

YRITYSKAUPAN HYVÄKSYMINEN:
ATTENDO INTRESSETER AB / MI-HOIVA OY

1	Asia.....	3
2	Asian vireilletulo	3
3	Osapuolet ja niiden harjoittama liiketoiminta	3
4	Kilpailuoikeudellinen arviointi	3
4.1	Yrityskauppasäännösten soveltuminen järjestelyyn	3
4.2	Relevantit markkinat	4
4.2.1	Johdanto.....	4
4.2.2	Ilmoittajan näkemys relevanteista markkinoista	4
4.2.2.1	Ikääntyneiden sosiaalipalvelut	4
4.2.2.2	Kuntoutus- ja asumispalvelut mielenterveys- ja päihdekuntoutujille	5
4.2.2.3	Kuntoutus- ja asumispalvelut kehitysvammaisille	6
4.2.3	KKV:n yhteenveto relevanteista markkinoista	7
4.3	Kilpailuvaikutusten arviointi	10
4.3.1	Johdanto kilpailuvaikutusten arviointiin	10
4.3.2	Tarjousaineistoon perustuva tarkastelu	11
4.3.3	Pienille ja keskisuurille toimijoille suunnattu kyselytutkimus	11
4.3.4	Seutukunta- ja kuntakohtainen tarkastelu	13
4.3.4.1	Ongelmallisten kuntien ja seutukuntien valitseminen	13
4.3.4.2	Ikääntyneiden asumispalvelut	13
4.3.4.3	Mielenterveys- ja päihdekuntoutujien asumispalvelut.....	20
4.3.4.4	Kehitysvammaisten asumispalvelut	24
4.3.5	Alalle tulo	24
4.4	Johtopäätös	25
5	Ratkaisu.....	27
6	Sovelletut säännökset	27
7	Muutoksenhaku.....	27

1 Asia

1. Yrityskaupan hyväksyminen: Attendo Intressenter AB / Mi-Hoiva Oy.

2 Asian vireilletulo

2. Kilpailu- ja kuluttajavirastolle ("KKV") on 21.6.2017 ilmoitettu järjestely, jossa Attendo Intressenter AB hankkii yksinomaisen määräysvallan Mi-Hoiva Oy:ssä.
3. KKV siirsi 21.7.2017 tekemällään päätöksellä asian kilpailulain 26 §:n mukaiseen jatkokäsittelyyn.

3 Osapuolet ja niiden harjoittama liiketoiminta

4. **Attendo Intressenter Ab** ("Attendo") on yksityisten hoiva- ja terveyspalveluiden tuottaja, jonka yritysryhmän emoyhtiön Attendo AB (publ):n kotipaikka on Ruotsissa. Attendon liiketoiminta koostuu vanhus- ja vammaispalveluista, yksilö- ja perhepalveluista sekä terveydenhuoltopalveluista, joita se tarjoaa Ruotsissa, Suomessa, Tanskassa ja Norjassa. Attendo Intressenter AB on Attendo AB (publ):n 100-prosenttisesti omistama tytäryhtiö.
5. **Mi-Hoiva Oy** tuottaa yksityisiä sosiaali- ja terveyspalveluita kunnille, kaupungeille ja yksityisille asiakkaille. Sen liiketoiminta koostuu mielenterveyskuntoutujille, ikääntyneille ja kehitysvammaisille tarjottavista sosiaalipalveluista, terapiapalveluista ja pääasiassa palvelukotien yhteydessä tuotettavasta kotihoidosta. Mi-Hoiva Oy:n operatiivista toimintaa harjoittavat sen tytäryhtiö Mikeva Oy sekä sen kokonaan omistamat tytäryhtiöt (jäljempänä yhdessä "Mikeva").

4 Kilpailuoikeudellinen arviointi

4.1 Yrityskauppasäännösten soveltuminen järjestelyyn

6. Attendon maailmanlaajuinen liikevaihto vuonna 2016 oli noin 1 079 miljoonaa euroa, josta noin 442 miljoonaa euroa kertyi Suomesta. Mikevan maailmanlaajuinen liikevaihto vuonna 2016 oli noin 101 miljoonaa euroa, joka kertyi kokonaan Suomesta. Koska kilpailulaissa (948/2011) määritellyt liikevaihtorajat ylittyvät, järjestely kuuluu yrityskauppavalvontaa koskevien säännösten soveltamisalaan.

4.2 Relevantit markkinat

4.2.1 Johdanto

7. Yrityskaupan ilmoittajan mukaan yrityskaupan osapuolet toimivat sosiaali- palveluiden markkinoilla Suomessa, ja molemmat tarjoavat a) ikääntyneiden sosiaalipalveluita, b) mielenterveys- ja päihdekuntoutujille tarkoitettuja kuntoutus- ja asumispalveluita sekä c) kehitysvammaisille tarkoitettuja kuntoutus- ja asumispalveluita.
8. Lisäksi ilmoittajan mukaan Attendo tarjoaa terveydenhuollon palveluita ja lastensuojelupalveluita¹, sekä Mikeva tarjoaa terapia- ja kuntoutuspalveluita.² Ilmoittajan mukaan osapuolilla ei kuitenkaan ole päällekkäistä toimintaa näissä palveluissa.³

4.2.2 Ilmoittajan näkemys relevanteista markkinoista

4.2.2.1 Ikääntyneiden sosiaalipalvelut

9. Ilmoittajan mukaan ikääntyneiden sosiaalipalveluihin voidaan lukea ainakin seuraavat alasegmentit: a) palveluasuminen, b) tehostettu palveluasuminen ja c) kotihoitopalvelut.
10. *Palveluasuminen* on tarkoitettu ikääntyneille, jotka eivät enää tule kotihoiton ja tukipalveluiden turvin toimeen kotona. Hoidon tarve ja intensiteetti vaihtelevat, ja palveluasumisessa asiakas käyttää erilaisia tukipalveluita (kuten hoito- ja hoivapalvelut, ateriapalvelu, kuntoutus ym.) tarpeensa mukaan. Tavallisen palveluasumisen yksikössä henkilöstö on paikalla päivisin.⁴

¹ Attendo tuottaa ilmoittajan mukaan lisäksi Nurmijärvellä sijaitsevan Kiljavan kuntoutussairaalan hoito- ja kuntoutuspalvelut. Ilmoittajan mukaan Attendo tarjoaa terveydenhuollon ostopalveluna esimerkiksi kokonaisten terveysasemien toiminnan järjestämistä, yksittäisen terveyskeskuksen päivystysyksikön palveluita sekä lääkäri- ja hammaslääkäripalveluita. Lisäksi Attendo tuottaa niin sanotun Kuntaturva-konseptinsa perusteella seitsemän suomalaisen kunnan kaikki sosiaali- ja terveydenhuoltopalvelut. Ostopalveluiden osana Attendo tuottaa ilmoittajan mukaan myös vähäisessä määrin lääkäripalveluita hoivakoteihin. Hoivakotien lääkäripalvelut kilpailutetaan ilmoittajan mukaan erillään asumispalveluista, eikä asumispalveluiden tuottaminen siten sisällä lainkaan terveydenhoitopalveluita. Yksityisasiakkaille tarjottavien terveydenhuollon palveluiden osalta Attendo tarjoaa yksityisiä hammaslääkäripalveluita sekä tuottaa työterveyshuollon palveluita yrityksille, kunnille ja sairaanhoitopiireille. Attendo tuottaa myös lastensuojelupalveluita ostopalveluna kunnille, ja sen kolme lastenkotia sijaitsevat Nurmijärvellä, Vantaalla ja Ylöjärvellä.

² Mikeva tarjoaa ilmoittajan mukaan edellä kuvatuista sosiaalipalveluista erillisiä kuntoutus- ja terapiapalveluita (fysioterapia, psykoterapia, puheterapia, päiväkuntoutus ryhmäterapia, toimintaterapia ja monimuotoryhmäterapia). Ilmoittajan mukaan Mikeva tarjoaa kyseisiä palveluita Tampereen, Turun, Seinäjoen, Kokkolan, Hämeenlinnan, Sisä-Savon, Oulun ja Ylivieskan seutukunnissa.

³ Viraston selvityksissä ei ilmennyt, että yrityskaupalla olisi haitallisia kilpailuvaikutuksia Attendon tarjoamien terveydenhuollon palveluiden ja lastensuojelupalveluiden tai Mikevan tarjoamien terapia- ja kuntoutuspalveluiden osalta, eikä näitä palveluita siten käsitellä tässä päätöksessä tarkemmin.

⁴ Tavallisen palveluasumisen tarjoaminen on ilmoituksenvaraista.

11. *Tehostettua palveluasumista* tarjotaan niille asukkaille, joiden kunto on huonompi ja hoidon tarve suurempi, kuten fyysisesti toimintarajoitteisille tai muistisairaille ikääntyneille. Tehostetun palveluasumisen yksiköissä henkilökunta on paikalla ympäri vuorokauden. Tehostetun palveluasumisen käyttö on ilmoittajan mukaan lisääntynyt suhteessa vanhainkoteihin ja laitoshoittoon, ja valtaosa tämänhetkisestä yksityisestä palveluasumistarjonnasta on tehostettua palveluasumista.⁵
12. *Kotihoitoa* puolestaan tarjotaan niille ikääntyneille, jotka esimerkiksi sairauden tai alentuneen toimintakyvyn vuoksi tarvitsevat apua kotiin selviytyäkseen arkipäivän perustoiminnoista.
13. Ilmoittajan mukaan ikääntyneiden sosiaalipalveluiden markkinaa tulee kuitenkin tarkastella kokonaisuutena jakamatta markkinaa alasegmentteihin, kattaen kaikki ikääntyneiden asumispalvelut (laitoshoidon, tavallisen ja tehostetun palveluasumisen sekä kotihoiton palvelut). Ikääntyneille tarjottavia sosiaalipalveluita tuotetaan myös kunnissa ja kuntayhtymissä julkisena palveluna, lisäksi julkisyhteisöt tuottavat ikääntyneille laitoshoitopalveluita, ja siten julkisyhteisöjen tuottamat palvelut aiheuttavat ilmoittajan näkemyksen mukaan kilpailupainetta yksityisten tuottamille palveluille.
14. Ilmoittajan näkemyksen mukaan maantieteelliseltä laajuudeltaan markkinat ovat vähintään seutukunnan laajuiset, mutta etenkin lähivuosien kehityksen johdosta todennäköisesti valtakunnalliset. Merkittävät palveluntarjoajat toimivat koko valtakunnan alueella ja kunnat sekä kuntayhtymät ostavat paikkoja laajemmaltakin alueelta kuin yksinomaan kyseisestä kunnasta tai edes kyseisestä seutukunnasta.
15. Attendo tarjoaa ikääntyneille asumispalvelua ja tehostettua asumispalvelua. Attendolla on 128⁶ ikääntyneille asumispalveluita tarjoavaa hoivakotia, jonka lisäksi Attendo tarjoaa ikääntyneille kotihoitopalveluita Hämeenlinnassa. Mikeva puolestaan tarjoaa asumispalvelua ja tuettua asumispalvelua sekä tehostettua asumispalvelua ikääntyneille yhteensä 57 yksikössä. Lisäksi Mikeva tuottaa joissakin sen yksiköissä kotihoitopalvelua muun toiminnan yhteydessä.

