

3.6.2020

JULKINEN

1. Asia

Tampereen Aluetaksi Oy:n toiminta Kela-kyytien välittämisessä

2. Asianosainen

Tampereen Aluetaksi 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 Tampereen Aluetaksi Oy:n ("Tampereen Aluetaksi" tai "yhtiö") toiminnasta Kansaneläkelaitoksen ("Kela") sairausvakuutuslain (1224/2004) nojalla korvaamien ajojen (jäljempänä "Kela-kydyt") välittämisessä. Vaikka viraston tutkinta pääosin keskittyi yhtiön toimintaan Kela-kyytien välityksessä, virasto osin myös arvioi yhtiön toimintaa tavallisten taksikyytien välittämisessä, sillä tavallisten taksikyytien välityksessä noudatetut menettelytavat ovat olleet omiaan vaikuttamaan taksimarkkinoihin yhtiön toiminta-alueella.
3. KKV lähetti yhtiölle 1.3.2019 kilpailulain 33 §:n mukaisen selvityspyynnön, johon yhtiö vastasi 16.4.2019. Asian selvittämiseksi KKV järjesti 21.11.2019 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 kydeillä 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

3.6.2020

JULKINEN

merkitys taksiyrittäjille¹ vaihtelee alueellisesti, mutta yleisesti ottaen virasto arvioi Kela-kyytien merkityksen korostuvan erityisesti isompien kaupunkien ja taajamien ulkopuolisilla alueilla. Alkuvuodesta 2018 Kela kilpailutti maakunnittain sairausvakuutuslain nojalla korvaamansa ajot ja palvelut. Yhtiö voitti Kelan tarjouskilpailun Pirkanmaan ja Kanta-Hämeen maakuntien alueilla.²

5. Yhtiö on toiminta-alueen taksiyrittäjien omistama tilausvälityskeskus.³ Kela-kyytien lisäksi Tampereen Aluetaksi tarjoaa ns. tavallisten taksikuljetusten välityspalvelua Tampereen ja sen ympäristökuntien (Nokia, Ylöjärvi, Kangasala, Lempäälä ja Pirkkala) taajama-alueilla sekä haja-asutusalueilla. Yhtiö tarjoaa myös vammaispalvelulain (380/1987) ja sosiaalihoitolain (1301/2014) mukaisten kuljetusten välityspalveluita Kanta-Hämeen alueella. Tampereen Aluetaksin mukaan yhtiön palveluiden piiriin pääsee kaikki ns. minimikriteerit täyttävät taksiyrittäjät. Yhtiön mukaan taksiyrittäjät voivat valintansa mukaan liittyä Tampereen Aluetaksin tavallisten taksikyytien välitykseen, Kela-välitykseen⁴ tai sekä tavallisten kyytien välitykseen että Kela-välitykseen.⁵
6. Viraston tietojen perusteella yhtiön asema toiminta-alueensa ainoana Kela-kyytejä välittävänä tilausvälityskeskusena vahvistaa yhtiön asemaa suhteessa taksiyrittäjiin ja loppuasiakkaisiin. Yhtiön mukaan markkinoiden avautumisen vuoksi markkinaosuuksista ei voida tehdä suoria johtopäätöksiä nykyisestä markkinavoimasta. Kela-kyytien osalta yhtiö on korostanut, että kilpailutuksen seurauksena kullakin kilpailutetulla alueella Kela-kyytejä välittää vain yksi tilausvälityskeskus ja sopimuksen päätyttyä markkinat jakautuvat uudelleen.⁶

5.2 Yhtiön noudattamat menettelytavat

7. KKV on selvittänyt yhtiön toimintaa Kela-kyytien välittämisessä. KKV on myös aiemmin mainitulla tavalla selvittänyt yhtiön toimintaa tavallisten taksikyytien välittämisessä.⁷ KKV on kiinnittänyt huomionsa erityisesti Tampereen Aluetaksin välityssopimusten ehtoihin, jotka ovat koskeneet:

a) ajovuoroja ja asemapaikkoja; ja

¹ Taksiyrittäjällä tarkoitetaan tässä päätöksessä taksiliikennettä harjoittavaa elinkeinonharjoittajaa.

