

Asia: VN/32496/2021

Lausuntopyyntö: arviomuistio yrityskauppojen ilmoituskynnyksen muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

LAUSUNTO TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖLLE ARVIOMUISTIOSTA YRITYSKAUPPOJEN ILMOITUSVELVOLLISUUDESTA

Johdanto

Työ- ja elinkeinoministeriö (TEM) on 19.1. päivätyllä lausuntopyyntöä pyytänyt Kilpailu- ja kuluttajavirastolta (KKV) lausuntoa yrityskauppojen ilmoitusvelvollisuuden muuttamista koskevasta arviomuistiosta.

KKV pitää yrityskauppojen ilmoitusvelvollisuuden laajentamista tehokkaan kilpailun ja kansantalouden kannalta välttämättömänä. KKV:n kesäkuussa 2021 julkaiseman selvityksen mukaan kilpailulain nykyiset liikevaihtorajat ovat liian korkeat Suomen kansantalouteen nähden. Liikevaihtoperusteiset rajat soveltuvat myös huonosti niin kutsuttuihin korkean arvostuksen yrityskauppoihin, joissa yrityksen taloudellinen merkitys markkinoilla ei perustu sen liikevaihtoon. Selvityksen mukaan yrityskauppojen ilmoitusvelvollisuuden laajentamisesta seuraisi merkittäviä hyötyjä, jotka ylittäisivät selvästi siitä aiheutuvat kustannukset.

KKV on ehdottanut ilmoitusvelvollisuutta muutettavaksi siten, että jatkossa viraston tutkittavaksi tulisivat kaikki yrityskaupat, joissa osapuolten yhteenlaskettu Suomesta kertynyt liikevaihto ylittää 100 miljoonaa euroa, ja vähintään kahden osapuolen Suomesta kertynyt liikevaihto ylittää 20 miljoonaa euroa. Sääntelyä täydentäisi KKV:n oikeus ottaa käsittelyyn yrityskauppoja, joissa pääsäännönmukaiset liikevaihtorajat eivät täyty mutta yrityskauppa voisi johtaa haitallisiin

vaikutuksiin Suomessa. Otto-oikeus olisi rajattu yrityskauppoihin, joissa osapuolten yhteenlaskettu Suomesta kertynyt liikevaihto ylittää 50 miljoonaa euroa.

Arviomuistiossaan TEM katsoo alustavasti, että osapuolten yhteenlaskettua liikevaihtoa koskevan rajan muuttaminen maailmanlaajuisesta 350 miljoonan euron liikevaihdosta Suomesta kertyneeseen 100 miljoonan euron liikevaihtoon olisi perusteltua. Lisäksi TEM katsoo alustavasti, että mahdollisen otto-oikeuden sisältävään vaihtoehtoon olisi syytä sisällyttää vapaaehtoisen ilmoittamisen mahdollisuus ja määräaika otto-oikeuden käytölle.

KKV käsittelee tässä lausunnossa erityisesti tarvetta otto-oikeussäntelyn sisällyttämiselle lainsäädäntöön sekä siitä aiheutuvia hyötyjä. Lausunnossa käsitellään myös yrityskauppavalvonnan soveltamisalan laajentamisen vaikutuksia kansantalouden tuottavuuteen sekä ehdotetun säntelyn vaikutuksia startup yritysten toimintaympäristöön. Lisäksi käsitellään vaihtoehtoja otto-oikeussäntelyn toteuttamiselle ja esitetään arvio eri vaihtoehdoista ilmoitusvelvollisuuden muuttamiselle.

Vähintään kahdelle yrityskaupan osapuolelle asetettu 20 miljoonan euron liikevaihtoraja on liian korkea ilman otto-oikeutta

Nykyisellään vähintään kahdelle yrityskaupan osapuolelle asetettu liikevaihtoraja on 20 miljoonaa euroa. Kuten KKV on selvityksessään todennut, tämän rajan alle rajautuu huomattava määrä potentiaalisesti kilpailulle haitallisia yrityskauppoja.

Rajan alle jää ensinnäkin suuri joukko pienillä ja keskikokoisilla markkinoilla toimivia yrityksiä, joiden markkinaosuus on merkittävä. Tällaiset markkinat voivat olla laajuudeltaan paikallisia tai valtakunnallisia. Lisäksi säntelyn ulkopuolelle jäävät niin kutsutut arvoperusteiset yrityskaupat, jotka voivat johtaa huomattaviin kilpailuvaikutuksiin, vaikka kaupan kohteen liikevaihto voi olla hyvinkin matala.

Keskittyminen paikallisilla markkinoilla ja pienillä ja keskisuurilla toimialoilla

Suuri osa markkinoista on maantieteelliseltä laajuudeltaan alueellisia taikka paikallisia. Esimerkki kansantaloudellisesti merkittävästä toimialasta, joka jakautuu alueellisiin markkinoihin, on yksityiset terveyspalvelut. KKV:n selvityksessä on kuvattu, että vain harva terveyspalveluiden alueellinen markkina ylittää kooltaan 20 miljoonaa euroa. Tämän seurauksena terveysalan yritykset, joilla on toimintaa vain tietyllä paikallisella markkinalla, rajautuvat kokonaan valvonnan ulkopuolelle. KKV on tarkastellut kohteiden liikevaihtojakaumaa toteutuneissa terveysalan yrityskaupoissa. Yhteensä KKV:n keräämässä aineistossa on yli 170 terveysalan yrityskauppaa vuosilta 2008–2021. Näissä

yrittäjäkaupoissa ainoastaan viidessä kaupan kohteen liikevaihto on ylittänyt 20 miljoonaa euroa. Yrittäjäkauppoja, joissa kaupan kohteen liikevaihto ylitti 10 miljoonaa, oli vain 12. Vähintään kahdelle yrittäjäkaupan osapuolelle asetettu 20 miljoonan liikevaihtoraja on siten mahdollistanut Suomen terveystalouden keskittymisen muutamien suurien toimijain haltuun ilman yrittäjäkauppavalvonnan kontrollia ja yrittäjäkauppojen kilpailuvaikutusten arviointia. Kolmen suurin yritysten osuus koko yksityisistä terveystalouksista on kasvanut vuosina 2014-2019 alle 30 prosentista yli 70 prosenttiin. Monilla markkinoilla kolmen suurin toimijain hallussa on jopa 80-90 prosenttia kaikista yksityisesti tuotetuista palveluista.

