



KONKURENTSIAMET

Tallinn

05.05.2017 nr 5-5/2017-026

Vaideotsus

Tele2 Eesti Aktsiaseltsi vaide Konkurentsiameti 16.03.2017 otsusele nr 5.1-5/17-016 rahuldamata jätmine

1. Menetluse käik

Konkurentsiamet tegi 16.03.2017 otsuse nr 5.1-5/17-016, millega anti luba Elisa Oyj ja Aktsiaseltsi Starman koondumisele.

Tele2 Eesti Aktsiaselts (edaspidi Tele2) volitatud esindaja esitas 27.03.2017 Konkurentsiametile vaide Konkurentsiameti 16.03.2017 otsuse nr 5.1-5/17-016 peale ning 31.03.2017 täiendavad seisukohad vaidele. Vaide esitaja nõuded on järgmised:

- 1) tunnistada kehtetuks Konkurentsiameti 16.03.2017 otsus nr 5.1-5/17-016, millega anti luba Elisa Oyj (edaspidi Elisa) ja Aktsiaselts Starman (edaspidi Starman) koondumiseks;
- 2) peatada Konkurentsiameti 16.03.2017 otsuse nr 5.1-5/17-016 täitmine vaidemenetluse ajaks.

Konkurentsiamet teatas 04.04.2017 kirjaga nr 5-6/16-0384-192-1 otsuse täitmise peatamata jätmisest ning vaide läbivaatamise tähtaja pikendamisest kuni 06.05.2017.

Konkurentsiamet edastas koondumise osaliste esindajale 04.04.2017 taotluse teabe saamiseks (kiri nr 5-6/16-0384-191-1), milles palus koondumise osalistel vastata Tele2 vaides ja selle täiendavates seisukohtades esitatud argumentidele ning edastas ka nimetatud Tele2 dokumendid.

Tele2 esindaja esitas 07.04.2017 Konkurentsiametile täiendava teabe, milles väitis, et Tele2-le on klientide kaudu jõudnud informatsioon, mille kohaselt Elisa on hakanud aktiivselt helistama Starmani mobiilse koduinterneti klientidele (st neile, kes saavad vastavat teenust Tele2-Starmani koostöö kaudu) ning hakanud väitma, et seoses Elisa ja Starmani koondumisega on kliendid kohustatud oma mobiilse koduinterneti numbrid üle tooma Elisa võrku.

Koondumise osaliste esindaja esitas 19.04.2017 Konkurentsiametile vastuse Tele2 vaidele ning Konkurentsiameti taotlusele teabe saamiseks.

Tele2 esindaja esitas 26.04.2017 e-kirja, millega täpsustas enda 31.03.2017 esitatud täiendavaid seisukohtasid vaidele.

2. Vaide põhjendused

Vaide esitaja on arvamisel, et Konkurentsiameti otsus nr 5.1-5/17-016 tuleb kehtetuks tunnistada, sest koondumise osalised esitasid mittetäielikke andmeid, mis olid määravad otsuse tegemisel. Alljärgnevalt on esitatud need mittetäielikud andmed, millest Konkurentsiamet ei olnud Tele2 oletuste kohaselt otsuse tegemisel teadlik.

- Elisa pakub sarnaselt Starmaniga televisiooniteenuseid, mistõttu kattuvad nende tegevused selles osas täielikult.
- Elisa ja Starman pakuvad mobiilset interneti. Kuna mõlemad koondumise osalised pakuvad mobiilset interneti lõpptarbijatele on nad selles osas konkurendid ning nende tegevused kattuvad. Lisaks on Elisa mobiilse lairibaühenduse hulgitteenuse pakkuja ning Starman vastava teenuse jaeklientidele edasimüüja, mistõttu on mobiilse interneti teenuse osas nende vahel ka vertikaalne seos.

Lisaks võib vaide esitaja hinnangul Konkurentsiametil olla õigus tunnistada otsus kehtetuks, sest otsus ei ole õiguspärane, kuna koondumine kahjustab oluliselt konkurentsi. Oma vastavasisulist seisukohta põhjendab Tele2 kokkuvõtvalt alltoodud argumentidega.

