



Unifiedpost AS
Aktsiaselts Eesti Post

Meie: 21.11.2024 nr 5-5/2024-056

Kiri edastatud digitaalselt aadressidele: piibe.lehtsaar@sorainen.com,
triinu.jarviste@tgsbaltic.com

Teade järelevalvemenetluse lõpetamisest

Austatud proua/härra

1. Järelevalvemenetluse faktilised asjaolud

Unifiedpost AS (edaspidi UP) esitas 26.04.2021¹ Konkurentsiametile kaebuse Aktsiaseltsi Eesti Post (edaspidi EP) riigisisese lihtstandardkirjana edastatava ärikirja² (edaspidi ärikiri) teenuse allahindluse korra (edaspidi Kord) peale. Esitatu sisaldas kaebust ka Telia Eesti AS hankel osalemise hinnakujunduse kohta. UP täiendas oma 26.04.2021 esitatud kaebust hiljem korduvalt.

Esitatud kaebuse põhjal viis Konkurentsiamet läbi järelevalvemenetluse EP suhtes. Menetlus puudutas ärikirja edastamise teenust ja sellele terviklahenduse (saadetiste ettevalmistamisega seotud teenused ja edastamise teenus) pakkumise hinnakujundust Telia Eesti AS hankel osalemisel.

EP osutab lisaks ärikirja edastamise teenusele kas ise või läbi oma tütarettevõtja FINBITE OÜ ärikirjade ettevalmistamisega seotud teenuseid. FINBITE OÜ on spetsialiseerunud arvelahenduse teenuse osutamisele. UP osutab samuti ärikirjade ettevalmistamisega seotud teenuseid, sh arvelahenduse teenust, olles selles osas EP ja tema tütarettevõtja FINBITE OÜ konkurendiks. Kliendile terviklahenduse pakkumiseks peab UP kasutama EP ärikirja edastamise teenust.

2. Konkurentsiameti esialgne seisukoht ja ettekirjutuse hoiatus

Konkurentsiamet jõudis esialgsele seisukohale ja tegi 24.04.2023³ EP-le ettekirjutuse hoiatuse. Ettekirjutuse hoiatuses leidis Konkurentsiamet, et EP oli rikkunud konkurentsiseaduse (KonkS)

¹ Konkurentsiametis registreeritud 26.04.2021 kiri nr 5-1/21-0007-079-1.

² Ärikirja edastamise teenus on postiteenus, mis ei kuulu universaalse postiteenuse hulka ning mida kasutavad eelkõige suured side- ja kommunaalettevõtjad paberarvete kättetoimetamiseks oma klientidele.

³ Konkurentsiametis registreeritud 24.04.2023 kiri nr 5-1/21-0007-142-37.

§ 16 p 3, kuna EP ei võimaldanud Korra p 3.1.5 kirjeldatud allahindlust ärikirja edastamise teenuse vahendajatele, vaid võimaldas ainult selle teenuse lõppkasutajatele. Seda silmas pidades kaalus Konkurentsiamet EP-le ettekirjutuse tegemist nõudega selline ebavõrdne kohtlemine lõpetada.

Lisaks leidis Konkurentsiamet 24.04.2023 ettekirjutuse hoiatuses, et EP oli rikkunud KonkS § 16 p 4, sest ei arvestanud Korra p 3.1.5 allahindlust rakendades kirjade sorteerimise kulu erisusega. Ka ei arvestanud EP kirjade sorteerimise kulu erisusega, rakendades Korra p 3.1.3 ja 3.1.4 allahindlusi 2. ja 3. tsoonis. Seda silmas pidades kaalus Konkurentsiamet EP-le ettekirjutuse tegemist nõudega selline hinnakujunduses kirjade sorteerimisega mitte arvestamine lõpetada.

3. Järelevalvemenetluse osaline lõpetamine

Konkurentsiamet teavitas pooli järelevalvemenetluse osalisest lõpetamisest 25.09.2023 kirjaga⁴.