Toinen tapa hahmottaa yrittäjäkauppavalvonnan soveltamisalan laajuutta on tarkastella markkinoilla nykyisellään toimivien yritysten kokojakaamaa. KKV on tarkastellut sosiaali- ja terveystalouden (Tilastokeskuksen toimialaluokitus, toimialat 86 ja 87) yli miljoonan euron liikevaihdon yritysten liikevaihtojakaamaa. Tarkastelussa on siten mukana terveystalouden yritysten lisäksi sosiaali-, hoiva- ja kuntoutuspalveluiden markkinoilla toimivia yrityksiä. Näillä markkinoilla toimii edelleen pienempiä ketjumaisia toimijoita sekä huomattava määrä alueellisesti merkittäviä toimijoita, toisin kuin terveystalouksissa, joissa alueellisten markkinoiden keskittyminen on jo pitkälti tapahtunut.

Terveystalouden ja kuntoutusalan (toimialanumero 86) yli miljoonan euron liikevaihdon yrityksistä ainoastaan hieman yli 10 prosentilla liikevaihto ylittää 20 miljoonaa euroa. Sosiaalialalla (toimialanumero 87) vastaava luku on alle 10 prosenttia. Kun aineistosta poistetaan suurimpien toimijain konserniyritykset, julkisomisteiset toimijat ja yhdistykset, aineistossa on yhteensä ainoastaan 10 terveystalouden tai kuntoutusalan yritystä, joiden liikevaihto ylittää 20 miljoonaa euroa: Mehiläinen, Terveystalo, Pihlajalinna, Coronaria, Oral, Plusterveys, Aava, Synlab, Folkhälsan Oy ja KKV. Sosiaalipalveluissa yli 20 miljoonan euron yrityksiä on 17. Yhteensä SOTE-markkinoilla toimii siten Suomessa ainoastaan 27 yksityistä yritystä, joiden liikevaihto ylittää 20 miljoonaa euroa.

Markkinoiden kilpailullisen rakenteen säilymisen näkökulmasta tilanne on erittäin huolestuttava. SOTE-markkinat koostuvat maantieteellisten markkinoiden lisäksi useista eri tuotemarkkinoista, kuten mm. lääkäri- ja sairaalapalveluista, fysioterapiasta, psyko-, toiminta- ja puheterapiasta, vanhusten, vammaisten ja päihdeongelmaisten hoivapalveluista, lastensuojelupalveluista ja yksityisistä päiväkodeista. Nykyiset liikevaihtorajat ylittävien toimijain lukumäärä eri tuotemarkkinoilla on siten erittäin vähäinen, useilla markkinoilla tällaisia yrityksiä ei suurimpien ketjujen lisäksi ole lainkaan. Käytännössä huomattava keskittyminen on nykyisellään mahdollista lukuisilla markkinoilla ilman yrittäjäkauppavalvonnan kontrollia ja yrittäjäkauppojen kilpailuvaikutusten arviointia.

Alueellisten markkinoiden lisäksi 20 miljoonan euron raja mahdollistaa keskittymisen pienillä ja keskisuurilla tuotemarkkinoilla. Kuten KKV on selvityksessään kuvannut, monet suomalaiset toimialat liikkuvat kokoluokaltaan sadassa tai muutamassa sadassa miljoonassa eurossa. Kun tarkastellaan toimialojen liikevaihtojakaamaa käyttäen Tilastokeskuksen viisineluokittelusta, yli kolmanneksella kaikista toimialoista kokonaisliikevaihto jää alle 100 miljoonaan. Kolmineluokittelulla vastaava osuus on 20 prosenttia. Tämän kokoluokan toimialoilla yksittäisen yrityksen markkinaosuus voi olla huomattava, vaikka sen liikevaihto alittaisi 20 miljoonaa

euroa. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että lukuisilla toimialoilla markkinat voivat keskittyä yhden taikka muutaman toimijan haltuun ilman yrityskauppavalvonnan kontrollia ja yrityskauppojen kilpailuvaikutusten arviointia.

Tuoreessa Valtiovarainministeriön Tuottavuuslautakunnan raportissa on havaittu, että Suomen markkinat ovat keskittyneet selvästi voimakkaammin harvoille yrityksille kuin verrokkimaissa. Tämä havainto on yhdenmukainen sen kanssa, että nykyiset liikevaihtorajat ovat kansainvälisessä vertailussa kansantalouden kokoon nähden poikkeuksellisen korkeat ja Suomessa yrityskauppoja ilmoitetaan selvästi muita maita vähemmän. Suomessa yrityskauppavalvonnan soveltamisalan piiriin kuuluu siten selvästi suppeampi joukko toimialoja kuin muissa maissa, mikä mahdollistaa markkinoiden vapaan keskittymisen.

KKV:n ehdottama otto-oikeus, joka olisi rajattu yrityskauppoihin, joissa osapuolten yhteenlaskettu liikevaihto ylittää 50 miljoonaa euroa, toisi valvonnan piiriin potentiaalisesti haitalliset yrityskaupat myös pienillä ja keskisuurilla tuotemarkkinoilla.

Arvoperusteiset kaupat

Liikevaihtoon perustuvat ilmoitusvelvollisuuden kynnysarvot eivät ole kaikkien yritysjärjestelyjen kohdalla oikea mittari tunnistamaan kansantalouden kannalta merkityksellisimpiä transaktioita. Kuten KKV:n selvityksessä on kuvattu, liikevaihtoon perustuvat rajat soveltuvat huonosti niin kutsuttuihin korkean arvostuksen yrityskauppoihin, joissa yrityksestä maksettava kauppahinta on moninkertainen yrityksen liikevaihtoon nähden.