4.2.2.2 Kuntoutus- ja asumispalvelut mielenterveys- ja päihdekuntoutujille

16. Ilmoittajan mukaan mielenterveyskuntoutus on palveluiden kokonaisuus, jolla tuetaan asiakkaan kuntoutumista ja itsenäistä selviytymistä. Myös päihdekuntoutujille tarjotaan vastaavia palveluita. Palveluista yhden osaluheen muodostavat mielenterveys- ja päihdekuntoutujille suunnatut asu-

⁵ Vanhusten tehostetun palveluasumisen tarjoaminen edellyttää lupaa toiminnan harjoittamiseen. Palveluasumista ja tehostettua palveluasumista on ilmoittajan mukaan mahdollista tarjota myös samoissa yksiköissä.

⁶ Päätöksessä esitetyt Attendon ja Mikevan hoivakotien lukumäärät perustuvat pääosin 21.6.2017 annettuihin tietoihin. Hoivakotien lukumääriin on voinut tulla muutoksia tämän jälkeen.

mispalvelut, joihin kuuluu usein myös muita kuntoutumista tukevia palveluita.

17. Ilmoittajan mukaan mielenterveys- ja päihdekuntoutujille tarjotaan asumispalveluita eriasteisesti tuettuina kuten tavallisena ja tehostettuna palveluasumisena. Keskeisin ero palveluiden välillä on tarjottavan hoivapalvelun intensiteetti. Tehostetussa palveluasumisessa hoivapalveluita tarjotaan 24 tuntia vuorokaudessa, kun taas ns. tavallisen palveluasumisen yksiköissä hoivahenkilökunta on paikalla vain päivisin.⁷ Lisäksi mielenterveys- ja päihdekuntoutujille tarjotaan myös tuettua itsenäistä asumista lähtökohtaisesti omassa kodissaan tai ns. tukiasunnossa. Attendo tarjoaa tuettua itsenäistä asumista mielenterveyskuntoutujille yhteensä 12 seutukunnassa ja Mikeva 11 seutukunnassa, mutta päällekkäistä toimintaa osapuolilla on tältä osin ainoastaan Kokkolassa, jossa Attendolla on 7 paikkaa ja Mikevalla 5 paikkaa.
18. Ilmoittajan mukaan kunnat ja kuntayhtymät kilpailuttavat mielenterveyskuntoutujien asumispalvelut tyypillisesti yhtenä kokonaisuutena siten, että vähintään palveluasuminen ja tehostettu palveluasuminen kilpailutetaan yhdessä, eikä mielenterveys- ja päihdekuntoutujille tarjottavia kuntoutus- ja asumispalveluita siten ole tarvetta jakaa kapeampiin markkinasegmentteihin vaan tarkastella niitä yhtenä kokonaisuutena.
19. Ilmoittajan mukaan kunnat ja kuntayhtymät hankkivat mielenterveyskuntoutujien palveluita suhteellisen laajalta maantieteelliseltä alueelta, vaihdellen tyypillisesti noin 50 ja 200 kilometrin välillä. Palveluasumisyksiköissä on tyypillisesti kuntoutujia useiden eri kuntien tai kuntayhtymien alueelta. Koska julkisen sektorin toimijoiden hankinta-alueet leikkaavat toisiaan, voi olla perusteltua tarkastella markkinoita valtakunnallisella tasolla. Lisäksi sote-uudistus tulee entisestään laajentamaan maantieteellistä markkinaa. Ilmoittajan mukaan mielenterveys- ja päihdekuntoutujille tarjottavia palveluita tulee siten tarkastella vähintään seutukunnittain tai jopa valtakunnallisesti.
20. Attendolla on 21 palvelukotia, joissa tuotetaan palveluita mielenterveys- ja päihdekuntoutujille. Mikevalla on yhteensä 52 asumis- ja kuntoutuspalveluita mielenterveys- ja päihdekuntoutujille tarjoavaa yksikköä.

4.2.2.3 Kuntoutus- ja asumispalvelut kehitysvammaisille

21. Ilmoittajan mukaan kehitysvammaisille tarjottavia kuntoutus- ja asumispalveluita voidaan tarkastella yhtenä kokonaisuutena, pitäen sisällään kehitysvammaisten asumispalvelut, kotihoidon palvelut sekä muut kehitysvammaisille tarjottavat palvelut.

⁷ Tehostetun palveluasumisen tuottaminen on luvanvaraista, kun taas ns. tavallisen palveluasumisen tuottaminen on ilmoituksenvaraista toimintaa.

22. Palveluasumiseen kuuluvat asunto ja asumiseen liittyvät palvelut, jotka ovat välttämättömiä asukkaan jokapäiväiselle suoriutumiseksi. Palveluita voivat olla avustaminen asumisen liittyvissä toiminnoissa kuten liikkumisessa, pukeutumisessa, henkilökohtaisessa hygieniassa, ruokataloudessa ja asunnon siivouksessa sekä ne palvelut, joita tarvitaan asukkaan terveyden, kuntoutuksen ja viihtyvyyden parantamiseksi. Jaottelulla eri palvelutyyppeihin (tavallinen palveluasuminen, tehostettu palveluasuminen sekä muut palvelut, kuten päivä- ja työtoiminta) ei ole keskeistä merkitystä arvioinnissa, sillä palvelun sisältö määräytyy keskeisesti kunkin kehitysvammaisen yksilöllisen hoitotarpeen arvioinnin perusteella.
23. Ilmoittajan näkemyksen mukaan kehitysvammaisille tarjottavia palveluita tulee maantieteellisesti tarkastella vähintään seutukunnittain tai todennäköisesti valtakunnallisina. Kunnat ostavat asukaspaikkoja paitsi kyseisen kunnan tai kuntayhtymän alueelta, myös huomattavasti laajemmalla, ja tyypillinen sijaintia koskeva vaatimus kilpailutuksissa on hoitokodin sijainti 50–200 kilometrin päässä kyseisen kunnan keskustasta.
24. Attendo tarjoaa palveluasumista kehitysvammaisille 17 palvelukodissa.⁸ Mikevalla on 13 kehitysvammaisille tai muille vammaisille henkilöille asumispalveluita tarjoavaa yksikköä.⁹

4.2.3 KKV:n yhteenveto relevanteista markkinoista

25. Julkisten sosiaali- ja terveystalouden järjestämisvastuu on nykyisin kunnilla ja kuntien muodostamilla kuntayhtymillä. Ikääntyneiden sosiaalipalvelut, kehitysvammaisten kuntoutus- ja asumispalvelut sekä mielenterveys- ja päihdekuntoutujien kuntoutus- ja asumispalvelut ovat pääosin julkisesti järjestettyjä ja rahoitettuja. Yksityisesti rahoitettuja palveluita käytetään vain vähäisessä määrin. Kunnat voivat järjestää palvelut joko tuottamalla ne itse, järjestämällä ne yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa taikka sopimusperusteisesti hankkimalla ne kilpailuttamalla yksityisiltä yrityksiltä tai kolmannen sektorin palveluntuottajilta. Kunnilla on myös mahdollisuus järjestää palvelut osin tai kokonaan palveluseteleillä, jolloin palvelun vähimmäisvaatimukset täyttävä hoivakoti voi rekisteröityä kunnan ylläpitämään

⁸ Ilmoittajan mukaan Attendo ei tarjoa itsenäistä tuettua asumista tai väliaikaisia asumispalveluita kehitysvammaisille. Sen sijaan Attendo tarjoaa kehitysvammaisille päivätoimintaa Joensuussa, Kuopiossa ja Savonlinnassa. Attendolla on ilmoittajan mukaan kaksi hoitokotia Sipoossa ja Tuusulassa, joissa tarjotaan tehostettua asumispalvelua vammautuneille henkilöille, ja niissä on yhteensä 95 paikkaa. Ilmoittajan mukaan osapuolten vammaisille tarjottavista palveluista valtaosa on suunnattu kehitysvammaisille, ja palveluntarjonta muille kuin kehitysvammaisille on vähäistä. Ilmoittaja on siten toimittanut KKV:lle markkinatietoja kehitysvammaisille tarjottavien palveluiden osalta.

⁹ Mikeva tarjoaa ilmoittajan mukaan väliaikaista palveluasumista kehitysvammaisille ainoastaan Hämeenlinnassa ja Pattijoella. Lisäksi Mikevalla on päivätoimintaa kehitysvammaisille Porissa ja Pattijoella. Tehostettua asumista vammautuneille henkilöille Mikeva tuottaa Pornaisissa, jossa sillä on 16 asukaspaikkaa.

palvelusetelituottajarekisteriin ja asiakas valitsee itse toimijan, jonka palvelua haluaa käyttää.¹⁰

26. Asumispalveluiden kysyntä kanavoituu kuntien järjestämisvastuun kautta ja kuten edellä on todettu, kunnat ja kuntayhtymät voivat hankkia kyseisiä palveluita mm. kilpailuttamalla ne yksityisiltä yrityksiltä tai kolmannen sektorin palveluntuottajilta. KKV:n saamien tietojen mukaan on tyypillistä, että kunta valitsee kilpailutuksen kautta useita palveluntuottajia (jopa kymmeniä) puitesopimuksen piiriin ja asettaa tarjoajat paremmuusjärjestykseen hinta- ja laatukriteerien perusteella. Hinnalla on kilpailutuksissa suurempi painoarvo. Osassa kilpailutuksia sovitaan palvelun hinnan indeksikorotuksesta, toisissa ei.
27. Puitejärjestelyyn valitaan tyypillisesti palveluntuottajia myös kunta- ja/tai seutukuntarajojen ulkopuolelta. Alan toimijoiden mukaan kunnat ottavat asukkaiden tarpeet ja toiveet mahdollisimman hyvin huomioon sekä pyrkivät sijoittamaan asukkaita ensisijaisesti yksiköihin, jotka ovat sijoittuneet korkealle tarjouskilpailussa.
28. Nyt tarkasteltavien ikääntyneiden, mielenterveys- ja päihdekuntoutujien sekä kehitysvammaisten sosiaalipalveluiden järjestäminen tulee muuttumaan sote-uudistuksen myötä. Sote-uudistuksessa palveluiden järjestäminen ja tuottaminen erotetaan toisistaan, ja asiakkaiden valinnanvapautta lisätään. Vastuun palveluiden järjestämisestä on tarkoitus siirtyä kunnilta ja kuntayhtymiltä 18 perustettavalle maakunnalle vuonna 2020. Asiakkaat voivat jatkossakin hankkia palveluita julkisilta, yksityisiltä ja kolmannen sektorin toimijoilta. Maakunnan liikelaitos tuottaa palveluita, tai palveluita hankitaan maakunnan asiakkaalle myöntämällä henkilökohtaisella budjetilla tai asiakassetelillä. Joidenkin arvioiden mukaan sote-uudistus tulee laajentamaan sosiaalipalveluiden maantieteellistä hankinta-aluetta, kun palveluiden järjestämisvastuu siirtyy kunnilta ja kuntayhtymiltä suurempiin kokonaisuuksiin.
29. Virasto on ottanut yrityskaupan kilpailuvaikutusten tarkastelussa lähtökohdaksi palveluiden jaottelun ikäihmisten, mielenterveys- ja päihdekuntoutujien sekä kehitysvammaisten tehostettuun palveluasumiseen, jossa yrityskaupan osapuolilla pääasiassa on päällekkäistä toimintaa. Osapuolilla on päällekkäisyyksiä ikääntyneiden ja mielenterveys- ja päihdekuntoutujien osalta myös tavallisessa palveluasumisessa, mutta tavallisen palveluasumisen osalta viraston selvityksissä ei ilmennyt haitallisia kilpailuvaikutuksia. Näin ollen virasto on jatkokäsittelyssä keskittynyt erityisesti haitallisten kilpailuvaikutusten arviointiin tehostetussa palveluasumisessa, ottamatta kuitenkaan lopullista kantaa relevanttien markkinoiden määrittelyyn.

