Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kilpailulain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi kilpailulakiin uusi määräaikainen säännös, jonka mukaan kilpailulain yrityskauppavalvontaa koskevia säännöksiä sovelletaan yrityskauppoihin, joissa vähintään yksi yrityskaupan osapuoli tuottaa Suomessa asiakkailleen sosiaali- tai terveydenhuollon palveluja taikka terveyspalveluihin liittyviä laboratorio- tai kuvantamispalveluja. Tämä laajennettu ilmoitusvelvollisuus ei kuitenkaan koskisi pienimpiä alan yrityksiä sekä saman sosiaali- ja terveyspalveluja tuottavan yrityksen tai yritysryhmän nimissä toimivien yritysten välisiä yrityskauppoja. Ilmoitusvelvollisuus ei myöskään koskisi sellaisia yrityskauppoja, joissa hankinnan kohde, sulautuva yhteisö tai säätiö taikka perustettava yhteisyritys eivät toimi Suomessa sosiaali- tai terveyspalvelujen tai terveyspalveluihin liittyvien kuvantamis- tai laboratoriopalvelujen markkinoilla, eivätkä näihin läheisesti liittyvillä markkinoilla. Tällä tavoin ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle rajattaisiin esimerkiksi pääomasijoitusyhtiöiden sijoitukset muiden toimialojen yrityksiin.

Lisäksi säännöksellä pidennetään Kilpailu- ja kuluttajavirastolle annettavaa käsittelyaikaa kuukaudesta neljäänkymmeneenviiteen työpäivään asian ensimmäisessä käsittelyvaiheessa eli sen selvittämisessä, onko asiassa ryhdyttävä jatkoselvitykseen. Lisäksi säädettäisiin voimassa olevaa lainsäädäntöä pidempi aika täytäntöönpanokiellolle, joka raukeaa ellei markkinaoikeus toisin määrää. Muutoin yrityskauppaan sosiaali- ja terveyspalveluiden markkinoilla sovelletaan kilpailulain yrityskauppavalvontaa koskevia säännöksiä.

Esityksen tavoitteena on varmistaa markkinoiden toimivuus ja asiakkaiden valinnanvapauden toteutuminen rajoittamalla sosiaali- ja terveyssektorin keskittymistä ennen sote-uudistuksen voimaantuloa. Esityksessä ehdotettu yrityskauppavalvonnan soveltamisalan laajennus koskisi kuitenkin pelkästään ilmoitusvelvollisuutta. Esityksessä ei muuteta yrityskauppoihin puuttumisen tai niiden kieltämisen edellytyksiä, joten yrityskaupan kieltäminen tai ehtojen asettaminen edellyttäisivät edelleen, että yrityskauppa olennaisesti estää tehokasta kilpailua Suomen markkinoilla tai niiden oleellisella osalla erityisesti siitä syystä, että sillä luodaan määräävä markkina-asema tai vahvistetaan sitä. Esityksen tavoitteena ei siten ole kieltää merkittävää määrää yrityskauppoja vaan varmistaa tiedonsaanti ja puuttumismahdollisuus niissä – verraten harvoiksi arvioiduissa – tapauksissa, joissa kilpailuvaikutuksia pidettäisiin merkittävinä.

Säännöstä sovelletaan määräaikaisesti yrityskauppoihin, jotka on tehty lain voimaantulopäivänä tai sen jälkeen, mutta kuitenkin ennen 1 päivää tammikuuta 2019. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ....1
SISÄLLYS....2
YLEISPERUSTELUT....3
1 JOHDANTO....3
2 NYKYTILA....3
2.1 Lainsäädäntö....3
2.2 Sosiaali- ja terveyspalveluiden markkinat....4
2.3 Nykytilan arviointi....5
3 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET....5
3.1 Vaihtoehtoisten soveltamisalamallien tarkastelu....7
4 ESITYKSEN VAIKUTUKSET....8
5 ASIAN VALMISTELUVAIHEET....9
5.1 Kuulemisen huomioiminen....9
5.2 Lausuntopalautteen huomioiminen....10
6 RIIPPUVUUS MUISTA ESITYKSISTÄ....13
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT....15
1 LAKIEHDOTUKSEN PERUSTELUT....15
2 VOIMAANTULO....20
LAKIEHDOTUS....21
Laki kilpailulain muuttamisesta....21

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

Hallitusohjelman mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon uudistukseen sisältyy valinnanvapauden laajentaminen ja monikanavaisen rahoituksen yksinkertaistaminen. Hallituksen esitys laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta (HE 47/2017 vp, jäljempänä ”valinnanvapauslaki”) annettiin eduskunnalle 9.5.2017. Tavoitteena on, että valinnanvapaus lisää asiakkaan vaikutusmahdollisuuksia, nopeuttaa palveluun pääsyä ja parantaa palvelujen laatua ja kustannusvaikuttavuutta.

Maakuntauudistuksen sekä sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmän kokonaisuudistuksen myötä vastuu sosiaali- ja terveydenhuoltopalvelujen järjestämisestä siirtyy 18 uudelle maakunnalle 1.1.2019. Valinnanvapauslain hallituksen esitysluonnoksen mukaan valinnanvapaus on tarkoitus toteuttaa vaiheittain. Ensimmäisessä vaiheessa maakunnat parantaisivat perustason hoitoon ja palveluihin pääsyä mm. siirtämällä laissa määritellyt palvelut suun hoidon yksikölle, ottamalla käyttöön henkilökohtaisen budjetoinnin ja asiakassetelit. Suoran valinnan sosiaali- ja terveyskeskusten tulee olla täysimääräisesti toiminnassa kaikissa maakunnissa viimeistään 1.1.2023.

Valinnanvapauslainsäädännön myötä käyttäjä voi itse valita palveluiden julkisen, yksityisen tai kolmannen sektorin tuottajan. Valinnanvapaus on jatkossa pääsääntö perustasolla ja soveltuvin osin se on käytössä erikoistason sosiaali- ja terveyspalveluissa. Valinnanvapauden tarkoituksena on vahvistaa erityisesti perustason palveluita ja turvata nykyistä nopeampi hoitoon pääsy. Asiakkaan valinnan mahdollisuus turvataan yhtenäisillä palveluiden laatuperusteilla ja valintaa tukevalla julkisella tiedolla.

Asiakkaan valinnanvapauden toteutuminen ja sote-alan markkinoiden kilpailun toimivuus edellyttävät, että kunkin maakunnan alueella toimii useita sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja tuottavia palveluntarjoajia. Tämän vuoksi on vältettävä ennen sote-uudistuksen täysimääräistä toteutumista sellainen sote-alan yritysten keskittyminen ja rakenteellinen muutos, joka olennaisesti estäisi kilpailua Suomen markkinoilla tai niiden oleellisella osalla, esimerkiksi maakunnan alueella. Asiakkaan valinnanvapautta koskevan lakiesityksen perusteluissa todetaan, että ”valinnanvapausjärjestelmään siirryttäessä myös varsinainen kilpailunrajoitusten valvonta julkisten sosiaali- ja terveyspalvelujen markkinoilla yleisten ja todennäköisesti myös erityisten kilpailusääntöjen perusteella käynnistyy.”

Hallitus linjasi jo marraskuussa 2015 sosiaali- ja terveysuudistusta seuraavasti: ”Lainvalmistelussa ja sote-uudistuksen alueellisessa toteutuksessa huolehditaan kilpailun toimivuudesta ja monipuolisesta sote-palveluiden tarjonnasta. Kuluttaja- ja kilpailuvirasto valvoo kilpailun toteutumista sotepalveluiden markkinoilla ja sen osana myös PK-yritysten toimintamahdollisuuksia. Valmistelussa luodaan menettelyt ja edellytykset, joilla turvataan uusien toimijoiden sekä pienten ja keskisuurten yritysten mahdollisuudet tarjota palveluita.”

2 Nykytila

2.1 Lainsäädäntö

Kilpailulain (948/2011) 22 §:n 1 momentin mukaan säännöksiä yrityskauppavalvonnasta sovelletaan yrityskauppaan, jossa yrityskaupan osapuolten yhteenlaskettu maailmanlaajuinen liikevaihto ylittää 350 miljoonaa euroa ja jossa vähintään kahden yrityskaupan osapuolen Suo-

mesta kertynyt liikevaihto ylittää kummankin osalta 20 miljoonaa euroa. Kilpailulain 21 §:n 3 momentin mukaisesti yrityskaupan osapuolella tarkoitetaan esimerkiksi määräysvallan hankkijaa ja hankinnan kohdetta sekä sulautumaan osallistuvia yhteisöjä, mutta ei esimerkiksi osakkeiden tai liiketoiminnan myyjää. Yrityskauppavalvontasäännöksiä sovelletaan kaikkiin edellytykset täyttäviin yrityskauppoihin toimialasta riippumatta. Lain 22 §:n 3 momentin mukaan säännöksiä yrityskauppavalvonnasta ei kuitenkaan sovelleta, jos yrityskauppa kuuluu yrityskeskittymien valvonnasta ("EY:n sulautuma-asetus") annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 139/2004 soveltamisalaan eli komission yksinomaiseen toimivaltaan, paitsi jos Euroopan komissio siirtää yrityskeskittymän Kilpailu- ja kuluttajaviraston käsiteltäväksi mainitun asetuksen 4 artiklan 4 kohdan tai 9 artiklan nojalla.

Lain 23 §:n 1 momentin mukaan yrityskauppa on ilmoitettava Kilpailu- ja kuluttajavirastolle sopimuksen tekemisen, määräysvallan hankkimisen tai arvopaperimarkkinalain (495/1989) 6 luvun 3 §:n mukaisen julkisen ostotarjouksen julkistamisen jälkeen, mutta kuitenkin ennen kaupan täytäntöönpanoa. Yrityskauppa voidaan myös ilmoittaa Kilpailu- ja kuluttajavirastolle heti, kun osapuolet voivat osoittaa riittävällä varmuudella aikomuksensa tehdä yrityskauppa. Lain 25 §:n 1 momentin mukaan markkinaoikeus voi Kilpailu- ja kuluttajaviraston esityksestä kieltää tai määrätä purettavaksi yrityskaupan tai asettaa yrityskaupan toteuttamiselle ehtoja, jos yrityskauppa olennaisesti estää tehokasta kilpailua Suomen markkinoilla tai niiden oleellisella osalla erityisesti siitä syystä, että sillä luodaan määräävä markkina-asema tai vahvistetaan sitä.

2.2 Sosiaali- ja terveyspalveluiden markkinat

Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksen (Kilpailun mahdollisuudet ja edellytykset sotepalveluissa, 5/2016) mukaan sosiaali- ja terveyspalvelualan yritystoiminnan selkeä kehityssuunta 2000-luvulla on ollut keskittyminen. Työ- ja elinkeinoministeriön raportin (Yksityiset sosiaali- ja terveyspalvelut. Raportti yksityisestä palvelutarjonnasta ja yritysten kasvusta sekä julkisista hankinnoista ja toiminnan kehittämisestä sosiaali- ja terveyspalveluissa, 34/2013) tulokset osoittavat, että vuosina 2007–2011 suurten yritysten liikevaihto-osuus kohosi neljässä vuodessa viisi prosenttiyksikköä. Myös keskisuuret 50–249 henkilön yritykset lisäsivät markkinaosuuksiaan. Sekä pienten alle kymmenen henkilön mikroyritysten että 10–49 hengen yritysten osuus on pienentynyt.

