

## 1. Asia

Keskustaksi Oy:n toiminta Kela-kyytien välittämisessä

## 2. Asianosainen

Keskustaksi Oy

## 3. Ratkaisu

Kilpailu- ja kuluttajavirasto poistaa asian käsittelystä.

## 4. Asian vireilletulo ja selvittäminen

1. Taksimarkkinat avautuivat kilpailulle 1.7.2018, kun uusi liikennepalvelulaki (320/2017) astui voimaan. Markkinoiden avautuessa Kilpailu- ja kuluttajavirasto ("KKV" tai "virasto") sai taksialan toimijoilta yhteydenottoja, joissa esitettiin väitteitä erityisesti tilausvälityskeskusten toiminnasta ja epäilyjä kilpailulain (948/2011) vastaisista menettelyistä. Taksialan toimijoilta saatujen yhteydenottojen seurauksena KKV toteutti syksyn 2018 aikana kyselytutkimuksen, jolla kartoitettiin markkinoiden toimintaa.
2. Kyselytutkimuksen tulosten pohjalta KKV aloitti 28.2.2019 oma-aloitteisesti tutkinnan Keskustaksi Oy:n ("Keskustaksi" tai "yhtiö") toiminnasta Kansaneläkelaitoksen ("Kela") sairausvakuutuslain (1224/2004) nojalla korvaamien ajojen (jäljempänä "Kela-kydyt") välittämisessä.
3. Asian käsittelyn aikana virasto hankki asiassa useita kirjallisia ja suullisia selvityksiä yhtiöltä sekä järjesti yhtiön kanssa kokouksia, joissa käsiteltiin asian selvittämistä ja viraston alustavaa arviota.

## 5. Asiaselostus

### 5.1. Yhtiön toiminta ja Kela-kydyt

4. Keskustaksi on paikallisten taksiryttäjien omistama tilausvälitysyhtiö, joka toimii Etelä-Pohjanmaan maakunnan alueella ja tarjoaa taksikyttien tilausvälityspalveluita välityksessään oleville taksiryttäjille.
5. Julkisista varoista maksetuilla kydeillä on suuri merkitys Suomen taksimarkkinoiden toiminnalle. KKV:n tietojen mukaan julkisista varoista maksettujen kyttien osuus alan liikevaihdosta on kansallisella tasolla noin 40 prosenttia, josta Kelan myöntämät korvaukset ovat merkittävä osa. Kela-kyttien merkitys taksiryttäjille<sup>1</sup> vaihtelee alueellisesti, mutta yleisesti ottaen virasto arvioi

<sup>1</sup> Taksiryttäjällä tarkoitetaan tässä päätöksessä taksiliikennettä harjoittavaa elinkeinonharjoittajaa.

Kela-kyytien merkityksen korostuvan erityisesti isompien kaupunkien ja taajamien ulkopuolisilla alueilla.

6. Alkuvuodesta 2018 Kela kilpailutti Kela-kydyt Etelä-Pohjanmaan maakunnan alueelle. Hankinta kilpailutettiin ajalle 11.4.2018–31.12.2021 ja mahdolliselle kahdelle yhden vuoden mittaiselle optiokaudelle. 23.3.2018 Kela valitsi Keskustaksin tarjouksen. Kelan hankintamenettelystä valitettiin markkinaoikeuteen, minkä vuoksi Kela teki Keskustaksin kanssa väliaikaisen hankintasopimuksen. 1.11.2019 markkinaoikeus kumosi Kelan 23.3.2018 tekemän hankintapäätöksen.<sup>2</sup> Markkinaoikeuden päätöksestä valitettiin korkeimpaan hallinto-oikeuteen, joka 4.5.2021 antamallaan ratkaisulla kumosi markkinaoikeuden päätöksen.<sup>3</sup>
7. Vuonna 2020 Kela järjesti uuden tarjouskilpailun, joka päättyi 12.10.2020 annettuun hankintapäätökseen<sup>4</sup>. Viraston tietojen mukaan hankintapäätöksestä valitettiin ja hankintapäätös asetettiin toimeenpanokieltoon. Keskustaksi hoitaa Etelä-Pohjanmaan maakunnan alueen Kela-kyytejä vuonna 2018 tehdyn väliaikaisen hankintasopimuksen nojalla. Yhtiön arvion mukaan väliaikainen hankintasopimus on voimassa vuoden 2021 loppuun asti.<sup>5</sup>
8. Viraston tietojen mukaan yhtiön asema toiminta-alueensa ainoana Kela-kyytejä välittävänä välitysyhtiönä vahvistaa yhtiön asemaa suhteessa taksiryttäjiin ja loppuasiakkaisiin. Yhtiön arvion mukaan yhtiön markkina-asemaan vaikuttavat useat eri seikat ja sillä on vahva markkina-asema korkeintaan osassa toiminta-alueestaan.<sup>6</sup>

## 5.2. Yhtiön noudattamat menettelytavat

9. KKV on selvittänyt yhtiön toimintaa Kela-kyytien välittämisessä. KKV on kiinnittänyt huomionsa erityisesti seuraaviin asioihin:
  - a) Kela-kyytien välitykseen pääseminen;
  - b) taksien asemapaikat;
  - c) taksiryttäjiä tasavertainen mahdollisuus saada kyytejä yhtiön toiminta-alueella;
  - d) takseille vahvistetut päivystysvuorot; ja
  - e) kyytien välittäminen päivystysvuoroperusteisesti priorisoiden.

