



OTSUS

Tallinn

03.07.2013 nr 5.1-5/13-025

AS Express Post taotluse alusel AS Eesti Post suhtes alustatud haldusmenetluse lõpetamine

1. Haldusmenetluse alustamine

Konkurentsiametile laekus 08.10.2009 AS Express Post (edaspidi: *ExPo*) taotlus konkurentsiseaduse (KonkS) § 16 punkti 3 võimaliku rikkumise tuvastamiseks. Taotluses palus ExPo Konkurentsiametil uurida AS Eesti Post (edaspidi: *EP*) poolt hinnasoodustuse määramist erinevatele aadressita postitusteenust (edaspidi: *aadressita reklaami teenus*) kasutavatele ettevõtetele/vahendajatele, EP soodustusmäärade skeemi ja tingimusi aadressita reklaampostitusteenusele ning EP reklaamteenuste soodustusmäärade skeemi ja põhimõtete avalikustamist. Nimetatud asjaolude uurimiseks alustas Konkurentsiamet järelevamemenetluse.

2. Menetlusosalised

AS Eesti Post, äriregistrikood 10328799, aadress Pallasti 28, Tallinn, Harju maakond, 10001, põhitegevusala vastavalt äriregistrile: üldpostiteenistus.

AS Express Post, äriregistrikood 10354213, aadress Peterburi tee 34/5, Tallinn, Harju maakond, 11415, põhitegevusala vastavalt äriregistrile: üldpostiteenistus.

3. Faktilised asjaolud ja tõendid

3.1. AS Express Post taotlus

Taotluse kohaselt esitas ExPo 12.05.2009 EP-le päringu aadressita reklaami kandehindade soodustuse saamiseks kogusele enam kui 2 miljonit aadressita reklaami poolaastas. Vastuseks sai ExPo allahindluse [...] põhjendusega, et mahud jagunevad

II ja III tsooni vahel. ExPo päringutele saada selgust soodusmäära kujunemisele, kogu soodustuste skeemile, selle põhimõtetele ja alustele, jäid EP-lt vastused saamata. ExPo märkis, et EP on ainus ettevõtte, kes omab üleriigilist kandevõrku ning osutamaks konkurentsivõimelist aadressita reklaami postitusteenust, on ExPo sunnitud kasutama vähemalt poolel Eesti Vabariigi territooriumil EP kandevõrku. ExPo märkis, et tema tähelepanu on tõstnud turul ringlevad tegelikud aadressita postituse hinna soodusmäärad (kohati -30% kuni -60% EP avalikust hinnakirjast) kogustele, mis on ExPo päringukogusega võrdsed või oluliselt väiksemad. ExPo asus seisukohale, et EP rikub konkurentsiseaduse (KonkS) § 16 punkti 3, kehtestades ExPo-le soodustustmäära, mille kasutamisel tegelikkuses tekib tulem, kus EP pakub ise oluliselt soodsamat teenusehinda ning ExPo-l ei tekigi võimalust konkurentsiks aadressita reklaami postitusteenuse osutamisel.

3.2. AS Eesti Post poolt esitatud selgitused ja teave

EP selgitas 18.11.2009 kirjas Konkurentsiametile, et vastavalt postiseadusele võib EP rakendada allahindlust objektiivselt põhjendatult, ühetaoliselt ning võrdselt kõigi isikute suhtes, kes vastavad allahindluse tingimustele. EP aadressita reklaamsaadetiste teenuse allahindluse andmise põhimõtted on kinnitatud EP siseselt ettevõtte juhatuse poolt ning kohalduvad kõigile isikutele võrdsetel alustel. EP poolt esitatud teabe kohaselt oli EP juhatuse kinnitanud 13.12.2007 aadressita reklaami teenuse mahusoodustuste skaala, mis kehtis alates 01.02.2008. Nimetatud skaala kohaselt oli aadressita reklaami teenuse kliendil võimalik saada EP-le postitamiseks üleantavatelt kogustelt mahusoodustust alates kogusest 50 000 tk/poolaastas. Mahusoodustused jäid vahemikku [...], sõltuvalt kliendi poolt poolaastaks prognoositud aadressita reklaami mahust, mida klient soovis EP kaudu postitada. Lisaks mahusoodustuste skaalale kinnitas EP juhatuse 23.03.2009 aadressita reklaami teenuse lisasoodustuste skaala, mis hakkas kehtima 01.04.2009. Lisasoodustuste skaala nägi [...] ette soodustuse [...] alates kogusest [...] ning [...]¹) soodustuse [...] alates kogusest [...].

EP märkis, et lähtub kõigile aadressita reklaami teenust ostvatele isikutele allahindluste määramisel kinnitatud mahusoodustuste ja lisasoodustuste skaalast.

ExPo-le rakendati alates 12.05.2009 aadressita reklaami teenuse kasutamisel allahindlust määraga [...]. Suurema kui [...] -se allahindluse määra (kuni [...]) rakendamine on EP õigus, mitte kohustus. Tavahinnakirjast soodustuse saamise eeltingimuseks on vastavalt reklaamsaadetiste teenuse tüüptingimustele (kättesaadavad EP kodulehel www.post.ee, edaspidi Tüüptingimused) kohustus esitada õigeaegselt mahuprognosis järgmise perioodi soodustuse saamiseks. Reklaamsaadetiste teenuse tüüptingimuste punkti 6.6. kohaselt fikseeritakse saatjale antav soodustuse suurus üheks arvestusperioodiks. Selleks peab saatja esitama EP-le uuele arvestusperioodile eelneva kalendrikuu 20. kuupäevaks kirjaliku prognoosi uue arvestusperioodi reklaamsaadetiste koguse kohta, mis on EP-le aluseks soodustuse määramiseks. Tüüptingimuste p. 6.5. kohaselt oli reklaamsaadetiste teenuse puhul EP

¹ [...].

arvestusperioodiks kuus kalendrikuud, mis jagunes kalendriaasta lõikes kaheks: 1. jaanuar - 30. juuni ning 1. juuli - 31. detsember.

