Asiantuntijalausunto Eduskunnan talousvaliokunnalle

Eduskunnan talousvaliokunta on pyytänyt allekirjoittaneelta kirjallista asiantuntijalausuntoa asiasta E 39/2026 vp, valtioneuvoston selvitys komission luonnoksesta yrityskauppasuuntaviivojen uudistamiseksi. Lausunto on arvio komission luonnoksesta. Vastaan kolmeen kysymykseen: mikä luonnoksessa muuttuu nykyiseen verrattuna ja mikä ei, muuttuisiko soveltaminen käytännössä ja erityisesti tehokkuuspuolustuksen asema, sekä mitä luonnoksessa on vielä täsmennettävä.[1]

Tämän asiantuntijalausunnon pääviesti on, että uudistus on evoluutio eikä revoluutio. Yrityskaupan kieltotunnusmerkistö, näyttötaakan jako ja tehokkuushyötyjen yleiset edellytykset säilyvät, ja muutokset koskevat arvioinnin kehikkoa ja painotuksia. Siirtymä staattisesta, markkinarakenteeseen nojaavasta tarkastelusta dynaamiseen arviointiin on sinänsä oikeansuuntainen. Luonnos pysyy sulautuma-asetuksen SIEC-testin kehyksessä eikä luo erillistä kilpailukykypuolustusta tai elvytä European Champions -oppia. Yrityskauppoja kielletään EU:ssa (ja Suomessa) hyvin harvoin, eikä luonnos muuta sitä. Tehokkuuspuolustuksen rooli on nykyisin heikko, eikä luonnos sellaisenaan muuta sitäkään: hyötyteoria vahvistetaan periaatteessa, mutta puolustuksen aineelliset edellytykset säilyvät niin korkeina, että lopputulokset muuttuisivat vain harvoin.

1. Mikä muuttuu ja mikä ei

Suurin osa luonnoksesta kokoaa yhteen komission ja unionin tuomioistuinten vakiintunutta ratkaisukäytäntöä. Aineellinen testi säilyy asetuksen tasolla samana: sulautuma-asetuksen 2 artiklan mukaan keskittymä kielletään, jos se olennaisesti estäisi tehokasta kilpailua erityisesti määräävän aseman syntymisen tai vahvistumisen vuoksi, eivätkä suuntaviivat voi muuttaa tätä. Näyttötaakan jako säilyy niin, että komissio näyttää kilpailuhaitat ja ilmoittavat osapuolet tehokkuushyödyt. Tehokkuushyötyjen kolme edellytystä, todennettavuus, yrityskauppakohtaisuus ja hyötyjen siirtyminen kuluttajille, ovat samat kuin vuoden 2004 suuntaviivoissa. Määräävän aseman syntyminen tai vahvistuminen on edelleen tyypillisin peruste ehtojen asettamiselle tai kaupan kieltämiselle, eikä monopolia

[1] Komission luonnos tiedonannoksi suuntaviivoista yrityskauppojen arvioinnista, 30.4.2026 (jäljempänä luonnos); työ- ja elinkeinoministeriön perusmuistio EU/700/2026-TEM-1, 10.6.2026 (jäljempänä kirjelmä). Lausunto perustuu aiempiin teksteihini: Kuoppamäki, Petri: Uusi kilpailuoikeus. 4., uudistettu painos, Alma Insights 2026 (jäljempänä Kuoppamäki (2026)), erityisesti s. 488–491, 500, 508–509 ja 517–521, sekä Kuoppamäki, Petri: Competition and Competitiveness. EU merger control – from the Draghi report to the draft guidelines. A commentary to EVP Ribera, esitys 5.6.2026 (jäljempänä Kuoppamäki (5.6.2026)).

lähestyvään asemaan johtavaa kauppaa pelasteta tehokkuushyödyillä. SIEC-testi mahdollistaa puuttumisen myös oligopolin liialliseen tiivistymiseen yrityskaupan seurauksena. Suuntaviivat sitovat komissiota mutta eivät unionin tuomioistuimia, Näytön vaatimustaso määräytyy edelleen Tetra Laval- ja CK Telecoms -ratkaisujen mukaan. Myöskään kansallinen lainsäädäntö ei muutu.[2]

Muutokset koskevat arvioinnin kehikkoa, painotuksia ja näyttöä. Vuoden 2004 horisontaaliset ja vuoden 2008 ei-horisontaaliset suuntaviivat korvataan yhdellä, aiempaa yksityiskohtaisemmalla asiakirjalla, joka jäsentää arvioinnin haittateorioiden eikä yrityskauppatyypin mukaan. Haittateorian rinnalle nostetaan hyötyteoria, ja dynaamisten tehokkuuksien hyödyt voivat toteutua kahta vuotta pidemmällä aikavälillä.

