

HE [XX/2017]

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kilpailulain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi kilpailulakiin uusi määräaikainen säännös, jonka mukaan kilpailulain yrityskauppavalvontaa koskevia säännöksiä sovelletaan kaikkiin yrityskauppoihin, joissa vähintään yksi yrityskaupan osapuoli tuottaa Suomessa asiakkailleen sosiaali- tai terveydenhuollon palveluja taikka terveyspalveluihin liittyviä laboratorio- tai kuvantamispalveluja. Ilmoitusvelvollisuus ei kuitenkaan koskisi itsenäisten ammatinharjoittajien välisiä yrityskauppoja. 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.

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

Esityksen tavoitteena on varmistaa markkinoiden toimivuus ja asiakkaiden valinnanvapauden toteutuminen rajoittamalla sosiaali- ja terveyssektorin keskittymistä ennen sote-uudistuksen voimaantuloa. 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 arvioituissa – tapauksissa, joissa kilpailuvaikutuksia pidettäisiin merkittävinä.

Ehdotus merkitsisi käytännössä sitä, että yrityskauppavalvonta laajennetaan määräaikaisesti koskemaan lähes kaikkia sosiaali- ja terveysalan yrityskauppoja. Pienimpiä alan yrityksiä sekä saman lääkärikeskusryhmän nimissä toimivien yritysten välisiä yrityskauppoja valvonta ei kuitenkaan koskisi.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

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) 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 kahdessa vaiheessa. Ensimmäisessä vaiheessa vuosina 2019–2020 maakunnat parantaisivat perustason hoitoon pääsyä asiakkaan suoraan valittavilla palveluilla. Toisessa vaiheessa vuosina 2021–2022 maakunnat laajentaisivat valinnanvapauden palveluvalikoimaa. Tällöin voitaisiin mahdollisesti perustaa laajan palveluvalikoiman sosiaali- ja terveyskeskuksia. Valinnanvapaus olisi täysimääräisenä käytössä 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 terveystaluuissa. Valinnanvapauden tarkoituksena on vahvistaa erityisesti perustason palveluita ja turvata nykyistä nopeampi hoitoon pääsy. Asiakkaan valinnan mahdollisuus turvataan yhtenäisillä palveluiden laatu- ja valintatukevalla 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.

2 NYKYTILA

Lainsäädäntö

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

Sosiaali- ja terveystalouden markkinat

Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksen (Kilpailun mahdollisuudet ja edellytykset sote-palveluissa, 5/2016) mukaan sosiaali- ja terveystalouden yritystoiminnan selkeä kehityssuunta 2000-luvulla on ollut keskittyminen. Työ- ja elinkeinoministeriön raportin (Yksityiset sosiaali- ja terveystaloudet. Raportti yksityisestä palvelutarjonnasta ja yritysten kasvusta sekä julkisista hankinnoista ja toiminnan kehittämisestä sosiaali- ja terveystaloudissa, 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 esitysluonnoksen vaikutusarvioinnissa keskittymiskehityksen arvioidaan jatkuvan. Arviona esitetään, että suurten, yli 250 henkilöä työllistävien yritysten, määrä kolminkertaistuisi nykyisestä. Pienten ja keskisuurten yritysten määrän ei arvioida kasvavan.

Nykytilan arviointi

Voimassa olevista yrityskauppavalvonnan liikevaihtorajoista seuraa, että valtaosa sosiaali- ja terveystalouden 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 terveystaloudissa 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 lähes kaikki sosiaali- tai terveysalan yrityskaupat. Ehdotetulla säännöksellä mahdollistetaan puuttuminen liikevaihtorajoista riippumatta kaikkiin 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 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 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 määrittämiseksi.