Esimeseks perioodiks (2009. aasta esimesed 6 kuud) esitatud mahuprognooosi ExPo täitma ei asunud ning teise perioodi soovitud soodustuse suurus ei olnud kooskõlas reklaamsaadetiste teenuse tüüptingimustega ega mahusoodustuste allahindluse rakendamise põhimõtetega. Nimelt soovis ExPo mahuprognooosiga seotud soodustuste rakendamist pikemale arvestuslikule perioodile kui reklaamsaadetiste teenuse tüüptingimustes sätestatud ning oluliselt suuremas ulatuses kui EP siseselt kinnitatud soodustuste andmise põhimõtted seda võimaldasid. Olenemata sellest, et EP-l vastavat kohustust ei olnud, tehti kliendisuhetest tulenevalt ExPo-le soodustuse saamiseks arvestuslikku perioodi muudatus, mille tulemusena soodustuse saamisega seotud arvestusperioodi pikkuseks sai 6 kuu asemele 7 kuud.

EP selgitas, et lisasoodustust pakutakse klientidele, kes annavad üle saadetisi I ja II tsoonis postitamiseks. Kuna ExPo ei andnud EP kandesse I tsooni mahtu, ei pidanud EP võimalikuks sellest tulenevalt rakendada lisasoodustust.

ExPo väite osas, mille kohaselt on EP aadressita reklaami teenuse hinna soodusmäärad kohati avalikust hinnakirjast koguni 30%-60% kogustele, mis on samaväärsed või väiksemad ExPo poolt esitatud päringukogusega, märkis EP, et see on oletuslik ega vasta tõele.

EP esitas Konkurentsiametile ühtlasi andmed klientide kohta, kelle aadressita reklaami teenuse ostukogused poolaastas jäid vahemikku 2 000 000-5 000 000 eksemplari, tuues iga kliendi osas välja ka allahindluse määra, mida EP rakendas. Kuna vastavatele klientidele kohaldatavad allahindluse määrad ei läinud kokku EP poolt esitatud soodustuste skaaladega, siis palus Konkurentsiamet EP-lt täiendavaid selgitusi soodustuste rakendamise põhimõtete kohta.

Konkurentsiametile 15.01.2010 saadetud kirjas selgitas EP, et tema poolt rakendatavate allahindlusmäärade kujunemine ja klientidele kohaldamine on otseses seoses turul valitseva üldise olukorraga, sealhulgas ka konkureerivate ettevõtete turuosa suurendamisele suunatud strateegiatega rakendamiseks. Alates 2009. aastast on konkurents reklaamiturul märgatavalt intensiivsemaks muutunud ning konkureerivad ettevõtted kasutavad turuosa hõivamiseks ja säilitamiseks erinevaid sooduskampaaniaid ja kliendipõhiseid pakkumisi. Täiendavalt on konkureerivad ettevõtted teinud olulisi hinnakorrekture praeguses turuolukorras mahtude säilitamiseks. Seejuures ei ole konkurents hüppeliselt kasvanud mitte ainult kandeteenuse osutamises konkureerivate ettevõtete vahel, vaid turul tegutsevate konkureerivate kanalitena võib aina enam arvestada ka erinevaid meediakanaleid, nt välireklaam, perioodika, internet, TV. Lisaks tihenunud konkurentsile tõi EP välja üldise mahtude languse, mis omakorda muudab reklaamteenustega tegelevate ettevõtete jaoks allesjäänud mahtude pärast konkureerimise veelgi tihedamaks.

Enam kui [...] soodustust pakub EP klientidele, kelle prognoositud maht vastab EP juhatuse kinnitatud mahusoodustuste skaalal vastavale mahule. Suurema soodustuse saamine on võimalik ainult klientidel, kelle eelnevate perioodide mahud on olnud samal tasemel või on teada põhjendatud oluline mahu suurenemine. Juhul, kui

mahuproгноosi [...] suurema soodustuse saamiseks esitab klient, kelle senine EP kandesse toodud aadressita reklaami saadetiste maht on olnud varasemalt väiksem, kaalutakse täiendava soodustuse andmist ettevõtte siseselt vastavalt kehtivatele regulatsioonidele ning täpsustatakse läbirääkimiste teel. EP jaoks on oluline saada teavet selle kohta, mille arvelt oluline mahu suurenemine tekib. Eelkõige tõusetub selline olukord klientidega, kes annavad üle teiste ettevõtete saadetisi ja kelle mahud kõiguvad periooditi tugevalt.

Skaalast suurema soodustuse pakkumise põhjuseks olulise mahuga klientidele on teiste kandeteenuse osutajate poolt tehtud oluliselt soodsamad pakkumised, mistõttu EP on pidanud jätkusuutlikkuse tagamiseks tegema parema pakkumise. Üheks põhjenduseks suurema soodustuse andmisel võib olla ka klientide erinev läbirääkimisvõime. EP lähtub klientidega kokkulepete sõlmimisel ka sellest, kas tegemist on uue kliendiga või toimiva kliendisuhetega. Uue kliendi puhul on keeruline anda hinnangut, kas klient täidab mahuproгноosi kokkulepitud soodustuse saamiseks ning koostöös klientidega üritatakse selgitada välja võimalikult reaalne perioodi saadetiste maht. Seejuures teavitatakse klienti, et EP tasaarveldab enamantud soodustuse vastavalt tüüptingimustele (Tüüptingimuste p. 6.10). Toimiva kliendisuhete puhul on kokkuleppe sõlmimine lihtsam, kuna kliendid on teadlikumad teenuse tingimustest ja soodustuste andmisel väljakujunenud praktikast. Seevastu päris uus ettevõtte üldjuhul ei postita mahus, mis annaks võimaluse saada väga suuri soodustusi.