Dynaaminen kilpailu nostetaan ainakin teoriassa arvioinnin keskiöön: investointi- ja laajentumiskilpailun, innovaatiokilpailun ja potentiaalisen kilpailun menetys sekä uutena itsenäisenä haittateoriana määräävän aseman juurruttaminen, ja vertailukohta muuttuu ennakoivaksi. Markkinavoimaa arvioidaan markkinaosuuksien ja keskittyneisyyden rinnalla katteilla, hintaherkkyydellä ja alalle tulon esteillä. Markkinamäärittelyn ja markkinaosuuksien merkitys on viime vuosina vähentynyt ja taloudellinen analyysi on monipuolistunut.

Uudistus lähti Draghin raportista vuodelta 2024. Sen mukaan komission lähestymistavat yrityskauppavalvonnassa ovat liian taaksepäin katsovia ja keskittyvät olemassa oleviin markkinaosuuksiin, vaikka monilla aloilla tärkeämpää on tuleva kilpailu ja innovaatio. Keskustelua on hallinnut jännite kilpailun ja kilpailukyvyn välillä: tulisiko yrityskauppojen arvioinnissa painottaa eurooppalaisten yritysten mittakaavaa ja resilienssiä vai syntyykö kilpailukyky pikemmin tulokkaista ja markkinoiden kilpailtavuudesta. Luonnos pyrkii vastaamaan tähän nostamalla innovaation, investoinnit ja resilienssin arvioinnin keskiöön.[3]

2. Kieltoja on hyvin vähän, ja soveltaminen muuttuisi maltillisesti

Muutosten mittakaava on syytä suhteuttaa yrityskauppavalvonnan todellisuuteen. EU:n sulautumavalvonnan keskeinen tunnusmerkki on kieltopäätösten harvinaisuus. Komissiolle on vuodesta 1990 ilmoitettu yli 10 000 keskittymää. Ilmoitetuista kaupoista valtaosa hyväksytään ensi vaiheessa,

[2] Kirjelmä, s. 4–5; luonnos, 4–6, 25–26 ja 35 kohta; vuoden 2004 horisontaaliset suuntaviivat, 78 kohta; Kuoppamäki (2026), s. 483–487, 510–515 ja 521.

[3] Draghi, Mario: The future of European competitiveness, Part B, 9.9.2024, s. 298–299; Part A, s. 19. Kuoppamäki (2026), s. 519–520.

nykyään noin 90 prosenttia yksinkertaistetussa menettelyssä ilman ehtoja. Vain murto-osa etenee syvällisempään käsittelyyn. Kieltopäätöksiä on koko historian aikana annettu 33, viimeksi Booking/eTraveli vuonna 2023. Vuosina 2024 ja 2025 komissio ei tehnyt yhtään kieltopäätöstä, vaan ongelmalliset kaupat raukesivat osapuolten päätöksellä toisen vaiheen tutkinnassa. Suomessa Kilpailu- ja kuluttajavirasto on tehnyt kotimaisen yrityskauppavalvonnan voimassa ollessa viisi kieltoesitystä, joista yksi on johtanut kieltoon. EU:ssa SIEC-testin käyttöönotto vuonna 2004 ei alentanut kieltokynnystä, vaan komissio on puuttunut kauppoihin pikemminkin aiempaa harvemmin. Sekä Suomen että EU:n luvut osoittavat saman rakenteellisen piirteen: valvonnan käytännön vaikuttavuus perustuu ehdolliseen hyväksyntään ja ennakkoarviointiin, ei niinkään kieltopäätöksiin, jotka ovat harvinaisia ja usein myös tuomioistuinvalvonnan kohteena. Suuntaviivoja koskeva luonnos ei muuta tätä rakennetta.[4]

