



Star Cloud OÜ

30.12.2021 nr 5-5/2021-075

Saadetud e-posti aadressile info@starcloud.ee

Teade järelevamenetluse lõpetamisest

1. Järelevamenetluse alustamine

Tartu Linnavalitsus pöördus 04.05.2021 Konkurentsiameti poole seoses Star Cloud OÜ poolt pakutava Opiq keskkonna teenuse mitmekordse hinnatõusuga alates 2021/22 õppeaastast. 19.05.2021 alustas Konkurentsiamet järelevamenetlust Star Cloud OÜ tegevuse kontrollimiseks konkurentsiseaduse (KonkS) § 16 järgi.

2. Faktilised asjaolud

Tartu Linnavalitsus märkis oma 04.05.2021 pöördumises, et digiõppevahendite tagamisega koolidele tegeles seni Haridus- ja Teadusministeerium (HTM), tellides riigihanke korras e-keskkonda Opiq. Opiq's on koos kahe kirjastuse, Avita ja Koolibri, digiõpikud. Seoses distantsõppega on digiõppevahendite kasutamise osakaal varasemaga võrreldes kasvanud ning õpetajad nendega rohkem harjunud.

Kuna HTM-il ei õnnestunud pikendada senist lepingut teenuse osutaja ebamõistliku hinnasoovi tõttu, otsustati tulevikus anda digiõppevahendite tellimine kohalikele omavalitsustele. Star Cloud OÜ tegi omavalitsustele pakkumise, kus pakkumisega nõustumisel maksaks Tartu linn õpilase kohta kümne kuu eest 32 eurot, samas kui HTM sai senini tellida teenust põhikoolile 8,29 eurot aastas ja gümnaasiumi osas 13,09 eurot aastas. Lisaks ei paku teenuse osutaja võimalust tellida teenust kooliastmete või klasside ja ainete kaupa. Kui ühe aine õpetaja soovib kasutada pakutavaid materjale ühes klassis, peaks omavalitsus ostma litsentsi kõikidele õpilastele kõikide ainete jaoks, et kasutada pakutavat soodushinda.

Tartu Linnavalitsus tõi välja, et neil on kaks valikut, kas nõustuda Star Cloud OÜ pakkumisega ja maksta pea neli korda kallimat hinda täispaketi eest või loobuda üldse digiõpikutest. Tartu Linnavalitsus viitas, et sellises olukorras oli väga raske läbirääkimisi pidada, sest õpetajad on õelnud, et teist sarnast teenust turul ei ole.

Tartu Linnavalitsuse pöördumisele lisatud HTM-i ettekandes oli välja toodud, et hankelepingu pikendamine ei olnud kallima pakkumise tõttu võimalik. Pikendamine oleks olnud võimalik kui maksumus oleks kasvanud kuni 20%. Opiqu ja Foxcademy soov oli umbes 65% kasv, ehk põhikooli paketi maksumus 1,14 eurot ja keskhariiduses 2,54 eurot. Ettekandes oli välja toodud, et hanke perioodil oli põhikooli maksumus 0,69 euro (aastas 8,29 eurot) ning keskhariiduse maksumus 1,54 eurot (aastas 13,09 eurot). Lisaks oli välja toodud, et riigihanke perioodi jooksul on riik tasunud palju kasutamata litsentside eest ning edaspidi saavad koolipidajad ja

koolid ise hankida digimaterjalidele juurdepääsu sobivalt teenusepakkujalt. Selleks on riigieelarvest eraldatud kohalikele omavalitsustele ja erakooli pidajatele täiendav toetus (1,5 mln eurot), eesmärgiga suurendada koolipidajate võimekust tagada üldhariduskoolides õpilastele sobiva (digi)õppekirjanduse kättesaadavus (10 eurot õppuri kohta). Samuti sisaldas ettekanne Opiq platvormi kasutust riigihanke perioodil.