Klientide I ja II tsoonis võimaliku lisasoodustuse saamise ühe eeldusena võib käsitleda lisaks klientide läbirääkimisvõimele ka seda, et lisasoodustuste saamiseks vajalik mahuproгноos ei ole konkreetne fikseeritud summa, vaid eeldatav vahemik, mis loob võimaluse teenuse osutajal määrata lisasoodustuse määr eelkõige lähtuvalt sellest, kas klient on esitanud mahuproгноosi vahemikus lähemale minimaalsele või maksimaalsele kogusele. Samuti on määravaks ka teenuste turul valitsev konkurents teiste kandeteenuste pakkujatega, mis annab klientidele rohkem võimalusi läbirääkimiste teel endale soodustusi välja kaubelda. Lisasoodustuse võimaldamise eesmärgiks oli langeva turu tingimustes äriksel kaalutlustel säilitada saadetiste mahtu olukorras, kus konkurents reklaamiturul on oluliselt kasvanud.

08.04.2010 saatis Konkurentsiamet EP-le täiendavad küsimused, mille abil soovis selgitada EP poolt aadressita reklaami teenuse osutamisel pakutavate soodustuste rakendamise põhimõtteid. 26.04.2010 vastuses selgitas EP, et üldine mahusoodustuse skaala kehtib kõigile klientidele, mitte ainult nendele klientidele, kes annavad saadetisi üle maapiirkondades edastamiseks. Lisasoodustust pakub EP klientidele, kes annavad EP-le üle saadetisi I ja II tsoonis postitamiseks. ExPo annab EP postivõrku üle aadressita reklaami peamiselt laialikandmiseks maapiirkondades, kus EP aga täiendavaid allahindlusi klientidele ei paku. EP otsus mitte pakkuda täiendavat allahindlust II ja III tsoonis, kui saadetisi ei anta üle I tsoonis edastamiseks, tuleneb eelkõige ettevõttesisesest äriksel otsusest lisasoodustuse kohaldamisel. Konkureerivate ettevõtete koondumine peamiselt Eesti suurematesse keskustesse toob kaasa ka aktiivsema äritegevuse neis piirkondades. EP leidis, et suuremates keskustes on suurem võimalus kasvatada tulu mahu kasvu arvelt ning I ja II tsoonis täiendava soodustuse pakkumisega tekib EP jaoks soovitud mastaabisääst. Sellele viitab ka aadressita reklaami teenuse saadetiste mahu jagunemine: *ca* [...] saadetistest

edastatakse I ja II tsoonis, samas kui III tsoonis edastatav maht on ca [...]. Sellest tulenevalt ei teki maapiirkondades ka suurema soodustuse pakkumisel olulist mahu kasvu ning puudub äriiline põhjendus pakkuda suuremat soodustust.

Alates 01.01.2010 hakkas kehtima EP uus aadressita reklaami teenuse mahusoodustuste skaala, mille kohaselt oli aadressita reklaami teenuse kliendil võimalik saada EP-le postitamiseks üleantavatelt kogustelt mahusoodustust alates kogusest [...]. Mahusoodustused jäid vahemikku [...], sõltuvalt kliendi poolt poolaastaks prognoositud aadressita reklaami mahust, mida klient soovis EP kaudu postitada. Ühtlasi jätkas EP 2010. a ka lisasoodustuste pakkumist mahtude hoidmiseks I ja II tsoonis. Alates 01.01.2010 kehtinud lisasoodustuste skaala nägi I tsoonis ette soodustuse [...] alates kogusest [...] ning II tsoonis soodustuse [...] alates kogusest [...].

EP selgitas ka, et käsitleb aadressita reklaami teenuse osutamisel vahendajat ja lõppkliendi erinevalt. Nimetatud erisuse tegemine on tingitud eelkõige vahendaja ja lõppkliendi mõneti erinevast staatusest teenuse osutamisel nii ärilises vaates kui ka seaduse mõistes. ExPo näol ei ole tegemist saatjaga postiseaduse mõttes, vaid isikuga, kes pakub või vahendab saatjale reklaamsaadetiste edastamise teenust EP kaudu. Saatjatele ja vahendajatele ei kohaldu ühed ja samad allahindluse põhimõtted. Eeltoodust tulenevalt teeb EP aadressita reklaami teenuse osutamisel, sh allahindluste pakkumisel, vahet vahendajal ja lõppkliendil.

EP aadressita reklaami teenuse soodustuste skaalad ei ole avalikud ning on mõeldud üksnes ettevõttesiseseks kasutamiseks, millest tulenevalt ei ole neid täies mahus ka ExPo-le avaldatud. EP asus seisukohale, et aadressita reklaami teenus on vabaturuteenus, millele ei laiene sarnaselt universaalsele postiteenusele kohustuslik teenuse spetsiifiliste detailide avalikkusele teatavaks tegemise kohustus. Mahusoodustuste skaala avalikuks mittetegemisel lähtutakse eelkõige võimalikest äririskidest tiheda konkurentsiga reklaamiturul. Samas on aadressita reklaami teenust ostvatel isikutel ja nimetatud teenust potentsiaalselt osta soovivatel isikutel alati võimalik mahuproгноoside esitamisel saada teavet kohaldatava mahusoodustuse määra kohta ning nimetatud õigust ei ole EP piiranud ühegi seda sooviva isiku puhul.