Valinnanvapauslain hallituksen esityksen vaikutusarvioinnissa keskittymiskehityksen arvioidaan jatkuvan. Arviona esitetään, että suurten, yli 250 henkilöä työllistävien yritysten, määrä kolminkertaistuisi nykyisestä. Pienten ja keskisuurten yritysten määrän ei arvioida kasvavan.

Toimialalta saatujen tietojen mukaan vuonna 2015 terveys- ja sosiaalipalveluja (Q, Tilastokeskuksen toimialaluokitus TOL 2008) tuotti Suomessa yhteensä lähes 19 000 yritystä. Terveys- ja sosiaalialan yrityksistä terveyspalveluja (TOL 86) tuotti vuonna 2015 yhteensä yli 15 000 yritystä, sosiaalihuollon laitospalveluja (TOL 87) yli 1 000 yritystä ja sosiaalihuollon avopalveluita (TOL 88) yli 2 000 yritystä.

Terveys- ja sosiaalipalveluja tuottavista yrityksistä noin 300 yrityksellä eli noin 1,5 prosentilla liikevaihto oli vuonna 2015 yli 2 milj. euroa. Yli kahden miljoonan euron liikevaihto oli sosiaali- ja terveysalan yrityksistä terveyspalveluja (TOL 86) tuottavista yrityksistä noin 160 yrityksellä eli noin prosentilla, lääkäri- ja hammaslääkäripalveluja (TOL 862) tuottavista yrityksistä noin 100 yrityksellä ja terveydenhuollon laitospalveluja (TOL 861) tuottavista yrityksistä noin 30 yrityksellä. Yli kahden miljoonan euron liikevaihto oli sosiaalihuollon laitospalveluja (TOL 87) tuottavista yrityksistä noin 100 yrityksellä eli 10 prosentilla ja sosiaalihuollon avopalveluita (TOL 88) tuottavista yrityksistä noin 40 yrityksellä eli alle 2 prosentilla. Vuonna

2015 terveydenhuollon laitospalveluja (TOL 861) tuotti Suomessa noin 5 yritystä, jonka liikevaihto ylitti 20 milj. euroa. Lääkäri- ja hammaslääkäripalveluja (TOL 862) tuotti noin 25 yritystä, jonka liikevaihto ylitti 20 milj. euroa.

2.3 Nykytilan arviointi

Voimassa olevista yrityskauppavalvonnan liikevaihtorajoista seuraa, että valtaosa sosiaali- ja terveyspalveluiden alalla tapahtuvista yrityskaupoista jäisi yrityskauppavalvonnan ulkopuolelle. Tilastokeskuksen vuoden 2015 tilinpäätöstietoihin perustuvan arvion mukaan esimerkiksi lääkäri- ja hammaslääkäripalveluissa 20 miljoonan euron liikevaihtorajan ylittäisi alle 30 yritystä, ainakin 600 yrityksen jäädessä liikevaihdon raja-arvojen alapuolelle. Vanhusten ja vammaisten asumispalveluissa kymmenkunta yritystä ylittäisi 20 miljoonan euron raja-arvon vähintään yli 160:n jäädessä sen alle. Yhdessä osapuolten kokonaisliikevaihtoa koskevan 350 miljoonan euron raja-arvon kanssa voimassa oleva yrityskauppavalvonta koskisi sosiaali- ja terveyspalveluissa vain kaikkein suurimpien toimijoiden välisiä yrityskauppoja, mutta jättäisi suurenkin toimijan määräysvallan hankinnan keskikokoisesta toimijasta yleensä valvonnan ulkopuolelle.

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Esityksen tavoitteena on saattaa Kilpailu- ja kuluttajaviraston arvioitavaksi ennen sote-uudistuksen täysimääräistä toteutumista sosiaali- tai terveysalan yrityskaupat. Ehdotetulla säännöksellä mahdollistetaan puuttuminen liikevaihtorajoista riippumatta sosiaali- ja terveyspalvelualaan liittyviin yrityskauppoihin, jotka estäisivät olennaisesti tehokasta kilpailua Suomen markkinoilla tai niiden oleellisella osalla, esimerkiksi maakunnan alueella. Etupainotteinen ja liikevaihtorajoista riippumaton sote-alan yrityskauppavalvonta on perusteltu, jotta vältettäisiin ennen sote-uudistuksen täysimääräistä toteutumista sellainen sote-alan yritysten keskittyminen ja rakenteellinen muutos, joka olennaisesti estäisi kilpailua. Rakenteellisen muutoksen jo tapahduttua sitä on lähes mahdotonta peruuttaa. Asiakkaan valinnanvapauden toteutuminen ja sote-alan markkinoiden kilpailun toimivuus edellyttävät, että kunkin maakunnan alueella toimii useita sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja tuottavia palveluntarjoajia.

Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi kilpailulakiin uusi määräaikainen säännös, jonka mukaan kilpailulain yrityskauppavalvontaa koskevia säännöksiä sovelletaan pääsäännön mukaan kaikkiin yrityskauppoihin, joissa vähintään yksi yrityskaupan osapuoli tuottaa Suomessa asiakkailleen sosiaali- tai terveydenhuollon palveluja taikka terveyspalveluihin liittyviä laboratorio- tai kuvantamispalveluja. Ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle rajattaisiin kuitenkin sellaiset kaupat, joiden kaikki osapuolet ovat itsenäisiä ammatinharjoittajia. Lisäksi soveltamisalan ulkopuolelle rajattaisiin pienimpiä alan yrityksiä sekä saman sosiaali- ja terveyspalveluja tuottavan yrityksen tai yritysryhmän nimissä toimivien yritysten välisiä yrityskauppoja. Ilmoitusvelvollisuus ei koskisi myöskään sellaisia yrityskauppoja, joissa hankinnan kohde, sulautuva yhteisö tai säätiö taikka perustettava yhteisyritys eivät toimi Suomessa sosiaali- tai terveyspalvelujen tai terveyspalveluihin liittyvien kuvantamis- tai laboratoriopalvelujen markkinoilla, eivätkä näihin läheisesti liittyvillä markkinoilla. Säännöksellä pidennetään Kilpailu- ja kuluttajavirastolle annettavaa käsittelyaikaa kuukaudesta neljäänkymmeneenviiteen työpäivään asian ensimmäisessä käsittelyvaiheessa, eli sen selvittämisessä onko asiassa ryhdyttävä jatkoselvitykseen. Myös markkinaoikeudelle säädetään normaalista poikkeava käsittelyaika täytäntöönpanokiellon määräämiseksi.

Ehdotetussa säännöksessä käytetyt sosiaali- ja terveyspalveluiden käsitteet vastaisivat tulevan sosiaali- ja terveyspalveluiden tuottamisesta annetun lain (jäljempänä ”palveluntuottajalaki”) 3 §:n määritelmiä. Sosiaalipalveluilla tarkoitetaan sosiaalihuoltolain 14 §:ssä mainittuja sosiaa-

lihuollon palveluja sekä niiden järjestämiseen liittyvää sosiaalialan ammatillista ohjausta. Terveyspalvelulla tarkoitetaan potilaan terveydentilan määrittämiseksi, hänen terveytensä palauttamiseksi tai ylläpitämiseksi tehtäviä toimenpiteitä taikka muita, vaativaa lääketieteellistä osaamista edellyttäviä toimenpiteitä, joita suorittavat terveydenhuollon ammattihenkilöt tai joita suoritetaan terveydenhuollon palveluyksikössä.

Ehdotus kattaisi hyvin laajasti alan yrityskaupat, eikä säännöstä olisi siten rajattu vain niihin yritysjärjestelyihin, jotka koskisivat valinnanvapauslaissa tarkoitettuja suoran valinnan palveluja tai muuten asiakkaan valinnanvapauden piiriin kuuluvia palveluja kuten asiakassetelipalveluja. Tämä on perusteltua, koska tavoitteena on suojata siirtymävaiheessa koko sosiaali- ja terveysalan markkinoiden toimivuutta ja alan rakenteiden muovautumista haitalliselta keskittymiskehitykseltä.

Lakiesityksessä ei muutettaisi yrityskaupan hyväksyttävyyden arviointiperiaatteita, joista säädetään voimassa olevan kilpailulain 25 §:ssä. Yrityskaupan arviointi perustuisi näin ollen voimassa olevaan ja yleisesti Euroopassa käytettyyn tehokkaan kilpailun estämisen testiin (SIEC, significant impediment to effective competition). Tämä on perusteltua, koska testin avulla voidaan puuttua jopa paikallisilla markkinoilla syntyviin kilpailun esteisiin. Kilpailu- ja kuluttajavirasto on esimerkiksi kuntosalimarkkinoita koskevassa yrityskauppapäätöksessä 24.2.2014 (diaarin:o 423/14.00.10/2013) asettanut ehtoja Espoossa ja Vantaalla keskittymän vuoksi syntyneiden kilpailun esteiden poistamiseksi. Testi tunnistaa yrityskauppojen horisontaalisten vaikutusten lisäksi myös vertikaaliset vaikutukset sekä monialayrityskauppojen vaikutukset ja sen soveltamisesta on saatu jo varsin paljon kokemuksia sekä kotimaisessa että eurooppalaisessa hallinto- ja oikeuskäytännössä. Ehdotus muuttaisi käytännössä vain yrityskaupan ilmoitusvelvollisuutta eli yrityskauppavalvonnan soveltamisalaa. Lisäksi esitetään määrätyin osin pidennettäväksi yrityskauppojen käsittelyaikaa Kilpailu- ja kuluttajavirastossa sekä markkinaoikeudessa. Muilta osin yrityskauppavalvonnan menettelysäännökset ja käsitteiden määrittelyt pysyisivät ennallaan.

Yrityskaupan ilmoitusvelvollisuus ei esityksessä määräytyisi kaupan osapuolten liikevaihdon perusteella vaan ilmoitusvelvollisuus koskisi osapuolten liikevaihdoista riippumatta, kaikkia sellaisia yrityskauppoja, joissa vähintään yksi kaupan osapuoli toimii sosiaali- ja terveyspalveluiden markkinoilla. Määrätyistä liikevaihtorajoista luopuminen esityksessä johtuu siitä, että hyvinkin pienen toimijan hankkiminen saattaa alueellisesti tai paikallisesti lisätä merkittävästi jo ennestään suuren toimijan markkinavoimaa. Vaikutusta saattaa vielä merkittävästi lisätä useat peräkkäiset suuren toimijan pieniin yrityksiin kohdistuvat hankinnat.

