

1. Asia

Vaasan Ulataksi Oy:n toiminta Kela-kyytien välittämisessä

2. Asianosainen

Vaasan Ulataksi 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 Vaasan Ulataksi Oy:n ("Vaasan Ulataksi" 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 13.4.2019. Asian selvittämiseksi KKV järjesti 4.10.2019 yhtiön kanssa tapaamisen, jossa KKV esitteli alustavaa kilpailuoikeudellista arviotaan. Yhtiö on antanut asiassa lisäselvitystä tapaamisessa ja kirjallisesti tapaamisen jälkeen.

5. Asiaselostus

5.1 Kela-kydyt ja yhtiön toiminta

4. Julkisista varoista maksetuilla kyydeillä on suuri merkitys Suomen taksimarkkinoiden toiminnalle. KKV:n tietojen mukaan julkisista varoista maksettujen kyytien osuus alan liikevaihdosta on kansallisella tasolla noin 40 prosenttia, josta Kelan myöntämät korvaukset ovat noin vajaa puolet. Kela-kyytien merkitys taksiyrittäjille¹ vaihtelee alueellisesti, mutta yleisesti ottaen virasto arvioi Kela-kyytien merkityksen korostuvan erityisesti isompien kaupunkien ja taajamien ulkopuolisilla alueilla. Alkuvuodesta 2018 Kela kilpailutti

¹ Taksiryttäjällä tarkoitetaan tässä päätöksessä taksiliikennettä harjoittavaa elinkeinonharjoittajaa.

3.6.2020

JULKINEN

maakunnittain sairausvakuutuslain nojalla korvaamansa ajot ja palvelut. Yhtiö voitti Kelan tarjouskilpailun Pohjanmaan maakunnan alueella.

5. Yhtiö on pääasiassa toiminta-alueen taksiryttäjien omistama välityskeskus. Yhtiön mukaan sen tavoitteena on tuottaa palveluita paikallisille taksiryttäjille omakustannusperiaatteella. Yhtiön mukaan sen päämarkkina-alue on Vaasa ja Mustasaari, mutta yhtiö välittää Kela-kyytejä myös Pohjanmaan maakunnan muilla alueilla. Viraston tietojen perusteella yhtiön asema toiminta-alueensa ainoana Kela-kyytejä välittävänä tilausvälityskeskusena vahvistaa yhtiön asemaa suhteessa taksiryttäjiin ja loppuasiakkaisiin.

5.2 Yhtiön noudattamat menettelytavat

6. KKV on selvittänyt yhtiön toimintaa Kela-kyytien välittämisessä. KKV on kiinnittänyt huomionsa erityisesti seuraaviin asioihin:
 - a) taksiryttäjien mahdollisuus päästä Kela-kyytien välityksen piiriin;
 - b) yhtiön noudattamat ajovuorot ja päivystyspaikat;
 - c) eri alueiden taksien tasavertainen mahdollisuus saada kyytejä yhtiön toiminta-alueella (aluepriorisointi); sekä
 - d) välityspalvelusopimukseen sisältynyt kieltä ajaa muille välityskeskusille.

5.2.1 Kela-kyytien välityksen pääseminen

7. Yhtiön mukaan se on kieltäytynyt liittämästä joitakin taksiryttäjiä Kela-kyytien välitykseen. Yhtiö on perustellut kieltäytymistä sillä, että yhtiön arvion mukaan välityksessä on ollut riittävästi ajoneuvoja ja yhtiöllä ei ole halukkuutta lisätä ajoneuvojen määrää.²
8. Asian käsittelyn aikana yhtiö on ilmoittanut KKV:lle luopuneensa edellä kuvatun tarveharkinnan soveltamisesta ja ottavansa kaikki halukkaat taksiryttäjät Kela-kyytien välityksen piiriin. Yhtiö on myös ilmoittanut aiemmin kielteisen päätöksen saaneille taksiryttäjille mahdollisuudesta liittyä Kela-kyytien välitykseen.³

5.2.2 Ajovuorot ja päivystyspaikat

9. Yhtiö on soveltanut päämarkkina-alueellaan riittävän saatavuuden varmistamiseksi ajovuorolistaa, joka on ollut voimassa vuorokauden ympäri seitsemänä päivänä viikossa. Yhtiö on myös kehottanut päämarkkina-alueen

² Yhtiön vastaus KKV:n selvityspyyntöön, päivätty 12.4.2019, s. 3.

³ Yhtiön vastaus KKV:n selvityspyyntöön, päivätty 12.4.2019, s. 3.