07.02.2011 kirjas selgitas EP, et tema poolt pakutav aadressita reklaami teenus oli 2009. a koondina kasumis, tsoonide põhised jäi II tsoon kahjumisse. Nendest algandmetest lähtuvalt kinnitati aadressita reklaami allahindluse põhimõtted 2010. aastaks. Juhul, kui klient annab mahte üle ainult II tsooni, siis ettevõtte jaoks muutub teenus kahjumlikumaks. Kui klient annab mahte nii I kui II tsooni, siis I tsoonis teenitav kasum katab II tsoonis tekkiva kahjumi. Kuigi III tsoonis oli 2009. a aadressita reklaami teenus kasumis, siis III tsooni kasum ei kata II tsoonis tekkivat kahjumit. Reklaamiteenuse omahinnast moodustavad kandega seotud tegevused (kanne, sorteerimine, kande ja sorteerimise haldus) [...] teenuse omahinnast. Need kulud on aga seotud otseselt teenuste mahtudega, mistõttu kasumisse jõudmiseks on vaja hinda tõsta. II tsoonis ei ole konkurentsituatsioonist tulenevalt võimalik hinda tõsta. II tsooni mahtudest [...] kantakse välja Tartus ja Pärnus. Aadressita reklaami teenus on vabaturuteenus, kus ettevõtte eesmärk on teenust tervikuna kasumlikult müüa. Seetõttu saab ettevõtte diferentseerida oma hinnakirjas kaalukategooriad, tsoonid, perioodid ja kiirused vastavalt turul kujunenud situatsioonile. Tegemist on

ärilise otsusega, mis toetub asjaolule, et teenuste kasumlikkust vaadatakse aasta vaates.

EP märkis, et ExPo tegutseb sisuliselt ainult seal, kus on võimalik teenida suuremat kasumit. ExPo äri loogika põhineb nn „koore riisumise“ printsiibil, st ettevõtte tegutseb ainult tiheasustusega piirkondades ja suurte linnade lähipiirkondades, kus kande kulud on oluliselt madalamad ning teenuse osutamine on kokkuvõttes võimalik väiksemate kuludega ja logistiliselt väiksema ajakuluga. Selliseks näiteks on ExPo laienemine viimastel aastatel Viljandisse ja Rakverre. EP-l seevastu on kohustus postiteenust osutada üle kogu Eesti ning seetõttu on oluline postikulude katmiseks iga teenuse saadetise ühik kandes hoida.

EP planeerib oma ressursid ja kulud varasemate perioodide baasilt. ExPo maht 2009. a baasilt oli 2,6 miljonit tk II tsoonis. See moodustas [...] kogu II tsooni mahtudest. 2010. a tõi ExPo II tsooni 3,6 miljonit tk. Seega aasta baasilt oli mahu kasv ca 1 miljon tk. EP arvutuste kohaselt oleks täiendav efekt lisanduvast mahust ca [...], mis jätkuvalt ei kataks ära II tsoonis tekkivat teenuse kahjumit. Juhul, kui ExPo annaks sama koguse üle ka I tsoonis, siis koguefekt oleks üle [...], mis koondina viiks tulemuse positiivseks.

EP selgitas, et vahendaja staatus tuleneb sellest, millisel turul isik tegutseb, s.o. vastav isik sisuliselt määratleb ise oma staatuse läbi teenuste, mida ta turul osutab. EP ei kirjuta isikutele ette, millisel turul nad tegutsema peaksid. Postiseadus (PostiS) § 3 lg 2 defineerib saatjat kui isikut, kes vastutab postisaadetise sisu eest ning kelle tahtel ja nimel on postisaadetis postiteenuse osutajale üle antud. Kes eeltoodud määratlusele ei vasta, seda ei võimalda postiseadus vaadelda saatjana ning see omakorda ei võimalda EP-l käsitleda isikut saatjana. Tagamaks saatjate ja vahendajate omavahelise võrdse kohtlemise, ei näe EP muud võimalust, kui vastavad isikud teineteisest selgelt eristada. Postiseaduse loogika järgi on EP defineerinud enda jaoks reklaamsaadetiste teenuste tüüptingimustes saatja ja vahendaja. Reklaamsaadetiste tüüptingimuste kohaselt on reklaamsaadetiste teenus reklaamsaadetiste edastamine EP poolt saatjalt saajale. Saatja on isik, kes ise või kelle tahtel on reklaamsaadetisi EP-le edastamiseks üle antud ja vahendaja on defineeritud kui isik, kes pakub või vahendab saatjale reklaamsaadetiste edastamise teenust EP kaudu. Vahendajateks on näiteks reklaami- ja meediaagentuurid ning postituse eeltöötledjad.

18.04.2011 esitas EP Konkurentsiametile koondumise teate, mille kohaselt soovis EP omandada AS-lt Ekspress Grupp 50% ja AS-lt Eesti Meedia 50% ExPo aktsiatest. Nimetatud koondumise teate menetlemise aja vältel oli käesolev haldusmenetlus sisuliselt peatatud, kuna eksisteeris võimalus, et EP omandab ExPo üle valitseva mõju. 16.09.2011 tegi Konkurentsiamet otsuse, millega keelas nimetatud koondumise.

