



## ARVIOMUISTIO YRITYSKAUPPOJEN ILMOITUSKYNNYKSEN MUUTTAMISESTA

### 1. Arviomuistion pääasiallinen sisältö

Työ- ja elinkeinoministeriö on arvioimassa kilpailulain (948/2011) 22 §:ään sisältyvän yrityskauppojen ilmoituskynnyksen muutostarvetta ja mahdollisen muutoksen sisältöä. Mahdollinen muutos voisi lisätä sellaisen Kilpailu- ja kuluttajavirastolle (jäljempänä KKV) ilmoitettavaksi tulevien yrityskauppojen määrää, jotka eivät nykyisen ilmoituskynnyksen perusteella tule ilmoitettavaksi, mutta jotka voisivat johtaa tai todennäköisesti johtaisivat markkinoiden haitalliseen keskittymiseen ja kuluttajahaittaan.

Tässä arviomuistiossa ilmoituskynnyksen muuttamisen arvioinnilla tarkoitetaan yleisten ilmoittamisen kynnysarvojen arvioinnin lisäksi myös sen arviointia, voisiko KKV vaatia yritystä tekemään yrityskaupasta ilmoituksen ja tutkia yrityskaupan, vaikka yleiset ilmoittamisen kynnysarvot eivät täytyisi (jäljempänä otto-oikeus). Arviointi kattaisi myös mahdollisen otto-oikeuden käytön kynnysarvot ja muut reunaehdot. KKV on laatinut työ- ja elinkeinoministeriön (jäljempänä TEM) pyynnöstä muutostarvetta koskevan selvityksen, jonka virasto julkaisi 11.6.2021:

<https://www.kkv.fi/uploads/sites/2/2021/11/2021-kkv-selvityksia-7-2021-selvitys-yrityskauppavalvonnan-ilmoitusvelvollisuuden-muutostarpeista.pdf>

Selvityksessä ehdotetaan kilpailulakia muutettavaksi siten, että KKV:n tutkittavaksi tulisivat jatkossa kaikki yrityskaupat, joissa osapuolten yhteenlaskettu Suomesta kertynyt liikevaihto ylittää 100 miljoonaa euroa, ja vähintään kahden osapuolen Suomesta kertynyt liikevaihto ylittää kummankin osalta 20 miljoonaa euroa. Lisäksi kilpailulakia ehdotetaan muutettavaksi selvityksessä siten, että siihen sisältyisi KKV:lle otto-oikeus eli oikeus ottaa käsittelyyn yrityskauppoja, joita sen käsittelyyn ei tulisi ilmoitusrajojen perusteella. Selvityksen ehdotuksessa otto-oikeus olisi rajattu tapauksiin, joissa yrityskaupan osapuolten yhteenlaskettu Suomesta kertynyt liikevaihto ylittää 50 miljoonaa euroa. Otto-oikeuden soveltamiselle ei olisi osapuolten yhteenlasketun liikevaihdon lisäksi erillistä alarajaa osuttavan kohteen osalta.

KKV:n selvityksen perusteella Suomessa toteutetaan vuosittain monilla eri toimialoilla useita ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle jääviä järjestyksiä, jotka todennäköisesti johtavat markkinoiden haitalliseen keskittymiseen ja kuluttajahaittaan. Selvityksen mukaan ilmoitusvelvollisuuden laa-

jentaminen johtaisi kymmenien miljoonien eurojen kuluttajahyötyihin. Selvityksen mukaan ilmoitusvelvollisuuden laajentaminen toisaalta kasvat-  
taisi myös sekä yrityksille että viranomaiselle aiheutuvia hallinnollisia kus-  
tannuksia. Jos sääntelyä muutettaisiin selvityksen ehdotuksen mukai-  
sesti, KKV:lle tulisi vuosittain ilmoitettavaksi arviolta hieman yli kymmenen  
yrityskauppaa enemmän kuin nykyisillä liikevaihtorajoilla, joilla ilmoitetaan  
vuosittain n. 30-40 yrityskauppaa. Ehdotuksella olisi budjettivaikutuksia.

Kansallisen ilmoituskynnyksen muuttamisella ei olisi vaikutusta yritys-  
kauppojen arviointitapaan, niihin liittyvään puuttumiskynnykseen, viran-  
omaisen näytötaakkaan eikä käsittelymääräaikoihin.

Kansallisen yrityskauppojen ilmoituskynnyksen mahdollisella muuttami-  
sella ei olisi vaikutusta Euroopan komissiolle ilmoitettavien yrityskauppo-  
jen ilmoituskynnykseen. Kilpailulain 22 §:n mukaan säännöksiä yritys-  
kauppavalvonnasta ei sovelleta, jos yrityskauppa kuuluu yrityskeskitty-  
mien valvonnasta annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 139/2004 (ns.  
sulautuma-asetus) soveltamisalaan, paitsi jos Euroopan komissio siirtää  
yrityskeskittymän Kilpailu- ja kuluttajaviraston käsiteltäväksi sulautuma-  
asetuksen 4 artiklan 4 kohdan tai 9 artiklan nojalla.

## 2. Asian tausta ja valmistelu

Yrityskauppavalvonnan tavoitteena on ehkäistä kuluttajien kannalta hai-  
tallista markkinoiden keskittymistä etukäteiskontrollin avulla. Liiallinen  
keskittyminen johtaa yritysten markkinavoiman kasvuun ja kuluttajien  
maksamien hintojen nousuun ja palvelujen ja tuotteiden laadun heikkene-  
miseen.

Yrityskauppojen ilmoituskynnyksen muutostarpeen arvioinnilla on liittynyt  
hallitusohjelman strategiseen kokonaisuuteen "elinvoimainen Suomi" ja  
sen yhtenä keinona mainittuun kirjaukseen, jonka mukaan "Varmistetaan  
kilpailu- ja kuluttajapolitiikan toimivuus kasvun ja kansalaisten hyvinvoin-  
nin vahvistamiseksi ja tavoitellaan kotimarkkinoiden kilpailullisuuden vah-  
vistumista".

KKV:n selvityksessä ehdotetaan kilpailulakia muutettavaksi siten, että  
KKV:n tutkittavaksi tulisivat jatkossa kaikki yrityskaupat, joissa osapuolten  
yhteenlaskettu Suomesta kertynyt liikevaihto ylittää 100 miljoonaa euroa,  
ja vähintään kahden osapuolen Suomesta kertynyt liikevaihto ylittää kum-  
mankin osalta 20 miljoonaa euroa. Voimassa olevan kilpailulain 22 §:n  
mukaan tulee ilmoittaa yrityskaupat, joissa osapuolten yhteenlaskettu  
*maailmanlaajuinen* liikevaihto on 350 MEUR. Lisäksi voimassa olevassa  
laissa edellytetään, että vähintään kahden yrityskaupan osapuolen Suo-  
mesta kertynyt liikevaihto ylittää kummankin osalta 20 miljoonaa euroa.

Lisäksi kilpailulakia ehdotetaan selvityksessä muutettavaksi siten, että sii-  
hen sisältyisi KKV:lle otto-oikeus eli oikeus ottaa käsittelyyn yrityskaup-  
poja, joita sen käsittelyyn ei tulisi ilmoitusrajojen perusteella. Ehdotuk-  
sessa otto-oikeus olisi rajattu tapauksiin, joissa yrityskaupan osapuolten  
yhteenlaskettu Suomesta kertynyt liikevaihto ylittää 50 miljoonaa euroa  
eli puolet varsinaisen ilmoituskynnyksen liikevaihdosta. Voimassa oleva  
kilpailulaki ei sisällä otto-oikeutta, jollainen on käytössä esimerkiksi Nor-  
jassa ja Ruotsissa.

KKV:n ehdotuksessa säilyisi ennallaan vähintään kahden yrityskaupan  
osapuolten Suomesta kertynyttä liikevaihtoa koskeva 20 miljoonan euron

kynnysarvo. KKV:n ehdotuksen mukaan raja tulisi kuitenkin asettaa selvästi alhaisemmaksi, jos lainsäädäntöön ei sisällytettäisi otto-oikeutta. Selvityksessä ehdotetut liikevaihtorajat vastaavat pitkälti Ruotsissa käytössä olevia rajoja.

