

Kilpailu- ja kuluttajaviraston perustelumuistio yrityskauppojen ilmoituskaavan päivittämiseksi

Perustelut

Kilpailulain (948/2011) yrityskauppavalvontasäätelyn tarkoituksena on tunnistaa kilpailulle ja viime kädessä kuluttajille haitalliset yrityskaupat ja puuttua niihin ennakoivasti. Kilpailulain soveltamisalasäännösten perusteella Kilpailu- ja kuluttajaviraston ("KKV" tai "virasto") käsiteltäväksi tulee hyvin erilaisia yrityskauppoja.¹ Suurin osa yrityskaupoista ei aiheuta haitallisia vaikutuksia. KKV käsittelee nykyisten liikevaihtorajojen puitteissa vuosittain noin 30 yrityskauppaa, joista lähes 90 prosenttia hyväksytään sellaisenaan ensi vaiheen selvitysten aikana.² Osa KKV:n käsiteltäväksi tulevista yrityskaupoista edellyttää kuitenkin yksityiskohtaista vaikutusarviointia ja voi ilman KKV:n puuttumista johtaa kilpailun estymiseen ja merkittävään haittaan kuluttajille.

Yrityskaupan ilmoittajalta ja muilta kaupan osapuolilta saadut tiedot ovat merkittävässä asemassa kaikenlaisten yrityskauppojen selvittämisessä. Yrityskauppojen ilmoitusvelvollisuudesta säädetään kilpailulain 23 §:ssä ja ilmoitusvelvollisuuden tarkemmasta sisällöstä kilpailulain 23 §:n 4 momentin nojalla säädettyssä valtioneuvoston asetuksessa 1012/2011 (jäljempänä "ilmoitusvelvollisuusasetus"). Ilmoitusvelvollisuusasetuksen liitteessä ("ilmoituskaava") on määritelty ne tiedot, jotka ilmoitusvelvollisen tulee yrityskauppailmoituksessa antaa.

Yrityskauppavalvonnan selvityskeinot ja tietotarpeet ovat kehittyneet merkittävästi siitä, kun nykyinen ilmoituskaava säädettiin vuonna 2011. Lisäksi virasto pyrkii enenevässä määrin keskittämään resurssinsa potentiaalisesti haitallisten yrityskauppojen tunnistamiseen, niiden kilpailuvaikutusten selvittämiseen sekä tehokkaaseen puuttumiseen haitallisiin järjestelyihin. Todennäköisesti ongelmattomissa yrityskaupoissa viraston resurssit samoin kuin osapuolten hallinnollinen taakka on tarkoituksenmukaista rajata siihen, mikä on välttämätöntä haitallisten yrityskauppojen havaitsemiseksi ja asiaratkaisun riittäväksi perustelemiseksi.³ KKV on arvioinut tarvetta päivittää ilmoituskaavaa näistä lähtökohdista.

Virasto on tunnistanut keskeisiksi ilmoituskaavan muutostarpeiksi i) tietovaatimusten keventämisen sellaisissa yrityskaupoissa, joissa kaupan osapuolilla ei ole lainkaan tai on vain vähäisessä määrin päällekkäistä liiketoimintaa taikka vertikaalisia yhteyksiä toisiinsa, ii) tietovaatimusten päivittämisen ja selkeyttämisen yrityskaupoissa, joilla voi olla vaikutuksia kilpailuun markkinoilla sekä iii) ilmoituskaavan tietovaatimusten muun ajantasaistamisen ja vanhentuneiden tietovaatimusten poistamisen.

¹ KKV:lle on ilmoitettava kilpailulain 21 §:ssä määritellyt yrityskaupat ennen niiden täytäntöönpanoa, jos yrityskaupan osapuolten liikevaihdot ylittävät lain 22 §:ssä säädetyt liikevaihtorajat, eikä järjestely kuulu Euroopan komission toimivaltaan yrityskeskittymien valvonnasta annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 139/2004 mukaisesti.