² Markkinaoikeus 1.11.2019 kumosi Kelan tekemän hankintapäätöksen koskien Kanta-Hämeen maakunnan aluetta. Yhtiö on hoitanut Kela-kyytejä väliaikaisen sopimuksen nojalla Kanta-Hämeen maakunnan alueella.

³ Taksiyrittäjät omistavat yhtiön osakkeita suoraan ja välillisesti taksiyrittäjien paikallisyhdistysten kautta. Yhtiön vastaus KKV:n selvityspyyntöön, päivätty 16.4.2019, s. 31.

⁴ Taksiyrittäjillä on valinnanvapaus siihen, liittyvätkö ne Kela-kyytien välitykseen Pirkanmaan tai Kanta-Hämeen maakunnan alueella tai molempien maakuntien alueilla.

⁵ Yhtiön vastaus KKV:n selvityspyyntöön, päivätty 16.4.2019, s. 8.

⁶ Yhtiön vastaus KKV:n selvityspyyntöön, päivätty 16.4.2019, s. 6–7.

⁷ Ks. päätöksen kohta 2.

3.6.2020

JULKINEN

b) muiden välitysjärjestelmien käyttöä ajovuorojen aikana.

5.2.1 Ajovuorot ja asemapaikat

8. Kela-kyytien osalta Tampereen Aluetaksi on varannut mahdollisuuden ajo-
vuorojärjestelyn käyttöönottamiseen. Yhtiö ei ole kuitenkaan ottanut ajovuoroja käyttöön, koska yhtiöllä ei ole ollut ongelmia taksien saatavuuden kanssa.⁸
9. Tampereen Aluetaksilla käytössä on ollut ennen markkinoiden avautumista laadittu tavallisten taksikyytien välitystä koskeva välityspalvelusopimus, joka on sisältänyt ajovuoroja ja asemapaikkoja koskevia ehtoja. Yhtiön mukaan se ei ole soveltanut ajovuoroja koskevaa sopimusehtoa. Yhtiöllä on kuitenkin ollut käytössä ns. ohjeellinen ajovuorolista⁹, josta yhtiö on luopunut huhtikuussa 2019.¹⁰
10. Asemapaikkojen osalta Tampereen Aluetaksi on korostanut, että yhtiö ei ole edellyttänyt asemapaikkaan sitoutumista syksyn 2017 jälkeen. Tampereen Aluetaksin mukaan Kela-kyytien osalta yhtiön välityksessä oleva taksiryittäjä voi ilmoittautua yhtiön välitykseen valitsemalleen alueelle (Pirkanmaa tai Kanta-Häme) tai molemmille alueille.¹¹
11. Asian käsittelyn aikana Tampereen Aluetaksi on irtisanonut vanhat tavallisia taksikyytejä koskevat välityspalvelusopimukset sekä laatinut uuden välityspalvelusopimusohjan, joka ei sisällä edellä mainittuja ajovuoro- tai asemapaikkaehtoja.¹² Edellä mainitulla tavalla yhtiö on myös luopunut ohjeellisesta ajovuorolistasta.

5.2.2 Muiden välityspalveluiden käyttökielto

12. Tampereen Aluetaksin käytössä olleessa tavallisia taksikyytejä koskevassa välityspalvelusopimuksessa on ollut ehto, jonka mukaan ajovuoron aikana taksiryittäjät ovat veloitettu käyttämään ainoastaan Tampereen Aluetaksin välityspalvelua. Yhtiö on asian käsittelyn aikana täsmentänyt, että se ei ole kieltänyt tai rajoittanut taksiryittäjien mahdollisuuksia ajaa muille palveluntarjoajille.¹³ Yhtiö on myös irtisanonut vanhat tavallisia taksikyytejä koskevat välityspalvelusopimukset sekä laatinut uuden välityspalvelusopimusohjan, joka ei sisällä kyseistä käyttökieltoa.¹⁴

⁸ Yhtiön vastaus KKV:n selvityspyyntöön, päivätty 16.4.2019, s. 19–20.