<sup>2</sup> Ks. markkinaoikeuden ratkaisu MAO:472/19.

<sup>3</sup> Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu KHO:2021:57.

<sup>4</sup> Kelan hankintapäätös 12.10.2020, dnro 21/43/2018.

<sup>5</sup> KKV:n ja yhtiön välinen puhelinpalaveri 25.5.2021.

<sup>6</sup> Yhtiön vastaus 8.4.2019, s. 2–3. Yhtiön vuonna 2019 antaman arvion mukaan sillä on vahva markkina-asema niin sanotun Kanta-Seinäjoen alueella, mutta sen markkina-asema on huomattavasti heikompi Kanta-Seinäjoen ulkopuolisilla alueilla. Kanta-Seinäjoella yhtiö tarkoittaa Seinäjoen kaupungin aluetta ennen vuosina 2005 ja 2008 tapahtuneita kuntaliitoksia sekä Seinäjokeen rajoittunut osaa Nurmosta.

### 5.2.1. Kela-kyytien välitykseen pääseminen

10. Keskustaksi pyysi keväällä 2018 Kelan tarjouskilpailua varten silloiseen Kela-kyytien suorakorvausjärjestelmään kuuluvia taksiryttäjiä ilmoittamaan, jos he halusivat kuulua Kela-kyytien välitykseen myös 1.7.2018 jälkeen. Keskustaksin mukaan se hyväksyi kaikki ilmoituksen tehneet taksiryttäjäät. Yhtiö ei lähtökohtaisesti ottanut uusia taksiryttäjiä tai takseja Kela-kyytien välitykseen 1.7.2018 jälkeen eli liikennepalvelulain tultua voimaan, vaan yhtiö kertoi soveltaneensa uusien taksiryttäjiä ja taksien osalta niin sanottua tarveharkintaa. Yhtiön mukaan Kela-kyytien välitykseen pääsi uusia taksiryttäjiä ja takseja ainoastaan, jos tietyn alueen palvelutuotannon laadun ja saatavuuden ylläpitäminen tätä edellytti. Yhtiö katsoi, että taksiryttäjiä ja taksien lisääminen Kela-kyytien välitykseen oli mahdollista vasta Kelan hankintasopimuksen päättyessä ja seuraavan sopimuskauden alkaessa.<sup>7</sup>
11. Tammikuussa 2020 Keskustaksi luopui Kela-kyytien välitykseen pääsemisessä sovelletusta tarveharkinnasta.<sup>8</sup> Maaliskuussa 2021 yhtiö lisäksi muutti välityspalveluidensa tarjontaa ja hinnoittelua siten, että jatkossa yhtiön palveluvalikoima koostuu perusvälityksen lisäksi tarjottavista palvelupaketeista<sup>9</sup>. Palvelupaketit ovat yhdistelmä erilaisten kyytien välityspalveluita. Yhtiön mukaan taksiryttäjäät voivat vapaasti valita haluamansa palvelupaketin. Yhtiön mukaan kaikilla nykyisillä ja uusilla taksiryttäjiillä on yhtäläinen oikeus päästä Keskustaksin Kela-kyytien välitykseen.<sup>10</sup>

### 5.2.2. Taksien asemapaikat

12. Keskustaksin välitykseen liittyessään taksiryttäjäät ovat velvollisia ilmoittamaan taksiansa asemapaikat paikkakuntakohtaisesti. Yhtiön mukaan asemapaikoilla turvataan palveluiden tarjonta ja järjestetään alueellinen päivystys. Yhtiön mukaan taksiryttäjäät voivat vaihtaa taksiansa asemapaikkoja ilmoittamalla siitä yhtiölle.<sup>11</sup>
13. Asian käsittelyn aikana yhtiö korosti, että tiettyjä poikkeuksia lukuun ottamatta asemapaikoista sopiminen ei rajoittanut asemapaikkajako kuitenkin käytännössä vaikutti eri tavoin yhtiön välityksessä olevien taksiryttäjiä mahdollisuuksiin toimia eri paikkakunnilla sekä yhtiön tapaan välittää kyytejä

<sup>7</sup> Yhtiön vastaus 8.4.2019, s. 10–13.

<sup>8</sup> Yhtiön lisäselvitys 18.12.2019, s. 10. Yhtiön tiedote 7.1.2020, s. 3–4. KKV:n ja yhtiön välinen puhelinpalaveri 15.12.2020.

<sup>9</sup> Yhtiö on kutsunut palvelupakettejaan myös hintakoreiksi.

<sup>10</sup> Yhtiön lisäselvitys 17.2.2020, s. 8. Yhtiön lisäselvitys 29.1.2021, s. 1–2. Yhtiön tiedote 1.2.2021, s. 2. KKV:n ja yhtiön välinen puhelinpalaveri 25.5.2021.

<sup>11</sup> Yhtiön vastaus 8.4.2019, s. 18. Yhtiön lisäselvitys 17.2.2020, s. 1–2.

takseille.<sup>12</sup> Kyseisiä menettelytapoja on käsitelty myöhemmin tämän päätöksen osiossa 5.2.3.

