

17.9.2013, päivitetty 27.2.2018

1 Asia

1. Kelan korvaamien taksimatkojen sähköinen suoraveloitussjärjestelmä

2 Osapuolet

2. Kansaneläkelaitos, Helsinki
3. Toimenpidepyynnön tekijä: Kari Vuori Oy, Ilmajoki

3 Ratkaisu

4. Kilpailu- ja kuluttajavirasto jättää asian tutkimatta.

4 Asian vireilletulo

5. Kari Vuori Oy on tehnyt Kilpailuvirastolle (1.1.2013 alkaen Kilpailu- ja kuluttajavirasto, jäljempänä virasto) 18.3.2011 toimenpidepyynnön koskien Kansaneläkelaitoksen (jäljempänä Kela) ja Suomen Taksiliitto ry:n (jäljempänä Taksiliitto) välistä sopimusta taksimatkojen suorakorvausmenettelystä.
6. Kari Vuori Oy tuo toimenpidepyynnössä esille, että Kela on edellä mainitun 4.2.2010 laaditun runkosopimuksen perusteella valinnut alueellisiksi tilausvälityskeskuksiksi erinäisiä tahoja tutkimatta lainkaan Kari Vuori Oy:n järjestelmiä. Toimenpidepyynnön mukaan koko Suomen alueella tulevat lopulta toimimaan ainoastaan suuren välityskeskuksen Mobisoft Oy:n ohjelmistoja käyttävät välityskeskukset. Näkemys perustuu Taksiliiton työntekijän ja Taksiliiton omistaman välitysyhtiön edustajan henkilö A:n lausuntoon siitä, että koko maahan on rakennettava tekniikaltaan yhdenmukaiset välitysjärjestelmät.
7. Toimenpidepyynnön mukaan Kela on luonut Mobisoft Oy:lle määräävän markkina-aseman tehdessään päätöksen siitä, että yhden sairaanhoitopiirin alueella voi toimia vain yksi suorakorvausmatkoja hoitava tilausvälityskeskus, jonka valintaan Kela osallistuu. Tällä menettelytavalla luodaan esteitä pienten välityskeskusten ja välitysjärjestelmätoimittajien mahdollisuuksille kilpailla samoilla markkinoilla. Kari Vuori Oy:n mukaan ilmaisen tilausvälitysohjelmiston omaavia taksiautoilijoita ei tulisi pakottaa liittymään maksullisiin välityskeskuksiin. Toimenpidepyynnössä tuodaan esiin myös, ettei Taksiliiton Yrityspalvelu Oy:lle tulisi myöntää yksinoikeutta erikoispalvelimien ylläpitoon, vaan kaikkien palvelimien ja kuljetuspalvelujen tuottajien tulisi saada toimia omilla palvelimillaan.
8. Toimenpidepyynnön keskeisimpiä vaatimuksia ovat seuraavat:
 - paikallisen välityskeskuksen tulee voida hoitaa oman alueensa paikalliset suorakorvaustilaukset
 - Kelan tulee palauttaa sähköisen suorakorvausmenettelyn rinnalle perinteinen valtakirjamenettely

17.9.2013

- Taksiliiton Yrityspalvelu Oy:n tulee mahdollistaa suorakorvausmenettely pelkäämään taksimittariin liitetyn maksupäätteen avulla
 - asiakkaalla tulee olla mahdollisuus tilata kuljetus keskus- ja yliopistosairaaloista oman kuntansa välityskeskuksesta
 - matkojen yhdistely tulee kilpailuttaa ja kohdentaa vain keskus- ja yliopistosairaaloiden pitkiin kuljetuksiin
9. Lisäkirjelmässään 22.3.2011 Kari Vuori Oy on esittänyt vaatimuksen euromääräisten korvausten määräämisestä, mikäli välitys- ja matkojenyhdistelyjärjestelyjä ei muuteta.