¹⁰ Kunta antaa asiakkaalle tietyn suuruisen palvelusetelin ja jos palveluseteli ei täysimääräisesti kata palvelun hintaa, asiakas maksaa itse erotuksen.

30. KKV on selvittänyt lisäksi kysymystä siitä, tulisiko hoivakoteja tarkastella jaoteltuna edelleen eri asiakasprofiileittain (esim. muistisairaat ikääntyneet). KKV:n selvitykset kuitenkin vahvistavat viraston käsitystä siitä, että tehostetun palveluasumisen yksiköt tarjoavat palveluitaan samanaikaisesti monen tyyppisille asiakasprofiileille. Esimerkiksi ikääntyneiden tehostetussa palveluasumisessa voidaan hoitaa sekä muistisairaita että päihdeongelmaisia vanhuksia. Toisin sanoen ei voida tehdä sellaista johtopäätöstä, että hoivakodit olisivat systemaattisesti erikoistuneet vain tiettyihin yksittäisiin asiakastyyppeihin. KKV:n arvion mukaan ikääntyneiden, mielenterveys- ja päihdekuntoutujien tai kehitysvammaisten asumispalveluja ei siten nyt selvityksen kohteena olevassa asiassa katsottu olevan tarpeen jaotella tarkemmin asiakasprofiileittain.
31. Ilmoittajan mukaan julkiset palveluntuottajat kilpailevat markkinoilla yksityisten hoivakotien kanssa. KKV on kuitenkin arviointinsa lähtökohdaksi ottanut yksityisten hoivakotien välisen kilpailun tarkastelun, sillä julkiset toimijat eivät osallistu palveluiden kilpailutuksiin, eivätkä siten luo vastaavalla tavalla välitöntä kilpailupainetta yksityisille toimijoille. Asiaa on kuitenkin arvioitu kokonaisuutena, ja kokonaisarviossa on otettu huomioon myös julkisen palveluntuotannon merkitys ja rooli kulloinkin tarkastelun kohteena olevalla alueella, ottamatta kuitenkaan lopullista kantaa julkisten ja yksityisten palveluiden keskinäiseen korvaavuuteen.
32. Kunnat hankkivat nyt tarkasteltavia sosiaalipalveluita usein paitsi oman kuntansa alueelta, myös yli kuntarajojen. Toisaalta seutukunnan laajuinen maantieteellisten markkinoiden määrittely ei useinkaan anna oikeaa kuvaa relevanteista maantieteellisistä markkinoista, sillä alueet, joilta kunnat hankkivat sosiaalipalveluita, eivät välttämättä noudata myöskään seutukuntien rajoja. KKV:n näkemyksen mukaan ei siten voida määrittää yksiselitteistä maantieteellistä markkinaa, vaan palveluiden maantieteellinen hankinta-alue vaihtelee kuntakohtaisesti. Lisäksi maantieteellisten markkinoiden arvioinnissa tulee huomioida, että tarkasteltavien palveluiden tosiasialliset hankinta-alueet vaihtelevat eri asiakasryhmissä. Viraston asian käsittelyn yhteydessä tekemässä kyselytutkimuksessa¹¹ ilmeni, että mielenterveys- ja päihdekuntoutujien tehostetun palveluasumisen yksiköt tarjoavat palveluaan suurelta osin muillekin kuin sijaintipaikkakunnalleen. Ikääntyneiden ja kehitysvammaisten tehostetussa palveluasumisessa on puolestaan yleisempää, että palvelua tarjotaan vain yksikön sijaintipaikkakunnalla. Osapuolten suurimpien kilpailijoiden ja alan asiantuntijoiden antamat lausunnot vahvistavat kyselyssä saatuja tuloksia: mielenterveys- ja päihdekuntoutusasiakkaita sijoitetaan melko pitkien välimatkojen päähän, sillä asiakkaiden tarvitsema palvelu on monimuotoisempaa, eikä yksikköjä ole yhtä paljon kuin esimerkiksi ikääntyneiden asumispalveluiden markkinoilla. Siihen, miten laajalta maantieteelliseltä alueelta palveluita hankitaan, voi siten vaikuttaa palveluiden saatavuuden ohella asiakkaan yksilöllinen hoivan tarve.

¹¹ Ks. tarkemmin luku 4.3.3.

33. Viraston arvioin mukaan ja asian käsittelyn lopputulos huomioiden, relevanttien tuote- ja maantieteellisten markkinoiden tarkka määrittely voidaan siten tässä asiassa jättää avoimeksi.

4.3 Kilpailuvaikutusten arviointi

4.3.1 Johdanto kilpailuvaikutusten arviointiin

34. Yrityskaupan osapuolten markkinaosuudet antavat usein käytännöllisen ensimmäisen viitteen syntyvän keskittymän markkinavoimasta. Esimerkiksi erittäin korkeiden markkinaosuuksien voidaan yleensä katsoa viittaavan merkittävän markkinavoiman olemassaoloon, kun taas erittäin alhaisten markkinaosuuksien voidaan yleensä katsoa viittaavan sen puuttumiseen. Lisäksi, esimerkiksi mitä suurempi on kahden suurimman yrityksen välinen markkinaosuuksien ero ja mitä hajautuneemmat ovat muiden kilpailijoiden markkinaosuudet, sitä suurempi on todennäköisyys, että korkean markkinaosuuden haltijalla on merkittävää markkinavoimaa.¹²
35. Nyt tarkasteltavassa asiassa yrityskaupan osapuolten yhteenlasketut markkinaosuudet nousevat huomattavan korkeiksi erityisesti tiettyjen kuntien alueella. Kuten edellä on todettu, relevanttien markkinoiden tarkkarajainen määrittely nyt selvityksen kohteena olevassa asiassa ei kuitenkaan viraston näkemyksen mukaan ole tarpeen, eikä kuntakohtainen tarkastelu useissa tapauksissa vastaa palveluiden todellista hankinta-aluetta. Pelkästään markkinaosuuksien tarkasteluun pohjautuva arviointi ei siten anna kattavaa kuvaa alueen kilpailutilanteesta, vaan kilpailuvaikutusten arvioinnin kannalta on sen sijaan keskeistä tunnistaa ne kilpailijat ja muut tekijät, joiden tuotama kilpailun paine tai sen riittävä ja uskottava uhka voi rajoittaa yrityskaupan seurauksena syntyvän keskittymän markkinavoiman käyttöä.
36. Yrityskaupan osapuolilla on päällekkäistä toimintaa ikääntyneiden tehostetussa palveluasumisessa 16:n, mielenterveys- ja päihdekuntoutujien tehostetussa palveluasumisessa neljän ja kehitysvammaisten tehostetussa palveluasumisessa neljän seutukunnan alueella.¹³ KKV on selvittänyt osapuolten kohtaamaa kilpailun painetta tarkastelemalla osapuolten toimittamaa tarjousaineistoa kuntien puitekilpailutuksista. Lisäksi KKV on selvittänyt kyselytutkimuksella kilpailun läheisyyttä suurten hoivakotiketjujen ja pienten ja keskisuurten hoivakotien välillä. Tämän jälkeen KKV on tarkastellut vielä erikseen kilpailutilannetta tehostetussa palveluasumisessa niiden seutukuntien ja kuntien alueella, joissa osapuolten markkinaosuudet olivat huomattavimmat.

¹² Kilpailuviraston suuntaviivat yrityskauppavalvonnasta, s. 71.

¹³ Ilmoittaja on toimittanut KKV:lle markkinatietoja seutukuntatasolla niistä seutukunnista, joissa molemmat kaupan osapuolet toimivat, sekä lisäksi niiden kuntien osalta, joissa kummankin kaupan osapuolen hoivakoti sijaitsee, jaoteltuna erikseen ikääntyneille, mielenterveys- ja päihdekuntoutujille sekä kehitysvammaisille suunnattuihin palveluihin.

4.3.2 Tarjousaineistoon perustuva tarkastelu

37. Selvittääkseen Attendon ja Mikevan kohtaamaa kilpailupainetta puitekilpailutuksissa KKV pyysi osapuolia toimittamaan aineistoa viime vuosien tarjouskilpailuista, joihin jompikumpi osapuolista tai molemmat ovat osallistuneet. Saamistaan tiedoista KKV koosti tarjousaineiston,¹⁴ joka sisälsi tiedot muun muassa tarjouskilpailuun osallistuneista yrityksistä ja tehtyjen tarjousten lukumäärästä. Aineisto sisälsi tietoja myös esimerkiksi siitä, mitkä toimijat pääsivät kolmen parhaan joukkoon ja missä määrin sijoitukseen vaikutti yhtäältä hinta ja toisaalta laatukriteerit. Kokonaisuudessaan aineisto sisälsi tiedot yli 200 tarjouskilpailusta.
38. Tarjousaineistosta sekä kuntien lausunnoista on havaittavissa, että tarjouskilpailuihin osallistuu monia yrityksiä ja kolmannen sektorin toimijoita. Ikääntyneiden asumispalveluiden kilpailutuksiin on tarjousaineiston mukaan keskimäärin osallistunut 11 toimijaa. Keskiarvo on hieman pienempi kehitysvammaisten asumispalveluissa, mikä johtuu osin siitä, että kehitysvammaisten asumispalveluita tarjoavia yrityksiä on muutenkin vähemmän kuin ikääntyneiden asumispalveluiden tarjoajia. Mielenterveys- ja päihdekuntoutujien osalta tarjouskilpailuihin on osallistunut keskimäärin 14 yritystä. Pienten maaseutukuntien kilpailutuksiin osallistuu luonnollisesti vähemmän yrityksiä kuin suurten kuntien/kuntayhtymien kilpailutuksiin, joissa tarjouksen tehneitä yrityksiä on voinut olla jopa yli 30.
39. Tarjousaineistosta havaitaan, että suurten kuntien ja kuntayhtymien kilpailutuksissa on yleistä, että alan suuret toimijat tekevät tarjouksen useammalla hoivakodilla yli kunta- ja seutukuntarajojen. Aineiston perusteella ei myöskään ole poikkeuksellista, että tarjouskilpailuihin osallistutaan, vaikka hoivakoti ei vielä ole rakenteilla. KKV:n kuulemat alan toimijat vahvistivat nämä huomiot. Tarjousaineisto vahvistaa KKV:n käsityksen myös siitä, että puitesopimukset kestävät yleensä 4-5 vuotta ja niihin liitetään usein yhden tai kahden vuoden optiokausi.
40. Tarjousaineiston perusteella kuntien asumispalveluiden kilpailutuksiin osallistuu lukuisia yrityksiä, sekä valtakunnallisia toimijoita että pieniä paikallisia hoivakoteja. Toisin sanoen tarjousaineisto viittaa siihen, että kilpailevien tarjoajien lukumäärä on keskimäärin riittävää ja yrityskauppa ei keskimäärin johda merkittävään kilpailijoiden määrän vähentymiseen.

