

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja • Kilpailu ja kuluttajat • 30/2017

Sosiaali- ja terveysalan kilpailusääntöjä arvioineen työryhmän raportti



Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 30/2017

Sosiaali- ja terveysalan kilpailusääntöjä arvioineen työryhmän raportti

Työ- ja elinkeinoministeriö, Helsinki 2017



Työ- ja elinkeinoministeriö

ISBN:978-952-327-231-6

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2017



Kuvailulehti

Julkaisija	Työ- ja elinkeinoministeriö		29.6.2017
Tekijät	HN Virve Haapajarvi, TEM ja erikoistutkija Martina Castrén, KKV		
Julkaisun nimi	Sosiaali- ja terveysalan kilpailusääntöjä arvioineen työryhmän raportti		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja TEM raportteja 30/2017		
Diaari/hankenumero	TEM/435/00.04.01/2017 TEM014:00/2017	Teema	Kilpailu ja kuluttajat
ISBN PDF	978-952-327-231-6	ISSN PDF	1797-3562
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-231-6		
Sivumäärä	59	Kieli	Suomi
Asiasanat	kilpailu, kilpailulaki, sosiaali- ja terveyspalvelut		
Tiivistelmä	<p>Työ- ja elinkeinoministeriö perusti työryhmän arvioimaan tarvetta erillisille sosiaali- ja terveysalan kilpailusäännöille ajalle 13.3.–15.5.2017. Työryhmän toimikautta jatkettiin 15.6.2017 asti. Työryhmän tehtävänä oli tarvearvion lisäksi tehdä mahdollisia muutostarpeita koskevat ehdotukset. Työryhmän työ liittyi sosiaali- ja terveyssektorin (sote) kokonaisuudistukseen ja siinä erityisesti asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa annettuun lakiesitykseen (valinnanvapauslaki). Työryhmässä oli edustajia työ- ja elinkeinoministeriöstä, sosiaali- ja terveysministeriöstä sekä Kilpailu- ja kuluttajavirastosta. Työryhmässä valmisteltiin kolme ehdotusta: määräaikaiset ja pysyvät sote-alan yrityskauppojen ilmoittamista koskevat säännökset sekä pienten elinkeinonharjoittajien suojaamista koskevat säännökset. Määräaikainen, vuoden 2019 alkuun asti voimassa oleva sote-alan yrityskauppojen ilmoittamista koskeva hallituksen esitys (HE 76/2017 vp) on annettu eduskunnalle 15.6.2017. Raportti sisältää kaksi hallituksen esitysluonnoksen muotoon laadittua ehdotusta sote-uudistukseen liittyviksi kilpailulain erillisinä säännöksiksi, joiden olisi tarkoitus tulla voimaan vuoden 2019 alusta.</p> <p>Ensimmäinen esitysluonnos koskee pysyvää sote-alan yrityskauppojen ilmoitusvelvollisuutta ja se perustuisi tavanomaisesta, kaikkia toimialoja koskevasta yrityskauppaluvonnasta alempaan liikevaihtorajaan. Esitysluonnoksen mukaan yrityskauppa tulisi ilmoittaa vähintään kahden osapuolen tuottaessa Suomessa sote-palveluja tai kuvantamis- tai laboratoriapalveluja kun osapuolten yhteenlaskettu liikevaihto ylittää 20 miljoonaa euroa tai vähintään kahden osapuolen Suomesta kertynyt liikevaihto ylittää kummankin osalta 2 miljoonaa euroa. Pysyvä ilmoitusvelvollisuus olisi rajatumpi kuin eduskunnan käsittelyssä oleva määräaikaista ilmoitusvelvollisuutta koskeva kilpailulain muutosesitys, mutta kummassakaan ehdotuksessa ei muutettaisi yrityskauppoihin puuttumisen kynnystä.</p> <p>Toinen esitysluonnos suojaisi pieniä elinkeinonharjoittajia ja pyrki estämään tilanteet, joissa tosiasiallisesti muiden toimijoiden toimintamahdollisuuksiin vaikuttava toimija, kuten sote-keskus, toiminnallaan kohtelisi siitä olennaisesti riippuvaisia yrityksiä epätasa-arvoisesti tai niiden toimintaedellytyksiä rajoittavalla tavalla. Esitysluonnoksen mukaan valinnanvapauslain 15 §:ssä tarkoitettujen suoran valinnan palveluiden taikka terveydenhuollossa välttämättömien laboratorio- tai kuvantamispalveluiden tai niihin liittyvien analysointipalveluiden vaihdannassa toimiva elinkeinonharjoittaja ei saisi estää tai vaikeuttaa taikka vakavasti vaarantaa siitä olennaisesti riippuvaisen pienen elinkeinonharjoittajan toimintaedellytyksiä sosiaali- ja terveydenhuollossa. Luonnoksen mukaan ilman objektiivisesti hyväksyttävää syytä kielletyksi katsottaisiin, jos elinkeinonharjoittaja asettaisi pienen elinkeinonharjoittajan kaupan ehtojen suhteen huonompaan asemaan kuin muut vastaavassa asemassa olevat elinkeinonharjoittajat, soveltaisi olennaisesti pienen elinkeinonharjoittajan toimintamahdollisuuksia rajoittavia sopimusehtoja tai käyttäisi asemaansa kohtuuttomien etujen hankkimiseen siitä riippuvaiselta elinkeinonharjoittajalta.</p>		
Kustantaja	Työ- ja elinkeinoministeriö		
Julkaisun jakaja	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi		

Presentationsblad

Utgivare	Arbets- och näringsministeriet	29.6.2017	
Författare	Virve Haapajarvi, ANM ja specialforskare Martina Castrén, KKV		
Publikationens titel	Rapport från arbetsgruppen för bedömning av konkurrensreglerna för social- och hälsovårdsbranschen Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen työryhmän raportti		
Publikationsseriens namn och nummer	Arbets- och näringsministeriets publikationer ANM rapporter 30/2017		
Diarie- /projektnummer	TEM/435/00.04.01/2017 TEM014:00/2017	Tema	Konkurrens och konsumenter
ISBN PDF	978-952-327-231-6	ISSN PDF	1797-3562
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-231-6		
Sidantal	59	Språk	Finska
Nyckelord	konkurrens, konkurrenslagen, social- och hälsovårdstjänster		
<p>Referat</p> <p>Arbets- och näringsministeriet grundade en arbetsgrupp med uppgift att bedöma om det förelåg behov av särskilda konkurrensregler för social- och hälsovårdsbranschen. Arbetsgruppens mandatperiod var 13.3–15.5.2017, men den förlängdes till den 15 juni 2017. Utöver att göra en uppskattning av behoven skulle arbetsgruppen dessutom lägga fram förslag på behövliga ändringar. Arbetsgruppens arbete hade samband med totalreformen av social- och hälsovårdssektorn, och i det sammanhanget särskilt förslaget till lag om kundens valfrihet inom social- och hälsovården (valfrihetslagen). Arbetsgruppen bestod av företrädare för arbets- och näringsministeriet, social- och hälsovårdsministeriet samt för Konkurrens- och konsumentverket. Arbetsgruppen beredde tre olika förslag: temporära bestämmelser och permanenta bestämmelser om anmälan av företagsförvärv inom social- och hälsovårdsbranschen samt bestämmelser om skyddet för små näringsidkare. En regeringsproposition, som innehåller ett förslag till en temporär lag om anmälan av företagsförvärv inom social- och hälsovården (RP 76/2017 rd), som ska gälla till och med ingången av 2019, har lämnats till riksdagen den 15 juni 2017. Rapporten innehåller två förslag, i form av utkast till regeringspropositioner, till specialbestämmelser i konkurrenslagen vilka har samband med social- och hälsovårdsreformen. Bestämmelserna avses träda i kraft vid ingången av 2019.</p> <p>Det första propositionsutkastet handlar om en permanent skyldighet att anmäla företagsförvärv inom social- och hälsovårdsbranschen som baserar sig på en omsättningsgräns som är lägre än den vanliga omsättningsgräns inom tillsynen över företagsförvärv som omfattar alla branscher. Enligt propositionsutkastet ska ett företagsförvärv anmälas om minst två av parterna producerar social- och hälsovårdstjänster eller diagnostiska utbildningstjänster eller laboratorietjänster i Finland om parterna i företagsförvärvet tillsammans har en omsättning som överskrider 20 miljoner euro eller om minst två av parterna i företagsförvärvet har en omsättning i Finland som överskrider 2 miljoner euro. Den permanenta anmälningskyldigheten föreslås vara mer begränsad än det förslag till temporär ändring av anmälningskyldigheten enligt konkurrenslagen som behandlas i riksdagen, men tröskeln för ingripande i ett företagsförvärv föreslås inte bli ändrad genom någotdera förslaget.</p> <p>Det andra propositionsutkastet har som mål att skydda små näringsidkare och hindra att det uppstår situationer där en aktör som faktiskt påverkar andra aktörers verksamhetsmöjligheter, såsom en social- och hälsovårdscentral, genom sitt agerande behandlar sådana företag som är i väsentlig grad beroende av den på ett ojämligt sätt eller på ett sätt som begränsar deras verksamhetsmöjligheter. I propositionsutkastet föreslås att en näringsidkare som är verksam inom omsättningen av i 15 § i lagen om kundens valfrihet inom social- och hälsovården avsedda direktvalstjänster eller inom hälso- och sjukvården nödvändiga laboratorietjänster eller diagnostiska utbildningstjänster eller analystjänster i samband med dem inte får ointetgöra eller försvåra eller allvarligt äventyra verksamhetsmöjligheterna för små näringsidkare inom social- och hälsovården som är i väsentlig grad beroende av den. Enligt utkastet ska som ett förbudet förfarande betraktas det att små näringsidkare försätts i en sämre ställning än andra näringsidkare i samma ställning i fråga handelsvillkor, att sådana avtalsvillkor som på ett väsentligt sätt begränsar små näringsidkares verksamhetsmöjligheter tillämpas eller att man utnyttjar sin ställning för att skaffa sig oskäliga fördelar av en näringsidkare som är beroende av en, om det inte föreligger några objektivt godtagbara skäl därtill.</p>			
Förläggare	Arbets- och näringsministeriet		
Distribution	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi		

Description sheet

Published by	Ministry of Economic Affairs and Employment	29 June 2017	
Authors	Virve Haapajarvi, MEAE ja Senior Research Officer Martina Castrén, KKV		
Title of publication	Report by a working group assessing the rules of competition in social welfare and health care Sosiaali- ja terveystalouden kilpailusääntöjä arvioineen työryhmän raportti		
Series and publication number	Publications of the Ministry of Economic Affairs and Employment MEAE report 30/2017		
Register number	TEM/435/00.04.01/2017 TEM014:00/2017	Subject	Competition and consumers
ISBN PDF	978-952-327-231-6	ISSN PDF	1797-3562
Website address (URN)	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-231-6		
Pages	59	Language	Finnish
Keywords	competition, Competition Act, social welfare and health care services		
<p>Abstract</p> <p>The Ministry of Economic Affairs and Employment established a working group to assess the need for separate rules of competition in social welfare and health care from 13 March to 15 May 2017. The working group's mandate was extended until 15 June 2017. In addition to the need assessment, the task of the working group was to prepare proposals on possible needs for change. The working group's task was concerned with the overall reform of health and social services, particularly the legislative proposal on the freedom of choice for clients (the Act on Freedom of Choice). The working group included representatives from the Ministry of Economic Affairs and Employment, the Ministry of Social Affairs and Health, and the Finnish Competition and Consumer Authority. Three proposals were prepared in the working group: fixed-term and permanent provisions on notification of a concentration between undertakings in the health and social sector and provisions on the protection of small enterprises. A fixed-term government proposal (HE 76/2017 vp) on the notification of a concentration between undertakings in the health and social sector, valid until the beginning of 2019, was submitted to Parliament on 15 June 2017. The report includes two proposals prepared in the draft government proposals as separate provisions to the Competition Act in connection with the health and social services reform expected to enter into force at the beginning of 2019.</p> <p>The first draft proposal is concerned with the permanent obligation to notify a concentration between undertakings in the health and social service sector and would be based on a turnover threshold lower than that set for the control of concentrations in all sectors. According to the draft proposal, a concentration between undertakings must be notified when at least two parties produce health and social services or imaging or laboratory service in Finland provided that the total turnover of the parties is above EUR 20 million or the at least two parties concerned have turnover obtained in Finland of at least EUR 2 million each. While the permanent obligation to notify would be more limited than the proposed amendment to the Competition Act concerned with the fixed-term obligation to notify, currently discussed by the Parliament, neither of the proposals would change the threshold for intervening in concentrations.</p> <p>The second draft proposal would protect small enterprises and aim to prevent situations where an operator with actual influence on the operating conditions of other operators, such as a health and social services centre, could treat the enterprises that significantly depend on it unjustly or in a manner restricting the operating conditions of said enterprises. According to the draft proposal, an undertaking engaged in exchange of the services subject to freedom of choice or the laboratory or imaging services necessary for health care or related analysis services intended by Section 15 of the Act on Freedom of Choice may not prevent or hinder, or severely endanger the operating conditions of a small enterprise in the social welfare and health care sector critically dependent on the undertaking. Under the draft, it would be deemed unlawful for an enterprise without an objective justification to put a small enterprise at a disadvantage in respect of terms of trade compared to other enterprises in an equivalent position, to significantly apply the terms of agreement that limit the operating conditions of a small enterprise, or to use its position to obtain unreasonable benefits from an enterprise that depends on it.</p>			
Publisher	Ministry of Economic Affairs and Employment		
Distributed by	Distribution by: julkaisut.valtioneuvosto.fi		

Sisällysluettelo

1.	Johdanto.....	7
2.	Hallituksen esitysluonnos pysyviksi sosiaali- ja terveysalan yrityskauppojen ilmoitusvelvollisuutta koskeviksi säännöiksi	11
3.	Hallituksen esitysluonnos pienten elinkeinonharjoittajien suojaamisesta sosiaali- ja terveysalan markkinoilla	30
Liite 1	Päätös työryhmän asettamisesta arvioimaan tarvetta sosiaali- ja terveyssektorin kilpailusäännöiksi, 8.3.2017,	57
Liite 2	Päätös työryhmän toimikauden pidentämisestä 15.5.2017	59

1. Johdanto

Sosiaali- ja terveysalan erityisten kilpailusääntöjen tarvetta arvioiva työryhmä

Työ- ja elinkeinoministeriö asetti maaliskuussa 2017 työryhmän arvioimaan tarvetta erillisille sosiaali- ja terveysalan kilpailusäännöille toimikaudelle 13.3.–15.5.2017. Asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa annetun lakiesitykseen (jäljempänä valinnanvapauslaki, HE 47/2017 vp) sisällön täsmentymisen aikataulusta johtuen työryhmän toimikautta jatkettiin 15.6.2017 asti. Työryhmän tehtävänä oli erillisten kilpailusääntöjen tarvearvion lisäksi tehdä mahdollisia muutostarpeita koskevat ehdotukset. Työryhmän työ liittyi sosiaali- ja terveyssektorin (jäljempänä sote) kokonaisuudistukseen ja siinä erityisesti valinnanvapauslakiin.

Työryhmässä oli edustajia työ- ja elinkeinoministeriöstä, sosiaali- ja terveysministeriöstä sekä Kilpailu- ja kuluttajavirastosta. Työryhmän puheenjohtajana toimi ylijohtaja Pekka Timonen työ- ja elinkeinoministeriöstä ja varapuheenjohtajana pääjohtaja Juhani Jokinen Kilpailu- ja kuluttajavirastosta. Työryhmän jäsenet olivat hallitusneuvos Elise Pekkala työ- ja elinkeinoministeriöstä, hallitusneuvos Virve Haapajärvi työ- ja elinkeinoministeriöstä, hallitusneuvos Riitta-Maija Jouttimäki sosiaali- ja terveysministeriöstä ja erikoistutkija Helena Tuorila Kilpailu- ja kuluttajavirastosta. Työryhmän sihteerinä toimivat asiantuntija Mira Eklund työ- ja elinkeinoministeriöstä ja erikoistutkija Miira Kuhlberg Kilpailu- ja kuluttajavirastosta. Työryhmän toimikauden jatkamista koskevan päätöksen yhteydessä työryhmään nimitettiin jäseneksi aiempien jäsenten lisäksi neuvotteleva virkamies Kirsi Talonen sosiaali- ja terveysministeriöstä. Samassa yhteydessä työryhmän toinen sihteereistä vaihtui siten, että Mira Eklundin jälkeen työryhmän sihteeriksi nimitettiin erikoistutkija Martina Castrén Kilpailu- ja kuluttajavirastosta.

Työryhmässä valmisteltiin kolme ehdotusta: määräaikaiset ja pysyvät sote-alan yrityskauppojen ilmoittamista koskevat säännökset sekä pienten elinkeinonharjoittajien suojaamista koskevat säännökset. Raportti sisältää kaksi hallituksen esitysluonnoksen muotoon laadittua ehdotusta sote-uudistukseen liittyviksi kilpailulain erillisinä säännöksiksi, joiden olisi tarkoitus tulla voimaan vuoden 2019 alusta samanaikaisesti valinnanvapauslain kanssa. Nämä esitysluonnokset, jotka on valmisteltu eduskunnan käsiteltävänä olevan valinnanvapauslakiesityksen pohjalta, laitetaan lausunnolle raportin julkistamisen yhteydessä. Sen sijaan määräaikainen sote-alan yrityskauppojen ilmoittamista koskeva hallituksen esitys (HE 76/2017 vp) on jo annettu eduskunnalle 15.6.2017.

Sosiaali- ja terveyssektorin kokonaisuudistus ja valinnanvapaus

Maakuntauudistuksen sekä sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmän kokonaisuudistuksen myötä vastuu sosiaali- ja terveydenhuoltopalvelujen järjestämisestä siirtyy uusille maakunnille 1.1.2019. Hallituksen linjausten mukaan asiakkaan valinnanvapaus olisi jatkossa pääsääntö perustasolla ja soveltuvin osin käytössä erikoistason sote-palveluissa. Asiakas voisi valita julkisen, yksityisen tai kolmannen sektorin tuottajan. Hallituksen esitys valinnanvapauslaiksi annettiin eduskunnalle 9.5.2017. Valinnanvapausmalli otettaisiin käyttöön vaiheittain. Maakunnat voisivat halutessaan ottaa käyttöön täyden suoran valinnan palveluvalikoiman tuottavat sosiaali- ja terveyskeskukset heti lain voimaantulon jälkeen. Maakunta voisi kuitenkin ottaa sosiaali- ja terveyskeskusten suoran valinnan palvelut käyttöön myös vaiheittain, mutta kuitenkin niin, että ainakin niin sanotut ensimmäisen vaiheen suoran valinnan palvelut siirtyisivät sosiaali- ja terveyskeskusten tuotantovastuulle viimeistään 1.7.2019. Muut suoran valinnan palvelut tulisi siirtää sosiaali- ja terveyskeskusten tuotantovastuulle viimeistään 1.1.2022.

Hallitus on aiemmin linjannut sosiaali- ja terveysuudistusta siten, että lainvalmistelussa ja sote-uudistuksen alueellisessa toteutuksessa huolehditaan kilpailun toimivuudesta ja monipuolisesta sote-palveluiden tarjonnasta. Linjauksen mukaan Kilpailu- ja kuluttajavirasto valvoo kilpailun toteutumista sote-palveluiden markkinoilla ja sen osana myös pienten ja keskisuurten yritysten toimintamahdollisuuksia. Hallituksen linjauksen mukaan valmistelussa luodaan menettelyt ja edellytykset, joilla turvataan uusien toimijoiden sekä pienten ja keskisuurten yritysten mahdollisuudet tarjota palveluita.

Työryhmän asettamispäätöksessä maaliskuussa 2017 todettiin työryhmän taustasta ja tarpeesta seuraavaa:

”Pääministeri Juha Sipilän hallituksen ohjelman sekä hallituksen 20.10.2015, 7.11.2015 ja 5.4.2016 tekemien linjausten mukaan Suomessa toteutetaan sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus. Hallitusohjelman mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon uudistukseen sisältyy valinnanvapauden laajentaminen ja monikanavaisen rahoituksen yksinkertaistaminen. Hallitus on linjannut valinnanvapautta koskevia yleisiä periaatteita 7.11.2015 ja tarkentanut näitä linjauksia 5.4.2016 ja 29.6.2016. Hallituksen linjausten mukaan asiakkaan valinnanvapaus olisi jatkossa pääsääntö perustasolla ja soveltuvin osin käytössä erikoistason sosiaali- ja terveyspalveluissa. Tällöin asiakas voisi valita julkisen, yksityisen tai kolmannen sektorin tuottajan.

Uudistuksen ja siihen liittyvän uuden valinnanvapausjärjestelmän myötä sosiaali- ja terveyspalvelujen markkinat Suomessa tulevat muuttumaan. Valinnanvapauden tarkoituksena on vahvistaa erityisesti perustason palveluja ja turvata ihmisten nykyistä nopeampi hoitoon pääsy ja palvelujen saanti. Tavoitteiden saavuttaminen edellyttää kuitenkin toimivaa kilpailutilannetta markkinoilla.

Suomessa sosiaali- ja terveydenhuollon yksityiset markkinat ovat jossain määrin keskittyneet, joskin Suomessa on suurien konsernitoimijoiden lisäksi erittäin suuri määrä hyvin pieniä toimijoita. Edellä mainitun ja sosiaali- ja terveyssektorin kokonaisuudistuksen vuoksi on syytä arvioida edellyttävätkö toimivan kilpailun turvaaminen sosiaali- ja terveyspalveluiden markkinoilla erillisiä sosiaali- ja terveyssektoria koskevia kilpailusääntöjä.”

Käynnissä oleva sote-uudistus on historiallisen suuri ja merkittävä uudistus, joka muuttaa kokonaisvaltaisesti sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen tarjoamisen. Asiakkaan valinnanvapauden tosiasiallinen toteutuminen edellyttää, että kunkin maakunnan alueella toimii useita palveluja tarjoavia tahoja, joista asiakas voi valita. Työryhmässä valmisteltujen esitysluonnosten ja esityksen tavoitteena on varmistaa markkinoiden toimivuus ja asiakkaiden valinnanvapauden toteutuminen sekä tukea tarjonnan monipuolisuutta sote-uudistuksessa.

Määräaikainen sosiaali- ja terveysalan yrityskauppojen ilmoitusvelvollisuutta koskeva hallituksen esitys

Määräaikainen, vuoden 2019 alkuun asti voimassa oleva, sote-alan yrityskauppojen ilmoittamista koskeva hallituksen esitys annettiin eduskunnalle 15.6.2017 (HE 76/2017 vp). Esityksen olisi tarkoitus tulla voimaan niin pian kuin mahdollista syksyllä 2017. Ennen esityksen antamista esitysluonnoksesta järjestettiin kuulemistilaisuus ja lyhyt lausuntokierros, joiden perusteella esitykseen tehtiin useita muutoksia. Hallituksen esityksen mukaan yrityskauppoja koskevia säännöksiä sovellettaisiin ilman tavanomaisia liikevaihtorajoja yrityskauppoihin, joissa vähintään yksi yrityskaupan osapuoli tuottaa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja tai terveyspalveluihin liittyviä laboratorio- tai kuvantamispalveluja. Esityksen mukaan säännöksen soveltamisalaa rajattaisiin kuitenkin useammalla merkittäväällä poikkeuksella, jotka koskevat 1) itsenäisten ammatinharjoittajien välisiä yrityskauppoja, 2) sote-palveluita tuottavan yritysryhmän nimissä palvelujaan myyvien yritysten keskinäisiä yrityskauppoja, 3) yrityskauppoja, joissa toinen osapuoli on enintään viiden sosiaali- ja terveyspalveluita tuottavan ammattihenkilön yritys ja 4) pääomasijoittajien sijoituksia muiden toimialojen yrityksiin. Tilastotiedon perusteella käytännössä enintään viiden ammattihenkilön poikkeus rajoittaisi siten valvonnan kohdistumaan noin kymmeneen prosenttiin alan yrityksistä. Esitys ei muuttaisi yrityskauppoihin puuttumisen edellytyksiä.

Pysyvä sosiaali- ja terveysalan yrityskauppojen ilmoitusvelvollisuutta koskeva esitysluonnos

Raportin ensimmäinen esitysluonnos koskee pysyvää sote-alan yrityskauppojen ilmoitusvelvollisuutta ja se perustuisi tavanomaisesta, kaikkia toimialoja koskevasta yrityskauppavalvonnasta alempaan liikevaihtorajaan. Yrityskauppavalvonnan soveltamisalaa siis laajennettaisiin verrattuna kaikkia toimialoja koskevaan yrityskauppavalvontaan. Esitysluonnoksen tavoitteena on varmistaa markkinoiden

toimivuus ja asiakkaiden valinnanvapauden toteutuminen. Valinnanvapauden toteutuminen edellyttää, että kunkin maakunnan alueella toimii useita sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja tuottavia palveluntarjoajia. Erillisten sote-alan yrityskauppoja koskevien säännösten esittämiseen on päädytty edellä mainittujen syiden lisäksi siksi, että voimassa olevan kaikkia toimialoja koskevan yrityskauppojen ilmoittamisvelvollisuuden korkeiden liikevaihtorajojen vuoksi valtaosa sote-alan yrityskaupoista jäisi yrityskauppavalvonnan ulkopuolelle. Käytännössä tavanomainen yrityskauppavalvonta koskee vain sote-alan kaikkein suurimpien toimijoiden välisiä yrityskauppoja ja jättää suurenkin toimijan määräysvallan hankinnan keskikokoisesta toimijasta yleensä valvonnan ulkopuolelle. Pysyvää ilmoitusvelvollisuutta koskevan esitysluonnoksen ja määräaikaista ilmoitusvelvollisuutta koskevan esityksen tarkoituksena ei ole kieltää merkittävää määrää yrityskauppoja, vaan varmistaa tiedonsaanti ja puuttumismahdollisuus niissä verraten harvoiksi arvioiduissa tapauksissa, joissa kilpailuvaikutuksia pidettäisiin merkittävinä.

Esitysluonnoksen mukaan yrityskauppa tulisi ilmoittaa vähintään kahden osapuolen tuottaessa Suomessa sote-palveluja tai kuvantamis- tai laboratorion palveluja kun osapuolten yhteenlaskettu liikevaihto ylittää 20 miljoonaa euroa tai vähintään kahden osapuolen Suomesta kertynyt liikevaihto ylittää kummankin osalta 2 miljoonaa euroa. Kilpailu- ja kuluttajavirastolle annettaisiin lisäksi toimivalta vaatia liikevaihtorajat alittavakin yrityskauppa ilmoitettavaksi, jos siihen olisi erityisiä syitä (ns. otto-oikeus). Virasto voisi vaatia yrityskauppailmoituksen tekemistä kuitenkin ainoastaan, jos vähintään kahden yrityskaupan osapuolen liikevaihto kummankin osalta ylittäisi miljoona euroa eikä kaupan täytäntöönpanosta olisi kulunut yli puolta vuotta. Yrityskaupan osapuolten oikeusvarmuuden lisäämiseksi elinkeinonharjoittajille annettaisiin oikeus myös vapaaehtoiseen yrityskaupan ilmoittamiseen silloin, kun pääsäännön mukaiset liikevaihdon raja-arvot alittuvat.

Pysyvä ilmoitusvelvollisuus olisi soveltamisalaltaan rajatumpi kuin eduskunnan käsittelyssä oleva määräaikaista ilmoitusvelvollisuutta koskeva kilpailulain muutosesitys, mutta kummassakaan ehdotuksessa ei muutettaisi yrityskauppoihin puuttumisen edellytyksiä. Jos sosiaali- ja terveysalan keskitymiskehitys jatkuisi suunnilleen aiempien vuosien tasolla, Kilpailu- ja kuluttajavirastolle tehtäisiin kärkeän arvion mukaan esitysluonnoksen perusteella muutama kymmenen yrityskauppailmoitusta. Yrityskaupan kieltäminen tai ehtojen asettaminen edellyttäisivät jatkossakin sitä, että yrityskauppa olennaisesti estää tehokasta kilpailua Suomen markkinoilla tai niiden oleellisella osalla erityisesti siitä syystä, että sillä luodaan määräävä markkina-asema tai vahvistetaan sitä. Kilpailu- ja kuluttajaviraston arviosta riippuen esimerkiksi maakunnan alue voisi olla Suomen markkinoiden oleellinen osa.

Pienten elinkeinonharjoittajien suojaamista koskeva esitysluonnos

Raportin toisen esitysluonnoksen tarkoituksena on suojata pienten elinkeinonharjoittajien toimintaedellytyksiä ja estää tilanteet, joissa tosiasiallisesti muiden toimijoiden toimintamahdollisuuksiin vaikuttava toimija, kuten sote-keskus, kohtelisi siitä olennaisesti riippuvaisia pieniä yrityksiä epätasa-arvoisesti tai niiden toimintaedellytyksiä rajoittavalla tavalla. Esitysluonnoksen tavoitteena on siten varmistaa, että sote-palveluiden markkinoilla pienten yritysten alalle tuloa tai toimimista ei vaikeuteta kohtuuttomilla sopimusehdoilla tai muilla menettelytavoilla, joilla ei ole objektiivisesti hyväksyttävää perustetta. Ehdotetut säännökset tukisivat tarjonnan monipuolisuutta ehdotetussa sosiaali- ja terveydenhuollon valinnanvapausjärjestelmässä. Esitysluonnoksessa kilpailulakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi luku pienten elinkeinonharjoittajien suojaamisesta sote-markkinoilla ja säännösten noudattamisen valvonnasta vastaisi Kilpailu- ja kuluttajavirasto.