Esimerkiksi alustataloudessa ja digitaalisissa palveluissa liikevaihto ei tyypillisesti kuvaa yrityksen taloudellista merkitystä ja sen liiketoiminnan laajuutta. Kuten KKV:n selvityksessä on kuvattu, myös Suomessa toteutetaan vuosittain kymmeniä yrityskauppoja, joissa kauppahinta ylittää vähintään viisin tai kymmenkertaisesti yrityksen liikevaihdon. Online kauppapaikkojen markkinalla toteutuneista yrityskaupoista löytyy esimerkkejä markkinoiden potentiaalisesta haitallisesta keskittymisestä, joka on tapahtunut liikevaihtorajojen alapuolella. Suomen suurimmat online kauppapaikat ovat muutaman viime vuoden aikana keskittyneet kahden toimijan omistukseen, kun Schibsted osti Oikotien Sanomalta ja Alma Median Nettixin Otavalta. Molemmat järjestelyt jäivät yrityskauppavalvonnan liikevaihtorajojen alapuolelle. Alma Media maksoi Nettixistä lähes kahdeksankertaisesti yrityksen liikevaihdon, Schibsted puolestaan Oikotiestä lähes seitsenkertaisesti sen liikevaihdon. Esimerkiksi Norjassa huoli online kauppapaikkojen keskittymisestä on johtanut siihen, että Schibstedille on asetettu velvollisuus ilmoittaa viranomaiselle kaikki tekemänsä yritysostot riippumatta niiden kokoluokasta.

Digitaalisten palvelujen yleistyessä ja alustoihin perustuvien palvelujen kehittyessä ja lisääntyessä tulevat vastaavan kaltaiset yritysostot jatkumaan myös Suomessa. Ilman otto-oikeutta taikka kaupan

arvoon perustuvaa ilmoitusvelvollisuutta erilaiset verkkoalustat ja digitaaliset palvelut jäävät Suomessa suurelta osin yrityskauppavalvonnan etukäteiskontrollin ulkopuolelle. Ratkaisulla voi olla merkittäviä vaikutuksia eri toimialojen kehitykseen Suomessa tulevaisuudessa.

Tarvetta yrityskauppavalvonnan soveltamisalan laajentamiselle arvoon perustuviin yrityskauppoihin on käsitelty tarkemmin jäljempänä startup-yritysten toimintaympäristöä koskevassa jaksossa.

Yrityskauppavalvonnan ilmoitusvelvollisuuden laajentaminen johtaa taloudelliseen tehokkuuteen eikä yhteiskunnalle hyödyllisiä yrityskauppoja jää toteutumatta

Asian valmistelun aikana on esitetty huolia siitä, että yrityskauppavalvonnan soveltamisalan laajentaminen voisi johtaa siihen, että yritykset jättäisivät sääntelyn vuoksi yhteiskunnan ja kilpailun kannalta hyödyllisiä yrityskauppoja toteuttamatta. Tällainen näkemys yrityskauppavalvonnan laajentamisen haitallisista vaikutuksista ei perustu tutkittuun tietoon. Sen sijaan yrityskauppavalvonnan ja markkinoiden lisääntyvän kilpailullisuuden hyödyistä on selvä tutkimusnäyttö.

Yrityskauppavalvonta lisää kilpailua. Kilpailu kannustaa yritykset tarjoamaan laadukkaita palveluita kilpailukykyisin hinnoin ja kohdentaa tuotannontekijät yrityksille, jotka pystyvät hyödyntämään niitä tehokkaimmin. Tätä kutsutaan allokatiiviseksi tehokkuudeksi. Lisäksi kilpailu synnyttää tuotannollista tehokkuutta. Kilpailua kohtaava yritys joutuu jatkuvasti kehittämään toimintaansa. Kilpailullisia markkinoita pidetäänkin tästä syystä yhtenä tuottavuuden pääajurina. Kilpailun lisääntyminen johtaa tuottavuuden kasvuun. Tuottavuuden kasvu on suurinta maissa, joissa kilpailupolitiikan implementointi on aktiivista. Lisäksi kilpailulliset kotimarkkinat edistävät yritysten kilpailukykyä kansainvälisillä markkinoilla.

Yrityskauppavalvonnan ilmoitusvelvollisuutta laajentamalla lisätään markkinoiden kilpailullisuutta, mikä johtaa sekä allokatiivisen että tuotannollisen tehokkuuden kasvuun. KKV:n selvityksessä esitetty arvio kuluttajahyödyistä perustuu allokatiivisen tehokkuuden paranemiseen. Kuten selvityksessä on todettu, arvio ilmoitusvelvollisuuden laajentamisen yhteiskunnallisista hyödyistä olisi vielä korkeampi, jos mukaan laskettaisiin myös kilpailun lisääntymisestä aiheutuvat dynaamiset vaikutukset eli tuotannollisen tehokkuuden parantuminen. Viimeaikaisessa tutkimuskirjallisuudessa on havaittu, että kilpailupolitiikan dynaamiset hyödyt ylittävät siitä aiheutuvat staattiset hyödyt eli dynaamisten hyötyjen huomioonottaminen kasvattaa arviota uudistuksen hyödyistä merkittävästi.

Yrityskauppavalvonnan soveltamisalan laajentaminen voisi aiheuttaa negatiivisia vaikutuksia tuottavuuteen, jos yritykset jättäisivät sen vuoksi merkittävässä määrin yhteiskunnallisesti hyödyllisiä yrityskauppoja tekemättä. Kauppojen toteutumatta jääminen voisi teoriassa johtua siitä, että yritykset arvioivat kilpailuviranomaisen puuttuvan virheellisesti kilpailun kannalta harmittomaan

yrityskauppaan tai siitä, että valvonnasta aiheutuisi yrityksille niin suuria kuluja ja viivästystä, että järjestelyä ei olisi enää kannattavaa toteuttaa.

Myöskään KKV:n selvitykset ja tilastot valvonnasta eivät tue näkemystä siitä, että ilmoitusvelvollisuuden laajentaminen johtaisi yhteiskunnan kannalta hyödyllisten kauppojen jäämiseen toteutumatta. Yrityskaupan kieltäminen on poikkeuksellista ja päätöksen kieltämisestä tekee markkinaoikeus viraston esityksestä. Viranomainen on esittänyt yrityskaupan kieltämistä vain viisi kertaa yli 20 vuoden aikana. Koska yrityskaupan kieltäminen on erittäin harvinaista ja asia käsitellään erityistuomioistuimessa, todennäköisyys yhteiskunnan kannalta hyödyllisen yrityskaupan kieltämiselle väärin perustein on pieni. Olisi siten erittäin epätodennäköistä, että yritykset jättäisivät virheellisen puuttumisen pelossa yrityskauppoja toteuttamatta.