Ehdotetussa säännöksessä käytetyt sosiaali- ja terveyspalveluiden käsitteet 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. 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 liikevaihtoista 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. Koska yhden osapuolen läsnäolo sosiaali- ja terveyspalveluiden markkinoilla johtaisi ilmoitusvelvollisuuden syntymiseen, valvonnan piiriin tulisi myös sellaisia yrityskauppoja, joilla ei ole yhteyttä sosiaali- ja terveysalan rakenteisiin tai jonkin toimijan markkinavoiman kasvamiseen alalla. Erityisesti sosiaali- tai terveysalalla jo toimivan monialayrityksen tai pääomasijoittajan muilla markkinoilla tekemät yrityshankinnat tulisivat joissain tapauksissa turhaan viranomaiskäsitteeseen. Ilmoitusvelvollisuuden rajaamiseksi ei kuitenkaan valmistelussa ole löytynyt sellaisia keinoja, jotka yhtäältä varmistaisivat kaikkien sosiaali- ja terveysalan

keskittymiskehitykseen vaikuttavien kauppojen ilmoitusvelvollisuuden ja samanaikaisesti ilmoitusvelvollisuutta koskevan yksiselitteisyyden vaatimuksen. Tästä aiheutuvaa sääntelytaakkaa voidaan kuitenkin keventää selvästi ongelmattomien kauppojen ilmoitusvelvollisuuden sisältöä koskevilla Kilpailu- ja kuluttajaviraston myöntämällä lievennyksillä.

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. Lyhennyksessä 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 terveystaloudessa riittäisi laukaisemaan ilmoitusvelvollisuuden.

Vaihtoehtoisten soveltamisalamallien tarkastelu

Tuottamislain määritelmien ohella lakiehdotuksen valmisteluvaiheessa on arvioitu useita muita vaihtoehtoisia tapoja määritellä yrityskauppalain 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 hyödyke- ja maantieteellisistä markkinoista saattaa poiketa olennaisesti niiden kilpailuoikeudellisesta määrittelystä eikä malli tunnista 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 terveystaloudellisia palveluja, 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 §:ssä 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 hyväksytyt 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 yrityskauppa- ja valvontaa koskevien sääntöjen kannalta, kuten apteekkipalvelut, sairaankuljetuspalvelut 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 määräaikaaisesti koskemaan lähes kaikkia sosiaali- ja terveystalouden 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 terveystaloudessa 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 terveystalouden keskittymiskehitys jatkuisi suunnilleen aiempien vuosien tasolla, karkean arvion mukaan alalla saatettaisiin tehdä sadasta kahteen sataan ilmoitettavaa kauppaa. Kilpailu- ja kuluttajaviraston arvioidaan tarvitsevan yhteensä [X] euron määrärahan 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 kyse on kertaluonteisesta velvollisuudesta ja säännöksen ehdotetaan olevan voimassa vain rajatun ajan. Ilmoitusvelvollisuudesta aiheutuva 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 kuluttajavirasto tulee valvoa kilpailun toteutumista sote-palveluiden markkinoilla ja sen osana myös PK-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 ja siitä pyydettiin lausunnot kahdeltakymmeneltäneljältä viranomaiselta ja yhteisöltä. Lausuntoja saatiin [X] taholta. Koska lausuntoaika oli normaalista poikkeava, esitysluonnoksesta pidettiin myös avoin kuulemistilaisuus 10.5.2017. Lausuntoaika oli normaalista poikkeava, koska hallituksen esitys laiksi kilpailulain muuttamisesta liittyy tiiviisti valinnanvapauslakiin ja olisi näin ollen käsiteltävä eduskunnassa valinnanvapauslain hallituksen esityksen yhteydessä. Väliaikainen yrityskauppa- ja valvonta on tärkeää valinnanvapausjärjestelmän toimivuuden takaamiseksi ja näin ollen väliaikainen yrityskauppa- ja valvonta olisi aloitettava mahdollisimman pian valinnanvapauslain hyväksymisen jälkeen. Hallituksen esitys on myös suppea ja siinä esitetään vain yhden pykälän lisäämistä lakiin. Aikataulusyistä esitys lähetetään lausunnolle TEM:n virkamiesvalmisteluna ja asiaa arvioidaan poliittisesti vasta kun sen lausuntopalaute on käsitelty.

[Palautteen kuvaus]

6 RIIPPUUVUUS MUISTA ESITYKSISTÄ

Esitys liittyy sosiaali- ja terveydenhuoltolainsäädännön kokonaisuudistukseen sekä maakuntauudistukseen. Eduskunnalle on annettu muun muassa hallituksen esitykset laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta (HE 47/2017 vp) ja laiksi sosiaali- ja terveyspalveluiden tuottamisesta ([HE XXX/2017]).

