



KONKURENTSIAMET

Aleksander Muru
Advokaadibüroo LEVIN OÜ

Teie: 02.12.2024

Meie: 15.01.2025 nr 5-1/25-0001-173-2

Kiri edastatud digitaalselt aadressil: Aleksander.Muru@levinlaw.ee

Teatis järelevalvemenetluse alustamata jätmisest

1. Taotluse sisu

Konkurentsiametile laekus 02.12.2024 taotlus Eesti Perekarstide Seltsi (edaspidi EPS) poolt algatada järelevalvemenetlus AB „Lietuvos draudimas“ Eesti filiaali (edaspidi PZU või PZU kindlustus) suhtes seoses turgu valitseva seisundi kuritarvitamisega kohustusliku vastutuskindlustuse teenuse kaubaturul. Taotluses oli välja toodud (kokkuvõtvalt), et 01.11.2024 jõustunud tervishoiuteenuse osutaja kohustusliku vastutuskindlustuse seaduse (TOKVS) tõttu on tervishoiuteenuse osutajad kohustatud sõlmima vastutuskindlustuslepingu. 23.09.2024 selgus, et kohustusliku vastutuskindlustust tervishoiuteenuse osutajatele hakkab pakkuma vaid PZU kindlustus. Mõned teised kindlustusvahendajad teatasid, et asuvad PZU kõrval samuti kohustusliku vastutuskindlustust vahendama, kuid tänaseks pole nad seda teenust realselt pakkuma hakanud. EPS tõi oma kaebuses välja, et olles ainsana kohustusliku vastutuskindlustuse pakkujana, omab PZU kindlustus antud kaubaturul turgu valitsevat seisundit Konkurentsiseaduse (KonkS) § 13 mõttes. PZU kindlustus kehtestas ebaõiglased kindlustusmaksete hinnad, mis ei vasta PZU tegelikele kuludele ja millega teenib ettevõtte ebaoproportsionaalselt suurt tulu. EPS on seisukohal, et PZU on kõrgete kindlustusmaksetega kuritarvitanud turgu valitsevat seisundit, rikkudes seeläbi KonkS § 16 p-s 1 sisalduvat keeldu.

2. Konkurentsiameti varasem menetlus

Seoses tervishoiuteenuse osutaja kohustusliku vastutuskindlustusega on Konkurentsiamet varasemalt viinud läbi haldusmenetluse MTÜ Eesti Hambaarstide Liit (edaspidi EHL) 04.10.2024 esitatud taotluse alusel. Kuna EPS-i taotluse sisu ja esitatud seisukohad langevad suuresti kokku EHL-i taotlusega, siis menetlusotsuse tegemisel tugineb Konkurentsiamet menetluskohustuslikele dokumentidele, mis olid kogutud EHL-i taotluse alusel läbiviidud menetluse raames.

Konkurentsiameti varasema teatega riikliku järelevamenetluse algatamata jätmise kohta on võimalik tutvuda Konkurentsiameti kodulehel.¹

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 järeleva teostamine (KonkS § 54 lg 1). Seega käsitleb Konkurentsiamet esitatud kaebust taotlusena riikliku järelevamenetluse algatamiseks ning esimeses etapis lahendab taotluse riikliku järelevamenetluse algatamiseks või algatamata jätmiseks.

Riikliku järelevamenetluse algatamiseks peab esinema vähemalt ohukahtlus (KorS § 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 järelevamenetluse algatamise üle otsustamisel annab Konkurentsiamet esmalt hinnangu turgu valitseva seisundi olemasolule ning seejärel võimalikule korrarikkumise ohu kahtlusele.

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.

Konkurentsiameti varasemas otsuses on käsitletud kohustusliku vastutuskindlustuse kaubaturgu ning PZU võimalikku turgu valitsevat seisundit.² Konkurentsiamet leidis lühidalt, et kohustusliku vastutuskindlustuse puhul on tegemist alles kujuneva kaubaturuga, mistõttu kaubaturu määratlemine oleks esialgsete andmete põhjal liiga ebamäärane ja eksitav. Konkurentsiamet leidis lisaks, et uue ja alles väljakujuneva turu puhul on loomulik, et konkurents on ettevõtjate vähesuse tõttu alguses nõrgem. Turgu valitseva seisundi tuvastamise üheks eelduseks on ettevõtja turuvõimu omamine teatava aja jooksul. Seega oleks praegusel juhul liiga ennatlik jaatada PZU kindlustusel turgu valitsevat seisundit.

Konkurentsiameti varasemast otsusest on möödunud üks kuu. Sellise aja jooksul ei ole ilmunud uusi asjaolusid, mis tingiks Konkurentsiameti järelduste muutmist. Seega jääb Konkurentsiamet kaubaturu määratlemise ja PZU kindlustuse turgu valitseva seisundi osas oma varasema otsuse juurde ning ei pea põhjendatuks oma varasema otsuse põhjendusi pikemalt korrata.

¹ <https://www.konkurentsiamet.ee/konkurentsijarelevalve-ja-koondumised/konkurentsijarelevalve/juhtumid>.

² Samas, p 3.2.

3.3. Turgu valitseva seisundi kuritarvitamine ebaõiglaste hindade kehtestamisega

KonkS § 16 järgi on keelatud ettevõtja poolt turgu valitseva seisundi otsene või kaudne kuritarvitamine kaubaturul. KonkS § 16 p 1 keelab ebaõiglaste ostu- või müügihindade või muude ebaõiglaste äritingimuste kehtestamise või rakendamise. Ettevõtja poolt kehtestatud hind on ebaõiglane eelkõige juhul, kui see ei ole mõislikus vahekorras osutatud teenuse või müüdud kauba majandusliku väärtusega.

EPS esitab oma taotluses PZU kindlustuse võimaliku kasumi arvutused, mis põhinevad PZU kindlustuse poolt 2023. aasta majandusaruandes esitatud andmetel. Konkurentsiamet juhib tähelepanu, et äriregistris esitatud 2023. aasta majandusaruanne kajastab Lietuvos draudimas AB kogu äritegevust nii Leedus kui Eestis.³ Nendest andmetest ei ole võimalik tuletada eraldi kasumimarginaali Eesti kindlustusturul. Seega EPS-i pool välja arvatud PZU kindlustuse kasumi marginaal ei ole taandatav ettevõtte tegevusele Eesti kaubaturul.

EPS toob oma taotluses välja, et vastutuskindlustuse teenuse osutamisega seotud vajalikuks kuluks saab pidada kahjuhüvitiste väljamakseid, mida kindlustusandja on kindlustusjuhtumi esinemisel kohustatud tegema. Varasema haldusmenetluse raames kogutud info kohaselt on Konkurentsiamet tuvastanud, et lisaks kahjuhüvitiste väljamaksetele, kaasnevad kindlustusandjale kohustusliku vastutuskindlustuse teenuse osutamisega rida erinevaid kulusid. Kohustusliku vastutuskindlustuse puhul tuleb arvestada muuhulgas sellega, et nõuete ja hüvitiste arv võrreldes vabatahtliku kindlustusega mitmekordistub. Seda asjaolu kinnitasid ka Soomest saadud andmed. Suurenenud kahjunõuete arv tähendab suurenenud tööjõukulu. Samas on Konkurentsiamet oma varasemas menetluses tuvastanud, et tervishoiuteenus osutaja kohustusliku vastutuskindlustuse puhul on tegemist riskantsema turuga. Sellisele turule sisenemiseks võtab kindlustusandja enda peale riski, mida peab kindlustusmaksete arvelt katma, et ettevõtja ise kahjumisse ei jääks.

EPS põhjenduste kohaselt ei ole peremeditsiini teenuse puhul tegemist niivõrd riskantse turuga, mille puhul peaksid kindlustusmaksed olema kõrged. Perearst ei tegele keerulise ravi ja diagnoosidega. Konkurentsiamet selgitab, et praegusel juhul jäetakse arvestamata asjaolu, et perearstiabi on kõige kättesaadavam ja kasutatavam teenus tervishoiuteenus osutamise valdkonnas. Iga Eesti inimene puutub perearstiabiga kokku, sest see on esimese tasandi tasuta teenus, millest hakatakse oma terviseprobleeme lahendama. Tervisekassa andmete kohaselt tegid perearstid- ja õed 2023. aastal kokku 8,2 miljonit vastuvõttu ning 80% inimestest jäi teenusega rahule.⁴ Sellest tulenevalt ei jäänud 20% patsientidest perearstiabi teenusega rahule, mis on vastuvõttute koguarvust ligi 1,5 miljonit juhtumit. See number võib olla aluseks ka kindlustusandjale võimalike kahjunõuete arvestamisel.

Seega isegi kui jaatada asjaolu, et perearstiabi puhul ei ole tegemist riskantse teenusega, millest võib tekkida kahjunõue, võib siiski patsientide ja vastuvõtu arvust lähtudes kahjunõuete arv olla sama suur (või isegi suurem) nagu iga teise eriarstiabi teenuse puhul. Suur kahjunõuete arv, millest osa võib olla tõenäoliselt rahuldatud, tekitab kindlustusandjale samuti suuri kulusi.

Eeltoodust tulenevalt ja varasema menetluse raames kogutud info põhjal leiab Konkurentsiamet, et hetkel ei esine alust arvata, et PZU kindlustuse poolt kehtestatud

³ Lietuvos draudimas AB Independent Auditor's Report, Annual Management Report, Sustainability report and Consolidated Financial Statements for the Year Ended 31 December 2023, lk 15. Kättesaadav: <https://ariregister.rik.ee/est/company/12831829/AB-%E2%80%9CLietuvos-draudimas%E2%80%9C-Eesti-filiaal>.

⁴ <https://www.tervisekassa.ee/uudised/moodunud-aastal-tegid-perearstid-ja-oed-ule-8-miljoni-vastuvotu>.

tervishoiuteenuse osutaja kohustusliku vastutuskindlustuse maksed poleks majanduslikult põhjendatud.

Ülaltoodud põhjendustele tuginedes kujundas Konkurentsiamet seisukoha, et antud asjaoludel ei esine korrarikumise ohtu KorS § 5 lg 4 mõttes, mis annaks aluse riikliku järelevalvemenetluse algatamiseks. Seega HMS § 43 lg 4 p 2 alusel lõpetab Konkurentsiamet 02.12.2024 taotluse ajendil alanud haldusmenetluse.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Kadri Lepikult
valdkonna juht

Uljana Ivanova
6672480
Uljana.Ivanova@konkurentsiamet.ee