3.1. Mahupõhine allahindlus (Korra p 3.1.5)

Mahupõhise allahindluse osas (Korra p 3.1.5) oli EP 29.05.2023 kirjaga⁵ teavitanud Konkurentsiametit vastuseks ettekirjutuse hoiatusele, et lõpetab alates 01.07.2023 mahupõhise allahindluse pakkumise riigisiseste ärikirjade edastamise teenusele ning eemaldab Korrast p 3.1.5.

Kuna EP otsustas lõpetada ärikirja edastamise teenuse puhul mahupõhise allahindluse pakkumise ja eemaldas Korrast vastava punkti 3.1.5, langes ära ettekirjutuse tegemise alus. Seetõttu lõpetas Konkurentsiamet 25.09.2023 kirjaga (vt allmärkus 4) UP kaebuse alusel alustatud järelevalvemenetluse EP poolt kehtestatud Korra p 3.1.5 osas KonkS § 63⁴ lg 1 p 9 alusel, kuna ettevõtja oli lõpetanud menetluse esemeks oleva tegevuse ning puudus vajadus ettekirjutuse tegemiseks.

Konkurentsiamet soovitas EP-l arvestada edaspidi sarnastes olukordades konkurentsi kahjustamise riski vältimiseks Konkurentsiameti 24.04.2023 esialgses seisukohas ja ettekirjutuse hoiatuses väljendatuga.

3.2. EP hinnakujundus Telia Eesti AS hankel osalemisel

Konkurentsiamet jõudis järeldusele, et EP omab ärikirja edastamise teenuse kaubaturul turgu valitsevat seisundit.

Konks § 16 p 1 kohaselt on turgu valitseval ettevõtjal keelatud muuhulgas ebaõiglaste ostu- või müügihindade kehtestamine või rakendamine. Sellise tegevuse üheks avaldumisvormiks on ebaõiglaselt madalad hinnad (ehk nn röövellik hinnakujundus), mille eesmärgiks on konkurendid kaubaturul välja kurnata.

Konkurentsiamet leidis, et antud juhul ei olnud tegemist röövelliku hinnakujundusega, kus liiga madalad hinnad võivad kahjustada väiksemate konkurentide elujõulisust. Vaidlusaluse hanke võitis UP. Samuti ei esitanud UP menetluse jooksul ühtegi näidet, kus EP oleks UP-lt mõne kliendi ebaõiglaselt madalate hindadega endale saanud. UP teenis perioodil 2016-2022 kasumit

⁴ Konkurentsiametis registreeritud 25.09.2023 kiri nr 5-5/2023-033.

Ärisaladuseta versioon on kättesaadav Konkurentsiameti veebilehelt: https://www.konkurentsiamet.ee/sites/default/files/old/teade_osalisest_lopetamisest_up_vs_ep_25.09.23_arakiri.pdf.

⁵ Konkurentsiametis registreeritud 30.05.2023 kiri nr 5-1/21-0007-142-46.

ja UP käive 2023. aasta I poolaastal kasvas. Seega ei olnud UP elujõulisus küsitav.

Esitatud pakkumiste analüüsimisel ei ilmnenud selgeid tunnuseid selle kohta, et EP pakkumised võinuks olla konkurentsi kahjustava iseloomuga isegi siis, kui EP oleks hanke võitnud. Ebaõiglase hinnakujunduse tuvastamiseks ei piisa üldjuhul sellest, kui turgu valitseva ettevõtja hinnad on mõnevõrra madalamad keskmistest kogukuludest. Hinnad peavad olema allpool veelgi madalamaid kulutasemeid (keskmine välditav kulu ja pikaajaline keskmine täiendkulu, Komisjoni teatis artikli 102 kohaldamise kohta, p 26).