5 Vastine viraston päätösluonnokseen

10. Virasto on tehnyt 19.8.2013 päätösluonnoksen toimenpidepyynnön tutkimatta jättämisestä. Kari Vuori Oy on toimittanut vastineen päätösluonnokseen 9.9.2013.
11. Vastineen mukaan viraston tulisi kiinnittää huomiota siihen, että Taksiliitto ja sen enemmistöomistuksessa olevat välitysyhtiöt Ramboll ja Mobisoft estävät taksivälityskeskusten kilpailun ja toiminnan. Kari Vuori Oy:n mukaan Taksiliitto on luonut monopolin taksivälitykseen, koska se on perustanut sairaanhoitopiireihin välitysyhtiöitä, joissa sillä on määräysvalta ja joiden toimitusjohtajina toimii Taksiliiton työntekijöitä. Suorakorvausjärjestelmään liittyäkseen muiden alueyhdistysten tukea hankkia Taksiliiton perustaman välitysyhtiön osakkeita 50 eurolla sekä liittyä korvattavia kyytejä välittävään Mobisoft –järjestelmään. Maaseudulla tilanne on johtanut siihen, että kunnan sisällä on kannattavaa ylläpitää vain yhtä Kela-välitysjärjestelmää, mistä johtuen pienempien kilpailijoiden toiminta hankaloituu tai tulee mahdottomaksi. Myös kuluttajahinnat taksien tilauksessa ovat Mobisoft –järjestelmään siirtymisen myötä nousseet.

6 Asiaselostus ja ratkaisun perustelut

12. Kelan ja Taksiliiton välisellä, 4.2.2010 tehdyllä runkosopimuksella aloitetun hankkeen tavoitteena on ottaa koko maassa vaiheittain käyttöön Kelan korvaamien taksimatkojen sähköinen suorakorvausjärjestelmä. Järjestelmän on tarkoitus toimia siten, että ns. Kela-kyytien tilaukset ja niihin liittyvä sähköisten maksu- ja korvaustietojen välittäminen keskitetään kussakin sairaanhoitopiirissä yhteen taksien tilausvälityskeskukseen. Tällä hetkellä suorakorvausmenettely on käytössä 13 sairaanhoitopiirissä.¹
13. Virasto on saanut lukuisilta yksittäisiltä taksiyrittäjiltä toimenpidepyyntöjä, jotka ovat tuoneet ilmi järjestelmään liittyviä epäkohtia. Virasto on 10.1.2011 tehnyt liikenne- ja viestintäministeriölle ja Kelalle aloitteen, jonka tavoitteena on Kelan ja Taksiliiton välisellä sopimuksella luodun järjestelyn kilpailullisten ongelmien poistaminen.² Aloitteessa virasto toteaa, että suorakorvausjärjestelmän tilauksista ja maksuista

¹ http://www.kela.fi/suorakorvausmenettely_taksimatkat

² 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.

17.9.2013

huolehtiva palveluntuottaja tulisi valita läpinäkyvällä ja tasapuolisella menettelyllä. Valitun palveluntuottajan ja kunkin sairaanhoitopiirin alueella toimivien tilausvälityskeskusten välisten rajapintojen tulisi olla siten avoimia, että muillakin tilausvälityskeskuksilla ja niiden autoilija- ja kuluttaja-asiakkaila, kuin valitulla palveluntuottajalla olisi mahdollisuus toimia sähköisessä järjestelmässä. Aloitteen mukaan asiassa tulisi mahdollisesti soveltaa julkisia hankintoja koskevaa lainsäädäntöä (hankintalaki).