- Elisa turuosa on mobiilse lairibateenuse osas enne koondumist 40% ning tõuseks Starmani klientide liitmisel 44,8%. Samuti on kõrge kaubaturu kontsentratsioonitaset iseloomustav HHI indeks ning selle koondumisega kaasnev muutus.
- Koondumise järgselt ei jätkata Elisa poolt arendatud BingeTV ja Starmani TVE omavahelist konkureerimist. Televisiooniteenuse väljatöötamine on keerukas ning nõuab suuri investeeringuid, mistõttu on uute konkurentide turule sisenemine vähetõenäoline. Koondumise tulemusel suureneb Starmani senine 35% turuosa.
- Koondumise negatiivseks tagajärjeks on koordineeritud mõjud, mis seisnevad selles, et Elisa ja Telia, kes enne koondumist nii lihtsalt koostööd ei saanud teha, võivad koondumise tulemusena hakata koostööd tegema. Tele2 hinnangul muutub koostöö tõenäolisemaks, kuna turg on läbipaistvam, sisuliselt määravad turul tingimusi Elisa ja Telia, neil puudub huvi üksteisega konkureerida, kuna mõlemad jääksid sel juhul kaotajaks. Teenuste tervikpaketi müümisel on suurem tõenäosus, et Telia ja Elisa müüvad teenuseid kõrgema hinnaga. Tõenäolisem on turu jagamine, näiteks televisiooniteenuse osas, mille puhul eelistatakse osta teenuseid paketiina.
- Suureneb Elisa ostujõud, mis paneb tema konkurendid halvemasse olukorda.
- Vähenevad klientide võimalused teenusepakkuja vahetamiseks, kuna koondumise tulemusena pakub Elisa teenuseid paketiina, muutes eraldiseisvalt teenuse saamise kallimaks. Näiteks saavad mobiilsideteenuste osas Telia ja Elisa pakki kompleksse paketi puhul soodustust, mida Tele2, kellel selliste teenuste sidumise võimalus puudub, teha ei saa. Selline komplektmüük välistab tulevikus olulises osas ka (paljude eraldiseisvate teenuste osas) konkurentsi tekkimise ning sulgeb turu, sest uutel ettevõtjatel ei ole võimalik oma teenuseid lisateenustega siduda ning üksikteenust tarbivate klientide vähesus muudab turule sisenemise riskantseks.
- Koondumine võib takistada konkurentide tegevuse laienemist, kuna Starman hakkab ostma mobiilse interneti teenust vaid Elisalt ning teistele pakkujatele jääb võimalus oma teenuseid müüa üksnes otse lõpptarbijatele.
- Juhul, kui Elisa otsustab jõulisemalt laiendada fikseeritud lairiba turul, siis konkurentidel on sellele turule laienemise võimalus takistatud, kuna kaabelduskaevud ja –trassid kuuluvad sageli ühele operaatorile, kellel ei ole huvi ega motivatsiooni ligipääse konkurentidega jagada.

- Suureneb tehnilise sidumise tõenäosus, kus Elisal on võimalik koondumise järgselt arendada teenuseid selliselt, et nende tarbimine on teiste teenuste eelduseks.

Tele2 poolt 31.03.2017 esitatud täiendavates seisukohtades on lisaks esitatud kokkuvõtvalt järgmised seisukohad:

- Interneti juurdepääsu teenuse käsitlemine üksnes fikseeritud ja mobiilside teenuse turu sees võis viia koondumisega kaasneva konkurentsiolukorra muutuse hindamisel vale tulemuseni.
- Televisiooniteenuste analüüsimine fikseeritud ja mobiilse side teenuste turu osana võis viia koondumisjärgse analüüsi vale tulemuseni.

3. Konkurentsiameti seisukoht vaidele

Konkurentsiamet ei nõustu vaidega ja leiab, et see on põhjendamatu ning tuleb jätta rahuldamata.

Konkurentsiamet oli Elisa ja Starmani koondumise menetlemisel teadlik selles teabest, mis vaide esitaja hinnangul võis koondumise osaliste poolt jääda Konkurentsiametile esitamata ning mille tulemusel jõudis Konkurentsiamet Tele2 hinnangul ebaõigele otsusele – anda luba Elisa ja Starmani koondumisele. Konkurentsiamet arvestas otsuse tegemisel vaides esitatud asjaoludega ning leidis, et koondumine ei kahjusta oluliselt konkurentsi ja koondumisega ei kaasne asjaolusid, mis tingiksid koondumise keelamise.

Konkurentsiamet põhjendab vaide rahuldamata jätmist alljärgnevalt.

3.1 Televisiooniteenused

Tele2 poolt viidatud televisiooniteenus, mida pakub Elisa, on testimisjärgus pilootprojekt, mistõttu oleks Elisa osatähtsus televisiooniteenuse osutamisel ligikaudu 0%. Seega ei kaasne koondumise tulemusel selle teenuse osas muutust.

Konkurentsiamet ei nõustu Tele2 väitega justkui oleks televisiooniteenuse väljatöötamine nii keeruline ning nõuaks niivõrd suuri investeeringuid, et uute konkurentide turule sisenemine on vähetõenäoline. Näited sellest, et mobiilset televisiooniteenust pakuvad Telia (MINU.TV), STV (STVGo!) ning turule on sisenemas Elisa (BingeTV), tõendavad kõnealuse teenusega turule sisenemise võimalikkust ning oluliste takistuste puudumist. Mobiilsidevõrgu kaudu televisiooniteenuste osutajatest ülevaate saamiseks on tähtis lisada, et ka Tele2 ise pakub temaga valitseva mõju kaudu seotud ettevõtja Viasat AS-i televisiooniteenust Viaplay. Eelnimetatud mobiilsete televisiooniteenuste puhul ei ole tarbija jaoks oluline, millise teenusepakkuja internetti kasutatakse, see tähendab need teenused ei ole tehniliselt seotud kindla sideettevõtjaga.

Seega kokkuvõttes, arvestades, et Elisa ei ole veel tegelenud televisiooniteenuste osutamisega, sarnase teenuse osutamisega alustamiseks puuduvad olulised takistused ning sellist interneti kaudu kasutatavat televisiooniteenust saab kasutada omades internetile juurdepääsu mistahes sideoperaatori kaudu, ei mõjuta Elisa senine tegevus televisiooniteenuse arendamisel ja testimisel sellist mõju, et koondumise tulemusel muutuks märkimisväärselt turustruktuur kõnealuste teenuste osutamisel ning saaks oluliselt kahjustatud konkurents.

Tele2 viitas 31.03.2017 esitatud täiendavates seisukohtades, et televisiooniteenuste analüüsimine fikseeritud ja mobiilse side teenuste turu osana võis viia koondumisjärgse analüüsi vale tulemuseni. Arvestades eeltoodud põhjendusi, eelkõige seda, et üks koondumise osalistest ei ole televisiooniteenuseid osutanud ning televisiooniteenuste osutamise alustamiseks puuduvad kaalukad takistused, ei mõjuta koondumine oluliselt konkurentsi televisiooniteenuste määratlemisel nii mistahes kaubaturu osana kui ka eraldiseisva kaubaturuna. Seega ei viinud televisiooniteenuste analüüsimine fikseeritud ja mobiilse side teenuste turu osana koondumisjärgse analüüsi ebaõige tulemuseni.

3.2 Starmani üle õhu leviv internetiteenus

Konkurentsiamet arvestas koondumist lubava otsuse tegemisel, et Starman osutab teenuseid lisaks fikseeritud side võrkudele ka mobiilsidevõrgu vahendusel. „ZUUM“ nimetuse all osutatavad teenused, mida Starman pakub Tele2 mobiilsidevõrgu vahendusel, on oma tarbimisomaduste poolest sarnased siiski fikseeritud side teenustele, kuna need on mõeldud kasutamiseks piiratud ulatusega kindlas asukohas. Nimelt sisaldab üle õhu leviv Starmani internetiteenus Starmani kodulehe andmetel muuhulgas ruuteri paigaldust, millega luuakse kodune WiFi võrk, ning selle renti. Lisaks paigaldatakse vastavalt teenuse spetsifikatsioonile „ZUUMnet-28042016“¹ vajadusel ka antenn.