Viraston selvitysten mukaan on erittäin epätodennäköistä, että valvontaan liittyvät kustannukset johtaisivat hyödyllisten yrityskauppojen jäämiseen toteutumatta. KKV on selvittänyt kustannuksia yrityksille suunnatulla kyselytutkimuksella. Hieman alle puolelle kyselytutkimuksen vastaajista valvonnan aiheuttamat ulkoiset kustannukset edustivat vain 0–10 prosenttia kaikista yrityskaupan toteuttamisen aiheuttamista ulkoisista kustannuksista. Esimerkiksi pääomasijoittajille (N=6) valvonnasta aiheutui kyselyn perusteella keskimäärin noin 35.000 euron kulu. Kaikkien I-vaiheessa hyväksytyjen yrityskauppojen valvonnasta aiheutuneiden kustannusten keskiarvo oli 55.000 euroa.

KKV on verrannut yrityskauppa-valvonnan aiheuttamia ulkoisia kustannuksia yrityskauppojen kauppahintaan. I-vaiheen yrityskaupoissa valvonnan aiheuttamat ulkoiset kustannukset olivat keskimäärin 0,18 % kauppahinnasta. Mediaani oli 0,14 %. Vastaavasti II-vaiheen kaupoissa, joihin liittyy aina vähintään potentiaalisia kilpailuhuolia, valvonnan aiheuttamat ulkoiset kustannukset vastasivat keskimäärin 1,47 % kauppasummasta. Osuutta nostaa yhden yrityskaupan poikkeuksellisen korkea kustannus ja mediaani (0,14 %) on merkittävästi keskiarvoa pienempi.

Myös yrityskauppa-valvonnan vaatimat yritysten sisäiset resurssit olivat kyselytutkimuksen perusteella vähäisiä. Noin neljä viidesosaa vastaajista ilmoitti, että valvonta sitoi 0–0,25 henkilötyövuotta yrityksen työvoimaa. Valvonnan aiheuttamat kustannukset ovat tutkimuksen mukaan vähäisiä verrattuna transaktioiden arvoon ja vastaavat vain pientä osaa kaikista yrityskaupan toteuttamisen aiheuttamista kuluista. Näin ollen voidaan pitää erittäin epätodennäköisenä, että yritykset jättäisivät yrityskauppoja tekemättä valvonnan aiheuttamien kustannusten takia.

Myös riski siitä, että yrityskaupan ilmoittamiseen liittyvä viivästys johtaisi yrityskauppojen jäämiseen toteutumatta, on lukujen valossa erittäin pieni. Yrityskauppa, johon ei sisälly potentiaalisia kilpailuhuolia, ilmoitetaan virastolle tyypillisesti mahdollisimman nopeasti kauppasopimuksen allekirjoittamisen (signing) jälkeen. Noin 85 prosenttia KKV:n käsittelemistä yrityskaupoista hyväksytään ensimmäisessä vaiheessa. Ensimmäisessä vaiheessa hyväksytyjen asioiden keskimääräinen käsittelyaika oli vuonna 2020 16 työpäivää. Ensimmäisen vaiheen käsittelyä edeltää

tyypillisesti noin 1-2 viikon prenotifikaatiovaihe. Ensimmäisessä vaiheessa hyväksytyjen yrityskauppojen osalta viive täytäntöönpanoon on vähäinen ottaen huomioon signingin ja kaupan täytäntöönpanon (closing) väliin joka tapauksessa jäävä aika.

Yrityskauppavalvonta viivästyttää siten merkittävämminkin ainoastaan toisen vaiheen käsittelyyn etenevien yrityskauppojen täytäntöönpanoa. Kuten selvityksessä on todettu, KKV:n arvion mukaan ilmoitusvelvollisuuden laajentaminen kasvattaisi toiseen vaiheeseen etenevien yrityskauppojen lukumäärää vuodessa vain noin 1–2 transaktiolla. Potentiaalinen viivästys liittyisi siten vain hyvin pieneen joukkoon kauppia, joihin liittyisi ainakin potentiaalisesti kilpailuongelmia. Virasto pitää siten erittäin epätodennäköisenä, että uhka pitkästä valvontaprosessista voisi johtaa yhteiskunnan kannalta hyödyllisten kauppojen peruuntumiseen.

Yrityskauppavalvonnan soveltamisalan laajentaminen johtaa merkittäviin hyötyihin markkinoiden kilpailullisuuden kasvaessa. Huoli haitallisista vaikutuksista ei perustu tutkittuun tietoon ja edellä kuvattu osoittaa, ettei soveltamisalan laajentamiseen taikka otto-oikeuden sisällyttämiseen lainsäädäntöön liity tosiasiallista riskiä siitä, että yritykset jättäisivät yhteiskunnan kannalta hyödyllisiä yrityskauppia merkittävässä määrin toteuttamatta.

Otto-oikeuden sisällyttäminen lainsäädäntöön ei vaikuta negatiivisesti startup-yritysten toimintaympäristöön

Tutkimustieto osoittaa tarpeen yrityskauppavalvonnan ulottamiseen kasvuyrityksiin

Edellä kuvattu arvoperusteisten yrityskauppojen joukko kattaa lähtökohtaisesti kaikki sellaiset yrityskaupat, joissa kaupan kohteen arvo ylittää moninkertaisesti kaupan kohteen liikevaihdon. Yrityskaupat, joissa hankitaan kasvuyritys eli startup, ovat tyypillisesti arvoperusteisia, koska startup-yrityksillä ei usein ole vielä huomattavaa liikevaihtoa ja yrityksistä maksettavat kauppahinnat perustuvat yrityksen tulevaisuuden potentiaaliin.