Esityksen tavoitteena on kohdistaa tehostettua valvontaa sellaisiin yrityskauppoihin, joilla saattaa olla kielteisiä vaikutuksia sosiaali- ja terveysalalla. Jos esityksen tavoitteena olisi ainoastaan valvonnan kohdistaminen kauppoihin, joissa sosiaali- ja terveyspalvelualan yritys ostaa samalla markkinalla toimivan kilpailijansa, ilmoitusvelvollisuuden edellytykseksi olisi perusteltua asettaa vaatimus kahden osapuolen toimimisesta sosiaali- tai terveysalalla. Tavoitteena on kuitenkin saada viranomaisvalvontaan myös sellaiset vertikaaliset ja monialayrityskaupat, joissa vähintään yksi kaupan osapuoli toimii alalla, mutta kaupan toinen tai muut osapuolet sellaisilla sosiaali- tai terveysalaan kytkeytyvillä panos-, alihankinta- tai lähimarkkinoilla, joiden hallinta voisi vahvistaa toimijan markkinavoimaa sosiaali- tai terveyspalveluissa. Tästä syystä on perusteltua, että ilmoitusvelvollisuuden laukaisisi yhdenkin osapuolen toiminta sosiaali- ja terveyspalveluiden markkinoilla.

Esityksen valmistelussa on tunnistettu siihen liittyviä ongelmia. Tästä johtuen ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle on rajattu yrityskauppatyyppejä, joilla ei ole yhteyttä sosiaali- ja terveysalan rakenteisiin tai jonkin toimijan markkinavoiman kasvamiseen alalla. Ilman rajauksia

esimerkiksi monialayritykset tai pääomasijoittajat, joiden yritysryhmään ennestään kuuluu sosiaali- tai terveyspalveluja tarjoavia yhtiöitä, joutuisivat ilmoittamaan Kilpailu- ja kuluttajavirastolle sellaisiakin yrityskauppoja, joissa kaupan kohde toimii kokonaan muulla toimialalla.

Kilpailulain 23 §:n mukaan ilmoitusvelvollisuudesta annetaan tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella. Valtioneuvoston asetuksen 1012/2011 liitteessä on yksilöity tiedot, jotka ilmoitusvelvollisen on virastolle annettava (ns. ilmoituskaava). Koska esityksen mukainen ilmoitusvelvollisuus ei riipu liikevaihtorajoista, erityisesti pienten ja keskisuurten yritysten hallinnollisen taakan vähentämiseksi ilmoitusmenettelyä on perusteltua keventää luomalla lyhennetty ilmoituskaava. Lyhennetyssä kaavassa ilmoitusvelvollisen tulee esittää suunnitellusta yrityskaupasta keskeisimmät tiedot, joiden perusteella Kilpailu- ja kuluttajavirasto pystyy tekemään arvion yrityskaupan todennäköisistä vaikutuksista ja mahdollisesti tarvittavista lisäselvityksistä. Virastolla olisi mahdollisuus vaatia valtioneuvoston asetuksen (1012/2011) mukaisen ilmoituskaavan käyttämistä mikäli se katsoo, että yrityskaupalla voi olla vaikutuksia kilpailuun markkinoilla.

Ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluvan yrityskaupan täytäntöönpano eli sen lopullinen toteuttaminen ilman Kilpailu- ja kuluttajaviraston lupaa voi johtaa kaupan purkamiseen ja kilpailulaissa säädetyn seuraamusmaksun asettamiseen. Tästä seuraa, että ilmoitusvelvollisuus tulisi määritellä niin selkeästi, etteivät ilmoitusvelvollisuuden tulkinnanvaraisuudet johtaisi seuraamusten määräämiseen tai kaupan jälkikäteiseen purkamiseen. Tästä syystä, ja koska toisaalta tavoite on saada valvonnan piiriin myös alaan mahdollisesti vaikuttavat vertikaaliset ja monialayrityskaupat, on päädytty esittämään, että yhden kaupan osapuolen toiminta sosiaali- ja terveyspalveluissa riittäisi laukaisemaan ilmoitusvelvollisuuden.

3.1 Vaihtoehtoisten soveltamisalamallien tarkastelu

Palveluntuottajalain määritelmien ohella lakiehdotuksen valmisteluvaiheessa on arvioitu useita muita vaihtoehtoisia tapoja määritellä yrityskauppavalvonnan soveltamisalaa. Valmistelussa on harkittu esimerkiksi ilmoitusvelvollisuuden kytkemistä määrättyjen markkinaosuusrajojen ylittymiseen. Vaihtoehtoa ei pidetty toteuttamiskelpoisena. Markkinaosuuksiin perustuvaa mallia ei voida luonnehtia yksiselitteiseksi ja selväksi, koska ilmoitusvelvollisen yrityksen käsitys markkinaosuuden määrittelyn perusteena olevista niin sanotuista relevanteista hyödykeja maantieteellisistä markkinoista saattaa poiketa olennaisesti niiden kilpailuoikeudellisesta määrittelystä eikä malli tunnistaisi vertikaalisten ja monialayrityskauppojen merkitystä markkinavoiman kasvulle.

Valmistelussa on tarkasteltu myös soveltamisalan kytkemistä esimerkiksi tulevaan asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa annetun lain 15 §:ään ja siinä lueteltuihin suoran valinnan palveluihin. Tätä ei kuitenkaan pidetty perusteltuna, koska ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle rajautuisi merkittäviä sosiaali- ja terveyspalveluja, jotka eivät ole suoran valinnan palveluja. Esimerkiksi vanhusten hoiva- ja asumispalvelut eivät kuulu suoran valinnan piiriin, vaan maakunnan liikelaitoksen tuotantovastuulle. Yrityskauppasäännösten soveltamisalan kytkeminen pelkästään valinnanvapauslain 15 §:n mukaisia palveluja tuottaviin sosiaali- ja terveyskeskuksiin rajaisi säännöksen soveltamisalan ulkopuolelle myös toimijat, jotka tuottavat valinnanvapauslain 22 ja 25 §:ssä tarkoitettuja, maakunnan liikelaitoksen tuotantovastuulla olevia palveluja kuten maakunnan liikelaitoksen asiakassetelipalvelut ja henkilökohtaisella budjetilla hankittavat palvelut.

Esityksessä voitaisiin viitata myös yleisesti valinnanvapauslain piirissä olevia palveluja tuottaviin toimijoihin, jolloin soveltamisala tulisi laajemmaksi kuin pelkästään lain 15 §:ään viittaamalla. Tällöin voisi kuitenkin syntyä epäselvyyttä siitä, kattaako soveltamisala vain hyväk-

sytyt vai myös potentiaaliset palvelun tuottajat. Yleinen viittaus valinnanvapauslain piirissä olevia palveluja tuottaviin toimijoihin olisi vaikea muotoilla riittävän yksiselitteisesti ja tarkkarajaisesti.

Säännöksen soveltamisalan kytkeminen valinnanvapauslain 2 §:n 1 momentin 4) kohdassa määriteltyihin palvelun tuottajiin ei sovellu väliaikaisten yrityskauppasäännösten soveltamisalan rajaukseksi, sillä lainkohdassa palvelun tuottajilla tarkoitetaan toimijoita, jotka tuottavat maakunnalle valinnanvapauden piiriin kuuluvia sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita. Väliaikaisten yrityskauppasäännösten tarkoituksena on kuitenkin saattaa ilmoitusvelvollisuuden piiriin yrityskaupat, joita toteutetaan jo ennen maakuntien toiminnan käynnistymistä.

Myöskään laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä ei sovellu väliaikaisten yrityskauppasäännösten soveltamisalan määritteeksi, sillä lakia sovelletaan maakunnan järjestämisvastuulla olevan julkisen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseen, kehittämiseen, ohjaukseen ja valvontaan. Julkisella sosiaali- ja terveydenhuollolla tarkoitetaan toimintaa, jonka järjestämisestä ja siihen liittyvästä rahoituksesta vastaa maakunta. Yksityisten sosiaali- ja terveyspalvelutoimijoiden yrityskaupat rajautuisivat tällöin lain soveltamisalan ulkopuolelle.

Lain valmisteluvaiheessa on selvitetty myös mahdollisuutta kytkeä säännöksen soveltamisala toimialaluokituksiin. Julkisten hankintojen hankintailmoituksissa käytetään hankinnan yksilöimiseksi CPV-koodeja. CPV-koodit (Common Procurement Vocabulary) on EU:n komission hyväksymä hankintasanaston luokittelujärjestelmä. CPV-koodit sisältävät 6 000 eri nimikettä yhdeksän numeron tarkkuudella. Nimikkeiden avulla potentiaaliset tavara- ja palvelualojen toimittajat saavat nopeasti yksilöidyt tiedot omaa sektoriaan koskevista hankinnoista. Sosiaali- ja terveyspalveluita koskevassa 2-numerotason osastossa (Terveyspalvelut ja sosiaalitoimen palvelut) on kolme 3-numerotason ryhmää (Terveyspalvelut, Eläinlääkäripalvelut sekä Sosiaalityö ja siihen liittyvät palvelut). Luokittelu heijastaa osaltaan kansallisten sosiaali- ja terveysjärjestelmien monimuotoisuutta, ja se sisältää monia palveluja, jotka eivät ole merkityksellisiä väliaikaisten yrityskauppavalvontaa koskevien sääntöjen kannalta, kuten apteekkipalvelut ja homeopaattiset palvelut. Yrityskauppasäännösten soveltamisalan kannalta relevanttien CPV-koodien valinta olisi hyvin vaikea toteuttaa käytännössä ja säännöksestä tulisi ilmeisesti pitkä nimikkeistöluettelo.

4 Esityksen vaikutukset

Esitys liittyy tiiviisti sosiaali- ja terveydenhuollon uudistukseen ja erityisesti valinnanvapauslainsäädäntöön ja sen keskeisten tavoitteiden toteutumisen turvaamiseen. Hallituksen esityksessä laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta (HE 47/2017 vp) on kattavasti arvioitu valinnanvapauslainsäädännön yritys-, kilpailu- ja markkinavaikutuksia (s. 107–118). Arvioinnissa kuvataan myös ei-toivottuun keskittymiskehitykseen liittyviä ongelmia ja arvioidaan sen vaikutuksia. Tässä hallituksen esityksessä on tästä syystä tuotu esiin lähinnä näitä kuvauksia täydentäviä seikkoja, kuten arvioita ehdotetun järjestelyn hallinnollisista vaikutuksista.

Ehdotus merkitsisi käytännössä sitä, että yrityskauppavalvonta laajennetaan määräaikaisesti koskemaan useita sosiaali- ja terveysalan yrityskauppoja. Tämän arvioidaan tuovan huomattavan suuren määrän yrityskauppa-asioita Kilpailu- ja kuluttajaviraston käsittelyyn vuoden 2018 aikana, joskin karkeidenkin johtopäätösten esittäminen ilmoitettavien kauppojen lukumäärästä on käytännössä mahdotonta. Ensiksikin alalla on jo tehty runsaasti yrityskauppoja, ja joidenkin mediassa esitettyjen arvioiden mukaan alan yrityskaupat saattavat vähentyä. Ehdotettu säännöstö saattaa myös olla omiaan hillitsemään markkinavoimaa omaavien yritysten ostohalukkuutta. Toisaalta sosiaali- ja terveyspalveluissa toimi vuonna 2014 (Yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilastot) noin 870 pientä tai keskisuurta yritystä, noin 17 000 mikroyritystä (1-9

henkilöä) ja kolmekymmentä suurta yritystä (yli 250 henkilöä). Jos sosiaali- ja terveysalan keskittymiskehitys jatkuisi suunnilleen aiempien vuosien tasolla, karkean arvion mukaan alalla saatettaisiin tehdä sadasta kahteen sataan ilmoitettavaa kauppaa. Kilpailu- ja kuluttajaviraston arvioidaan tarvitsevan lisämäärärahan lisääntyneiden yrityskauppailmoitusten käsittelemiseen.

