

Yrityskaupan hyväksyminen: Humana AB / Coronaria Hoiva Oy

Kilpailu- ja kuluttajavirastolle ("KKV") on 8.3.2019 ilmoitettu kilpailulain 21 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettu järjestely, jossa Humana AB hankkii yksinomaisen määräysvallan Coronaria Hoiva Oy:ssä.

1 Osapuolet ja niiden harjoittama liiketoiminta

Humana AB ("Humana") on Humana-konsernin emoyhtiö. Konserni tarjoaa yksilöille ja perheille hyvinvointi- ja hoivapalveluja, kotihoidon palveluja sekä vanhusten hoiva- ja asumispalveluja. Palveluja tarjotaan yksilöllisesti toteutettuna myös henkilöille, joilla on pysyviä toiminnallisia haittoja. Humana-konserni toimii Ruotsissa, Norjassa, Tanskassa ja Suomessa. Suomessa Humana-konserni toimii tytäryhtiönsä Arjessa Oy:n ("Arjessa") kautta. Arjessa toimii valtakunnallisesti tarjoten lastensuojelupalveluita sekä vanhusten, mielenterveys- ja päihdehuollon ja kehitysvammaisten hoiva- ja asumispalveluita.

Coronaria Hoiva Oy ("Coronaria Hoiva") kuuluu suomalaiseseen hoiva-, kuntoutus- ja terveyspalveluja tuottavaan Coronaria Oy:öön. Coronaria Hoiva tarjoaa pääasiassa vanhuksille, mielenterveys- ja päihdekuntoutujille sekä kehitysvammaisille suunnattuja asumis- ja hoivapalveluita.

2 Osapuolten arvio relevanteista markkinoista ja markkinoiden koosta

Sosiaalipalvelut ovat kuntien järjestämisvastuun alaisia palveluita, joista säädetään sosiaalihuoltolaissa (1301/2014) ja lukuisissa erityislaeissa. Yleisesti sosiaalipalvelut muodostavat sisällöltään heterogeenisen kokonaisuuden, joka koostuu seuraavista palveluista: (i) ikääntyneiden palvelut, (ii) mielenterveyskuntoutujien palvelut, (iii) päihdehuolto, (iv) vammaispalvelut sekä (v) lastensuojelun palvelut.

Ilmoittajan mukaan yrityskaupan osapuolet ovat aktiivisia kaikilla sosiaalipalveluiden segmenteillä, mutta niiden toiminnan painopiste on eri. Arjessan toiminta keskittyy pääosin lastensuojelupalveluihin siinä missä Coronaria Hoiva toimii erityisesti ikääntyneiden hoivapalveluissa sekä mielenterveys- ja päihdehuollon palveluissa.

Maantieteellisesti tarkasteltuna osapuolten toiminnan päällekkäisyys on ilmoittajan mukaan vähäistä rajoittuen pääasiallisesti lastensuojelupalveluihin Jyväskylän ja Ylivieskan seutukunnan alueelle. Tämän lisäksi molemmilla osapuolilla on yksi ikääntyneiden hoivapalveluja tarjoava yksik-

kö/hoivakoti Helsingin seutukunnassa.¹ Muilta osin osapuolten toiminta sijoittuu maantieteellisesti eri alueille ja on toisiaan täydentävää.

KKV on edellä mainitun mukaisesti tarkastellut järjestelyn mahdollisia vaikutuksia lastensuojelun palveluiden paikallisilla markkinoilla Jyväskylän ja Ylivieskan seutukunnan alueella. Markkinamäärittely on kuitenkin voitu jättää avoimeksi, koska jäljempänä ilmenevin perustein kyseessä olevan yritysjärjestelyn ei ole katsottu estävän kilpailua olennaisesti Suomen markkinoilla tai niiden oleellisella osalla.

2.1 Lastensuojelun palvelut

Yrityskaupan osapuolilla on ilmoittajan mukaan päällekkäistä toimintaa lastensuojelun palveluiden markkinoilla, mutta toimintojen painopisteet eroavat toisistaan. Arjessa tarjoaa valtakunnallisesti lastensuojelun ostopalveluita, sisältäen avo- ja jälkihuollon palvelut, perhepalvelut ja sijaishuollon palvelut. Suurin osa Arjessan liikevaihdosta kertyy sijaishuollon palveluista. Coronaria Hoiva toimii lastensuojelupalveluissa vain Jyväskylän ja Ylivieskan seutukunnissa vastikään hankkimiansa Sähkö-konseptilla toimivien, erityisesti psyykkisesti oireilevien nuorten kuntouttavaan toimintaan erikoistuneiden yksiköiden puitteissa.