4.3.3 Pienille ja keskisuurille toimijoille suunnattu kyselytutkimus

41. Keskimääräisesti suurikaan tarjoajien lukumäärä ei kuitenkaan välttämättä anna oikeaa kuvaa kilpailutilanteesta, mikäli pienet toimijat eivät pysty tehokkaasti kilpailemaan suurten toimijoiden kanssa. Selvittääkseen kilpailun läheisyyttä pienten ja suurten toimijoiden välillä ja muita yrityskaupan kannalta oleellisia seikkoja KKV toteutti tavallista ja tehostettua palveluasumis-

¹⁴ Tarjousanalyysin tulokset ovat arvioita, eikä tarjousaineisto ole kattava otos kaikista Suomen kunnista.

ta koskevan kyselyn¹⁵, joka lähetettiin noin 500 pienelle toimijalle, jotka eivät kuulu suurimpiin valtakunnallisiin sosiaalihuollon asumispalveluita tarjoaviin ketjuihin.¹⁶ Kyselyn painopisteenä oli tehostettu palveluasuminen, joka muodostaa suurimman osan asumispalveluiden markkinoista, ja jolla myös todetusti osapuolilla on pääasiassa päällekkäistä toimintaa. Kyselyssä tarkasteltiin kaikkia kolmea asiakassegmenttiä:

- a. Ikääntyneiden asumispalvelut
 - b. Mielenterveys- ja päihdekuntoutujien asumispalvelut
 - c. Kehitysvammaisten asumispalvelut
42. Kyselytutkimuksen tulosten mukaan suurin osa hoivakodeista tuottaa palveluita joko kunnan puitesopimuksella tai puitesopimus- ja palvelusetelyyhdistelmällä. Kuten relevanttien maantieteellisten markkinoiden osalta todettiin, kyselystä käy myös ilmi, että mielenterveys- ja päihdekuntoutujien tehostetun palveluasumisen yksiköt tarjoavat palveluaan usein laajemmalle alueelle, kuin ikääntyneiden ja kehitysvammaisten tehostetun palveluasumisen yksiköt.
43. Kyselytutkimuksessa kilpailun läheisyyttä tarkasteltiin muun muassa kysymällä pieniltä toimijoilta, mikä oli heidän keskimääräinen kapasiteetin käyttöasteensa vuosina 2016–2017. Tehostetun palveluasumisen osalta 64 % vastaajista ilmoitti keskimääräiseksi kapasiteetin käyttöasteekseen 91 % - 100 %. Kaikissa kolmessa segmentissä noin 90 % vastaajista ilmoitti kapasiteetin käyttöasteen olevan vähintään 71 %. Pienillä toimijoilla on siis hyvin korkeat kapasiteetin käyttöasteet.
44. Kyselyssä selvitettiin myös vastaajien näkemyksiä siitä, onko suurilla ketjuilla kilpailuetua suhteessa paikallisiin toimijoihin. Vastauksissa korostuu suurten ketjujen paremmat mahdollisuudet hinnoitella palvelua tarjouskilpailuissa kunnalle edullisella tavalla. Joidenkin toimijoiden mukaan pienet hoivakodit kilpailevat laadulla eivätkä hinnalla suurten ketjujen kanssa. Kuten edellä on mainittu, kunnat kuitenkin valitsevat lukuisia palveluntuottajia puitesopimusten piiriin, eikä tarjousaineisto anna viitteitä siitä, etteivätkö myös pienet paikalliset toimijat pärjäisi kilpailutuksissa.
45. Virasto tarkasteli myös kysymystä siitä, ovatko osapuolet toisilleen lähempiä kilpailijoita muun muassa siitä syystä, että ne olisivat erikoistuneet tiettyihin asiakasprofiileihin, joille pienimmät toimijat eivät tarjoaisi palveluitaan. Kuten edellä relevanttien markkinoiden määrittelyn yhteydessä on todettu, tällaiset johtopäätökset eivät kuitenkaan saaneet tukea viraston selvityksistä, eikä selvitysten perusteella voida päätellä, että hoivakodit olisivat systemaattisesti erikoistuneet tiettyihin yksittäisiin asiakastyyppeihin.

¹⁵ Kysely toteutettiin Webropol-sivuston kautta. Kyselyn vastausprosentti oli noin 59 %.

¹⁶ KKV sai toimijoiden tiedot Valviran tehostetun palveluasumisen rekisteristä.

46. Kyselytutkimuksen perusteella ei siten voida tehdä sellaista johtopäätöstä, että yrityskaupan osapuolet olisivat erityisesti toistensa läheisimmät kilpailijat tarkastelun kohteena olevilla relevanteilla markkinoilla.

4.3.4 Seutukunta- ja kuntakohtainen tarkastelu

4.3.4.1 Ongelmallisten kuntien ja seutukuntien valitseminen

47. KKV on yrityskaupan jatkoselvityksissä tunnistanut muutamia mahdollisesti ongelmallisia seutukuntia ja kuntia, joissa osapuolten yhteenlaskettu markkinaosuus tehostetun palveluasumisen yksityisestä tuotannosta on merkittävä. KKV tarkasteli markkinaosuuksia sekä yksityisten vuodepaikkojen että asiakasmäärien perusteella jokaisessa kolmessa segmentissä (ikäntyneet, mielenterveys- ja päihdekuntoutujat ja kehitysvammaiset) erikseen. Tunnistettuaan nämä mahdollisesti ongelmalliset alueet KKV analysoi niiden kilpailutilannetta kokonaisvaltaisesti ottamalla huomioon kilpailijoiden, kuntien ja muiden markkinatoimijoiden lausunnot sekä tarjousaineiston ja kyselytutkimuksen tulokset kyseisillä alueilla. Tämän lisäksi KKV täydensi analyysinsä keräämällä tietoja jokaisen alueen palvelusetelituottajista, näiden sijainnista ja lukumäärästä.
48. KKV poisti mahdollisesti ongelmalliseksi havaitun alueen listaltaan, jos kokonaisvaltaisessa analyysissä havaittiin alueella olevan riittävästi muiden kuin Attendon ja Mikevan hoivakoteja, ja jos palvelun hankinta tapahtuu tosiasiaa kuntaa tai seutukuntaa laajemmalla alueella. Pienten kilpailijoiden hoivakotien korkeat kapasiteetin käyttöasteet sekä kilpailutuksiin osallistuneiden yritysten verrattain suuri lukumäärä ovat tekijöitä, jotka myös vaikuttivat karsiutumiseen pois ongelmallisiksi koettujen alueiden listalta.
49. Jäljempänä on esitetty eräitä viraston havaintoja näiden alueiden kilpailutilanteesta tehostetussa palveluasumisessa. Jäljempänä esitetyt havainnot eivät muodosta tyhjentävää luetteloa huomioon otetuista tekijöistä tai tarkastelluista alueista.

4.3.4.2 Ikääntyneiden asumispalvelut

50. Ikääntyneiden tehostetun palveluasumisen yksityinen tuotanto Suomessa vuonna 2016 oli ilmoittajan mukaan arvoltaan noin [1 300–1 500]¹⁷ miljoonaa euroa ja tavallisen palveluasumisen yksityinen tuotanto noin [130–160] miljoonaa euroa.
51. Attendon markkinaosuus¹⁸ ikääntyneiden palveluasumisessa on ilmoittajan mukaan valtakunnallisesti sekä kokonaistuotannosta että yksityisestä tuotannosta [1–10] %. Mikevan osuus on vastaavasti molemmissa tapauksissa [1–10] %. Attendon markkinaosuus ikääntyneiden tehostetussa palvelu-

¹⁷ Hakasulkeisiin merkityissä kohdissa tieto tai tarkka tieto on poistettu liikesalaisuutena.

¹⁸ Päätöksessä esitetyt markkinaosuudet on lähtökohtaisesti laskettu vuoden 2016 kapasiteettitietojen pohjalta.

asumisessa on ilmoittajan mukaan valtakunnallisesti noin [1–10] % kokonaistuotannosta ja noin [10–20] % yksityisestä tuotannosta. Mikevan vastaavat luvut ovat [1–10] % ja noin [1–10] %.

52. Ilmoittajan mukaan osapuolilla on päällekkäisiä ikääntyneiden sosiaalipalveluita 16 seutukunnassa, joista vain kahdessa, eli Helsingin ja Kajaanin seutukunnissa, molemmilla osapuolilla on ns. tavallista ikääntyneiden palveluasumista.
53. Edellä selostetulla tavalla virasto on tunnistanut mahdollisesti ongelmalliseksi seutukunniksi ikääntyneiden sosiaalipalveluissa erityisesti Rauman, Kajaanin, Kemi-Tornion, Seinäjoen ja Vakka-Suomen seutukunnat sekä kuntatasolla Oriveden, Laitilan, Kurikan, Teuvan ja Huittisten kunnat. Näitä tarkastellaan lähemmin seuraavassa.

Rauman seutukunta

54. Rauman seutukunnassa¹⁹ Attendolla on kaksi ikääntyneiden hoivakotia Raumalla sekä neljä hoivakotia Säkylässä. Mikevalla puolestaan on hoivakoti Eurajoella.²⁰ Ilmoittajan mukaan Attendo on lisäksi mukana tarjouskilpailussa Luvian (nykyinen Eurajoki) Käenpesän palvelukeskuksesta.²¹ KKV:n selvitysten mukaan osapuolten yhteenlaskettu markkinaosuus ikääntyneiden tehostetussa palveluasumisessa Rauman seutukunnassa oli noin [40–50] % vuonna 2015.
55. Viraston selvitysten perusteella seutukunnassa sijaitsevat hoivakodit tarjoavat usein palveluita useamman kuin yhden kunnan asukkaille. Esimerkiksi Rauman kaupungissa ikääntyneiden sosiaalipalveluissa selvitysten mukaan Rauman kaupunki on suurin tuottaja. Osapuolten lisäksi Raumalla palveluita tuottavat Mehiläinen Hoivapalvelut Oy ("Mehiläinen"), Esperi Care Oy ("Esperi Care"), Rauman Vanhainkotiyhdistys ry sekä Hoivakoti Linnanheito Oy. Lisäksi Harjavallassa, Huittisissa, Kokemäellä, Nakkilassa ja Säkylässä on yhteinen palvelusetelijärjestelmä ikääntyneiden asumispalveluissa. Hyväksytyt palveluntuottajat sijaitsevat maantieteellisesti usean kunnan alueella. Myös Raumalla on käytössä tehostetun palveluasumisen palveluseteli.
56. Viraston arvion mukaan selvitysten perusteella ei voida tehdä sellaista johdopäätöstä, että yrityskauppa aiheuttaisi merkittäviä haitallisia kilpailuvaikutuksia ikääntyneiden sosiaalipalveluissa Rauman seutukunnassa, sillä alueelle jää yrityskaupan jälkeenkkin myös useita muita osapuolten kanssa kilpailevia toimijoita.

¹⁹ Rauman seutukuntaan kuuluvat Eura, Eurajoki, Rauma ja Säskylä.

²⁰ Attendolla ja Mikevalla ei aiemmin ole ollut päällekkäisyyksiä ikääntyneiden tehostetussa palveluasumisessa Rauman seutukunnassa, mutta vuoden 2017 alusta Luvian kunta liitettiin Eurajoen kuntaan, jonka johdosta molemmilla osapuolilla nyttemmin on toimintaa Rauman seutukunnassa.

