Kilpailu- ja kuluttajavirasto

SELVITYS YRITYSKAUPPA-VALVONNAN ILMOITUSVELVOLLISUUDEN MUUTOSTARPEISTA

Riku Buri
Miika Heinonen
Tina Parhiala
Matias Pietola
Sanna Syrjälä

Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksiä 7/2021

Julkaisija

Kilpailu- ja kuluttajavirasto
Puhelinvaihde: 029 505 3000
Sähköposti: kirjaamo@kkv.fi
Muut julkaisut: kkv.fi/julkaisut

ISSN-L 2323-6922
ISSN 2323-6930 (pdf)
ISBN 978-952-6684-88-8 (pdf)

Selvitys yrityskauppavalvonnan ilmoitusvelvollisuuden muutostarpeista

Riku Buri
Miika Heinonen
Tina Parhiala
Matias Pietola
Sanna Syrjälä

Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksiä 7/2021

SISÄLLYSLUETTELO

Esipuhe 7
Tiivistelmä 9
1 Johdanto 13
2 Yrityskauppavalvonnan nykytila Suomessa 15
2.1 Liikevaihtorajat ja puuttuminen yrityskauppaan 15
2.2 Liikevaihtorajojen historiallinen tausta 17
3 Selvityksen perustana olevat aineistot 18
4 Ilmoitusvelvollisuuden muutostarpeen arviointi 20
4.1 Nykysääntelyssä havaitut puutteet 20
4.1.1 Liikevaihtorajat suhteessa markkinoiden kokoon Suomessa 20
4.1.2 Kohdeyrityksen liikevaihtoon nähden korkealle hinnoitellut yritysostot 23
4.1.3 Esimerkkejä kilpailulle potentiaalisesti haitallisista kaupoista 27
4.2 Kansainvälinen vertailu 32
4.2.1 Liikevaihtorajojen kansainvälinen vertailu 32
4.2.2 Ilmoitettujen yrityskauppojen määrä eri maissa 34
4.3 Johtopäätös yrityskauppavalvonnan ilmoitusvelvollisuuden muutostarpeista 37
5 Vaihtoehdot ilmoitusvelvollisuuden muuttamiseksi 38
6 Liikevaihtorajojen laskemisen vaikutukset 40
6.1 Muutos ilmoitettavien yrityskauppojen lukumäärässä 40
6.2 Yrityskauppojen ilmoitusrajojen laskemisen hyödyt 44
6.2.1 Suorat vaikutukset 44
6.2.2 Epäsuorat vaikutukset 47
6.2.3 Laskelma yrityskauppavalvonnan liikevaihtorajojen laskemisen hyödyistä 48
6.3 Ilmoitusrajojen laskemisesta aiheutuva hallinnollisten kustannusten kasvu 51
6.3.1 Yrityskauppavalvonnan lisäresurssitarve 51
6.3.2 Yritysten hallinnollisten kustannusten kasvu 55
6.4 Johtopäätös liikevaihtorajojen laskusta aiheutuvista hyödyistä ja kustannuksista 60
7 Liikevaihtorajoihin perustuvaa ilmoitusvelvollisuutta voidaan täydentää otto-oikeudella 61
7.1 Otto-oikeus on käytössä useissa Euroopan maissa 62
7.2 Otto-oikeuden käyttöönotosta seuraavat hyödyt 64
7.3 Otto-oikeudesta aiheutuvat haitat ja kustannukset 67
7.4 Otto-oikeuden soveltamisalan rajaukset ja mahdollisuus vapaaehtoiseen ilmoitukseen 67
7.5 Arvio esitetyn otto-oikeuden hyödyistä ja kustannuksista 70
8 Johtopäätökset 74
Lähdeluettelo ja taustamateriaali 76

ESIPUHE

Kilpailulaki asettaa Kilpailu- ja kuluttajaviraston (KKV) yhdeksi keskeiseksi tehtäväksi yrityskauppojen valvonnan. Sääntelyllä pyritään etukäteen ehkäisemään kuluttajien kannalta haitallista markkinoiden keskittymistä.

Koska yrityskaupan ilmoittamiseen ja tutkintaan liittyy kustannuksia, valvontaa ei kannata kohdistaa kaikkiin yrityskauppoihin. Siksi tutkittavien yrityskauppojen kohderyhmää on rajattu kaupan osapuolten liikevaihtoon perustuvilla rajoilla. Liikevaihtorajat ylittävät yrityskaupat on ennen niiden täytäntöönpanoa ilmoitettava viranomaiselle, jolloin ne tulevat tutkittaviksi, kun taas muut yrityskaupat eivät.

Sääntelyn onnistumisessa keskeistä on se, miten hyvin valvonnan kohdentaminen onnistuu. Jos tarkastelu rajautuu "väärään" joukkoon yrityskauppoja, markkinoiden keskittymisen riski on ilmeinen ja kuluttajahaitat todennäköisiä ja mahdollisesti hyvinkin suuria. Tällöin on hyödyllistä kohdentaa tarkasteltavaa joukkoa uudelleen, vaikka laajempaan joukkoon kohdistuva yrityskauppavalvonta samalla kasvattaisikin valvonnasta yrityksille ja viranomaiselle aiheutuvia kustannuksia. Yrityskaupan ilmoitusvelvollisuus on optimaalista asettaa tasolle, jossa valvontaan käytetyt lisäeurot pienentävät vastaavalla määrällä valvonnan ehkäisemiä, haitallisista yrityskaupoista kuluttajalle aiheutuvia kustannuksia.

Selvityksessä tarkastellaan Suomen nykyisen lainsäädännön mukaista yrityskauppavalvonnan ilmoitusvelvollisuutta. Nykytilan kuvauksen ja ilmoitusvelvollisuuden kansainvälisen vertailun lisäksi selvityksessä arvioidaan sitä, mitä tapahtuisi, jos nykyistä ilmoitusvelvollisuutta laajennettaisiin liikevaihtorajoja alentamalla. Lisäksi selvityksessä käsitellään niin kutsuttua otto-oikeutta, jonka nojalla viranomainen voisi poikkeustapauksissa puuttua myös liikevaihtorajat alittavaan yrityskauppaan. Eri uudistusvaihtoehdoista aiheutuvien todennäköisten kuluttajahyötyjen suuruutta verrataan ilmoitusvelvollisuuden laajentamisesta aiheutuviin kustannuksiin. Selvityksessä ehdotetaan yrityskauppavalvonnan ilmoitusvelvollisuuden uudistamista. Toivomme, että selvitys toimii hyödyllisenä pohjana lainsäädännön uudistamiselle.

Selvityksen ovat laatineet vaikutusarviointiyksikön vanhempi ekonomisti Riku Buri ja ekonomisti Miika Heinonen sekä kilpailuvalvonta 3 -yksiköstä johtaja Sanna Syrjälä, ekonomisti Tina Parhiala ja johtava ekonomisti Matias Pietola. Selvityksen tekemisessä on myös avustanut Janne-Matti Kinnunen, joka työskenteli syksyllä 2020 Kilpailu- ja kuluttajavirastossa harjoittelijana. Selvitystä ovat lisäksi parantaneet muiden virastolaisten lukuisat kommentit ja Taina Pohjoisahon taittotyö.

Espoossa 7.6.2021

Tuulia Hakola
tutkimusjohtaja

TIIVISTELMÄ

Yrityskauppavalvonnan tavoitteena on ehkäistä kuluttajien kannalta haitallista markkinoiden keskittymistä. Haitallinen keskittyminen johtaa hintojen nousuun ja laadun heikkenemiseen. Yrityskauppojen ennakollinen valvonta on tehokas tapa ehkäistä markkinoiden keskittymisestä aiheutuvia kuluttajahaittoja. Jälkikäteinen puuttuminen yritysten markkinavoiman käyttöön keskittyneillä markkinoilla ei ole käytännössä mahdollista, sillä markkinavoiman hyväksikäyttöön, esimerkiksi hintoja nostamalla tai laatua heikentämällä, ei tyypillisesti liity mitään lainvastaista. Kiellettyä on ainoastaan *määräävän aseman väärinkäyttö*, josta säädetään kilpailulain (948/2011) 7 §:ssä.

Kansallinen yrityskauppavalvonta koskee järjestelyjä, jotka ylittävät kilpailulain määrittämät liikevaihtorajat mutta jäävät alle Euroopan komission yhteisönlaajuisten keskittymien kynnysarvojen. Liikevaihtorajat ylittäviä yrityskauppoja ei voida laittaa täytäntöön ilman Kilpailu- ja kuluttajaviraston (KKV) lupaa. Liikevaihtorajat alittavat yrityskaupat voidaan puolestaan toteuttaa ilman viranomaisen hyväksyntää. Viranomainen ei voi tutkia liikevaihtorajat alittavaa yrityskauppaa.

Selvityksessä tarkastellaan, tulisiko yrityskauppojen ilmoitusvelvollisuutta Suomessa muuttaa ja minkälaisia muutoksia siihen olisi tarkoituksenmukaisinta tehdä. Yrityskauppavalvonnan ilmoitusvelvollisuuden laajentaminen mahdollistaisi sen, että viranomainen pystyisi puuttumaan aiempaa useammin kilpailulle haitallisiin yrityskauppoihin ja siten paremmin turvaamaan markkinoiden kilpailullisuuden. Toisaalta ilmoitusvelvollisuuden laajentaminen johtaisi yrityskauppailmoitusten lukumäärän kasvuun sekä yritysten ja viranomaisen hallinnollisen taakan kasvuun. Selvityksessä punnitaan mahdollisten muutosten hyötyjä ja haittoja kansantalouden, yritysten ja kuluttajien kannalta.

Tarve ilmoitusvelvollisuuden muuttamiselle

Tällä hetkellä yrityskaupan ilmoitusvelvollisuus edellyttää kahden kumulatiivisen liikevaihtoon liittyvän kriteerin täyttymistä. Kilpailulain mukaan yrityskauppa on ilmoitettava KKV:lle ennen yrityskaupan täytäntöönpanoa, jos

- yrityskaupan osapuolten yhteenlaskettu liikevaihto ylittää 350 miljoonaa euroa ja
- vähintään kahden yrityskaupan osapuolen Suomesta kertynyt liikevaihto ylittää kummankin osalta 20 miljoonaa euroa.

Selvityksen tulosten perusteella nykyiset liikevaihtorajat ovat huomattavan korkeat Suomen kansantalouden ja markkinoiden kokoon nähden. Liikevaihtorajojen alle rajautuu merkittävä määrä toimialoja. Tarkastelutavasta riippuen 35–66 prosenttia kaikista toimialoista rajautuu kokonaan nykyisen yrityskauppasääntelyn ulkopuolelle. Nykyiset liikevaihtorajat mahdollistaisivat esimerkiksi kaikkien Suomen autokatsastusasemien, linja-autojen kaukoliikenteessä toimivien yritysten, optikkoliikkeiden tai elokuvateattereiden ostamisen ilman, että yrityskauppavalvonnalla voitaisiin puuttua yrityskauppaan.

Selvityksen perusteella nykyiset liikevaihtorajat mahdollistavat myös huonosti puuttumisen paikallisilla markkinoilla tapahtuvaan haitalliseen keskittymiseen. Tämä johtuu siitä, että yksittäiselle yrityskaupan osapuolelle asetettu 20 miljoonan euron liikevaihtoraja on korkea suhteutettuna Suomen

paikallisten markkinoiden kokoon. Käytännössä yrityskauppavalvonta on nykyisellään voimaton puuttumaan keskittymiseen paikallisilla markkinoilla, joiden yhteenlaskettu liikevaihto, ja siten minkä tahansa yksittäisen paikallisen toimijan liikevaihto, jää alle 20 miljoonan euron.

Esimerkkinä tästä on viimeisen kymmenen vuoden aikana tapahtunut keskittyminen terveysmarkkinoilla. Suuret toimijat ovat hankkineet yritysostoin kymmeniä paikallisesti vahvoja lääkärikeskuksia, ja yrityskaupat ovat johtaneet merkittävään alueelliseen keskittymiseen. Järjestelyt eivät ole täyttäneet liikevaihtorajoja, joten KKV:lla ei ole ollut mahdollisuutta tutkia näitä järjestelyjä ja tarvittaessa puuttua haitalliseen keskittymiseen.

Selvityksessä tehdyn tarkastelun perusteella ilmoitusrajojen alle on myös rajautunut useita korkean arvon yrityskauppoja (*high-value transactions)*, joissa yrityksestä maksettava kauppahinta on moninkertainen yrityksen liikevaihtoon nähden.

Kansainvälisen vertailun perusteella Suomen liikevaihtorajat poikkeavat muista EU-maista ja Pohjoismaista monella tavalla. Ensinnäkin liikevaihtorajat ovat poikkeuksellisen korkeat: esimerkiksi osapuolten yhteenlasketulle liikevaihdolle asetettu raja on Suomessa moninkertainen muihin maihin verrattuna. Vastaavan kokoisista jäsenvaltioista korkein yhteenlaskettu liikevaihtoraja on Kreikassa, jossa se on 150 miljoonaa euroa, kun Suomessa vastaava luku on 350 miljoonaa euroa. Myös yksittäisen osapuolen liikevaihdolle asetettu kynnysarvo on selvästi vertailumaita korkeampi.

Toisena poikkeuksellisena piirteenä voidaan pitää sitä, että yrityskaupan kansalliseen ilmoitusvelvollisuuteen vaikuttaa osapuolten maailmanlaajuinen liikevaihto. Lähes kaikissa samankokoisissa EU-maissa sekä muissa Pohjoismaissa maailmanlaajuisen liikevaihdon sijaan huomioon otetaan vain osapuolten kansallinen liikevaihto. Korkeiden liikevaihtorajojen vuoksi ilmoitettavien yrityskauppojen lukumäärä on Suomessa Euroopan alhaisimpia ja esimerkiksi muita Pohjoismaita alhaisempi. Kansainvälinen vertailu siten osoittaa, että Suomessa yrityskauppavalvonnan piiriin kuuluu selvästi suppeampi joukko yritysjärjestelyjä kuin muissa maissa.

Vaihtoehdot ilmoitusvelvollisuuden muuttamiseksi

Yrityskauppojen ilmoitusvelvollisuus voidaan lainsäädännössä määritellä useilla eri tavoilla. Selvästi tavanomaisin tapa on yrityskaupan osapuolten liikevaihtoon perustuvat kynnysarvot. Monissa oikeusjärjestelmissä liikevaihtoon perustuvia rajoja on täydennetty muilla kriteereillä, joiden täyttyessä yrityskauppa voidaan ottaa tutkittavaksi.

Selvityksessä lähtökohdaksi on otettu liikevaihtoon perustuvat kynnysarvot ja tarkasteltu liikevaihtorajojen laskun vaikutusta siihen, kuinka paljon ilmoitettavia yrityskauppoja tulisi lisää. Selvityksessä on tarkasteltu myös mahdollisuutta niin kutsutun otto-oikeuden lisäämiseen lainsäädäntöön ja siitä aiheutuvia hyötyjä ja haittoja. Otto-oikeudella tarkoitetaan kilpailuviranomaisen oikeutta vaatia ilmoitettavaksi yrityskauppa, joka ei täytä yrityskauppavalvonnan pääsäännön mukaisia liikevaihtorajoja. Otto-oikeus on käytössä useissa Euroopan maissa mukaan lukien Ruotsissa ja Norjassa.

Liikevaihtorajojen alentamisesta ja otto-oikeuden käyttöönotosta seuraavat hyödyt ylittäisivät selvästi niistä aihetuvat kustannukset

Selvityksessä on tarkasteltu, kuinka paljon yrityskauppailmoitusten määrä Suomessa kasvaisi liikevaihtorajojen laskun myötä. Esimerkkeinä on käytetty kahta vaihtoehtoista liikevaihtorajaa:

1 Osapuolten yhteenlaskettua liikevaihtorajaa lasketaan 350 miljoonasta 100 miljoonaan euroon ja yksittäisen osapuolen Suomesta kertyneen liikevaihdon kynnysarvo pidetään ennallaan 20 miljoonassa eurossa. Yhteenlasketun liikevaihdon kynnysarvo muutetaan maailmanlaajuisesta kansalliseksi.
2 Osapuolten yhteenlaskettua liikevaihtorajaa lasketaan 350 miljoonasta 100 miljoonaan euroon ja yksittäisen osapuolen 20 miljoonan euron kynnysarvoa lasketaan 10 miljoonaan euroon. Yhteenlasketun liikevaihdon kynnysarvo muutetaan maailmanlaajuisesta kansalliseksi.

Esimerkit mukailevat Ruotsin ja Norjan lainsäädännön mukaisia liikevaihtorajoja. Ruotsissa osapuolten yhteenlasketun Ruotsista kertyneen liikevaihdon on oltava miljardi kruunua (noin 100 miljoonaa euroa), minkä lisäksi vähintään kahden yksittäisen osapuolen Ruotsista kertyneen liikevaihdon on oltava 200 miljoonaa kruunua (noin 20 miljoonaa euroa). Norjassa vastaavat liikevaihtorajat ovat miljardi kruunua (karkeasti noin 100 miljoonaa euroa) ja 100 miljoonaa kruunua (karkeasti noin 10 miljoonaa euroa).

Nykyisillä liikevaihtorajoilla KKV:lle ilmoitetaan vuosittain noin 30–40 yrityskauppaa. Selvityksen perusteella Ruotsin liikevaihtorajoja mukailevilla rajoilla (100 + 20 miljoonaa euroa) yrityskauppojen lukumäärä kasvaisi noin kolmanneksen ja Norjan ilmoitusrajoja mukailevilla rajoilla (100 + 10) ilmoitettavien kauppojen määrä noin kaksinkertaistuisi.

Liikevaihtorajojen laskemisesta seuraisi hallinnollisia kustannuksia sekä viranomaiselle että yrityksille. Selvityksen mukaan liikevaihtorajojen laskemisella saavutettaisiin kuitenkin merkittäviä hyötyjä, jotka ylittäisivät selvästi siitä aiheutuvat haitat. Laajentamalla yrityskauppavalvonnan ilmoitusvelvollisuutta voidaan saavuttaa useiden kymmenien miljoonien vuosittaiset kuluttajahyödyt. Hallinnollisten kustannusten kasvu jää selvitysten tulosten perusteella huomattavasti tätä pienemmäksi.

Otto-oikeus mahdollistaa ilmoitusrajojen asettamisen korkeammalle kuin mikä ilman otto-oikeutta koskevaa sääntelyä olisi optimaalista. Sillä voidaan varmistaa myös sellaisten järjestelyjen tuleminen tutkittavaksi, joihin liikevaihtoperusteiset kynnysarvot eivät tehokkaasti sovellu. Viranomaisen oikeus vaatia yrityskauppa tutkittavaksi myös liikevaihtorajojen alla varmistaa sen, että kaikki kansantalouden kannalta merkittävät yritysjärjestelyt, jotka voivat johtaa markkinoiden haitalliseen keskittymiseen, kuuluvat yrityskauppavalvonnan etukäteiskontrollin piiriin. Otto-oikeuden sisällyttäminen lainsäädäntöön mahdollistaisi kuluttajahyötyjen saavuttamisen maltillisemmalla hallinnollisten kustannusten kasvulla kuin mitä liikevaihtorajojen asettamisesta muutoin kansantalouden kannalta optimaaliselle tasolle aiheutuisi.

Otto-oikeudesta aiheutuu epävarmuutta yrityskauppoja suunnitteleville yrityksille, sillä yritykset eivät voi olla etukäteen varmoja siitä, ottaako viranomainen järjestelyn tutkittavakseen. Epä-

varmuutta voidaan hillitä rajaamalla otto-oikeuden soveltamisalaa sekä lisäämällä mahdollisuus vapaaehtoisen ilmoituksen jättämiseen.

Ilmoitusvelvollisuuden laajennus ei helpottaisi puuttumista yrityskauppoihin

Ehdotetun uudistuksen tavoitteena ei ole madaltaa yrityskauppavalvonnan näyttökynnystä tai tehdä muutoin yrityskauppoihin puuttumista Suomessa aiempaa helpommaksi. Sen sijaan uudistuksen tarkoituksena on ulottaa nykyinen sääntely koskemaan aiempaa laajempaa joukkoa yritysjärjestelyjä ja varmistaa, että kaikki kansantalouden kannalta haitalliset yrityskaupat kuuluvat Suomessa valvonnan piiriin.

EHDOTUS YRITYSKAUPPAVALVONNAN ILMOITUSVELVOLLISUUDEN MUUTTAMISEKSI

Nykyiset liikevaihtorajat:

Säännöksiä yrityskauppavalvonnasta sovelletaan yrityskauppaan, jossa

- yrityskaupan osapuolten yhteenlaskettu maailmanlaajuinen liikevaihto ylittää 350 miljoonaa euroa ja
- vähintään kahden yrityskaupan osapuolen Suomesta kertynyt liikevaihto ylittää kummankin osalta 20 miljoonaa euroa.

Ehdotettu uusi rajaus yrityskaupan ilmoitusvelvollisuudelle:

Säännöksiä yrityskauppavalvonnasta sovelletaan yrityskauppaan, jossa

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

1 JOHDANTO

Yrityskauppavalvonnan tavoitteena on ehkäistä kuluttajien kannalta haitallista markkinoiden keskittymistä etukäteiskontrollin avulla. Haitallinen keskittyminen johtaa hintojen nousuun ja laadun heikkenemiseen ja siten kuluttajahaittaan.[1] Yrityksillä on puolestaan kannustin toteuttaa myös yhteiskunnan kannalta epäedullisia yrityskauppoja, koska keskittyminen ja kilpailun väheneminen johtavat voittojen kasvuun. Tästä syystä yrityskauppoja valvotaan kaikissa kehittyneissä talouksissa.

Yrityskauppojen haitallinen vaikutus syntyy siitä, että yritysjärjestelyn jälkeen kaupan osapuolten markkinavoima kasvaa. Keskittymä pystyy heikentämään ehtojaan kilpailulliseen tasoon verrattuna esimerkiksi nostamalla hintoja tai laskemalla laatua. Useimmiten haitallisiin vaikutuksiin voivat johtaa niin kutsutut horisontaaliset yrityskaupat, joissa yhdistyy kaksi keskenään kilpailevaa yritystä. Haitallisia vaikutuksia voi syntyä myös vertikaalisissa yrityskaupoissa, joissa yhdistyvät toimialan eri tuotantoportailla toimivat yritykset.

Kaikki yrityskaupat eivät kuitenkaan johda kuluttajille ja kansantaloudelle haitallisiin vaikutuksiin, ja yrityskaupat ovatkin olennainen osa toimivaa taloutta. Yrityskauppojen avulla yritykset voivat sopeutua muuttuviin markkinaolosuhteisiin, kasvaa suurempaan mittakaavaan nopeasti, lisätä tehokkuutta ja tällä tavoin edistää sekä omaa että kansantalouden kilpailukykyä.

Markkinoiden tehokkaan toiminnan näkökulmasta yrityskauppojen ilmoitusvelvollisuuden tulisi olla määritelty siten, että se kattaa kaikki kansantalouden kannalta merkittävät yritysjärjestelyt, jotka voivat johtaa markkinoiden haitalliseen keskittymiseen. Yrityskauppavalvonnan soveltamisalaa on tyypillisesti rajattu niin, että sen piiriin kuuluvat vain järjestelyt, joissa yhdistyvien yritysten liikevaihdot täyttävät tietyt liikevaihtorajat. Myös Suomessa ilmoitusvelvollisuus kytkeytyy liikevaihtoon perustuvien kynnysarvojen täyttymiseen.

Liikevaihtorajoihin perustuvaan yrityskauppasääntelyyn sisältyy kuitenkin lukuisia haasteita. Jotta kaikki kansantalouden näkökulmasta haitalliset järjestelyt kuuluisivat valvonnan piiriin, rajat tulee asettaa riittävän alhaisiksi. Tämä tarkoittaa sitä, että ilmoitettavaksi tulee suuri määrä yrityskauppoja. Ilmoitusvelvollisuudesta yrityksille aiheutuvien hallinnollisten kustannusten ja viranomaisen resurssien tehokkaan käytön näkökulmasta rajoja ei kuitenkaan kannata asettaa niin mataliksi, että kaikki potentiaalisesti haitalliset järjestelyt ylittäisivät kynnysarvot.

Liikevaihto ei myöskään kaikissa tilanteissa kuvaa yrityksen taloudellista merkitystä markkinoilla. Akateemisessa kirjallisuudessa ja julkisessa keskustelussa on tunnistettu valvonnassa oleva aukko, joka kohdistuu niin sanottuihin korkean arvostuksen yrityskauppoihin (*high-value transactions)*. Yrityksestä, jonka liikevaihto on vähäinen, voidaan maksaa erittäin korkea kauppahinta sen taloudellisen arvon vuoksi. Tällaiset yrityskaupat ovat tyypillisiä esimerkiksi digitaalisilla markkinoilla sekä markkinoilla, joihin liittyy runsaasti tutkimusta- ja tuotekehitystä.

[1] Kuluttajalla voidaan tässä tarkoittaa myös palveluita ostavaa yritystä.

Tässä selvityksessä arvioidaan tarvetta muuttaa yrityskauppavalvonnan ilmoitusvelvollisuutta Suomessa. Selvityksessä kuvataan aluksi yrityskauppavalvonnan nykytilaa Suomessa ja arvioidaan tarvetta laajentaa ilmoitusvelvollisuutta. Tämän jälkeen arvioidaan muutoksen vaikutuksia ilmoitettavien yrityskauppojen lukumäärään sekä liikevaihtorajojen laskusta seuraavia hyötyjä ja haittoja. Tämän jälkeen arvioidaan tarvetta sisällyttää niin kutsuttu otto-oikeus lakiin ja tarkastellaan tästä seuraavia hyötyjä ja haittoja.

Yrityskauppavalvonnan ilmoitusvelvollisuuden laajuudella on merkittäviä kansataloudellisia vaikutuksia. Yrityskauppojen ennakollinen valvonta on tehokas tapa ehkäistä markkinoiden keskittymisestä aiheutuvia kuluttajahaittoja. Jälkikäteinen puuttuminen yritysten markkinavoiman hyväksikäyttöön keskittyneillä markkinoilla ei ole käytännössä mahdollista, sillä markkinavoiman käyttöön, kuten hintojen nostamiseen kilpailullisen tason yläpuolelle, ei tyypillisesti liity mitään lainvastaista. Kiellettyä on ainoastaan *määräävän aseman väärinkäyttö*, josta säädetään kilpailulain 7 §:ssä.

Yrityskauppavalvonnan ilmoitusvelvollisuuden laajentamisesta onkin käyty viime vuosina vilkasta keskustelua ja useissa maissa ja viranomaisissa on tehty muutoksia ilmoitusvelvollisuuteen sen varmistamiseksi, että kaikki potentiaalisesti haitalliset järjestelyt kuuluvat etukäteiskontrollin piiriin.

2 YRITYSKAUPPAVALVONNAN NYKYTILA SUOMESSA

2.1 Liikevaihtorajat ja puuttuminen yrityskauppaan

Kilpailulain (948/2011) 21 §:n mukaan yrityskaupalla tarkoitetaan määräysvallan hankkimista, elinkeinonharjoittajan koko liiketoiminnan tai sen osan hankkimista, sulautumista ja itsenäisen yhteisyrityksen perustamista. Säännöksiä yrityskauppavalvonnasta ei sovelleta konsernin sisäiseen järjestelyyn.

Yrityskauppavalvonnan liikevaihtorajat on määritelty kilpailulain 23 §:ssä. Yrityskaupan ilmoitusvelvollisuus edellyttää kahden kumulatiivisen liikevaihtoon liittyvän kriteerin täyttymistä. Yrityskauppa on ilmoitettava KKV:lle ennen yrityskaupan täytäntöönpanoa, jos

- yrityskaupan osapuolten yhteenlaskettu liikevaihto ylittää 350 miljoonaa euroa ja
- vähintään kahden yrityskaupan osapuolen Suomesta kertynyt liikevaihto ylittää kummankin osalta 20 miljoonaa euroa.

Yrityskaupan osapuolella tarkoitetaan ostajaa ja kaupan kohdetta sekä sulautuman osapuolia ja yhteisyrityksen perustajia. Myyjä ei ole yrityskaupan osapuoli. Ilmoitusvelvollisia ovat määräysvallan hankkija, liiketoiminnan tai sen osan hankkija, sulautumiseen osallistuvat yhtiöt sekä yhteisyrityksen perustajat.

Jos yrityskauppa kuuluu EU:n sulautuma-asetuksen[2] soveltamisalaan, kauppa ilmoitetaan Euroopan komissiolle, jolla on yksinomainen toimivalta tutkia ns. yhteisönlaajuiset yrityskaupat.[3] Sulautuma-asetuksen nojalla komissio voi siirtää toimivaltaansa kuuluvan yrityskaupan tutkittavaksi jäsenvaltiolle tai ottaa jäsenvaltiolle ilmoitetun yrityskaupan tutkittavakseen.

Kilpailulain 25 §:n mukaan KKV puuttuu yrityskauppaan, jos se olennaisesti estää tehokasta kilpailua Suomen markkinoilla tai niiden oleellisella osalla erityisesti siitä syystä, että sillä luodaan määräävä markkina-asema tai vahvistetaan sitä. Tätä puuttumiskynnystä kutsutaan SIEC-testiksi.[4] Näyttötaakka haitallisten vaikutusten syntymisestä on virastolla. Yrityskauppojen arviointikriteerit ovat yhdenmukaiset Suomessa ja EU:ssa.

---

2 Neuvoston asetus (EY) N:o 139/2004, annettu 20 päivänä tammikuuta 2004, yrityskeskittymien valvonnasta.

3 Kauppa ilmoitetaan Euroopan komissiolle, jos tietyt liikevaihtorajat ylittyvät: (i) osapuolten yhteenlaskettu maailmanlaajuinen liikevaihto ylittää 5 000 miljoonaa euroa ja (ii) vähintään kahden yksittäisen osapuolen EU:n laajuinen liikevaihto on yli 250 miljoonaa euroa, tai vaihtoehtoisesti (i) osapuolten yhteenlaskettu maailmanlaajuinen liikevaihto ylittää 2 500 miljoonaa euroa, (ii) osapuolten yhteenlaskettu liikevaihto on yli 100 miljoonaa euroa vähintään kolmessa yksittäisessä EU:n jäsenvaltiossa, (iii) vähintään kahden yksittäisen osapuolen liikevaihto on yli 25 miljoonaa euroa edeltävän ehdon mukaisissa jäsenmaissa ja (iv) vähintään kahden yksittäisen osapuolen EU:n laajuinen liikevaihto ylittää 100 miljoonaa euroa. Euroopan komissio voi siirtää yrityskaupan tutkimisen kansalliselle kilpailuviranomaiselle.

4 SIEC-testi tulee sanoista significant impediment of effective competition, jota käytetään EU:n sulautuma-asetuksessa.

Yrityskaupan käsittelyn virastossa alkaa virallisesti siitä, kun KKV vastaanottaa yrityskauppailmoituksen. Muodollista vireille tuloa edeltää ennakkoneuvotteluvaihe, jonka avulla varmistetaan, että yrityskauppa voidaan käsitellä tehokkaasti lyhyiden määräaikojen puitteissa. Yksinkertaisissa asioissa kyse on usein muutamista päivistä mutta laajoissa asioissa ennakkoneuvottelut kestävät tyypillisesti kuukausia.

KKV:n tulee antaa ensimmäisen vaiheen päätös 23 työpäivän kuluessa yrityskauppailmoituksen saapumisesta. Jos yrityskaupalla saattaa KKV:n alustavan arvion mukaan olla haitallisia kilpailuvaikutuksia, siirretään se enintään 69 työpäivää kestävään jatkoselvitykseen. Jos jatkoselvitysvaiheessa yrityskaupan ei katsota olennaisesti estävän tehokasta kilpailua, yrityskauppa hyväksytään sellaisenaan. Muutoin KKV puuttuu yrityskauppaan poistaakseen kilpailuongelmat. Ensisijainen tapa kaupan kielteisten kilpailuvaikutusten estämiseksi on asettaa sen toteuttamiselle ehtoja. Jos kilpailuongelmaa ei voida poistaa ehdoin, KKV esittää kaupan kieltämistä markkinaoikeudelle, joka tekee asiasta lopullisen päätöksen kolmen kuukauden sisällä KKV:n kieltoesityksestä.

Vuosina 2017–2020 KKV antoi päätöksen yhteensä 124 yrityskaupassa.[5] Näistä 106 hyväksyttiin I-vaiheessa. Jatkoselvitykseen eteni 18 kauppaa, joista yhteensä 11 ratkaistiin sitoumuksin[6] ja kahta esitettiin kiellettäväksi markkinaoikeudelle. Kieltoesityksen kohteena olivat Keskon ja Heinon Tukun välinen yritysjärjestely päivittäistavaroiden tukkumarkkinoilla sekä Mehiläisen ja Pihlajalinnan välinen yrityskauppa yksityisten sosiaali- ja terveyspalveluiden markkinoilla. Markkinaoikeus kielsi päätöksellään Keskon ja Heinon Tukun välisen yrityskaupan. Mehiläisen ja Pihlajalinnan välinen yrityskauppa peruuntui markkinaoikeuskäsittelyn aikana.

Yrityskauppojen ilmoitusvelvollisuuden laajuudella ei vaikuteta yrityskauppojen puuttumiskynnykseen, viranomaisen näyttötaakkaan taikka käsittelymääräaikoihin. Ilmoitusvelvollisuuden laajentamisen tavoitteena ei ole, että viranomainen puuttuisi useammin sille ilmoitettaviin yrityskauppoihin taikka tehdä puuttumisesta nykyistä helpompaan. Ilmoitusvelvollisuuden laajentamisella vaikutetaan ainoastaan siihen, kuinka laaja joukko yrityskauppoja kuuluu viranomaisen ennakkovalvonnan piiriin ja kuinka suuri osuus yrityskaupoista jää valvonnan ulkopuolelle.

