

17.9.2013

## 1 Asia

1. Epäilty maksuliikenne- ja tilausvälityskartelli Kansaneläkelaitoksen ja Taksiliiton välillä Kelan korvaamilla valtakunnallisilla matkakustannusmarkkinoilla

## 2 Osapuolet

2. Suomen Taksiliitto ry
3. Taksiliiton Yrityspalvelu Oy
4. Kansaneläkelaitos
5. Toimenpidepyynnön tekijä: Suomen Palvelutaksit ry

## 3 Ratkaisu

6. Kilpailu- ja kuluttajavirasto jättää asian tutkimatta.

## 4 Asian vireilletulo

7. Suomen Palvelutaksit ry on tehnyt Kilpailuvirastolle (1.1.2013 alkaen Kilpailu- ja kuluttajavirasto, jäljempänä virasto) 22.10.2010 toimenpidepyynnön, jossa se on pyytänyt virastoa selvittämään, muodostaako Kansaneläkelaitoksen (jäljempänä Kela) ja Suomen Taksiliitto ry:n (jäljempänä Taksiliitto) solmima suorakorvausmenettelyn runkosopimus maksuliikenne- ja tilausvälityskartellin Kelan korvaamilla valtakunnallisilla matkakustannusmarkkinoilla.
8. Suomen Palvelutaksit ry:n mielestä Kelan ja Taksiliiton välinen sopimus rajoittaa kilpailua, koska muilla liitoilla ei ole mahdollisuutta tehdä Kelan kanssa sopimusta suorakorvausmenettelystä. Aikaisemmassa sopimuskäytännössä on sovittu menettelytavoista kaikkien alalla toimivien etujärjestöjen kanssa yhdessä. Toimenpidepyynnössä myös huomioidaan, että suorakorvausmenettely sitoo asiakkaat tiettyyn tilausvälitysyhtiöön. Jos matka tilataan muualta kuin taksikeskuksen palvelunumerosta, asiakkaan on maksettava matkan hinta kokonaisuudessaan taksiryttäjälle ja haettava tämän jälkeen itse korvausta Kelasta. Tämä saattaa johtaa siihen, että muiden edunvalvontaliittojen jäsenet siirtyvät Taksiliiton jäseniksi.
9. Suomen Palvelutaksit ry:n mukaan kilpailua rajoittava toiminta on haitallista ja se vaikuttaa erityisvarusteltujen ajoneuvojen saatavuuteen ja asiakkaiden saatavilla olevan palvelun määrään. Erityisvarusteltuja ajoneuvoja tarvitsevat asiakkaat kärsivät ja merkittävä osa invataksipalveluista vähenee. Suomen Palvelutaksit ry:n toiminta heikkenee ja suuri osa toimijoista siirtyy Taksiliiton alaisuuteen.

17.9.2013

## 5 Vastine viraston päätösluonnokseen

10. Virasto on tehnyt 20.8.2013 päätösluonnoksen toimenpidepyynnön tutkimatta jättämisestä. Suomen Palvelutaksit ry on 8.9.2013 päivätyllä kirjeellä toimittanut vastineen päätösluonnokseen.
11. Vastineen keskeisenä perusteena on se, että Kela on tutkittavassa asiassa rinnastettava elinkeinonharjoittajaan, koska se tulee 30.8.2013 antamansa tiedotteen perusteella kilpailuttamaan suorakorvausmenettelyn niillä alueilla, joilla menettely ei vielä ole käytössä. Lisäksi Suomen Palvelutaksit ry katsoo, että vaikka Kelaa ei kohdeltaisi elinkeinonharjoittajana, viraston tulee tutkia Taksiliiton ja Taksiliiton Yrityspalvelu Oy:n väliset suorakorvausmenettelyyn liittyvät sopimukset.

