

Työ- ja elinkeinoministeriö  
kirjaamo@tem.fi  
mira.eklund@tem.fi

Lausuntopyyntöne 12.5.2017 TEM/435/00.04.01/2017

## Lausunto hallituksen esitysluonnoksesta kilpailulain muuttamiseksi

### Lausuntopyyntö

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt Suomen Kuntaliiton lausuntoa hallituksen esitysluonnoksesta kilpailulain muuttamiseksi. Työ- ja elinkeinoministeriö on asettanut 8.3.2017 työryhmän ajalle 15.3.2017-15.5.2017 arvioimaan tarvetta erillisille sosiaali- ja terveyssektoria koskeville kilpailusäännöille sekä tekemään mahdollisia muutostarpeita koskevat ehdotukset. Työryhmän toimikautta on tarkoitus jatkaa 15.6.2017 asti. Työryhmän tehtävä liittyy tulevaan sosiaali- ja terveydenhuollon uudistukseen ja erityisesti uuteen valinnanvapauslakiin.

Työryhmä on päätenyt ehdottamaan muutosta kilpailulakiin. Esitysluonnoksessa ehdotetaan lisättäväksi kilpailulakiin uusi määräaikainen säännös, jonka mukaan kilpailulain yrityskauppa- valvontaa koskevia säännöksiä sovelletaan liikevaihdosta riippumatta kaikkiin yrityskauppoihin, joissa vähintään yksi yrityskaupan osapuoli tuottaa Suomessa asiakkailleen sosiaali- tai terveydenhuollon palveluja taikka terveystalvontoihin liittyviä laboratorio- tai kuvantamispalveluja.

Lausuntopyynnön mukaan lausuntoaika on normaalista poikkeava, koska hallituksen esitys laiksi kilpailulain muuttamisesta liittyy tiiviisti valinnanvapauslakiin ja olisi näin ollen käsiteltävä eduskunnassa valinnanvapauslain hallituksen esityksen yhteydessä. Lausuntopyynnössä todetaan, että väliaikainen yrityskauppa- valvonta on tärkeä valinnanvapausjärjestelmän toimivuuden takaamiseksi ja näin ollen väliaikainen yrityskauppa- valvonta olisi aloitettava mahdollisimman pian valinnanvapauslain hyväksymisen jälkeen.

Hallituksen esitysluonnos on valmisteltu virkatyönä ja se lähetetään edellä mainituista aikataulusyistä arvioitavaksi TEM:n virkamiesesityksenä.

### Lausunto

#### Esityksen pääasiallinen sisältö

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

Lisäksi säännöksellä pidennetään Kilpailu- ja kuluttajavirastolle annettavaa ilmoituksen käsittelyaika kuukaudesta 45 työpäivään asian ensimmäisessä käsittelyvaiheessa eli sen selvittämisessä, onko asiassa ryhdyttävä jatkoselvitykseen. Lisäksi säädettäisiin voimassa olevaa lainsäädäntöä pitempi aika täytäntöönpanokiellolle, joka raukeaa, ellei markkinaoikeus toisin määrää.

Muilta osin yrityskauppaan sosiaali- ja terveyspalvelujen markkinoilla sovelletaan kilpailulain yritysvalvontaa koskevia säännöksiä.

Säännöstä sovellettaisiin määräaikaisesti yrityskauppoihin, jotka on tehty lain voimaantulopäivänä tai sen jälkeen, mutta kuitenkin ennen 1.1.2019.

#### Esityksen tavoitteista

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 kilpailun vaikutuksia pidettäisiin merkittävänä.