---

5 KKV:n tilinpäätös vuodelle 2020.

6 Sitoumuksin ratkaistiin seuraavat yrityskaupat: (i) Loomis AB / Automatia Pankkiautomaatit Oy (KKV/383/14.00.10/2020), (ii) Donges Teräs Oy / Ruukki Building Systems Oy (KKV/1238/14.00.10/2019), (iii) Caverion Industria Oy / Maintpartner Group Oy (KKV/322/14.00.10/2019), (iv) MB Equity Fund V Ky / A-Katsastus Holding Oy, A-Test & Consulting Oy, Suomen Vahinkotarkastus SVT Oy ja Incar Invest Oy (KKV/682/14.00.10/2019), (v) Parma Oy / AS TMB (KKV/788/14.00.10/2018), (vi) Posti Group Oyj / Suomen Transval Group Oy (KKV/1120/14.00.10/2018), (vii) Avarn Security Holding AS / Prevent 360 Holding Oy (KKV/121/14.00.10/2018), (viii) Colosseum Dental Group AS / Med Group Hammaslääkärit Oy (KKV/282/14.00.10/2018), (ix) Eurofins Product Testing Lux Holding SARL / VTT Expert Services Oy / Labtium Oy (KKV/2/14.00.10/2018), (x) Suomen Osuuskauppojen Keskuskunta, HOK-Elanto Liiketoiminta Oy, Pirkanmaan Osuuskauppa, Turun Osuuskauppa ja Meira Nova Oy / Stockmann Oyj Abp:n Herkku-liiketoiminta (KKV/700/14.00.10/2017), (xi) Scandic Hotels Oy / Restel Hotellit Oy (KKV/579/14.00.10/2017).

2.2 Liikevaihtorajojen historiallinen tausta

Yrityskauppavalvontaa koskevat säädökset tulivat Suomessa voimaan vuonna 1998. Liikevaihtorajat olivat yrityskaupan osapuolten yhteenlasketulle maailmanlaajuiselle liikevaihdolle 2 miljardia markkaa ja yksittäisen osapuolen Suomesta kertyneelle liikevaihdolle 150 miljoonaa markkaa. Lakiin sisältyi ns. sektorikohtainen kahden vuoden sääntö, jonka mukaan hankinnan kohteen liikevaihtoon tuli lukea myös kaikkien niiden samalla toimialalla Suomessa toimivien yhteisöjen tai säätiöiden liikevaihdot, joissa hankkija oli hankintaa edeltävän kahden vuoden aikana hankkinut määräysvallan. Vuosina 1999–2003 ilmoitettavaksi tuli noin 80–110 kauppa vuosittain ja moni järjestely tuli ilmoitusvelvollisuuden piiriin sektorikohtaisen säännön kautta.[7]

Vuonna 2004 liikevaihtorajat muutettiin euromääräisiksi ja sektorikohtaisesta sääntelystä luovuttiin. Lainvalmistelussa todettiin, että sektorikohtaisen sääntelyn kautta ilmoitettavaksi tuli paljon kauppoja, joilla ei ollut vaikutusta markkinoiden kilpailullisuuteen. Uudistuksen yhteydessä uusiksi ilmoitusrajoiksi määriteltiin vielä nykyisinkin voimassa olevat rajat eli yhteenlasketun maailmanlaajuisen liikevaihdon tuli ylittää 350 miljoonaa euroa ja yksittäisen osapuolen Suomesta kertyneen liikevaihdon tuli ylittää 20 miljoonaa euroa. Euromääräiset liikevaihtorajat vastasivat siten pitkälti aiemmin voimassa olleita markkamääräisiä rajoja.

Sektorikohtaisesta sääntelystä luovuttaessa liikevaihtorajoja ei siten laskettu vaan ne pidettiin ennallaan, mikä kavensi yrityskauppavalvonnan ilmoitusvelvollisuutta merkittävästi. Vuoden 2004 muutoksen myötä ilmoitettavien yrityskauppojen määrä laskikin huomattavasti ja vakiintui nykyiselle tasolle eli keskimäärin noin 30–40 yrityskauppailmoitukseen vuosittain. Määrä on kansainvälisessä vertailussa vähäinen ja huomattavasti esimerkiksi muita Pohjoismaita vähäisempi. Kansainvälinen vertailu liikevaihtorajoista ja ilmoitusmääristä on esitetty jaksossa 4.2.

[7] Lindberg, Leena (2018). Yrityskauppavalvonta 20 vuotta. Kilpailuvirastosta markkinavirastoksi Juhani Jokisen juhlakirja.

3 SELVITYKSEN PERUSTANA OLEVAT AINEISTOT

Selvityksen pääaineistona on Alma Median toimittajien keräämä aineisto Suomessa toteutetuista yrityskaupoista (jäljempänä *yrityskaupparekisteri*). Yrityskaupparekisteri sisältää tietoja Suomessa toteutetuista yrityskaupoista, joissa ostettavan yrityksen liikevaihto on vähintään miljoona euroa. Yrityskaupparekisteri mahdollistaa arvioinnin siitä, kuinka paljon ilmoitettavien kauppojen määrä kasvaisi, jos liikevaihtorajoja laskettaisiin. Toisaalta aineistosta on myös pystytty seulomaan kauppoja, jotka ovat alustavan tarkastelun perusteella haitallisia. Viraston tietojen mukaan kyseessä on ainoa tilastoaineisto, joka käsittelee Suomessa toteutettuja yrityskauppoja.

Yrityskaupparekisteri kattaa vuodet 2000–2019 ja sisältää keskimäärin 644 yrityskauppaa vuosittain. Aineiston keskeiset muuttujat ovat ostajan ja kohteen nimi, y-tunnus, toimiala ja liikevaihto. Kaikilta havainnoilta on tiedossa kohteen liikevaihto. Ostajan liikevaihto puuttuu yli kolmanneksesta havaintoja. Liikevaihdon puuttuminen johtuu yleensä siitä, että ostaja on ulkomaalainen, jolloin sen liikevaihtotietoa ei ole löytynyt suomalaisista rekistereistä.

Taulukossa 1 kuvataan aineiston keskeisiä tunnuslukuja. Vuosina 2010–2019 osapuolten yhteenlaskettu liikevaihto on keskimäärin 458 miljoonaa ja kohteen liikevaihto 85 miljoonaa. Keskiarvoa nostavat muutama kokokuokaltaan erittäin suuri järjestely. Samana ajanjaksona mediaani yhteenlasketulle liikevaihdolle on 87 miljoonaa ja kohteen liikevaihdolle 5 miljoonaa. Aineistossa on vuosilta 2017–2019 yhteensä 1975 yrityskauppaa. Samana ajanjaksona KKV:lle ilmoitettiin yhteensä 104 kauppaa eli vain noin viisi prosenttia kaikista rekisteriin sisältyvistä järjestelyistä.

Taulukko 1. Alma Median yrityskaupparekisteriaineiston keskeisiä tunnuslukuja.

Vuosi	Kauppojen lukumäärä	Kohteen liikevaihdon keskiarvo (milj. €)	Kohteen liikevaihdon mediaani (milj. €)
2000	722	253	21
2001	659	361	24
2002	648	59	5
2003	638	41	4
2004	598	53	5
2005	737	49	4
2006	730	57	5
2007	892	74	4
2008	813	62	4
2009	511	55	4
2010	648	35	4
2011	642	34	4
2012	562	39	4
2013	508	81	4
2014	485	36	4
2015	516	74	4
2016	604	33	4
2017	682	131	3
2018	671	27	4
2019	622	160	4

Alma Median yrityskaupparekisterin lisäksi selvityksessä on hyödynnetty KKV:n HR-tietokantaa, joka sisältää tiedon eri yrityskauppatapauksiin käytetyistä tuntimääristä. HR-tietokantaa on hyödynnetty arvioitaessa, kuinka paljon lisäresurssitarpeita KKV:lle syntyisi, jos liikevaihtorajoja laskettaisiin.

Osana selvitystä KKV on myös toteuttanut yrityskyselyn, jonka tarkoituksena on ollut selvittää yrityskauppavalvonnan yrityksille aiheuttamia kustannuksia. Kysely lähetettiin puolelle I-vaiheessa vuosina 2018–2020 hyväksytyissä yrityskaupoissa mukana olleille yrityksille ja kaikille yrityksille, jotka olivat olleet mukana II-vaiheeseen edenneessä kaupassa vuosin 2017–2020. Yhteensä vastauksia kyselyyn tuli 49 ja vastaukset koskivat 36 yrityskauppaa. Kysely lähetettiin yhteensä 110 yrityskaupan osapuolelle, eli kyselyn vastausprosentti oli 44,5 prosenttia.[8]

Edellä mainittujen aineistojen lisäksi raportissa on hyödynnetty Tilastokeskuksen ja muiden viranomaisten toimialatilastoja, taloustieteellistä tutkimuskirjallisuutta sekä OECD:n ja International Competition Networkin ("ICN") teettämiä selvityksiä yrityskauppavalvonnan taloudellisista vaikutuksista ja yrityskauppavalvonnasta aiheutuvista hallinnollisista kustannuksista yrityksille.

[8] Tilanteissa, joissa yrityskaupassa myyjänä toimineen yrityksen toiminta lakkasi kokonaan yrityskaupan jälkeen, kysely toimitettiin ainoastaan yrityskaupan jälkeen muodostuneelle keskittymälle.

4 ILMOITUSVELVOLLISUUDEN MUUTOSTARPEEN ARVIOINTI

4.1 Nykysääntelyssä havaitut puutteet

4.1.1 Liikevaihtorajat suhteessa markkinoiden kokoon Suomessa

Kilpailulain mukaan yrityskauppavalvonta on Suomessa rajattu koskemaan järjestelyjä, joissa kaupan osapuolten yhteenlaskettu liikevaihto ylittää maailmanlaajuisesti 350 miljoonaa ja vähintään kahden osapuolen Suomesta kertynyt liikevaihto ylittää 20 miljoonaa. Vertaamalla liikevaihtorajoja eri toimialojen kokonaisliikevaihtotietoihin saadaan käsitys nykyisten ilmoitusrajojen kokoluokasta ja siitä, rajautuuko nykyisten liikevaihtorajojen ulkopuolelle merkittävä määrä toimialoja.[9]

Yrityskaupan kilpailuvaikutuksia tarkastellaan aina suhteessa relevanttiin markkinaan eli siihen tuotteiden ja palveluiden joukkoon, sillä maantieteellisellä alueella, jossa yrityskaupan osapuolet kilpailevat toisiaan ja muita yrityksiä vastaan. Relevantit markkinat muodostuvat tuotteista tai palveluista, joita kuluttajat pitävät toisiaan läheisesti korvaavina.[10] Tilastokeskuksen määrittelemä toimialaluokitus ei välttämättä vastaa relevantteja markkinoita. Kilpailuoikeudellinen markkina voi todellisuudessa olla Tilastokeskuksen toimialaluokittelua kapeampi tai laajempi riippuen siitä, mitä markkinaa tarkastellaan.[11] Tilastokeskuksen toimialaluokituksiin perustuva tarkastelu tarjoaa kuitenkin suuntaa antavan kuvan siitä, kuinka suuri osa toimialoista on nykyisellään rajautunut ulos yrityskauppavalvonnan soveltamisalan piiristä.

9 Ruotsissa ilmoitusrajoja laskettiin vuonna 2008. Ilmoitusrajojen laskeminen perustui osittain havaintoon siitä, että uudistusta edeltävien ilmoitusrajojen alle rajautui toimialoja. Ruotsin uudistusta on käsitelty tarkemmin ICN:n vuoden 2008 raportin "Setting notification thresholds for merger revies" liitteessä D. Saatavilla osoitteessa: https://centrocedec.files.wordpress.com/2015/07/setting-notification-thresholds-for-merger-review-2008.pdf.

10 Markkinoiden määrittelyn apuna hyödynnetään usein niin kutsuttua hypoteettisen monopolistin testiä (SSNIP-testi). SSNIP-testissä valitaan ensin kapein mahdollinen kandidaattimarkkina. Tämän jälkeen valitulla kandidaattimarkkinalla selvitetään, muodostuisiko kandidaattimarkkinan hypoteettiselle monopolille pysyvä noin 5–10 prosentin hintojen korotus kannattavaksi. Jos hinnankorotus olisi kannattavaa, muodostaa kandidaattimarkkina kilpailuoikeudellisesti relevantin markkinan. Muutoin siirrytään laajempaan kandidaattimarkkinaan ja toistetaan edellä mainittu testi. Prosessia jatketaan niin pitkään, että löytyy kandidaattimarkkina, jolla hinnankorotus muodostuu kannattavaksi. Ks. Kilpailuviraston suuntaviivat yrityskauppavalvonnasta (2011), s. 66–67.

11 Buri, Castren ja Ojala käsittelevät sitä, miksi YIT:n ja Lemminkäisen välisessä yrityskaupassa toimialatilastoihin perustuva arvio markkinan koosta ei vastannut yrityskaupan kilpailuvaikutusten arvioinnin kannalta relevanttia kilpailuoikeudellista markkinaa. Yrityskaupan osapuolten toiminta oli keskittynyt suuriin rakennushankkeisiin, kun taas toimialatilastot sisälsivät myös lukuisten yritysten liikevaihdot, jotka eivät kilpailleet kaupan osapuolten kanssa isojen rakennushankkeiden toteuttamisesta. (Buri, R., Castren, M. & Ojala, L. Yrityskaupan kilpailuvaikutusten arviointi tarjouskilpailumarkkinoilla – Tarkastelussa YIT:n Ja Lemminkäisen sulautuminen. Defensor Legis N:o 3/2019).

Seuraavassa esitetyn vertailun taustalla on oletus, jonka mukaan yrityskaupan osapuolten liikevaihto kertyy kokonaisuudessaan tarkastellulta toimialalta. Todellisuudessa monet yritykset toimivat useilla eri toimialoilla. Kun arvioidaan, onko yrityskauppa ilmoitettava, nykyisen sääntelyn puitteissa liikevaihdossa otetaan huomioon koko konsernin maailmanlaajuinen liikevaihto, joten myös ulkomailta kertynyt liikevaihto vaikuttaa 350 miljoonan euron liikevaihtorajan täyttymiseen.[12] Ilmoitusvelvollisuuden täyttyminen riippuu tämän vuoksi myös ostajan yhtiö- ja omistusrakenteesta.

Edellä mainituista syistä tietyn toimialan liikevaihdon jääminen alle 350 miljoonan euron rajan ei välttämättä tarkoita, että kahden kyseisellä toimialalla toimivan yrityksen välinen yrityskauppa rajautuisi ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle. Tästä syystä analyysin tulokset yliarvioivat jossain määrin sellaisten toimialojen lukumäärää, joihin KKV:lla ei olisi mahdollisuutta puuttua yritysten yhteenlaskettua liikevaihtoa koskevan rajan vuoksi.

Kaaviossa 1 on esitetty toimialojen jakautuminen kokonaisliikevaihdon perusteella Tilastokeskuksen eri toimialaluokitusten[13] mukaisesti. Kaaviossa on käytetty kolmea vaihtoehtoista toimialaluokitusta. Mitä suuremman numeromäärän toimialaluokitus sisältää, sitä tarkemmasta luokittelusta on kyse. Viisinumeroluokittelu sisältää yhteensä 674 erillistä toimialaa, kun taas kolminumeroluokittelussa toimialat on jaettu 225 erilliseen toimialaan.

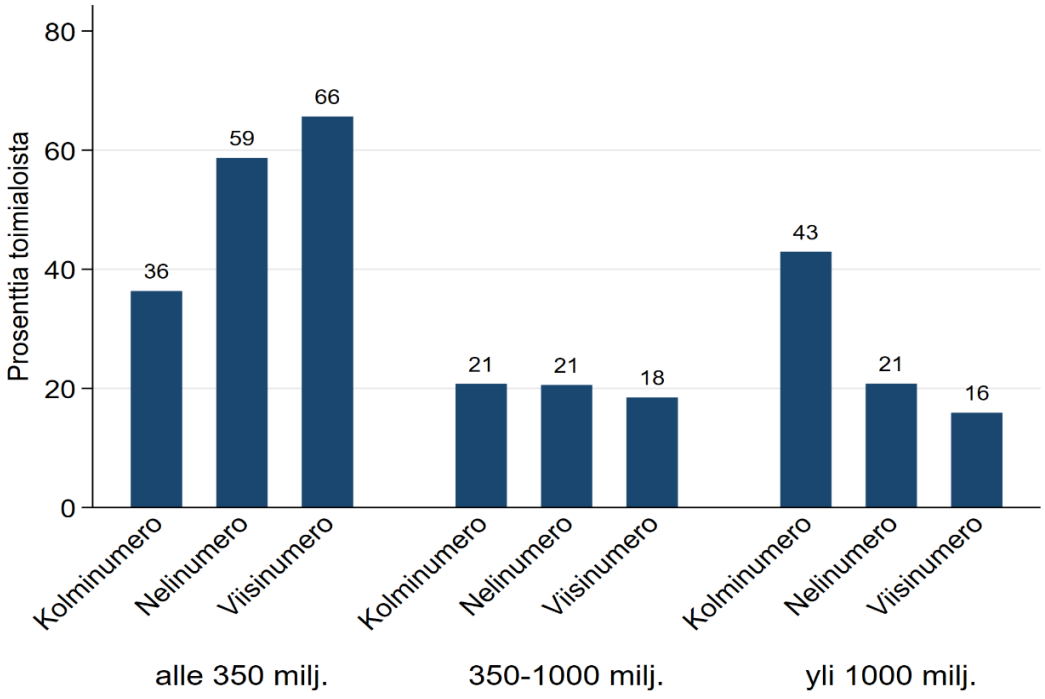
Kaavion perusteella voidaan todeta, että toimialaluokittelusta riippumatta nykyisten liikevaihtorajojen alle rajautuu merkittävä määrä toimialoja. Kolminumeroluokittelulla 35 prosenttia toimialoista rajautuu kokonaan nykyisen yrityskauppasääntelyn ulkopuolelle, kun taas viisinumeroluokittelulla ulos rajautuvien toimialojen osuus on 66 prosenttia. Mikäli oletetaan edellä kuvatusti, että yrityskaupan osapuolten liikevaihto kertyisi kokonaisuudessa tarkastellulta toimialalta, nykyiset liikevaihtorajat mahdollistaisivat esimerkiksi kaikkien Suomen autokatsastusasemien, linja-autojen kaukoliikenteessä toimivien yritysten, optikkoliikkeiden tai elokuvateattereiden ostamisen ilman, että yrityskauppavalvonnalla voitaisiin puuttua tilanteeseen.[14] On myös syytä huomioida, että liikevaihtoluokkaan 350–1 000 miljoonaa kuuluvilla toimialoilla voisi tapahtua merkittäviin markkinaosuuksiin johtavia yrityskauppoja ilman, että 350 miljoonan euron yhteenlaskettu liikevaihto täyttyisi.

---

12 Liikevaihtoraja täyttyy tästä syystä usein silloin, jos ostajana on kansainvälinen pääomasijoittaja.

13 Toimialaluokitus voi muodostua esimerkiksi seuraavalla tavalla. Kolminumeroinen luokitus: Muut sosiaalihuollon avopalvelut, nelinumeroinen luokitus: Lasten päivähoitopalvelut ja viisinumeroinen luokitus: Lasten päiväkodit tai vaihtoehtoisesti Muu lasten päivähoito. Kaikilla aloilla luokituksia ei ole tehty näin yksityiskohtaisesti, jolloin eri tason luokitukset voivat olla samoja.

14 Tilastokeskuksen toimialatilastojen perusteella vuonna 2019 autokatsastuksen (toimialanumero 71201) kokonaisliikevaihto oli noin 165 miljoonaa euroa, linja-autojen kaukoliikenteen (49391) kokonaisliikevaihto 251 miljoonaa euroa, optikkoliikkeiden (47783) kokonaisliikevaihto 353 miljoonaa euroa ja elokuvien esittämisen (5914) liikevaihto 126 miljoonaa euroa.



Kaavio 1. Toimialojen kokonaisliikevaihdon osuus eri luokitteluilla.

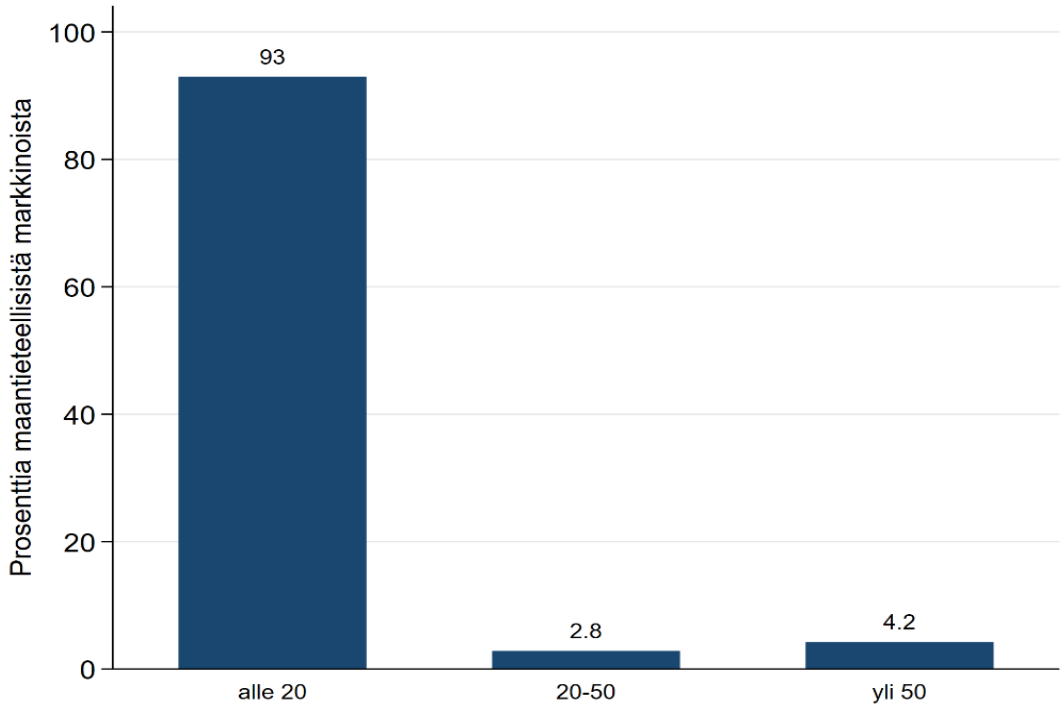
Lähde: Tilastokeskuksen toimialoittainen yritystietopalvelu.

Huomiot: Kaaviossa on kolme eri liikevaihtoluokkaa, joihin toimialat on jaettu kolmi-, neli- ja viisinumeroluokituksen mukaisesti. Palkin yllä oleva luku kertoo, kuinka suuri osuus toimialoista tietyllä luokittelulla kuuluu kyseiseen liikevaihtoluokkaan. Tiedot perustuvat vuoteen 2019. Suomalaisten yritysten kokonaisliikevaihto vuonna 2019 oli noin 430 miljardia.

Edellä hyödynnetyt Tilastokeskuksen toimialatilastot perustuvat toimialojen yhteenlaskettuun liikevaihtoon koko Suomen alueella. Usein kilpailu on kuitenkin alueellista. Esimerkiksi yksityisasiakkaiden lääkäripalveluissa maantieteellisten markkinoiden on KKV:n tapauskäytännössä katsottu olevan kunnan tai seutukunnan laajuiset.[15] Nykyisten liikevaihtorajojen vähintään kahden yksittäisen osapuolen liikevaihtoa koskeva 20 miljoonan euron kynnysarvo rajaa tietyissä tilanteissa valvonnan ulkopuolelle paikallisia markkinoita, joilla merkittävän paikallisen toimijan ostaminen johtaisi markkinan merkittävään keskittymiseen. Käytännössä yrityskauppavalvonta on nykyisellään voimaton puuttumaan keskittymiseen paikallisilla markkinoilla, joiden yhteenlaskettu liikevaihto, ja siten minkä tahansa yksittäisen paikallisen toimijan liikevaihto, jää alle 20 miljoonan euron.

[15] Kilpailu- ja kuluttajaviraston päätös 23.3.2017 asiassa Terveystalo Healthcare Oy / Diacor Terveyspalvelut Oy, dnro KKV/1152/14.00.10/2016 ja Kilpailu- ja kuluttajaviraston esitys Markkinaoikeudelle yrityskaupan kieltämiseksi 29.9.2020 asiassa Mehiläinen Yhtiöt Oy / Pihlajalinna Oyj, dnro KKV/1233/14.00/10/2019.

Ongelmaa voidaan havainnollistaa liikevaihtotiedoilla yksityisasiakkaiden lääkäripalveluista. Kaaviossa 2 on esitetty yksityisasiakkaiden lääkäripalveluiden maantieteellisten markkinoiden liikevaihtojakauma. Maantieteellinen markkina on kaaviossa määritelty seutukunnan laajuiseksi. 93 prosentissa seutukuntia maantieteellisen markkinan kokonaisliikevaihto jää alle 20 miljoonan euron. Kuten jäljempänä jaksossa 4.1.3 kuvataan, viime vuosina terveysalan isot yritykset ovat hankkineet yritysostoin monia paikallisesti vahvoja lääkärikeskuksia, ja yrityskaupat ovat johtaneet merkittävään alueelliseen keskittymiseen ilman, että yrityskauppavalvonnalla olisi ollut mahdollisuutta tutkia näitä järjestelyjä ja tarvittaessa puuttua haitalliseen keskittymiseen.



Kaavio 2. Maantieteellisten markkinoiden kokojakauma yksityisasiakkaiden lääkäripalveluissa.

Lähde: Kelan sairaanhoitokorvausrekisteri

Huomiot: Palkin yllä oleva luku kertoo, kuinka suuri osa seutukunnista lukeutuu mihinkin liikevaihtoluokkaan. Esimerkiksi luokkaa *alle 20* kuuluvat seutukunnat, joissa asukkaiden yksityisten lääkäripalveluiden ostot ovat jääneet alle 20 miljoonan euron. Liikevaihtoluokat on esitetty x-akselilla miljoonissa euroissa. Tiedot perustuvat vuoteen 2019. Yhteensä yksityisasiakkaiden lääkäripalveluiden kustannukset olivat Kelan sairaanhoitokorvausrekisterin perusteella noin 670 miljoonaa euroa.

4.1.2 Kohdeyrityksen liikevaihtoon nähden korkealle hinnoitellut yritysostot

Liikevaihtoon perustuvat ilmoitusvelvollisuuden kynnysarvot eivät ole kaikkien yritysjärjestelyjen kohdalla oikea mittari tunnistamaan kansantalouden kannalta merkityksellisimpiä transaktioita. Liikevaihtoon perustuvat kynnysarvot soveltuvat huonosti niin kutsuttuihin korkean arvostuksen yrityskauppoihin (*high-value transactions)*, joissa yrityksestä maksettava kauppahinta on moninkertainen yrityksen liikevaihtoon nähden (*value to turnover ratio*).

Kansainvälisessä akateemisessa keskustelussa on viime vuosina havaittu tarve puuttua erityisesti niin kutsuttuihin "tappohankintoihin" (*killer acquisitions)*.[16] Näissä suurempi toimija ostaa pienemmän, toimintaansa kehittämässä olevan haastajansa pois markkinoilta. Yrityskaupan katsotaan olevan tappohankinta, jos seuraavat kaksi ehtoa täyttyvät. Ensinnäkin ostetulla yrityksellä tulee olla riittävät resurssit kehittää toimintaansa niin, että tulevaisuudessa se tuottaisi merkittävää kilpailunpainetta ostavalle yritykselle. Toiseksi ostavan yrityksen tulee yrityskaupan jälkeen lopettaa ostettavan yrityksen tuotteiden tai palveluiden kehittäminen.

Tappohankinnat jäävät usein yrityskauppavalvonnan ulkopuolelle sen vuoksi, että kohdeyhtiölle asetettu liikevaihtoraja ei täyty. Liikevaihtorajan alittuminen voi olla seurausta siitä, että voimakkaassa kasvussa oleva yritys ostetaan pois markkinoilta juuri ennen liikevaihtorajojen täyttymistä. Toinen usein esillä oleva tilanne on yritys, jonka arvo ja kilpailuasema markkinoilla ei perustu sen myynnin määrään, joka heijastuisi liikevaihtona, vaan esimerkiksi sen hallussa oleviin aineettomiin oikeuksiin, taikka sen kerryttämään dataan. Kehittyvillä markkinoilla keskustelu tappohankinnoista liitetäänkin usein digitaalisiin ekosysteemeihin ja innovaatiomarkkinoihin, tai laajemmin ICT-sektoriin, jossa suuret toimijat hankkivat pienempiä innovatiivisia toimijoita.

Keskustelua on herättänyt myös varsinaisia tappohankintoja laajempi ilmiö, joissa vahvassa markkina-asemassa oleva yritys ostaa pienempiä toimijoita, jotka tuottaisivat sille tulevaisuudessa kilpailupainetta.[17] Suomalainen esimerkki tästä ilmiöstä on DNA:n ja Moi Mobiilin välinen yrityskauppa. Alkuvuoteen 2018 mennessä Moi Mobiili oli onnistunut saavuttamaan Elisan, Telian ja DNA:n muutoin hallitsemilta operaattorimarkkinoilta noin prosentin markkinaosuuden. Moi Mobiilin osto tapahtui ennen kuin se oli ehtinyt saavuttaa 20 miljoonan euron liikevaihtorajan, joten yrityskauppavalvonnalla ei ollut mahdollisuutta tutkia yrityskauppaa.

Tappohankinnoille ja yleisemmin tulevan kilpailupaineen poistamiseen tähtääville yrityskaupoille on tunnuksenomaista, että ostettavan yrityksen liikevaihto on huomattavasti kauppahintaa pienempi. Tulevaa kilpailua estäviä yritysostoja on siten mahdollista seuloa sillä, kuinka moninkertaisesti kauppahinta ylittää kohdeyrityksen liikevaihdon. Euroopan komissio on esimerkiksi omassa selvityksessään tarkastellut yrityskauppoja, joissa kauppahinta on yli viisin- tai kymmenkertainen kohteen liikevaihtoon nähden. Komission mukaan maailmanlaajuisesti vuosina 2015–2018 toteutetuista hinnaltaan vähintään miljardin euron yrityskaupoista 23–28 prosentissa kauppahinta oli yli viisinkertainen ja 9–14 prosentissa yli kymmenkertainen ostettavan yrityksen liikevaihtoon verrattuna.[18]

---

[16] Käsite tappajayrityskaupoista perustuu Cunninghamin ja muiden tutkimukseen Yhdysvaltojen lääkemarkkinoilla tapahtuneiden yrityskauppojen vaikutuksista tuotekehitykseen. Tutkimuksen tulosten perusteella isot lääkeyritykset ostavat pienempiä kilpailijoita ja lopettavat niiden lääkekehitysprojekteja, jotka saattaisivat johtaa yrityksen omien lääkkeiden kanssa kilpailevien tuotteiden syntymiseen (Cunningham, C., Ederer, F. & Ma, S. (2020). Killer acquisitions. Journal of Political Economy).

[17] Hemphill, S. & Wu T. (2021). Nascent Competitors. University of Pennsylvania Law Review.

[18] Commission Staff Working Document Evaluation of procedural and jurisdictional aspects of EU merger control, 26.3.2021.

Myös Suomessa toteutetaan vuosittain merkittävä määrä yrityskauppoja, joissa kauppahinta ylittää moninkertaisesti ostettavan yrityksen liikevaihdon. Vuosina 2017–2019 Suomessa toteutettiin Alma Median rekisterin mukaan yhteensä 1975 yrityskauppaa, joissa ostettavan yrityksen liikevaihto oli vähintään miljoona euroa. Näistä noin kymmenen prosentin otos, yhteensä 191 kauppaa, sisältää tiedon sekä kauppahinnasta että kohteen liikevaihdosta. Otokseen kuuluvista yrityskaupoista 17 prosentissa kauppahinta oli yli kaksinkertainen, kuudessa prosentissa yli viisinkertainen ja kolmessa prosentissa yli kymmenkertainen kohteen liikevaihtoon nähden. Keskimäärin Suomessa toteutetaan siten vuositasolla noin 40 yrityskauppaa, joissa kauppahinta on yli viisinkertainen ja 20 yrityskauppaa, joissa kauppahinta on yli kymmenkertainen ostettavan yrityksen liikevaihtoon nähden.[19]

Nämä korkean arvostuksen yrityskaupat jäävät systemaattisesti yrityskauppavalvonnan ulkopuolelle. Alma Median rekisteri sisältää vuosilta 2017–2019 yhteensä 112 yrityskauppaa, joista tiedetään kauppahinnan ja kohteen liikevaihdon lisäksi myös ostajan liikevaihto. Näistä 36 eli 32 prosenttia ylitti nykyiset liikevaihtorajat, mutta niistä vain kahdessa kauppahinta oli yli kaksinkertainen liikevaihtoon nähden; yhdessäkään se ei ollut yli viisinkertainen. Liikevaihtorajat ylittäneet yrityskaupat ovat lisäksi otoksessa yliedustettuina, sillä vuosina 2017–2019 virastolle ilmoitettiin yhteensä 104 yrityskauppaa eli 32 prosentin sijaan vain noin viisi prosenttia Alma Median rekisteriin kuuluvasta 1975 yrityskaupasta. Kauppahintatieto on siten useammin saatavilla, mikäli kauppa on kuulunut yrityskauppavalvonnan piiriin.

Taulukossa 2 on korjattu kyseinen otantaharha antamalla suurempi painoarvo liikevaihtorajat alittaneille yrityskaupoille. Yrityskaupat on luokiteltu paitsi liikevaihtorajat ylittäneisiin ja alittaneisiin, myös ostajan maan mukaan, ja sen perusteella, onko kaupan kohteelle asetettu 20 miljoonan euron liikevaihtoraja täyttynyt vai ei. Jokaiselle kategorialle on esitetty piste-estimaatti siihen lukeutuvien yrityskauppojen vuotuisesta keskiarvosta ja niiden jakautumisesta eri kauppahintakerroinluokkiin. Kertoimella tarkoitetaan tässä sitä, kuinka moninkertainen kauppahinta on verrattuna ostettavan yrityksen liikevaihtoon.