13.04.2012 teavitas EP kirja teel Konkurentsiametit, et EP poolt osutatava aadressita reklaami teenuse osutamise tingimused on muutunud järgmiselt: 1) alates 01.01.2012 ei erista EP teenuse hinna mõttes klienti ja vahendajat ning EP käsitleb vahendajat kliendina; 2) alates 01.04.2012 kehtib kõikidele klientidele uus aadressita reklaami hinnakiri, mis on avalikult kättesaadav EP kodulehel; ning 3) alates 01.04.2012 kehtib kõikidele klientidele uus allahindluskala. Varasemas menetluses käsitlemist leidnud lisaallahindluse skaala on alates 01.04.2012 tunnistatud kehtetuks. Uut allahindluse

skaalat rakendatakse ühetaoliselt kõigile klientidele (sh ExPo-le). Kõiki kliente, sealhulgas ExPo-t, on teavitatud personaalselt uuest allahindluse määrast. Allahindluse skaalat ei ole avalikustatud EP kodulehel. Allahindluse skaala kodulehel mitte avalikustamine on ettevõtte otsus, mis tugineb PostiS § 1 lõikele 6. Nimetatud sätte kohaselt kohaldatakse postiseaduse 3. peatükki vaid postiteenusele, mille osutamiseks nõutakse tegevusluba. Aadressita reklaami teenuse osutamiseks ei ole tegevusluba vajalik, mistõttu ei kohaldu aadressita reklaam puhul PostiS § 26 lg 4.

Alates 01.04.2012 kehtima hakanud allahindlusskaala oli alljärgnev.

Tabel 1 – AS Eesti Post aadressita reklaami allahindluse skaala, 01.04.2012 – 31.01.2013

Kogus poolaastas	Allahindlus
[...]	[...]
[...]	[...]
[...]	[...]
[...]	[...]
[...]	[...]
[...]	[...]
[...]	[...]
[...]	[...]
[...]	[...]
[...]	[...]

17.12.2012 teavitas EP Konkurentsiametit täiendavatest aadressita reklaami teenuse muudatustest alates 01.02.2013. Vastavalt edastatud teabele hakkasid alates 01.02.2013 kehtima uued „AS Eesti Post reklaamsaadetiste teenuse tüüptingimused“, uus reklaamiteenuste hinnakiri ning ka uus aadressita reklaami teenuse allahindluste skaala.

Tabel 2 – AS Eesti Post aadressita reklaami allahindluse skaala, kehtiv alates 01.02.2013

Kogus poolaastas	Allahindlus
100 001 - 300 000	4%
300 001 - 600 000	6%
600 001 - 800 000	10%
800 001 - 1 000 000	14%
1 000 001 - 1 500 000	19%
1 500 001 - 2 000 000	24%
2 000 001 - 5 000 000	29%
5 000 001 - 12 000 000	33%
12 000 001 - 18 000 000	38%
Üle 18 000 001	40%

15.04.2013 esitas EP ajavahemikul 01.04.2012 - 31.03.2013 üleantud saadetiste mahtudest lähtuvalt Konkurentsiametile andmed EP kümne suurema aadressita reklaami teenuse kliendi kohta, tuues välja poolaastate lõikes klientide prognoositud mahu, tegelikult üleantud mahu, kliendi positsiooni allahindluste skaalal ning igale kliendile kohalduva hinnasoodustuse määra.

Aadressita reklaami teenuse soodustuste skaala avalikustamise osas märkis EP 15.04.2013 kirjas, et on jätkuvalt seisukohal, et sellist nõuet konkurentsiseadusest otseselt ei tulene. Kuna skaala mitteavalikustamine hoiab siiski üleval EP suhtes alusetuid kahtlusi klientide ebavõrdse kohtlemise osas, siis otsustas EP skaala täismahus avalikustada oma kodulehel: www.post.ee². Ühtlasi märkis EP, et teeb kodulehe kaudu edaspidi kättesaadavaks ka soodustuse skaala võimalikud muudatused.

3.3. AS Eesti Post ja AS Express Post turuosad aadressita reklaami teenuse pakkumisel

Haldusmenetluse käigus EP-lt ja ExPo-lt kogutud andmete põhjal on alljärgnevas tabelis kajastatud EP ja ExPo turuosad aadressita reklaami teenuse osutamisel nii käibe kui käideldud mahtude³ põhjal.

Tabel 3 – AS Eesti Post ja AS Express Post turuosad

	2009 (sept-dets)		2010		2011		2012 (jaan-sept)	
	Käive	Maht	Käive	Maht	Käive	Maht	Käive	Maht
Linn								
AS Eesti Post	[70-80%]	[70-80%]	[70-80%]	[70-80%]	[80-90%]	[70-80%]	[80-90%]	[80-90%]
AS Express Post	[30-40%]	[30-40%]	[20-30%]	[20-30%]	[10-20%]	[20-30%]	[10-20%]	[10-20%]
Maa								
AS Eesti Post	[80-90%]	[80-90%]	[90-100%]	[80-90%]	[90-100%]	[90-100%]	[90-100%]	[90-100%]
AS Express Post	[10-20%]	[10-20%]	[5-10%]	[10-20%]	[5-10%]	[5-10%]	[0-5%]	[5-10%]
Kogu Eesti								
AS Eesti Post	[70-80%]	[70-80%]	[80-90%]	[70-80%]	[80-90%]	[80-90%]	[90-100%]	[80-90%]
AS Express Post	[20-30%]	[20-30%]	[10-20%]	[20-30%]	[10-20%]	[10-20%]	[5-10%]	[10-20%]

² Täpne link soodustuste skaalale:

http://www.post.ee/failid/Allahindluste_skaalad_alates_01_02_2013.pdf.

³ ExPo reklaamsaadetiste mahu hulka on arvestatud üksnes ExPo enda poolt laialikantud maht. ExPo poolt EP-le laialikandmiseks üleantud maht sisaldub EP mahtudes.

4. Õiguslik hinnang

4.1. Asjaomane kaubaturg ja AS-i Eesti Post seisund

ExPo palus oma taotluses kontrollida, kas EP kui ExPo hinnangul turgu valitseva ettevõtja tegevus aadressita reklaami teenuse hinnasoodustuste pakkumisel on kooskõlas konkurentsiseadusega.

