

8.7.2015, päivitetty 26.2.2018

Asia

Epäillyt kilpailunrajoitukset taksien maksuliikenne- ja tilausvälityspalvelujen markkinoilla

Osapuolet

Lähitaksi Oy
Helsingin Taksi-Data Oy

Toimenpidepyynnön tekijät:

Henkilö A
Henkilö B
Henkilö C
Henkilö D
Henkilö E
Henkilö F
Henkilö G
Henkilö H
Henkilö I
Henkilö J

Ratkaisu

Kilpailu- ja kuluttajavirasto jättää asian tutkimatta.

Asian vireilletulo

Kymmenen taksiyrittäjää ovat 16.1.2013 tehneet Kilpailu- ja kuluttajavirastolle (jäljempänä virasto) toimenpidepyynnön, jossa virastoa pyydetään selvittämään, syyllistyykö Lähitaksi Oy (jäljempänä Lähitaksi) kiellettyyn kilpailun rajoittamiseen. Toimenpidepyynnön tekijät katsovat Lähitaksin rajoittavan kilpailua siten, että Lähitaksi on ilmoittanut irtisanovansa alueensa taksiyrittäjien olemassa olevat maksuliikenteen palvelusopimukset, mikäli kyseiset taksiyrittäjät eivät liity Lähitaksin tilausvälitykseen sekä vuokraa Lähitaksilta taksamittarit autoihinsa. Lisäksi toimenpiteen tekijät katsovat Lähitaksin ja Helsingin Taksi-Data Oy:n (jäljempänä HTD) sopineen keskenään markkinoiden jakamisesta taksiautojen maksuliikennepalvelujen osalta.

Asiaselostus ja ratkaisun perustelut

Toimenpidepyynnön tekijät saattoivat toimenpidepyynnössään viraston tietoon, että Lähitaksi lähestyi heitä 30.12.2012 päivätyllä kirjeellä, jossa Lähitaksi totesi hallituksessaan päätetyn, että jatkossa kunkin asemapaikan taksiyrittäjille tarjotaan vain keskenään samansisältöisiä palvelupaketteja. Tämä tarkoittaa sitä, että sellaisten taksiyrittäjien, joilla on käytössään vain

8.7.2015

maksuliikennepalvelu, tulee liittyä myös tilausvälitysjärjestelmään maksuliikennepalvelusopimuksen irtisanomisen uhalla. Kirjeessään Lähitaksi piti ongelmallisena, että osa taksiyrittäjistä on irtaantunut tai ottanut etäisyyttä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen vahvistamaan ajovuorolistaan ja taksilain mukaiseen päivystysveloitteeseen, mistä puolestaan Lähitaksin mukaan aiheutuu haittaa taksiasiakkaille. Toimenpidepyynnön tekijät katsovat, että tilausvälitysjärjestelmä ja laitteiden vuokraus Lähitaksilta on heille tarpeetonta. Lisäksi taksiyrittäjät toivat toimenpidepyynnössään esille, ettei Lähitaksi ollut aiemmin hyväksynyt Vantaan Autolaitte Oy:ltä ostettua taksamittaria, jonka seurauksena Lähitaksi olisi tuolloin katkaissut maksuliikenneyhteyden vedoten siihen, että maksuliikenneyhteyden käyttäminen edellyttäisi mittarin vuokraamista Lähitaksilta. Eräs toimenpidepyynnön tekijöistä oli menettelyn seurauksena pyrkinyt vaihtamaan maksuliikenteen osalta palveluntarjoajansa HTD:öön. Toimenpidepyynnön mukaan sopimuksen teko ei ollut mahdollista, sillä kyseinen taksiyrittäjä oli Lähitaksin alueelta ja hänen annettiin ymmärtää, etteivät Lähitaksi ja HTD kilpaile keskenään toistensa alueella. Lisäksi toimenpidepyynnön tekijät toteavat, että laitevuokrasta ja tilausvälityksestä aiheutuvat kustannukset ovat huomattavat autoa kohden.

Lähitaksi ja HTD ovat viraston pyynnöstä toimittaneet selvityksensä toimenpidepyynnön johdosta. Virasto pyysi yhtiöitä lausumaan erityisesti toimenpidepyynnössä väitettyjen kilpailunrajoitusten osalta.