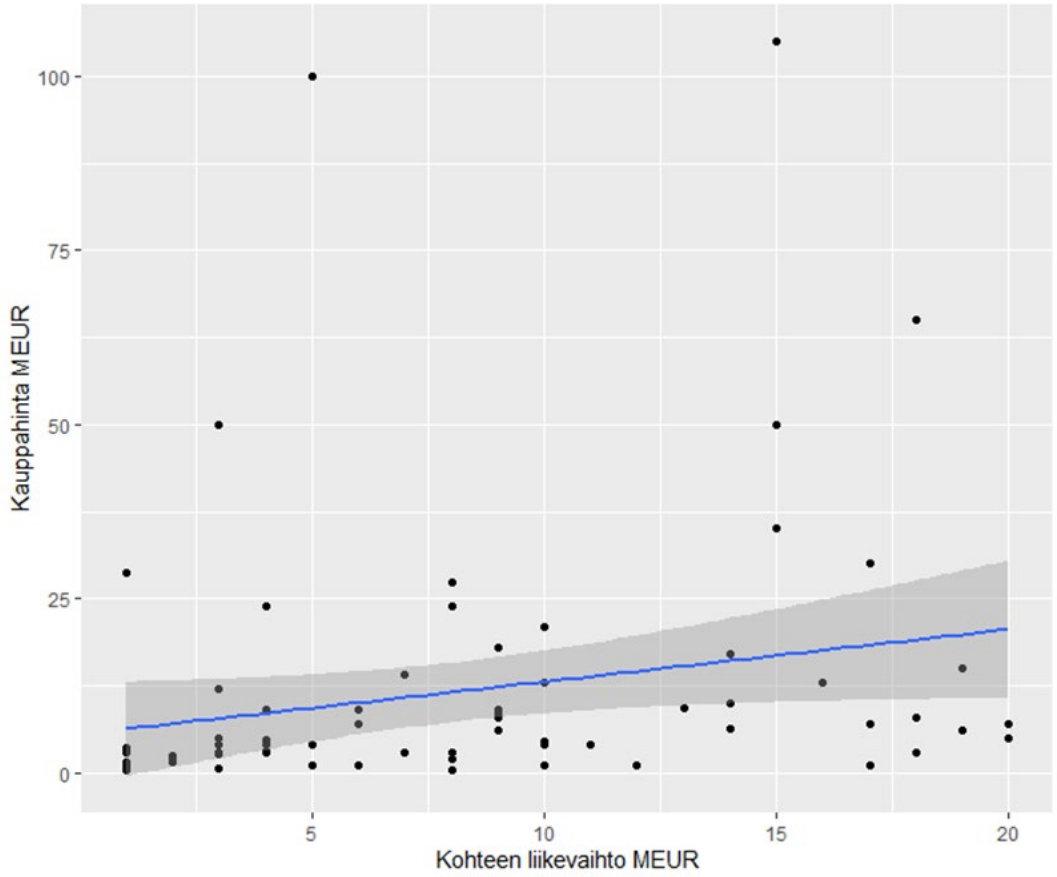
[19] Vuosina 2017–2019 Suomessa toteutettiin keskimäärin 658 yrityskauppaa vuodessa (1975 jaettuna kolmella). Tästä luvusta kuusi prosenttia on noin 40 ja kolme prosenttia noin 20 yrityskauppaa.

Taulukko 2. Yrityskauppamäärien vuotuiset keskiarvot eri kauppahintakerroinluokissa.

Luokittelu	Yhteensä	Kerroin yli 5	Kerroin yli 5	Kerroin yli 10
Kaikki	658	114	38	21
%	100	17	6	3
Suomalainen ostaja	548	81	28	17
%	100	15	5	3
Ulkomaalainen ostaja	110	33	10	4
%	100	30	9	3
Alle nykyisten liikevaihtorajojen	624	111	38	21
%	100	18	6	3
Yli nykyisten liikevaihtorajojen	35	2	0	0
%	100	7	0	0
Kohteen liikevaihto alle 20 MEUR	531	97	33	19
%	100	18	6	4
Kohteen liikevaihto yli 20 MEUR	128	16	4	2
%	100	13	3	1

Taulukon perusteella korkean suhteellisen arvostuksen yrityskaupat jäävät käytännössä kokonaan ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle. Lisäksi niistä yrityskaupoista, joissa kauppahinta on yli kaksinkertainen kohteen liikevaihtoon nähden, 98 prosenttia jää alle liikevaihtorajojen. Korkean arvostuksen yrityskaupoille on myös tyypillistä, että kohteelle asetettu 20 miljoonan euron raja jää saavuttamatta. Lisäksi ostajana on hieman useammin ulkomaalainen yritys, muodostaen noin neljänneksen kaikista korkealle hinnoitelluista kohteista.

Kohteelle asetetun 20 miljoonan euron liikevaihtorajan laskeminen ei kuitenkaan ole tarkoituksenmukaista korkealle hinnoiteltujen kauppojen saattamiseksi tutkintaan. Rajan laskeminen toisi mukanaan myös paljon sellaisia kauppoja, joissa kauppahinta jää maltilliseksi suhteessa kohteen liikevaihtoon. Tämä käy ilmi kaaviosta 3, jossa jokainen havaintopiste muodostaa yhden otokseen sisältyvän yrityskaupan. Vaaka-akseli kertoo kohteen liikevaihdon ja pystyakseli kauppahinnan miljoonissa euroissa. Sininen suora kuvastaa kauppahinnan ja kohteen liikevaihdon välistä tilastollista yhteyttä: miljoonan euron lisäys kohteen liikevaihtoon tuo *keskimäärin* 1,05 miljoonan euron korotuksen kauppahintaan. Kuvaajan perusteella kohteen liikevaihtorajan laskeminen toisi mukanaan paljon sinisen suoran alittavia ei-tavoiteltuja kauppoja, joissa kauppahinta on matala verrattuna kohteen liikevaihtoon. Liikevaihtorajaa pitäisi vieläpä laskea radikaalisti korkealle hinnoiteltujen kauppojen tutkintaan saattamiseksi.



Kaavio 3. Kohdeyrityksen liikevaihtorajan alittaneet yrityskaupat vuosina 2017–2019.

Lähde: Alma Median yrityskaupparekisteri

Huomiot: Jokainen havaintopiste muodostaa yhden otokseen kuuluvan yrityskaupan. Vaaka-akseli kertoo kohdeyrityksen liikevaihdon ja pystyakseli kauppahinnan miljoonissa euroissa. Otos sisältää yhteensä 77 yrityskauppaa, joiden kauppahinta on tiedossa. Kauppahinta on tiedossa vain noin 5 prosentissa liikevaihdoltaan alle 20 miljoonan euron yritysostoissa.

4.1.3 Esimerkkejä kilpailulle potentiaalisesti haitallisista kaupoista

Alma Median yrityskaupparekisterin avulla pystytään seulomaan viime vuosina ilmoitusrajojen alle jääneitä potentiaalisesti haitallisia yrityskauppoja. Yrityskauppojen kilpailuvaikutusten arviointi on aina tapauskohtaista. Tapauskäsittely perustuu laajoihin selvityksiin sekä tilastoaineistoihin, jotka kerätään KKV:n tiedonsaantioikeuksilla. Ne mahdollistavat pääsyn niin yrityskaupan osapuolten kuin muiden yritysten ja viranomaisten tietokantoihin.

Yrityskaupparekisterin kauppoja ei ole mahdollista käydä läpi samalla tarkkuudella ja tästä syystä tarkastelu on luonteeltaan pintapuolinen. Yrityskaupparekisteristä on pyritty seulomaan tapauksia, joissa keskittymän markkinaosuus on noussut suureksi. Tarkastelu on rajattu sellaisiin markkinoihin, joissa markkinaosuustietojen kerääminen on ollut mahdollista julkisista lähteistä. Tarkoituksena ei ole seuloa rekisteristä kaikkia mahdollisesti kilpailulle haitallisia yrityskauppoja, vaan nostaa esi-

merkinomaisesti esiin joitain viime vuosina keskittyneillä markkinoilla tapahtuneita merkittävien kilpailijoiden välisiä yrityskauppoja, jotka ovat jääneet ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle.

Viime vuosina suuret terveysalan yritykset ovat kasvattaneet markkinaosuuksiaan ostamalla pienempiä paikallisia toimijoita. Vuonna 2017 Mehiläinen hankki NEO Terveyden, joka toimi Turussa ja Salossa. NEO:n liikevaihto jäi alle 20 miljoonan. Yrityskaupan myötä Mehiläisestä tuli selkeä markkinajohtaja Turussa yli 50 prosentin markkinaosuudella[20] yksityisasiakkaiden lääkäripalveluissa. Samana vuonna Terveystalo hankki Porin lääkäritalon, jolla oli liiketoimintaa sekä Porissa että Raumalla. Myös Porin lääkäritalon liikevaihto jäi juuri alle 20 miljoonan euron. Yrityskaupan jälkeen Terveystalosta muodostui selkeä markkinajohtaja yksityisissä lääkäri- ja työterveyspalveluissa Satakunnassa. Esimerkiksi alueellisissa työterveyspalveluissa Terveystalon markkinaosuus yrityskaupan jälkeen Porin seutukunnassa oli noin 70–80 prosenttia.[21] Näiden kauppojen lisäksi viimeisen vuosikymmenen aikana on toteutettu satoja yrityskauppoja, jossa alueellinen lääkärikeskus on siirtynyt valtakunnalliselle terveysketjulle ja, jotka ovat jääneet nykyisten ilmoitusrajojen alapuolelle.[22]

Keskittymiskehitystä on tapahtunut myös yksityisen terveydenhuoltomarkkinan eri erikoisaloilla. Silmälääkärimarkkinan vahva toimija Coronaria hankki Silmäasema-ketjun vuonna 2019. Pelkästään Silmäaseman markkinaosuus esimerkiksi yksityisten toimijoiden tekemissä kaihi- ja taittovirheleikkauksissa oli julkisista lähteistä saatavilla olevien tietojen mukaan vuonna 2018 noin 50 prosenttia.[23] Silmäaseman liikevaihto oli 131 miljoonaa euroa vuonna 2019.[24] Ennen yritysjärjestelyä Coronaria omisti jo entuudestaan silmäkirurgian markkinan toiseksi suurimman toimijan Medilaserin. Yrityskauppa johti näin ollen huomattavaan keskittymiseen silmälääkärikeskusten markkinalla. Yrityskauppa ei tullut ilmoitettavaksi, sillä osapuolten yhteenlaskettu liikevaihto jäi alle 350 miljoonan euron.

Hedelmöityshoidoissa Mehiläinen on hankkinut yritysostoin klinikoita sekä Väestöliitolta[25] että Aavalta[26], ja nykyään esimerkiksi pääkaupunkiseudulla toimii Mehiläisen lisäksi vain kaksi hedel-

---

[20] Arvio markkinaosuuksista perustuu Kilpailu- ja kuluttajaviraston päätökseen 23.3.2017 asiassa Terveystalo Healthcare Oy / Diacor Terveyspalvelut Oy, dnro KKV/1152/14.00.10/2016.

[21] Arvio markkinaosuuksista perustuu Kilpailu- ja kuluttajaviraston siirtopäätökseen 16.7.2018 asiassa Terveystalo Healthcare Oy / Attendo Terveyspalvelut Oy, dnro KKV/536/14.00.10/2018.

[22] Muita merkittäviä liikevaihtorajojen alle rajautuneita alueellisten lääkärikeskusten yrityskauppoja ovat esimerkiksi seuraavat järjestelyt: Pihlajalinna osti Tampereella Koskiklinikan 2015; Terveystalo osti Seinäjoen Lääkäritalon 2017; Pihlajalinna osti Itä-Suomen Lääkäritalon 2017; Pihlajalinna osti Oulussa Caritas Lääkärit Oy:n 2017; Pihlajalinna osti Itä-Suomen Lääkärikeskus Oy:n 2017; Pihlajalinna osti Linnan Klinikka Oy:n 2018; Mehiläinen osti Porvoon Lääkäritalon 2018, Mehiläinen osti Bulevardin Klinikan 2021.

[23] Inderes (2019). Silmäasema: Seurannan aloitus 9/2019.

[24] Silmäasema Oyj:n tilinpäätöstiedote 1.1.2019–31.12.2019.

[25] Talouselämä, 6.4.2017 Väestöliitto myy lapsettomuusklinikat Mehiläiselle – yli 11 000 lasta ehti saada alkunsa.

[26] Hoiva ja Terveys 10.11.2015 Graviditas Lapsettomuusklinikka ja Felicitas yhdistyvät.

möityshoitopalveluita tarjoavaa yksityistä toimijaa.[27] Yrityskaupat eivät tulleet ilmoitettaviksi, sillä järjestelyssä siirtyvän liiketoiminnan liikevaihto jäi molemmissa kaupoissa alle 20 miljoonan. Pääkaupunkiseudulla Mehiläisen markkinaosuus yksityisistä hedelmöityshoitopalveluista oli vuonna 2019 noin 40–50 prosenttia.[28]

Vuonna 2018 Koiviston Auto hankki Onnibussin. Yrityskauppa ei tullut ilmoitettavaksi, koska osapuolten yhteenlaskettu liikevaihto ei ylittänyt 350 miljoonan euron rajaa. Linja-autojen kaukoliikenteen toimialan kokonaisliikevaihto oli samana vuonna 257 miljoonaa euroa.[29] Koiviston Auton liikevaihto vuonna 2018 oli 169 miljoonaa euroa ja Onnibussin noin 30 miljoonaa euroa.[30] Liikevaihtotietojen perusteella sekä Onnibus että Koiviston Auto olivat merkittäviä toimijoita linja-auton kaukoliikenteessä yrityskaupan toteutumisvuonna. Yrityskaupan mahdollisia vaikutuksia korosti se, että Onnibus oli ennen yrityskauppaa kilpaillut voimakkaasti hinnalla haastaen alan perinteisiä toimijoita ja voittaen markkinaosuutta lyhyessä ajassa.

Linja-autoliikenteessä kilpailuoikeudellisesti relevantit markkinat muodostuvat todennäköisesti eri reiteistä ja siten myös markkinaosuustarkastelu tulisi toteuttaa reittitasolla. Trafin reittitietojen perusteella kaupan osapuolilla oli 14 päällekkäistä liikennöitävää reittiä yrityskaupan toteutumisen aikaan.[31] Trafin reittitietokannan perusteella yrityskaupan jälkeen siirryttiin duopolitilanteesta monopolitilanteeseen kolmella reitillä[32] ja kuudella reitillä triopolista duopoliin.[33] Toimijoiden lukumäärän muuttuminen on esitetty tarkemmin kaaviossa 4.

---

27 Tiedot pääkaupunkiseudulla toimivien hedelmöitysklinikoiden määrästä perustuu KKV:n Mehiläisen ja Pihlajalinnan yrityskaupan tutkintaan varten kerättyyn aineistoon.

28 Kilpailu- ja kuluttajaviraston esitys Markkinaoikeudelle yrityskaupan kieltämiseksi 29.9.2020 asiassa Mehiläinen Yhtiöt Oy / Pihlajalinna Oyj, dnro KKV/1233/14.00/10/2019.

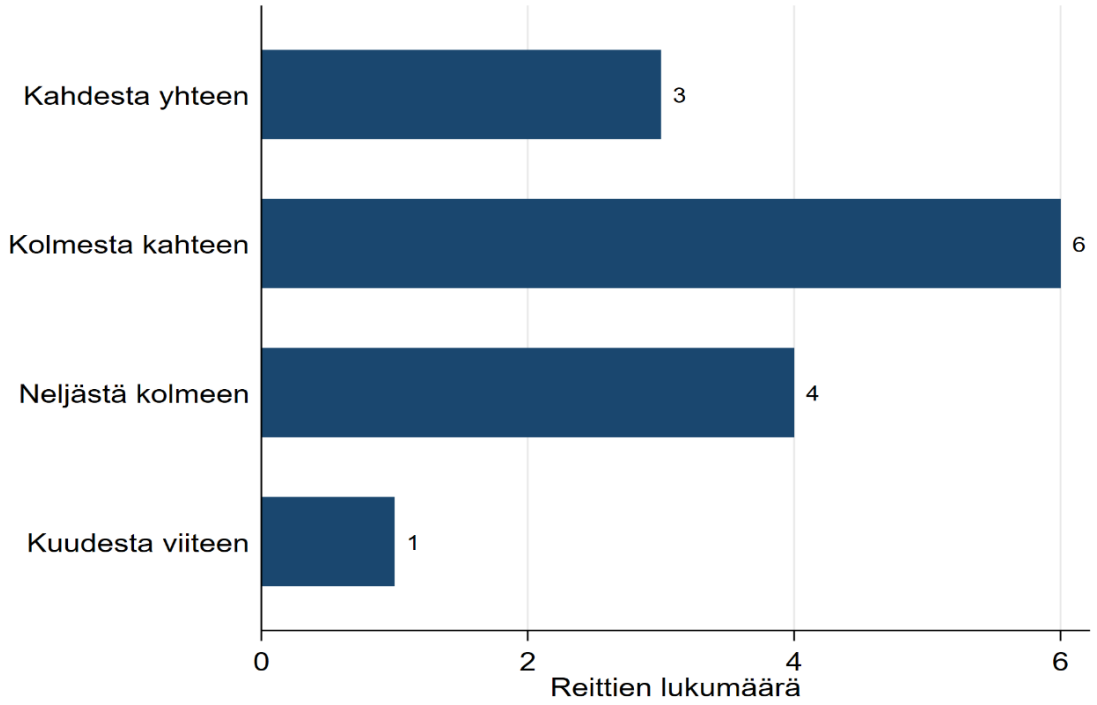
29 Toimialan kokonaisliikevaihto haettu Tilastokeskuksen toimialoittaisen yritystietopalvelun aineistosta.

30 Yle 4.10.2018. Suomen suurin bussifirma Koiviston Auto osti Onnibusin – uusi omistaja: hinnat pysyvät halpoina.

31 Reitillä tarkoitetaan tässä kahden kaupungin välistä liikennöintiä siten, että esimerkiksi Turku–Helsinki ja Helsinki–Turku lasketaan yhdeksi reitiksi. Lisäksi reitiksi on laskettu mukaan mahdolliset välipysähdyspaikat eli esimerkiksi Helsinki-Turku-Pori vuoro sisältää kolme reittiä (Helsinki–Turku, Helsinki–Pori ja Turku–Pori).

32 Nämä reitit olivat Pori–Tampere, Lahti–Jyväskylä ja Rauma–Pori.

33 Nämä reitit olivat Pori–Turku, Lahti–Helsinki, Helsinki–Jyväskylä, Helsinki–Porvoo, Kuopio–Jyväskylä ja Jyväskylä–Oulu.



Kaavio 4. Kilpailijoiden lukumäärän muuttuminen reiteillä, joilla Onnibussilla oli päällekkäisyyttä Koiviston Auton kanssa.

Lähde: Tiedot perustuvat Trafin ylläpitämän reittitietokannan tietoihin. Tietokanta on saatavilla osoitteesta https://developer.matka.fi/pages/en/vallu-data.php. Tietokanta sisältää markkinaehtoisen liikenteen vuorot toukokuun 2018 tilanteessa.

Huomiot: Kaaviota luetaan seuraavasti. Rivi *kahdesta yhteen* kertoo, kuinka monella reitillä kilpailijoiden lukumäärä väheni kahdesta yhteen yrityskaupan jälkeen. Ennen laskemista reittien nimitietoja on yhdenmukaistettu siten, että alku- ja päätepysäkki on ilmaistu kaupunkina eikä tarkempana tunnisteena eli esimerkiksi kaikki Turusta lähtevät linja-autot on merkitty Turun alle riippumatta siitä, lähtikö bussi linja-autoasemalta tai esimerkiksi satamasta. Päällekkäisien reittien tarkastelun ulkopuolelle on rajattu kaupungin sisäinen liikenne eli esimerkiksi Kevätkumpu-Porvoo väliä ei ole katsottu omaksi reitikseen.

Myös digitaalisilla markkinoilla on tapahtunut viime vuosina merkittävää keskittymistä, joka on jäänyt liikevaihtorajojen alle. Vielä alkuvuodesta 2020 Suomen suurimmat online-markkinapaikat olivat neljän eri toimijan omistuksessa. Sanomalla oli Oikotie, norjalainen Shibsted omisti tori.fi-sivuston, Otava Nettixin (johon kuuluvat muun muassa nettiauto-, nettimökki-, nettivene-sivustot) ja Alma Medialla oli oma Marketplaces-liiketoimintansa, ja sen omistuksessa olivat muun muassa. Etuovi.com, Autotalli.com ja Go Finland -sivustot.[34] Toimijoiden määrä väheni ensin neljästä

[34] Talouselämä 22.5.2021. Vertaiskaupan valtiaat ovat nyt Alma Media ja Schibsted, mutta softajätit voivat muuttaa pelin – "Vuokraamisen ja jakamisen trendi on vasta alkamassa."

kolmeen, kun Sanoma myi Oikotie-palvelunsa Schibstedille heinäkuussa 2020 ja lopulta kolmesta kahteen, kun Alma Media osti Nettixin Otavalta maaliskuussa 2021.

Molemmat järjestelyt jäivät yrityskauppavalvonnan liikevaihtorajojen alapuolelle. Järjestelyille on yhteistä myös se, että kauppahinta ylitti moninkertaisesti kaupan kohteen liikevaihdon. Alma Media maksoi Nettixistä noin 170 miljoonaa euroa eli lähes kahdeksankertaisesti Nettixin liikevaihdon.[35] Schibsted puolestaan maksoi Oikotiestä noin 185 miljoonaa euroa eli lähes seitsenkertaisesti Oikotien liikevaihdon.[36]

Erityisen ongelmalliselta keskittyminen vaikuttaa käytettyjen autojen markkinapaikoissa. Nettixiin kuuluva Nettiauto ja Alma Median Autotalli.com ovat markkinan selvästi kaksi suurinta toimijaa. Osapuolten yhteenlaskettu markkinaosuus nousi esimerkiksi digitaalisessa automainonnassa 62,8 prosenttiin ja käytettyjen autojen markkinapaikoissa vielä tätä selvästi korkeamaksi.[37] Nettixin toiminta on ollut erittäin kannattavaa ennen yrityskauppaa. Vuonna 2020 Nettixin liikevoitto oli 10 miljoonaa euroa.[38] Korkeat markkinaosuudet ja yrityskauppaa edeltävä hyvä kannattavuus molemmat viittaavat siihen, että keskittymällä on yrityskaupan jälkeen huomattavaa markkina-voimaa käytettyjen autojen markkinapaikkana.

Julkisuudessa on esitetty huolia markkinoiden haitallisesta keskittymisestä myös muissa nykyisten ilmoitusrajojen alle rajautuneissa yrityskaupoissa. Metsänhoitoyhdistykset ilmaisivat huolen kilpailun vähenemisestä Metsä Groupin ostaessa Harvestian puunhankinnan liiketoiminnan Kaakkois-Suomessa.[39] Pohjois-Suomen sanomalehtimarkkina keskittyi Kalevan ostaessa Alma Median Pohjois-Suomen sanomalehtiliiketoiminnan. Kaupassa Kalevalle siirtyi maakuntalehti Lapin Kansa, kaupunkilehdet Uusi Rovaniemi ja Lounais-Lappi sekä Alma Manu Oy:n jakeluliiketoiminta Lapin alueella.[40] Toinen sanomalehtimarkkinalla tapahtunut merkittävä järjestely oli Keskisuoma-laisen ja Kaakon Viestinnän järjestely vuonna 2019.[41] Keskisuomalaisella ja Kaakon Viestinnällä oli päällekkäistä toimintaa Imatralla ja Lappeenrannassa.[42] KKV sai useita yhteydenottoja Paytrail

---

35 Alma Median yrityskaupparekisterissä kauppahinta on keskimäärin noin puolitoistakertainen verrattuna kohteen liikevaihtoon. Mediaani taas on noin 0,8.

36 Talouselämä 22.5.2021. Vertaiskaupan valtiaat ovat nyt Alma Media ja Schibsted, mutta softajätit voivat muuttaa pelin – "Vuokraamisen ja jakamisen trendi on vasta alkamassa."

37 Arvopaperi 5.3.2021. Alma Median Nettix-kauppa tuo yhtiölle harppauksen koko ajan kasvavaan markkinaan – Kai Telanne: "Erittäin hyvin strategiaan istuva yrityskauppa".

38 Alma Media pörssitiedote 5.3.2021. Alma Media ostaa moottorialan johtavan markkinapaikan Nettix Oy:n Otava-konsernilta 170 miljoonalla eurolla ja vahvistaa asemaansa markkinapaikkaliiketoiminnassa Suomessa.

39 Maaseudun Tulevaisuus 16.6.2017. Metsä Group ostaa Harvestian puunhankinnan Kaakkois-Suomessa.

40 Talouselämä 19.3.2018. Lapin Kansa siirtyy Alma Mediasta Kalevan omistukseen.

41 Keskisuomalainen 5.4.2019. Keskisuomalainen-konserni laajentaa suurkaupalla Kaakkois-Suomeen, osti 15 lehteä.

42 Toimialallaan merkittävien yritysten välisiä järjestelyjä, jotka ovat jääneet nykyisten ilmoitusrajojen alle on tapahtunut myös esimerkiksi henkilöstövuokrauksessa (VMP ja Smile sekä Barona ja Opteam) sekä isännöintialalla (Colliers ja Realia).

Oy:n ja Checkout Finland Oy:n välisestä yrityskaupasta, joka johti verkkomaksumarkkinan keskittymiseen.[43]

Valtaosa edellä luetelluista kaupoista olisi tullut ilmoitettavaksi muissa Pohjoismaissa ja samankokoisissa EU-jäsenmaissa. Edellä luetelluista yrityskaupoista Ruotsin rajoilla ilmoitettaviksi olisivat tulleet Onnibussin ja Koiviston Auton yrityskauppa, Coronarian ja Silmäaseman välinen yrityskauppa, Kaakon Viestinnän ja Keskisuomalaisen välinen yrityskauppa sekä Otavan ja Alma Median välinen järjestely, jossa Nettix siirtyi Otavalta Alma Medialle. Norjan rajoilla näiden lisäksi ilmoitettavia olisivat olleet Metsä Groupin ja Harvestian välinen yrityskauppa, NEO:n ja Mehiläisen välinen järjestely sekä Terveystalon ja Porin Lääkäritalon välinen yrityskauppa.

Sekä Ruotsissa että Norjassa lainsäädäntöön sisältyy myös otto-oikeus. Otto-oikeutta on kuvattu tarkemmin jäljempänä jaksossa 7. Ruotsissa otto-oikeuden piiriin olisivat kuuluneet edellä luetelluista järjestelyistä DNA:n ja Moi Mobiilin välinen yrityskauppa, Metsä Groupin ja Harvestian välinen yrityskauppa, Terveystalon ja Porin Lääkäritalon yrityskauppa, Mehiläisen ja Neo:n yrityskauppa sekä Mehiläisen ja Väestöliiton ja Mehiläisen ja Aavan väliset yrityskaupat. Norjassa kaikki edellä luetellut järjestelyt olisivat kuuluneet otto-oikeuden piiriin.

Edellä käsitellyt kaupat ovat kaikki toteutuneet vuoden 2015 jälkeen. Myös ennen tätä ajanjaksoa on tapahtunut potentiaalisesti kuluttajille haitallista keskittymiskehitystä, joka on jäänyt alle yrityskauppavalvonnan ilmoitusrajojen. Hyvä esimerkki siitä, miten ilmoitusrajojen alle jäävät yrityskaupat voivat muuttaa koko toimialan markkinarakenteen pitkäkestoisesti on elokuvateatterit. Finnkino osti 2000-luvulla merkittävän määrän elokuvateattereita. Keskittymiskehityksen sinetöi Finnkinon ja Sandrew Metronomen välinen yrityskauppa vuonna 2006. Lukuisten yritysostojen myötä Finnkinon markkinaosuus olisi julkisuudessa esitettyjen näkemysten mukaan noussut jopa 70 prosenttiin.[44] Markkinoille ei ole 15 vuoteen edelleenkään tullut elokuvateatteriketjua, joka haastaisi Finnkinon asemaa ja tuottaisi sille merkittävää kilpailun painetta.

4.2 Kansainvälinen vertailu

4.2.1 Liikevaihtorajojen kansainvälinen vertailu

Yrityskauppavalvonnan tavoitteet ja käytännöt ovat samankaltaisia eri EU-jäsenmaissa. Yrityskauppavalvonnan ilmoitusvelvollisuuden laajuutta Suomessa voidaan siten tarkastella vertailemalla Suomen liikevaihtorajoja muiden maiden liikevaihtorajoihin. Mielekkäintä vertailu on maihin, joiden talous on samaa kokoluokkaa Suomen kanssa, koska suurissa jäsenvaltioissa, kuten Saksassa, toimialojen kokoluokka on lähtökohtaisesti Suomea suurempi ja sitä kautta myös yritys-

[43] Taloussanomat 5.1.2021. Verkkomaksut keskittyvät: Paytrail ostaa Checkout Finlandin.

[44] Kauppalehti 3.4.2018 Finnkinolla lähes 70 prosentin osuus Suomen markkinoista, kilpailijoita tulee Virosta ja Ruotsista. Lisäksi vuosina 2002–2010 elokuvalippujen hinnat nousivat melkein kaksi kertaa enemmän kuin yleinen hintataso. Laskelma perustuu Tilastokeskuksen kuluttajahintaindeksin tietoihin.

kauppavalvonnan ilmoitusrajojen mielekäs taso korkeampi. Kaaviossa 3 Suomen liikevaihtorajoja on verrattu muihin Pohjoismaihin (pl. Islanti) sekä EU:n jäsenmaihin, joiden BKT oli vuonna 2019 150 miljardin sisällä Suomen BKT:sta.[45]

Yrityskauppavalvonnan liikevaihtorajat ovat tyypillisesti kaksiportaisia, kuten ne ovat myös Suomessa. Ensimmäinen raja on asetettu osapuolten yhteenlasketulle liikevaihdolle. Toinen kynnysarvo koskee kaupan molempien osapuolten liikevaihtoa. Tyypillisesti jälkimmäinen raja perustuu osapuolten kohdemaasta kertyvään liikevaihtoon. Valtaosassa jäsenmaita myös yhteenlaskettua liikevaihtoa tarkastellaan kansallisesti. Maailmanlaajuiseen liikevaihtoon perustuva rajaarvo on käytössä Suomen lisäksi Saksassa, Ranskassa, Hollannissa, Kreikassa ja Romaniassa. Näistä Saksa, Ranska ja Hollanti ovat talouksina kooltaan selvästi Suomea suurempia, jonka lisäksi niissä on käytössä ilmoitusvelvollisuutta täydentävää sääntelyä, kuten sektorikohtaisia ilmoitusvelvollisuuksia. Tanskassa ja Itävallassa on toissijaisena rajana maailmaanlaajuiseen liikevaihtoon perustuva kynnysarvo.

Suomessa osapuolten yhteenlasketulle liikevaihdolle asetettu raja on moninkertainen vastaavan kokoisiin jäsenvaltioihin suhteutettuna. Verrokkimaista korkein yhteenlaskettu liikevaihtoraja on Kreikassa, jossa se on 150 miljoonaa euroa. Muissa Pohjoismaissa yhteenlasketulle liikevaihdolle asetettu raja on noin kolmasosa Suomen tasosta. Kaikista 27 jäsenvaltioista ainoastaan Saksassa ja Italiassa on Suomea korkeampi raja osapuolten yhteenlasketulle liikevaihdolle.[46] Myös vähintään kahden yksittäisen osapuolen kansallinen liikevaihtoraja on Suomessa vertailumaita korkeampi.

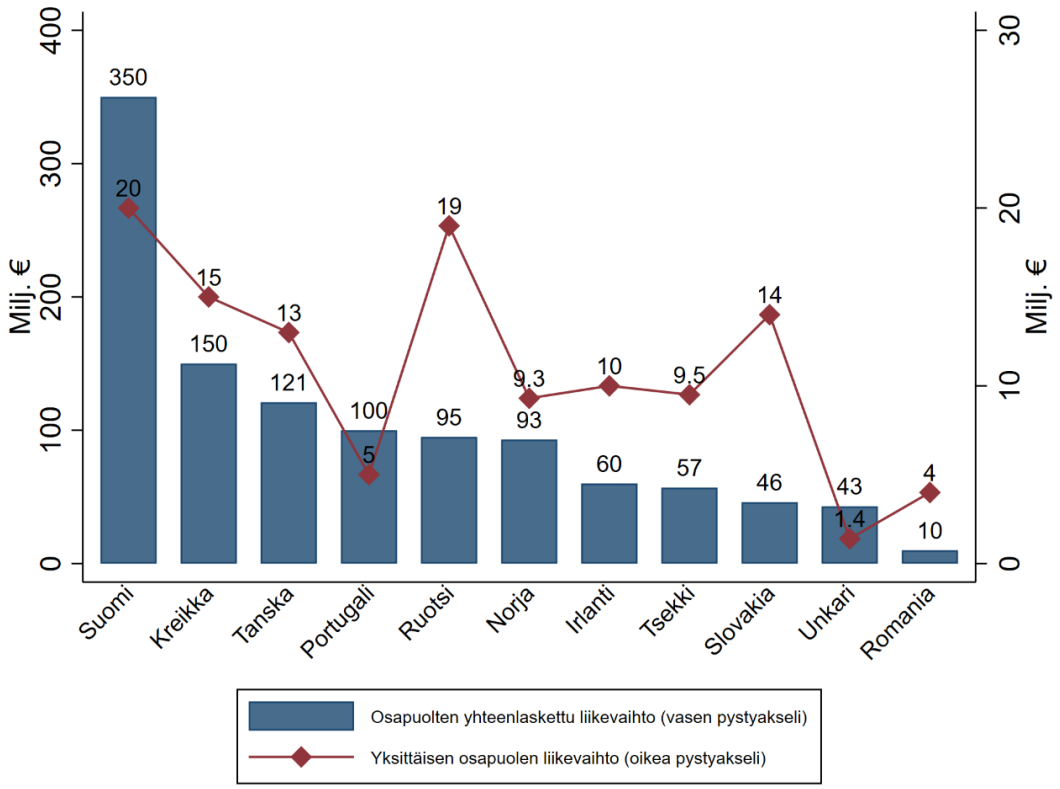
Tarkkaa maakohtaista vertailua vaikeuttaa se, että järjestelmät eri maissa ovat erilaiset. Suomen kokoisista jäsenvaltioista ainoastaan Kreikassa ja Romaniassa osapuolten yhteenlaskettua liikevaihtoa tarkastellaan maailmanlaajuisesti. Useissa jäsenvaltioissa on ilmoitusvelvollisuutta koskevaa sektorikohtaista sääntelyä ja neljässä verrokkimaassa (Ruotsissa, Norjassa, Irlannissa ja Unkarissa) on käytössä niin kutsuttu otto-oikeus, joka mahdollistaa puuttumisen myös kauppoihin, jotka jäävät liikevaihtorajojen alapuolelle. Otto-oikeutta on käsitelty jäljempänä jaksossa 7.

Tarkastelun perusteella on kuitenkin selvää, että Suomessa liikevaihtorajat ovat huomattavasti korkeammat kuin taloudeltaan samankokoisissa EU:n jäsenvaltioissa. Yrityskauppavalvonta on siten Suomessa rajattu koskemaan huomattavasti suppeampaa joukkoa yritysjärjestelyjä kuin muissa maissa.

---

[45] Suomen BKT oli vuonna 2019 noin 240 miljardia euroa. Pienin BKT vertailumaista oli Slovakialla (94 miljardia) ja suurin Ruotsilla (475 miljardia). Neljällä vertailumaalla (Ruotsi, Tanska, Norja, Irlanti) on Suomea korkeampi BKT ja kuudella vertailumaalla pienempi (Kreikka, Portugali, Tšekki, Slovakia, Unkari ja Romania). BKT tiedot saatavilla osoitteessa https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/nama_10_gdp/default/table?lang=en.