Uudella säännöksellä olisi myös vaikutuksia yritysten toimintaan, koska yrityskauppaa ei saa panna täytäntöön ilman Kilpailu- ja kuluttajaviraston hyväksyntää. Ehdotuksen voidaan arvioida kasvattavan jossain määrin sote-alan yrityskauppoja tekevien yritysten hallinnollista taakkaa. Säännös on kuitenkin perusteltu, koska sen soveltamisala on rajattu ja kyse on kertaluonteisesta velvollisuudesta. Säännöksen ehdotetaan lisäksi olevan voimassa vain rajatun ajan. Ilmoitusvelvollisuudesta aiheutuvaa hallinnollista taakkaa minimoidaan laatimalla yleistä yrityskauppavalvontaa suppeampi ja vaatimuksiltaan kevyempi ilmoituskaava, jonka pohjalta yksinkertaiset ja lakiesityksen tavoitteisiin nähden vähämerkitykselliset kaupat voidaan ilmoittaa ja käsitellä yksinkertaisessa ja nopeassa menettelyssä. Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi edellyttää laajempaa ilmoitusta ja sen oheisaineistoa, mikäli katsoo asian sitä vaativan.

Hallitus on myös erityisesti linjannut (hallituksen linjaus 7.11.2015, Aluejaon perusteet ja sote-uudistuksen askelmerkit), että lainvalmistelussa ja sote-uudistuksen alueellisessa toteutuksessa on huolehdittava kilpailun toimivuudesta ja monipuolisesta sote-palveluiden tarjonnasta. Hallituksen linjauksen mukaan Kilpailu- ja kuluttajaviraston tulee valvoa kilpailun toteutumista sote-palveluiden markkinoilla ja sen osana myös pienten ja keskisuurten yritysten toimintamahdollisuuksia. Valmistelussa on luotava menettelyt ja edellytykset, joilla turvataan uusien toimijoiden sekä pienten ja keskisuurten yritysten mahdollisuudet tarjota palveluita. Itsehallintoalueiden tulee ottaa tuotantoa järjestäessään huomioon alueelliset erityisolosuhteet ja siinä nykyisin toimivaksi osoittautuneet, integroituja palveluita tarjoavat toimintamallit ja -yksiköt. Tavoitteena on hyödyntää kilpailun antamia mahdollisuuksia siltä osin kuin sosiaali- ja terveydenhuollon tuotannossa on edellytyksiä eri palveluntarjoajien kilpailulle.

5 Asian valmisteluvaiheet

Esitys on valmisteltu työ- ja elinkeinoministeriön työryhmässä, jossa on ollut edustajia työ- ja elinkeinoministeriöstä, sosiaali- ja terveysministeriöstä sekä Kilpailu- ja kuluttajavirastosta. Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi kilpailulain muuttamisesta oli lausuntokierroksella 12.5.2017–24.5.2017. Lausuntoaika oli normaalia lyhyempi, koska lakiehdotus liittyy tiiviisti valinnanvapauslakiin ja se olisi näin ollen käsiteltävä eduskunnassa valinnanvapauslain hallituksen esityksen yhteydessä. Väliaikainen yrityskauppavalvonta on tärkeää valinnanvapausjärjestelmän toimivuuden takaamiseksi ja siksi valvonta olisi aloitettava mahdollisimman pian valinnanvapauslain hyväksymisen jälkeen. Hallituksen esitys on myös suppea ja siinä esitetään vain yhden pykälän lisäämistä lakiin. Koska lausuntoaika oli normaalia lyhyempi, esitysluonnoksesta pidettiin myös avoin kuulemistilaisuus 10.5.2017, jossa olivat edustettuina alan keskeiset toimijat.

5.1 Kuulemisen huomioiminen

Kuulemistilaisuudessa isompia terveyspalveluyrityksiä edustaneet tahot toivat esille lakiluonnokseen liittyvinä ongelmina mm. hallinnollisen taakan lisääntymisen sekä markkina- ja vaikutusarvioinnin suppeuden. Hallinnollisen taakan lisääntymistä varsinkin yrittäjien eläköitymis- ja sukupolvenvaihdoksiin liittyvissä tilanteissa pidettiin ongelmallisena ja elinkeinotoimintaa vaikeuttavana. Ilmoituskynnykselle toivottiin korkeampaa alarajaa.

Pienempiä sote-alan yrityksiä edustaneiden tahojen mielestä esitys oli tervetullut ja siinä olevat tavoitteet olivat kannatettavia. Jonkinlaista puuttumista sote-alan keskittymiskehitykseen pidettiin välttämättömänä ja tuotiin esiin, että asiasta on keskusteltu myös kilpailulain uudistamista käsitelleessä työryhmässä. Rakennekehitys tapahtuu alalla nopeasti ja tilanteeseen on puututtava pian ja kattavasti.

Oikeudellista ja taloustieteellistä asiantuntemusta edustaneiden tahojen näkemykset vaihtelivat, mutta ehdotuksen taustaa ja tavoitteita pidettiin ymmärrettävinä ja hyväksyttävinä. Historiallisen laajaan sote-uudistukseen liittyvät erityispiirteet ja riskitekijät tunnustettiin. Samalla hallinnollisen taakan kasvua pidettiin ongelmallisena ja korostettiin kevennetyn ilmoitusmenettelyn käyttöönoton tärkeyttä. Muistutettiin esimerkiksi Saksan käytännöistä, joihin kuuluu kevennetty ilmoitusmenettely pienyrityksille.

Useimmat kuultavat ilmaisivat huolensa Kilpailu- ja kuluttajaviraston resurssien riittävyydestä.

Kuulemisessa saadun palautteen perusteella todettiin tarpeelliseksi monilta osin selventää perusteluja väärinkäsitysten välttämiseksi mm. korostamalla sitä, että kyseessä on vain ilmoitusvelvollisuuden laajentaminen, eikä puuttumisperusteiden laajentaminen. Kyseessä ei siis ole yrityskauppojen normaalista poikkeava kieltäminen. Pykälän ja perustelujen selventämistä vaati myös se, ettei tarkoituksena ollut puuttua pienimpiin yrityskauppoihin eikä sosiaali- ja terveyspalveluja tuottavien yritysten sisäisiin järjestelyihin. Huomionarvoisena pidettiin myös ehdotusta ottaa käyttöön pienempiä yrityskauppoja koskeva kevennetty ilmoitusmenettely. Kuulemisen perusteella perusteluja tarkennettiin myös siltä osin, ettei tarkoituksena ole vaikeuttaa esimerkiksi yrittäjien eläköitymis- tai sukupolvenvaihdostilanteita. Kuulemisen perusteella lakiehdotuksen perusteluihin lisättiin myös alan tilannetta paremmin selventäviä tietoja markkinoista.

5.2 Lausuntopalautteen huomioiminen

Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi kilpailulain muuttamisesta oli lausuntokierroksella 12.5.2017–24.5.2017. Lausunto pyydettiin suoraan kahdeltakymmeneltäneljältä eri taholta, jotka edustivat viranomaisia ja alan toimijoita. Lisäksi lausunto oli avoimesti ministeriön verkkosivuilla kaikkien halukkaiden tahojen lausuttavissa. Lausuntoja saatiin 24 kappaletta. Lausunnon toimittivat Attendo Oy, Esperi Care Oy, Elinkeinoelämän keskusliitto, Hammaslääkäriliitto, Hyvinvointialan liitto, Kansaneläkelaitos, Kuntaliitto, Lääkäriliitto, Mehiläinen Oy, OP-ryhmä, Petri Kuoppamäki (Aalto-yliopisto), Posti Group, PlusTerveys Oy, sosiaali- ja terveysministeriö, SOSTE ry, Suomen Asianajajaliitto, Suomen Kilpailuoikeudellinen Yhdistys, Suomen Pääomasijoitusyhdistys, Suomen Teollisuussijoitus Oy, Suomen Terveystalo Oy, Suomen Yrittäjät, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Valvira sekä valtionvarainministeriö.

Hieman yli kymmenessä lausunnossa suhtauduttiin esitysluonnokseen myönteisesti. Samoin hieman yli kymmenessä siihen suhtauduttiin kielteisesti tai pääosin kriittisesti. Kahdessa lausunnossa ei otettu selkeästi myönteistä tai kielteistä kantaa esitysluonnokseen, vaan tuotiin esille sekä myönteisiä että kriittisiä seikkoja esitysluonnoksesta. Lausunnoissa tuotiin esille osittain samoja seikkoja mitä edellä on selostettu kuulemisen osalta.

Esitysluonnosta kannattaneet totesivat muun muassa, että esitysluonnos on tarpeellinen, perusteltu ja uudistuksen tavoitteita hyvin tukeva. Lausunnoissa tuotiin selkeästi esiin, että sosiaali- ja terveydenhoitolainsäädännön kokonaisuudistus on historiallisen suuri rakenteellinen muutos, joka avaa markkinoita uusille toimijoille. Usean vastaajan mukaan markkinoiden toimivuuden turvaaminen siirtymävaiheessa on valinnanvapauden toteutumisen kannalta ensiarvoi-

sen tärkeää. Siksi on tärkeää kiinnittää erityistä huomiota kilpailun toimivuuteen. Esille nousi myös viime vuosien kehityssuuntana ollut yksityisten sosiaali- ja terveyspalveluiden keskittyminen suurille toimijoille. Lisäksi todettiin, että jos markkinat keskittyvät voimakkaasti, niiden vinoutumia on mahdotonta oikaista jälkikäteen. Esiin nousi myös näkökulma, että julkisille toimijoille tulisi antaa riittävästi aikaa valmistautua tulevaan kilpailutilanteeseen.

Ehdotusta kannattaneiden mukaan sillä edesautettaisiin pienempien toimijoiden mahdollisuuksia toimia palveluntuottajina. Jotkut lausunnonantajat totesivat, että tulevien sosiaali- ja terveyskeskusten palveluvalikoimaa voivat käytännössä tarjota vain varsin suuret toimijat. Joissakin lausunnoissa todettiin, että tulevien maakuntien sekä pienten ja keskisuurten yritysten kilpailuasema on lähtökohdiltaan suuria yrityksiä heikompi. Esille nousi myös se, että muissa EU-maissa on annettu toimialakohtaisia yrityskauppojen valvontasäännöksiä, joten kyse ei ole täysin poikkeuksellisesta menettelystä.