14. Alkuvuodesta 2021 Keskustaksi kertoi muuttaneensa menettelytapojaan siten, että asemapaikkojen merkitys kyytien välittämisessä poistettiin ja asemapaikat eivät enää vaikuta taksiryttäjien mahdollisuuksiin toimia eri paikkakunnilla. Yhtiön mukaan taksiryttäjät ilmoittavat takseilleen asemapaikat myös jatkossa, mutta asemapaikat ilmoitetaan ainoastaan päivystysvuorojen määrittämistä varten.<sup>13</sup>

### 5.2.3. Taksiryttäjien tasavertainen mahdollisuus saada kyytejä yhtiön toiminta-alueella

15. Yhtiön mukaan sen välityksessä olevien taksiryttäjien oli mahdollista saada yhtäläisin ehdoin kyytejä taksiansa asemapaikkojen ulkopuolella pois lukien seuraavat tilanteet:
  - a) Kela-kyytien välittämisessä sovellettu tiensuuntapriorisointi mukaan lukien Seinäjoen keskussairaalan kyytien välittäminen;
  - b) taksien priorisointi Seinäjoen kyytien välittämisessä; sekä
  - c) päivystysvuorojen aikana päivystävien taksien priorisointi tietyillä paikkakunnilla.<sup>14</sup>

#### Kela-kyytien välittämisessä sovellettu tiensuuntapriorisointi mukaan lukien Seinäjoen keskussairaalan kyydit

16. Yhtiön välityksessä olevat taksit lisättiin niiden asemapaikkojen perusteella niin sanottuihin tiensuuntaryhmiin. Tiensuuntaryhmiä oli yhteensä 15 kappaletta, joista yksi oli takseille, joiden asemapaikkana oli Seinäjoki<sup>15</sup>, ja loput 14 tiensuuntaryhmää<sup>16</sup> oli takseille, joiden asemapaikka oli Seinäjoen ulkopuolella. Taksi kuului kerrallaan vain yhteen tiensuuntaryhmään. Yhtiön mukaan taksiryttäjät saivat vapaasti valita taksiansa asemapaikat ja siten vaikuttaa, mihin tiensuuntaryhmään taksit kuuluivat.<sup>17</sup>
17. Keskustaksi sovelsi Kela-kyytien välittämisessä niin sanottua tiensuuntapriorisointia siten, että kyydin lähtöosoitteen tai määränpään perusteella etsittiin tiensuuntaryhmä, jonka takseille kyyti ensisijaisesti tarjottiin.<sup>18</sup> Yhtiön

<sup>12</sup> Yhtiön lisäselvitys 18.12.2019, s. 11. Yhtiön tiedote 7.1.2020, s. 4.

<sup>13</sup> Yhtiön lisäselvitys 29.1.2021, s. 4. KKV:n ja yhtiön välinen puhelinpalaveri 25.5.2021.

<sup>14</sup> Yhtiön lisäselvitys 17.2.2020, s. 1. Päivystysvuoroperusteisesta priorisoinnista tarkemmin osiossa 5.2.5.

<sup>15</sup> Yhtiö on viitannut Seinäjoen takseihin myös käsitteellä autoryhmä 615.

<sup>16</sup> Seinäjoen ulkopuoliset tiensuuntaryhmät koskivat yhtä tai useampaa paikkakuntaa yhtiön toiminta-alueella.

<sup>17</sup> Yhtiön vastaus 8.4.2019, s. 13–14. Yhtiön lisäselvitys 17.2.2020, s. 2. Huom. yhtiön asian käsittelyn aikana tiensuuntaryhmien ja yleisemmin tiensuuntapriorisoinnin osalta antamat selvitykset ovat monilta osin olleet ristiriidassa toisiinsa nähden.

<sup>18</sup> Yhtiön lisäselvitys 18.12.2019, liite 3, s. 3.

mukaan oikean tiensuuntaryhmän taksia etsittiin rajatun ajan, jonka jälkeen kyyti tarjottiin kaikkien saataville.<sup>19</sup>