[46] Saksassa yhteenlasketulle liikevaihdolle asetettu raja oli 500 miljoonaa euroa ja Italiassa 498 miljoonaa euroa.



Kaavio 5. Pohjoismaiden (pl. Islanti) ja samankokoisten EU-jäsenmaiden yrityskauppavalvonnan liikevaihtorajat.

Lähde: Tiedot eri jäsenmaiden liikevaihtorajoista on kerätty julkisista lähteistä. Euromuunnokset laskettu vuoden 2020 keskikurssien mukaan (Suomen Pankki. Edellisen vuoden valuuttojen keskikurssit. Saatavilla osoitteesta https://www.suomenpankki.fi/fi/Tilastot/valuuttakurssit/taulukot/).

Huomiot: Vertailumaat sisältävät pohjoismaat (pl. Islanti) ja EU-jäsenmaat, joiden BKT on 150 miljardin sisällä Suomen BKT:sta. Suomessa osapuolten yhteenlaskettu liikevaihdon raja on maailmanlaajuinen, kun taas muissa maissa (pl. Kreikka ja Romania) se on kansallinen. Unkarissa rekisteröidyn yrityksen liikevaihtoraja on maailmanlaajuinen. Tanskassa, Unkarissa, Slovakiassa ja Tšekissä on toisena vaihtoehtona liikevaihtorajat, joissa toisen osapuolen liikevaihtoraja on kansallinen ja toisen maailmanlaajuinen. Otto-oikeus on käytössä Ruotsissa, Norjassa, Unkarissa sekä Irlannissa. Tanskassa otto-oikeus on käytössä elektronisen viestinnän markkinoilla.

4.2.2 Ilmoitettujen yrityskauppojen määrä eri maissa

Edellä verrattiin Suomen ilmoitusrajoja muihin Pohjoismaihin sekä samankokoisiin EU-jäsenmaihin. Tässä jaksossa on verrattu Suomen ilmoitusmääriä samoihin vertailumaihin sekä myös muihin EU-jäsenmaihin. Ilmoitusmäärien tarkastelu perustuu julkisista lähteistä saatavilla oleviin tietoihin vuoden 2019 ilmoitusmääristä.

Kaaviossa 6 on esitetty ilmoitusmäärät vertailumaissa. Suomessa ilmoituksia oli 11 vertailumaasta kolmanneksi vähiten. Kaikista EU-maista Suomessa oli vuonna 19 yhdeksänneksi vähiten yritys-

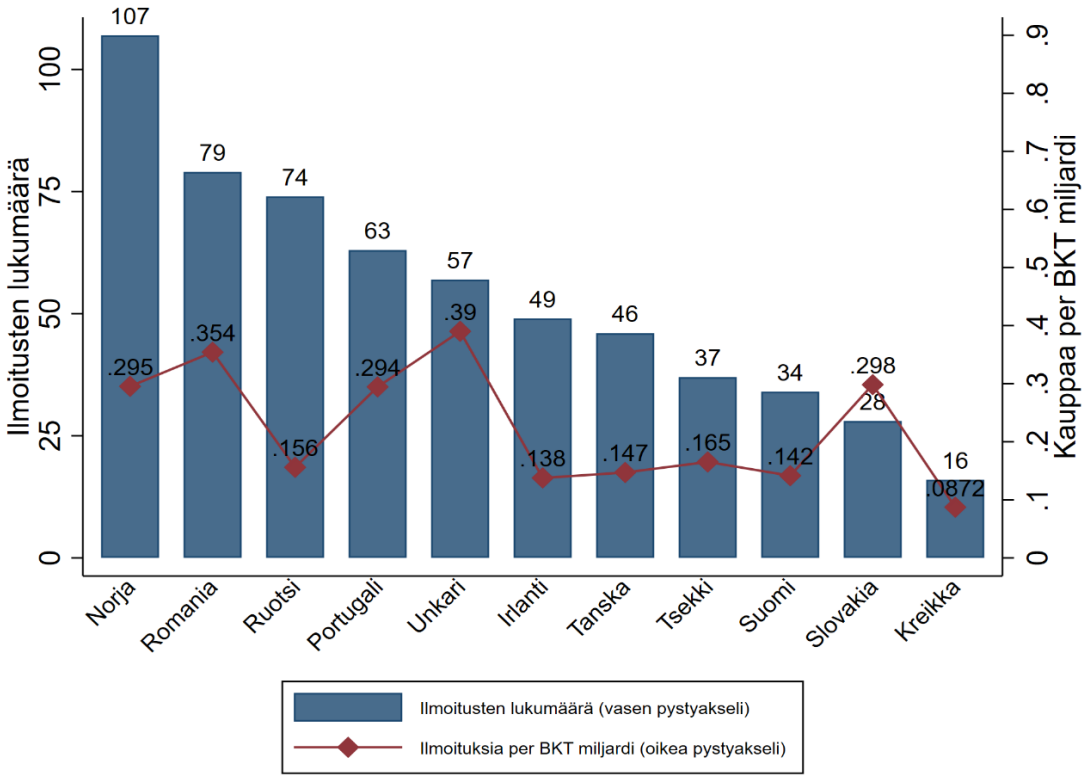
kauppailmoituksia.[47] Vertailumaista Suomea vähemmän ilmoituksia jätettiin Slovakiassa ja Kreikassa.

Ilmoitusten määrää on lisäksi verrattu maiden bruttokansantuotteeseen. Keskimäärin EU-mailla ml. Norja ilmoitusten määrä per miljardi euroa oli 0,52 ja mediaani 0,33. Tämä tarkoittaa sitä, että esimerkiksi maassa, jossa BKT oli 100 miljardia euroa, ilmoitettiin vuodessa keskimäärin noin 52 yrityskauppaa kilpailuviranomaiselle. Suomen vastaava luku oli 0,14 eli yrityskauppoja ilmoitettiin huomattavasti EU:n keskiarvoa ja mediaania vähemmän.[48] Vertailumaista Suomen suhdeluku oli kolmanneksi pienin. Suomen suhdeluku jäi kaikkia muita Pohjoismaita matalammalle tasolle.

Tarkastelun perusteella Suomessa ilmoitetaan absoluuttisesti sekä talouden kokoon suhteutettuna vähemmän yrityskauppoja kuin keskimäärin muissa EU-maissa. Tämä on seurausta siitä, että edellä kuvatusti Suomen ilmoitusrajat ovat samankokoisia EU jäsenmaita korkeammat. Ero ilmoitus-määrissä ei ole yhtä suuri kuin liikevaihtorajoissa osittain siitä syystä, että Suomessa sovelletaan maailmanlaajuiseen liikevaihtoon perustuvaa yhteenlasketun liikevaihdon raja-arvoa. Maailman-laajuinen liikevaihtoraja tuottaa Suomeen ilmoituksia yrityskaupoista, joissa kansainvälisesti toimiva yritys, tyypillisesti pääomasijoitusyhtiö, hankkii kohdeyhtiön Suomesta, jonka liikevaihto ylittää 20 miljoonaa euroa vaikka ostajan Suomesta kertynyt liikevaihto ylittäisi vain niukasti 20 miljoonaa euroa.

[47] Suomea vähemmän ilmoituksia oli Maltalla (12), Kreikassa (16), Latviassa (19), Kroatiassa (24), Liettuassa (26), Slovakiassa (28), Sloveniassa (32) ja Belgiassa (33).

[48] EU-maista matalampi suhdeluku oli Italialla, Belgialla, Espanjalla, Kreikalla ja Ranskalla.



Kaavio 6. Pohjoismaiden (pl. Islanti) ja samankokoisten EU-jäsenmaiden yrityskauppailmoitusten lukumäärät vuonna 2019

Lähde: OECD; Global Competition Review, viranomaisten internet-sivut; Eurostat BKT markkinahinnoin.

Huomiot: Vertailumaat sisältävät pohjoismaat (pl. Islanti) ja EU-jäsenmaat, joiden BKT on 150 miljardin sisällä Suomen BKT:sta. Ilmoitusmäärät sekä BKT tiedot on kerätty vuosilta 2017–2019. Kauppojen lukumäärä suhteessa BKT:hen on laskettu jakamalla keskimääräinen kauppojen lukumäärä vuosina 2017–2019 keskimääräisellä BKT:lla vuosina 2017–2019. Mitä pienempi suhdeluku on sitä vähemmän tarkastelumaassa, ilmoitetaan kauppoja suhteessa sen kokoon.

Muita jäsenmaita alhaisempaa ilmoitusmäärää ei voi vielä itsessään pitää osoituksena kansantalouden kannalta epäoptimaalisesti asetetuista ilmoitusrajoista. Kansantalouden näkökulmasta ilmoitusvelvollisuus on tarkoituksenmukaista määritellä siten, että se mahdollistaa puuttumiseen mahdollisimman laajaan joukkoon kuluttajille haitallisia yrityskauppoja ilman, että sääntelyyn piiriin tulee liikaa ongelmattomia järjestelyjä. Kuten jäljempänä kuvataan, yhdistämällä alemmat liikevaihtorajat niin kutsuttuun otto-oikeuteen ilmoitusvelvollisuus on mahdollista määritellä siten, että viranomainen pystyy tehokkaasti puuttumaan kaikkiin kansantalouden kannalta haitallisiin järjestelyihin ilman, että yrityskauppailmoitusten lukumäärä Suomessa huomattavasti lisääntyisi nykyisestä. Myös ehdotetun uudistuksen jälkeen yrityskauppailmoitusten lukumäärä olisi Suomessa absoluuttisesti sekä BKT:hen suhteutettuna EU-maiden keskiarvoa pienempi.

4.3 Johtopäätös yrityskauppavalvonnan ilmoitusvelvollisuuden muutostarpeista

Edellä on arvioitu Suomen nykyisen yrityskauppavalvonnan ilmoitusvelvollisuuden kattavuutta sekä siihen sisältyviä mahdollisia puutteita. Tarkastelun perusteella ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle rajautuu Suomessa tällä hetkellä merkittävä määrä toimialoja ja markkinoita sekä korkean arvostuksen yrityskauppoja. Selvityksessä on myös havaittu, että Suomessa toteutetaan vuosittain liikevaihtorajojen alle jääviä yrityskauppoja, jotka vaikuttavat kilpailulle potentiaalisesti haitallisilta.

Kansainvälinen vertailu taas osoittaa, että Suomen liikevaihtorajat ovat muita Pohjoismaita ja samankokoisia EU-maita korkeammat. Suomessa myös ilmoitetaan vuosittain muita Euroopan maita vähemmän yrityskauppoja. Yrityskauppavalvonnan etukäteiskontrollin piiriin kuuluu siten Suomessa selvästi suppeampi joukko yrityskauppoja kuin muissa Euroopan maissa. Tarkastelu viittaa siihen, että yrityskauppavalvonnan ilmoitusvelvollisuutta Suomessa olisi perusteltua laajentaa.

5 VAIHTOEHDOT ILMOITUSVELVOLLISUUDEN MUUTTAMISEKSI

Kuten edellä on kuvattu, markkinoiden tehokkaan toiminnan näkökulmasta yrityskauppojen ilmoitusvelvollisuuden tulisi olla määritelty siten, että se kattaa kaikki kansantalouden kannalta merkittävät yritysjärjestelyt, jotka voivat johtaa markkinoiden haitalliseen keskittymiseen. Jotta kaikki kansantalouden näkökulmasta haitalliset järjestelyt kuuluisivat valvonnan piiriin, ilmoitusvelvollisuus tulee määritellä riittävän laajaksi. Ilmoitusvelvollisuudesta yrityksille aiheutuvien hallinnollisten kustannusten ja viranomaisen resurssien tehokkaan käytön näkökulmasta ilmoitusvelvollisuutta on kuitenkin tarpeen rajata.

Yrityskauppojen ilmoitusvelvollisuus on mahdollista järjestää useilla eri tavoilla. Tässä selvityksessä ei käsitellä kaikkia mahdollisia vaihtoehtoja, vaan keskitytään tarkastelemaan liikevaihtoon perustuvia rajoja sekä niitä täydentävää sääntelyä. Kuten edellä esitetystä kansainvälisestä vertailusta kävi ilmi, tämä on tavanomaisin tapa rajata ilmoitusvelvollisuus.

Liikevaihtoon perustuvissa ilmoitusvelvollisuuden rajoissa on useita hyötyjä. Ne ovat selkeitä ja ennustettavia ja liikevaihdon laskemiseen liittyviä kysymyksiä ja tulkintatilanteita on käsitelty laajasti erilaisissa viranomaisten laatimisissa ohjeistuksissa. Monissa oikeusjärjestelmissä liikevaihtoon perustuvat raja-arvot muodostavatkin pääsäännön tilanteista, joissa yrityskauppa tulee ilmoitettavaksi. Liikevaihtorajojen määrittäminen oikealle tasolle on kuitenkin haastavaa. Rajojen tulee olla riittävän matalat, jotta kaikki potentiaalisesti haitalliset järjestelyt tulevat ilmoitusvelvollisuuden piiriin. Toisaalta liian matalat rajat tuottavat viranomaisen tutkittavaksi suuren määrän kilpailun näkökulmasta vähämerkityksellisiä järjestelyjä ja aiheuttavat yrityksille hallinnollisia kustannuksia.

Liikevaihtoon perustuvat raja-arvot eivät myöskään tunnista sellaisia kansantalouden kannalta merkityksellisiä ja potentiaalisesti haitallisia järjestelyjä, joissa kaupan kohteen arvo ja merkitys markkinoilla ei perustu sen liikevaihtoon. Erityisesti digitaalisilla markkinoilla sekä markkinoilla, joissa tutkimus ja tuotekehitys ovat keskeisessä asemassa, yrityksestä maksettava kauppahinta voi olla kymmenkertainen yrityksen liikevaihtoon nähden. Ilmoitusvelvollisuus tulee määritellä siten, että se ulottaa yrityskauppavalvonnan soveltumisen myös näihin arvoon perustuviin järjestelyihin.

Koska liikevaihtoon perustuviin rajoihin liittyy puutteita, monissa oikeusjärjestelmissä liikevaihtoon perustuvaa pääsääntöä täydentävät säännökset, joilla pyritään varmistamaan ilmoitusvelvollisuuden ulottaminen kaikkiin kansantalouden kannalta haitallisimpiin järjestelyihin. Tyypillisesti tällaisia ovat viranomaisen oikeus vaatia myös rajojen alle jäävä yrityskauppa ilmoitettavaksi (ns. otto-oikeus) tai kaupan kohteen arvoon perustuvat kynnysarvot. Näistä arvoon perustuvat ilmoitusvelvollisuuden kriteerit ovat harvinaisempia mutta ne ovat yleistymässä. EU-maista arvoon perustuvat kynnysarvot ovat tällä hetkellä käytössä Saksassa ja Itävallassa.

Mikäli viranomaisella on oikeus vaatia myös rajojen alle jäävä yrityskauppa ilmoitettavaksi ja otto-oikeus on määritelty riittävän laaja-alaiseksi, lainsäädäntöön ei ole tyypillisesti tarvetta sisällyttää erillistä kaupan kohteen arvoon perustuvaa kriteeristöä. Otto-oikeus sisältyy tällä hetkellä lainsäädäntöön Pohjoismaista Ruotsissa, Norjassa ja Islannissa. Muista EU-maista otto-oikeus sisältyy lainsäädäntöön Saksassa, Unkarissa, Irlannissa, Latviassa, Liettuassa, Kyproksella, Luxemburgissa

ja Sloveniassa. Ison-Britannian yrityskauppavalvonta perustuu kokonaan otto-oikeuden kaltaiseen vapaaehtoiseen ilmoitusjärjestelmään.

Selvityksessä on tästä syystä keskitytty arvioimaan liikevaihtorajojen laskun vaikutuksia ja siitä seuraavia hyötyjä ja haittoja sekä tarkastelemaan liikevaihtorajoja täydentävän otto-oikeuden sisällyttämistä lainsäädäntöön.

6 LIIKEVAIHTORAJOJEN LASKEMISEN VAIKUTUKSET

6.1 Muutos ilmoitettavien yrityskauppojen lukumäärässä

Ennen ilmoitusrajojen laskemisen hyötyjen ja haittojen tarkempaa tarkastelua on arvioitu sitä, kuinka paljon ilmoitettavien kauppojen lukumäärä kasvaisi, jos liikevaihtorajoja laskettaisiin. Uusien ilmoitettavien kauppojen lukumäärää on arvioitu sillä perusteella, kuinka paljon ilmoitettavia yrityskauppoja olisi ollut enemmän vuosina 2017–2019, jos Suomessa olisi sovellettu matalampia liikevaihtorajoja. Muutosta ilmoitettavien kauppojen lukumäärässä on arvioitu käyttäen kahta vaihtoehtoista ilmoitusrajaa, jotka perustuvat muissa Pohjoismaissa käytössä oleviin rajoihin. Ensimmäinen vaihtoehtoinen ilmoitusraja perustuu Norjan rajoihin ja jälkimmäinen Ruotsin ilmoitusrajoihin.

Ruotsin ja Norjan ilmoitusrajat ovat valikoituneet tarkasteluun useista syistä. Oikeusjärjestelmät ovat suhteellisen samankaltaiset, kansantaloudet ovat suhteellisen samankokoiset, minkä lisäksi Ruotsin ja Norjan ilmoitusrajat sijoittuvat edellä kuvatun maavertailun keskivaiheille. Norjassa vähintään kahden yksittäisen osapuolen kansallisen liikevaihdon raja on sata miljoonaa Norjan kruunua (9,3 miljoonaan euroa) ja osapuolten yhteenlasketun kansallisen liikevaihdon raja on puolestaan miljardi Norjan kruunua (93 miljoonaa euroa).[49] Ruotsissa vastaavat liikevaihtorajat ovat 200 miljoonaa kruunua (19 miljoonaa euroa) ja miljardi Ruotsin kruunua (95 miljoonaa euroa).[50]

Valuuttakurssivaihtelun vuoksi rajojen euromääräiset arvot vaihtelevat yli ajan. Jäljempänä Norjan järjestelmää vastaavina rajoina on käytetty yksittäisen osapuolten liikevaihdon osalta kymmentä miljoonaa euroa ja osapuolten yhteenlasketun liikevaihdon osalta sataa miljoonaa euroa. Ruotsin rajoja vastaavina rajoina on puolestaan käytetty 20 ja 100 miljoonaa euroa.

Alman yrityskaupparekisterin avulla voidaan tarkastella, kuinka paljon yrityskauppoja olisi vuosina 2017–2019 tullut ilmoitettavaksi, jos Suomessa olisi sovellettu Ruotsin ja Norjan ilmoitusrajoja.[51]

Liikevaihdon lisäksi myös muut kriteerit määrittävät sitä, tuleeko yrityskauppaa ilmoittaa kilpailuviranomaiselle. Ilmoitusvelvollisuuden täyttyminen edellyttää kilpailulain 21 §:n mukaan liike-

---

[49] Euromääräinen arvo laskettu vuoden 2020 keskimääräisellä valuuttakurssilla EUR/NOK = 10,72. (Suomen Pankki. Edellisen vuoden valuuttojen keskikurssit. Saatavilla osoitteesta https://www.suomenpankki.fi/fi/Tilastot/valuuttakurssit/taulukot/).

[50] Euromääräinen arvo laskettu vuoden 2020 keskimääräisellä valuuttakurssilla EUR/SEK = 10,48. (Suomen Pankki. Edellisen vuoden valuuttojen keskikurssit. Saatavilla osoitteesta https://www.suomenpankki.fi/fi/Tilastot/valuuttakurssit/taulukot/).

[51] Kuten edellä jaksossa 4 on kuvattu, ostajan liikevaihtotieto ei ole aina ollut aineistossa tiedossa. Puuttuvia liikevaihtotietoja on haettu Alman analysaattoripalvelun avulla sekä myös Tilastokeskuksen yritys- ja konsernirekisterin kautta. KKV on tarkastanut ostajan liikevaihdon erikseen sellaisissa järjestelyissä, joissa kohteen liikevaihto oli yli 10 miljoonaa euroa ja kohde ja ostaja olivat suomalaisia, mutta liikevaihtotietoa ei ollut saatavilla y-tunnuksen avulla. Tyypillisesti liikevaihtotieto puuttui, koska ostajana oli yksityishenkilö, ulkomaalainen toimija tai yrityskaupan yhteydessä perustettiin uusi yritys. Kohteen liikevaihto on aineistossa aina saatavilla.

vaihtorajojen täyttymisen lisäksi, että yrityskaupassa hankitaan määräysvalta toisessa yrityksessä, kaupan kohteena on myyjäyrityksen liiketoiminta tai sen osa tai yrityskaupassa on kyse sulautumisesta tai itsenäisen yhteisyrityksen perustamisesta.

Alman yrityskaupparekisteristä pystytään seulomaan alemmilla liikevaihtorajoilla ilmoitettavaksi tulevista kaupoista järjestelyjä, joissa ilmoitusvelvollisuus ei liikevaihtorajojen täyttymisestä huolimatta todennäköisesti täyttyisi. Ensin aineistosta on poistettu yrityskaupat, joissa on hankittu vähemmistöomistus. Mikäli ostaja hankkii kohteesta vähemmistöosuuden, se ei todennäköisesti saavuta määräysvaltaa, jolloin järjestely ei lähtökohtaisesti täytä yrityskauppavalvonnan ilmoitusvelvollisuutta. Jäljempänä vähemmistöosuuden rajaksi on asetettu 50 prosentin omistajaosuus.[52] Toiseksi rekisteristä on poistettu kaupat, joissa määräysvallassa ei tapahdu muutosta.[53] Kolmanneksi alemmilla rajoilla ilmoitettavaksi tulleista kaupoista on seulottu päällekkäisiä yritysjärjestelyjä, joissa kohteen ostaa samanaikaisesti useampi osapuoli eri osuuksin. Tällaista järjestelyä käsitellään yrityskauppavalvonnassa lähtökohtaisesti yhtenä yrityskauppana.[54]

Kaaviossa 7 on esitetty vuosina 2017–2019 KKV:lle tehtyjen yrityskauppailmoitusten lukumäärä (sininen), ilmoitettujen kauppojen lukumäärä, jos Suomessa olisi sovellettu Norjan ilmoitusrajoja vastaavia rajoja (punainen) ja ilmoitettujen kauppojen lukumäärä, jos Suomessa olisi sovellettu Ruotsin ilmoitusrajoja vastaavia rajoja (keltainen). Vuosina 2017–2019 KKV:lle ilmoitettiin keskimäärin 35 kauppaa vuosittain. Jos Suomen yrityskauppavalvonnan ilmoitusrajat olisivat vastanneet Norjan rajoja, ilmoitettavia kauppoja ollut vuosittain keskimäärin 64, eli ilmoitusten määrä olisi melkein kaksinkertaistunut. Ruotsin rajoilla ilmoitettavia yrityskauppoja olisi ollut vuosittain noin 45.

Vuosina 2017–2019 Norjassa käsiteltiin keskimäärin vuosittain 104 kauppaa ja Ruotsissa 78 yrityskauppaa.[55] Odotetusti sekä Ruotsissa että Norjassa, joissa talouden koko on Suomea suurempi, ilmoitettuja kauppoja on enemmän kuin Suomessa olisi ollut vastaavilla liikevaihtorajoilla. Suhteelliset erot ilmoitusten lukumäärässä noudattelevat pitkälti eroja BKT:ssa.[56] Ero Norjan ja Ruotsin ilmoitusrajoilla ilmoitettavien yrityskauppojen määrän välillä on merkittävä. Ilmoitettavien kauppojen lukumäärän muutos onkin herkkä muutoksille vähintään kahdelle yksittäiselle yritykselle asetettavassa liikevaihtorajassa.

---

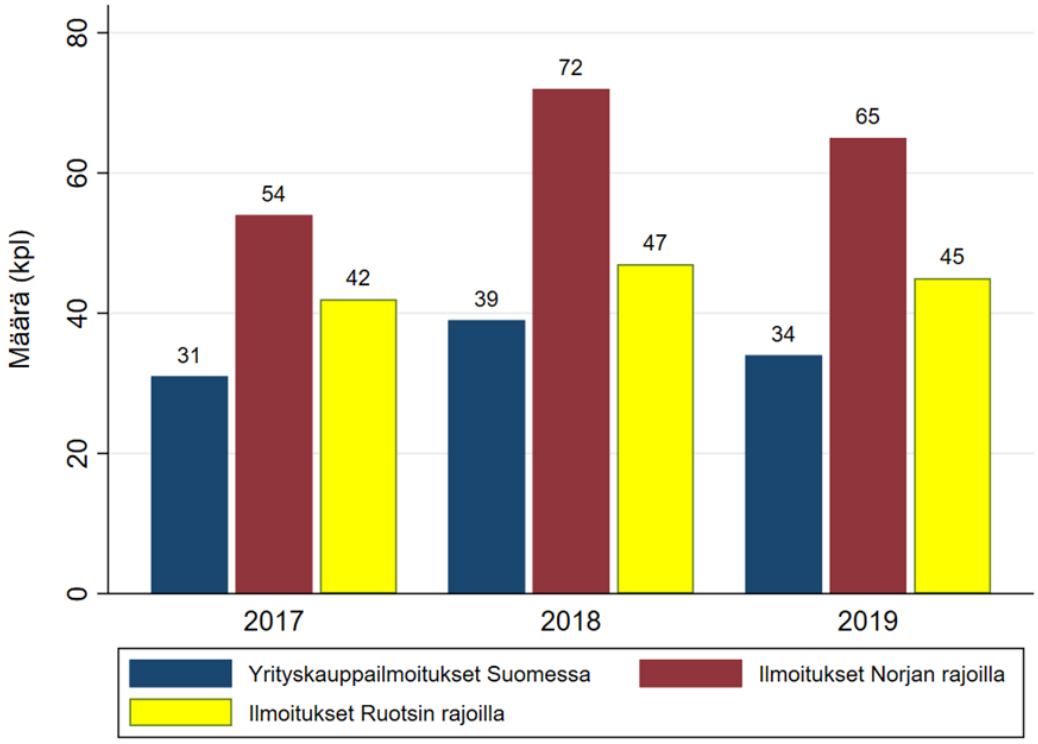
52 Todellisuudessa määräysvalta voidaan saavuttaa myös alle 50 prosentin osuudella, mikäli tosiasiallinen määräysvalta siirtyy ostajalle. Tarkastelussa huomataan, että tätä alemmalla rajalla ei ole juurikaan vaikutusta seulottujen tapausten määrään.

53 Tässäkin tapauksessa on oletettu, että aiempi määräysvalta on perustunut yli 50 prosentin osuuteen kohteesta.

54 Lisäksi, jos ostaja tai kohde on ulkomaalainen yritys, jolla ei ole aikaisempaa liiketoimintaa Suomessa, yrityskauppa ei tule ilmoitettavaksi Suomessa, koska Suomesta kertyneen 10 tai 20 miljoonan euron liikevaihdon edellytys ei täyty. Lisäksi aineistosta on poistettu yrityskaupat, joissa ostajaksi on ilmoitettu yksityishenkilö.

55 Luvut perustuvat Norjan ja Ruotsin kilpailuviranomaisten päätösarkistoon. Ne sisältävät myös otto-oikeuden kautta tutkintaan tulleet yrityskaupat.

56 Ruotsin BKT oli vuonna 2019 hieman yli kaksi kertaa Suomea suurempi ja Norjan BKT oli Suomeen verrattuna hieman yli puolitoistakertainen.

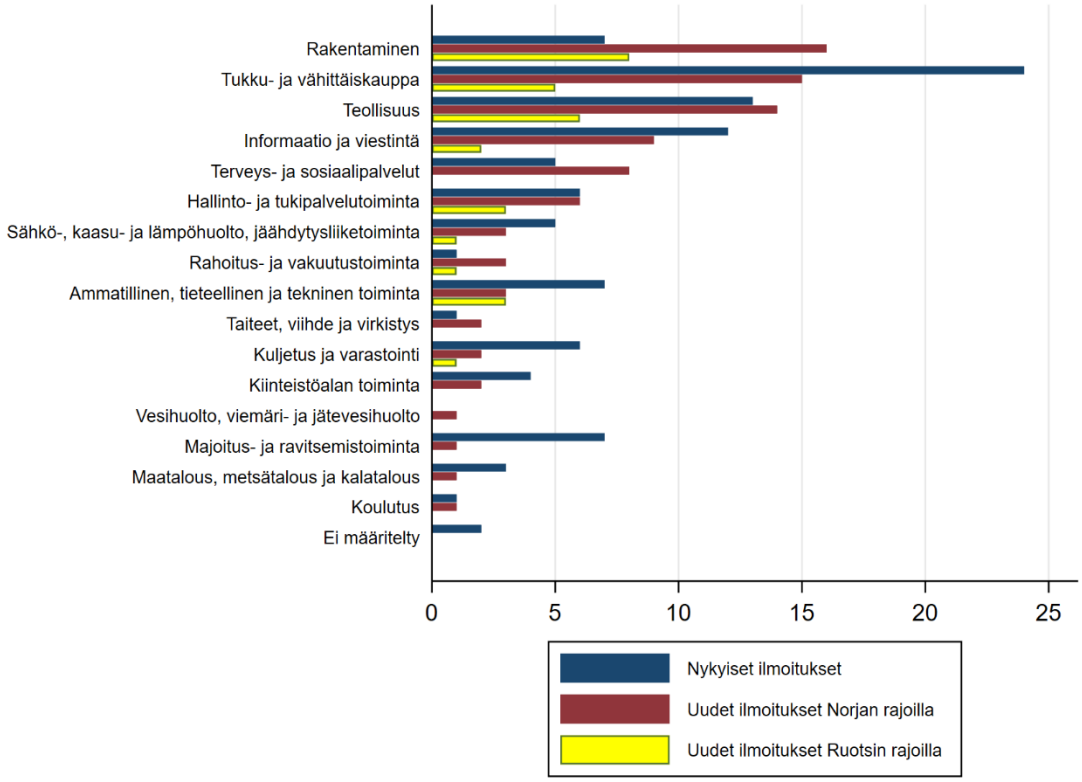


Kaavio 7. Uusien yrityskauppailmoitusten lisäys vaihtoehtoisilla ilmoitusrajoilla seulonnan jälkeen vuosina 2017–2019.

Lähde: Alma Median yrityskaupparekisteri

Huomiot: Sininen palkki kuvaa Suomessa tehtyjen yrityskauppailmoitusten määrää. Punainen palkki puolestaan osoittaa, kuinka paljon ilmoitettavia kauppoja olisi ollut, jos Suomessa olisi sovellettu Norjan ilmoitusrajoja. Keltainen palkki näyttää vastaavasti ilmoitettavien kauppojen lukumäärän Ruotsin rajoilla.

Kaaviossa 8 on tarkasteltu Ruotsin ja Norjan rajoilla ilmoitettaviksi tulevien yrityskauppojen jakautumista eri toimialoihin. Lukuja on myös verrattu nykyisillä rajoilla ilmoitettavien kauppojen toimialajakaumaan. Toimialoista korostuvat erityisesti rakentaminen sekä teollisuus. Myös terveyspalveluissa ja tukkukaupassa ilmoitettavien kauppojen lukumäärä olisi kasvanut huomattavasti.



Kaavio 8. Seulonnan läpi päässeet uudet ilmoitettavat yrityskaupat toimialoittain vaihtoehtoisilla liikevaihtorajoilla vuosina 2017–2019.

Lähde: Alma Median yrityskauppatietokanta.

Edellä liikevaihtorajojen täyttymistä on tarkasteltu Suomesta kertyneen liikevaihdon perusteella. Jos Suomessa siirryttäisiin maailmanlaajuisesta liikevaihtorajasta kansalliseen rajaan, osa yrityskaupoista, jotka olivat nykyisillä korkeammilla maailmanlaajuiseen liikevaihtoon perustuvilla rajoilla ilmoitettavia, olisi voinut rajautua ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle matalammilla kansalliseen liikevaihtoon perustuvilla ilmoitusrajoilla.

Maailmanlaajuisesta liikevaihtorajasta kansalliseen siirtymisen vaikutuksia on tarkasteltu käymällä läpi kaikki vuosien 2017–2019 yrityskauppailmoitukset. Yrityskauppailmoituksista käy ilmi yritysten kansalliset ja maailmanlaajuiset liikevaihtotiedot. Kyseisten liikevaihtotietojen perusteella on selvitetty, mitkä kaupat olisivat jääneet ilmoittamatta, jos Suomen ilmoitusrajana olisi käytetty Norjan ja Ruotsin tapaan 100 miljoonan euron osapuolten yhteenlaskettua Suomesta kertynyttä liikevaihtoa.

Matalampaan kansalliseen rajaan siirtyminen olisi johtanut siihen, että yhteensä yhdeksän yritysjärjestelyä olisi rajautunut ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle. Näistä järjestelyistä seitsemän hyväksyttiin sellaisinaan käsittelyn I-vaiheessa ja kaksi hyväksyttiin ehdollisena II-vaiheen jälkeen.

Valtaosa I-vaiheessa hyväksytyistä kaupoista on joko kansainvälisten pääomasijoittajien tai suurten kansainvälisten yritysten, joilla ei ole merkittäviä toimintoja Suomessa, tekemiä yritysostoja. Tällaiset järjestelyt eivät tyypillisesti johda kilpailuongelmiin.

Selvityksessä tarkastelluilla vaihtoehtoisilla rajoilla ilmoittamatta jääneiden kauppojen joukossa on kaksi kauppaa, joihin yrityskauppavalvonta on puuttunut. Toisessa järjestelyssä yritysten Suomesta kertynyt liikevaihto oli noin 60 miljoonaa euroa, minkä vuoksi yrityskauppa olisi jäänyt ilmoittamatta vaihtoehtoisella 100 miljoonan euron kansallisella liikevaihtorajalla. Vastaavasti toisessa järjestelyssä kauppa olisi jäänyt ilmoittamatta Ruotsin ja Norjan ilmoitusrajoilla, sillä osapuolten yhteenlaskettu Suomesta kertynyt liikevaihto oli noin 80 miljoonaa euroa.

6.2 Yrityskauppojen ilmoitusrajojen laskemisen hyödyt

Tässä jaksossa on käsitelty tarkemmin yrityskauppavalvonnan ilmoitusvelvollisuuden laajentamisesta koituvia hyötyjä. Suorat vaikutukset muodostuvat siitä, että kilpailuviranomainen pystyy puuttumaan haitallisiin yrityskauppoihin. Suorien vaikutusten lisäksi jo pelkästään yrityskauppavalvonnan olemassaololla on haitallisia kauppoja ehkäisevä vaikutus. Tämän osion lopussa esitetään laskelma siitä, kuinka suuria hyötyjä voitaisiin saavuttaa, jos ilmoitusrajat laskettaisiin Ruotsin taikka Norjan tasolle.