² Luonnosvaiheessa olevassa hallituksen esityksessä yrityskauppojen ilmoituskynnyksen muuttamiseksi esitetyillä uusilla liikevaihtorajoilla KKV:n käsiteltäväksi tulevien yrityskauppojen määrä arviolta noin kaksinkertaistuisi. Ks. KKV:n selvitys yrityskauppavalvonnan ilmoitusvelvollisuuden muutostarpeista (KKV:n selvityksiä 7/2021).

³ KKV:n on hallintolain (434/2006) 6 luvun 31 §:n ja 7 luvun 43–45 §:n mukaisesti huolehdittava kilpailulain soveltamisalaan kuuluvien yrityskauppojen kilpailuvaikutusten riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä ja kyettävä esittämään kirjallisessa asiaratkaisussaan ne seikat ja selvitykset, jotka ovat vaikuttaneet asian ratkaisuun.

KKV keräsi prosessin aikana kommentteja ilmoituskaavaluonnoksen työversiosta yrityskauppavalvonnan parissa aktiivisesti toimivilta sidosryhmiltä.⁴ Kommentteja toimittaneet asianajotoimistot lähtökohtaisesti kannattivat kaavan uudistamista. KKV päivitti kaavan luonnosta kommenttien pohjalta, minkä lisäksi osa kommentteista tullaan huomioimaan myöhemmin laadittavissa ilmoituskaavaa koskevissa suuntaviivoissa. Ehdotettujen muutosten vaikutusten arvioimiseksi KKV kävi läpi kaikki ilmoitetut yrityskaupat ajanjaksolta tammikuu 2017–huhtikuu 2022. Läpikäynti kohdistui kuhunkin järjestelyyn soveltuvien tietovaatimusten tarkasteluun nykytilanteessa sekä ehdotetuilla muutoksilla.

Virasto on tunnustamiensa muutostarpeiden ja vastaanottamiensa kommenttien pohjalta laatinut työ ja elinkeinoministeriölle ehdotuksen uudeksi ilmoituskaavaksi korvaamaan nykyisen ilmoitusvelvollisuusasetuksen liitteen. Ehdotuksessa ilmoituskaavassa on huomioitu luonnosvaiheessa olevan hallituksen esityksen mukaiset ehdotetut muutokset yrityskauppojen liikevaihtorajoihin. Lisäksi KKV esittää, että päivitettyjen tietovaatimusten mukaisesti ilmoitusvelvollisuusasetuksen 1 §:n 1 momentin toinen virke asiakirjojen eri versioiden toimittamisesta poistettaisiin.

Viraston arvion mukaan esitetyt muutokset mahdollistaisivat kokonaisuutena tarkastellen KKV:n resurssien tehokkaamman käytön ja keventäisivät valvonnan yrityksille aiheutuvaa hallinnollista taakkaa suhteessa nykytilaan. KKV arvioi muutosten helpottavan myös hallinnollisen taakan ja resurssien käytön ennakointia. Tietovaatimusten keventäminen ei vaarantaisi tehokkaan yrityskauppavalvonnan toteutumista. Seuraavassa käsitellään tarkemmin viraston merkittävimmät muutosehdotukset sekä niiden arvioidut vaikutukset.

Tietovaatimusten keventäminen todennäköisesti ongelmattomissa yrityskaupoissa

Ehdotetut muutokset

Ilmoituskaava soveltuu kokonaisuudessaan ainoastaan sellaisiin markkinoihin, joilla yrityskaupan osapuolten välillä on vaikutuksenalainen horisontaalinen päällekkäisyys tai vertikaalinen yhteys. Nykyiselläänkin kaavan tietovaatimukset ovat rajatut sellaisilla markkinoilla, joilla vaikutuksenalaisen markkinan markkinaosuusrajat eivät täyty (15 prosentin markkinaosuus horisontaalisessa suhteessa ja 20 prosentin markkinaosuus vertikaalisessa suhteessa). KKV esittää, että suppeampien tietovaatimusten markkinoiden joukkoa laajennetaan nostamalla vaikutuksenalaisten markkinoiden markkinaosuusrajoja horisontaalisissa päällekkäisyyksissä 20 prosenttiin ja vertikaalisissa yhteyksissä 30 prosenttiin.⁵ Jaon perusteena olevia markkinaosuusrajoja tarkastellaan relevanttien

⁴ Sidosryhmille varattiin mahdollisuus toimittaa kommentteja 4.–18.5.2022 uuden ilmoituskaavan, perustelumistion, markkinaosuustaulukon sekä relevantteja markkinoita koskevan kohdan täyttömallin luonnoksista. KKV vastaanotti kommentteja viideltä asianajotoimistolta.