²¹ Ilmoittajan asian käsittelyn aikaisten tietojen mukaan Attendo ei kuitenkaan tulisi voittamaan tarjouskilpailua.

Kajaanin seutukunta

57. Kajaanin seutukunnassa²² oli ilmoittajan mukaan ikääntyneiden tehostetussa palveluasumisessa vuonna 2016 yhteensä [500–600] asukaspaikkaa, joista kunnan palveluita oli noin [40–50] % ja yksityisten palvelutarjoajien asukaspaikkoja noin [50–60] %. Attendolla on ilmoittajan mukaan Kajaanin seutukunnassa yksi hoivakoti Kajaanissa sekä Mikevalla yhteensä kolme hoivakotia, joista yksi sijaitsee Kajaanissa, yksi Sotkamossa ja yksi Ristijärvellä. Ilmoittajan mukaan osapuolten yhteenlaskettu markkinaosuus Kajaanin seutukunnassa on noin [20–30] % kaikista ja noin [40–50] % yksityisten palvelutuottajien tehostetun asumispalvelun asukaspaikoista. Päällekkäistä toimintaa osapuolilla on kuntatasolla vain Kajaanin kaupungissa, jossa niiden yhteenlaskettu markkinaosuus on noin [20–30] % kaikista tehostetun asumispalvelun asukaspaikoista ja noin [40–50] % yksityisestä tuotannosta. Lisäksi osapuolilla on ilmoittajan mukaan Kajaanin seutukunnassa ns. tavallista ikääntyneiden palveluasumista, jossa osapuolten yhteenlaskettu markkinaosuus oli noin [20–30] %.
58. Kajaanin seutukunnassa Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymä ("Kainuun sote") hoitaa Hyrynsalmen, Kajaanin, Kuhmon, Paltamon, Ristijärven, Sotkamon ja Suomussalmen kuntien kaikki sosiaali- ja terveyspalvelut. Selvitysten mukaan Kainuun sote on kilpailuttanut ikääntyneiden asumispalvelut viimeksi vuonna 2016, ja puitejärjestelyyn on valittu Kainuun soten lausunnon mukaan noin 15–20 palveluntuottajaa. Lisäksi Kajaanin seutukunnassa on käytössä vanhusten tehostetun palveluasumisen palveluseteli, jonka palveluntuottajarekisteriin on merkitty useita hoivakoteja.
59. Viraston arvion mukaan, ottaen huomioon muun muassa yksityisten palvelutarjoajien lukumäärä, maantieteellinen alue, jolta palveluita hankitaan sekä julkisen palveluntuotannon merkitys alueella, ei voida tehdä sellaista johtopäätöstä, että yrityskauppa johtaisi kilpailun olennaiseen estymiseen Kajaanin seutukunnassa.

Seinäjoen seutukunta (Kurikka)

60. Ilmoittajan mukaan Seinäjoen seutukunnassa²³ oli ikääntyneiden tehostetussa asumispalvelussa vuonna 2016 yhteensä [1 200–1 300] asukaspaikkaa, joista julkisten toimijoiden paikkoja oli noin [50–60] % ja yksityisten palvelutarjoajien asukaspaikkoja noin [40–50] %. Attendolla on ilmoittajan mukaan Seinäjoen seutukunnassa kaksi hoivakotia ja Mikevalla kolme hoivakotia. Ilmoittajan mukaan osapuolten yhteenlaskettu markkinaosuus tehostetussa palveluasumisessa Seinäjoen seutukunnassa oli noin [10–20] % kaikista ja noin [30–40] % yksityisestä tuotannosta. Päällekkäistä toimintaa osapuolilla on Seinäjoen seutukunnassa ilmoittajan mukaan vain

²² Kajaanin seutukuntaan kuuluvat Kajaani, Sotkamo, Paltamo ja Ristijärvi.

²³ Seinäjoen seutukuntaan kuuluvat Ilmajoki, Kauhava, Kurikka, Lapua ja Seinäjoki.

Seinäjoella ja Kurikassa, joissa kummassakin sekä Attendolla että Mikeval- la on yksi hoivakoti. Osapuolten yhteenlaskettu markkinaosuus tehostetussa asumispalvelussa Seinäjoella on ilmoittajan mukaan kokonaismarkkinasta noin [20–30] % ja yksityisestä tuotannosta [40–50] %. Kurikassa osapuolten yhteenlaskettu markkinaosuus tehostetussa asumispalvelussa on ilmoittajan mukaan noin [20–30] % kaikesta ja [30–40] % yksityisestä tuotannosta.

61. Seinäjoen kaupungilla on ikääntyneiden asumispalveluissa sekä omaa tuotantoa että ostopalveluita. Seinäjoen kaupungin lausunnon mukaan Seinäjoki ei ole järjestänyt palveluita muiden kuntien kanssa. Lisäksi Seinäjoella on käytössä tehostetun palveluasumisen palveluseteli. Selvitysten mukaan Seinäjoen kaupungissa ikääntyneiden tehostettua palveluasumista tarjoaa osapuolten lisäksi Kivipuron Palvelukeskus ja Esperi Care.
62. JIK-peruspalveluliikelaitoskuntayhtymä ("JIK") puolestaan tuottaa Ilmajoen kunnan ja Kurikan kaupungin alueen ikääntyneiden palvelut. Selvitysten mukaan valtaosa JIK:n palveluista on kuntayhtymän omaa palvelutuotantoa. Lisäksi käytössä on palveluseteli, jolla ostetaan JIK:n arvion mukaan ikääntyneiden asumispalveluista noin 25–30 %. Palvelusetelintuottajia ovat yrityskaupan osapuolten lisäksi muun muassa Kauhajoen Vanhaintuki ry, Esperi Care ja Nordic Senior Services Oy. JIK on lausunnossaan katsonut, että palveluseteliyrittäjien määrä on niin iso, että asiakkaan valinnanvapaus tulee säilymään yrityskaupan jälkeenkin.
63. Näin ollen viraston arvion mukaan selvitysten perusteella ei siten voida tehdä sellaista johtopäätöstä, että yrityskauppa johtaisi kilpailun olennaiseen estymiseen Seinäjoen seutukunnassa tai Kurikan kunnassa, sillä alueella tulee edelleenkin toimimaan useampia muita, osapuolten kanssa kilpailevia toimijoita, jonka lisäksi alueella on kuntien omaa palveluntuotantoa, jolla erityisesti JIK:n alueella on myös vahva asema.

Vakka-Suomen seutukunta (Laitila)

64. Ilmoittajan mukaan Vakka-Suomen seutukunnassa²⁴ oli ikääntyneiden tehostetussa palveluasumisessa vuonna 2016 yhteensä [300–400] asukaspaikkaa, joista kunnan palveluita oli noin [40–50] % ja yksityisten palvelutarjoajien asukaspaikkoja noin [50–60] %. Attendolla oli vuonna 2016 Vakka-Suomen seutukunnassa ilmoittajan mukaan kolme hoivakotia, yksi Laitilassa ja kaksi Uudessakaupungissa.²⁵ Mikevalla puolestaan on Laitilassa yksi hoivakoti. Ilmoittajan mukaan Vakka-Suomen seutukunnassa osapuolten yhteenlaskettu markkinaosuus oli noin [30–40] % kaikista ja noin [60–70] % yksityisten palveluntuottajien tehostetun asumispalvelun asukaspaik-

²⁴ Vakka-Suomen seutukuntaan kuuluvat Kustavi, Laitila, Pyhäranta, Taivassalo, Uusikaupunki ja Vehmaa.

²⁵ Toinen Uudessakaupungissa sijaitsevista hoivakodeista on ilmoittajan mukaan suljettu keväällä 2017. Lisäksi ilmoittajan mukaan kesäkuussa 2017 Attendo on avannut Uuteenkaupunkiin 30-paikkaisen hoivakodin ja tulee avaamaan 26-paikkaisen yksikön Pyhärantaan.

koista. Vakka-Suomen seutukunnassa osapuolilla on ilmoittajan mukaan päällekkäistä toimintaa kuntatasolla vain Laitilassa, jossa osapuolten yhteenlaskettu markkinaosuus oli noin [40–50] % kaikista ja ainakin [65–75] % yksityisten palvelutuottajien tehostetun asumispalvelun asukaspaikoista.

65. Laitilan kaupungissa ikääntyneiden tehostettua palveluasumista tuotetaan kaupungin omana toimintana, jonka lisäksi käytössä on palveluseteli. Laitilan kaupungin hyväksymiin vanhusten tehostetun palveluasumisen palveluseteliyrittäjien lukeutuu useita palveluntuottajia, ja niiden hoivakodit sijaitsevat Laitilan ohella muun muassa Uudessakaupungissa, Raumalla ja Raisiossa. Myös esimerkiksi Uudessakaupungissa on käytössä oman palveluntuotannon ohella tehostetun palveluasumisen palveluseteli. Yksityisiä palveluntuottajia Vakka-Suomen seutukunnassa ovat yrityskaupan osapuolten lisäksi esimerkiksi Esperri Care, Mehiläinen ja Rinnekoti Jäsperlä Ay. Selvitysten mukaan useampi alueen hoivakodeista myös tarjoaa palveluitaan muiden kuin sijaintikuntansa asukkaille. Seutukunnan palveluseteliyrittäjiä sijaitsee Vakka-Suomen seutukunnan ohella myös esimerkiksi Rauman seutukunnan alueella, eikä seutukunnan tai yksittäisen kunnan alueeseen perustuva tarkastelu vastaa alueen todellista kilpailutilannetta.
66. Viraston arvion mukaan selvitysten perusteella ei siten voida tehdä sellaista johtopäätöstä, että yrityskauppa johtaisi haitallisiin kilpailuvaikutuksiin Vakka-Suomen seutukunnan tai Laitilan kaupungin alueella, ja alueelle jää yrityskaupan jälkeenkkin useita kilpailevia toimijoita.

Kemi-Tornion seutukunta

67. Kemi-Tornion seutukunnassa²⁶ osapuolilla on ilmoittajan mukaan päällekkäistä toimintaa Kemissä ja Torniossa. Attendolla on Kemissä hoivakoti Metsäkumpu (30 paikkaa) ja Mikevalla hoivakoti, Merituuli (13 paikkaa).²⁷ Kemin kaupunki tuottaa ikääntyneiden tehostettua palveluasumista omana toimintana sekä hankkii sitä ostopalveluna ja palvelusetelillä. Yksityisistä kilpailijoista Kemissä toimii tällä hetkellä Mehiläisen Virekoti Purola, Osuus-kunta Akseliinan Pienkoti Akseliina sekä Esperri Caren Hoivakoti Tervarinne. Viraston saamien tietojen mukaan Mehiläisen Purolan palvelukoti on kuitenkin siirtymässä kunnan omaan käyttöön. Selvitysten mukaan Kemin kaupungin nykyinen tehostetun palveluasumisen puitesopimus on voimassa vuoden 2019 loppuun asti. Ilmoittajan mukaan hinnanmuutokset ovat mahdollisia, mutta vain mikäli ne perustuvat viranomaisen päätöksiin ja todistettavasti toimittajasta riippumattomiin erityisiin muutostarpeisiin.
68. Torniossa Attendolla on ilmoittajan mukaan 15-paikkainen hoivakoti Suvisaari ja Mikevalla 38-paikkainen hoivakoti Mikeva Tornio. Muita yksityisiä palvelutuottajia Torniossa ovat Tornion Sairaskotisäätiö sr (Palvelutalo Saarenvire) ja Tornion Vanhainkotiyhdistys ry (Koivukoti). Tehostettua pal-

²⁶ Kemi-Tornion seutukuntaan kuuluvat Kemi, Keminmaa, Simo, Tervola ja Tornio.

