

# Markkinoiden haitallisen keskittymisen torjuntaan tarvitaan tehokkaampia työkaluja

## Johtopäätökset

- Yrityskauppavalvonnan tavoitteena on ehkäistä kuluttajien kannalta haitallista markkinoiden keskittymistä. Kilpailu- ja kuluttajavirasto (KKV) voi tutkia ainoastaan laissa määritellyt liikevaihtorajat ylittävät yrityskaupat. Liikevaihtorajoja laskettiin vuoden 2023 alussa, mutta rajojen alle jää edelleen kilpailulle haitallisia yrityskauppoja.
- Juuri julkaistussa tutkimuksessa tarkasteltiin Suomen terveystarkkinnalla tapahtuneiden yrityskauppojen vaikutuksia. Vain murto-osa yrityskaupoista ylitti liikevaihtorajat. Tutkimuksessa havaittiin yrityskauppojen johtaneen hintojen merkittävään nousuun. Haitallista keskittymistä tapahtuu tällä hetkellä terveystarkkinnoiden lisäksi lukuisilla muilla toimialoilla.
- Lainsäädäntöä tulisi muuttaa niin, ettei markkinoiden haitallinen keskittyminen olisi Suomessa enää mahdollista. Tehokkain tapa olisi ottaa käyttöön otto-oikeus, joka mahdollistaisi poikkeustilanteissa liikevaihtorajojen alle jäävien kauppojen tutkimisen. Otto-oikeus on käytössä jo useissa Euroopan maissa ja kaikissa Pohjoismaissa.
- Otto-oikeusjärjestelmän käyttöönotto selkeyttäisi rajojen alle jäävien kauppojen arviointia ja loisi yrityksille selkeän arviointikehikon, jonka puitteissa liikevaihtorajojen alle jäävä yrityskauppa voisi tulla tutkittavaksi.
- Otto-oikeuden yrityksille aiheuttamaa epävarmuutta voidaan rajata asettamalla otto-oikeuden soveltamiselle selkeät kriteerit ja aikarajat sekä takaamalla yrityksille mahdollisuus hakea sitovaa ennakkoratkaisua. Mallia järjestelmään voidaan ottaa muiden maiden sääntelystä.

## Sisällys

|  |   |
|--|---|
| 1 Yrityskauppavalvonnan ulottumattomiin jää edelleen kilpailulle haitallisia yrityskauppoja.....       | 2 |
| 2 Tutkimuksissa havaittu rajojen alle jäävillä kaupoilla olevan merkittäviä haitallisia vaikutuksia... | 3 |
| 3 Otto-oikeus tehokkain tapa puuttua markkinoiden haitalliseen keskittymiseen.....                     | 5 |
| 4 Otto-oikeuden aiheuttamaa epävarmuutta voidaan rajata tehokkaasti.....                               | 7 |
| Lähdeluettelo.....   | 9 |

## 1 Yrityskauppavalvonnan ulottumattomiin jää edelleen kilpailulle haitallisia yrityskauppoja

Yrityskauppavalvonnan tavoitteena on ehkäistä kuluttajien kannalta haitallista markkinoiden keskittymistä. Haitallinen keskittyminen johtaa valikoiman kaventumiseen, hintojen nousuun ja tuotteiden ja palvelujen laadun heikkenemiseen. Kuluttajan arjessa markkinoiden haitallinen keskittyminen näkyy vaihtoehtojen vähentymisenä, huonompilaatuisina tuotteina tai palveluina sekä tuotteiden tai palveluiden kallistumisena.

Kansallinen yrityskauppavalvonta soveltuu järjestelyihin, jotka ylittävät kilpailulain liikevaihtorajat, mutta jäävät alle EU:n laajuisten keskittymien kynnyksarvojen. Liikevaihtorajoja laskettiin vuoden 2023 alussa. Nykyisellään yrityskauppa on ilmoitettava KKV:lle, jos yrityskaupan osapuolten yhteenlaskettu Suomesta kertynyt liikevaihto ylittää 100 miljoonaa euroa ja vähintään kahden yrityskaupan osapuolen Suomesta kertynyt liikevaihto ylittää 10 miljoonaa euroa. Liikevaihtorajojen laskeminen laajensi yrityskauppavalvonnan soveltamisalaa ja paransi viranomaisen edellytyksiä valvoa markkinoiden kilpailullista rakennetta.

Markkinoiden tehokkaan toiminnan näkökulmasta yrityskauppojen ilmoitusvelvollisuus tulisi järjestää siten, että se kattaisi kaikki kansantalouden kannalta merkittävät yritysjärjestelyt, jotka voivat johtaa markkinoiden haitalliseen keskittymiseen. Suomessa toteutettiin vuonna 2023 hieman yli 400 yrityskauppaa (Talouselämä, 2023). KKV:lle ilmoitettiin näistä 47 eli yhteensä noin 10 prosenttia kaikista yrityskaupoista ylitti liikevaihtorajat ja tuli KKV:n käsiteltäväksi. Valvonnan ulkopuolelle jääneistä kaupoista valtaosalla ei todennäköisesti ole ollut merkittäviä vaikutuksia markkinoiden toimintaan. Liikevaihtorajojen alle rajautuu kuitenkin edelleen suuri määrä kilpailulle haitallisia yrityskauppoja.