Ilmoittajan mukaan lastensuojelupalveluita voidaan jossain määrin segmentoida tuen tarpeen perusteella ns. perus- ja erityisyksiköiden tuottamiin palveluihin. Osalla lastensuojeluyksiköistä voi olla erityisosaamista esimerkiksi psyykkisesti oireilevien tai käytöshäiriöisten lasten ja nuorten suhteen. Perus- ja erityisyksiköt toimivat kuitenkin ilmoittajan mukaan samanlaisilla aluehallintoviraston tai Valviran myöntämällä luvilla eikä erityisosaaminen poissulje ns. tavanomaisia sijoituksia erityisyksiköistä. Ilmoittaja katsoo, että sekä perus- että erityisyksiköissä tarjottavat lastensuojelupalvelut kuuluvat samalle relevantille tuotemarkkinalle.

Ilmoittajan mukaan myös avo- ja jälkihuollon palvelut ja ilman lastensuojelun asiakkuutta tarjottavat perhepalvelut (jäljempänä yhdessä "lastensuojelun avopalvelut") kuuluvat samalle relevantille tuotemarkkinalle sijaishuollon palveluiden kanssa. Lastensuojelulain nojalla avohuollon tukitoimet ovat ensisijaisia huostaanottoon ja sijaishuoltoon nähden, ja kunnat pyrkivät kaikessa toiminnassaan suosimaan avohuollon palveluita. Tämä lähestymistapa on näkynyt myös yksityisten toimijoiden sijaishuollon yksiköihin sijoitettujen lasten lukumäärässä. Yrityskaupan osapuolten näkemyksen mukaan ei kuitenkaan ole tarpeellista määritellä lastensuojelun palveluiden markkinaa tarkkarajaisesti, koska yrityskauppa ei synnytä kielteisiä kilpailuvaikutuksia myöskään kapeammilla markkinasegmenteillä.

¹ Osapuolten arvioitu markkinaosuus ikääntyneiden hoiva- ja asumispalveluissa Helsingin seutukunnassa jää selkeästi alle 15 prosentin.

Lastensuojelun palveluiden markkina kattaa ilmoittajan mukaan sekä julkisesti rahoitetut lastensuojelun palvelut kuntien oman palvelutuotannon ja ostopalveluiden muodossa että yksityisesti rahoitetut lastensuojelupalvelut.

Kunnat ja kuntayhtymät voivat päättää, tuottavatko ne palvelut itse omana palveluntuotantonaan, yhdessä muiden kuntien ja kuntayhtymien kanssa vai tekevätkö ne ostopalvelusopimuksia yksityisten ja kolmannen sektorin toimijoiden kanssa kulloinkin ilmenevään tarpeeseen perustuen. Lastensuojelun palveluiden käyttäjän kannalta ei ole ilmoittajan mukaan merkityksellistä, onko palvelu kunnan tai kuntayhtymän itse tuottama vai ostopalveluna tuotettu, sillä palvelun maksaja on lähes poikkeuksetta kunta tai kuntayhtymä.

Lastensuojelupalvelut kilpailutetaan pääsääntöisesti puitejärjestelyinä. Kunnille ei kuitenkaan ilmoittajan mukaan lähtökohtaisesti aseteta puitesopimuksissa minimiostovelvoitteita. Tilausvaiheessa kunnan virkamies tekee valinnan eri palveluntarjoajien välillä lapsen edun mukaisesti. Kunnan oma palvelutuotanto on ilmoittajan mukaan usein ensisijainen vaihtoehto yksityisten palveluntuottajien palvelutuotannolle. Kunnat pyrkivät kuitenkin suosimaan avohuollon toimenpiteitä sijaishuollon sijasta, ja sosiaalihuollon avopalveluissa kuntien oman palvelutuotannon osuus on ilmoittajan mukaan yleisesti suhteellisen korkea.

Yllä kuvatun perusteella ilmoittaja katsoo, että kuntien itse tuottamat ja ostopalveluna yksityisiltä ja kolmannen sektorin toimijoilta hankkimat lastensuojelun palvelut muodostavat markkinoilla yhtenäisen palvelukokonaisuuden.