Esitysluonnoksen mukaan ehdotetun valinnanvapauslain 15 §:ssä tarkoitettujen suoran valinnan palveluiden taikka terveydenhuollossa välttämättömien laboratorio- tai kuvantamispalveluiden tai niihin liittyvien analysointipalveluiden vaihdannassa toimiva elinkeinonharjoittaja ei saisi estää tai vaikeuttaa taikka vakavasti vaarantaa siitä olennaisesti riippuvaisen pienen elinkeinonharjoittajan toimintaedellytyksiä sosiaali- ja terveydenhuollossa. Luonnoksen mukaan ilman objektiivisesti hyväksyttävää syytä kielletyksi katsottaisiin esimerkiksi se, jos elinkeinonharjoittaja asettaisi pienen elinkeinonharjoittajan toimitusehtojen, hinnoittelun tai muiden kaupan ehtojen suhteen huonompaan asemaan kuin muut

vastaavassa asemassa olevat elinkeinonharjoittajat, soveltaisi olennaisesti pienen elinkeinonharjoittajan toimintamahdollisuuksia rajoittavia sopimusehtoja tai käyttäisi asemaansa kohtuuttomien etujen hankkimiseen siitä riippuvaiselta elinkeinonharjoittajalta. Eesitysluonnoksen mukaan Kilpailu- ja kuluttajavirasto voisi kieltää elinkeinonharjoittajaa soveltamasta sopimusehtoja, jotka olennaisesti rajoittaisivat pienen elinkeinonharjoittajan toimintamahdollisuuksia, ja velvoittaa elinkeinonharjoittajan toimittamaan tavaran tai palvelun pienyritykselle samoilla ehdoilla kuin niitä tarjotaan muille vastaavassa asemassa oleville yrityksille. Lisäksi virasto voisi määrätä noudatettaviksi sellaiset yrityksen antamat sitoumukset, joilla esitetyn kiellon vastainen toiminta voitaisiin lopettaa.

2. Hallituksen esitysluonnos pysyviksi sosiaali- ja terveysalan yrityskauppojen ilmoitusvelvollisuutta koskeviksi säännöiksi

HE [2017]

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kilpailulain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi kilpailulakiin (948/2011) uudet säännökset yrityskauppavalvonnasta sosiaali- ja terveyspalveluiden markkinoilla sekä terveyspalveluihin liittyvien laboratorio- ja kuvantamispalveluiden markkinoilla. Uudella säännöksellä laajennettaisiin yrityskauppavalvonnan soveltamisalaa alentamalla voimassa olevassa kilpailulaissa säädettyjä liikevaihtorajoja sosiaali- ja terveyspalveluita sekä laboratorio- ja kuvantamispalveluja koskevissa yrityskaupoissa. Esityksen mukaan yrityskauppavalvontaa koskevia säännöksiä sovellettaisiin, yleisistä liikevaihdon raja-arvoista poiketen, yrityskauppaan, jossa 1) vähintään kaksi yrityskaupan osapuolta tuottaa Suomessa sosiaali- tai terveyspalveluja tai terveyspalveluihin liittyviä kuvantamis- tai laboratoriopalveluja ja 2) yrityskaupan osapuolten yhteenlaskettu liikevaihto ylittää 20 miljoonaa euroa tai vähintään kahden yrityskaupan osapuolen Suomesta kertynyt liikevaihto ylittää kummankin osalta 2 miljoonaa euroa. Lisäksi Kilpailu- ja kuluttajavirastolle annettaisiin toimivalta vaatia liikevaihtorajat alittavakin yrityskauppa ilmoitettavaksi, jos siihen olisi erityisiä syitä. Virasto voisi kuitenkin vaatia ilmoituksen tekemistä ainoastaan, jos vähintään kahden yrityskaupan osapuolen liikevaihto kummankin osalta ylittää 1 miljoonaa euroa eikä kaupan täytäntöönpanosta ole kulunut yli kuutta kuukautta. Elinkeinonharjoittajille annettaisiin oikeus vapaaehtoiseen yrityskaupan ilmoittamiseen silloin, kun pääsäännön mukaiset liikevaihdon raja-arvot alittuvat.

Esityksen tavoitteena on varmistaa markkinoiden toimivuus ja asiakkaiden valinnanvapauden toteutuminen asettamalla sosiaali- ja terveyssektorin yrityskaupat tiukemman ilmoitusvelvollisuuden piiriin. Ehdotettu yrityskauppavalvonnan soveltamisalan laajennus koskisi kuitenkin pelkästään ilmoitusvelvollisuutta. Esityksessä ei muutettaisi yrityskauppoihin puuttumisen tai niiden kieltämisen edellytyksiä, joten yrityskaupan kieltäminen tai ehtojen asettaminen edellyttäisivät jatkossakin, että yrityskauppa olennaisesti estää tehokasta kilpailua Suomen markkinoilla tai niiden oleellisella osalla erityisesti siitä syystä, että sillä luodaan määräävä markkina-asema tai vahvistetaan sitä. Esityksen tavoitteena ei siten ole kieltää merkittävää määrää yrityskauppoja, vaan varmistaa tiedonsaanti ja puuttumismahdollisuus niissä verraten harvoiksi arvioiduissa tapauksissa, joissa kilpailuvaikutuksia pidettäisiin merkittävänä.

Ehdotettua sääntelyä sovelletaan yrityskauppoihin, jotka on tehty lain voimaantulopäivänä tai sen jälkeen. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1. päivänä tammikuuta 2019 samanaikaisesti asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa annettavan lain (HE 47/2017 vp) kanssa ja väliaikaisessa sosiaali- ja terveyspalvelualojen yrityskauppavalvontaa koskevassa lakiesityksessä (HE 76/2017 vp) tarkoitetun osaa alan kauppoja koskevan ilmoitusvelvollisuuden päättyessä.

YLEISPERUSTELUT

1 JOHDANTO

Hallitusohjelman mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon uudistukseen sisältyy valinnanvapauden laajentaminen ja monikanavaisen rahoituksen yksinkertaistaminen. Hallituksen esitys laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta (HE 47/2017 vp) annettiin eduskunnalle 9.5.2017. Tavoitteena on, että valinnanvapaus lisää asiakkaan vaikutusmahdollisuuksia, nopeuttaa palveluun pääsyä ja parantaa palvelujen laatua ja kustannusvaikuttavuutta. Esitys laiksi sosiaali- ja terveyspalveluiden tuottamisesta (HE 52/2017 vp) annettiin eduskunnalle 11.5.2017. Esityksen mukaan sosiaali- ja terveyspalveluja tuottaisivat maakuntien liikelaitokset sekä markkinoilla tuotettavissa palveluissa maakuntien, yksityis-

ten ja järjestöjen omistamat yhtiöt ja itsenäiset ammatinharjoittajat. Laissa säädettäisiin sosiaali- ja terveydenhuollon kaikille palvelun tuottajille perusvaatimukset, joiden perusteella palvelun tuottajat ja palveluyksiköt rekisteröitäisiin. Valinnanvapauslaissa säädettäisiin niistä lisävaatimuksista, joita tulevaisuudessa maakunnat voisivat edellyttää sosiaali- ja terveydenhuollon valinnanvapautta tarjoavilta palvelun tuottajilta. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lakiesityksen (HE 15/2017 vp) yhtenä tavoitteena on tuotantorakenteen monipuolistaminen ja palvelutuotannon hajauttaminen nykyistä useampiin erillisiin yksiköihin. Palvelun tuottajien lukumäärän kasvun odotetaan lisäävän tuottajien välistä kilpailua, jonka kautta on mahdollista mm. parantaa toiminnan asiakaslähtöisyyttä, tuottavuutta ja laatua.

Maakuntauudistuksen sekä sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmän kokonaisuudistuksen myötä vastuu sosiaali- ja terveydenhuoltopalvelujen järjestämisestä siirtyy 18 uudelle maakunnalle 1.1.2019. Valinnanvapausmalli otettaisiin käyttöön vaiheittain. Suun terveydenhuollon suoran valinnan palveluja koskeva valinnanvapaus otettaisiin käyttöön vuoden 2019 alusta. Suunhoidon palvelun tuottajat ilmoittautuisivat maakunnalle viimeistään 31.8.2018 ja asiakkaat valitsisivat suunhoidon yksikkönsä viimeistään 30.11.2018.

Sosiaali- ja terveyskeskusten valinnanvapaus otettaisiin käyttöön maakuntien erikseen päättämällä tavalla. Maakunnat voisivat ottaa käyttöön täyden suoran valinnan palveluvalikoiman tuottavat sosiaali- ja terveyskeskukset heti lain voimaantulon jälkeen. Maakunta voisi kuitenkin ottaa sosiaali- ja terveyskeskusten suoran valinnan palvelut käyttöön myös vaiheittain niin, että ainakin niin sanotut ensimmäisen vaiheen suoran valinnan palvelut eli terveysneuvonta ja -tarkastukset, yleislääketieteen alaan kuuluva oireiden, toimintakyvyn ja sairauksien tutkimus, toteaminen ja oireen mukainen hoito, suoran valinnan palveluihin sisältyvät kuntoutuspalvelut apuvälineitä lukuun ottamatta sekä sosiaalihuollon ammattihenkilön antama ohjaus ja neuvonta siirtyisivät sosiaali- ja terveyskeskusten tuotantovastuulle viimeistään 1.7.2019. Muut suoran valinnan palvelut tulisi siirtää sosiaali- ja terveyskeskusten tuotantovastuulle viimeistään 1.1.2022.

Maakunnan tulisi tehdä päätös suoran valinnan palvelujen siirtämisestä sosiaali- ja terveyskeskusten tuotantovastuulle sekä palvelujen siirtämisen ajankohdasta viimeistään 30.6.2018. Tuottajat ilmoittautuisivat maakunnalle viimeistään viisi kuukautta ennen tuotantovastuun siirtämistä sosiaali- ja terveyskeskuksille. Maakunnan tulisi ilmoittaa palvelujen tuotantovastuun siirtämisestä ja valittavista sosiaali- ja terveyskeskuksista ja valintamenettelyistä alueen asukkaille viimeistään kolme kuukautta ennen tuotantovastuun siirtymistä. Maakunnan asukkaiden tulisi valita sosiaali- ja terveyskeskus viimeistään kuukausi ennen tuotantovastuun siirtymistä.

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

Asiakkaan valinnan mahdollisuus turvataan yhtenäisillä palveluiden laatuperusteilla ja valintaa tukevalla julkisella tiedolla. Asiakkaan valinnanvapauden toteutuminen ja sote-alan markkinoiden kilpailun toimivuus edellyttävät, että kunkin maakunnan alueella toimii useita sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja tuottavia palveluntarjoajia. Tämän vuoksi on vältettävä sellainen sote-alan yritysten keskittyminen ja rakenteellinen muutos, joka olennaisesti estäisi kilpailua Suomen markkinoilla tai niiden oleellisella osalla, esimerkiksi maakunnan alueella, mihin voimassa olevan kilpailulain ilmoitusvelvollisuuden määrittävät korkeina pidettävät liikevaihtorajat saattavat antaa mahdollisuuden.

Hallitus linjasi jo marraskuussa 2015 sosiaali- ja terveysuudistusta seuraavasti: ”Lainvalmistelussa ja sote-uudistuksen alueellisessa toteutuksessa huolehditaan kilpailun toimivuudesta ja monipuolisesta sote-palveluiden tarjonnasta. Kuluttaja- ja kilpailuvirasto valvoo kilpailun toteutumista sote-palveluiden markkinoilla ja sen osana myös PK-yritysten toimintamahdollisuuksia. Valmistelussa luodaan menet-

telyt ja edellytykset, joilla turvataan uusien toimijoiden sekä pienten ja keskisuurten yritysten mahdollisuudet tarjota palveluita.”

2 NYKYTILA

Yrityskauppavalvonta

Kilpailulain (948/2011) 22 §:n 1 momentin mukaan säännöksiä yrityskauppavalvonnasta sovelletaan yrityskauppaan, jossa yrityskaupan osapuolten yhteenlaskettu maailmanlaajuinen liikevaihto ylittää 350 miljoonaa euroa ja jossa vähintään kahden yrityskaupan osapuolen Suomesta kertynyt liikevaihto ylittää kummankin osalta 20 miljoonaa euroa. Ensin mainittu 350 miljoonan euron raja-arvo määrittelee keskittymän kokonaisvolyymien liikevaihdolla mitattuna ja toinen raja-arvo keskittymän yhteyttä Suomen markkinoihin. Kilpailulain 21 §:n 3 momentin mukaisesti yrityskaupan osapuolella tarkoitetaan esimerkiksi määräysvallan hankkijaa ja hankinnan kohdetta sekä sulautumaan osallistuvia yhteisöjä, mutta ei esimerkiksi osakkeiden tai liiketoiminnan myyjää. Kilpailulain yrityskauppavalvontasäännöksiä sovelletaan kaikkiin edellytykset täyttäviin yrityskauppoihin toimialasta riippumatta. Lain 22 §:n 3 momentin mukaan säännöksiä yrityskauppavalvonnasta ei kuitenkaan sovelleta, jos yrityskauppa kuuluu yrityskeskittymien valvonnasta annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 139/2004 (EY:n sulautuma-asetus) soveltamisalaan eli komission yksinomaiseen toimivaltaan, paitsi jos Euroopan komissio siirtää yrityskeskittymän Kilpailu- ja kuluttajaviraston käsiteltäväksi mainitun asetuksen 4 artiklan 4 kohdan tai 9 artiklan nojalla.

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

Sosiaali- ja terveystalouden markkinat

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

Valinnanvapauslain hallituksen esityksen vaikutusarvioinnissa keskittymiskehityksen arvioidaan jatkuvan. Arviona esitetään, että suurten, yli 250 henkilöä työllistävien, yritysten määrä kolminkertaistuisi nykyisestä. Pienten ja keskisuurten yritysten määrän ei arvioida kasvavan. Yksityissektorin osuus tuotetuista sosiaali- ja terveystaloudista on kasvanut merkittävästi viime vuosina. Yksityisen toiminnan tuotos eli vuoden aikana tuotettujen palvelujen arvo oli 24,4 prosenttia terveydenhuollon kokonaistuotoksesta vuonna 2014. Sosiaalipalveluissa vastaava osuus oli 66 prosenttia. Yksityisen terveydenhuollon palvelutuotannon kasvu on painottunut yritystoimintaan.

Hallituksen esityksessä laiksi sosiaali- ja terveystalouden tuottamisesta (HE 52/2017 vp) on kuvattu yksityiskohtaisesti yksityisten sosiaali- ja terveystalouden tuotantoa. Yksityisten palvelujen antajien rekisterissä oli vuoden 2016 lopussa luvanvaraisten sosiaalipalvelujen tuottajia 1 241 ja toimintayksi-

köitä 2 372. Ilmoituksenvaraisten sosiaalipalvelujen tuottajia oli 3 390 ja toimintayksiköitä 5 255, joskin tältä osin lukumäärätiedot ovat suuntaa antavia. Luvanvaraisten terveydenhuollon palvelujen tuottajia oli 5 206 ja toimipaikkoja 13 440. Terveydenhuollon itsenäisiä ammatinharjoittajia oli rekisterissä 17 314 ja heillä 25 240 toimipaikkaa. Terveydenhuollossa suurin osa yksityisestä toiminnasta on ollut jo aiemmin yritystoimintaa. Järjestömuotoisella palvelutuotannolla on ollut merkitystä vain kuntoutuspalveluissa ja muussa laitoshoidossa. Yksityinen toiminta on keskittynyt suuriin yrityksiin. Lääkäriasema- ja yksityislääkäritoiminnassa 13–14 suurimman yrityksen markkinaosuus oli 50–60 prosenttia. Hammaslääkäripalveluissa, laboratoriotutkimuksissa ja ensihoidon palveluissa 2–3 suurimman yrityksen markkinaosuus oli työllisyydellä mitattuna noin 30 prosenttia vuonna 2011. Sosiaalipalvelujen osalta yritystoiminta keskittyy asumispalveluihin. Julkisten hankintojen ilmoituskanava HILMA:n tilastojen mukaan hankintasäännösten alaisten sosiaalipalvelujen ennakoitu tai toteutunut arvo oli noin 1,5 miljardia euroa vuonna 2012. Summa ei sisällä suoraan hankintoja eikä julkisten hankintojen kansalliset kynnsarvot alittavia alle 100 000 euron hankintoja. Runsaat 50 prosenttia hankintojen arvosta kohdistui palveluasumiseen ja vajaa 40 prosenttia lastensuojelupalveluihin. HILMA:n hankintatilastojen mukaan hankintasäännösten alaisten julkisten hankintojen toteutunut tai ennakoitu arvo oli terveyspalveluissa 1,2 miljardia euroa vuonna 2012. Summa käsittää kuntayhteisöjen, Kelan ja Valtiokonttorin kilpailuttamat ostopalvelut ja ulkoistukset sekä julkisten työnantajaorganisaatioiden työterveyshuollon ostopalvelut pois lukien suoraan hankinnat ja kansalliset kynnsarvot alittavat alle 100 000 euron pienhankinnat.

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

Ehdotetun sääntelyn mukainen ilmoitusvelvollisuus koskisi ensinnäkin yrityskauppoja, joissa osapuolten yhteenlaskettu liikevaihto ylittäisi 20 miljoonaa euroa. Vuonna 2015 terveydenhuollon laitospalveluja (TOL 861) tuotti Suomessa noin 5 yritystä, jonka liikevaihto ylitti 20 miljoonaa euroa. Lääkäri- ja hammaslääkäripalveluja (TOL 862) tuotti noin 25 yritystä, jonka liikevaihto ylitti 20 miljoonaa euroa. Toiseksi, ehdotetun sääntelyn mukainen ilmoitusvelvollisuus koskisi yrityskauppoja, joissa vähintään kahden osapuolen Suomessa kertynyt liikevaihto ylittää kummankin osalta 2 miljoonaa euroa. Terveys- ja sosiaalipalveluja tuottavista yrityksistä noin 300 yrityksellä eli noin 1,5 prosentilla liikevaihto oli vuonna 2015 yli 2 miljoonaa euroa. Terveys- ja sosiaalialan yrityksistä terveyspalveluja (TOL 86) tuottavista yrityksistä noin 160 yrityksellä eli noin prosentilla liikevaihto oli yli 2 miljoonaa euroa. Terveyspalveluyrityksistä lääkäri- ja hammaslääkäripalveluja (TOL 862) tuottavista yrityksistä noin 100 yrityksen liikevaihto ylitti 2 miljoonaa euroa. Terveydenhuollon laitospalveluja (TOL 861) tuottavista yrityksistä noin 30 yrityksen liikevaihto ylitti 2 miljoonaa euroa. Sosiaalihuollon laitospalveluja (TOL 87) tuottavista yrityksistä noin 100 yrityksen eli 10 prosentin liikevaihto ylitti 2 miljoonaa euroa ja sosiaalihuollon avopalveluita (TOL 88) tuottavista yrityksistä noin 40 yrityksen eli alle 2 prosentin liikevaihto ylitti 2 miljoonaa euroa.

Kansainvälinen vertailu

Yrityskauppojen ilmoitusvelvollisuus perustuu useimmilla lainkäyttöalueilla liikevaihtoon perustuviin raja-arvoihin: tällaisia sovelletaan Suomen lisäksi esimerkiksi Ruotsissa, Tanskassa, Norjassa, Saksassa, Ranskassa, Yhdysvalloissa ja Kanadassa. Myös yrityskeskittymien valvonnasta annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 139/2004 (EY:n sulautuma-asetus) mukaisen EU:n yrityskauppavalvonnan soveltamisala perustuu asetuksessa määrättyihin liikevaihtorajoihin. Pääosassa lainkäyttöalueita liikevaihtorajat soveltuvat yhdenmukaisesti kaikille toimialoille, eivätkä sektorikohtaiset poikkeukset ole tavallisia.

Ruotsin kilpailulakiin sisältyy pääsäännön mukaisten liikevaihtorajojen ohella kilpailuviranomaisen yleinen otto-oikeus, jonka nojalla kilpailuviranomainen voi vaatia yrityskaupan ilmoittamista, jos siihen

on olemassa erityisiä syitä ja jos kaupan osapuolten yhteenlaskettu Ruotsista kertynyt liikevaihto ylittää 1 miljardia kruunua. Näissä tilanteissa yrityskaupan osapuoli voi myös vapaaehtoisesti tehdä yrityskauppailmoituksen. Ruotsin Konkurrensverket on käyttänyt otto-oikeuttaan harvakseltaan, korkeintaan joitakin kertoja vuodessa. Vapaaehtoisia yrityskauppailmoituksia tehdään niin ikään varsin harvoin. Vapaaehtoisen ilmoituksen tekemistä edeltävät Ruotsissa usein yrityskaupan osapuolten ja kilpailuviranomaisen väliset keskustelut siitä, onko yrityskauppailmoituksen tekeminen tarpeen sekä siitä, kuinka suuri riski kyseisessä tapauksessa on kilpailuviranomaisen otto-oikeuden käyttämiselle.

Alankomaiden kilpailulainsäädäntöön sisältyy säännös matalammasta yrityskauppojen ilmoittamis- kynnnyksestä hoitopalveluita tarjoavien elinkeinonharjoittajien osalta. Tavanomainen ilmoittamis- kynnnyksellä, kun yrityskaupan osapuolten yhteenlaskettu liikevaihto edeltävältä vuodelta ylittää 150 miljoonaa euroa ja vähintään kahden yrityskaupan osapuolen Alankomaista kertynyt liikevaihto on kummankin osalta 30 miljoonaa euroa tai enemmän. Hoitopalveluita koskevan erityissäännöksen perusteella ilmoittamisvelvollisuuden laukaisevat liikevaihtorajat ovat huomattavasti matalammat, kun vähintään kaksi yrityskaupan osapuolta on edeltävänä vuonna tarjonnut hoitopalveluita ja kummankin liikevaihto on ylittänyt 5,5 miljoonaa euroa. Tällöin 150 miljoonan euron liikevaihtoraja on alennettu 55 miljoonaan euroon ja 30 miljoonan euron raja 10 miljoonaan euroon.

Lisäksi Alankomaissa on erityinen säännös, jonka mukaan terveydenhuoltopalvelujen tarjoajan on kiellettyä muodostaa kilpailulaissa tarkoitettua keskittymää ilman terveysviranomaisen etukäteen antamaa hyväksyntää. Kielto ei kuitenkaan koske terveydenhuoltopalvelujen tarjoajaa, jonka hoitopalveluja antavat yleensä alle viisikymmentä henkilöä. Kilpailulain mukaisen yrityskauppailmoituksen voi tehdä vasta, kun terveysviranomaisen hyväksyntä on saatu.

Ison-Britannian yrityskauppavalvontajärjestelmään ei sisälly pakollista ilmoitusvelvollisuutta, kuten useimmissa muissa EU:n jäsenvaltioissa. Yrityskauppojen valvonta Ison-Britanniassa perustuu lähes yksinomaan vapaaehtoisesti tehtävien yrityskauppailmoitusten varaan. Kilpailuviranomainen voi myös vaatia millä tahansa toimialalla tehtävän yrityskaupan ilmoittamista, jos tietyt liikevaihto- tai markkinaosuusrajat ylittyvät.

Nykytilan arviointi

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

Kilpailu- ja kuluttajavirastolle ilmoitettujen yrityskauppojen lukumäärä vuonna 2016 oli 33. Yrityskauppojen määrä on kasvanut vuosista 2012 ja 2013, jolloin kumpanakin vuonna virastolle ilmoitettiin 20 yrityskauppaa. Vuonna 2014 Kilpailu- ja kuluttajavirastolle ilmoitettiin 30 ja vuonna 2015 29 yrityskauppaa.

Viimeisen viiden vuoden aikana Kilpailu- ja kuluttajavirastolle on ilmoitettu noin yhdeksän yrityskauppaa, joilla on ollut liitännä sosiaali- ja terveyspalveluiden markkinoihin, eli joissa toinen tai molemmat kaupan osapuolet ovat toimineet kokonaan tai ainakin osin myös sosiaali- ja terveyspalveluiden markkinoilla. Näistä puolet on ollut yrityskauppoja, joissa pääomasijoitusyhtiö hankkii kohdeyhtiön, jolla on toimintaa sosiaali- ja terveyspalveluissa. Kyseisillä yrityskaupoilla ei Kilpailu- ja kuluttajaviraston tutkinnan perusteella ollut kilpailulle haitallisia vaikutuksia. Viidessä yrityskaupassa puolestaan on

ollut kyse järjestelystä, jossa sekä yrityskaupan hankkija että kohdeyhtiö ovat toimineet sosiaali- ja terveystalouden palveluissa. Kilpailu- ja kuluttajavirasto ei puuttunut myöskään kyseisiin yrityskauppoihin, vaan ne on hyväksytyt sellaisenaan, ilman ehtoja. Vain Terveystalo Healthcare Oy / Diacor terveystalouden palvelut Oy -yrityskaupassa (dnro KKV/1152/14.00.10/2016) asia on siirretty kilpailulain mukaiseen jatkoselvitykseen. Kilpailu- ja kuluttajavirasto on puuttunut sosiaali- ja terveystalouden palvelualan yrityskauppaan vuonna 2011, jolloin se hyväksyi ehdollisena yrityskaupan, jossa Terveystalo Healthcare Oy hankki määräysvallan ODL Terveystalouden Oy:ssä (dnro 1116/14.00.10/2010).

Alan toimijoilta saatujen tietojen mukaan sosiaali- ja terveystalouden palveluiden alalla on vuodesta 2006 alkaen tehty arvioiden mukaan yhteensä 400–450 yrityskauppaa. Arvioiden mukaan alan yrityskauppojen lukumäärä on vuodesta 2011 alkaen kiihtynyt noin 50 yrityskauppaan vuodessa. Alan toimijoilta saatujen arvioiden mukaan sosiaali- ja terveystalouden palvelualan yrityskauppojen lukumäärä tulee vuosina 2017–2018 pysymään tasaisena eli kauppia arvioidaan tehtävän seuraavan kahden vuoden aikana yhteensä noin 100–120.

Ottaen huomioon edellä esitetyt arviot sosiaali- ja terveystalouden palveluiden alalla viime vuosina tehtyjen yrityskauppojen kokonaisuudesta voidaan todeta, että vain murto-osa alan yrityskaupoista on tullut tutkittavaksi Kilpailu- ja kuluttajavirastossa. Voimassa olevien liikevaihtorajojen perusteella suuri osa sosiaali- ja terveystalouden palveluita koskevista yrityskaupoista ei siten tällä hetkellä lainkaan päädy viraston tutkittavaksi. Ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle jäävien yrityskauppojen lukumäärän perusteella voidaan siten katsoa olevan tarvetta alempien liikevaihtorajojen soveltamiselle sosiaali- ja terveystalouden palvelualan yrityskauppoihin.

3 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET

Esityksen tavoitteena on varmistaa, että kaikki potentiaalisesti olennaisesti tehokasta kilpailua Suomen markkinoilla tai niiden oleellisella osalla estävät sosiaali- tai terveystalouden yrityskaupat tulisivat Kilpailu- ja kuluttajaviraston arvioitavaksi ja että yritysjärjestelyjen avulla ei vaurioitettaisi markkinarakenteita ja taloudellisen kilpailun edellytyksiä sote-palveluiden tuottamisessa. Tämä toteutettaisiin alentamalla yrityskauppavalvonnan soveltamisalan määrittäviä liikevaihtorajoja ja antamalla Kilpailu- ja kuluttajavirastolle toimivalta, laissa määrätyn edellytyksin, vaatia yrityskauppailmoitus tehtäväksi, vaikka liikevaihtorajat eivät ylittyisi. Ehdotettu sääntely korvaisi määräaikaiseksi ehdotetun yrityskauppasäännöksen, joka koskisi osaa sote-alan yrityskaupoista liikevaihtorajoista riippumatta (HE 76/2017 vp). Esitys tarkoittaisi yrityskauppavalvonnan soveltamisalan laajentamista, mutta se ei muuttaisi yrityskauppojen kieltämisen edellytyksiä.

Ehdotettu sääntely koostuu sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen markkinoilla tapahtuvien yrityskauppojen ilmoitusvelvollisuuden alemmista liikevaihtorajoista sekä liikevaihtorajoihin perustuvaa ilmoitusvelvollisuutta täydentävästä Kilpailu- ja kuluttajaviraston oikeudesta vaatia yrityskauppa ilmoitettavaksi määrätyn edellytyksin eli niin sanotusta otto-oikeudesta. Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi kilpailulakiin uusi säännös, jonka mukaan kilpailulain yrityskauppavalvontaa koskevia säännöksiä sovelletaan kaikkiin yrityskauppoihin, joissa vähintään kaksi yrityskaupan osapuolta tuottaa Suomessa asiakkailleen sosiaali- tai terveydenhuollon palveluja taikka terveystalouden palveluihin liittyviä laboratorio- tai kuvantamispalveluja ja joissa yrityskaupan osapuolten yhteenlaskettu liikevaihto ylittää 20 miljoonaa euroa tai vähintään kahden yrityskaupan osapuolen Suomesta kertynyt liikevaihto ylittää kummankin osalta 2 miljoonaa euroa.

Ehdotettu sääntely koskisi yrityskauppia, joissa vähintään kaksi osapuolta toimisi sosiaali- tai terveystalouden palveluiden taikka terveydenhuollon kuvantamis- tai laboratoriopalveluiden markkinoilla. Ehdotetun sääntelyn soveltamisalan ulkopuolelle rajautuisivat siten yrityskaupat, joissa kaupan toinen osapuoli tai muut osapuolet toimivat joillain muilla markkinoilla. Esitys ei näin ollen koskisi, sote-alan ja kuvantamis- tai laboratoriopalvelujen tarjoajien välisiä kauppia lukuun ottamatta, niin sanottuja vertikaalisia eikä lähimarkkinayrityskauppia. Niiden jättäminen soveltamisalan ulkopuolelle on perusteltua, koska alan suurimpien yritysten tiedotteet viime vuosilta viittaavat siihen, että tällaisia kauppia olisi tehty

vain muutama, minkä lisäksi vuosien 2012–2017 välisenä aikana Kilpailu- ja kuluttajaviraston tutkittavaksi ei ole tullut yhtään sote-alalla toteutettua vertikaalista tai monialayrityskauppaa.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan lisättäväksi kilpailulakiin liikevaihtorajoihin perustuvaa ilmoitusvelvollisuutta täydentävä säännös, jonka mukaan Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi erityisestä syystä vaatia yrityskaupan ilmoitettavaksi, vaikka pykälässä asetetut liikevaihtorajat eivät ylity. Ilmoituksen vaatiminen edellyttäisi kuitenkin, että vähintään kahden yrityskaupan osapuolen Suomesta kertynyt liikevaihto ylittää kummankin osalta 1 miljoonaa euroa, ja että yrityskaupan täytäntöönpanosta on kulunut korkeintaan kuusi kuukautta. Ehdotetun säännöksen soveltaminen tulisi kysymykseen vain erityisten syiden vallitessa.

