

3.6.2020

**JULKINEN**

## 1. Asia

Kokkolan Taksiliikenne Oy:n toiminta Kela-kyytien välittämisessä

## 2. Asianosainen

Kokkolan Taksiliikenne Oy

## 3. Ratkaisu

Kilpailu- ja kuluttajavirasto poistaa asian käsittelystä.

## 4. Asian vireilletulo ja asian 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 koskien Kokkolan Taksiliikenne Oy:n ("Kokkolan Taksiliikenne" tai "yhtiö") toimintaa Kansaneläkelaitoksen ("Kela") sairausvakuutuslain (1224/2004) nojalla korvaamien ajojen (jäljempänä "Kela-kydyt") välittämisessä.
3. KKV lähetti yhtiölle 1.3.2019 kilpailulain 33 §:n mukaisen selvityspyynnön, johon yhtiö vastasi 15.4.2019. Asian selvittämiseksi KKV järjesti 17.10.2019 yhtiön kanssa tapaamisen, jossa KKV esitteli alustavaa kilpailuoikeudellista arviotaan. Yhtiö on antanut asiassa lisäselvitystä tapaamisessa ja kirjallisesti tapaamisen jälkeen.

## 5. Asiaselostus

### 5.1 Kela-kydyt ja yhtiön toiminta

4. Julkisista varoista maksetuilla kyydeillä on suuri merkitys Suomen taksimarkkinoiden toiminnalle. KKV:n tietojen mukaan julkisista varoista maksettujen kyytien osuus alan liikevaihdosta on kansallisella tasolla noin 40 prosenttia, josta Kelan myöntämät korvaukset ovat noin vajaa puolet. Kela-kyytien merkitys taksiyrittäjille<sup>1</sup> vaihtelee alueellisesti, mutta yleisesti ottaen virasto arvioi

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

3.6.2020

JULKINEN

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

5. Alkuvuodesta 2018 Kela kilpailutti maakunnittain sairausvakuutuslain nojalla korvaamansa ajot ja palvelut. Pohjois-Suomen Taksi Oy ("Pohjois-Suomen Taksi") voitti Kelan tarjouskilpailun Keski- ja Pohjois-Pohjanmaan maakuntien alueilla. Kokkolan Taksiliikenne on sopinut Pohjois-Suomen Taksin kanssa Kela-kyytien järjestämisestä Keski-Pohjanmaan maakunnan alueella.<sup>2</sup>
6. Yhtiö on pääasiassa sen toiminta-alueen taksiryttäjien omistama välityskeskus. Yhtiö tarjoaa sen välityksen piirissä oleville takseille sekä yleisiä välityspalveluita että Kela-kyttejä Keski-Pohjanmaan maakunnan alueella. Viraston tietojen perusteella yhtiön asema toiminta-alueensa ainoana Kela-kyttejä tarjoavana tilausvälityskeskuksena vahvistaa yhtiön asemaa suhteessa taksiryttäjiin ja loppuasiakkaisiin.

## 5.2 Yhtiön noudattamat menettelytavat

7. KKV on selvittänyt yhtiön toimintaa Kela-kyytien välittämisessä. KKV on kiinnittänyt huomionsa erityisesti seuraaviin asioihin:
  - a) taksiryttäjien mahdollisuus päästä Kela-kyytien välityksen piiriin;
  - b) yhtiön noudattamat ajovuorot ja päivystyspaikat; sekä
  - c) kyytien välittäminen ajovuoroperusteisesti priorisoiden.

### 5.2.1 Kela-kyytien välitykseen pääseminen

8. Kokkolan Taksiliikenteen mukaan yhtiö on päättänyt uusien taksiryttäjien ja taksien Kela-kyytien välitykseen pääsemisestä tarveharkintaan<sup>3</sup> perustuen. Yhtiön yhtiökokous on kesäkuussa 2018 päättänyt, että yhtiön välityksen piirissä olevien taksiryttäjien ja taksien määrä pidetään ennallaan. Yhtiö on perustellut tarveharkinnan soveltamista muun muassa Kelan hankintasopimuksen ehtoilla sekä yhtiön tarpeella varmistua siitä, että Kela-kytyt tulevat hoidetuiksi ja yhtiön välityksessä olevien taksiryttäjien liiketoiminta säilyy kannattavana.<sup>4</sup> Asian käsittelyn aikana yhtiö on ilmoittanut KKV:lle luopuvansa tarveharkinnan soveltamisesta.<sup>5</sup>

<sup>2</sup> Kokkolan Taksiliikenne vastaa Kela-kyytien järjestämisestä, mutta käytännössä Pohjanmaan Taksi Oy hoitaa Kela-kyytien tilausten vastaanottamisen ja eteenpäin välittämisen Kokkolan Taksiliikenteen välityksessä oleville takseille.

