

16.12.2021

1. Asia

Oulun Aluetaksi Oy:n toiminta Kela-kyytien välittämisessä

2. Asianosainen

Oulun Aluetaksi 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 tutkimuksen Oulun Aluetaksi Oy:n ("Oulun Aluetaksi" tai "yhtiö") toiminnasta Kansaneläkelaitoksen ("Kela") sairausvakuutuslain (1224/2004) nojalla korvaamien ajojen (jäljempänä "Kela-kyydit") välittämisessä.
3. Asian käsittelyn aikana virasto hankki asiassa useita kirjallisia ja suullisia selvityksiä yhtiöltä sekä järjesti yhtiön kanssa kokouksia, joissa selvitettiin asiaa ja käsiteltiin viraston alustavaa arviota.
4. Virasto toimitti 30.11.2021 päätösluonnoksen tiedoksi yhtiölle sekä varasi sille mahdollisuuden lausua luonnoksesta. Yhtiöllä ei ollut lausuttavaa päätösluonnoksesta.

5. Asiaselostus

5.1. Kela-kyydit ja yhtiön toiminta

5. Julkisista varoista maksetuilla kydeillä on suuri merkitys Suomen taksimarkkinoiden toiminnalle. KKV:n tietojen mukaan julkisista varoista maksettujen kyytien osuus alan liikevaihdosta on kansallisella tasolla

16.12.2021

noin 40 prosenttia, josta Kelan myöntämät korvaukset ovat merkittävä osa. Kela-kyytien merkitys taksiyrittäjille¹ vaihtelee alueellisesti, mutta yleisesti ottaen virasto arvioi Kela-kyytien merkityksen korostuvan erityisesti isompien kaupunkien ja taajamien ulkopuolisilla alueilla.

6. 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 alueella. Oulun Aluetaksi omistaa Pohjois-Suomen Taksin yhdessä kahden muun välitysyhtiön² kanssa. Oulun Aluetaksi on sopinut Pohjois-Suomen Taksin kanssa Kela-kyytien järjestämisestä toiminta-alueellaan, joka kattaa useita kuntia³ Pohjois-Pohjanmaalla.⁴
7. Vuonna 2021 Kela kilpailutti sairausvakuutuslain nojalla korvaamansa ajot ja palvelut maakunnittain vuosille 2022–2024⁵. Maakuntiin valittiin kaksi palveluntuottajaa. Jatkossa asiakkaalla on mahdollisuus valita, kummalta alueen palveluntuottajalta Kela-kyyti tilataan. Viraston tietojen mukaan Pohjois-Suomen Taksi valittiin palveluntuottajaksi Keski- ja Pohjois-Pohjanmaan maakuntien alueelle, ja siten Oulun Aluetaksi on myös jatkossa vastuussa Kela-kyytien järjestämisestä toiminta-alueellaan.⁶
8. Oulun Aluetaksi on paikallisten taksiyhdistysten sekä taksiyrittäjien omistama välitysyhtiö.⁷ Yhtiö tarjoaa taksiyrittäjille muun muassa yleisen taksivälityksen palveluita sekä Kela-kyytien välitystä toiminta-alueellaan. Yhtiön välityksessä olevat taksit toimivat OTAXI-brändin alla.
9. Viraston tietojen mukaan yhtiön asema toiminta-alueensa ainoana Kela-kyytejä välittävänä välitysyhtiönä on vahvistanut yhtiön asemaa suhteessa taksiyrittäjiin ja loppuasiakkaisiin. Virasto kuitenkin katsoo, että vuonna 2021 tehty Kela-kyytien kilpailutus, jossa valittiin yhden

¹ Taksiyrittäjällä tarkoitetaan tässä päätöksessä taksiliikennettä harjoittavaa elinkeinonharjoittajaa.

² Muut osakkeenomistajat ovat Pohjanmaan Taksi Oy ja Kuru-Taksi Oy.

³ Yhtiön mukaan sen toiminta-alueeseen kuuluu Kempele, Haukipudas, Kiiminki, Oulu, Oulunsalo, Ylikiminki, Yli-Ii, Liminka, Lumijoki, Muhos ja Tyrnävä.