HTD totesi vastauksessaan ensinnäkin, että taksiyrittäjän on mahdollista ostaa yhtiöltä maksuliikennepalvelu ilman tilausvälitystä. HTD ei myöskään vaadi, että laitteisto vuokrattaisiin yhtiöltä, vaan autoilija voi käyttää myös omia laitteitaan. Lisäksi HTD:n ajonvälitykseen kuuluva voi ostaa maksuvälityspalvelut haluamaltaan palveluntarjoajalta. Autoilijan toimiessa Lähitaksin alueella, vammaispalvelulain ja sosiaalihuoltolain mukaisten kyytien (jäljempänä VPL- ja SHL-kydyt) toteuttamisen kannalta välttämättömiä laskutuspalveluita ei ole mahdollista ostaa HTD:ltä. Tämä on seurausta siitä, että HTD on sopinut laskutuspalveluista vain oman alueensa kunnan, eli Helsingin, kanssa. HTD ei siten voi tarjota laskutuspalvelua autoilijoille muiden kuntien osalta.

Lähitaksi totesi vastineessaan, että kunkin alueen sisällä yhtiö toimittaa kaikille autoilijoille samanlaisen palvelupaketin. Pääasiassa alueilla on käytössä palvelupaketti, johon kuuluu sekä tilausvälitys- että maksuliikennepalvelu. Tietyillä alueilla taas on käytössä ainoastaan maksuliikennepalvelu. Yksittäisen autoilijan ei ole mahdollista tilata muun sisältöistä palvelua, kuin minkä kyseisen alueen taksiautoilijoiden enemmistö on valinnut ja Lähitaksin hallitus vahvistanut. Ainoastaan VPL- ja SHL-kyytien osalta Lähitaksi tarjoaa maksuliikennepalvelua myös sellaisille autoilijoille, jotka eivät ole tehneet Lähitaksin kanssa palvelusopimusta. Lähitaksin mukaan kuntien vaatimuksena ja intressinä on, että VPL- ja SHL-kyytien osalta maksupalvelu hoidetaan yhden yrityksen kautta.

8.7.2015

Lähitaksi toi vastineessaan lisäksi esiin, että yhtiö toimittaa tilausvälitystä vain yhdenmukaisilla laitteilla, jotka yhtiö vuokraa autoilijoilleen. Yhdenmukaisuusvaatimus ja siitä aiheutuva vuokrausedellytys perustuvat Lähitaksin mukaan muun muassa laitteistoon kohdistuviin ajantasaisuusvaatimuksiin, laadunvalvontaan sekä yhdenmukaisten päivitysten saatavuuteen.

Virasto pyysi toimenpidepyynnön tekijöiltä vastaselityksen HTD:n ja Lähitaksin vastausten johdosta, jossa virasto muun muassa pyysi lausumaan siitä, onko erillinen sopimus VPL- ja SHL-kyytien osalta Lähitaksin kanssa mahdollinen, sekä kuntien roolista mainittujen kyytien maksujärjestelyjen toteuttamisessa. Vastaselityksessään toimenpidepyynnön tekijä ensinnäkin toteaa, että Lähitaksin vastineessaan kuvaama maksuliikennepalvelun ostaminen VPL- ja SHL-kyytien osalta on mahdollista. Toiseksi toimenpidepyynnön tekijät katsovat, että HTD:n lausuma siitä, ettei se voi tarjota laskutuspalveluitaan muiden kuntien osalta, on virheellinen, sillä muiden kuntien maksukortit toimivat HTD:n taksiautoissa. Toimenpidepyynnön tekijät katsovat lisäksi, että Lähitaksi Oy pyrkii menettelyllään estämään muiden mittarivalmistajien pääsyn markkinoille. Lopuksi toimenpidepyynnön tekijät toteavat, että Lähitaksi ei ole toistaiseksi irtisanonut toimijoiden välistä sopimusta maksuliikennepalvelusta.

Virasto pyysi Vantaan, Espoon, Lohjan ja Nurmijärven kunnilta selvityksen muun muassa VPL- ja SHL-kyytien toteuttamisesta, käytössä olevista tilausvälitys- ja maksuliikennejärjestelmistä sekä edellä mainitusta Lähitaksin esittämästä keskittämiskaatimuksesta, jonka mukaan kunnat ovat vaatineet, että VPL- ja SHL-kyytien osalta maksuselvitykset tulevat yhdestä taksiyhtiöstä.