Suomen kokoisessa maassa liikevaihtorajojen keskeinen ongelma on, että ne ovat liian korkeat paikallisten markkinoidemme kokoon nähden. Nykyinen lainsäädäntö mahdollistaa paikallisten markkinoiden keskittymisen, sillä paikallisesti toimivien yritysten liikevaihdot eivät tyypillisesti ylitä liikevaihtorajoja. Jos liikevaihtorajoja taas laskettaisiin niin alas, että valvonta kattaisi myös paikallisilla markkinoilla tapahtuvan keskittymisen, ilmoitusmäärät moninkertaistuisivat. Valvonta ei myöskään kohdistuisi tehokkaasti potentiaalisesti haitallisiin yrityskauppoihin, vaan jokaista kilpailulle haitallista yrityskauppaa kohden tutkittavaksi tulisi monin kymmenkertainen määrä yrityskauppoja, joilla ei ole vaikutusta kilpailuun.<sup>1</sup>

Paikallisten markkinoiden keskittyminen on tyypillisesti osa laajempaa markkinoiden keskittymistä. Hiipivällä keskittymisellä tai sarjahankinnoilla (englanniksi *serial acquisitions* tai *roll-up acquisitions*) tarkoitetaan ilmiötä, jossa suuret, tyypillisesti pääomasijoittajamisteiset, toimijat hankkivat yksitellen omistukseensa pieniä kilpailijoita. Sarjahankintojen tavoitteena on pyrkiä konsolidoimaan markkinaa, hyödyntämään lisääntyntä markkinavoimaa ja mahdollisia skaala- ja synergiaetuja. Lopulta arvoaan kasvattanut suurempi yritys myydään uudelle omistajalle tai listataan pörssiin.

---

<sup>1</sup> KKV:n vuonna 2021 julkaisemassa selvityksessä on arvioitu tarkemmin ilmoitusmäärien kasvua vaihtoehtoisilla liikevaihtorajoilla (Buri ym., 2021).

Sarjahankintojen myötä markkina pääsee keskittymään yhden tai muutaman toimijan haltuun usein viranomaisvalvonnan ulkopuolella (OECD, 2023). Sarjahankintoja on Suomessa tapahtunut esimerkiksi yksityisissä terveystaluuissa, joissa kolmen suuren toimijan yhteenlaskettu markkinaosuus on satojen yrityskauppojen myötä noussut noin 20–30 prosentista noin 70–80 prosenttiin (KKV, 2020). Vaikka suurin osa keskittymisestä on jo tapahtunut, markkinalla tehdään edelleen liikevaihtorajojen alle jääviä yrityskauppoja, jossa suuremmat toimijat ostavat paikallisesti merkittäviä toimijoita (Kauppalehti, 2024a). Myös eläinlääkäripalveluissa aiemmin kilpailullinen markkina on jo keskittynyt yrityskauppojen myötä voimakkaasti yhden pääomasijoittajaomisteisen toimijan haltuun (ks. esimerkiksi Helsingin Sanomat 2024). Vastaavaa keskittymistä tapahtuu tällä hetkellä esimerkiksi terapia- ja hoivapalveluissa.

Liikevaihtorajoihin perustuvan järjestelmän toinen keskeinen haaste on se, että yrityksen liikevaihto ei ole monilla toimialoilla osuva mittari kuvaamaan liiketoiminnan taloudellista merkitystä. Esimerkiksi digitaalisissa palveluissa tai innovaatioihin perustuvilla markkinoilla yrityksen taloudellinen arvo voi olla monikymmenkertainen sen liikevaihtoon verrattuna. Yrityksistä, joilla ei ole vielä lainkaan liikevaihtoa tai on vain vähäinen liikevaihto, voidaan maksaa satoja miljoonia tai jopa miljardeja. Suomessa yritysostot ovat johtaneet esimerkiksi online-kauppapaikkojen ja liiketoimintakriittisten ohjelmistojen keskittymiseen yhden toimijan haltuun ilman yrityskauppavalvonnan kontrollia (ks. esimerkiksi Arvopaperi, 2021; Kauppalehti, 2022; Kauppalehti, 2023; Kauppalehti, 2024b).

## 2 Tutkimuksissa havaittu rajojen alle jäävillä kaupoilla olevan merkittäviä haitallisia vaikutuksia

Markkinoiden keskittymiseen liittyy monia hyötyjä. Näistä merkittävimpiä ovat skaalaeduct ja synergia, joita suuremmat toimijat pystyvät liiketoiminnassaan hyödyntämään. Tämä voi tehostaa markkinoiden toimintaa (ks. esim. Braguinsky ym., 2015; Janssen ja Zhang, 2023; La Forgia ja Bodner, 2023). Keskittyminen voi siten johtaa parhaimmillaan parempiin tuotteisiin ja alhaisempiin hintoihin. Markkinoiden keskittyminen on kuitenkin hyödyllistä vain niin kauan, kun toimijoiden lukumäärä säilyy riittävänä eikä yhden tai useamman yrityksen markkinavoima muodostu niin suureksi, että se mahdollistaa hintojen nostamisen tai laadun heikentämisen. Yrityskauppavalvonnan tehtävänä on varmistaa, että keskittyminen ei ole liiallista eikä johda haitallisiin vaikutuksiin.