⁹ Yhtiö on korostanut, että ohjeellinen ajovuorolista on laadittu taksiryittäjien toiveesta.

¹⁰ Yhtiön vastaus KKV:n selvityspyyntöön, päivätty 16.4.2019, s. 19–20.

¹¹ Yhtiön vastaus KKV:n selvityspyyntöön, päivätty 16.4.2019, s. 18–19.

¹² Yhtiön asiamiehen sähköposti KKV:lle, päivätty 19.3.2020.

¹³ Yhtiön vastaus KKV:n selvityspyyntöön, päivätty 16.4.2019, s. 20–21.

¹⁴ Yhtiön asiamiehen sähköposti KKV:lle, päivätty 19.3.2020.

6. Oikeudellinen arviointi

6.1 Elinkeinonharjoittajien väliset kielletyt kilpailunrajoitukset

13. Kilpailulain 5 § kieltää sellaiset elinkeinonharjoittajien väliset sopimukset, yhdenmukaistetut menettelytavat ja yhteenliittymien päätökset, joiden tarkoituksena tai seurauksena on kilpailun merkittävä estyminen, rajoittuminen tai vääristyminen.
14. 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 kauppatavan mukaan ei ole yhteyttä sopimuksen kohteeseen.
15. 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.
16. Kilpailulain 5 §:n kieltö 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.¹⁵

6.2 Määräävän markkina-aseman väärinkäyttö

17. 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

¹⁵ Ks. HE 162/1991 vp laiksi kilpailunrajoituksista, s. 10. Kilpailulain 5 § vastaa asiallisesti ennen 1.11.2011 voimassa olleen kilpailunrajoituslain (480/1992) kieltoasemasta.

3.6.2020

JULKINEN

muulla tavalla vaikuttaa kilpailuolosuhteisiin tietyllä tuotanto- tai jakelupor-
taalla.

18. Kilpailulain 7 §:n mukaan yhden tai useamman elinkeinonharjoittajan tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän määräävän markkina-aseman väärinkäyttö on kiellettyä.
19. 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 kauppata-
van mukaan ei ole yhteyttä sopimuksen kohteeseen.
20. 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

21. 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.
22. Kilpailulain 31 §:ssä KKV:n tehtävät ja toimintavelvollisuus on liitetty kilpailulain tavoitteisiin eli terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun turvaamiseen vahingollisilta kilpailunrajoituksilta.¹⁶ Virasto harkitsee tapauskohtaisesti selvitystensä ja käytettävissä olevan aineiston perusteella, miten asiaa on tarpeellista käsitellä kilpailulain tavoitteiden saavuttamiseksi.¹⁷

¹⁶ HE 88/2010 vp, s. 74.

¹⁷ 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

6.4 Yhtiön menettelytapojen arviointi

6.4.1 Relevantit markkinat

23. Taksimarkkinat voidaan jakaa kahteen eri markkinaan. Ensinnäkin kyseessä voi olla *taksikuljetusten markkinat*, joilla asiakkaana toimivat pääasiassa kuljetustilauksen tekevät asiakkaat ja palveluntarjoajana taksiryrittäjät. Toiseksi kyse voi olla myös *taksien tilausvälityksen markkinoista*, joilla asiakkaana puolestaan toimivat taksiryrittäjät, jotka hankkivat ajotilausten välityspalvelun tilausvälityskeskuksesta tai tilausvälitysovelluspalvelua tarjoavalta yritykseltä.
24. Viraston tietojen perusteella taksimarkkinat ovat monilta osin edelleen paikallisia siten, että esimerkiksi tilausvälityskeskukset ja taksiryrittäjät toimivat omilla perinteisillä toiminta-alueillaan. Markkinoiden avautumisen jälkeen moni tilausvälityskeskus tarjoaa palveluitaan perinteisen toiminta-alueensa ulkopuolella.
25. Ottaen huomioon asian lopputulos KKV:n ei ole tarvetta ottaa täsmällisesti kantaa relevantteihin markkinoihin.