⁴ Yhtiön vastaus 15.4.2019, s. 11. Oulun Aluetaksi vastaa Kela-kyytien järjestämisestä, mutta käytännössä Pohjanmaan Taksi Oy vastaanottaa Kela-kyytitilaukset sekä välittää ne Oulun Aluetaksin välityksessä olevien taksiyrittäjien takseille.

⁵ Viraston käsityksen mukaan osapuolet voivat sopia 1 + 1 vuoden optiokaudesta.

⁶ Yhtiön vastaus 24.11.2021. Huom. Kelan 14.9.2021 tekemästä hankintapäätöksestä on valitettu markkinaoikeuteen. Yhtiön mukaan Kela ja Pohjois-Suomen Taksi ovat tehneet väliaikaisen hankintasopimuksen, jonka nojalla Oulun Aluetaksi vastaa toiminta-alueensa Kela-kyydeistä valituksen vireilläoloajan.

⁷ Yhtiön vastaus 15.4.2019, s. 23 ja vastauksen liite 8.

16.12.2021

palveluntarjoajan sijaan kaksi palveluntarjoajaa, voi vaikuttaa yhtiön markkina-asemaan jatkossa. Vaikutus riippuu muun muassa siitä, tilaavatko asiakkaat myös jatkossa Kela-kydyt pääosin Oulun Aluetaksilta vai hyödyntävätkö asiakkaat myös toisen palveluntarjoajan palveluita.

10. Yhtiö on asian käsittelyn aikana korostanut, että sen markkina-asemaan vaikuttavat monet eri seikat ja yhtiön näkemyksen mukaan markkina-aseman määrittely on niin tulkinnanvaraista, ettei tarkemman arvion tekeminen ole ollut yhtiölle mahdollista.⁸

5.2. Yhtiön noudattamat menettelytavat

11. KKV on selvittänyt yhtiön toimintaa Kela-kyytien välittämisessä. KKV on kiinnittänyt huomionsa erityisesti seuraaviin asioihin:
 - 1) Kela-kyytien välitykseen pääseminen;
 - 2) ajovuorot ja päivystyspaikat; sekä
 - 3) muiden välitysyhtiöiden laitteistoja ja ohjelmistoja koskevat käyttö- ja asennuskiellot.

5.2.1. Kela-kyytien välitykseen pääseminen

12. Vuonna 2018 yhtiö otti käyttöön kiintiöjärjestelmän, jota sovellettiin uusien taksiryttäjien välitykseen pääsemisessä. Yhtiön välitykseen pääsi kiintiöjärjestelmän hakuprosessin kautta tai hankkimalla määräysvalan välityksessä olevassa yhtiössä. Kiintiöjärjestelmässä sovittiin paikkakunta-kohtaiset enimmäismäärät taksiautoille. Kyytejä välitettiin ainoastaan kiintiöön kuuluville takseille. Oulun Aluetaksin mukaan kiintiöjärjestelmä laadittiin jo ennen liikennepalvelulain voimaantuloa ja järjestelmän lähtökohtana pidettiin ennen lain voimaantuloa sovellettua viranomaisen päätökseen perustuvaa järjestelmää. Yhtiön mukaan kiintiöjärjestelmän tarkoituksena oli taata palvelun puolueettomuus, turvallisuus, varmuus ja laatu suhteessa sekä taksiryttäjiin että yhtiön palveluiden loppukäyttäjiin. Yhtiön mukaan kiintiöjärjestelmä oli myös tarpeen, jotta välityksen piirissä oleville taksiryttäjille pystyttiin tarjoamaan muuttuvassa markkinassa jatkuva ja liiketaloudellisesti kannattava kuljetuspalvelutoiminta.⁹

⁸ Yhtiön vastaus 15.4.2019, s. 3–7.

⁹ Yhtiön vastaus 15.4.2019, s. 7–11 ja liite 3.

16.12.2021

13. Vuonna 2020 yhtiö luopui kiintiöjärjestelmästä. Yhtiön mukaan kiintiöjärjestelmästä luopumisen jälkeen välitykseen pääsemiseksi taksiryttäjän on sitouduttava yhtiön välityspalvelusopimukseen ja menettelytapoihin sekä täytettävä yhtiön asettamat kaikille taksiryttäjille yhtäläiset objektiiviset edellytykset.¹⁰

5.2.2. Ajovuorot sekä päivystyspaikat

14. Ennen liikennepalvelulain voimaantuloa käyttöön otetun välityspalvelusopimuksen¹¹ nojalla yhtiön välityksessä olevat taksiryttäjät olivat velvollisia noudattamaan yhtiön vahvistamia ajovuoroja. Ajovuorot olivat päivystyspaikkakohtaisia. Yhtiön mukaan ajovuoroja käytettiin hiljaisen ajan palvelun saatavuuden varmistamiseksi, mutta ajovuorot kattoivat jokaisen vuorokauden ajan. Yhtiön mukaan vuoroilla pyrittiin varmistamaan Kelan kanssa tehdyn hankintasopimuksen noudattaminen.¹²
15. Kun KKV:n tutkinta käynnistyi keväällä 2019, yhtiö päätti luopua tutkinnan ajaksi edellä mainituista ajovuoroista.¹³ Yhtiö päätti joulukuussa 2019 pysyvästi luopua ajovuoroista. Ajovuoroista luovuttaessa yhtiö kuitenkin piti mahdollisena, että sen voi olla välttämätöntä sopia päivystysvuoroista esimerkiksi hiljaisina vuorokaudenaikoina.¹⁴ Yhtiöllä ei toistaiseksi ole ollut tarvetta sopia päivystysvuoroista.¹⁵
16. Taksimarkkinoiden avautuessa vuonna 2018 yhtiö lisäksi edellytti, että sen taksiryttäjät ilmoittivat päivystyspaikkansa¹⁶ yhtiön välitykseen liityessään. Yhtiö katsoi päivystyspaikoista sopimisen välttämättömäksi ainakin syrjäseuduilla ruuhka-aikojen ulkopuolella. Yhtiön mukaan päivystyspaikoista sopimisella pyrittiin varmistamaan muun muassa palvelun puolueettomuus, laatu, saatavuus, turvallisuus, varmuus ja palvelulupaus sekä Kelan hankintasopimuksen noudattaminen.¹⁷
17. Yhtiö päätti keväällä 2019 luopua päivystyspaikoista KKV:n tutkinnan ajaksi ja myöhemmin samana vuonna yhtiö päätti luopua

¹⁰ Yhtiön lausuma 15.11.2019, s. 3. Yhtiön lausuma 24.1.2020, s. 4.

¹¹ Yhtiön mukaan kaikki välityspalvelusopimukset ovat saman sisältöisiä ja ehtoisia. Yhtiön vastaus 15.4.2019, s. 10.

¹² Yhtiön vastaus 15.4.2019, s. 17–18 ja liite 11. KKV:n ja yhtiön kokous 24.10.2019.

¹³ Yhtiön vastaus KKV:lle 15.4.2019, s. 17.

¹⁴ Yhtiön lausuma 24.1.2020, s. 4. Yhtiön lausuma 15.11.2019, s. 3.

¹⁵ KKV:n ja yhtiön kokous 23.3.2021.

¹⁶ Yhtiö on käyttänyt päivystyspaikoista myös asemapaikkakäsitettä.

¹⁷ Yhtiön vastaus 15.4.2019, s. 16.

16.12.2021

päivystyspaikoista kokonaisuudessaan. Päivystyspaikoista luopumisen jälkeen yhtiön välityksessä olevat taksiryttäjät voivat vapaasti toimia yhtiön koko toiminta-alueella ja odottaa kyytitilauksia haluamassaan paikassa.¹⁸

5.2.3. Muiden välitysyhtiöiden laitteistoja ja ohjelmistoja koskevat käyttö- ja asennuskiellot

18. Yhtiön välityspalvelusopimuksessa on kielletty muiden tahojen kyydinvälityslaitteiden ja -ohjelmistojen asentaminen ja käyttäminen yhtiön välityksessä olevissa taksiautoissa. Yhtiön mukaan kiello on taksikohtainen. Välityssopimuksen mukaan kiellosta on voitu poiketa yhtiön ja taksiryttäjän välisellä sopimuksella, mutta tällöinkin muiden tahojen laitteiden ja ohjelmistojen käyttö on ollut kiellettyä ajovuorojen aikana.¹⁹ Kuten edellä osiossa 5.2.2 on todettu, yhtiö luopui ajovuoroista keväällä 2019.
19. Yhtiö on korostanut, ettei yhtiön tarkoituksena ole ollut rajoittaa taksiryttäjien mahdollisuuksia toimia myös muiden välitysyhtiöiden kanssa. Yhtiön mukaan se on kiellolla pyrkinyt suojaamaan kuluttajaa ja OTAXI-brändiä sekä varmistamaan Kelan hankintasopimuksen noudattaminen.²⁰
20. Vuonna 2021 yhtiö uudisti palveluvalikoimaansa siten, että jatkossa taksiryttäjät voivat liittää OTAXI-brändin ulkopuoliset taksinsa²¹ Kela-kyytien välitykseen.²² Yhtiön mukaan kielloa asentaa tai käyttää muiden välitysyhtiöiden kyydinvälityslaitteita tai -ohjelmistoja ei sovelleta niiden taksien osalta, jotka ovat vain Kela-kyytien välityksessä. Yhtiö on kertonut tiedottavansa palveluvalikoimassaan tapahtuneista muutoksista sekä kiellon soveltamisalan rajauksesta yhtiön välityksessä olevien taksiryttäjien piirissä ja julkisissa kanavissa. Yhtiön mukaan muiden välitysyhtiöiden kyydinvälityslaitteiden ja -ohjelmistojen käyttäminen ei kuitenkaan saa vaarantaa yhtiön palvelulupausta tai olla ristiriidassa

¹⁸ Yhtiön vastaus 15.4.2019, s. 16. KKV:n ja yhtiön kokous 24.10.2019.

¹⁹ Yhtiön vastaus 15.4.2019, s. 18–19 ja liite 11.

²⁰ Yhtiön vastaus 15.4.2019, s. 18. Yhtiön lausuma 15.11.2019, s. 3. Yhtiön lausuma 24.1.2020, s. 7–8. KKV:n ja yhtiön kokoukset 24.10.2019 ja 23.3.2021.

²¹ Yhtiö on käyttänyt myös termiä blancoauto. Yhtiön mukaan myös OTAXI-brändin ulkopuoliset taksit on varustettava yhtiön tunnuksella (esim. kattovalaisimessa) silloin kuin se hoitaa yhtiön välittämiä Kela-kyytejä.

²² Yhtiön varsinainen yhtiökokous 21.6.2021.

16.12.2021

loppuasiakkaan etujen kanssa tai aiheuttaa vahinkoa loppuasiak-
kaille.²³

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;
 - 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 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.
24. 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

²³ Yhtiön selvitys 18.12.2020.

16.12.2021

yhteistyö voi koskea paitsi hintoja myös erilaisia muita ehtoja, joilla on vaikutusta osapuolten väliseen kilpailukäyttäytymiseen.²⁴

6.2. Poikkeus kilpailulain 5 §:n kiellosta

25. Kilpailulain 6 §:n mukaan lain 5 §:n kiellosta 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.
26. Kilpailulain 5 §:n vastainen menettelytapa voidaan katsoa sallituksi, mikäli poikkeukseen vetoava elinkeinonharjoittaja pystyy osoittamaan, että kaikki kilpailulain 6 §:ssä mainitut niin sanotun tehokkuuspuolustuksen edellytykset täyttyvät samanaikaisesti.

6.3. Määräävän markkina-aseman väärinkäyttö

27. 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 toimintusehtoja taikka vastaavalla muulla tavalla vaikuttaa kilpailuolosuhteisiin tietyllä tuotanto- tai jakeluportaalla.
28. Kilpailulain 7 §:n mukaan yhden tai useamman elinkeinonharjoittajan tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän määräävän markkina-aseman väärinkäyttö on kiellettyä.
29. Väärinkäyttöä voi lain mukaan olla erityisesti:

²⁴ Ks. HE 162/1991 vp laiksi kilpailunrajoituksista, s. 10. Kilpailulain 5 § vastaa asiallisesti ennen 1.11.2011 voimassa olleen kilpailunrajoituslain (480/1992) kieltoasäännöstä.

