 §:n 1 momentin yleislausekkeen perusteella arvioidaan muun muassa omistajan käyttöoikeuksien ja omistajan määräämävallan erilaisia rajoituksia. Omaisuudensuoja sisältää vallan määrätä omaisuudestaan ja siten yrityskauppa- ja valvontasäännöksiä voidaan arvioida omaisuudensuojan kannalta. Omaisuudensuojan rajoituksiin sovelletaan perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä, kuten muun muassa täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimusta.

Omaisuuden käyttöä koskeva sääntely ei aina kuitenkaan merkitse omaisuudensuojaan kohdistuvaa rajoitusta. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että esimerkiksi vaalirahoituslainsäädännön osalta kyse ei ollut varsinaisesta omaisuudensuojan rajoituksesta vaan pikemminkin omaisuuden käytön sääntelystä, jolle on osoitettavissa painavat yhteiskunnalliset perusteet ja joka luontevasti kuuluu nykyaikaiseen demokraattiseen järjestelmään (PeVM 3/2010 vp, s. 6, PeVM 2/2009 vp, s. 5). Myös esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslain nojalla annettavat kaavamääräykset on katsottu pikemminkin nykyaikaisessa yhteiskunnassa välttämättömäksi omaisuuden käytön sääntelyksi eikä varsinaiseksi rajoittamiseksi (PeVL 33/2008 vp, s. 3, PeVL 38/1998 vp, s. 3–4).

Voimassa oleva yrityskauppa- ja valvonta rajoittaa sääntelyssä hyväksytyllä ja rajatulla tavalla sitä, mitkä yritykset voivat, minkä toimintojen osalta ja millä edellytyksillä sopia hyväksyttävästi yrityskaupasta tai -järjestelystä. Puuttuminen yrityskauppaan on poikkeuksellista ja ylivoimaisesti suurin osa yrityskaupoista hyväksytään sellaisenaan.

Voimassa olevakaan sääntely ei kuitenkaan estä yrityksen myymistä eikä estä siten omaisuuden käyttöä, mutta sääntely voi rajoittaa laissa säädettyjen puuttumisedellytysten täytyessä sitä, mille taholle yritys voidaan hyväksytysti myydä. Käsiteltävänä oleva ehdotus laajentaa yrityskauppojen ilmoittamisvelvollisuutta ja siten aiempaa useammat yrityskaupat tulevat KKV:n käsitteeseen.

Yrityskauppa- ja valvontaan liittyvää yrityskauppojen ilmoittamista viranomaiselle ei katsota omistusoikeuden rajoittamiseksi eikä ilmoittamisvelvollisuus myöskään estä elinkeinovapautta. Nyt ehdotettua ilmoitusvelvollisuuden muutosta ei siten voida pitää omistusoikeuden rajoituksena etenkin kun samanaikaisesti ei muuteta kilpailulain 25 §:ssä säädettyä puuttumiskynnystä.

11.2 Oikeusturva

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi ilman aiheetonta viivästystä toimivaltaisessa viranomaisessa. Jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Lisäksi pykälässä todetaan, että käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Perustuslain lakipykälässä edellytetään oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon toteutumista kokonaisuutena.

Vaikka nykyistä hieman useamman yrityskaupan täytäntöönpano voisi viivästyä viranomaiskäsittelyn takia enintään muutamalla kuukaudella, voidaan arvioida, että muutos ei olisi ongelmallinen perusoikeuksien kannalta huomioiden kilpailulain 26 §:n mukaiset melko tiukat lakisääteiset käsittelymääräajat. Valtaosa yrityskaupoista hyväksytään ensimmäisessä vaiheessa eli 23 työpäivän sisällä.

Muutos ei muuta voimassa olevaa sääntelyä, jonka mukaan yrityskauppa-asia menee markkinaoikeuden käsittelyyn vain, jos KKV tekee kieltoesityksen. Jos yrityskauppa pannaan täytäntöön siitä ilmoittamatta tai vastoin esimerkiksi ehdollista hyväksyntää, seuraamuksina voi olla seuraamusmaksu tai kaupan purku.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

kilpailulain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan kilpailulain (948/2011) 10 §:n 2 momentti, 22 §:n 1 momentti, 27 §:n 3 momentti, 47 a §:n 6 momentti ja 49 a §:n 2 momentti, sellaisina kuin niistä ovat 22 §:n 1 momentti ja 27 §:n 3 momentti laissa 948/2011 sekä 10 §:n 2 momentti, 47 a §:n 6 momentti ja 49 a §:n 2 momentti laissa 546/2021 seuraavasti:

10 §

Sitoumukset (2 mom)

Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi ottaa asian uudelleen käsiteltäväkseen, jos jokin päätöksen perusteena oleva tosiseikka on muuttunut olennaisesti, jos sitoumuksia rikotaan tai jos päätös on perustunut osapuolten toimittamiin puutteellisiin, virheellisiin tai harhaanjohtaviin tietoihin.