### 3. Nykytila ja sen arviointi

#### 3.1. Voimassa oleva sääntely

Kilpailulain 21 §:ssä säädetään mitä yrityskaupalla tarkoitetaan. Kilpailulaissa yrityskaupalla tarkoitetaan kirjanpitolain mukaisen määräysvallan tai vastaavan tosiasiallisen määräysvallan hankintaa, liiketoiminnan tai sen osan hankintaa, sulautumista tai sellaisen yhteisyrityksen perustamista, joka huolehtii pysyvästi kaikista itsenäiselle yritykselle kuuluvista tehtävistä. Kilpailulain 23 §:n mukaan ilmoitusvelvollisia yritysjärjestelystä ovat määräysvallan hankkija, liiketoiminnan tai sen osan hankkija, sulautumiseen osallistuvat yhteisöt ja säätiöt sekä yhteisyrityksen perustajat. Näihin lain 21 ja 23 §:n säännöksiin ei ehdotettaisi muutosta.

Kilpailulain yrityskaupan täytäntöönpanoa koskevan 27 §:n mukaan osapuolet eivät saa ryhtyä toimenpiteisiin yrityskaupan toteuttamiseksi, ellei kilpailulaissa toisin säädetä tai asian käsittelyssä toisin määrätä, ennen kuin yrityskauppa on hyväksytty ilman ehtoja tai ehdollisena taikka kauppan on katsottava tulleen muutoin hyväksytyksi. Kilpailulain yrityskauppojen käsittelymääraaikoja koskevan 26 §:n mukaan KKV:n ns. ensimmäisen vaiheen käsittelyaika voi olla enintään 23 työpäivää eli noin kuukauden ja jatkoselvityksen enintään 69 työpäivää eli noin kolme kuukautta. Lisäksi markkinaoikeus voi pidentää määräaika enintään 46 työpäivällä eli noin kahdella kuukaudella. Kaikkiaan yrityskaupan käsittely virastossa voi kestää markkinaoikeuden myöntämä jatkoaika mukaan lukien enintään noin 6 kuukautta.

Suomessa on viime vuosina edennyt toisen vaiheen käsittelyyn noin 15 % ilmoitetuista yrityskaupoista. Norjassa ja Ruotsissa toisen vaiheen käsittelyyn etenee noin 5 prosenttia ilmoitetuista järjestelyistä. Selvityksen mukaan matalammat ilmoitusrajat vaikuttavat laskevan toiseen vaiheeseen etenevien kauppojen lukumäärää ja tämä on huomioitu myös KKV:n ehdottaman muutoksen vaikutusarviossa.

Ehdotuksella ei olisi vaikutusta yrityskauppojen arviointiin. Yrityskauppoja arvioidaan Suomessa EU:n komission ja useimpien EU-maiden tapaan ns. SIEC –testillä (significant impediment to effective competition), josta säädetään kilpailulain 25 §:ssä. Pykälässä säädetään, että markkinaoikeus voi KKV:n 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.

#### 3.2. Muutostarpeen arviointia

KKV:n selvityksen perusteella Suomessa toteutetaan vuosittain monilla eri toimialoilla useita ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle jääviä järjestelyjä, jotka todennäköisesti johtavat markkinoiden haitalliseen keskittymiseen ja kuluttajahaittaan. Selvityksessä todetaan niin ikään, että Suomessa ilmoitetaan absoluuttisesti sekä talouden kokoon suhteutettuna

vähemmän yrityskauppoja kuin keskimäärin muissa EU-maissa ja muissa Pohjoismaissa.

Nykyiset yrityskaupan ilmoitusvelvollisuuden liikevaihtorajat ovat korkeat Suomen kansantalouden kokoon nähden. Liikevaihtorajojen alle jää toimialoja ja tuote- ja maantieteellisiä markkinoita, jotka eivät kuulu voimassa olevan yrityskauppavalvonnan etukäteiskontrollin piiriin. Lisäksi liikevaihtoperusteiset rajat eivät sovellu ongelmitta niin kutsuttuihin korkean arvostuksen yrityskauppoihin, joissa yrityksen taloudellinen merkitys markkinoilla ei perustu sen liikevaihtoon. Näissä kaupoissa yrityksen arvo on yleensä huomattavasti korkeampi kuin yrityksen liikevaihto.

Voimassa olevan lain maailmanlaajuisen liikevaihdon raja on nyt niin korkea, että se rajaa toimialoja yrityskauppavalvonnan ulkopuolelle. KKV:n selvityksen mukaan Tilastokeskuksen kolminumeroluokittelulla 35 % ja viisimeroluokittelulla 66 % toimialoista rajautuu nykysääntelyn ulkopuolelle. KKV:n selvityksen mukaan voimassa olevan lain ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle jääviä toimialoja ovat muun muassa autokatsastusasemat (alan kokonaisliikevaihto vuonna 2019 165 MEUR), linja-autojen kaukoliikenne (251 MEUR), optikkoliikkeet (353 MEUR) ja elokuvateatterit (126 MEUR).

Vähintään kahden yrityskaupan osapuolen kummankin Suomesta kertyneestä 20 miljoonan euron liikevaihtorajasta voidaan todeta, että se rajaa valvonnan ulkopuolelle paikallisia markkinoita, joilla merkittävän paikallisen toimijan ostaminen voi johtaa markkinan merkittävään keskittymiseen. KKV:n selvityksessä on todettu muun muassa, että viime vuosina terveysalan isot yritykset ovat hankkineet yritysostoin monia paikallisesti vahvoja lääkärikeskuksia, ja yrityskaupat ovat johtaneet merkittävään alueelliseen keskittymiseen ilman, että yrityskauppavalvonnalla olisi ollut mahdollisuutta tutkia näitä järjestelyjä ja tarvittaessa puuttua haitalliseen keskittymiseen.

KKV:n selvityksen mukaan liikevaihtoon perustuvat kynnsarvot soveltuvat huonosti niin kutsuttuihin korkean arvostuksen yrityskauppoihin (high-value transactions), joissa yrityksestä maksettava kauppahinta on moninkertainen yrityksen liikevaihtoon nähden (value to turnover ratio). Kansainvälisessä akateemisessa keskustelussa on viime vuosina havaittu tarve puuttua erityisesti niin kutsuttuihin "tappohankintoihin" (killer acquisitions). Näissä suurempi toimija ostaa pienemmän, toimintaansa kehittämässä olevan haastajansa pois markkinoilta. Yrityskaupan katsotaan olevan tappohankinta, jos 1) kohdeyrityksellä on riittävät resurssit kehittää toimintaansa niin, että tulevaisuudessa se tuottaisi merkittävää kilpailun painetta ostajayritykselle ja jos 2) ostajayritys lopettaa yrityskaupan jälkeen kohdeyrityksen tuotteiden tai palveluiden kehittämisen. Selvityksessä on tunnistettu, että myös Suomessa toteutetaan arvoon perustuvia yrityskauppoja, jotka jäävät nykyisellään ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle. Esimerkkinä on mainittu muun muassa online-markkinapaikkoja koskevat yrityskaupat, jotka ovat johtaneet markkinan merkittävään keskittymiseen.

Selvityksen mukaan ilmoitusvelvollisuuden laajentaminen KKV:n esittämällä tavalla johtaisi kymmenien miljoonien eurojen kuluttajahyötyihin nykytilaan verrattuna. Hyödyt muodostuisivat siitä, että kilpailuviranomaisen olisi mahdollista puuttua kilpailulle haitallisiin yrityskauppoihin, jotka ovat rajautuneet nykyisen sääntelyn ulkopuolelle. Myös yrityskauppavalvonnan ennaltaehkäisevä vaikutus laajenisi koskemaan suurempaa joukkoa yrityskauppoja.

TEM:n alustavan arvion mukaan kaikkein selkein muutostarve koskisi maailmanlaajuista liikevaihtoa koskevaa 350 Meur ilmoitusrajaa. Koska kansallisessa yrityskauppavalvonnassa keskitytään kilpailuvaikutuksiin Suomen markkinoilla tai niiden oleellisella osalla, osapuolten maailmanlaajuisella liikevaihdolla on suhteessa pienempi painoarvo kuin Suomesta kertyvällä liikevaihdolla.