6.2.1 Suorat vaikutukset

Suorilla vaikutuksilla tarkoitetaan kuluttajahyötyjä, jotka aiheutuvat viranomaisen puuttumisesta muutoin kilpailulle haitalliseen yrityskauppaan. Puuttuminen yrityskauppaan, joko kieltämällä kauppa tai asettamalla sen toteutumiselle ehtoja, estää haitallisten kilpailuvaikutusten syntymisen. Toisin sanoen, yrityskauppavalvonta estää yrityskaupan kohteena olevien tuotteiden tai palveluiden hintojen nousun, laadun heikkenemisen tai valikoiman pienenemisen yrityskaupan seurauksena.

Yrityskauppojen vaikutukset riippuvat monista seikoista, kuten markkinoiden keskittymisasteesta sekä siitä, miten läheisiä kilpailijoita yrityskaupan osapuolet ovat. Yrityskaupan haitalliset vaikutukset ovat lähtökohtaisesti sitä todennäköisemmät, mitä keskittyneemmästä toimialasta on kyse, ja mitä läheisempiä kilpailijoita osapuolet toisilleen ovat. Akateemisessa kirjallisuudessa yrityskauppavalvonnan suoria vaikutuksia on selvitetty yrityskauppojen ex post -tutkimuksissa. Tutkimuksissa on tarkasteltu sitä, miten hinnat ja palvelun laatu ovat muuttuneet yritysjärjestelyn toteutumisen jälkeen. Ex post -tutkimuksissa arvioidaan tyypillisesti sellaisten yritysjärjestelyjen vaikutuksia, jotka ovat olleet puuttumiskynnyksen rajalla eli tapauksia, jotka kilpailuviranomainen hyväksynyt, mutta jotka ovat olleet lähellä puuttumista.

Ex post -analyysien avulla ei voida tutkia sellaisten kauppojen vaikutuksia, jotka selvästi ylittävät yrityskauppavalvonnan puuttumiskynnyksen ja jotka eivät tästä syystä toteudu. Koska puuttumiskynnyksen selvästi ylittävät kaupat ovat lähtökohtaisesti kilpailulle kaikkein haitallisimpia, voidaan ex post -tutkimuksissa havaittuja hintavaikutuksia pitää alarajana kaupoille, jotka ylittävät selvästi yrityskauppavalvonnan puuttumiskynnyksen.

Kwoka on koonnut useiden yhdysvaltalaisia yrityskauppoja koskevien ex post -analyysien tuloksia.[57] Kwokan meta-analyysi perustuu 29 tutkimukseen, joissa on tutkittu yhteensä 49 yrityskauppaa. Keskimäärin tutkimuksissa havaittiin, että yrityskaupat ovat johtaneet neljän prosentin hinnankorotuksiin. Suurimmillaan hinnankorotukset olivat 30 prosenttia ja pienimmillään −16 prosenttia. Suuri hajonta estimoiduissa vaikutuksissa kuvastaa hyvin sitä, kuinka heterogeenisiä yrityskauppojen vaikutukset ovat. Ormosi, Mariuzzo ja Havell tekevät vastaavanlaisen meta-analyysin EU:n kilpailuviranomaisten hyväksymistä kaupoista. Tutkimuksessa havaittiin, että keskimäärin hyväksytyt kaupat ovat johtaneet viiden prosentin hinnannousuun.[58] Meta-analyysi perustui yhteensä 16 EU-alueella tapahtuneista yrityskaupoista tehtyyn ex post -tutkimukseen.

Ex post -analyyseja on tehty myös pohjoismaisista yrityskaupoista. Björnerstedt ja Verboven havaitsivat tutkimuksessaan, että Ruotsin kipulääkemarkkinoilla toteutunut yrityskauppa johti noin 40 prosentin hinnankorotuksiin yrityskaupan jälkeen.[59] Tämä tapaus on esimerkki siitä, että yrityskaupoilla voi olla erittäin merkittäviä vaikutuksia markkinahintaan. KKV selvitti osana Mehiläisen ja Pihlajalinnan välisen yrityskaupan tutkintaa, miten Terveystalon ja Diacorin välillä aiemmin toteutettu yrityskauppa oli vaikuttanut hintakehitykseen yksityisasiakkaiden lääkäripalveluissa ja työterveydessä. Analyysin tulosten perusteella hinnat nousivat Diacorin asiakkaille noin kymmenen prosenttia yrityskaupan jälkeen. KKV havaitsi myös, että Mehiläisen toteuttamat pienemmät yritysostot olivat johtaneet hintojen nousuun.[60]

Useat kilpailuviranomaiset arvioivat toimintansa vaikuttavuutta kvantitatiivisesti. Osana kilpailuvalvonnan vaikuttavuuden mittaamista esimerkiksi Yhdysvaltojen kilpailuviranomaiset DOJ ja FTC, Alankomaiden kilpailuviranomainen ja Ison-Britannian kilpailuviranomainen arvioivat säännönmukaisesti, kuinka suuria hyötyjä kansantaloudelle syntyy yrityskauppavalvonnasta.[61]

OECD:n ohjeistuksessa[62] on koottu yhteen kilpailuviranomaisten toiminnan vaikuttavuutta mittaavat käytännöt ja luotu niiden perusteella ohjeistus haitallisten vaikutusten mittaluokan arviointiin. OECD:n ohjeistusta soveltaa esimerkiksi Euroopan komissio, kun se vuosittain arvioi toimintansa vaikuttavuutta.[63] OECD:n ohjeistuksessa arvio yrityskaupan haitallisista vaikutuksista koostuu kolmesta komponentista: (i) vaikutuksenalaisen markkinan kokonaisliikevaihdosta, (ii) hintavaikutuk-

---

57 Kwoka, J. (2014). Mergers, Merger Control, and Remedies. A Retrospective Analysis of U.S. Policy. MIT Press.

58 Ormosi, P., Mariuzzo, F. & Havell, R. (2015). A review of merger decisions in the EU: What can we learn from ex-post evaluations? Euopean Commission, DG Competition.

59 Björnerstedt, J. & F. Verboven (2016). Does Merger Simulation Work? Evidence from the Swedish Analgesics Market. American Economic Journal: Applied Economics.

60 Kilpailu- ja kuluttajaviraston esitys Markkinaoikeudelle yrityskaupan kieltämiseksi 29.9.2020 asiassa Mehiläinen Yhtiöt Oy / Pihlajalinna Oyj, dnro KKV/1233/14.00/10/2019.

61 Ison-Britannian kilpailuviranomainen CMA arvioi, että vuosina 2017–2019 yrityskauppavalvonnan suorat hyödyt olivat vuosittain keskimäärin noin 390 miljoonaa puntaa eli noin 440 miljoonaa euroa. Ks. CMA impact assessment 2019 to 2020, saatavilla osoitteessa: https://www.gov.uk/government/publications/cma-impact-assessment-2019-to-2020.

62 OECD (2004). Guide for helping competition authorities assess the expected impact of their activities.

63 Euroopan komissio DG Competition: Annual Activity Report. 2019.

sen kokoluokasta eli arvioon siitä, kuinka suureen hinnannousuun yrityskauppa johtaisi ja (iii) arvioon haitallisen vaikutuksen kestosta. Arvio yrityskaupan haitallisen vaikutuksen kokoluokasta muodostuu OECD:n ohjeistuksessa näiden kolmen muuttujan tulona:

$$Suora\ haitta = Liikevaihto\ *\ Hinnannousu * Kesto\ vuosissa \qquad (1)$$

Vaikutuksen alaisena liikevaihtona OECD ohjeistaa käyttämään koko relevantin markkinan liikevaihtoa, sillä yrityskaupan osapuolten hinnankorotukset voivat heijastua myös kilpailijoiden hintoihin.[64] Haitallisten hintavaikutusten arviona OECD ohjeistaa käyttämään ensisijaisesti yrityskauppavalvonnan tutkinnan yhteydessä arvioitua estimaattia hinnannoususta. Mikäli arviota hintavaikutuksesta ei ole saatavilla, OECD olettaa haitallisen kaupan johtavan keskimäärin kolmen prosentin hinnannousuun. Tämä arvio osaltaan perustuu edellä kuvattuihin ex post -tutkimuksiin. Koska edellä käsitellysti, ex post -tutkimuksissa havaittu keskimääräinen hinnannousu on ollut noin 4–5 prosentin tasolla, voidaan arviota kolmen prosentin hinnannoususta pitää konservatiivisena. Yrityskaupan haitallisen vaikutuksen kestoksi OECD olettaa kaksi vuotta.

OECD:n laskentatavalla markkinalla, jonka kokonaisliikevaihto on 350 miljoonaa euroa, haitallisen yrityskaupan kieltämisestä syntyy 21 miljoonan euron hyöty. Vastaavasti 100 miljoonan euron markkinalla hyödyksi muodostuu kuusi miljoonaa euroa. Näistä luvuista käy ilmi, että jo yhden kilpailulle haitallisen yrityskaupan kieltämisetä aiheutuu kuluttajille miljoonaluokan säästöjä.

Edellä on keskitytty yrityskauppojen ja markkinoiden keskittymisen välittömiin hintavaikutuksiin. Hinnan lisäksi yrityskaupoilla voi olla vaikutusta tuotteiden laatuun. Kilpailulle haitallinen yrityskauppa vähentää hintakilpailun lisäksi laatukilpailua ja johtaa laadunheikennyksiin.[65] Yrityskaupoilla ja markkinoiden keskittymisellä on välittömien hinta- ja laatuvaikutusten lisäksi myös vaikutuksia yritysten dynaamisiin päätöksiin kuten investointeihin. Monopolin haittoihin mukaan luetaan myös niiden aiheuttama mahdollinen tuotannollinen tehottomuus. Tutkimuskirjallisuudessa on havaittu, että yrityskauppavalvonnalla on positiivisia vaikutuksia innovaatioihin, investointeihin ja sitä kautta tuottavuuteen.[66] Laatuvaikutusten sekä dynaamisten vaikutusten huomioiminen kasvattaisi arviota yrityskauppojen haitallisista vaikutuksista.

---

64 Suurin osa yrityskauppavalvonnan piiriin kuuluvista yrityskaupoista tapahtuu markkinoilla, joilla kilpailu on parhaiten luonnehdittavissa taloustieteen termein tuotedifferoituna Bertrand-kilpailuna, jossa yritysten hinnat ovat strategisia komplementteja. Tällöin optimaalinen reaktio kilpailijan hinnankorotukseen on nostaa omia hintoja.

65 Chen & Gayle (2019) havaitsevat, että kilpailijoiden väliset yrityskaupat ovat johtaneet laadunheikennyksiin lentoliikennemarkkinoilla. (Chen Y. & P Gayle (2019). Mergers and product quality: Evidence from the Airline Industry. International Journal of Industrial Organization.) Fan (2013) taas havaitsee, että sanomalehtimarkkinalla yrityskauppojen negatiivinen vaikutus kuluttajahyötyyn on suurempi, jos huomioidaan myös yrityskauppojen vaikutukset laatuun. (Fan Y (2013). Ownership Consolidation and Product Characteristics: A Study of the US Daily Newspaper Market. American Economic Review).

66 Buccirossi ja muut havaitsevat, että yritysten tuottavuuskasvu on suurinta maissa, joilla kilpailupolitiikan implementointi on aktiivista (Buccirossi, P., L. Ciari and T. Duso (2013). Competition Policy and Productivity Growth: An Empirical Assessment. Review of Economics and Statistics). Igami & Uetake taas löytävät, että yritysten innovointikannustimet ovat

6.2.2 Epäsuorat vaikutukset

Yrityskauppavalvontaa koskevat säädökset hillitsevät kilpailulle haitallisten yrityskauppojen toteuttamista, koska yritykset tiedostavat, että ilmoitusvelvollisuuden alaiset, markkinoiden huomattavaan keskittymiseen johtavat yrityskaupat johtavat todennäköisesti viranomaisen puuttumiseen. Ilmoitusvelvollisuutta laajentamalla yrityskauppavalvonnan ennaltaehkäisevä vaikutus ulotetaan koskemaan myös pienempiä toimialoja ja yritysjärjestelyjä.

Yrityskauppavalvonnan ennaltaehkäisevän vaikutuksen suuruusluokasta on vähän rekisteriaineistoihin perustuvaa tutkimustietoa. Wollmann on tutkimuksessaan arvioinut yrityskauppavalvonnan ennaltaehkäiseviä vaikutuksia tutkimalla, miten liikevaihtorajojen nosto Yhdysvalloissa vaikutti yrityskauppojen lukumäärään.[67] Hän havaitsee, että rajojen nosto johti kauppojen lukumäärän huomattavaan kasvuun. Uudistuksen jälkeen kasvua tapahtui yrityskaupoissa, joissa yrityskaupan osapuolet olivat samalla toimialalla toimivia kilpailijoita.

Yrityskauppavalvonnan ennaltaehkäisevän vaikutuksen suuruusluokkaa on arvioitu aikaisemmassa kirjallisuudessa tyypillisesti kyselytutkimuksien avulla. Deloitte toteutti vuonna 2007 Ison-Britannian kilpailuviranomaisen puolesta kyselyn yrityskauppajuristeille sekä yrityksille.[68] Kyselyssä arvioitiin yrityskauppavalvonnan puuttumisuhan vuoksi kokonaan toteutumatta jääneiden kauppojen lukumäärää. Kyselyn tulosten perusteella vuosittain yrityskauppavalvonnan puuttumisuhan takia kokonaan toteutumatta jääneiden yrityskauppojen lukumäärä oli viisinkertainen verrattuna puututtujen kauppojen lukumäärään.[69]

Ison-Britannian lisäksi Alankomaissa on tehty vastaavanlainen tutkimus.[70] Baarsma ja muut havaitsevat, että 100 yrityskauppailmoitusta kohden 13 yrityskauppaa hylätään, koska epäillään, että ne eivät saisi Hollannin kilpailuviranomaisen hyväksyntää ja viisi yrityskauppaa sataa kohden

suurempia, kun markkinoilla toimii useita yrityksiä (Igami, M. & Uetake, K. (2020). Mergers, Innovation and Entry-Exit Dynamics: Consolidation of the Hard Disk Drive Industry, 1996–2016. Review of Economic Studies). Motta & Tarantino taas osoittavat teoriamallin avulla, että yrityskaupat voivat johtaa oligopolistisilla markkinoilla investointikannustimien merkittävään laskuun. (Motta, M. & Tarantino, E. (2017). The effect of horizontal mergers when firms compete in prices and investments. Working paper series, University of Mannheim).

67 Wollmann, T (2019). Stealth Consolidation: Evidence from an Amendment to the Hart-Scott-Rodino Act. American Economic Review Insights.

68 Deloitte (2007). The deterrent effect of competition enforcement by the OFT. A report for the OFT.

69 Puuttumisella tarkoitetaan tässä sitä, että kauppa on joko kielletty tai sen toteutuminen on vaatinut ehtoja, kuten divestointeja.

70 Baarsma, B., Van der Noll, R., Kemp, R. & Seldeslachts, J. (2012). Let's Not Stick Together: Anticipation of Cartel and Merger Control in The Netherlands. De Economist.

muokataan niin, että se todennäköisemmin saisi kilpailuviranomaisen hyväksynnän.[71] Hollannissa ennaltaehkäisevä vaikutus on tämän tutkimuksen perusteella hieman Isoa-Britanniaa matalampi.

6.2.3 Laskelma yrityskauppavalvonnan liikevaihtorajojen laskemisen hyödyistä

Tässä jaksossa muodostetaan numeerinen arvio siitä, kuinka suuret hyödyt saavutettaisiin, jos Suomi siirtyisi soveltamaan Norjan tai Ruotsin yrityskaupparajoja. Hyötyjä arvioitaessa otetaan huomioon ilmoitusrajojen laskemisesta aiheutuvat suorat ja epäsuorat hyödyt. Arvio pohjautuu OECD:n ohjeistukseen, jota käsiteltiin tarkemmin edellä jaksossa 6.2.1. OECD:n oheistuksessa yksittäisen kilpailulle haitallisen yrityskaupan vaikutus riippuu markkinan koosta, jolla yrityskauppa tapahtuu, kaupan myötä aiheutuvasta hinnannoususta sekä haitallisen vaikutuksen kestosta.

OECD:n ohjeistuksessa arvioidaan yksittäisen yrityskaupan haitallisten vaikutuksen kokoluokkaa. Jotta ohjeistusta voidaan hyödyntää alempiin liikevaihtorajoihin siirtymisen hyötyjen arviointiin, tulee edellä mainitun kolmen komponentin lisäksi arvioida, kuinka monta kilpailulle haitallista kauppaa suoraan ja epäsuoraan ehkäistäisiin siirtymällä matalampiin liikevaihtorajoihin. Seuraavassa on ensin käsitelty kaikkien neljän tekijän kalibrointia ja lopuksi esitetään numeerinen arvio ilmoitusrajojen laskun hyödyistä.

Edellä kuvatusti siirtymällä Ruotsin liikevaihtorajoihin yrityskauppojen lukumäärä kasvaisi noin kolmanneksen eli vuosittain ilmoitettaisiin noin kymmenen kauppaa enemmän, kun taas Norjan ilmoitusrajoilla ilmoitettavien kauppojen määrä noin kaksinkertaistuisi eli vuosittain ilmoitettaisiin noin 30 kauppaa enemmän.[72] Jos KKV:n puuttumisprosentti olisi ollut näissä kaupoissa vastaava, kuin mitä se oli nykyisillä rajoilla vuosina 2017–2020, puuttumiseen johtaneita yrityskauppoja olisi ollut Ruotsin rajoilla yksi enemmän ja Norjan rajoilla kolme enemmän.[73] Vastaavasti, jos esimerkiksi puuttumisprosentti uusissa ilmoitettavissa kaupoissa olisi ollut puolet siitä mitä se oli nykyisillä Suomen liikevaihtorajoilla ilmoitettavissa kaupoissa olisi Ruotsin rajoilla keskimäärin puututtu 0,5 uuteen kauppaan ja Norjan rajoilla 1,5 uuteen kauppaan.

Jäljempänä hyötyjen arvioinnissa alarajana on oletettu, että matalammilla liikevaihtorajoilla ilmoitettavissa kaupoissa puuttumisprosentti olisi puolet nykyisillä rajoilla ilmoitetuista järjestelyistä.[74] Matalampi puuttumisprosentti on perusteltu oletus, koska yhdistyvien yritysten koko on tyypillisesti positiivisesti yhteydessä puuttumisen todennäköisyyden kanssa. KKV:n yrityskauppapäätöksistä keräämässä aineistossa osapuolten Suomesta kertyneen yhteenlasketun liikevaihdon

---

[71] KKV:n vaikutusarviointiyksikkö on teettänyt vastaavan kyselyn viime vuoden lopussa. Kyselyn tulokset ovat samansuuntaisia Alankomaissa ja Isossa-Britanniassa tehtyjen kyselyjen kanssa. KKV:n kyselyn lopullisia tuloksia ei ole vielä raportoitu.

[72] Tässä ilmoitetut luvut perustuvat suodatuksen jälkeiseen aineistoon. Suodatusta on kuvattu tarkemmin jaksossa 7.1. Näissä luvuissa ei ole huomioitu vielä mahdollista ennaltaehkäisevää vaikutusta.

[73] KKV:n puuttumisprosentti oli vuosina 2017–2020 noin 10 prosenttia, kun mukaan lasketaan kaupat, joihin puututtiin sitoumuksilla.

[74] Puuttumisprosentti olisi siis uusissa ilmoitettavissa kaupoissa noin 5 prosenttia.

ja puuttumisen välillä on pieni positiivinen korrelaatio. Lisäksi kaupoissa, joissa KKV on puuttunut yrityskauppaan, kohteen Suomesta kertynyt liikevaihto on ollut keskimäärin suurempi, kuin kaupoissa, joihin ei olla puututtu.[75] Oletus matalammasta puuttumisprosentista uusissa ilmoitusvelvollisissa kaupoissa on myös konservatiivinen ja sen voidaan ajatella tuottavan alarajan puututtavien kauppojen lukumäärästä.

Ilmoitusrajojen laskemisen epäsuoran ennaltaehkäisevän vaikutuksen on arvioitu olevan aikaisemmin jaksossa 6.2.2 referoitujen kyselytutkimusten tulosten mukaisesti Isossa-Britanniassa noin viisinkertainen verrattuna suoraan vaikutukseen eli jokaista puututtua kauppa kohden viisi suunniteltua järjestelyä on jätetty toteuttamatta tai toteutettu rajatusti yrityskauppavalvonnan kieltouhan takia.[76]

Hollannissa taas sata yrityskauppailmoitusta kohden noin 18 yrityskauppaa joko hylätään tai muokataan yrityskauppaprosessin takia.[77] Vastaavasti kuin edellä voidaan olettaa, että ennaltaehkäisevä vaikutus on hieman pienempi kaupoissa, jotka ovat jääneet Suomen nykyisten ilmoitusrajojen alle. Jäljempänä on oletettu, että uusissa ilmoitettavissa kaupoissa, jokaista sata yrityskauppailmoitusta kohden ehkäistään yhdeksän kilpailulle haitallista yrityskauppaa.

Näillä oletuksilla siirtymällä Norjan rajoihin ehkäistäisiin epäsuorasti noin 2,5 yrityskauppaa ja Ruotsin rajoilla noin yksi kauppa vuodessa.[78] Yhteensä Norjan rajoilla ehkäistäisiin siis noin neljä yrityskauppaa ja Ruotsin rajoilla noin puolitoista yrityskauppaa vuodessa.

Haitallisen yrityskaupan keskimääräisenä hintavaikutuksena on käytetty OECD:n ohjeistuksen mukaisesti kolmea prosenttia ja haitallisten vaikutusten kestona kahta vuotta. Molempia näistä oletuksista voidaan pitää konservatiivisina. Kuten jaksossa 6.2.1 käsiteltiin haitalliset yrityskaupat voivat johtaa jopa kymmenien prosenttien hinnankorotuksiin. Lisäksi arviota siitä, että haitallisen vaikutuksen kesto on kaksi vuotta, voidaan pitää lähtökohtaisesti alarajana haitallisen vaikutuksen kestolle, koska yrityskauppavalvonnassa ei puututa yrityskauppoihin, joissa tasapainottavat tekijät, kuten alalle tulo, kumoavat lyhyellä aikavälillä kaupasta syntyvän haitallisen keskittymisen vaikutuksen. Esimerkiksi Suomessa elokuvateatterialalla markkinat keskittyivät Finnkinon tekemien yrityskauppojen seurauksena yli kymmenen vuotta sitten, mutta uusia merkittäviä toimijoita ei ole tullut vieläkään alalle. Vastaavasti yksityisissä terveyspalveluissa markkinoilta ostettujen pienempien kilpailijoiden tilalle ei ole tullut uusia paikallisia toimijoita, jotka haastaisivat valtakunnallisia ketjuja.

Viimeinen kalibroitava tekijä on markkinan koko, jolla haitallinen kilpailuvaikutus tapahtuu. Markkinan koko on kalibroitu hyödyntäen Alma Median yrityskaupparekisteriä. Vaikutuksen-

75 Mediaani kohteen Suomesta kertyneelle liikevaihdolle kaupoissa, joihin KKV ei puuttunut oli 42,6 miljoonaa euroa ja kaupoissa, joihin puututtiin 107 miljoonaa euroa. Korrelaatio yhteenlasketun liikevaihdon ja puuttumisen välillä on 0,07.

76 Deloitte (2007). The deterrent effect of competition enforcement by the OFT.

77 Baarsma, B., Van der Noll, R., Kemp, R. & Seldeslachts, J. (2012). Let's Not Stick Together: Anticipation of Cartel and Merger Control in The Netherlands. De Economist.

78 Jos arvion pohjana käytettäisiin Isossa-Britanniassa tehtyä tutkimusta, jossa epäsuorasti ehkäistyjen kauppojen määrä suhteessa suoraan puututtuihin kauppoihin on viiden suhde yhteen, niin epäsuorasti ehkäistyjen kauppojen lukumäärä olisi Norjan rajoihin siirryttäessä 5*1,5 = 7,5 ja Ruotsin rajoilla 5*0,5 = 2,5.

alaisen markkinan kokona on käytetty matalammilla liikevaihtorajoilla ilmoitusvelvollisuuden piiriin tulevien kauppojen osapuolten yhteenlasketun liikevaihdon mediaania.[79] Rekisterissä uusissa ilmoitusvelvollisissa järjestelyissä yrityskaupan osapuolten yhteenlasketun liikevaihdon mediaani oli noin 200 miljoonaa euroa.[80] Ero Ruotsin ja Norjan rajoilla ilmoitettavien kauppojen yhteenlasketun liikevaihdon välillä on pieni ja jäljempänä sekä Ruotsin että Norjan ilmoitusrajojen hyötyjä tarkasteltaessa on käytetty samaa 200 miljoonan euron arviota.[81]

Osapuolten yhteenlaskettu liikevaihto on pienempi kuin OECD:n ohjeistuksessa käytetty koko vaikutuksenalaisen markkinan koko, johon sisältyy myös kaupan osapuolten kilpailijoiden liikevaihto. Ainoastaan osapuolten liikevaihdon käyttäminen johtaa siis lähtökohtaisesti konservatiiviseen arvioon ilmoitusrajojen laskemisen hyödyistä. Konservatiivisen arvion käyttöä puoltaa toisaalta se, että haitalliset kilpailuvaikutukset kohdistuvat usein vain osaan markkinoista, joilla osapuolet toimivat.[82] Osassa yrityskauppoja kaupan kohde toimii myös vain osassa niitä markkinoita, joilla ostaja toimii ja siten osapuolten yhteenlaskettu liikevaihto voi myös, joissain tilanteissa olla suurempi kuin haitallisen kilpailuvaikutuksen alainen markkina.[83]

Laskelma ilmoitusrajojen laskun hyödyistä on esitetty taulukossa 3. Ruotsin ilmoitusrajoihin siirtymällä saavutettaisiin arvion perusteella noin 17 miljoonan euron vuosittainen kuluttajahyöty. Norjan ilmoitusrajoilla arvion perusteella kuluttajahyödyksi muodostuisi taas 50 miljoonaa euroa. Ero Ruotsin ja Norjan ilmoitusrajojen välillä syntyy siitä, että Norjan rajoilla puututtavien sekä ennaltaehkäistävien kauppojen lukumäärä on suurempi kuin Ruotsin ilmoitusrajoilla.

Taulukko 3. Estetyn haitan arvon ala- ja yläraja ja sen laskennassa käytetyt parametrit.

	Markkinan koko, milj. €	Hinnannousu, %	Kesto, vuosi	Yrityskaupat, kpl	Arvio, milj. €
Ruotsin ilmoitusrajat	200	3	2	1,4	16,8
Norjan ilmoitusrajat	200	3	2	4,2	50,4

[79] Arviossa on käytetty mediaania keskiarvon sijaan, koska aineistossa on muutama yrityskauppa, jossa yhteenlaskettu liikevaihto on erittäin korkea ja näiden havaintojen takia keskiarvo on huomattavasti mediaania korkeampi.

[80] Luku perustuu aineistoon, josta on rajattu pois jaksossa 7.1 seulotut järjestelyt. Lisäksi luku on laskettu niin, että ostajanliikevaihtona on käytetty Tilastokeskuksen aineistosta haettua konserniliikevaihtoa.

[81] Mediaani on hieman korkeampi Norjan rajoilla ilmoitettavissa kaupoissa kuin Ruotsin rajoilla ilmoitettavissa kaupoissa. Tämä selittyy sillä, että Norjan rajoilla ilmoitettavaksi olisi tullut kauppoja, joissa yhdistyvien yritysten yhteenlaskettu liikevaihto ylittää Suomen nykyisen rajan (350 miljoonaa euroa), mutta yksittäiselle yritykselle asetettu raja ei olisi täyttynyt. Ruotsin rajoilla nämä järjestelyt olisivat edelleen rajautuneet ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle, koska kohteen liikevaihto ei olisi riittänyt ylittämään yksittäiselle osapuolelle asetettua 20 miljoonan euron rajaa.

[82] Usein esimerkiksi kilpailuongelmat kohdistuvat vain osaan alueellisia markkinoita, joilla kaupan osapuolet toimivat.

[83] Esimerkiksi valtakunnallisten terveysyritysten ostaessa paikallisesti toimivia lääkärikeskuksia ainoastaan osa ostajan liikevaihdosta lukeutuu järjestelyn vaikutuksenalaisen markkinaan.

Molemmilla vaihtoehtoisilla liikevaihtorajoilla uudistuksen hyödyt olisivat useita kymmeniä miljoonia euroja. Tarkan arvion tekeminen on edellä kuvaillusti haastavaa, koska arvion taustalla olevien muuttujien kalibrointiin liittyy paljon haasteita. Tästä syystä taulukossa kaksi esitettyjä lukuja voidaankin pitää suuntaa antavina ja etenkin vuositasolla liikevaihtorajojen laskujen hyödyissä voi tapahtua merkittävää vaihtelua.

Taulukon 3 perusteella liikevaihtorajojen laskemisen hyödyt muodostuvat sitä korkeammiksi, mitä matalammaksi liikevaihtorajoja lasketaan. Liikevaihtorajoja ei ole kuitenkaan mielekästä laskea liian matalalle tasolle. Kuten seuraavassa jaksossa kuvataan, ilmoitusvelvollisuuden muutoksista aiheutuvat kustannukset ovat sitä suuremmat, mitä matalammalle liikevaihtorajat lasketaan. Yrityskauppailmoitusten määrän kasvu lisää niin yritysten kuin viranomaisen hallinnollisia kustannuksia.

Tämän lisäksi liikevaihtorajojen laskemisesta aiheutuva lisähyöty on myös sitä alhaisempi, mitä matalammalle rajat asetetaan. Tämä on seurausta kahdesta seikasta. Ensinnäkin erittäin matalilla liikevaihtorajoilla ilmoitusvelvollisuuden piiriin tulee yrityskauppoja, joissa kaupan kohde on markkinoiden kokoon nähden hyvin pieni yritys. Tyypillisesti tällaisilla yrityskaupoilla ei todennäköisesti ole haitallisia kilpailuvaikutuksia.

Vaikka kaupan kohde olisi liikevaihdoltaan pieni, yrityskaupalla saattaa kuitenkin olla haitallisia vaikutuksia, mikäli myös markkina on kooltaan hyvin pieni. Tällöin haitallinen vaikutus jää kuitenkin vähäiseksi. Kansantalouden näkökulmasta puuttuminen erittäin pienillä markkinoilla tapahtuvaan haitalliseen keskittymiseen ei ole tehokasta.

Koska yrityskauppavalvonnassa ei ole kilpailuvalvonnan tapaan *de minimis* -sääntelyä, eikä viranomaisella ole priorisointimahdollisuutta, jonka puitteissa se voisi jättää puuttumatta haitallisiin vaikutuksiin pienillä markkinoilla, viranomaisen resurssien kohdentaminen kansatalouden kannalta merkityksellisiin yrityskauppoihin toteutuu asettamalla liikevaihtorajat ja mahdollinen otto-oikeus oikealle tasolle.

6.3 Ilmoitusrajojen laskemisesta aiheutuva hallinnollisten kustannusten kasvu

Yrityskauppavalvonnan liikevaihtorajojen laskeminen johtaisi yrityskauppailmoitusten määrän kasvuun, mikä lisäisi viranomaisen työmäärää. Vastaavasti yritysten hallinnollinen taakka kasvaisi, kun yhä useampi järjestely siirtyisi ilmoitusvelvollisuuden piiriin. Tässä jaksossa on tarkasteltu yrityskauppavalvonnan ilmoitusvelvollisuuden laajentumisesta aiheutuvaa hallinnollisten kustannusten kasvua. Ensin on tarkasteltu yrityskauppavalvonnan lisäresurssitarvetta ja tämän jälkeen yritysten hallinnollisten kustannusten kasvua.

6.3.1 Yrityskauppavalvonnan lisäresurssitarve

Edellä jaksossa 5 tarkasteltiin sitä, kuinka paljon yrityskauppailmoitusten lukumäärä kasvaisi, jos liikevaihtorajoja laskettaisiin Norjan tai Ruotsin tasolle. Ilmoitusten kasvun vaikutus viranomaisen resurssitarpeeseen riippuu siitä, kuinka paljon yrityskauppojen tutkintaan käytetään keskimäärin työaikaa virastossa. Tässä jaksossa käsitellään ensin yrityskauppa-asioihin keskimäärin käytettyä

työmäärää hyödyntäen KKV:n sisäistä HR-aineistoa vuosilta 2016–2020. Tämän jälkeen arvioidaan yrityskauppavalvonnan ilmoitusrajojen laskemisesta aiheutuvaa lisäresurssitarvetta.

Yrityskauppavalvonnan työtunnit kohdistetaan lähtökohtaisesti erikseen jokaiselle yrityskauppatapaukselle. I-vaiheessa hyväksyttyjen kauppojen työtunteja ei kuitenkaan kohdisteta erikseen projekteille, vaan tunnit kohdennetaan yleiseen luokkaan, joka sisältää tapauskäsittelyn lisäksi neuvontaa ja muita yrityskauppavalvontaan liittyviä tehtäviä, kuten kansainvälistä yhteistyötä, kehityshankkeita sekä hallinnollisia tehtäviä. I-vaiheessa hyväksyttyihin järjestelyihin keskimäärin käytetty tuntimäärä on laskettu yksinkertaisesti jakamalla edellä kuvailtuun yleisen luokkaan kohdistetut tunnit I-vaiheessa hyväksyttyjen kauppojen lukumäärällä. Vastaavasti II-vaiheen tapauksiin käytetty kokonaistuntimäärä on laskettu jakamalla II-vaiheeseen edenneiden kauppojen tutkintaan käytetty kokonaistuntimäärä niiden kokonaislukumäärällä.