²⁷ Hoivakoti Merituuli toimii ilmoittajan mukaan kunnan omistamassa kiinteistössä.

veluasumista tuotetaan ilmoittajan mukaan kaupungin omana toimintana, sekä lisäksi Torniossa on käytössä palveluseteli. Palvelusetelituottajarekisteriin merkityt hoivakodit sijaitsevat Tornion lisäksi Kemissä ja Ylitorniossa.

69. Keminmaalla Mikevalla on tällä hetkellä yksi hoivakoti, Juopperin kartano (18 paikkaa), [...]. Myös Keminmaan kunnalla on oma tehostetun palveluasumisen yksikkö. Keminmaan kunta on lausunnossaan tuonut esiin, että ikääntyneiden asumispalvelut tuotetaan pääasiassa kunnan omana toimintana, jonka lisäksi käytössä on palveluseteli, jolla hankitaan pieni osa palveluista.
70. Viraston näkemyksen mukaan Kemi-Tornion seutukunnassa yksityisiä palveluntuottajia on määrällisesti suhteellisen vähän, ja myös Kemin viimeisiin puitekilpailutuksiin on osallistunut vain muutamia toimijoita. Kuitenkin Kemi-Tornion seutukunnan alueelle jää myös muita yksityisiä toimijoita eikä esimerkiksi Keminmaan osalta kilpailutilanne ilmoittajan toimittamien tietojen perusteella merkittävästi muutu [...]. Lisäksi selvitysten mukaan kuntien omalla palveluntuotannolla on alueella suhteellisen vahva asema. Viraston arvion mukaan kokonaisuutena tarkastellen ei siten voida tehdä sellaista johtopäätöstä, että yrityskaupan seurauksena olisi kilpailun oleellinen estyminen Kemi-Tornion seutukunnan ikääntyneiden tehostetussa palveluasumisessa.

Tampereen seutukunta (Orivesi)

71. Osapuolilla on ilmoittajan mukaan päällekkäistä toimintaa Tampereen seutukunnassa²⁸ ainoastaan Kangasalla ja Oriveden kaupungissa. Sekä Attendolla että Mikevalla on Orivedellä ilmoittajan mukaan yksi hoivakoti tehostetussa asumispalvelussa, ja osapuolten yhteenlaskettu markkinaosuus Oriveden kaupungissa on noin [65–75] % kaikista ja [90–100] % yksityisestä palveluntuotannosta.
72. Oriveden kaupunki muodostaa sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoiminta-alueen Tampereen kaupungin kanssa. Oriveden kaupungin ikääntyneiden asumispalvelut järjestää Tampereen kaupunki. Selvitysten mukaan palveluita hankitaan pääasiassa Tampereen ja sen naapurikuntien alueelta, sekä jossain määrin muualta Pirkanmaalta. Lisäksi käytössä on tehostetun palveluasumisen palveluseteli. Selvitysten mukaan Tampereen seudulla toimii useita keskittymän kanssa kilpailevia palveluntuottajia.
73. Ottaen huomioon muut alueen toimijat, sekä sen, että Oriveden ikääntyneiden sosiaalipalvelut kilpailutetaan yhdessä Tampereen kaupungin kanssa Oriveden kaupunkia laajemmalla maantieteelliseltä alueelta, ei viraston arvion mukaan voida tehdä sellaista johtopäätöstä, että yrityskauppa johtaisi kilpailun olennaiseen estymiseen Oriveden kaupungissa.

²⁸ Tampereen seutukuntaan kuuluvat Kangasala, Lempäälä, Nokia, Orivesi, Pirkkala, Pälkäne, Tampere, Vesilahti ja Ylöjärvi.

Suupohjan seutukunta (Teuva)

74. Suupohjan seutukunnassa²⁹ osapuolilla on päällekkäistä toimintaa ilmoittajan mukaan kuntatasolla vain Teuvalla, jossa molempien osapuolten hoitokodit seutukunnan alueella sijaitsevat. Ilmoittajan mukaan Teuvalla osapuolten yhteenlaskettu markkinaosuus kokonaismarkkinasta on noin [45–55] % ja yksityisestä tuotannosta noin [90–100] %.
75. Teuvan kunta kuuluu Suupohjan peruspalveluliikelaitoskuntayhtymään, joka järjestää Kauhajoen kaupungin sekä Teuvan, Isojoen ja Karijoen kuntien yhteistoiminta-alueen sosiaali- ja terveystyöt. Suupohjan peruspalveluliikelaitoskuntayhtymä tuottaa tehostettua palveluasumista sekä itse että ostaa sitä ostopalvelusopimuksilla, puitesopimuksella ja palveluseteleillä. Selvitysten mukaan palveluita hankitaan pääasiassa kuntayhtymän kuntien alueelta. Tehostettua palveluasumista alueella tuottavat yrityskaupan osapuolten lisäksi Kauhajoen Vanhaintuki ry ja Esperri Care.
76. Vaikka osapuolten yhteenlaskettu markkinaosuus Teuvan kunnassa muodostuu korkeaksi, ei viraston arvion mukaan voida kuitenkaan tehdä sellaista johtopäätöstä, että yrityskaupalla olisi merkittäviä haitallisia kilpailuvaikutuksia, sillä kunnan ikääntyneiden palveluita hankitaan kuntayhtymän toimista, ja myös osapuolten kohtaama kilpailupaine muodostuu Teuvan kuntaa laajemmalla alueella. Seutukunnan tasolla osapuolten yhteenlaskettu markkinaosuus yksityisestä palveluntuotannosta vuonna 2016 oli ilmoittajan arvion mukaan [25–35] %.

Porin seutukunta (Huittinen)

77. Porin seutukunnassa³⁰ Attendolla on ilmoittajan mukaan viisi hoivakotia ja Mikevalla kolme hoivakotia. Seutukunnassa oli ilmoittajan mukaan vuonna 2016 yhteensä [1 700–1 800] tehostetun palveluasumisen asukaspaikkaa, joista noin [30–40] % oli julkisten ja noin [60–70] % yksityisten palveluntarjoajien asukaspaikkoja. Seutukunnan tasolla osapuolten yhteenlaskettu markkinaosuus vuonna 2016 oli ilmoittajan mukaan vain noin [20–30] % yksityisestä palveluntuotannosta ja noin [10–20] % julkinen palveluntuotanto huomioiden. Kuntatasolla osapuolilla on päällekkäistä toimintaa ilmoittajan mukaan vain Porissa ja Huittisissa.
78. Attendolla on Huittisissa kaksi hoivakotia. Mikevalla ei ilmoittajan mukaan ole Huittisissa varsinaisesti omaa hoivakotia, mutta se järjestää palveluseteliasiakkaille hoivapalvelut kaupungin omaan 15-paikkaiseen hoivakotiin. Huittisissa oli vuonna 2016 ilmoittajan mukaan [100–200] tehostetun palveluasumisen asukaspaikka, josta julkisen tuotannon osuus oli noin [50–60] % ja yksityisen noin [40–50] %. Osapuolten yhteenlaskettu markkina-

²⁹ Suupohjan seutukuntaan kuuluvat Isojoki, Karijoki, Kauhajoki ja Teuva.

³⁰ Porin seutukuntaan kuuluvat Harjavalta, Huittinen, Kokemäki, Luvia, Merikarvia, Nakkila, Pomarkku, Pori ja Ulvila.

osuus Huittisissa oli ilmoittajan mukaan noin [30–40] % kaikista ja noin [80–90] % yksityisestä tuotannosta.

79. Ilmoittajan mukaan Porin seutukunnassa on paljon yksityisiä toimijoita. Huittisten kaupunki tuottaa tehostettua palveluasumista omana toimintana, jonka lisäksi käytössä on palveluseteli. Harjavallassa, Huittisissa, Kokemäellä, Nakkilassa ja Säskylässä on käytössä yhteinen palvelusetelijärjestelmä ikääntyneiden asumispalveluissa. Kuntien palvelusetelituottajarekisteriin on hakeutunut useita toimijoita, osapuolten lisäksi muun muassa Esperi Care, Mehiläinen sekä Hanna ja Yrjö Hoivakodit Oy. Huittisissa ilmoittajan mukaan yksityistä palveluasumista tarjoaa osapuolten lisäksi Palvelukoti Kotiranta Oy. Palveluseteliyrittäjät sijaitsevat usean kunnan alueella, kuten Huittisissa, Kokemäellä, Sastamalassa ja Säskylässä, eikä yrityskaupan kilpailuvaikutusten tarkastelua siten ole viraston arvion mukaan tarpeen rajata Huittisten kaupungin alueeseen. Viraston arvion mukaan näin ollen ei voida tehdä johtopäätöstä, että yrityskauppa johtaisi kilpailun olennaiseen estymiseen Huittisten kaupungissa.

4.3.4.3 Mielenterveys- ja päihdekuntoutujien asumispalvelut

80. Mielenterveys- ja päihdekuntoutujille tarkoitettujen kuntoutus- ja asumispalveluiden yksityinen tuotanto Suomessa vuonna 2016 oli ilmoittajan mukaan arvoltaan noin [180–210] miljoonaa euroa tehostetun palveluasumisen ja [100–130] miljoonaa euroa tavallisen palveluasumisen osalta.
81. Ilmoittajan mukaan Attendon markkinaosuus mielenterveys- ja päihdekuntoutujien palveluasumisessa on valtakunnallisesti noin [1–10] % kokonaistuotannosta ja [1–10] % yksityisestä tuotannosta, sekä Mikevan osuus on vastaavasti noin [1–10] % kokonaistuotannosta ja noin [1–10] % yksityisestä tuotannosta.³¹ Mielenterveys- ja päihdekuntoutujien tehostetussa palveluasumisessa Attendon markkinaosuus on ilmoittajan mukaan valtakunnallisesti noin [1–10] % kokonaistuotannosta ja noin [1–10] % yksityisestä tuotannosta, ja Mikevan puolestaan noin [10–20] % kokonaistuotannosta ja [10–20] % yksityisestä tuotannosta.
82. Ilmoittajan mukaan mielenterveys- ja päihdekuntoutujille suunnattujen asumis- ja kuntoutuspalveluiden osalta yrityskaupan osapuolilla on päällekkäistä toimintaa ainoastaan neljässä seutukunnassa. Ns. tavallista palveluasumista mielenterveys- ja päihdekuntoutujille molemmat osapuolet tuottavat ilmoittajan mukaan vain Helsingin ja Oulun seutukunnissa. Helsingin seutukunnassa Attendolla on yksi tavallista palveluasumista tarjoava yksikkö Vantaalla ja Mikevalla Keravalla. Osapuolten yhteenlaskettu markkinaosuus Helsingin seutukunnassa on ilmoittajan mukaan kokonaismarkkinasta

³¹ Ilmoittajan mukaan sillä ei ole tarkkaa tietoa yksityisen markkinan täsmällisestä koosta valtakunnallisesti, mutta THL:n tilastoihin perustuen keskimäärin noin 88 % mielenterveys- ja päihdekuntoutujien asukaspaikoista Suomessa tuottaa yksityinen taho ja noin 12 % asukaspaikoista on julkisen tahon omissa yksiköissä. Jakauma kuitenkin vaihtelee seutukunnittain ja kunnittain.

noin [1–10] % ja yksityisestä tuotannosta [1–10] %. Oulun seutukunnassa Attendolla on tavallista palveluasumista tarjoava yksikkö Oulussa ja Mikevalla Muhoksella. Osapuolten yhteenlaskettu markkinaosuus kokonaismarkkinasta on Oulun seutukunnassa ilmoittajan mukaan noin [10–20] % ja yksityisten palveluntarjoajien tuottamasta palveluasumisesta noin [10–20] %.