Asian valmistelun aikana on esitetty huolia siitä, vaikuttaisiko sääntelyn ulottaminen yrityskauppoihin, joiden kohteena on startup-yritys, negatiivisesti startup-yritysten rahoitusmahdollisuuksiin ja innovointikannustimiin. Tarkoituksenmukainen sääntely antaa kilpailuviranomaiselle keinot puuttua tulevaa kilpailua olennaisesti estäviin kauppoihin ilman, että startup-yritysten rahoitusta ja innovaatio toimintaa vaarannetaan.

Yrityskauppavalvonnalla puututaan kauppoihin, joiden kilpailuhaitat ylittävät yrityskauppaan liittyvät tehokkuushyödyt. Ylivoimaisesti suurin osa yrityskaupoista, joissa kohteena on startup-yritys, on

kilpailuvaikutuksiltaan positiivisia tai neutraaleja. Osa yrityskaupoista voi kuitenkin olla seurausta ostajan halusta suojella olemassa olevaa markkinavoimaansa. Yritystoston avulla ostaja voi estää kohdetta kehittymästä vakavasti otettavaksi kilpailijaksi. Tällainen markkinavoiman säilyttämiseen tähtäävä yritysosto voi olla kilpailuvaikutuksiltaan yhtä haitallinen kuin asemansa markkinoilla vakiinnuttaneiden kilpailijoiden välinen yrityskauppa. Mahdollisuus puuttua kyseisiin kilpailulle haitallisiin yrityskauppoihin on keskeisin peruste valvonnan soveltamisalan laajentamiselle arvoperusteisiin yrityskauppoihin. Yrityskauppavalvonta ei sen sijaan johda puuttumiseen tilanteissa, joissa liiketoiminnan myyminen on tarpeen kohteen toiminnan jatkamiseksi ja kuluttajia hyödyttävän uuden tuotteen tuomiseksi markkinoille.

Tutkimuskirjallisuudessa on tunnistettu myös muita perusteita valvonnan ulottamiselle startup-kauppoihin. Suurten yritysten mahdollisuudella ostaa vapaasti pienempiä kilpailijoitaan ennen kuin ne kehittyvät varteenotettaviksi kilpailijoiksi voi olla negatiivisia vaikutuksia uusien yritysten kannustimiin kehittää tuotteita ja palveluita. Uhka siitä, että pienen yrityksen tuottama palvelu lopetetaan yrityskaupan seurauksena heikentää käyttäjien kannustimia opetella ja siirtyä käyttämään pienemmän yrityksen palvelua. Tämä johtaa siihen, että aloittelevan yrityksen on vaikeampaa haastaa alalla jo toimivaa isompaa yritystä. Elinkeinoelämän tutkimuslaitoksen ETLA:n julkaisussa on löydetty tästä myös empiiristä näyttöä. Tutkimus viittaa siihen, että teknologiajättien yritysostot ovat vähentäneet uusien yritysten markkinoille tuloa ja pääomasijoituksia sekä Yhdysvalloissa että Euroopassa.

Yrityskauppavalvonnalla on mahdollista vaikuttaa positiivisesti innovaatiotoimintaan kannustamalla yrityskauppoihin vaiheessa, jolloin kohteen rahoitustilanne on vielä epäselvä ja tuotekehitys kesken. Ilman sääntelyä ostajayrityksen on mahdollista odottaa ja tehdä tarjous vasta kun on selvää, että kohteesta on tulossa sille varteenotettava kilpailija. Ostotarjousta ei tarvitse tehdä lainkaan, jos startup-yritys ei johda kilpailevan tuotteen lanseeraamiseen. Tehokas yrityskauppavalvonta estää tulevan kilpailijan ostamisen, jolloin yrityksen on tehtävä ostotarjous riittävän aikaisessa vaiheessa kilpailuhuolten välttämiseksi. Ajoissa tullut ostotarjous estää skenaarion, jossa ilman yrityskauppaa startup-yritys jäisi vaille rahoitusta ja lakkautettaisiin.

Kilpailulaki ei nyky muodossaan mahdollista tällaista startup -yritysten toimintaympäristöä tukevaa yrityskauppavalvontaa. Ehdotettu otto-oikeus tarjoaa keinon puuttua arvoperusteisiin yrityskauppoihin, jotka toteutetaan myöhäisessä vaiheessa juuri ennen kohteen markkinoille tuloa, kun sen liikevaihto on vielä hyvin pieni. Tämä kannustaa markkinoilla jo toimivia yrityksiä aikaistamaan ostotarjouksiaan vaiheeseen, jossa kohteen arvo on vielä alhainen. Ostotarjoukset ohjautuisivat näin paremmin riskisessä startup-vaiheessa oleviin yrityksiin, joiden rahoitustilanne on vielä epävarma.

Vain erittäin pieni osa startup -kaupoista kuuluisi edes potentiaalisesti otto-oikeussääntelyn soveltamisalaan

Ehdotettu sääntely, jossa arvoperusteiset yrityskaupat tulisivat soveltamisalan piiriin otto-oikeuden myötä, ei vaikuta negatiivisesti startup yritysten rahoitusmahdollisuuksiin ja innovaatiokannustimiin. Tämä on seurausta ennen kaikkea siitä, että ehdotetulla muutoksella on vaikutusta startup -yritysten toimintaympäristöön vain hyvin rajatuissa tilanteissa. Suomessa yrityskauppavalvontaa sovelletaan vain yrityskauppoihin, jotka johtavat muutokseen kohdeyrityksen määräysvallassa. Yrityskaupat, joissa kaupan kohteena on vähemmistöomistus ilman määräysvaltaa, jäävät siten kokonaan soveltamisalan ulkopuolelle.