Innovaatiovetoisilla aloilla tarkastelu kohdistuu tuotekehityshankkeisiin ja potentiaaliseen kilpailuun, jolloin komissio voi puuttua myös kauppoihin, jotka staattisesti tarkasteltuna näyttävät harmittomilta. Näytön painopiste siirtynee markkinaosuuslaskelmista osapuolten sisäisiin asiakirjoihin, tuotekehitys- ja investointisuunnitelmiin ja toimialan sykleihin. Hyötyväitteet esitetään jo ennakkoyhteydenpidossa, tai tähän ainakin pyritään. Vaikutus ulottunee vähitellen kotimaisiin kauppoihin, koska Kilpailu- ja kuluttajavirasto hakee suuntaviivoista tulkinta-apua ja kilpailulain 25 § vastaa SIEC-testiä.[5]

3. Muuttuisiko tehokkuuspuolustuksen soveltaminen?

Tehokkuuspuolustuksella tarkoitetaan sitä, että kilpailua estävä yrityskauppa voidaan hyväksyä, jos se merkittävästi lisää tehokkuutta. EU:n sulautumavalvonnassa puolustus on jäänyt lähes merkityksettömäksi. Siihen on vedottu vain harvoin, eikä komission restriktiivisen ratkaisukäytännön vuoksi ole osoitettavissa selkeitä tapauksia, joissa muutoin kieltotunnusmerkistön täyttävä kauppa olisi sallittu tehokkuuspuolustuksen perusteella. Puolustus on kaatunut säännönmukaisesti yrityskauppakohtaisuuteen (merger specificity), hyötyjen kuluttajille siirtymisen näyttämiseen ja siihen, että vain muuttuvien kustannusten säästöt on hyväksytty. Tilannetta ei voida pitää tyydyttävänä, koska taloustieteellisen kirjallisuuden perusteella tehokkuussyyt ovat yksi keskeisistä yrityskauppoja selittävistä tekijöistä (joskin yrityskaupat usein epäonnistuvat varsin usein, jos vertailukohtana pidetään ostavan yrityksen johdon oletuksia kaupan tekohetkellä). Kyse on noidankehästä: yritykset eivät vetoa puolustukseen, koska tietävät sen epävarmaksi, ja komissio ei kehitä käytäntöä, koska siihen ei vedota ja

[4] Kuoppamäki (2026), s. 500, 508–509, 512 ja 515–518.
[5] Kirjelmä, s. 3 ja 5; luonnos, 36 kohta sekä jaksot II.B.4–II.B.5; Kuoppamäki (2026), s. 478 ja 518

ennen muuta koska tehokkuuspuolustuksen soveltamiskynnys on hyvin korkealla. Ilmoittajat myös varovat tehokkuusseikkojen esille nostamista, koska lisääntyvä tehokkuus on helppo kääntää markkinavoiman kasvua koskevaksi argumentiksi.[6]

Luonnos muuttaa prosessia ja periaatteita, mutta ei niitä edellytyksiä, joihin puolustus on kaatunut. Parannuksia ovat hyötyteorian nostaminen haittateorian rinnalle, lupaus arvioida kummankin näyttöä samoin periaattein, mahdollisuus keskustella hyödyistä jo ennakkoyhteydenpidossa, dynaamisten hyötyjen tunnustaminen pidemmällä aikajänteellä ja laadullisen näytön hyväksyminen, kun kvantifiointi ei ole mahdollista. Sen sijaan yrityskauppakohtaisuus (*merger specicifity*) edellyttää edelleen näyttöä siitä, ettei hyötyjä voitaisi saavuttaa yhtä suuressa määrin omin toimin, orgaanisella kasvulla, yhteistyösopimuksella, yhteisyrityksellä tai lisensoimalla. Ongelma tässä on, perustetaanko vaihtoehtojen arvio markkinatodellisuuteen vai idealisoituun tarkasteluun, jossa lähtökohtana on, että joku vaihtoehto kuitenkin aina löytyy. Koskaan ei voida täysin aukottomasti osoittaa, ettei mitään muuta vaihtoehtoa voisi olla olemassa. Toisaalta perusteltua on, että hyödyt on kvantifioitava, ja dynaamisten hyötyjen osalta on näytettävä sekä onnistumisen todennäköisyys että kuluttajahyöty. Hyötyjen on siirryttävä samoille kuluttajille, joihin haitat kohdistuvat Hyötyjen on alettava pian, kun haittoja arvioidaan pitkälle tulevaisuuteen, ja liukuva asteikko vaatii sitä suurempia hyötyjä, mitä enemmän markkinavoimaa syntyy. Yrityskauppakohtaisuus on kohta, johon puolustus käytännössä aina kaatuu. Hyötyteoria voisi kääntää lopputuloksen tai keventää ehtoja lähinnä toisen vaiheen tapauksissa, joissa haitta on todellinen mutta ei ylivoimainen, mutta sekin edellyttäisi yrityskauppakohtaisuuden ja kvantifioinnin vaatimusten täyttämistä, ja luonnos jättää ne ennalleen.[7]