Viime vuosina on julkaistu useita tutkimuksia yrityskauppavalvonnan ulkopuolella tapahtuneiden yrityskauppojen vaikutuksista etenkin Yhdysvalloissa. Tutkimuksissa on havaittu kilpailijoiden välisten yrityskauppojen johtaneen hintojen korotuksiin, tuotekehityksen vähentämiseen sekä palveluiden laadun heikentymiseen (Kepler ym., 2023; Cunningham ym., 2021; Eliason ym., 2019; Wollmann, 2024). Tuoreessa tutkimuksessa on tehty vastaavaa tarkastelua Suomen yksityisillä lääkäri- ja hammaslääkärimarkkinoilla (Buri ym., 2024).<sup>2</sup> Tutkimusta varten on kerätty useasta lähteestä tiedot

---

<sup>2</sup> Tutkimus perustuu Kelan sairaanhoitokorvauksaineistoon vuosilta 2008–2020 ja sisältää tiedot yli 100 miljoonasta kelakorvatusta toimenpiteestä yksityisessä lääkäri- tai hammaslääkäriasemassa. Tutkimuksessa on yhdistetty noin 200 yrityskaupan tiedot Kelan sairaanhoitokorvauksirekisteriin.

suurten terveyst yritysten tekemistä yrityskaupoista vuosilta 2008–2020. Aineiston yrityskaupoista yli 95 prosenttia alitti Suomen yrityskauppavalvonnan liikevaihtorajat. Muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta valtaosa tutkimuksessa arvioiduista yrityskaupoista olisi jäänyt myös alle vuonna 2023 voimaan tulleiden uusien matalampien liikevaihtorajojen.

Tutkimuksessa on arvioitu sitä, miten hinnat ovat kehittyneet ostetuissa klinikoissa yrityskauppojen jälkeen. Arvio on muodostettu vertaamalla ostettujen klinikoiden hintakehitystä ennen ja jälkeen yrityskauppojen itsenäisiin klinikoihin, joita ei ostettu vuosina 2008–2020. Kaaviossa 1 on esitetty hintojen kehittyminen ostetuissa klinikoissa ja kontrolliryhmässä ennen ja jälkeen yrityskaupan. Ostettujen klinikoiden ja kontrolliryhmän hinnat on yrityskauppakohtaisesti suhteutettu koko aineistosta laskettuun toimenpidekohtaiseen keskihintaan kvartaali ennen yrityskaupan toteutumista.<sup>3</sup> Tämän jälkeen koe- ja kontrolliryhmän hinnoista on muodostettu keskiarvo kvartaaleittain ennen ja jälkeen yrityskaupan. Keskiarvo huomioi kaikki aineistossa havaitut yrityskaupat. Hintakehitys on kaaviossa esitetty erikseen lääkäripalvelujen vastaanottoajoille ja tukipalveluille, kuten kuvantamis- ja laboratorion palveluille sekä hammaslääkäripalveluille.

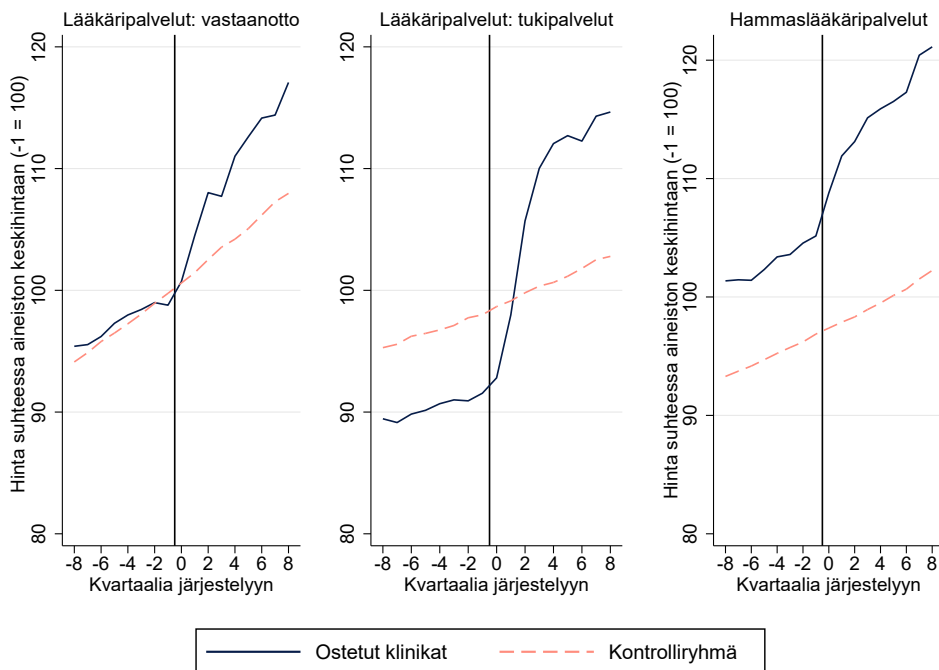
Kaaviosta havaitaan, että ennen yrityskauppaa ostettujen klinikoiden hintakehitys vastaa pitkälti kontrolliryhmää. Yrityskaupan jälkeen kaikissa tarkastelluissa palveluissa hinnat nousivat ostetuissa klinikoissa nopeammin suhteessa kontrolliryhmään. Lääkäripalvelujen tukipalveluissa hintamuutos on tutkimusten tulosten perusteella noin 20 prosenttia ja lääkäripalvelujen vastaanottoajoissa sekä hammaslääkäripalveluissa noin 10 prosenttia. Myös aikaisemmissa tutkimuksissa on havaittu, että isojen terveyst yritysten yritysostot ovat johtaneet Suomessa hintojen nousuun (Nurminen, 2020; Nurminen, 2021). KKV selvitti aikaisemmin terveyst markkinoilla tapahtuneiden yrityskauppojen vaikutuksia osana Mehiläisen ja Pihlajalinnan välisen yrityskaupan tutkintaa. Tutkinnassa saatujen tulosten perusteella yrityskaupat olivat johtaneet hintojen nousuun (KKV, 2020).