Keskimääräiset työtuntimäärät on esitetty taulukossa 4. Yhden I-vaiheessa hyväksyntänsä saavan tapauksen käsittelyyn kului keskimäärin 188 työtuntia, eli noin 26 työpäivää.[84] I-vaiheen tapauksiin käytetty tuntimäärä tulee kuitenkin yliarvioiduksi, koska luokka sisältää huomattavan määrän työtunteja, jotka on todellisuudessa käytetty muihin tehtäviin kuin I-vaiheen asioiden tapauskäsittelyyn. Myös yrityskauppavalvonnan oman arvion perusteella tavanomaisen I-vaiheen ongelmattoman yrityskaupan käsittely vaatii vähemmän työaikaa. Jäljempänä tehdyssä arviossa on oletettu, että ensimmäisessä vaiheessa hyväksytyn yrityskaupan käsittelyyn käytetään keskimäärin 15 työpäivää, joka on noin puolet yleisen luokan perusteella tehdystä arviosta.[85]

Yrityskauppavalvonnan II-vaiheeseen edenneisiin kauppoihin on keskimäärin käytetty 2 215 työtuntia eli noin 306 työpäivää. Tämä on noin 20 kertaa enemmän, kuin edellä esitetty arvio keskimäärin I-vaiheen kauppaan käytetystä ajasta.

[84] Tunnit on muutettu työpäiviksi viraston työpäivän pituuden (7 h 15 min) mukaan.

[85] Vuonna 2020 KKV:n I-vaiheen päätöksiin meni keskimäärin 23 päivää, joka on noin 16 työpäivää. Keskiarvoa laskettaessa ei ole otettu huomioon yhtä järjestelyä, jossa yrityskauppailmoitus oli puutteellinen ja I-vaiheen käsittelymääräaikaa jatkettiin.

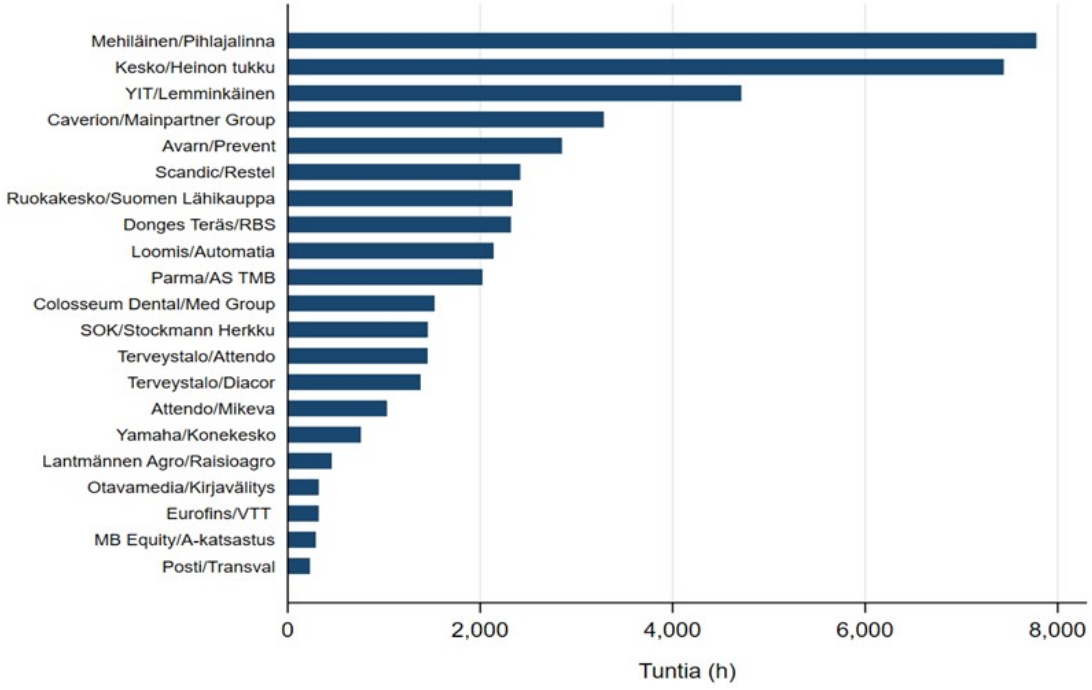
Taulukko 4. Yrityskauppavalvonnan työtuntien jakautuminen I-vaiheessa hyväksyttyihin ja II-vaiheeseen edenneisiin tapauksiin vuosina 2016–2020.

Päätöksenteko-vaihe	Työtuntien kokonaismäärä	Tapaukset	Työtunnit (ka)	Työpäivät (ka)
I-vaihe	25 146	134	188	26
II-vaihe	46 520	21	2215	306

Lähde: KKV:n tuntikirjausaineisto.

Huomiot: Aineisto kattaa työtunnit 9/2020 saakka. Mehiläinen/Pihlajalinna-asian käsittely jatkui virastossa joulukuuhun 2020 asti, joten asian käsittelyyn käytetty tuntimäärä on merkittävästi tässä ilmoitettua suurempi.

II-vaiheen tapauksiin käytetyssä ajassa on merkittävää tapauskohtaista vaihtelua. Kaaviossa 9 on esitetty vuosien 2016–2020 aikana II-vaiheeseen edenneihin kauppoihin kohdistettu työtuntimäärä. Eniten työtunteja on kohdistettu Kesko/Heinon Tukku sekä Mehiläinen/Pihlajalinna-tapauksiin, joita molempia KKV esitti markkinaoikeudelle kiellettäväksi. Molempiin tapauksiin on kohdistettu tunteja yli 1 000 työpäivän edestä. Vähiten työntunteja taas on kohdistettu MB Equity/A-katsastus- ja Posti/Transval-yrityskauppojen tutkimiseen.



Kaavio 9. Yrityskauppavalvonnan II-vaiheeseen edenneisiin tapauksiin käytetyt työtunnit tapauskohtaisesti vuosina 2016–2020.

Lähde: KKV:n tuntikirjausaineisto.

Huomiot: Aineisto kattaa työtunnit 9/2020 saakka. Yrityskauppojen Mehiläinen/Pihlajalinna ja Loomis/Automatia osalta käsittely on jatkunut vielä tämän ajanhetken jälkeen, joten näihin käytetty tuntimäärä on todellisuudessa merkittävästi suurempi.

Lisäresurssitarpeen laskemiseksi tulee vielä arvioida, kuinka suuri osa liikevaihtorajojen laskun myötä ilmoitettavaksi tulevista kaupoista etenisi II-vaiheeseen. Edellisessä jaksossa kävi ilmi, että Norjan liikevaihtorajojen mukaisilla rajoilla uusia ilmoitettavia kauppoja olisi vuosittain noin 30 ja Ruotsin liikevaihtorajojen mukaisilla rajoilla noin kymmenen. Jos näistä kaupoista toiseen vaiheeseen etenisi noin 15 prosenttia, joka vastaa nykyistä osuutta II-vaiheen käsittelyyn siirtyvistä yrityskaupoista, lisääntyisi II-vaiheeseen edenneiden kauppojen lukumäärä Ruotsin rajoilla 1,5 kaupan verran ja Norjan rajoilla noin 4,5 kaupan verran.

Kuten edellä todettiin, yrityskaupan osapuolten koon ja puuttumisen todennäköisyyden välillä on positiivinen yhteys ja tästä syystä voidaan olettaa, että myös alustavia kilpailuongelmia todettaisiin hieman harvemmin alhaisemmilla liikevaihtorajoilla ilmoitettavaksi tulevissa kaupoissa. Jos, vastaavasti kuin jaksossa 6.2.3 oletetaan, että uusissa ilmoitettavissa kaupoissa alustavia kilpailuongelmia todetaan noin puolet harvemmin kuin nykyisellään ilmoitettavissa kaupoissa. toiseen vaiheeseen etenisi noin 7,5 prosenttia uusista ilmoitettavista kaupoista. Tällöin Ruotsin rajoihin siirryttäessä uusia II-vaiheen kauppoja olisi 0,75 vuosittain ja Norjan rajoilla 2,25 vuosittain.

Oletusta hieman matalammasta II-vaiheen kauppojen lukumäärästä tukee se, että Norjassa ja Ruotsissa toisen vaiheen käsittelyyn etenee noin 5 prosenttia ilmoitetuista järjestelyistä, kun Suomessa vastaava luku on noin 15 prosenttia. Matalammat ilmoitusrajat vaikuttavat siis laskevan toiseen vaiheeseen etenevien kauppojen lukumäärää. Tätä puoltaa myös se, että Tanskassa, jossa ilmoitusrajat ovat Norjaa korkeammat mutta Suomea matalammat, II-vaiheeseen etenee noin 10 prosenttia kaikista ilmoitetuista järjestelyistä.[86] [87]

Käytettäessä oletusta, että Ruotsin rajoilla II-vaiheeseen etenisi uusista ilmoitettavista kaupoista 7,5 prosenttia tapauksista Ruotsin liikevaihtorajoihin siirtymisestä aiheutuisi 368 työpäivän[88] lisäresurssitarve yrityskauppavalvonnalle, joka vastaa noin 1,62 henkilötyövuotta.[89] Norjan liikevaihtorajoilla taas lisäresurssitarve olisi 4,85 henkilötyövuotta.

KKV:n henkilöstökulut olivat vuonna 2020 kokonaisuudessaan 18,4 miljoonaa euroa.[90] Henkilötyövuosien määrä taas oli 222. Keskimääräiseksi työntekijäkohtaiseksi kustannukseksi muodostui

---

86 Luvut perustuvat Norjan, Tanskan ja Ruotsin kilpailuviranomaisten OECD:lle toimittamiin raportteihin vuosilta 2017–2019. Raportit saatavilla osoitteesta https://www.oecd.org/daf/competition/annualreportsbycompetitionagencies.htm. Tanskan vuoden 2019 raporttia ei ole vielä saatavilla.

87 On todennäköistä, että Ruotsin rajoilla ilmoitusvelvollisuuden piiriin tulevista kaupoista hieman edellä arvioitua suurempi osa etenisi jatkoselvitykseen, sillä siirtyminen Ruotsin rajoihin ei muuttaisi vähintään kahdelle yrityskaupan osapuolelle asetettua 20 miljoonan euron rajaa. Jos esimerkiksi 10 prosenttia Ruotsin rajoilla tulevista kaupoista etenisi II-vaiheeseen, II-vaiheen tutkintojen lukumäärä kasvaisi yhdellä yrityskaupalla. Jäljempänä on kuitenkin oletettu, että Ruotsin ja Norjan rajoilla II-vaiheeseen etenevien kauppojen suhteellinen osuus on sama, koska pienellä erolla II-vaiheeseen etenevien kauppojen suhteellisessa osuudessa Norjan ja Ruotsin rajojen välillä ei ole merkittävää vaikutusta raportissa esitettyihin lukuihin ja niiden perusteella tehtyihin johtopäätöksiin

88 Laskukaava 9,25*10+306*0.75 = 322.

89 Vuodessa on keskimäärin 228 työpäivää.

90 Kilpailu- ja kuluttajaviraston tilinpäätös vuodelta 2020.

siis noin 83 000 euroa. Ruotsin rajoilla lisäresurssitarve olisi siis noin 134 000 ja Norjan rajoilla 402 000 euroa.

Lisäresurssitarve ja siitä aiheutuva kustannus jäävät hieman edellä esitettyä pienemmiksi, koska jakson 7.1. lopussa kuvatusti muutama yrityskauppa, joka nykyisillä maailmanlaajuisiin ilmoitusrajoihin perustuvilla korkeammilla rajoilla kuuluu yrityskauppavalvonnan piiriin, ei enää olisi ilmoitusvelvollisuuden alainen matalammilla Ruotsin ja Norjan kansallisiin liikevaihtoihin perustuvilla rajoilla.

6.3.2 Yritysten hallinnollisten kustannusten kasvu

Yrityskaupan ilmoittaminen aiheuttaa yrityksille hallinnollisia kustannuksia. Kustannukset muodostuvat ilmoitusvelvollisuuden ja yrityskaupan kilpailuvaikutuksen etukäteisarvioinnista, yrityskauppailmoituksen laatimisesta sekä yrityskauppaprosessista viranomaisen kanssa. Käytännössä prosessin hoitavat yritysten palkkaamat juridiset neuvonantajat. Vaativimmissa tapauksissa yrityskaupan osapuolet käyttävät apunaan myös taloudellisia neuvonantajia. Yrityksille aiheutuvat kustannukset koostuvat siten ulkopuolisten neuvonantajien palkkioista ja yrityksissä prosessiin sisäisesti käytetystä työajasta.

KKV on selvittänyt yrityksille yrityskauppavalvonnasta aiheutuvia kustannuksia kyselytutkimuksen avulla.[91] Kyselytutkimus toteutettiin vuoden 2021 keväällä. Kysely toimitettiin kaikille vuosina 2017–2020 yrityskauppavalvonnan toiseen vaiheeseen edenneille yrityksille. Lisäksi kysely toimitetiin satunnaisotantana puolelle vuosina 2018–2020 yrityskauppavalvonnan I-vaiheessa hyväksytyissä kaupoissa ostajana ja myyjänä olleille yrityksille. Kaikki kyselyn kysymykset koskivat tiettyä järjestelyä ja ainoastaan vastaajayritykselle järjestelystä aiheutuneita kustannuksia.[92] Fuusioissa vastaaja on vastannut molempien kaupan osapuolten puolesta.[93]

Yhteensä kysely lähetettiin 110 yritykselle ja kysely käsitteli 57 eri yrityskauppaa. Kyselyyn saatiin vastauksia 36:sta eri yrityskaupasta. I-vaiheen yrityskaupoissa vastausprosentti oli 43 prosenttia ja vastauksia saatiin yhteensä 35. II-vaiheen yrityskaupoissa vastausprosentti oli 32 prosenttia ja vastauksia saatiin yhteensä yhdeksän.

---

[91] Vastaavantyyppisiä kyselytutkimuksia on aikaisemmin toteutettu vähän. Yhdysvaltojen asianajajaliitto tilasi vuonna 2002 PWC:ltä raportin yrityskauppavalvonnan yrityksille aiheuttamista hallinnollisista kustannuksista. Raportissa on käsitelty suurten kansainvälisten järjestelyjen hallinnollisia kustannuksia. Raportin tuloksia on käsitelty ICN:n raportissa *Report on the Costs and Burdens of Multijurisdictional Merger Review*. Italiassa Buccirossi ja muut tekivät vuonna 2014 vastaavalaisen kyselyn italialaisille yrityksille. Buccirossi P., R. Cervone & C. Riviera (2014) Optimal Merger Notification Thresholds: A Contribution to the Italian Debate. Italian Antitrust Review.

[92] Osa yrityksistä sai kyselyn koskien useampaa yritysjärjestelyä.

[93] Tämän lisäksi yhdessä yhteisyritystä koskevassa vastauksessa vastattiin kaikkien yritysjärjestelyn osapuolien puolesta.

Ensimmäinen kysymys koski yritysjärjestelystä aiheutuvia ulkoisia kokonaiskustannuksia. Ulkoisilla kustannuksilla tarkoitettiin kaikkia yritysjärjestelystä aiheutuneita transaktiokustannuksia.[94] I-vaiheen kaupoissa transaktioiden kokonaiskustannukset olivat keskimäärin 875 000 euroa ja II-vaiheen kaupoissa 3,8 miljoonaa euroa. II-vaiheen kauppojen kustannusten suuruus vaihteli merkittävästi ostajien, myyjien ja fuusioituneiden yhtiöiden välillä. Ostajilla keskikustannukset olivat 3,6 miljoonaa euroa, myyjillä 600 000 euroa ja fuusioissa kustannukset olivat yhteensä keskimäärin 6,3 miljoonaa euroa.

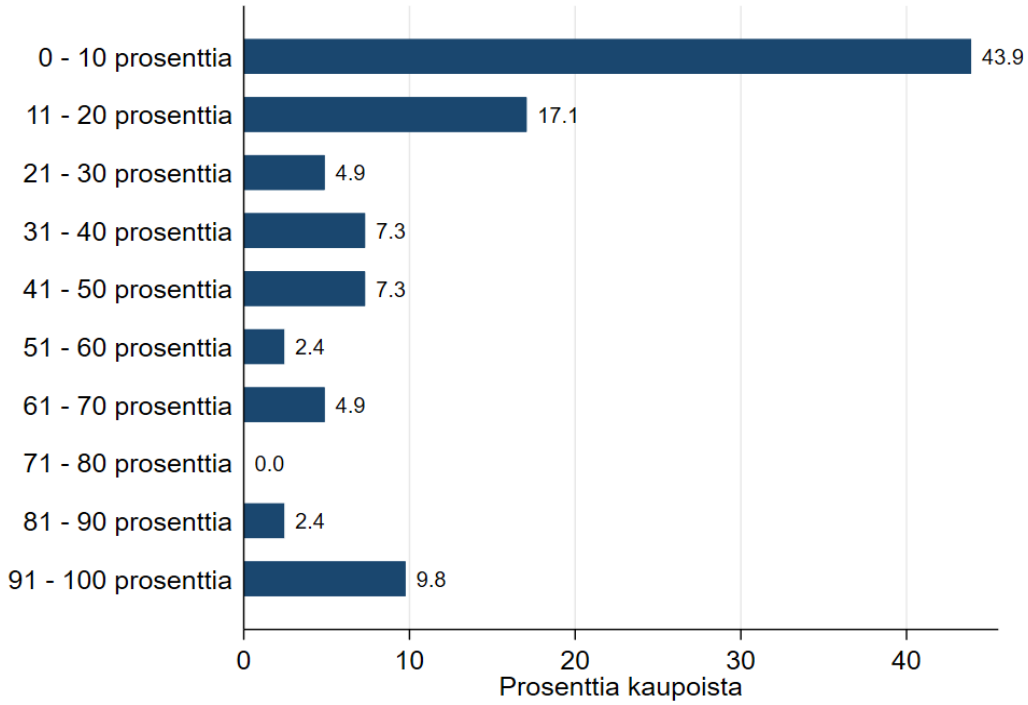
Seuraavaksi vastaajia pyydettiin arvioimaan, kuinka suuri osa kokonaiskustannuksista oli aiheutunut KKV:n yrityskauppavalvontaprosessista.[95] [96] Vastaukset tähän kysymykseen on esitetty kaaviossa 10. Vastausten perusteella yrityskauppavalvonnan aiheuttamien kustannusten osuus kaikista ulkoisista kustannuksista vaihtelee merkittävästi. Noin 44 prosentissa järjestelyistä yrityskauppavalvonnan osuus kaikista transaktiokustannuksista oli alle 10 prosenttia. Noin 65 prosentissa kaupoista yrityskauppavalvonnan osuus jäi 30 prosenttiin tai alle. Toisaalta taas noin 10 prosentissa yrityskauppoja yrityskauppavalvontaprosessi on vastannut 91–100 prosenttia kaikista kustannuksista.

---

[94] Kyselyssä ulkoiset kustannukset oli tarkalleen ottaen määritelty seuraavasti: Ulkoisiin transaktiokustannuksiin katsotaan sisältyvän esimerkiksi ulkoisten neuvonantajien ja konsulttien laskuttamat palkkiot (asianajajat, taloudelliset ja laskentatoimen neuvonantajat, investointipankkiirit, ekonomistit, jne.). Kokonaiskustannuksiin sisältyvät myös muiden mahdollisten yrityskauppaan liittyvien viranomaisprosessien (esimerkiksi Finanssivalvonta) aiheuttamat kustannukset. Transaktiokustannuksiksi ei tässä katsota esimerkiksi integraatio- tai carve out -kustannuksia. Mikäli kyseinen yrityskauppa on jouduttu ilmoittamaan useassa maassa, kokonaiskustannuksissa otetaan huomioon kaikkien yrityskauppaprosessien yhteensä aiheuttamat kustannukset.

[95] KKV:n prosessista aiheutuneet kustannukset on kysytty kyselyssä seuraavasti: "Pyydämme arvioimaan KKV:n yrityskauppaprosessista aiheutuvia yrityksen ulkoisia kustannuksia. Ulkoisilla kustannuksilla tarkoitetaan yrityskaupan ilmoittamisen ja KKV:n yrityskauppavalvonnan prosessista aiheutuneita suoria ulkoisia kustannuksia, kuten asianajokustannuksia, muiden asiantuntijoiden palkkioita (kuten ekonomistit tai käännöspalvelut) tai muita suoria ulkoisia kustannuksia. Jos yrityskauppa on ilmoitettu useassa eri maassa, pyydämme tässä kysymyksessä arvioimaan vain KKV:n yrityskauppaprosessista aiheutuvia kustannuksia."

[96] KKV:n kyselyssä ei otettu huomioon yrityskauppavalvonnan yrityksille aiheuttamia epäsuoriakustannuksia, jotka voivat aiheutua esimerkiksi siitä, että yrityskauppavalvonta voi hidastaa kaupan toteuttamista. Epäsuorat kustannukset rajattiin kyselyn ulkopuolelle, koska niiden euromääräinen kvantifioiminen olisi ollut yrityksille hankalaa.



Kaavio 10. Yrityskauppavalvonnan osuus yritysjärjestelyn kaikista ulkoisista kustannuksista.

Lähde: KKV:n toteuttama kysely

Huomiot: Kaaviossa on kuvattu sitä, kuinka suuren osan yritysjärjestelyn ulkoisista kustannuksista aiheutuu KKV:n yrityskauppavalvontaprosessista.

Taulukossa 5 on esitetty yrityskauppavalvonnan aiheuttamat keskimääräiset ulkoiset kustannukset jaoteltuna ostajiin ja myyjiin sekä I- ja II-vaiheen yrityskauppoihin. Osassa havaintoja vastaaja ei ole ilmoittanut tarkkaa KKV:n prosessista aiheutunutta euromaaräistä kustannusta, ja tiedossa on ainoastaan järjestelystä aiheutuneet kokonaiskustannukset sekä yrityskauppavalvontaprosessista aiheutunut osuus kaikista transaktiokustannuksista edellä esitetyssä prosenttiluokissa. Näissä yrityskauppavalvonnan aiheuttamaa ulkoista kustannusta on arvioitu kertomalla prosenttiluokan keskiarvo (esimerkiksi viisi luokassa 0–10) kaikilla ulkoisilla kustannuksilla.[97]

Tulosten perusteella I-vaiheen kaupoista on aiheutunut yrityksille keskimäärin 55 000 euron kustannus. Ostajille kustannus on ollut keskimäärin 47 000 euroa ja myyjille 27 000 euroa. Fuusioissa kustannus on ollut suurin (keskimäärin 225 000 euroa) ja yhteisyrityksen perustamisissa pienin (22 000 euroa). II-vaiheen kaupoissa keskimäärin kustannuksia on syntynyt 990 000 euron edestä. Ostajien keskimääräinen kustannus on ollut 1,1 miljoonaa euroa ja myyjien 120 000

[97] Luvut eivät merkittävästi eroaisi, jos luokan keskiarvon sijaan olisi käytetty luokan ylintä arvoa.

euroa. Fuusioissa kustannukset ovat olleet keskimäärin 1,3 miljoonaa euroa. II-vaiheen kaupoissa tuloksia ajavat muutamat erittäin korkeat kustannukset ja mediaani 528 000 euroa on huomattavasti keskiarvoa matalampi

Taulukko 5. Yrityskauppavalvonnan yrityksille aiheuttamat ulkoiset kustannukset.

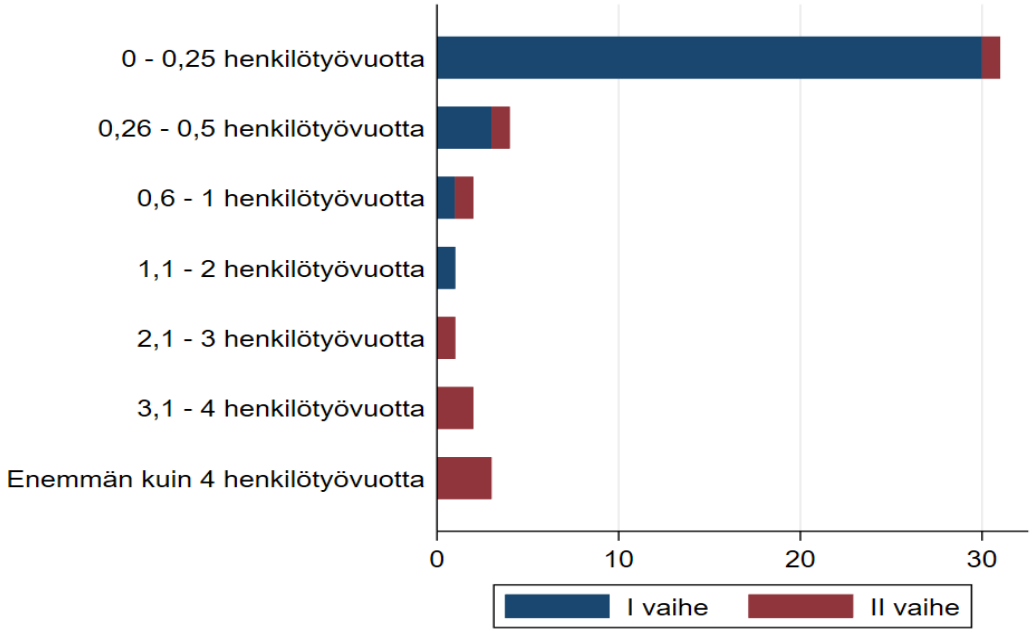
	Kustannukset keskim. (€)	N
I vaiheen kaupat	**55 023**	**35**
Ostaja	47 231	12
Myyjä	27 378	9
Fuusio	225 000	4
Yhteisyritys	21 263	10
II vaiheen kaupat	**990 228**	**9**
Ostaja	1 140 363	3
Myyjä	117 080	2
Fuusio	1 314 200	4

Lähde: KKV:n toteuttama kysely.

Ulkoisten kustannusten lisäksi kyselyssä on tiedusteltu, kuinka paljon KKV:n yrityskauppavalvonta-prosessi on vaatinut yritysten sisäisiä resursseja.[98] Tulokset on esitetty kaaviossa 11. Noin 86 prosentissa I-vaiheen järjestelyjä KKV:n prosessi on sitonut vastaajayritykseltä 0–0,25 henkilötyövuotta. Ainoastaan yhdellä vastaajalla I-vaiheen kauppa on sitonut enemmän kuin yhden henkilötyövuoden.

II-vaiheen kauppoja koskevissa vastauksissa on enemmän hajontaa. Kolmanneksessa II-vaiheen kauppojen vastauksia sisäisten resurssien käyttö on jäänyt alle yhden henkilötyövuoden. Kolmanneksessa henkilötyövuosien lukumäärä asettui yhden ja neljän henkilötyövuoden välille. Lopuissa yrityskaupoissa yrityskauppavalvontaprosessin sitoma henkilötyövuosien lukumäärä oli yli neljä. Samoin kuin edellä yrityskauppavalvontaprosessin aiheuttamissa ulkoisissa kustannuksissa myös sisäisissä kustannuksissa ostajille aiheutuu myyjää enemmän kustannuksia. II-vaiheen kaupoissa myyjillä henkilötyövuosien määrä oli jäänyt kaikilla vastaajilla alle yhteen henkilötyövuoteen.

[98] KKV:n prosessista aiheutuneet kustannukset on kysytty kyselyssä seuraavasti: "Pyydämme arvioimaan KKV:n yrityskauppaprosessin vaatimia yrityksen sisäisiä resursseja. Pyydämme arvioimaan käytettyjä resursseja henkilötyövuosina, ja keskittymään ainoastaan yrityskaupan ilmoittamisen ja KKV:n yrityskauppavalvontaprosessin suoraan sitomiin resursseihin, ei esimerkiksi kaupan täytäntöönpanon viivästymisestä aiheutuviin epäsuoriin kustannuksiin. Käytetyt sisäiset resurssit voivat kohdistua esimerkiksi yrityskauppailmoituksen valmisteluun, KKV:n selvityspyyntöihin vastaamiseen tai yrityskauppavalvontaprosessissa käytettyjen neuvonantajien tietopyyntöihin vastaamiseen."



Kaavio 11. Yrityskauppavalvonnan aiheuttamat sisäiset resurssit yrityksille

Lähde: KKV:n toteuttama kysely.

Huomiot: Kaaviossa on kuvattu sitä, kuinka paljon KKV:n yrityskauppaprosessi sitoo yritysten sisäisiä resursseja.

Kyselyn avovastausten perusteella sisäiset kustannukset aiheutuivat pitkälti yrityksen omien lakimiesten työpanoksesta. Vuonna 2020 lakimiehen keskipalkka Suomessa oli noin 7 100 euroa kuukaudessa eli noin 85 000 euroa vuodessa.[99] Työnantajakulujen huomioimisen jälkeen lakimiehen yritykselle aiheuttama keskikustannus on noin 100 000 euroa. Edellä I-vaiheen kauppoihin käytettiin keskimäärin noin 0,21 henkilötyövuotta[100], jolloin keskimääräiseksi sisäiseksi kustannukseksi yrityskauppavalvontaprosessista muodostuisi noin 40 000 euroa per I-vaiheen järjestely.

Vastaavasti II-vaiheen kauppa vaati sisäisiä resursseja keskimäärin ostajalla noin 4 henkilötyövuoden verran, myyjällä noin 0,6 henkilötyövuoden verran ja fuusiossa noin neljän henkilötyövuoden verran. II-vaiheen käsittelyyn edenneistä kaupoista yrityksen sisällä aiheutuva työmäärä oli siten keskimäärin noin 4–5 henkilötyövuotta, josta aiheutui mukana olleille yrityksille noin 400 000–500 000 euron kustannus.[101]

Ruotsin rajoilla ilmoitettavien kauppojen lukumäärä kasvaisi noin kymmenellä. Edellä tehdyn arvion perusteella näistä keskimäärin 9,25 käsiteltäisiin I-vaiheessa ja noin 0,75 kauppaa etenisi II-

[99] Keskipalkka perustuu Lakimiesliiton vuoden 2020 palkkatutkimukseen.

[100] Laskukaava 2 * (0,125 * 30 + 0,38 * 3 + 0,8 * 1 + 1,55*1) / 35.

[101] Näissä laskelmissa on oletettu, että vastaajat, jotka ilmoittivat sisäisiin resursseihin kuluneen yli 4 henkilötyövuotta olisi henkilötyövuosien määrä ollut kuusi.

vaiheeseen. Edellä tehdyn analyysin perusteella II-vaiheen kaupasta aiheutuu järjestelyn kaikille osapuolille ulkoisia kustannuksia noin 1,2–1,3 miljoonan euron edestä ja sisäisiä kustannuksia noin 370 000–465 000 euroa. Vastaavasti I-vaiheen kaupoissa ulkoiset kustannukset molemmille osapuolille olivat arviolta keskimäärin noin 50 000–100 000 euroa ja sisäiset kustannukset noin 40 000 euroa. Näiden lukujen perusteella Ruotsin rajoihin siirtyminen johtaisi yritysten hallinnollisten kulujen kasvuun noin 2–2,6 miljoonalla eurolla. Alemmilla Norjan rajoilla arvion perusteella uusia II-vaiheen kauppoja tulisi noin 2,25 ja I-vaiheen kauppoja noin 27,75, jolloin hallinnollisten kulujen nousu olisi noin 6,1–7,9 miljoonaa euroa.

Etenkin Ruotsin rajoihin perustuvan arvion tuloksia ajaa muutaman kyselyyn osallistuneen yrityksen erittäin korkeat yrityskauppavalvontaprosessin aiheuttamat ulkoiset kustannukset. Jos arviossa olisi käytetty keskiarvojen sijaan mediaaneja, jäisi Ruotsin rajoilla arvio hallinnollisten kustannusten kasvusta huomattavasti maltillisemmaksi. Kuten edellä viranomaisen kuluja arvioitaessa myös tässä yritysten hallinnollisten kulujen kasvu tulee hieman yliarvioiduksi, koska siirtyminen maailmanlaajuisesta ilmoitusrajasta kansalliseen johtaisi siihen, että muutama yrityskauppa vuosittain ei tulisi enää ilmoitettavaksi.

6.4 Johtopäätös liikevaihtorajojen laskusta aiheutuvista hyödyistä ja kustannuksista

Edellä on tarkasteltu hyötyjä ja haittoja, jotka aiheutuisivat siirtymisestä soveltamaan vaihtoehtoisesti Norjan tai Ruotsin liikevaihtorajoja. Hyötyjen ja haittojen euromääräiset arviot on esitetty kootusti taulukossa 6. Kuten edellä on todettu arviot ovat suuntaa antavia ja niiden tehtävä on havainnollistaa hyötyjen ja haittojen mittaluokkaa.

Tarkastelun perusteella uudistuksen hyödyt mitataan kymmenissä miljoonissa euroissa, kun taas yritysten hallinnollisten kulujen kasvu sekä viranomaisten kasvavasta resurssitarpeesta aiheutuva kustannus yhteiskunnalle jää muutamiin miljooniin euroihin. Liikevaihtorajojen laskemisen hyödyt ylittävät siten selvästi siitä aiheutuvan hallinnollisten kustannusten kasvun. Tämä viittaa siihen, että Suomen nykyiset ilmoitusrajat on asetettu liian korkealle tasolle.

Arvioiden perusteella Norjan rajoihin siirtymällä hyödyt olisivat merkittävästi korkeammat, mutta vastaavasti myös hallinnolliset kustannukset kasvaisivat moninkertaisiksi. Seuraavassa jaksossa käsitellään niin kutsutun otto-oikeuden sisällyttämistä lainsäädäntöön. Jaksossa arvioidaan, olisiko otto-oikeuden avulla mahdollista saavuttaa Norjan liikevaihtorajoja vastaavat tai korkeammat kuluttajahyödyt ilman, että hallinnollisten kustannukset kasvaisivat yhtä paljon.

Taulukko 6. Yhteenveto ilmoitusrajojen muuttamisesta aiheutuvista hyödyistä ja kustannuksista kahdella vaihtoehtoisella liikevaihtorajalla.

Kuluttajahyödyt (milj. €)	16,4	50,4
Hallinnollisten kustannusten kasvu yhteensä (milj. €)	2,16–2,78	6,50–8,34
- Viranomaisen resurssitarve (milj. €)	0,13	0,40
- Yritysten kustannusten kasvu (milj. €)	2,03–2,65	6,10–7,94

7 LIIKEVAIHTORAJOIHIN PERUSTUVAA ILMOITUSVELVOLLISUUTTA VOIDAAN TÄYDENTÄÄ OTTO-OIKEUDELLA

Edellä on käsitelty tarvetta alentaa yrityskauppavalvonnan liikevaihtorajoja sekä hyötyjä ja kustannuksia, jotka aiheutuisivat siitä, että Suomessa siirryttäisiin soveltamaan alempia ilmoitusrajoja. Hyödyt seuraavat sääntelyn ennalta ehkäisevästä vaikutuksesta sekä viranomaisen puuttumisesta kilpailulle haitallisiin yrityskauppoihin. Kustannukset puolestaan koostuvat yrityksille aiheutuvista hallinnollisista kustannuksista sekä viranomaisen kasvavasta resurssitarpeesta.