#### 4. Tavoitteet

Yrityskauppavalvonnan tavoitteena on ehkäistä kuluttajien kannalta haitallista liiallista markkinoiden keskittymistä etukäteiskontrollin avulla. Kilpailulain yrityskauppojen ilmoituskynnyksen mahdollinen muuttaminen parantaisi KKV:n mahdollisuuksia tutkia sellaisia yrityskauppoja, jotka eivät nykyisen ilmoituskynnyksen perusteella tule ilmoitettavaksi, mutta jotka voisivat johtaa tai todennäköisesti johtaisivat markkinoiden haitalliseen keskittymiseen ja kuluttajahaittaan.

Nykyiset yrityskaupan ilmoitusvelvollisuuden liikevaihtorajat ovat korkeat Suomen kansantalouden kokoon nähden ja niiden alle jää toimialoja sekä tuote- ja maantieteellisiä markkinoita. Lisäksi liikevaihtoperusteiset rajat eivät sovellu ongelmitta yrityskauppoihin, joissa yrityksen taloudellinen merkitys markkinoilla ei perustu sen liikevaihtoon. Liikevaihtorajojen laskeminen ulottaisi myös yrityskauppavalvonnan ennaltaehkäisevän vaikutuksen koskemaan nykyistä laajempaa joukkoa yrityskauppoja, mikä ehkäisisi osaltaan haitallisimpien yrityskauppojen toteuttamista.

Tavoitteena on kuitenkin samalla huomioida sääntelyn ennakoitavuus, oikeusvarmuus ja oikeasuhtaisuus yritysten näkökulmasta sekä yrityksille ilmoitusten tekemisestä ja viranomaisprosessista aiheutuvat hallinnolliset kustannukset ja yrityskauppojen täytäntöönpanon mahdollinen viivästyminen. Tavoitteena on niin ikään, että mahdollinen KKV:n budjetin lisäys olisi tarpeellinen ja oikeasuhteinen suhteessa muutoksen hyötyihin.

#### 5. Mahdollisen muutoksen vaikutukset

Mahdollisen muutoksen välittömät vaikutukset kohdistuvat erityisesti yrityskauppoja suunnitteleviin ja niitä toteuttaviin yrityksiin. Ilmoituskynnyksen muuttamisella voisi olla ilmoitukseen ja sen käsittelyyn liittyvien kustannusten lisäksi yrityskaupan täytäntöönpanoa hidastava vaikutus nykytilaan verrattuna tapauksissa, joissa kauppa tulee ilmoittaa muuttuneen liikevaihtorajan takia tai KKV:n otto-oikeuden käytön takia. Yritysvaikutusten lisäksi ehdotuksella on todennäköisesti myös mm. kilpailu-, kuluttaja- ja viranomaisvaikutuksia sekä kansantaloudellisia vaikutuksia.

KKV:n selvityksen mukaan ilmoitusvelvollisuuden laajentaminen kasvattaisi sekä yrityksille että viranomaiselle aiheutuvia hallinnollisia kustannuksia. Ehdotetussa uudistuksessa ilmoitettavaksi tulisi vuosittain arviolta hieman yli kymmenen yrityskauppaa enemmän kuin nykyisillä liikevaihtorajoilla, joilla ilmoitetaan vuosittain n. 30-40 yrityskauppaa. KKV:n ehdotus mukailisi Ruotsin liikevaihtorajoja (n. 100 + 20 miljoonaa euroa). Ruotsin lukujen perusteella arvioidaan, että ilmoitettavien yrityskauppojen lukumäärä kasvaisi noin kolmanneksen. Norjan alhaisempia ilmoitusrajoja mukailevilla rajoilla (100 + 10) ilmoitettavien kauppojen määrä noin kaksinkertaistuisi nykyisestä.

KKV:n selvityksessä suoria vaikutuksia on arvioitu käyttämällä OECD:n ohjeistusta yrityskaupan haitallisten vaikutusten arvioinnista. Suorilla vaikutuksilla tarkoitetaan kuluttajahyötyjä, jotka aiheutuvat viranomaisen puuttumisesta muutoin kilpailulle haitalliseen yrityskauppaan. Puuttuminen yrityskauppaan, joko kieltämällä kauppa tai asettamalla sen toteutumiselle ehtoja, estää haitallisten kilpailuvaikutusten syntymisen. Toisin sanoen, yrityskauppavalvonta estää tuotteiden tai palveluiden hintojen nousun, laadun heikkenemisen tai valikoiman pienenemisen yrityskaupan seurauksena.

### 5.1. Kilpailuvaikutukset

KKV:n ehdottaman mallin voidaan katsoa olevan kilpailun ja haitallisen keskittymiskehityksen ehkäisyn kannalta myönteinen. Otto-oikeuden sisältävä malli toisi todennäköisesti ratkaisua arvoperusteisia yrityskauppoja sekä ns. tappohankintoja (killer acquisitions) koskevaan haasteeseen, jossa isompi yritys hankkii pienemmän potentiaalisen kilpailijansa ennen kuin se kasvaa merkittäväksi kilpailijaksi. Näissä tapauksissa ostaja lopettaa kohdeyrityksen hyödykkeiden kehittämisen, mikä voi olla uusien innovaatioiden markkinoille tulon kannalta kielteistä. Ehdotettu otto-oikeus ilman erillistä kohteen alarajaa soveltuisi myös tilanteeseen, jossa kaupan kohteena on pieni, mutta merkittävä tai potentiaalisesti merkittävä toimija, jolla ei ole liiketoiminnan luonteesta tai liiketoiminnan alkuvaiheesta johtuen paljoa liikevaihtoa.

On tilanteita, joissa yrityksen arvo ja kilpailuasema markkinoilla eivät perustu sen myynnin määrään, vaan esimerkiksi sen hallussa oleviin aineettomiin oikeuksiin, kehitysvaiheessa olevaan innovaatioon, sen kerryttämään dataan tai asiakasverkostoon. Esimerkiksi digitaalisissa palveluissa taikka lääkealalla yrityksen liikevaihto ei aina kuvasta sen markkina-arvoa ja markkinavoimaa. Kyse voi olla myös ns. start up –yrityksestä, jonka liikevaihto on kasvanut hyvin nopeasti eikä sen viimeksi vahvistetun tilinpäätöksen mukainen liikevaihto anna oikeaa kuvaa yrityksen markkina-arvosta ja markkina-asemasta yrityskaupan toteuttamisen hetkellä.

KKV:n selvityksen mukaan ehdotettu otto-oikeuden 50 miljoonan euron liikevaihtoraja johtaisi siihen, että yrityskauppavalvonnan soveltamisalan ulkopuolelle jäisi vain 12–24 prosenttia toimialoista – riippuen käytetystä toimialaluokituksista. Selvityksen mukaan voimassa oleva sääntely jättää soveltamisalan ulkopuolelle edellä tarkemmin käsitellysti 35–66 % toimialoista.

### 5.2. Kuluttajavaikutukset

Yrityskauppavalvonnan kansallisen soveltamisalan ulottaminen aiempaa laajempaan joukkoon yrityskauppoja johtaisi kuluttajahyötyihin. Hyödyt muodostuvat siitä, että KKV:n tutkittavaksi tulisi aiempaa enemmän potentiaalisesti haitallisia yrityskauppoja sekä siitä, että yrityskauppavalvonnan ennalta ehkäisevä vaikutus koskisi aiempaa suurempaa joukkoa suunnitteilla olevia yrityskauppoja.

Tehokkaan kilpailun säilyminen markkinoilla hyödyttää kuluttajia halvempina hintoina, laajempina valikoimana, laadukkaampina tuotteina ja palveluina sekä parempana toimitusvarmuutena ja -nopeutena. Tehokas kil-

pailu johtaa myös innovaatioihin ja nopeampaan teknologiseen kehitykseen. Kuluttajahyödyn määrän tarkempaa arviointia KKV:n selvityksessä käsitellään jäljempänä kappaleessa 5.5.

### 5.3. Viranomaisvaikutukset

KKV:n ehdottamassa mallissa (ml. otto-oikeus) viranomaisen resurssitarve kasvaisi viraston arvion mukaan noin viidellä henkilötyövuodella ja euromääräinen lisätarve olisi noin 415 000 euroa. Laskelmassa oletuksena on, että yrityskauppailmoitusten lukumäärän kasvu kymmenellä johtaisi yrityskauppavalvonnan resurssitarpeen kasvamiseen 1,6 henkilötyövuodella ja että otto-oikeuden kautta tulisi vuosittain tutkittavaksi keskimäärin 2,5 toisen vaiheen käsittelyyn etenevää järjestelyä. KKV:n arvion mukaiset tarvittavat määrärahalisäykset olisivat pysyviä ja ne voisivat tulla toteutuessaan ensimmäisen kerran vuoden 2023 budjettiin. KKV:n henkilöstökulut olivat vuonna 2020 yhteensä 18,4 miljoonaa euroa.