16.12.2021

- 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.
30. 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

31. 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.
32. Kilpailulain 31 §:ssä KKV:n tehtävät ja toimintavelvollisuudet on liitetty kilpailulain tavoitteisiin eli terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun turvaamiseen vahingollisilta kilpailunrajoituksilta.²⁵ Virasto harkitsee tapauskohtaisesti selvitystensä ja käytettävissä olevan aineiston perusteella, miten asiaa on tarpeellista käsitellä kilpailulain tavoitteiden saavuttamiseksi.²⁶

6.5. Yhtiön menettelytapojen arviointi

6.5.1. Relevantit markkinat

33. 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*

²⁵ HE 88/2010 vp, s. 74.

²⁶ 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

markkinoista, joilla asiakkaana puolestaan toimivat taksiryttäjät, jotka hankkivat kuljetustilausten välityspalvelun välitysyhtiöltä tai tilausvälityssovelluspalvelua tarjoavalta yritykseltä.

34. 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.
35. Asian käsittelyn aikana yhtiö on korostanut, ettei virasto ole määritellyt relevantteja maantieteellisiä markkinoita. Yhtiön mukaan relevantit maantieteelliset markkinat ovat enemmän valtakunnalliset kuin paikalliset.
36. Ottaen huomioon asian lopputulos, KKV:n ei ole tarvetta ottaa täsmällisesti kantaa relevantteihin markkinoihin.

6.5.2. Epäillyt elinkeinonharjoittajien väliset kielletyt kilpailunrajoitukset

37. Yhtiön välityksessä olevat taksiryttäjät ovat keskenään kilpailevia itsenäisiä elinkeinonharjoittajia taksikuljetusten markkinoilla. Suurin osa yhtiön osakkeenomistajista on yhtiön välityksessä olevia taksiryttäjiä. Lisäksi enemmistö yhtiön hallituksen jäsenistä on paikallisia taksiryttäjiä. Taksiryttäjien keskinäisiä menettelytapoja ja toimintaa välitysyhtiön piirissä voidaan siksi arvioida kilpailulain 5 §:n mukaisina elinkeinonharjoittajien välisinä sopimuksina, päätöksinä tai yhdenmukaistettuina menettelytapoina.²⁷
38. Yhtiö on kiistänyt syyllistyneensä elinkeinonharjoittajien välisiin kiellettyihin kilpailunrajoituksiin.
39. 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. Yhtiö on asian käsittelyn aikana ilmoittanut muutaneensa menettelytapojaan osiossa 5.2.1 kuvatulla tavalla.

²⁷ Ks. myös KKV:n muistio taksialan kilpailuvalvonnan painopisteistä, päivitetty 1.2.2019, s. 2–4.

16.12.2021

40. Viraston alustavan arvion mukaan *ajovuoroista* sopiminen voi johtaa markkinoiden jakoon vuorokauden aikojen perusteella. Viraston alustavan arvion mukaan yhtiöllä voi olla tarve varmistaa autojen saataavuus esimerkiksi hiljaisina vuorokaudenaikoina, jolloin tarjontaa ei ole markkinaehtoisesti. Viraston saamien tietojen mukaan KKV:n tutkinnan käynnistyttyä yhtiö luopui jokaisena vuorokaudenaikana voimassa olleista ajovuoroista ja ilmoittanut muuttaneensa menettelytapojaan osiossa 5.2.2 kuvatulla tavalla.
41. Viraston alustavan arvion mukaan *päivystyspaikoista* sopiminen voi johtaa markkinoiden maantieteelliseen jakamiseen. Yhtiö on asian käsittelyn aikana luopunut päivystyspaikoista. Yhtiöltä saatujen tietojen perusteella sen välityksessä olevat taksiryttäjät voivat vapaasti toimia yhtiön koko toiminta-alueella.
42. *Muiden välitysyhtiöiden laitteistojen ja sovellusten käyttö- ja asennuskieltojen* osalta virasto on alustavassa arviossaan esittänyt, että kielloilla voi olla kilpailulle haitallisia vaikutuksia. Käytännössä kiello voi heikentää taksiryttäjien tai muiden välitysyhtiöiden toimintaedellytyksiä yhtiön toiminta-alueella. Yhtiö on kiistänyt, että kiellosta aiheutuisi kilpailuhaittoja. Yhtiö on kuitenkin asian poistamiseksi viraston käsittelystä muuttanut menettelytapojaan osiossa 5.2.3 kuvatulla tavalla.
43. Ottaen huomioon viraston asiassa tekemä selvitys, asian käsittelyn aikana yhtiön tekemät menettelytapojen muutokset²⁸ sekä sääntelyympäristön muutoksesta johtunut taksialan murrostila, KKV katsoo, ettei päätöksessä mainittujen menettelytapojen enempi selvittäminen ole perusteltua terveen ja toimivan kilpailun turvaamisen näkökulmasta.