Kuten edellä on todettu, keskittymiskehitystä on havaittavissa myös muilla markkinoilla. Esimerkiksi eläinlääkärimarkkina on keskittynyt voimakkaasti viimeisen kymmenen vuoden aikana. Keskittyminen on tapahtunut lähes kokonaan yrityskauppavalvonnan liikevaihtorajojen ulkopuolella. Nykyiset, alemmatkaan liikevaihtorajat eivät pysty turvaamaan markkinalla vielä jäljellä olevan tai sinne syntyvän kilpailun säilymistä. KKV:ssa on valmisteilla selvitys keskittymisen vaikutuksista eläinlääkärimarkkinalla. Selvitys julkaistaan syksyllä.

Kansainvälinen tutkimuskirjallisuus sekä tuoreet havainnot Suomesta osoittavat, että ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle rajautuvilla yrityskaupoilla voi olla merkittäviä vaikutuksia markkinoiden toimintaan ja kuluttajien maksamiin hintoihin. Tulokset viittaavat siihen, että viranomaisella tulisi tarvittaessa olla mahdollisuus ottaa tutkittavaksi myös ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle rajautuvia yrityskauppoja.

---

<sup>3</sup> Esimerkiksi indeksiarvo 97 tarkoittaa sitä, että hinnat ovat olleet noin kolme prosenttia halvemmat kuin aineistosta laskettu keskiarvo kvartaali ennen järjestelyä. Kaaviosta 1 havaitaan, että esimerkiksi lääkäripalveluiden vastaanottoajoissa ostettujen klinikoiden hinnat ovat vastanneet ennen yrityskauppaa markkinan keskihintaa, kun taas tukipalveluissa ostetut klinikat ovat ennen yrityskauppaa olleet keskimääräistä halvempia.



**Kaavio 1. Hintojen kehittyminen ennen ja jälkeen yrityskaupan lääkäri- ja hammaslääkäripalveluissa**

Selite: Kuvaaja on muodostettu Kelan korvausaineiston ja KKV:n keräämän yrityskauppa-aineiston perusteella. Vaaka-akseli kuvaa sitä, kuinka monta kvartaalia on yrityskaupan toteutumishetkeen. Pystyakseli kuvaa hintaindeksiä. Hintaindeksi on muodostettu jakamalla toimenpidekohtaisesti koe- ja kontrolliryhmän hinnat aineistosta lasketulla keskihinnalla kvartaali ennen järjestelyä. Aineistoa ja sen perusteella tehtyä analyysiä on kuvattu tarkemmin KKV:n julkaisemassa tutkimuksessa (Buri ym., 2024).

### 3 Otto-oikeus tehokkain tapa puuttua markkinoiden haitalliseen keskittymiseen

Yrityskauppavalvonnan soveltamisalan laajuus on eri EU-jäsenmaissa määritelty kansallisessa lainsäädännössä. Euroopan komission tutkittavaksi tulevat niin sanotut unionin laajuiset yrityskaupat, jotka täyttävät sulautuma-asetuksen liikevaihtorajat. Liikevaihtorajojen alle jäävät yrityskaupat eivät ole olleet viranomaisvalvonnan piirissä ilman erillistä kansallista sääntelyä. Viimeaikainen EU:n oikeuskäytäntö on kuitenkin muuttanut tätä asetelmaa.

Huhtikuussa 2021 Euroopan komissio hyväksyi Ranskan kilpailuviranomaisen esittämän pyynnön siirtää Illuminan ja GRAILin välinen yrityskauppa komission tutkittavaksi sulautuma-asetuksen 22 artiklan nojalla. Komission mukaan yrityskaupassa oli kyse järjestelystä, jossa hankinnan kohteen liikevaihto ei todenmukaisesti kuvannut sen kilpailullista merkitystä. Asia siirrettiin komission tutkittavaksi siitä huolimatta, ettei ilmoitusvelvollisuus täyttynyt yhdessäkään jäsenvaltiossa (Euroopan komissio, 2021). Komissio kielsi yrityskaupan (Euroopan komissio, 2022). Illumina on valittanut komission päätöksistä ja komission oikeus ottaa tutkittavakseen kansallisten liikevaihtorajojen alapuolelle jääviä yrityskauppoja on EU-tuomioistuimen käsiteltävänä. Tuomioistuimen päätöstä odotetaan ensi kesän aikana.

Kilpailuviranomaisten toimivalta puuttua liikevaihtorajojen alla tapahtuvaan haitalliseen keskittymiseen laajentui myös EU-tuomioistuimen maaliskuussa 2023 antaman ennakkoratkaisun myötä. Tuomioistuin totesi kansallisten kilpailuviranomaisten voivan puuttua kilpailulle haitalliseen yrityskauppaan jälkikäteisesti määrävän markkina-aseman väärinkäyttöä koskevien säännösten nojalla (C-449/21 Towercast). Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että KKV voi puuttua jälkikäteisesti liikevaihtorajojen alle jääneeseen yrityskauppaan, jossa määrävässä markkina-asemassa oleva yritys on ostanut pois kilpailijansa. Puuttumiskeinoina olisivat markkinaoikeudelle tehtävä esitys yrityskaupan purkamiseksi tai seuraamusmaksun määräämiseksi. KKV ei ole toistaiseksi käyttänyt tätä mahdollisuutta.

