

20.8.2014

## Asia

Hämeenlinnan kaupungin vammaispalvelulain ja sosiaalihoitolain mukais-  
ten kuljetusten järjestäminen

## Osapuolet

Kanta-Hämeen Aluetaksi Oy, Hämeenlinna

Hämeenlinnan kaupunki

Toimenpidepyynnön tekijä:

Palvelutaksi Ylitalo Oy, Hämeenlinna

## Ratkaisu

Kilpailu- ja kuluttajavirasto jättää asian tutkimatta.

## Asian vireilletulo

Palvelutaksi Ylitalo Oy on tehnyt Kilpailuvirastolle (1.1.2013 alkaen Kilpailu-  
ja kuluttajavirasto, jäljempänä virasto) helmikuussa 2011 toimenpidepyyn-  
nön, jossa se on pyytänyt virastoa tutkimaan, syyllistyvätkö Kanta-Hämeen  
Aluetaksi Oy (jäljempänä Aluetaksi) ja Hämeenlinnan kaupunki kiellettyyn  
kilpailun rajoittamiseen sopimusjärjestelyllä, jossa kaupunki ja Kanta-  
Hämeen Aluetaksi ovat sopineet, että viimeksi mainittu vastaa keskitetysti  
vammaispalvelulain (VPL) ja sosiaalihoitolain (SHL) mukaisista kuljetuk-  
sista.

## Asiaselostus ja ratkaisun perustelut

VPL:n ja SHL:n mukaisten kuljetusten järjestäminen kuuluu kunnan lakisää-  
teisiin velvoitteisiin. Toimenpidepyynnön tekijän mukaan Hämeenlinnan  
kaupunki on järjestänyt VPL- ja SHL-kuljetukset helmikuuhun 2010 asti yh-  
teistyössä Janakkalan ja Hattulan kuntien kanssa. Asiakkaat ovat tilanneet  
kuljetuksen suoraan palvelun tuottajalta ja maksaneet sen kaupungin  
myöntämällä ja rahoittamalla maksukortilla (ns. X-Card).

Palvelutaksi Ylitalo Oy:n mukaan Hämeenlinnan kaupungin Terveysten ja  
toimintakyvyn edistämisen lautakunta on tehnyt 21.1.2010 päätöksen, että  
Aluetaksi hoitaa VPL- ja SHL-kuljetukset keskitetysti aikavälillä 1.3.2010-  
30.9.2010, jonka jälkeen sopimuksen voimassaoloa jatkettiin. Järjestelyn  
mukaan VPL- ja SHL-kuljetuksiin oikeutettu asiakas ohjeistetaan tilaamaan  
kuljetus Aluetaksilta, joka välittää sen sopimusautoilijalleen. Toimenpide-

20.8.2014

pyynnön mukaan kaupungin kuljetusten sekä tilaus- ja välityspalvelujen os-  
tojen arvo Aluetaksilta on noin 2 miljoonaa euroa vuodessa.

Toimenpidepyynnön mukaan Palvelutaksi Ylitalo Oy oli järjestelyn vuoksi pakotettu liittymään Kanta-Hämeen Aluetaksi Oy:n osakkaaksi, mikä aiheutti merkittäviä kuluja. Toimenpidepyynnön tekijän mukaan muillekin Kanta-Hämeen Aluetaksi Oy:n osakasyritykselle on syntynyt vastaavia lisäkuluja ja tulonmenetyksiä. Palvelutaksi Ylitalo Oy:n mukaan yksittäisen elinkei-  
nonharjoittajan pakottaminen keskitettynä kuljetuspalveluja tuottavana or-  
ganisationa toimivan Kanta-Hämeen Aluetaksi Oy:n alle on omiaan nostamaan kuljetuspalveluiden tuotantokustannuksia ja siten myös asiakkaalta perittäviä maksuja.

Palvelutaksi Ylitalo Oy katsoo edelleen, että sanottu sopimusjärjestely rajoittaa ja vääristää vapaata kilpailua kilpailunrajoituslain 4 § 1 momentissa (nykyisen kilpailulain 5 § 1 momentti) tarkoitetulla tavalla rikkoen myös kilpailunrajoituslain 4 § 2 momentin 2 ja 3 kohtia (nykyisen kilpailulain 5 § 2 momentin 2 ja 3 kohtia). Palvelutaksi Ylitalo Oy:n mukaan järjestelyssä on myös tosiasiallisesti kysymys kartellista, kun keskenään kilpailevat Hämeenlinnan seudun taksiyrittäjät ovat ryhmittyneet osakkaina Kanta-Hämeen Aluetaksi Oy:öön ja toimivat käytännössä sen ylläpitämän välityspalvelun varassa.

