



KONKURENTSIAMET



Paysera LT, UAB  
Menulio st 7, Vilnius

Swedbank AS  
Liivalaia 8, Tallinn

10.07.2018 nr 5-5/2018-047

*Saadetud elektrooniliselt aadressidele [info@paysera.lt](mailto:info@paysera.lt); [j.slekonyte@paysera.lt](mailto:j.slekonyte@paysera.lt); [info@swedbank.ee](mailto:info@swedbank.ee); [annemari.ounpuu@swedbank.ee](mailto:annemari.ounpuu@swedbank.ee); [juri.puust@swedbank.ee](mailto:juri.puust@swedbank.ee)*

## **Teade järelevamenetluse lõpetamisest**

### **1. Menetluse alustamine**

Konkurentsiametile laekus 19.01.2017 Paysera LT, UAB kaebus Swedbank AS-i tegevuse suhtes järelevamenetluse alustamiseks. Kaebuse esitaja hinnangul Swedbank AS, kellel on Eesti makseteenuste turul domineeriv positsioon, kasutab ära oma seisundit, määrates makseteenuste vahendajatele kõrgeimaid hindasid kui oma teistele klientidele, rikkudes sellise tegevusega konkurentsiseaduse § 16 punkte 1 ja 3.

Konkurentsiameti 17.02.2017 taotlusel edastas Paysera LT, UAB 01.03.2017 täiendavad selgitused kaebuse asjaolude kohta.

Konkurentsiamet alustas Paysera LT, UAB kaebuse põhjal 28.03.2017 järelevamenetluse eesmärgiga kontrollida Swedbank AS-i tegevuse vastavust konkurentsiseaduse §-le 16.

### **2. Tuvastatud asjaolud ja ettevõtjate seisukohad**

#### **2.1 Paysera LT, UAB selgitused**

Paysera LT, UAB (edaspidi Paysera) on e-raha asutus, mis tegutseb Leedu Panga poolt 27. septembril 2012 välja antud e-raha asutuse litsentsi alusel, mis annab õiguse väljastada elektroonilist raha ja pakkuda makseteenuseid üle kogu Euroopa Liidu<sup>1</sup>. Eestis tegutseb Paysera läbi elektroonilise maksesüsteemi „Paysera“, mis võimaldab klientidel avada elektroonilisi rahakontosid ning kasutada neid maksete tegemiseks ja vastu võtmiseks.

E-raha asutused vajavad kontosid pankades, kus klientide raha hoida, klientide nimel makseid teha ja neid vastu võtta. Seega sõltuvad e-raha asutused pankade taristust ja nende hinnapoliitikast.

Oma klientide (elektroonilise raha omanikud) vahendite nõuetekohaseks hoiustamiseks ja makseteenuste pakkumiseks on Payseral Eestis konto Swedbank AS-s (edaspidi Swedbank,

---

<sup>1</sup> vt [http://www.lb.lt/DpkLicenses/LicenseNew.aspx?institution\\_id=2&ln=en&type=4](http://www.lb.lt/DpkLicenses/LicenseNew.aspx?institution_id=2&ln=en&type=4)

krediidiasutus, ka pank) ja ta kasutab nimetatud panga teisi teenuseid, nagu pangalink, *Gateway* ja muud teenused. Samuti on Payseral õigus pakkuda (vahendada) Swedbanki pangalingi teenust oma klientidele, st olla vahendajaks Swedbanki ja teiste makseteenuste pakkujate vahel.

Alates 01.09.2016 hakkas Swedbank rakendama juriidilistele isikutele, kes on e-raha asutused, makseasutused ja muud sarnased asutused (st Swedbanki vahendajad) erihindu<sup>2</sup>. Nendele isikutele (edaspidi ka erigrupi ettevõtjad) kehtestati märkimisväärselt kõrgemad teenustasud kui teistele krediidiasutuse klientidele. Peale hinnatõusu peab Paysera maksuma pangalingi eest igakuist tasu 15 eurot, samas kui seda ei rakendata teistele klientidele. Pangalingi ülekannete osas rakendub Paysera suhtes 2% ostuhinnast (min 0,20 eurot) igalt kogutud makselt, samas, kui teistele klientidele on see 1% ostuhinnast (mitte vähem, kui 0,13 eurot, kuid mitte enam, kui 3,20 eurot tehingu kohta). Lisaks tõusid ka teised Paysera poolt igapäevaselt kasutatavate teenuste hinnad. Paysera peab täiendavalt maksuma 20 eurot kuutasu kontohoolduse eest, samas kui teised kliendid ei pea seda tegema. Paysera peab maksuma 0,12 eurot igalt laekuvalt makselt, samas kui teistele klientidele see ei rakendu. See tähendab, et iga kord, kui klient soovib täiendada oma e-raha kontot Paysera platvormil ja soovib kasutada Swedbanki kontot (kuna see on tema jaoks odavam ja kiirem) ning kannab raha Paysera Swedbank kontole, peab Paysera maksuma pangale 0,12 eurot. Sellest tulenevalt oli Paysera sunnitud ka oma teenuste hindu tõstma.

E-raha asutused toimivad alternatiivina pangateenustele, võimaldades klientidel valida teenusepakkujat ja saada odavamaid või kiiremaid makselahendusi. Kui krediidiasutused kehtestavad e-raha institutsioonidele liiga kõrgeid hindu, siis ei saa nad pakkuda ahvatlevaid alternatiivseid teenuseid. Hinnatõusu tulemusena võtavad Paysera kliendid krediidiasutusega teenuste osas otse ühendust (nt *Gateway* ja pangalingi teenuse tasud).

Paysera hinnangul omab Swedbank Eestis maksete turul domineerivat positsioon (59% kohalikest maksetoimingutest). Swedbanki teenuseid kasutab suurem osa Eesti residentidest ja ettevõtetest, kellel on nimetatud krediidiasutuses konto ja kas kasutavad seda toodete/teenuste eest maksmiseks. Äriklentidele on oluline omada võimalust võtta vastu makseid oma klientidelt, kes kasutavad Swedbanki teenuseid. Seetõttu on ka Payseral oluline säilitada Swedbankiga lepingulised suhted, sest vastasel juhul kaotaks ta suure osa oma Eesti klientidest, kelle jaoks on oluline võimalus võtta vastu makseid maksjatelt, kellel on konto Swedbankis.

Kõrgemad erihinnad makseteenuste vahendajatele moonutavad ausa konkurentsi tingimusi maksete turul. Makseteenuste vahendajad ei saa loobuda pangateenustest, sest olemasolevad teenused on oluliseks osaks nende tegevuses ja atraktiivsed makseteenuste kasutajate silmis. Swedbanki seatud diskrimineeriv hinnastamine toob kaasa makseteenuste vahendajate hinnatõusu oma klientidele või lõpetavad nad sootuks teenuste pakkumise oma klientidele. Samas kliendid, kes võtavad otse ühendust Swedbankiga, saavad märkimisväärselt paremaid hinnad kui pakuvad sama teenuse eest vahendajad. Sellises olukorras muutuvad makseteenuste vahendajad, sh ka e-raha asutus Paysera turul konkurentsivõimetuteks ja on sunnitud loovutama oma turuosa makseteenuste turul domineerivatele pakkujatele, st Swedbankile.

## 2.2 Swedbanki selgitused

Menetluse käigus esitas Swedbank Konkurentsiametile teavet ja seisukohti<sup>3</sup>, mis on kokkuvõtvalt kajastatud alljärgnevalt.

Swedbank põhjendas äriklentide teatud segmendile erihindade kehtestamist sellega, et tegemist on ettevõtetega, kes erinevad Swedbank tavaklientidest oma riskiprofiili ja teenuste

---

<sup>2</sup> <https://www.swedbank.ee/private/home/more/pricesrates>. Vt alajaotust „Teenused krediidiasutustele, -andjatele, makse- ja e-raha asutustele“.

<sup>3</sup> Swedbank kirjad 17.02.2017, 24.05.2017, 31.08.2017, 26.03.2018, 11.04.2018 ja 27.04.2018

kasutamise eesmärgi poolest. Sellisteks ettevõteteks on krediidasutused, krediidiandjad, makseteenuste pakkujad ja e-raha asutused, kes kasutavad Swedbanki teenuseid eesmärgil pakkuda erinevaid finantsteenuseid enda lõppklientidele, kasutades selleks krediidasutuste poolt väljaarendatud kanaleid ja süsteeme. Swedbank pakub kõnesolevatele ettevõtetele jätkuvalt soovitud teenuseid, kuid tulenevalt teenuste kasutamise iseloomust ja sellega seotud riskidest otsustati muuta senist hinnastamisloogikat. Selline otsus on vastu võetud Swedbank Balti panganduse juhtkonna tasemel eesmärgil, et kõnesoleva segmendi hinnastamine oleks vastavuses segmendiga seotud tegelike kuludega.

Segmenti kuuluvatele ettevõtetele rakenduvad oluliselt kõrgemad vastavuskontrolli (*compliance*) nõuded ja kõrgema riskiga klientide teenindamismudel erineb olulisel määral võrreldes tavaklientide suhtes rakendavate nõuetega ja teenindusmudeliga. Samuti peab Swedbank arvestama toote- või teenuseriski, mille riskifaktorid tulenevad kliendi majandustegevusest ja konkreetse toote või teenuse avatusest võimalikele rahapesuriskidele. Suuremate riskidega seotud põhjalikumate riskimaandusmeetmetega omakorda kaasnevad suuremad kulud, mis panga hinnangul peaksid kajastuma vastavat teenust tarvitavate klientide suhtes rakenduvates hindades.

Swedbank esitas üksikasjalikud kirjeldused makseteenuste pakkujatega seotud pangasiseste protsesside kohta koos sellega kaasnevate kuludega. Samuti esitati eraldi selgitused nende täiendavate toimingute ja kulude kohta, mis kaasnevad olemasolevate ja uute makseteenuste pakkujate teenindamisega.

Swedbanki hinnangul Paysera ei konkureeri krediidasutuse poolt pakutavate teenustega. Paysera vahendab oma klientidele Swedbanki pangalingi teenust. Pangalink on teenus, mis võimaldab internetikeskkonnas tegutseva ettevõtte eraisikust lõppklientidel tasuta konkreetse kaupmehe kauba eest otse kaupmehe kontole. Gateway on krediidasutuse ja kliendi raamatupidamisprogrammi vahelist automaatset infovahetust võimaldav portaal.

Paysera ja sarnaste teenusepakkujate klientideks on internetikeskkonnas teenuseid ja kaupu pakkuvad äriühingud, kellele Paysera vahendab ühe lahendusena tervikpakkumisena turul saadaolevad makselahendusi. Nimetatud ettevõtted saavad Paysera vahendusel ühe pakulina ühe teenusepakkuja käest kätte kogu makselahenduste valiku, mille Paysera on klientide jaoks valinud. Swedbanki poolt pakutav pangalink on vaid üks osa Paysera poolt enda klientidele pakutavast terviklahendusest.

Swedbank ei paku ega kavanda pakkuda sarnaseid lahendusi oma klientidele. Tegemist on mugavusteenuste paketiga, mis on kliendi jaoks kallim ja mis ei konkureeri krediidasutuse poolt pakutava tavapärase makse tegemise võimalusega, mida pakub pangalink ühe krediidasutuse vaates. Swedbank ei loe Payserat enda konkurendiks, tegemist on panga kliendiga, kes oma ärimudelil tuleneva riskitaseme tõttu kuulub kõrgemasse riskigruppi. Peamine põhjus, miks Paysera ja teised samalaadsed isikud on krediidasutuse vaatest kõrgema riskiga kliendid seisneb asjaolus, et krediidasutus ei tea, mis on Paysera lõppklientide taust ja tehingute tegelik eesmärk ja sisu. Krediidasutuse jaoks on vastaspooleks Paysera ja see, mis toimub Paysera ja tema kliendi vahel, saab krediidasutusele teatavaks alles pärast tehingu sooritamist. Tavapäraste tehingute monitoorimiseks on krediidasutustel toimivad riski maandamismeetmed ja jälgimissüsteemid, mis välistavad kahtlaste tehingute läbiviimise juba enne selle teostamist. Paysera klientide puhul on krediidasutusel reaalne ja avatud risk, et nende vahendusel võivad toimuda tehingud, mis tavaolukorras läbi ei läheks ning krediidasutus saab neist teada alles peale tehingu tegemist. Rahapesualases terminoloogias nimetatakse sellist tegevust varipanganduseks (*shadow banking*) ja sellist võimalust ei tohi ükski krediidasutus tolereerida. Selleks, et krediidasutus ei osaleks tahtmatult rahapesus, peab lisaks tavapärastele hoolsuskohustuste täitmisele monitoorima veel täiendavalt kõiki kahtlaseid tehinguid. Ja kui juhtub, et näiteks Paysera vahendusel tehakse tehinguid, mis ei vasta rahapesualastele nõuetele, siis esinevad otsesed kahjulikud tagajärjed eelkõige krediidasutusel, mitte Payseral.

### 3. Olukord Lätis ja Leedus

Lätis tegutseva Swedbanki hinnakirjast nähtub, et pank on samuti kehtestanud alates 01.01.2016 eraldi gruppi kuuluvatele klientidele (krediidiandjad, makseteenuste pakkujad, e-raha asutused ja krediidiasutused) hinnad, mis teatud teenuste lõikes eristuvad tavapärasest äriklientide hindadest<sup>4</sup>. Mõned nendest teenustasudest on võrreldes Eestiga madalamad, mõned samal tasemel (nt arvelduskonto kuuhooldustasu, pangalingiga liitumistasu, kuuhooldustasu) ning mõned kõrgemad (nt tehingutasu 3% tehingu maksumusest, min. 0,28 eurot samas kui Eestis 2%, min 0,2 eurot). Leedus ei ole Swedbank krediidiandjatele, makseteenuste pakkujatele, e-raha asutustele ja krediidiasutustele eraldi hindu seni kehtestanud<sup>5</sup>.

Paysera veebilehel on avaldatud erinevates riikides tegutsevate pankade pangalingi teenuse hinnad<sup>6</sup>. Eestis kõigub krediidiasutuste pangalingi teenuse kasutamisel tehingumahu suhtes rakendatav protsent nullist (Coop Pank) kuni 2%-ni (Swedbank). Lätis on sama teenuse eest võetava tasu vahemik on 1,5%-st (Citadele Bank) kuni 3%-ni (Swedbank). Leedus kõigub teenuse tasu 1,3%-st (SEB) kuni 3%-ni (Luminor/DNB, Šiaulių bankas, Medicinos bankas, Citadele Bank ja Danske Bank), Swedbanki teenustasu on 2% tehingumahust.

### 4. Konkurentsiameti hinnang

Konkurentsiseaduse kohaselt on lubatud turgu valitseva seisundi omamine, kuid on keelatud selle seisundi otsene või kaudne kuritarvitamine kaubaturul. Kuritarvitamise võimalikud viisid on loetletud KonkS §-s 16, muuhulgas on näiteks keelatud otsene või kaudne ebaõiglaste ostu- või müügihindade või muude ebaõiglaste äritingimuste kehtestamine või rakendamine (punkt 1) ning võrdväärsete kokkulepete korral erinevate tingimuste pakkumine või rakendamine erinevatele äripartneritele, pannes mõne neist sellega ebasoodsasse konkurentsiolukorda (punkt 3).

Paysera on Konkurentsiametile esitatud kaebuses leidnud, et Swedbank, kellel on Eesti makseteenuste turul domineeriv positsioon, rikub KonkS § 16 punkte 1 ja 3, määraes erigrupi ettevõtjatele kõrgeimaid hindasid, kui oma teistele klientidele.

Järelevalvemenetluses uuriti, kas Swedbanki poolt 01.09.2016 teatud teenuste osas kehtestatud tavapärasest kõrgemad hinnad krediidiasutustele, krediidiandjatele, makseteenuste pakkujatele ja e-raha asutustele on olnud kooskõlas KonkS §-ga 16.

Tutvudes Swedbanki esitatud teabega jõudis Konkurentsiamet seisukohale, et panga põhjendustes ja selgitustes asjaomaste hindade kehtestamisele pole mõistlikku põhjust kahelda. Konkurentsiamet ei näe põhjust kahelda, et teenuste hinnakirjas eraldi väljatoodud erigrupi kuuluvate ettevõtete suhtes rakendatakse kõrgemad vastavuskontrolli nõudeid ja et kõrgema riskiga klientide teenindamismudel erineb olulisel määral tavaklientide suhtes rakendavatest nõuetest ja teenindusmudelist. Nende protsessidega kaasnevad suuremad kulud ning Swedbankil ei ole keelatud omistada vastavad kulud just nendele teenustele, mida erigrupi kuuluvatele ettevõtjatele osutatakse. Seega ei ole alust väita, et erigrupi kuuluvatele ettevõtjatele tavapärasest kõrgemate tasude kehtestamine oleks põhjendamatu.

Alates 01.09.2016 jõustunud hinnakiri kehtib erigrupi kuuluvate ettevõtjate suhtes, kes pole tavapärased ärikliendid, sest nende suhtes kehtivad kõrgemad vastavuskontrolli nõuded ja –

---

<sup>4</sup> [https://www.swedbank.lv/business/pricelist?language=ENG#services\\_for\\_institutions](https://www.swedbank.lv/business/pricelist?language=ENG#services_for_institutions)

<sup>5</sup> [https://ib.swedbank.lt/static/pdf/banko\\_paslaugu\\_ir\\_operaciju\\_ikainiai\\_2018-08-01\\_ENG.pdf](https://ib.swedbank.lt/static/pdf/banko_paslaugu_ir_operaciju_ikainiai_2018-08-01_ENG.pdf)

<sup>6</sup> <https://www.paysera.com/v2/en/fees/payment-gateway-fees>

kulud. Seetõttu ei ole Konkurentsiameti hinnangul alust lugeda tavapäraste klientidega sõlmitud kokkuleppeid KonkS § 16 p 3 tähenduses võrdväärseteks erigrupi ettevõtjatega, sh e-raha asutustega sõlmitud kokkulepetega. Tavapärased ärikliendid, ehk Swedbank hinnakirja kohaselt kaupmehed ja teenindusettevõtted, kasutavad pangalingi teenust vahetuks arveldamiseks oma klientidega ja äripartneritega. Sellest erinevalt kasutab Paysera Swedbanki pangalingi teenust kui ühte elementi oma terviklahenduses.

Konkurentsiamet ei näe põhjust anda hinnangut Swedbankis kasutatavate hoolsusmeetmete ulatuse ja riskide hindamise mudeli kohta, kuna antud küsimus väljub ameti pädevusest. Iga krediidasutus ja muu rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse<sup>7</sup> § 2 lg 1 kohaselt kohustatud isik, kelle majandus- kutse- ja ametitegevuse suhtes antud seadust kohaldatakse, valib oma riskiisu. Nimetatud seaduse § 10 lg 1 kohaselt on riskiisu kohustatud isiku riskide taseme ja riskide tüüpide kogum, mida ta on valmis oma tegevuse käigus võtma oma majandustegevuse ja strateegiliste eesmärkide elluviimise nimel. Sellest tulenevalt on iga krediidasutuse riskiisu tema enda valik ning Konkurentsiametil ei ole võimalik Swedbankile viimase riskide haldamise praktikaid ette kirjutada või neid mõjutada.

Konkurentsiamet ei pea eelpool toodud põhjustel otstarbekaks viia läbi detailset hinnavõrdlust Swedbanki poolt erigrupi ettevõtjate suhtes kehtestatud hindade ja teiste krediidasutuste samaväärsete hindade vahel. Selline hinnavõrdlus eeldaks muuhulgas, et eri krediidasutuste hoolsusmeetmed on alati võrreldavad, samas kui eelpool on selgitatud, et krediidasutustel on tegelikult selles osas kaalutusruum. Samas võib siiski märkida, et võrreldes erinevate pankade pangalingi teenuse kui antud kontekstis ühe olulisema teenuse hindu (tehingumahu suhtes rakendatav tasu protsentides) Eestis, Lätis ja Leedus selgus, et teistes riikides on mõne panga hinnad rahaülekande eest pangalingi kasutades (vt eespool punktis 3 toodud hinnavõrdlust) kohati isegi kõrgemad.