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

Esityksen tavoitteena on saattaa Kilpailu- ja kuluttajaviraston arvioitavaksi ennen sote-uudistuksen täysimääräistä toteutumista lähes kaikki sosiaali- ja terveysalan yrityskaupat. Ehdotetulla säännöksellä mahdollistettaisiin puuttuminen liikevaihtorajoista riippumatta kaikkiin sosiaali- ja terveyspalveluun liittyviin yrityskauppoihin, jotka estäisivät olennaisesti tehokasta kilpailua Suomen markkinoilla tai niiden olennaisella osalla, esimerkiksi maakunnan alueella. Etupainotteinen ja liikevaihtorajoista riippumaton sote-alan yrityskauppalvontaa on työryhmän mielestä perusteltu, jotta vältettäisiin ennen sote-uudistuksen täysimääräistä toteutumista sellainen sote-alan yritysten keskittyminen ja rakenteellinen muutos, joka olennaisesti estäisi kilpailua. Työryhmän mielestä 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.

Esitys kattaisi hyvin laajasti alan yrityskaupat eikä säännöstä olisi siten rajattu vain niihin yritysjärjestelyihin, jotka koskisivat valinnanvapauslaissa tarkoitettuja suoran valinnan palveluita tai muuten asiakkaan valinnanvapauden piiriin kuuluvia palveluita, kuten asiakasetelipalveluja. Työryhmän mielestä tämä on perusteltua, koska tavoitteena on suojata siirtymävaiheessa koko sosiaali- ja terveydenalan markkinoiden toimivuutta ja alan rakenteiden muuttamista haitalliselta keskittymiskehitykseltä.

Työryhmä on todennut, että sosiaali- ja terveyspalvelualan yritystoiminnan selkeänä kehityssuuntana 2000-luvulla on ollut keskittyminen. Valinnanvapauslain hallituksen esityksen vaikutusarvioinnissa keskittymiskehityksen on arvioitu jatkuvan. Arviona on esitetty, että suurten yli 250 henkilöä työllistävien yritysten määrä tulee kolminkertaistumaan nykyisestäään eikä pienten ja keski suurten yritysten määrän arvioida kasvavan.

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

Esityksen yleisenä tavoitteena on saada siirtymävaiheen aikana pienetkin yrityskaupat valvonnan kohteeksi, koska erityisesti paikallisilla tai alueellisilla markkinoilla pienienkin yritysten hankinta saattaa johtaa tuntuvaan markkinavoiman kasvuun ja olla haitallinen kilpailun toimivuudelle.

## Ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle jäävät yrityskaupat

Ehdotettu ilmoitusvelvollisuus ei kuitenkaan koskisi itsenäisten ammatinharjoittajien välisiä yrityskauppoja, saman yrityksen tai yritysryhmän nimissä palvelujaan myyvien yritysten keskinäisiä yrityskauppoja eikä yrityskauppoja, joissa suurempi alan toimija ostaa yrityksen, jonka toiminta perustuu yhden tai kahden lääkärin tai muun ammattihenkilön palvelujen myyntiin, koska niihin liittyvien kilpailuvaikutusten riskiä on pidetty vähäisenä eikä valvonnalla ole enempää tarkoitus kuin tarkoituksenmukaistakaan vaikeuttaa edellä mainittujen yrityskauppojen toteutumista ilmoitusvelvollisuuteen liittyvällä hallinnollisella taakalla.

Valvonnan piiristä on siis rajattu pois muun muassa yhden yrityksen tai yritysryhmän sisäiset itsenäisten yritysten väliset yrityskaupat. Esityksessä todetaan, että 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.

## Yrityskaupan osapuoli

Yrityskaupan osapuoli määräytyy voimassa olevan kilpailulain 21 §:n 3 momentin mukaisesti. Kilpailulain 21 §:n 3 momentin mukaisesti yrityskaupan osapuolilla tarkoitetaan määräysvallan hankkijaa, liiketoiminnan tai sen osan hankkijaa, määräysvallan kohdetta, hankittavaa liiketoimintaa tai sen osaa, sulautumaan osallistuvaa yhteisöä tai säätöä sekä yhteisyrityksen perustajaa.

Esityksen mukaan ilmoitusvelvollisuuden syntymiseen riittäisi, että yksikin kaupan osapuoli toimisi sosiaali- ja terveystalouden markkinoilla. Tämä tarkoittaisi, että erilliset vertikaaliset ja monialayrityskaupat, joissa vain yksi kaupan osapuoli toimisi sosiaali- ja terveystalouden alalla, kuuluisivat ilmoitusvelvollisuuden piiriin.