Myönteistä palautetta sekä myönteisesti että kriittisesti suhtautuvilta lausunnonantajilta saivat ehdotettu kevennetty ilmoituskaava sekä kaikkein pienimpien yrityskauppojen ja yritysryhmien sisällä tapahtuvien yritysjärjestelyiden sulkeminen pois säännöksen soveltamisalasta.

Useissa lausunnoissa tuotiin esille kiireisestä aikataulusta johtuva vaikutusarvioinnin puutteellisuus. Jatkovalmistelussa lausunnoissa esiin tuotuihin seikkoihin on kiinnitetty huomiota ja tehty niitä koskevia muokkauksia ja täydennyksiä esitysluonnokseen käytettävissä olevan ajan puitteissa. Hallituksen esityksessä laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta (HE 47/2017 vp) on kattavasti arvioitu valinnanvapauslainsäädännön yritys-, kilpailu- ja markkinavaikutuksia ja tässä hallituksen esityksessä on tästä syystä tuotu esiin lähinnä näitä kuvauksia täydentäviä seikkoja.

Useissa lausunnoissa tuotiin esille huoli pääomasijoittajan yritysryhmään kuuluvien muiden kuin sosiaali- ja terveyspalveluita tai terveyspalveluihin liittyviä laboratorio- tai kuvantamispalveluita tuottavien yritysten yrityskauppojen ilmoitusvelvollisuudesta, jos pääomasijoittajalla olisi määräysvallassaan yksikin mainittuja palveluja tuottava yritys. Hallinnollinen taakka ja kustannusten lisääntyminen tuotiin esille useissa lausunnoissa. Hallinnollisen taakan vähentämiseksi esitysluonnoksen jatkotyöstämisessä lisättiin ilmoitusvelvollisuuden poikkeuksiin 4) kohta, jolla huoli sosiaali- ja terveysalaan liittymättömien yrityskauppojen ilmoittamisesta voidaan poistaa. Ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle rajataan siten yrityskaupat, joilla ei ole yhteyttä sosiaali- ja terveysalan rakenteisiin tai jonkin toimijan markkinavoiman kasvamiseen alalla. Monialayritysten tai pääomasijoittajien, joiden yritysryhmään ennestään kuuluu sosiaali- tai terveyspalveluja tarjoavia yhtiöitä, ei siten tarvitse ilmoittaa Kilpailu- ja kuluttajavirastolle yrityskauppoja, joissa kaupan kohde toimii kokonaan muulla toimialalla.

Jo kuulemisessa esille tullutta hallinnollista taakkaa erityisesti pienille ja keskisuurille yrityksille on vähennetty edellä mainitun soveltamisalarajauksen lisäksi useammalla muullakin rajauksella sekä kevennetyn ilmoituskaavan käyttöönotolla. Lausuntokierroksen jälkeen säännöksen soveltamisalaa on entisestään rajattu hallinnollisen taakan vähentämiseksi siten, että ilmoitusvelvollisuutta ei ole yrityskaupoista, joiden kahdesta osapuolesta toinen on enintään viiden sosiaali- ja terveyspalveluja tuottavan ammattihenkilön palveluja myyvä yritys. Aiempi ehdotusluonnos olisi sulkenut soveltamisalan ulkopuolelle vain enintään kahden ammattihenkilön yritykset. Liikevaihtorajan asettamista määräaikaiseen sääntelyyn ei pidetty kuitenkaan tarkoituksenmukaisena, koska siirtymävaiheen aikana pidetään tarpeellisena seurata kaikkia toimialan rakenteellisia järjestelyjä. Väliaikainen laaja valvonta on tarkoitettu varmistamaan, että sote-uudistuksen valmistelu- ja kokeiluvaiheessa ei tapahdu markkinoita vääristäviä ja tulevan valinnanvapausmallin toimivuutta vaarantavia yritysjärjestelyjä. Hallinnollisen taakan lisääntymistä ei voida täysin poistaa, mutta määräaikainen ja rajattu hallinnollisen taakan lisäänty-

minen on välttämätöntä ja suhteellisuusperiaatteen mukaista sosiaali- ja terveysuudistuksen tavoitteiden turvaamiseksi.

Muutamissa lausunnoissa suhtauduttiin kriittisesti siihen, että kilpailulakiin lisättäisiin toimialakohtaisia sääntöjä, kun muutoin tavoitteena on ollut säilyttää kilpailulaki yleislakina ja yhdenmukaistaa sitä EU:n kilpailulainsäädännön kanssa. Huomiota voidaan sinänsä pitää asianmukaisena, mutta asian jatkotyöstämisessä huomio ei ole antanut aihetta muuttaa esitysluonnosta.

Useissa lausunnoissa on myös todettu, että vaikka sääntelyn tavoite on ymmärrettävä, ehdotettu toteutustapa ei ole oikeasuhteinen tavoiteltuun päämäärään nähden. Sosiaali- ja terveysalan kokonaisuudistus on historiallisen suuri ja merkittävä asiakkaiden valinnanvapauden mahdollistava ja markkinoita avaava uudistus, jossa markkinarakenne muuttuu merkittävästi. Uudistuksen myötä uhkana on, että markkinat keskittyvät tavalla, joka voi merkittävästi heikentää kilpailuedellytyksiä. Jotta markkinoilla olisi jatkossa useita ja usean eri kokoluokan yrityksiä ja asiakkailla olisi aito valinnanvapaus useiden eri palveluntarjoajien välillä eivätkä markkinat olisi voimakkaasti keskittyneet, ehdotettu sääntely katsotaan tarkoituksenmukaiseksi uudistuksen tavoitteen toteutumisen kannalta. Näin ollen säännöksestä aiheutuva hallinnollinen taakka on lain tavoitteisiin nähden oikeasuhteinen.

Useissa lausunnoissa suhtauduttiin kriittisesti Kilpailu- ja kuluttajaviraston ensimmäisen käsittelyvaiheen määräajan pidentämiseen kuukaudesta 45 työpäivään. Ehdotettu 45 työpäivän määräaika on välttämätön, jotta Kilpailu- ja kuluttajavirasto ehtii käsitellä asianmukaisesti mahdollisesti lukuisat yrityskaupat, jotka ilmoitetaan lyhennetyn ilmoituskaavan mukaisesti. Lyhennetyn ilmoituskaavan käytön vuoksi Kilpailu- ja kuluttajavirasto joutuu tekemään arvion yrityskaupasta tavanomaista pienemmällä tietopohialla ja se joutuu siten hankkimaan itse mahdollisesti täydentäviä selvityksiä. Ensimmäisen vaiheen käsittelyn enimmäismääräaika ei kuitenkaan tarkoita, että kaikki yrityskaupat vaatisivat käytännössä koko enimmäismääräajan käyttämisen. Käytännössä valtaosa ilmoitettavaksi tulevista yrityskaupoista tultaisiin käsittelemään lyhyemmässä määräajassa ja lyhennetyn ilmoituskaavan mukaisen ilmoituksen perusteella. 45 työpäivän käsittelyaika on kuitenkin välttämätön niissä tilanteissa, joissa Kilpailu- ja kuluttajaviranomainen joutuu pyytämään yrityskauppailmoituksen täydentämistä. Vain tapauksissa, joissa on kyse olennaisesti puutteellisesti ilmoituksesta, määräaika ei ala kulua ilmoituksesta, vaan siitä, kun riittävät tiedot on toimitettu.

Muutamassa lausunnossa on kiinnitetty huomiota Kilpailu- ja kuluttajaviraston resursseihin viraston työmäärän kasvaessa lisääntyvien yrityskauppailmoitusten johdosta. Huomio on aiheellinen ja lausunnolla olleessa esitysluonnoksessa todettiinkin, että Kilpailu- ja kuluttajaviraston arvioidaan tarvitsevan lisämäärärahan lisääntyneiden yrityskauppailmoitusten käsittelemiseen. Esityksen eteenpäin viemisen edellytyksenä onkin viraston resurssien turvaaminen vastaamaan lisääntyvää työtaakkaa. Asiasta on tehty erillinen talousarvioehdotus.

Muutamissa lausunnoissa on esitetty näkemys, että ehdotettu sääntely olisi kyseenalainen perustuslain omistusoikeuden suojan näkökulmasta. Jossakin lausunnossa myös elinkeinovapaus on nostettu esiin. Mainittuihin perusoikeuksiin liittyvät huomiot eivät ole antaneet aihetta muuttaa esitysluonnosta, koska yrityskauppavalvontaan liittyvää yrityskauppojen ilmoittamista viranomaiselle ei katsota omistusoikeuden rajoittamiseksi eikä ilmoittamisvelvollisuus myöskään estä elinkeinovapautta. Nyt ehdotettua määräaikaista ilmoitusvelvollisuuden laajentamista ei voida pitää omistusoikeuden rajoituksena etenkään kun samanaikaisesti ei muuteta puuttumiskynnystä.

Asiaa on arvioitu myös sote –toimialan yrittäjien ja alalle pyrkivien toimijoiden elinkeinovapauden kannalta. Yrityskauppavalvonnan laajuutta ei ole pidetty tästä näkökulmasta samalla tavalla merkityksellisenä kuin yrityskauppaan puuttumisen kynnystä, joten ehdotetun uudistuksen ei katsota merkitsevän kuin enintään vähäistä rajoitusta alan yritysten ja yrittäjien elinkeinovapauden kannalta. Tätä korostaa myös se, että esityksessä tehdyt rajaukset tosiasiallisesti rajoittavat valvonnan kohdistumaan noin kymmeneen prosenttiin alan yrityksistä. Esityksen mukaan ilmoitusvelvollisuutta ei olisi yrityskaupoista, joiden kahdesta osapuolesta toinen on enintään viiden sosiaali- ja terveyspalveluja tuottavan ammattihenkilön palveluja myyvä yritys. Vuonna 2015 terveyspalveluita, sosiaalihuollon laitospalveluita ja sosiaalihuollon avopalveluita tuottaneista noin 18 700 yrityksestä noin 17 000 eli noin 91 prosenttia työllisti alle 5 henkilöä**.** Toimialan ja yhteiskunnan näkökulmasta maakunta- ja soteuudistus merkitsee niin olennaista yritysten toimintavapauden lisääntymistä, että siihen liittyvä laajennettu yrityskauppavalvonta on vähämerkityksinen rasite toimintavapauden laajenemiseen verrattuna. Yhteiskunnalla on muutoksen laajuudesta johtuen painavat perusteet varmistaa, että viranomaiset pystyvät seuraamaan toimialan muutosprosessia ja tarvittaessa ennakoimaan mahdollisia, joskin harvoiksi arvioituja, ongelmatilanteita.

Muutamassa lausunnossa on kiinnitetty huomiota siihen, että esitysluonnoksesta ei käy riittävän selkeästi ilmi, tulisivatko kuntien ja kuntayhtymien liikkeenluovutukset esimerkiksi hankintojen yhteydessä ilmoitusvelvollisuuden piiriin. Lausuntojen perusteella perusteluja täydennetään toteamalla, että nämä eivät kuuluisi pykälän soveltamisalaan vaan kyseessä on hankintalain mukainen prosessi. Lakiehdotus ei koskisi siten tilannetta, jossa henkilöstö siirtyy osana julkisista hankinnoista annetun lain mukaista kilpailutusta tarjouskilpailun voittajan palvelukseen.