Markkina-oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden osalta TEM arvioi alustavasti, että muutoksella olisi vain hyvin vähäinen vaikutus markkina-oikeuden ja etenkin korkeimman hallinto-oikeuden työmäärään, koska tuomioistuinten käsiteltäväksi tulevat vain KKV:n harvinaiset kielloesitykset. On niin ikään mahdollista, että muutoksella ei olisi lainkaan vaikutusta tuomioistuinten työmäärään seuraavan 5-10 vuoden aikana. KKV on esittänyt yrityskaupan kieltämistä yrityskauppavalvonnan voimassaolon aikana yhteensä viisi kertaa.

### 5.4. Yritysvaikutukset

KKV:n ehdottamalla muutoksella olisi vaikutuksia yrityskauppoja suunnitteleville ja toteuttaville yrityksille. Alhaisempi ilmoituskynnys lisäisi kustannuksia ja hallinnollista taakkaa sekä pidentäisi soveltamisalaan tulevien yrityskauppojen toteuttamisaikaa. Ilmoituskynnyksen muuttamisella olisi yrityskaupan täytäntöönpanoa todennäköisesti hidastava vaikutus nykytilaan verrattuna tapauksissa, joissa kauppa tulee ilmoittaa muuttuneen liikevaihtorajan takia tai KKV:n otto-oikeuden käytön takia, vaikka yrityskauppa hyväksyttäisiinkin tutkinnan päätteeksi sellaisenaan.

Jos sääntelyyn sisällytetään otto-oikeus, muutoksella olisi todennäköisesti jossain määrin ennustettavuutta ja oikeusvarmuutta vähentävä vaikutus. Toisaalta esimerkiksi vapaaehtoisen ilmoittamisen mahdollistaminen vähentäisi mahdollisia kielteisiä vaikutuksia ennustettavuudelle ja oikeusvarmuudelle, mutta aiheuttaisi lisäkustannuksia vapaaehtoisen ilmoituksen tekijöille. Vapaaehtoisella yrityskauppailmoituksella yritys voisi halutessaan saada ennakkotiedon siitä, tuleeko KKV ottamaan asian perusteelliseen tutkintaan, mikä poistaisi otto-oikeuden käyttöön liittyvää epävarmuutta. Toisaalta otto-oikeuden sisällyttäminen lainsäädäntöön vähentäisi tarvetta asettaa liikevaihtorajat ehdotettua alemmas. Jos pääsäännön mukaiset liikevaihtorajat asetettaisiin alemmas vaihtoehtona otto-oikeuden käyttöönotolle, kaikki kynnysarvot ylittävät yrityskaupat tulisi ilmoittaa sen sijaan, että ilmoitettaviksi tulisivat vain yrityskaupat, joihin KKV käyttäisi otto-oikeutta harkinnan tuloksena. Tämä kasvattaisi hallinnollista taakkaa.

KKV selvityksen mukaan kansantalouden näkökulmasta olisi optimaalista laskea pääsäännön mukaisia ilmoitusrajoja maltillisemmin ja lisätä

lainsäädäntöön viranomaisen otto-oikeus. Otto-oikeuteen liittyvää vapaaehtoisen ilmoittamisen mahdollisuutta, mahdollista määräaikaan otto-oikeuden käytölle sekä mahdollista vähimmäisrajaa kohdeyrityksen liikevaihdolle käsitellään tarkemmin jäljempänä toteuttamisvaihtoehtoja koskevassa kappaleessa.

Yritysten hallinnollisten kulujen kasvu olisi KKV:n ehdottamassa mallissa noin 6,03–7,15 miljoonaa euroa. Yritysten kustannukset muodostuvat ilmoitusvelvollisuuden ja yrityskaupan kilpailuvaikutuksen etukäteisarvioinnista, yrityskauppailmoituksen laatimisesta sekä yrityskauppaprosessista viranomaisen kanssa. Käytännössä prosessin hoitavat yritysten palkkaamat juridiset neuvonantajat. Vaativimmissa tapauksissa yrityskaupan osapuolet käyttävät apunaan myös taloudellisia neuvonantajia. Yrityksille aiheutuvat kustannukset koostuvat siten ulkopuolisten neuvonantajien palkkioista ja yrityksissä prosessiin sisäisesti käytetystä työajasta.

KKV on arvioinut selvityksessään yrityksille yrityskauppavalvontaprosessista aiheutuvia kustannuksia. Tulosten perusteella ensimmäisen käsittelyvaiheen päätteeksi hyväksytyistä kaupoista on aiheutunut yrityksille keskimäärin 55 000 euron kustannus. Ostajille kustannus on ollut keskimäärin 47 000 euroa ja myyjille 27 000 euroa. Fuusioissa kustannus on ollut suurin (keskimäärin 225 000 euroa) ja yhteisyrityksen perustamisissa pienin (22 000 euroa). Toisen vaiheen käsittelyyn edenneissä kaupoissa keskimäärin kustannuksia on syntynyt 990 000 euron edestä. Ostajien keskimääräinen kustannus on ollut 1,1 miljoonaa euroa ja myyjien 120 000 euroa. Fuusioissa kustannukset ovat olleet keskimäärin 1,3 miljoonaa euroa.

Kokonaisuutena arvioiden, vaikka ehdotuksen kustannusvaikutukset yrityksille ovatkin merkittäviä, ylittäisivät ilmoitusvelvollisuuden laajentamisesta aiheutuvat hyödyt siitä aiheutuvat kustannukset selvästi. TEM toteaa, että yrityksille aiheutuvat kustannukset vaikuttavat muodostavan kymmenisen prosenttia KKV:n selvityksen mukaisesta kokonaishyödystä, joka kohdistuu pääasiassa kuluttajille. Tätä voidaan pitää kustannuksiin nähden merkittävän suurena hyötynä. Ehdotuksen kustannus-hyötysuhde on siis varsin hyvä.

Yrityskaupan mahdollisena kohteena olevan pienen yrityksen kannalta otto-oikeuden käyttömahdollisuudella saattaisi olla kielteisiä vaikutuksia sitä kautta, että yritys ei voisi luottaa mahdollisuuteensa myydä yritysensä haluamalleen tarjoajalle ilman viranomaisen käsittelyä ja mahdollista puuttumista. Tilanne voisi aktualisoitua esimerkiksi yrittäjän eläköityessä tai muutoin halutessa lopettaa omalta osaltaan kyseessä olevan yritystoiminnan. Vaikutus jäisi kuitenkin todennäköisesti melko vähäiseksi, sillä liikevaihtorajojen alle jäävän yrityskaupan ottaminen tutkittavaksi olisi käytännössä realistinen uhka ainoastaan keskittyneillä markkinoilla ja edellyttäisi, että yrityskaupasta voisi potentiaalisesti seurata merkittäviä haitallisia vaikutuksia. Tällaisten yrityskauppojen lukumäärän voidaan olettaa olevan verrattain pieni. Viranomaisen mahdollisuus ottaa yrityskauppa tutkittavakseen ei myöskään estäisi yrityksen myyntiä, vaan ainoastaan rajaisi mahdollisten ostajakandidaattien joukkoa siten, että keskittyneillä markkinoilla yrityksen myynti ei olisi mahdollista toimijalle, jolla on jo ennestään huomattavaa markkinavoimaa.

Koska keskittyneillä markkinoilla otto-oikeus voi rajata potentiaalisten ostajien joukkoa, on esitetty huolia siitä, että se voisi heikentää start-up yrityksiin kohdistuvien riskipitoisten investointien kannattavuutta ja siten haitata innovaatioiden syntyä. Lisäksi markkinavalvonnan kustannus voi



pienen toimijoiden kohdalla muodostua suhteellisesti olennaisemmaksi osaksi kauppahintaa kuin suurilla toimijoilla. Toisaalta otto-oikeus edistäisi markkinoiden kilpailullisuutta ja ehkäisi yritystä saavuttamasta määräävää markkina-asemaa uudella kapealla toimialalla, esimerkiksi tietyssä digitaalisessa palvelussa. Tätä kautta otto-oikeudella voi olla markkinoiden toimivuutta ja uusien yritysten alalle tuloa edistävä vaikutus, mikä voi pitkällä aikavälillä edistää yritystoiminnan syntyä.