<sup>3</sup> Tarveharkinnalla KKV tarkoittaa toimintatapaa, jossa yhtiö tarjoaa tilausvälityspalvelua taksiryttäjille itse katsomansa tarpeen mukaan. Kun yhtiön paikkakunnalle määrittelemä autotarve on saavutettu, se jättää uudet hakemukset odottamaan uutta ilmenevää tarvetta varten eikä ota uusia autoja välitykseen.

<sup>4</sup> Yhtiön vastaus KKV:n selvityspyyntöön, päivätty 15.4.2019, s. 2 ja 4.

<sup>5</sup> Yhtiön vastaus KKV:n lisäselvityspyyntöön, päivätty 23.1.2020. Ks. myös yhtiön lausuma asiassa, päivätty 14.11.2019.

## 5.2.2 Ajovuorot ja päivystyspaikat

9. Kokkolan Taksiliikenne on soveltanut toiminnassaan yhtiön hallituksen vahvistamaa ajovuorolistaa, joka on ollut voimassa vuorokauden ympäri seitsemänä päivänä viikossa. Yhtiön mukaan ajovuorot ovat olleet käytössä ainoastaan Kokkolan kaupungin alueella. Yhtiön mukaan ajovuorojen tarkoituksena on ollut varmistaa taksien saatavuus esimerkiksi ilta- ja yöaikaan, jolloin takseja ei ole muutoin saatavilla.<sup>6</sup> Asian käsittelyn aikana yhtiö on ilmoittanut muuttavansa menettelytapojaan siten, että yhtiö luopuu vuorokauden ympäri seitsemänä päivänä viikossa voimassa olevista ajovuorolistoista ja ottaa käyttöön päivystysvuorot, jotka ovat voimassa ainoastaan yhtiön arvioimina hiljaisina aikoina.<sup>7</sup>
10. Yhtiö on myös velvoittanut välityksessään olevia taksiryttäjiä ilmoittamaan pääasiallisen päivystyspaikkansa ja toiminta-alueensa. Yhtiön välityspalvelusopimuksen mukaan taksiryttäjäät ovat sitoutuneet ensisijaisesti hoitamaan ilmoittamansa päivystysalueen ja toiminta-alueen tilauksia.<sup>8</sup> Asian käsittelyn aikana yhtiö on ilmoittanut muuttavansa menettelytapojaan siten, että päivystyspaikat ovat käytössä ainoastaan edellä mainittujen päivystysvuorojen aikana.<sup>9</sup>

## 5.2.3 Kyytien välittäminen ajovuoroperusteisesti priorisoiden

11. Asiaa selvittäessä on käynyt ilmi, että Kokkolan kaupungin alueella kyytien välityksessä on noudatettu niin sanottua ajovuoroperusteista priorisointia. Kyytien priorisointi on toiminut siten, että ajovuorossa olevilla takseilla on ollut 15 minuutin ajan etuoikeus hyväksyä tilaus. Jos ajovuorossa olevat taksit eivät ole ottaneet kyytiä vastaan 15 minuutin aikana kyydin ilmoittamisesta, kyyti on välitetty kaikille ajossa oleville takseille. Asian käsittelyn aikana yhtiö on ilmoittanut KKV:lle luopuvansa kyytien välittämisessä sovelletusta ajovuoroperusteisesta priorisoinnista.<sup>10</sup>

# 6. Oikeudellinen arviointi

## 6.1 Elinkeinonharjoittajien väliset kielletyt kilpailunrajoitukset

12. Kilpailulain 5 § kieltää sellaiset elinkeinonharjoittajien väliset sopimukset, yhdenmukaistetut menettelytavat ja yhteenliittymien päätökset, joiden

<sup>6</sup> Yhtiön vastaus KKV:n selvityspyyntöön, päivätty 15.4.2019, s. 3 sekä vastauksen liite 8.

<sup>7</sup> Yhtiön vastaus KKV:n lisäselvityspyyntöön, päivätty 23.1.2020. Ks. myös yhtiön lausuma asiassa, päivätty 14.11.2019.

<sup>8</sup> Yhtiön vastaus KKV:n selvityspyyntöön, päivätty 15.4.2019, liite 8.

<sup>9</sup> Yhtiön vastaus KKV:n lisäselvityspyyntöön, päivätty 23.1.2020. Ks. myös yhtiön lausuma asiassa, päivätty 14.11.2019.

<sup>10</sup> Yhtiön vastaus KKV:n lisäselvityspyyntöön, päivätty 23.1.2020. Ks. myös yhtiön lausuma asiassa, päivätty 14.11.2019.

tarkoituksena tai seurauksena on kilpailun merkittävä estyminen, rajoittuminen tai vääristyminen.