KonkS § 13 lg 1 kohaselt omab turgu valitsevat seisundit konkurentsiseaduse tähenduses ettevõtja või mitu samal kaubaturul tegutsevat ettevõtjat, kelle positsioon võimaldab tal/neil sellel kaubaturul tegutseda arvestataval määral sõltumatult konkurentidest, varustajatest ja ostjatest. Turgu valitseva seisundi omamist eeldatakse, kui ettevõtjale või mitmele samal kaubaturul tegutsevale ettevõtjale kuulub kaubaturul vähemalt 40 protsenti käibest. Kaubaturg on KonkS § 3 lõike 1 kohaselt hinna, kvaliteedi, tehniliste omaduste, realiseerimis- ja kasutustingimuste ning tarbimis- ja muude omaduste poolest ostja seisukohalt omavahel vahetatavate või asendatavate kaupade käibimise ala, mis hõlmab muu hulgas kogu Eesti territooriumi või selle osa.

EP Reklaamsaadetiste tüüptingimuste kohaselt on aadressita reklaamsaadetis identse sõnumiga turunduslikku (reklaam-, turustus- või müügiedendusmaterjal) või avalikku teadaannet sisaldav saadetis, mis edastatakse korraga vähemalt tuhandele saajale, kusjuures aadressita reklaamsaadetised edastatakse saatja poolt nimetatud personaalselt kindlaksmääramata isikute sihtgrupile.

Aadressita reklaami teenus ei ole postiteenusena postiseaduse tähenduses. Vastavalt PostiS § 2 lõikele 1 on postiteenus adresseeritud postisaadetise edastamine majandustegevusena. Postisaadetis loetakse adresseerituks, kui see kannab postisaadetise saaja nime ja postiaadressi või sellele viitavat märgistust või on varustatud postiaadressile osutava saatedokumendiga (PostiS § 2 lg 3). Aadressita reklaami teenuse puhul on tegemist kirisaadetiste edastamisega viisil, kus saadetisi saajapõhiselt nime ja aadressiga ei tähistata (ehk saadetisi ei adresseerita personaalselt konkreetsele saajale), vaid saajate sihtgrupp on kindlaks määratud teatavate üldiste kriteeriumite alusel (nt teatud geograafiline piirkond nagu maakond või muu sihtgruppi iseloomustav ühine tunnus nagu eramajad, juriidilised isikud vms). Tüüpiliseks aadressita reklaamsaadetiste näiteks on postkasti toodavad erinevate kaupluste reklaamlehed, mida pannakse näiteks kortermaja kõikide korterite postkastidesse, ilma et need oleks adresseeritud nimeliselt konkreetsele isikule ning sõltumata sellest, kas isik vastava kaupluse klient üldse on.

Asjaolu, et aadressita reklaamsaadetisi üksikute saajate lõikes ei personaliseerita eristab aadressita reklaami teenust seega selgelt teistest postiteenustest. Arvestades, et aadressita reklaami teenuse puhul on kliendi sooviks jõuda reklaamsaadetiste ja neis sisalduva turundusliku sõnumiga teatud üldistatud sihtgrupini, oleks vastavate saadetiste personaliseerimine ka tarbetu. On kaheldav, et keskmine mõistlikult käituv aadressita reklaami teenuse klient peaks aadressita reklaami teenusele arvestatavaks alternatiiviks mõnda kirisaadetiste edastamist hõlmavat postiteenust, mis eeldaks kliendi poolt iga saadetise tähistamist saaja nime ja aadressiga või vastava adresseerimise teenuse sisse ostmist postiteenusena osutajalt, samas, kui see kliendi

poolt taotletavat eesmärki silmas pidades tähtsust ei oma. Lisaks on kirisaadetiste edastamist hõlmavad postiteenused (nagu lihtkirja teenus või otseposti ehk aadressiga reklaami teenus) tavapäraselt oluliselt kallimad võrrelduna aadressita reklaami teenusega. Näiteks standardlihtkirja kaaluga kuni 250 g edastamine EP poolt maksab I ja II tsoonis 0,36 eurot/tk ning III tsoonis 0,45 eurot/tk ning aadressiga reklaamsaadetise kaaluga 100-250 g edastamine EP poolt maksab I tsoonis keskmiselt 0,1825 eurot/tk, II tsoonis keskmiselt 0,2027 eurot/tk ning III tsoonis keskmiselt 0,4259 eurot/tk. Samal ajal maksab aadressita reklaamsaadetise kaaluga 100 – 250 g edastamine EP poolt I tsoonis keskmiselt 0,0702 eurot/tk, II tsoonis keskmiselt 0,0889 eurot/tk ning III tsoonis keskmiselt 0,1582 eurot/tk (juhul, kui saadetise kaal on väiksem kui 100 g, on aadressita reklaamsaadetiste edastamise keskmised hinnad eeltoodust veelgi madalamad). Asjaolu, et standardlihtkirja ja aadressiga reklaami teenuse hinnad on oluliselt kõrgemad võrrelduna aadressita reklaami teenuse hindadega leiab kinnitust ka juhul, kui võtta võrdluse aluseks teise postiteenuse osutaja ExPo vastavad hinnad. Kirjeldatud olulised hinnaerinevused viitavad sellele, et muudest kirisaadetiste edastamist hõlmavatest postiteenustest tulenev konkurentsipurve aadressita reklaami teenusele on tõenäoliselt suhteliselt tagasihoidlik ning aadressita reklaami teenus käibib pigem eelnimetatutest eraldiseisval kaubaturul.