Yhteys innovaatiokannustimien, alalle tulon ja yrityskauppavalvonnan soveltamisalan välillä ei ole yksiselitteinen. Taloustieteellisessä tutkimuskirjallisuudessa on esitetty tuloksia, joiden mukaan yrityskauppavalvonnan ulottaminen koskemaan pienten yritysten yritysostoja edistää innovaatioita, sillä suuren toimijan yritysoston uhka voi heikentää muiden innovaatiokannustimia.<sup>1</sup> Viimeaikaisessa Elinkeinoelämän tutkimuslaitoksen julkaisussa on löydetty tästä myös empiiristä näyttöä. Tutkimus viittaa siihen, että teknologiajättien yritysostot ovat vähentäneet selvästi uusien yritysten markkinoille tuloa ja pääomasijoituksia sekä Yhdysvalloissa että Euroopassa markkinoilla, joilta teknologiajätit ovat ostaneeet yrityksiä.<sup>2</sup> Toisaalta tutkimuksissa on löydetty myös näyttöä siitä, että yrityskauppavalvonta voi johtaa pienten yritysten kannustimien heikentymiseen ja negatiivisiin vaikutuksiin.<sup>3</sup> Vaikutus innovaatio- ja investointikannustimiin riippuu tutkimuksissa käytetyistä oletuksista.

Mahdolliset innovaatiovaikutukset koskevat kuitenkin ainoastaan keskityneillä markkinoilla toimivia yrityksiä, mikä pienentää vaikutusten mitta-kaavaa. KKV ei ole selvityksessään tunnistanut Talouselämän yrityskaupparekisteristä sellaisia start-up yritysten yrityskauppoja, jotka olisivat johtaneet otto-oikeuden soveltamiseen.

Yrityskauppojen ilmoittamisen muutoksella, kuten yrityskauppavalvonnalla muutoinkin, on liittynyt myös omaisuudensuojaan ja sopimusvapauteen, joita tullaan käsittelemään mahdollisessa tulevassa hallituksen esitysluonnoksessa. Voimassa olevakin yrityskauppavalvonta rajoittaa sääntelyssä hyväksytyillä ja rajatulla tavalla sitä, mitkä yritykset voivat, minkä toimintojen osalta ja millä edellytyksillä sopia hyväksyttävästi yrityskaupasta tai -järjestelystä.

##### 5.5. Vaikutusarviointi KKV:n selvityksessä

KKV:n käyttämä OECD:n arviointi haitallisten yrityskauppojen suorista vaikutuksista koostuu kolmesta komponentista: (i) vaikutuksenalaisen markkinan kokonaisliikevaihdosta, (ii) hintavaikutuksen kokoluokasta eli arvioon siitä, kuinka suureen hinnannousuun yrityskauppa johtaisi ja (iii) arvioon haitallisen vaikutuksen kestosta. Arvio yrityskaupan haitallisen vaikutuksen kokoluokasta muodostuu OECD:n ohjeistuksessa näiden kolmen muuttujan tulona (suora haitta = liikevaihto x hinnannousu x kesto vuosissa). OECD käyttää laskelmissaan oletuksena 3 % hinnannousua. Selvityksen mukaan tutkimuskirjallisuudessa juuri yrityskauppavalvonnan

---

<sup>1</sup> Kamepalli, Sai, Raghuram Rajan ja Luigi Zingales (2021). Kill Zone. NBER Working Paper no. 27146.

<sup>2</sup> Koski, Heli, Otto Kässi ja Fabian Braesemann (2021). Killers on the road of emerging Start-ups. Implications for Market Entry and Venture Capital Financing. Etlä Working Papers no. 81.

<sup>3</sup> Cabral, Luis (2021). Merger Policy in digital industries. Information Economics and Policy 54.

puuttumiskynnyksen alle jääneiden yrityskauppojen keskimääräiset hintavaikutukset ovat olleet 3–5 prosenttia.<sup>4</sup> OECD olettaa yrityskaupan haitallisen vaikutuksen kestoksi kaksi vuotta. Tällä laskutavalla esimerkiksi 100 miljoonan euron markkinalla haitallisen yrityskaupan kieltämisestä syntyy kuuden miljoonan euron hyöty.

Selvityksen mukaan yrityskaupoilla ja markkinoiden keskittymisellä on välittömien hinta- ja laatuvaikutusten lisäksi vaikutuksia myös yritysten dynaamisiin päätöksiin kuten investointeihin. Monopolin haittoihin luetaan mukaan myös niiden aiheuttama mahdollinen tuotannollinen tehottomuus. Tutkimuskirjallisuudessa on havaittu, että yrityskauppavalvonnalla on positiivisia vaikutuksia innovaatioihin, investointeihin ja sitä kautta tuotavuuteen.

Epäsuorien vaikutusten osalta KKV:n selvityksessä todetaan, että ilmoitusvelvollisuutta laajentamalla yrityskauppavalvonnan ennaltaehkäisevä vaikutus ulotetaan koskemaan myös pienempiä toimialoja ja yritysjärjestelyjä. Tutkimuksiin pohjautuen selvityksessä käytetään oletusta, että uusissa ilmoitettavissa kaupoissa sataa yrityskauppailmoitusta kohden ehkäistään yhdeksän kilpailulle haitallista yrityskauppaa.

Selvityksessä arvioidaan, että ehdotettavilla liikevaihtorajoilla ja otto-oikeuden käyttönotolla kuluttajahyöty olisi 62,4 miljoonaa euroa. Arvio perustuu OECD:n arviointikehikkoon sekä KKV:n laskelmaan, jonka perusteella ilmoitusvelvollisuuden laajentaminen KKV:n esittämällä tavalla johtaisi vuosittain noin kahdeksaan kilpailulle haitalliseen yrityskauppaan puuttumiseen tai niiden ennaltaehkäisemiseen. Arvio kahdeksasta haitallisesta yrityskaupasta koostuu sekä kaupoista, joihin virasto puuttuisi että kaupoista, jotka olisivat jääneet kokonaan toteuttamatta ennaltaehkäisevän vaikutuksen vuoksi. Yrityskaupat, joihin virasto puuttuisi, pitää sisällään sekä yleisten liikevaihtorajojen perusteella että otto-oikeuden kautta ilmoitettavaksi tulleita kauppia. Arvion mukaan suurin osa uusista yrityskaupoista, joihin viranomaisen sääntelyn muuttumisen myötä puuttuisi, tulisi ilmoitettavaksi otto-oikeussääntelyn kautta.

## 5.6. Vaikutusten rajautuminen

Yrityskauppojen arviointiin tai komissiolle ilmoitettavien yrityskauppojen ilmoituskynnyksiin kansallisen ilmoituskynnyksen muutoksella ei olisi vaikutusta. Kansallisen yrityskauppavalvonnan ilmoituskynnys on kansallisessa harkinnassa ja EU:n komissiolle ilmoitetaan vain hyvin suuret yrityskaupat. Kansallisen ilmoitusvelvollisuuden laajuudella ei olisi siis vaikutusta kansalliseen yrityskauppojen puuttumiskynnykseen (25 §), viranomaisen näyttöäakkaan eikä käsittelymääräaikoihin (26 §).

---

<sup>4</sup> Selvästi puuttumiskynnyksen ylittävien yrityskauppojen vaikutuksia ei ole voitu vastaavalla tavalla tutkia, koska kilpailuviranomaiset ovat lähtökohtaisesti estäneet niiden toteutumisen eikä niiden toteutuneita vaikutuksia ole siten pystytty tutkimaan.

## 6. Ulkomainen lainsäädäntö

### 6.1. Liikevaihtorajat

Yrityskauppa- ja osapuoletvalvonnan liikevaihtorajat ovat tyypillisesti kaksipuolaisia, kuten Suomessakin. Ensimmäinen raja on asetettu osapuolten yhteenlasketulle liikevaihdolle.

Toinen kynnyksiarvo koskee vähintään kahden yrityskaupan osapuolen liikevaihtoa erikseen tarkasteltuna. Tyypillisesti vähintään kahden yrityskaupan osapuolen liikevaihtoa koskeva raja perustuu osapuolten kohde- maasta kertyvään liikevaihtoon. Valtaosassa jäsenmaita myös yhteenlaskettua liikevaihtoa tarkastellaan kansallisesti.