83. Tehostetussa palveluasumisessa molemmilla osapuolilla on ilmoittajan mukaan toimintaa Helsingin, Hämeenlinnan, Oulun ja Rauman seutukunnissa. Näistä Helsingin seutukunnassa osapuolten yhteenlaskettu markkinaosuus jää ilmoittajan mukaan vähäiseksi ([10–20] % kokonaismarkkinasta ja noin [10–20] % yksityisestä palveluntuotannosta).
84. Mielenterveys- ja päihdekuntoutujien kuntoutus- ja asumispalveluiden osalta virasto arvioi edellä selostetulla tavalla mahdollisesti ongelmallisiksi seutukunniksi Hämeenlinnan, Rauman ja Oulun seutukunnat sekä kuntatasolla Oulun ja Rauman kunnat.

Hämeenlinnan seutukunta

85. Ilmoittajan mukaan Hämeenlinnan seutukunnassa³² oli vuonna 2016 mielenterveys- ja päihdekuntoutujien tehostetussa palveluasumisessa yhteensä [100–200] asukaspaikkaa ja Hämeenlinnan kaupungissa [100–200] asukaspaikkaa. Ilmoittajan tietojen mukaan Hämeenlinnan seutukunnassa eikä vastaavasti Hämeenlinnan kaupungissa ollut lainkaan julkista tuotantoa, vaan kaikki asukaspaikat olivat yksityisten palveluntuottajien tarjoamia. Attendolla on ilmoittajan mukaan Hämeenlinnan seutukunnan alueella kaksi mielenterveyskuntoutujille tarkoitettua ympärivuorokautisen palveluasumisen palvelukotia, jotka sijaitsevat Hämeenlinnassa ja Janakkalassa.³³ Mikevalla puolestaan on Hämeenlinnassa yksi palvelukoti, jossa on yhteensä 17 tehostetun palveluasumisen paikkaa sekä ns. tavallisen palveluasumisen paikkoja ja lisäksi mahdollisuus tarjota tuettua asumista. Ilmoittajan mukaan Hämeenlinnan seutukunnan tasolla tarkasteltuna osapuolten yhteenlaskettu markkinaosuus tehostetun palvelutuotannon osalta oli noin [35–45] %, ja Hämeenlinnan kaupungissa [30–40] %.
86. Selvitysten mukaan Hämeenlinnan kaupunki ostaa mielenterveyskuntoutujien asumispalveluita yksityisiltä palveluntuottajilta puitesopimuksella. Päihdekuntoutujien asumispalveluita hankitaan A-Klinikkasäätiöltä. Hämeenlinnan kaupungilla ei ole mielenterveys- ja päihdekuntoutujien asumispalveluissa käytössä palveluseteliä. Selvitysten mukaan hoivakodit, joista Hämeenlinnan kaupunki hankkii tehostettua mielenterveys- ja päihdekuntoutujien asumispalvelua sijaitsevat Hämeenlinnan ohella Janakkalassa ja Fors-

³² Hämeenlinnan seutukuntaan kuuluvat Hämeenlinna, Hattula ja Janakkala.

³³ Ilmoittajan mukaan Janakkalaan valmistuu vuoden 2017 lopulla uusi mielenterveyskuntoutujien palvelukoti, joka kuitenkin korvaa Attendon Rautlehdon palvelukodin. Lisäksi Attendolla on tuettua palveluasumista mielenterveyskuntoutujille tarjoava yksikkö Janakkalassa, jossa ei kuitenkaan ole tehostettua palveluasumista.

sassa. Selvitysten mukaan Hämeenlinnan seudulle jää yrityskaupan jälkeenkkin muita kilpailevia mielenterveys- ja päihdekuntoutujien hoivakoteja, kuten Espero Care ja Mehiläinen, jonka lisäksi Riihimäen ja Forssan seudulla on myös muita keskittymän ulkopuolisia hoivakoteja.

87. Näin ollen ei viraston arvion mukaan voida tehdä sellaista johtopäätöstä, että yrityskauppa johtaisi kilpailun olennaiseen estymiseen Hämeenlinnan seutukunnan mielenterveys- ja päihdekuntoutujien asumispalveluissa.

Rauman seutukunta (Rauma)

88. Rauman seutukunnassa Attendolla on ilmoittajan mukaan mielenterveyskuntoutujille 14-paikkainen Attendo Lappikoti Raumalla sekä 20 asukaspaikan palvelukoti Attendo Jokilinna Eurassa. [...]. Mikevalla puolestaan on Raumalla kaksi hoivakotia: se tuottaa palvelut kaupungin omistamaan 37-paikkaiseen Tornelan palvelutaloon,³⁴ jonka lisäksi Mikeva on vuonna 2017 avannut Raumalle uuden 16-paikkaisen palvelukodin mielenterveys- ja päihdekuntoutujille.
89. Rauman seutukunnassa tai vastaavasti Rauman kaupungissa ei ollut vuonna 2016 mielenterveys- ja päihdekuntoutujien tehostetussa palveluasumisessa julkista palveluntuotantoa, vaan kaikki asukaspaikat olivat yksityisten palveluntuottajien tarjoamia. Ilmoittajan mukaan Rauman seutukunnassa oli vuonna 2016 [alle 100] ja Rauman kaupungissa [alle 100] mielenterveys- ja päihdekuntoutujien tehostetun palveluasumisen asukaspaikkaa. Ilmoittajan arvion mukaan osapuolten yhteenlaskettu markkinaosuus Rauman seutukunnassa oli noin [80–90] % ja Rauman kaupungissa noin [75–85] %.
90. Rauma ostaa tehostetun palveluasumisen paikkoja mielenterveys- ja päihdekuntoutujille kilpailutetuista yrityksistä. Sopimuskausi on päättymässä 31.12.2017, mutta sopimukseen sisältyy mahdollisuus optiovuosien käyttöön. Selvitysten mukaan palvelun hintojen tarkistamisen lähtökohtana pidetään sosiaalialan palveluyksiköiden työehtosopimuksen muutoksia ja elinkustannusindeksiä. Rauman kaupunki hankkii selvitysten mukaan mielenterveys- ja päihdekuntoutujien asumispalveluita Rauman kaupunkia laajemmalla alueella, ja kaupungin mielenterveys- ja päihdekuntoutujia on sijoitettu viiteentoista eri yksiköön, joista kolme toimii Rauman alueella. Selvitysten perusteella myös sekä Attendon että Mikevan Raumalla sijaitsevat hoivakodit tarjoavat palveluitaan Rauman kaupunkia laajemmalle alueelle ja myös seutukunnan ulkopuolelle, eikä viraston arvion mukaan kunta- tai seutukuntakohtainen tarkastelu anna oikeaa kuvaa alueen kilpailutilantees-

³⁴ Ilmoittajan toimittamien tietojen mukaan Tornelan hoivakodin alkuperäinen sopimus päättyy vuoden 2017 loppussa, mutta kaupunki on ilmoittajan tietojen mukaan ottanut käyttöön yhden vuoden optiokauden. Ilmoittajan mukaan osapuolten toiminnan päällekkäisyys Raumalla mahdollisesti vähenee, kun Tornelan hoivakodin toiminta kilpailutetaan tai jos hoivakodin toiminta kaupungin päätöksellä loppuu.

ta. Seuraava kilpailutus tullaan saatujen selvitysten mukaan todennäköisesti toteuttamaan maakunnallisena.

91. Huomioiden edellä esitetyt havainnot, kuten palveluiden todellinen hankinalue sekä puitesopimuksen hinnan muutoksia koskevat ehdot, ei viraston arvion mukaan kokonaisuutena arvioiden voida tehdä sellaista johtopäätöstä, että keskittymä voisi yrityskaupan seurauksena esimerkiksi kannattavasti nostaa hintojaan ja sitä kautta johtaa kilpailun olennaiseen estymiseen yrityskaupan seurauksena Rauman kaupungin tai Rauman seutukunnan alueella.

Oulun seutukunta (Oulu)

92. Ilmoittajan mukaan Attendo tarjoaa mielenterveyskuntoutujien tehostettua palveluasumista Oulun seutukunnan³⁵ alueella ainoastaan Oulussa. Mikeva sen sijaan tarjoaa palveluita Muhoksen kunnassa ja Oulun kaupungissa. Ilmoittajan mukaan Oulun seutukunnassa oli vuonna 2016 yhteensä [200–300] mielenterveys- ja päihdekuntoutujien tehostetun palveluasumisen asukaspaikkaa, joista [100–200] paikkaa oli yksityisten palveluntuottajien paikkoja ja [alle 100] julkisen tahon tarjoamia paikkoja. Vastaavasti Oulun kaupungissa oli ilmoittajan mukaan yhteensä [100–200] asukaspaikkaa, joista [100–200] oli yksityisten palveluntuottajien paikkoja ja [alle 100] julkisen tahon tarjoamia paikkoja. Osapuolten yhteenlaskettu markkinaosuus tehostetussa palveluasumisessa Oulun seutukunnassa on ilmoittajan mukaan noin [50–60] % kokonaismarkkinasta ja noin [60–70] % yksityisestä palveluntuotannosta. Oulun kaupungissa osapuolten yhteenlaskettu markkinaosuus on ilmoittajan mukaan noin [35–45] % kokonaismarkkinasta ja noin [50–60] % yksityisestä palvelutuotannosta.
93. Oulun kaupunki tuottaa mielenterveys- ja päihdekuntoutujien kuntoutus- ja asumispalveluita omana toimintana sekä ostopalveluna. Viimeisimpään Oulun kaupungin mielenterveys- ja päihdekuntoutujien puitekilpailutukseen osallistui viraston tietojen mukaan noin 12 palveluntuottajaa. Pääasiassa palveluita hankitaan Oulun kaupungin alueelta, mutta asiakkaan tarpeen mukaan kauempaakin. Selvitysten mukaan mielenterveys- ja päihdekuntoutujien tehostettua palveluasumista alueella tarjoavat osapuolten lisäksi muun muassa Ylikiimingin omaishoitajat ry, Palvelukori Saarela Oy ja Mehiläinen. Selvitysten perusteella Oulussa ja Oulun seutukunnassa on myös useita muita osapuolten kanssa kilpailevia toimijoita, eikä yrityskauppa siten viraston arvion mukaan johda kilpailulaissa tarkoitettulla tavalla kilpailun olennaiseen estymiseen mielenterveys- ja päihdekuntoutujien palveluasumisessa Oulussa tai Oulun seutukunnassa.