18. Yhtiön mukaan Seinäjoen keskussairaалalle tai muuhun terveydenhuollon yksikköön suuntautuva Kela-kyyti tarjottiin ensisijaisesti lähtöpaikkakunnan tiensuuntaryhmän takseille. Käytännössä tämä tarkoitti sitä, että kyseistä Kela-kyytiä ei ensisijaisesti tarjottu esimerkiksi lähimpänä vapaana olevalle taksille, jos kyseinen taksi ei kuulunut oikeaan tiensuuntaryhmään.<sup>20</sup>
19. Yhtiön mukaan Seinäjoen keskussairaалalta lähtevälle Kela-kyydille etsittiin ensisijaisesti määränpään mukaisen tiensuuntaryhmän taksi ja vasta tämän jälkeen kyyti tarjottiin kaikkien vapaana olevien taksien saataville.<sup>21</sup> Käytännössä Seinäjoen keskussairaалalta lähtevät kyydit jaettiin tiensuuntaryhmittäin siten, että Seinäjoen ulkopuolelle suuntautuvat kyydit välitettiin aina ensisijaisesti niin sanottuun 1000-ruutuun<sup>22</sup>. Kyseiseen ruutuun saivat kirjautua ainoastaan Seinäjoen ulkopuolisten tiensuuntaryhmien taksit ja kyseisestä ruudusta etsittiin määränpään mukaisen tiensuuntaryhmän taksi, jolle kyyti välitettiin.<sup>23</sup> Keskussairaалalta Seinäjoelle päättyvät kyydit välitettiin niin sanottuun 26-ruutuun<sup>24</sup>, johon saivat kirjautua ainoastaan Seinäjoen tiensuuntaryhmään kuuluneet taksit.<sup>25</sup>
20. Taksien oli mahdollista kirjautua 1000-ruutuun ainoastaan arkisin klo 8.00-16.00 ja taksinkuljettajat saivat odottaa 1000-ruudussa ainoastaan rajatun ajan. Lisäehtona 1000-ruutuun kirjautumiselle oli se, että ruutuun kirjautuva taksi oli tuonut Keskustaksin välittämän kyydin Seinäjoelle. Kirjautumiselle asetettujen rajoitusten rikkominen oli sanktioitu ja Keskustaksi seurasi rajoitusten noudattamista.<sup>26</sup>
21. Helmikuussa 2021 yhtiö luopui tiensuuntaryhmistä ja Kela-kyytien välittämisessä sovelletusta tiensuuntapriorisoinnista. Yhtiön mukaan tämä käytännössä tarkoittaa sitä, että jatkossa kyydit välitetään tilanteesta riippuen joko pisimpään vapaana olleelle taksille tai lähimpänä vapaana olevalle taksille.<sup>27</sup> Yhtiö muutti myös Seinäjoen keskussairaалalta lähtevien kyytien välittämistapaa siten, että jatkossa keskussairaалalla on käytössä neljän eri tiensuunnan taksitolpat sekä lyhyille kyydeille tarkoitettu taksitolppa. Keskussairaалalta Seinäjoen ulkopuolelle suuntautuvat kyydit ohjataan määränpään mukaisen tiensuunnan taksitolpalle. Seinäjoen sisäiset lyhyet kyydit ohjataan

<sup>19</sup> Yhtiön lisäselvitys 18.12.2019, liite 3, s. 3. KKV:n ja yhtiön välinen puhelinpalaveri 15.12.2020. Yhtiön mukaan oikean tiensuuntaryhmän taksia etsittiin 3-5 minuutin ajan.

<sup>20</sup> Yhtiön lisäselvitys 18.12.2019, liite 3.

<sup>21</sup> Yhtiön lisäselvitys 18.12.2019, liite 3.

<sup>22</sup> Yhtiö on myös käsitteitä tolppa ja tolpparuutu.

<sup>23</sup> Yhtiön vastaus 8.4.2019, s. 13.

<sup>24</sup> Yhtiö on käyttänyt myös käsitteitä tolppa ja tolpparuutu.

<sup>25</sup> Yhtiön vastaus 8.4.2019, s. 13. Yhtiön lisäselvitys 18.12.2019, liite 3.

<sup>26</sup> Yhtiön lisäselvitys 18.12.2019, liite 3.

<sup>27</sup> Myös taksin varustevaatimukset voivat vaikuttaa kyytien välittämiseen. KKV:n ja yhtiön välinen puhelinpalaveri 25.5.2021.

niille tarkoitetulle taksitolpalle. Yhtiön mukaan taksinkuljettajat saavat vapaasti valita, mille taksitolpalle taksilla kirjaudutaan. Keskussairaalalle perustetut taksitolpat ovat taksikuljettajien käytettävissä kaikkina vuorokaudenaikoina. Jos takseja ei ole Seinäjoen keskussairaalan taksitolpilla saatavilla, keskussairaalalta lähtevälle kyydille etsitään noutohetkenä Seinäjoella vapaana oleva taksi.<sup>28</sup>

#### Taksien priorisointi Seinäjoen kyytien välittämisessä

22. Yhtiön antamien tietojen mukaan Seinäjoen kaupungin alueen kyydit välitettiin ensisijaisesti niiden taksiryttäjien takseille, joiden asemapaikkana oli Seinäjoki. Lisäksi edellytettiin, että taksiryttäjät olivat maksaneet Seinäjoen palvelumaksut sekä suorittaneet Seinäjoen erityispiirteitä koskevan koulutuksen.<sup>29</sup>
23. Kuten aiemmin osiossa 5.2.2 on kerrottu, alkuvuodesta 2021 yhtiö muutti menettelytapojaan siten, että asemapaikan merkitys kyytien välittämisessä poistettiin.<sup>30</sup> Lisäksi yhtiö muutti välityspalveluidensa tarjontaa ja hinnoittelua siten, että jatkossa yhtiön palveluvalikoima koostuu perusvälityksen lisäksi tarjottavista palvelupaketeista<sup>31</sup>. Jatkossa taksiryttäjät voivat saada Seinäjoella Kela-kyytejä hankkimalla Kela-kyytejä koskevan palvelupaketin.<sup>32</sup> Yhtiö tarjoaa myös palvelupakettia, jonka hankkimalla taksiryttäjä voi saada tavallisia taksikyytejä Seinäjoella.<sup>33</sup>