EP on menetluse käigus väitnud, et turul tegutsevate konkureerivate kanalitena võib aina enam arvestada ka erinevaid meediakanaleid, nt välireklaam, perioodika, internet, TV. Konkurentsiamet ei välista, et teatav konkurents võib erinevate kanalite kaudu edastavate reklaamiteenuste vahel esineda, kuid arvestades, et EP poolt nimetatud reklaamiteenuste puhul on tegemist aadressita reklaami teenusest selgelt erinevate ning ilmselt ka oluliselt kallimate reklaamiviisidega, ei ole neist lähtuv konkurentsipurve tõenäoliselt siiski sedavõrd tugev, et neid saaks käsitleda aadressita reklaami teenusega samal kaubaturul käibivatena.

Konkurentsitingimustelt eristuvad aadressita reklaami teenuse osutamisel selgelt kaks erinevat geograafilist piirkonda: ühelt poolt Eesti suuremad linnad ja nende lähiümbrus ning teiselt poolt maapiirkonnad. Suuremates linnades ja nende lähiümbruses pakuvad aadressita reklaamiteenust nii EP kui ka ExPo, maapiirkondades aga üksnes EP. Seega kui esimesena nimetatud geograafilistel aladel toimib konkurents, siis maapiirkondade puhul on ainsaks aadressita reklaami teenuse pakkujaks EP (isegi, kui klient ostab teenuse üle-Eestiliselt ExPo-lt, osutab maapiirkondades teenust tegelikkuses EP, kellelt ExPo seda sisse ostab). Eelnev viitab Eesti-siseselt võimalikele kitsamatele geograafilistele turgudele.

Käesolevas otsuses puudub vajadus võtta seisukoht asjaomase kaubaturu täpsete piiride ja EP seisundi osas, kuna EP on käesoleva menetluse vältel konkurentsi olukorda aadressita reklaami teenuse pakkumisel oluliselt parandanud. Siiski märgib Konkurentsiamet, et vastavalt Tabelis 3 toodule on EP turuosa aadressita reklaami teenuse pakkumisel olnud viimastel aastatel väga kõrge ([70-80%]-[80-90%] linnas, [80-90%]-[80-90%] maal ja [70-80%]-[90-100%] kogu Eestis), ületades oluliselt KonkS § 16 punktis 1 sätestatud turgu valitseva seisundi eeldust. Ühtlasi omab EP Eesti maapiirkondades ainsana regulaarselt toimivat jaotusvõrku, mistõttu ei ole klientidel maapiirkondades võimalik valida EP asemel mõnda teist aadressita reklaami teenust pakkujat.

4.2. Hinnang AS Eesti Post tegevusele

EP poolt adresseeritud reklaami teenuse osutamist, sh teenuse hinnastamist reguleerivad EP Reklaamsaadetiste tüüptingimused, mis on avaldatud EP kodulehel. Viidatud tüüptingimused näevad ette, et EP-l on õigus anda saatjale reklaamsaadetiste edastamise teenuse osutamisel allahindlust kehtivast hinnakirjast. Selleks on EP-l kogu menetluse vältel olnud kehtestatud erinevad adresseeritud reklaami allahindluste skaalad. Kuna alates teatud kogustest kujuneb EP poolt osutatava adresseeritud reklaami teenuse hind kliendile üldhinnakirja ja allahindluste skaala koostöös, siis koostöös Konkurentsiameti tähelepanu käesoleva menetluse kestel sellele, kuidas EP allahindlusi klientidele rakendab eesmärgiga kontrollida, kas EP on kohelnud ExPo-t põhjendamatult ebasoodsalt võrreldes teiste samaväärsete adresseeritud reklaami teenuse ostjatega.

Varasemalt nimetasid EP Tüüptingimused eraldi adresseeritud reklaamsaadetiste saatjat (isik, kes on ise või kelle tahtel on reklaamsaadetis EP-le edastamiseks üle antud) ja vahendajat (isik, kes pakub või vahendab saatjale reklaamsaadetiste edastamise teenust EP kaudu). Alates 01.01.2012 kaotas EP vastava erisuse ning seega on käesoleval ajal vahendaja (kellena EP varasemalt käsitles muuhulgas ExPo-t) sama staatusega, kui iga muu EP adresseeritud reklaami teenuse klient. Konkurentsiamet rõhutab, et kuna vahendajad konkureerivad EP-ga mitmete tegevuste osas (nagu näiteks saadetiste kogumine, sorteerimine), siis on efektiivse konkurentsi tagamiseks oluline, et EP poolt adresseeritud reklaami teenuse osutamisel vahendajate kohtlemine ja neile pakutavad tingimused ei oleks põhjendamatult ebasoodsamad võrrelduna sellega, mida EP pakub ise otse saatjatele.

Alates 01.04.2012 kehtestas EP ühtse adresseeritud reklaami allahindluste skaala (vt Tabel 1), mis kehtis kõikidele adresseeritud reklaami teenuse klientidele sõltumata sellest, kas nad on ise nimetatud teenuse lõppkasutajad või vahendavad teenust oma klientidele. Viidatud allahindluste skaala kohaselt oli kliendil võimalik saada adresseeritud reklaami teenuse ostmisel EP-lt allahindlust juhul, kui tema poolt EP-le üleantav maht poolaastas oli vähemalt 100 001 tk. Seejuures ei omanud viidatud allahindluste skaala alusel allahindluste saamiseks tähtsust, millises EP kandetsoonis laialivedamiseks klient EP-le adresseeritud reklaamsaadetisi üle andis.

01.02.2013 jõustus hetkel kehtiv allahindluste skaala (vt Tabel 2), mis erineb alates 01.04.2012 kehtima hakanud skaalast vaid niivõrd, et uues skaalas on [...] võrra vähendatud allahindluste määrasid koguste juures, mis on suuremad kui 800 000 tk/poolaastas (vrld Tabelid 1 ja 2).