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

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 LAKIEHDOTUKSEN PERUSTELUT

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

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

Säännöksen tavoitteena on saattaa Kilpailu- ja kuluttajaviraston arvioitavaksi ennen sote-uudistuksen täysimääräistä toteutumista kaikki yrityskaupat, joissa yksikin yrityskaupan osapuoli tuottaa Suomessa asiakkailleen sosiaali- tai terveystalvuuja taikka terveystalvuuhiin liittyviä laboratorio- tai kuvantamistalvuuja. Sosiaali- ja terveystalvuuhen määritelmät vastaisivat tulevan sosiaali- ja terveystalvuuhen tuottamisesta annetun lain 3 §:n määritelmää.

Sosiaalitalvuuilla tarkoitetaan sosiaalihuoltolain 14 §:ssä mainittuja sosiaalihuollon talvuuja sekä niiden järjestämiseen liittyvää sosiaalialan ammatillista ohjausta. Mainitun pykälän 1 momentissa luetellaan ne sosiaalitalvuu, joista säädetään tarkemmin itse sosiaalihuoltolaissa. Ne ovat sosiaalityö, sosiaaliohjaus, sosiaalinen kuntoutus, perhetyö, kotitalvuu, kotihoito, asumistalvuu, laitostalvuu, liikkumista tukevat talvuu, päihdetyö, mielenterveystyö, kasvatustalvuu ja perheneuvonta, lapsen ja vanhemman välisten tapaamisten valvonta sekä muut asiakkaiden tuen tarpeisiin ja hyvinvoinnille välttämättömät sosiaalitalvuu.

Tuottamislain hallituksen esityksen mukaan tuottamislain 2 §:ssä säädettäisiin, että lakia ei sovellettaisi sosiaalihuoltolain 14 §:n 1 momentin 14 kohdassa ja 19 §:n 3 momentissa tarkoitettuihin talvuuhiin eikä omaishoidon tuesta annetussa laissa (937/2005) tarkoitettuun omaishoittoon tai perhehoitolaissa (263/2015) tarkoitettuun muuhun kuin ammatilliseen perhehoittoon. Tuottamislakia ei sovellettaisi myöskään vammaisuuden perusteella järjestettävistä talvuuista ja tukitoimista annetun lain (380/1987) 8 d §:n 2 momentin 1 kohdan tarkoittamaan henkilökohtaisen avun työnantajana toimivaan vammaiseen henkilöön. Tuottamislain 2 §:n 2 kohdan määritelmä kattaisi muilta osin voimassa olevan sosiaalihuoltolain 14 §:n 2 momentissa mainitut, erityslaeissa säädetyt sosiaalihuollon talvuu soveltuvin osin. Ehdotetun yrityskauppavalvontasäännöksen soveltamisalaa rajattaisiin vastaamaan tuottamislain soveltamisalan rajausta.

Terveystalvuualla 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 talvuuksikössä. Terveystalvuuhen

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 eräksi siihen liittyvien lakien muuttamisesta 46/1989 vp.) terveydenhuollon palvelu on liitetty terveydenhuollon ammattihenkilön antamiin palveluihin. Voimassa olevan lain 2 §:ssä on määritelty laissa tarkoitettut yksityisen terveydenhuollon palvelualat. Nämä ovat laboratoriotointa, 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 ainoastaan tarjoavat 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 sisältyvä muun 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. Määritelmään sisältyvä muun 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 terveysterveyspalvelun 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 fyysikaalinen 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 terveystalouden määritelmään, koska niiden ei voida katsoa perustuvan lääketieteeseen. Terveydenhuollon ammattihenkilöiden ammatinharjoittamisoikeudesta sekä ammateissa ja tehtävissä toimimisesta on voimassa, mitä terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetussa laissa säädetään.

Yrityskauppojen ilmoitusvelvollisuus kattaisi sekä sosiaali- tai terveystalouden 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 terveystalouden 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 tuottamislaissa 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 koski liikevaihtorajoista riippumatta sosiaali- ja terveystalveluiden yrityskauppoja kolmella poikkeuksella. Pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan säännös ei koski itsenäisten ammatinharjoittajien välisiä yrityskauppoja. Lisäksi 1 momentin 2 kohdan mukaan säännös ei koski saman 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 yhden tai kahden lääkärin tai muun ammattihenkilön palvelujen myyntiin.