⁵ KKV tarkasteli myös mallia, jossa vaikutuksenalaisen markkinan kriteerien ei olisi katsottu täyttyvän tilanteessa, jossa toisella markkinatasolla osapuolen markkinaosuus olisi ollut korkeintaan 35 prosenttia ja kaikilla muilla markkinatasoilla osapuolten yhteenlaskettu markkinaosuus korkeintaan 10 prosenttia. Ilmoitettujen yrityskauppojen tarkastelun perusteella aikavälillä 2017–4/2022 yhtään järjestelyä ei olisi kuitenkaan siirtynyt vaikutuksenalaisesta suhteesta raportoitavaan suhteeseen tämän kriteerin perusteella. Uuden kriteerin arvioinnista aiheutuvan työmäärän ei näin ollen katsottu olevan perusteltu suhteessa uudella kriteerillä saavutettavaan hyötyyn.

markkinoiden realistisesti vaihtoehtoisilla määritelmillä.⁶ KKV antaa tarkempaa ohjeistusta vaihtoehtoisten määritelmien arviointiin erillisissä suuntaviivoissa.

Lisäksi KKV esittää, että vähäisistä päällekkäisyyksistä ja vertikaalisista yhteyksistä annettavia markkinatietoja karsitaan rajaamalla tietovaatimukset siihen, mikä on tarpeen sen osoittamiseksi, että kyse ei ole vaikutuksenalaisesta markkinasta, sekä siihen, että KKV voi harkintansa mukaan toteuttaa riittävän kattavan markkinakuulemisen. Tilanteessa, jossa osapuolilla ei ole päällekkäisyyksiä tai muita yrityskaupan kilpailuvaikutusten arvioinnin kannalta merkityksellisiä yhteyksiä toisiinsa, KKV esittää tietovaatimuksia rajattavaksi tietoihin, joiden perusteella KKV voi tarvittaessa varmistaa markkinakuulemisella ilmoittajan perustellun näkemyksen osapuolten välisten relevanttien yhteyksien puuttumisesta.

Arvioidut vaikutukset

Ongelmattomiksi luokiteltavat järjestelyt, joissa kaupan osapuolilla ei ole lainkaan tai on vain vähäisessä määrin päällekkäistä liiketoimintaa taikka muita yrityskaupan kilpailuvaikutusten arvioinnin kannalta merkityksellisiä yhteyksiä toisiinsa, kattaisivat vaikutuksenalaisen markkinan rajojen noston myötä noin 65 prosenttia kaikista KKV:n käsittelemistä yrityskaupoista.⁷ KKV:n arvion mukaan näistä järjestelyistä edellytetyt tiedot tulisivat vähenemään ja selkeytymään verrattuna nykyiseen ilmoituskaavaan, mikä myös suoraviivaistaisi ilmoitusprosessia. Lisäksi ilmoituksen rakenteen ja nykyisellään tulkinnanvaraisten ja epäselvien kohtien selkeyttäminen lisäisi myös osapuolten hallinnollisen taakan ennakoitavuutta ja vähentäisivät riskiä siitä, että ilmoitus katsottaisiin olennaisesti puutteelliseksi.

Markkinaosuusrajojen noston seurauksena lähes 10 prosenttia KKV:lle ilmoitettavista yrityskaupoista siirtyisi täysimittaisista tietovaatimuksista suppeampien tietovaatimusten piiriin. Näissä järjestelyissä tietovaatimukset keventyisivät merkittävästi. Tietovaatimukset kevenisivät merkittävästi myös sellaisissa järjestelyissä, joissa osapuolilla ei ole horisontaalista päällekkäisyyttä tai vertikaalisia suhteita. Tällöin kyse on tyypillisesti järjestelyistä, joissa ilmoitusvelvollisena on pääomasijoitusyhtiö. Nämä kattavat noin viidenneksen KKV:lle ilmoitettavista kaupoista.

