

16.12.2021

1. Asia

Lounais-Suomen Taxidata Oy:n toiminta Kela-kyytien välittämisessä

2. Osapuolet

2.1. Tutkinnan ja toimenpidepyynnön kohde

Lounais-Suomen Taxidata Oy

2.2. Toimenpidepyynnön tekijät

_____ -nimisen toimi-
nen omistajana

_____ -nimisen toiminimen omistajana

_____ -nimisen toiminimen omistajana

_____ -nimisen toiminimen
omistajana

_____ -nimisen toiminimen omista-
jana

_____ -nimisen toiminimen omistajana

3. Ratkaisu

Kilpailu- ja kuluttajavirasto poistaa asian käsittelystä.

4. Asian vireilletulo ja selvittäminen

1. Taksimarkkinat avautuivat kilpailulle 1.7.2018, kun uusi liikennepalvelu-
laki (320/2017) astui voimaan. Markkinoiden avautuessa Kilpailu- ja ku-
luttajavirasto ("KKV" tai "virasto") sai taksialan toimijoilta yhteydenot-
toja, joissa esitettiin väitteitä erityisesti tilausvälityskeskusten toimin-
nasta ja epäilyjä kilpailulain (948/2011) vastaisista menettelyistä. Tak-
sialan toimijoilta saatujen yhteydenottojen seurauksena KKV toteutti
syksyn 2018 aikana kyselytutkimuksen, jolla kartoitettiin markkinoiden
toimintaa.
2. Kyselytutkimuksen tulosten pohjalta KKV aloitti 28.2.2019 oma-aloittei-
sesti tutkinnan Lounais-Suomen Taxidata Oy:n ("Lounais-Suomen Taxi-
data" tai "yhtiö") toiminnasta Kansaneläkelaitoksen ("Kela")

16.12.2021

sairausvakuutuslain (1224/2004) nojalla korvaamien ajojen (jäljempänä "Kela-kyydit") välittämisessä.

3. KKV sai 17.5.2019 taksiryttäjiltä kirjelmän, jossa virastoa pyydettiin tutki-
maan, syylistyykö Lounais-Suomen Taxidata määräävän markkina-
aseman väärinkäyttöön Kela-kyytien jakamisessa. Kirjelmässä noste-
taan erityisesti esille Kela-kyytien jakamisessa sovellettu aluepriorisointi.
Toimenpidepyynnön tekijät antoivat 17.6.2019 suostumuksensa asian
yhdistämiseen KKV:n oma-aloitteisesti aloittamaan tutkintaan.
4. Asian käsittelyn aikana virasto hankki asiassa useita kirjallisia ja suullisia
selvityksiä yhtiöltä. Toimenpidepyynnön tekijät ovat lausuneet asiassa
sekä viraston pyynnöstä että oma-aloitteisesti.
5. Virasto toimitti 29.4.2020 ensimmäisen päätösluonnoksen tiedoksi Lou-
nais-Suomen Taxidatalle sekä varasi yhtiölle mahdollisuuden lausua
luonnoksesta. Lounais-Suomen Taxidata lausui päätösluonnoksesta
28.5.2020. KKV katsoi, että yhtiön lausunnossa annetut tiedot poikkiesi-
vat yhtiön aiemmin asian käsittelyn aikana antamista tiedoista siten,
että asiaa ei voitu ratkaista ja asian käsittelyä oli syytä jatkaa.
6. Virasto toimitti 4.11.2021 uuden päätösluonnoksen tiedoksi Lounais-
Suomen Taxidatalle sekä varasi sille mahdollisuuden lausua luonnok-
sesta. Yhtiöllä ei ollut lausuttavaa päätösluonnoksesta. Virasto toimitti
19.11.2021 päätösluonnoksen tiedoksi myös toimenpidepyynnön teki-
jille ja varasi heille mahdollisuuden lausua luonnoksesta. Toimenpide-
pyynnön tekijät eivät lausuneet päätösluonnoksesta.