Osapuolten yhteenlaskettu liikevaihto lasketaan edellä todetusti valtaosin kansallisen liikevaihdon perusteella, mutta maailmanlaajuiseen liikevaihtoon perustuva raja-arvo on käytössä Suomen lisäksi EU-maista Saksassa, Ranskassa, Hollannissa, Kreikassa ja Romaniassa. Tanskassa ja Itävallassa on toissijaisena rajana maailmanlaajuiseen liikevaihtoon perustuva kynnyksiarvo. Suomessa osapuolten yhteenlasketulle liikevaihdolle asetettu raja on korkea verrattuna muihin jäsenvaltioihin. Suurin piirtein Suomen talouden kokoa vastaavista verrokkimaista korkein yhteenlaskettu liikevaihtoraja on Kreikassa, jossa se on 150 miljoonaa euroa. Kaikista 27 jäsenvaltiosta ainoastaan Saksassa ja Italiassa on Suomea korkeampi raja osapuolten yhteenlasketulle liikevaihdolle<sup>5</sup>.

Ruotsissa vähintään kahden osapuolen kansallisen liikevaihdon raja on n. 19 MEUR ja osapuolten yhteenlasketun kansallisen liikevaihdon n. 95 MEUR. Rajat vastaavat liikevaihdon osalta siis pitkälti KKV:n selvityksessä esitettyä. Norjassa vastaavat luvut ovat n. 9,3 MEUR ja n. 93 MEUR eli kummankin vähintään kahden osapuolen kansallisen liikevaihdon raja on Norjassa alhaisempi. Ruotsin talous on BKT:llä mitattuna noin kaksi kertaa ja Norjan noin 1,5 kertaa Suomen kokoinen.

### 6.2. Otto-oikeus

Pohjoismaista varsinaisen otto-oikeus sisältyy sääntelyyn Ruotsissa, Norjassa ja Islannissa. Tanskassa ei ole yleistä otto-oikeutta, mutta otto-oikeus on käytössä elektronisen viestinnän markkinoilla. Tanskassa on kuitenkin viranomaisen aloitteesta vireillä selvitys laajemman otto-oikeuden sisällyttämisestä lainsäädäntöön. Otto-oikeus sisältyy EU:n jäsenmaista noin kolmasosan lainsäädäntöön: Ruotsi, Saksa, Unkari, Irlanti, Latvia, Liettua, Kypros, Luxemburg ja Slovenia. Ruotsissa otto-oikeus on rajattu järjestelyihin, joissa yritysten yhteenlaskettu liikevaihto ylittää n. 95 miljoonaa euroa ja joissa on lisäksi erityisiä perusteita sen käyttämiselle kuten esimerkiksi huomattava markkinaosuus tai kohteen asema tärkeänä kauppakumppanina. Ruotsissa otto-oikeus soveltuu kauppoihin, joissa osapuolen yhteenlaskettu liikevaihto täyttää pääsäännön mukaisen raja-arvon mutta vähintään kahden osapuolen Ruotsista kertynyt liikevaihto jää alle n. 19 miljoonan euron. Lisäksi otto-oikeuden soveltaminen edellyttää erityisiä perusteita, kuten esimerkiksi huomattavaa markkinaosuutta. Ruotsissa otto-oikeuteen on yhdistetty vapaaehtoinen ilmoittaminen, jota on käytetty varsinaista otto-oikeutta useammin. Tanskan lisäksi

---

<sup>5</sup> Saksassa yhteenlasketulle liikevaihdolle asetettu raja oli 500 miljoonaa euroa ja Italiassa 498 miljoonaa euroa. Saksassa liikevaihto lasketaan maailmanlaajuisen liikevaihdon perusteella.

muista jäsenmaista ainakin Italiassa on vireillä aloite otto-oikeuden sisällyttämisestä lainsäädäntöön. EU:n ulkopuolisista maista Ison-Britannian yrityskauppavalvonta perustuu otto-oikeuden kaltaiseen vapaaehtoiseen ilmoitusjärjestelmään, jossa viranomaisella on oikeus vaatia tietyt liikevaihto- ja/tai markkinaosuusrajat täyttävät yrityskaupat tutkittavaksi.

EU:n sulautuma-asetus ei sisällä varsinaista otto-oikeutta, mutta sulautuma-asetuksen mukainen siirtojärjestelmä mahdollistaa kuitenkin tietyissä tilanteissa keskittymien siirtämisen jäsenvaltioilta Euroopan komissiolle.

Otto-oikeuden käyttämistä on tyypillisesti rajattu muiden maiden sääntelyssä myös ajallisesti. Aikarajat vaihtelevat maittain 15 työpäivästä vuoteen.

Kilpailulakiin mahdollisesti sisällytettävään otto-oikeuteen liittyvää vapaaehtoisen ilmoittamisen mahdollisuutta, mahdollista määräaikaan otto-oikeuden käytölle sekä mahdollista vähimmäisrajaa kohdeyrityksen liikevaihdolle käsitellään tarkemmin jäljempänä otto-oikeuteen liittyviä toteuttamisvaihtoehtoja koskevassa kappaleessa 9.2.

### 6.3. Yrityskauppoja koskeva EU-sääntely

Jos yrityskauppa kuuluu EU:n sulautuma-asetuksen soveltamisalaan, kauppa ilmoitetaan Euroopan komissiolle, jolla on yksinomainen toimivalta tutkia ns. yhteisölaajuiset yrityskaupat<sup>6</sup>. Sulautuma-asetuksen nojalla komissio voi jäsenvaltion tai yrityskaupan osapuolten pyynnöstä siirtää toimivaltaansa kuuluvan yrityskaupan tutkittavaksi jäsenvaltiolle tai jäsenvaltion tai osapuolten siirtopyynnön johdosta ottaa tutkittavakseen jäsenvaltiolle muutoin ilmoitettavan yrityskaupan. Siirtojärjestelmän tarkoituksena on varmistaa, että yrityskaupan tutkii se viranomainen, jolla siihen on parhaat edellytykset.

Yrityskauppojen käsittelyä koskevien Komission asetuksen (N:o 802/2004) ja yksinkertaistettua menettelyä koskevan tiedonannon (Komission tiedonanto yksinkertaistetusta menettelystä tiettyjen keskittymien käsittelemiseksi neuvoston asetuksen (EY) N:o 139/2004 nojalla) uudistamishanke on käynnissä. Ongelmattomien yrityskauppojen käsittelyprosessiin liittyvällä aloitteella pyritään edelleen yksinkertaistamaan EU:n yrityskeskittymien valvontamenettelyjä. Mahdollisilla muutoksilla ei olisi vaikutusta esimerkiksi yrityskauppojen ilmoituskynnykseen tai yrityskauppojen arviointiin (SIEC –testi).

Yrityskauppoja suunnittelevien ja toteuttavien yritysten tulee arvioida kansallisen tai EU:n yrityskauppavalvonnan soveltumisen lisäksi mahdollisten muiden EU-sääntöjen soveltuminen järjestelyyn. Toimijat arvioivat soveltuisiko järjestelyyn

---

<sup>6</sup> Kauppa ilmoitetaan Euroopan komissiolle, jos tietyt liikevaihtorajat ylittyvät: (i) osapuolten yhteenlaskettu maailmanlaajuinen liikevaihto ylittää 5 000 miljoonaa euroa ja (ii) vähintään kahden yksittäisen osapuolen EU:n laajuinen liikevaihto on yli 250 miljoonaa euroa, tai vaihtoehtoisesti (i) osapuolten yhteenlaskettu maailmanlaajuinen liikevaihto ylittää 2 500 miljoonaa euroa, (ii) osapuolten yhteenlaskettu liikevaihto on yli 100 miljoonaa euroa vähintään kolmessa yksittäisessä EU:n jäsenvaltiossa, (iii) vähintään kahden yksittäisen osapuolen liikevaihto on yli 25 miljoonaa euroa edeltävän ehdon mukaisissa jäsenmaissa ja (iv) vähintään kahden yksittäisen osapuolen EU:n laajuinen liikevaihto ylittää 100 miljoonaa euroa. Komissiolla ei ole kuitenkaan toimivaltaa, vaikka ensisijainen tai vaihtoehtoinen kriteeri täytyisivät, jos osapuolten EU-laajuisesta liikevaihdosta 2/3 on kertynyt yhdestä EU-maasta.