#### 5.2.4. Päivystysvuorot

24. Keskustaksin välityspalvelusopimuksen nojalla yhtiölle on varattu oikeus määrätä ajoneuvokohtaisia päivystysvuoroja, mikäli yhtiö katsoo sen tarpeelliseksi. Keskustaksi on vahvistanut päivystysvuorot osassa toiminta-alueensa paikkakuntia. Yhtiön mukaan päivystysvuorot ovat käytössä niillä paikkakunnilla, missä niiden asettaminen on katsottu välttämättömäksi taksien saatavuuden varmistamiseksi.<sup>34</sup>
25. Keskustaksin vuonna 2019 antaman selvityksen mukaan Seinäjoella päivystysvuorot olivat voimassa vuorokauden ympäri seitsemänä päivänä viikossa.<sup>35</sup> Vuonna 2020 Keskustaksi rajasi Seinäjoen päivystysvuorot koskemaan ainoastaan hiljaisia vuorokaudenaikoja ja viikonpäiviä. Yhtiön mukaan

<sup>28</sup> Yhtiön lisäselvitys 29.1.2021, s. 2–3. KKV:n ja yhtiön välinen puhelinpalaveri 25.5.2021.

<sup>29</sup> Yhtiön lisäselvitys 17.2.2020, s. 3. Ks. myös Yhtiön lisäselvitys 18.12.2019, s. 4.

<sup>30</sup> Ks. päätöksen kohta 14.

<sup>31</sup> Yhtiö on kutsunut palvelupakettejaan myös hintakoreiksi.

<sup>32</sup> KKV:n ja yhtiön välinen puhelinpalaveri 25.5.2021.

<sup>33</sup> Yhtiön lisäselvitys 29.1.2021, s. 1–2 ja 4. Yhtiön tiedote 1.2.2021. KKV:n ja yhtiön välinen puhelinpalaveri 25.5.2021.

<sup>34</sup> Yhtiön vastaus 8.4.2019, s. 18–19 ja liite 13.

<sup>35</sup> Yhtiön lisäselvitys 18.12.2019, s. 2.

päivystysvelvoite poistettiin siltä osin kuin yhtiö ei katsonut päivystysvelvoitteen olevan välttämätöntä taksien tarjonnan turvaamiseksi.<sup>36</sup>

26. Yhtiön mukaan sen toiminta-alueella sijaitsevista paikkakunnista Lapualla, Ähtärissä, Alavudella ja Kauhajoella päivystysvuorot on rajattu koskemaan ainoastaan tiettyjä hiljaisia vuorokaudenaikoja ja viikonpäiviä. Yhtiön mukaan myös Ilmajoella on ollut käytössä päivystysvuorot, mutta niistä on sittemmin luovuttu.<sup>37</sup>

#### 5.2.5. Kyytien välittäminen päivystysvuoroperusteisesti priorisoiden

27. Yhtiö sovelsi Lapualla, Ähtärissä, Alavudella ja Kauhajoella kyytien välittämisessä niin sanottua päivystysvuoroperusteista priorisointia siten, että muiden kuin päivystysvuorossa olevien taksien oli kiellettyä kirjautua päivystysaikana päivystysruutuihin, johon kyydit ensisijaisesti jaettiin.<sup>38</sup> Yhtiön mukaan päivystysvuoroperusteisella priorisoinnilla pyrittiin palvelunsaannin turvaamiseen, oikea-aikaisuuteen ja nopeuttamiseen.<sup>39</sup> Vuonna 2021 yhtiö luopui kyytien välittämisessä sovelletusta päivystysvuoroperusteisesta priorisoinnista.<sup>40</sup>

## 6. Oikeudellinen arviointi

### 6.1. Elinkeinonharjoittajien väliset kielletyt kilpailunrajoitukset

28. Kilpailulain 5 § kieltää sellaiset elinkeinonharjoittajien väliset sopimukset, yhdenmukaistetut menettelytavat ja yhteenliittymien päätökset, joiden tarkoituksena tai seurauksena on kilpailun merkittävä estyminen, rajoittuminen tai vääristyminen.
29. Kiellettyjä ovat erityisesti sellaiset sopimukset, päätökset ja menettelytavat:
- joilla suoraan tai välillisesti vahvistetaan osto- tai myyntihintoja taikka muita kauppaehtoja;
  - joilla rajoitetaan tai valvotaan tuotantoa, markkinoita, teknistä kehitystä taikka investointeja;
  - joilla jaetaan markkinoita tai hankintalähteitä;
  - joiden mukaan eri kauppakumppaneiden samankaltaisiin suorituksiin sovelletaan erilaisia ehtoja siten, että kauppakumppanit asetetaan epäedulliseen kilpailuasetelmaan; tai

<sup>36</sup> Yhtiön tiedote 7.1.2020, s. 1–2. Yhtiön lisäselvitys 17.2.2020, s. 3.

<sup>37</sup> Yhtiön lisäselvitys 18.12.2019, s. 2 sekä liitteet 5, 7, 9 ja 11. KKV:n ja yhtiön välinen puhelinpalaveri 25.5.2021.

<sup>38</sup> Yhtiön lisäselvitys 18.12.2019, liitteet 5, 7, 9 ja 11.

<sup>39</sup> Yhtiön lisäselvitys 18.12.2019, s. 6–9.

<sup>40</sup> Yhtiön lisäselvitys 29.1.2021, s. 3–4. KKV:n ja yhtiön välinen puhelinpalaveri 25.5.2021.