Ehdotetut muutokset eivät vaarantaisi tehokkaan yrityskauppavalvonnan toteuttamista. Ehdotetussa kaavassa ilmoitettavaksi vaadittavien tietojen perusteella KKV pystyisi varmistumaan riittävällä tavalla siitä, että osapuolten välillä ei ole merkittäviä päällekkäisyyksiä tai vertikaalisia yhteyksiä markkinamäärittelystä riippumatta, eikä yrityskaupasta aiheudu kilpailuongelmia. KKV pystyisi myös harkintansa mukaan toteuttamaan riittävän kattavan markkinakuulemi-

⁶ Tarkastelutapa vastaa KKV:n nykyistä käytäntöä ja monien kilpailuviranomaisten ilmoituskaavoja. Tarkastelutapa on myös edellytys sille, että KKV voi hyväksyä yrityskaupan ottamatta lopullista kantaa relevanttien markkinoiden määrittelmään. Ks. esimerkiksi yrityskeskittymän ilmoittamista varten laadittavan komission CO-lomakkeen kohta 6.3, Tanskan ilmoituskaavan jakso 7 sekä Ruotsin ilmoituskaavan kohdat 4.2 ja 4.3 ja Ruotsin kilpailuviranomaisen suuntaviivat yrityskauppojen ilmoittamisesta ja tutkinnasta, kohta 81 (saatavilla osoitteessa https://www.konkurrensverket.se/globalassets/dokument/engelska-dokument/competition/guidance-from-the-swedish-competition-authority-for-the-notification-and-examination-of-concentrations-between-undertakings_2018.pdf).

⁷ Hallinnollisen taakan keveneminen raportoitavien markkinoiden osalta vaikuttaa myös sellaisiin järjestelyihin, joissa on vaikutuksenalaisen markkinan lisäksi raportoitavia markkinoita. KKV teki ilmoitettujen yrityskauppojen läpikäynnin tarkastelemalla järjestelyjä kokonaisuutena, eikä tämä hyöty tule siten tarkastelussa huomioiduksi.

sen ilmoittajan esittämien tietojen paikkansapitävyyden varmistamiseksi. Ilmoitettujen yrityskauppojen läpikäynti myös osoitti, että vaikutusenalaisen markkinan rajojen nosto ei olisi tarkasteluajanjaksolla muuttanut suppeampien tietovaatimusten piiriin kuuluvaksi raportoitavaksi yhteydeksi yhtäkään järjestelyä, johon KKV on puuttunut tai joka on siirretty jatkokäsittelyyn.

Ilmoitusvelvollinen voisi edelleen pyytää lievennyksiä ilmoituskaavan tietovaatimukseen, ja toisaalta KKV voisi käyttää kilpailulain 33 §:n mukaisia selvitysvaltuuksiaan tilanteessa, jossa se arvioi, että ilmoituskaavan vaatimusten mukaisen tietojen toimittaminen ei riitä yrityskaupan riittävään selvittämiseen.

Tietovaatimusten selkeyttäminen mahdollisesti ongelmallisissa yrityskaupoissa

Ehdotetut muutokset

KKV esittää ilmoituskaavan rakennetta muutettavaksi vastaamaan mahdollisimman pitkälti KKV:n yrityskauppapäätösten rakennetta. Luettavuutta katkaisevat listaukset ja yhteystiedot siirtyisivät liitteisiin. Rakenteen selkeyden säilymiseksi ilmoituskaavassa pyydettävät tiedot tulisi antaa ainoastaan niissä kohdissa, joissa tietoja pyydetään.