## 6 Asiaselostus ja ratkaisun perustelut

12. Suomen Palvelutaksit ry on toimenpidepyynnössään 22.10.2010 todennut, että Kela ja Taksiliitto ovat tekemällään suorakorvausmenettelyn runkosopimuksella muodostaneet kartellin Kelan korvaamille valtakunnallisille matkakustannusmarkkinoille.
13. Toimenpidepyynnössään Suomen Palvelutaksit ry on katsonut että suorakorvausmenettelyn runkosopimus rajoittaa kilpailua sitomalla yksittäisen taksiryttäjän toiminta-alueensa tilausvälitysyhtiöön. Yksittäisen taksiryttäjän on tehtävä liittymis- tai muu vastaava sopimus toiminta-alueensa tilausvälitysyhtiön kanssa liittyäkseen suorakorvausmenettelyyn. Sähköistä laskutusta ei ole mahdollista hoitaa muuta kautta kuin Taksiliiton valitseman ja hyväksymän keskuksen välityksellä. Alueellisesta tilausvälityskeskuksesta tilataan kaikki Kelan korvaamat suorakorvausmenettelyä koskevat taksimatkat. Suorakorvausmenettelyn tultua voimaan sitä edeltänyt valtakirjamenettely lakkaa kokonaan.
14. Sairausvakuutuslain mukainen matkakorvaus maksetaan kuljetuspalvelujen tuottajalle, kun tämä perii asiakkaalta matkasta vain sairausvakuutuslain mukaisen omavastuuosuuden. Taksimatkojen sähköisessä tiedonsiirrossa eli taksimatkojen suorakorvausmenettelyssä taksimatkojen tilaukset keskitetään yhteen taksikeskuksen palvelunumeroon sairaanhoitopiirissä. Taksikeskus välittää Kelan korvaamat taksimatkat suorakorvausmenettelyyn liittyneille autoilijoille.<sup>1</sup> Tavoitteena on edistää sähköistä tiedonsiirtoa ja samalla hillitä yhteiskunnan korvaamien matkakorvausmenojen kasvua. Kela ei ole suostunut tekemään kehittämissopimusta tai runkosopimusta taksimatkojen suorakorvauksesta muiden halukkaiden liittojen kuin Taksiliiton kanssa.
15. Suomen Palvelutaksit ry on neuvotteluesityksessään ehdottanut Kelalle valtakunnallisen tilausvälityskeskuksen perustamista, joka välittää tilauksia Suomen Palvelutaksit ry:n jäsenautoilijoille. Esityksessä korostetaan invataksiasiakkaiden erityistarpeita ja heidän kuljettamiseensa vaadittavaa erityiskalustoa. Kela totesi vastauksessaan, ettei se voi hyväksyä esitystä. Kelan mukaan se tulee toteuttamaan taksimatkojen sähköisen suorakorvaushankkeen suunnitellusti vuoteen 2013 mennessä, jonka jälkeen voidaan keskustella uudelleen toimintavaihtoehdoista.

<sup>1</sup> [http://www.kela.fi/suorakorvausmenettely\\_taksimatkat-](http://www.kela.fi/suorakorvausmenettely_taksimatkat-)

17.9.2013

16. Virasto on 10.1.2011 tehnyt liikenne- ja viestintäministeriölle sekä Kelalle aloitteen, joka tähtää suorakorvausmenettelyn järjestelyssä havaittujen kilpailullisten ongelmien poistamiseen.<sup>2</sup> Aloitteessaan virasto toteaa että Kelan suorakorvausjärjestelmän tilauksista ja maksuista huolehtiva palveluntuottaja tulisi valita läpinäkyvällä ja tasapuolisella menettelyllä. Valittavalta palveluntuottajalta tulisi vaatia, että muillakin tilausvälityskeskuksilla sekä niiden autoilija- ja kuluttaja-asiakkailta on tasapuoliset mahdollisuudet toimia sähköisessä suorakorvausjärjestelmässä. Järjestelmään kuuluvien tilausvälityskeskusten perimien maksujen, ajojen välityksen, sopimusehtojen sekä muiden toimintatapojen tulee olla kohtuullisia ja tasapuolisia kaikkiin alueen taksiautoilijoihin nähden. Viraston mukaan sovellettavaksi tulisi julkisia hankintoja koskeva lainsäädäntö.
17. Kelan ja Taksiliiton välinen sopimus on ollut tuomioistuimen käsittelyssä. Markkinaoikeus totesi päätöksessään että Kelan tulee kilpailuttaa suorakorvausmenettely hankintalain mukaisesti.<sup>3</sup> Kela valitti asiasta korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jossa asian käsittely on kesken. Välipäätöksessään korkein hallinto-oikeus kielsi markkinaoikeuden päätöksen toimeenpanon Kelan kilpailuttamisvelvollisuuden osalta, kunnes valitus on käsitelty korkeimmassa hallinto-oikeudessa tai asiassa toisin määrätään.<sup>4</sup>
18. Virasto toteaa että toimenpidepyynnössä esille tuodut ongelmat kuuluvat lähtökohtaisesti hankintalainsäädännön piiriin, eikä virasto siten ole toimivaltainen viranomaisen asiassa. Kela on itsenäinen julkisoikeudellinen laitos (laki kansaneläkelaitoksesta 1 §), joka suorittaa sosiaaliturvaviranomaisen tehtäviä. Kela ei täytä kilpailulain 4 §:n määritelmää elinkeinonharjoittajasta, eikä se myöskään harjoita 30 a §:n mukaista tavaroiden tai palveluiden tarjontaan liittyvää taloudellista toimintaa. Virasto ei tästä johtuen voi soveltaa kilpailulakia Kelan toimintaan. Hankinnan kilpailuttamisen osalta asia on ollut markkinaoikeuden käsiteltävänä ja sen käsittely jatkuu korkeimmassa hallinto-oikeudessa.
19. Suomen Palvelutaksit ry:n vastineessaan 8.9.2013 esittämä vaatimus siitä, että viraston tulee tutkia Taksiliiton ja Taksiliiton Yrityspalvelu Oy:n väliset suorakorvausmenettelyyn liittyvät sopimukset, ei sisälly alkuperäiseen 22.10.2010 tehtyyn toimenpidepyyntöön. Virasto ei tästä johtuen voi käsitellä vaatimusta nyt puheena olevassa ratkaisussa, vaan Suomen Palvelutaksit ry:n on halutessaan tehtävä sitä koskien uusi, yksilöity ja perusteltu toimenpidepyyntö.

