

12.5.2021

1 Asia

Kokkolan Taksiliikenne Oy:n väitetty kilpailulain vastainen menettely Kela-kyytien välittämisessä

2 Osapuolet

Toimenpidepyynnön kohde:

Kokkolan Taksiliikenne Oy, Kokkola

Toimenpidepyynnön tekijä:

Kokkolan Aluetaksi Oy, Kokkola

3 Ratkaisu

Kilpailu- ja kuluttajavirasto jättää asian tutkimatta.

4 Asian vireille tulo

1. Toimenpidepyynnön tekijä on toimittanut Kilpailu- ja kuluttajavirastolle (jäljempänä "KKV" tai "virasto") toimenpidepyynnön 8.6.2017. Toimenpidepyynnössä virastoa on pyydetty selvittämään, onko Kokkolan Taksiliikenne Oy (jäljempänä "Kokkolan Taksiliikenne") menetellyt kilpailulain vastaisesti Kansaneläkelaitoksen (jäljempänä "Kela") sairausvakuutuslain (1224/2004) nojalla korvaamien taksimatkojen (jäljempänä "Kela-kyyti") välittämisessä.
2. Virasto ja toimenpidepyynnön tekijä ovat keskustelleet asiasta puhelimitse 27.11.2018 ja 21.3.2019.

5 Asiaselostus

3. Toimenpidepyynnön tekijä toimii taksiautoilijana Kokkolan alueella, jossa Kokkolan Taksiliikenne on toimenpidepyynnön tekohetkellä vastannut Kela-kyytien välittämisestä alueen taksiyrittäjille. Toimenpidepyynnön mukaan Kokkolan Taksiliikenne on asettanut toimenpidepyynnön tekijän niin sanotulle priorisointilistalle. Toimenpidepyynnön tekijän taksiautoille välitetään tämän vuoksi Kela-kyytejä vasta, kun kaikki muut vapaat välityksen piirissä olevat taksit on käyty läpi.
4. Päätös priorisointilistalle asettamisesta on tehty Kokkolan Taksiliikenteen hallituksen kokouksessa 8.5.2017. Päätös on ollut ajallisesti rajoittamaton ja sitä on perusteltu toimenpidepyynnön tekijän työvuorojen huonolla hoitamisella. Toimenpidepyynnössä on esitetty, että Kokkolan Taksiliikenne ei ole antanut ennen päätöksen tekemistä toimenpidepyynnön

12.5.2021

tekijälle varoitusta, eikä se ole suostunut perustelemaan päätöstään tarkemmin.

5. Laki liikenteen palveluista (320/2017) astui taksimarkkinoita koskevin osin voimaan 1.7.2018. 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 alueilla. Kokkolan Taksiliikenne on sopinut Pohjois-Suomen Taksin kanssa siitä, että Kokkolan Taksiliikenne järjestää Kela-kyydit Keski-Pohjanmaan maakunnan alueella. Toimenpidepyynnön tekijä on kertonut virastolle olleensa priorisointilistalla aina taksimarkkinoiden avautumiseen saakka, minkä jälkeen Kokkolan Taksiliikenne on jättänyt toimenpidepyynnön tekijän kokonaan Kela-kyytien välityksen ulkopuolelle.