- laki ulkomaalaisten yritysostojen seurannasta (13.4.2012/172, yritysostolaki) ja siihen liittyvä EU:n seuranta-asetus (Asetus unioniin tulevien ulkomaisten suorien sijoitusten seurantaan tarkoitettujen puitteiden perustamisesta, EU 2019/452)

- tuleva digimarkkinasäädös (Digital Markets Act, DMA, josta on saavutettu kilpailukykyneuvostossa yleisnäkemyks marraskuussa 2021) ja

- neuvoston käsittelyssä oleva sisämarkkinoita vääristäviä ulkomaisia tukia koskeva asetusehdotus (Foreign subsidies Regulation Proposal, COM(2021)223 final, 5.5.2021).

Edellä mainituilla säännöillä voi olla kumulatiivista vaikutusta esim. yrityksiin kohdistuvan hallinnollisen taakan ja kustannusten kokonaisuuteen ja mahdollisesti myös yritysjärjestelyjen ja investointien kannustimiin. Toisaalta moni voimassa oleva tai tuleva EU -säädös koskee vain suuria järjestelyjä ja/tai toimijoita. DMA velvoittaisi asetuksen mukaisesti nimetyt ns. portinvartijayritykset ilmoittamaan komissiolle digitaalisella sektorilla suunnittelemistaan ja toteuttamistaan yrityskaupoista, mutta se ei sisältäisi neuvoston yleisnäkemyksenä hyväksytyyn ehdotuksen mukaan puuttumismekanismeja yrityskauppoihin. DMA:ssa säädetyn ilmoitusvelvollisuuden tarkoituksena olisi tuottaa komissiolle yleisen tason tietoa digitaalisten markkinoiden kehityksestä. Sen sijaan neuvoston yleisnäkemyksenä hyväksytyyn ehdotuksen mukaan asetuksen mukaisten yrityskauppailmoitusten tietoja voitaisiin käyttää myös yrityskauppojen arviointiin kansallisesti ja komissiossa. Sisämarkkinoita vääristäviä ulkomaisia tukia koskevan ehdotuksen mukaan tietyt korkeat kynnyksarvot ylittävät yrityskaupat tulisi ilmoittaa komissiolle ja komissiolla olisi mahdollisuus puuttua niihin esimerkiksi antamalla sitoumuspäätös tai jopa kieltämällä kauppa.

Kansallisen yrityskauppavalvonnan piirissä olevissa ja sen piiriin muutoksen myötä mahdollisesti tulevissa yrityskaupoissa ei kuitenkaan ole pääsääntöisesti kyse kaikkein suurimmista yrityskaupoista. Siten todennäköisyys sille, että useampia edellä mainittuja yrityskauppoja koskevia EU -sääntöjä sovellettaisiin samanaikaisesti kansallisesti kilpailulain mukaan ilmoittavien yrityskauppojen kanssa olisi pieni.

Lisäksi kansallinen yritysostolaki koskee vain niitä varsin rajallisia tilanteita, joissa on kyse turvallisuuskriittisestä yritysostosta. Yritysostolain puitteissa seurataan ulkomaisia yritysostoja, jotka kohdistuvat puolustus- ja turvallisuusalan yrityksiin sekä yrityksiin joita pidetään yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen kannalta kriittisinä. Erittäin tärkeän kansallisen edun vaatiessa on lainsäädännön nojalla mahdollista rajoittaa vaikutusvallan siirtymistä ulkomaalaisille. Käytännössä erittäin tärkeillä kansallisilla eduilla tarkoitetaan erityisesti sotilaallista maanpuolustusta, yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja kuten kriittisen infrastruktuurin ja huoltovarmuuden turvaamista sekä kansallista turvallisuutta ja yleistä järjestystä.

Komissio on antanut sulautuma-asetuksen artiklan 22 soveltamisesta maaliskuussa 2021 tiedonannon (Komission tiedonanto - Ohjeet sulautuma-asetuksen 22 artiklassa säädetyn siirtomekanismin soveltamisesta tietyntyyppisissä asioissa 2021/C 113/01), jonka mukaan se tulee tietyissä olosuhteissa jatkossa hyväksymään sulautuma-asetuksen artiklan 22 nojalla siirtopyyntöjä myös jäsenvaltioista, joissa yrityskauppa ei täytä kansallista ilmoituskynnystä. Siirtopyynnön tekeminen edellyttää sulautuma-asetuksen edellytysten täyttymistä eli yrityskaupalla on oltava vaikutus jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja sen on uhattava vaikuttaa

merkittävästi kilpailuun pyynnön esittävän jäsenvaltion alueella. Lisäksi siirrettävän yrityskaupan on täytettävä tiedonannossa kuvatut kriteerit. Tiedonannon mukaan siirtoon soveltuvat tavallisesti liiketoimet, joissa vähintään yhden keskittymään osallistuvan yrityksen liikevaihto ei vastaa sen todellista tai tulevaa kilpailupotentiaalia. Arvioidessaan siirtopyynnön hyväksymistä komissio kiinnittää huomiota myös siihen, että sulautuma-asetuksen mukaan siirtopyyntö soveltuu tapauksiin, joissa komissiolla on parhaat edellytykset tutkia yrityskauppa.

Muuttuneen ohjeistuksen jälkeen vain yksi asia, jossa kansallisen liikevaihtorajat eivät ole täyttyneet, on toistaiseksi siirretty komission tutkittavaksi. Yrityskaupan osapuolet ovat haastaneet komission toimivallan ottaa yrityskauppa tutkittavakseen ja asia on vireillä EU:n yleisessä tuomioistuimessa (Illumina v. komissio, T-227/21).

Sulautuma-asetuksen Artiklan 22 soveltamisalaa koskeva ohjeistus lisää jossain määrin komissiolle ilmoitettavien yrityskauppojen lukumäärä ja kansallisten rajojen mahdollinen muuttaminen lisääisi KKV:lle ilmoitettavien yrityskauppojen lukumäärää. Siten kilpailuviranomaisten käsittelyyn päätyvien yrityskauppojen määrä kasvaisi.

Tulevan digimarkkinasäädöksen artiklan 12 kautta saatu tieto voisi komission mukaan auttaa havaitsemaan yrityskauppoja, joiden osalta sulautuma-asetuksen artiklan 22 siirtotarvetta ja –mahdollisuutta voitaisiin arvioida. Digimarkkinoiden yrityskauppoja voisi siten mahdollisesti päätyä sulautuma-asetuksen mukaiseen arviointiin, jos kansalliset kilpailuviranomaiset pyytäisivät sulautuma-asetuksen 22 artiklaa koskevan komission tulkinnan mahdollistamalla tavalla komissiota ottamaan käsittelyynsä yrityskaupan, joka ei täyttäisi välttämättä kansallisia yrityskauppojen ilmoitusrajoja. Tämän voitaisiin katsoa mahdollistavan nykyistä laajemmin sellaisten digialan yrityskauppojen kilpailuoikeudellisen arvioinnin, joissa kohteella ei ole merkittävää liikevaihtoa, mutta kaupan arvo ja merkitys voi kuitenkin olla suuri. Sulautuma-asetuksen 22 artikla ja DMA:n 12 artikla yhdessä voivat lisätä tulevaisuudessa hieman EU:n komission käsittelyyn tulevien yrityskauppojen määrää, jos EU:n yleinen tuomioistuin vahvistaa komission artiklaa 22 koskevan tulkinnan.

## 7. Voimaantulo ja suhde muuhun sääntelyyn

Yrityskauppojen ilmoituskyvyn mahdollinen muutos voisi tulla voimaan esimerkiksi vuoden 2023 alusta. Muutettua kilpailulain 22 §:ä voitaisiin soveltaa yrityskauppoihin, joissa sopimus on tehty, määräysvalta hankittu tai julkinen ostotarjous julkistettu lain voimaantulon jälkeen.

Mahdollisella muutoksella ei olisi suoraa yhteyttä muihin kansallisiin sääntelyesityksiin, mutta kappaleessa ”Ulkomaiden lainsäädäntö” on käsitelty muutoksen suhdetta muuhun yrityskauppoja koskevaan voimassa ja valmisteilla olevaan EU-sääntelyyn.