Arvioni tässä vaiheessa on, että lopputulokset muuttuisivat vain harvoin suuntaviivoja koskevan uudistuksen seurauksena. Se, mikä toivottavasti muuttuu, on prosessi ja keskustelun laatu. Jos hyötyteoria käsitellään ennakkoyhteydenpidossa iteratiivisesti, yrityskaupan taustalla olevat syyt tulevat esiin aikaisemmin ja syvemmin, mikä parhaimmillaan lisää taloudellisten kannustimien ja vaikutusten arvioinnin realistisuutta. Tämä saattaa olla komission luonnoksen tärkein käytännön parannus.[8]

[6] Kuoppamäki, Petri – Torstila, Sami: Is There a Future for an Efficiency Defence in European Merger Control? European Law Review 41(5) (2016), s. 687–710; Kuoppamäki (2026), s. 488–491, jossa ehdotetaan, että tehokkuussyyt ilmoitettaisiin rutiininomaisesti jo yrityskauppailmoituksessa.

[7] Luonnos, 25–26, 32, 35, 36, 302 kohdan b alakohta, 304–314, 323, 328–335 ja 340 kohta. Kuoppamäki (2026), s. 521; Kuoppamäki (5.6.2026), diat 5, 11 ja 13.

[8] Kuoppamäki (2026), s. 488 ja 491; Kuoppamäki (5.6.2026), dia 15.

4. Mitä luonnoksessa on täsmennettävä

Ensinnäkin tehokkuuspuolustuksen edellytykset on muotoiltava tosiasiallisesti täytettäviksi. Yrityskauppakohtaisuuden (*merger specificity*) vertailu on rajattava realistisiin, alalla tavanomaisiin vaihtoehtoihin, joita osapuolet ovat tosiasiassa harkinneet, ja näyttötaakka pelkästään teoreettisista vaihtoehdoista kuuluisi komissiolle. Kelpaava näyttö tulisi kuvata esimerkein.

Luonnos lupaa saman näyttökynnyksen haitoille ja hyödyille, mutta käytännössä haittoja voidaan perustella oletuksin, ennustein ja indikaattorein, kun taas hyödyistä vaaditaan tarkkaa laskelmaa. Dynaamiset haittateoriat ovat ennusteita, joiden on Tetra Laval- ja CK Telecoms -ratkaisujen mukaan perustuttava täsmälliseen, luotettavaan ja johdonmukaiseen näyttöön, ja komission tulisi julkaista menetelmäkuvaus esimerkkeineen. Kolmanneksi innovaatiokilven kriteerit tulisi täsmentää. Innovaatiokilvellä (innovation shield) tarkoitetaan luonnoksen 192 kohdan mukaista turvasatamaa: kun yrityskauppa koskee pientä innovatiivista yritystä, startup-yritys mukaan lukien, tai tutkimus- ja kehityshanketta, jolla on dynaamista kilpailupotentiaalia, komissio ei lähtökohtaisesti katso kilpailun estyvän merkittävästi minkään haittateorian osalta, jos määrätyt rakenteelliset edellytykset täyttyvät. Edellytykset on porrastettu päällekkäisyyden lajin mukaan. Jos osapuolilla ei ole päällekkäisyyttä samalla markkinalla, samassa innovaatioavaruudessa tai niihin läheisesti liittyvillä markkinoilla, kilpi soveltuu sellaisenaan. Jos toisen osapuolen T&K-hanke on päällekkäinen toisen nykyisen toiminnan kanssa, osapuolten markkinaosuus saa olla enintään 40 prosenttia ja markkinalla on oltava vähintään kolme muuta riippumatonta yritystä, joilla on kilpailupotentiaaliltaan vastaava T&K-hanke. Jos osapuolten T&K-hankkeet ovat keskenään päällekkäisiä, edellytetään samoin vähintään kolmea vastaavaa riippumatonta hanketta. Jos päällekkäisyys koskee T&K-kyvykkyyksiä, osapuolten yhteenlaskettu osuus innovaatioavaruudessa ja toimialan T&K-toiminnassa saa olla enintään 25 prosenttia. Jos T&K-hanke yhdistyy toisen osapuolen toimintaan lähimarkkinalla, osuus lähimarkkinalla saa olla enintään 40 prosenttia. Startup-yrityksen hankinnassa kilpi soveltuu näiden rajojen ylittyessäkin, jos ostaja ei ole markkinan suurin yritys eikä digimarkkinasäädöksen portinvartija.[9] Turvasatama on hyvä ajatus, koska Euroopan ongelma on pikemmin kasvuyritysten heikko skaalautuminen kuin tappajayrityskaupat,[10]