Edellä kuvatut keinot täydentävät KKV:n keinovalikoimaa haitallisten yrityskauppojen torjunnassa, mutta ne eivät poista tarvetta ilmoitusvelvollisuuden laajentamiselle. Sulautuma-asetuksen siirtomekanismi soveltuu ainoastaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan vaikuttaviin yritysjärjestelyihin eikä sen nojalla voida ottaa tutkittavaksi puhtaasti kansallisia tai paikallisilla markkinoilla tapahtuvia yrityskauppoja. On myös epävarmaa, tuleeko EU-tuomioistuin hyväksymään komission tulkinnan liikevaihtorajat alittavista siirtopyynnöistä. Yrityskauppojen tutkiminen määrävän aseman väärinkäyttönä voi sen sijaan olla avuksi paikallisten markkinoiden haitallisen keskittymisen torjunnassa. Säännöksen soveltamisala on kuitenkin rajattu tilanteisiin, jossa jo valmiiksi määrävässä asemassa oleva yritys ostaa kilpailijansa. Jälkikäteinen valvonta on myös ennakkolista valvontaa tehottomampaa, vähentää yritysten oikeusvarmuutta ja aiheuttaa huomattavia kustannuksia, mikäli jo täytäntöön pantu yrityskauppa joudutaan purkamaan.

Tehokkaampi tapa puuttua liikevaihtorajojen alapuolella tapahtuvaan haitalliseen keskittymiseen olisi laajentaa yrityskauppalvonnann soveltamisalaa sisällyttämällä lakiin niin sanottu otto-oikeus. Otto-oikeudella tarkoitetaan kilpailuviranomaisen oikeutta vaatia ilmoitettavaksi yrityskauppa, joka ei täytä pääsäännön mukaisia liikevaihtorajoja. Otto-oikeus mahdollistaa kaikkien kilpailulle haitallisten yrityskauppojen tutkimisen ja kohdentaa ilmoitusvelvollisuuden ainoastaan sellaisiin rajojen alle jääviin kauppoihin, joissa haitalliset vaikutukset ovat sekä todennäköisiä että merkittäviä. Otto-oikeus myös tehokkaasti ehkäisee ennalta kilpailulle haitallisten yrityskauppojen toteuttamista, kun tiedossa on, että järjestely voi tulla viranomaisen tutkittavaksi.

Otto-oikeus on käytössä Ruotsissa, Norjassa ja Islannissa ja tulee käyttöön myös Tanskassa kesällä 2024. Tämän jälkeen Suomi on ainoa Pohjoismaa, jossa lainsäädäntö sallii haitallisen keskittymisen paikallisilla markkinoilla ja esimerkiksi digitaalisissa palveluissa. Baltian maista otto-oikeus on käytössä Latviassa ja Liettussa. Myös useat muut EU-maat ovat sisällyttäneet vastaavan säännöksen lainsäädäntöönsä, viimeisimpinä Italia ja Irlanti, joissa lakimuutokset tulivat voimaan vuonna 2023. Myös Ranskassa ja Hollannissa viranomaiset ovat viestineet tarpeesta laajentaa valvonnan soveltamisalaa otto-oikeudella (Global Competition Review, 2024; Global Competition Review, 2023). Isossa-Britanniassa ja Yhdysvalloissa viranomaisella on ollut pitkään laaja oikeus vaatia kilpailulle haitallisia järjestelyjä tutkittavakseen.

Markkinoiden kilpailullisuutta voitaisiin lisätä myös ottamalla käyttöön ns. markkinatutkintatyökalu (Market Investigation Tool, MIT), jonka avulla kilpailuviranomainen voi määrätä korjaavia toimenpiteitä tilanteissa, joissa markkinarakenne vääristää kilpailua tai joissa markkinoiden toimivuudessa on muutoin puutteita. Korjaustoimenpiteet voivat olla myös rakenteellisia. Työkalu on käytössä useissa Euroopan maissa ja sitä koskevaa lainsäädäntöä valmistellaan Norjassa, ja Ruotsissa. Tanskassa markkinatutkintatyökalu tulee käyttöön heinäkuussa. Markkinatutkintatyökalu ei korvaa

otto-oikeutta vaan täydentää viranomaisen keinovalikoimaa. Työkalun avulla KKV voisi tutkia esimerkiksi yrityskauppavalvonnan ulottumattomissa keskittymään päässeiden markkinoiden toimivuutta ja puuttua haitallisiin ilmiöihin. Esimerkiksi Isossa-Britanniassa kilpailuviranomainen on toimivaltuuden avulla käynnistänyt markkinatutkimuksen keskittyneellä eläinlääkärimarkkinalla havaituista ongelmista (Competition and Markets Authority, 2024).

## 4 Otto-oikeuden aiheuttama epävarmuutta voidaan vähentää tehokkaasti

Otto-oikeuden käyttöönottoa päädyttiin suosittamaan Suomessa KKV:n vuonna 2021 julkaisemassa selvityksessä (Buri ym., 2021). Lainvalmistelun yhteydessä otto-oikeuden sisällyttämisestä lakiin kuitenkin luovuttiin. Erityisesti elinkeinoelämä vastusti otto-oikeuden sisällyttämistä lakiin.