Relevantteihin markkinoihin lisättäisiin kategoria "muut markkinat, joihin yrityskauppa saattaa vaikuttaa merkittävästi". Kyseinen kategoria sisältää nykyisen ilmoituskaavan 7.1.3. tarkoittamat liitännäiset markkinat, joita ei kuitenkaan arvioitaisi enää ainoastaan suhteessa merkittävästi päällekkäisiin tai vertikaalisen yhteyden kannalta relevantteihin markkinoihin, vaan kyseeseen tulevat kaikki markkinat, joilla yksi osapuolista toimii ja joihin toisen osapuolen toiminta liittyy.⁸ Lisäksi tähän kategoriaan lisättäisiin kattavan haittateorioiden arvioimisen mahdollistamiseksi sellaiset markkinat, joilla yhden osapuolen markkinaosuus on korkea ja toinen osapuoli on mahdollinen kilpailija tai sillä on markkinalle tärkeä immateriaalioikeus.⁹

Osapuolten ja niiden kilpailijoiden markkinaosuusarviot toimitettaisiin kootusti taulukkomuodossa. Samassa taulukossa pyydetään ilmoittamaan arvio kunkin markkinan koosta. Myös arvioiden taustalla olevat laskentaperusteet ja lähteet kootaan yhteen kohtaan. Lisäksi muita markkinatietoja ja markkinaolosuhteita koskevat tiedot päivitetään vastaamaan sitä, mitä KKV yleensä tarvitsee arvioidakseen mahdollisesti ongelmallisia yrityskauppoja. Kysynnän ja tarjonnan rakennetta koskevat kysymykset päivitetään ja ilmoituskaavaan lisätään osapuolten vertikaalista yhteyttä koskeva kohta sekä asiakkaiden tasapainottavaa neuvotteluvoimaa selvittävä kohta. Osa nykyisistä kohdista jätetään pois tarpeettomina. Tietoja toimitetaan vain asian selvittämisen kannalta relevantteilla osin ja mieluiten yhtenäisenä analyysinä, eikä yksittäisiin kohtiin erikseen vastaamalla.

⁸ Liitännäisyys voi perustua esimerkiksi hyödykkeiden toisiaan täydentävään luonteeseen tai niiden yhdessä kuluttamisesta syntyviin synergioihin. Yrityskauppa voi aiheuttaa haitallisia monialavaikutuksia, vaikka osapuolilla ei olisi horisontaalisia päällekkäisyyksiä tai vertikaalisia yhteyksiä (ks. esim. asia M.5984, *Intel / McAfee*). Muutoksen myötä kohta vastaisi esimerkiksi komission ja Tanskan ilmoituskaavojen vastaavia kohtia.

⁹ Ks. yrityskeskittymän ilmoittamista varten laadittavan komission CO-lomakkeen kohta 6.4, Ruotsin ilmoituskaavan kohta 4.5 ja Tanskan ilmoituskaavan jakso 7.

Arvioidut vaikutukset

Ehdotettujen muutosten myötä KKV saisi tiedot selkeässä ja jäsennellyssä, KKV:n päätösten rakennetta vastaavassa muodossa. Selkeä esitystapa ohjaisi myös ilmoittajaa esittämään argumenttinsa ja näkemyksensä yrityskaupan kilpailuoikeudellisen arviointikehikon oikeassa kohdassa. Tulkinnanvaraisten ja epäselvien kohtien selkiyttäminen kaavassa vähentäisi myös riskiä siitä, että ilmoitus katsottaisiin olennaisesti puutteelliseksi.

KKV:n arvion mukaan kokonaisuutena tarkasteltuna muutos ei lisäisi tietovaatimuksia potentiaalisesti ongelmallisissa järjestelyissä verrattuna nykytilaan, mutta tietovaatimukset kohdentuisivat asian selvittämisen kannalta olennaisiin tietoihin. Tarpeettomaksi jääneitä tietovaatimuksia poistettaisiin ja kohtien muotoiluja selkeytettäisiin samalla kun joitakin tarpeellisina pidettäviä uusia kohtia lisättäisiin ilmoituskaavaan. Muutosten tarkoituksena on tuottaa KKV:lle modernin yrityskauppavalvonnan kannalta yrityskaupan arvioimiseksi tarpeellisia tietoja, joita KKV tarvitsee asian selvittämisessä.

