

9.5.2016

Asia

Epäillyt kilpailunrajoitukset Pirkanmaan taksimarkkinoilla

Osapuolet

Suomen Taksiliitto r.y.

Kansaneläkelaitos

Tampereen Aluetaksi Oy

Toimenpidepyynnön tekijä:

Kirsi Johansson

Ratkaisu

Kilpailu- ja kuluttajavirasto jättää asian tutkimatta.

Asian vireilletulo

Toimenpidepyynnön tekijä on 10.2.2015 päivätyssä toimenpidepyynnössään pyytänyt Kilpailu- ja kuluttajavirastoa (jäljempänä KKV tai virasto) selvittämään, syyllistyvätkö Suomen Taksiliitto r.y. (jäljempänä Taksiliitto), Tampereen Aluetaksi Oy (jäljempänä Aluetaksi) ja Kansaneläkelaitos (jäljempänä Kela) kiellettyyn kilpailun rajoittamiseen Kelan korvaamien taksimatkojen markkinoilla.

Asiaselostus ja ratkaisun perustelut

Toimenpidepyynnön tekijän mukaan Taksiliitto ja Kela rajoittavat hänen ja muiden Pirkanmaan kunnassa toimivien pääasiassa haja-asutusalueella asemapaikkaansa pitävien taksiautoilijoiden toimintaa markkinoilla sopimuksellaan sairausvakuutuslain (1224/2004) ja Kelan kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista annetun lain (566/2005) perusteella myönnettävien matkakorvausten (jäljempänä Kela-kydyt) suorakorvausmenettelystä.¹

Kyseisestä Taksiliiton ja Kelan välisestä järjestelystä seuraa toimenpidepyynnön tekijän mukaan se, että Pirkanmaan maaseudulla toimivat autoilijat ovat sopimuksen johdosta olleet pakotettuja liittymään Aluetaksin tilausvälitykseen. Toimenpidepyynnön tekijä kritisoi Kelaa siitä, että sopimuksen vuoksi asiakas joutuu soittamaan välityskeskukseen ja järjestelmästä seuraa, että Kela-kydyt keskittyvät välityskeskuksille.

Toimenpidepyynnön tekijä on tuonut Kelan suorakorvausjärjestelmään liittyviä ongelmia esille myös lukuisissa virastolle osoittamisissaan lisäselvityksissä sekä 17.3.2016 päivätyssä vastineessaan.

¹ Runkosopimus taksimatkojen suorakorvausmenettelystä (Kela Dnro 80/323/2008).

9.5.2016

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 88/2010) mukaan viraston on suunnattava voimavaransa niin, että se puuttuu 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, eika 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 epäilyllä 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.

Kilpailulain 32 §:n 2 momentin 3 kohdan mukaan asia voidaan jättää tutkimatta, jos asiaa koskeva toimenpidepyyntö on ilmeisen perusteeton. Säännöstä koskevien perustelujen mukaan toimenpidepyyntö on ilmeisen perusteeton esimerkiksi silloin, jos toimenpidepyyntö ei kuulu viraston toimivaltaan tai jos toimenpidepyynnössä esitetyt seikat eivät selvästi liity kilpailun turvaamiseen.

Virasto on tehnyt asiassa tutkimatta jättämistä koskevan päätöksensä seuraavien perusteiden:

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.

Toimenpidepyynnössä esitetyt ongelmat ovat osittain seurausta taksialan erityislainsäädännöstä. Virasto kiinnittää huomiota erityisesti siihen, että taksialaa sääntelee Suomessa oma erityislainsäädäntönsä, jonka perusteella muun mu-

9.5.2016

assa 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 Siltä osin kuin toimenpidepyynnössä on mahdollisesti kyse julkisista hankinnoista annetun lain (348/2007) soveltamisesta Kela-kyytien suorakorvausjärjestelmän kilpailuttamiseen liittyviin kysymyksiin, virasto ei ole toimivaltainen tutkimaan asiaa.³

Taksialan kilpailun edistämiseksi virasto on 14.4.2014 tehnyt liikenne- ja viestintäministeriölle aloitteen taksiliikennelain muuttamiseksi ja kilpailun toimivuuden parantamiseksi.⁴ 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 suoritettavalla 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.⁵ 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 www-osoitteesta <http://www.kilpailuvirasto.fi/cgi-bin/suomi.cgi?luku=ratkaisut/muut-ratkaisut&sivu=ratk/r-2007-61-0630>. Taksialan sääntelyä koskeva kirjoitus Kilpailuviraston julkaisussa Kilpailukatsaus 2: Viisas sääntely – toimivat markkinat (2011), s. 174–185. Julkaisu saatavilla www-osoitteesta <http://kilpailuvirasto.fi/tiedostot/Kilpailukatsaus-2.pdf>.

³ Ks. tältä osin myös korkeimman hallinto-oikeuden ennakkoratkaisupyyntö Euroopan unionin tuomioistuimelle KHO:2014:86 ja Euroopan unionin tuomioistuimen tuomio asiassa C-269/14.

⁴ Aloite saatavilla www-osoitteesta <http://www.kkv.fi/ratkaisut-ja-julkaisut/aloitteet-lausunnot-ja-kannanotot/2014/14.4.2014-kkvn-aloite-aloite-taksiliikennelain-muuttamiseksi/>.

⁵ Markkinaoikeus on viimeaikaisessa päätöksessään katsonut, että KKV:n on nyt käsillä olevaa asiaa vastaavassa tapauksessa ollut perusteltua jättää asia tutkimatta kilpailulain 32 §:n nojalla sen vuoksi, että kyseessä on ollut yksittäinen tapaus, ja ettei asian tarkempi tutkiminen olisi todennäköisesti johtanut terveen ja taloudellisen kilpailun toteutumiseen taksialalla. MAO nro 937/14, dnro 2014/231, 22.12.2014. Päätös saatavilla www-osoitteesta <http://www.markkinaoikeus.fi/fi/index/paatokset/kilpailuasiat/kilpailuasiat/1421054344013.html>.

9.5.2016

Muutoksenhaku

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

Lisätiedot

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

Apulaisjohtaja



Valtteri Virtanen

Tutkija



Harri Puskala