HTM-i esitluses olid toodud digiõppematerjalituru võimalused 2021/22 õppeaastaks: Opiq + Foxcademy, Maurus ja Taskutark (uus toode, avalikustavad peagi), vähesel määral pakuvad digisisu Kirjatark, Stuudium, Skriibus (üldjuhul tuleb digimaterjal kaasa paberõppevara paketinga), Edtechid (AlpaKids, 99math, Futuclass, Bizplay, Speakly, SpeakTX, lingvist, EduSpace jt.). Riik arendab kesksena edasi E-koolikotti kui avatud õppematerjalide kogu, kus on palju tellitud sisu nt TLÜ-lt (gümnaasiumi matemaatika, sotsiaainete, loodusainete ja kunstide kursused). IS-is kättesaadavad e-testid ning avatud taotlusvoorude toel on üld- ja kutsekoolid ning Edtechid loonud digiõppematerjale 72 projekti raames eelarvega 7 mln.

Star Cloud OÜ vastused ja selgitused¹

Star Cloud OÜ kinnitas, et Tartu Linnavalitsuse pöördumine on alusetu ning Star Cloud OÜ tegevused ei ole vastuolus konkurentsiseadusega. Star Cloud OÜ tõi oma vastuses välja, et Opiq ei ole platvormi lansseerimisest alates veel ühelgi majandusaastal kasumit teeninud.

Star Cloud OÜ lisas, et ei ole oma teenuse hinnastamisel sõltumatu. Platvormi kasutustasude arvutamisel peavad nad arvestama kirjastustele makstavate tasudega, sealhulgas õpikute autorite autoritasudega. Alates 2018. a. ei ole Opiq platvormi kasutustasud olnud piisavad, et katta tavapäraseid kirjastuste ning õpikute autorite autoritasusid. Tegutseda on suudetud tänu [...].

Samuti on vastuses viidatud, et Tartu Linnavalitsus võrdleb oma hinnangutes võrreldamatut ja hinnatõusuks tehtud arvutused ei ole õiged. Star Cloud OÜ ei ole kunagi pakkunud teenust 0,69 euroga õpilase kohta. Selline hind oleks alla teenuse omahinna ning ei kataks isegi õpikute autorite autoritasusid, rääkimata Opiq platvormi arenduskuludest. Kui Star Cloud OÜ hinnastaks oma teenuse Tartu Linnavalitsuse poolt soovitud hinnaga, oleks ettevõtte tegevus jätkuvalt kahjumis ning see läheks pankrotti.

Oma vastuses kinnitas Star Cloud OÜ, et ta osales ja osutus edukaks HTM-i korraldatud hangetel (riigihanked nr 199725, nr 212172, nr 228186) ning üheski hankes ei lepitud kokku hinda õpilase ja/või kasutaja kohta. Kuna hangetes lepitati kokku hankehind, mis ei olnud õpilase või kasutaja põhine, siis ei ole ka võimalik hanke maksumusest tuletada teenuse hinda õpilase kohta. HTM-iga sõlmitud hankelepingus osutatav teenus, selle maht ning tingimused erinesid teenusest, millega Tartu Linnavalitsus hindasid võrdleb. 2018. ja 2019. aastatel lepingute sõlmimisel arvestasid lepingu osapooled sellel ajal reaalse digiõpikute kasutajate arvuga Eesti koolides ning kasutajate arvu eeldatava kasvuga lähiaastatel. Star Cloud OÜ on esitanud Konkurentsiametile enda kirjavahetuses HTM-ga tabeli hinnanguliste platvormi kasutajate arvudega õppeaastatel 2018/19 kuni 2022/23. Tabelist nähtub, et kasutajate arv lepingu sõlmimise ajal oli hinnanguliselt [...] ning 2021/22 õppeaastaks prognoositi kasutajate arvu kasvu [...].