5. Asiaselostus

5.1. Kela-kyydit ja yhtiön toiminta

7. Julkisista varoista maksetuilla kyydeillä on suuri merkitys Suomen taksi-
markkinoiden toiminnalle. KKV:n tietojen mukaan julkisista varoista
maksettujen kyytien osuus alan liikevaihdosta on kansallisella tasolla
noin 40 prosenttia, josta Kelan myöntämät korvaukset ovat merkittävä
osa. Kela-kyytien merkitys taksiryttäjille¹ vaihtelee alueellisesti, mutta
yleisesti ottaen virasto arvioi Kela-kyytien merkityksen korostuvan erityi-
sesti isompien kaupunkien ja taajamien ulkopuolisilla alueilla.

¹ Taksiryttäjällä tarkoitetaan tässä päätöksessä taksiliikennettä harjoittavaa elinkeinonharjoittajaa.

16.12.2021

8. Alkuvuodesta 2018 Kela kilpailutti maakunnittain sairausvakuutuslain nojalla korvaamansa ajot ja palvelut. Yhtiö voitti Kelan tarjouskilpailun Varsinais-Suomen ja Satakunnan maakuntien alueella. Vuonna 2021 Kela kilpailutti maakunnittain sairausvakuutuslain nojalla korvaamansa ajot ja palvelut vuosille 2022–2024². Maakuntiin valittiin kaksi palveluntuottajaa. Jatkossa asiakkaalla on mahdollisuus valita, kummalta alueen palveluntuottajalta Kela-kyyti tilataan. Viraston tietojen mukaan Lounais-Suomen Taxidataa ei valittu palveluntuottajaksi Varsinais-Suomen tai Satakunnan maakuntaan, ja siten yhtiö ei näillä näkymin tule välittämään Kela-kyytejä edellä mainitun sopimuskauden aikana.³
9. Yhtiö on pääasiassa toiminta-alueen taksiryttäjien omistama välitysyhtiö. Lounais-Suomen Taxidatan pääasiallinen toiminta-alue on Varsinais-Suomi ja Satakunta, joissa yhtiö tarjoaa yleistä ja Kela-taksien välityspalvelua.
10. Viraston tietojen perusteella yhtiön asema toiminta-alueensa ainoana Kela-kyytejä välittävänä välitysyhtiönä vahvistaa yhtiön asemaa suhteessa taksiryttäjiin ja loppuasiakkaisiin. Kuten edellä on mainittu, viraston tietojen mukaan Lounais-Suomen Taxidata ei enää vuoden 2022 alusta tule välittämään Kela-kyytejä, minkä voidaan arvioida heikentävän yhtiön markkina-asemaa.
11. Asian käsittelyn aikana Lounais-Suomen Taxidata on lausunut muun muassa yhtiön toiminnan laajuuteen, sen tarjoamien palveluiden luonteeseen sekä markkina-asemaan liittyen. Ensinnäkin yhtiö on korostanut, että Satakunnassa sen toiminta muiden kuin Kela-kyytien osalta on ollut vähäistä. Toiseksi yhtiö on kertonut toimivansa kuljetuspalvelujen tarjoajana Kelalle, ei Kela-kyytien välittäjänä. Yhtiö on tarkentanut, että se on kuljetusten hoitamiseksi tehnyt Kelan kanssa kuljetussopimuksen ja taksiryttäjien kanssa alihankintasopimukset. Kolmanneksi yhtiö on korostanut, että sille on jäänyt epäselväksi, miten Kela-kyytien hoitaminen vahvistaa yhtiön asemaa suhteessa loppuasiakkaisiin, jos loppuasiakkailta tarkoitetaan Kela-kyytejä käyttäviä asiakkaita. Lisäksi yhtiölle on jäänyt epäselväksi, keitä loppuasiakkaita virasto tarkoittaa. Yhtiön näkemyksen mukaan Kela-kyytejä käyttävät asiakkaat eivät ole Lounais-Suomen Taxidatan asiakkaita, vaan he ovat Kelan

² Viraston käsityksen mukaan osapuolet voivat sopia 1 + 1 vuoden optiokaudesta.

³ Viraston tietojen mukaan Kelan hankintamenettelystä on valitettu markkinaoikeuteen.

16.12.2021

asiakkaita. Yhtiö on myös kiistänyt, että Kelan hankintasopimuksen vuoksi sen asema vahvistuisi suhteessa taksiryttäjiin.⁴

5.2. Yhtiön noudattamat menettelytavat

12. KKV on selvittänyt yhtiön toimintaa Kela-kyytien välittämisessä. KKV on kiinnittänyt huomionsa erityisesti seuraaviin asioihin:

- 1) Kela-kyytien välitykseen pääseminen; ja
- 2) eri alueiden taksien tasavertainen mahdollisuus saada Kela-kyytejä yhtiön toiminta-alueella (aluepriorisointi⁵).

5.2.1. Kela-kyytien välitykseen pääseminen

13. Viraston tietojen mukaan Lounais-Suomen Taxidata on eriyttänyt tarjoamansa palvelut siten, että taksiryttäjiä on ollut mahdollista tehdä sopimus yhtiön kanssa esimerkiksi vain Kela-kyytien osalta. Yhtiö on asian käsittelyn aikana korostanut, että se ei ole varsinaisesti ottanut takseja Kela-kyytien välitykseen, vaan taksiryttäjä ovat toimineet yhtiön alihankkijoina Kela-kyydeissä. Yhtiön mukaan se antoi kaikille taksiryttäjiä mahdollisuuden solmia alihankintasopimuksen yhtiön kanssa koskien Kela-kyytejä 31.5.2018 mennessä. Tämän jälkeen yhtiön tarkoituksena oli tarvittaessa lisätä takseja. Yhtiön mukaan sillä ei ollut erillistä menettelyä päättäessään uusien taksien lisäämisestä.⁶ Viraston käsityksen mukaan yhtiö kuitenkin arvioi alueellista tarvetta päättäessään, lisätäänkö Kela-kyytejä hoitavien taksien määrää.⁷ Virasto katsoo yhtiön toimivan Kela-kyytien välittäjänä ja kutsuu edellä kuvattua yhtiön menettelytapaa tarveharkinnaksi.

14. Vuonna 2019 yhtiö päätti avata Kela-kyytien välityksen halukkaille taksiryttäjiä avoimin, syrjimättömin ja objektiivisin perustein.⁸

5.2.2. Eri alueiden taksien tasavertainen mahdollisuus saada Kela-kyytejä yhtiön toiminta-alueella

15. Lounais-Suomen Taxidata noudatti kaikkien Kela-kyytien välittämisessä niin sanottua aluepriorisointia, jossa Kela-kyytejä tarjottiin

⁴ Yhtiön lausunto 28.5.2020, s. 4–5.

⁵ Yhtiö on käyttänyt myös alueellisen priorisoinnin käsitettä.

⁶ Yhtiön vastaus 15.4.2019, s. 9–10.

⁷ Yhtiön vastaus 15.4.2019, s. 28.

⁸ Yhtiön vastaus 15.4.2019, s. 9–10 ja 28. Yhtiön selvitys menettelyyn tehtävistä muutoksista 20.12.2019, s. 1–2. Yhtiön lausunto 28.5.2020, s. 9. Yhtiön vastaus 30.10.2020, s. 3.

16.12.2021

kahden minuutin ajan takseille, jotka olivat sitoutuneet hoitamaan kyytejä tietyllä alueella. Jos alueen taksit eivät vastaanottaneet tarjottua Kela-kyytiä kahden minuutin aikana, kyytitilaus annettiin myös muiden alueiden taksien saataville. Alueet, johon taksit sitoutettiin, perustuivat joko ennen liikennepalvelulain voimaantuloa käytössä olleisiin asemapaikkoihin tai tämän jälkeen taksiryttäjien kanssa erikseen sovittuihin paikkakuntiin.⁹

16. Yhtiön mukaan se pyrki aluepriorisoinnilla varmistamaan Kelan edellyttämän palveluvaatimuksen toteutumisen ja Kelan asettamien aikarajoitteiden noudattamisen. Yhtiö katsoi, että aluepriorisointi oli taksiryttäjiä kohtaan tasapuolinen ja yhtiön toiminnan kannalta välttämätön, koska syrjäisillä alueilla ei olisi muutoin ollut mahdollista noudattaa Kelan edellyttämiä enimmäisaikoja. Yhtiön pyrkimyksenä oli myös varmistua siitä, että taksiryttäjät huolehtisivat taksien saatavuudesta kotikunnassaan, eivätkä esimerkiksi jäisi tyypillisen Kela-kyydin määränpäänä olevaan kuntaan odottamaan enemmän tai parempia kyytejä. Yhtiö alun perin sovelsi aluepriorisointia vain osassa toiminta-alueitaan ja siirtyi myöhemmin soveltamaan aluepriorisointia kaikilla alueilla.¹⁰
17. Vuonna 2021 Lounais-Suomen Taxidata päätti luopua Kela-kyytien välittämisestä noudatetusta aluepriorisoinnista. Yhtiön mukaan Kela-kyytien välityksessä maakunnan kaikki Kela-autot ovat aina keskenään täysin tasavertaisessa asemassa.¹¹

5.3. Toimenpidepyyntö

18. Toimenpidepyynnön tekijöiden kirjelmässä esitettiin useita eri väitteitä Lounais-Suomen Taxidatan toiminnasta ja se osoitettiin viraston lisäksi Lounais-Suomen Taxidatan hallitukselle sekä Kelalle. Kirjelmässä virastoa pyydettiin tutkimaan, syylistyykö Lounais-Suomen Taxidata määrävän markkina-aseman väärinkäyttöön Kela-kyytien jakamisessa. Toimenpidepyynnön tekijöiden mukaan Lounais-Suomen Taxidata syylistyi määrävän markkina-aseman väärinkäyttöön välittämällä Kela-kyydit aluepriorisointia¹² noudattaen. Virasto otti aluepriorisoinnin arvioitavakseen osana viraston oma-aloitteista tutkintaa.
19. Toimenpidepyynnön tekijöiden mukaan aluepriorisointi rajoitti eri alueiden taksiryttäjien mahdollisuuksia saada Kela-kyytejä sekä

⁹ Yhtiön vastaus 15.4.2019, s. 11–12, 18 ja 29.

¹⁰ Yhtiön vastaus 15.4.2019, s. 11–12 sekä vastauksen liitteet 9.b ja 9.l. Yhtiön vastaus 30.10.2020, s. 3–4.

¹¹ Yhtiön selvitys 2.9.2021.

¹² Aluepriorisointia on kuvailtu edellä osiossa 5.2.2.

16.12.2021

noudettaessa asiakasta lähtöpaikasta että asiakkaan palatessa terveydenhuollonyksiköstä. Toimenpidepyynnön tekijöiden mukaan aluepriorisointi aiheutti maaseutujen takseille jatkuvaa tappiota ja vaikutti niiden toimintaa esimerkiksi pakottamalla taksit toimimaan ainoastaan tietyillä syrjäseuduilla. Kirjelmässä keskitytään kuvailemaan Lounais-Suomen Taxidatan menettelytapojen vaikutuksia Salon kaupungin alueella. Toimenpidepyynnön tekijät arvioivat Kela-kyytien välittämisen toimivan sujuvasti ilman aluepriorisointia. Kirjelmässä esitetään, että aluepriorisoinnin poistaminen asettaisi Kela-kyytien välityksessä olevat taksit toisiinsa nähden tasapuoliseen asemaan.¹³

20. Osa toimenpidepyynnön tekijöistä lausui yhtiön päätöksestä¹⁴ luopua aluepriorisoinnista ja yhtiön toiminnassa tiedotetuista muutoksista. Lausunnossaan he väittävät, että yhtiön päätös luopua aluepriorisoinnista ja samassa yhteydessä tehdyt muut muutokset ovat epätasapuolisia sekä rikkovat taksiyrittäjien ja Lounais-Suomen Taxidatan välistä sopimusta. Kilpailurikkomusten osalta lausunnossa väitetään, että Lounais-Suomen Taxidata syyllistyy määräävän markkina-aseman väärinkäyttöön syrjiessään yhtiön välitysjärjestelmässä määritettyä tiettyä yksittäistä ruutua ja siten sinne usein kirjautuvia takseja.¹⁵

6. Oikeudellinen arviointi

6.1. Elinkeinonharjoittajien väliset kielletyt kilpailunrajoitukset

21. Kilpailulain 5 § kieltää sellaiset elinkeinonharjoittajien väliset sopimukset, yhdenmukaistetut menettelytavat ja yhteenliittymien päätökset, joiden tarkoituksena tai seurauksena on kilpailun merkittävä estyminen, rajoittuminen tai vääristyminen.
22. 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;

¹³ Toimenpidepyynnön tekijöiden kirjelmä 17.5.2019. Toimenpidepyynnön tekijöiden 28.5.2019 toimittamia lisätietoja.

¹⁴ Ks. päätöksen kohta 17.

¹⁵ [REDACTED] ja [REDACTED] oma-aloinen lausunto 14.9.2021.

16.12.2021

- 3) joilla jaetaan markkinoita tai hankintalähteitä;
 - 4) joiden mukaan eri kauppakumppaneiden samankaltaisiin suori-
tuksiin sovelletaan erilaisia ehtoja siten, että kauppakumppanit
asetetaan epäedulliseen kilpailuasetelmaan; tai
 - 5) joiden mukaan sopimuksen syntymisen edellytykseksi asetetaan
se, että sopimuspuoli hyväksyy lisäsuoritukset, joilla niiden luon-
teen vuoksi tai kauppataidan mukaan ei ole yhteyttä sopimusten
kohteeseen.
23. Kilpailulain 5 §:n mukaiset menettelytavat ovat kiellettyjä myös Euroo-
pan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ("SEUT") 101 artiklan 1
kohdan nojalla. Kilpailulain 5 §:ää on tulkittava yhdenmukaisesti 101
artiklan ja sitä koskevan unionin soveltamiskäytännön mukaisesti.
24. Kilpailulain 5 §:n kielto koskee sekä elinkeinonharjoittajien välisiä ni-
menomaisia sopimuksia ja näihin rinnastettavaa yritysten yhteisym-
märrystä että elinkeinonharjoittajien yhteenliittymien päätöksiä tai
vastaavia järjestelyitä, joilla rajoitetaan tai ohjataan horisontaalisessa
tasossa elinkeinonharjoittajien kilpailukeinojen käyttöä. Kielletty yhteis-
työ voi koskea paitsi hintoja myös erilaisia muita ehtoja, joilla on vaiku-
tusta osapuolten väliseen kilpailukäyttäytymiseen.¹⁶

6.2. Määräävän markkina-aseman väärinkäyttö

25. Kilpailulain 4 §:n mukaan määräävä markkina-asema katsotaan ole-
van yhdellä tai useammalla elinkeinonharjoittajalla taikka elinkeinon-
harjoittajien yhteenliittymällä, jolla koko maassa tai tietyllä alueella on
yksinoikeus tai muu sellainen määräävä asema tietyillä hyödykemark-
kinoilla, että se merkittävästi ohjaa hyödykkeen hintatasoa tai toimi-
tusehtoja taikka vastaavalla muulla tavalla vaikuttaa kilpailuolosuhteis-
iin tietyllä tuotanto- tai jakeluportaalilla.
26. Kilpailulain 7 §:n mukaan yhden tai useamman elinkeinonharjoittajan
tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän määräävän markkina-ase-
man väärinkäyttö on kiellettyä.
27. Väärinkäyttöä voi lain mukaan olla erityisesti:
- 1) kohtuuttomien osto- tai myyntihintojen taikka muiden kohtuutto-
mien kauppaehtojen suora tai välillinen määrääminen;

¹⁶ Ks. HE 162/1991 vp laiksi kilpailunrajoituksista, s. 10. Kilpailulain 5 § vastaa asiallisesti ennen 1.11.2011
voimassa olleen kilpailunrajoituslain (480/1992) kieltoasemasta.

16.12.2021

- 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.
28. 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

- 29. 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.
- 30. Kilpailulain 31 §:ssä KKV:n tehtävät ja toimintavelvollisuudet on liitetty kilpailulain tavoitteisiin eli terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun turvaamiseen vahingollisilta kilpailunrajoituksilta.¹⁷ Virasto harkitsee tapauskohtaisesti selvitystensä ja käytettävissä olevan aineiston perusteella, miten asiaa on tarpeellista käsitellä kilpailulain tavoitteiden saavuttamiseksi.¹⁸

6.4. Yhtiön menettelytapojen arviointi

6.4.1. Relevantit markkinat

- 31. 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 puolestaan toimivat taksiyrittäjät, jotka

¹⁷ HE 88/2010 vp, s. 74.

¹⁸ Ks. HE 162/1991 vp laiksi kilpailunrajoituksista, s. 15. Kilpailulain 31 § vastaa pääosin ennen 1.11.2011 voimassa olleen kilpailunrajoituslain 12 §:n 1 momenttia.

16.12.2021

hankkivat kuljetustilausten välityspalvelun välitysyhtiöltä tai tilausvälityssovelluspalvelua tarjoavalta yritykseltä.

32. 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.
33. Ottaen huomioon asian lopputulos, KKV:n ei ole tarvetta ottaa täsmällisesti kantaa relevantteihin markkinoihin.

6.4.2. Epäillyt elinkeinonharjoittajien väliset kielletyt kilpailunrajoitukset

34. Yhtiön välityksessä olevat taksiryttäjät ovat keskenään kilpailevia itenäisiä elinkeinonharjoittajia taksikuljetusten markkinoilla. Suurin osa yhtiön osakkeenomistajista on yhtiön välityksessä olevia taksiryttäjiä. Taksiryttäjien keskinäisiä menettelytapoja ja toimintaa välitysyhtiön piirissä voidaan siksi arvioida kilpailulain 5 §:n mukaisina elinkeinonharjoittajien välisinä sopimuksina, päätösinä tai yhdenmukaistettuina menettelytapoina.¹⁹
35. Yhtiö on asian käsittelyn aikana kiistänyt syyllistyneensä kilpailulaissa kiellettyyn toimintaan, eikä yhtiö jaa asian käsittelyn aikana viraston esittämiä huolia mahdollisesta kilpailunrajoittamisesta.
36. Virasto on alustavasti arvioinut, että *Kela-kyytien välitykseen pääsemisen estäminen* voi johtaa markkinoiden jakoon rinnastuvaan tarjonnan rajoittamiseen tai kilpailijoiden poissuljentaan. Viraston alustavan arvion mukaan menettelytapa on käytännössä saattanut estää uusien taksiryttäjien toiminnan yhtiön toiminta-alueella. Virasto on alustavasti katsonut, että välitykseen pääsemisestä voidaan kieltäytyä vain, jos kieltäytymiselle on olemassa objektiiviset perusteet.
37. Yhtiön mukaan virasto on alustavassa arviossaan liioitellut Kela-kyytien merkitystä. Yhtiön mukaan Kela on vuonna 2018 tekemässään Kela-kyytejä koskevassa kilpailutuksessa halunnut kilpailua eri ryhmittymien välille ja yhtiön näkemyksen mukaan kukin valituksi tullut välitysyhtiö voinut valita kuljetukset hoitavat taksiryttäjät sopivaksi katsomallaan tavalla. Lisäksi yhtiö on kiistänyt viraston alustavassa arviossa esitetyn näkemyksen siitä, että Kela-kyytien välitykseen pääsemisen estäminen

¹⁹ Ks. myös KKV:n muistio taksialan kilpailuvalvonnan painopisteistä, päivitetty 1.2.2019, s. 2–4.