22 § (1 mom)

Soveltamisala

Säännöksiä yrityskauppavalvonnasta sovelletaan yrityskauppaan, jossa yrityskaupan osapuolten yhteenlaskettu Suomesta kertynyt liikevaihto ylittää 100 miljoonaa euroa ja jossa vähintään kahden yrityskaupan osapuolen Suomesta kertynyt liikevaihto ylittää kummankin osalta 10 miljoonaa euroa.

27 § (3 mom)

Yrityskaupan täytäntöönpano

Mitä 1 momentissa säädetään, ei estä yhtiöoikeudellisen luvan myöntämistä sulautumisen täytäntöönpanoon osakeyhtiölain (624/2006) 16 luvun 26 § 1 momentin mukaisesti tai eurooppayhtiölain (742/2004) 4 § 2 momentin mukaisesti. Sulautumisen täytäntöönpanoa ei kuitenkaan saa rekisteröidä, ennen kuin yrityskauppa on hyväksytty ilman ehtoja tai ehdollisena taikka kaupan katsotaan tulleen muutoin hyväksytyksi.

47 a § (6 mom)

Elinkeinonharjoittajien yhteenliittymälle määrätyn seuraamusmaksun periminen

Jos yhteenliittymälle määrätyn seuraamusmaksun määrittämisessä on otettu huomioon yhteenliittymän jäsenten liikevaihtoa, seuraamusmaksu on perittävä kokonaisuudessaan:

1) viiden vuoden kuluessa siitä, kun markkinaoikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden tekemä yhteenliittymän seuraamusmaksupäätös on saanut lainvoiman; tai

2) kahden vuoden kuluessa siitä, kun 2 tai 3 momentin nojalla tehty päätös sai lainvoiman, jos tämä aika on 1 kohdassa tarkoitettua aikaa pidempi.

49 a (2 mom)

Muutoksenhaku markkinaoikeuteen

Kilpailu- ja kuluttajaviraston päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla, kun asia koskee 26 §:n 1 momentin nojalla tehtyä päätöstä jatkoselvitykseen ryhtymisestä tai 37 §:n 5 momentin nojalla tehtyä päätöstä virka-avun antamisesta. Yrityskaupan ilmoittaja ei saa hakea muutosta valittamalla 25 §:n nojalla annetusta päätöksestä, jolla yrityskaupan ilmoittajan esittämät ehdot on määrätty noudatettaviksi

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 2023

Helsingissä x.x.20xx

Pääministeri

Sanna Marin

työministeri Tuula Haatainen

Laki

kilpailulain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan kilpailulain (948/2011) 10 §:n 2 momentti, 22 §:n 1 momentti, 27 §:n 3 momentti, 47 a §:n 6 momentti ja 49 a §:n 2 momentti, sellaisina kuin niistä ovat 22 §:n 1 momentti ja 27 §:n 3 momentti laissa 948/2011 sekä 10 §:n 2 momentti, 47 a §:n 6 momentti ja 49 a §:n 2 momentti laissa 546/2021 seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

10 §

10 §

Sitoumukset

Sitoumukset

Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi ottaa asian uudelleen käsiteltäväkseen, jos jokin päätöksen perusteena oleva tosiseikka on muuttunut olennaisesti, jos sitoumuksia rikotaan tai jos päätös on perustunut puutteellisiin, virheellisiin tai harhaanjohtaviin tietoihin.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi ottaa asian uudelleen käsiteltäväkseen, jos jokin päätöksen perusteena oleva tosiseikka on muuttunut olennaisesti, jos sitoumuksia rikotaan tai jos päätös on perustunut *osapuolten toimittamiin* puutteellisiin, virheellisiin tai harhaanjohtaviin tietoihin.