Star Cloud OÜ selgitas oma vastuses, et kuna HTM-il oli kindel eesmärk võimaldada Opiq keskkonnale ligipääs kõigile põhikooli õpilastele, siis Opiq'u sellel hetkel kehtinud hinnakirja põhiselt ei oleks saanud HTM endale kõikidele õpilastele litsentse korruga tellida. Seetõttu oli HTM valmis tasuma Opiq'u kasutamise eest mitte lähtuvalt kogu põhikooli õpilaste arvust, vaid

¹ 03.06.21, 30.07.21 ja 11.10.21 Star Cloud OÜ vastused Konkurentsiameti taotlustele ja 25.08.21 Star Cloud OÜ esindajate antud selgitused

lähtuvalt prognoositavast kasutajate arvust. Ootamatult aga [...] 2020. aastal Opiq'ü kasutajate arv koroonaviiruse levikust tingitud piirangute (koolides sisse viidud distantsõppe) tõttu, mis omakorda suurendas oluliselt Star Cloud OÜ kulutusi, et tagada vajalik tugi ja teenuse toimimine planeeritud oluliselt suuremale hulgale kasutajatele.

Star Cloud OÜ Opiq platvormi 2021/22 õppeaasta paketi hinnad olid järgmised:

- Opiq'ü põhipaketi tasu 3,70 eurot kuus/õpilane. Sama paketi soodushind 3,20 eurot kuus õpilase kohta, kui koolipidaja tellib litsentsid rohkem kui pooltele oma õpilastele terveks õppeaastaks.
- Õpetaja litsents - 4,90 eurot kuus
- Erakasutaja pakett - 4,90 eurot kuus.

Eraldi oli lisatud, et hind kujuneb arvestusega, et õpilane kasutab põhiliselt oma vanuseastme õpikuid. Kõik ülejäänud materjal tuleb lisana kaasa. Õppekomplektide eraldamine/jaotamine, millele Tartu Linnavalitsus viitas, ei muuda litsentsi hinda kasutaja jaoks soodsamaks. Lisaks oli välja toodud, et platvormiteenus osutamise ärioloogika sellist lahendust ei võimalda. Opiq'ü teenus ja selle idee tugineb terviklähenemisel, mis omakorda toetub õppekava tervikule. Klasside ja ainete kaupa teenuse arendamine oleks oluliselt kulukam ja ei tagaks enam ettevõtte poolt pakutava teenuse kvaliteeti. Samuti oleks ettevõtte hinnangul üksikute teoste pakkumine teenuse kasutajatele kallim.

Star Cloud OÜ kinnitas, et ei oma mistahes kaubaturul turgu valitsevat seisundit ning ei ole võimeline tegutsema arvestataval määral sõltumatult oma konkurentidest, varustajatest ja ostjatest. Opiq ei ole turul unikaalne teenus, teenusele on mitmeid alternatiive. Star Cloud OÜ tõi välja, et Opiq on vaid sisu vahendaja ning selliselt ei ole platvorm kuidagi asendamatu. Opiq'ü teenus sõltub suurel määral kirjastuste pakkumisest. Seda, et Opiq ei ole asendamatu, kinnitab ka asjaolu, et enne Opiq'ü lansseerimist toimus õpe Eesti koolides edukalt. Õpet on võimalik korraldada ilma Opiq'ü teenust kasutamata ning ka alternatiivseid õppekeskkondi pakkuvaid teenuskeskkondasid on palju. Star Cloud OÜ viitas, et õpetajatel ja koolidel on suur otsustusõigus õppetöö läbiviimisel ning endiselt on tasuta kättesaadav kogu vajaminev õppematerjal paberil.

Star Cloud OÜ tõi välja järgmised riikliku õppekava õppematerjali kirjastajad: Avita, Koolibri, Argo, Maurus, Studium, Künnimees, Skribus jt. Õppekirjanduse turul toimub tihe konkurents, kus koolid on vabad otsustamiseks, millist õppematerjali kasutatakse.