Sellest tulenevalt lõpetas Konkurentsiamet 25.09.2023 kirjaga (vt allmärkus 4) järelevalvemenetluse Telia Eesti AS hankel EP poolt tehtud pakkumisi puudutavas osas KonkS § 63⁴ lg 1 p 2 alusel.

4. Järelevalvemenetluse lõpetamine

Pärast järelevalvemenetluse osalist lõpetamist 25.09.2023 jätkus menetlus osas, mis puudutas Korra p 3.1.3 ja 3.1.4 (EP praktika mitte arvestada ärikirjade teenuse hinnastamisel teatud olukordades sorteerimisteenusega). UP oli kaebuses esitatu põhjal seisukohal, et EP oli sidunud Korra punktis 3.1.5 sätestatud allahindluse sorteerimisteenuse kasutamise kohustusega, mis oli UP hinnangul vastuolus KonkS § 16 p 4 sätestatud keeluga seada teisele poolele kokkuleppe objektiga mitteseotud lisakohustusi. Kuna posti sorteerimine ja kättetoimetamine on UP hinnangul eraldi teenused, siis tähendab posti kättetoimetamise võimaluse pakkumine üksnes koos sorteerimisteenusega endast kahe eraldiseisva teenuse sidumist. UP hinnangul ei ole posti kättetoimetamiseks vajalik posti sorteerimine, kui post antakse EP-le kättetoimetamiseks üle juba sorteeritud kujul.

UP oli seisukohal, et Korra punkt 3.1.5 kahjustab konkurentsi sorteerimisteenuse osutamisel, sest EP ei võimalda vahendajatele eelsorteerimisega loodud lisaväärtusele ja kulusäästule vastavat allahindlust. Lõppklient saab suurema allahindluse ka ilma eelsorteerimiseta ja kliendi jaoks ei ole eelsorteerimine enam lisaväärtus – sorteerimisteenus sisaldub juba EP poolt pakutavas täiendava allahindluse järgses hinnas. Kirju eelsorteerides konkureerib UP enda sõnul ka EP postiteenuse koosseisu kuuluva sorteerimisteenusega. UP sõnul oli EP huvides kehtestada postiteenuse tingimused nii, et võimalikult paljud kliendid eelistaksid kasutada EP tütarettevõtja FINBITE OÜ teenuseid või EP postiteenust otse ilma UP vahenduseta.

4.1. Kaubaturg ja turgu valitsev seisund

Konkurentsiamet oli menetluse käigus jõudnud seisukohale⁶, et kaubaturul käibivaks kaubaks on ärikirja teenus. Teenuse käibimise ala oli maksimaalselt terve Eesti (s.o seda teenust ei osutatud piiriüleselt). Põhimõtteliselt oleks sõltuvalt hinnatavast konkurentsiolukorrast võimalik olnud piiritleda kaubaturg eestiseselt veel eraldi maa- ja linnapiirkonnana, sest neis kahes on teenuse osutamise tingimused mõnevõrra erinevad. Teenuse hinnad erinevad neis piirkondades märkimisväärselt ning linnapiirkonnas oli kuni viimase ajani teenuse osutajate vahel erinevalt maapiirkonnast valitsenud mõningane konkurents. Sellest järeldus, et EP omas turgu valitsevat seisundit mis iganes viisil piiritletavalt kaubaturul, mistõttu võis kaubaturu geograafiliste piiride küsimuse lahtiseks jätta. Seda ka seetõttu, et EP ainuke konkurent AS EXPRESS POST oli teavitanud avalikkust, et lõpetab teenuse pakkumise 2023. aasta suvel. Seetõttu kujunes EP turuosaks eelduslikult 100%.