Vammaispalvelujen asiakas tilaa Vantaalla, Espoossa ja Lohjalla¹ taksikuljetuksen Lähitaksilta, joka on myös Nurmijärvellä merkittävä toimija VPL- ja SHL-kyytien järjestämisessä. Kuntien vastausten mukaisesti kunnissa on päädytty Lähitaksiin muun muassa tarkoituksenmukaisuus- ja tehokkuusperusteilla. Kunnat pitävät maksuliikenteen tapahtumista vain yhden taksiyhtiön kautta perusteltuna esimerkiksi VPL- ja SHL-kyytien suuren määrän vuoksi.

Toimenpidepyynnön tekijät ovat lisäksi tuoneet 12.3.2015 päivätyssä vastineessaan sekä muissa yhteydenotoissa esille taksiliikenteen maksuliikennejärjestelmien rajapintojen yhteensopimattomuudesta aiheutuvia ongelmia, joista heidän mukaansa seuraa kilpailulle haitallisia vaikutuksia.

Viraston asiassa soveltama tutkimatta jättämistä koskeva säännös

Kilpailulain 32 §:ssä on säännös asioiden tutkimatta jättämisestä virastossa. Pykälän 1 momentin mukaan Kilpailu- ja kuluttajavirasto asettaa tehtävänsä tärkeysjärjestykseen. Säännöstä koskevien perustelujen (HE

¹ Pois lukien entinen Nummi-Pusulän alue.

8.7.2015

88/2010) mukaan viraston on suunnattava voimavaransa niin, että se puutuu ensisijaisesti kilpailun toimivuuden, kansantalouden ja yleisen edun kannalta merkittäviin kilpailunrajoituksiin sekä kaikkein vakavimpiin kilpailunrajoituksiin.

Lain perustelujen mukaan virasto jättää asian tutkimatta, jos sen tutkiminen ei ole tarpeen kilpailulain 1 §:ssä nimetyn tavoitteen eli terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun turvaamiseksi vahingollisilta kilpailunrajoituksilta. Asia voidaan jättää tutkimatta esimerkiksi silloin, jos menettelyn ei katsota olevan niin laajaa tai tuomittavaa, että sillä olisi kilpailulle haitallisia vaikutuksia. On myös mahdollista, että toimenpidepyynnössä kuvattuun ongelmaan on jo puututtu tai ongelmat johtuvat markkinoiden murrostilanteesta, eikä asiaa ole sen vuoksi syytä selvittää.

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 tai Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (jäljempänä SEUT) 101 tai 102 artiklassa tarkoitettu kielletty kilpailunrajoitus. Säännöksen perusteluissa todetaan, että jos kyse on esimerkiksi osapuolten välisestä riita-asiasta tai muusta menettelystä, joka ei kuulu kilpailulainsäädännön alaan, voidaan asia jättää tutkimatta.

Kilpailulain 32 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaan virasto jättää asian tutkimatta, jos kilpailua kyseisillä markkinoilla voidaan epäilystä kilpailunrajoituksesta huolimatta pitää kokonaisuudessaan toimivana. Säännöksen perusteluissa todetaan, että asia voidaan jättää tutkimatta 2 momentin 2 kohdan nojalla esimerkiksi silloin, jos virasto on jo aiemmin selvittänyt kilpailuolosuhteita kyseisillä markkinoilla.

Virasto on tehnyt asiassa tutkimatta jättämistä koskevan päätöksensä seuraavin perustein:

Viraston tulee lain mukaan käyttää toimivaltaansa kilpailulain tavoitteiden mukaisesti ja asettaa niiden perusteella tehtävänsä tärkeysjärjestykseen. Kilpailulain tavoitteiden mukaisesti viraston tulee keskittyä erityisesti kansantalouden ja yleisen edun kannalta merkittävien kilpailunrajoitusten selvittämiseen.