Kuten jaksossa 6.2.3 on kuvattu, ilmoitusrajojen laskemisen hyödyt muodostuvat sitä korkeammaksi, mitä matalammaksi ilmoitusrajoja lasketaan. Myös ilmoitusvelvollisuuden muutoksista aiheutuvat kustannukset ovat sitä suuremmat, mitä matalammalle liikevaihtorajat lasketaan. Liikevaihtorajojen laskemisesta aiheutuva lisähyöty on sitä alhaisempi, mitä matalammalle rajat asetetaan. Kansantalouden näkökulmasta puuttuminen erittäin pienillä markkinoilla tapahtuvaan haitalliseen keskittymiseen ei ole tehokasta. Koska yrityskauppavalvonnassa ei ole kilpailuvalvonnan tapaan priorisointimahdollisuutta, jonka puitteissa viranomainen voisi jättää puuttumatta haitallisiin vaikutuksiin pienillä markkinoilla,[102] viranomaisen resurssien kohdentaminen kansatalouden kannalta merkityksellisiin yrityskauppoihin toteutuu asettamalla ilmoitusvelvollisuus oikealle tasolle.

Edellä on myös tunnistettu liikevaihdon raja-arvoihin perustuvan yrityskauppavalvonnan soveltamisalassa olevia katvealueita. Kohdeyrityksen liikevaihto ei kaikissa tilanteissa kerro yrityksen toiminnan laajuudesta tai taloudellisesta merkityksestä markkinoilla. Erityisesti digitaalisilla markkinoilla sekä tuotekehitykseen ja innovaatioihin perustuvilla markkinoilla yrityksestä maksettava kauppahinta voi olla kymmenkertainen suhteessa liikevaihtoon. Toinen katvealue ovat yrityskaupat, jotka johtavat merkittävään paikalliseen keskittymiseen. Selvityksen perusteella yrityskaupan kohteen liikevaihtoon perustuvan kynnysarvon laskeminen niin matalalle, että kaikki korkean arvostuksen kaupat ja paikallisilla markkinoilla korkeisiin markkinaosuuksiin johtavat järjestelyt olisivat valvonnan piirissä ei ole tarkoituksenmukaista, koska se johtaisi ilmoitusten lukumäärän kasvuun useilla sadoilla tapauksilla vuosittain.

Viranomaisen mahdollisuuteen tutkia yrityskauppoja voidaan vaikuttaa liikevaihtoon perustuvien rajojen lisäksi niin kutsutun otto-oikeuden avulla. Otto-oikeudella tarkoitetaan kilpailuviranomaisen oikeutta vaatia ilmoitettavaksi sellainen yrityskauppa, joka ei täytä yrityskauppavalvonnan pääsäännön mukaisia liikevaihtorajoja. Otto-oikeuden sisällyttäminen lainsäädäntöön mahdollistaa

[102] Kilpailulain 32 §:n mukaan Kilpailu- ja kuluttajavirasto asettaa tehtävänsä tärkeysjärjestykseen. KKV voi jättää asian tutkimatta, muun ohella, jos kilpailua markkinoilla voidaan epäillystä kilpailunrajoituksesta huolimatta pitää kokonaisuudessaan toimivana tai ei voida pitää todennäköisenä, että epäilty kilpailunrajoitus vaikuttaisi merkittävästi terveen ja toimivan kilpailun edellytyksiin. Ks. myös komission tiedonanto vähämerkityksisistä sopimuksista, jotka eivät Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 81 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla rajoita tuntuvasti kilpailua (*de minimis* -sopimukset) (2001/C 368/07).

yrityskauppavalvonnan tuottamien hyötyjen saavuttamisen ilman hallinnollisten kustannusten kasvamista kohtuuttomiksi.

Tässä jaksossa on käsitelty hyötyjä ja haittoja, joita aiheutuisi liikevaihtorajoja täydentävän otto-oikeuden lisäämisestä lainsäädäntöön. Tarkastelussa lähtökohdaksi on otettu otto-oikeuden lisääminen Ruotsin ja Norjan liikevaihtorajoihin. Molemmissa maissa liikevaihtoperusteisia rajoja on täydennetty otto-oikeussääntelyllä.

7.1 Otto-oikeus on käytössä useissa Euroopan maissa

Otto-oikeus on käytössä useissa Euroopan maissa. Pohjoismaista tällainen sääntely sisältyy lainsäädäntöön Ruotsissa, Norjassa ja Islannissa. Muista EU-maista otto-oikeus sisältyy lainsäädäntöön Saksassa, Unkarissa, Irlannissa, Latviassa, Liettuassa, Kyproksella, Luxemburgissa ja Sloveniassa. Ison-Britannian yrityskauppavalvonta perustuu kokonaan otto-oikeuden kaltaiseen vapaaehtoiseen ilmoitusjärjestelmään, jossa viranomaisella on oikeus vaatia tietyt liikevaihto- ja/tai markkinaosuusrajat täyttävät yrityskaupat tutkittavaksi. Vastaavia lainsäädäntömuutoksia on myös vireillä useissa jäsenvaltioissa. Esimerkiksi Italiassa viranomainen on maaliskuussa 2021 esittänyt maan parlamentille ilmoitusvelvollisuuden laajentamista ja otto-oikeuden lisäämistä lainsäädäntöön.[103]

Ruotsissa otto-oikeus on sisältynyt lakiin vuodesta 1993 lähtien. Ruotsissa otto-oikeuden kautta yrityskauppavalvontaan on tullut viime vuosina tutkittavaksi noin 3 järjestelyä.[104] Noin neljä viidesosaa varsinaisten ilmoitusrajojen alle jääneistä kaupoista on ilmoitettu Ruotsin kilpailuviranomaiselle vapaaehtoisesti ja se oli käyttänyt varsinaista otto-oikeutta vuoden 2019 loppuun mennessä vain kuusi kertaa. Vapaaehtoisia ilmoituksia oli vuoden 2019 loppuun mennessä jätetty yhteensä 18.

Suomessa on aiemmin ollut esillä sektorikohtaisen otto-oikeussääntelyn lisääminen lainsäädäntöön koskemaan sosiaali- ja terveysalan yrityskauppoja. Työ- ja elinkeinoministeriön vuonna 2017 ilmestyneessä raportissa esitettiin, että kilpailuviranomainen voisi erityisestä syystä ottaa tutkittavaksi myös liikevaihtorajat alittavan yrityskaupan sosiaali- ja terveysalalla. Sääntelyehdotus liittyi samaan aikaan valmisteilla olleeseen Sipilän hallituksen sote-uudistukseen, jossa tarkoituksena oli siirtyä sote-palveluissa ns. valinnanvapausmalliin, jossa yksityisillä palvelutuottajilla olisi ollut merkittävä asema julkisesti rahoitettujen palvelujen tuotannossa. Raportissa ehdotettiin, että otto-oikeus rajattaisiin koskemaan yrityskauppoja, joissa molempien yrityskaupan osapuolten Suomesta kertynyt liikevaihto ylittäisi miljoona euroa. Samalla käyttöön olisi otettu vapaaehtoinen ilmoitus-

[103] Italian kilpailuviranomaisen esitys saatavilla osoitteesta https://www.agcm.it/dotcmsdoc/allegati-news/S4143%20-%20LEGGE%20ANNUALE%20CONCORRENZA.pdf.

[104] Konkurrensverket: Ålägganden att anmäla och frivilliga anmälningar, 2020.

menettely tavanomaiset liikevaihtorajat alittaville yrityskaupoille. Ehdotus jäi toteutumatta soteuudistuksen kaaduttua eduskunnassa.

Unionin laajuisiin keskittymiin sovellettava sulautuma-asetus ei sisällä varsinaista otto-oikeutta. Sulautuma-asetuksen mukainen siirtojärjestelmä mahdollistaa kuitenkin tietyissä tilanteissa keskittymien siirtämisen jäsenvaltioilta Euroopan komissiolle myös tapauksissa, joissa sulautuma-asetuksen liikevaihtorajat eivät ylity.

Jäsenvaltion siirtopyyntöjä käsittelevä sulautuma-asetuksen 22 artikla (ns. "*Dutch clause*") on alun perin luotu tilanteessa, jossa osasta jäsenvaltioita puuttui kansalliset yrityskauppavalvontaa koskevat säännökset ja siten mahdollisuus tutkia yrityskauppoja jäsenvaltion tasolla. Esimerkiksi Suomi teki 22 artiklan nojalla siirtopyynnön komissiolle Keskon ja Tukon välisessä yrityskauppa-asiassa vuonna 1996, jolloin Suomessa ei vielä ollut kansallista yrityskauppavalvontaa.[105] Nykyisin lähes kaikissa jäsenvaltioissa on käytössään kansalliset yrityskauppavalvontaa koskevat säännökset, mistä syystä komissio on käytännössään pyrkinyt estämään 22 artiklan mukaiset siirtopyynnöt jäsenvaltioilta, jotka eivät alun perin ole olleet toimivaltaisia asiassa.[106]

Sulautuma-asetus mahdollistaa kuitenkin siirtopyynnön tekemisen myös tilanteessa, jossa liikevaihtorajat eivät täyty. Edellytyksenä on, että keskittymä vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja uhkaa vaikuttaa merkittävästi kilpailuun pyynnön esittävän jäsenvaltion tai pyynnön esittävien jäsenvaltioiden alueella.[107]

Komissio on selvityksissään havainnut, että kaikki järjestelyt, joilla voi olla potentiaalisia kilpailuvaikutuksia, eivät liikevaihtoihin pohjautuvassa järjestelmässä tule tutkittavaksi. Markkinoiden kehittyminen on johtanut sellaisten yrityskauppojen lisääntymiseen, joihin osallistuu yrityksiä, joiden liikevaihto ei heijasta niiden todellista tai potentiaalista kilpailuasemaa markkinoilla, eivätkä ne päädy komission tai jäsenvaltioiden arvioitavaksi. Erityisesti kehitys koskee yrityskauppoja digitaloudessa ja lääkealalla.[108]

Vastauksena tähän komissio julkaisi 31.3.2021 tiedonannon 22 artiklan mukaisten siirtopyyntöjen soveltamisesta tietyntyyppisiin asioihin. Komissio ilmoitti ottavansa jatkossa tutkittavaksi myös kansallisten viranomaisten liikevaihtorajojen alle jääviä yrityskauppoja, jotka jäsenvaltiot siirtävät

---

[105] Komission päätös 20.11.1996, IV/M.784 – Kesko/Tuko; Yhteisöjen ensimmäisen asteen tuomioistuimen tuomio 15.12.1999 asiassa T-22/97 Kesko v. komissio.

[106] Ks. komission tiedonanto: Ohjeet sulautuma-asetuksen 22 artiklassa säädetyn siirtomekanismin soveltamisesta tietyntyyppisissä asioissa (2021/C 113/01), kohta 8.

[107] Lisäksi kyseessä pitää olla sulautuma-asetuksen 3 artiklassa tarkoitetusta keskittymästä.

[108] Ks. komission tiedonanto: Ohjeet sulautuma-asetuksen 22 artiklassa säädetyn siirtomekanismin soveltamisesta tietyntyyppisissä asioissa (2021/C 113/01), kohta 9 ; Commission Staff Working Document Evaluation of procedural and jurisdictional aspects of EU merger control, 26.3.2021.

sen käsiteltäväksi. Muutoksen tavoitteena on, että komissio pystyy tutkimaan ja puuttumaan tehokkaasti kaikkiin yrityskauppoihin, jotka johtavat sisämarkkinoiden haitalliseen keskittymiseen.[109]

Jos komissio saa tietoonsa keskittymän, jonka se katsoo täyttävän siirtokriteerit, se voi ilmoittaa asiasta asianomaiselle jäsenvaltiolle tai asianomaisille jäsenvaltioille ja pyytää kyseistä jäsenvaltiota tai kyseisiä jäsenvaltioita esittämään siirtopyynnön. Komissio ei itse voi ottaa sulautuma-asetuksen liikevaihtorajojen alle jäävää yrityskauppaa tutkittavakseen, vaan jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset voivat itse päättää, haluavatko ne esittää pyynnön.[110]

Tiedonannon mukaan keskittymän osapuolet voivat vapaaehtoisesti antaa tietoja suunnitelluista liiketoimistaan, joiden perusteella komissio voi tarvittaessa ilmoittaa niille varhaisessa vaiheessa, ettei se katso, että niiden keskittymä olisi hyvä ehdokas sulautuma-asetuksen 22 artiklan mukaiseen käsittelypaikan siirtämiseen.[111] Myös kolmannet osapuolet voivat ilmoittaa komissiolle tai jäsenvaltioiden toimivaltaisille viranomaisille keskittymästä, joka niiden mielestä voisi olla ehdokas 22 artiklan mukaiselle siirtopyynnölle.[112]

7.2 Otto-oikeuden käyttöönotosta seuraavat hyödyt

Keskeinen syy otto-oikeuden sisällyttämiseen lainsäädäntöön on se, että otto-oikeus mahdollistaa ilmoitusrajojen asettamisen korkeammalle tasolle, kuin mikä ilman otto-oikeutta koskevaa sääntelyä olisi optimaalista. Viranomaiselle annettu oikeus vaatia yrityskauppa tutkittavaksi myös liikevaihtorajojen alla mahdollistaa sen, että kaikki kansantalouden kannalta merkittävät yritysjärjestelyt, jotka voivat johtaa markkinoiden haitalliseen keskittymiseen, kuuluvat yrityskauppavalvonnan etukäteiskontrollin piiriin. Otto-oikeuden sisällyttämistä lakiin voidaan pitää myös vaihtoehtona liikevaihtorajoja täydentävän yrityskaupan arvoon perustuvalle sääntelylle (*value based tresholds*), sillä se mahdollistaisi yrityskauppojen ottamisen tutkittavaksi sellaisissakin tapauksissa, joissa kauppahinta on hyvin korkea suhteessa liikevaihtoon.

---

[109] Tiedonanto selventää komission näkemystä siirtopyyntöihin yrityskaupoissa, jotka eivät ole pyynnön tekevässä jäsenvaltiossa ilmoitettavia ja täydentää komission siirtopyyntöjä koskevaa tiedonantoa. Erityisesti tiedonanto antaa ohjeistusta siihen, mitkä asiat ovat potentiaalisesti sopivia siirtopyyntöjen kohteeksi sekä antaa tietoja kriteereistä, jotka komissio voi tällaisissa tilanteissa ottaa huomioon kannustaessaan siirtopyyntöön tai hyväksyessään sen. (tiedonannon kohta 8; https://ec.europa.eu/competition/consultations/2021_merger_control/index_en.html.) Se, että yrityskauppa on pantu täytäntöön ei ole este siirtopyynnön tekemiselle, mutta tiedonannon mukaan komissio voi ottaa sen huomioon harkitessaan siirtopyynnön hyväksymistä. Yleensä siirtoa ei pidetä asianmukaisena, jos yrityskaupan toteuttamisesta on kulunut yli kuusi kuukautta. Arviointi tehdään kuitenkin tapauskohtaisesti. (tiedonannon kohdat 21–22)

[110] Komission tiedonanto: Ohjeet sulautuma-asetuksen 22 artiklassa säädetyn siirtomekanismin soveltamisesta tietyntyyppisissä asioissa (2021/C 113/01), kohdat 26–27 ja 31.

[111] Komission tiedonanto: Ohjeet sulautuma-asetuksen 22 artiklassa säädetyn siirtomekanismin soveltamisesta tietyntyyppisissä asioissa (2021/C 113/01), kohta 24.

[112] Komission tiedonanto: Ohjeet sulautuma-asetuksen 22 artiklassa säädetyn siirtomekanismin soveltamisesta tietyntyyppisissä asioissa (2021/C 113/01), kohta 25.

Kuten edellä jaksossa 6.2.3 on kuvattu, ilmoitusrajojen laskemisesta koituva hyöty jää vähäisemmäksi, jos Suomen rajoista siirryttäisiin Ruotsin rajojen mukaisiin liikevaihtorajoihin (yhteenlaskettu Ruotsista kertynyt liikevaihto 100 miljoonaa euroa + vähintään kahden yksittäisen osapuolen liikevaihto 20 miljoonaa euroa) kuin, jos sovellettaisiin Norjan matalampia ilmoitusrajoja (yhteenlaskettu Norjasta kertynyt liikevaihto 100 miljoonaa euroa + vähintään kahden yksittäisen osapuolen liikevaihto 10 miljoonaa euroa). Mikäli Ruotsin lainsäädännön mukaiset ilmoitusrajat yhdistettäisiin otto-oikeuteen, pystyttäisiin tällä yhdistelmällä puuttumaan kaikkiin samoihin haitallisiin yrityskauppoihin kuin alhaisemmilla Norjan rajoja vastaavilla ilmoitusrajoilla.

Selvityksen perusteella Norjan liikevaihtorajojen alle rajautuisi Suomessa edelleen kilpailulle todennäköisesti haitallisia yrityskauppoja. Jakson 4.1.1 tarkastelusta kävi ilmi, että suuri osa yksityisen terveyspalveluiden alueellisista markkinoista on niin pieniä, että ne rajautuisivat Norjan liikevaihtorajojen alle yksittäiselle osapuolelle asetetun 10 miljoonan liikevaihtorajan takia. Otto-oikeus mahdollistaa puuttumisen etenkin paikallisilla markkinoilla tapahtuvaan haitalliseen keskittymiseen. Jakson 4.1.2 tarkastelun perusteella Norjan liikevaihtorajojen alle jäisi myös korkean arvostuksen yrityskauppoja, joihin voi sisältyä kilpailuongelmia. Otto-oikeus mahdollistaisi myös tarvittaessa puuttumisen myös näihin järjestelyihin.

Kuten jakson 6.1 lopusta käy ilmi, vuosina 2017–2019 KKV puuttui sitoumuksin kahteen yritysjärjestelyyn, jossa osapuolten Suomesta kertynyt liikevaihto jäi alle 100 miljoonan euron.[113] Myös tämä viittaa siihen, että kilpailuongelmia voi syntyä järjestelyissä, joissa osapuolten yhteenlaskettu Suomesta kertynyt liikevaihto jää alle 100 miljoonan euron. Myös Norjassa, jossa kansantalouden koko on Suomea suurempi, on nähty tarpeelliseksi mahdollistaa puuttuminen otto-oikeuden avulla järjestelyihin, joissa osapuolten liikevaihto jää alle 100 miljoonan euron.[114]

Viranomaisen suoran puuttumisen mahdollisuuden lisäksi hyötyjä syntyy siitä, että otto-oikeus ulottaa yrityskauppavalvonnan ennaltaehkäisevän vaikutuksen isompaan joukkoon yritysjärjeste-

[113] Järjestelyt olivat ilmoitettavia, koska osapuolten maailmanlaajuinen liikevaihto ylitti 350 miljoonaa euroa.

[114] Sekä Norjassa että Ruotsissa on useita esimerkkejä tapauksista, joissa kilpailuviranomainen on pystynyt otto-oikeuden avulla puuttumaan kilpailulle haitalliseen yrityskauppaan, joka olisi jäänyt pääsäännön mukaisten ilmoitusrajojen alle. Norjan kilpailuviranomainen käytti otto-oikeutta viime vuonna esimerkiksi tutkiakseen kahden käytettyjä autoja välittävän palvelun välistä yrityskauppaa. Järjestelyssä Schibsted, joka omistaa Netbil-nimisen palvelun hankki Netbil-sivuston kanssa kilpailevan Finn:in, joka oli kasvanut nopeasti viime vuosina käytettyjen autojen välitysmarkkinalla. Norjan kilpailuviranomainen esitti kauppaa kiellettäväksi. (Konkurransetilsynet 11.11.2020. Schibsted must sell Nettbil. Saatavilla osoitteesta https://konkurransetilsynet.no/schibsted-must-sell-nettbil/?lang=en). Järjestely muistuttaa läheisesti edellä kuvattua Alma Median ja Nettixin välistä järjestelyä Suomessa, joka rajautui Suomen nykyisen sääntelyn ulkopuolelle. Ruotsin kilpailuviranomainen käytti puolestaan otto-oikeutta vuonna 2016 Visman ja Fortnoxin väliseen järjestelyyn. Molemmat yritykset tuottavat it-ratkaisuja yrityksille. Visma oli yritysjärjestelyn aikaan markkinajohtaja, kun taas Fortnox oli alalla nopeasti kasvava uusi toimija, jonka liikevaihto oli vuotta ennen järjestelyä noin 130 miljoonaa kruunua. Ruotsin viranomainen otti kaupan tutkittavaksi, ja sen alustavan näkemyksen mukaan järjestely olisi johtanut kilpailun olennaiseen estymiseen. (Konkurrensverket 30.6.2016. Vismas förvärv av Fortnox fullföljs inte. Saatavilla osoitteesta https://www.konkurrensverket.se/nyheter/vismas-forvarv-av-fortnox-fullfoljs-inte/). Osapuolet peruivat järjestelyn ja vuonna 2020 Fortnoxin liikevaihto oli kasvanut jo 694 miljoonaan kruunuun eli noin 70 miljoonaan euroon, ja siitä on muodostunut merkittävä markkinatoimija. (Fortnox 16.2.2021. Stark avslutning på unikt 2020. Saatavilla osoitteesta https://news.cision.com/se/fortnox-ab/r/stark-avslutning-pa-unikt-2020,c3287897).

lyjä. Kuten edellä jaksossa 6.2.2 on kuvattu, velvollisuus ilmoittaa yrityskauppa viranomaiselle ehkäisee yhteiskunnan kannalta kaikkein haitallisimpien yrityskauppojen toteuttamista. Yritykset tyypillisesti toteuttavat vain sellaiset järjestelyt, joiden voidaan ennakolta arvioida tulevan viranomaismenettelyssä hyväksytyksi vähintään sellaisin ehdoin, joiden toteuttaminen on liiketaloudellisesti järkevää ja säilyttää yrityskaupasta seuraavat tehokkuushyödyt riittävässä määrin. Otto-oikeuden myötä tämä ennaltaehkäisevä vaikutus ulottuu koskemaan kaikkia sellaisia etukäteen varmasti haitallisiksi tiedettyjä järjestelyjä, jotka olisivat otto-oikeuden piirissä

Otto-oikeuden mahdollistama ilmoitusrajojen maltillisempi laskeminen vaikuttaa sekä yrityksille että viranomaiselle aiheutuviin hallinnollisiin kustannuksiin. Ilmoitettavin yrityskauppojen määrä jää vähäisemmäksi kuin se olisi alhaisemmilla liikevaihtorajoilla ilman otto-oikeutta. Tämä merkitsee alhaisempia kustannuksia sekä viranomaiselle että yrityksille. Otto-oikeusjärjestelmässä viranomaisen resurssit kohdistuvat myös tehokkaammin järjestelyihin, joiden voidaan ennalta olettaa olevan kilpailun kannalta kaikkein haitallisimpia.

Käytännössä otto-oikeus mahdollistaisi puuttumisen kaikkiin nykyisten ilmoitusrajojen alle rajautuviin kauppoihin ja siten otto-oikeus jo itsessään poistaisi edellisissä jaksoissa kuvaillun ongelman liian korkeista liikevaihtorajoista. Tästä syystä on perusteltua arvioida, onko liikevaihtorajojen laskeminen tarpeen, mikäli samat hyödyt voitaisiin saavuutta pitämällä nykyiset rajat ennallaan ja lisäämällä lainsäädäntöön vain otto-oikeutta koskeva säännös.

Suomen nykymuotoinen osapuolten yhteenlaskettuun maailmanlaajuiseen liikevaihtoon perustuva raja-arvo kohdistaa viranomaisvalvontaa osin vääränlaisiin järjestelyihin. Maailmanlaajuiseen liikevaihtoon perustuva raja tuottaa viranomaisen tutkittavaksi järjestelyjä, joissa suuri kansainvälinen toimija (tyypillisesti pääomasijoitusyhtiö) hankkii Suomessa toimivan yrityksen. Yrityskauppavalvonnan tavoitteena Suomessa on kuitenkin kotimarkkinoiden kilpailullisuuden turvaaminen haitalliselta keskittymiseltä. Tästä syystä esimerkiksi Yhdysvalloista taikka Aasiasta kertynyt liikevaihto ei ole hyvä mittari tunnistamaan ennakolta Suomen kansantalouden kannalta merkityksellisimpiä järjestelyjä, jotka halutaan saattaa viranomaisen tutkittavaksi. Tämä puoltaisi maailmanlaajuiseen liikevaihtoon perustuvan kynnysarvon muuttamista kansalliseen liikevaihtoon perustuvaksi. Kuten jakson 4.2.1 kansainvälinen vertailu osoittaa, tyypillisesti EU-maat ovat perustaneet ilmoitusvelvollisuuden kansallisiin liikevaihtorajoihin, myös muissa Pohjoismaissa tarkastellaan kotimaasta kertynyttä liikevaihtoa.[115]

Myös itse liikevaihtorajojen tasoa on perusteltua arvioida otto-oikeuden käyttöönotosta huolimatta. Liikevaihtorajojen alentamista otto-oikeudesta huolimatta puoltaa se, että liikevaihtorajoihin perustuva järjestelmä tuottaa yrityksille selkeän ja ennustettavan raamin siitä, mitkä yrityskaupat viranomaiselle tulee pääsääntöisesti ilmoittaa. Mikäli pääsäännön mukaiset rajat ovat korkeat ja puuttuminen niiden alapuolella toteutetaan aktiivisella otto-oikeuden käyttämisellä, lainsäädän-

[115] Jakson 7.1. lopussa on käyty läpi järjestelyjä, joissa kaupan osapuolten yhteenlaskettu Suomesta kertynyt liikevaihto ei ylittänyt 100 miljoonaa ja, jotka siten tulivat ilmoitettavaksi nykyisen maailmanlaajuisen liikevaihtorajan täyttymisen takia. Tarkastelun perusteella kahta poikkeusta lukuun ottamatta nämä järjestelyt eivät vaikuttaneet kotimarkkinoiden kilpailullisuuteen.

nöstä aiheutuva epävarmuus kohdistuisi suureen osaan järjestelyitä. Tämän takia pääsäännön mukaiset ilmoitusrajat on perusteltua päivittää tasolle, jossa puuttuminen yrityskauppaan niiden alapuolella on suhteellisen harvinaista.

7.3 Otto-oikeudesta aiheutuvat haitat ja kustannukset

Keskeisin haitta otto-oikeuden sisällyttämisestä lainsäädäntöön on sen yrityksille tuoma epävarmuus. Jos viranomaisella on oikeus vaatia tutkittavaksi yrityskauppa, joka ei täytä laissa asetettuja liikevaihtorajoja, yritys ei voi olla varma siitä, tuleeko suunniteltu järjestely viranomaisprosessin kohteeksi.

Kuten edellä on kuvattu, tämä epävarmuus on samalla myös osa otto-oikeusjärjestelmän hyötyjä: mahdollisuus viranomaisprosessista ehkäisee tehokkaasti kaikkein haitallisimmiksi ennalta tiedettyjen järjestelyjen toteuttamista. Epävarmuus vaikuttaa kuitenkin myös kilpailun kannalta neutraaleihin tai positiivisiin yrityskauppoihin. Riski täytäntöönpanon viivästymisestä tai viranomaisen asettamista ehdoista tuottaa tarpeen kilpailuoikeudellisten riskien selvittämiselle ennen järjestelyn toteuttamista ja aiheuttaa siten kustannuksia. Otto-oikeuden soveltamisesta aiheutuvia haittoja voidaan kuitenkin rajata ja vähentää rajaamalla otto-oikeuden soveltamisalaa sekä ottamalla käyttöön vapaaehtoinen ilmoitusmenettely. Näitä keinoja on käsitelty seuraavassa jaksossa.

Arvioitaessa otto-oikeussääntelyn yrityksille tuomaa epävarmuutta on myös otettava huomioon komission maaliskuussa 2021 antama tiedonanto, jonka mukaan komissio hyväksyy jatkossa sulautuma-asetuksen 22 artiklan mukaisia siirtopyyntöjä myös tilanteissa, joissa siirtopyynnön tehneellä jäsenvaltiolla ei itsellään ole toimivaltaa tutkia yrityskauppaa. Mahdollisuus kansallisten liikevaihtorajojen alle jäävien yrityskauppojen tutkintaan kohdistuu siten myös suomalaisten yritysten järjestelyihin. Epävarmuus siitä, tuleeko liikevaihtorajojen alle jäävä yrityskauppa kilpailuviranomaisen tutkittavaksi, on siten jäsenvaltioiden väliseen kauppaan vaikuttavissa järjestelyissä olemassa riippumatta siitä, lisättäisiinkö otto-oikeutta koskeva säännös kotimaiseen kilpailulakiin.

7.4 Otto-oikeuden soveltamisalan rajaukset ja mahdollisuus vapaaehtoiseen ilmoitukseen

Useimmissa järjestelmissä otto-oikeuden soveltamisalaa on rajattu jollain tavalla. Rajaukset koskevat tyypillisesti liikevaihtoa (otto-oikeus soveltuu vain tietyn kynnysarvon yläpuolella), markkinaosuuksia (otto-oikeuden soveltaminen edellyttää tiettyjen markkinaosuusrajojen täyttymistä), yrityskaupan oletettuun haitallisuuteen liittyviä kuvailevia kriteerejä (otto-oikeuden soveltaminen edellyttää esimerkiksi erityisen painavia syitä) taikka aikarajoja, joiden puitteissa viranomaisen tulisi vaatia yrityskauppaa ilmoitettavaksi.

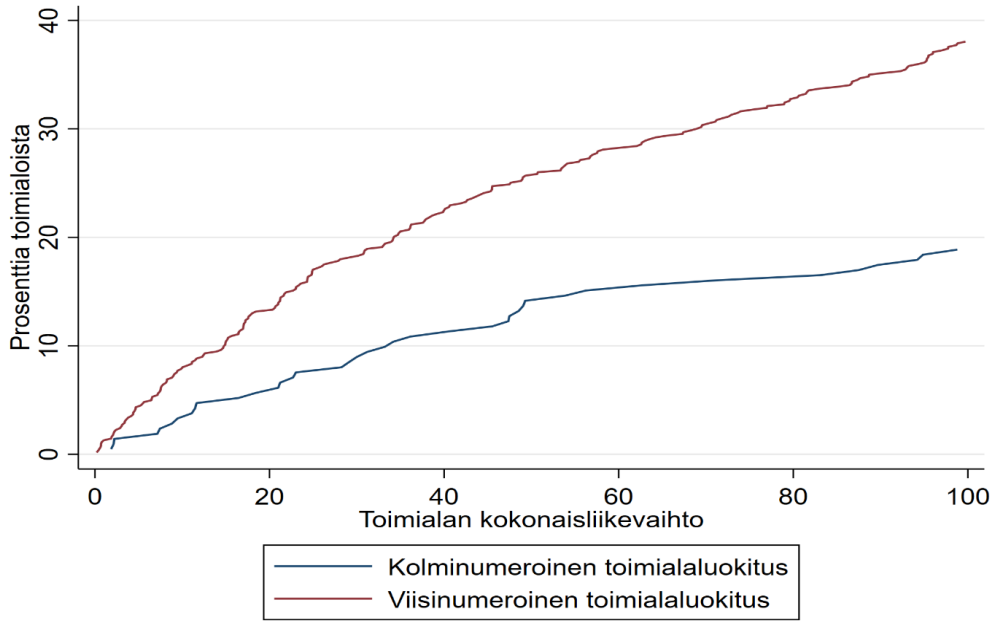
Esimerkiksi Ruotsissa otto-oikeus on rajattu järjestelyihin, joissa yhdistyvien yritysten yhteenlaskettu liikevaihto ylittää miljardi kruunua (noin 100 miljoonaa euroa), jonka lisäksi edellytetään erityisiä perusteita otto-oikeuden käyttämiselle. Viranomaisen suuntaviivoissa tällaisina on mainittu esimerkiksi huomattava markkinaosuus tai kohteen asema tärkeänä kauppakumppanina. Unkarissa vastaava liikevaihtoraja on 15 miljoonaa euroa. Sloveniassa otto-oikeus soveltuu järjestelyihin,

jotka johtavat yli 60 prosentin markkinaosuuteen, Latviassa markkinaosuuden on ylitettävä 40 prosenttia ja kilpailun vähennyttävä merkittävästi. Isossa-Britanniassa viranomainen voi vaatia yrityskaupan ilmoitettavaksi, jos joko yrityskaupan kohteen paikallinen liikevaihto ylittää 70 miljoonaa puntaa tai yrityskaupan osapuolten toimitukset tai hankinnat samoissa tuotteissa tai palveluissa muodostavat vähintään 25 prosentin osuuden Ison-Britannian markkinoilla tai sen olennaisella osalla (ns. *share of supply* -testi). Norjassa otto-oikeuden soveltamisalalle ei ole asetettu rajoituksia. Islannissa osapuolten yhteenlasketun liikevaihdon on ylitettävä miljardi Islannin kruunua (n. 6,5 miljoonaa euroa). Saksassa otto-oikeus kohdistuu aloihin, joista viranomainen on tehdyt sektorikohtaisen tutkimuksen (*sector inquiry*), jonka lisäksi otto-oikeuden käyttäminen edellyttää tiettyjen liikevaihtoon ja markkinaosuuteen liittyvien kriteerien täyttymistä.

Osapuolten yhteenlaskettuun liikevaihtoon perustuvaa raja-arvoa voidaan pitää lainsäädännön selkeyden ja valvonnan ennustettavuuden näkökulmasta yksinkertaisempana vaihtoehtona kuin markkinaosuuksiin perustuvaa rajaa.[116]

Liian korkealle asetettu osapuolten yhteenlasketun liikevaihdon raja otto-oikeudelle johtaisi siihen, että edelleen moni kilpailulle potentiaalisesti haitallinen yrityskauppa jäisi tutkimatta. Kaaviossa 12 on tarkasteltu toimialojen osuutta, joka rajautuisi otto-oikeuden ulkopuolelle eri yhteenlasketulle liikevaihdolle asetetuilla raja-arvoilla. Esimerkiksi Suomesta kertyneen 50 miljoonan euron liikevaihtoraja johtaisi siihen, että soveltamisalan ulkopuolelle jäisi ainoastaan 12–24 prosenttia toimialoista – riippuen käytetystä toimialaluokituksesta.

[116] Markkinaosuuksien määrittäminen edellyttää aina relevantin markkinan määrittämistä, mihin liittyy huomattavaa epävarmuutta. Yrityksillä ei usein ole saatavilla tietoa myöskään kilpailijoidensa myynnin määristä, mikä vaikeuttaa markkinaosuuksien arviointia etukäteen.



Kaavio 12. Toimialojen rajautuminen vaihtoehtoisilla otto-oikeuden rajauksilla

Lähde: Tilastokeskuksen toimialoittainen yritystietopalvelu.