Ehdotetut ilmoitusvelvollisuuden määrittävät liikevaihdon raja-arvot laajentaisivat yrityskauppavalvonnan soveltamisalaa olennaisesti nykytilaan verrattuna, sillä voimassa olevan kilpailulain mukaan säännöksiä yrityskauppavalvonnasta sovelletaan silloin, kun yrityskaupan osapuolten yhteenlaskettu liikevaihto ylittää 350 miljoonaa euroa ja samanaikaisesti vähintään kahden osapuolen Suomesta kertynyt liikevaihto ylittää kummankin osalta 20 miljoonaa euroa. Liikevaihtorajoista säädetään voimassa olevan kilpailulain 22 §:ssä. Liikevaihtorajoista säädettiin kilpailunrajoituslain kokonaisuudistuksen yhteydessä vuonna 2004. Lain valmistelussa katsottiin, että näiden raja-arvojen ansiosta vähämerkityksellisimmät yritysjärjestelyt jäisivät ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle ilman, että tästä aiheutuisi varteenotettavaa riskiä merkittävien kilpailuongelmien syntyisestä. Voimassa olevat liikevaihdon raja-arvot ovat jättäneet useita pintapuolisessa arvioinnissa kielteisiltä vaikuttaneita yrityskauppoja valvonnan ulkopuolelle.

Asiakkaan valinnanvapauden toteutuminen sekä sosiaali- ja terveysalan markkinoiden kilpailun toimivuus edellyttävät, että kunkin maakunnan alueella toimii useita sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja tuottavia palveluntarjoajia. Sosiaali- ja terveyspalveluita koskevat alemmat liikevaihtorajat ja viranomaisen otto-oikeus ovat perusteltuja, sillä merkittävä osa näillä markkinoilla viimeisten vuosien aikana toteutetuista yrityskaupoista ei ole tullut Kilpailu- ja kuluttajaviraston tutkittavaksi liikevaihtorajojen alittumisen vuoksi. Esimerkiksi alueellisesti vahvojen, yhden tai muutaman maakunnan alueella toimivien lääkärikeskusten liikevaihdot jäävät useissa tapauksissa alle kilpailulain 22 §:n mukaisten liikevaihtorajojen.

Ehdotetun sääntelyn valmistelussa on tunnistettu siihen liittyviä ongelmia. Ehdotettujen sosiaali- ja terveyspalvelumarkkinoita koskevien alhaisempien liikevaihtorajojen ottaminen lakiin lisää yrityskauppailmoitusten määrää ja siten kasvattaa sekä alan yrityksille että Kilpailu- ja kuluttajavirastolle aiheutuvaa hallinnollista taakkaa. Viranomaisen otto-oikeus ehdotetun liikevaihtorajan ylittävässä kaupoissa puolestaan aiheuttaa yrityksille epävarmuutta siitä, tuleeko suunniteltu tai jo täytäntöön pantu yrityskauppa yrityskauppavalvonnan piiriin. Tästä syystä lainsäädäntöön ehdotetaan otettavaksi säännös, jonka mukaan yrityskaupan voisi otto-oikeutta koskevan säännöksen liikevaihtorajojen ylittyessä ilmoittaa vapaaehtoisesti Kilpailu- ja kuluttajavirastolle ja saada siten viraston ratkaisun yrityskaupan hyväksyttävyydestä. Toisaalta mahdollisuus vapaaehtoisen ilmoituksen jättämiseen lisää sekä yrityksille että Kilpailu- ja kuluttajavirastolle aiheutuvaa hallinnollista taakkaa. Yrityksille aiheutuvan hallinnollisen taakan lisääntymistä voidaan kuitenkin pitää oikeasuhtaisena ehdotetulla säännöksellä tavoiteltuun päämäärään nähden. Kilpailu- ja kuluttajaviraston lisääntyvä työmäärä on kuitenkin tarpeen ottaa huomioon arvioitaessa viranomaiselle kohdennettavia lisäresursseja.

Ehdotetussa sääntelyssä käytetyt sosiaali- ja terveyspalveluiden käsitteet vastaisivat ehdotetun sosiaali- ja terveyspalveluiden tuottamisesta annetun lain 3 §:n määritelmiä. Sosiaalipalveluilla tarkoitetaan sosiaalihuoltolain 14 §:ssä mainittuja sosiaalihuollon palveluja sekä niiden järjestämiseen liittyvää sosiaalialan ammatillista ohjausta. Terveyspalvelulla tarkoitetaan potilaan terveydentilan määrittämiseksi, hänen terveytensä palauttamiseksi tai ylläpitämiseksi tehtäviä toimenpiteitä taikka muita, vaativaa lääketieteellistä osaamista edellyttäviä toimenpiteitä, joita suorittavat terveydenhuollon ammattihenkilöt tai joita suoritetaan terveydenhuollon palveluyksikössä.

Ehdotettu sääntely kattaisi hyvin laajasti alan yrityskaupat, eikä säännöstä olisi siten rajattu vain niihin yritysjärjestelyihin, jotka koskisivat ehdotetussa valinnanvapauslaissa tarkoitettuja suoran valinnan palveluja tai muuten asiakkaan valinnanvapauden piiriin kuuluvia palveluja, kuten asiakassetelipalveluja. Tämä on perusteltua, koska tavoitteena on suojata koko sosiaali- ja terveysalan markkinoiden rakennetta ja toimivuutta haitalliselta keskittymiskehitykseltä. Maakuntia sekä sosiaali- ja terveyspalveluja koskevien uudistusehdotusten mukaisesti maakunta voisi lainsäädännön sallimissa rajoissa päättää siitä, tuottaako se palveluja itse vai toimiiko se vain palvelujen järjestäjänä. Ehdotetun maakuntalain (HE 15/2017 vp) 2 luvun 8 §:n mukaan, jollei asiasta laissa toisin säädetä, maakunta voisi tuottaa järjestämistä vastuuun kuuluvat palvelut itse, sopimalla yhteistoiminnasta muiden maakuntien kanssa tai hankkia palveluja sopimukseen perustuen muulta palvelujen tuottajalta. Ehdotuksen tavoite olisi osaltaan turvata myös niiden markkinoiden kilpailullista rakennetta, joilta maakunnat hankkivat järjestämistä vastuuun kuuluvia palveluja.

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

Ehdotuksessa säädettäisiin myös Kilpailu- ja kuluttajaviraston niin sanotusta otto-oikeudesta siten, että virasto voisi vaatia erityisestä syystä ilmoitettavaksi myös sellaisen yrityskaupan, jossa liikevaihtorajat eivät ylittyisi. Esimerkkeinä ehdotetussa säännöksessä tarkoitetuista erityisistä syistä voidaan mainita esimerkiksi saman toimijan lyhyen ajan sisällä tekemät useat peräkkäiset liikevaihtorajat alittavat yrityskaupat, jotka kokonaisuutena arvioiden saattaisivat johtaa kilpailun rajoittumiseen. Muita mahdollisia perusteita otto-oikeuden käyttämiselle olisivat esimerkiksi yrityskauppa, jossa alalle tullut yritys ostetaan pois markkinoilta ennen kuin sille ehtii kertyä merkittävää liikevaihtoa tai tilanne, jossa keskittymälle ei yrityskaupan jälkeen jää varteenotettavia kilpailijoita tietyn maakunnan alueella.

Yrityskaupan vaatiminen ilmoitettavaksi lisäisi liiketoiminnan riskejä, minkä vuoksi otto-oikeus rajoitettaisiin yritysjärjestelyihin, joissa vähintään kahden osapuolen Suomesta kertynyt liikevaihto ylittää kummankin osalta 1 miljoona euroa ja joissa yrityskaupan täytäntöönpanosta on kulunut korkeintaan kuusi kuukautta. Lisäksi yrityskauppa voitaisiin ilmoittaa vapaaehtoisesti Kilpailu- ja kuluttajavirastolle, jolloin elinkeinonharjoittajat voivat ennen kaupan täytäntöönpanoa saada varmuuden sen hyväksyttävyydestä.

Kilpailulain 23 §:n mukaan ilmoitusvelvollisuudesta annetaan tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella. Valtioneuvoston asetuksen 1012/2011 liitteessä on yksilöity tiedot, jotka ilmoitusvelvollisen on virastolle annettava (ns. ilmoituskaava). Koska ehdotettu säännös koskisi vain sellaisia yrityskauppoja, joissa vähintään kaksi kaupan osapuolta toimisi sote-alalla tai terveydenhuollon laboratorio- ja kuvantamispalveluissa, voimassa oleva ilmoituskaava olisi eräin osin soveltumaton esityksessä tarkoitettujen kauppojen ilmoittamiseen. Tämän vuoksi ehdotuksessa tarkoitettujen yrityskauppojen ilmoittamista varten tulisi säätää erillinen ilmoituskaava. Ilmoituskaavalla olisi myös perusteltua vähentää ilmoittamiseen liittyvää hallinnollista taakkaa supistamalla vaadittujen tietojen määrää nykyisestä ilmoituskaavasta.

Vaihtoehtoisten soveltamisalamallien tarkastelu

Ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluvan yrityskaupan täytäntöönpano eli sen lopullinen toteuttaminen ilman Kilpailu- ja kuluttajaviraston lupaa voi johtaa kaupan purkamiseen ja kilpailulaissa säädetyn seuraamusmaksun asettamiseen. Tästä seuraa, että ilmoitusvelvollisuus tulisi määritellä niin selkeästi, etteivät ilmoitusvelvollisuuden tulkinnanvaraisuudet johtaisi seuraamusten määräämiseen tai kaupan jälkikäteiseen purkamiseen.

Valmistelussa on harkittu esimerkiksi ilmoitusvelvollisuuden kytkemistä määrättyjen markkinaosuusrajojen ylittymiseen. Vaihtoehtoa ei pidetty toteuttamiskelpoisena. Markkinaosuuksiin perustuvaa mallia ei voida luonnehtia yksiselitteiseksi ja selväksi, koska ilmoitusvelvollisen yrityksen käsitys markkinaosuuden määrittelyn perusteena olevista niin sanotuista relevanteista hyödyke- ja maantieteellisistä markkinoista saattaa poiketa olennaisesti niiden kilpailuoikeudellisesta määrittelystä.

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

Esityksessä voitaisiin viitata myös yleisesti ehdotetun valinnanvapauslain piirissä olevia palveluja tuottaviin toimijoihin, jolloin soveltamisala tulisi laajemmaksi kuin pelkästään lain 15 §:ään viittaamalla. Tällöin voisi kuitenkin syntyä epäselvyyttä siitä, kattaako soveltamisala vain hyväksytyt vai myös potentiaaliset palvelun tuottajat. Yleinen viittaus ehdotetun valinnanvapauslain piirissä olevia palveluja tuottaviin toimijoihin olisi vaikea muotoilla riittävän yksiselitteisesti ja tarkkarajaisesti.

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

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

4 ESITYKSEN VAIKUTUKSET

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

Ehdotettu sääntely merkitsisi käytännössä sitä, että yrityskauppavalvonta laajennetaan koskemaan laaja-alaisesti sosiaali- ja terveysalan yrityskauppoja. Tämän arvioidaan lisäävän oleellisesti Kilpailu- ja kuluttajaviraston käsittelyyn tulevia yrityskauppa-asioita esityksen voimaantulon jälkeen, joskin alustavienkin arvioiden esittäminen ilmoitettavien kauppojen lukumäärästä on käytännössä mahdollista. Ensinnäkin alalla on jo tehty runsaasti yrityskauppoja, ja joidenkin mediassa esitettyjen arvioiden mukaan alan yrityskaupat saattavat vähentyä. Ehdotettu säännöstö saattaa myös olla omiaan hillitsemään markkinavoimaa omaavien yritysten ostohalukkuutta. Toisaalta sosiaali- ja terveyspalveluissa toimi vuonna 2014 (Yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilastot) noin 870 pientä tai keskisuurta yritystä, noin 17 000 mikroyritystä (1–9 henkilöä) ja kolmekymmentä suurta yritystä (yli 250 henkilöä). Jos sosiaali- ja terveysalan keskittymiskehitys jatkuisi suunnilleen aiempien vuosien tasolla, karkean arvion mukaan alalla saatettaisiin tehdä vuosittain muutama kymmenen ilmoitettavaa kauppaa. Kilpailu- ja kuluttajavirastolle esitetään vuoden 2018 talousarviossa lisämäärärahaa virastolle sote-uudistuksen yhteydessä osoitettujen lisätehtävien hoitamista varten. Määräraha kattaa myös sote-yrityskauppailmoitusten käsittelystä aiheutuvan lisätyön.

Uudella säännöksellä olisi myös vaikutuksia yritysten toimintaan, koska yrityskauppaa ei saa panna täytäntöön ilman Kilpailu- ja kuluttajaviraston hyväksyntää. Ehdotuksen voidaan arvioida kasvattavan jossain määrin sote-alan yrityskauppoja tekevien yritysten hallinnollista taakkaa. Säännös on kuitenkin perusteltu, koska sen soveltamisala on rajattu ja kyse on kertaluonteisesta velvollisuudesta. Mahdollisuus vapaaehtoisen ilmoituksen tekemiseen lisäisi yrityskaupan osapuolten oikeusvarmuutta tilanteessa, jossa Kilpailu- ja kuluttajavirasto voisi liikevaihtorajojen perusteella käyttää otto-oikeuttaan. Vapaaehtoisen ilmoituksen tekemällä osapuolet saisivat nopeasti Kilpailu- ja kuluttajaviraston ratkaisun yrityskaupan hyväksyttävyydestä.

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

Asiaa on arvioitu myös sote-toimialan yrittäjien ja alalle pyrkivien toimijoiden elinkeinovapauden kannalta. Yrityskauppavalvonnan laajuutta ei ole pidetty tästä näkökulmasta samalla tavalla merkityksellisenä kuin yrityskauppaan puuttumisen kynnyksiä, joten ehdotetun uudistuksen ei katsota merkitsevän kuin enintään vähäistä rajoitusta alan yritysten ja yrittäjien elinkeinovapauden kannalta. Tätä korostaa myös se, että esityksessä tehdyt liikevaihdon raja-arvot tosiasiallisesti rajoittavat valvonnan kohdistumaan melko pieneen osaan alan toimijoista. Toimialalta saatujen tietojen mukaan esimerkiksi terveys- ja sosiaalipalveluja tuottavista yrityksistä vuonna 2015 vain noin 1,5 prosentilla liikevaihto oli yli 2 miljoonaa euroa ja alle 0,5 prosentilla liikevaihto oli yli 20 miljoonaa euroa. Toimialan ja yhteiskunnan

näkökulmasta maakunta- ja sote-uudistus merkitsee niin olennaista yritysten toimintavapauden lisääntymistä, että siihen liittyvä laajennettu yrityskauppavalvonta on vähämerkityksinen rasite toimintavapauden laajenemiseen verrattuna. Yhteiskunnalla on muutoksen laajuudesta johtuen painavat perusteet varmistaa, että viranomaiset pystyvät seuraamaan toimialan muutosprosessia ja tarvittaessa ennakoimaan mahdollisia, joskin harvoiksi arvioituja, ongelmatilanteita.

5 ASIAN VALMISTELUVAIHEET

Esitys on valmisteltu työ- ja elinkeinoministeriön työryhmässä, jossa on ollut edustajia työ- ja elinkeinoministeriöstä, sosiaali- ja terveysministeriöstä sekä Kilpailu- ja kuluttajavirastosta.

6 RIIPPUUVUUS MUISTA ESITYKSISTÄ

Esitys liittyy sosiaali- ja terveydenhuoltolainsäädännön kokonaisuudistukseen sekä maakuntaudistukseen. Eduskunnalle on annettu muun muassa hallituksen esitykset laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta (HE 47/2017 vp) ja laiksi sosiaali- ja terveystalouden tuottamisesta (HE 52/2017 vp).

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

YKSITYSKOHTAISET PERUSTELUT

1 LAKIEHDOTUKSEN PERUSTELUT

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

Ehdotetun pykälän mukaan kilpailulain 22 §:ssä säädetyistä liikevaihtorajoista riippumatta kilpailulain yrityskauppavalvontaa koskevia säännöksiä sovellettaisiin yrityskauppaan, jossa: 1) vähintään kaksi yrityskaupan osapuolta tuottaa Suomessa asiakkailleen sosiaali- tai terveystaloudellisia tai terveystaloudellisiin liittyviä kuvantamis- tai laboratoriopalveluja; ja 2) yrityskaupan osapuolten yhteenlaskettu liikevaihto ylittää 20 miljoonaa euroa tai vähintään kahden yrityskaupan osapuolen Suomesta kertynyt liikevaihto ylittää kummankin osalta 2 miljoonaa euroa.

Ehdotetussa pykälässä sosiaali- ja terveystaloudellisten palveluiden tuottamisella tarkoitettaisiin sosiaali- ja terveystaloudellisten palveluiden tuottamista sekä niiden järjestämiseen liittyvää sosiaalialan ammatillista ohjausta. Mainitun pykälän 1 momentissa luetellaan ne sosiaali- ja terveystaloudelliset palvelut, joista säädetään tarkemmin itse sosiaali- ja terveystaloudellaisissa. Tällaisia ovat sosiaalityö, sosiaaliohjaus, sosiaalinen kuntoutus, perhetyö, kotipalvelu, kotihoito, asumispalvelut, laitospalvelut, liikkumista tukevat palvelut, päihdetyö, mielenterveystyö, kasvatus- ja perheneuvonta, lapsen ja vanhemman välisten tapaamisten valvonta, omaistaan ja läheistään hoitavan henkilön vapaat sekä muut asiakkaiden tuen tarpeisiin ja hyvinvoinnille välttämättömät sosiaali- ja terveystaloudelliset palvelut.

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

Ehdotetussa pykälässä terveystalvulla tarkoitettaisiin potilaan terveydentilan määrittämiseksi, hänen terveytensä palauttamiseksi tai ylläpitämiseksi tehtäviä toimenpiteitä taikka muita, vaativalaa lääketieteellistä osaamista edellyttäviä toimenpiteitä, joita suorittavat terveydenhuollon ammattihenkilöt tai joita suoritetaan terveydenhuollon palveluyksikössä. Terveystalvujen määritelmä kattaisi ensinnäkin potilaan terveydentilan määrittämiseksi, hänen terveytensä palauttamiseksi tai ylläpitämiseksi tehtävät toimenpiteet, joita suorittavat terveydenhuollon ammattihenkilöt tai joita suoritetaan terveydenhuollon palveluyksikössä. Tämä määritelmä vastaisi pääosin voimassa olevan potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 2 §:n 2 kohdan mukaista terveyden- ja sairaanhoidon määrittelyä. Potilaan asemaa ja oikeuksia koskevan lain esitöissä (HE 185/1991 vp) terveyden- ja sairaanhoitoon katsotaan kuuluvan muun muassa lääkärin suorittama tutkimus, lääkärin antama tai valvoma hoito, lääkinnällinen kuntoutus, terveydenhuoltohenkilöstöön kuuluvan antama ensiapu, hammashoito, ennaltaehkäisevä hoito, rokottaminen, veren luovuttaminen ja lääkintävoimistelu sekä muu fysikaalinen hoito.

Voimassa olevassa yksityisestä terveydenhuollosta annetussa laissa (152/1990) säädetään oikeudesta antaa väestölle yksityisesti terveydenhuollon palveluja. Lain esitöissä (HE 46/1989 vp) terveydenhuollon palvelu on liitetty terveydenhuollon ammattihenkilön antamiin palveluihin. Voimassa olevan lain 2 §:ssä on määritelty laissa tarkoitettujen yksityisen terveydenhuollon palvelualat. Nämä ovat laboratoriotoiminta, radiologinen toiminta ja muut siihen verrattavat kuvantamis- ja tutkimusmenetelmät, muut terveydentilan tai sairauden toteamiseksi taikka hoidon määrittelemiseksi tehtävät tutkimukset ja toimenpiteet, fysioterapeuttinen toiminta ja muut suorituskykyä parantavat ja ylläpitävät toimenpiteet ja terapiat, työterveyshuolto, lääkäri- ja hammaslääkäripalvelut ja muu terveyden- ja sairaanhoito sekä näihin rinnastettavat palvelut. Tarkoitus on, että vastaavat palvelualat kuuluisivat myös ehdotetun säännöksen terveydenhuollon palvelun määritelmään. Ehdotetun säännöksen soveltamisalaan ei kuitenkaan kuuluisi sellaisia yrityksiä, jotka tarjoavat ainoastaan sisäisesti omalle henkilöstölleen työterveyshuoltoa.

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

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

Muutoin tarkoitus on soveltaa olemassa olevaa tulkintakäytäntöä potilaslain määritelmästä. Esimerkiksi niin kutsuttujen vaihtoehtohoitojen ei katsottaisi kuuluvan tämän lain sisältämään terveystalvvelun määritelmään, koska niiden ei voida katsoa perustuvan lääketieteeseen. Terveystalvvelun ammattihenkilöiden ammatinharjoittamisoikeudesta sekä ammateissa ja tehtävissä toimimisesta on voimassa, mitä terveystalvvelun ammattihenkilöistä annetussa laissa säädetään.

Sosiaali- ja terveystalvvelunministeriön sairaanhoidollisia tukipalveluita koskevan selvityksen mukaan laboratoriotutkimus on kokonaisuus, jolla ihmisen terveystalvvelun tilaa selvitetään pääsääntöisesti potilaasta otetusta näytteestä suoritettujen laboratoriotutkimusten avulla. Kuvantamis- eli radiologinen tutkimus on puolestaan tutkimus- ja toimenpidekokonaisuus, jolla ihmisen terveystalvvelun tilaa selvitetään ja hoidetaan radiologisin keinoin. Tutkimuksen osia ovat röntgen- tai muihin radiologisiin menetelmiin perustuva kuvantaminen, valmistelu- ja oheistoimintoinen. Ehdotetussa sääntelyssä laboratorio- ja kuvantamispalvelujen vaihdantaan katsottaisiin kuuluvan tutkimusten ohella myös niiden analysointi.

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

Ehdotettu sääntely ei koskisi sosiaali- ja terveystalvvelun henkilöstöä välittäviä elinkeinonharjoittajia, sillä työvoiman vuokrauksessa ei ole kyse sosiaali- tai terveystalvvelun tuottamisesta. Kaikki Suomessa tapahtuva palvelun tuottaminen olisi ehdotetun säännöksen soveltamispiirissä siitä huolimatta, toteutetaanko palvelu itsenäisesti vai esimerkiksi alihankintana kotimaassa tai ulkomailta. Silloinkin, kun alihankinta tapahtuu ulkomailta, palvelun tuottajan velvollisuus on varmistaa, että alihankinta kokonaisuudessaan vastaa palveluntuottajalaissa säädettyjä vaatimuksia.

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

Ehdotetussa pykälässä käytetty ilmaisu yrityskaupan osapuoli on määritelty voimassa olevan kilpailulain 21 §:n 3 momentissa. Yrityskaupan osapuolella tarkoitetaan määräysvallan hankkijaa, liiketoiminnan tai sen osan hankkijaa, määräysvallan kohdetta, hankittavaa liiketoimintaa tai sen osaa, sulautumaan osallistuvaa yhteisöä tai säätiötä sekä yhteisyrityksen perustajaa. Sen sijaan myyjää ei pidetä liikevaihtorajojen täyttymistä arvioitaessa yrityskaupan osapuolena. Ilmoitusvelvollisuuden syntyminen edellyttäisi, että kaksi kaupan osapuolta toimisi edellä tarkoitetuin tavoin sosiaali- ja terveystalvvelun markkinoilla. Tämä tarkoittaisi, ettei ilmoitusvelvollisuutta syntyisi sote-markkinoilla toimivan elinkeinonharjoittajan hankkiessa määräysvallan joillain muilla markkinoilla toimivassa yrityksessä. Myös maakunta voisi olla yrityskaupan osapuolena samoin kuin sen myymä liiketoiminta tai sen osa. Liiketoiminnalla tai sen osalla ei kuitenkaan tarkoiteta mitä tahansa tuotantopanosta, vaan yleensä edellytetään kaupan yhteydessä siirtyvän henkilöstöä, tietotaitoa tai asiakassuhteita. Lakiehdotus ei koskisi vakiintuneen yrityskauppavalvonnan oikeuskäytännön mukaisesti pelkkiä kiinteistöjen kauppvoja, joissa mukana ei siirry asiakkaita tai henkilökuntaa. Lakiehdotus ei koskisi myöskään valinnanvapauslakiesityksen 88 ja 89 §:n mukaisten kuntien ja kuntayhtymien niin sanottujen pilottiyhtiöiden perustamista eli markkinoille tuloa edeltävää yhtiöittämisvaihetta. Jos markkinoilla jo toimivat pilottiyhtiöt kuitenkin tekevät yritysjärjestelyitä, ovat ne ilmoitusvelvollisuuden piirissä.

Ilmoitusvelvollisuus koskisi myös sellaisia yrityskauppoja, joissa kaupan yksi osapuoli tuottaa terveyspalveluja ja toinen terveyspalveluihin liittyviä laboratorio- tai kuvantamispalveluja. Pykälä soveltuisi myös yrityskauppoihin, joissa kaikki kaupan osapuolet toimivat laboratorio- tai kuvantamispalveluissa. Ehdotuksen tarkoituksena on varmistaa, etteivät laboratorio- ja kuvantamispalveluja koskevat yrityskaupat johtaisi keskittymiin, joiden avulla voitaisiin hallita myös terveyspalveluiden markkinoita taikka terveyspalveluiden markkinavoiman kautta laboratorio- tai kuvantamispalveluja.

Ehdotetun pykälän mukaan yrityskauppavalvontaa koskevat säännökset soveltuisivat, jos yrityskaupan osapuolten yhteenlaskettu liikevaihto ylittää 20 miljoonaa euroa *tai* vähintään kahden yrityskaupan osapuolen Suomesta kertynyt liikevaihto ylittää kummankin osalta 2 miljoonaa euroa. Pykälässä käytetty ilmaisu poikkeaa kilpailulain nykyisestä 22 §:stä, jonka mukaan yrityskauppavalvontasäännöksiä sovelletaan yrityskauppaan, jossa yrityskaupan osapuolten yhteenlaskettu liikevaihto ylittää 350 miljoonaa euroa *ja* jossa vähintään kahden yrityskaupan osapuolen Suomesta kertynyt liikevaihto ylittää kummankin osalta 20 miljoonaa euroa. Ehdotetulla pykälällä ilmoitusvelvollisuuden piiriin on tarkoitus saattaa suurten markkinatoimijoiden toteuttamien hankintojen lisäksi alan keskikokoisten yritysten väliset kaupat. Suurten yritysten toteuttamilla yrityskaupoilla, joilla ne hankkivat yhdellä tai useammalla paikkakunnalla toimivia alueellisia toimijoita, voi olla paikallisella tasolla merkittäviä kilpailuvaikutuksia. Myös muutaman miljoonan euron liikevaihtoa kerryttävien keskisuurten yritysten väliset yrityskaupat voivat vaikuttaa alueellisella ja paikallisella tasolla kilpailuolosuhteisiin huomattavasti, minkä vuoksi tällaiset pienempien toimijoiden keskinäisetkin yritysjärjestelyt on haluttu saattaa yrityskauppavalvonnan piiriin. Vakiintuneen tulkinnan mukaisesti yrityskaupan osapuolen Suomesta kertynyt liikevaihto sisältäisi ne yrityskaupan osapuolen myyntituotot, jotka ovat kertyneet tavaroiden myynnistä ja palvelujen tarjoamisesta Suomessa. Liikevaihto paikannetaan sen mukaan, mikä on asiakkaan sijaintipaikka kaupanteon hetkellä. Yrityskaupan osapuolen liikevaihtoon luettaisiin muiltakin toimialoilta kuin sosiaali- ja terveyspalveluista kertyneet myyntituotot. Yrityskaupan osapuolen harjoittaessa liiketoimintaa usealla toimialalla ilmoitusvelvollisuus voisi siten syntyä, vaikka osapuolen sosiaali- ja terveyspalveluista kertynyt liikevaihto jäisi alle pykälässä tarkoitettujen liikevaihtorajojen.

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

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

Ehdotetussa pykälässä tarkoitettuihin sosiaali- ja terveysalalla tapahtuviin yrityskauppoihin sovellettaisiin kilpailulain yrityskauppavalvontaa koskevaa käsitteistöä ja menettelysäännöksiä soveltuvin osin. Kilpailulain 21 § sisältää yrityskaupan määritelmän ja 23 § säännökset yrityskaupan ilmoittamisesta. Lain 23 §:n 5 momentin mukaisesti Kilpailu- ja kuluttajaviraston tutkintavaltuuksista sen käsitellessä yrityskauppavalvontaa koskevia asioita säädetään 33, 35, 37, 38 ja 46 §:ssä. Kilpailulain 24 § koskee liikevaihdon laskemista ja 25 § yrityskaupan kieltämisestä ja ehtojen asettamista. Lain 26 § sisältää säännökset yrityskauppatutkinnan käsittelymääräajoista ja 27 § yrityskaupan täytäntöön-

panokiellosta. Lain 28 §:ssä säädetään seuraamusmaksun määräämisestä yrityskauppojen valvonnassa, 29 §:ssä yrityskaupan käsittelystä markkinaoikeudessa ja 30 §:ssä yrityskauppaa koskevan päätöksen muuttamisesta.