Konkurentsiamet oli koondumise menetlemisel teadlik, sellest et Starmani üle õhu leviv internetiteenus erineb niinimetatud traditsioonilistest mobiilsest ja fikseeritud interneti teenustest. Seepärast küsis Konkurentsiamet arvamust Tehnilise Järelevalve Ametilt (edaspidi TJA), millise kaubaturu osa TJA hinnangul Starmani ZUUMnet on. TJA hinnangul on tegemist fikseeritud mobiilside interneti teenusega, mistõttu võiks nende hinnangul vastavad tarbijate mahud arvesse minna „internetile fikseeritud lairiba juurdepääsu jaemüügi“ koosseisu.

Kuigi Starmani ZUUMnet on hinnataseme poolest sarnane mobiilside kaudu osutatavatele internetile juurdepääsu teenustele, leidis Konkurentsiamet, et oma kasutustingimuste ning tarbimisomaduste poolest, on Starmani üle õhu leviv internetiteenus pigem käsitatav osana fikseeritud side teenustest.

Koondumise osaliste esindaja esitas Konkurentsiametile andmed muuhulgas Starmani ZUUMnet teenuste rahaliste mahtude kohta. Neid andmeid aluseks võttes saab järeldada, et isegi juhul, kui arvestada Starmani ZUUMnet teenused mobiilsideteenuste osaks, mida Konkurentsiamet ei pea KonkS §-s 3 sätestatud kaubaturu definitsioonile tuginedes õigeks, ei oleks koondumise osaliste teenuste kattuvusest tulenev mõju konkrentsile selline, et koondumise tulemusel saaks oluliselt kahjustatud konkrents.

3.3 Mobiilsideteenuste kaubaturu ulatus

¹ http://f.starman.ee/0000/0000/0001/files/20160428_Teenuste_spetsifikatsioon_ZUUMnet.pdf

Vaide esitaja on väitnud justkui saavutaks Elisa koondumise tulemusel 44,8% turuosa mobiilse lairibateenuse osas. Konkurentsiametile esitatud teabele tuginedes oleks vastav turuosa oluliselt madalam ning ülekaalukalt kõige suuremat osa selle teenuse (mobiilne internet arvutis + mobiilne internet telefonis) osutamisel omab Telia. Seetõttu ei saavutaks Elisa koondumise tulemusel turgu valitsevat seisundit ka mobiilse lairiba teenuse pakkumisel nagu seda on väidetud vaides. Konkurentsiamet hindas koondumist lubavas otsuses kõiki mobiilside jaemüügiteenuseid koos ning ka sellise laiema määratluse korral on turuliidriks endiselt Telia ning koondumise tagajärjel turustruktuur oluliselt ei muutu.

Interneti juurdepääsu teenuse käsitlemine üksnes fikseeritud ja mobiilside teenuse turu sees (Tele2 poolt 31.03.2017 esitatud täiendavad seisukohad) ei põhjendanud Konkurentsiameti hinnangul koondumisega kaasneva konkurentsiolekorra muutuse hindamisel ebaõige tulemuseni jõudmist. Vaide esitaja poolt soovitud võimalikult kitsa turumääratluse (mobiilne lairibateenus) korral ning juhul, kui arvestada, et sellist teenust osutab ka Starman, ei kahjustaks koondumine oluliselt konkurentsi.

Konkurentsiamet ei nõustu vaide esitaja arvamusega, mille kohaselt tuleks „mobiilne koduinternet“ määratleda eraldi kaubaturuna. Konkurentsiameti hinnangul võib kõnealuse koondumise hindamisel kõik mobiilside teenused lugeda ühele kaubaturule. Samale seisukohale on viimastes sarnastes koondumise juhtumites asunud ka Euroopa Komisjon.² Vastaval seisukohal oli ka Tele2 Sverige AB.³

3.4 Koordineeritud mõjud

Konkurentsiameti hinnangul puudub alus Tele2 arvamusel, et koondumise tulemusel suurenevad koordineeritud mõjud, mille tulemuseks on Telia ja Elisa vahelise koostöö suurenemine. Juhul, kui vaide esitaja on pidanud silmas seda, et Telia ja Elisa koostöö turukäitumises lihtsustub, sest mõlemad ettevõtjad osutavad nii mobiilside kui fikseeritud side teenuseid, siis Konkurentsiameti hinnangul on koordineeritud käitumise suurenemine siiski vähetõenäoline, kuna kõikide sideteenuste (nii mobiil- kui fikseeritud side) peale kokku omab Telia oluliselt suuremat osatähtsust kui Elisa koondumise tulemusel. Sellise turustruktuuri puhul on pigem väiksema turuosaga ettevõtjatel motivatsioon turuosa suurendamiseks ning turuliidril on motivatsioon oma positsiooni hoida. Juhul, kui koondumise tulemusel suudab Elisa turuliidriks oleva Teliaga paremini konkureerida, võib koondumise tagajärjel tugevneda ettevõtjate vaheline konkurentsisisurve nii fikseeritud side kui mobiilside teenuste osutamisel.

Tele2 ei ole vaides selgitanud, millisel moel muutub koondumise tulemusel turg läbipaistvamaks, võrreldes koondumise eelse ajaga. Konkurentsiameti hinnangul ei muuda fikseeritud side teenuste lisandumine Elisa teenuste valikusse turgu läbipaistvamaks, sest mida suurem on ettevõtja teenuste valik, seda keerulisem on konkurentidel jälgida tema poolt pakutavate teenuste sisu ja tingimusi ning vastavalt sellele kujundada omapoolseid pakkumisi ja käitumist kaubaturul.

² 01.09.2016 Case M.7758 – HUTCHISON 3G ITALY/WIND/JV (http://ec.europa.eu/competition/mergers/cases/decisions/m7758_2760_3.pdf); 07.10.2016 Case M.8131 – Tele2 Sverige/TDC Sverige (http://ec.europa.eu/competition/mergers/cases/decisions/m8131_399_3.pdf); 03.08.2016 Case M.7978 – VODAFONE/LIBERTY GLOBAL/DUTCH JV (http://ec.europa.eu/competition/mergers/cases/decisions/m7978_1870_3.pdf).

³ 07.10.2016 Case M.8131 – Tele2 Sverige/TDC Sverige, punkt 12.

3.5 Mobiilside ja fikseeritud side teenuste kombineeritud pakettide pakkumine

Erinevate teenuste sidumise ning pakettidena müümise osas ei kaasne Konkurentsiameti hinnangul koondumise tagajärjel olulisi muudatusi ei fikseeritud side teenuste ega mobiilside teenuste osas, kuna mõlemal juhul pakutakse juba koondumise eelselt erinevate teenuste pakette. Eestis ei ole käesoleval ajal aktiivselt pakutud mobiilside ja fikseeritud side teenuste ühendpakette, kuigi Telial on selline potentsiaal olemas. Kõnealuse koondumise menetlemisel oli Konkurentsiamet teadlik, et koondumise tulemusel saab Elisa teenuste valik olema sarnane Telia omale, sisaldades nii mobiil- kui fikseeritud side teenuseid, ning ei ole välistatud, et neid võidakse hakata pakkuma erinevates kombinatsioonides koos.

Konkurentsiameti hinnangul ei ole siiski põhjendatud Tele2 eeldus, et koondumise tulemusel hakatakse eelnimetatud kombineeritud pakkumisi osutama niivõrd suures ulatuses, et ettevõtjad, kelle teenuste valik on kitsam (Tele2 ja STV) tõrjutakse turult välja. Fikseeritud ja mobiilside teenuste erinevates kombinatsioonides pakkumiste kaudu turu hõivamine eeldab ka nende teenuste omaksvõtmist tarbijate poolt selliselt, et loobutakse teenuste ostmisest eraldi. Euroopa Komisjoni viimase praktika kohaselt ei ole näiteks Itaalias, kus juba pakutakse mobiilse ja fikseeritud side teenuste kombineeritud pakette, sellised teenused tekitanud olulist nõudluse liikumist eraldisesivate teenuste väljatõrjumise suunas ning turuanalüüs on lubanud oletada, et kuigi kombineeritud pakettide osatähtsus võib tulevikus kasvada, jätkavad tarbijad valdavalt endiselt mobiilside teenuste ostmist eraldiseisvalt fikseeritud side teenustest.⁴ Samuti on Euroopa Komisjon analüüsinud fikseeritud ja mobiilside teenuste kombineeritud pakettide pakkumist Hollandis⁵ ning leidnud, et nende pakkumine on algusfaasis (esimene selline pakkumine tuli turule 2013. aastal) ning väga väike osa mobiilside teenustest ostetakse mobiilside ja fikseeritud side teenuste paketi osana. Selles juhtumis järeldati, et kuigi on mõningaid viiteid fikseeritud ja mobiilside teenuste kombineeritud pakettide edasisele arengule ja kasvule, on ebaselge kui kiire selliste teenuste kasv saab olema, ning kui suur on kasvu potentsiaal⁶.