[9] Luonnos, 192 kohta ja alaviitteet 271–281. Pienen yrityksen määritelmä vaihtelee toimialan mukaan (alaviite 271); startup-yrityksen määritelmästä komission suositus (EU) 2026/720 (alaviite 272). Markkinaosuudet innovaatioavaruudessa lasketaan luonnoksen jakson II.A.3 ja markkinamäärittelytiedonannon 5 jakson mukaan. Ks. myös luonnoksen 16 kohta.

[10] Luonnos, 26, 32 ja 192 kohta sekä alaviite 271; asia C-12/03 P, komissio v. Tetra Laval, EU:C:2005:87, 39–44 kohta; asia C-376/20 P, komissio v. CK Telecoms UK Investments, EU:C:2023:561, 75–77 ja 87 kohta; Kuoppamäki (2026), s. 510–515, 519 ja 521; Kuoppamäki (5.6.2026)

Tämänhetkisen arvion mukaan komission uudet suuntaviivat on tarkoitus hyväksyä ennen vuoden 2026 loppua. Kilpailukomissaari Ribera ilmoitti syyskuussa 2026[11], että komissio työstää tekstiä vielä neljällä alueella. Ensinnäkin *resilienssin* merkitystä täsmennetään ja laajennetaan niin, että kyse on eurooppalaisten markkinoiden eikä yksittäisten yritysten resilienssistä ja että arviointi kohdistuu vaikutukseen markkinoilla riippumatta siitä, mihin yritykset ovat sijoittautuneet. Toiseksi selvennetään tapauskohtaisen taloudellisen analyysin pohjalta, miten *mittakaava* voi sekä suojata kilpailua sisämarkkinoilla että vahingoittaa sitä. Kolmanneksi *dynaamisten vaikutusten* arvioinnille asetetaan selkeämmät rajat, ja i*nnovaatiokilvestä* tehdään selkeämpi ja helpommin sovellettava, jotta se antaa kasvuyrityksille ennakoitavuutta ja oikeusvarmuutta. Neljänneksi *tehokkuushyötyjen näyttämisestä* annetaan käytännöllisempää ohjeistusta: komissio kertoo, mikä näyttö kelpaa hyötyjen osoittamiseen, miten väitteet on esitettävä ja perusteltava, ja tehokkuusväitteitä voidaan testata markkinatoimijoilla. Kuluttajien hyvinvointia ei korvata poliittisilla tavoitteilla eikä yrityskaupoille anneta avointa valtakirjaa.

Nähdäkseni suunta on oikea. Nämä muutokset vastaavat sitä, mitä itsekin pidän tarpeellisena tässä vaiheessa. Ratkaisevaa tosin on, kirjoitetaanko yrityskauppakohtaisuus uudelleen.