13. Kiellettyjä ovat erityisesti sellaiset sopimukset, päätökset ja menettelytavat:
- 1) joilla suoraan tai välillisesti vahvistetaan osto- tai myyntihintoja taikka muita kauppaehtoja;
  - 2) joilla rajoitetaan tai valvotaan tuotantoa, markkinoita, teknistä kehitystä taikka investointeja;
  - 3) joilla jaetaan markkinoita tai hankintalähteitä;
  - 4) joiden mukaan eri kauppakumppaneiden samankaltaisiin suorituksiin sovelletaan erilaisia ehtoja siten, että kauppakumppanit asetetaan epäedulliseen kilpailuasetelmaan; tai
  - 5) joiden mukaan sopimuksen syntymisen edellytykseksi asetetaan se, että sopimuspuoli hyväksyy lisäsuoritukset, joilla niiden luonteen vuoksi tai kauppataivan mukaan ei ole yhteyttä sopimuksen kohteeseen.
14. 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.
15. 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>11</sup>

## 6.2 Määräävän markkina-aseman väärinkäyttö

16. 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.

<sup>11</sup> Ks. HE 162/1991 vp laiksi kilpailunrajoituksista, s. 10. Kilpailulain 5 § vastaa asiallisesti ennen 1.11.2011 voimassa olleen kilpailunrajoituslain kieltoäännöstä.

3.6.2020

JULKINEN

17. Kilpailulain 7 §:n mukaan yhden tai useamman elinkeinonharjoittajan tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän määräävän markkina-aseman väärinkäyttö on kiellettyä.
18. Väärinkäyttöä voi lain mukaan olla erityisesti:
- 1) kohtuuttomien osto- tai myyntihintojen taikka muiden kohtuuttomien kauppaehtojen suora tai välillinen määrääminen;
  - 2) tuotannon, markkinoiden tai teknisen kehityksen rajoittaminen kuluttajien vahingoksi;
  - 3) erilaisten ehtojen soveltaminen eri kauppakumppanien samankaltaisiin suorituksiin kauppakumppaneita epäedulliseen kilpailuasetelmaan asettavalla tavalla; tai
  - 4) sen asettaminen sopimuksen syntymisen edellytykseksi, että sopimuspuoli hyväksyy lisäsuoritukset, joilla niiden luonteen vuoksi tai kauppataivan mukaan ei ole yhteyttä sopimuksen kohteeseen.
19. Määräävän markkina-aseman väärinkäyttö on kielletty myös SEUT 102 artiklan perusteella. Kilpailulain 7 §:ää on tulkittava yhdenmukaisesti 102 artiklan ja sitä koskevan unionin soveltamiskäytännön mukaisesti.

### 6.3 Asian käsittely Kilpailu- ja kuluttajavirastossa

20. 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.
21. Kilpailulain 31 §:ssä KKV:n tehtävät ja toimintavelvollisuus on liitetty kilpailulain tavoitteisiin eli terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun turvaamiseen vahingollisilta kilpailunrajoituksilta.<sup>12</sup> Virasto harkitsee tapauskohtaisesti selvitystensä ja käytettävissä olevan aineiston perusteella, miten asiaa on tarpeellista käsitellä kilpailulain tavoitteiden saavuttamiseksi.<sup>13</sup>

### 6.4 Yhtiön menettelytapojen arviointi

#### 6.4.1 Relevantit markkinat

22. Taksimarkkinat voidaan jakaa kahteen eri markkinaan. Ensinnäkin kyseessä voi olla *taksikuljetusten markkinat*, joilla asiakkaana toimivat pääasiassa kuljetustilauksen tekevät asiakkaat ja palveluntarjoajana taksiyrittäjät. Toiseksi kyse voi olla myös *taksien tilausvälityksen markkinoista*, joilla asiakkaana

<sup>12</sup> HE 88/2010 vp, s. 74.

<sup>13</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.

3.6.2020

JULKINEN

puolestaan toimivat taksiryttäjät, jotka hankkivat ajotilausten välityspalvelun tilausvälityskeskuselta tai tilausvälityssovelluspalvelua tarjoavalta yritykseltä.

23. Viraston tietojen perusteella taksimarkkinat ovat monilta osin edelleen paikallisia siten, että esimerkiksi tilausvälityskeskukset ja taksiryttäjät toimivat omilla perinteisillä toiminta-alueillaan. Markkinoiden avautumisen jälkeen moni tilausvälityskeskus tarjoaa palveluitaan perinteisen toiminta-alueensa ulkopuolella.
24. Ottaen huomioon asian lopputulos KKV:n ei ole tarvetta ottaa täsmällisesti kantaa relevantteihin markkinoihin.