Muutamassa lausunnossa on kritisoitu sitä, että kiinteistöjen ja kiinteistöosakeyhtiöiden ostoa ei ole selkeästi rajattu soveltamisalan ulkopuolelle. Näiden lausuntojen mukaan kiinteistöjen osto liittyy yhtiöiden orgaaniseen kasvuun eikä ilmoitusvelvollisuuden tulisi koskea niitä. Toisaalta parissa lausunnossa on tuotu esille, että keskittymistä voi tapahtua myös kiinteistöostojen kautta ja että kiinteistön myynti esimerkiksi isolle palveluntuottajayritykselle merkitsee käytännössä toimintaedellytysten loppumista ja palvelujen keskittymistä. Asian jatkovalmistelussa on päätetty lisätä perusteluihin selventävä toteamus, että lakiehdotus ei koskisi vakiintuneen yrityskauppavalvonnan oikeuskäytännön mukaisesti pelkkiä kiinteistöjen kauppoja, joissa mukana ei siirry asiakkaita, henkilökuntaa tai tietotaitoa. Usein kiinteistön omistus ja toiminnan harjoittaminen onkin eriytetty siten, että palvelun harjoittaminen on erikseen kilpailutettu.

Yhdessä lausunnossa pidettiin puutteena sitä, ettei esitysluonnoksessa ole käsitelty ehdotetun sääntelyn suhdetta asiakkaan valinnanvapaudesta annetun lain hallituksen esityksessä (HE 47/2017 vp) esitettyihin suoran valinnan ja henkilökohtaisen budjetin pilotointihankkeisiin, jotka käynnistyvät ennen valinnanvapauslain voimaantuloa vuosien 2017-2018 aikana. Pilotoinneissa kunta yksin tai yhdessä toisen kunnan kanssa taikka yhdessä sairaanhoitopiirien kanssa yhtiöittää sosiaali- ja terveyspalvelut tai niihin liittyvät laboratorio- ja kuvantamispalvelut. Asiaa selvennetään perusteluissa toteamalla, ettei ilmoitusvelvollisuus koske valinnanvapauslain 88 ja 89 §:n mukaisten pilottiyhtiöiden perustamista eli markkinoille tuloa edeltävää yhtiöittämisvaihetta. Jos markkinoilla jo toimivat pilottiyhtiöt kuitenkin tekevät yritysjärjestelyitä, ovat ne ilmoitusvelvollisuuden piirissä.

6 Riippuvuus muista esityksistä

Esitys liittyy sosiaali- ja terveydenhuoltolainsäädännön kokonaisuudistukseen sekä maakuntauudistukseen. Eduskunnalle on annettu muun muassa hallituksen esitykset laiksi asiakkaan va-

linnanvapaudesta (HE 47/2017 vp) ja laiksi sosiaali- ja terveyspalveluiden tuottamisesta (HE 52/2017 vp).

Kilpailulain muuttamisen tavoitteena on asiakkaan valinnanvapauden toteutumisen ja sote-alan markkinoiden kilpailun toimivuuden turvaaminen.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotuksen perustelut

22 a §. *Soveltamisala sosiaali- ja terveyspalveluissa.* Pykälä sisältäisi uuden säännöksen yrityskauppavalvontasääntöjen soveltamisesta sosiaali- ja terveyspalveluissa.

Pykälän *1 momentin* mukaan yrityskauppavalvontaa koskevia säännöksiä sovelletaan kilpailulain 22 §:ssä säädetyistä liikevaihtorajoista riippumatta kaikkiin yrityskauppoihin, joissa vähintään yksi yrityskaupan osapuoli tuottaa Suomessa asiakkailleen sosiaali- tai terveyspalveluja taikka terveyspalveluihin liittyviä laboratorio- tai kuvantamispalveluja. Ilmoitusvelvollisuus ei kuitenkaan koske sellaisia yrityskauppoja, joiden kaikki osapuolet ovat itsenäisiä ammatinharjoittajia.

Säännöksen tavoitteena on saattaa Kilpailu- ja kuluttajaviraston arvioitavaksi ennen soteuudistuksen täysimääräistä toteutumista kaikki yrityskaupat, joissa yksikin yrityskaupan osapuoli tuottaa Suomessa asiakkailleen sosiaali- tai terveyspalveluita taikka terveyspalveluihin liittyviä laboratorio- tai kuvantamispalveluja. Sosiaali- ja terveyspalveluiden määritelmät vastaisivat tulevan sosiaali- ja terveyspalveluiden tuottamisesta annetun lain 3 §:n määritelmiä.

Sosiaalipalveluilla tarkoitetaan sosiaalihuoltolain 14 §:ssä mainittuja sosiaalihuollon palveluja sekä niiden järjestämiseen liittyvää sosiaalialan ammatillista ohjausta. Mainitun pykälän 1 momentissa luetellaan ne sosiaalipalvelut, joista säädetään tarkemmin itse sosiaalihuoltolaissa. Ne ovat sosiaalityö, sosiaaliohjaus, sosiaalinen kuntoutus, perhetyö, kotipalvelu, kotihoito, asumispalvelut, laitospalvelut, liikkumista tukevat palvelut, päihdetyö, mielenterveystyö, kasvatus- ja perheneuvonta, lapsen ja vanhemman välisten tapaamisten valvonta, omaistaan ja läheistään hoitavan henkilön vapaat sekä muut asiakkaiden tuen tarpeisiin ja hyvinvoinnille välttämättömät sosiaalipalvelut.

Palveluntuottajalain hallituksen esityksen mukaan lain 2 §:ssä säädettäisiin, että lakia ei sovellettaisi sosiaalihuoltolain 14 §:n 1 momentin 14 kohdassa ja 19 §:n 3 momentissa tarkoitettuihin palveluihin eikä omaishoidon tuesta annetussa laissa (937/2005) tarkoitettuun omaishoitoon tai perhehoitolaissa (263/2015) tarkoitettuun muuhun kuin ammatilliseen perhehoitoon. Palveluntuottajalakia ei sovellettaisi myöskään vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain (380/1987) 8 d §:n 2 momentin 1 kohdan tarkoittamaan henkilökohtaisen avun työnantajana toimivaan vammaiseen henkilöön. Palveluntuottajalain 2 §:n 2 kohdan määritelmä kattaisi muilta osin voimassa olevan sosiaalihuoltolain 14 §:n 2 momentissa mainitut, erityslaeissa säädetyt sosiaalihuollon palvelut soveltuvin osin. Näihin kuuluu muun muassa kehitysvammaisten erityishuolto, vammaisuuden perusteella järjestettävät palvelut ja tukitoimet, kuntouttava työtoiminta sekä lastensuojelu. Ehdotetun yrityskauppavalvontasäännöksen soveltamisalaa rajattaisiin vastaamaan palveluntuottajalain soveltamisalan rajausta.

Terveyspalvelulla tarkoitetaan potilaan terveydentilan määrittämiseksi, hänen terveytensä palauttamiseksi tai ylläpitämiseksi tehtäviä toimenpiteitä taikka muita, vaativaa lääketieteellistä osaamista edellyttäviä toimenpiteitä, joita suorittavat terveydenhuollon ammattihenkilöt tai joita suoritetaan terveydenhuollon palveluyksikössä. Terveyspalvelujen määritelmä kattaisi ensinnäkin potilaan terveydentilan määrittämiseksi, hänen terveytensä palauttamiseksi tai ylläpitämiseksi tehtävät toimenpiteet, joita suorittavat terveydenhuollon ammattihenkilöt tai joita suoritetaan terveydenhuollon palveluyksikössä. Tämä määritelmä vastaisi pääosin voimassa olevan potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 2 §:n 2 kohdan mukaista terveyden- ja

sairaanhoidon määrittelyä. Potilaslain esitöissä (hallituksen esitys laiksi potilaan asemasta ja oikeuksista 185/1991 vp.) terveyden- ja sairaanhoitoon katsotaan kuuluvan muun muassa lääkärin suorittama tutkimus, lääkärin antama tai valvoma hoito, lääkinnällinen kuntoutus, terveydenhuoltohenkilöstöön kuuluvan antama ensiapu, hammashoito, ennaltaehkäisevä hoito, rokottaminen, veren luovuttaminen ja lääkintävoimistelu sekä muu fysikaalinen hoito.

Voimassa olevassa yksityisestä terveydenhuollosta annetussa laissa säädetään oikeudesta antaa väestölle yksityisesti terveydenhuollon palveluja. Lain esitöissä (hallituksen esitys laiksi yksityisestä terveydenhuollosta ja eräiksi siihen liittyvien lakien muuttamisesta 46/1989 vp.) terveydenhuollon palvelu on liitetty terveydenhuollon ammattihenkilön antamiin palveluihin. Voimassa olevan lain 2 §:ssä on määritelty laissa tarkoitetut yksityisen terveydenhuollon palvelualat. Nämä ovat laboratoriotoiminta, radiologinen toiminta ja muut siihen verrattavat kuvantamis- ja tutkimusmenetelmät, muut terveydentilan tai sairauden toteamiseksi taikka hoidon määrittelemiseksi tehtävät tutkimukset ja toimenpiteet, fysioterapeuttinen toiminta ja muut suorituskykyä parantavat ja ylläpitävät toimenpiteet ja terapiat, työterveyshuolto, lääkäri- ja hammaslääkäripalvelut ja muu terveyden- ja sairaanhoito sekä näihin rinnastettavat palvelut. Tarkoitus on, että vastaavat palvelualat kuuluisivat myös ehdotetun säännöksen terveydenhuollon palvelun määritelmään. Ehdotetun säännöksen soveltamisalaan ei kuitenkaan kuuluisi sellaisia yrityksiä, jotka tarjoavat ainoastaan sisäisesti omalle henkilöstölleen työterveyshuoltoa.

Voimassa olevaa lakia sovellettaessa ei ole ollut yksiselitteistä, onko terveydenhuollon ammattihenkilön kokonaan tai osittain esteettisessä tarkoituksessa lääketieteellisin menetelmin suorittama toimenpide katsottava terveydenhuollon palvelun määritelmään kuuluvaksi ja siksi asia on vaatinut viranomaisen tulkintaa. Määritelmään sisältyvällä muulla vastaavalla käsittelyllä tarkoitettaisiin esimerkiksi puhtaasti esteettiseen lääketieteeseen tai muuhun sellaiseen menettelyyn viittaava käsittelyä, joka ei ole lääketieteellisesti arvioiden välttämätön potilaan terveydentilan määrittämiseksi, hänen terveytensä palauttamiseksi tai ylläpitämiseksi. Tällöin myös tällainen menettely olisi katsottava terveydenhuollon palvelun määritelmään kuuluvaksi. Säännös vastaisi nykyistä soveltamiskäytäntöä. Tällaisia vaativia lääketieteellisiä toimenpiteitä olisivat esimerkiksi esteettinen kirurgia, tietyt injektiot, säteilyn käyttö ja potentiaalisesti vaarallisten lääkeaineiden ja lääkinnällisten laitteiden käyttö.