22 §

22 §

Soveltamisala

Soveltamisala

Säännöksiä yrityskauppavalvonnasta sovelletaan yrityskauppaan, jossa yrityskaupan osapuolten yhteenlaskettu liikevaihto ylittää 350 miljoonaa euroa ja jossa vähintään kahden yrityskaupan osapuolen Suomesta kertynyt liikevaihto ylittää kummankin osalta 20 miljoonaa euroa.

Säännöksiä yrityskauppavalvonnasta sovelletaan yrityskauppaan, jossa yrityskaupan osapuolten yhteenlaskettu *Suomesta kertynyt* liikevaihto ylittää 100 miljoonaa euroa ja jossa vähintään kahden yrityskaupan osapuolen Suomesta kertynyt liikevaihto ylittää kummankin osalta 10 miljoonaa euroa.

27 §

27 §

Yrityskaupan täytäntöönpano

Yrityskaupan täytäntöönpano

Mitä 1 momentissa säädetään, ei estä luvan myöntämistä sulautumisen täytäntöönpanoon.

Voimassa oleva laki

Sulautumisen täytäntöönpanoa ei kuitenkaan saa rekisteröidä, ennen kuin yrityskauppa on hyväksytty ilman ehtoja tai ehdollisena taikka kaupan katsotaan tulleen muutoin hyväksytyksi.

Ehdotus

Mitä 1 momentissa säädetään, ei estä *yhtiöoikeudellisen* luvan myöntämistä sulautumisen täytäntöönpanoon *osakeyhtiölain (624/2006) 16 luvun 26 § 1 momentin mukaisesti tai eurooppayhtiölain (742/2004) 4 § 2 momentin mukaisesti*. Sulautumisen täytäntöönpanoa ei kuitenkaan saa rekisteröidä, ennen kuin yrityskauppa on hyväksytty ilman ehtoja tai ehdollisena taikka kaupan katsotaan tulleen muutoin hyväksytyksi.

47 a §

Elinkeinonharjoittajien yhteenliittymälle määrätyn seuraamusmaksun periminen

47 a §

Elinkeinonharjoittajien yhteenliittymälle määrätyn seuraamusmaksun periminen

Jos yhteenliittymälle määrätyn seuraamusmaksun määrittämisessä on otettu huomioon yhteenliittymän jäsenten liikevaihtoa, seuraamusmaksu on perittävä kokonaisuudessaan:

1) viiden vuoden kuluessa siitä, kun markkinaoikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden tekemä yhteenliittymän seuraamusmaksupäätös on saanut lainvoiman; tai

2) kahden vuoden kuluessa siitä, kun *markkinaoikeuden* 2 tai 3 momentin nojalla tekemä päätös sai lainvoiman, jos tämä aika on 1 kohdassa tarkoitettua aikaa pidempi.

49 a

Muutoksenhaku markkinaoikeuteen

Kilpailu- ja kuluttajaviraston päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla, kun asia koskee 26 §:n 1 momentin nojalla tehtyä päätöstä yrityskauppailmoituksen olennaisesta puutteellisuudesta tai 37 §:n 5 momentin nojalla tehtyä päätöstä virka-avun antamisesta. Yrityskaupan ilmoittaja ei saa hakea muutosta valittamalla 25 §:n nojalla annetusta päätöksestä, jolla yrityskaupan ilmoittajan esittämät ehdot on määrätty noudatettaviksi.

Jos yhteenliittymälle määrätyn seuraamusmaksun määrittämisessä on otettu huomioon yhteenliittymän jäsenten liikevaihtoa, seuraamusmaksu on perittävä kokonaisuudessaan:

1) viiden vuoden kuluessa siitä, kun markkinaoikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden tekemä yhteenliittymän seuraamusmaksupäätös on saanut lainvoiman; tai

2) kahden vuoden kuluessa siitä, kun 2 tai 3 momentin nojalla *tehty* päätös sai lainvoiman, jos tämä aika on 1 kohdassa tarkoitettua aikaa pidempi.

49 a

Muutoksenhaku markkinaoikeuteen

Kilpailu- ja kuluttajaviraston päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla, kun asia koskee 26 §:n 1 momentin nojalla tehtyä päätöstä *jatkoselvitykseen ryhtymisestä* tai 37 §:n 5 momentin nojalla tehtyä päätöstä virka-avun antamisesta. Yrityskaupan ilmoittaja ei saa hakea muutosta valittamalla 25 §:n nojalla annetusta päätöksestä, jolla yrityskaupan ilmoittajan esittämät ehdot on määrätty noudatettaviksi.

Voimassa oleva laki

Ehdotus

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .
