

3.6.2020

**JULKINEN**

## 1. Asia

Kuru-Taksi Oy:n toiminta Kela-kyytien välittämisessä

## 2. Asianosainen

Kuru-Taksi 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 Kuru-Taksi Oy:n ("Kuru-Taksi" tai "yhtiö") toiminnasta 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 11.11.2019 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> Taksiryrittäjällä 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. Kuru-Taksi omistaa Pohjois-Suomen Taksin yhdessä kahden muun välityskeskukseen<sup>2</sup> kanssa. Kuru-Taksi on sopinut Pohjois-Suomen Taksin kanssa Kela-kyytien järjestämisestä toiminta-alueellaan eli Kuusamon ja Pudasjärven kaupunkien sekä Taivalkosken kunnan alueilla.<sup>3</sup>
6. Kuru-Taksi on pääasiassa toiminta-alueen taksiyrittäjien omistama yhtiö, joka harjoittaa ja ylläpitää taksi- eli henkilökuljetuspalveluiden tilausvälitystoimintaa. Yhtiö tarjoaa sen välityksen piirissä oleville takseille sekä ns. yleisen taksivälityksen palveluita että Kela-kyytien välitystä. Yhtiö tuottaa OTAXI-brändin alla toimiville taksiyrittäjille kyydinvälityspalveluita toiminta-alueellaan.
7. Viraston tietojen perusteella yhtiön asema toiminta-alueensa ainoana Kela-kyytejä välittävänä tilausvälityskeskusena vahvistaa yhtiön asemaa suhteessa taksiyrittäjiin sekä loppuasiakkaisiin. Yhtiö on asian käsittelyn aikana korostanut, että KKV ei ole lainkaan määritellyt merkityksellisiä maantieteellisiä markkinoita tai antanut tarkkaa määritelmää merkityksellisistä hyödyke-markkinoista. Tämän puutteen vuoksi yhtiön ei ole ollut mahdollista arvioida tai ottaa kantaa markkina-asemaansa.<sup>4</sup>

## 5.2 Yhtiön noudattamat menettelytavat

8. KKV on selvittänyt yhtiön toimintaa Kela-kyytien välittämisessä. KKV on kiinnittänyt huomionsa erityisesti seuraaviin asioihin:
  - a) taksiyrittäjien mahdollisuus päästä ns. Kela-kyytien välitykseen piiriin;
  - b) ajovuorot ja päivystyspaikat; sekä
  - c) yhtiön palvelusopimuksen muiden välitysyhtiöiden laitteistoja ja sovelluksia koskevat käyttö- ja asennuskiellot.

### 5.2.1 Kela-kyytien välitykseen pääseminen

9. Yhtiön mukaan se on vastaanottanut pyyntöjä päästä Kuru-Taksin välityksen piiriin. Kuru-Taksin hallitus on 4.6.2018 linjannut, että uusia sopimuksia

<sup>2</sup> Muut osakkeenomistajat ovat Oulun Aluetaksi Oy ja Pohjanmaan Taksi Oy.

<sup>3</sup> Kuru-Taksi vastaa Kela-kyytien järjestämisestä, mutta käytännössä Pohjanmaan Taksi Oy hoitaa Kela-kyytien tilausten vastaanottamisen ja eteenpäin välittämisen Kuru-Taksin välityksessä oleville takseille.

<sup>4</sup> Kuru-Taksin vastaus KKV:n selvityspyyntöön, päivätty 15.4.2019, s. 7. Ks. myös Kuru-Taksin vastaesitys, päivätty 11.11.2019, Kuru-Taksin lausuma KKV:lle, päivätty 5.12.2019, s. 2–4 sekä Kuru-Taksin lisäselvitys KKV:lle, päivätty 31.1.2020, s. 2.