Otto-oikeusjärjestelmään kohdistuvan kritiikin keskeisin aihe on sen yrityksille aiheuttama epävarmuus. Otto-oikeusjärjestelmässä yrityskauppavalvonta voisi kohdistua myös rajojen alle jääviin yrityskauppihin, mikä heikentäisi valvonnan ennakoitavuutta liikevaihtoperusteisiin rajoihin verrattuna. Liikevaihtoperusteiset rajat eivät kuitenkaan enää nykyisellään muodosta Suomessakaan ehdotonta turvasatamaa, jonka puitteissa yritysten ei tarvitse arvioida suunnitellun yrityskaupan kilpailuvaikutuksia. Moniin yritysjärjestelyihin liittyy jo nykyisellään epävarmuutta siitä, voiko viranomainen ottaa kaupan tutkittavakseen. Järjestelyissä, jotka koskevat yritystoimintaa useammassa maassa, yritykset joutuvat arvioimaan, voidaanko yrityskauppa siirtää komission tutkittavaksi tai onko mahdollista, että esimerkiksi jokin toinen pohjoismainen tai Baltian maan viranomainen käyttää otto-oikeuttaan. Kotimaisissa järjestelyissä joudutaan arvioimaan, onko yritys määräävässä asemassa esimerkiksi jollakin paikallisella markkinalla ja onko mahdollista, että järjestelyyn sovellettaisiin jälkikäteen määräävän aseman väärinkäytön kieltä.

Otto-oikeusjärjestelmän käyttöönotto selkeyttäisi nykytilanteessa rajojen alle jäävien kauppajen arviointia ja loisi yrityksille selkeän arviointikehikon ja raamit, joiden puitteissa liikevaihtorajojen alle jäävä yrityskauppa voisi tulla tutkittavaksi. Sääntelyn ennakoitavuutta voidaan parantaa asettamalla otto-oikeuden soveltamiselle selkeät kriteerit.

Otto-oikeuden soveltamisalaan kuuluvien yrityskauppojen joukkoa voidaan ensinnäkin rajata asettamalla osapuolten yhteenlasketulle liikevaihdolle erillinen raja-arvo. Liikevaihtorajan avulla voidaan soveltamisalan ulkopuolelle rajat sellaiset pienten ja keskisuurten yritysten väliset yrityskaupat, joilla ei todennäköisesti ole haitallista vaikutusta markkinoiden toimintaan. Esimerkiksi Ruotsissa otto-oikeus soveltuu järjestelyihin, joissa yrityskaupan osapuolten yhteenlaskettu Ruotsista kertynyt liikevaihto ylittää tietyn liikevaihtorajan. Myös muissa maissa kuten Italiassa ja Tanskan tulevassa järjestelmässä on vastaavanlaisia soveltamisalarajauksia, jotka perustuvat yhdistyvien yritysten yhteenlaskettuun liikevaihtoon.

Soveltamista voidaan rajata myös ajallisesti. Useimmissa maissa viranomaiselle on asetettu aikaraja, jonka puitteissa otto-oikeutta on käytettävä. Tyypillisesti tämä on kolmesta kuuteen kuukautta yrityskaupan täytäntöönpanosta. Esimerkiksi Norjan, Tanskan, Irlannin ja Italian järjestelmissä on

kaikissa tämänkaltainen määräaika otto-oikeuden käyttämiselle. Ruotsissa otto-oikeuden soveltamiselle ei ole erillistä aikarajaa.

Mahdollisuus hakea viranomaiselta sitovaa etukäteiskantaa otto-oikeuden soveltamisesta vähentäisi merkittävästi järjestelmään liittyvää epävarmuutta ja lisäisi valvonnan ennakoitavuutta. Käytännössä etukäteiskanta voitaisiin hankkia jättämällä vapaaehtoinen ilmoitus yrityskaupasta, jonka viranomaisen käsittelisi nopeassa menettelyssä. Tietovaatimukset ilmoitukselle olisivat merkittävästi varsinaista yrityskauppailmoitusta kevyemmät ja aikataulu viranomaisen ratkaisun antamiselle yrityskauppailmoituksen käsittelyaikaa lyhyempi. Vapaaehtoisen ilmoituksen käsittelyä ei edeltäisi ennakkoneuvotteluvaihe. Esimerkkeinä vaihtoehtoisista malleista voidaan mainita Italian, Islannin ja Tanskan järjestelmät. Islannissa yritykset voivat ilmoittaa yrityskaupan toteuttamisesta, jonka jälkeen viranomaisen on ilmoitettava 15 työpäivän kuluessa, aikooko se käyttää otto-oikeutta. Italiassa on vastaava aikaraja vapaaehtoisen ilmoituksen käsittelylle. Myös Tanskan tulevassa mallissa viranomaisen on päätettävä otto-oikeuden soveltamisessa 15 työpäivän kuluttua vapaaehtoisen ilmoituksen jättämisestä.