Toimenpidepyynnössä huomautetaan lisäksi, että järjestely muodostaa sekä rakenteellisen että toiminnallisen esteen markkinoille pääsulle. Palvelutaksi Ylitalo Oy katsoo, että järjestelyn seurauksena kuljetuspalvelujen taso ja saatavuus ovat heikentyneet sekä siitä aiheutuvat kustannukset nousseet.

Palvelutaksi Ylitalo Oy näkee ongelmallisena niin ikään sen, että kaupungin ja Aluetaksin välisessä järjestelyssä on kyse palveluhankinnasta ja että kaupunki on tehnyt suorahankinnan ilman hankintalain tarkoittamaa, valituskelpoista päätöstä. Palvelutaksi Ylitalon mukaan kuljetusten järjestäminen on palautettava sellaiseksi kuin se on ollut ennen kaupungin ja Aluetaksin välistä sopimusjärjestelyä tai vaihtoehtoisesti Hämeenlinnan kaupungin tulisi kilpailuttaa kuljetuspalvelut hankintalainsäädännön mukaisesti avoimena kilpailuna.

Palvelutaksi Ylitalo Oy pyytää toimenpidepyynnössään virastoa kieltämään kaupungin ja Aluetaksin välisen sopimuksen mukaisen kuljetuspalvelujärjestelyn kilpailua rajoittavana sekä antamaan väliaikaisen kiellon jatkaa sopimusjärjestelyä ja asettamaan uhkasakon kiellon tehosteeksi.

#### Viraston asiassa soveltama tutkimatta jättämistä koskeva säännös

Kilpailulain 32 §:ssä on säännös asioiden tutkimatta jättämisestä Kilpailu- ja kuluttajavirastossa. Pykälän 1 momentin mukaan Kilpailu- ja kuluttajavirasto asettaa tehtävänsä tärkeysjärjestykseen. Säännöstä koskevien peruste-

20.8.2014

lujen (HE 88/2010) mukaan viraston on suunnattava voimavaransa niin, että se puuttuu ensisijaisesti kilpailun toimivuuden, kansantalouden ja yleisen edun kannalta merkittäviin kilpailunrajoituksiin sekä kaikkein vakavimpiin kilpailunrajoituksiin.

Kilpailulain 32 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaan virasto jättää asian tutkimatta, jos kilpailua kyseisillä markkinoilla voidaan epäilystä kilpailunrajoi-  
tuksesta huolimatta pitää kokonaisuudessaan toimivana. Säännöksen pe-  
rusteluissa todetaan, että asia voidaan jättää tutkimatta 2 momen-  
tin 2 kohdan nojalla esimerkiksi silloin, jos virasto on jo aiemmin selvittänyt kilpailu-  
olosuhteita kyseisillä markkinoilla.

Kilpailulain 32 §:n 2 momentin 3 kohdan mukaan asia voidaan jättää tutki-  
matta, jos asiaa koskeva toimenpidepyyntö on ilmeisen perusteeton. Sano-  
tun hallituksen esityksen mukaan toimenpidepyyntö on ilmeisen perustee-  
ton esimerkiksi silloin, kun toimenpidepyyntö ei kuulu viraston toimivaltaan.

Virasto on tehnyt asiassa tutkimatta jättämistä koskevan päätöksensä seu-  
raavin perustein:

Toimenpidepyynnössä kuvatussa menettelyssä kaupungin ja Aluetaksin vä-  
lillä vaikuttaa olevan kyse julkisesta hankinnasta.<sup>1</sup> KKV:llä ei ole toimivaltaa  
soveltaa hankintalakia. Toimenpidepyyntö on tältä osin 32 § 2 mometin 3  
kohdassa tarkoitettulla tavalla perusteeton. Lisäksi on epävarmaa, onko  
Hämeenlinnan kaupunki tässä asiassa kilpailulain tarkoittama elinkeinon-  
harjoittaja.