3.6.2020

JULKINEN

tehdään sen mukaan kuin nähdään siihen tarvetta yhtiön koko toiminta-alue huomioiden. Viraston Kuru-Taksilta saamien tietojen perusteella yhtiö ei ole kieltäytynyt välitykseen liittämistä, vaan pyyntöjä esittäneet tahot eivät ole sähköpostitiedusteluihin annettujen vastausten jälkeen ilmaisseet kiinnostustaan solmia palvelusopimusta eli liittyä yhtiön välitykseen. Yhtiö on myös korostanut KKV:lle, että välitykseen haluavat taksiryttäjät ovat voineet liittyä välitykseen samoilla ehdoilla kuin välityksessä jo olevat. Yhtiön mukaan tämä toimintatapa on ollut objektiivista toimintaa.<sup>5</sup>

10. Asian käsittelyn aikana yhtiö on esittänyt KKV:lle lisäselvitystä yhtiön välitykseen pääsemiseen liittyen. Yhtiön mukaan Kuru-Taksin välityspalveluiden piiriin pääsee sitoutumalla samaan palvelusopimukseen ja samoihin sääntöihin kuin mihin yhtiön omistajat ja välityspalveluita hyödyntävät taksiryttäjät ovat sitoutuneet. Lisäksi uusia palvelusopimuksia tehdessä yhtiö ottaa huomioon Kuru-Taksin liiketoimintaan liittyvät kaupalliset edellytykset<sup>6</sup>, ja välitykseen haluavien taksiryttäjien on täytettävä yhtiön asettamat kriteerit.<sup>7</sup>

### 5.2.2 Ajovuorot ja päivystyspaikat

11. Kuru-Taksin mukaan palvelusopimuksessa on varattu yhtiön hallitukselle mahdollisuus tarvittaessa vahvistaa tai hyväksyä ajovuorolista, jota palvelusopimuksen solmineet taksiryttäjät ovat velvollisia noudattamaan. Yhtiö on korostanut, että hallitus ei ole antanut tällaista vahvistusta tai hyväksyntää.<sup>8</sup> Asian käsittelyn aikana Kuru-Taksi on myös esittänyt KKV:lle, että yhtiö ei ole vedonnut ajovuoroja koskevaan sopimusehtoon, eikä yhtiö jatkossakaan vetoa sopimusehtoon.<sup>9</sup> Yhtiön tarkoituksena on myös poistaa kyseiset ajovuoroja koskevat sopimuskohdat uusista palvelusopimuksista.<sup>10</sup>
12. Kuru-Taksin mukaan taksiryttäjän on ilmoitettava pääasiallinen päivystyspaikkansa ja toiminta-alueensa yhtiön välitykseen liityessään. Kuru-Taksin välityksessä olevat taksiryttäjät ovat sitoutuneet hoitamaan ensisijaisesti pääasiallisen päivystyspaikkansa ja toiminta-alueensa ajotilauksia. Yhtiön

<sup>5</sup> Kuru-Taksin vastaus KKV:n selvityspyyntöön, päivätty 15.4.2019, s. 8 sekä vastauksen liite 8. Ks. myös Kuru-Taksin vastaesitys, päivätty 11.11.2019.

<sup>6</sup> Yhtiön mukaan näitä ovat palveluiden kysyntä yhdistettynä Kuru-Taksin resursseihin. Ks. Kuru-Taksin lausuma KKV:lle, päivätty 5.12.2019, s. 5.

<sup>7</sup> Kuru-Taksin lausuma KKV:lle, päivätty 5.12.2019, s. 5.

<sup>8</sup> Kuru-Taksin vastaus KKV:n selvityspyyntöön, päivätty 15.4.2019, s. 13–14. Kuru-Taksin lausuma KKV:lle, päivätty 5.12.2019, s. 6. Yhtiöllä on käytössä myös vilkkaan kysynnän liikenteenohjaus, jolla yhtiön mukaan varmistetaan esim. taksien saatavuus Rukan matkailukeskuksessa ja lentoliikenteen jatkokuljetuksissa. Viraston saamien tietojen perusteella kyse ei ole ajovuoroihin tai päivystyspaikkoihin rinnastettavasta järjestelystä.

<sup>9</sup> Kuru-Taksin lausuma KKV:lle, päivätty 5.12.2019, s. 6 sekä Kuru-Taksin selvitys KKV:n lisäselvityspyyntöön, päivätty 31.1.2020, s. 3.