14. Kelan menettely on ollut myös tuomioistuimissa arvioitavana. Markkinaoikeus velvoitti päätöksellään 10.7.2012 Kelan kilpailuttamaan korvattaviksi kuuluvien kuljetusten suorakorvausmenettelyn hankintalain mukaisesti.³ Kela haki päätökseen muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta, joka 7.5.2013 pidetyssä istunnossa päätti siirtää asian jatkokäsittelyyn. Korkein hallinto-oikeus antoi 28.12.2012 väli-päätöksen, jonka perusteella markkinaoikeuden päätöksen täytäntöönpano on kielletty hankintalain mukaisen kilpailuttamisvelvollisuuden osalta, kunnes Kelan valitus on ratkaistu tai asiassa toisin määrätty.⁴
15. Virasto toteaa että toimenpidepyynnössä esille tuodut ongelmat kuuluvat lähtökoh-taisesti hankintalainsäädännön piiriin, eikä virasto siten ole toimivaltainen viran-omainen asiassa. Kela on itsenäinen julkisoikeudellinen laitos (laki kansaneläkelai-toksesta 1 §), joka suorittaa sosiaaliturvaviranomaisen tehtäviä. Kela ei täytä kilpai-lulain 4 §:n määritelmää elinkeinonharjoittajasta, eikä virasto tästä johtuen voi so-veltaa kilpailulakia Kelan toimintaan. Hankinnan kilpailuttamisen osalta asia on ollut markkinaoikeuden käsiteltävänä ja sen käsittely jatkuu korkeimmassa hallinto-oikeudessa.
16. Kari Vuori Oy on vastineessaan 9.9.2013 esittänyt näkemyksen siitä, että tämän-hetkinen kilpailua rajoittava tilanne suorakorvausmatkojen välitysmarkkinoilla johtuu Taksiliiton monopolista, johon viraston tulisi puuttua. Kyseinen vaatimus ei sisälly alkuperäiseen 18.3.2011 tehtyyn toimenpidepyyntöön, jossa käsiteltiin lähinnä Kel-an virheellistä menettelyä. Tästä johtuen virasto ei voi käsitellä Taksiliittoa ja sen hallitsemia välitysyhtiöitä koskevia vaatimuksia nyt puheena olevassa päätöksessä. Kari Vuori Oy:n on halutessaan tehtävä Taksiliittoa koskien uusi, yksilöity ja perus-teltu toimenpidepyyntö.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston asiassa soveltama tutkimatta jättämistä koskeva säännös

17. 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.
18. Kilpailulain 32 §:n 2 momentin 3 kohdan mukaan virasto voi jättää asian tutkimatta, jos asiaa koskeva toimenpidepyyntö on ilmeisen perusteeton. Lain esitöiden mu-kaan toimenpidepyyntö on ilmeisen perusteeton esimerkiksi silloin, jos sen kohtee-na oleva asia ei kuulu viraston toimivaltaan tai kilpailulainsäädännön alaan.

³ Markkinaoikeuden päätös, MAO:262-264/12, annettu 10.7.2012.

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

17.9.2013

Kilpailuvirasto on tehnyt tutkimatta jättämistä koskevan päätöksensä asiassa seuraavin perustein

19. Toimenpidepyynnössä ei ole tullut esille perusteltuja seikkoja, jotka viittaisivat toisen elinkeinonharjoittajan toimeenpanemaan kilpailunrajoitukseen tai määräävän markkina-aseman väärinkäyttöön. Toimenpidepyynnössä käsitellään pääasiallisesti Kelan menettelyä, eikä virasto voi soveltaa kilpailulakia muihin tahoihin, kuin kilpailulain 4 §:n määritelmän täyttäviin elinkeinonharjoittajiin. Asiassa ei siten todennäköisesti ole kyse kilpailulain 5 §:n tai 7 §:n tai Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 101 tai 102 artiklan mukaisesta kielletystä menettelystä.
20. Niin sanottujen julkisten kilpailunrajoitusten osalta viraston toimimismahdollisuudet rajoittuvat aloitteisiin, lausuntoihin, neuvotteluihin ja muihin kilpailun edistämisen keinoihin. Virasto on edellä mainitulla aloitteellaan pyrkinyt vaikuttamaan toimenpidepyynnössä esitettyjen kilpailuongelmien poistamiseen.
21. Toimenpidepyynnössä esiin tuodut ongelmat kuuluvat lähtökohtaisesti hankintalainsäädännön piiriin, joten virasto ei ole niiden käsittelyssä toimivaltainen viranomaisena. Asia on tältä osin vireillä korkeimmassa hallinto-oikeudessa.
22. Edellä mainituin perustein Kilpailu- ja kuluttajavirasto jättää asian tutkimatta.
23. Viraston päätös tutkimatta jättämisestä ei sisällä arviota epäillyn kilpailunrajoituksen lainmukaisuudesta. Mikäli virasto saa uutta tietoa, jonka perusteella on syytä epäillä asiassa käsitellyn toiminnan olevan kilpailulain vastaista, virasto ottaa asian uudelleen käsiteltäväksi.

7 Sovelletut säännökset

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

8 Muutoksenhaku

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

9 Lisätiedot

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