Taskutark on Opiq'ü konkurent, kes pakub sarnast funktsionaalsust. Taskutark teeb koostööd Mauruse kirjastusega. Maurus Kirjastuse materjale Opiq-platvormil ei ole, samas ei ole Avita ja Koolibri esindatud Taskutargas. Konkurendiks on ka e-Koolikott, tegemist on riigi poolt välja töötatud tasuta platvormiga. E-Koolikotis Avita ja Koolibri õppematerjali tasuta kasutada ei saa, ligipääsuks suunatakse kasutaja Opiq-keskkonda ning sinna sissepääsuks on vajalik Opiq'ü litsentsi olemasolu. Koolibri levitab oma tooteid ka Apple keskkonnas.

Opiq'ü keskkonnaga sarnast teenust pakuvad Eesti turul Star Cloud OÜ hinnangul Libry (libry.ee), Taskutark (taskutark.ee), e-Koolikott (e-koolikott.ee), Foxcademy (foxcademy.com), eõpik.ee (kirjastuse Maurus digiõpikud), opik.fyysika.ee, Tebo Õpiveeb (opiveeb.ee). Lisaks nimetab Star Cloud OÜ veel Studeo (studeo.fi) Soomes ning laialdaselt kasutatavad keskkondade teenused Eestis – Moodle, Microsoft Teams, eKool, Studium, Quizlet, Kahoot, Google Classroom – mille funktsionaalsus on osaliselt samasugune Opiq'ü keskkonnaga. Lisaks on viidatud veel rahvusvaheliselt tuntud ja õppekirjanduse loojatele ning koolidele sarnast teenust pakkuvatele platvormidele, nagu Cloubi (cloubi.com), mAuthor (mauthor.com), Netex (netexlearning.com), Apple iAuthor (iBooks Store-i kaudu) jt.

Star Cloud OÜ selgitas oma vastuses, et ei sea kirjastustele piiranguid teoste levitamiseks ning ettevõttel puudub igasugune turujõud selliste piirangute seadmiseks. Digitaalsete

levitamisplatvormide valik on kirjastuste enda teha. Star Cloud OÜ lepingud kirjastustega sellesisuliselt piiranguid ei sisalda. Star Cloud OÜ-le teadaolevalt on Koolibri digiõpikud kättesaadavad ka näiteks Apple iBooks Store vahendusel ning Avita levitab enda õpikute digitaalset versiooni ka toote „e-tund“ vahendusel. Seega ei ole Opiq ainuke platvorm, millel Avita ja Koolibri digiõpikud kasutatavad on.

2021/22 õppeaasta alguseks oli Opiq platvormi õpilase paketi kasutajalitsentsi tavahind langenud 3,70 eurolt 3,50 eurole õpilase kohta kuus. Pakettide valikusse oli lisandunud valik ainepõhiseid pakette gümnaasiumi astmele.

30.09.21 seisuga oli Opiq kasutajaid kokku ümardatult [...], sh õpilasi ümardatult [...] ehk [...] õpilaste koguarvust (Statistikaameti andmetel on üldhariduse statsionaarses õppes 2021/22 õppeaastal ~ 156 000 õpilast). Detsembriks 2021 oli kasutajate arv [...].

3. Konkurentsiameti hinnang

Ametile esitatud taotlus põhines väitel, et Opiq keskkond, omades turgu valitsevat seisundit, kuritarvitab seda seisundit, kehtestades ebaõiglaselt kõrge hinna oma teenusele ning ei võimalda ostjal osta teenust ainete või klasside kaupa. Ettevõtja seisundi kindlakstegemiseks on vaja piiritleda kaubaturg, kus ettevõtja tegutseb. KonkS § 3 kohaselt on kaubaturg hinna, kvaliteedi, tehniliste omaduste, realiseerimis- ja kasutustingimuste ning tarbimis- ja muude omaduste poolest ostja seisukohalt omavahel vahetatavate või asendatavate (edaspidi asendatavate) kaupade käibimise ala, mis hõlmab muu hulgas kogu Eesti territooriumi või selle osa.