6 Oikeudellinen arvio

6.1. KKV:n tehtävien asettaminen tärkeysjärjestykseen sekä asian tutkimatta jättäminen

6. Kilpailulain (948/2011) 1 §:n 1 momentin mukaan lain tarkoituksena on terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun turvaaminen vahingollisilta kilpailunrajoituksilta. Kilpailulain 1 §:n 2 momentin mukaan kilpailulakia sovellettaessa on erityisesti otettava huomioon markkinoiden toimintaedellytysten ja elinkeinon harjoittamisen vapauden suojaaminen niin, että myös asiakkaat ja kuluttajat hyötyvät kilpailusta.
7. Kilpailulain 31 §:ssä säädetään asian käsittelystä virastossa. Säännöksen mukaan KKV ryhtyy toimenpiteisiin kilpailunrajoituksen tai sen vahingollisten vaikutusten poistamiseksi, jos se katsoo elinkeinonharjoittajan tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän rajoittavan kilpailua 5 tai 7 §:ssä taikka Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 101 tai 102 artiklassa tarkoitettulla tavalla ja toimenpiteisiin ryhtyminen on tarpeen terveen ja toimivan kilpailun turvaamiseksi markkinoilla. Säännöksen tarkoituksena on liittää viraston tehtävät ja velvollisuus ryhtyä toimenpiteisiin edellä mainittuun 1 §:ssä tarkoitettuun lain tavoitteeseen.¹
8. Kilpailulain 32 § on menettelysäännös, jonka mukaan asioiden tärkeysjärjestys määräytyy niiden merkittävyyden perusteella ja asia jätetään tutkimatta, jos sen tutkiminen ei ole tarpeen lain tavoitteiden eli terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun turvaamiseksi.² Säännöksen tavoitteena on varmistaa, että KKV käyttää toimivaltaansa niin, että 1 §:ssä ilmaistu lain tavoite toteutuu mahdollisimman hyvin.³ Lain tavoitteen toteutumisen kannalta on tärkeää, että KKV suuntaa rajatut voimavansa yleisen edun kannalta merkittävien kilpailunrajoitusten selvittämiseen ja niihin valvontatoimiin, joihin selvitykset antavat aiheen.⁴ Asia voidaan jättää tutkimatta esimerkiksi silloin, jos menettelyn ei katsota olevan niin laajaa tai tuomittavaa, että sillä olisi kilpailulle haitallisia

¹ HE 88/2010 vp, s. 74.

² HE 88/2010 vp, s. 74 ja 75.

³ HE 88/2010 vp, s. 84.

⁴ HE 88/2010 vp, s. 84.

12.5.2021

vaikutuksia. On myös mahdollista, että toimenpidepyynnössä kuvattuun ongelmaan on jo puututtu tai ongelmat johtuvat markkinoiden murrostilanteesta, eikä asiaa ole sen vuoksi syytä selvittää.⁵

9. Kilpailulain esitöissä sekä 31 §:n mukainen viraston toimintavelvollisuus että 32 §:n mukainen viraston velvollisuus asettaa tehtävät tärkeysjärjestykseen ja jättää asia tutkimatta on liitetty lain 1 §:ssä tarkoitettuun taivoitteeseen. Kilpailulain säännöksiä tulkittaessa on otettava huomioon ensisijaisesti markkinaprosessin toimivuuden ja talouden tehokkuuden näkökulma. Lain tarkoituksena ei ole tarjota oikeussuojakeinoja yksittäisten sopimusriitojen ratkaisuun tai suojata elinkeinonharjoittajaa kilpailijan tai kauppakumppanin kohtuuttomilta tai mielivaltaisilta menettelytoivoilta, ellei kysymys samalla ole menettelystä, jonka tutkiminen on tarpeen terveen ja toimivan kilpailun turvaamiseksi markkinoilla.⁶
10. Kilpailulain 32 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan virasto jättää asian tutkimatta, jos ei voida pitää todennäköisenä, että kyseessä on 5 tai 7 §:ssä taikka Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 101 tai 102 artiklassa tarkoitettu kielletty kilpailunrajoitus. Kyse voi olla esimerkiksi osapuolten välisestä riita-asiasta tai muusta menettelystä, joka ei kuulu kilpailulainsäädännön alaan.⁷
11. Kilpailulain 32 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaan virasto jättää asian tutkimatta, jos kilpailua kyseisillä markkinoilla voidaan epäilystä kilpailunrajoituksesta huolimatta pitää kokonaisuudessaan toimivana. Asia voidaan jättää tutkimatta esimerkiksi silloin, jos virasto on jo aiemmin selvittänyt kilpailuolosuhteita kyseisillä markkinoilla.⁸
12. Kilpailulain 32 §:n 2 momentin 5 kohdan mukaan KKV voi jättää asian tutkimatta myös silloin, jos ei voida pitää todennäköisenä, että epäilty kilpailunrajoitus vaikuttaisi merkittävästi terveen ja toimivan kilpailun edellytyksiin.⁹
13. Kilpailulain 32 §:n 2 momentin 5 kohtaa koskevien hallituksen esityksen yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan viraston tulisi keskittyä kansantalouden suorituskykyyn vaikuttaviin kysymyksiin ja jättää tutkimatta taloudellisilta vaikutuksiltaan pienet sekä alueellisesti tai kohderyhmältään rajoittuneet asiat. Asian merkittävyyden arvioinnissa tulisi kiinnittää huomiota menettelyn luonteeseen, toiminnan laajuuteen, periaatteelliseen merkittävyyteen sekä niihin vaikutuksiin, joita toiminnalla olisi markkinoiden toimintaan ja asiakkaiden sekä kuluttajien etuihin, jos toiminta laajentuisi markkinoilla yleisesti sovelletuksi. Menettelyn luonteen osalta haitallisimpina voidaan pitää alastomia kilpailunrajoituksia, kuten kartelleja ja karkeitä kilpailijoita markkinoilta poissulkevia menettelyjä.¹⁰