23 §. *Yrityskaupan ilmoittaminen.* Voimassa olevassa kilpailulain 23 §:ssä säädetään yrityskaupan ilmoittamisesta. Pykälää ehdotetaan täydennettäväksi siten, että nykyisen 22 §:n lisäksi pykälässä viitattaisiin myös uudessa 22 a §:ssä tarkoitettuihin sosiaali- ja terveysalalla toteutettaviin yrityskauppoihin.

23 a §. *Yrityskaupan vaatiminen ilmoitettavaksi.* Pykälässä säädettäisiin Kilpailu- ja kuluttajaviraston niin kutsutusta otto-oikeudesta. Pykälän mukaan Kilpailu- ja kuluttajavirastolla olisi mahdollisuus vaatia erityisestä syystä 22 a §:ssä tarkoitettu yrityskauppa ilmoitettavaksi, vaikka 22 a §:n mukaiset liikevaihtorajat eivät ylittyisi. Kilpailu- ja kuluttajaviraston otto-oikeus koskisi vain 22 a §:n tarkoittamia yrityskauppoja, joissa vähintään kaksi yrityskaupan osapuolta tarjoaa Suomessa sosiaali- ja terveyspalveluja tai terveyspalveluihin liittyviä kuvantamis- tai laboratorion palveluja.

Pienet yrityskaupat, joissa esimerkiksi kaupan kohteen liikevaihto on vähäinen, olisi rajattu Kilpailu- ja kuluttajaviraston otto-oikeuden ulkopuolelle. Pykälän mukaan virasto voisi pyytää yrityskaupan ilmoitettavaksi vain, jos vähintään kahden yrityskaupan osapuolen Suomesta kertynyt liikevaihto ylittää kummankin osalta 1 miljoona euroa. Kilpailu- ja kuluttajaviraston otto-oikeus ei siten koskisi esimerkiksi yksinomaisen määräysvallan hankintaa, jossa kaupan kohteen liikevaihto jää alle 1 miljoonan euron. Liikevaihdon laskentaa koskisivat kilpailulain 24 §:n säännökset sekä valtioneuvoston asetus yrityskaupan osapuolen liikevaihdon laskemisesta (1011/2011).

Pykälässä tarkoitettu erityinen syy otto-oikeuden käyttämiselle voisi olla esimerkiksi tilanne, jossa ennestään merkittävä markkinatoimija ostaa peräkkäin useita pienempiä sosiaali- tai terveyspalveluyrityksiä. Otto-oikeus voisi tulla kysymykseen myös yrityskaupassa, jossa kaupan kohteena olisi vastikään alalle tullut pieni toimija, joka tulevaisuudessa voisi aiheuttaa merkittävää kilpailun painetta ostajayritystä kohtaan. Viraston otto-oikeus voisi koskea muun muassa sellaisia kilpailijoiden välisiä yrityskauppoja, joissa kaupan osapuolten yhteenlaskettu markkinaosuus on korkea tai yritykset ovat toistensa läheisiä kilpailijoita. Muiden markkinatoimijoiden Kilpailu- ja kuluttajaviraston tietoon saattamat näkemykset kilpailuongelmista voisivat myös viraston niin harkitessa olla erityinen syy, jonka perusteella virasto vaatii yrityskaupan ilmoitettavaksi.

Ehdotetun pykälän mukaan virasto voisi vaatia yrityskauppailmoituksen tekemistä, jos yrityskauppaa ei ole pantu vielä täytäntöön tai jos yrityskaupan täytäntöönpanosta on kulunut korkeintaan kuusi kuukautta. Tämän jälkeen Kilpailu- ja kuluttajavirasto ei voisi vaatia yrityskauppaa ilmoitettavaksi, jolloin kaupan osapuolet saavuttaisivat varmuuden siitä, ettei virasto voi jälkikäteen puuttua yrityskauppaan.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto voisi asettaa tämän pykälän nojalla asettamansa velvoitteen noudattamisen tehosteeksi lain 46 §:n mukaisesti uhkasakon. Uhkasakon tuomitsee maksettavaksi markkinaoikeus.

Otto-oikeuden käyttäminen toisi Kilpailu- ja kuluttajaviraston tutkittavaksi yrityskauppoja, jotka on jo pantu täytäntöön. Yrityskaupan kieltämistä ja ehtojen asettamista koskevat kilpailulain 25 §:n säännökset soveltuisivat myös täytäntöön pantuihin yrityskauppoihin. Jos yrityskauppa Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvitysten perusteella aiheuttaisi kilpailun olennaista estymistä Suomen markkinoilla tai niiden oleellisella osalla, virasto voisi tehdä markkinaoikeudelle esityksen yrityskaupan purkamiseksi. Jos kilpailun estyminen voitaisiin välttää asettamalla yrityskaupan toteuttamiselle ehtoja, Kilpailu- ja kuluttajaviraston tulisi esityksen tekemisen sijasta neuvotella ja määrätä tällaiset ehdot noudatettaviksi. Ehtoina kysymykseen tulisivat muun muassa liiketoiminnan tai sen osan divestoinnin keskittymästä. Kilpailu- ja kuluttajavirasto ei voisi määrätä yrityskaupalle ehtoja, joita yrityskaupan ilmoittaja ei hyväksy.

Yrityskaupan osapuolet eivät voisi saada Kilpailu- ja kuluttajavirastolta etukäteistä ilmoitusta siitä, että virasto ei aio käyttää otto-oikeuttaan. Tämä johtuu siitä, että ennen yrityskaupan julkiseksi tuleamista ja muiden markkinatoimijoiden kuulemista Kilpailu- ja kuluttajaviraston olisi vaikea tehdä lopullista arviota yrityskaupan kilpailuvaikutuksista.

23 b §. *Vapaaehtoinen yrityskauppailmoitus.* Pykälässä säädettäisiin mahdollisuudesta tehdä vapaaehtoinen yrityskauppailmoitus tilanteessa, jossa on mahdollista, että Kilpailu- ja kuluttajavirasto käyttää otto-oikeuttaan. Pykälän mukaan määräysvallan, liiketoiminnan tai liiketoiminnan osan hankkijat, sulautumiseen osallistuvat yhteisöt ja säätiöt sekä yhteisyrityksen perustajat voisivat vapaaehtoisesti ilmoittaa 22 a §:ssä tarkoitetun yrityskaupan Kilpailu- ja kuluttajavirastolle, jos 23 a §:n mukainen liikevaihtoraja ylittyy. Vapaaehtoisen ilmoituksen tekeminen koskisi siten 22 a §:n tarkoittamia yrityskauppoja, joissa vähintään kaksi yrityskaupan osapuolta tarjoaa sosiaali- ja terveystalv palveluja tai terveystalv palveluihin liittyviä kuvantamis- tai laboratoriopalv eluja. Vapaaehtoisen ilmoituksen voisi tehdä tilanteessa, jossa 23 a §:n mukaisesti vähintään kahden yrityskaupan osapuolen Suomesta kertynyt liikevaihto ylittää kummankin osalta 1 miljoona euroa.

Mahdollisuus vapaaehtoisen ilmoituksen tekemiseen lisäisi yrityskaupan osapuolten oikeusvarmuutta, sillä ilmoituksen tekemällä osapuolet saisivat nopeasti Kilpailu- ja kuluttajaviraston ratkaisun yrityskaupan hyväksyttävyydestä. Viraston tutkintaan sovellettaisiin samoja käsittelymääräaikoja kuin ilmoitusvelvollisuuden perusteella tehtyihin yrityskauppailmoituksiin. Vapaaehtoisen ilmoituksen perusteella tutkitun yrityskaupan osalta kaupan osapuolilla ei olisi riskiä siitä, että virasto myöhemmin vaatisi yrityskauppailmoituksen tekemistä mahdollisesti jo täytäntöön pannusta yrityskaupasta. Yrityskaupan osapuolten kannattaisi harkita vapaaehtoisen yrityskauppailmoituksen tekemistä esimerkiksi tilanteessa, jossa keskittymällä on merkittävä markkinaosuus tai jossa on odotettavissa, että yrityskauppa aiheuttaa muiden markkinaosapuolten yhteydenottoja Kilpailu- ja kuluttajaviraston suuntaan.

27 §. *Yrityskaupan täytäntöönpano.* Voimassa olevassa kilpailulain 27 §:ssä säädetään yrityskaupan täytäntöönpanosta. Lain 27 §:n 1 momentin mukaan osapuolet eivät saa ryhtyä toimenpiteisiin yrityskaupan toteuttamiseksi, ellei tässä laissa toisin säädetä tai asian käsittelyssä toisin määrätä, ennen kuin yrityskauppa on hyväksytty ilman ehtoja tai ehdollisena taikka kaupan on katsottava tulleen muutoin hyväksytyksi.

Pykälää ehdotetaan muutettavan siten, että täytäntöönpanokiello laajentuisi koskemaan myös yrityskauppoja, jotka ilmoitetaan 23 b §:n nojalla vapaaehtoisesti Kilpailu- ja kuluttajavirastolle. Vapaaehtoisesti ilmoitettavia yrityskauppoja koskeva täytäntöönpanokiello vastaisi sisällöllisesti voimassa olevaa täytäntöönpanokielloa. Täytäntöönpanokiellon aikana yrityskaupan osapuolet eivät siten saa ryhtyä mihinkään toimenpiteisiin kaupan täytäntöönpanemiseksi tai toteuttamiseksi. Sallittuja ovat ainoastaan omaisuuden säilyttämisen ja turvaamisen sekä liiketoiminnan jatkamisen kannalta välttämättömät toimet. Kiellettyjä ovat sen sijaan kaikki toimet, joilla vaikutetaan hankinnan kohteen kilpailukäytävitymiseen.

Lisäksi 27 §:ään ehdotetaan lisättäväksi uusi 5 momentti, joka ulottaisi täytäntöönpanokiellon koskemaan Kilpailu- ja kuluttajaviraston 23 a §:n mukaisen otto-oikeuden nojalla ilmoitettavaksi vaatimia yrityskauppoja. Ehdotuksen mukaan myöskään silloin, kun Kilpailu- ja kuluttajavirasto on otto-oikeutensa nojalla ottanut yrityskaupan tutkittavakseen, yrityskaupan 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 kaupan on katsottava tulleen muutoin hyväksytyksi.

Siinä tapauksessa, että yrityskauppa on jo ennen Kilpailu- ja kuluttajaviraston otto-oikeuden käyttämistä pantu täytäntöön, tulee ehdotetun 5 momentin mukaan yrityskaupan osapuolten pidättäytyä enemmistä täytäntöönpanotoimista. Säännöksen tarkoituksena on keskeyttää yrityskaupan täytäntöönpano asian tutkinnan ajaksi. Kuten edellä on todettu, täytäntöönpanokiellon voimassa ollessa

sallituksi voidaan kuitenkin katsoa sellaiset toimet, jotka ovat välttämättömiä omaisuuden säilyttämisen ja turvaamisen sekä liiketoiminnan jatkamisen kannalta.

2 VOIMAANTULO

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan 1. päivänä tammikuuta 2019 samanaikaisesti asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa annetun lain kanssa. Ennen tämän lain voimaantuloa tehtyihin yrityskauppoihin sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

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

Laki

Kilpailulain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti *lisätään* kilpailulakiin (948/2011) uusi 22 a, 23 a ja 23 b § ja *muutetaan* kilpailulain 23 ja 27 §:ää seuraavasti:

22 a §

Soveltamisala sosiaali- ja terveystaloudessa (uusi)

Edellä 22 §:ssä säädetyistä liikevaihtorajoista riippumatta kilpailulain yrityskauppavalvontaa koskevia säännöksiä sovelletaan yrityskauppaan, jossa:

- 1) vähintään kaksi yrityskaupan osapuolta tuottaa Suomessa asiakkailleen sosiaali- tai terveystaloudellisia tai terveystaloudellisiin liittyviä kuvantamis- tai laboratorion palveluja; ja
- 2) yrityskaupan osapuolten yhteenlaskettu liikevaihto ylittää 20 miljoonaa euroa tai vähintään kahden yrityskaupan osapuolen Suomesta kertynyt liikevaihto ylittää kummankin osalta 2 miljoonaa euroa.

23 §

Yrityskaupan ilmoittaminen

Edellä 22 §:ssä ja 22 a §:ssä tarkoitettu yrityskauppa on ilmoitettava Kilpailu- ja kuluttajavirastolle sopimuksen tekemisen, määräysvallan hankkimisen tai arvopaperimarkkinalain (495/1989) 6 luvun 3 §:n mukaisen julkisen ostotarjouksen julkistamisen jälkeen, mutta kuitenkin ennen kaupan täytäntöönpanoa. Yrityskauppa voidaan myös ilmoittaa Kilpailu- ja kuluttajavirastolle heti, kun osapuolet voivat osoittaa riittävällä varmuudella aikomuksensa tehdä yrityskauppa.

Yrityskaupasta, johon sovelletaan työeläkevakuutusyhtiöistä annetun lain (354/1997) 3 tai 10 luvun säännöksiä, eläkesäätiölain (1774/1995) 11 luvun säännöksiä tai vakuutuslainsäädännön (1164/1992) 12 luvun säännöksiä, on ilmoitettava Kilpailu- ja kuluttajavirastolle, kun yrityskaupan osapuolet ovat saaneet tiedon Finanssivalvonnan suostuksesta tai siitä, ettei Finanssivalvonta vastusta yrityskaupaa. Ilmoitusta yrityskaupasta ei kuitenkaan tarvitse tehdä, jos Finanssivalvonta on jonkin edellä tässä momentissa mainitun lain mukaisesti pyytänyt yrityskaupasta Kilpailu- ja kuluttajaviraston lausunnon ja Kilpailu- ja kuluttajavirasto on lausunnossaan katsonut, ettei estettä kaupan hyväksymiselle ole.

Ilmoitusvelvollisia ovat määräysvallan hankkija, liiketoiminnan tai sen osan hankkija, sulautumiseen osallistuvat yhteisöt ja säätiöt sekä yhteisyrityksen perustajat.

Valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkempia säännöksiä 1 momentissa tarkoitettua ilmoitusvelvollisuudesta.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston tutkintavaltuuksista sen käsitellessä yrityskauppavalvontaa koskevia asioita säädetään 33, 35, 37, 38 ja 46 §:ssä.

23 a §

Yrityskaupan vaatiminen ilmoitettavaksi (uusi)

Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi erityisestä syystä vaatia 22 a §:ssä tarkoitettua yrityskaupan ilmoitettavaksi, vaikka pykälässä asetetut liikevaihtorajat eivät ylity, jos:

- 1) vähintään kahden yrityskaupan osapuolen Suomesta kertynyt liikevaihto ylittää kummankin osalta 1 miljoonaa euroa; ja

2) yrityskaupan täytäntöönpanosta on kulunut korkeintaan kuusi kuukautta.

23 b §

Vapaaehtoinen yrityskauppailmoitus (uusi)

Määräysvallan, liiketoiminnan tai liiketoiminnan osan hankkijat, sulautumiseen osallistuvat yhteisöt ja säätiöt sekä yhteisyrityksen perustajat voivat vapaaehtoisesti ilmoittaa 22 a §:ssä tarkoitetun yrityskaupan Kilpailu- ja kuluttajavirastolle, jos 23 a §:n mukainen liikevaihtoraja ylittyy.

27 §

Yrityskaupan täytäntöönpano

Osapuolet eivät saa ryhtyä toimenpiteisiin yrityskaupan toteuttamiseksi, ellei tässä laissa toisin säädetä tai asian käsittelyssä toisin määrätä, ennen kuin yrityskauppa on hyväksytty ilman ehtoja tai ehdollisena taikka kaupan on katsottava tulleen muutoin hyväksytyksi. *Tämä koskee myös yrityskauppoja, jotka ilmoitetaan 23 b §:n nojalla vapaaehtoisesti Kilpailu- ja kuluttajavirastolle.*

Mitä 1 momentissa säädetään, ei estä arvopaperimarkkinalain 6 luvun 1 §:ssä tarkoitetun julkisen ostotarjouksen toteuttamista eikä mainitun lain 6 luvun 10 §:n 1 momentissa tarkoitetun pakollisen ostotarjouksen tai osakeyhtiölain (624/2006) 18 luvun 1 §:n 1 momentin mukaisen lunastusvelvollisuuden tai -oikeuden käyttämistä.

Mitä 1 momentissa säädetään, ei estä luvan myöntämistä sulautumisen täytäntöönpanoon. Sulautumisen täytäntöönpanoa ei kuitenkaan saa rekisteröidä, ennen kuin yrityskauppa on hyväksytty ilman ehtoja tai ehdollisena taikka kaupan katsotaan tulleen muutoin hyväksytyksi.

Mitä 3 momentissa säädetään, sovelletaan myös liikepankeista ja muista osakeyhtiömuotoisista luottolaitoksista annetussa laissa (1501/2001), osuuspankeista ja muista osuuskuntamuotoisista luottolaitoksista annetussa laissa (1504/2001) sekä säästöpankkilaisissa (1502/2001) tarkoitettuun liiketoiminnan luovutukseen.

Jos Kilpailu- ja kuluttajavirasto on vaatinut 23 a §:n nojalla yrityskaupan ilmoitettavaksi, yrityskaupan osapuolet eivät saa ryhtyä toimenpiteisiin yrityskaupan toteuttamiseksi ellei tässä laissa toisin säädetä tai asian käsittelyssä toisin määrätä, ennen kuin yrityskauppa on hyväksytty ilman ehtoja tai ehdollisena taikka kaupan on katsottava tulleen muutoin hyväksytyksi. Jos tällainen yrityskauppa on jo pantu täytäntöön, yrityskaupan osapuolten on pidättäydyttävä enemmistä täytäntöönpanotoimista.

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan 1.1.2019. Ennen tämän lain voimaantuloa tehtyihin yrityskauppoihin sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

3. Hallituksen esitysluonnos pienten elinkeinonharjoittajien suojaamisesta sosiaali- ja terveysalan markkinoilla

HE [2017]

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kilpailulain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan kilpailulakiin (948/2011) lisättäväksi uutena lukuna säännökset pienten elinkeinonharjoittajien suojaamisesta sosiaali- ja terveyspalveluiden markkinoilla. Esitys liittyy hallituksen esitykseen (HE 47/2017 vp) laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa. Esityksen tavoitteena on varmistaa, että sosiaali- ja terveyspalveluiden markkinoilla pienten yritysten alalle tuloa tai toimimista ei vaikeuteta kohtuuttomilla sopimusehdoilla tai muilla menettelytavoilla, joilla ei ole objektiivisesti hyväksyttävää perustetta. Ehdotetut säännökset tukisivat tarjonnan monipuolisuutta ehdotetussa sosiaali- ja terveydenhuollon valinnanvapausjärjestelmässä.

Ehdotettujen säännösten noudattamisen valvonnasta vastaisi Kilpailu- ja kuluttajavirasto. Ehdotetut säännökset eivät olisi luonteeltaan kilpailuoikeudellisia, vaan niillä suojattaisiin pienten yritysten toimintaedellytyksiä sosiaali- ja terveydenhuollon markkinoilla.

Ehdotetut säännökset sisältäisivät kiellon, jonka mukaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa annetun lakiesityksen 15 §:ssä tarkoitettujen suoran valinnan palveluiden tai terveydenhuollossa välttämättömien laboratorio- tai kuvantamispalveluiden vaihdannassa toimiva elinkeinonharjoittaja ei saa estää, vaikeuttaa eikä vakavasti vaarantaa siitä olennaisesti riippuvaisen pienen elinkeinonharjoittajan toimintaedellytyksiä sosiaali- ja terveydenhuollossa. Esitykseen liittyisi esimerkinomaisen luettelo kiellettyinä pidettävistä toimintatavoista.

Esityksen mukaan Kilpailu- ja kuluttajavirasto voisi kieltää elinkeinonharjoittajaa soveltamasta sopimusehtoja, jotka olennaisesti rajoittavat pienen elinkeinonharjoittajan toimintamahdollisuuksia, ja velvoittaa elinkeinonharjoittajan toimittamaan tavaran tai palvelun pienyritykselle samoilla ehdoilla kuin niitä tarjotaan muille vastaavassa asemassa oleville yrityksille. Lisäksi virasto voisi määrätä noudatettaviksi sellaiset yrityksen antamat sitoumukset, joilla esitetyn kiellon vastainen toiminta voitaisiin lopettaa. Kiellon rikkomisen seuraamukseksi ei esitetä rangaistusluonteisia hallinnollisia sanktioita. Esitykseen sisältyvät myös säännökset ehdotettujen säännösten noudattamista koskevien asioiden tärkeysjärjestyksestä ja tutkimatta jättämisestä sekä tietojenantovelvollisuudesta.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvitystoimivaltuudet, elinkeinonharjoittajan puolustautumisoikeudet, muutoksenhaku, asian käsittely markkinaoikeudessa ja oikeus uhkasakon asettamiseen kiellon tai velvoitteen noudattamisen tehosteeksi määräytyisivät soveltuvin osin kilpailulain kilpailunrajoituksia koskevien säännösten mukaisesti.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1. päivänä tammikuuta 2019 samanaikaisesti asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa säädettäväksi ehdotetun lain kanssa. Sosiaali- ja terveyspalveluiden yrityskauppojen valvonnasta on tarkoitus antaa erilliset lakiesitykset.

YLEISPERUSTELUT

1 JOHDANTO

Hallitusohjelman mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon (sote) uudistukseen sisältyy valinnanvapauden laajentaminen ja monikanavaisen rahoituksen yksinkertaistaminen. Hallituksen esitys laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta (HE 47/2017 vp) annettiin eduskunnalle 9.5.2017. Hallituksen linjausten mukaan asiakkaan valinnanvapaus olisi jatkossa pääsääntö perustasolla ja soveltuvin osin käytössä erikoistason sosiaali- ja terveyspalveluissa. Asiakas voisi valita julkisen, yksityisen tai kolmannen sektorin

tuottajan. Valinnanvapauden tarkoituksena on vahvistaa erityisesti perustason palveluja ja turvata ihmisten nykyistä nopeampi hoitoon pääsy ja palvelujen saanti.

Maakuntaudistuksen sekä sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmän kokonaisuudistuksen myötä vastuu sosiaali- ja terveydenhuoltopalvelujen järjestämisestä siirtyy 18 uudelle maakunnalle 1.1.2019. Valinnanvapausmalli otettaisiin käyttöön vaiheittain. Suoran terveydenhuollon suoran valinnan palveluja koskeva valinnanvapaus otettaisiin käyttöön vuoden 2019 alusta. Suunhoidon palvelun tuottajat ilmoittautuisivat maakunnalle viimeistään 31.8.2018 ja asiakkaat valitsisivat suunhoidon yksikkönsä viimeistään 30.11.2018.

Sosiaali- ja terveyskeskusten valinnanvapaus otettaisiin käyttöön maakuntien erikseen päättämällä tavalla. Maakunnat voisivat ottaa käyttöön täyden suoran valinnan palveluvalikoiman tuottavat sosiaali- ja terveyskeskukset heti lain voimaantulon jälkeen. Maakunta voisi kuitenkin ottaa sosiaali- ja terveyskeskusten suoran valinnan palvelut käyttöön myös vaiheittain niin, että ainakin niin sanotut ensimmäisen vaiheen suoran valinnan palvelut eli terveysneuvonta ja -tarkastukset, yleislääketieteen alaan kuuluva oireiden, toimintakyvyn ja sairauksien tutkimus, toteaminen ja oireen mukainen hoito, suoran valinnan palveluihin sisältyvät kuntoutuspalvelut apuvälineitä lukuun ottamatta sekä sosiaalihuollon ammattihenkilön antama ohjaus ja neuvonta siirtyisivät sosiaali- ja terveyskeskusten tuotantovastuulle viimeistään 1.7.2019. Muut suoran valinnan palvelut tulisi siirtää sosiaali- ja terveyskeskusten tuotantovastuulle viimeistään 1.1.2022.

Maakunnan tulisi tehdä päätös suoran valinnan palvelujen siirtämisestä sosiaali- ja terveyskeskusten tuotantovastuulle sekä palvelujen siirtämisen ajankohdasta viimeistään 30.6.2018. Tuottajat ilmoittautuisivat maakunnalle viimeistään viisi kuukautta ennen tuotantovastuun siirtämistä sosiaali- ja terveyskeskuksille. Maakunnan tulisi ilmoittaa palvelujen tuotantovastuun siirtämisestä ja valittavista sosiaali- ja terveyskeskuksista ja valintamenettelyistä alueen asukkaille viimeistään kolme kuukautta ennen tuotantovastuun siirtymistä. Maakunnan asukkaiden tulisi valita sosiaali- ja terveyskeskus viimeistään kuukausi ennen tuotantovastuun siirtymistä.

Hallituksen linjausten mukaisesti lainvalmistelussa ja sote-uudistuksen alueellisessa toteutuksessa huolehditaan kilpailun toimivuudesta ja monipuolisesta sote-palveluiden tarjonnasta. Kilpailu- ja kuluttajavirasto valvoisi kilpailun toteutumista sote-palveluiden markkinoilla ja sen osana myös pienten yritysten toimintamahdollisuuksia. Hallituksen linjausten mukaan valmistelussa luodaan menettelyt ja edellytykset, joilla turvataan uusien toimijoiden sekä pienten yritysten mahdollisuudet tarjota palveluita.

Valinnanvapauslain hallituksen esityksen mukaan lain tarkoituksena on edistää sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaiden mahdollisuuksia valita palvelujen tuottaja ja parantaa palvelujen saatavuutta ja laatua. Tavoitteena on, että valinnanvapaus vahvistaisi myös palvelujärjestelmän kannusteita kustannusvaikuttavaan toimintaan, jatkuvan kehittämiseen ja innovaatioihin. Tavoitteena on hillitä menokehitystä painottamalla peruspalveluja ja niiden saatavuutta sekä tehostamalla toimintaa palvelujen integraation ja innovaatioiden avulla. Tuottajakunnan monipuolistaminen on yksi keino edistää näitä tavoitteita.

Asiakkaan saamien palveluiden yhteensovittamisen onnistumisen arvioidaan valinnanvapauslakiesityksessä riippuvan siitä, kuinka hyvin lainsäädännössä määritellyt vastuut integraation toteuttamisesta varmistetaan maakunnan liikelaitoksen, sote-keskusten sekä henkilökohtaisen budjetin ja asiakas- palvelutuottajien välillä. Monen tuottajan malli korostaa etukäteisen suunnittelun merkitystä ja muun muassa yhteiset tietojärjestelmät ovat ratkaisevan tärkeitä palveluintegraation toteutumiseksi.

Valinnanvapauslain hallituksen esityksen vaikutusarvioinnissa todetaan yritystoiminnan mahdollisuuksien lisääntyvän, kun Suomeen syntyy paljon erilaisia markkinoita valinnanvapausuudistuksen myötä. Valinnanvapauslain hallituksen esityksen vaikutusarvioinnissa keskittymiskehityksen arvioidaan jatku-

van. Arviona esitetään, että suurten, yli 250 henkilöä työllistävien, yritysten määrä kolminkertaistuisi nykyisestä. Pienten ja keskisuurten yritysten määrään ei arvioida kasvavan.

Asiakasseteli ja henkilökohtainen budjetti luovat valinnanvapausmarkkinoita, joiden arvioidaan olevan houkuttelevia myös pienemmille tuottajille. Suoran valinnan palvelun tuottajilta edellytetty palvelukonaisuuden laajuus todennäköisesti johtaisi siihen, että markkinoilla kilpailevat pääsääntöisesti suuret yritykset, mutta toisaalta valinnanvapauslakiesityksen 53 §:n mukaisesti suoran valinnan palveluissa tullee muodostumaan myös yhteistyö- ja alihankintaverkostoihin perustuvaa tuotantoa. Palveluiden tuottajina voivat olla yhdenvertaisesti julkisesti tai yksityisesti omistetut yhteisöt ja yritykset tai järjestöjen omistamat palvelujen tuottajat. Useat toimijat voivat tarjota palvelujaan samoille asiakkaille samoista palveluista, jolloin palvelujen tuottajien kesken syntyy kilpailua asiakkaita.

Valinnanvapauslakia koskevan hallituksen esityksen mukaan asiakkaan valinnanvapaudella tarkoitetaan asiakkaan oikeutta valita palveluntuottaja ja tämän toimipiste sekä palveluja antavat ammattihenkilöt tai ammattihenkilöiden moniammatillinen ryhmä. Asiakkaan valinnanvapaus koostuisi niin sanotuista suoran valinnan palveluista, maakunnan liikelaitoksen valinnasta sekä asiakassetelillä ja henkilökohtaisella budjetilla saatavista palveluista. Käsillä oleva lakiehdotus koskisi ainoastaan suoran valinnan palveluiden markkinoita sekä terveydenhuollon kannalta välttämättömiä laboratorio- ja kuvantamispalveluja.

Ehdotetussa sääntelyssä suoran valinnan palveluilla tarkoitettaisiin, mitä valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa annetun lakiesityksen 15 §:ssä tarkemmin säädetään. Valinnanvapauslain hallituksen esityksen 15 §:n mukaisesti suoran valinnan palveluihin kuuluisivat muun muassa yleislääketieteen alaan kuuluva avoterveydenhuollon terveysneuvonta ja terveystarkastukset sekä yleislääketieteen alaan kuuluva, terveydenhuollon ammattihenkilön suorittama asiakkaiden oireiden, toimintakyvyn ja sairauksien tutkimus, toteaminen ja hoito. Lääkinnällisen kuntoutuksen palveluista suoran valinnan palveluihin kuuluisi yleislääketieteen alaan kuuluva kuntoutusneuvonta ja -ohjaus, toiminta- ja työkyvyn sekä kuntoutustarpeen arviointi ja muut kuin yksilölliset sovitettavat apuvälineet. Myös kotisairaanhoido kuuluu suoran valinnan palveluihin, jos asiakkaan tarve palveluihin ei ole jokapäiväinen.