Vaikka otto-oikeuteen liittyvää epävarmuutta on mahdollista rajata, liittyy siihen väistämättä epävarmuutta kaikissa järjestelmissä, joissa sellainen on käytössä. Muissa Pohjoismaissa, jatkuvasti laajentuvassa joukossa muita EU-maita sekä Yhdysvaltojen ja Ison-Britannian kaltaisissa suurissa talouksissa lainsäätäjät on katsonut, että otto-oikeusjärjestelmään sisältyvää epävarmuutta on pystytty riittävästi rajaamaan edellä kuvatun kaltaisilla reunaehdoilla ja otto-oikeuden tuottamien hyötyjen on katsottu ylittävän siitä yrityksille aiheutuvan haitan. Kilpailullisia markkinoita ja kuluttajien suojelua yritysten liiallisen markkinavoiman käytöltä on pidetty kyseisissä maissa kansantalouden kannalta niin keskeisinä ja tehokkaasta valvonnasta seuraavia hyötyjä niin merkittävinä, että yrityksille otto-oikeusjärjestelmästä aiheutuva mallinen epävarmuus on voitu hyväksyä.

Hallitusohjelmassa tavoitteeksi on asetettu, että Suomessa on toimivat ja reilut markkinat (Valtioneuvosto, 2023). Hallitusohjelmassa myös todetaan, että KKV:lle varmistetaan riittävä toimivalta. KKV on tunnistanut otto-oikeuden sisällyttämisen kilpailulakiin keskeiseksi uudistukseksi, joka lisäisi kilpailua Suomessa ja tehostaisi markkinoiden toimintaa. Oikein toteutettuna otto-oikeus mahdollistaisi tehokkaan puuttumisen kilpailulle haitallisiin yrityskauppoihin ilman, että siitä aiheutuisi merkittävää epävarmuutta yrityksille. Aktiivinen markkinoiden toimintaa takaava kilpailupolitiikka edesauttaa talouskasvua (Buccirosi ym., 2013; Cavenaile ym., 2021; Babina ym., 2023). Pitkällä aikavälillä aktiivisesta kilpailupolitiikasta hyötyvät laajasti talouden eri toimijat.



## Lähdeluettelo

- Arvopaperi (2021). Alma Media poimii Otavalta todellisen kultakimpaleen – Analyytikko: "Hyvin harvalla suomalaisella yrityksellä on tällainen kannattavuus". Saatavilla osoitteesta <https://www.arvopaperi.fi/uutiset/alma-media-poimii-otavalta-todellisen-kultakimpaleen-analyytikko-hyvin-harvalla-suomalaisella-yrityksella-on-tallainen-kannattavuus/79ce5144-8baf-492b-8edc-f4e154e368be>.
- Babina, Tania, Simcha Barkai, Jessica Jeffers, Ezra Karger ja Ekaterina Volkova (2023). Antitrust Enforcement Increases Economic Activity. George J. Stigler Center for the Study of the Economy & the State Working Paper No. 332. Saatavilla osoitteesta <https://www.chicagobooth.edu/-/media/research/stigler/pdfs/workingpapers/332barkaiantitrustbbjkw.pdf>.
- Buccirosi, Paolo, Lorenzo Ciari, Tomaso Duso, Giancarlo Spangolo ja Cristiana Vitale (2013). Competition Policy and Productivity Growth: An Empirical Assessment. The Review of Economics and Statistics 95 (4): 1324–1336. Saatavilla osoitteesta <https://direct.mit.edu/rest/article-abstract/95/4/1324/58286/Competition-Policy-and-Productivity-Growth-An?redirectedFrom=fulltext>.
- Buri, Riku, Miika Heinonen, Tina Parhiala, Matias Pietola ja Sanna Syrjälä (2021). Selvitys yrityskauppavalvonnan ilmoitusvelvollisuuden muutostarpeista. Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksiä 7/2021. Saatavilla osoitteesta <https://www.kkv.fi/uploads/sites/2/2021/11/2021-kkv-selvityksia-7-2021-selvitys-yrityskauppavalvonnan-ilmoitusvelvollisuuden-muutostarpeista.pdf>.
- Buri, Riku, Miika Heinonen ja Matias Pietola (2024). The ones that got away? Stealth consolidation in the Finnish private healthcare market. Kilpailu- ja kuluttajavirasto Working papers 1/2024. Saatavilla osoitteesta <https://www.kkv.fi/tutkimus-ja-vaikuttaminen/julkaisut/working-papers/>.
- Braguinsky, Serguey, Atsushi Ohyama, Tetsuji Okazaki ja Chad Syverson (2015). Acquisitions, Productivity, and Profitability: Evidence from the Japanese Cotton Spinning Industry. American Economic Review Vol 105 No 7. Saatavilla osoitteesta <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/aer.20140150>.
- Cavenaile, Laurent, Murat Alp Celik ja Xu Tian (2021). The Dynamic Effects of Antitrust Policy on Growth and Welfare. Journal of Monetary Economics. 121, 42-59. Saatavilla osoitteesta <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0304393221000490>.
- Competition and Markets Authority (2024). Press release: CMA identifies multiple concerns in vets market. Saatavilla osoitteesta <https://www.gov.uk/government/news/cma-identifies-multiple-concerns-in-vets-market>.
- Cunningham, Colleen, Florian Ederer ja Song Ma (2021). Killer Acquisitions. Journal of Political Economy vol. 129, no. 3. Saatavilla osoitteesta <https://www.journals.uchicago.edu/doi/10.1086/712506>.