- e) joiden mukaan sopimuksen syntymisen edellytykseksi asetetaan se, että sopimuspuoli hyväksyy lisäsuoritukset, joilla niiden luonteen vuoksi tai kauppatavan mukaan ei ole yhteyttä sopimusten kohteeseen.
30. Kilpailulain 5 §:n mukaiset menettelytavat ovat kiellettyjä myös Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ("SEUT") 101 artiklan 1 kohdan nojalla. Kilpailulain 5 §:ää on tulkittava yhdenmukaisesti 101 artiklan ja sitä koskevan unionin soveltamiskäytännön mukaisesti.
31. Kilpailulain 5 §:n kielto koskee sekä elinkeinonharjoittajien välisiä nimenomaisia sopimuksia ja näihin rinnastettavaa yritysten yhteisymmärrystä että elinkeinonharjoittajien yhteenliittymien päätöksiä tai vastaavia järjestelyitä, joilla rajoitetaan tai ohjataan horisontaalisessa tasossa elinkeinonharjoittajien kilpailukeinojen käyttöä. Kielletty yhteistyö voi koskea paitsi hintoja myös erilaisia muita ehtoja, joilla on vaikutusta osapuolten väliseen kilpailukäyttämiseen.<sup>41</sup>

## 6.2. Määräävän markkina-aseman väärinkäyttö

32. Kilpailulain 4 §:n 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 vastaavalla muulla tavalla vaikuttaa kilpailuolosuhteisiin tietyllä tuotanto- tai jakeluporalla.
33. Kilpailulain 7 §:n mukaan yhden tai useamman elinkeinonharjoittajan tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän määräävän markkina-aseman väärinkäyttö on kiellettyä.
34. Väärinkäyttöä voi lain mukaan olla erityisesti:
- kohtuuttomien osto- tai myyntihintojen taikka muiden kohtuuttomien kauppaehtojen suora tai välillinen määrääminen;
  - tuotannon, markkinoiden tai teknisen kehityksen rajoittaminen kuluttajien vahingoksi;
  - erilaisten ehtojen soveltaminen eri kauppakumppanien samankaltaisiin suorituksiin kauppakumppaneita epäedulliseen kilpailuasetelmaan asettavalla tavalla; tai
  - sen asettaminen sopimuksen syntymisen edellytykseksi, että sopimuspuoli hyväksyy lisäsuoritukset, joilla niiden luonteen vuoksi tai kauppatavan mukaan ei ole yhteyttä sopimuksen kohteeseen.

<sup>41</sup> Ks. HE 162/1991 vp laiksi kilpailunrajoituksista, s. 10. Kilpailulain 5 § vastaa asiallisesti ennen 1.11.2011 voimassa olleen kilpailunrajoituslain (480/1992) kieltosäännöstä.



35. Määräävän markkina-aseman väärinkäyttö on kielletty myös SEUT 102 artiklan perusteella. Kilpailulain 7 §:ää on tulkittava yhdenmukaisesti SEUT 102 artiklan ja sitä koskevan unionin soveltamiskäytännön mukaisesti.

### 6.3. Asian käsittely Kilpailu- ja kuluttajavirastossa

36. Kilpailulain 31 §:n mukaan KKV ryhtyy toimenpiteisiin kilpailunrajoituksen tai sen vahingollisten vaikutusten poistamiseksi, jos se katsoo elinkeinonharjoittajan tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän rajoittavan kilpailua 5 tai 7 §:ssä tarkoitetulla tavalla ja toimenpiteisiin ryhtyminen on tarpeen terveen ja toimivan kilpailun turvaamiseksi markkinoilla.
37. Kilpailulain 31 §:ssä KKV:n tehtävät ja toimintavelvollisuudet on liitetty kilpailulain tavoitteisiin eli terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun turvaamiseen vahingollisilta kilpailunrajoituksilta.<sup>42</sup> Virasto harkitsee tapauskohtaisesti selvitystensä ja käytettävissä olevan aineiston perusteella, miten asiaa on tarpeellista käsitellä kilpailulain tavoitteiden saavuttamiseksi.<sup>43</sup>

### 6.4. Yhtiön menettelytapojen arviointi

#### 6.4.1. Relevantit markkinat

38. Taksimarkkinat voidaan jakaa kahteen eri markkinaan. Ensinnäkin kyseessä voi olla *taksikuljetusten markkinat*, joilla asiakkaana toimivat pääasiassa kuljetustilauksen tekevät asiakkaat ja palveluntarjoajana taksiryttäjät. Toiseksi kyse voi olla myös *taksien tilausvälityksen markkinoista*, joilla asiakkaana puolestaan toimivat taksiryttäjät, jotka hankkivat kuljetustilausten välityspalvelun välitysyhtiöltä tai tilausvälityssovelluspalvelua tarjoavalta yritykseltä.
39. Viraston tietojen perusteella taksimarkkinat ovat monilta osin edelleen paikallisia siten, että esimerkiksi taksiryttäjät toimivat omilla perinteisillä toiminta-alueillaan. Markkinoiden avautuessa moni välitysyhtiö toimi pääasiassa perinteisellä toiminta-alueellaan, mutta markkinoiden kehittyessä yhä useampi välitysyhtiö tarjoaa palveluitaan perinteisen toiminta-alueensa ulkopuolella.
40. Yhtiön vuonna 2019 antaman arvion mukaan tarkasteltavat maantieteelliset markkinat voivat olla jopa maakuntaa pienemmät siten, että kaupunkialueet ja niiden ulkopuoliset alueet muodostaisivat toisistaan erilliset itsenäiset markkinansa.<sup>44</sup>

<sup>42</sup> HE 88/2010 vp, s. 74.