Lähtudes kaubaturu definitsioonist moodustavad tooteturu kõik need tooted, mida ostja käsitleb asendustoodetena. Star Cloud OÜ tegeleb digitaalse õppevara- ja kirjastamisplatvormi "Opiq"(www.opiq.ee) arendamisega, mis pakub koolidele digitaalset õpikeskkonda. Seega, vajab kaubaturu piiritlemisel vastust küsimus, kas ostjal on selle digitaalse õpikeskkonna ostmisele alternatiive.

Kuna Haridus-ja Teadusministeerium ostis riigihankega digiõppematerjale põhikooliõpilastele alates 2019 sügisest, mille võitis küll Star Cloud OÜ, on nende andmete põhjal võimalik hinnata Opiq kasutamist. Võttes aluseks Haridus-ja Teadusministeeriumi andmed Opiq platvormi kasutamise kohta põhikooli õpilaste seas detsembrist 2019 kuni veebruarini 2021, selgub, et enne COVID19 pandeemia algust kasutasid Opiq platvormi [...]. Alates märtsist 2020 tõusis kasutamine [...]. 2020. aasta teises pooles, kui koolid olid taas distantsõppel, oli Opiq platvormi kasutus [...]. 2021. septembri lõpu seisuga oli Opiq litsentse ostetud [...]. Detsembri alguse seisuga oli [...]².

Eelpool toodud arvud näitavad esiteks seda, et kui koolid on distantsõppel, on Opiq platvormi kasutus suurem, kuid see langeb kohe, kui koolid on kontaktõppel. See viitab, et tegemist on ajutise nõudlusega ehk digitaalse õpikeskkonna kasutamine elavneb ainult juhul, kui koolid on distantsõppel. Samas on oluline, et kasutus ei olnud 2020 sügisel enam nii kõrge kui 2020 märtsist maini, kui koolid olid esmakordselt distantsõppel, mis näitab, et ka distantsõppe tingimustes on sellele digitaalse õppematerjali platvormile alternatiive kas sarnast teenust pakkuvate keskkondade või eelkõige paberõpikute näol.

Teiseks nähtub eelpoolt toodud arvudest, et kui jätta välja lühiajaline pandeemiaaegne distantsõpe, ei ole Opiq keskkond koolidele vältimatult vajalik partner. 2021/22 õppeaasta esimesel poolaastal on hinnanguliselt [...] õpilastega koolidest õppetöö korraldatud ilma

² Konkurentsiamet on lähtunud arvutustes õpilastele ostetud litsentside arvu osas 30.09.2021 esitatud proportsionaalsusest

Opiquta. See tõsiasi näitab Opiq keskkonna turujõu puudumist. Kui selline hulk koolidest on võimelised korraldama õppetööd ilma Opiq keskkonnata, siis järelikult leiduvad viimase poolt pakutavale asenduskaubad eelkõige kas muude digiõppematerjalide või paberõpikute näol. Oluline on, et koolid on vabad otsustamaks, millist õppematerjali kasutada. Kui õpetaja valib näiteks Mauruse kirjastuse³ õppematerjali, siis digimaterjalid on TaskuTark ÕPI keskkonnas. Kahe suurema õppekirjanduse kirjastaja Koolibri ja Avita paberõpikute tellimisel on nende digiõppematerjalid võimalik tellida Opiq keskkonnast. Lisaks on õpetajatel valida veel hulga erinevate keskkondade vahel, kust digitaalset õppematerjali leida võib ning millistele viitas nii Haridus- ja Teadusministeerium oma ettekandes kui Star Cloud OÜ oma vastuses. Samuti on võimalik õpetajal kasutada erinevaid (digi)õppematerjale ka siis, kui õpilastele ja õpetajatele on ostetud juurdepääs ühele digiõppematerjali keskkonnale. Konkurentsiamet leiab eeltoodud kokku võttes, et ehkki kaubaturu, kus Opiq tegutseb, täpsed piirid ei ole üheselt selged, on väljaspool kahtlust, et Opiq ei oma hetkel piisavat turujõudu tema hinnakujundusse sekkumise õigustamiseks.