Valinnanvapauslain hallituksen esityksen mukaan sosiaalihuollon palveluista suoran valinnan piiriin kuuluisivat muun muassa sosiaalihuollon ammattihenkilön antama sosiaalihuollon yleinen neuvonta ja ohjaus sekä sosiaalihuollon päihdetyön ja mielenterveystyön ohjaus ja neuvonta ja vanhuspalvelulain mukainen neuvonta ja ohjaus. Myös lyhytaikainen ja tilapäinen enintään kolmen kuukauden kestoisen sosiaaliohjaus, kotipalvelu, kotihoito ja kasvatus- ja perheneuvonta kuuluisi suoran valinnan palveluihin. Suoran valinnan sosiaalipalveluilla on tarkoitus vastata tilapäiseen ja lyhytaikaiseen tuen tarpeeseen, jotta voidaan ennalta ehkäistä pidempiaikaisen tuen tarpeen syntymistä ja antaa palveluja joustavasti, nopeasti ja oikea-aikaisesti.

Suun terveydenhuollon suoran valinnan palveluja olisivat valinnanvapauslain hallituksen esityksen mukaan puolestaan muun muassa terveysneuvonta ja terveystarkastukset sekä suusairauksien ennaltaehkäisy ja siihen liittyvä neuvonta ja muut palvelut sekä määräaikaiset suun terveystarkastukset. Lisäksi suoran valinnan palveluihin kuuluisi muu kuin hammaslääketieteen erikoisaloihin kuuluva suun ja hampaiden tutkimus, hoidon tarpeen arviointi ja hoidon suunnittelu, suusairauksien oireiden toteaminen, oireen mukainen hoito ja hammasproteettiset korjaukset sekä iensairauksien ja hammasinfektioiden hoidot sekä suun ja hampaiston korjaavat ja kirurgiset hoitotoimenpiteet.

Maakunta voisi valinnanvapauslakiesityksen mukaan päättää, että suoran valinnan palveluihin kuuluisivat laissa säädettyihin suoran valinnan palveluihin liittyvät sosiaalihuollon ammattihenkilöiden ja muiden kuin yleislääketieteen alaan kuuluvien terveydenhuollon ammattihenkilöiden konsultaatiot ja avovastaanottopalvelut. Myös nämä palvelut kuuluisivat ehdotetun sääntelyn soveltamisalaan.

Valinnanvapauslakiesityksen mukaan suoran valinnan palvelujen tuottaja tuottaisi palvelut joko itse, sopimuksin yhdessä muun palveluntuottajan kanssa tai hankkimalla palveluja toiselta palveluntuotta-

jalta. Lisäksi suoran valinnan palvelujen tuottajalla olisi annettava tekemänsä palvelutarpeen arvioinnin perusteella asiakkaalle asiakasseteli suoran valinnan palveluihin kuuluvissa yksittäisissä toimenpiteissä ja palveluissa, jotka ovat erotettavissa itsenäisiksi tai erillisiksi osakokonaisuuksiksi. Lisäksi suoran valinnan palvelun tuottaja voisi antaa asiakassetelin myös muihin suoran valinnan palveluihin. Suoran valinnan palvelun tuottajalla olisi kuitenkin aina kokonaisvastuu listautuneiden asiakkaiden hoidosta. Valinnanvapauslakiesityksen 38 §:ssä asetetaan vaatimuksia suoran valinnan palvelun tuottajille. Pykälän 2 momentissa säädetään suoran valinnan palvelun tuottajan oman, omalla henkilöstöllä toteutettavan palvelutoiminnan laajuudesta. Lainkohdassa ehdotetaan, että palvelun tuottaja saisi hankkia muutoin kuin asiakassetelillä hankittavista palveluista enintään kaksi viidesosaa (40 prosenttia) muilta palvelun tuottajilta. Palvelun tuottajan olisi siten itse tuotettava vähintään 60 prosenttia niistä palveluista, joita ei tuoteta asiakassetelillä. Suoran valinnan palvelun tuottajalta vaadittavaa omatuotanto-osuutta koskevalla säännöksellä on tarkoitus turvata suoran valinnan palvelun tuottajan keinot tuotannon hallintaan ja johtamiseen, asiakaslähtöiseen palvelutuotantoon sekä palvelutuottajia koskevien velvoitteiden toteuttamiseen sekä asiakas- ja potilasturvallisuuden varmistamiseen.

2 NYKYTILA

Lainsäädäntö

Kilpailulaki on yleislaki, jota sovelletaan lähes kaikilla markkinoilla. Lain soveltamisalan rajoituksista säädetään 2 §:ssä, jonka mukaan lakia ei sovelleta työmarkkinoita koskeviin sopimuksiin ja järjestylihin eikä 2 §:n 2 momentissa tarkemmin määriteltyyn maataloustuotteita koskevaan yhteistyöhön. Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetun lain (661/2012) mukaan kilpailulain ja EU:n kilpailusääntöjen täytäntöönpanosta vastaa Kilpailu- ja kuluttajavirasto.

Kilpailulain keskeisen sisällön muodostavat kiellettyjä kilpailunrajoituksia koskeva 2 luku, kiellettyjä kilpailunrajoituksia koskevista toimenpiteistä, seuraamuksista ja vahingonkorvauksesta määräävä 3 luku, yrityskauppalvontaa koskeva 4 luku, kilpailun tasapuolisuuden turvaamista julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan välillä koskeva 4 a luku sekä menettelysäännökset sisältävä 5 luku.

Nykyisen kilpailupolitiikan tavoitteena on luoda ja ylläpitää toimintaympäristö, jossa yrityksillä on tasapuoliset toimintaedellytykset ja mahdollisuus menestyä oman kyvykkyytensä ja osaamisensa avulla. Kilpailulain tavoite on kirjattu lain 1 §:ään, jonka 1 momentin mukaan lain tarkoituksena on terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun turvaaminen vahingollisilta kilpailunrajoituksilta. Lain 1 §:n 2 momentin mukaan lakia sovellettaessa on otettava erityisesti huomioon markkinoiden toimintaedellytysten ja elinkeinon harjoittamisen vapauden suojaaminen niin, että myös asiakkaat ja kuluttajat hyötyvät kilpailusta.

Kilpailulain hallituksen esityksen (HE 88/2010 vp) lain 1 §:n perustelujen mukaan lain säännöksiä tulkittaessa on otettava huomioon ensisijaisesti markkinaprosessin toimivuuden ja talouden tehokkuuden näkökulma. Lain tarkoitus ei hallituksen esityksen mukaan ole tarjota oikeussuojakeinoja yksittäisten sopimusriitojen ratkaisuun tai suojata elinkeinonharjoittajaa kilpailijan tai kauppakumppanin kohtuuttomilta tai mielivaltaisilta menettelytavoilta, ellei kysymys ole samalla menettelystä, jonka tutkiminen on tarpeen terveen ja toimivan kilpailun turvaamiseksi markkinoilla.

Kielletyistä kilpailunrajoituksista säädetään lain 5 ja 7 §:ssä. Elinkeinonharjoittajien välisiä kiellettyjä kilpailunrajoituksia koskeva 5 § kieltää elinkeinonharjoittajien väliset sopimukset, elinkeinonharjoittajien yhteenliittymien päätökset sekä elinkeinonharjoittajien yhdenmukaistetut menettelytavat, joiden tarkoituksena on merkittävästi estää, rajoittaa tai vääristää kilpailua tai joista seuraa, että kilpailu merkittävästi estyy, rajoittuu tai vääristyy. Kiellettyjä ovat erityisesti sellaiset sopimukset, päätökset ja menettelytavat: 1) joilla suoraan tai välillisesti vahvistetaan osto- tai myyntihintoja taikka muita kauppaehtoja; 2) joilla rajoitetaan tai valvotaan tuotantoa, markkinoita, teknistä kehitystä taikka investointeja; 3) joilla jaetaan markkinoita tai hankintalähteitä; 4) joiden mukaan eri kauppakumppaneiden sa-

mankaltaisiin suorituksiin sovelletaan erilaisia ehtoja siten, että kauppakumppanit asetetaan epäedulliseen kilpailuasemaan; tai 5) joiden mukaan sopimuksen syntymisen edellytykseksi asetetaan se, että sopimuspuoli hyväksyy lisäsuoritukset, joilla niiden luonteen vuoksi tai kauppatavan mukaan ei ole yhteyttä sopimuksen kohteeseen.

Kilpailulain 7 §:ssä säädetään määräävän markkina-aseman väärinkäytöstä. Säännös kieltää yhden tai useamman elinkeinonharjoittajan tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän määräävän markkina-aseman väärinkäytön. Väärinkäyttöä voi olla erityisesti: 1) kohtuuttomien osto- tai myyntihintojen taikka muiden kohtuuttomien kauppaehtojen suora tai välillinen määrääminen; 2) tuotannon, markkinoiden tai teknisen kehityksen rajoittaminen kuluttajien vahingoksi; 3) erilaisten ehtojen soveltaminen eri kauppakumppanien samankaltaisiin suorituksiin kauppakumppaneita epäedulliseen kilpailuasetelmaan asettavalla tavalla; tai 4) sen asettaminen sopimuksen syntymisen edellytykseksi, että sopimuspuoli hyväksyy lisäsuoritukset, joilla niiden luonteen vuoksi tai kauppatavan mukaan ei ole yhteyttä sopimuksen kohteeseen.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston käytössä olevista kiellettyjä kilpailunrajoituksia koskevista toimenpiteistä säädetään lain 3 luvussa. Kilpailu- ja kuluttajavirastolla on oikeus määrätä kielletty toiminta lopetettavaksi ja määrätä velvollisuus toimittaa hyödyke, tehdä esitys markkinaoikeudelle seuraamusmaksun määräämiseksi ja määrätä epäiltyyn kilpailunrajoitukseen osallistuneiden elinkeinonharjoittajien esittämät sitoumukset näitä elinkeinonharjoittajia velvoittaviksi, jos sitoumuksilla voidaan poistaa toiminnan kilpailua rajoittava luonne.

Kilpailulain kilpailunrajoituskiellot eli 5 §:n kartellikielto ja 7 §:n määräävän markkina-aseman väärinkäyttökielto ovat asiallisesti yhdenmukaiset Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 101 ja 102 artiklan kanssa. EU:n kilpailusääntöjen soveltaminen edellyttää, että järjestely on omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan: SEUT 101 artiklan mukaan kiellettyjä ovat ainoastaan sellaiset kilpailua rajoittavat sopimukset, yhdenmukaistetut menettelytavat ja yritysten välisten yhteenliittymien päätökset, jotka ovat omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Vastaavasti SEUT 102 artiklan määräävän markkina-aseman väärinkäyttökielto koskee vain menettelyjä, jotka ovat omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Jos sopimuksella tai menettelyllä ei ole merkittävää vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, siihen soveltuvat ainoastaan kansalliset kilpailusäännöt.

Kansallisia kilpailusääntöjä on vuoden 2004 kilpailunrajoituslain hallituksen esityksessä (HE 11/2004 vp) todetulla tavalla tulkittava yhdenmukaisesti EY:n oikeuden kanssa. Vuoden 2004 kilpailunrajoituslain osittaisuudistuksessa kansallinen kilpailuoikeus sopeutettiin neuvoston asetuksella (EY) N:o 1/2003 toteutettuun EY:n kilpailusääntöjen toimeenpanon hajauttamiseen myös jäsenvaltioiden tehtäväksi. Uudistuksessa kansalliset kilpailusäännöt harmonisoitiin EY:n kilpailusääntöjen mukaisiksi, jotta yrityksiä koskisivat samat säännöt riippumatta siitä, olisiko asia käsiteltävä EY:n vai kansallisten kilpailusääntöjen mukaisesti. Neuvoston asetuksella (EY) N:o 1/2003 osin myös rajoitettiin kansallisten viranomaisen toimivaltuuksia tehdä EY:n kilpailusäännöistä poikkeavia ratkaisuja niissä kilpailunrajoitusasioissa, jotka vaikuttaisivat jäsenmaiden väliseen kauppaan ja, joissa kansallisen kilpailuviranomaisen tulee soveltaa EY:n ja nykyisin unionin kilpailusääntöjä.

Neuvoston asetus (EY) N:o 1/2003 on annettu perustamissopimuksien 81 ja 82 artiklan (nyk. SEUT 101 ja 102 artikla) täytäntöönpanemiseksi. Asetus ei sen johdantokappaleen 9 kohdan mukaan estä jäsenvaltioita panemasta alueellaan täytäntöön kansallista lainsäädäntöä, jolla suojataan muita oikeutettuja etuja edellyttäen, että tämä lainsäädäntö on yhteisön oikeuden yleisten periaatteiden ja muiden säännösten mukaista. Jos tämän kansallisen lainsäädännön pääasiallisena tavoitteena on muu kuin kilpailun suojaaminen markkinoilla, jäsenvaltioiden kilpailuviranomaiset ja tuomioistuimet voivat soveltaa kyseistä lainsäädäntöä alueellaan. Asetuksen mukaan jäsenvaltiot voivat näin ollen panna asetuksen nojalla alueellaan täytäntöön kansallista lainsäädäntöä, jossa kielletään tai säädetään rangaitavaksi yksipuolinen tai sopimukseen perustuva sopimaton menettely elinkeinotoiminnassa. Tällaisella lainsäädännöllä on asetuksen mukaan tietty tavoite riippumatta tällaisten toimien tosiasiallisista tai

oletetuista vaikutuksista kilpailuun. Tämä koskee erityisesti lainsäädäntöä, jossa kielletään yrityksiä asettamasta kauppakumppaneilleen tai saamasta niiltä tai yrittämästä saada niiltä ehtoja, jotka ovat perusteettomia, suhteettomia tai vastikkeettomia.

Perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklan ja kansallisen kilpailuoikeuden välisestä suhteesta säädetään asetuksen (EY) N:o 1/2003 3 artiklassa, jonka mukaan kansallisen kilpailulainsäädännön soveltaminen ei saa johtaa sellaisten sopimusten, yritysten yhteenliittymien päätösten tai yhdenmukaistettujen menettelytapojen kieltämiseen, jotka saattavat vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, mutta jotka eivät rajoita kilpailua perustamissopimuksen 81 artiklan 1 kohdassa tarkoitettulla tavalla tai jotka täyttävät perustamissopimuksen 81 artiklan 3 kohdassa määrätyt edellytykset tai jotka kuuluvat perustamissopimuksen 81 artiklan 3 kohdan soveltamiseksi annetun asetuksen piiriin. Jäsenvaltioita ei saa asetuksen nojalla estää hyväksymästä ja soveltamasta alueellaan tiukempia kansallisia lakeja, joissa kielletään tai säädetään rangaistaviksi yritysten toteuttamat yksipuoliset toimet. Yksipuolisilla toimenpiteillä viitataan käytännössä määräävän markkina-aseman väärinkäyttämiseen.

Sosiaali- ja terveystalvumarkkinat

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

Terveys- ja sosiaalialan yrityksistä valtaosa on pieniä sekä henkilöstömäärän että liikevaihdon valosa. Vuonna 2015 terveys- ja sosiaalialan yrityksistä noin 95 prosenttia oli 1–9 henkilöä työllistäviä pienyrityksiä, noin 0,5 prosenttia 50–250 henkilöä työllistäviä keskisuuria yrityksiä ja noin 0,2 prosenttia yli 250 henkilöä työllistäviä suuryrityksiä. Vuonna 2015 70 prosentilla terveystalvumarkkinat tuottaneista noin 15 000 yrityksestä oli alle 100 000 euron liikevaihto. Lähes 99 prosentilla kaikista yrityksistä liikevaihto oli alle 2 miljoonaa euroa.

Työ- ja elinkeinoministeriön vuonna 2013 julkaiseman yksityisiä sosiaali- ja terveystalvumarkkinat koskevan raportin (TEM raportteja 34/2013) mukaan yksityisten terveystalvumarkkinat tarjonta on lisääntynyt 2010-luvulla. Määrällisesti yksityinen toiminta on kasvanut jopa enemmän kuin julkinen toiminta. Kansantalouden tilipidon mukaan yksityisen toiminnan tuotos, eli vuoden aikana tuotettujen palvelujen arvo oli neljännes terveydenhuollon kokonaistuotoksesta vuonna 2012. Yksityisen palvelutuotannon kasvu on painottunut yritystoimintaan. Järjestömuotoisella palvelutuotannolla on ollut merkitystä lähinnä kuntoutuspalveluissa ja laitoshuollossa.

Työ- ja elinkeinoministeriön raportissa todetaan, että Tilastokeskuksen yritys- ja toimipaikkarekisteri YTR:n mukaan vuonna 2011 terveystalvumarkkinat tuotti vajaat 15 800 yritystä. Raportin mukaan yksityinen toiminta keskittyi vahvasti suuriin yrityksiin. Lääkäriasema- ja yksityislääkäritoiminnassa 13–14 suurimman yrityksen markkinaosuus oli 50–60 prosenttia sen mukaan, lasketaanko mukaan järjestömuotoinen palvelutuotanto vai ei. Lääkärikeskus- ja yksityislääkäripalveluissa suurimmat yritykset ovat siirtyneet ulkomaiseen omistukseen. Hammaslääkäripalvelussa, laboratoriotutkimuksessa ja ensihoidon palveluissa 2–3 suurimman yrityksen markkinaosuus oli työllisyydellä mitattuna noin 30 prosenttia vuonna 2011. Raportin mukaan Suomessa toimii runsaasti osa-aikaisia terveystalvumarkkinat yrityksiä. Vuonna 2011 tällaisia oli yli 8000 mikroyritykset mukaan laskettuna. Eniten sivutoimisuutta on yksityislääkäritoiminnassa. Tämä johtuu raportin mukaan siitä, että julkisen puolen henkilöstöä työskentelee myös lääkäriasemilla ja muussa yksityisessä terveydenhuollossa.

Tällä hetkellä suurimpia sosiaali- ja terveystalvumarkkinat markkinoiden yrityksiä ovat Attendo Finland Oy, Mehiläinen Oy, Pihlajalinna Oyj ja Plusterveys Oy.

Yksityiset toimijat ovat pääasiassa täydentäneet julkista palvelutuotantoa. Julkisella sektorilla on myös tehty päätöksiä tuotannon ulkoistamisesta, ja tämä on luonut kasvumahdollisuuksia yksityiselle yritys-

toiminnalle. Vuokralääkäritoiminta ja kokonaisulkoistukset ovat esimerkkejä toiminnasta, jossa yksityiset yritykset ovat tulleet mukaan julkisesti rahoitettuun tuotantoon. Yksityiset lastenlääkäriasemat ovat puolestaan pystyneet vastaamaan kysyntään tarjoamalla palveluja silloin, kun asiakkailla on niihin tarvetta. Tätä ovat tukeneet vakuutusyhtiöiden lapsivakuutuksia koskevien palvelujen tarjonta. Erikoissairaanhoidossa jonoja on purettu ostopalvelujen tai palvelusetelien avulla.

Monet terveydenhuoltoalan isot yritykset ovat erikoistuneet tiettyyn palvelusegmenttiin. Kolme tällaista yritysryhmää ovat: pääsääntöisesti yrityksiä ja yksityishenkilöitä palvelevat laajan palveluportfolion yritykset, pääsääntöisesti julkisen sektorin organisaatioita palvelevat, laajan palveluportfolion yritykset sekä julkisen ja/ tai yksityisen sektorin asiakkaita palvelevat, vahvasti erikoistuneet toimijat. Yhtenä kehityspiirteenä on myös nähtävissä sekä eri segmenteillä toimivien yritysten kauppoja että terveyspalvelualan yritysten laajentumista hoivapalveluihin ja muille sosiaalipalvelujen sektoreille. (Hartman 2011; Työ- ja elinkeinoministeriö 2015)

Sote-uudistuksen merkitys yksityisten yritysten toimintaedellytyksiin on erittäin merkittävä. Valinnanvapautteen perustuva malli toisi uusia liiketoiminnan mahdollisuuksia ja vaikuttaisi yritysten keskinäiseen kilpailuasemaan. Valinnanvapausmalli voisi vähentää suurten terveysyritysten kilpailuetua ja antaa tilaa pienille ja paikallisille yrityksille, mihin viittaavat Ruotsin kokemukset valinnanvapausmallin käytöstä. Siirtyminen hankintalain soveltamisesta asiakkaan valintaan on Ruotsissa edesauttanut pienten yritysten tuloa markkinoille. Syyksi on todettu muun muassa se, että valinnanvapausjärjestelmän auktorisointimenettely on hallinnollisesti yksikertaisempi kuin pienelle yrittäjälle raskas ja riskialtis hankintalain mukainen kilpailutus. (Brommels 2015) Mikäli toimiminen tuottajana valinnanvapausmallissa edellyttää laajan palvelukokonaisuuden tuottamista, tämä rajoittaa siihen kykenevien tuottajien lukumäärää ja antaa kilpailuetua suuremmille yrityksille.

Taloudellinen tilanne sekä uudet, mahdollisesti toimialan ulkopuolelta tulevat alalle tulijat voivat edellisten lisäksi vaikuttaa alalla jo olevien toimijoiden asemaan. Vakuutusyhtiöt ovat tulleet mukaan tuottamaan sairaalatasoisia palveluja ja samalla perinteisten terveyspalveluyritysten kilpailijoiksi. Vakuutusyhtiöillä on intressi kontrolloida korvaamiaan kustannuksia. Joidenkin arvioiden mukaan vakuutusyhtiöiden aktivoituminen terveyspalvelujen markkinoilla heikentää erityisesti pienten ja paikallisten terveyspalvelujen tuottajien asemaa. Talouden vaikea tilanne on puolestaan ollut omiaan vaikuttamaan työterveyspalvelujen kysyntään. Yritykset supistavat työterveyshuoltoaan ja tehostavat kilpailutusta saadakseen säästöjä.

Terveyspalveluiden tuotannon monituottajamallin ja samalla kilpailun sekä siihen oleellisesti kuuluvan valinnanvapauden onnistumiseen vaikuttavat muun ohella asiakkaiden kyky tehdä valintoja sekä se, miten tuotantoyksiköiden välinen toimiva kilpailu turvataan.

Kansainvälinen vertailu

Yhteisön kilpailusääntöjen toimeenpanosta annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1/2003 3 artiklan mukaan jäsenvaltio voi kansallisissa säännöksissään soveltaa yhteisön oikeutta tiukempia säännöksiä yksipuolisiin kilpailunrajoituksiin. Tällaista lainsäädäntöä on noin 20 jäsenvaltiossa. Suomessa tällaista poikkeusta edustaa määräävää markkina-asemaa päivittäistavarakaupan markkinoilla koskeva kilpailulain 4 a §, jonka nojalla elinkeinonharjoittajan tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän, jonka markkinaosuus päivittäistavarakaupan vähittäismyynnissä Suomessa on vähintään 30 prosenttia, on katsottava olevan määräävässä markkina-asemassa Suomen päivittäistavarakaupan markkinoilla.

Ehdotettu sääntely ei olisi kilpailuoikeudellista, eikä kyse olisi unionin kilpailusääntöjen tiukemmasta soveltamisesta Suomessa, vaan sosiaali- ja terveyspalvelujen markkinoilla toimivien pienten elinkeinonharjoittajien toimintaedellytyksien suojaamiseen pyrkivästä erityislainsäädännöstä.

Sosiaali- ja terveysalaa koskeva erityissääntely on Euroopan unionin jäsenvaltioissa harvinaista. Sosiaali- ja terveysalan toimijoita koskevaa kilpailuoikeudellista sääntelyä ei ole ainakaan Isossa-Britanniassa, Norjassa, Ruotsissa eikä Tanskassa.

Alankomaiden terveydenhuoltopalveluiden markkinajärjestelyä koskevaan lakiin on vuodesta 2006 sisällytynyt säännökset huomattavan markkinavoiman sääntelystä. Huomattavan markkinavoiman sääntelyyn päädyttiin osana mittavampaa Alankomaiden terveydenhuoltojärjestelmän uudistusta, jonka yhteydessä terveydenhuoltoala vapautettiin hallitusti kilpailulle, ja sen toimeenpanosta vastaa Alankomaiden terveydenhuoltovirasto (Nederlandse zorgautoriteit, NZa). Huomattavan markkinavoiman sääntelyn tarkoituksena on ensisijassa suojata terveyspalveluiden käyttäjiä.

Terveydenhuoltopalveluita tarjoavien yritysten ja vakuutusyhtiöiden toimintaa valvoo lisäksi Alankomaiden kuluttaja- ja markkinavirasto (Autoriteit Consument & Markt, ACM). Koska ACM:n vastuussa alan yritysten toiminnan valvojana on yhtymäkohtia NZa:n valvontavastuuseen, niiden yhteistoimintaa varten on laadittu nimenomainen protokolla. Milloin näiden viranomaisten valvontavastuut terveydenhuoltoalalla ovat päällekkäisiä, NZa:n alakohtainen toimivalta on ensisijainen ACM:iin verrattuna.

Alankomaiden lainsäädännön mukaan jos terveysviranomainen toteaa, että yhdellä tai useammalla terveydenhuoltopalvelujen tarjoajalla tai yhdellä tai useammalla sairausvakuutuslaitoksella on huomattava markkinavoima terveysviranomaisen yleisen kilpailuoikeuden periaatteiden mukaisesti määrittämällä markkinalla, terveysviranomainen voi määrätä terveydenhuoltopalvelujen tarjoajalle tai sairausvakuutuslaitokselle yhden tai useamman velvoitteen. Tällaisia velvoitteita voivat olla esimerkiksi velvoite kohdella terveysviranomaisen määrittämien palveluiden toimituksissa kyseisten palveluiden ostajia yhdenvertaisesti samanlaisissa tapauksissa ja velvoite vahvistaa terveysviranomaisen osoittamien palveluiden tai toimitusten hinnat terveysviranomaisen määrittämän laskentamenetelmän mukaisesti.

Nykytilan arviointi

Kilpailusäännösten soveltuvuus pienten elinkeinonharjoittajien suojaamiseen sosiaali- ja terveyspalveluiden markkinoilla

Arvioitaessa voimassa olevien kilpailusääntöjen soveltuvuutta pienten elinkeinonharjoittajien suojaamiseen sosiaali- ja terveydenhuollon markkinoilla tarkasteltavaksi tulee kilpailulain 7 §:n ja SEUT 102 artiklan määräävän markkina-aseman väärinkäytön kieltö. Määräävän markkina-aseman käsite määritellään kilpailulain 4 §:n 1 momentin 2 kohdassa, jonka mukaan määräävä markkina-asema katsotaan olevan yhdellä tai useammalla elinkeinonharjoittajalla taikka elinkeinonharjoittajien yhteenliittymällä, jolla koko maassa tai tietyllä alueella on yksinoikeus tai muu sellainen määräävä asema tietyillä hyödykemarkkinoilla, että se merkittävästi ohjaa hyödykkeen hintatasoa tai toimitusehtoja taikka vastavalla muulla tavalla vaikuttaa kilpailuolosuhteisiin tietyllä tuotanto- tai jakeluportaalla.

Euroopan unionin tuomioistuinten oikeuskäytännössä määräävä markkina-asema on määritelty yrityksellä olevana taloudellisena vahvuutena, jonka ansiosta yritys pystyy estämään tehokkaan kilpailun säilymisen merkityksellisillä markkinoilla, koska se voi käyttäytyä merkittävässä määrin kilpailijoistaan, asiakkaistaan ja viime kädessä kuluttajista riippumattomasti. Toisin kuin monopoli tai sitä vastaava asema, määräävä markkina-asema ei sulje pois tietynasteista kilpailua, mutta se antaa tällaisessa asemassa olevalle yritykselle ainakin mahdollisuuden vaikuttaa huomattavasti kilpailuedellytyksiin, vaikkei se pystyisikään täysin määräämään niistä, ja joka tapauksessa mahdollisuuden toimia pitkälti tarvitsematta ottaa kilpailua huomioon, ilman että tällaisesta asenteesta aiheutuisi sille haittaa.

Määräävän markkina-aseman olemassaolo johtuu yleensä monien sellaisten tekijöiden yhteisvaikutuksesta, jotka erillään eivät välttämättä olisi ratkaisevia. Määräävän markkina-aseman arvioinnissa kiinnitetään huomiota markkinoiden kilpailurakenteeseen ja tarkastellaan erityisesti arvioinnin kohteena olevan yrityksen ja sen kilpailijoiden markkina-asemaa, olemassa olevien kilpailijoiden sekä kilpaili-

joiden laajentumisen ja markkinoille tulon aiheuttamaa kilpailupainetta sekä asiakkaiden tasapainottavaa neuvotteluvoimaa. Näistä tekijöistä suuret markkinaosuudet on erittäin merkityksellinen.

Määräävän markkina-aseman olemassaolon toteaminen on ensimmäinen askel arvioitaessa kilpailulain 7 §:n ja SEUT 102 artiklan soveltumista. Määräävän markkina-aseman olemassaolon toteaminen ei sinänsä merkitse moitetta asianomaista yritystä kohtaan, sillä ainoastaan määräävän markkina-aseman väärinkäyttö on kielletty. Määräävässä markkina-asemassa olevalla yrityksellä on erityinen velvollisuus varmistua siitä, ettei sen toiminta markkinoilla estä kilpailun olemassa oloa.

Määräävän markkina-aseman väärinkäytön kiellolla ei pyritä suojelemaan kilpailijoita, jotka ovat vähemmän tehokkaita kuin määräävässä markkina-asemassa oleva yritys. Kiellettyä on ainoastaan käyttäytyminen, joka estää markkinoilla – joilla juuri määräävässä markkina-asemassa olevan yrityksen olemassaolon vuoksi kilpailuaste on jo heikentynyt – vielä olemassa olevan kilpailuasteen säilymisen tai tämän kilpailun kehittymisen siksi, että yritys käyttää muita keinoja kuin niitä, joita taloudellisten toimijoiden suoritteisiin perustuvassa tavaroiden tai palvelujen tavallisessa kilpailussa käytetään.