<sup>43</sup> Ks. HE 162/1991 vp laiksi kilpailunrajoituksista, s. 15. Kilpailulain 31 § vastaa pääosin ennen 1.11.2011 voimassa olleen kilpailunrajoituslain 12 §:n 1 momenttia.

<sup>44</sup> Yhtiön vastaus 8.4.2019, s. 2–3.

41. Ottaen huomioon asian lopputulos KKV:n ei ole tarvetta ottaa täsmällisesti kantaa relevantteihin markkinoihin.

#### 6.4.2. Epäillyt elinkeinonharjoittajien väliset kielletyt kilpailunrajoitukset

42. Yhtiön välityksessä olevat taksiryttäjät ovat keskenään kilpailevia itsenäisiä elinkeinonharjoittajia taksikuljetusten markkinoilla. Yhtiön omistavat sen välityksessä olevat taksiryttäjät. Taksiryttäjien keskinäisiä menettelytapoja ja toimintaa välitysyhtiöiden piirissä voidaan arvioida kilpailulain 5 §:n mukaisina elinkeinonharjoittajien välisinä sopimuksina, päätöksinä tai yhdenmukaistettuina menettelytapoina.<sup>45</sup>
43. Virasto on alustavasti arvioinut, että *Kela-kyytien välitykseen pääsemisen* estäminen voi johtaa markkinoiden jakoon rinnastuvaan tarjonnan rajoittamiseen tai kilpailijoiden poissuljentaan. Käytännössä menettelytapa on saattanut estää uusien taksiryttäjien toiminnan yhtiön toiminta-alueella. Viraston alustavan arvion mukaan välitykseen pääsemisestä voidaan kieltäytyä vain, jos kieltäytymiselle on olemassa objektiiviset perusteet. Asian käsittelyn aikana yhtiö muutti menettelytapojaan aiemmin osiossa 5.2.1 kuvatulla tavalla.
44. Viraston alustavan arvion mukaan *asemapaikkojen asettaminen takseille* voi johtaa markkinoiden maantieteelliseen jakamiseen. Asian käsittelyn aikana yhtiö muutti menettelytapojaan edellä osiossa 5.2.2 kuvatulla tavalla. Viraston tietojen mukaan jatkossa asemapaikat eivät sido taksiryttäjiä kyseiselle alueelle tai vaikuta kyytien välittämiseen, vaan kyse on päivystysvuoroihin liittyvästä järjestelystä.
45. Viraston alustavan arvion mukaan yhtiön Kela-kyytien välittämisessä sovellettu *tiensuuntapriorisointi* voi johtaa markkinoiden maantieteelliseen jakamiseen. Yhtiön menettelytapa on saattanut vahvistaa asemapaikkojen kilpailulle haitallisia vaikutuksia sekä estää tai rajoittaa eri alueiden taksiryttäjien välistä kilpailua. Käytännössä menettelytapa on voinut vähentää taksiryttäjien kannustamia tarjota palveluitaan taksiansa asemapaikkojen ulkopuolella, koska tiensuuntapriorisoinnin soveltaminen on ohjannut Kela-kydyt ensisijaisesti takseille, jotka ovat kuuluneet tiettyyn asemapaikkojen perusteella määräytyvään tiensuuntaryhmään. Asian käsittelyn aikana yhtiö muutti menettelytapojaan 5.2.3 kuvatulla tavalla.
46. Viraston alustavan arvion mukaan *Seinäjoen keskussairaalan kyytien välityksessä* noudatettu menettelytapa on myös voinut johtaa markkinoiden maantieteellisen jakamiseen. Käytännössä menettelytapa, jossa tietyille paikkakunnille tai alueille suuntautuvat kyydit jaetaan ensisijaisesti tietyn tiensuuntaryhmän autoille voi vahvistaa asemapaikkojen kilpailulle haitallisia vaikutuksia tai rajoittaa taksiryttäjien mahdollisuuksia toimia eri alueilla, koska taksiryttäjillä ei ole ollut tasavertaisia mahdollisuuksia saada eri

<sup>45</sup> Ks. myös KKV:n muistio taksialan kilpailuvalvonnan painopisteistä, päivitetty 1.2.2019, s. 2–4.

alueiden tai paikkakuntien Kela-kyytejä. Asian käsittelyn aikana yhtiö muutti menettelytapojaan 5.2.3 kuvatulla tavalla.