<sup>10</sup> Kuru-Taksin selvitys KKV:n lisäselvityspyyntöön, päivätty 31.1.2020, s. 3.

mukaan taksiyrittäjät saavat kuitenkin vapaasti tarjota palveluitaan päivystyspaikkansa tai toiminta-alueensa ulkopuolella.<sup>11</sup>

### 5.2.3 Muiden välitysyhtiöiden laitteistoja ja sovelluksia koskevat käyttö- ja asennuskiellot

13. Kuru-Taksin mukaan välityspalveluiden piirissä oleva taksiyrittäjä voi halutessaan tehdä sopimuksia muiden tilausvälitysyhtiöiden kanssa ja ajaa Kuru-Taksin välityspalveluiden ulkopuolisia kyytejä. Kuru-Taksin ja sen välityspalveluita käyttävien taksiyrittäjien välisten palvelusopimusten perusteella taksiyrittäjien on pitänyt pyytää yhtiön hallitukselta lupaa, jos taksiyrittäjä on halunnut käyttää ajovuoronsa aikana muiden välitysyhtiöiden laitteita tai sovelluksia. Palvelusopimuksen mukaan yhtiön välityksessä olevissa autoissa ei saa ajovuorojen aikana olla asennettuna muiden välitysyhtiöiden laitteistoja tai ohjelmistoja, ellei Kuru-Taksi ole antanut tähän lupaa.<sup>12</sup>
14. Asian käsittelyn aikana yhtiö on täsmentänyt KKV:lle, että Kuru-Taksin välityspalveluiden piirissä olevat taksiyrittäjät voivat edellä mainituista palvelusopimuksessa olevista välityspäätteen käyttöön liittyvistä velvoitteista huolimatta ottaa ajotilauksia vastaan kilpailevien välitysaplikaatioiden tai muiden järjestelmien kautta edellyttäen, että yhtiön noudattama asiakaslupaus ei tämän johdosta vaarannu, eikä toiminta ole ristiriidassa välityspalveluita käyttäjän kuluttajan tai muun loppuasiakkaan etujen kanssa tai aiheuta näille loppukäyttäjille vahinkoa. Yhtiön mukaan se ei näiden edellytysten täytyessä vetoa edellä mainittuihin palvelusopimuksen ehtoihin.<sup>13</sup>

## 6. Oikeudellinen arviointi

### 6.1 Elinkeinonharjoittajien väliset kielletyt kilpailunrajoitukset

15. Kilpailulain 5 § kieltää sellaiset elinkeinonharjoittajien väliset sopimukset, yhdenmukaistetut menettelytavat ja yhteenliittymien päätökset, joiden tarkoituksena tai seurauksena on kilpailun merkittävä estyminen, rajoittuminen tai vääristyminen.
16. Kiellettyjä ovat erityisesti sellaiset sopimukset, päätökset ja menettelytavat:
  - 1) joilla suoraan tai välillisesti vahvistetaan osto- tai myyntihintoja taikka muita kauppaehtoja;

<sup>11</sup> Kuru-Taksin vastaus KKV:n selvityspyyntöön, päivätty 15.4.2019, s. 13. Ks. myös Kuru-Taksin lausuma KKV:lle, päivätty 5.12.2019, s. 6. Viraston tietojen mukaan päivystyspaikoilla ei ole ollut vaikutusta kyytien jakamisessa välityksessä oleville takseille, sillä yhtiön mukaan kyytien jakamisessa käytettävän palvelujärjestelmän johtavana jakoperiaatteena on, että kyydit välitetään lähimmälle vapaalle tai pisimpään vapaana olleelle taksille.

<sup>12</sup> Kuru-Taksin vastaus KKV:n selvityspyyntöön, päivätty 15.4.2019, s. 14 sekä vastauksen liite 1, s. 4.

<sup>13</sup> Kuru-Taksin lausuma KKV:lle, päivätty 5.12.2019, s. 7. Kuru-Taksin vastaus KKV:n lisäselvityspyyntöön, päivätty 31.1.2020, s. 6.

- 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 kauppatavan mukaan ei ole yhteyttä sopimuksen kohteeseen.
17. 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.
18. 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>14</sup>