2.2 Maantieteellinen markkina

Yrityskaupan ilmoittajan mukaan relevantti maantieteellinen markkina on laajuudeltaan valtakunnallinen ja vähintään maakunnan laajuinen. Myös valtakunnallinen ohjaus on ilmoittajan mukaan omiaan lisäämään markkinan vähintäänkin maakunnallista laajuutta. Markkina toimii kuitenkin jo nyt kansallisella tasolla. Yksityiset palveluntarjoajat myyvät lastensuojelun ostopalveluita valtakunnallisesti, ja sopimusten kattamat toimipisteet ovat tyypillisesti hajallaan eri puolilla maata. Kunnat myös kilpailuttavat lastensuojelun asiakaspaikkoja valtakunnallisesti eivätkä ainoastaan omalta alueeltaan. Lastensuojelun toimenpiteissä määräävä tekijä palveluntarjoajan valinnassa on lapsen etu, joka esimerkiksi sijoituksissa kodin ulkopuolelle voi vaatia sijoittamista kauaskin kotipaikkakunnalta.

2.3 Osapuolten markkinaosuudet

Ilmoittajan arvion mukaan osapuolten yhteenlaskettu markkinaosuus vuonna 2018 oli asiakaspaikkojen² perusteella laskettuna Suomen laajuisesti [0–

² Sisältäen sekä julkisen että yksityisen palveluntuotannon.

5] prosenttia. Osapuolten vastaava yhteenlaskettu markkinaosuus asiakaspaikkojen perusteella laskettuna oli vuonna 2018 [10–20] prosenttia Jyväskylän seutukunnan alueella ja [40–50] prosenttia Ylivieskan seutukunnassa.

Ilmoittajan arvion mukaan kansallisella tasolla noin 70 prosenttia lastensuojelupalveluista tuotetaan julkisten palveluntuottajien ja noin 30 prosenttia yksityisten palveluntuottajien toimesta. Ilmoittajan arvion mukaan Jyväskylän seutukunnassa lastensuojelun laitoshuollon palveluista noin 70 prosenttia tuotetaan yksityisesti ja Ylivieskan seutukunnassa jopa 100 prosenttia tuotetaan yksityisesti.

3 Osapuolten arvio yrityskaupan kilpailuvaikutuksista

Ilmoittajan mukaan yrityskauppa ei johda ei johda tehokkaan kilpailun olennaiseen estymiseen eikä määräävän markkina-aseman syntymiseen tai vahvistumiseen millään relevantilla markkinalla tai markkinasegmentillä.

Nykyisin kunnat ovat palveluiden tuottajana, järjestäjänä, rahoittajana ja tilaajana määräävässä asemassa, jonka turvin ne voivat yksipuolisesti päättää palveluiden järjestämistavan (oma palvelutuotanto ja/tai ostopalvelu) ja yksityisille ja kolmannen sektorin palveluntuottajille ohjaamiensa asiakkaiden määrän.

Ilmoittajan mukaan sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisvastuuta toteuttaessaan kunnat hankkivat palveluita varsin laajalta maantieteelliseltä alueelta, mikä ilmoittajan näkemyksen mukaan laajentaa sosiaalipalveluiden maantieteellistä markkinaa kaikissa markkinasegmenteissä, ja antaa siten palveluiden käyttäjille maantieteellisesti lisää liikkumavaraa sopivaa palveluntarjoajaa valittaessa kunta- ja seutukuntarajoista riippumatta. Myös valtakunnallinen ohjaus on ilmoittajan mukaan omiaan lisäämään markkinan vähintäänkin maakunnallista laajuutta.

4 KKV:n arvio yrityskaupan kilpailuvaikutuksista

Viraston markkinakuulemisessa Ylivieskan seutukunnan alueen asiakkaat ovat indikoineet, että alueella on jo ennen yrityskauppaa ollut pulaa erityisesti lastensuojelun perustason laitoshuollosta. Erään lausunnonantajan mukaan yrityskaupan jälkeen keskittymällä olisi myös mahdollisuus määrittellä tuottamiensa palveluiden hinta ja painopiste tavalla, joka ei välttämättä vastaa alueen lastensuojelun tarvetta. Markkinakuulemisessa ei ilmennyt kilpailuhuolia Jyväskylän seutukunnan osalta.

KKV on arviossaan kiinnittänyt huomiota siihen, että esitetyt huolet lastensuojelupalveluiden saatavuudesta eivät ole niinkään seurausta käsiteltävänä olevasta yrityskaupasta, vaan lastensuojelupalveluiden markkinan yleisestä tilanteesta. Kilpailuvaikutusten arvioinnissa on keskeistä tarkastella sitä, miten yrityskauppa muuttaa markkinan rakennetta.