#### 6.4.2 Epäillyt elinkeinonharjoittajien väliset kielletyt kilpailunrajoitukset

25. Yhtiön välityksessä olevat taksiryttäjät ovat keskenään kilpailevia itsenäisiä elinkeinonharjoittajia taksikuljetusten markkinoilla. Suurin osa yhtiön osakkeenomistajista on yhtiön välityksessä olevia taksiryttäjiä. Taksiryttäjien keskinäisiä menettelytapoja ja toimintaa tilausvälityskeskuksen piirissä voidaan arvioida kilpailulain 5 §:n mukaisina elinkeinonharjoittajien välisinä sopimuksina, päätöksinä tai yhdenmukaistettuina menettelytapoina.<sup>14</sup>
26. Virasto on alustavasti arvioinut, että *Kela-kyytien välitykseen pääsyn 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 liittämistä voidaan kieltäytyä vain, jos kieltäytymiselle on olemassa objektiiviset perusteet. Yhtiö on asian käsittelyn aikana kertonut muuttavansa menettelytapojaan aiemmin osiossa 5.2.1 kuvatulla tavalla.
27. Viraston alustavan arvion mukaan *ajovuoroista* sopiminen voi johtaa markkinoiden jakoon vuorokaudenaikojen perusteella. Yhtiöllä voi olla tarve varmistaa autojen saatavuus esimerkiksi hiljaisina vuorokaudenaikoina, jolloin tarjontaa ei ole markkinaehtoisesti. KKV:n alustavan arvion mukaan yhtiö ei ole kuitenkaan osoittanut, että vuorokauden ympäri seitsemänä päivänä viikossa voimassa olevat ajovuorot ovat välttämättömiä taksien saatavuuden varmistamiseksi. Viraston tietojen mukaan ajovuoroja on sovellettu ainoastaan Kokkolan kaupungin alueella. Asian käsittelyn aikana yhtiö on ilmoittanut luopuvansa edellä mainituista ajovuoroista ja ottavansa käyttöön päivystysvuorot, jotka ovat voimassa ainoastaan yhtiön arvioimina hiljaisina aikoina.
28. Viraston alustavan arvion mukaan *päivystyspaikoista* sopiminen voi johtaa markkinoiden maantieteelliseen jakamiseen. Asian käsittelyn aikana yhtiö on

<sup>14</sup> Ks. myös KKV:n muistio taksialan kilpailuvalvonnan painopisteistä, päivitetty 1.2.2019, s. 2-4.

3.6.2020

JULKINEN

ilmoittanut muuttavansa menettelytapojaan siten, että päivystyspaikat ovat käytössä ainoastaan edellä mainittujen päivystysvuorojen aikana.

29. Virasto on alustavassa arviossaan katsonut, että yhtiön soveltama *ajovuoro-perusteinen priorisointi* voi muodostua tavaksi jakaa markkinoita vuorokaudenajan perusteella. Yhtiön mukaan priorisointia on sovellettu ainoastaan Kokkolan kaupungin alueella. Yhtiö on myös asian käsittelyn aikana ilmoittanut luopuvansa ajovuoroperusteisesta priorisoinnista.
30. Ottaen huomioon viraston asiassa tekemä selvitys, asian käsittelyn aikana yhtiön tekemät menettelytapojen muutokset<sup>15</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

31. Viraston selvitysten perusteella toiminta-alueen ainoana Kela-kyytejä tarjoavana välityskeskuksena yhtiöllä on vahva asema suhteessa taksiryttäjiin sekä loppuasiakkaisiin. Näin ollen yhtiön toimintaa on myös mahdollista arvioida kilpailulain 7 §:n näkökulmasta. Virasto on alustavassa arviossaan todennut, että edellä mainituista yhtiön menettelytavoista erityisesti taksiryttäjiin mahdollisuutta päästä Kela-kyytien välitykseen on mahdollista arvioida määräävän markkina-aseman väärinkäytön näkökulmasta.
32. 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 epäillyn määräävän markkina-aseman väärinkäytön selvittäminen ole perusteltua terveen ja toimivan kilpailun turvaamisen näkökulmasta.

## 7. Johtopäätökset

33. 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.

<sup>15</sup> KKV on myös korostanut yhtiölle tiedottamisen merkitystä niiltä osin kuin yhtiö on muuttanut menettelytapojaan tai täsmentänyt sopimusehtojensa soveltamista tai tulkintaa.

3.6.2020

**JULKINEN**

34. 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**

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

## **9. Muutoksenhaku**

36. 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.

## **10. Lisätiedot**

37. Lisätietoja päätöksestä antavat johtaja Valtteri Virtanen, puh. 029 505 3621, 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