6.5.3. Kilpailulain 6 §:n mukaisen poikkeuksen arviointi

44. Oulun Aluetaksi on korostanut, ettei sen toiminta ole kilpailulain 5 §:n vastaista. Samalla yhtiö on kuitenkin kuvannut saavutettavia tehokkuusetuja sekä vedonnut kilpailulain 6 §:n edellytysten täyttymiseen siinäkin tilanteessa, että KKV katsoisi yhtiön toimineen kilpailulain 5 §:n vastaisesti.²⁹

²⁸ KKV on myös korostanut yhtiölle tiedottamisen merkitystä niiltä osin kuin yhtiö on muuttanut menettelytapojaan tai täsmentänyt sopimusehtojensa soveltamista tai tulkintaa.

²⁹ Yhtiön vastaus KKV:lle 15.4.2019.

16.12.2021

45. Asian lopputulos huomioiden KKV:n ei ole tarpeen lopullisesti selvittää asiaa kilpailulain 6 §:n näkökulmasta.

6.5.4. Epäilty määrävän markkina-aseman väärinkäyttö

46. Viraston selvitysten perusteella toiminta-alueen ainoana Kela-kyytejä välittävänä välitysyhtiönä yhtiöllä on ollut vahva asema suhteessa taksiryttäjiin sekä loppuasiakkaisiin. Näin ollen yhtiön toimintaa on voitu arvioida kilpailulain 7 §:n näkökulmasta. Vuonna 2021 tehty Kela-kyytien kilpailutus voi vaikuttaa yhtiön markkina-asemaan. Vaikutus riippuu muun muassa siitä, tilaavatko asiakkaat myös jatkossa Kela-kyydit Oulun Aluetaksilta vai hyödyntävätkö asiakkaat myös toisen palveluntarjoajan palveluita.
47. Yhtiö on asian käsittelyn aikana katsonut, ettei sen ole ollut mahdollista arvioida markkina-asemaansa.³⁰ Yhtiö on myös korostanut, ettei virasto ole tehnyt asiassa markkinamäärittelyä, minkä vuoksi yhtiön markkina-aseman tai menettelytapojen arviointi määrävän markkina-aseman väärinkäytön näkökulmasta ei ole ollut yhtiölle mahdollista. Tästä huolimatta yhtiö on kiistänyt olevansa määrävässä markkina-asemassa tai toimineensa kilpailulain vastaisesti.³¹
48. 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 määrävän markkina-aseman väärinkäytön selvittäminen ole tarpeen terveen ja toimivan kilpailun turvaamisen näkökulmasta.

7. Johtopäätökset

49. 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 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.

³⁰ Yhtiön vastaus 15.4.2019, s. 3–6.

³¹ Yhtiön lausuma 24.1.2020, s. 7. KKV:n ja yhtiön välinen kokous 11.11.2020, s. 2.

16.12.2021

50. 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

51. Kilpailulaki (948/2011) 4 §, 5 §, 6 §, 7 §, 31 §

9. Muutoksenhaku

52. 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.

10. Lisätiedot

53. 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