## 8. Suhde talousarvioesitykseen

Yrityskauppojen ilmoituskyvyn muutoksella olisi toteutuessaan todennäköisiä vaikutuksia KKV:n budjettiin ja kyseessä olisi siten budjettilaki. Budjettivaikutus riippuisi valittavasta vaihtoehdosta. KKV:n ehdottamassa mallissa (ml. otto-oikeus) viranomaisen resurssitarve kasvaisi

KKV:n arvion mukaan noin viidellä henkilötyövuodella ja euromääräinen lisätarve olisi noin 415 000 euroa.

## 9. Toteuttamisvaihtoehdot

### 9.1. KKV:n ehdotus

KKV:n selvityksen mukainen ehdotus on, että kilpailulain säännöksiä yrityskauppavalvonnasta sovelletaan yrityskauppaan, jossa

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

### 9.2. Otto-oikeuteen liittyviä vaihtoehtoja

Jos otto-oikeus otetaan kansalliseen lainsäädäntöön, sen toteuttamiselle on useita eri vaihtoehtoja. Otto-oikeuden käyttö voi perustua sanalliseen tai numeraaliseen kynnysarvoon. Sen käyttö voi perustua esimerkiksi markkinaosuuteen tai –asemaan taikka liikevaihtoon. Liikevaihdon osalta kyse voi olla osapuolten yhteisestä liikevaihdosta ja mahdollisesti myös kohdeyrityksen vähimmäisliikevaihdosta. Otto-oikeuteen voidaan liittää myös jäljempänä tarkemmin käsiteltävä määräaika sen käytölle ja vapaaehtoisen ilmoittamisen mahdollisuus.

KKV:n selvityksen mukaan otto-oikeuden sisällyttäminen lainsäädäntöön mahdollistaisi liikevaihtorajojen asettamisen korkeammalle kuin mikä ilman otto-oikeutta olisi tarpeen. Ilman otto-oikeutta erityisesti yritysکوhtainen 20 miljoonan liikevaihtoraja tulisi KKV:n mukaan asettaa selvästi alhaisemmaksi, mikä kasvattaisi hallinnollista taakkaa. Jos pääsäännön mukaista liikevaihtorajaa laskettaisiin alemmas sen sijaan, että lainsäädäntöön sisällytettäisiin otto-oikeus, kaikki kynnysarvot ylittävät yrityskaupat tulisivat ilmoitettavaksi eivätkä vain ne yrityskaupat, joihin KKV kohdistaisi otto-oikeuden harkinnan tuloksena.

KKV:n ehdotuksen mukaan se voisi ottaa käsittelyynsä liikevaihdoltaan kuinka pienen yrityksen oston tahansa, kunhan yrityskaupan osapuolten yhteenlaskettu Suomesta kertynyt liikevaihto ylittää 50 miljoonaa euroa. Otto-oikeus olisi siten mahdollinen tilanteissa, joissa hankkijayrityksen liikevaihto yksin ylittää 50 miljoonaa euroa, vaikka kohdeyritys olisi liikevaihdoltaan hyvinkin pieni (liikevaihto > 0 euroa).

KKV:n selvityksessään ehdottaman mallin lisäksi voitaisiin arvioida nykytilan säilyttämisen lisäksi mallia, jossa otto-oikeutta ei olisi mukana tai mallia, jossa otto-oikeus on, mutta *kohteen liikevaihdolle asetetaan jokin alaraja* (esimerkiksi 3 miljoonaa euroa). Asiassa tulee kuitenkin huomioida se, että esim. digialalla ja innovaatioihin perustuvilla markkinoilla kaupan arvo ja merkitys voi olla suuri, vaikka liikevaihtoa olisikin vain vähän sekä se, että paikallisilla markkinoilla keskittyminen voi olla merkittävää, vaikka kohdeyritys olisikin liikevaihdoltaan suhteellisen pieni. Otto-oikeuden kohdeyrityksen vähimmäisliikevaihdon asettamisen osalta tulee huomioida, että jos se asetettaisiin huomattavan alhaiseksi, alaraja ei

merkittävästi vähentäisi yritysten epävarmuutta. Tällöin kohdeyrityksen vähimmäisliikevaihtorajasta koituva hyöty olisi rajallinen verrattuna tilanteeseen, jossa kohteen liikevaihdon rajaa ei olisi lainkaan.

Myös otto-oikeuden liikevaihdon rajoja olisi mahdollista arvioida. Otto-oikeus on periaatteessa mahdollista sitoa myös muuhun kriteeriin kuin pelkkään liikevaihtoon kuten esimerkiksi Ruotsissa<sup>7</sup>, mutta kriteerien sitominen liikevaihtoon on ennustettavampaa ja selkeämpää sekä yritysten että viranomaisen näkökulmasta.

Otto-oikeuden sisältäviin vaihtoehtoihin olisi TEM:n alustavan arvion mukaan tarpeen sisällyttää ajallinen rajaus otto-oikeuden käytölle. Ajallinen rajaus lisäisi oikeusvarmuutta ja ennustettavuutta yrityskauppoja tekevien yritysten näkökulmasta, kun ne pystyisivät ennakoimaan minkä ajanjakson jälkeen kauppa ei enää voisi päätyä KKV:n otto-oikeuden kohteeksi. Ajankohdan pituuden arvioinnissa tulisi huomioida ajan kohtuullisuus myös KKV:n näkökulmasta. Aikarajan asettamisessa tuleekin siten huomioida sekä yritysten tarve oikeusvarmuudelle, ennustettavuudelle ja kaupan nopealle täytäntöönpanolle, että viranomaisen tarve riittävälle ajalle arvioida otto-oikeuden käyttämisen tarpeellisuutta. Ajanjakso voisi olla joitakin kuukausia, esimerkiksi 3 kuukautta kilpailulain 23 §:n mukaisesti ajankohdasta lukien. Kilpailulain 23 §:n mukaan yrityskauppa on ilmoitettava KKV:lle sopimuksen tekemisen, määräysvallan hankkimisen tai julkisen ostotarjouksen julkistamisen jälkeen, mutta kuitenkin ennen kaupan täytäntöönpanoa.

Otto-oikeuden sisältäviin vaihtoehtoihin olisi alustavan arvion mukaan syytä liittää myös *vapaaehtoisen ilmoittamisen mahdollisuus* siten, että yritys voisi halutessaan saada asiaan selvyuden jo aiemmin siten, että sen ei tarvitsisi jäädä odottamaan KKV:n mahdollista tulevaa otto-oikeuden käyttöä.

### 9.3. Liikevaihtokynnys

TEM:n alustavan arvion mukaan kaikkein selkein muutostarve kohdistuu siihen, että osapuolten yhteinen liikevaihto lasketaan maailmanlaajuisesti eikä Suomesta kertyvästä liikevaihdosta ja 350 miljoonan euron rajan voidaan arvioida olevan Suomen kokoisessa kansantaloudessa melko korkea. Myös Suomesta yhteensä kertyvän liikevaihdon rajaa on mahdollista arvioida huomioiden mm. KKV:n ehdottama 100 miljoonan euron raja.

### 9.4. Alustava arvio vaihtoehdoista

TEM katsoo alustavasti, että osapuolten yhteenlaskettua liikevaihtoa koskevan ilmoittamisen edellytyksen muuttaminen maailmanlaajuisesta 350 miljoonan euron liikevaihdosta *Suomesta* kertyneeseen 100 miljoonan euron liikevaihtoon olisi perusteltua.

TEM:n alustavana näkemyksenä on, että mahdollisen otto-oikeuden sisältävään vaihtoehtoon olisi syytä sisällyttää ennustettavuuden lisäämiseksi ja kielteisten vaikutusten rajaamiseksi reunaehdot otto-oikeuden

---

<sup>7</sup> Ulkomaiden lainsäädäntö –kappaleessa todetusti: Yritysten yhteenlaskettu liikevaihto ylittää n. 95 miljoonaa euroa ja lisäksi on erityisiä perusteita otto-oikeuden käyttämiselle kuten esimerkiksi huomattava markkinaosuus tai kohteen asema tärkeänä kauppakumppanina.



käytölle mukaan lukien edellä käsitelty vapaaehtoisen ilmoittamisen mahdollisuus ja määräaika otto-oikeuden käytölle.