3.6.2020

JULKINEN

ulkopuolisia taksiryttäjiä luomaan järjestelyn, jolla on voitu varmistaa saata-
vuus kyseisillä alueilla.⁴

10. Yhtiön mukaan ajovuorojärjestely on ollut ohjeellinen eikä sen noudattamista ole seurattu. Myöskään sen vastaisesta toiminnasta ei ole rangaistu. Yhtiön mukaan ajovuoroilla ei ole rajattu ajovurojen ulkopuolisten autojen mahdollisuuksia saada kyytejä.⁵ Yhtiön kokemusten perusteella ajovuoroilla ei ole pystytty varmistamaan saataavuutta, koska yhtiö ei ole kyennyt valvomaan ajovuorolistan noudattamista. Asian käsittelyn aikana yhtiö on ilmoittanut luopuvansa ajovuoroista kokonaisuudessaan.⁶
11. Yhtiö on myös pyytänyt sen välityksessä olevia taksiryttäjiä ilmoittamaan pääasiallisen päivystyspaikkansa ja toiminta-alueensa. Yhtiön mukaan pyynnöllä ei ole kuitenkaan sidottu taksiryttäjiä tiettyyn paikkaan, vaan yhtiön on ollut tarpeellista tietää taksiryttäjiä toiminta-alueet Kelan hankintasopimusta varten.⁷

5.2.3 Aluepriorisointi

12. Asiaa selvitetessä on käynyt ilmi, että yhtiö on soveltanut aluepriorisointia ennakkoon varattujen Kela-kyytien välittämisessä. Aluepriorisoinnilla virasto tarkoittaa menettelyä, jossa kyytiä tarjotaan rajatun ajan tietyn alueen tai paikkakunnan takseille. Jos kyseisen alueen taksinkuljettajat eivät hyväksy tarjottua kyytiä, kyyti tarjotaan myös muiden alueiden taksinkuljettajille.
13. Asian käsittelyn aikana yhtiö on ilmoittanut luopuvansa ennakkotilausten aluepriorisoinnista siten, että jatkossa kaikilla halukkailla on tasavertainen mahdollisuus saada ennakkoon varattuja Kela-kyytejä.⁸

5.2.4 Muille välitysyhtiöille ajaminen

14. Yhtiön välityspalvelusopimuksen mukaan taksiryttäjä ei saa käyttää autossaan toisen välitysjärjestelmän laitetta tai sovellusta vahvistetun ajovuoron aikana ilman yhtiön hallituksen kirjallista lupaa. Yhtiön mukaan sopimusehdosta huolimatta se ei kuitenkaan käytännössä kiellä taksiautoilijoita ajamasta toisen välityskeskuksen tai mobiilisovelluksen kautta.⁹ Yhtiö on tämentänyt virastolle, että se ainoastaan edellyttää taksiryttäjiä ilmoittavan, jos niiden taksiautoilla ajetaan myös muiden toimijoiden ajoja.

⁴ Yhtiön vastaus KKV:n selvityspyyntöön, päivätty 12.4.2019, s. 8–9.

⁵ Yhtiön vastaus KKV:n selvityspyyntöön, päivätty 12.4.2019, s. 9.

⁶ Yhtiön asiamiehen 22.10.2019 KKV:lle lähettämä sähköposti.

⁷ Yhtiön vastaus KKV:n selvityspyyntöön, päivätty 12.4.2019, s. 8.

⁸ Yhtiön asiamiehen 22.10.2019 ja 12.11.2019 KKV:lle lähettämät sähköpostit.

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;
 - 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 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.¹⁰

6.2 Määräävän markkina-aseman väärinkäyttö

19. 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

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

3.6.2020

JULKINEN

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

20. Kilpailulain 7 §:n mukaan yhden tai useamman elinkeinonharjoittajan tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän määräävän markkina-aseman väärinkäyttö on kiellettyä.
21. 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.
22. 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

23. 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.
24. Kilpailulain 31 §:ssä KKV:n tehtävät ja toimintavelvollisuus on liitetty kilpailulain tavoitteisiin eli terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun turvaamiseen vahingollisilta kilpailunrajoituksilta.¹¹ Virasto harkitsee tapauskohtaisesti selvitystensä ja käytettävissä olevan aineiston perusteella, miten asiaa on tarpeellista käsitellä kilpailulain tavoitteiden saavuttamiseksi.¹²

¹¹ HE 88/2010 vp, s. 74.

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

6.4 Yhtiön menettelytapojen arviointi

6.4.1 Relevantit markkinat

25. Taksimarkkinat voidaan jakaa kahteen eri markkinaan. Ensimmäkin 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 hankkivat ajotilausten välityspalvelun tilausvälityskeskuksesta tai tilausvälitysovelluspalvelua tarjoavalta yritykseltä.
26. Viraston tietojen perusteella taksimarkkinat ovat monilta osin edelleen paikallisia siten, että esimerkiksi tilausvälityskeskukset ja taksiyrittäjät toimivat omilla perinteisillä toiminta-alueillaan. Markkinoiden avautumisen jälkeen moni tilausvälityskeskus tarjoaa palveluitaan perinteisen toiminta-alueensa ulkopuolella.
27. Ottaen huomioon asian lopputulos KKV:n ei ole tarvetta ottaa täsmällisesti kantaa relevantteihin markkinoihin.