Esityksen mukaan myös maakunta voisi olla yrityskaupan osapuolena samoin kuin sen myymä liiketoiminta tai osa.

*Suomen Kuntaliitto kannattaa esitettyä säätelyä.*

*Kuntaliitto pitää perusteltuna, että esityksessä mainitut sosiaali- tai terveystalouden yrityskaupat saatetaan Kilpailu- ja kuluttajaviraston arvioitavaksi ennen sote-uudistuksen täysimääräistä toteutumista.*

*Kilpailu- ja kuluttajaviraston suorittaman yrityskauppavalvonnan avulla voidaan välttää ennen sote-uudistuksen täysimääräistä toteutumista sellainen sote-alan yritysten keskittyminen ja rakenteellinen muutos, mikä käytännössä estäisi sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen ja siihen liittyvän valinnanvapauslainsäädännön keskeisten tavoitteiden toteutumisen.*

*Ilman esitettyä yrityskauppavalvontasäätelyä olisi olemassa suuri hallitsematon riski siitä, että sote-alan yritysten keskittyminen ja rakenteellinen muutos estäisi riittävän kilpailun syntymistä sote-toimialalla, mihin nykyisin voimassa olevan säätelyn perusteella olisi lähes mahdollista käytännössä tehokkaasti puuttua jälkikäteen.*

*Kuntaliiton käsityksen mukaan esitetyn kilpailulain 22 a §:n 1 momentin 2 kohdan säännöstä ja sen yksityiskohtaisia perusteluja olisi syytä täsmentää, jottei kyseisen poikkeuksen avulla olisi mahdollista kiertää säätelyn tavoitteita. Tämän vuoksi yksityiskohtaisissa perusteluissa olisi selkeyden vuoksi perusteltua kuvata, mitä saman lääkärikeskusyrityksen tai saman sosiaali- ja terveystalouden palveluja tuottavan yrityksen tai yritysryhmän nimissä toimiminen tosiasialisesti tarkoittaa.*

*Esityksessä ei ole lainkaan käsitelty nyt esitetyn säätelyn suhdetta hallituksen esityksessä laiksi valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa (HE 47/2017vp) esitettyyn suoran valinnan ja henkilökohtaisen budjetin pilotointihankkeisiin ( 88 ja 89 §). Kyseisessä säätelyssä valinnanvapauslain toimeenpanon tukemiseksi on tarkoitus toteuttaa pilotointi joka käynnistyisi jo ennen valinnanvapauslain voimaantuloa vuosien 2017-2018 aikana. Pilotoinnit on tarkoitus käynnistyä kuntien ja kuntayhtymien toteuttamana ja sitä tuetaan valtion avustuksella. Valtion avustusta on tarkoitus pilotteihin varata vuosina 2017-2019 yhteensä noin 133 miljoonaa euroa. Pilotoinnin osallistumisen edellytyksenä on, että siihen osallistuvat kunnat ja kuntayhtymät yhtiöittävät sosiaali- ja terveystalouden tuotannon ja pilottiin osallistuu riittävän kattavasti tulevan maakunnan kunnat ja sairaanhoitopiirit.*

*Kuntaliiton mukaan lausunnolla olevan esityksen jatkovalmistelussa on selkeästi otettava kantaa, koskeeko nyt esitetty yrityskauppavalvontailmoitusvelvollisuus edellä mainittuja pilotti-hankkeita tai niiden ulkopuolelle jääviä hankkeita, joissa kunnat yksin, yhdessä toisen kunnan kanssa tai yhdessä sairaanhoitopiirien kanssa aikovat yhtiöittää sosiaali- ja terveydenhoitopalvelut tai niihin liittyvät laboratorio- tai kuvantamispalvelut ennen 1.1.2019.*

SUOMEN KUNTALIITTO



Arto Sulonen  
johtaja, lakiasiat



Pirkka-Petri Lebedeff  
johtava lakimies