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 terveystalveluiden alalla toimii kuitenkin huomattavan suuri joukko itsenäisiä ammatinharjoittajia niin sanottuina yksityisinä elinkeinonharjoittajina, joiden välillä tapahtuvia järjestelyjä ei ole perusteltua saattaa yrityskauppavalvonnan piiriin. Tämä soveltamisalan rajausta koski kuitenkin vain sellaisia kauppooja, 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 yksittäisten 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 terveystalveluyrityksiä, joiden toiminta perustuu 1–2 ammattihenkilön palvelujen myyntiin. Näihin liittyvää kilpailuvaikutusten riskiä pidetään vähäisenä, eikä valvonnalla toisaalta ole enempää tarkoitus kuin tarkoituksenmukaistakaan vaikeuttaa esimerkiksi yrittäjien eläköitymis- tai sukupolvenvaihdostilanteita.

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 tarkoitettuina tavoin sosiaali- ja terveystalveluiden markkinoilla. Tämä tarkoittaisi, että erilaiset vertikaaliset ja monialayrityskaupat, joissa vain yksi kaupan osapuoli toimisi sosiaali- ja terveystalveluiden 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.

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

Ehdotetulla säännöksellä ei olisi vaikutusta kilpailulain 22 §:n 3 momenttiin, jonka mukaan säännöksiä yrityskauppa- ja kuluttajaviraston valvonnasta 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.

Yrityskauppa- ja kuluttajaviraston valvonnan soveltamisalan laajentaminen lähes kaikkiin sote-alan yrityskauppoihin ei vaikuttaisi yrityskauppa- ja kuluttajaviraston 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 (diariin: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 kulu, jos ilmoitus on olennaisesti puutteellinen. Kielto panna yrityskauppa täytäntöön raukeaa, jollei markkinaoikeus 45 työpäivän kuluessa kieltoesityksen tekemisestä toisin määrää. Neljäkymmenviiden päivän määräaika koskisi myös sellaisia yrityskauppoja, joissa kilpailulain 22 §:ssä säädetyt yrityskauppa- ja kuluttajaviraston liikevaihtorajat ylittyvät edellyttäen, että ainakin yksi kaupan osapuoli tuottaa sosiaali- tai terveystaloudellisia tai 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. 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 julkaisu 16/2017) on todettu, että yrityskauppa- ja kuluttajaviraston ensimmäisessä vaiheessa tutkintaan käytettävissä olevan ajan ilmoittaminen kalenterikuukausien sijaan työpäivinä selkeyttäisi ja yhtenäistäisi ensimmäisen vaiheen yrityskauppatutkimuksen kestoja. Työryhmä päätyi

Laki

kilpailulain muuttamisesta

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

4 luku

Yrityskauppalvonta

22 a §

Soveltamisala sosiaali- ja terveystalvontauissa

Yrityskauppalvontaa koskevia säännöksiä sovelletaan lain 22 §:ssä säädetyistä liikevaihtorajoista riippumatta kaikkiin yrityskauppiin, joissa vähintään yksi yrityskaupan osapuoli tuottaa Suomessa asiakkailleen sosiaali- tai terveystalvontauja taikka terveystalvontauhin liittyviä laboratorio- tai kuvantamistalvontauja. Ilmoitusvelvollisuus ei kuitenkaan koske:

- 1) sellaisia yrityskauppija, joiden kaikki osapuolet ovat itsenäisiä ammatinharjoittajia;
- 2) sellaisia yrityskauppija, joiden kaikki osapuolet toimivat saman lääkärikeskusyrityksen tai saman sosiaali- ja terveystalvontauja tuottavan yrityksen tai yritysryhmän nimissä;
- 3) sellaisia yrityskauppija, joiden osapuolia on kaksi ja näistä toinen on enintään kahden lääkärin tai muun sosiaali- ja terveystalvontauja tuottavan ammattihenkilön talvontauja myyvä yritys.

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 terveystalvontauiden markkinoilla sovelletaan tämän lain yrityskauppalvontaa koskevia säännöksiä. Lisäksi tämän lain 5 luvun (*menettelyä koskevat säännökset*) ja 6 luvun (*erinäiset säännökset*) yrityskauppalvontaa koskevia säännöksiä sovelletaan myös sosiaali- ja terveystalvontaualan yrityskauppalvontauissa.

Voimassaoloaika

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.