Koska otto-oikeussääntelyn tarkoituksena on ehkäistä ennalta kilpailulle haitallisten yrityskauppojen toteuttamista ja mahdollistaa puuttuminen valmisteilla oleviin haitallisiin järjestelyihin, yrityskaupan tulee täyttää tietyt kriteerit, jotta se voisi tulla otto-oikeudella tutkittavaksi. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että kohdeyrityksen tuotteen taikka palvelun on tähdättävä huomattavaan markkinaosuuteen Suomessa ja ostajayrityksen kilpailtava kohteen kanssa samalla tuotemarkkinalla, joka on jo ennestään keskittynyt. Mikäli startup yrityksen tuote tai palvelu tähtää kansainvälisille markkinoille, mikäli ostaja ei toimi samalla tuotemarkkinalla kohteen kanssa Suomessa tai markkina ei ole ennestään keskittynyt, kilpailuviranomaisella ei ole syytä vaatia kauppaa tutkittavaksi eikä riskiä otto-oikeuden soveltamisesta ole. Yrityskauppaan puuttuminen edellyttäisi lisäksi kilpailun olennaista estymistä.

Edellä mainituista syistä on selvää, että ehdotetulla sääntelyllä voi olla vaikutuksia startup -yrityksiin vain hyvin poikkeuksellisissa tilanteissa. Ehdotetun uudistuksen jälkeenkin ylivoimaisesti suurin osa startup-yrittäjistä voisi siis edelleen myydä yrityksensä ilman riskiä siitä, että yrityskauppa tulisi ilmoitettavaksi, saati siitä, että viranomainen puuttuisi yrityskauppaan.

Mahdollisuus yrityksen myyntiin saattaa kannustaa startup-yrittäjiä yritysten perustamiseen ja uusien palveluiden kehittämiseen. Uudistuksen jälkeen kilpailuviranomainen pystyisi potentiaalisesti puuttumaan osaan yrityskaupoista, joissa startup -yritys myydään kilpailijalle. Kyseisissäkään tilanteissa uudistus ei kuitenkaan estäisi yrittäjää myymästä yritystään. Valvonnalla ainoastaan rajoitettaisiin liiketominnan myyntiä keskittynyttä toimialaa valmiiksi hallitsevalle kilpailijalle. Yrittäjä pystyisi siten edelleen myymään yrityksensä sijoittajille ja yrityksille, jotka eivät ole vastaavassa asemassa kyseisillä markkinoilla. Vaikutus yrittäjän odotettuihin myyntituottoihin olisi siis erittäin rajallinen.

Otto-oikeussääntelyn vaihtoehtojen arviointia

TEM katsoo arviointimuistiossa alustavasti, että mahdollisen otto-oikeuden sisältävään vaihtoehtoon olisi syytä sisällyttää vapaaehtoisen ilmoittamisen mahdollisuus ja määräaika otto-oikeuden käytölle. Tavoitteena on hillitä otto-oikeussääntelyn aiheuttamaa epävarmuutta yrityksille. Arviomuistiossa on nostettu esiin myös muita vaihtoehtoja otto-oikeuden soveltamisalan rajaamiselle.

Ajallinen rajoitus otto-oikeuden soveltamiselle

KKV pitää kannatettavana sekä vapaaehtoisen ilmoituksen mahdollisuuden sisällyttämistä lainsäädäntöön että ajallisen rajoituksen liittämistä otto-oikeuden käyttämiselle. Yrityksille aiheutuvan epävarmuuden minimoimiseksi aikarajan on oltava mahdollisimman lyhyt. Toisaalta sen on oltava riittävä, jotta viranomaisen ehtii havaitsemaan yrityskaupan toteuttamisen ja pystyy riittävällä tarkkuudella arvioimaan tarvetta otto-oikeuden käyttämiselle. Aikamääreen asettaminen liian lyhyeksi, esimerkiksi vain muutama viikkoon, voisi johtaa sekä potentiaalisesti haitallisten kauppojen havaitsematta jäämiseen että otto-oikeuden tarpeettoman soveltamiseen, kun päätös otto-oikeuden soveltamisesta jouduttaisiin tekemään riittämättömien tietojen perusteella. KKV:n näkemyksen mukaan arviomuistiossa esimerkkinä mainittu 3 kk määräaika otto-oikeuden käyttämiselle on kannatettava. Vastaava aikamäärä sisältyy lainsäädäntöön esimerkiksi Norjassa.

KKV:n alustavan arvion mukaan ajan kulumisen olisi perusteltua aloittaa siitä hetkestä, kun sopimus on tehty, määräysvalta hankittu tai julkinen ostotarjous julkistettu ja yrityskauppa on julkistettu lehdistötiedotteella.

Liikevaihtoon perustuvat rajat otto-oikeuden soveltamiselle

Kuten KKV on selvityksessään katsonut, viraston arvion mukaan otto-oikeuden soveltamiselle olisi perusteltua asettaa osapuolten yhteenlaskettuun liikevaihtoon perustuva 50 miljoonan euron kynnyсарvo. Tämän alapuolelle jäisi huomattava määrä pieniä yritysjärjestelyitä, jotka eivät siten tulisi otto-oikeuden soveltamisalan piiriin.

Arviomuistiossa tuodaan esiin myös mahdollisuus asettaa osapuolten yhteenlasketulle liikevaihdolle asetetun kynnyсарvon lisäksi myös kaupan kohteen liikevaihdolle liikevaihtoraja. Esimerkkinä on mainittu 3 miljoonan euron raja.

Virasto ei lähtökohtaisesti pidä kaupan kohteen liikevaihdolle asetettavaa erillistä liikevaihtoa kannatettavana. Keskeisin peruste tälle on arvoon perustuvien yrityskauppojen saattaminen kattavasti valvonnan piiriin. Kuten viraston selvityksessä on kuvattu, yritys, jolla on vain vähän tai ei vielä lainkaan liikevaihtoa, voi olla merkittävä kilpailun lähde markkinoilla. Mikäli yrityskaupan kohteelle asetetaan liikevaihtoon perustuva raja, tällaiset järjestelyt jäävät yrityskauppa-valvonnan soveltamisalan ulkopuolelle Suomessa. Arvoon perustuvien kauppojen jäämisestä sääntelyn ulkopuolelle aiheutuisi haittaa, jota tulee verrata liikevaihtorajan asettamisella saavutettavaan hyötyyn eli lisääntyvään ennakoitavuuteen.