Kontrollimaks, kas EP on alates 01.04.2012 jõustunud muudatustest kohaldanud adresseeritud reklaami teenuse osutamisel pakutavaid allahindluste mittediskrimineerivalt, küsis Konkurentsiamet EP-lt välja andmed tema kümne suurema adresseeritud reklaami kliendi kohta (samuti klientide kohta, kelle prognoositavate adresseeritud reklaamsaadetiste kogused jäävad samasse suurusjärku ExPo-ga, juhul, kui nad ei kuulu 10 suurema kliendi hulka), nende poolt prognoositud mahtude ning neile kohalduvate allahindluste määrade kohta perioodil 01.04.2012 - 31.03.2013.

Esitatud andmetest nähtub, et EP kümne suurema aadressita reklaami teenuse kliendi seas (sh oli ka ExPo) olid esindatud allahindlusskaala erinevatel astmetel paiknevad kliendid. Viie EP kliendi aadressita reklaami kogused (nii prognoositud kui ka tegelikult EP-le üleantud kogused) poolaastas jäid 2012. a samasse suurusjärku ExPo kogustega (s.o. [...] saadetist poolaastas), ülejäänud kolme (2012. a I poolaasta⁴) / nelja (2012. a II poolaasta) kliendi kogused olid oluliselt suuremad. 2013. a I poolaastal jäid kolme EP kliendi prognoositud aadressita reklaami kogused samasse suurusjärku ExPo poolt prognoositud kogustega (s.o. [...] saadetist poolaastas), ülejäänud klientide prognoositud kogused olid, kas oluliselt suuremad või olid kliendid liikunud nn vahendajate alla ja annavad seega viimaste kaudu oma mahte EP-le üle.

EP poolt esitatud andmetest ilmnes, et EP on allahindluste pakkumisel järginud 01.04.2012 ja 01.02.2013 kehtima hakanud aadressita reklaami allahindluste skaalasisid. Ainsaks erandiks oli üks klient, kellele EP oli rakendanud oluliselt kõrgemaid allahindluste määrasid, mida EP selgitas asjaoluga, et alates 01.04.2012 jõustunud allahindluste korra rakendamisel ilmnes asjaolu, et nimetatud kliendi osas olid EP töötajad eiranud EP juhatuse poolt kinnitatud kehtivaid allahindluste skaalasisid ja allahindluste andmise põhimõtteid. Samas esitas EP Konkurentsiametile dokumendid ja selgitused selle kohta, et vastav leping kliendiga lõpetati 30.06.2012, misjärel rakendub nimetatud kliendile EP aadressita reklaami allahindluste skaala järgne soodustus.

Seega ei nähtu EP poolt esitatud andmete pinnalt, et EP kohtleks aadressita reklaami allahindluste kohaldamisel käesoleval ajal ExPo-t ebavõrdselt võrreldes temaga aadressita reklaamsaadetiste mahtude alusel samasse suurusjärku jäävate klientidega.

Ühtlasi on EP avalikustanud aadressita reklaami teenuste allahindluste skaala oma kodulehel, mistõttu on igapäev võimalik tutvuda, kui suurt soodustust tal on võimalik EP-le laialikandmiseks üleantavatelt aadressita reklaamsaadetiste mahtudelt saada.

Kliendi ja vahendaja eristamise kaotamisega, neile ühtse allahindlusskaala kohaldamisega ning viimase avalikustamisega EP kodulehel on EP Konkurentsiameti hinnangul oluliselt parandanud konkurentsi olukorda aadressita reklaami teenuse ning sellele eelnevate teenuste (nt saadetiste kogumine ja sorteerimine) pakkumisel ning muutnud aadressita reklaami teenuse raames EP poolt pakutavate allahindluste süsteemi klientidele oluliselt selgemaks ja läbipaistvamaks. Vastavate muudatuste tulemustena on ettevõtjatele, kes annavad EP-le laialikandmiseks üle teiste isikute aadressita reklaamsaadetisi, loodud eeldused konkureerimaks EP-ga vähemalt võrdsetel alustel klientide pärast.

Vastavalt KonkS § 63⁴ lg 1 punktile 3 võib Konkurentsiamet menetluse lõpetada, kui ettevõtja on oluliselt parandanud konkurentsi olukorda kaubaturul.

⁴ Ühe EP poolt esitatud kliendi maht oli 2012. a I poolaastal väiksem mahust, millest alates EP pakkus allahindluste - nimetatud klient 2012. a I poolaastaks EP-le mahuproгноosi ei esitanud ja allahindlust ei saanud.

Lähtudes eeltoodust ja juhindudes KonkS § 63⁴ lg 1 punktist 3,

otsustan

lõpetada AS Express Post 08.10.2009 taotluse alusel alanud haldusmenetlus.

Käesoleva otsuse peale võib esitada vaide Konkurentsiameti peadirektorile haldusmenetluse seaduses sätestatud korras või kaebuse Tallinna Halduskohtule halduskohtumenetluse seadustikus sätestatud korras 30 päeva jooksul otsuse teatavaks tegemisest arvates.

/allkirjastatud digitaalselt/

Kristel Rõõmusaar
Konkurentsimeenistuse juhataja – peadirektori asetäitja

Ärakiri on Konkurentsiameti 03.07.2013 nr 5.1-5/13-02 originaaliga samane.

Ärakirjas on ärisaladused loetud teabe asemel kasutatud tähist [...].

30.08.2013

Eneli Org, Konkurentsiameti

Konkurentsimeenistuse järelevalveosakonna peaspetsialist