16.12.2021

olisi käytännössä voinut estää uusien taksiryttäjien toiminnan yhtiön toiminta-alueella. Yhtiön mukaan tästä osoituksena on se, että esimerkiksi Turun kaupungin alueelle on liikennepalvelulain voimaantulon jälkeen tullut muitakin välitysyhtiöitä. Kuitenkin ainoastaan Lounais-Suomen Taxidata on hoitanut alueella Kela-kyytejä. Yhtiön näkemyksen mukaan tämä on suora osoitus siitä, että toimiminen taksimarkkinoilla ilman pääsyä Kela-kyyteihin on mahdollista ja näin myös käytännössä toimitaan. Koska KKV tästä huolimatta alustavasti katsoi menettelyn olevan ongelmallista, yhtiö muutti menettelytapojaan osiossa 5.2.1 kuvatulla tavalla.

38. Viraston alustavan arvion mukaan Kela-kyytien välittämisessä noudatettu *aluepriorisointi* voi johtaa markkinoiden maantieteelliseen jakamiseen. Viraston alustavan arvion mukaan aluepriorisointi voi muodostua tavaksi estää tai rajoittaa eri alueiden taksien välistä kilpailua tai eri alueiden taksien mahdollisuuksia asettua toisen paikkakunnan markkinoille.
39. Toisin kuin KKV alustavassa arviossaan yhtiö katsoi, että aluepriorisointi olisi tullut sallia. Yhtiön mukaan liikennepalvelulain voimaantulon jälkeen kilpailu taksimarkkinoilla käydään ensisijaisesti eri välitysjärjestelmien välillä. Yhtiön näkemyksen mukaan taksiryttäjien omat kyydit synnyttävät lisäksi kilpailua markkinoille. Yhtiö katsoi, että tästä syystä aluepriorisoinnin merkitys alueen kilpailuun muuttuneessa markkinatilanteessa on korkeintaan vähäinen. Yhtiö arvioi aluepriorisoinnin kilpailuvaikutusten vähentyneen tai peräti poistuneen sen jälkeen kun yhtiö avasi pääsyn Kela-kyyteihin syrjimättömin ja objektiivisin perustein. Yhtiön arvion mukaan Kelan vaatimusten mahdollisesta laiminlyömisestä yhtiölle ja asiakkaille aiheutuvat haitat ovat suuremmat kuin aluepriorisoinnista mahdollisesti aiheutuvat kilpailuhaitat. Yhtiö on katsonut toimineensa kilpailulain mukaisesti, mutta asian loppuunsaattamisen edistämiseksi päätti luopua aluepriorisoinnista.²⁰
40. Ottaen huomioon viraston asiassa tekemä selvitys, asian käsittelyn aikana yhtiön tekemät menettelytapojen muutokset²¹, sääntely-ympäristön muutoksesta johtunut taksialan murrostila sekä Kela-kyytien välittämisessä vuonna 2022 näillä näkymin tapahtuva muutos, KKV katsoo, ettei päätöksessä mainittujen menettelytapojen enempi

²⁰ Yhtiön lausunto 28.5.2020, s. 5–7. Yhtiön selvitys 2.9.2021.

²¹ KKV on myös korostanut yhtiölle tiedottamisen merkitystä niiltä osin kuin yhtiö on muuttanut menettelytapojaan tai täsmentänyt sopimusehtojensa soveltamista tai tulkintaa.

16.12.2021

selvittäminen ole perusteltua terveen ja toimivan kilpailun turvaamisen näkökulmasta.