## 6.2 Poikkeus kilpailulain 5 §:n kiellosta

19. Kilpailulain 6 §:n mukaan lain 5 §:n kielto ei kuitenkaan koske sellaista elinkeinonharjoittajien välistä sopimusta, elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän päätöstä tai elinkeinonharjoittajien yhdenmukaistettua menettelytapaa tai sellaista sopimusten, päätösten tai yhdenmukaistettujen menettelytapojen ryhmää, joka:
- 1) osaltaan tehostaa tuotantoa tai tuotteiden jakelua taikka edistää teknistä tai taloudellista kehitystä;
  - 2) jättää kuluttajille kohtuullisen osuuden näin saatavasta hyödystä;
  - 3) ei aseta asianomaisille elinkeinonharjoittajille rajoituksia, jotka eivät ole välttämättömiä mainittujen tavoitteiden saavuttamiseksi;
  - 4) ei anna näille elinkeinonharjoittajille mahdollisuutta poistaa kilpailua merkittävältä osalta kysymyksessä olevia hyödykkeitä.
20. Kilpailulain 5 §:n vastainen menettelytapa voidaan katsoa sallituksi, mikäli poikkeukseen vetoava elinkeinonharjoittaja pystyy osoittamaan, että kaikki

<sup>14</sup> Ks. HE 162/1991 vp laiksi kilpailunrajoituksista, s. 10. Kilpailulain 5 § vastaa asiallisesti ennen 1.11.2011 voimassa olleen kilpailunrajoituslain (480/1992) kieltoäännöstä.

kilpailulain 6 §:ssä mainitut ns. tehokkuuspuolustuksen edellytykset täyttyvät samanaikaisesti.

### 6.3 Määräävän markkina-aseman väärinkäyttö

21. 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.
22. Kilpailulain 7 §:n mukaan yhden tai useamman elinkeinonharjoittajan tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän määräävän markkina-aseman väärinkäyttö on kiellettyä.
23. 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 kauppatavan mukaan ei ole yhteyttä sopimuksen kohteeseen.
24. 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.

### 6.4 Asian käsittely Kilpailu- ja kuluttajavirastossa

25. 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.
26. Kilpailulain 31 §:ssä KKV:n tehtävät ja toimintavelvollisuus on liitetty kilpailulain tavoitteisiin eli terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun turvaamiseen vahingollisilta kilpailunrajoituksilta.<sup>15</sup> Virasto harkitsee tapauskohtaisesti

<sup>15</sup> HE 88/2010 vp, s. 74.

selvitystensä ja käytettävissä olevan aineiston perusteella, miten asiaa on tarpeellista käsitellä kilpailulain tavoitteiden saavuttamiseksi.<sup>16</sup>

## 6.5 Yhtiön menettelytapojen arviointi

### 6.5.1 Relevantit markkinat

27. 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 ajotilausten välityspalvelun tilausvälityskeskuksesta tai tilausvälitysovelluspalvelua tarjoavalta yritykseltä. Yhtiö on asian käsittelyn aikana korostanut, että KKV ei ole tarkentanut asian arvioinnin kannalta merkityksellisiä hyödykemarkkinoita.<sup>17</sup>
28. 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. Yhtiö on asian käsittelyn aikana korostanut, että KKV ei ole antanut tarkempaa näkemystä tai tietoa siitä, mitkä ovat asian arvioinnin kannalta merkitykselliset maantieteelliset markkinat.<sup>18</sup> Yhtiön mukaan käytännössä kaikki Suomessa toimivat suuremmat välityskeskukset voisivat toimia ja tarjota välityspalveluita valtakunnallisesti tai millä tahansa maantieteellisellä alueella.<sup>19</sup> Yhtiön mukaan taksien tilausvälityksen markkinat ovat tosiasiassa kansalliset.<sup>20</sup>
29. Ottaen huomioon asian lopputulos KKV:n ei ole tarvetta ottaa täsmällisesti kantaa relevantteihin markkinoihin.

### 6.5.2 Epäillyt elinkeinonharjoittajien väliset kielletyt kilpailunrajoitukset

30. 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

<sup>16</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>17</sup> Kuru-Taksin lausuma KKV:lle, päivätty 5.12.2019, s. 2 ja Kuru-Taksin lisäselvitys KKV:lle, päivätty 31.1.2020, s. 2.

<sup>18</sup> Kuru-Taksin vastaus KKV:n selvityspyyntöön, päivätty 15.4.2019, s. 7. Ks. myös Kuru-Taksin vastaesitys, päivätty 11.11.2019, Kuru-Taksin lausuma KKV:lle, päivätty 5.12.2019, s. 2–4 sekä Kuru-Taksin lisäselvitys KKV:lle, päivätty 31.1.2020, s. 2.

<sup>19</sup> Yhtiön vastaus KKV:n selvityspyyntöön, päivätty 15.4.2019, s. 4.