#### Kilpailu- ja kuluttajaviraston asiassa soveltama tutkimatta jättämistä koskeva säännös

20. Kilpailulain 32 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan virasto voi jättää asian tutkimatta, jos ei voida pitää todennäköisenä, että kyseessä on 5 tai 7 §:ssä taikka Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 101 tai 102 artiklassa tarkoitettu kielletty kilpailunrajoitus.

<sup>2</sup> Kilpailuviraston aloite liikenne- ja viestintäministeriölle sekä Kansaneläkelaitokselle koskien Kelan ja Suomen Taksiliitto ry:n järjestämää sähköistä suorakorvausjärjestelmää. Dnro 6/14.00.20/2011, 10.1.2011

<sup>3</sup> MAO: 262-264/12, 10.7.2012.

<sup>4</sup> Korkeimman hallinto-oikeuden päätös 2500/3/12, 28.12.2012, taltio 3730.

17.9.2013

21. Kilpailulain 32 §:n 2 momentin 3 kohdan mukaan virasto voi jättää asian tutkimatta, jos asiaa koskeva toimenpidepyyntö on ilmeisen perusteeton. Lain esitöiden mukaan toimenpidepyyntö on ilmeisen perusteeton esimerkiksi silloin, jos sen kohteena oleva asia ei kuulu viraston toimivaltaan tai kilpailulainsäädännön alaan.

Kilpailuvirasto on tehnyt tutkimatta jättämistä koskevan päätöksensä asiassa seuraavin perustein

22. Toimenpidepyynnössä ei ole tullut ilmi sellaisia seikkoja, jotka viittaisivat kilpailulain 5 §:ssä tarkoitettuun kilpailua rajoittavaan sopimukseen. Myöskään kilpailulain 7 §:ssä tarkoitettua määrävän markkina-aseman väärinkäyttöä osoittavia seikkoja ei ole tullut ilmi. Asiassa ei siten ole todennäköistä, että kysymyksessä on kilpailulain 5 tai 7 §:ssä tai Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 101 tai 102 artiklassa tarkoitettu kielletty kilpailunrajoitus. Kilpailulain 30 a § ei tule asiassa sovellettavaksi, koska Kela ei itsenäisesti harjoita taksipalvelujen tarjontaa.
23. Toimenpidepyynnössä esitetyt ongelmat kuuluvat lähtökohtaisesti hankintalainsäädännön piiriin, eikä virasto ole niiden osalta toimivaltainen viranomainen. Asia on hankintalainsäädäntöä koskien vireillä korkeimmassa hallinto-oikeudessa.
24. Edellä mainituin perustein Kilpailu- ja kuluttajavirasto jättää asian tutkimatta.
25. Viraston päätös tutkimatta jättämisestä ei sisällä arviota epäillyn kilpailunrajoituksen lainmukaisuudesta. Mikäli virasto saa uutta tietoa, jonka perusteella on syytä epäillä toiminnan olevan kilpailulain vastaista, virasto ottaa asian uudelleen käsiteltäväksi.

## 7 Sovelletut säännökset

26. Kilpailulaki (948/2011) 1 § ja 32 §.

## 8 Muutoksenhaku

27. Kilpailu- ja kuluttajaviraston tässä asiassa antamaan päätökseen saa hakea muutosta kilpailulain 44 §:n mukaan markkinaoikeudelta siten kuin hallintolainkäyttölaisissa (586/1996) säädetään.

## 9 Lisätiedot

28. Lisätietoja antaa apulaisjohtaja Kalle Määttä, puh. 029 505 3359 ja korkeakouluharjoittelija Laura Mäkeläinen, puh. 029 505 3343, sähköpostit etunimi.sukunimi@kkv.fi