



Triinu Järviste
TGS Baltic Eesti
Ahtri 6a
10151, Tallinn

Teie: nr

Meie: 02.12.2024 nr 5-1/24-0023-326-1

Kiri edastatud digitaalselt aadressil: triinu.jarviste@tgsbaltic.com

Teatis järelevalvemenetluse alustamata jätmisest

1. Faktilised asjaolud

13.04.2022 võeti vastu tervishoiuteenuse osutaja kohustusliku vastutuskindlustuse seadus (edaspidi TOKVS), mis algselt pidi jõustuma 1. juulil 2024. a, kuid teenusepakkujate vähesuse tõttu lükati seaduse jõustumine edasi 1. novembrini 2024. a. Seadus paneb igale tegevusloa alusel tegutsevale tervishoiuteenuse osutajale kohustuse sõlmida vastutuskindlustuse lepingu hiljemalt 30 kalendripäeva jooksul alates seaduse jõustumisest (TOKVS § 27 lg 1). Seaduse väljatöötamisel väljendas valmisolekut pakkuda tervishoiuteenuse osutaja kohustuslikku vastutuskindlustust 3 kindlustusseltsi – AB “Lietuvos draudimas“ Eesti filiaal (edaspidi ka PZU või PZU kindlustus), Compensa Vienna Insurance (Seesam kindlustus) ning AAS BTA Baltic Insurance Company Eesti filiaal (edaspidi ka BTA või BTA kindlustus). Seaduse jõustumisel selgus, et Seesam ja BTA teenust pakkuma ei hakka, millest johtuvalt jäi PZU kindlustus ainsaks tervishoiuteenuse osutaja kohustusliku vastutuskindlustuse pakkujaks.

2. Taotluse sisu ja menetluskäik

04.10.2024 laekus Konkurentsiametile kaebus mittetulundusühingu Eesti Hambaarstide Liit (edaspidi EHL) poolt alustada riikliku järelevalvemenetlus PZU kindlustuse suhtes seoses ettevõtja tegevusega tervishoiuteenuse osutaja kohustusliku vastutuskindlustuse turul. Kaebuses esitatud taotlusteks oli lühendatult:

- PZU turgu valitseva seisundi tuvastamine;
- ettekirjutuse tegemine turgu valitseva seisundi lõpetamiseks;
- erimeetmete rakendamine KonkS § 63⁶ lg 1 alusel;
- anda KonkS § 55 lg 2 alusel hinnang konkurentsiolukorra parandamiseks.

Nimelt tõi EHL oma kaebuses välja, et olles ainsana tervishoiuteenuse osutaja kohustusliku vastutuskindlustuse pakkujana, omab PZU antud kaubaturul selgelt turgu valitsevat seisundit KonkS § 13 mõttes. Seoses turgu valitseva seisundi omamisega tervishoiuteenuse osutaja kohustusliku vastutuskindlustuse kaubaturul kehtestas PZU ebaõiglasel kindlustusmaksete hinnad, mis ei vasta ettevõtja poolt tehtavate tegelikele kuludele. Kuna PZU on ainsaks

teenusepakkujaks tervishoiuteenuse kohustusliku vastutuskindlustuse kaubaturul, siis kõik hambaravi teenuse osutajad on sunnitud sõlmima PZU ebaõiglaselt kõrgete hindadega lepingud. KonkS § 16 kohaselt on ettevõtjal keelatud oma turgu valitsevat seisundit kuritarvitada. EHL leiab, et PZU ebaõiglaste hindade kehtestamisega on KonkS §-st 16 tulenevat turgu valitseva seisundi kuritarvitamise keeldu rikkunud.

Konkurentsiamet teostas järgmised menetlustoimingud:

- 11.10.2024 ja 15.10.2024 pöördus Konkurentsiamet TOKVS-i eest vastutava Sotsiaalministeeriumi poole asjaolude uurimiseks.
- 15.10.2024 toimus Konkurentsiameti ja PZU kindlustuse kohtumine.
- 21.10.2024 pöördus Konkurentsiamet kindlustusseltside poole teabetaotlusega, milles küsis teavet kohustusliku vastutuskindlustuse turule sisenemise tõrgete ja kindlustusmaksete arvutamise kohta. 31.10.2024 laekusid Konkurentsiametile kindlustusseltside vastused.
- 14.11.2024 pöördus amet uute turule sisenevate kindlustuspakkujate poole.

Konkurentsiamet analüüsis kõikide osapoolte esitatud andmeid, üldist konkurentsiolukorda turul ning kogutud teabe põhjal kujundas järgmise seisukoha.

3. Konkurentsiameti seisukoht ja õiguslik hinnang

3.1. Taotluse lahendamine

KonkS § 63¹ lg 1 kohaselt saab Konkurentsiametile esitada taotluse haldusmenetluse alustamiseks. Konkurentsiameti pädevuses on riikliku järelevalvemenetluse teostamine (KonkS § 54 lg 1). Seega käsitleb Konkurentsiamet esitatud kaebust taotlusena riikliku järelevalvemenetluse algatamiseks ning esimeses etapis lahendab taotluse riikliku järelevalvemenetluse algatamiseks või algatamata jätmiseks.

Riikliku järelevalvemenetluse algatamiseks peab esinema vähemalt ohukahtlus (korrakaitseaduse § 5 lg 6). KonkS § 16 p 1 kohaselt turgu valitseva seisundi kuritarvitamise kindlaksmääramisel tuleb tuvastada kumulatiivselt järgmised asjaolud:

- ettevõtja on asjaomasel kaubaturul turgu valitsevat seisundit omav ettevõtja (KonkS § 13);
- ettevõtja on kohaldanud otseselt või kaudselt ebaõiglasi tingimusi;
- ettevõtja kui kaubaturul turgu valitsevat seisundit omava ettevõtja tegevus võis kahjustada konkurentsi.

Seega riikliku järelevalvemenetluse algatamise üle otsustamisel annab Konkurentsiamet esmalt hinnangu turgu valitsevale seisundile ning seejärel võimalikule korrarikkumise ohu kahtlusele.

Konkurentsiamet lähtub enda tegevuses KonkS § 1 lõikes 1 ja § 55 lõikes 2 toodud pädevustest. Konkurentsiamet ei pea põhjendatuks hetkel teha konkurentsiolukorra analüüsi, mille põhjal oleks võimalik anda soovitusi. Õigusaktide väljatöötamine, sellega kaasnevate riskide väljaselgitamine ja maandamine, statistiliste andmete kogumine, pädevate asutustega konsulteerimine ja muud seadusloome ning ettevalmistusega seotud ülesanded kuuluvad TOKVS-i eest vastutava ministeeriumi pädevusse.

3.2. Kaubaturg ja turgu valitsev seisund

KonkS § 13 lg 1 kohaselt omab turgu valitsevat seisundit ettevõtja, kelle positsioon

võimaldab tal 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.

TOKVS jõustumisel selgus, et senisest kolmest potentsiaalsest kindlustuse pakkujast asus ainult üks teenust pakkuma. Selle tagajärjel sai PZU kindlustus ainsaks teenusepakkujaks tervishoiuteenuse osutaja kohustusliku vastutuskindlustuse kaubaturul. Seoses PZU kindlustuse väidetava turgu valitseva seisundi omamisega selgitab Konkurentsiamet järgmist.

Turgu valitseva seisundi hindamisel võetakse arvesse järgmised tegurid: 1) turgu valitseva ettevõtja ja tema konkurentide turuseisund; 2) konkurentide laienemine ja võimalike konkurentide turule tulek ning 3) tasakaalustatava ostujõu olemasolu.¹ Peale neid kriteeriume toob komisjon oma suunistes ka välja, et turgu valitseva seisundi puhul on määrav ajavahemik, mille jooksul see oluline turuvõim hoitakse. Asjaomasel ettevõtjal peaks olema oluline turuvõim teatava aja jooksul.² Mida suurem on turuosa ja mida pikema aja vältel seda hoitakse, seda tõenäolisem on turgu valitseva seisundi olemasolu.³

TOKVS jõustus alates 01.11.2024 ning tervishoiuteenuse osutajatel on kohustus lepinguid sõlmida 1. detsembriks. Enne TOKVS-i vastuvõtmist tervishoiuteenuse osutaja kohustuslikku vastutuskindlustust Eestis ei kohaldatud. Seega on tegemist alles kujuneva turuga Eesti kindlustuse kaubaturul. Uue ja alles väljakujuneva turu puhul on loomulik, et ka konkurents alles kujuneb ning see on ettevõtjate vähesuse tõttu alguses nõrgem. Uuel kaubaturul on suuremad riskid ja keerulisem ette arvata turu toimimist ning klientide käitumist. Turgu valitseva seisundi tekkimiseks või olemasoluks peab selline turupositsioon olema piisavalt stabiilne ja mitte ajutine. Vastasel juhul võib esineda olukord, et ettevõtjad ei julge uuele turule siseneda koheselt tekkiva turgu valitseva seisundi ja sellega ka kõrgendatud vastutuse tõttu. Kohustusliku tervishoiuteenuse vastutuskindlustuse turu puhul on olukord veelgi ebastabiilsem, näiteks on kindlustuse kaubaturu osalised tervishoiuteenuse osutaja kohustusliku vastutuskindlustuse turule sisenemise takistusena välja toonud muuhulgas statistiliste andmete vähesust kõnealuse toote riskide hindamiseks. Samuti on kohustusliku tervishoiuteenuse vastutuskindlustuse puhul tegemist riskantsema kindlustusliigiga, mille potentsiaalne kasu ei pruugi katta kõiki võimalikke riske ja kulusid. Rõhutatud on ka asjaolu, et kohustusliku tervishoiuteenuse vastutuskindlustuse puhul on tegemist kindlustusliigiga, kus kahjujuhtumi tagajärg võib ilmneda aastaid hiljem. See teeb veelgi keerulisemaks kahjujuhtumite arvu ennetamist. See piirab ettevõtjate valmisolekut turule siseneda.

Konkurentsiametile teadaolevalt ei eksisteeri takistusi teistele kindlustusseltsidele turule sisenemiseks, ühtlasi ei välista teised kindlustusseltsid võimalust tervishoiuteenuse osutaja kohustusliku vastutuskindlustuse turule sisenemiseks, kui tekib piisav praktika ja rohkem statistilisi andmeid. Antud asjaolu kinnitab veelgi, et kohustusliku tervishoiuteenuse vastutuskindlustuse turg on alles kujunemas ning on võimalik ka tulevikus uute turuosaliste turule sisenemine.

¹ Komisjoni teatis — Suunised komisjoni täitetegevuse prioriteetide kohta EÜ asutamislepingu artikli 82 kohaldamisel turgu valitsevate ettevõtjate kuritahtliku konkurentide tõrjuva tegevuse suhtes, p 12. Kättesaadav: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:52009XC0224\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:52009XC0224(01)).

² Komisjoni teatise p 10.

³ Komisjoni teatise p 15.

Eeltoodust lähtudes, eelkõige arvestades seda kuidas PZU turupositsioon tekkis nagu ka seda, et selline olukord on kestnud vähest aega, siis oleks Konkurentsiameti hinnangul liiga ennatlik jaatada PZU kindlustuse turgu valitseva seisundi olemasolu tervishoiuteenuse osutaja kohustusliku vastutuskindlustuse kaubaturul. Eelnev ei välista, et selline turupositsioon tekib tulevikus.

Turgu valitseva seisundi kuritarvitamise kahtluse korral üldjuhul alustatakse analüüsi kaubaturu piiritlemisest. Konkurentsiamet selgitab, et praegusel juhul on kohustusliku tervishoiuteenuse vastutuskindlustuse kaubaturg alles kujunemas ning kaubaturu määratlemine olemasolevate andmete põhjal ei pruugi olla piisavalt selge. Samas, järelevalvemenetluse algatamise üle otsustamisel ei esine ilmtingimata vajadust defineerida kaubaturgu. Turgu valitseva seisundi kuritarvitustel on ka muid eeldusi, mis peavad olema täidetud lisaks turu määratlemisele. Kui muud asjaolud kõrvaldavad järelevalvemenetluse alustamise vajaduse piisava kindlusega, ei ole tingimata vaja turu piiritlemisega tegeleda.⁴ Seega jätab Konkurentsiamet antud otsuse tegemise raames kaubaturu piiritlemise küsimuse lahtiseks.

3.3. Turgu valitseva seisundi kuritarvitamine ebaõiglaste hindade kehtestamisega

KonkS § 16 kohaselt on turgu valitseval ettevõtjal keelatud oma seisundi otsene või kaudne kuritarvitamine kaubaturul. KonkS § 16 p 1 keelab ebaõiglaste ostu- või müügihindade või muude ebaõiglaste äritingimuste kehtestamise või rakendamise. Konkurentsiamet on eelnevalt leidnud, et hetkel ei saa jaatada PZU turgu valitseva seisundit, kuid peab vajalikuks käsitleda ka PZU kindlustuse poolt kehtestatud kindlustusmaksete hindasid.

Hind on KonkS § 16 p 1 mõttes ebaõiglane, kui see ei ole mõistlikus vahekorras osutatud teenuse või müüdud kauba majandusliku väärtusega.⁵ Kauba majanduslik väärtus koosneb reeglina selle tootmis- või soetamiskuludest ja mõistlikust ärikasumist.⁶

EHL tõi oma kaebuses välja, et PZU poolt pakutud kohustusliku tervishoiuteenuse vastutuskindlustuse aastased kindlustusmaksed on eelduslike kulusid ja mõistlikku kasumit arvestades ebaõiglaselt kõrged. PZU pakutud kohustusliku tervishoiuteenuse vastutuskindlustuse aastased kindlustusmaksed on kordades suuremad, kui senise vabatahtliku vastutuskindlustuse puhul.

Hinna põhjendatuse üle otsustamiseks pöördus Konkurentsiamet kindlustusseltside, sealhulgas PZU kindlustuse poole. Konkurentsiamet küsis kindlustusseltsidelt põhjendusi, millest koosneb kindlustuse makse ja millised kulutused kaasnevad vastutuskindlustuse teenuse osutamisega. Kindlustusmaksete põhjenduseks tõid kindlustusseltsid välja rida kululiike, mida peab kindlustusselts arvestama uue kindlustustoote turule toomisel. Kohustusliku tervishoiuteenuse vastutuskindlustuse puhul tuleb muuhulgas arvestada tõsiasja, et nõuete ja hüvitiste arv võrreldes vabatahtliku kindlustusega kasvab mitmekordselt. PZU vastusest tulenes, et seda kinnitasid ka Soomest saadud andmed, kus on antud kindlustusmudel juba aastaid toiminud. Suurenenud kahjunõuete arv tähendab ka tööjõu kulu, selleks, et kõik esitatud kahjunõuded oleks töödeldud ja nende põhjendatus kontrollitud. Seega kahjunõuete arvu ja ettevõtja tehtud kulutuste poolest ei ole tervishoiuteenuse osutaja

⁴ Riigikohtu halduskolleegiumi otsus nr 3-19-509, p 15.

⁵ Vt ka lahend 27/76 United Brands Company [1978] ECR 207, p 250 jj.

⁶ Tallinna Halduskohtu otsus nr 3-15-2945, p 35.

vabatahtliku ja kohustusliku vastutuskindlustuse maksed omavahel võrreldavad. Andmete ja prognooside vähesuse tõttu on tervishoiuteenuse osutaja kohustusliku vastutuse kindlustuse puhul tegemist riskantsema turuga. Sellisele turule sisenemiseks võtab kindlustusandja enda peale riski, mida peab kindlustusmaksete arvelt katma, et ettevõtja ise kahjumisse ei jääks.

Analüüsides kindlustusseltsidelt saadud selgitusi ja arvutusi leiab Konkurentsiamet, et hetkel ei esine alust arvata, et PZU kindlustuse poolt kehtestatud tervishoiuteenuse osutaja kohustusliku vastutuskindlustuse maksed poleks majanduslikult põhjendatud.

Korrakaitseseaduse (KorS) § 2 lg 4 järgi on riikliku järelevalve eesmärgiks ennetada ohtu, selgitada see välja ja tõrjuda või kõrvaldada korrarikkumine. Ohtu mõistet sisustab KorS § 5 lg 2, mille kohaselt on oht olukord, kus ilmnenud asjaoludele antava objektiivse hinnangu põhjal võib pidada piisavalt tõenäoliseks, et lähitulevikus leiab aset korrarikkumine. Järelevalvemenetluse algatamiseks peaks esinema oht, mida on korrakaitseorgan kohustatud järelevalvemenetluse raames ennetama või tõrjuma. Praegusel juhul ei ole Konkurentsiamet ülaloodud põhjendustest lähtuvalt tuvastanud, et PZU kindlustuse tegevus kujutab endast ohtu ja ettevõtja tegevuse tagajärjel võib lähitulevikus aset leida korrarikkumine.

Seega kujundas Konkurentsiamet seisukoha, et antud asjaoludel ei ole alust riikliku järelevalvemenetluse algatamiseks, mistõttu tuleb Teie 04.10.2024 taotluse alusel alanud haldusmenetlus HMS § 43 lg 4 p 2 alusel lõpetada. Konkurentsiamet jääb tervishoiuteenuse osutaja kohustusliku vastutuskindlustuse turgu jälgima.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Evelin Pärn-Lee
peadirektor

Uljana Ivanova
6672480
Uljana.Ivanova@konkurentsiamet.ee