5. Valtioneuvoston kanta

Tuen valtioneuvoston kantaa enkä esitä siihen muutoksia. Kannan perusratkaisut voidaan tiivistää viiteen kohtaan. Uudistus on tervetullut, ja valvonta pysyy SIEC-testin kehyksessä eikä sitä alisteta muille politiikkatavoitteille. Resilienssi ja kestävyys otetaan huomioon vain kilpailutekijöinä. Hyötyjen on oltava osoitettuja, konkreettisia, yrityskauppakohtaisia ja todennettavia. Innovaatiokilven on oltava itsearvioitava. Edellä esittämäni täsmennystarpeet koskevat sitä, miten nämä lähtökohdat toteutetaan komission lopullisessa tekstissä.[12]

[11] Keynote Speech by Executive Vice-President Teresa Ribera at the OECD Conference ‘Modernising merger control for an evolving world’, Pariisi 7.9.2026, SPEECH/26/1807.
[12] Kirjelmä, s. 1–2; E 8/2025 vp.

6. Johtopäätökset

1. Uudistus on evoluutio, ei revoluutio. SIEC-testi, näyttötaakan jako ja tehokkuushyötyjen edellytykset säilynevät pitkälti ennallaan, ja muutokset koskevat arvioinnin kehikkoa, painotuksia ja näyttöä.

2. Yrityskauppoja kielletään hyvin harvoin, 33 kertaa yli 10 000 ilmoitetusta kaupasta EU:ssa ja kerran Suomessa. Valvonnan vaikuttavuus perustuu ehdolliseen hyväksyntään ja ennakkoarviointiin, eikä luonnos muuta tätä.

3. Tehokkuuspuolustuksen rooli on nykyisin heikko, eikä nykyinen luonnos sellaisenaan muuta tätä. Prosessi ja näyttö paranevat, mikäli komissio saa aidosti aikaan iteratiivisen keskustelun ilmoittavan yrityksen kanssa. Nykyisin ilmoittajat varovat tehokkuusseikkojen esille nostamista, koska lisääntyvä tehokkuus on helppo kääntää markkinavoiman kasvua koskevaksi argumentiksi. vaikka taloustieteen mukaan oletetut tehokkuushyödyt ovat yksi keskeisistä yrityskauppojen vaikuttimista.

4. Komission suuntaviivoja koskevan luonnoksen tekstistä ylivoimainen valtaosa käsittelee seikkaperäisesti erilaisia haittateorioita, joiden perusteella yrityskauppa voidaan kieltää. Tähän nähden en ole kovin huolestunut siitä, että käynnissä olevan muutosprosessin tavoitteena tai seurauksena olisi teollisuuspoliittisten argumenttien liiallinen korostuminen kilpailupolitiikan kustannuksella.

5. Dynaamisen arvioinnin korostuminen staattisen tarkastelun sijasta on suuntana oikea. Olen aiemmin katsonut, että luonnosta tulisi täsmentää vähintäänkin kolmessa kohdassa: milloin tehokkuuspuolustuksen edellytykset täyttyvät, miten näytön arviointi tehdään nykyistä symmetrisemmäksi ja millä edellytyksillä innovaatiokilpi soveltuu.

6. Komissio työstää tekstiä vielä neljällä alueella: resilienssin sisältö täsmennetään markkinoiden resilienssiksi, mittakaavan kaksisuuntainen vaikutus kilpailuun selvennetään, dynaamisten vaikutusten arvioinnille asetetaan selkeämmät rajat ja innovaatiokilvestä tehdään helpommin sovellettava, ja tehokkuushyötyjen näyttämisestä annetaan käytännöllisempää ohjeistusta, johon sisältyy kelpaavan näytön kuvaaminen ja tehokkuusväitteiden testaaminen markkinatoimijoilla.

Tarkennukset vastaavat suunnaltaan edellä esitettyjä täsmennystarpeita. Omassa kritiikissäni olen tuonut jo aiemmin esille näitä samoja kehitystarpeita.

7. Allekirjoittaneella ei ole huomautettavaa kutsuun liitetyn TEM:n muistion osalta. Muistio on hyvin kirjoitettu ja tuo esille vireillä olevan uudistuksen keskeiset piirteet.

Espoossa 24. päivänä syyskuuta 2026

Petri Kuoppamäki
Yritysjuridiikan professori, OTT
kauppaoikeuden ja oikeustaloustieteen dosentti