6.4.2 Epäillyt elinkeinonharjoittajien väliset kielletyt kilpailunrajoitukset

28. Yhtiön välityksessä olevat taksiyrittäjät ovat keskenään kilpailevia itsenäisiä elinkeinonharjoittajia taksikuljetusten markkinoilla. Suurin osa yhtiön osakkeenomistajista on yhtiön välityksessä olevia taksiyrittäjiä. Taksiyrittäjien keskinäisiä menettelytapoja ja toimintaa tilausvälityskeskuksen piirissä voidaan arvioida kilpailulain 5 §:n mukaisina elinkeinonharjoittajien välisinä sopimuksina, päätöksinä tai yhdenmukaistettuina menettelytapoina.¹³
29. 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 taksiyrittäjien toiminnan yhtiön toiminta-alueella. Viraston alustavan arvion mukaan välitykseen liittämistä voidaan kieltäytyä vain, jos kieltäytymiselle on olemassa objektiiviset perusteet. Yhtiö on asian käsittelyn aikana ilmoittanut muuttaneensa menettelytapojaan aiemmin osiossa 5.2.1 kuvatulla tavalla.
30. Viraston alustavan arvion mukaan *ajovuoroista* sopiminen voi johtaa markkinoiden jakoon vuorokaudenaikojen perusteella. Yhtiöllä voi olla tarve varmistaa autojen saatavuus esimerkiksi hiljaisina vuorokaudenaikoina, jolloin tarjontaa ei ole markkinaehtoisesti. KKV:n alustavan arvion mukaan yhtiö ei ole kuitenkaan osoittanut, että vuorokauden ympäri seitsemänä päivänä viikossa voimassa olevat vuorot ovat välttämättömiä taksien saatavuuden varmistamiseksi. Viraston tietojen mukaan yhtiön soveltamalla

¹³ Ks. myös KKV:n muistio taksialan kilpailuvalvonnan painopisteistä, päivitetty 1.2.2019, s. 2–4.

3.6.2020

JULKINEN

ajovuorojärjestelmällä ei ole rajoitettu vuorojen ulkopuolisten taksien mahdollisuuksia saada kyytejä. Asian käsittelyn aikana yhtiö on päättänyt luopua ajovuorojärjestelmän soveltamisesta.

31. Viraston alustavan arvion mukaan *päivystyspaikoista* sopiminen voi johtaa markkinoiden maantieteelliseen jakamiseen. Viraston tietojen mukaan yhtiön soveltamalla päivystyspaikoilla tai pääasiallisten toimipaikkojen ilmoittamisella ei ole sidottu taksiryttäjiä tietylle alueelle, vaan käytännössä kyse on ollut taksiryttäjiä toiminta-alueiden ilmoittamisesta yhtiölle.
32. Viraston alustavan arvion mukaan myös *alueperusteinen priorisointi* voi johtaa markkinoiden maantieteelliseen jakamiseen. Viraston tietojen mukaan yhtiö on soveltanut alueperusteista priorisointia ainoastaan ennakkoon varattujen Kela-kyytien välittämisessä. Yhtiö on luopunut ennakkoon välitettävien kyytien alueperusteisesta priorisoinnista.
33. *Muille välitysyhtiöille ajamisen* osalta KKV on alustavassa arviossaan esittänyt, että kiellolla ottaa vastaan kyytejä toiselta välitysyhtiöltä voi olla kilpailulle haitallisia vaikutuksia. Käytännössä kiello voi heikentää taksiryttäjiä tai muiden välitysyhtiöiden toimintaedellytyksiä yhtiön toiminta-alueella. KKV:n tietojen mukaan yhtiön välityksessä olevat taksiryttäjä eivät ole käytännössä tarvinneet yhtiön lupaa muille välityskeskuksille ajamiseen, vaan yhtiö on ainoastaan pyytänyt taksiryttäjiä ilmoittamaan sille asiasta. Näin ollen muille välityskeskuksille ajamista ei ole kielletty eikä sitä ole tehty luvanvaraiseksi.
34. Ottaen huomioon viraston asiassa tekemä selvitys, asian käsittelyn aikana yhtiön tekemät menettelytapojen muutokset¹⁴ sekä sääntely-ympäristön muutoksesta johtunut taksialan murrostila, KKV katsoo, ettei päätöksessä mainittujen menettelytapojen enempi selvittäminen ole perustelua terveeseen ja toimivan kilpailun turvaamisen näkökulmasta.

6.4.3 Epäilty määrävän markkina-aseman väärinkäyttö

35. 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. Virasto on alustavassa arviossaan todennut, että edellä mainituista yhtiön menettelytavoista erityisesti taksiryttäjiä mahdollisuutta päästä Kela-kyytien välitykseen on mahdollista arvioida määrävän markkina-aseman väärinkäytön näkökulmasta.
36. 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-

¹⁴ KKV on myös korostanut yhtiölle tiedottamisen merkitystä niiltä osin kuin yhtiö on muuttanut menettelytapojaan tai täsmentänyt sopimusehtojensa soveltamista tai tulkintaa.

3.6.2020

JULKINEN

aseman tarkempi määrittely tai epäillyn määräävän markkina-aseman väärinkäytön selvittäminen ole perusteltua terveen ja toimivan kilpailun turvaamisen näkökulmasta.

7. Johtopäätökset

37. 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.
38. 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

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

9. Muutoksenhaku

40. 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

41. 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