Ehdotettu terveyspalvelun määritelmä koskisi kaikkea terveydenhuollon palveluyksikköjen antamaa terveyden- ja sairaanhoitoa. Muiden kuin terveydenhuollon palveluyksiköiden osalta se koskisi vain terveydenhuollon ammattihenkilöstön toimintaa. Määritelmän mukaista hoitoa olisi siis myös muissa kuin varsinaisissa terveydenhuollon toimintayksiköissä annettava hoito, jos sitä antaa terveydenhuollon ammattihenkilö kuten apteekkien farmaseuttisten ammattihenkilöiden palvelut. Terveydenhuollon ammattihenkilön esimerkiksi sosiaalihuollon toimintayksiköissä antama terveyden- tai sairaanhoito kuuluisi lain soveltamisalaan silloin kuin kyse olisi puhtaasti sairaanhoidollisesta toimenpiteestä eikä esimerkiksi vanhainkodin päivittäisissä hoivapalveluissa avustamisesta. Terveydenhuollon ammattihenkilöihin kuuluvien harjoittamaa toimintaa olisi muun muassa lääkärin suorittama tutkimus, lääkärin antama tai valvoma hoito, lääkinnällinen kuntoutus sekä terveydenhuoltohenkilöstöön kuuluvan antama ensiapu. Edelleen esityksen mukaan laissa tarkoitettua toimintaa olisivat hammashoito, ennaltaehkäisevä hoito, rokottaminen, veren luovuttaminen, lääkintävoimistelu ja muu fysikaalinen hoito, silmälasien määrääminen ja muu vastaava toiminta.

Muutoin tarkoitus on soveltaa olemassa olevaa tulkintakäytäntöä potilaslain määritelmästä. Esimerkiksi niin kutsuttujen vaihtoehtohoitojen ei katsottaisi kuuluvan tämän lain sisältämään terveyspalvelun määritelmään, koska niiden ei voida katsoa perustuvan lääketieteeseen. Terveydenhuollon ammattihenkilöiden ammatinharjoittamisoikeudesta sekä ammateissa ja tehtä-

vissä toimimisesta on voimassa, mitä terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetussa laissa säädetään.

Yrityskauppojen ilmoitusvelvollisuus kattaisi sekä sosiaali- tai terveyspalvelujen hallinnollisen toiminnan että palvelujen tuottamisen ja toteuttamisen. Ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluisi siten esimerkiksi yritys tai muu yhteisö, joka hankkii palvelujen tuottamisen ja toteuttamisen alihankintana siten, ettei sillä olisi palveluksessaan lainkaan omaa työvoimaa tai hallussaan infrastruktuuria, mutta se on palvelun hallinnollinen tuottaja. Ilmoitusvelvollisuus syntyisi myös, kun palvelujen tuottamiseen sisältyy sekä hallinnollinen toiminta että tuotannossa käytettävien välineiden omistaminen tai hallitseminen muulla perusteella. Ehdotetun säännöksen soveltamisala kattaisi myös pelkästään palvelujen toteuttamisen, jolla tarkoitetaan sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilön toteuttamaa konkreettista palvelujen antamista esimerkiksi alihankintana.

Kun kyse on esimerkiksi ainoastaan sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstöä välittävistä niin kutsutuista työvoiman vuokrausyrityksistä, ne eivät tulisi ehdotetun säännöksen soveltamispiiriin, koska niiden toiminnassa ei ole kyse sosiaali- tai terveyspalvelujen tuottamisesta tai toteuttamisesta. Kaikki Suomessa tapahtuva palvelun tuottaminen olisi ehdotetun säännöksen soveltamispiirissä siitä huolimatta, toteutetaanko palvelu itsenäisesti vai esimerkiksi alihankintana kotimaassa tai ulkomailta. Silloinkin, kun alihankinta tapahtuu ulkomailta, palvelun tuottajan velvollisuus on varmistaa, että alihankinta kokonaisuudessaan vastaa palveluntuottajalaissa säädettyjä vaatimuksia.

Yrityskaupan osapuoli ei välttämättä tuota palveluja korvausta vastaan liike- tai ammattitoimintaa harjoittamalla, mutta toiminta kuuluisi kuitenkin ehdotetun säännöksen soveltamisalaan. Siten esimerkiksi sellaiset kolmannella sektorilla toimivat ja sosiaali- tai terveydenhuollon palveluja tuottavat toimijat voisivat olla säännöksessä tarkoitettuja yrityskaupan osapuolia, vaikka ne eivät tuottaisi palveluja korvausta vastaan.

Säännös koskisi liikevaihtorajoista riippumatta sosiaali- ja terveyspalveluiden yrityskauppoja neljällä poikkeuksella. Pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan säännös ei koskisi itsenäisten ammatinharjoittajien välisiä yrityskauppoja. Lisäksi 1 momentin 2 kohdan mukaan säännös ei koskisi saman sosiaali- tai terveyspalveluja tuottavan yrityksen tai yritysryhmän nimissä palvelujaan myyvien yritysten keskinäisiä yrityskauppoja ja 3 kohdassa on rajattu pois yrityskaupat joissa suurempi alan toimija ostaa yrityksen, jonka toiminta perustuu enintään viiden lääkärin tai muun ammattihenkilön palvelujen myyntiin. Pykälän 1 momentin 4 kohdassa ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle on rajattu sellaiset yrityskaupat, joissa hankinnan kohde, sulautuva yhteisö tai säätiö taikka perustettava yhteisyritys eivät toimi Suomessa sosiaali- tai terveyspalvelujen tai terveyspalveluihin liittyvien kuvantamis- tai laboratoriopalvelujen markkinoilla, eivätkä näihin läheisesti liittyvillä markkinoilla.

Esityksen yleinen tavoite on saada siirtymävaiheen aikana pienetkin yrityshankinnat valvonnan kohteeksi, koska erityisesti paikallisilla tai alueellisilla markkinoilla pienenkin yrityksen hankinta saattaa johtaa tuntuvaan markkinavoiman kasvuun ja olla haitallinen kilpailun toimivuudelle. Sosiaali- ja terveyspalveluiden alalla toimii kuitenkin huomattavan suuri joukko itsenäisiä ammatinharjoittajia niin sanottuina yksityisinä elinkeinonharjoittajina, joiden välillä tapahtuvia järjestelyjä ei ole perusteltua saattaa yrityskauppavalvonnan piiriin. Tämä soveltamisalan rajaus koskisi kuitenkin vain sellaisia kauppoja, joissa kaikki kaupan osapuolet olisivat itsenäisiä ammatinharjoittajia.

Valvonnan piiristä on rajattu pois myös yhden yrityksen tai yritysryhmän sisäiset itsenäisten yritysten väliset yrityskaupat. Ison lääkärikeskusyrityksen nimissä toimii jopa useita satoja yk-

sittäisten lääkäreiden yhtiöitä ja muutaman lääkärin yhteisiä yhtiöitä. Jos yrityskauppa ei muuta näiden asemaa osana kyseistä kokonaisuutta, sitä ei myöskään ole tarvetta sisällyttää valvonnan piiriin.

Kolmas poikkeus koskee kaikkein pienimpiä sosiaali- ja terveyspalveluyrityksiä, joiden toiminta perustuu enintään viidenlääkärin tai muun sosiaali- tai terveyspalveluja tuottavan ammattihenkilön palvelujen myyntiin. Näihin liittyvää kilpailuvaikutusten riskiä pidetään vähäisenä, eikä valvonnalla toisaalta ole enempää tarkoitus kuin tarkoituksenmukaistakaan vaikeuttaa esimerkiksi yrittäjien eläköitymis- tai sukupolvenvaihdostilanteita.

Neljänneksi ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle on rajattu sellaiset yrityskaupat, joissa hankinnan kohde, sulautuva yhteisö tai säätiö taikka perustettava yhteisyritys eivät toimi sosiaali- tai terveyspalvelujen tai terveyspalveluihin liittyvien kuvantamis- tai laboratoriopalvelujen markkinoilla, eivätkä näihin läheisesti liittyvillä markkinoilla. Ilmoitusvelvollisuutta ei siten olisi muun muassa määräysvallan, liiketoiminnan tai liiketoiminnan osan hankinnasta, jossa kaupan kohde toimisi muilla kuin 4 kohdassa mainituilla markkinoilla. Sama koskisi absorptio- tai kombinaatiosulautumista, jossa sulautuvat yhteisöt tai säätiöt toimisivat muilla markkinoilla. Niin ikään yhteisyrityksen perustaminen rajautuisi ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle, jos yhteisyritys toimisi muilla kuin 4 kohdassa mainituilla markkinoilla. Poikkeus kattaa esimerkiksi monialayritysten tai pääomasijoittajien toteuttamat yrityskaupat, joissa hankinnan kohde on muilla kuin poikkeuksessa mainituilla markkinoilla toimiva yritys. Tällaisilla yrityskaupoilla ei ole yleensä yhteyttä sosiaali- ja terveysalan rakenteisiin tai jonkin toimijan markkinavoiman kasvamiseen alalla, minkä vuoksi ilmoitusvelvollisuutta ei voi pitää tarpeellisena.

Ilmoitusvelvollisuutta ei olisi myöskään yrityskaupoista, joissa hankinnan kohde tai perustettava yhteisyritys toimisivat sosiaali- tai terveyspalveluissa Suomen ulkopuolella. Läheisillä markkinoilla tarkoitettaisiin myös markkinoita, jotka ovat valmistus- tai jakeluketjun aikaisemmassa tai myöhemmässä vaiheessa suhteessa sosiaali- tai terveyspalveluiden tai terveyspalveluihin liittyvien laboratorio- tai kuvantamispalveluiden markkinoihin. Ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluisivat siten 4 kohdasta huolimatta yrityskaupat, joilla voisi olla vertikaalisia vaikutuksia tai monialavaikutuksia esimerkiksi kaupan osapuolten tuotteiden tai palvelujen ollessa toisiaan täydentäviä.