Konkurentsiamet arvestab siinkohal ka sellega, et Swedbanki esitatud andmetest nähtub, et Paysera tehingumahud on 2017. aastal võrreldes 2016. aastaga kasvanud, sh ka siseriiklike maksete osas. Seega on Payseral ka Swedbanki uute hindade juures siiski jätkuvalt võimalik turul laieneda.

Paysera selgituste kohaselt on tema poolt pakutav teenus „Paysera Checkout – maksete kogumine elektroonilise panganduse ja teiste süsteemide kaudu“ sisuliselt mugavusteenus väiksematele kaupmeestele ja selline vahendustegevus toob pangale rohkem kliente juurde. Tegelikult saab Swedbank teenuse osutamisel tulu nii otse oma kliendilt, kui ka kaudselt, ehk kliendilt vahendaja (Paysera) kaudu. Seda silmas pidades puudub Swedbankil ka selge ja nähtav äriiline huvi vahendajaid nagu Paysera oma turupositsiooni kindlustamiseks tõrjuda. Nagu Swedbank ise selgitas, ei pea ta Payserat oma konkurendiks ja ei osuta ise võrreldavaid teenuseid.

Lähtudes eeltoodust ja tuginedes käeoleval ajal ameti käsutuses olevale teabele on Konkurentsiamet seisukohal, et Swedbanki tegevuses, mis seisnes alates 01.09.2016 oma teenuste hinnakirjas krediidasutustele, krediidiandjatele, makseteenuste pakkujatele ja e-raha asutustele eraldi teenuste hindade kehtestamises, ei esine KonkS § 16 punkti 1 ja 3 nõuete rikkumise tunnuseid. Seetõttu puudub vajadus antud menetluses piiritleda asjaomane kaubaturg ja teha kindlaks Swedbanki turuseisund.

Konkurentsiamet märgib siinkohal, et 2018. aasta jaanuaris jõustus makseteenuste direktiiv PSD2, mis muuhulgas oluliselt reguleerib krediidasutuste ja makseteenuseid pakutavate asutuste (sh e-raha asutuste) vahelisi suhteid.

---

<sup>7</sup> <https://www.riigiteataja.ee/akt/117112017002>

Makseteenuste direktiivi üheks eesmärgiks on suurendada konkurentsi ja seega klientide tootevalikut. PSD2 lubab klientidel kasutada teisi finantsettevõtjaid (kolmandast osapoolst teenusepakkujaid) teatud pangateenuste osutamiseks, näiteks info hankimiseks konto seisu ja sellel toimunud tehingute kohta, samuti ka maksete algatamiseks, nt kauba eest internetipoes tasumisel või raha ülekandmiseks omaenda või teiste kontodele. Samas viiakse sisse elektrooniliste maksete suhtes kõrgemate turvalisuse standardite nõue, mis peaks jõustuma 2019 septembris<sup>8</sup>. Swedbanki teatel peaks pangalingi teenuse kasutamise osatähtsus makse algatamise teenuse juurutamise ajast langema, käesoleval ajal toimub vastav ettevalmistus. Eelduslikult jõustuvad vajalikud nõuded ühtsetele tehnoloogilistele lahendustele 2019. aasta teisel poolel.

Konkurentsiametil ei ole võimalik selle direktiivi jõustumise mõju konkurentsiolekorradele käesoleval hetkel ette ennustada, kuid sõltuvalt asjaoludest võib see Swedbanki ja Paysera ärilisi suhteid kahtlemata mõjutada. Seda silmas pidades võib direktiivi jõustumine oluliselt mõjutada ka konkurentsioiguslike hinnanguid.

#### **4. Menetluse lõpetamine**

Eeltoodust lähtudes lõpetab Konkurentsiamet Paysera LT, UAB kaebuse alusel alustatud järelevaevmenetluse KonkS § 63<sup>4</sup> lg 1 punkti 1 alusel.

*(allkirjastatud digitaalselt)*

Kristel Rõõmusaar  
konkurentsitenistuse juhataja – peadirektori asetäitja

---

<sup>8</sup> European Commission. Payment Services Directive (PSD2): Regulatory Technical Standards (RTS) enabling consumers to benefit from safer and more innovative electronic payments. Brussels, 27 November 2017.