4.2. Turgu valitseva seisundi võimalik kuritarvitamine

KonkS § 16 p 4 kohase turgu valitseva seisundi kuritarvitamise kindlaksmääramisel tuleb

⁶ Konkurentsiameti 24.04.2023 ettekirjutuse hoiatuse punkt 2.1.

tuvastada kumulatiivselt järgmised asjaolud:

- ettevõtja on asjaomasel kaubaturul turgu valitsevat seisundit omav ettevõtja (KonkS § 13);
- ettevõtja seab teisele poolele kokkuleppe objektiga mitteseotud lisakohustusi;
- ettevõtja käitumisele ei ole objektiivset õigustust;
- ettevõtja, kui kaubaturul turgu valitsevat seisundit omava ettevõtja, tegevus võis kahjustada konkurentsi.

EP teavitas 20.09.2024 Konkurentsiametit, et on lõpetanud riigisisese ärikirja edastamise teenusel allahindluste pakkumise täielikult. Nimetatud asjaolu kinnitab, et EP on eemaldanud ärikirja edastamise teenuse allahindlusi puudutava informatsiooni ka oma veebilehelt www.omniva.ee.

Konkurentsiamet soovib täiendavalt selgitada nõ sorteerimisteenuse ja sellega seotud kulu temaatikat.

Postiseaduse (PostiS) § 2 lg 1 kohaselt on postiteenus adresseeritud postisaadetise edastamine majandustegevusena ning § 2 lg 2 kohaselt on edastamine protsess, mis hõlmab postisaadetiste kogumist, sorteerimist, vedu ja saajale kättetoimetamist. Neid nelja tegevust ei pea postiteenuse osutaja tegema isiklikult (PostiS § 23 lg 1), vaid võib volitada neid tegema mõne teise isiku. Oluline on seejuures, et PostiS § 23 lg 1 sätestatu ei vabasta saatjalt postisaadetise edastamiseks vastu võtnud postiteenuse osutajat kohustusest tagada postiseaduses, selle alusel kehtestatud õigusaktides, postiteenuse osutamise lepingus ning tegevusloas sätestatud nõuete täitmine (PostiS § 23 lg 2).

PostiS § 26 lg 1 kohaselt on postiteenuse osutajal õigus kehtestada postiteenuse kasutajale sõltuvalt postisaadetise kaalust, mõõtmetest, kättetoimetamise ajast ja käitlemise viisist erineva suurusega tasusid.

PostiS § 26 lg 1¹ kohaselt on postiteenuse osutajal õigus kehtestada postiteenuse kasutajale erineva suurusega tasusid, mis sõltuvad postiteenuse osutajale üleantud postisaadetiste kogusest. Postiteenuse osutaja võib rakendada allahindlust objektiivselt põhjendatult, ühetaoliselt ning võrdselt kõigi isikute suhtes, kes vastavad allahindluse tingimustele, ning seda ei tohi siduda muu postiteenuse kasutamise kohustusega. Allahindluse määr peab olema kulupõhine ning põhjendatav suure koguse üleandmisega kaasneva kulude kokkuhoiuga.

PostiS § 26 lg 3 kohaselt võib (aga ei pea) postiteenuse osutaja rakendama postiteenuse tasu puhul allahindlust, kui postisaadetise edastamise kulu on tavateenuse osutamise kulust väiksem.

Allahindlus peab olema seotud kulude kokkuhoiuga – saatja teeb teatud toimingud postiteenuse osutaja eest, mis tingib madalama kulu teenuse osutamisel. Näiteks, postiteenuse allahindluse puhul toimub saadetiste üleandmine postiteenuse osutajale sobival sorteeritud viisil, mis vähendab postiteenuse osutaja tegevusi antud teenuse protsessis, mis omakorda vähendab teenuse omahinda. Veel võib kulude kokkuhoid tekkida näiteks sellest, kui saadetised antakse üle mõnes tsentraalses asukohas, mis vähendab postiteenuse osutaja kulusid saadetiste kogumisel.

Sorteerimiskulude näitel, kui EP leiab, et teatud kujul sorteeritud saadetised tekitavad ettevõtjale kulusäästu, siis ta võib saadetiste üleandmise nõuded kirjeldada teenuse tüüptingimustes ja allahindluse korras. Kulusäästu üleandmine teenuse kasutajale on EP võimalus mitte kohustus. Kulusäästu üleandmiseks peab see üldse tekkima. EP selgitas Konkurentsiametile 20.09.2024 saadetud kirjas, et kirjade sorteerimisliin on EP raamatupidamise kohaselt amortiseeritud, mistõttu on sorteerimise protsessi kulud ärikirja teenuse kuludes marginaalsed.

Teenuse tingimused määrab üldjuhul EP. Tegevusloaga postiteenuste, sh ärikirja teenuse, tüüptingimused peab EP kooskõlastama need lisaks ka Konkurentsiametiga. Teenuse kasutajad peavad nendest tingimustest lähtuma, kui soovivad teenust tarbida. Saadetiste üleandmisele (sh nende komplekteerimisele teatud järjekorda või gruppi) tingimuste kehtestamine ei tähenda, et tekiks või eksisteeriks nõ sorteerimisteenuse kaubaturg, kus tegutseks pakkujad ja ostjad. Tegemist on ühe lõiguga (tegevusega) ärikirja teenuse osutamise protsessis. Seega, pelgalt saadetiste üleandmise nõuete sätestamine teenuse tüüptingimustes ja allahindluse korras ei ole automaatselt turgu valitseva seisundi kuritarvitamine. Küll aga peab postiteenuse osutaja oma allahindlusi rakendama võrdselt kõikide isikute suhtes, kes vastavad kehtivatele allahindluse tingimustele. Seda näeb ette postiseadus, kuid antud põhimõte on kooskõlas ka konkurentsiseadusega.

Illustreeriva näitena postivaldkonnast võib tuua EP universaalse postiteenuse (UPT) siseriikliku lihtsaadetisena edastatava kirisaadetise (standardkiri) edastamise teenuse, kus teenuse tüüptingimused näevad ette kirjade üleandmise kas EP kirjakasti või postkontori kaudu. Kulude mõttes on odavam koguda üleantud kirjad mõnekümnest postkontorist kui mõnesajast kirjakastist, mis paiknevad hajali asetsevates asukohtades. Sellegipoolest on nimetatud teenusel üleriigiliselt üks ja sama hind (st, erisust ei tehta sellest, millise kanali kaudu on kiri EP-le üle antud). Hind erineb vaid saadetise kaalu põhjal.

Andes eelmises lõigus kirjeldatud teenuse saadetised üle hajali üle riigi paiknevate EP kirjakastide asemel ühes EP postkontoris, ei tähenda see, et tekkinud oleks kirjade postkontoris üleandmise teenuse kaubaturg, kus kirjad postkontorisse viinud isik oleks selle teenuse pakkuja ja konkureeriks EP-ga kirjade kogumises. Asjaolu, et keegi teeb postiteenuse osutaja eest teenuse teatud protsessilõigu ise ära, ei tekita eraldiseisvat teenust ega selle kaubaturgu. Samuti ei muuda see protsessilõigu teostajat selle hüpoteetilise teenuse pakkujaks.

Kuna EP lõpetas ärikirja edastamise teenuse puhul allahindluste pakkumise, ei ole Konkurentsiameti menetluse jätkamine selles osas otstarbekas. Seetõttu lõpetab Konkurentsiamet UP kaebuse alusel alustatud järelevalvemenetluse EP poolt kehtestatud Korra p 3.1.3 ja 3.1.4 osas KonkS § 63⁴ lg 1 p 9 alusel, kuna ettevõtja on lõpetanud menetluse esemeks oleva tegevuse ning puudub vajadus ettekirjutuse tegemiseks.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Evelin Pärn-Lee
peadirektor

Indrek Ahermaa
6672460
Indrek.Ahermaa@konkurentsiamet.ee