Huomiot: Kuvaaja esittää, kuinka monta prosenttia toimialoista rajautuu eri liikevaihtorajausten alle. Pystyakseli kertoo kuinka, monta prosenttia toimialoista on pienempiä kuin vaaka-akselin osoittama toimialan kokonaisliikevaihto. Tarkastelu on rajattu toimialoihin, joiden kokonaisliikevaihto jää alle 100 miljoonan euron.

Eurooppalaisissa järjestelmissä otto-oikeuden soveltamisala ei ole kytketty yksittäisen osapuolen liikevaihtoon. Kuten edellä jaksossa 7.1 on kuvattu, Sipilän hallituksen sote-uudistuksen yhteydessä esillä olleessa sektorikohtaisessa otto-oikeussääntelyssä myös yksittäisen osapuolen liikevaihdolle olisi asetettu raja-arvo, jonka alla otto-oikeussääntely ei olisi soveltunut. Tämä raja oli asetettu tosin varsin matalaksi, vain miljoonaan euroon. Yksittäisen osapuolen liikevaihtoon perustuvan otto-oikeuden raja-arvoon liittyy kuitenkin useita haasteita. Ensinnäkin tällainen sääntely jättäisi yrityskauppavalvonnan ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle järjestelyjä, joissa kohteella on vain vähän liikevaihtoa ja joissa kauppahinta tuottaa edustavamman kuvan yrityksen taloudellisesta merkityksestä markkinoilla. Sääntelyä voitaisiin tästä syystä joutua täydentämään kaupan kohteen arvoon liittyvillä kriteereillä, kuten Saksassa ja Itävallassa on tehty, mikä puolestaan lisäsi lainsäädännön monimukaisuutta.

Lisäksi, mikäli yrityskauppavalvonnalla haluttaisiin estää markkinoiden haitallista keskittymistä myös paikallisilla markkinoilla ja puuttua esimerkiksi keskittymiseen, jossa valtakunnallisesti toimivat ketjut hankkivat vähitellen paikallisia toimijoita, kaupan kohteen liikevaihdon kynnysarvo tulisi asettaa alhaiseksi. Rajan asettaminen varsin alhaiseksi ei merkittävästi vähentäisi epävarmuutta, joten sen tuoma hyöty olisi varsin rajallinen.

Otto-oikeuden käyttämistä on tyypillisesti rajattu myös ajallisesti. Aikamääreissä on suurta vaihtelua eri järjestelmien välillä. Esimerkiksi Norjassa viranomaisen on vaadittava yrityskauppaa ilmoitetta-

vaksi kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun sitova sopimus yrityskaupasta on allekirjoitettu tai määräysvallan hankittu. Islannissa ja Sloveniassa määräaika ilmoituksen vaatimiselle on 15 työpäivää, Latviassa ja Liettuassa 12 kuukautta yrityskaupan täytäntöönpanosta. Aikarajan asettamisessa vastakkain ovat yritysten tarve oikeusvarmuudelle, ennustettavuudelle ja kaupan nopealle täytäntöönpanolle sekä viranomaisen tarve riittävälle ajalle arvioida otto-oikeuden käyttämisen tarpeellisuutta. Yleisesti ottaen jonkinlaisen aikarajan asettamista voidaan kuitenkin pitää hyödyllisenä.

Useimpiin otto-oikeusjärjestelmiin sisältyy mahdollisuus vapaaehtoisen yrityskauppailmoituksen jättämiseen viranomaiselle. Esimerkiksi Latviassa, Ruotsissa ja Norjassa yritykset voivat ilmoittaa potentiaalisia kilpailuhuolia sisältävän, liikevaihtorajojen alle jäävän järjestelyn vapaaehtoisesti ja saada tätä kautta varmuuden siitä, että viranomainen ei tule puuttumaan yrityskauppaan.

Vaikka lainsäädäntöön sisältyvä otto-oikeus luo yritysjärjestelyjä suunnitteleville ja toteuttaville yrityksille väistämättä epävarmuutta, se tuottaa kuitenkin merkittäviä hyötyjä verrattuna tilanteeseen, jossa liikevaihtorajat asetettaisiin hyvin mataliksi. Epävarmuus koskee vain pientä osaa yrityskaupoista, sillä suuri osa toteuttavista yrityskaupoista on jo pintapuoleisesti arvioituna selvästi kilpailuoikeudellisesti ilmeisen ongelmattomia.[117]

Ruotsissa vapaaehtoisen ilmoitusmenettelyn käyttö on jäänyt verrattain vähäiseksi, mikä osaltaan viittaa siihen, että epävarmuus koskee vain pientä osaa suunnitelluista järjestelyistä. Vapaaehtoisia ilmoituksia jätettiin Ruotsissa vuosina 1997–2019 yhteensä 18. Ruotsin kilpailuviranomainen vaati vastaavan ajanjakson aikana yrityskaupan ilmoitettavaksi yhteensä kuusi kertaa.[118]

7.5 Arvio esitetyn otto-oikeuden hyödyistä ja kustannuksista

Numeerisen arvion esittäminen hyödyistä ja haitoista, joita otto-oikeuden sisällyttämisestä lainsäädäntöön aiheutuisi, on haastavaa. Otto-oikeuden sisällyttäminen lainsäädäntöön mahdollistaa liikevaihtorajojen asettamisen korkeammalle kuin tilanteessa, jossa mahdollisuutta rajojen alle jäävän yrityskaupan tutkintaan ei ole. Tämä aiheuttaa säästöjä hallinnollisissa kustannuksissa sekä viranomaisille että yrityksille, koska ilmoitettavien yrityskauppojen määrä jää vähäisemmäksi. Mikäli otto-oikeutta käytetään tehokkaasti, siitä koituvien kuluttajahyötyjen tulisi vastata hyötyjä, jotka koituvat ilmoitusrajojen asettamisesta riittävän alhaiselle tasolle.

Tässä jaksossa on arvioitu kuluttajahyötyjä, jotka aiheutuisivat liikevaihtorajojen laskemisesta Ruotsin liikevaihtorajoja vastaavalle tasolle ja otto-oikeuden sisällyttämisestä lainsäädäntöön. Otto-oikeus on tässä tarkastelussa rajattu yrityskauppoihin, joissa osapuolten yhteenlaskettu liikevaihto ylittää 50 miljoonaa euroa. Valittua raja-arvoa voidaan pitää edellä tehdyn tarkastelun

[117] Yritykset eivät ole toistensa kilpailijoita tai vertikaalisessa suhteessa toisiinsa taikka yritysten liiketoiminnan päällekkäisyys on vain vähäistä.

[118] Ruotsissa vuosina 2017–2019 otto-oikeuden kautta on tullut käsittelyyn keskimäärin noin kolme yritysjärjestelyä. (Konkurrensverket: Ålägganden att anmäla och frivilliga anmälningar, 2020).

perusteella Suomen kokoiselle kansantaloudelle perusteltuna. Hyötyjen suuruus on laskettu verrattuna nykytilaan. Hyötyjä ja kustannuksia on verrattu myös tilanteeseen, jossa liikevaihtorajat asetettaisiin Norjan liikevaihtorajoja vastaavalle, nykytilaa alhaisemmalle tasolle. Kuten edellä on kuvattu, selvitys osoittaa, että kansantalouden kannalta haitallista keskittymistä jäisi kuitenkin myös Norjan liikevaihtorajojen alle.

Arvio hyödyistä

Kuvatun mukainen otto-oikeus kattaisi kaikki Norjan rajoilla ilmoitettavaksi tulevat kaupat sekä niiden lisäksi joukon potentiaalisesti ongelmallisia yrityskauppoja, joissa osapuolen yhteenlaskettu liikevaihto asettuu välille 50–100 miljoonaa tai yksittäisen osapuolen liikevaihto jää alle 10 miljoonan euron. Ehdotettu malli ulottaisi siten yrityskauppavalvonnan soveltamisalan laajemmaksi kuin yksinomaan siirtyminen Norjan liikevaihtorajoihin. Näin ollen myös uudistuksen hyödyt olisivat suuremmat kuin Norjan rajoilla. Konservatiivisen arvion perusteella otto-oikeus mahdollistaisi vuosittain puuttumisen tai ennaltaehkäisisi noin neljä kilpailulle haitallista yrityskauppaa verrattuna tilanteeseen, jossa siirryttäisiin Norjan rajoihin mutta otto-oikeutta ei otettaisi käyttöön.

Oletusta voi pitää konservatiivisena, koska esimerkiksi Alma Median aineistossa on vuosina 2017–2019 keskimäärin noin 148 yrityskauppaa, jossa yhdistyvien yritysten liikevaihto ylittää 50 miljoonaa euroa ja kohteen liikevaihto jää alle 10 miljoonan euron.[119] Näistä järjestelyistä yli kolmannes tapahtui terveys- ja sosiaalipalveluissa.

Arvioitaessa otto-oikeuden tuottamia hyötyjä on otettu huomioon, että sen avulla tulisi tutkittavaksi lähtökohtaisesti taloudelliselta merkitykseltään pienempiä yritysjärjestelyjä kuin pääsäännön mukaisten liikevaihtorajojen perusteella. Myös ennaltaehkäisevä vaikutus kohdistuisi pienempiin järjestelyihin. Tästä syystä on oletettu, että otto-oikeuden nojalla tutkittavien ja puuttumiseen johtavien yrityskauppojen vaikutuksen alaisten markkinoiden koko olisi neljännes siitä, mitä se olisi pääsäännön mukaisilla liikevaihtorajoilla. Tällöin arvio hyödyistä, jotka seuraisivat siirtymisestä järjestelmään, jossa Ruotsin liikevaihtorajojen mukaisia liikevaihtorajoja täydentäisi otto-oikeus, olisi 62,4 miljoonaa euroa.[120]

Arvio kustannuksista

Suurempien hyötyjen lisäksi esitetyssä mallissa yritysten hallinnollisten kustannusten kasvu jää pienemmäksi kuin tilanteessa, jossa otto-oikeutta ei otettaisi käyttöön mutta liikevaihtorajat laskettaisiin Ruotsin liikevaihtorajojen sijaan Norjan liikevaihtorajojen tasolle. Säästöt hallinnollisissa kuluissa syntyvät siitä, että korkeammilla liikevaihtorajoilla yrityskauppailmoitusten lukumäärä jää

[119] Tähän lukuun mukaan on laskettu vain enemmistöomistuksen hankinnat ja kaupat, joissa sekä ostajalla että kohteella on ollut Suomessa liiketoimintaa.

[120] Arvio on laskettu seuraavasti: 50,4 (Norjan rajoihin siirtymisen hyödyt) + 4 (kauppojen lukumäärä, joihin puututtaisiin tai ennaltaehkäistäisiin esitetyllä otto-oikeudella, mutta ei olisi pystytty puuttumaan Norjan liikevaihtorajoilla) *0,03 (haitallisen yrityskaupan hintojen korotus) * 2 (haitallisen vaikutuksen kesto vuosissa) * 50 (vaikutuksenalaisen markkinan koko) = 62,4 miljoonaa euroa.

alhaisemmaksi. Edellä kuvatusti ero ilmoitusmäärissä Norjan ja Ruotsin rajojen välillä olisi noin 20. Luku on merkittävä, sillä nykyisellään Suomessa ilmoitetaan vuosittain noin 30 yrityskauppaa ja siirtyminen Norjan ilmoitusrajoihin kaksinkertaistaisi ilmoitusmäärän Suomessa.

Ehdotetussa mallissa viranomaisen resurssitarve kasvaisi noin viidellä henkilötyövuodella, ja euromääräinen lisätarve olisi noin 415 000 euroa.[121] Yritysten hallinnollisten kulujen kasvu olisi ehdotetussa mallissa taas noin 6,03–7,15 miljoonaa euroa.[122]

Otto-oikeuden yrityksille aiheuttamien hallinnollisten kustannusten arviointi on kuitenkin haastavaa. Kuten edellä on kuvattu, otto-oikeusjärjestelmässä yritys ei voi luottaa siihen, että liikevaihtorajat alittava yrityskauppa ei tule viranomaisen arvioitavaksi. Sen sijaan yrityksen on arvioitava, onko suunnitellussa järjestelyssä kyse potentiaalisiin kilpailuongelmiin johtavasta järjestelystä, jonka viranomainen saattaisi vaatia ilmoitettavaksi. Tämä aiheuttaa yritykselle kustannuksia, jotka koostuvat erityisesti asianajajien palkkioista. Tällaisten kustannusten määrää on vaikea arvioida, eikä niitä siksi ole otettu huomioon hallinnollisina kustannuksina laskelmassa.

Epävarmuudesta aiheutuvien hallinnollisten kustannusten voidaan kuitenkin tässä mallissa arvioida jäävän maltillisiksi. Ruotsissa vapaaehtoisten ilmoitusten määrä on jäänyt verrattain vähäiseksi – yli 15 vuoden aikana ilmoituksia jätettiin vain 17. Ruotsissa vapaaehtoisten ilmoitusten lukumäärä on siten ollut vähäinen verrattuna otto-oikeuden soveltamisalan piiriin kuuluvien yrityskauppojen lukumäärään. Kustannusten voidaan olettaa olevan alkuvaiheessa suurempia ja laskevan ajan myötä, kun tietoisuus soveltamiskäytännöstä lisääntyy.

Lisäksi mallissa yrityksille kohdistuvien hallinnollisten kulujen kasvu kohdistuu voimakkaammin kilpailulle haitallisiin tai potentiaalisesti kilpailulle haitallisiin yrityskauppoihin. Norjan rajoihin siirryttäessä noin puolet yritysten hallinnollisten kulujen kasvusta aiheutuu I-vaiheen yrityskauppojen lukumäärän kasvusta, esitetyssä mallissa sen sijaan yli 80 prosenttia yritysten hallinnollisten kulujen kasvusta selittyy II-vaiheeseen etenevien kauppojen lukumäärän kasvusta. Yritysten resurssien käyttäminen hallinnolliseen prosessiin on perustellumpaa järjestelyissä, jotka voivat potentiaalisesti johtaa kuluttajien kannalta huonoihin lopputulemiin.

---

[121] Arvio perustuu siihen, että aikaisemmin esitetyn tarkastelun perusteella yrityskauppailmoitusten lukumäärän kasvu kymmenellä johtaisi yrityskauppavalvonnan resurssitarpeen kasvamiseen 1,6 henkilötyövuodella. Jos oletetaan lisäksi, että otto-oikeuden kautta yrityskauppavalvontaan tulisi vuosittain tutkittavaksi keskimäärin 2,5 toisen vaiheen käsittelyyn etenevää järjestelyä, muodostuisi lisäresurssitarpeeksi noin 980 työpäivää, joka vastaa hieman alle viittä henkilötyövuotta. Kun otetaan huomioon, että myös otto-oikeuteen liittyvä neuvonta ja valvonta vaativat resursseja, arvio tarvittavista henkilöstöresursseista nousee noin viiteen henkilötyövuoteen, joka euromääräisesti tarkoittaa noin 420.000 euroa. Arvio siitä, että otto-oikeuden kautta tulisi tutkittavaksi noin kolme kauppaa perustuu siihen, kuinka usein otto-oikeutta on sovellettu Ruotsissa ja toisaalta siihen, kuinka paljon edellä jaksossa 7.2.3. arvioitiin toiseen vaiheeseen etenevien kauppojen lukumäärä eroavan Ruotsin ja Norjan rajoilla. Ruotsissa otto-oikeuden kautta tuli vuosina 2017-2019 vuosittain käsittelyyn keskimäärin kolme yritysjärjestelyä. Suurin osa näistä perustui vapaaehtoisiin ilmoituksiin. Esitetyssä mallissa otto-oikeus olisi hieman Ruotsia laajempi, mutta toisaalta Suomen talous on Ruotsia pienempi.

[122] Tämä syntyisi siitä, että jakson 7.2.3 perusteella toisen vaiheen yrityskaupoista osapuolille aiheutuu keskimäärin noin 1,6–1,8 miljoonan euron kustannukset ja I-vaiheen yrityskaupoista noin 0,09–0,14 miljoonan euron kustannus. Alaraja saadaan seuraavasti: 3,25*1,6+9,25*0,09 = 5,6 ja yläraja seuraavasti 3,25*1,8+9,25*0,14 = 6,7.

Edellä esitetty arvio yritysten hallinnollisten kustannusten kasvusta kyseisessä mallissa on todennäköisesti yläkanttiin, koska se perustuu KKV:n kyselyn perusteella laskettuun keskiarvoon yritysten ulkoisista kustannuksista. Edellä jaksossa 6.3.2 todetusti keskiarvoa nostaa muutama poikkeuksellisen korkea luku. Otto-oikeuden kautta yrityskauppavalvonnan piiriin tulisi pienempiä kauppoja, joissa olisi lähtökohtaisesti epätodennäköistä, että yritykset käyttäisivät prosessiin yhtä paljon resursseja kuin suurimmissa järjestelyissä. Jos arviossa käytettäisiin keskiarvon sijaan mediaania, puolittuisi arvio yritysten hallinnollisten kulujen kasvusta. Myös arvioitu ero ehdotetun mallin ja Norjan rajoihin siirtymisen aiheuttamista hallinnollisten kustannusten kasvusta olisi isompi.[123]

Taulukossa 7 on tarkasteltu kootusti ehdotetun ilmoitusvelvollisuuden (Ruotsin rajat ja otto-oikeus) ja Norjan rajoja mukailevien liikevaihtorajojen hyötyjä ja kustannuksia nykytilaan nähden. Ehdotetussa mallissa hyödyt muodostuvat suuremmiksi kuin alhaisemmilla Norjan rajoilla. Myös hallinnollisten kulujen kasvu on hieman maltillisempaa. Vaikka laskelma ei sisällä arviota epävarmuuden yrityksille aiheuttamista kustannuksista, voidaan pitää todennäköisenä, että hallinnollisten kustannusten kasvu jää otto-oikeuteen perustuvassa järjestelmässä edelleen selvästi maltillisemmaksi kuin alhaisemmilla liikevaihtorajoilla, jolloin ilmoitettavien yrityskauppojen määrä kaksinkertaistuisi nykytilaan nähden.

Taulukko 7. Yhteenveto ilmoitusvelvollisuuden muuttamisesta aiheutuvista hyödyistä ja kustannuksista kahdella vaihtoehtoisella tarkastelutavalla.

	Ruotsin rajat + otto-oikeus	Norjan rajat
Kuluttajahyödyt (milj. €)	62,4	50,4
Hallinnollisten kustannusten kasvu yhteensä (milj. €)	6,45–7,57	6,50-8,34
- **Viranomaisen resurssitarve (milj. €)**	0,42	0,40
- **Yritysten kustannusten kasvu (milj. €)**	6,03–7,15	6,10–7,94

Laskelmien perusteella kansantalouden näkökulmasta olisi optimaalista laskea pääsäännön mukaisia ilmoitusrajoja maltillisemmin ja samalla ottaa käyttöön rajattu otto-oikeus. Kuten edellä on kuvattu, Norjan rajat olisivat Suomen kansantalouden näkökulmasta edelleen liian korkeat esimerkiksi ehkäisemään paikallisten markkinoiden haitallista keskittymistä. Mikäli liikevaihtoon perustuvaa ilmoitusvelvollisuutta ei täydennettäisi otto-oikeudella, liikevaihtorajat tulisi tästä syystä asettaa Norjan rajoja alhaisemmaksi sekä mahdollisesti täydentää yrityskaupan arvoon perustuvilla kynnysarvoilla, mikä johtaisi hallinnollisten kustannusten huomattavaan kasvuun. Hyödyt eivät kuitenkaan kasvaisi nyt ehdotetusta.

[123] Mediaanin käyttämisen vaikutus olisi Norjan rajoilla laskettaessa pienempi, koska Norjan rajoilla suurempi osuus hallinnollisten kustannusten kasvusta selittyy I-vaiheen tapausten lukumäärän kasvusta.

8 JOHTOPÄÄTÖKSET

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

Nykyiset yrityskaupan ilmoitusvelvollisuuden liikevaihtorajat ovat liian korkeat Suomen kansantalouteen nähden. Liikevaihtorajojen alle jää kokonaisia toimialoja ja tuote- ja maantieteellisiä markkinoita, jotka eivät nykyisellään kuulu yrityskauppavalvonnan etukäteiskontrollin piiriin. Korkeiden liikevaihtorajojen takia yrityskauppavalvonnan ulkopuolelle rajautuvilla markkinoilla viranomaisella ei ole mahdollisuutta puuttua edes yrityskauppaan, joka johtaisi monopoliin. Liikevaihtoperusteiset rajat soveltuvat myös huonosti niin kutsuttuihin korkean arvostuksen yrityskauppoihin, joissa yrityksen taloudellinen merkitys markkinoilla ei perustu sen liikevaihtoon. Selvityksen perusteella Suomessa toteutetaan vuosittain monilla eri toimialoilla useita ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle jääviä järjestelyjä, jotka todennäköisesti johtavat markkinoiden haitalliseen keskittymiseen ja kuluttajahaittaan.

Kansainvälinen vertailu osoittaa, että Suomen liikevaihtorajat ovat selvästi korkeammat kuin muissa Pohjoismaissa ja samankokoisissa EU-maissa. Myös ilmoitettavien yrityskauppojen määrä on Suomessa Euroopan maiden alhaisimpia. Yrityskauppavalvonnan piiriin kuuluu Suomessa siten selvästi suppeampi joukko yritysjärjestelyjä kuin muissa maissa.

Ilmoitusvelvollisuuden laajentaminen johtaisi merkittäviin kuluttajahyötyihin. Selvityksessä lasketun uudistuksen hyödyt olisivat vuosittain useita kymmeniä miljoonia euroja. Hyödyt muodostuvat siitä, että kilpailuviranomaisen olisi mahdollista puuttua kilpailulle haitallisiin yrityskauppoihin, jotka ovat rajautuneet nykyisen sääntelyn ulkopuolelle. Myös yrityskauppavalvonnan ennaltaehkäisevä vaikutus laajenisi koskemaan suurempaa joukkoa yrityskauppoja.

Ilmoitusvelvollisuuden laajentaminen toisaalta kasvattaisi myös sekä yrityksille että viranomaiselle aiheutuvia hallinnollisia kustannuksia. Arvioidussa uudistuksessa ilmoitettavaksi tulisi vuosittain arviolta hieman yli kymmenen yrityskauppaa enemmän kuin nykyisillä liikevaihtorajoilla. Tästä yrityksille aiheutuvat suorat kustannukset mitattaisiin muutamissa miljoonissa euroissa. Viranomaisen lisäresurssitarpeesta aiheutuvat kustannukset jäisivät alle miljoonaan euroon. Kokonaisuutena arvioidusta uudistuksesta aiheutuvat hallinnolliset kustannukset jäisivät maltillisiksi ja ilmoitusvelvollisuuden laajentamisesta aiheutuvat hyödyt ylittäisivät siitä aihetuvat kustannukset selvästi.

Selvityksen perusteella yrityskauppavalvonnan ilmoitusvelvollisuutta ehdotetaan laajennettavan Suomessa. Liikevaihtorajoja ehdotetaan uudistettavan siten, että osapuolten yhteenlaskettu liikevaihtoraja muutettaisiin maailmanlaajuisen liikevaihtoon perustuvasta Suomesta kertyneeseen liikevaihtoon perustuvaksi. Samalla osapuolten yhteenlasketulle liikevaihdolle asetettu kynnysarvo alennettaisiin Suomen kansantalouteen sopivaksi ja muutettaisiin 350 miljoonasta eurosta 100 miljoonaan euroon.

Vähintään kahdelle yrityskaupan osapuolelle asetettu liikevaihtoraja pidettäisiin ennallaan 20 miljoonassa eurossa. Uudet rajat vastaisivat silloin likimain Ruotsissa tällä hetkellä voimassa olevia

rajoja ja olisivat vähintään kahden osapuolen liikevaihdon osalta Norjan kynnysarvoja (noin 10 miljoonaa euroa) korkeammat.

Ehdotuksen mukaan liikevaihtoon perustuvia pääsäännön mukaisia kynnysarvoja täydentäisi viranomaisen oikeus vaatia kilpailulle potentiaalisesti haitallinen yrityskauppa ilmoitettavaksi. Tämä niin kutsuttu otto-oikeus olisi rajattu järjestelyihin, joissa yrityskaupan osapuolen Suomesta kertyneen yhteenlasketun liikevaihdon tulisi olla vähintään 50 miljoonaa euroa. Ilman otto-oikeuden sisällyttämistä lakiin liikevaihtorajat tulisi selvityksen mukaan asettaa selvästi ehdotettua pääsäännön mukaista tasoa alemmiksi. Lisäksi harkittavaksi tulisi yrityskaupan arvoon perustuvien kynnysarvojen lisääminen lainsäädäntöön. Sekä Ruotsissa että Norjassa liikevaihtoon perustuvia kynnysarvoja täydentää viranomaisen mahdollisuus vaatia yrityskauppa tutkittavaksi tiettyjen kriteerien täyttyessä.

Otto-oikeuden sisällyttäminen lakiin aiheuttaisi yrityksille epävarmuutta, joka olisi seurausta siitä, että yritysjärjestelyä suunnittelevat yritykset eivät voisi olla varmoja siitä, tulisiko viranomainen vaatimaan yrityskaupan ilmoitettavaksi. Epävarmuutta voitaisiin kuitenkin hillitä esimerkiksi lisäämällä lainsäädäntöön mahdollisuus vapaaehtoisen yrityskauppailmoituksen jättämiseen.

Kansantalouden näkökulmasta on optimaalista laskea pääsäännön mukaisia ilmoitusrajoja maltillisemmin ja lisätä lainsäädäntöön viranomaisen mahdollisuus vaatia tutkittavaksi myös liikevaihtorajojen alle jäävä yrityskauppa.

Selvityksessä ei ole käsitelty kaikkia ilmoitusvelvollisuuden laajentamiseen liittyviä yksityiskohtia, käytännön näkökulmia ja lainsäädännöllisiä seikkoja. Etenkin otto-oikeusjärjestelmään liittyviä käytännön näkökulmia tulisi selvittää lainvalmistelussa tarkemmin. Otto-oikeuden tehokas toteuttaminen on keskeistä ehdotetulla uudistuksella tavoiteltujen kuluttajahyötyjen saavuttamiseksi. Järjestelmä on kuitenkin laadittava sellaiseksi, että yritykset voivat riittävällä tavalla ennakoida suunnitellun järjestelyn ilmoitusvelvollisuuden tarpeellisuutta ja todennäköisyyttä sekä tarvittaessa saamaan varmuuden siitä, tullaanko yrityskauppa ottamaan tutkittavaksi.

LÄHDELUETTELO JA TAUSTAMATERIAALI

Arvopaperi 5.3.2021. Alma Median Nettix-kauppa tuo yhtiölle harppauksen koko ajan kasvavaan markkinaan – Kai Telanne: ”Erittäin hyvin strategiaan istuva yrityskauppa”.

Alma Media pörssitiedote 5.3.2021. Alma Media ostaa moottorialan johtavan markkinapaikan Nettix Oy:n Otava-konsernilta 170 miljoonalla eurolla ja vahvistaa asemaansa markkinapaikkaliiketoiminnassa Suomessa.

Baarsma, B. Kemp, R.G.M, Van der Noll, R. & Seldeslachts, J. (2012), ‘Let’s not stick together: Anticipation of cartel and merger control in the Netherlands’, De Economist, Vol. 160, No. 4, p. 357–376.

Buri, R., M. Castren & L. Ojala (2019). Yrityskaupan kilpailuvaikutusten arviointi tarjouskilpailumarkkinoilla – tarkastelussa YIT:n ja Lemminkäisen sulautuminen. Defensor Legis.

Björnerstedt, J. & F. Verboven (2016). Does Merger Simulation Work? Evidence from the Swedish Analgesics Market. American Economic Journal: Applied Economics.

Buccirossi, P., L. Ciari and T. Duso (2013). Competition Policy and Productivity Growth: An Empirical Assessment. Review of Economics and Statistics.

Buccirossi P., R. Cervone & C. Riviera (2014) Optimal Merger Notification Thresholds: A Contribution to the Italian Debate. Italian Antitrust Review.

Chen Y. & P Gayle (2019). Mergers and product quality: Evidence from the Airline Industry. International Journal of Industrial Organization.

CMA (2017). The deterrent effect of competition authorities’ work – Literature review.

CMA (2020). CMA impact Assessment 2019/20.

CMS (2014). Expert Guide to Merger Control in Europe.

Cunningham, C., Ederer, F. & Ma, S. (2020). Killer acquisitions. Journal of Political Economy.

Deloitte (2007). The deterrent effect of competition enforcement by the OFT. A report for the OFT.

Euroopan keskuspankki (2021). Euro foreign exchange reference rates.

Euroopan komissio (2021). Ohjeet sulautuma-asetuksen 22 artiklassa säädetyn siirtomekanismin soveltamisesta tietyntyyppisissä asioissa (2021/C 113/01), kohta 25.

Euroopan kommissio (2019). Annual Activity Report.

Euroopan komissio (2013). Merger Control Procedures.

Euroopan komissio (2004). Suuntaviivat horisontaalisten sulautumien arvioinnista. 2004/C 31/03.

Fan Y (2013). Ownership Consolidation and Product Characteristics: A Study of the US Daily Newspaper Market. American Economic Review.

Fortnox 16.2.2021. Stark avslutning på unikt 2020.

Global Competition Review, Rating Enforcement 2020, Country Reports.

Hemphill, S. & Wu T. (2021). Nascent Competitors. University of Pennsylvania Law Review.

Hoiva ja Terveys 10.11.2015 Graviditas Lapsettomuusklinikka ja Felicitas yhdistyvät.

ICLG (2021). Merger Control Laws and Regulations.

Igami, M. & Uetake, K. (2020). Mergers, Innovation and Entry-Exit Dynamics: Consolidation of the Hard Disk Drive Industry, 1996–2016. Review of Economic Studies.

Inderes (2019). Silmäasema: Seurannan aloitus 9/2019.

International Competition Network (2004). Report on the Costs and Burdens of Multijurisdictional Merger Review.

International Competition Network (2008). Setting Notification Thresholds for Merger Review.

Kauppalehti, 11.1.2019. DNA ostaa Moi Mobiilin.

Kauppalehti, 3.4.2018. Finnkinolla lähes 70 prosentin osuus Suomen markkinoista, kilpailijoita tulee Virosta ja Ruotsista.

Kauppalehti 17.7.2020. Sanoma myy Oikotien Tori.fi-palvelun omistajalle.

Keskisuomalainen 5.4.2019. Keskisuomalainen-konserni laajentaa suurkaupalla Kaakkois-Suomeen, osti 15 lehteä.

Kilpailuvirasto (2011). Kilpailuviraston suuntaviivat yrityskauppavalvonnasta.

KKV (2020a). Tilinpäätös.

Konkurransetilsynet 11.11.2020. Schibsted must sell Nettbil.

Konkurrensverket 30.6.2016. Vismas förvärv av Fortnox fullföljs inte.

Konkurrensverket (2006). Tröskelvärden för koncentrationsprövningar – Bättre omsättningsgränser för anmälan av företagskoncentrationer. Konkurrensverkets rapportserie.

Konkurrensverket (2020). Ålägganden att anmäla och frivilliga anmälningar.

Kwoka, J. (2014). Mergers, Merger Control, and Remedies. A Retrospective Analysis of U.S. Policy. MIT Press.

Lindberg, Leena (2018). Yrityskauppavalvonta 20 vuotta. Kilpailuvirastosta markkinavirastoksi Juhani Jokisen juhlakirja.

Maaseudun Tulevaisuus 16.6.2017. Metsä Group ostaa Harvestian puunhankinnan Kaakkois-Suomessa.

Markkinaoikeus (2020). Yrityskaupan kieltämispäätös Kesko/Heinon Tukku. MAO: 50/20. Dnro 2019/375.

Motta, M. & Tarantino, E. (2017). The effect of horizontal mergers, when firms compete in prices and investments. Working paper series, University of Mannheim.

OECD (2014). Guide for helping competition authorities assess the expected impact of their activities.

OECD (2019) Annual Reports by Competition Agencies on recent developments.

Ormosi, P., Mariuzzo, F. & Havell, R. (2015). A review of merger decisions in the EU: What can we learn from ex-post evaluations? Euopean Commission, DG Competition.

Silmäasema Oyj:n tilinpäätöstiedote 1.1.2019–31.12.2019.

Talouselämä 22.5.2021. Vertaiskaupan valtiaat ovat nyt Alma Media ja Schibsted, mutta softajätit voivat muuttaa pelin – "Vuokraamisen ja jakamisen trendi on vasta alkamassa".

Talouselämä, 6.4.2017 Väestöliitto myy lapsettomuusklinikat Mehiläiselle – yli 11 000 lasta ehti saada alkunsa.

Talouselämä, 26.5.2017. Mehiläinen teki yrityskaupat Turussa: "Epävarmuus toiminnan tulevaisuudesta on ajanut itsenäisiä lääkärikeskuksia myymään".

Talouselämä 5.7.2019. Smile ja VMP yhdistyvät – ”Merkittävä askel henkilöstöalan konsolidaatiossa”.

Talouselämä 19.3.2018. Lapin Kansa siirtyy Alma Mediasta Kalevan omistukseen.

Taloussanomat 5.1.2021. Verkkomaksut keskittyvät: Paytrail ostaa Checkout Finlandin.

Tilastokeskus (2020). Toimialoittainen yritystietopalvelu.

Tilastokeskus (2019). Yritysten tuottavuus ja kannattavuus 2018.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2017). Sosiaali- ja terveysalan kilpailusääntöjä arvioineen työryhmän raportti. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja.

Wollmann, T (2019). Stealth Consolidation: Evidence from an Amendment to the Hart-Scott-Rodino Act. American Economic Review Insights.

Yle, 4.10.2018. Suomen suurin bussifirma Koiviston Auto osti Onnibusin – uusi omistaja: hinnat pysyvät halpoina.

KKV:n päätökset

KKV (2019b). Esitys yrityskaupan kieltämiseksi asiassa Kesko/Heinon Tukku, 18.11.2019, dnro KKV/55/14.00.10/2019 (julkinen versio).

KKV (2020). Esitys yrityskaupan kieltämiseksi asiassa Mehiläinen/Pihlajalinna, 29.9.2020, dnro KKV/1233/14.00.10/2019 (julkinen versio).

KKV (2017). Yrityskaupan hyväksyminen asiassa Terveystalo/Diacor, 23.3.2017, dnro KKV/1152/14.00.10/2016 (julkinen versio).

Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksiä 7/2021

Kilpailu- ja kuluttajavirasto
PL 5, 00531 Helsinki • Puhelin 029 505 3000 (pvm/mpm) • kirjaamo@kkv.fi • www.kkv.fi