6.4.2 Epäillyt elinkeinonharjoittajien väliset kielletyt kilpailunrajoitukset

26. Yhtiön välityksessä olevat taksiryrittäjät ovat keskenään kilpailevia itsenäisiä elinkeinonharjoittajia taksikuljetusten markkinoilla. Suurin osa yhtiön osakkeenomistajista on yhtiön välityksessä olevia taksiryrittäjiä. Taksiryrittäjien keskinäisiä menettelytapoja ja toimintaa tilausvälityskeskuksen piirissä voidaan arvioida kilpailulain 5 §:n mukaisina elinkeinonharjoittajien välisinä sopimuksina, päätöksinä tai yhdenmukaistettuina menettelytapoina.¹⁸
27. Viraston alustavan arvion mukaan *ajovuoroista ja asemapaikoista* sopiminen keskenään kilpailevien taksiryrittäjien kesken voi johtaa markkinoiden jakoon maantieteellisesti ja vuorokaudenaikojen perusteella. Kela-kyytien osalta yhtiö on varannut mahdollisuuden ajovuorojärjestelyn käyttöönottamiseen, mutta ei ole kuitenkaan ottanut ajovuoroja käyttöön. Tampereen Aluetaksin tavallisia taksikyytejä koskeva välityspalvelusopimus on sisältänyt ajovuoroja asemapaikkaehdon. Yhtiön mukaan se ei ole kuitenkaan soveltanut kyseisiä sopimusehtoja. Asian käsittelyn aikana Tampereen Aluetaksi on irtisanoanut vanhat tavallisten taksikyytien välitystä koskevat välityspalvelusopimukset sekä laatinut uuden välityspalvelusopimusohjan, jossa ei soviteta ajovuoroista tai asemapaikoista. Tampereen Aluetaksi on lisäksi luopunut huhtikuussa 2019 ohjeellisesta ajovuorolistasta.
28. KKV on alustavassa arviossaan esittänyt, että *muiden välityspalveluiden käyttökiellolla* voi olla kilpailulle haitallisia vaikutuksia. Käytännössä kieltä saattaa heikentää taksiryrittäjien tai muiden välitysyhtiöiden

¹⁸ Ks. myös KKV:n muistio taksialan kilpailuvalvonnan painopisteistä, päivitetty 1.2.2019, s. 2–4.

3.6.2020

JULKINEN

toimintaedellytyksiä yhtiön toiminta-alueella. Tampereen Aluetaksin mukaan yhtiö ei ole kieltänyt tai rajoittanut taksiryttäjien mahdollisuuksia ajaa muille palveluntarjoajille. Asian käsittelyn aikana yhtiö on irtisanonut vanhat tavallisten taksikyytien välitystä koskevat välityspalvelusopimukset sekä laatinut uuden välityspalvelusopimusohjan, jossa ei ole kyseistä ehtoa.

29. Ottaen huomioon viraston asiassa tekemä selvitys, asian käsittelyn aikana yhtiön tekemät menettelytapojen muutokset¹⁹ 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

30. Viraston selvitysten perusteella toiminta-alueen ainoana Kela-kyytejä välittävänä välityskeskuksena yhtiöllä on vahva asema suhteessa taksiryttäjiin sekä loppuasiakkaisiin. Näin ollen yhtiön toimintaa on myös mahdollista arvioida kilpailulain 7 §:n näkökulmasta.
31. Tampereen Aluetaksin mukaan taksimarkkinoiden avautumista seuranneen voimakkaan murrostilan vuoksi määräävän markkina-aseman olemassaolon arvioiminen ei ole yksiselitteistä. Yhtiö on myös korostanut, että Kelan hankintasopimus on voimassa ainoastaan rajallisen ajan ja sopimuskauden päätyttyä markkinat jakautuvat uudelleen. Yhtiö katsoo, ettei sillä todennäköisesti ole määräävää markkina-asemaa nykyisessä toimintaympäristössä.²⁰
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.

¹⁹ KKV on myös korostanut yhtiölle tiedottamisen merkitystä niiltä osin kuin yhtiö on muuttanut menettelytapojaan.

²⁰ Yhtiön vastaus KKV:n selvityspyyntöön, päivätty 16.4.2019, s. 7.

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