Lisaks tuleb arvestada, et digiõppematerjalide pakkumise näol on tegemist uudse teenusega. Star Cloud OÜ müüs esimesed litsentsid 2017/18 õppeaastal, mis tähendab, et teenuste asendatavus on alles kujunemisjärgus. Konkurentsiamet ei välista, et tulevikus võib turg olla teisiti piiritletav, näiteks teatud digitaalsete õppematerjalide turuna, kuid see eeldaks ostjate suuremat digiõppematerjali sisaldavate keskkondade kasutamist. Käesoleval juhul pigem digiõppematerjali keskkonnad täiendavad paberõppematerjale, mitte ei moodusta eraldiseisvat kaubaturgu. Kokkuvõtvalt, Opiq teenus on hetkel pigem alles turu sisse töötamise faasis, ning turu arenedes ei saa ka välistada, et selle turujõud kasvab tulevikus oluliselt.

Ebaõiglaselt kõrge hinna osas märgib Konkurentsiamet, et isegi kui Star Cloud OÜ omaks turgu valitsevat seisundit, sekkuvad konkurentsiasutused ettevõtja ebaõiglaselt kõrge hinna menetlustesse eelkõige olukordades, kus asjaomasele ettevõtjale konkurents sisuliselt puudub. Seda eelkõige põhjusel, et turule sisenemise tõkete puudumisel peaksid kõrged hinnad meelitama turule uusi tulijaid ning turg reguleerib ennast sellisel juhul ise⁴. Ka käesoleval juhul, kui HTM hange kõigi koolide osas lõppes ning koolid said valida omale teenusepakkuja, tekkis uusi teenusepakkujaid juurde⁵. Seega, kui amet hakkaks administratiivselt reguleerima hinda, siis see vähendaks kasumeid sel tegevusalal, takistades uute ja innovatiivsete teenusepakkujate turule tulemist. Seetõttu peab sekkumine turuvalitseja hindadesse ja kasumlikkusesse olema väga hästi läbi kaalutud ja eelkõige on see põhjendatud olukordades, kus turu eripärasid arvestades ei ole mis tahes konkurentsipurve avaldumine turuvalitsejale tulevikus tõenäoline. Käesoleval hetkel, nagu eelpool selgitatud, Star Cloud OÜ siiski sellist turujõudu ei oma. Samalaadselt ei ole juhtumi asjaolusid arvestades asjakohane anda ka hinnangut Star Cloud OÜ tegevusele mitte võimaldada tellida teenust kooliastmete või ainete kaupa.

Lähtudes eeltoodust otsustab Konkurentsiamet lõpetada menetluse KonkS § 63⁴ lg 1 p 1 alusel.

/allkirjastatud digitaalselt/

Kristel Rõõmusaar
konkurentsitenistuse juhataja – peadirektori asetäitja

*Konkurentsiameti 30.12.2021 otsuse nr 5-5/2021-075 ärakiri on samane originaaliga. Ärakirjast on välja jäetud Star Cloud OÜ ärisaladused, vastavad kohad on tekstis tähistatud nurksulgudega.
/Margit Põldaas-Brokko/ 13.01.2022*

³ <https://kirjastusmaurus.ee/>, külastatud 29.12.2021

⁴ Kohtujuristi ettepanek 6 aprill 2017, C-177/16, p 3, kättesaadav <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=189662&pageIndex=0&doclang=et&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=4597846>

⁵ <https://tartu.ee/et/uudised/tartu-linnaavalitsus-ostab-koolidesse-fuusikaopetust-edendavad-oppekomplektid>