Virasto on ottanut arviossaan huomioon sen, että lastensuojelupalveluiden markkinalla on Suomessa merkittävä määrä sekä yksityisiä että kolmannen sektorin palvelutarjoajia ja palveluita hankitaan tarvittaessa yli kunta- ja seutukuntarajojen. Esimerkiksi Ylivieskan seutukunnan alueella lastensuojelupalvelut tuotetaan kokonaan yksityisesti ja viraston selvitysten mukaan lastensuojelupalveluita ostetaan toisinaan seutukuntarajojen yli. Vaikka markkinamäärittely on jäljempänä esitetyin perustein voitu jättää tältä osin avoimeksi, virasto on ottanut edellä mainitut erityispiirteet huomioon analyysissään ja selvittänyt kilpailutilannetta myös laajemmalla maantieteellisellä alueella. Lisäksi virasto on tarkastellut alalla jo toimivien yritysten mahdollisuuksia laajentaa toimintaansa uudelle maantieteelliselle alueelle etenkin Ylivieskan seutukunnan alueella, jossa osapuolten markkinaosuudet ovat verrattain korkeat.

Viraston selvitysten mukaan Ylivieskan seutukunnan alueella toimiva Peruspalvelukuntayhtymä Kallio on kilpailuttanut lastensuojelupalvelut yhdessä muiden Pohjois-Pohjanmaan alueen kuntien ja kuntayhtymien kanssa. Osapuolten markkinaosuus tämän alueen palvelutarjoajista asiakaspaikkojen perusteella laskettuna on [10–20] prosenttia. Viraston selvitysten mukaan myös toiminnan laajentaminen uudelle maantieteelliselle alueelle on suhteellisen helppoa ja toimipisteitä on perustettu uusille paikkakunnille. Viraston selvitysten mukaan laajentuminen uudelle alueelle on ollut tavanomaisesti seurausta kysynnän merkittävästä lisääntymisestä kyseisellä alueella sekä useissa tapauksissa jopa kyseisen alueen lastensuojeluviranomaisten esittämästä pyynnöstä laajentaa kyseiselle alueelle.

Viraston kuulemien markkinatoimijoiden mukaan laajentaminen uudelle paikkakunnalle voi tapahtua varsin nopeasti, mikäli paikkakunnalla on toimintaan soveltuvat toimitilat saatavilla. Uusien tilojen löytyminen ja remontointi, rekrytointi sekä lupaprosessit voivat pitkittää toiminnan laajentamista ja tällöin laajeneminen uudelle paikkakunnalle kestää kilpailijoiden esittämien arvioiden mukaan jonkin verran pidempään. Alalle tulon kynnystä kuitenkin madaltaa se, että viraston saamien tietojen mukaan useimmat kunnat mahdollistavat kilpailutuksiin osallistumisen jo ennen toimipisteen valmistumista. Viraston kuulemat markkinatoimijat, pienimpiä toimijoita lukuun ottamatta, eivät pitäneet uuden toimipisteen avaamisen kustannuksia erityisen merkittävinä.

Kun otetaan huomioon yrityskaupan osapuolten toiminnan vähäinen päällekkäisyys, suhteellisen matala alalle tulon kynnyks sekä kilpailevien toimijoiden huomattava lukumäärä, Kilpailu- ja kuluttajaviraston arvion mukaan yrityskauppa ei estä kilpailua olennaisesti Suomen markkinoilla tai niiden oleellisella osalla kilpailulain (948/2011) 25 §:ssä tarkoitettulla tavalla.

5 Ratkaisu

Kilpailu- ja kuluttajavirasto hyväksyy yrityskaupan, jossa Humana AB hankkii yksinomaisen määräysvallan Coronaria Hoiva Oy:ssä.

6 Sovelletut säännökset

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

7 Muutoksenhaku

Kilpailu- ja kuluttajaviraston tässä asiassa antamaan päätökseen saa hakea muutosta markkinaoikeudelta kilpailulain 44 §:n mukaan siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Valitusosoitus on päätöksen liitteenä.

8 Lisätiedot

Lisätietoja päätöksestä antaa erityisasiantuntija Anu Ala-Outinen, puhelin 029 505 3010, sähköposti etunimi.sukunimi@kkv.fi.

Ylijohtaja

Timo Mattila

Erityisasiantuntija

Anu Ala-Outinen