³⁵ Oulun seutukuntaan kuuluvat Hailuoto, Kempele, Liminka, Lumijoki, Muhos, Oulu ja Tyrnävä.

4.3.4.4 Kehitysvammaisten asumispalvelut

94. Kehitysvammaisille tarjottavien kuntoutus- ja asumispalveluiden yksityinen tuotanto Suomessa vuonna 2016 oli ilmoittajan mukaan arvoltaan noin [180–210] miljoonaa euroa tehostetun palveluasumisen osalta ja noin [50–70] miljoonaa euroa tavallisen palveluasumisen osalta.
95. Ilmoittajan mukaan Attendon markkinaosuus kehitysvammaisten palveluasumisessa on valtakunnallisesti [1–10] % kokonaistuotannosta ja noin [1–10] % yksityisestä tuotannosta. Mikevan tuottamista kehitysvammaisten asumispalveluista lähes kaikki on ilmoittajan mukaan tehostettua palveluasumista. Attendon markkinaosuus kehitysvammaisten tehostetussa palveluasumisessa on ilmoittajan mukaan valtakunnallisesti [1–10] % kokonaistuotannosta ja noin [10–20] % yksityisestä tuotannosta, sekä Mikevan osuus on vastaavasti noin [1–10] % kokonaistuotannosta ja noin [1–10] % yksityisestä tuotannosta.
96. Ilmoittajan mukaan kehitysvammaisille suunnattujen kuntoutus- ja asumispalveluiden osalta yrityskaupan osapuolilla on päällekkäistä toimintaa ainoastaan tehostetussa palveluasumisessa Hämeenlinnan, Jyväskylän, Oulun ja Porin seutukunnissa. Osapuolten yhteenlaskettu markkinaosuus jää ilmoittajan mukaan kuitenkin vähäiseksi kaikissa seutukunnissa sekä niissä kyseisten seutukuntien kunnissa, joissa molemmat osapuolet tuottavat kehitysvammaisten tehostettua palveluasumista. Markkinaosuudet ovat ilmoittajan mukaan korkeimmillaan Hämeenlinnan seutukunnassa, jossa ne ovat noin [20–30] % kokonaismarkkinasta ja noin [20–30] % yksityisestä palvelutuotannosta.
97. Viraston edellä esitetyllä tavalla tekemässä tarkastelussa ei ilmennyt sellaisia alueita, joiden osalta olisi ilmennyt merkittäviä haitallisia kilpailuvaikutuksista kehitysvammaisille suunnatuissa kuntoutus- ja asumispalveluissa. Myöskään viraston markkinatoimijoilta saamien lausuntojen perusteella ei voida tehdä sellaista johtopäätöstä, että yrityskauppa johtaisi kilpailun olennaiseen estymiseen kehitysvammaisille suunnattujen kuntoutus- ja asumispalveluiden markkinoilla.

4.3.5 Alalle tulo

98. Yrityskaupan seurauksena keskittymälle syntyvä huomattavakaan markkinavoima ei välttämättä johda tehokkaan kilpailun olennaisen estymisen toteutumiseen, mikäli voidaan osoittaa tekijöitä, jotka tehokkaasti tasapainottavat mahdollisia keskittymän muutoin aikaansaamia kilpailuvastaisia vaikutuksia.
99. Yrityskaupan kilpailuvaikutusten arvioinnissa otetaan huomioon olemassa olevan kilpailun lisäksi myös muun ohella potentiaalisten kilpailijoiden aiheuttama kilpailupaine eli se, millaisia mahdollisuuksia muilla kuin markkinoilla jo toimivilla yrityksillä on kohtuullisen lyhyellä aikavälillä ryhtyä kilpai-

lemaan keskittymän kanssa muuttamalla tuotantoaan tai laajentamalla maantieteellistä toiminta-alueitaan. Alalle tulon edellytyksiä arvioitaessa keskeiseksi yleensä muodostuu kysymys siitä, voidaanko markkinoille tuloa pitää siinä määrin todennäköisenä, mittavana ja nopeasti tapahtuvana, että markkinoille tulo tai sen uhka olisi riittävää poistamaan yrityskaupan seurauksena syntyvät kilpailuongelmat.³⁶

100. Ilmoittajan näkemyksen mukaan ikääntyneiden, mielenterveys- ja päihdekuntoutujien sekä kehitysvammaisten sosiaalipalveluissa alalle tulolle ei ole merkittäviä esteitä, ja uusia toimijoita on tullut markkinoille erityisesti paikallisella tasolla. Ilmoittajan mukaan alalle tulon suurin kustannus on hoivakodin perustaminen, jonka lisäksi kustannuksia aiheutuu muun muassa henkilöstön rekrytoinnista. Myös viraston toteuttaman osapuolten kilpailijoille suunnatun kyselyn yhteydessä kysyttiin muun muassa siitä, miten pienet toimijat arvioivat alalle tuloa. Myös näiden vastausten perusteella alalle tuloon vaikuttavat hoivakodin rakennus- ja rahoituskustannukset sekä henkilöstökulut.
101. Ympäri vuorokautisia yksityisiä sosiaalipalveluita antavan palveluntuottajan on haettava toiminnalleen aluehallintoviraston (AVI), tai silloin kun palveluita annetaan useamman kuin yhden AVI:n alueella Valviran lupa. Luvan saaminen edellyttää muun muassa tiloja ja henkilökuntaa koskevien edellytysten täyttymistä.
102. Viraston selvityksissä ei ilmennyt sellaisia seikkoja, jotka merkittävästi estäisivät tai hidastaisivat alalle tuloa sosiaalipalveluiden markkinoille. Kuten edellä on todettu, viraston keräämän tarjousaineiston perusteella voidaan havaita, että tarjouskilpailuihin osallistutaan, vaikka hoivakoti ei vielä ole rakenteilla, mikä voi vähentää alalle tulon esteitä. Alalle tulo ei myöskään edellytä voimassa olevaa puitesopimusta, sillä palveluita voidaan useissa kunnissa tarjota ilman voimassa olevaa puitesopimusta palvelusetelillä.
103. Virasto on asian käsittelyn yhteydessä selvittänyt myös tehostettuun palveluasumiseen haettuja uusia toimilupia sekä suurimpien kilpailijoiden suunnitelmia uusien yksiköiden perustamisesta. Selvitysten perusteella voidaan todeta, että uusia hoivakoteja on perustettu viime vuosien aikana, eikä kehityksen tehtyjen havaintojen perusteella voida olettaa muuttuvan lähitulevaisuudessa. Viraston arvion mukaan ei siten voida tehdä sellaista johtopäätöstä, että alalle tulolle olisi merkittäviä esteitä.

4.4 Johtopäätös

104. KKV on arvioinut Attendon ja Mikevan välistä yrityskauppaa horisontaalisena yrityskauppana, jossa yhdistyy kaksi sosiaalipalveluiden tarjoajaa. Horisontaaliset yrityskaupat voivat merkittävästi vähentää kilpailua markkinoilla, sillä niiden seurauksena markkinoilla toimivien itsenäisten yritysten luku-

³⁶ Kilpailuviraston suuntaviivat yrityskauppa- ja valvonnasta, s. 91.

määrä vähenee, millä voi olla vaikutusta kaupan osapuolten, niiden kilpailijoiden sekä asiakasyritysten kohtaamaan kilpailupaineeseen sekä kannustimiin kilpailla.³⁷

105. Sosiaalipalveluiden markkinoilla toimii lukumääräisesti huomattavan paljon yrityksiä. Alalla on tapahtunut ketjuuntumista, mutta ketjujen lisäksi alalla toimii edelleen lukuisia paikallisia tai alueellisia toimijoita. Viraston selvityksistä, kuten viraston keräämästä tarjousaineistosta, ei ollut havaittavissa, että pienet tai alueelliset toimijat eivät kilpailisi isojen ketjujen kanssa, vaan myös paikalliset toimijat tulevat valituiksi puitekilpailutuksissa isompien ketjujen ohella.
106. Virasto on arviointinsa lähtökohtana tarkastellut kilpailutilannetta pääasiasa yksityisten sosiaalipalveluiden tuottajien välillä, ottaen kuitenkin kokonaisarviointissaan huomioon myös kuntien ja kuntayhtymien oman palveluntuotannon merkityksen. Vaikka kunnat eivät osallistu hoivapalveluita koskeviin kilpailutuksiin, eivätkä siten luo välitöntä kilpailupainetta yksityisille toimijoille, on viraston saamissa lausunnoissa tuotu esiin, että kunnat voivat pitkällä aikavälillä muun muassa vaikuttaa ostotoiminnan määrään yksityisten toimijoiden hinnanmuutosten seurauksena.
107. Hoivayksiköiden maantieteellinen toiminta-alue vaihtelee alueittain ja palveluittain. Siinä missä mielenterveys- ja päihdekuntoutujien tehostettua palveluasumista tarjotaan suurelta osin muuallekin kuin hoivakodin sijaintipaikkakunnalle, on ikääntyneiden palveluissa tyypillisempää, että palvelua tarjotaan vain yksikön sijaintipaikkakunnalla. KKV:n arvioinnissa on siten otettu huomioon se, millä alueella kuntien puitesopimuksen tai palvelusetelijärjestelmän piiriin kuuluvat hoivakodit sijaitsevat, sekä mille kunnille hoivakodit palveluitaan tarjoavat. Useat kunnat ja kuntayhtymät ovat ottaneet käyttöönsä myös palvelusetelin, jonka tuottajaksi voi rekisteröityä jokainen yritys, joka täyttää sille asetetut edellytykset.
108. Ottaen huomioon edellä esitetyt seikat, kuten tarjouskilpailuihin osallistuneiden yritysten lukumäärän, sosiaalipalveluiden maantieteellisen hankinta-alueen, julkisen palveluntuotannon merkityksen sekä toimijoiden mahdollisuudet laajentaa toimintaansa tai tulla markkinoille, ei Kilpailu- ja kuluttajaviraston arvion mukaan voida tehdä sellaista johtopäätöstä, että yrityskauppa aiheuttaisi merkittäviä haitallisia kilpailuvaikutuksia. Kilpailu- ja kuluttajaviraston arvion mukaan yrityskauppa ei siten kilpailulain 25 §:ssä tarkoitettulla tavalla olennaisesti estä kilpailua Suomen markkinoilla tai niiden oleellisella osalla. Asian näin päättyessä relevanttien markkinoiden määrittely voidaan jättää avoimeksi.

³⁷ Kilpailuviraston suuntaviivat yrityskauppa- ja valvonnasta, s. 72.

5 Ratkaisu

109. Kilpailu- ja kuluttajavirasto hyväksyy yrityskaupan, jossa Attendo Intressenter AB hankkii yksinomaisen määräysvallan Mi-Hoiva Oy:ssä.

6 Sovelletut säännökset

110. Kilpailulaki (948/2011) 21, 22, 24, 25 ja 26 §.

7 Muutoksenhaku

111. Kilpailu- ja kuluttajaviraston tässä asiassa antamaan päätökseen saa hakea muutosta markkinaoikeudelta kilpailulain 44 §:n mukaan siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään.
112. Lisätietoja päätöksestä antaa erikoistutkija Laura Kauppila, puhelin 029 505 3335, sähköposti etunimi.sukunimi@kkv.fi.

Pääjohtaja

Juhani Jokinen

Erikoistutkija

Laura Kauppila