Kaupan kohteen liikevaihtoon perustuvan rajan asettamisella saavutettava ennakoitavuuden lisääntyminen jäisi viraston arvion mukaan vähäiseksi. Otto-oikeuden piiriin kuuluisi joka tapauksessa edelleen hyvin suuri joukko yritysjärjestelyjä. Lisäksi otto-oikeuden soveltamista yrityskauppaan, jossa hankinnan kohteena on muutaman miljoonan euron liikevaihdon yritys, voidaan arvoperusteisia järjestelyjä lukuun ottamatta pitää ilman erillistä raja-arvoakin erittäin epätodennäköisenä. Ennakoitavuuden lisääntymisestä koituva hyöty kohdistuisi siten järjestelyihin, joissa otto-oikeuden aiheuttama epävarmuus on verrattain vähäistä.

Muissa maissa, joissa otto-oikeus sisältyy lainsäädäntöön, kaupan kohteen liikevaihdolle ei ole asetettu erillistä raja-arvoa.

Mikäli kohteen liikevaihdolle kuitenkin päädytään asettamaan liikevaihtoraja, virasto pitää tärkeänä, otto-oikeutta voitaisiin kuitenkin poikkeuksellisesti hyödyntää myös tämän liikevaihtorajan alittaviin yrityskauppoihin edellyttäen, että yrityskaupan arvo ylittää tietyn kynnyksarvon. Jos kohteen liikevaihdolle asetettaisiin esimerkiksi mainittu 3 miljoonan euron liikevaihtoraja, kauppa voitaisiin rajan alittumisesta huolimatta ottaa tutkittavaksi, mikäli kaupan arvo ylittäisi erikseen määritellyn raja-arvon. Näin varmistettaisiin, että soveltamisala kattaa myös potentiaalisesti haitallisiin vaikutuksiin johtavat arvoperusteiset yrityskaupat.

Mahdollisuus puuttua jo täytäntöönpantuihin yrityskauppoihin

KKV:n ehdottamassa otto-oikeusmallissa, kuten otto-oikeusjärjestelmissä tyypillisesti, oikeus vaatia yrityskauppa tutkittavaksi kattaisi myös jo täytäntöönpannut yrityskaupat. KKV voisi siten teoriassa vaatia ilmoitettavaksi ja viime kädessä purettavaksi jo täytäntöönpannun kilpailulle haitallisen yrityskaupan.

Todennäköisyys otto-oikeuden soveltamiselle jo täytäntöönpantuun yrityskauppaan on kuitenkin pieni. Mahdollisuus vapaaehtoisen ilmoituksen jättämiseen antaa yrityksille mahdollisuuden varmistua siitä, ettei yrityskauppaan tulla soveltamaan otto-oikeutta. Osapuolilla on itsellään tyypillisesti hyvä käsitys mahdollisista kilpailuhuolista, etenkin kun kyse on keskenään kilpailevien yritysten yhdistymisestä potentiaalisesti keskittyneillä markkinoilla. Olisi varsin poikkeuksellista, että potentiaaliset kilpailuhuolet tulisivat yrityskaupan osapuolille täysin yllätyksenä eikä vapaaehtoisen ilmoituksen olisi tästä syystä osattu varautua.

Todennäköisyyttä otto-oikeuden käyttämiseen jo täytäntöönpantuun yrityskauppaan vähentää merkittävästi myös ajallisen rajoitteen (esim. 3kk) asettaminen otto-oikeuden soveltamiselle. Yrityskaupat toteutetaan tyypillisesti käyttäen signing/closing rakennetta, jossa kauppasopimuksen allekirjoittaminen ja kaupan täytäntöönpano on erotettu toisistaan. Sopimuksen ehdoista ja signingin jälkeen vaadittavista toimenpiteistä riippuen näiden väliin jää joka tapauksessa joidenkin viikkojen, monimutkaisemmissa järjestelyissä jopa kuukausien väli. Yrityskauppa julkistetaan

tyypillisesti kauppasopimuksen allekirjoittamisen (signing) yhteydessä, jolloin myös määräajan kulumisen otto-oikeuden soveltamiselle käynnistyisi. Näin ollen on hyvin epätodennäköistä, että yrityskaupan kilpailuhuolet tulisivat osapuolille yllätyksenä ja kilpailulle potentiaalisesti haitallinen yrityskauppa ehdittäisiin laittaa täytäntöön ennen kuin osapuolet saavat virastolta tiedon mahdollisuudesta vaatia yrityskauppa ilmoitettavaksi.

Vaikka todennäköisyys otto-oikeuden soveltamiseen jo täytäntöönpantuun yrityskauppaan on varsin pieni, sääntelyn toimivuuden näkökulmasta tämä mahdollisuus on erittäin tärkeä. Jos viranomaisen ei voisi käyttää otto-oikeutta jo täytäntöönpantuun yrityskauppaan, yrityksille syntyisi kannustin viivästyttää yrityskauppojen julkistamista ja laittaa yrityskauppa täytäntöön mahdollisimman nopeasti ilman, että virasto saisi tiedon potentiaalisesti kilpailulle haitallisesta yrityskaupasta. Vastaavasti myös kannustin vapaaehtoisten ilmoitusten jättämiseen vähenisi painopisteen siirtyessä nopeaan täytäntöönpanoon. Tästä syystä mahdollisuus vaatia myös jo täytäntöönpantu yrityskauppa ilmoitettavaksi sisältyy tyypillisesti otto-oikeusjärjestelmiin.

Muut otto-oikeuden soveltamiselle asetettavat kriteerit

Arviomuistiossa on esillä myös vaihtoehto, jossa otto-oikeuden käyttämiselle asetettaisiin liikevaihtoon perustuvien edellytysten sijaan tai niiden lisäksi kuvailevia kriteerejä. KKV pitää liikevaihtoon ja kaupan arvoon perustuvia kriteerejä ensisijaisena niiden selkeyden ja ennustettavuuden vuoksi.