⁵ HE 88/2010 vp, s. 75.

⁶ HE 88/2010 vp, s. 54.

⁷ HE 88/2010 vp, s. 75.

⁸ HE 88/2010 vp, s. 75.

⁹ HE 68/2018 vp, s. 57

¹⁰ HE 68/2018 vp, s. 57

12.5.2021

14. Päätös tutkimatta jättämisestä ei sisällä arvioita epäillyn kilpailunrajoituksen lainmukaisuudesta.¹¹

6.2. Arviointi asian tutkimatta jättämisestä

15. Tapauksessa on kyse epäilystä kilpailunrajoituksesta toimialalla, jota on toimenpidepyynnön tekohetkellä säännelty tiukasti erityislainsäädännöllä. Taksimarkkinat avautuivat kilpailulle 1.7.2018, kun laki liikenteen palveluista (320/2017) astui taksimarkkinoita koskevin osin voimaan. Aikaisemman erityislainsäädännön mukaisesta lupakiintiö-, asemapaikka-, ja enimmäishintasäätelystä luovuttiin ja taksien ajovelvoite poistettiin. Uudistus muutti taksijärjestelmää ja markkinaolosuhteita olennaisesti. Toimenpidepyynnössä esitetyt väitteet ja muu asiassa saatu selvitys kohdistuvat merkittävilta osin aikaan ennen taksimarkkinoiden avautumista.
16. Virasto on ennen markkinoiden avautumista käsitellyt useita taksialaa koskevia asioita, joiden yhteydessä on arvioitu sääntelyn vaikutusta markkinoiden toimintaan.¹² Virasto kiinnittää huomiota siihen, että ennen markkinoiden avautumista viraston asiassa suorittamalla tutkinnalla ja siitä saatavalla tuloksella ei todennäköisesti olisi ollut olennaista merkitystä kilpailulain perustavoitteen kannalta. Vaikka taksialan kilpailua ei tällöin voitukaan lain 32 §:n 2 momentin 2 kohdan sanamuodon mukaisesti pitää kokonaisuudessaan toimivana, ei toimenpidepyynnössä esitetyn kilpailunrajoituksen tarkempi tutkiminen todennäköisesti olisi johtanut terveen ja taloudellisen kilpailun toteutumiseen taksimarkkinoilla.
17. Asiassa saadun selvityksen perusteella ei voida pitää todennäköisenä, että kyse olisi menettelystä, jolla olisi ollut merkittäviä markkinoiden avautumista estäviä vaikutuksia, jotka puoltaisivat asian tutkimista markkinoiden avautumista edeltävältä ajalta. Virasto kiinnittää huomiota siihen, että markkinoiden avautumisen jälkeen viraston markkinoiden avautumista edeltävään aikaan kohdistamalla tutkinnalla ja siitä mahdollisesti saatavalla tuloksella, ei edellisessä kohdassa mainituilla perusteilla todennäköisesti olisi olennaista merkitystä kilpailulain perustavoitteen toteutumisen kannalta.
18. Taksimarkkinat ovat sääntelyn vapautumisen seurauksena edelleen murrostilanteessa, kun markkinoiden toimintaympäristö ja kilpailuprosessi muuttuvat. KKV:n valvonnalla on tärkeä tehtävä avautuneiden markkinoiden kilpailun toimivuuden tukemisessa. Virasto on selvittänyt omaaloitteisella selvityksellään toimenpidepyynnön kohteena olevan Kokkolan Taksiliikenne Oy:n menettelyä Kela-kyytien välittämisessä kilpailulle

¹¹ HE 88/2010 vp, s. 75.