6.4.3. Epäilty määrävän markkina-aseman väärinkäyttö

41. Viraston selvitysten perusteella toiminta-alueen ainoana Kela-kyytejä välittävänä välitysyhtiönä yhtiöllä on ollut vahva asema suhteessa taksiyrittäjiin sekä loppuasiakkaisiin. Näin ollen yhtiön toimintaa on voitu arvioida kilpailulain 7 §:n näkökulmasta.
42. Yhtiö on asian käsittelyn aikana kiistänyt olevansa määrävässä markkina-asemassa millään alueella. Yhtiö on myös kiistänyt sen, että Kela-kyydit vahvistaisivat sen asemaa suhteessa taksiyrittäjiin tai loppuasiakkaisiin.
43. Ottaen huomioon viraston asiassa tekemä selvitys, asian käsittelyn aikana yhtiön tekemät menettelytapojen muutokset, sääntely-ympäristön muutoksesta johtunut taksialan murrostila sekä Kela-kyytien välittämässä vuonna 2022 näillä näkymin tapahtuva muutos, KKV katsoo, ettei yhtiön markkina-aseman tarkempi määrittely tai epäillyn määrävän markkina-aseman väärinkäytön selvittäminen ole tarpeen terveen ja toimivan kilpailun turvaamisen näkökulmasta.
44. Toimenpidepyynnön tekijöiden kirjelmässä esitettiin useita eri väitteitä koskien Lounais-Suomen Taxidatan toimintaa ja kirjelmä on osoitettu useammalle eri taholle. Kirjelmässä virastoa pyydettiin tutkimaan, syylistyykö Lounais-Suomen Taxidata määrävän markkina-aseman väärinkäyttöön Kela-kyytien jakamisessa. Toimenpidepyynnön tekijöiden mukaan Lounais-Suomen Taxidata syylistyi määrävän markkina-aseman väärinkäyttöön välittämällä Kela-kyydit aluepriorisointia noudattaen. Virasto otti aluepriorisoinnin arvioitavakseen osana viraston oma-aloitteista tutkintaa. Toimenpidepyynnön tekijöiden kirjelmässä sekä myöhemmässä lausunnossa esitetyt väitteet ja tiedot ovat olleet osa viraston asiassa tekemää kokonaisarviointia.
45. Edellä kohdassa 43 mainituin perustein virasto katsoo, ettei yhtiön markkina-aseman tarkempi määrittely tai epäillyn määrävän markkina-aseman väärinkäytön selvittäminen ole tarpeen terveen ja toimivan kilpailun turvaamisen näkökulmasta. Virasto katsoo, ettei toimenpidepyynnön tekijöiden kirjelmässä tai heidän antamissa lausunnoissa ole esitetty sellaista näyttöä yhtiön määrävän markkina-aseman väärinkäytöstä tai yhtiön menettelytapojen vaikutuksista, mikä muuttaisi viraston asiassa tekemää kokonaisarviota. Tätä arviota tukee toimenpidepyynnön tekijöiden kirjelmässä esitetty näkemys siitä, että aluepriorisoinnista luopuminen saattaa alueen taksit tasavertaiseen

16.12.2021

asemaan Kela-kyytien välityksessä, ja siten viraston näkemyksen mukaan kirjelmässä väitetty kilpailulain vastainen menettelytapa on päättynyt ja väitetty kilpailuhaitta on poistunut.

46. Toimenpidepyynnön tekijöiden kirjelmässä ja myöhemmin annetussa lausunnossa esitetään useita väitteitä koskien Lounais-Suomen Taxidatan sopimusrikkomuksia. Näiden väitteiden osalta virasto toteaa, ettei kilpailulain soveltamisalaan kuulu yksityisoikeudelliset riita-asiat eikä viraston tehtäviin kuulu yksityisoikeudellisten riita-asioiden ratkaiseminen.

7. Johtopäätökset

47. Virasto on esittänyt yhtiölle alustavassa arviossaan, että yhtiön osiossa 5.2 yksilöidyt menettelytavat voivat johtaa kilpailun rajoittumiseen taksi- ja taksien tilausvälityksen markkinoilla. Asian lopputulos huomioon ottaen KKV:lla ei ole tarvetta ottaa lopullisesti 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.
48. 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

49. Kilpailulaki (948/2011) 4 §, 5 §, 7 § ja 31 §

9. Muutoksenhaku

50. KKV:n tässä asiassa antamaan päätökseen saa hakea muutosta markkinaoikeudelta kilpailulain 49 a §:n mukaan siten kuin laissa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019) säädetään. Valitusosoitus on päätöksen liitteenä.

16.12.2021

10. Lisätiedot

51. 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

Erityisasiantuntija

Eero Hämäläinen