<sup>20</sup> Kuru-Taksin lausuma KKV:lle, päivätty 5.12.2019, s. 4.

3.6.2020

JULKINEN

voidaan arvioida kilpailulain 5 §:n mukaisina elinkeinonharjoittajien välisinä sopimuksina, päätöksinä tai yhdenmukaistettuina menettelytapoina.<sup>21</sup>

31. Menettelytapojen arvioinnin osalta yhtiö on korostanut, että se ei ole toiminut, eikä toimi, kilpailulain vastaisesti. Yhtiön mukaan KKV ei ole 1.3.2019 päivätyn selvityspyynnön ulkopuolella esittänyt lisänäyttöä Kuru-Taksin väitetystä kilpailulain vastaisesta toiminnasta.
32. Virasto on alustavasti arvioinut, että *Kela-välitykseen pääsemisen estäminen* yhtiön tarveharkintaan<sup>22</sup> vedoten voi johtaa markkinoiden jakoon rinnastuvaan tarjonnan rajoittamiseen tai kilpailijoiden poissuljentaan. Käytännössä menettelytapa voi estää uusien taksiyrittäjien toiminnan yhtiön toiminta-alueella. Viraston alustavan arvion mukaan välitykseen liittämistä voidaan kieltäytyä vain, jos kieltäytymiselle on olemassa objektiiviset perusteet. Viraston alustava arvio tarveharkinnan soveltamisesta on perustunut yhtiön hallituksessa 4.6.2018 tehtyyn linjaukseen<sup>23</sup>.
33. Kuru-Taksin KKV:lle antamien tietojen mukaan se ei ole tehnyt väitetyn kaltaista tarveharkintaa. Kuru-Taksi on kiistänyt, että sen toiminta olisi rajoittanut tarjontaan tai poissulkenut kilpailijoita. Kuru-Taksin mukaan yhtiö ei ole kieltäytynyt liittämästä taksiyrittäjiä välityksensä piiriin. Yhtiö on edellyttänyt, että kaikki sen välityksen piirissä olevat taksiyrittäjät sitoutuvat samaan sopimukseen ja samoihin sääntöihin. Yhtiön mukaan sillä on objektiiviset perusteet kieltäytyä välityspalveluiden tarjoamisesta, jos sopimukseen ja sääntöihin ei sitouduta. Asian käsittelyn aikana yhtiö on myös ilmoittanut uudistavansa yhtiön välitykseen pääsemiseksi asetettuja kriteerejä.<sup>24</sup>
34. Viraston alustavan arvion mukaan *ajovuoroista* sopiminen voi johtaa markkinoiden jakoon vuorokaudenaikojen perusteella. Kuru-Taksin mukaan yhtiön hallitus ei ole käyttänyt sille välityspalvelusopimuksessa varattua oikeutta vahvistaa tai hyväksyä ajovuoroja. Asian käsittelyn aikana yhtiö on täsmennänyt, että se ei ole vedonnut eikä jatkossakaan vetoa kyseiseen ajovuoroja koskevaan sopimuskohtaan. Yhtiö on muuttamassa välityspalvelusopimustaan siten, että ajovuorojen vahvistamista koskeva kohta poistetaan sopimuksesta.
35. Viraston alustavan arvion mukaan *päivystyspaikoista* sopiminen voi johtaa markkinoiden maantieteelliseen jakamiseen. Viraston yhtiöltä saamien tietojen perusteella päivystyspaikkojen tai pääasiallisen toiminta-alueen

<sup>21</sup> Ks. myös KKV:n muistio taksi-alan kilpailuvalvonnan painopisteistä, päivitetty 1.2.2019, s. 2–4.

<sup>22</sup> Tarveharkinnalla KKV tarkoittaa toimintatapaa, jossa yhtiö tarjoaa tilausvälityspalvelua taksiyrittäjille itse katsomansa tarpeen mukaan. Kun yhtiön paikkakunnalle määrittelemä autotarve on saavutettu, se jättää uudet hakeemukset odottamaan uutta ilmenevää tarvetta varten eikä ota uusia autoja välitykseen.

<sup>23</sup> Ks. linjauksen sisältö kuvattu aiemmin päätöksen osiossa 5.2.1.

<sup>24</sup> Kuru-Taksin lausuma KKV:lle, päivätty 5.12.2019, s. 5.