¹² Esimerkiksi Kilpailuviraston päätös asiassa dnro 630/61/2007, annettu 22.6.2010, kohdat 85 ja 86.

12.5.2021

avautuneilla taksimarkkinoilla.¹³ Virasto on oma-aloitteisessa selvityksensä tutkinut kilpailuolosuhteita markkinoilla, joilla toimenpidepyynnössä kuvailtu epäilty kilpailunrajoitus on tapahtunut. Virasto on poistanut asian käsittelystä 3.6.2020 antamallaan päätöksellä, jossa virasto katsoo, että Kokkolan Taksiliikenne Oy:n menettelytapojen enempi selvittäminen ei ole tarpeen terveen ja toimivan kilpailun turvaamiseksi markkinoilla.

19. Asiassa saadun selvityksen perusteella vaikuttaa todennäköiseltä, että kyseessä on taloudellisilta vaikutuksiltaan pieni sekä alueellisesti ja kohderyhmältään rajoittunut asia. On myös epätodennäköistä, että asiassa olisi kyse kansantalouden suorituskykyyn vaikuttavasta menettelystä. Näin ollen virasto katsoo, että on epätodennäköistä, että epäilty kilpailunrajoitus vaikuttaisi kilpailulain 32 §:n 2 momentin 5 kohdassa tarkoitetulla tavalla merkittävästi terveen ja toimivan kilpailun edellytyksiin tai että asian tarkempi selvittäminen olisi muutoinkaan tarpeen terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun turvaamiseksi.
20. Virasto arvioi lisäksi, että asiassa saattaa osaltaan olla kyse osapuolten välisestä riita-asiasta, minkä vuoksi ei voida pitää todennäköisenä, että kyseessä on kilpailulain 5 tai 7 §:ssä taikka Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 101 tai 102 artiklassa tarkoitettu kielletty kilpailunrajoitus. Kilpailulain tarkoituksena ei myöskään ole tarjota oikeussuojakeinoja yksittäisten sopimusriitojen ratkaisuun tai suojata elinkeinonharjoittajaa kilpailijan tai kauppakumppanin kohtuuttomilta tai mielivaltaisilta menettelytavoilta, ellei kysymys samalla ole menettelystä, jonka tutkiminen on tarpeen terveen ja toimivan kilpailun turvaamiseksi markkinoilla.

7 Johtopäätökset

21. Edellä esitetyillä perusteilla virasto jättää asian tutkimatta.
22. Viraston päätös asian tutkimatta jättämisestä ei sisällä arviota epäillyn kilpailunrajoituksen lainmukaisuudesta. Virasto voi ottaa asian uudelleen käsiteltäväksi, mikäli se saa uutta tietoa, jonka perusteella on syytä epäillä kyseessä olevan menettely, jolla voi olla merkitystä terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun kannalta.

8 Sovelletut säännökset

Kilpailulaki 1 § ja 32 §.

9 Muutoksenhaku

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

¹³ Asia KKV/249/14.00.00/2019. Ks. viraston tiedote 4.6.2020: <https://www.kkv.fi/ajankohtaista/Tiedotteet/2020/4.6.2020-kkvn-taksiselvitykset-seitsemän-valityskeskukseen-toiminnan-tutkinta-paattyy-kuutta-keskusta-epaillaan-ya-kielleyista-kilpailunrajoituksista/> ja ratkaisu <https://www.kkv.fi/ratkaisut-ja-julkaisut/ratkaisut/ar-kisto/2020/muut-ratkaisut/3.6.2020-kokkolan-taksiliikenne-oy-toiminta-kela-kyytien-valittamisessa/>

12.5.2021

10 Lisätiedot

Lisätietoja päätöksestä antaa tutkimuspäällikkö Hannu Raatikainen (puh. 029 505 3357). Sähköpostiosoite on muotoa etunimi.sukunimi@kkv.fi.

Johtaja

Valtteri Virtanen

Tutkimuspäällikkö

Hannu Raatikainen

LIITE

Valitusosoitus