- Eliason, Paul J., Benjamin Heebsh, Ryan C. McDevitt, ja James W. Roberts (2020). How Acquisitions Affect Firm Behavior and Performance: Evidence from the Dialysis Industry. *Quarterly Journal of Economics*, 135 (1), 221–267. Saatavilla osoitteesta <https://academic.oup.com/qje/article-abstract/135/1/221/5607794>.
- Euroopan komissio (2021). Mergers: Commission to assess proposed acquisition of GRAIL by Illumina. Saatavilla osoitteesta [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/mex\\_21\\_1846](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/mex_21_1846).
- Euroopan komissio (2022). Mergers: Commission prohibits acquisition of GRAIL by Illumina. Saatavilla osoitteesta [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_22\\_5364](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_5364).
- Global Competition Review (2023). Dutch enforcer wants additional powers to address merger enforcement gaps. Saatavilla osoitteesta <https://globalcompetitionreview.com/article/dutch-enforcer-wants-additional-powers-address-merger-enforcement-gaps>.
- Global Competition Review (2024). French watchdog is contingency planning amid Article 22 uncertainty, Coeuré says. Saatavilla osoitteesta <https://globalcompetitionreview.com/article/french-watchdog-contingency-planning-amid-article-22-uncertainty-coeure-says>
- Helsingin Sanomat (2024). Liian kallis lemmikki. Saatavilla osoitteesta <https://www.hs.fi/talous/art-2000010319667.html>.
- Janssen, Aljoscha and Xuan Zhang (2023) Retail Pharmacies and Drug Diversion during the Opioid Epidemic. *American Economic Review*, 113 (1), 1–33. Saatavilla osoitteesta <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/aer.20210357>.
- Kauppalehti (2024a). Terveystalo ostaa SRK Groupin. Saatavilla osoitteesta <https://www.kauppalehti.fi/uutiset/terveystalo-ostaa-srk-groupin/0bb0968b-648b-4268-9c2f-deeb97ff3f8d>.
- Kauppalehti (2024b). Sanoma myy Netwheelsin Alma Medialle. Saatavilla osoitteesta <https://www.kauppalehti.fi/uutiset/sanoma-myy-netwheelsin-alma-medialle/377be832-ff84-4ba5-a9a2-92a383d026df>.
- Kauppalehti (2023). Visma osti suomalaisyrityksen – “Merkittävät kasvunäkymät”. Saatavilla osoitteesta <https://www.kauppalehti.fi/uutiset/visma-osti-suomalaisyrityksen-merkittavat-kasvunakymat/78efb946-cd49-4f76-9f9a-912ba29921c4>.
- Kauppalehti (2022). Visma jatkaa yritysostoja: osti porilaisen ohjelmistotalon. Saatavilla osoitteesta <https://www.kauppalehti.fi/uutiset/visma-jatkaa-yritysostoja-osti-porilaisen-ohjelmistotalon/36d70f8f-d596-4f31-97ea-b2945c9a62ef>.
- Kepler, John D., Vic Naiker, ja Christopher R. Stewart (2023). Stealth Acquisitions and Product Market Competition. *Journal of Finance*, 78 (5), 2837–2900. Saatavilla osoitteesta <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/jofi.13256>.

- Kilpailu- ja kuluttajavirasto (2020). KKV:n esitys markkinaoikeudelle asiassa Mehiläinen Yhtiöt Oy / Pihlajalinna Oy. Saatavilla osoitteesta <https://www.kkv.fi/uploads/sites/2/2022/04/r-2019-10-1233.pdf>.
- La Forgia, Ambar ja Julia Bodner (2023). Getting Down to Business: Chain Ownership and Fertility Clinic Performance. Työpaperi. Saatavilla osoitteesta [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=4428107](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4428107).
- Nurminen, Mikko (2021). Mergers and Acquisitions in the Markets for Diagnostic Services: Evidence from the Finnish Private Health Care Sector. ACE Discussion paper No. 139. Saatavilla osoitteesta <https://ace-economics.fi/kuvat/dp139.pdf>.
- Nurminen, Mikko ja Tanja Saxell (2020). Physician Prices and Competition: Evidence from Acquisitions in the Private Health Care Sector. VATT Working Papers 130. Saatavilla osoitteesta <https://www.doria.fi/handle/10024/177175>.
- OECD (2023). Serial Acquisitions and Industry Roll-ups. OECD Competition Policy Roundtable Background Note. Saatavilla osoitteesta <https://www.oecd.org/competition/serial-acquisitions-and-industry-roll-ups.htm>.
- Talouselämä (2023). Talouselämän data paljastaa yrityskauppojen synkän alhon: Myyntiin tulvii yrityksiä ja ostajat etsivät pian "elämänsä diilejä". Saatavilla osoitteesta <https://www.talouselama.fi/uutiset/talouselaman-data-paljastaa-yrityskauppojen-synkan-alhon-myyntiin-tulvii-yrityksia-ja-ostajat-etsivat-pian-elamansa-diileja/623d018a-7256-40cb-8f12-63db2f494617>.
- Valtioneuvosto (2023). Vahva ja välittävä Suomi Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma. Saatavilla osoitteesta <https://valtioneuvosto.fi/hallitukset/hallitusohjelma#/>.
- Wollmann, Thomas G. (2024). How to Get Away with Merger: Stealth Consolidation and Its Real Effects on US Healthcare. NBER Working Paper No. 27274. Saatavilla osoitteesta <https://www.nber.org/papers/w27274>.

Sähköisten linkkien toimivuus tarkastettu 22.5.2024.