Määräävän markkina-aseman väärinkäyttöä koskeva oikeuskäytäntö osoittaa määräävän markkina-aseman väärinkäytön toteamisen edellyttävän markkinaolosuhteiden ja käyttäytymisen tarkoituksen ja vaikutusten tutkimista kokonaisuudessaan, käyttäytymisellä markkinoiden rakenteeseen ja määräävän markkina-aseman vahvistumiseen olevien vaikutusten selvittämistä sekä arvioitavana olevan menettelyn hyväksyttävyyden tarkastelua alan tavanomaisten kauppatapojen kannalta.

Edellä mainituista syistä määräävän markkina-aseman väärinkäyttökielto ei ole tyydyttävä väline ehdotetussa valinnanvapauslaissa asetettujen pienten elinkeinonharjoittajien toimintamahdollisuuksien turvaamista koskevien tavoitteiden kannalta. Sosiaali- ja terveystalouden markkinoiden markkinarakenne huomioiden jo määräävän markkina-aseman toteaminen voi monessa tapauksessa osoittautua hyvin vaikeaksi tai mahdottomaksi, vaikka yrityksellä olisi huomattavaa neuvotteluvoimaa kauppakumppaneihinsa nähden.

Elinkeinonharjoittajien välisiä kilpailua rajoittavia sopimuksia ja elinkeinonharjoittajien yhteenliittymien päätöksiä, kuten hinta- ja tarjouskartelleja sekä markkinoiden jakamista ja erilaisia vertikaalisia kilpailunrajoituksia, kuten yksinmyyntisopimuksia ja myyntialueita ja asiakkaita koskevia rajoituksia, arvioidaan kilpailulain 5 §:n ja SEUT 101 artiklan perusteella. Mainitut säännökset koskevat elinkeinonharjoittajien välisillä sopimuksilla, elinkeinonharjoittajien yhteenliittymien päätöksillä ja niin sanotuilla yhdenmukaistetuilla menettelytavoilla toteutettuja kilpailunrajoituksia, kun taas kilpailulain 7 §:n ja SEUT 102 artiklan määräävän markkina-aseman väärinkäyttökielto koskee yksipuolisia kilpailua rajoittavia toimenpiteitä.

Samoin kuin määräävän markkina-aseman väärinkäyttökielto, elinkeinonharjoittajien välisiä kiellettyjä kilpailunrajoituksia koskevat säännökset eivät ole omiaan turvaamaan pienten yritysten toimintaedellytyksiä markkinoilla, mikäli ne kohtaavat toiminnassaan tai joutuvat alistumaan kohtuuttomina pidettäviin sopimusehtoihin. Säännösten tarkoituksena on markkinoiden toimivuuden suojaaminen ja erityisesti SEUT 101 ja 102 artiklaa tulkitaan tästä näkökulmasta. Myös kansallisen kilpailulain tavoitteena on terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun turvaaminen, eikä sen säännöksillä voida puuttua elinkeinonharjoittajien välisissä suhteissa ilmeneviin kohtuuttomuuksiin, ellei samalla ole kysymys markkinoiden toiminnan vaarantamisesta.

Valinnanvapauslain perusteella asetettavat määräykset

Ehdotetun valinnanvapauslain 8 luvussa säädettäisiin palveluntuottajien hyväksymis- ja sopimusmenettelyistä. Ehdotetun valinnanvapauslain 41 §:n mukaisesti maakunta voisi asettaa suoran valinnan palveluiden tuottajille sekä asiakassetelillä että henkilökohtaisella budjetilla annettavan palvelun tuottajille palvelun laatua, voimavaroja ja saatavuutta sekä palveluketjuja ja palveluiden yhteensovittamis-

ta koskevia ehtoja, joilla turvattaisiin riittävät sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut maakunnassa. Maakunta tekisi hallintopäätöksen valinnanvapauspalveluiden tuottajille asetettavista ehdoista. Ehdotetun valinnanvapauslain 46 §:n mukaan ehtojen vastainen toiminta voisi johtaa kehotukseen korjata tilanne ja äärimmäisessä tapauksessa tuottajan hyväksynnän peruuttamiseen. Suoran valinnan palveluiden tuottajan kanssa tehtävästä sopimuksesta säädettäisiin ehdotetun valinnanvapauslain 47 §:ssä. Sopimuksessa tulisi määrätä muun muassa siitä, miten tuottaja toteuttaa maakunnan palvelustrategiaan ja palvelulupaukseen sekä asiakkaiden palvelukokonaisuuksiin ja palveluketjuihin samoin kuin palvelujen yhteensovittamiseen liittyviä ehtoja.

Maakunnan ja palveluntuottajan välisillä sopimuksilla ja maakunnan asettamilla ehdoilla olisi periaatteessa tarkoituksenmukaista pyrkiä ennalta ehkäisemään palveluntuottajien toisiaan kohtaan soveltamia kohtuuttomia sopimusehtoja samoin kuin menettelyjä, joilla pienyritysten toimintaa pyrittäisiin vaikeuttamaan. Ehdotetun valinnanvapauslain säännöksillä tai sen perusteella palveluntuottajilla asetetuilla ehdoilla ei todennäköisesti voitaisi puuttua tehokkaasti erilaisissa yhteyksissä yritysten kehittämiin pienyritysten toimintaa hankaloittaviin järjestelyihin. Ehdotetun valinnanvapauslain ulkopuolelle jäisivät joka tapauksessa kuvantamis- ja laboratoriopalvelut, joita saatettaisiin käyttää pienyritysten toiminnan vaikeuttamisen välikappaleena sekä siihen, ettei hallintopäätöksenä asetettavilla ehdoilla tai sopimusmääräyksillä yleensä kyetä kuvaamaan kaikkia mahdollisia haitallisen toiminnan muotoja. Ehdotetussa valinnanvapauslaissa ei myöskään olisi sellaisia asian selvittämistä, menettelyä ja seuraamusjärjestelmää koskevia säännöksiä, jotka jo sisältyvät voimassa olevaan kilpailulakiin.

Muita sääntelyvaihtoehtoja

Sosiaali- ja terveystalveluiden sopimusikäntöjä ja muiden yritysten toiminnan haittaamista voitaisiin tarkastella myös elinkeinonharjoittajien välisten sopimusehtojen sääntelystä annetun lain (1062/1993, yrittäjänsojalaki), sopimattomasta menettelystä elinkeinotoiminnassa annetun lain (1061/1978, SopMenL) sekä varallisuusoikeudellisista oikeustoimista annetun lain (228/1929, oikeustoimilaki) kannalta.

Yrittäjänsojalaki soveltuisi periaatteellisella tasolla sosiaali- ja terveystalvelualan yritysten välisen toiminnan sääntelyyn lain kieltäessä kohtuuttomien sopimusehtojen käyttämisen heikommassa asemassa olevaa kauppakumppania kohtaan. Yrittäjänsojalaki, samoin kuin oikeustoimilaki ja SopMenL perustuvat kuitenkin kohtuuttoman menettelyn kohteeksi joutuneen yrityksen kanneoikeuteen ilman, että jokin viranomaistaho huolehtisi asian selvittämisestä. Koska pienemmät yritykset ovat harvoin valmiita oikeudenkäynteihin isompia kauppakumppaneitaan kohtaan, lakien merkitys kohtuuttomien ehtojen sovittelemisessä ovat jääneet vähäisiksi. Näistä syistä yrittäjänsojalain, oikeustoimilain ja SopMenL:n oikeusturvakeinoja ei ole arvioitu riittäviksi niihin tavoitteisiin nähden, joita hallitus on asettanut pienten yritysten toimintaedellytysten suojaamiseksi suoran valinnan palveluiden markkinoilla.

3 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET

Esityksen tavoitteet

Ehdotettu sääntely liittyy hallituksen esitykseen (HE 47/2017 vp) laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa ja sillä turvataan pienten yritysten mahdollisuuksia tarjota palveluita sosiaali- ja terveydenhuollon markkinoilla. Kilpailulakiin lisättäväksi ehdotetut säännökset koskisivat niin sanottuja suoran valinnan palveluja, jotka määriteltäisiin valinnanvapauslakiesityksen 2 §:n 1 momentin 6 kohdassa ja 15 §:ssä. Suoran valinnan palveluissa asiakkaalla on oikeus valita itse palvelun tuottaja ilman maakunnan osoitusta tai maakunnan liikelaitoksen tekemää palvelutarpeen arviointia.

Esityksen tavoitteena on varmistaa, että sosiaali- ja terveystalveluiden markkinoilla pienten yritysten alalle tuloa tai toimimista ei vaikeuteta kohtuuttomilla sopimusehdoilla tai muilla menettelytavoilla, joilla ei ole objektiivisesti hyväksyttävää perustetta. Ehdotettu sääntely tukisi tarjonnan monipuolisuut-

ta ehdotetussa valinnanvapausjärjestelmässä. Esitys sisältäisi kiellon, jonka mukaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa annetun lakiesityksen 15 §:ssä tarkoitettujen suoran valinnan palveluiden taikka terveydenhuollossa välttämättömien laboratorio- tai kuvantamispalveluiden vaihdannassa toimiva elinkeinonharjoittaja tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymä ei saa estää, vaikeuttaa eikä vakavasti vaarantaa siitä olennaisesti riippuvaisen pienen elinkeinonharjoittajan toimintaedellytyksiä sosiaali- ja terveydenhuollossa. Esitykseen liittyisi esimerkinomainen luettelo kiellettyinä pidettävistä toimintatavoista, seuraamuksia koskeva säännös, asioiden tärkeysjärjestystä ja tutkimatta jättämistä koskeva säännös, tietojenantovelvollisuutta koskeva säännös sekä menettelytapakysymyksiä ja muutoksenhakua koskevat säännökset.

Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan kilpailulakiin lisättäväksi uusi x luku, jossa kiellettäisiin sosiaali- ja terveydenhuollossa toimivien pienten elinkeinonharjoittajien toiminnan haittaaminen soveltamalla kohtuuttomia sopimusehtoja tai toimintatapoja. Ehdotettujen säännösten toimeenpanoon sovellettaisiin soveltuvin osin kilpailulain säännöksiä. Ehdotetut säännökset eivät olisi luonteeltaan kilpailuoikeudellisia, vaan niillä suojattaisiin pienten yritysten toimintaedellytyksiä sosiaali- ja terveydenhuollon markkinoilla. Ehdotetussa sääntelyssä ei siten olisi kyse neuvoston asetuksen (EY) N:o 1/2003 3 artiklan tarkoittamasta EU:n kilpailulainsäädäntöä tiukemmasta kansallisesta kilpailulainsäädännöstä.

Ehdotettujen säännösten soveltamisalaan kuuluisivat ainoastaan valinnanvapauslakiesityksen 15 §:ssä tarkoitettujen suoran valinnan palveluiden vaihdanta sekä terveydenhuollon palveluille välttämättömien laboratorio- ja kuvantamispalvelujen vaihdanta. Säännöksiä sovellettaisiin kaikkiin vaihdannan muotoihin, mukaan lukien tavaroiden tai palveluiden ostaminen, myynti, vuokraus taikka muu vastaava hankinta tai luovutus. Ehdotetut säännökset koskisivat kaikkia edellä mainitussa vaihdannassa toimivia elinkeinonharjoittajia niiden koosta tai markkinaosuudesta riippumatta.

Ehdotetut säännökset eivät koskisi sellaisia valinnanvapauspalveluita, joita tuotetaan maakunnan liikelaitoksen tuotantovastuulla, kuten valinnanvapauslakiesityksen 5 luvussa tarkoitettulla tavalla asiakassetelipalveluina tai 6 luvussa tarkoitettulla tavalla henkilökohtaisen budjetin palveluina. Säännösten soveltamisalaan ei kuuluisi myöskään valinnanvapauslakiesityksen 6 §:ssä tarkoitettu maakunnan toimipisteen, palveluja antavan ammattihenkilön tai ammattihenkilöiden moniammatillisen ryhmän valinta.

Ehdotettujen säännösten soveltamisala olisi siten rajattu sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin, joissa on keskeisesti kysymys alan toimijoiden yhteistyön tuloksena syntyvästä palveluverkostosta ja joissa valinnanvapausjärjestelmän onnistumista tukisi mahdollisimman laaja tarjontapohja. Soveltamisalan ulkopuolelle jäisivät sinänsä tärkeät mutta normaalin markkinaehtoisuuden piiriin kuuluvat palvelut, kuten taksikuljetukset, ja erilaiset tukipalvelut, kuten siivous. Samalla kieltoesitys olisi soveltamisalaltaan riittävän rajattu ja selkeä, jolloin alan elinkeinonharjoittajat voivat ottaa sen huomioon toiminnassaan.

Kielto pienten elinkeinonharjoittajien toiminnan haittaamisesta

Ehdotettuun sääntelyyn sisältyvä kielto pienten elinkeinonharjoittajien toiminnan haittaamisesta ei koskisi kaikkia elinkeinonharjoittajien välisiä ristiriitatilanteita, vaan tarkoituksena olisi ainoastaan suojata pieniä elinkeinonharjoittajia kohtuuttomilta toimintatavoilta, joita toteuttaa elinkeinonharjoittaja tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymä, josta pieni toimija on riippuvainen.

Pienen elinkeinonharjoittajan määritelmä olisi yhdenmukainen kirjanpitolain (1336/1997) 1 luvun 4 a §:n mukaisen pienyrityksen määritelmän kanssa. Pienen elinkeinonharjoittajan riippuvuutta toisesta elinkeinonharjoittajasta ja pienen elinkeinonharjoittajan käytössä olevia vaihtoehtoja arvioitaisiin lähtökohtaisesti maakunnan alueella. Esimerkiksi palvelun luonne tai väestörakenne saattavat kuitenkin

kin joissain tilanteissa merkitä, että riippuvuutta on tarkoituksenmukaista tarkastella maakuntaa pienemmällä alueella.

Ehdotettuun kieltoäännökseen sisältyisi esimerkkiluettelo kohtuuttomina ja siten kiellettyinä pidettävistä käyttäytymistavoista. Luettelo ei olisi tyhjentävä. Kiellettyä olisi ensinnäkin sellainen pienen yrityksen syrjintä, jossa siihen sovelletut kaupan ehdot poikkeaisivat olennaisesti siitä, mitä yritys soveltaa muihin vastaavassa asemassa oleviin yrityksiin. Toiseksi ehdotetussa säännöksessä kiellettäisiin pienen elinkeinonharjoittajan toimintamahdollisuuksien rajoittaminen. Kieltoa voitaisiin soveltaa esimerkiksi tilanteessa, jossa elinkeinonharjoittajien välisessä sopimussuhteessa ei sinänsä olisi moitittavaa, mutta sopimuskumppani estäisi perusteettomasti pientä yritystä tarjoamasta palvelujaan muille. Kolmanneksi ehdotetun säännöksen mukaan kiellettyinä tulisi pitää tilannetta, jossa elinkeinonharjoittaja käyttää kohtuuttomasti hyväkseen pienen toimijan riippuvaista asemaa vaatimalla tältä olosuhteisiin nähden kohtuuttomana pidettäviä etuja. Elinkeinonharjoittajan menettelyä ei kuitenkaan pidettäisi ehdotetun kieltoäännöksen nojalla kiellettyinä, mikäli elinkeinonharjoittaja esittäisi menettelylleen objektiivisesti arvioiden hyväksyttävän syyn.

Mikäli elinkeinonharjoittaja menettelee ehdotetun kieltoäännöksen vastaisesti, Kilpailu- ja kuluttajavirastolla olisi ehdotettujen säännösten mukaan oikeus määrätä sille seuraamuksia. Kiellon rikkomisen seuraamuksia olisivat määräys lopettaa kiellon vastainen toiminta, toimitusvelvoitteen asettaminen sekä päätös elinkeinonharjoittajan antamien sitoumusten noudattamisen vahvistamisesta. Ehdotetun kieltoäännöksen rikkomiseen ei liittyisi rangaistusluonteista seuraamusta. Esityksen mukaan seuraamusten asettamisen edellytyksenä ei olisi lainsäädäntöön perustuvaa neuvotteluvaihetta rikkomuksesta epäillyn elinkeinonharjoittajan kanssa pakollisen neuvotteluvaiheen hidastaessa tarpeettomasti ratkaisun aikaansaamista. Selvitysvaiheen aikana epäiltyä elinkeinonharjoittajaa kuultaisiin ja tälle annettaisiin mahdollisuus lausua viraston päätösluonnoksesta tavanomaisen hallintomenettelyn mukaisesti. Kilpailu- ja kuluttajaviraston päätöksistä voitaisiin valittaa markkinaoikeuteen. Asian käsittelyyn markkinaoikeudessa soveltuisi mitä kilpailunrajoitusasioiden käsittelystä markkinaoikeudessa säädetään kilpailulaissa.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston tulisi toimia tarkoituksenmukaisessa yhteistyössä maakuntien kanssa ehdotetun sääntelyn soveltamisalaan kuuluvissa asioissa. Kilpailu- ja kuluttajaviraston olisi usein perusteltua kuulla maakuntaa selvittäessään epäiltyä ehdotetun sääntelyn vastaista menettelyä. Kilpailu- ja kuluttajaviraston tulisi myös pyrkiä ilmoittamaan maakunnalle ehdotetun sääntelyn nojalla antamastaan päätöksestä, jolla voi olla merkitystä maakunnan toiminnan kannalta. Yhteistyön toteutumista tukisi myös Kilpailu- ja kuluttajaviraston oikeus saada maakunnalta tietoja jäljempänä kuvatuin edellytyksin.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston tarkastukset ja selvitystoiminta

Jotta Kilpailu- ja kuluttajavirasto pystyisi valvomaan pienten elinkeinonharjoittajien toimintamahdollisuuksien suojaamista suoran valinnan palveluissa koskevien säännösten noudattamista, virastolla tulisi olla käytettävissään tehokkaat selvityskkeinot. Kilpailu- ja kuluttajavirastolla tulisi olla oikeus saada tarkasteltavaa menettelyä koskevia tietoja elinkeinonharjoittajilta, mutta myös maakunnilta ja muilta julkisilta toimijoilta. Riittävän tiedonsaannin varmistamiseksi Kilpailu- ja kuluttajavirastolla tulisi olla mahdollisuus tehdä tarkastuksia elinkeinonharjoittajan liiketiloissa.

Ehdotetun sääntelyn mukaan elinkeinonharjoittajiin ja maakuntiin sekä julkisen sosiaali- ja terveydenhuollon valvontaviranomaisiin sovellettaisiin mitä kilpailulaissa säädetään elinkeinonharjoittajan tietojenantovelvollisuudesta. Kilpailu- ja kuluttajavirasto olisi siten oikeutettu saamaan tietoja ja asiakirjoja riippumatta siitä, voitaisiinko toimijoita pitää elinkeinonharjoittajina. Maakunnalla ja sosiaali- ja terveydenhuollon valvontaviranomaisilla olisi myös velvollisuus luovuttaa sosiaali- ja terveydenhuollon markkinoita koskevia tietoja, jotka ovat salassa pidettäviä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) nojalla, mikäli tiedot ovat välttämättömiä Kilpailu- ja kuluttajaviraston valvonta-

toiminnan kannalta. Tietojen ja asiakirjojen toimittamisvelvoitteen noudattamista voitaisiin tarvittaessa tehostaa uhkasakolla kilpailulain 46 §:ssä säädetyllä tavalla.

Valvontaviranomaisen toimittamat tarkastukset ovat tavanomainen keino selvittää, onko elinkeinonharjoittaja syyllistynyt lainvastaiseen menettelyyn. Elinkeinonharjoittajien liiketilöiden tarkastaminen kilpailulain 35 §:n nojalla on Kilpailu- ja kuluttajaviraston keskeinen ja vakiintunut selvityskeino kilpailunrajoitusten tutkinnassa. Mikäli Kilpailu- ja kuluttajaviraston tiedonsaanti x luvun säännösten noudattamisen valvonnan osalta perustuisi ainoastaan elinkeinonharjoittajan tietojenantovelvollisuuteen, Kilpailu- ja kuluttajaviraston edellytykset ehdotetun sääntelyn vastaisen menettelyn selvittämiseksi olisivat oleellisesti huonommat kuin muiden kilpailulain vastaisten menettelyjen selvittämisessä.

Edellä mainituista syistä kilpailulain 35 §:ää esitetään muutettavaksi siten, että Kilpailu- ja kuluttajaviraston virkamiehen elinkeinonharjoittajan liiketilöiden tarkastusoikeus koskisi myös pienten elinkeinonharjoittajien toimintamahdollisuuksien suojaamista suoran valinnan palveluissa koskevien x luvun säännösten noudattamisen selvittämistä. Kilpailu- ja kuluttajavirastolla ei kuitenkaan olisi oikeutta tehdä kilpailulain 36 §:n mukaisia tarkastuksia muissa kuin elinkeinonharjoittajan liiketilöissä. Kilpailu- ja kuluttajaviraston x luvun säännösten noudattamisen selvittämiseksi tehtävään tarkastukseen sovellettaisiin mitä hallintolaissa viranomaisen tarkastuksista säädetään.

Elinkeinonharjoittajan puolustautumisoikeus

Elinkeinonharjoittajan puolustautumisoikeuksista säädetään kilpailulain 38 §:ssä. Kilpailulain hallituksen esityksen (HE 88/2010 vp) mukaan säännös on osin luonteeltaan informatiivinen ja sen tarkoituksena on lisätä kilpailulain mukaisten menettelyiden läpinäkyvyyttä ja parantaa tutkinnan kohteena olevien elinkeinonharjoittajien oikeusturvaa. Säännökset täydentävät hallintolain säännöksiä ja niissä on otettu huomioon yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet. Sosiaali- ja terveydenhuollon markkinoilla toimivien yritysten puolustautumisoikeuksien toteutumisen turvaamiseksi on perusteltua, että kilpailulain 38 §:ää sovelletaan myös elinkeinonharjoittajaan, jonka menettelyä Kilpailu- ja kuluttajavirasto tutkii pienten elinkeinonharjoittajien toimintamahdollisuuksien suojaamista suoran valinnan palveluissa koskevien x luvun säännösten nojalla.

Asioiden tärkeysjärjestys ja tutkimatta jättäminen

Ehdotettua sääntelyä koskeva asia voi tulla vireille Kilpailu- ja kuluttajavirastossa sille tehtävällä toimenpitepyynnöllä tai viraston oma-aloitteisena tutkimuksena. Ehdotettujen säännösten käytännön toimeenpanoa tulisi ohjata niin, että valvontaresurssit voitaisiin kohdistaa oleellisiin asioihin. Kilpailu- ja kuluttajaviraston tulisi keskittyä asioihin, joilla on suurin vaikutus ehdotetun valinnanvapausjärjestelmän toteutumisen turvaamisen kannalta.

Kilpailulakiin esitetään lisättäväksi säännös, jonka mukaan Kilpailu- ja kuluttajavirasto voisi jättää pienten elinkeinonharjoittajien toimintamahdollisuuksien suojaamista suoran valinnan palveluissa koskevien x luvun säännöksiä koskevan toimenpitepyynnön tutkimatta, jos toimenpitepyyntö on ilmeisen perusteeton tai jos siinä tarkoitettu menettely ei todennäköisesti vaaranna valinnanvapauden toteutumista maakunnan sosiaali- ja terveydenhuollossa. Tutkimatta jättämistä koskevasta päätöksestä voitaisiin valittaa markkinaoikeuteen. Jos markkinaoikeus toteaisi, etteivät tutkimatta jättämisen edellytykset täyty, se voisi palauttaa asian Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvitettäväksi.

4 ESITYKSEN VAIKUTUKSET

Taloudelliset vaikutukset

Kilpailu- ja kuluttajaviraston tehtävien laajentaminen edellyttää lisäresursseja, minkä toteuttamistapa arvioidaan (lisä)talousarvioehdotuksen yhteydessä. Uuden valvontatehtävän tarkkaa työmäärää on vaikea tässä vaiheessa arvioida tarkasti, mutta esityksessä tarkoitettua uuden tehtävän arvioidaan vaativan viiden henkilötyövuoden lisäresursseja. Arvio perustuu siihen, että tehtävä on uusi, eikä sitä

voida hoitaa varsinaisen kilpailuvalvonnan osana. Lisäksi sosiaali- ja terveystalouden tuotannossa toimii tuhansia pienyrityksiä, jotka saattavat kääntyä Kilpailu- ja kuluttajaviraston puoleen markkinoilla kohtaamansa kohtuuttomuuden, syrjinnän tai liiketoiminnan rajoitusten poistamiseksi.

Yritysvaikutukset

Esityksen tavoitteena on parantaa pienyritysten alalle tulon mahdollisuuksia ja toimintaedellytyksiä sosiaali- ja terveystalouden suoran valinnan palveluiden tuottamisessa. Esitys lisäksi jossain määrin pienyritysten yhteenliittymien ja niiden toimialajärjestöjen yhteydenottojen ja toimenpiteiden selvittämisestä aiheutuvaa hallinnollista taakkaa. Tätä on kuitenkin mahdollista vähentää asian esikäsittelyllä, jossa arvioidaan rikkomuksen todennäköisyysastetta ja, jossa viraston tietopyynnöt kohdistetaan ensisijaisesti toimenpiteiden tekijälle ja julkisiin tietolähteisiin.

5 ASIAN VALMISTELUVAIHEET

Esitys on valmisteltu työ- ja elinkeinoministeriön työryhmässä, jossa on ollut edustajia työ- ja elinkeinoministeriöstä, sosiaali- ja terveysministeriöstä sekä Kilpailu- ja kuluttajavirastosta.

6 RIIPPUUVUUS MUISTA ESITYKSISTÄ

Esitys liittyy sosiaali- ja terveydenhuoltolainsäädännön kokonaisuudistukseen sekä maakuntaudistukseen. Eduskunnalle on annettu muun muassa hallituksen esitykset laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta (HE 47/2017 vp) ja laiksi sosiaali- ja terveystalouden tuottamisesta (HE 52/2017 vp).

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

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 LAKIEHDOTUKSEN PERUSTELUT

a §. *Pienten elinkeinonharjoittajien suoja sosiaali- ja terveydenhuollossa.* Pykälässä säädettäisiin suoran valinnan palveluiden ja terveydenhuollossa välttämättömien laboratorio- tai kuvantamispalveluiden vaihdannassa toimivalle elinkeinonharjoittajalle ja elinkeinonharjoittajien yhteenliittymälle kieltoa estää tai vaikeuttaa taikka vakavasti vaarantaa siitä olennaisesti riippuvaisen pienen elinkeinonharjoittajan toimintaedellytyksiä.

Ehdotetussa pykälässä pienellä elinkeinonharjoittajalla tarkoitettaisiin, mitä kirjanpitolain (1336/1997) 1 luvun 4 a §:ssä säädetään pienyrityksen määritelmästä. Ehdotetussa pykälässä pienellä elinkeinonharjoittajalla tarkoitettaisiin siten elinkeinonharjoittajaa, jolla sekä päättyneellä että sitä välittömästi edeltäneellä tilikaudella ylittyy enintään yksi seuraavista kolmesta raja-arvosta tilinpäätöspäivänä: 1) taseen loppusumma 6 000 000 euroa; 2) liikevaihto 12 000 000 euroa; 3) tilikauden aikana palveluksessa keskimäärin 50 henkilöä.

Elinkeinonharjoittajan käsite olisi kilpailulain mukainen. Kilpailulain 4 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan elinkeinonharjoittajalla tarkoitetaan luonnollista henkilöä sekä yhtä tai useampaa yksityistä tai julkista oikeushenkilöä, joka harjoittaa taloudellista toimintaa. Ehdotetun sääntelyn soveltamisalaan kuuluisivat siten yksityiset ja julkiset oikeushenkilöt (esimerkiksi yhtiöt, säätiöt ja yhdistykset) ja luonnolliset henkilöt (esimerkiksi ammatinharjoittajina toimivat lääkärit), jotka harjoittavat taloudellista toimintaa. Ehdotettu sääntely koskisi kaikkia suoran valinnan palveluiden ja terveydenhuollossa välttämättömien laboratorio- tai kuvantamispalveluiden vaihdannassa toimivia elinkeinonharjoittajia niiden koosta riippumatta. Myös pienellä elinkeinonharjoittajalla olisi siten velvollisuus olla estämättä, vaikeuttamatta tai vakavasti vaarantamatta siitä olennaisesti riippuvaisen toisen pienen elinkeinonharjoittajan toimintaedellytyksiä. Ehdotetussa sääntelyssä tarkoitettu olennainen riippuvuus syntyy kuitenkin vain poikkeuksellisesti kahden pienen toimijan välille.

Ehdotettu sääntely ei koskisi maakuntaa ja maakunnan liikelaitosta. Maakunnan tuotantovastuulla oleva sosiaali- ja terveydenhuolto on julkisen tehtävän hoitamista, eikä se tapahdu markkinaympäristössä. Tällaisen virkavastuulla toteutettavan toiminnan on tarkoituksenmukaista jäädä erityisen, sopimusehtojen kohtuullisuuteen painottuvan valvonnan ulkopuolelle. Ehdotettu sääntely koskisi kuitenkin valinnanvapauslakiesityksen 52 §:n tarkoittamaa maakunnan yhtiötä, joka tuottaa maakunnan suoran valinnan palveluja. Valinnanvapauslakiesityksen yhtiöittämisvelvoitetta koskevan 52 §:n 1 momentin mukaan maakunnan liikelaitos ei voi itse tuottaa suoran valinnan palveluja eikä asiakassetelillä tuotettavia palveluja. Maakunta voi kuitenkin perustaa omistamansa yhtiön tai yhteisön edellä tarkoitettujen palvelujen tuottamiseksi (*yhtiöittämisvelvollisuus*) ottaen huomioon mitä lain 92 §:ssä säädetään.