Esityksessä käytetty ilmaisu yrityskaupan osapuoli on määritelty voimassa olevan kilpailulain 21 §:n 3 momentissa. Sillä tarkoitetaan määräysvallan hankkijaa, liiketoiminnan tai sen osan hankkijaa, määräysvallan kohdetta, hankittavaa liiketoimintaa tai sen osaa, sulautumaan osallistuvaa yhteisöä tai säätiötä sekä yhteisyrityksen perustajaa. Ilmoitusvelvollisuuden syntymiseen riittäisi, että yksikin kaupan osapuoli toimisi edellä tarkoitetuin tavoin sosiaali- ja terveyspalveluiden markkinoilla. Tämä tarkoittaisi, että erilaiset vertikaaliset ja monialayrityskaupat, joissa vain yksi kaupan osapuoli toimisi sosiaali- ja terveyspalveluiden alalla, kuuluisivat ilmoitusvelvollisuuden piiriin. Myös maakunta voisi olla yrityskaupan osapuolena samoin kuin sen myymä liiketoiminta tai sen osa. Liiketoiminnalla tai sen osalla ei kuitenkaan tarkoiteta mitä tahansa tuotantopanosta, vaan yleensä edellytetään kaupan yhteydessä siirtyvän henkilöstöä, tietotaitoa tai asiakassuhteita. Lakiehdotus ei koskisi vakiintuneen yrityskauppavalvonnan oikeuskäytännön mukaisesti pelkkiä kiinteistöjen kauppoja, joissa mukana ei siirry asiakkaita, tietotaitoa tai henkilökuntaa. Lakiehdotus ei koskisi myöskään asiakkaan valinnanvapaudesta annetun lain 88 ja 89 §:n mukaisten kuntien ja kuntayhtymien niin sanottujen pilottiyhtiöiden perustamista eli markkinoille tuloa edeltävää yhtiöittämisvaihetta. Jos markkinoilla jo toimivat pilottiyhtiöt kuitenkin tekevät yritysjärjestelyitä, ovat ne ilmoitusvelvollisuuden piirissä. Säännös koskisi kuitenkin markkinoilla normaalisti toimivia julkisesti omistettuja yhtiöitä.

Ilmoitusvelvollisuus koskisi myös sellaisia yrityskauppoja, joissa vähintään yksi osapuoli tuottaa sosiaali- tai terveyspalveluihin liittyviä laboratorio- tai kuvantamispalveluja. Ehdotuksen tarkoituksena on varmistaa, etteivät näitä palveluja koskevat yrityskaupat johtaisi keskittymiin, joiden avulla voitaisiin hallita myös sosiaali- ja terveyspalveluiden markkinoita.

Ehdotetulla säännöksellä ei olisi vaikutusta kilpailulain 22 §:n 3 momenttiin, jonka mukaan säännöksiä yrityskauppavalvonnasta ei sovelleta, jos yrityskauppa kuuluu yrityskeskittymien valvonnasta ("EY:n sulautuma-asetus") annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 139/2004 soveltamisalaan, paitsi jos Euroopan komissio siirtää yrityskeskittymän Kilpailu- ja kuluttajaviraston käsiteltäväksi mainitun asetuksen 4 artiklan 4 kohdan tai 9 artiklan nojalla.

Yrityskauppavalvonnan soveltamisalan laajentaminen sote-alan yrityskauppoihin ei vaikuttaisi yrityskauppavalvonnan arvioinnissa sovellettavaan ns. SIEC-testiin (Significant Impediment to Effective Competition), vaan markkinaoikeus voisi edelleen kilpailu- ja kuluttajaviraston esityksestä kieltää tai määrätä purettavaksi yrityskaupan tai asettaa yrityskaupan toteuttamiselle ehtoja, jos yrityskauppa olennaisesti estää tehokasta kilpailua Suomen markkinoilla tai niiden oleellisella osalla erityisesti siitä syystä, että sillä luodaan määräävä markkina-asema tai vahvistetaan sitä. SIEC-testi on osoittautunut toimivaksi hyvinkin paikallisten kilpailuvaikutusten arvioinnissa, kuten esimerkiksi Elixian ja SATS:n välisessä yrityskaupassa (diaarin:o 423/14.00/10/2013). Tämän vuoksi ei ole tarpeen säätää erillisestä puuttumiskynnyksestä sote-alan yrityskauppojen osalta. Ehdotetun säännöksen avulla arvioitavaksi tulisi kuitenkin sellaisia yrityskauppoja, jotka eivät voimassa olevan sääntelyn mukaan olisi ilmoittamisvelvollisuuden alaisia.

Pykälän *2 momentin* mukaan yrityskaupan katsotaan tulleen hyväksytyksi, jos Kilpailu- ja kuluttajavirasto ei anna päätöstä jatkoselvitykseen ryhtymisestä 45 työpäivän kuluessa ilmoituksen vastaanottamisesta. Määräaika ei ala kulua, jos ilmoitus on olennaisesti puutteellinen. Kielto panna yrityskauppa täytäntöön raukeaa, jollei markkinaoikeus 45 työpäivän kuluessa kieltoesityksen tekemisestä toisin määrää. Neljänkymmenenviiden työpäivän määräaika koskisi myös sellaisia yrityskauppoja, joissa kilpailulain 22 §:ssä säädetyt yrityskauppavalvonnan liikevaihtorajat ylittyvät edellyttäen, että ainakin yksi kaupan osapuoli tuottaa sosiaali- tai terveyspalveluita taikka terveyspalveluihin liittyviä laboratorio- tai kuvantamispalveluita.

Kilpailu- ja kuluttajavirastolle sekä markkinaoikeudelle on annettava normaalista poikkeava käsittelyaika, koska uudistuksen ennakoidaan tuovan huomattavan suuren määrän yrityskauppa-asioita viraston käsittelyyn vuoden 2018 aikana. Määräajan pidentäminen on perusteltua myös sen vuoksi, että ilmoitusvelvollisten yritysten hallinnollista taakkaa pyritään esityksessä minimoimaan rajoittamalla yrityskauppailmoituksessa vaadittavien tietojen määrä aivan välttämättömään. Säännönmukaiseen yrityskauppavalvontaan verrattuna tämä lisää Kilpailu- ja kuluttajaviraston omaa selvitystoimintaa. Ehdotettu säännös tarkoittaisi käytännössä, että käsittelymääräaika pitenisi noin neljällä viikolla nykyisestä.

Voimassa olevan lain 26 §:n 1 momentin mukaan yrityskaupan katsotaan tulleen hyväksytyksi, jos Kilpailu- ja kuluttajavirasto ei anna päätöstä jatkoselvitykseen ryhtymisestä kuukauden kuluessa ilmoituksen vastaanottamisesta. Vastaavasti voimassa olevan lain 29 §:n 2 momentin mukaan kielto panna yrityskauppa täytäntöön raukeaa, jollei markkinaoikeus kuukauden kuluessa kieltoesityksen tekemisestä toisin määrää. Ehdotetun säännöksen mukaan määräaika laskettaisiin voimassa olevasta laista poiketen työpäivissä. Kilpailulain uudistamista koskevan työryhmän mietinnössä (Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 16/2017) on todettu, että yrityskauppavalvonnan ensimmäisessä vaiheessa tutkintaan käytettävissä olevan ajan ilmoittaminen kalenterikuukausien sijaan työpäivinä selkeyttäisi ja yhtenäistäisi ensimmäisen vaiheen yrityskauppatutkinnan kestoa. Työryhmä päätyi yksimielisesti ehdottamaan, että määräaika

ilmoitettaisiin kalenterikuukausien sijaan työpäivinä. Nyt esitettävä määräaikainen yrityskauppavalvontasäännös olisi tältä osin yhtenäinen työryhmäesityksen kanssa.

Pykälän *3 momentin* mukaan yrityskauppaan sosiaali- ja terveyspalveluiden markkinoilla sovelletaan muutoin kilpailulain yrityskauppavalvontaa koskevia säännöksiä. Esimerkiksi sote-alan yrityskaupan määritelmä vastaisi lain 21 §:n mukaista yrityskaupan määritelmää. Lisäksi kilpailulain 5 luvun (*menettelyä koskevat säännökset*) ja 6 luvun (*erinäiset säännökset*) yrityskauppavalvontaa koskevia säännöksiä sovelletaan myös sosiaali- ja terveysalan yrityskauppavalvonnassa. Momentti on luonteeltaan selventävä.

2 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan mahdollisimman pian syksyllä 2017.

Lakia sovelletaan yrityskauppoihin, jotka on tehty lain voimaantulopäivänä tai sen jälkeen, mutta kuitenkin ennen 1 päivää tammikuuta 2019.

Yrityskauppa katsotaan tehdyksi, kun on hankittu 23 §:n 1 momentissa tarkoitettu määräysvalta, liiketoiminta tai sen osa tai julkistettu ostotarjous arvopaperimarkkinalain (495/1989) 6 luvun 3 §:n mukaisesti tai päätetty sulautumisesta sulautumiseen osallisissa yhteisöissä tai päätetty perustamiskokouksessa yhteisyrityksen perustamisesta.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Lakiehdotus

Laki

kilpailulain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään kilpailulakiin (948/2011) uusi 22 a § seuraavasti:

4 luku

Yrityskauppavalvonta

22 a §

Soveltamisala sosiaali- ja terveyspalveluissa

Yrityskauppavalvontaa koskevia säännöksiä sovelletaan lain 22 §:ssä säädetyistä liikevaihtorajoista riippumatta kaikkiin yrityskauppoihin, joissa vähintään yksi yrityskaupan osapuoli tuottaa Suomessa asiakkailleen sosiaali- tai terveyspalveluja taikka terveyspalveluihin liittyviä laboratorio- tai kuvantamispalveluja.

Ilmoitusvelvollisuus ei kuitenkaan koske:

1) sellaisia yrityskauppoja, joiden kaikki osapuolet ovat itsenäisiä ammatinharjoittajia;

2) sellaisia yrityskauppoja, joiden kaikki osapuolet toimivat saman sosiaali- ja terveyspalveluja tuottavan yrityksen tai yritysryhmän nimissä;

3) sellaisia yrityskauppoja, joiden osapuolia on kaksi ja näistä toinen on enintään viiden sosiaali- ja terveyspalveluja tuottavan ammattihenkilön palveluja myyvä yritys.

4) sellaisia yrityskauppoja, joissa hankinnan kohde, sulautuva yhteisö tai säätiö taikka perustettava yhteisyritys eivät toimi Suomessa sosiaali- tai terveyspalvelujen tai terveyspalveluihin liittyvien kuvantamis- tai laboratoriopalvelujen markkinoilla, eivätkä näihin läheisesti liittyvillä markkinoilla.

Jos Kilpailu- ja kuluttajavirasto ei anna päätöstä jatkoselvitykseen ryhtymisestä 45 työpäivän kuluessa ilmoituksen vastaanottamisesta, yrityskaupan katsotaan tulleen hyväksytyksi. Määräaika ei ala kulua, jos ilmoitus on olennaisesti puutteellinen. Kielto panna yrityskauppa täytäntöön raukeaa, jollei markkinaoikeus 45 työpäivän kuluessa kieltoesityksen tekemisestä toisin määrää.

Muutoin yrityskauppaan sosiaali- ja terveyspalveluiden markkinoilla sovelletaan tämän lain yrityskauppavalvontaa koskevia säännöksiä. Lisäksi tämän lain 5 ja 6 luvun yrityskauppavalvontaa koskevia säännöksiä sovelletaan myös sosiaali- ja terveysalan yrityskauppavalvonnassa.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 . Lakia sovelletaan yrityskauppoihin, jotka on tehty lain voimaantulopäivänä tai sen jälkeen, mutta kuitenkin ennen 1 päivää tammikuuta 2019.

Helsingissä 15 päivänä kesäkuuta 2017

Pääministeri

Juha Sipilä

Työministeri Jari Lindström