KKV:n kunnilta saamien selvitysten mukaan kunnat ovat päätyneet valitsemaan palveluntarjoajakseen Lähitaksin vedoten muun muassa tarkoituksemukaisuuteen ja tehokkuuteen. Asiassa saatujen alustavien selvitysten perusteella ei siten vaikuta todennäköiseltä, että Lähitaksi ja HTD olisivat jakaneet maksuliikennepalveluiden markkinat VPL- ja SHL-kyytien osalta. Kilpailulain 32 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaisesti tapauksessa ei siten voida katsoa olevan todennäköistä, että kyse olisi kilpailulain 5 §:ssä tai SEUT 101 artiklassa tarkoitettua kielletystä kilpailunrajoituksesta. Siltä osin kun toimenpidepyynnössä on mahdollisesti kyse julkisista hankinnoista annetun lain (348/2007) soveltamisesta kuntien tekemiin päätöksiin tai kil-

8.7.2015

pailutuksiin VPL- ja SHL-kyytien osalta, KKV ei ole toimivaltainen tutkimaan asiaa.

Toimenpidepyynnössä esitetyt ongelmat perustuvat osittain taksialan erityislainsäädäntöön. Virasto kiinnittää huomiota erityisesti siihen, että taksialaa sääntelee Suomessa oma erityislainsäädäntönsä, jonka perusteella muun muassa taksipalvelujen tarjontaa ja palveluista perittyä hintaa säännellään. Tarjonnan määrä ja hinnoittelu määräytyvät siten käytännössä suoraan sääntelyn kautta, minkä vuoksi normaalit markkinamekanismit eivät toimi alalla. Virasto on jo aiemmin tutkinut useita taksialaa koskevia asioita, joiden yhteydessä on arvioitu sääntelyn vaikutusta markkinoiden toimintaan.²

Taksialan kilpailun edistämiseksi virasto on myös 14.4.2014 tehnyt liikenne- ja viestintäministeriölle aloitteen taksiliikennelain muuttamiseksi ja kilpailun toimivuuden parantamiseksi.³ Aloitteessaan virasto kiinnittää huomiota muun muassa tilausvälityskeskusten menettelytapoihin ja lukuisiin näitä koskeviin toimenpidepyyntöihin, joita virastossa on tullut vireille. Tässä yhteydessä virasto toteaa, että koska alan keskeiset kilpailukeinot on säännelty, ei viraston asiassa suorittamalla tutkinnalla ja siitä saatavalla tuloksella todennäköisesti olisi olennaista merkitystä kilpailulain perustavoitteen eli terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun turvaamisen kannalta. Vaikka taksialan kilpailua ei voidakaan lain 32 §:n 2 momentin 2 kohdan sanamuodon mukaisesti pitää kokonaisuudessaan toimivana, näyttäisi kuitenkin siltä, ettei toimenpidepyynnössä esitetyn kilpailunrajoituksen tarkempi tutkiminen todennäköisesti johtaisi siihen, että terve ja taloudellinen kilpailu taksimarkkinoilla toteutuisi. Virasto pyrkii edellä mainitulla aloitteellaan korjaamaan taksialalla esiintyviä kilpailuongelmia.

Edellä esitetyn perusteella virasto jättää asian tutkimatta.

Viraston päätös tutkimatta jättämisestä ei sisällä arviota epäillyn kilpailunrajoituksen lainmukaisuudesta. Mikäli virasto saa uutta tietoa, jonka perusteella on syytä epäillä, että asiassa käsitellyllä toiminnalla on merkitystä terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun kannalta, virasto voi ottaa asian uudelleen käsiteltäväksi.

Sovelletut säännökset

Kilpailulaki (948/2011) 1 ja 32 §.

² Esimerkiksi Kilpailuviraston päätös asiassa dnro 630/61/2007, annettu 22.6.2010, kappaleet 85 ja 86. Päätös saatavilla <http://www.kkv.fi/ratkaisut-ja-julkaisut/ratkaisut/arkisto/2010/muut-ratkaisut/630612007/>.

Taksialan sääntelyä koskeva kirjoitus Kilpailuviraston julkaisussa Kilpailukatsaus 2: Viisas sääntely – toimivat markkinat (2011).

³ Aloite saatavilla <http://www.kkv.fi/ratkaisut-ja-julkaisut/aloitteet-lausunnot-ja-kannanotot/2014/14.4.2014-kkvn-aloite-aloite-taksiliikennelain-muuttamiseksi/>.

8.7.2015

Muutoksenhaku

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

Lisätiedot

Lisätietoja antaa tutkija Harri Puskala, puh. 029 505 3664, sähköposti muodossa etunimi.sukunimi@kkv.fi.

Apulaisjohtaja

Valtteri Virtanen

Tutkija

Harri Puskala