KKV suhtautuu neutraalisti tällaisten kriteerien asettamiseen liikevaihtoon ja arvoon perustuvia kriteerejä täydentävänä. Virasto pitää kuitenkin niiden tuottamaa hyötyä rajallisena, sillä kuvailevat kriteerit ovat luonteestaan johtuen aina tulkinnanvaraisia ja verrattain väljiä. Lisäksi mahdolliset kriteerit tulisi muotoilla joko riittävän yleisellä tasolla, jolloin niiden tuottama ennakkoinnin parantumiseen liittyvä hyöty olisi vähäinen taikka siten, että sääntely kattaisi erilaiset skenaarit, joissa yrityskauppa voi johtaa haitallisiin vaikutuksiin, mikä tekisi niistä monimutkaisia. Vastaava tavoite voitaisiin viraston arvion mukaan saavuttaa tehokkaammin muilla keinoin, esimerkiksi kuvaamalla otto-oikeuden käyttötarkoitusta lain esitöissä tai viranomaisen ohjeissa.

Neuvonta ja ohjeistus keinoina ennakoitavuuden parantamiselle

KKV katsoo, että otto-oikeudesta yrityksille aiheutuvaa epävarmuutta voitaisiin lisätä esimerkiksi viranomaisen julkaisemilla suuntaviivoilla otto-oikeuden soveltamisesta. Suuntaviivoissa voitaisiin hallituksen esitystä tarkemmin kuvata tilanteita, joissa otto-oikeuden käyttäminen voisi tulla sovellettavaksi. Suuntaviivoja olisi myös mahdollista päivittää kokemusten ja soveltamiskäytännön karttuessa ja mahdollisten epäselvyyttä ja tulkinnanvaraisuutta aiheuttavien tilanteiden konkretisoituessa.

Yleisesti ottaen voidaan pitää todennäköisenä, että otto-oikeudesta aiheutuva epävarmuus olisi suurinta sääntelyn voimaantuloa seuraavina ensimmäisinä vuosina. Soveltamiskäytännön myötä epävarmuus odotettavasti vähentyy, luottamus viranomaisen käytännön ennakoitavuuteen paranee ja myös toimintatavat yrityksissä kehittyvät ja mukautuvat lainsäädäntöön.

Vastaavaa säännös on ollut voimassa Ruotsissa vuodesta 1997 ja Norjassa vuodesta 1997. Myös esimerkiksi Yhdysvalloissa ja Iso-Britanniassa yritykset ovat toimineet vuosikymmeniä sääntely-ympäristössä, jossa viranomaisen mahdollisuutta tutkia kilpailulle potentiaalisesti haitallinen järjestely ei ole rajattu tietyt liikevaihtorajat ylittäviin yrityskauppoihin. Yritys- ja markkinatalousmyönteisestä sääntelystä tunnetussa Yhdysvalloissa kilpailuviranomaisella on erittäin laajat toimivaltuudet ottaa ilman ajallista rajoitusta tutkittavakseen jopa jo täytäntöönpanut liikevaihtorajat alittavia yrityskauppoja,

Kokemukset myös muista Pohjoismaista viittaavat siihen, että otto-oikeuden aiheuttama epävarmuus on hallittavissa. Esimerkiksi Ruotsissa viranomainen on käyttänyt otto-oikeutta yhteensä kuusi kertaa vuodesta 1997 lähtien. Vapaaehtoisia ilmoituksia on jätetty vuosina 2010–2021 yhteensä 20 kappaletta, keskimäärin noin kaksi ilmoitusta vuodessa. Norjassa otto-oikeutta on käytetty vuodesta 2016 lähtien seitsemän kertaa ja vapaaehtoisia ilmoituksia jätetään vuosittain vain muutamia. Vuonna 2021 viranomainen vastaanotti yhden vapaaehtoisen ilmoituksen.

KKV:n arvio vaihtoehtoisista tavoista muuttaa yrityskaupan ilmoitusvelvollisuutta

Kuten edellä on kuvattu, yrityskauppavalvonnan soveltamisalan laajentaminen on Suomessa välttämätöntä. KKV:n selvitysten mukaan kansantalouden näkökulmasta selvästi paras vaihtoehto olisi malli, jossa 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 20 miljoonaa euroa. Sääntelyä täydentäisi KKV:n oikeus ottaa käsittelyyn yrityskauppoja, joissa pääsäännönmukaiset liikevaihtorajat eivät täyty mutta yrityskauppa voisi johtaa haitallisiin vaikutuksiin Suomessa. Otto-oikeus olisi rajattu yrityskauppoihin, joissa osapuolten yhteenlaskettu Suomesta kertynyt liikevaihto ylittää 50 miljoonaa euroa.

Mikäli jatkovalmistelussa ei päädyttäisi KKV:n ehdottamaan vaihtoehtoon, viraston arvion mukaan seuraavaksi paras vaihtoehto olisi rajata otto-oikeuden soveltamisalaa lisäämällä alaraja, joka perustuisi kaupan kohteen liikevaihtoon tai kaupan arvoon. Tässä vaihtoehdossa keskeistä on varmistua siitä, että kilpailuviranomaisella on riittävät toimivaltuudet tutkia arvoperusteisia yrityskauppoja.

Mikäli jatkovalmistelussa päädyttäisiin vaihtoehtoon, jossa lainsäädäntöön ei sisällyttäisi minkäläistä otto-oikeutta, KKV kannattaa vaihtoehtoa, jossa ilmoitusvelvollisuus kattaisi yrityskaupat, joissa osapuolten yhteenlaskettu Suomesta kertynyt liikevaihto ylittää 100 miljoonaa euroa, ja vähintään kahden osapuolen Suomesta kertynyt liikevaihto ylittää 10 miljoonaa euroa. Vaihtoehto on kansantalouden kannalta nykytilaa parempi mutta selvästi edellä kuvattuja vaihtoehtoja huonompi, sillä 10 miljoonan euron liikevaihtorajan alle jää huomattava määrä potentiaalisesti haitallisia yrityskauppoja paikallisilla markkinoilla sekä pienillä ja keskisuurilla tuotemarkkinoilla. Myös arvoperusteiset yrityskaupat jäävät tässä vaihtoehdossa sääntelyn ulkopuolelle, millä voi olla merkittäviä vaikutuksia useiden toimialojen kehitykseen erilaisten alustojen ja digitaalisten palvelujen jäädessä suurelta osin soveltamisalan ulkopuolelle.

Kirsi Leivo Sanna Syrjälä
pääjohtaja johtaja

Pohjoisaho Taina
Kilpailu- ja kuluttajavirasto