Ehdotetut muutokset yhdenmukaistaisivat ilmoituskaavan tietovaatimukset KKV:n käytäntöjen kanssa. Aikaisemmin näitä tietoja on usein ennakkoneuvotteluissa ohjattu sisällyttämään osaksi ilmoitusta tai niitä on pyydetty erikseen osapuolille kohdennetuin selvityspyynnöin ennakkoneuvottelujen tai asian käsittelyn aikana. Yrityskaupan kilpailuvaikutusten selvittämisen kannalta olennaisten tietojen keskittäminen mahdollisimman kattavasti yrityskauppailmoitukseen selkeyttäisi viraston ja ilmoitusvelvollisen työtä ja tehostaisi käsittelyä.

Uusi ilmoituskaava edellyttäisi nykyistä kaavaa kattavammin yrityskaupan eri haittateorioiden tarkastelemista ilmoitusvaiheessa (ks. ehdotetun kaavan kohdat 5.3. a ja b). KKV arvioi kyseisten kohtien soveltuvan vain hyvin harvoihin järjestelyihin. Tietovaatimusten lisääminen on kuitenkin perusteltua, sillä kyseisten haittateorioiden poissulkemiseen tai havaitsemiseen tarvittavat tiedot ovat usein vain osapuolten saatavilla. KKV tulee antamaan tarkempaa ohjeistusta kohtien arvioinnista ilmoituskaavaa koskevissa suuntaviivoissa. Uusien tietovaatimusten oletettu vaikutus yritysten hallinnolliseen taakkaan on vähäinen.

Muu ilmoituskaavan ajantasaistaminen

Ehdotetut muutokset

KKV esittää kaavassa samojen tai toisiinsa liitännäisten tietovaatimusten yhdistämistä. Esimerkiksi yrityskaupan osapuolten liiketoiminnan kuvaus ja yhteystiedot sekä markkinatoimijoiden yhteystiedot toimitettaisiin keskitetysti. Lisäksi tarpeettomat tai vanhentuneet tietovaatimukset poistettaisiin.¹⁰ Yrityskaupan

¹⁰ Ilmoituskaavasta poistetaan esimerkiksi pyydettyjen yhteystietojen osalta viittaus telekopionumeroihin ja nykyisen ilmoituskaavan kohta 7.2.2.2., sillä sähkömarkkinoilla tapahtuvia yrityskauppoja koskenut kilpailulain 25 §:ään sisältynyt erityissännös on sitemmin poistettu laista. Edellä todetusti myös osa nykyisen kaavan vaatimista muista markkinatiedoista poistettaisiin. Lisäksi myyjän yhteystietoja ei enää tarvitse toimittaa. Yrityskauppailmoituksen liitteenä ei myöskään vaadittaisi enää yrityskaupaa koskevia tai siihen liittyviä selvityksiä. KKV pyytää tarvittaessa selvityspyynnöllä osapuolilta yrityskaupan sisäisen valmistelumateriaalin.

kuulumista kilpailulain soveltamisalaan käsittelevät kohdat on päivitetty vastaamaan luonnosvaiheessa olevan hallituksen esityksen mukaisia ehdotettuja uusia liikevaihtorajoja.

Yrityskaupan liitteenä tulisi toimittaa julkinen tiivistelmä yrityskaupasta. Kohdan tarkoituksena on nopeuttaa ja helpottaa markkinakuulemisen aloittamista. Markkinakuulemisen yhteydessä esitettävä yrityskaupan kuvaus perustuisi pitkälti tähän tiivistelmään etenkin sellaisten yrityskauppojen kohdalla, joiden ei odoteta aiheuttavan kilpailuongelmia. Tiivistelmälle voitaisiin asettaa enimmäispituus. Yrityskauppailmoituksen liitteenä tulisi toimittaa myös ilmoituksen julkinen versio. KKV tarvitsee asian käsittelyn ja erityisesti markkinakuulemisen nopeaksi aloittamiseksi tiedon ilmoituksen salassa pidettävistä tiedoista ja niiden mahdollisista julkisista vaihteluväleistä heti yrityskaupan käsittelymääräajan alkaessa.

Arvioidut vaikutukset

Ilmoituskaavan täyttäminen ja luettavuus selkiytyisi ja turhia tai toistuvia tietovaatimuksia karsittaisiin. Lisäksi markkinakuulemisen aloittaminen tehostuisi useissa tilanteissa. Positiivinen vaikutus kohdistuisi kaikkiin järjestelyihin.