Ehdotettu sääntely koskisi myös valinnanvapauslakiesityksen 43 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettuja toimijoita, jotka tuottavat suoran valinnan palveluja markkinapuutetilanteessa. Valinnanvapauslakiesityksen suoran valinnan palvelujen tuottajia koskevan 43 §:n 1 momentin mukaan suoran valinnan palveluja tuottavat ensisijaisesti 44 ja 45 §:n mukaisen ilmoittautumismenettelyn perusteella tuottajiksi hyväksytyt yhtiöt ja yhteisöt. Mainitun pykälän 2 momentin mukaan jos maakunnan jollekin alueelle ei synny 1 momentin mukaisella ilmoittautumismenettelyllä riittävästi palvelujen väestöllistä tai alueellista kattavuutta, maakunta voi päättää, että palvelut järjestetään mainitulla alueella markkinapuutteesta johtuen julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016), jäljempänä hankintalaki, mukaisella menettelyllä. Markkinapuutetta arvioitaessa on otettava huomioon alueen olosuhteet ja väestön palvelutarpeet sekä ilmoittautumismenettelyllä saatavissa oleva sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen tarjonta. Hankinnan ehtoihin voidaan asettaa markkinapuutetta korjaamiseksi, ja alueen palvelutarjonnan ylläpitämiseksi tai muusta syystä välttämättömiä lisäehtoja tai rajoituksia. Mainitun pykälän 3 momentin mukaan jos suoran valinnan palvelujen toteuttaminen ei ole mahdollista 1 momentin mukaisesti eikä maakunta järjestä palveluja 2 momentin mukaisesti, maakunnan liikelaitoksen on tuotettava palvelut järjestämislain 22 §:n 3 momentin mukaisesti.

Ehdotetussa sääntelyssä suoran valinnan palveluilla tarkoitettaisiin, mitä valinnanvapauslakiesityksen 15 §:ssä tarkemmin säädetään. Ehdotetun pykälän soveltamisalaan kuuluisivat valinnanvapauslakiesityksen 15 §:ssä tarkoitettujen suoran valinnan palveluiden vaihdanta sekä terveydenhuollon palveluille välttämättömien laboratorio- ja kuvantamispalvelujen vaihdanta. Säännöksiä sovellettaisiin kaikkiin vaihdannan muotoihin, mukaan lukien tavaroiden tai palveluiden ostaminen, myynti, vuokraus taikka muu vastaava hankinta tai luovutus.

Sosiaali- ja terveysministeriön sairaanhoidollisia tukipalveluita koskevan selvityksen mukaan laboratoriotutkimus on kokonaisuus, jolla ihmisen terveydentilaa selvitetään pääsääntöisesti potilaasta otetusta näytteestä suoritettujen laboratoriotutkimusten avulla. Kuvantamis- eli radiologinen tutkimus on puolestaan tutkimus- ja toimenpidekokonaisuus, jolla ihmisen terveydentilaa selvitetään ja hoidetaan radiologisin keinoin. Tutkimuksen osia ovat röntgen- tai muihin radiologisiin menetelmiin perustuva kuvantaminen, valmistelu- ja oheistoimintoinen. Ehdotetussa sääntelyssä laboratorio- ja kuvantamispalvelujen vaihdantaan katsottaisiin kuuluvan tutkimusten ohella myös niiden analysointi.

Ehdotettu pykälä ei koskisi sellaisia valinnanvapauspalveluita, joita tuotetaan maakunnan liikelaitoksen tuotantovastuulla valinnanvapauslakiesityksen 5 luvussa tarkoitettulla tavalla asiakassetelipalveluina tai 6 luvussa tarkoitettulla tavalla henkilökohtaisen budjetin palveluina. Säännösten soveltamisalaan ei kuuluisi myöskään valinnanvapauslakiesityksen 6 §:ssä tarkoitettu maakunnan toimipisteen valinta. Ehdotetun sääntelyn soveltamisalaan ei näin ollen kuuluisi esimerkiksi erityissairaanhoidon toimenpide, joka toteutetaan asiakkaan valitsemassa yksityisessä yrityksessä maakunnan myöntämän asiakassetelin perusteella.

Ehdotetun pykälän soveltamisala olisi siten rajattu sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin, joissa on keskeisesti kysymys alan toimijoiden yhteistyön tuloksena syntyvästä palveluverkostosta ja joissa valinnanvapausjärjestelmän onnistumista tukisi mahdollisimman laaja tarjontapohja. Laboratorio- ja kuvantamispalvelut muodostavat puolestaan tärkeän osakokonaisuuden suoran valinnan palveluiden

tuottamisessa. Kohtuullinen pääsy tällaisiin palveluihin voi muodostua tärkeäksi alalla toimimisen edellytykseksi.

Soveltamisalan ulkopuolelle jäisivät sinänsä tärkeät mutta normaalin markkinaehtoisien toiminnan piiriin kuuluvat palvelut, kuten taksikuljetukset, ja erilaiset tukipalvelut, kuten siivous. Samalla kielto-säännös olisi soveltamisalaltaan riittävän rajattu ja selkeä, jolloin alan elinkeinonharjoittajat voivat ottaa sen huomioon toiminnassaan.

Ehdotetun pykälän tarkoituksena olisi suojata pieniä elinkeinonharjoittajia kohtuuttomilta toimintata-voilta, joita toteuttavat elinkeinonharjoittajat, joista pieni toimija on riippuvainen. Jotta pienen elinkeinonharjoittajan voitaisiin katsoa olevan riippuvainen toisesta elinkeinonharjoittajasta, elinkeinonharjoittajien välisen liike- tai sopimussuhteen tulisi olla edellytys pienen toimijan elinkeinotoiminnalle. Riippuvuuden arvioinnissa kiinnitettäisiin huomiota tosiasiallisiin ja taloudellisesti realistisiin mahdollisuuksiin kääntyä muiden toimijoiden puoleen sekä siihen, missä määrin näitä palveluja on saatavissa riittävästi ja kohtuullisin kustannuksin. Riippuvuuden olemassaoloa ja pienen elinkeinonharjoittajan käytössä olevia vaihtoehtoja arvioitaisiin lähtökohtaisesti maakunnan alueella. Esimerkiksi palvelun luonne tai väestörakenne saattavat kuitenkin joissain tilanteissa merkitä, että riippuvuutta on tarkoituksenmukaista tarkastella maakuntaa pienemmällä alueella

Ehdotetun pykälän mukaan elinkeinonharjoittaja ei saisi estää tai vaikeuttaa taikka vakavasti vaarantaa siitä olennaisesti riippuvaisen pienen elinkeinonharjoittajan toimintaedellytyksiä. Arvioinnissa keskityttäisiin vaikutuksiin, joita elinkeinonharjoittajan menettelyllä on pienen elinkeinonharjoittajan toimintaedellytyksiin, eikä esimerkiksi alan yleisestä kilpailutilanteesta johtuviin vaikutuksiin. Vakavalla vaarantamisella tarkoitetaan, ettei menettelyn tarvitse olla täyttynyt ja sen vaikutusten jo ilmenneen, jotta viranomainen voisi puuttua toimintaan.

Pykälään sisältyisi esimerkinomainen, ei-tyhjentävä listaus kielletyistä menettelyistä. Kiellettyä olisi ensinnäkin pienen toimittajan asettaminen toimitusehtojen, hinnoittelun tai muiden kaupan ehtojen suhteen huonompaan asemaan muiden vastaavassa asemassa olevien elinkeinonharjoittajien kanssa. Kielletyssä menettelyssä olisi kyse joko mielivallasta tai haittaamisen tarkoituksesta. Säännös ei kuitenkaan tarkoittaisi, että elinkeinonharjoittajalla olisi velvollisuus solmia liikesuhde kaikkien siihen halukkaiden kanssa. Kuten kaikilla elinkeinonharjoittajilla, myös sosiaali- ja terveyspalveluiden markkinoilla toimivilla elinkeinonharjoittajilla on lähtökohtaisesti oikeus valita liikekumppaninsa liiketoiminnallisten tavoitteidensa perusteella.

Toiseksi ehdotetussa pykälässä kiellettäisiin pienen elinkeinonharjoittajan toimintamahdollisuuksien rajoittaminen. Kieltoa voitaisiin soveltaa esimerkiksi tilanteessa, jossa pienen elinkeinonharjoittajan ja toisen elinkeinonharjoittajan välisessä sopimussuhteessa ei sinänsä olisi moitittavaa, mutta sopimus-kumppani estäisi perusteettomasti pientä yritystä tarjoamasta palvelujaan muille taikka ostamasta palveluja muilta. Pienen elinkeinonharjoittajan toimintamahdollisuuksien rajoittamisesta olisi kyse esimerkiksi silloin, kun elinkeinonharjoittaja soveltaa alennusjärjestelmää, jossa alennuksen myöntämiseen liittyy ehto, jonka mukaan asiakas hankkii kaikki tarvitsemansa määrät tai huomattavan osan niistä tietyltä elinkeinonharjoittajalta. Kiellettyjä olisivat myös alennukset, joilla on vastaava vaikutus kuin edellä kuvatulla yksinomaisuusalennuksella.

Pienen elinkeinonharjoittajan toimintamahdollisuudet saattavat rajoittua ehdotetun pykälän tarkoittamalla tavalla kohtuuttomien sopimusehtojen vuoksi. Esimerkiksi poikkeuksellisen pitkät maksuajat tai muut maksuehdot saattavat johtaa pienen elinkeinonharjoittajan toimintamahdollisuuksien rajoittumiseen.

Pienen elinkeinonharjoittajan toimintamahdollisuuksien kielletystä rajoittamisesta voi olla kyse myös silloin, kun elinkeinonharjoittajalla on hallussaan pienen elinkeinonharjoittajan toimintamahdollisuuksi-

en kannalta olennainen resurssi. Käytännössä kyseeseen voisi tulla esimerkiksi laboratorio- tai kuvantamispalvelu, jota ilman pieni elinkeinonharjoittaja ei voi toimia markkinoilla. Pienten elinkeinonharjoittajien suojaaminen sosiaali- ja terveydenhuollon markkinoilla edellyttää, että toimitusvelvoitteen asettamisen kriteerit eivät ole yhtä korkeat kuin kilpailuoikeudessa vakiintuneet määräävässä markkina- asemassa olevalle yritykselle asetettavan toimitusvelvoitteen edellytykset. Kilpailuoikeudessa liikesuhteesta kieltäytyminen voi poikkeuksellisissa olosuhteissa muodostaa määräävän aseman väärinkäytön. Poikkeuksellisina pidetään kilpailuoikeudessa olosuhteita, joissa 1) kieltäytyminen liittyy tuotteeseen tai palveluun, joka on objektiivisesti välttämätön, jotta yritys voisi kilpailla tehokkaasti tuotantoketjun loppupään markkinoilla, 2) kieltäytyminen johtaa todennäköisesti tehokkaan kilpailun loppumiseen tuotantoketjun loppupään markkinoilta, ja 3) kieltäytyminen aiheuttaa todennäköisesti haittaa kuluttajille. Arvioitaessa muodostaako liikesuhteesta kieltäytyminen ehdotetun pykälän vastaisen menettelyn tarkasteltaisiin resurssin merkitystä pienen elinkeinonharjoittajan toimintaedellytysten kannalta sekä menettelyn vaikutusta valinnanvapausjärjestelmän toteutumisen näkökulmasta.

Kolmanneksi ehdotetun säännöksen mukaan kiellettyinä tulisi pitää tilannetta, jossa elinkeinonharjoittaja käyttää kohtuuttomasti hyväkseen pienen toimijan riippuvaista asemaa vaatimalla tältä olosuhteisiin nähden kohtuuttomana pidettäviä etuja. Pienyritys saattaa esimerkiksi joutua omien investointiensä seurauksena siinä määrin sidotuksi toiseen yritykseen, että tämä kykenee hankkimaan kauppa-kumppaniltaan etuja, jotka tavanomaisessa markkinaympäristössä eivät ilman erityistä riippuvuussuhdetta olisi mahdollisia.

Elinkeinonharjoittajan menettelyä ei kuitenkaan pidettäisi ehdotetun säännöksen nojalla kiellettyinä, mikäli elinkeinonharjoittaja esittäisi menettelylleen objektiivisesti arvioiden hyväksyttävän syyn. Tällainen peruste voisi olla esimerkiksi pienyrityksen todennettavissa olevat laadullisiin tekijöihin liittyvät ongelmat tai puutteet ottaen erityisesti huomioon valinnanvapauslakiesityksen 53 §:ssä ehdotettu suoran valinnan palveluiden tuottajan vastuu asiakkaan saamista suoran valinnan palveluista. Mainittu pykälän 2 momentin perusteella suoran valinnan palvelujen tuottajan on huolehdittava siitä, että toinen palvelun tuottaja, jolta suoran valinnan palvelun tuottaja hankkii palveluja, täyttää laissa säädetty toimintaedellytykset. Edellytykset määräytyvät lainsäädännön, maakunnan hyväksymisen ja maakunnan kanssa tehdyn sopimuksen perusteella. Lisäksi suoran valinnan palvelun tuottaja vastaa alihankkijan yksittäiselle asiakkaalle antamasta palvelusta ja on kokonaisvastuussa yksittäisen asiakkaan saamista suoran valinnan palveluista.

Vastaavasti hyväksyttävä peruste elinkeinonharjoittajan menettelylle voisi liittyä esimerkiksi terveys- ja turvallisuussyihin. Toiminnan objektiivista hyväksyttävyyttä koskevissa arvioinnissa tulisi kuitenkin ottaa huomioon, että esimerkiksi kansanterveyttä ja -turvallisuutta koskevien vaatimusten määrittäminen kuuluu viranomaisille. Elinkeinonharjoittaja ei siten voisi asettaa kohtuuttomia sopimusehtoja sen itse kehittämien, keinoteokoisten terveyteen tai turvallisuuteen liittyvien syiden perusteella.

Objektiivisesti arvioiden hyväksyttävä syy voisi perustua myös esimerkiksi niukkuudesta johtuviin toimitusvaikeuksiin. Yrityksellä ei ehdotetun pykälän perusteella olisi velvollisuutta mitoittaa omaa hankintaa tai tuotantoaan pienten, siitä riippuvaisten elinkeinonharjoittajien tosiasiallisen tai potentiaalisen kysynnän tai tarjonnan mukaan. Koska ehdotetun pykälän tavoitteena ei ole poiketa pääsäännöstä, jonka mukaan kaikilla elinkeinonharjoittajilla on lähtökohtaisesti oikeus valita liikekumppaninsa liiketoiminnallisten tavoitteidensa perusteella, hyväksyttävän syyn esimerkiksi liikesuhteesta kieltäytymiselle muodostaisi se, että yrityksen johdonmukaisesti noudatettuna strategiana on olla turvautumatta alihankintaan.

Hyväksyttävänä syinä elinkeinonharjoittajan menettelylle olisivat myös eräät sen liiketoimintaan liittyvät tavanomaiset toimet, joilla elinkeinonharjoittaja siirtää liikesuhteesta aiheutuvia kustannussäästöjä sopimuskumppanilleen. Sallittuja olisivat esimerkiksi paljousalennukset, jotka liittyvät yksinomaan ostojen määrään.

b §. *Seuraamukset* Pykälässä säädettäisiin ehdotetun a §:n vastaisen menettelyn seuraamuksista. Mikäli Kilpailu- ja kuluttajavirasto toteaa elinkeinonharjoittajan rikkovan lain a §:n kieltoa, Kilpailu- ja kuluttajavirasto voisi määrätä kielletyn toiminnan lopetettavaksi tai velvoittaa elinkeinonharjoittajan toimittamaan tavaran tai palvelun pienyrytykselle samoilla ehdoilla kuin niitä tarjotaan muille vastaavassa asemassa oleville yrityksille. Kilpailu- ja kuluttajaviraston määräämä kielto tai velvoite voisi koskea elinkeinonharjoittajan menettelyä suhteessa Kilpailu- ja kuluttajavirastolle toimenpidepyynnön tehneeseen pieneen elinkeinonharjoittajaan tai elinkeinonharjoittajan menettelyä suhteessa useisiin pieniin elinkeinonharjoittajiin.

Lisäksi Kilpailu- ja kuluttajavirasto voisi määrätä noudatettaviksi sellaiset yrityksen antamat sitoumukset, joilla esitetyn kiellon vastainen toiminta voitaisiin lopettaa. Kilpailu- ja kuluttajavirasto voisi määrätä elinkeinonharjoittajan sille antamat sitoumukset noudatettavaksi, mikäli sitoumuksilla voidaan poistaa menettelyn a §:n vastainen luonne. Sitoumuspäätöksessä Kilpailu- ja kuluttajavirasto ei ottaisi lopullisesti kantaa siihen, onko elinkeinonharjoittaja syyllistynyt ehdotetun a §:n vastaiseen menettelyyn.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto asettaisi ehdotetun pykälän 1 momentin mukaisen kiellon, velvoitteen tai sitoumukset määräaikaikaisina silloin, kun seuraamuksen sitominen tiettyyn voimassaoloaikaan olisi markkinoiden olosuhteiden ja seuraamuksen tavoitteiden kannalta mahdollista ja perusteltua. Mikäli seuraamuksen asettamisajankohtana ei olisi nähtävissä sellaisia lähitulevaisuuden muutoksia, jotka puoltaisivat seuraamuksen asettamista määräaikaikaisena, seuraamus olisi perusteltua asettaa toistaiseksi voimassa olevana. Tällainen toistaiseksi voimassa olevaksi asetettu seuraamus voisi kuitenkin tulla uudelleen tarkasteltavaksi Kilpailu- ja kuluttajavirastossa joko viraston tai elinkeinonharjoittajan aloitteesta. Kilpailu- ja kuluttajavirasto voisi ottaa ehdotetun pykälän 1 momentin 2 kohdan mukaisen velvoitteen asettavan päätöksen ja 3 kohdan mukaisen sitoumukset noudatettavaksi määräävän päätöksen uudelleen käsiteltäväkseen, jos jokin päätöksen perusteena oleva tosiseikka on muuttunut olennaisesti, jos asianosaiset elinkeinonharjoittajat rikkovat velvoitteitaan tai sitoumuksiaan tai jos päätös on perustunut osapuolten toimittamiin puutteellisiin, virheellisiin tai harhaanjohtaviin tietoihin.

Elinkeinonharjoittaja voisi puolestaan saattaa hakemuksella ehdotetun pykälän 1 momentin 2 kohdan mukaisen velvoitteen asettavan päätöksen ja 3 kohdan mukaisen sitoumukset noudatettavaksi määräävän päätöksen uudelleen Kilpailu- ja kuluttajaviraston käsiteltäväksi, jos jokin päätöksen perusteena oleva tosiseikka on muuttunut olennaisesti.

Hallintolain (434/2003) mukaisen selvittämisvastuun jakautumiseen vaikuttaa se, tuleeko asia vireille Kilpailu- ja kuluttajaviraston vai elinkeinonharjoittajan aloitteesta. Selvittämisvelvollisuutta koskevan hallintolain 31 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset. Hallintolain 31 §:n 2 momentin mukaan asianosaisen on esitettävä selvitystä vaatimuksensa perusteista. Asianosaisen on muutoinkin myötävaikutettava vireille panemansa asian selvittämiseen. Mikäli asianosainen hakee tätä koskevan asian uudelleen selvittämistä viranomaiselta, sisällöllinen selvittämisvelvollisuus kuuluisi ensisijaisesti asianosaiselle, erityisesti siltä osin kuin asianosaisella on parhaimmat edellytykset esittää täydellisimmät ja luotettavimmat selvitykset. Mikäli asia tulee vireille asianosaisen hakemuksella, Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvittämisvelvollisuus koskisi lähinnä niitä seikkoja, joiden selvittämiseen viranomaisella on asianosaista selvästi paremmat mahdollisuudet.

Ehdotetun a §:n vastaisesta menettelystä ei voitaisi määrätä hallinnollisia sanktioita, kuten rikemaksumia tai muuta seuraamusmaksua, jotka ovat rangaistusluonteisia seuraamuksia.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi asettaa b §:n nojalla asettamansa ehdon tai antamansa määräyksen, kiellon tai velvoitteen noudattamisen tehosteeksi uhkasakon kuten lain 46 §:ssä säädetään. Kilpailulain 46 §:n 1 momentin mukaan Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi asettaa tämän lain nojalla asettamansa ehdon tai antamansa määräyksen, kiellon tai velvoitteen noudattamisen tehosteeksi uhkasakon. Uhkasakon tuomitsee maksettavaksi markkinaoikeus. Kilpailulain 46 §:n 2 momentin mukaan markkina-

oikeus voi asettaa tässä laissa tarkoitetun määräyksen, ehdon, kiellon tai velvoitteen noudattamisen tehosteeksi uhkasakon. Uhkasakon tuomitsee maksettavaksi markkinaoikeus. Kilpailulain 46 §:n 3 momentin mukaan uhkasakon määräämisestä ja tuomitsemisesta säädetään uhkasakkolaissa (1113/1990).

c §. Tärkeysjärjestys ja tutkimatta jättäminen. Pykälässä säädettäisiin Kilpailu- ja kuluttajaviraston oikeudesta jättää x luvussa tarkoitettua asiaa koskeva toimenpidepyyntö tutkimatta, jos se on ilmeisen perusteeton tai jos siinä tarkoitettu menettely ei todennäköisesti vaaranna valinnanvapauden toteutumista maakunnan sosiaali- ja terveydenhuollossa.

Ehdotettujen säännösten käytännön toimeenpanoa tulisi ohjata niin, että valvontaresurssit voitaisiin kohdistaa oleellisiin asioihin. Kilpailu- ja kuluttajaviraston tulisi keskittyä asioihin, joilla on suurin vaikutus ehdotetun valinnanvapausjärjestelmän toteutumisen turvaamisen kannalta. Pykälän nojalla Kilpailu- ja kuluttajavirasto voisi jättää toimenpidepyynnön tutkimatta, jos se on ilmeisen perusteeton tai jos siinä tarkoitettu menettely ei todennäköisesti vaaranna valinnanvapauden toteutumista maakunnan sosiaali- ja terveydenhuollossa. Toimenpidepyyntöä olisi pidettävä ilmeisen perusteettomana esimerkiksi silloin, jos toimenpidepyynnön kohteena oleva asia ei kuulu Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimivaltaan tai pienten elinkeinonharjoittajien toimintamahdollisuuksien suojaamista suoran valinnan palveluissa koskevan sääntelyn alaan. Arvioitaessa menettelyn vaikutuksia valinnanvapauden toteutumiseen kiinnitettäisiin huomiota esimerkiksi maakunnan palveluntarjoajien määrään. Toimenpidepyyntö voitaisiin jättää tutkimatta esimerkiksi, jos toimenpidepyynnön kohteena olevasta menettelystä huolimatta markkinoilla toimisi useita palveluntarjoajia.

Tutkimatta jättämistä koskevasta päätöksestä voitaisiin valittaa markkinaoikeuteen. Jos markkinaoikeus toteaisi, etteivät tutkimatta jättämisen edellytykset täyty, se voisi palauttaa asian Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvittäväksi.

d §. Tietojenantovelvollisuus. Pykälässä säädettäisiin elinkeinonharjoittajien, maakuntien ja julkisen sosiaali- ja terveydenhuollon valvontaviranomaisten velvollisuudesta antaa tietoja Kilpailu- ja kuluttajaviraston x luvussa tarkoitetun asian selvittämiseksi. Maakunnalla ja sosiaali- ja terveydenhuollon valvontaviranomaisilla olisi myös velvollisuus luovuttaa sosiaali- ja terveydenhuollon markkinoita koskevia tietoja, jotka ovat salassa pidettäviä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) nojalla, mikäli tiedot ovat välttämättömiä Kilpailu- ja kuluttajaviraston valvontatoiminnan kannalta. Tietojenantovelvollisuus käsittäisi ainoastaan elinkeinonharjoittajien liiketoimintaa ja sosiaali- ja terveydenhuollon markkinoita koskevat tiedot, ei julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 25 kohdassa tarkoitettuja tietoja, kuten asiakkaita koskevia potilastietoja.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi asettaa elinkeinonharjoittajalle ja elinkeinonharjoittajien yhteenliittymälle d §:n nojalla asettamansa velvoitteen noudattamisen tehosteeksi uhkasakon kuten lain 46 §:ssä säädetään.

Kyseessä on menettelytapasäännös, jolla varmistetaan riittävien tietojen saaminen x luvun säännösten noudattamisen varmistamiseksi.

35 §. Tarkastukset elinkeinonharjoittajan liiketiloissa. Pykälässä säädettäisiin, että Kilpailu- ja kuluttajaviraston virkamiehellä olisi pienten yritysten suojaamista sosiaali- ja terveystalouden markkinoilla koskevien x luvun säännösten noudattamisen valvomiseksi oikeus toimittaa tarkastus elinkeinonharjoittajan hallinnassa olevissa liike- ja varastotiloissa, maa-alueilla ja kulkuneuvoissa.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston oikeudesta tehdä tarkastuksia elinkeinonharjoittajan liiketiloihin säädetään kilpailulain 35 §:ssä. Kilpailulain 35 §:n 1 momentin mukaan Kilpailu- ja kuluttajavirastolla on kilpailulain ja sen nojalla annettujen säännösten noudattamisen valvomiseksi sekä yrityskauppojen arvioimiseksi oikeus toimittaa tarkastus elinkeinonharjoittajan hallinnassa olevissa liike- ja varastotiloissa, maa-alueilla ja kulkuneuvoissa. Lisäksi lain 36 §:n 1 momentin nojalla tarkastus voidaan toimittaa

myös muissa kuin 35 §:n mukaisissa tiloissa, jos voidaan perustellusti epäillä, että niissä säilytetään kirjanpitoa tai muita liiketoimintaan ja tarkastuksen kohteeseen liittyviä asiakirjoja, joilla voi olla merkitystä todistettaessa kilpailurikkomusta.

Pykälän 1 momenttia esitetään muutettavaksi siten, että Kilpailu- ja kuluttajaviraston virkamiehen tarkastusoikeus koskisi myös pienten yritysten suojaamista sosiaali- ja terveystalouden markkinoilla koskevien x luvun säännösten noudattamisen selvittämistä. Kilpailu- ja kuluttajavirastolla ei kuitenkaan olisi oikeutta tehdä kilpailulain 36 §:n mukaisia muiden kuin liiketilojen tarkastuksia.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston x luvun säännösten noudattamisen selvittämiseksi tehtävään tarkastukseen sovellettaisiin mitä hallintolaissa viranomaisen tarkastuksista säädetään. Viranomaisen velvollisuuksista tarkastuksella säädetään hallintolain (434/2003) 39 §:ssä. Hallintolain 39 §:n mukaan viranomaisen on ilmoitettava toimivaltaansa kuuluvan tarkastuksen aloittamisajankohdasta asianosaiselle, jota asia välittömästi koskee, jollei ilmoittaminen vaaranna tarkastuksen tarkoituksen toteutumista. Edellä tarkoitettulla asianosaisella on oikeus olla läsnä tarkastuksessa sekä esittää mielipiteensä ja kysymyksiä tarkastukseen liittyvistä seikoista. Tarkastuksen kuluessa asianosaiselle on, mikäli mahdollista, kerrottava tarkastuksen tavoitteista, sen suorittamisesta ja jatkotoimenpiteistä. Tarkastus on suoritettava aiheuttamatta tarkastuksen kohteelle tai sen haltijalle kohtuutonta haittaa. Hallintolain 39 §:n mukaan tarkastajan on myös viipymättä laadittava tarkastuksesta kirjallinen tarkastuskertomus, josta tulee käydä ilmi tarkastuksen kulku ja tarkastajan tekemät keskeiset havainnot. Tarkastuskertomus on annettava tiedoksi tarkastuksessa läsnäoloon oikeutetulle asianosaiselle.

37 §. Menettely tarkastusta toimitettaessa. Pykälässä säädettäisiin, että Kilpailu- ja kuluttajaviraston virkamiehen tehdessä kilpailulain 35 §:n mukaisen tarkastuksen pienten yritysten suojaamista sosiaali- ja terveystalouden markkinoilla koskevien x luvun säännösten noudattamisen selvittämiseksi virkamiehellä on kilpailulain 37 §:n 1–3 momentissa tarkoitetut oikeudet.

Kilpailulain 37 §:ssä säädetään menettelystä tarkastusta toimitettaessa. Kilpailulain 37 §:n 1 momentin mukaan elinkeinonharjoittajan ja elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän on tarkastusta varten päästettävä Kilpailu- ja kuluttajaviraston, aluehallintoviraston tai Euroopan komission virkamies taikka näiden valtuuttamat henkilöt hallinnassaan oleviin liike- ja varastotiloihin, maa-alueille ja kulkuneuvoihin. Tarkastusta toimittavalla virkamiehellä on oikeus tutkia elinkeinonharjoittajan ja elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän liikekirjeenvaihto, kirjanpito, tietojenkäsittelyn tallenteet, muut asiakirjat ja data, joilla voi olla merkitystä tämän lain tai sen nojalla annettujen säännösten noudattamisen valvonnassa, ja ottaa niistä jäljennöksiä. Kilpailulain 37 §:n 2 momentin mukaan tarkastusta toimittavalla virkamiehellä on oikeus saada kaikki tarkastuksen toimittamiseksi tarvittavat tiedot myös yritykseltä, joka käsittelee 1 momentissa tarkoitettua viestintää tai tietoja tarkastuksen kohteena olevan elinkeinonharjoittajan pyynnöstä tai muutoin tälle tarjotun palvelun osana. Kilpailulain 37 §:n 3 momentin mukaan tarkastusta toimittava virkamies voi pyytää kaikilta elinkeinonharjoittajan tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän edustajilta taikka henkilöstön jäseniltä tarkastuksen kohteeseen ja tarkoitukseen liittyviä selvityksiä tosiseikoista ja asiakirjoista ja tallentaa saamansa vastaukset. Tarkastusta toimittavalla virkamiehellä on myös oikeus sinetöidä tiloja tai kirjanpitoa, asiakirjoja ja dataa siksi ajaksi ja siltä osin kuin on tarpeen tarkastuksen toimittamiseksi.

Pykälään esitetään lisättäväksi uusi 5 momentti, jonka mukaan toimittaessaan tarkastusta kilpailulain 35 §:n nojalla pienten yritysten suojaamista sosiaali- ja terveystalouden markkinoilla koskevien x luvun säännösten noudattamisen selvittämiseksi Kilpailu- ja kuluttajaviraston virkamiehellä olisi kilpailulain 37 §:n 1–3 momentissa tarkoitetut oikeudet.