Siltä osin kun toimenpidepyynnössä tuodaan esille välitysjärjestelmään liit-  
tymisestä toimenpidepyynnöntekijälle aiheutuvia lisäkustannuksia ja toi-  
saalta tulonmenetyksiä sekä asiakkaiden näkökulmasta kustannusten nou-  
su ja palvelutason heikentyminen virasto katsoo ensinnäkin, että mainitut  
ongelmat liittyvät keskeisesti kaupungin ja Aluetaksin väliseen järjestelyyn,  
joka edellä todetusti on perusteltua jättää kilpailulain nojalla tutkimatta. Toi-  
seksi virasto kiinnittää huomiota erityisesti siihen, että taksialaa sääntelee  
Suomessa oma erityislainsäädäntönsä, mistä johtuen taksipalveluiden tar-  
jonnan ja hinnan osalta markkinoilla ei vallitse vapaata kilpailutilannetta, sil-  
lä ne määräytyvät suoraan sääntelyn perusteella. Normaalit markkiname-  
kanismit eivät siis toimi alalla. Näin ollen, vaikka taksialan kilpailua ei voi-  
dakaan pitää kilpailulain 32 §:n 2 momentin 2 kohdassa tarkoitettulla tavalla  
kokonaisuudessaan toimivana, näyttäisi kuitenkin siltä, ettei toimenpide-  
pyynnössä esitetyn kilpailunrajoituksen tarkempi tutkiminen todennäköisesti  
johtaisi siihen, että terve ja taloudellinen kilpailu taksimarkkinoilla toteutuisi.  
Virasto on myös aiemmin tutkinut kilpailuolosuhteita kyseisillä markkinoilla

<sup>1</sup> KHO:2012:71, 7.9.2012. Korkein hallinto-oikeus on selventänyt hankintalain soveltamisalaa muun muassa toteamalla, että muodollisen hankintapäätöksen puuttuminen ei vaikuta asian oikeudelliseen arviointiin. Ks. myös KHO: 2014:86, 26.5.2014 sekä MaO: 262–264/12, 10.7.2012.

20.8.2014

tullen samaan loppupäätelmään.<sup>2</sup> Taksialan kilpailun edistämiseksi virasto on 14.4.2014 tehnyt Liikenne- ja viestintäministeriölle aloitteen taksiliikennelain muuttamiseksi.<sup>3</sup>

Viraston päätös tutkimatta jättämisestä ei sisällä arviota epäillyn kilpailunrajoituksen lainmukaisuudesta. Mikäli virasto saa uutta tietoa, jonka perusteella on syytä epäillä asiassa käsitellyn toiminnan olevan kilpailulain vastaista, virasto ottaa asian uudelleen käsiteltäväksi.

### Sovelletut säännökset

Kilpailulaki (948/2011) 1 §, 32 § ja 50 §.

### Muutoksenhaku

Kilpailu- ja kuluttajaviraston tässä asiassa antamaan päätökseen saa hakea muutosta markkinaoikeudelta kilpailulain 44 §:n mukaan siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään.

### Lisätiedot

Lisätietoja antaa tutkimuspäällikkö Henrikki Oravainen, puh. 0295053366, sähköposti [etunimi.sukunimi@kkv.fi](mailto:etunimi.sukunimi@kkv.fi)

Apulaisjohtaja



Valter Virtanen

Tutkimuspäällikkö



Henrikki Oravainen

<sup>2</sup> Esimerkiksi Kilpailuviraston päätös asiassa dnro 630/61/2007, annettu 22.6.2010, kappaleet 85 ja 86. Päätös saatavilla [www-osoitteesta http://www.kilpailuvirasto.fi/cgi-bin/suomi.cgi?luku=ratkaisut/maat-ratkaisut&sivu=ratk/r-2007-61-0630](http://www.kilpailuvirasto.fi/cgi-bin/suomi.cgi?luku=ratkaisut/maat-ratkaisut&sivu=ratk/r-2007-61-0630). Taksialan sääntelyä koskeva kirjoitus Kilpailuviraston julkaisussa Kilpailukatsaus 2: Viisas sääntely – toimivat markkinat (2011), <http://www.kkv.fi/globalassets/kkv-suomi/julkaisut/selvitykset/2011/kivi-selvityksia-1-2011.pdf>.

<sup>3</sup> Saatavilla osoitteessa <http://www.kkv.fi/KKVn-toiminta-ja-ratkaisut/aloitteet-lausunnot-ja-kannanotot/2014/14.4.2014-kkv-aloite-aloite-taksiliikennelain-muuttamiseksi/>.