3.6.2020

JULKINEN

ilmoittamisella ei ole sidottu taksiryrittäjiä tietyille alueille, vaan käytännössä kyse on ollut taksiryrittäjien toiminta-alueiden ilmoittamisesta yhtiölle.

36. *Muiden välitysyhtiöiden laitteistojen ja sovellusten käyttö- ja asennuskieltojen osalta KKV on alustavassa arviossaan esittänyt, että kielloilla voi olla kilpailulle haitallisia vaikutuksia. Käytännössä kiello voi heikentää taksiryrittäjien tai muiden välitysyhtiöiden toimintaedellytyksiä yhtiön toiminta-alueella. Kuru-Taksin mukaan sen välityksen piirissä olevat taksiryrittäjät voivat palvelusopimuksen kyseisistä ehdoista huolimatta ottaa ajotilauksia vastaan kilpailuilta kyytien välitysyhtiöiltä huomioiden edellä osiossa 5.2.3 mainitut seikat.*
37. Ottaen huomioon viraston asiassa tekemä selvitys, asian käsittelyn aikana yhtiön tekemät menettelytapojen muutokset<sup>25</sup> sekä sääntely-ympäristön muutoksesta johtunut taksialan murrostila, KKV katsoo, ettei päätöksessä mainittujen menettelytapojen enempi selvittäminen ole perustelua terveen ja toimivan kilpailun turvaamisen näkökulmasta.

#### 6.5.3 Kilpailulain 6 §:n mukaisen poikkeuksen arviointi

38. Kuru-Taksi on korostanut, ettei sen toiminta ole miltään osin ollut kilpailulain vastaista. Asian käsittelyn aikana Kuru-Taksi on kuitenkin kuvannut saavutettavia tehokkuusetuja sekä vedonnut kilpailulain 6 §:n edellytysten täyttymiseen siinäkin tilanteessa, että KKV katsoisi yhtiön toimineen kilpailulain 5 §:n vastaisesti.<sup>26</sup>
39. Asian lopputulos huomioiden KKV:n ei ole tarpeen lopullisesti selvittää asiaa kilpailulain 6 §:n näkökulmasta.

#### 6.5.4 Epäilty määrävän markkina-aseman väärinkäyttö

40. Viraston selvitysten perusteella toiminta-alueen ainoana Kela-kyytejä tarjoavana välityskeskuksena yhtiöllä on vahva asema suhteessa taksiryrittäjiin 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 taksiryrittäjien mahdollisuutta päästä Kela-välitykseen on mahdollista arvioida määrävän markkina-aseman väärinkäytön näkökulmasta.
41. Yhtiön mukaan KKV ei ole tehnyt asiassa merkityksellisten markkinoiden määrittelyä, ja siten yhtiön markkina-aseman arvioiminen ei ole mahdollista. Kuru-Taksin arvion mukaan KKV:n väite Kuru-Taksin epäilyistä määrävästä markkina-asemasta on yhtiön asian käsittelyn aikana esittämien tosiseikkojen valossa virheellinen ja perusteeton. Yhtiö on myös korostanut, että Kuru-

<sup>25</sup> KKV on myös korostanut yhtiölle tiedottamisen merkitystä niiltä osin kuin yhtiö on muuttanut menettelytapojaan tai täsmentänyt sopimusehtojensa soveltamista tai tulkintaa.

<sup>26</sup> Kuru-Taksin vastaus KKV:n selvityspyyntöön, päivätty 15.4.2019, s. 15–16 ja 20.

3.6.2020

JULKINEN

Taksi on liikevaihdoltaan pieni yhtiö, minkä vuoksi yhtiö ei edes teoriassa voi merkittävästi vaikuttaa terveeseen ja toimivan kilpailun edellytyksiin välityspalveluiden tosiasiaissa kansallisilla markkinoilla Suomessa.

42. 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 terveeseen ja toimivan kilpailun turvaamisen näkökulmasta.

## 7. Johtopäätökset

43. 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 terveeseen ja toimivan kilpailun turvaamiseksi markkinoilla. Virasto poistaa asian käsittelystä.
44. 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

45. Kilpailulaki (948/2011) 5 §, 6 §, 7 §, 31 §

## 9. Muutoksenhaku

46. 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

47. 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

Erityisasiantuntija Eero Hämäläinen