47. Virasto on alustavasti arvioinut, että *taksien priorisointi Seinäjoen kyytien välittämisessä* voi johtaa markkinoiden maantieteelliseen jakamiseen. Viraston alustavan arvion mukaan menettelytapa, ja erityisesti Seinäjoen kyytien saamiseksi asetettu edellytys siirtää taksin asemapaikka Seinäjoelle, voi vahvistaa asemapaikkajakoon perustuvaa markkinoiden alueellista jakoa sekä estää tai rajoittaa eri alueiden taksiyrittäjien välistä kilpailua. Asian käsittelyn aikana yhtiö muutti menettelytapojaan aiemmin osiossa 5.2.3 kuvatulla tavalla.
48. Viraston alustavan arvion mukaan *päivystysvuoroista* sopiminen voi johtaa markkinoiden jakoon vuorokaudenaikojen perusteella. Viraston alustavan arvion mukaan yhtiöllä voi olla tarve varmistaa autojen saatavuus esimerkiksi hiljaisina vuorokaudenaikoina, jolloin tarjontaa ei ole markkinaehtoisesti. Asian käsittelyn aikana yhtiö luopui vuorokauden ympäri seitsemänä päivänä viikossa voimassa olleista päivystysvuoroista.
49. Virasto on alustavassa arviossaan katsonut, että *kyytien välittäminen päivystysvuoroperusteisesti priorisoiden* voi johtaa markkinoiden jakoon vuorokaudenaikojen perusteella. Viraston alustavan arvion mukaan menettelytapa voi vahvistaa päivystysvuorojen kilpailulle haitallisia vaikutuksia, heikentää tarjonnan vapaata sopeutumista kysynnän mukaan sekä vähentää päivystysvuorojen ulkopuolisten taksiyrittäjien kannustimia olla ajossa, kun päivystysvuorossa olevat taksit saavat ensisijaisesti yhtiön välittämät kyydit. Viraston tietojen mukaan yhtiö luopui päivystysvuoroperusteisesta priorisoinnista asian käsittelyn aikana.
50. Ottaen huomioon viraston asiassa tekemä selvitys, asian käsittelyn aikana yhtiön tekemät menettelytapojen muutokset<sup>46</sup> sekä sääntely-ympäristön muutoksesta johtunut taksialan murrostila, KKV katsoo, ettei päätöksessä mainittujen menettelytapojen enempi selvittäminen ole perustelua terveen ja toimivan kilpailun turvaamisen näkökulmasta.

#### 6.4.3. Epäilty määräävän markkina-aseman väärinkäyttö

51. Viraston selvitysten perusteella toiminta-alueen ainoana Kela-kyytejä välittävänä välitysyhtiönä yhtiöllä on vahva asema suhteessa taksiyrittäjiin sekä loppuasiakkaisiin. Näin ollen yhtiön toimintaa on myös mahdollista arvioida kilpailulain 7 §:n näkökulmasta.
52. Asian käsittelyn aikana yhtiö arvioi, että se voi olla määräävässä markkina-asemassa osassa toiminta-alueestaan. Yhtiön mukaan se ei ole määräävässä markkina-asemassa harvaan asutuilla alueilla, joissa tilausvälityksen

<sup>46</sup> KKV on myös korostanut yhtiölle tiedottamisen merkitystä niiltä osin kuin yhtiö on muuttanut menettelytapojaan tai täsmentänyt sopimusehtojensa soveltamista tai tulkintaa.

merkitys on vähäisempi, koska loppuasiakkaat tilaavat tavalliset taksikyydit suoraan paikalliselta taksiryttäjältä tai kuntien korvaamat kyydit kuntien palveluiden kautta.<sup>47</sup>

53. Ottaen huomioon viraston asiassa tekemä selvitys, asian käsittelyn aikana yhtiön tekemät menettelytapojen muutokset sekä sääntely-ympäristön muutoksesta johtunut taksialan murrostila, KKV katsoo, ettei yhtiön markkina-aseman tarkempi määrittely tai epäilyllä määräävän markkina-aseman väärinkäytön selvittäminen ole perusteltua terveen ja toimivan kilpailun turvaamisen näkökulmasta.

## 7. Johtopäätökset

54. Virasto on esittänyt yhtiölle alustavassa arviossaan, että yhtiön osiossa 5.2 yksilöidyt menettelytavat voivat johtaa kilpailun rajoittumiseen taksikuljetusten ja taksien tilausvälityksen markkinoilla. Asian lopputulos huomioon ottaen KKV:lla ei ole tarvetta ottaa lopullista kantaa siihen, onko asiassa kyse kilpailulain 5 §:n tai 7 §:n vastaisesta menettelystä. KKV katsoo, että yhtiön menettelytapojen enempi selvittäminen ei ole tarpeen terveen ja toimivan kilpailun turvaamiseksi markkinoilla. Virasto poistaa asian käsittelystä.
55. Virasto voi ottaa asian uudelleen käsiteltäväksi, mikäli se saa uutta tietoa, jonka perusteella on syytä epäillä asiassa käsiteltyjen menettelytapojen johtavan merkittäviin kilpailunvastaisiin vaikutuksiin.

## 8. Sovelletut säännökset

56. Kilpailulaki (948/2011) 5 §, 7 §, 31 §

## 9. Muutoksenhaku

57. KKV:n tässä asiassa antamaan päätökseen saa hakea muutosta markkina-oikeudelta kilpailulain 44 §:n mukaan siten kuin laissa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019) säädetään. Valitusosoitus on päätöksen liitteenä.

---

<sup>47</sup> Yhtiön vastaus 8.4.20219, s. 2–3 ja 6.

## 10. Lisätiedot

58. Lisätietoja päätöksestä antavat tutkimuspäällikkö Max Jansson, puh. 029 505 3688, ja erityisasiantuntija Eero Hämäläinen, puh. 029 505 3033; etunimi.sukunimi@kkv.fi.

Johtaja Valtteri Virtanen

Erytyisasiantuntija Eero Hämäläinen