Olukorras, kus Eestis ei pakuta mobiilside ja fikseeritud side teenuste ühendpakette, leidis Konkurentsiamet, et võimalikud oletused, kuidas nende teenuste turule tulekul need hakkaksid mõjutama konkurentsi, oleksid praegusel hetkel liialt teoreetilised. Kindlasti ei saaks selliste spekulatsioonide põhjal asuda järeldusele, et koondumine kahjustab antud ajal oluliselt konkurentsi.

3.6 Vastus Tele2 muudele väidetele

Tele2 poolt 26.04.2017 esitatud selgitus fikseeritud side võrkudele juurdepääsu kohta on puudulik ning tegelikust olukorrast vale arusaama tekitav. Seetõttu ei ole Tele2 järeldus Tele2-le kohalduva hulgihinna osas õige.

Tele2 esindaja esitas 07.04.2017 Konkurentsiametile teate, mille kohaselt on Tele2-le klientide kaudu jõudnud informatsioon, et Elisa on hakanud aktiivselt helistama Starmani mobiilse koduinterneti klientidele (see tähendab neile, kes saavad vastavat teenust Tele2-

⁴ 01.09.2016 Case M.7758 – HUTCHISON 3G ITALY/WIND/JV, punktid 128 – 132.

⁵ 03.08.2016 Case M.7978 – VODAFONE/LIBERTY GLOBAL/DUTCH JV, punktid 77 – 108.

⁶ Sama, punkt 101.

Starmani lepingulise koostöö kaudu) ning hakanud väitma, et seoses Elisa ja Starmani koondumisega on kliendid kohustatud oma mobiilse koduinterneti numbrid üle tooma Elisa võrku. Koondumise osaliste esindaja vastuse kohaselt Elisal selline telefonimüügistrateegia puudub ning tegemist võib olla üksikjuhtumiga. Kuna Tele2 esindaja oma eeltoodud väidet millegagi ei tõendanud, ei olnud selle väite edasine käsitlemine vaide lahendamisel võimalik.

Ülejäänud Vaides esitatud argumendid (ostujõu suurenemine ja erinevate teenuste tehniline sidumine) ei ole Tele2 poolt piisavalt põhjendatud ning puuduvad viited konkreetsetele asjaoludele, mistõttu on nende välja toomine koondumisest tingitud konkurentsi kahjustavate argumentidena Konkurentsiametile arusaamatu.

4. Konkurentsiameti 16.03.2017 otsuse nr 5.1-5/17-016 õiguspärasus

Võttes arvesse eeltoodud vaideotsuse põhjendusi, leiab Konkurentsiamet, et vaidlusalune otsus on õiguspärane ja kooskõlas HMS §-s 54 sätestatuga. Otsus on tehtud pädeva haldusorgani poolt andmise hetkel kehtiva õiguse alusel ja sellega kooskõlas, proportsionaalne, kaalutusvigadeta ning vastab vorminõuetele. Vaides esitatud väited ei anna alust vaidlustatud otsuse kehtetuks tunnistamiseks.

Eeltoodust lähtudes ja juhindudes HMS § 85 punktist 4

otsustan

jätta Tele2 Eesti Aktsiaseltsi vaie Konkurentsiameti 16.03.2017 otsusele nr 5.1-5/17-016 rahuldamata.

Vastavalt HMS § 87 lg-le 1 on isikul, kelle vaie jääb vaidemenetluses rahuldamata või kelle õigusi on vaidemenetluses rikutud, õigus pöörduda halduskohtumenetluse seadustikus sätestatud tingimustel ja korras kaebusega halduskohtusse.

/allkirjastatud digitaalselt/

Märt Ots
Peadirektor

Konkurentsiameti 05.05.2017 otsuse nr 5-5/2017-026 ära kiri on samane originaaliga.

/Veiko Ilves/ 05.06.2017