38 §. Elinkeinonharjoittajan puolustautumisoikeudet. Pykälässä säädettäisiin, että elinkeinonharjoittajalla, jonka toimintaa Kilpailu- ja kuluttajavirasto tutkii x luvun säännösten nojalla, on lain 38 §:n mukaiset puolustautumisoikeudet.

Kilpailulain 38 §:n 1 momentin mukaan Kilpailu- ja kuluttajavirasto ilmoittaa tutkinnan kohteena olevalle elinkeinonharjoittajalle, mikä on sen asema tutkinnassa ja mistä teosta sitä epäillään. Elinkeinoonharjoittajalla on oikeus saada tiedot niin pian, kuin se on mahdollista ilman, että siitä voi aiheutua haittaa kilpailunrajoituksen selvittämiseksi.

Kilpailulain 38 §:n 2 momentin mukaan tutkinnan kohteena olevalla elinkeinonharjoittajalla on pyynnöstä suullisesti tai muulla sopivalla tavalla oikeus saada tieto tutkintaa koskevista asiakirjoista ja asian käsittelyvaiheesta siltä osin kuin siitä ei voi aiheutua haittaa asian selvittämiseksi, jollei viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetusta laista (621/1999) tai Euroopan unionin säädöksissä toisin säädetä.

Kilpailulain 38 §:n 3 momentin mukaan Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi käyttää 33–36 §:n perusteella saatuja tietoja ainoastaan siihen tarkoitukseen, jota varten ne on koottu, ellei Kilpailu- ja kuluttajavirasto ole aloittanut uutta tutkintaa. Elinkeinoonharjoittajalla ei ole velvollisuutta toimittaa Kilpailu- ja kuluttajavirastolle asiakirjoja, jotka sisältävät ulkopuolisen oikeudellisen neuvonantajan ja asiakkaan välistä luottamuksellisenä pidettävää kirjeenvaihtoa. Elinkeinoonharjoittajan vastatessa Kilpailu- ja kuluttajaviraston esittämiin kysymyksiin sitä ei voida velvoittaa myöntämään, että se on toiminut 5 tai 7 §:n taikka Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 101 tai 102 artiklan vastaisesti.

Elinkeinoonharjoittajalla on oikeus tulla kuulluksi, ennen kuin Kilpailu- ja kuluttajavirasto tekee seuraamusmaksuesityksen tai 5 tai 7 §:n taikka Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 101 tai 102 artiklan vastaisen menettelyn toteavan päätöksen. Kilpailu- ja kuluttajavirasto ilmoittaa elinkeinoonharjoittajalle kirjallisesti tutkinnassa esiin tulleisiin seikkoihin liittyen sitä vastaan esittämänsä väitteet ja niiden perustelut. Kilpailu- ja kuluttajavirasto asettaa kohtuullisen määräajan, jonka kuluessa elinkeinoonharjoittaja voi esittää Kilpailu- ja kuluttajavirastolle näkökantansa suullisesti tai kirjallisesti.

Pykälän 3 momenttia esitetään muutettavaksi siten, että elinkeinoonharjoittajan vastatessa Kilpailu- ja kuluttajaviraston esittämiin kysymyksiin sitä ei voida velvoittaa myöntämään, että se on toiminut x luvun a §:n vastaisesti. Pykälän 4 momenttia esitetään muutettavaksi siten, että elinkeinoonharjoittajalla on oikeus tulla kuulluksi, ennen kuin Kilpailu- ja kuluttajavirasto tekee x luvun b §:n nojalla päätöksen. Myös pykälän 1 ja 2 momentti soveltuvat elinkeinoonharjoittajaan, jonka toimintaa Kilpailu- ja kuluttajavirasto tutkii x luvun säännösten nojalla, mutta kyseisten säännösten muuttaminen ei ole tarpeellista.

44 §. Muutoksenhaku. Pykälässä säädettäisiin, että Kilpailu- ja kuluttajaviraston x luvun b §:n nojalla antamaa päätöstä on valituksesta huolimatta noudatettava, jollei markkinaoikeus toisin määrää.

Kilpailulain 44 §:ssä säädetään muutoksenhausta Kilpailu- ja kuluttajaviraston ja markkinaoikeuden kilpailulain nojalla antamaan päätökseen. Kilpailulain 44 §:n 1 momentin mukaan Kilpailu- ja kuluttajaviraston tämän lain nojalla antamaan päätökseen saa hakea muutosta markkinaoikeudelta siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Kilpailu- ja kuluttajaviraston 26 §:n 1 momentin taikka 45 §:n 1 momentin nojalla antamaan päätökseen ja päätökseen toimittaa 35 §:ssä tarkoitettu tarkastus ei saa hakea muutosta valittamalla. Kilpailu- ja kuluttajaviraston 17 §:n 3 momentin tai 26 §:n 3 momentin nojalla antamaan päätökseen ei saa erikseen hakea muutosta valittamalla. Yrityskaupan ilmoittaja ei saa valittaa Kilpailu- ja kuluttajaviraston 25 §:n nojalla antamasta päätöksestä, jolla ilmoittajan esittämät ehdot on määrätty noudatettaviksi. Kilpailu- ja kuluttajaviraston 9–11, 30 c tai 33 §:n nojalla antamaa päätöstä on valituksesta huolimatta noudatettava, jollei markkinaoikeus toisin määrää.

Pykälän 1 momenttia esitetään muutettavaksi siten, että elinkeinoonharjoittajalla olisi valituksesta huolimatta velvollisuus noudattaa Kilpailu- ja kuluttajaviraston lain b §:n nojalla antamaa päätöstä, jollei markkinaoikeus toisin määrää.

45 §. Väliaikaismääräykset. Pykälässä säädettäisiin, että jos pienten yritysten suojaamista sosiaali- ja terveystalveluiden markkinoilla koskevien x luvun säännösten vastaisen menettelyn soveltaminen tai

toimeenpaneminen on tarpeen estää välittömästi, Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi antaa tätä tarkoittavan väliaikaisen kiellon. Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi myös väliaikaisesti velvoittaa elinkeinonharjoittajan toimittamaan hyödykkeitä toiselle elinkeinonharjoittajalle vastaavanlaisilla ehdoilla kuin se tarjoaa niitä muille elinkeinonharjoittajille.

Kilpailulain 45 §:ssä säädetään Kilpailu- ja kuluttajaviraston oikeudesta antaa väliaikainen kiello tai määräys. Kilpailulain 45 §:n 1 momentin mukaan jos kilpailunrajoituksen soveltaminen tai toimeenpaneminen on tarpeen estää välittömästi, Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi antaa tätä tarkoittavan väliaikaisen kiellon. Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi myös väliaikaisesti velvoittaa elinkeinonharjoittajan toimittamaan hyödykkeitä toiselle elinkeinonharjoittajalle vastaavanlaisilla ehdoilla kuin se tarjoaa niitä muille elinkeinonharjoittajille. Kilpailulain 45 §:n 2 momentin mukaan Kilpailu- ja kuluttajaviraston on tehtävä pääasiaa koskeva päätöksensä ja 12 §:n 3 momentin mukainen esitys markkinaoikeudelle seuraamusmaksun määrittämisestä 60 päivän kuluessa väliaikaismääräyksen antamisesta. Markkinaoikeus voi Kilpailu- ja kuluttajaviraston edellä tarkoitettuna määräaikaana tekemästä hakemuksesta pidentää tätä aikaa. Jos Kilpailu- ja kuluttajavirasto ei tee pääasiaa koskevaa päätöstä tai esitystä säädettyssä määräajassa, kiello tai velvoite raukeaa. Kilpailulain 45 §:n 3 momentin mukaan ennen kuin Kilpailu- ja kuluttajavirasto antaa väliaikaisen kiellon tai velvoitteen, sen on varattava elinkeinonharjoittajalle tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymälle tilaisuus tulla kuulluksi, jollei asian kiireellisyydestä tai muusta erityisestä syystä muuta johdu.

Pykälän 1 momenttia esitetään muutettavaksi siten, että jos pienten yritysten suojaamista sosiaali- ja terveyspalveluiden markkinoilla koskevien x luvun säännösten vastaisen menettelyn soveltaminen tai toimeenpaneminen on tarpeen estää välittömästi, Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi antaa tätä tarkoittavan väliaikaisen kiellon. Kilpailu- ja kuluttajavirastolla olisi myös oikeus velvoittaa elinkeinonharjoittajan toimittamaan hyödykkeitä toiselle elinkeinonharjoittajalle vastaavanlaisilla ehdoilla kuin se tarjoaa niitä muille elinkeinonharjoittajille. Mitä kilpailulain 45 §:n 2 ja 3 momentissa säädetään, koskisi myös 1 momentin mukaisen väliaikaismääräyksen antamista pienten yritysten suojaamista sosiaali- ja terveyspalveluiden markkinoilla koskevien x luvun säännösten vastaisen menettelyn soveltamisen tai toimeenpanemisen estämiseksi.

2 VOIMAANTULO

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan 1. päivänä tammikuuta 2019 samanaikaisesti asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa annettavan lain kanssa.

Laki

kilpailulain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

lisätään kilpailulakiin (948/2011) uusi x luku ja muutetaan kilpailulain 35, 37, 38, 44 ja 45 §:ää seuraavasti:

x luku (uusi)

Sosiaali- ja terveydenhuollon valinnanvapauden turvaaminen

a §

Pienten elinkeinonharjoittajien suoja sosiaali- ja terveydenhuollossa

Asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa annetun lain 15 §:ssä tarkoitettujen suoran valinnan palveluiden taikka terveydenhuollossa välttämättömien laboratorio- tai kuvantamispalveluiden tai niihin liittyvien analysointipalveluiden vaihdannassa toimiva elinkeinonharjoittaja tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymä ei saa estää tai vaikeuttaa taikka vakavasti vaarantaa siitä olennaisesti riippuvaisen kirjanpitolain (1336/1997) 1 luvun 4 a §:ssä tarkoitetun pienen elinkeinonharjoittajan toimintaedellytyksiä sosiaali- ja terveydenhuollossa erityisesti

- 1) asettamalla sen toimitusehtojen, hinnoittelun tai muiden kaupan ehtojen suhteen huonompaan asemaan kuin muut vastaavassa asemassa olevat elinkeinonharjoittajat;
- 2) soveltamalla sellaisia sopimusehtoja, jotka olennaisesti rajoittavat pienen elinkeinonharjoittajan toimintamahdollisuuksia; tai
- 3) käyttämällä asemaansa kohtuuttomien etujen hankkimiseen siitä riippuvaiselta elinkeinonharjoittajalta

ellei menettely johdu objektiivisesti hyväksyttävistä syistä.

b §

Seuraamukset

Jos Kilpailu- ja kuluttajavirasto toteaa elinkeinonharjoittajan tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän rikkovan a §:n kieltoa, Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi

- 1) määrätä elinkeinonharjoittajan tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän lopettamaan kielletyn menettelyn;
- 2) velvoittaa elinkeinonharjoittajan toimittamaan hyödykkeen toiselle elinkeinonharjoittajalle vastaavanlaisilla ehdoilla kuin ne, joilla hän tarjoaa sitä muille vastaavassa asemassa oleville elinkeinonharjoittajille; tai
- 3) määrätä epäiltyyn a §:ssä tarkoitettuun kiellettyyn menettelyyn osallistuneiden elinkeinonharjoittajien ja elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän esittämät sitoumukset näitä elinkeinonharjoittajia velvoittaviksi, jos sitoumuksilla voidaan poistaa menettelyn a §:n kiellon vastainen luonne.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi ottaa 1 momentin 2 ja 3 kohdassa tarkoitetun asian uudelleen käsiteltäväkseen, jos jokin päätöksen perusteena oleva tosiseikka on muuttunut olennaisesti, jos asianosaiset

elinkeinonharjoittajat rikkovat velvoitteitaan tai sitoumuksiaan tai jos päätös on perustunut osapuolten toimittamiin puutteellisiin, virheellisiin tai harhaanjohtaviin tietoihin.

Elinkeinonharjoittaja voi saattaa hakemuksella 1 momentin 2 ja 3 kohdassa tarkoitetun asian uudelleen Kilpailu- ja kuluttajaviraston käsiteltäväksi, jos jokin päätöksen perusteena oleva tosiseikka on muuttunut olennaisesti.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi asettaa 1 momentin nojalla asettamansa ehdon tai antamansa määräyksen, kiellon tai velvoitteen noudattamisen tehosteeksi uhkasakon lain 46 §:ssä säädetyllä tavalla.

c §

Tärkeysjärjestys ja tutkimatta jättäminen

Tässä luvussa tarkoitetuissa tehtävissä Kilpailu- ja kuluttajavirasto asettaa tehtävänsä tärkeysjärjestykseen.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi jättää tutkimatta tässä luvussa tarkoitettua asiaa koskevan toimenpitepyynnön, jos

1. se on ilmeisen perusteeton, tai
2. siinä tarkoitettu menettely ei todennäköisesti vaaranna valinnanvapauden toteutumista maan sosiaali- ja terveydenhuollossa.

Päätös tutkimatta jättämisestä on tehtävä viipymättä.

d §

Tietojenantovelvollisuus

Tämän luvun mukaisessa valvonnassa elinkeinonharjoittajan, elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän ja maakunnan sekä julkisen sosiaali- ja terveydenhuollon valvontaviranomaisen velvollisuuteen antaa tietoja sovelletaan, mitä lain 33 §:ssä säädetään elinkeinonharjoittajan tietojenantovelvollisuudesta. Maakunnalla ja sosiaali- ja terveydenhuollon valvontaviranomaisilla on myös velvollisuus luovuttaa sosiaali- ja terveydenhuollon markkinoita koskevia tietoja, jotka ovat salassa pidettäviä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) nojalla, mikäli tiedot ovat välttämättömiä Kilpailu- ja kuluttajaviraston valvontatoiminnan kannalta. Tietojenantovelvollisuus ei kuitenkaan koske viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 25 kohdassa tarkoitettuja tietoja.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi asettaa elinkeinonharjoittajalle ja elinkeinonharjoittajien yhteenliittymälle 1 momentin nojalla asettamansa velvoitteen noudattamisen tehosteeksi uhkasakon kuten lain 46 §:ssä säädetään.

35 §

Tarkastukset elinkeinonharjoittajan liiketiloissa

Kilpailu- ja kuluttajaviraston (ja aluehallintoviraston) asianomaisella virkamiehellä on oikeus tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten noudattamisen valvomiseksi, 4 luvussa tarkoitettujen yritys-kauppojen arvioimiseksi sekä x luvussa tarkoitettujen säännösten noudattamisen valvomiseksi toimittaa tarkastus elinkeinonharjoittajan hallinnassa olevissa liike- ja varastotiloissa, maa-alueilla ja kuluneuvoissa. Kilpailu- ja kuluttajavirastolla on velvollisuus Euroopan komission pyynnöstä toimittaa tarkastus siten kuin Euroopan unionin säädöksissä säädetään.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto avustaa komissiota tarkastusten suorittamisessa siten kuin niistä säädetään Euroopan unionin säädöksissä.

Menettely tarkastusta toimitettaessa

Elinkeinonharjoittajan ja elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän on tarkastusta varten päästettävä Kilpailu- ja kuluttajaviraston, (aluehallintoviraston) tai Euroopan komission virkamies taikka näiden valtuuttamat henkilöt hallinnassaan oleviin liike- ja varastotiloihin, maa-alueille ja kulkuneuvoihin. Tarkastusta toimittavalla virkamiehellä on oikeus tutkia elinkeinonharjoittajan ja elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän liikekirjeenvaihto, kirjanpito, tietojenkäsittelyn tallenteet, muut asiakirjat ja data, joilla voi olla merkitystä tämän lain tai sen nojalla annettujen säännösten noudattamisen valvonnassa, ja ottaa niistä jäljennöksiä.

Tarkastusta toimittavalla virkamiehellä on oikeus saada kaikki tarkastuksen toimittamiseksi tarvittavat tiedot myös yritykseltä, joka käsittelee 1 momentissa tarkoitettua viestintää tai tietoja tarkastuksen kohteena olevan elinkeinonharjoittajan pyynnöstä tai muutoin tälle tarjotun palvelun osana. Mikäli tiedon antaminen tarkastusta toimittavalle virkamiehelle aiheuttaa kustannuksia yritykselle, joka käsittelee tietoja tarkastuksen kohteena olevan elinkeinonharjoittajan pyynnöstä tai muutoin tälle tarjotun palvelun osana, tarkastuksen kohteena oleva elinkeinonharjoittaja tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymä vastaa aiheutuvista kustannuksista, elleivät osapuolet sovi toisin.

Tarkastusta toimittava virkamies voi pyytää kaikilta elinkeinonharjoittajan tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän edustajilta taikka henkilöstön jäseniltä tarkastuksen kohteeseen ja tarkoitukseen liittyviä selvityksiä tosiseikoista ja asiakirjoista ja tallentaa saamansa vastaukset. Tarkastusta toimittavalla virkamiehellä on myös oikeus sinetöidä tiloja tai kirjanpitoa, asiakirjoja ja dataa siksi ajaksi ja siltä osin kuin on tarpeen tarkastuksen toimittamiseksi.

Toimittaessaan tarkastusta muissa kuin 35 §:ssä tarkoitetuissa tiloissa Euroopan komission, Kilpailu- ja kuluttajaviraston (ja aluehallintoviraston) virkamiehellä on 1 momentissa säädetyt toimivaltuudet, mutta ei 3 momentissa säädetyjä toimivaltuuksia.

Toimittaessaan 35 §:ssä tarkoitettua tarkastusta x luvussa tarkoitettujen säännösten noudattamisen valvomiseksi Kilpailu- ja kuluttajaviraston virkamiehellä on 1–3 momentissa säädetyt toimivaltuudet.

Poliisin velvollisuudesta antaa virka-apua säädetään poliisilain (872/2011) 9 luvun 1 §:ssä.

Euroopan komissio, Kilpailu- ja kuluttajavirasto (ja aluehallintovirastot) voivat tarkastuksessa käyttää apunaan muita valtuuttamiaan henkilöitä.

Elinkeinonharjoittajan puolustautumisoikeudet

Kilpailu- ja kuluttajavirasto ilmoittaa tutkinnan kohteena olevalle elinkeinonharjoittajalle, mikä on sen asema tutkinnassa ja mistä teosta sitä epäillään. Elinkeinonharjoittajalla on oikeus saada tiedot niin pian, kuin se on mahdollista ilman, että siitä voi aiheutua haittaa kilpailunrajoituksen selvittämiseksi.

Tutkinnan kohteena olevalla elinkeinonharjoittajalla on pyynnöstä suullisesti tai muulla sopivalla tavalla oikeus saada tieto tutkintaa koskevista asiakirjoista ja asian käsittelyvaiheesta siltä osin kuin siitä ei voi aiheutua haittaa asian selvittämiseksi, jollei viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetusta laista (621/1999) tai Euroopan unionin säädöksissä toisin säädetä.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi käyttää 33–36 §:n perusteella saatuja tietoja ainoastaan siihen tarkoitukseen, jota varten ne on koottu, ellei Kilpailu- ja kuluttajavirasto ole aloittanut uutta tutkintaa. Elinkeinonharjoittajalla ei ole velvollisuutta toimittaa Kilpailu- ja kuluttajavirastolle asiakirjoja, jotka sisältävät ulkopuolisen oikeudellisen neuvonantajan ja asiakkaan välistä luottamuksellisena pidettävää kirjeenvaihtoa. Elinkeinonharjoittajan vastatessa Kilpailu- ja kuluttajaviraston esittämiin kysymyksiin sitä

ei voida velvoittaa myöntämään, että se on toiminut 5, 7 tai a §:n taikka Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 101 tai 102 artiklan vastaisesti.

Elinkeinonharjoittajalla on oikeus tulla kuulluksi, ennen kuin Kilpailu- ja kuluttajavirasto tekee seuraamusmaksuesityksen tai 5, 7 tai a §:n taikka Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 101 tai 102 artiklan vastaisen menettelyn toteavan päätöksen. Kilpailu- ja kuluttajavirasto ilmoittaa elinkeinonharjoittajalle kirjallisesti tutkinnassa esiin tulleisiin seikkoihin liittyen sitä vastaan esittämänsä väitteet ja niiden perustelut. Kilpailu- ja kuluttajavirasto asettaa kohtuullisen määräajan, jonka kuluessa elinkeinonharjoittaja voi esittää Kilpailu- ja kuluttajavirastolle näkökantansa suullisesti tai kirjallisesti

44 §

Muutoksenhaku

Kilpailu- ja kuluttajaviraston tämän lain nojalla antamaan päätökseen saa hakea muutosta markkinaoikeudelta siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Kilpailu- ja kuluttajaviraston 26 §:n 1 momentin taikka 45 §:n 1 momentin nojalla antamaan päätökseen ja päätökseen toimittaa 35 §:ssä tarkoitettu tarkastus ei saa hakea muutosta valittamalla. Kilpailu- ja kuluttajaviraston 17 §:n 3 momentin tai 26 §:n 3 momentin nojalla antamaan päätökseen ei saa erikseen hakea muutosta valittamalla. Yrityskaupan ilmoittaja ei saa valittaa Kilpailu- ja kuluttajaviraston 25 §:n nojalla antamasta päätöksestä, jolla ilmoittajan esittämät ehdot on määrätty noudatettaviksi. Kilpailu- ja kuluttajaviraston 9–11, 30 c, 33 tai b §:n nojalla antamaa päätöstä on valituksesta huolimatta noudatettava, jollei markkinaoikeus toisin määrää.

Markkinaoikeuden tämän lain nojalla antamaan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Markkinaoikeuden 26 §:n 2 momentin nojalla antamaan päätökseen tai päätökseen, joka koskee 45 §:n 2 momentissa tarkoitettua määräajan pidentämistä taikka 36 §:n 3 momentissa tarkoitettua tarkastusvaltuuden myöntämistä, ei saa hakea muutosta valittamalla. Markkinaoikeuden päätöstä on valituksesta huolimatta noudatettava, jollei korkein hallinto-oikeus toisin määrää.

Edellä 37 §:n 4 momentin nojalla annettuun virka-apupäätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla.

Seuraamusmaksu pannaan täytäntöön ilman tuomiota tai päätöstä noudattaen, mitä verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetussa laissa (706/2007) säädetään.

45 §

Väliaikaismääräykset

Jos kilpailunrajoituksen *tai x luvun vastaisen menettelyn* soveltaminen tai toimeenpaneminen on tarpeen estää välittömästi, Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi antaa tätä tarkoittavan väliaikaisen kiellon. Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi myös väliaikaisesti velvoittaa elinkeinonharjoittajan toimittamaan hyödykkeitä toiselle elinkeinonharjoittajalle vastaavanlaisilla ehdoilla kuin se tarjoaa niitä muille elinkeinonharjoittajille.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston on tehtävä pääasiaa koskeva päätöksensä ja 12 §:n 3 momentin mukainen esitys markkinaoikeudelle seuraamusmaksun määräämisestä 60 päivän kuluessa väliaikaismääräyksen antamisesta. Markkinaoikeus voi Kilpailu- ja kuluttajaviraston edellä tarkoitettuna määräaikana tekemästä hakemuksesta pidentää tätä aikaa. Jos Kilpailu- ja kuluttajavirasto ei tee pääasiaa koskevaa päätöstä tai esitystä säädetyssä määräajassa, kiello tai velvoite raukeaa.

Ennen kuin Kilpailu- ja kuluttajavirasto antaa väliaikaisen kiellon tai velvoitteen, sen on varattava elinkeinonharjoittajalle tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymälle tilaisuus tulla kuulluksi, jollei asian kiireellisyydestä tai muusta erityisestä syystä muuta johdu.

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan 1.1.2019.



TYÖRYHMÄN ASETTAMINEN ARVIOIMAAN TARVETTA SOSIAALI- JA TERVEYSSEKTORIN KILPAILUSÄÄNNÖILLE

Työ- ja elinkeinoministeriö asettaa työryhmän arvioimaan tarvetta erillisille sosiaali- ja terveyssektoria koskeville kilpailusäännöille.

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen ohjelman sekä hallituksen 20.10.2015, 7.11.2015 ja 5.4.2016 tekemien linjausten mukaan Suomessa toteutetaan sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus. Hallitusohjelman mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon uudistukseen sisältyy valinnanvapauden laajentaminen ja monikanavaisen rahoituksen yksinkertaistaminen. Hallitus on linjannut valinnanvapautta koskevia yleisiä periaatteita 7.11.2015 ja tarkentanut näitä linjauksia 5.4.2016 ja 29.6.2016. Hallituksen linjausten mukaan asiakkaan valinnanvapaus olisi jatkossa pääsääntö perustasolla ja soveltuvin osin käytössä erikoistason sosiaali- ja terveyspalveluissa. Tällöin asiakas voisi valita julkisen, yksityisen tai kolmannen sektorin tuottajan.

Uudistuksen ja siihen liittyvän uuden valinnanvapausjärjestelmän myötä sosiaali- ja terveyspalvelujen markkinat Suomessa tulevat muuttumaan. Valinnanvapauden tarkoituksena on vahvistaa erityisesti perustason palveluja ja turvata ihmisten nykyistä nopeampi hoitoon pääsy ja palvelujen saanti. Tavoitteiden saavuttaminen edellyttää kuitenkin toimivaa kilpailutilannetta markkinoilla.

Suomessa sosiaali- ja terveydenhuollon yksityiset markkinat ovat jossain määrin keskittyneet, joskin Suomessa on suurien konsernitoimijoiden lisäksi erittäin suuri määrä hyvin pieniä toimijoita. Edellä mainitun ja sosiaali- ja terveyssektorin kokonaisuudistuksen vuoksi on syytä arvioida edellyttääkö toimivan kilpailun turvaaminen sosiaali- ja terveyspalveluiden markkinoilla erillisiä sosiaali- ja terveyssektoria koskevia kilpailusääntöjä.

Työryhmän tehtävänä on laatia 15.5.2017 mennessä arvio tarpeesta erillisille sosiaali- ja terveyssektoria koskeville kilpailusäännöille sekä tehdä mahdollisia muutostarpeita koskevat ehdotukset. Työryhmä kuu-lee asiassa sekä muita ministeriöitä että alan toimijoita.

Toimikausi

Työryhmän toimikausi on 13.3.2017 – 15.5.2017.

Työryhmän kokoonpano

Työryhmän puheenjohtaja
ylivohtaja Pekka Timonen, työ- ja elinkeinoministeriö

Varapuheenjohtaja
pääjohtaja Juhani Jokinen, Kilpailu- ja kuluttajavirasto

Työryhmän jäsenet
hallitusneuvos Elise Pekkala, työ- ja elinkeinoministeriö
hallitusneuvos Virve Haapajärvi, työ- ja elinkeinoministeriö
hallitusneuvos Riitta-Maija Jouttimäki, sosiaali- ja terveysministeriö
erikoistutkija Helena Tuorila, Kilpailu- ja kuluttajavirasto

Työryhmän sihteeristö
Työryhmän sihteerinä toimivat asiantuntija Mira Eklund työ- ja elinkeinoministeriöstä ja erikoistutkija Miira Kuhlberg Kilpailu- ja kuluttajavirastosta.

Kustannukset ja rahoitus

Työryhmän jäsenille ja sihteeille ei makseta kokouspalkkiota eikä kulkorvauksia. Kuultavaksi mahdollisesti kutsuttavien asiantuntijoiden matkakulut voidaan korvata valtion matkustussäännön mukaisesti.


Jari Lindström
Oikeus- ja työministeri


Jari Gustafsson
Kansliapäällikkö

JAKELU

Työryhmän jäsenet

TIEDOKSI

Ministerin esikunta
TEM kirjaamo
STM kirjaamo



Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

15.5.2017

TEM/435/00.04.01/2017

Sosiaali- ja terveyssektoria ja kilpailusääntöjä käsittelevän työryhmän toimikauden pidentäminen ja kokoonpanon muuttaminen

Työ- ja elinkeinoministeriö asetti 6.3.2017 työryhmän arvioimaan tarvetta sosiaali- ja terveyssektoria koskeville kilpailusäännöille. Työryhmän toimikausi on 13.3. -15.5.2017 ja sen tehtävänä on laatia 15.5.2017 mennessä arvio tarpeesta erillisille sosiaali- ja terveyssektoria koskeville kilpailusäännöille sekä tehdä mahdollisia muutostarpeita koskevat ehdotukset.

Työryhmän toimikauden pidentäminen

Tällä päätöksellä työryhmän toimikautta pidennetään kuukaudella siten, että se päättyy 15.6.2017. Työryhmän työ liittyy sosiaali- ja terveyslainsäädännön kokonaisuudistukseen ja erityisesti siihen sisältyvään asiakkaan valinnanvapautta koskevaan lakiesitykseen (HE 47/2017 vp), joka annettiin eduskunnalle 9.5.2017. Toimikauden pidentäminen johtuu asiakkaan valinnanvapautta koskevan lakiesityksen sisällön täsmentymisen aikataulusta ja osaltaan tähän liittyvästä työn ennakoitua myöhemmästä käynnistymisestä.

Työryhmän kokoonpanon muutos

Työryhmään nimitetään jäseneksi aiempien jäsenten lisäksi neuvotteleva virkamies Kirsi Talonen sosiaali- ja terveysministeriöstä. Työryhmän sihteeriksi nimitetään erikoistutkija Martina Castrén Kilpailu- ja kuluttajavirastosta. Toisena sihteerinä toiminut erikoistutkija Miira Kuhlberg Kilpailu- ja kuluttajavirastosta jatkaa tehtävässään.

Työministeri



Jari Lindström

Kansliapäällikkö



Jari Gustafsson

JAKELU

työryhmän jäsenet

TIEDOKSI

ministerin esikunta, TEM kirjaamo, STM kirjaamo

**Sosiaali- ja terveysalan
kilpailusääntöjä arvioineen työryhmän
raportti**

ISSN 1797-3562 (verkkójulkaisu)

ISBN 978-952-327-231-6

julkaisut.valtioneuvosto.fi



Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet