

Konkurentsiamet
Tatari tn 39, 10134 Tallinn

04.10.2024

KAEBUS

Mittetulundusühing Eesti Hambaarstide Liit (EHL) pöördub Konkurentsiameti poole palvega alustada järelevalvemenetlust AB "Lietuvos draudimas" Eesti filiaali (PZU kindlustus) (registrikood 12831829) tegevuse suhtes seoses kohustusliku vastutuskindlustuse teenuse pakkumisega hambaravikliinikutele.

TAOTLUSED

- 1. Tuvastada, et PZU kindlustus omab KonkS § 13 kohaselt turgu valitsevat seisundit hambaraviteenuseid osutava juriidilise või füüsilise isiku kohustusliku vastutuskindlustuse kaubaturul Eestis.**
- 2. Teha PZU kindlustusele ettekirjutus, millega kohustatakse PZU kindlustust pakkuma hambaraviteenuseid osutavatele juriidilise isiku või füüsilisest isikust ettevõtja kohustuslikku vastutuskindlustust hinnaga, mis vastaks tegelikele kuludele ja mõistlikule kasumile.**
- 3. Rakendada PZU kindlustuse suhtes hiljemalt enne 01.11.2024 KonkS § 63⁶ lg 1 alusel ajutisi meetmeid konkurentsi kaitsmiseks, s.o kohustada PZU kindlustust tegema tervishoiuteenuse osutajatele kohustusliku vastutuskindlustuse pakkumusi, mille hind vastaks tegelikele kuludele ja mõistlikule kasumile.**
- 4. Anda KonkS § 55 lg 2 alusel hinnang konkurentsiolukorra parandamiseks hambaraviteenuseid osutava juriidilise isiku või füüsilisest isikust ettevõtja kohustusliku vastutuskindlustuse kaubaturul Eestis ja teha ettepanek TOVKS-i muutmiseks või selle jõustumise edasi lükkamiseks. Vajadusel kaasata selleks menetlusse Sotsiaalministeerium.**

1. ASJAOLUD JA KOKKUVÕTE

- 1.1. 13.04.2022 võttis Riigikogu vastu tervishoiuteenuse osutaja kohustusliku vastutuskindlustuse seaduse (edaspidi **TOKVS**)¹, mille eesmärk on muuta olulisel määral kehtivat kahju hüvitamise korraldust.² TOKVS-iga luuakse tervishoiuteenuse osutajatele uus kohustuslik kindlustusliik. Nimelt kehtestatakse tegevusloa alusel tegutsevatele tervishoiuteenuse osutajatele kohustus sõlmida kindlustusandjaga vastutuskindlustuse leping hiljemalt 30 kalendripäeva jooksul alates TOKVS-i jõustumisest, s.o 01.11.2024.**
- 1.2. 11.06.2024 toimus AS-i Äripäev korraldatud Meditsiiniuudiste veebiseminar, kus Eesti Kindlustusseltside Liidu juht Mart Jesse esitles kohustusliku vastutuskindlustuse pakkujatena**

¹ Tervishoiuteenuse osutaja kohustusliku vastutuskindlustuse seadus. RT I, 21.06.2024,30. Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/121062024030>.

² Tervishoiuteenuse osutaja kohustusliku vastutuskindlustuse seaduse eelnõu seletuskiri, lk 4. Kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/13fc4462-95c1-4bc8-b101-089d9a253cbe/tervishoiuteenuse-osutajakohustusliku-vastutuskindlustuse-seadus/>.

kolme kindlustusseltsi – PZU kindlustus, Compensa Vienna Insurance Group, ADB Eesti filiaal (Seesam kindlustus) ja AAS BTA Baltic Insurance Company Eesti filiaal (BTA kindlustus).

- 1.3. Vähem kui kaks kuud enne seaduse jõustumist selgus, et TOKVS-ist tulenevat kohustust on võimalik tegevusluba omavatel tervishoiuteenuse osutajatel täita üksnes siis, kui nad sõlmivad selleks kohustusliku vastutuskindlustuse lepingu PZU kindlustusega. Nimelt olid septembri lõpuks kaks teenusepakkujat kolmest loobunud kohustusliku vastutuskindlustuse teenuse pakkumisest (vt nt [...] - **lisa 1**).³ See tähendab, et tervishoiuteenuse pakkujatel kadus vähem kui kaks kuud enne TOKVS-i jõustumist võimalus valida vastutuskindlustuse lepingu sõlmimisel erinevate teenuseosutajate pakkumiste vahel.
- 1.4. See on kaasa toonud olukorra, kus PZU kindlustus on ainsaks teenusepakkujaks hambaravi teenuse osutajatele kohustusliku vastutuskindlustuse lepingu sõlmimisel, mis võimaldab ettevõtjal küsida klientidelt ebamõistlikult kõrget hinda. PZU kindlustus on selliselt muutunud sisuliselt kohustuslikuks kaubanduspartneriks kõigile hambaravi teenuse osutajatele. PZU kindlustus on seda turuvõimu ära kasutades juba praegu asunud tegema hinnapakumisi, mis EHL hinnangul ületavad kordades mõistlikku hinda. Arvestades, et klientidel ei ole võimalik seadust rikkumata vastutuskindlustuse lepingu sõlmimisest loobuda, on hambaraviteenuse osutajad alates 01.11.2024 sisuliselt sundseisus ning sunnitud nende ebaõiglaselt kõrgete hindadega lepingud sõlmima. See toob kaasa majanduslike suhete pöördumatu kokkuleppimise ning tohtu kahju lõppklientidele (patsientidele). Selliselt peaks Konkurentsiamet kiiresti tekkinud olukorda sekkuma.
- 1.5. **Alljärgnevalt selgitab EHL, et:**
 - (i) **asjaomaseks kaubaturuks on hambaraviteenuseid osutava juriidilise isiku või füüsilisest isikust ettevõtja kohustusliku vastutuskindlustuse kaubaturg Eestis (ptk 2);**
 - (ii) **PZU kindlustus saab tegutseda hambaraviteenuseid osutava juriidilise isiku või füüsilisest isikust ettevõtja kohustusliku vastutuskindlustuse kaubaturul sõltumata konkurentidest ja hambaraviteenuste osutajatest, mistõttu on PZU kindlustus sellel kaubaturul selgelt turgu valitsev ettevõtja KonkS § 13 lg 1 mõttes (ptk 3);**
 - (iii) **esineb põhjendatud kahtlus, et PZU kindlustus rikub seadusest tulenevat ebaõiglaselt kõrge hinna seadmise keeldu – EHL-i hinnangul on ebausutav, et ühe hambakliiniku osas on [...] euro või [...] euro suurune aastase kindlustusmakse hind on kuludega ja mõistliku kasumiga põhjendatud (ptk 4);**
 - (iv) **Konkurentsi kaitsmiseks on vajalik võtta tarvitusele ajutisi meetmeid, arvestades, et seadus jõustub juba vähem kui kuu aja pärast. Põhjendatud on teha PZU kindlustusele ettekirjutus, millega kohustatakse PZU kindlustust pakkuma hambaravikliinikutele kohustuslikku vastutuskindlustust koheselt hinnaga, mis vastaks tegelikele kuludele ja mõistlikule marginaalile (ptk 5).**
 - (v) **Riik on rikkunud ETL artiklit 106, kuna on välja töötanud TOVKS-i, mis jõustub 01.11.2024 ja millega soodustatakse riiklikult ühe eraettevõtte monopolse seisundi teket kindlustusturul ja sisuliselt suunatakse ettevõtet turgu valitseva seisundi kuritarvitusele. Eeltoodust tulenevalt esineb vajadus tekkinud konkurentsiolukorra analüüsimiseks Konkurentsiameti poolt selleks, et parandada olemasolevat konkurentsiolukorda ja vajadusel teha ettepanekuid õigusaktide muutmiseks. Vajadusel on Konkurentsiametil tulenevalt HMS § 11 lg-st 2 võimalus vastava hinnangu andmiseks kaasata menetlusosalisena menetlusse ka Sotsiaalministeerium kui TOVKS-i väljatöötaja (ptk 6).**

2. ASJAOMASE KAUBATURU MÄÄRATLUS

- 2.1. **Asjaomase kaubaturu hindamisel tuleb arvestada ennekõike asendatavust hambakliinikute kui tarbijate seisukohalt.** Konkurentsiseaduse (**KonkS**) § 3 lg 1 kohaselt on kaubaturg hinna, kvaliteedi, tehniliste omaduste, realiseerimis- ja kasutustingimuste ning tarbimis- ja muude

³ L. Ilves. Hambaarstide liit: patsiendikindlustuse tõttu läheb hambaravi alates 1. novembrist oluliselt kallimaks. Kättesaadav: <https://tervise.geenius.ee/rubriik/hammaste-tervis/hambaarstide-liit-patsiendikindlustuse-tottu-laheb-hambaravi-alates-1novembrist-oluliselt-kallimaks/>.

omaduste poolest ostja seisukohalt omavahel vahetatavate või asendatavate kaupade käibimise ala, mis hõlmab mh kogu Eesti territooriumi või selle osa. Euroopa Komisjoni teatise asjaomase turu määratlemise kohta liidu konkurentsioiguse kohaldamisel (C/2024/1645) (edaspidi **asjaomase turu määratlemise teatis**) kohaselt lähtutakse asjaomase turu kindlakstegemisel tavaliselt tooteturu ja geograafilise turu mõõtest.⁴ Asjaomane tooteturg hõlmab kõiki tooteid ja/või teenuseid mis tarbijate seisukohast on oma iseloomulike tunnuste, hindade ja otstarbekohase kasutuse põhjal omavahel vahetatavad ja asendatavad. Kuigi TOVKS näeb kõigile tegevusloa alusel tegutsevatele tervishoiuteenuse osutajatele ette kohustuse sõlmida vastutuskindlustusleping, sõltuvad sellise lepingu tingimused konkreetselt sellest, millises valdkonnas tervishoiuteenuse osutaja tegutseb. Arvestades, et tegevusloa alusel osutatakse väga erinevaid tervishoiuteenuseid (kiirabi, üldarstiabi, iseseisev õendusabi osutamine, iseseisev ämmaemandusabi osutamine, hambaraviteenuse osutamine), siis tuleb asjaomase tooteturu hindamisel lähtuda konkreetselt hambaraviteenuse osutajate kui nõ tarbijate seisukohast.

2.2. Antud juhul on asjaomaseks tooteturuks hambaraviteenuseid osutava juriidilise isiku või füüsilisest isikust ettevõtja kohustusliku vastutuskindlustuse kaubaturg. Sellisele järeldusele saab asuda alljärgnevatel põhjendustel:

- (i) Hambaraviteenuse kindlustuskaitse hõlmab spetsiifiliselt hambaarsti kui eriarstiabi tegevusloaga hõlmatud tervishoiuteenuse osutamist (TOVKS § 6 lg 2). Hambaraviteenuseid osutavatele isikutele pakutav kohustusliku vastutuskindlustuse pakkumise teenus ei ole asendatav ühegi teise teenusega, kuna vastutuskindlustuse tingimused sõltuvad konkreetselt hambaraviteenuse osutamisele iseloomulikest tunnustest ja turul ei ole teisi pakkujaid, kes sellist teenust osutaks. Seadusest tulenevalt ei ole tervishoiuteenuse kohustuslikku vastutuskindlustust võimalik asendada ka muu olemasoleva vastutuskindlustuse liigiga. Näiteks ei ole omavahel vahetatavad ja asendatavad iseseisvalt õendusabi osutamise tegevusloa alusel tegutseva õe kohustuslik vastutuskindlustus ja hambaraviteenuseid osutava isiku kohustuslik vastutuskindlustus, kuna vastavate kindlustuste kindlustuskaitse on hõlmatud erinevate tervishoiuteenustega, mida osutatakse erinevate tegevusloade alusel. Muuhulgas ei ole hambakliiniku poolt ostetav kindlustuskaitse asendatav ka hambaarsti isikliku vastutuskindlustusega, mida on juba senini pakunud näiteks IF P&C Insurance AS.
- (ii) Erinevatele kaubaturgudele viitab ka asjaolu, et tervishoiuteenuse kohustusliku vastutuskindlustuse hinna kujunemisel võetakse samuti arvesse konkreetse tegevusloaga hõlmatud tegevusi. Nii on PZU kindlustus selgitanud, et (**lisa 2**):
„[...]“
- (iii) Sellisele asjaomase kaubaturu määratlusele viitab ka pakkumise poolne asendatavus. Teistel pakkujatel ei ole võimalik hakata kiiresti ja lihtsalt sarnast teenust pakkuma ilma, et see tooks kaasa olulisi täiendavaid kulutusi või riske. Kohustusliku vastutuskindlustuse pakkumine eeldab pädevate spetsialistide olemasolu, kes oskavad kõiki konkreetse teenuse (s.o hambakliinikutele kohustusliku vastutuskindlustuse pakkumise teenus) pakkumisega seotud riske hinnata – eeldatavasti on vastavale turule sisenemine seetõttu keeruline.
- (iv) Kindlustussektoris on Konkurentsiameti praktikas eristatud erinevaid kaubaturge, milleks on näiteks liiklus-, kasko-, kodu-, reisi- ja kahjukindlustuse kaubaturud.⁵ Järelikult tuleks sarnast praktikat jätkata ka käesolevas asjas.

2.3. Geograafiline turg tuleb antud juhul määratleda Eestiga. Asjaomase turu määratlemise teatise punkti 8 kohaselt hõlmab asjaomane geograafiline turg konkurentsitingimustelt üsna sarnast ja naaberaladest eelkõige märgatavalt erinevate konkurentsitingimuste tõttu eristatavat ala, kus kõnealused ettevõtjad tegelevad kaupade ja teenuste pakkumisega ja hankimisega. TOVKS § 6 lg 1 kohaselt on õigus sõlmida vastutuskindlustusleping kindlustusandjal, kellel on õigus kindlustada Eestis asuvat kindlustusriski. Sama sätte kohaselt on võimalik vastutuskindlustusleping sõlmida ka

⁴ Komisjoni teatis asjaomase turu määratlemise kohta liidu konkurentsioiguse kohaldamisel (C/2024/1645), p 12. Kättesaadav: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=OJ:C_202401645.

⁵ Konkurentsiameti otsused nr 24-L ja 5.1-5/09.0039. Kättesaadavad: <https://www.konkurentsiamet.ee/sites/default/files/juhtumid/2006/o200624.pdf> ja https://www.konkurentsiamet.ee/sites/default/files/juhtumid/2009/otsus_avalik_ilma_0039.pdf.

välisriigi kindlustusandjaga, kuid seda üksnes juhul, kui vastav kindlustusandja tegutseb Eestis. Teisisõnu on võimalik kohustuslik vastutuskindlustuse leping sõlmida üksnes kodumaiste, s.o Eesti turul tegutsevate kindlustusandjatega. Eeltoodust tulenevalt on ka asjaomane geograafiline turg määratletav Eestiga, kus kindlustusandjad peavad tegutsema selleks, et vastutuskindlustuse lepingut sõlmida.

- 2.4. **Kokkuvõttes on praegusel juhul asjaomaseks kaubaturuks hambaraviteenuseid osutava juriidilise isiku või füüsilisest isikust ettevõtja kohustusliku vastutuskindlustuse kaubaturg Eestis.**

3. PZU KINDLUSTUSE TURUPOSITSIOON

- 3.1. **PZU kindlustus on ainsa teenusepakkujana turgu valitsevaks ettevõtjaks asjaomasel kaubaturul.** Alates TOKVS-i jõustumisest, s.o 01.11.2024 tuleb kõigil tervishoiuteenuse osutajatel, sh hambaraviteenuseid osutavatel juriidilistel ja füüsilistel isikutel sõlmida 30 päeva jooksul kohustuslik vastutuskindlustuse leping (TOKVS § 27 lg 1). PZU kindlustus on ainsaks kindlustusteenuse pakkujaks, kes on olnud valmis vastavat kohustuslikku vastutuskindlustuse lepingut hambaravikliinikutega sõlmima.⁶ Seega on PZU kindlustus EHL-i hinnangul turgu valitsevaks ettevõtjaks hambaraviteenuseid osutava juriidilise isiku või füüsilisest isikust ettevõtja kohustusliku vastutuskindlustuse kaubaturul.

- 3.2. **PZU kindlustus omab asjaomasel turul 100%-list turuosa.** Tulenevalt KonkS § 13 lg-st 1 loetakse turgu valitsevaks ettevõtjaks selline ettevõtja, kelle turuosa ületab 40%. Olukorras, kus asjaomasel kaubaturul pakub teenust vaid üks ettevõtja, eeldatakse turgu valitseva seisundi olemasolu. Nii on Euroopa Kohus ka lahendis *Hoffmann-La Roche* selgitanud, et väga suurtest turuosadest piisab turgu valitseva seisundi tuvastamiseks.⁷ Eeltoodust tulenevalt võib PZU kindlustust pidada hambaraviteenuseid osutava juriidilise isiku kohustusliku vastutuskindlustuse kaubaturul turgu valitsevaks ettevõtjaks juba üksnes tulenevalt tema ülikõrgest ehk 100%-lisest turuosast.

- 3.3. **PZU kindlustus saab tegutseda sõltumata konkurentidest ja hambaraviteenuse osutajatest.** Euroopa Komisjoni täitevtegevuse prioriteetide suunise⁸ punkti 10 kohaselt peab turgu valitseva seisundi tuvastamiseks ettevõtja omama turul nii suurt majanduslikku jõudu, mis võimaldab tal takistada efektiivset konkurentsi, andes talle võime tegutseda suurel määral sõltumatult. Oluline turujõud on ettevõtjal siis, kui teiste turuosaliste poolt teostatavad konkurentsipiirangud ei mõjuta turgu valitsevat ettevõtjat ning ettevõtja on selliselt võimeline turul realiseerima autonoomset turustrateegiat.⁹ Ettevõtja võime piirata tootmist või teenindamist ja tõsta hinda tuleneb seega ettevõtja sõltumatusest ehk konkurentsiturve puudumisest.¹⁰ Peamised konkurentsiturve allikad on aga nõudluse ja pakumise asendatavus ning potentsiaalne konkurents.¹¹ Praegusel juhul saab PZU kindlustus tegutseda sõltumatult, kuna puuduvad peamised konkurentsiturve allikad:

- (i) Turul puuduvad teised konkurendid, mistõttu on PZU kindlustus võimeline turul realiseerima autonoomset turustrateegiat ja seadma kõrgeid teenuse hindu. Euroopa Komisjon on lahendis *Napier Brown/British Sugar* selgitanud, et turu valitsemisele viitab ka see, kui ettevõtjal on võime määrata hindu turul ja tegutseda konkurentidest suurel määral sõltumatult.¹²
- (ii) Turul puudub tasakaalustav ostujõud ehk turuosaliste läbirääkimisvõim. Tervishoiuteenuse pakujatel ei ole muud võimalust neile seadusest tuleneva kohustuse täitmiseks, kui sõlmida kohustuslik vastutuskindlustuse leping PZU kindlustusega. Seega ei ole turuosalistel võimalust minna kiiresti üle konkureerivatele teenusepakkujatele.

⁶ Eesti Hambaarstide Liit. Patsiendikindlustust hakkab pakkuma vaid üks kindlustusselts. Kättesaadav: <https://ehl.ee/patsiendikindlustust-hakkab-pakkuma-void-uks-kindlustusselts/>.

⁷ C-85/76, *Hoffmann-La Roche vs. Komisjon*, p 41.

⁸ Euroopa Komisjoni teatis – suunised komisjoni täitevtegevuse prioriteetide kohta EÜ asutamislepingu artikli 82 kohaldamisel turgu valitsevate ettevõtjate kuritahtliku konkurentide tõrjuva tegevuse suhtes, p 16. Kättesaadav: [https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009XC0224\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009XC0224(01)).

⁹ Samas.

¹⁰ Samas.

¹¹ Samas.

¹² T-207/98, *Napier Brown vs. Komisjon*, p-d 53-55.

- (iii) Asjaomasele kaubaturule sisenemine on keeruline. PZU kindlustuse 100%-line turuosa on saanud tekkida põhjusel, et uue seaduse väljatöötamise ja uue kindlustusliigi tekkimise tõttu ei ole teised kindlustuspakkujad eelduslikult olnud suutelised ümber kohanema ega uut süsteemi sisse seadma ja looma. Arvestades, et kaks kolmest kindlustusettevõttest on ka loobunud vastava kindlustuse pakkumisest kinnitab seda, et teistel kindlustusettevõtetel on raske turule siseneda ja loodava regulatsiooniga soodustatakse riiklikult ühe eraettevõtte monopoolse seisundi teket kindlustusturul.
- 3.4. **TOKVS jõustub 01.11.2024, millest tulenevalt on tervishoiuteenuse osutajatel kohustus alates seaduse jõustumisest 30 päeva jooksul sõlmida kohustuslik vastutuskindlustuse leping (TOKVS § 27 lg 1), kuid PZU on juba praegusel hetkel käsitatav asjaomast turgu valitseva ettevõtjana.** Asjaomase turu määratlemise teatise punkti 21 kohaselt tuleb arvestada ka eeldatavate struktuursete turumuutustega, kui need tooksid pakkumise ja nõudluse üldises dünaamikas kaasa tegelikke muutusi aja jooksul. Sellest tulenevalt tuleb ka turgu valitseva ettevõtja olemasolu hindamisel võtta arvesse asjaolu, et struktuursete turumuudatuste tõttu on alates 01.11.2024 veelgi jõulisemalt eristav hambaraviteenuseid osutava juriidilise või füüsilise isiku kohustusliku vastutuskindlustuse kaubaturg Eestis.
- 3.5. **Eeltoodust tulenevalt on ilmne, et PZU kindlustus saab tegutseda hambaraviteenuseid osutava juriidilise isiku või füüsilisest isikust ettevõtja kohustusliku vastutuskindlustuse kaubaturul sõltumata konkurentidest ja hambaraviteenuste osutajatest, mistõttu on PZU kindlustus sellel kaubaturul selgelt turgu valitsev ettevõtja KonkS § 13 lg 1 mõttes ning peab seega järgima KonkS §-st 16 tulenevaid nõudeid.**

4. PZU KINDLUSTUSE POOLNE TURGU VALITSEVA SEISUNDI KURITARVITAMINE

- 4.1. **PZU kindlustus rikub seadusest tulenevat ebaõiglaselt kõrge hinna seadmise keeldu.** EHLI on alust väita, et PZU kindlustus rikub KonkRS §-st 16 tulenevat turgu valitseva ettevõtja suhtes kehtivat keeldu. KonkS § 16 p 1 keelab turgu valitseval ettevõtjal kehtestada kaubale või teenusele ebaõiglaselt kõrget hinda. Samasisuline keeld sisaldub ka Euroopa Liidu Toimimise Lepingu (edaspidi **ELTL**) art 102 (a), mis kohaldub paralleelselt. EHL põhjendab oma seisukohta alljärgnevalt.
- 4.2. **Turgu valitseva ettevõtja hindade ebaõiglus tuleb tuvastada tulude ja kulude vahe analüüsimise abil.** Kuigi lähenemisi "*ebaõiglaselt kõrge hinna*" sisustamisele on mitmeid, on nii Euroopa Liidu kohtute, Euroopa Komisjoni kui ka siseriiklike organite poolt omaksvõetud arusaam, mille kohaselt on kauba või teenuse hind ebaõiglaselt kõrge, kui sellel ei ole mõistlikku seost kauba või teenuse majandusliku väärtusega.¹³ Üldiselt omaksvõetud arusaama kohaselt viiakse selleks läbi kahe-astmeline test. Esiteks tuleb tuvastada kauba või teenuse osutamiseks tegelikult kantud kulud ning kõrvutada seda küsitud hinnaga. Vahe tegelikult kantud kulude ja küsitud hinna vahel peab olema ülemäärane (i.k *excessive*). Teiseks kui vahe kulude ja tulude vahel on ülemäärane, siis tuleb hinnata, kas see küsitud hind on ebaõiglane (i) iseenesest või (ii) võrreldes teiste konkureerivate toodete ja teenuste hindadega. Seega üldiselt omaksvõetud praktika kohaselt on ebaõiglaselt kõrgete hindade üle otsustamisel esimeseks sammuks kauba või teenuse kulude analüüs. Kui kulud on väljaselgitatud, võrreldakse neid küsitud hinnaga, selgitamaks kas vahe nende kahe vahel on ülemäärane. See, mis on "ülemäärane" on tegelikkuses määratlemata õigusmõiste. Praktikas on siiski omaksvõetud arusaam, et kulude ja hinna vahe ülemäärasuse hindamise aluseks on turgu valitseva ettevõtja kasumimarginaal.¹⁴
- 4.3. **Seda, et turgu valitseva ettevõtja hindade ebaõiglus tuleb tuvastada tulude ja kulude vahe analüüsimise abil on kinnitanud ka Riigikohus.**¹⁵ Viidatud asjas leidis Riigikohus, et:

„Konkurentsiamet on oma ettekirjutuses võtnud aluseks kasumi mõõdukusest lähtuva analüüsi. Riigikohus ei näe alust kahelda selle analüüsi põhimõttelises sobivuses ebaõiglase hinnakujunduse tuvastamisel. Turgu valitseva ettevõtja poolt kehtestatud hind, mis ei ole mõistlikus vahekorras teenuse majandusliku väärtusega, on ebaõiglane. Teenuse majanduslik väärtus on omakorda seotud teenuse osutamiseks vajalike kuludega. Sellise analüüsi rakendamisel on esmalt tarvis selgitada välja kaebuse esitaja võrgusiseste kõnede osutamiseks kaasnevad kulud ja uurida, millises ulatuses on

¹³ Euroopa Kohtu kaasus 27/76 United Brands.

¹⁴ Euroopa Kohtu kaasus 27/76 United Brands, p 251.

¹⁵ RKHKo 3-3-1-66-02, p 26.

telefonikõne minutitasu nendega kaetud. Teenuse hind võib olla ebaõiglaselt kõrge ka juhul, kui kasumit ei teenitagi. Turgu valitseva ettevõtja tarbijatelt ei ole õiglane nõuda ka ebaefektiivse majandamisega kaasnevate lisakulude kandmist. Kulutus on põhjendatud, kui ta on tegelikult kantud ja vajalik teenuse osutamiseks. Samuti tuleb selgitada, millises ulatuses on need kulud kaetud teiste tarbijatelt võetavate tasudega (kuutasu, kõnealustustasu).“

4.4. **PZU kindlustuse poolt pakutav hind on eelduslikke kulusid ja mõistlikku kasumit arvestades ebaõiglaselt kõrge.** Võrreldes kohtupraktikas seatud ebaõiglase hinna tuvastamise kriteeriume käesoleva faktilise olukorraga, on selge, et PZU kindlustuse poolt pakutav hind on ebaõiglaselt kõrge KonkS § 16 p 1 ja ELTL art 102 (a) mõttes. Nimelt on PZU kindlustus on teinud hambakliinikutele kohustusliku vastutuskindlustuse pakkumusi, mille aastased kindlustusmaksed on lausa [...] eurot (**lisa 3**) või kuni [...] eurot (**lisa 4**) (s.o veidi üle 60 hambaarstiga kliiniku puhul). Võrdluseks toob EHL esile, et IF P&C Insurance AS on viimase viie aasta jooksul, s.o aastatel 2019-2023 hambaarsti isikliku vastutuskindlustuse raames välja maksnud vaid [...] eurot, s.o keskmiselt [...] eurot aastas (**lisa 5**). Märgime, et seejuures ei ole ühegi juhtumi puhul olnud tegemist raviveaga.

[...]

Kuigi hambakliinikute vastutuskindlustuse puhul on eelduslikult vastavad summad mõnevõrra suuremad kui hambaarsti isikliku vastutuskindlustuse puhul, on ebausutav, et ühe hambakliiniku osas on [...] euro (või ligi [...] euro) suurune hind mõistlikus vahekorras teenuse majandusliku väärtusega.¹⁶ EHL-i hinnangul on vähetõenäoline, et kindlustusandjal tuleks ühe aasta jooksul teha niivõrd ulatuslikke väljamakseid, et [...] euro (või ligi [...] euro) suurune hind kliiniku kohta oleks põhjendatud, s.o et see kataks kindlustusandja mõistlikud kulud ja tasu. EHL esitab alljärgneva arvutuskäigu:

- (i) Eelduslikult ei ole patsientidelt laekunud ja rahuldatud kaebuste kogukulu kogu asutuse tegevuse perioodil ligilähedanegi ühes aastas küsitavale kindlustussummale. Pakutav omavastutus vahemikus [...] eurot tähendab, et kui peaks kahjujuhtum ka tekkima, siis suure tõenäosusega jääb see alla omavastutuse piirmäära. Näiteks suurkliinikus, millele täna müüakse ligi [...] eurose aastamaksuga kindlustustoodet, on siiani olnud patsientidele hüvitatud teenuste summa ca [...] eurot aastas. Sama suur kui kindlustustoote omavastutus.
- (ii) Tervisestatistika ja terviseuuringute andmebaasi kohaselt oli Eestis 2023. aastal kokku 540 hambaraviasutust ja allüksust.¹⁷
- (iii) Kui keskmiselt tuleks ühel hambaraviasutusel maksta kindlustusmaksed PZU kindlustusele [...] eurot aastas, siis kujuneks kõigi Eesti hambaraviasutuste ja allüksuste kohta kindlustusmaksete aastaseks kogusummaks ehk PZU tuluks [...] eurot (s.o [...] x [...] eurot).
- (iv) Lietuvos draudimas AB (mille filiaal on PZU kindlustus) on 2023. aastal saanud sõlmitud kindlustuslepingutest kokku tulu (*insurance revenue*) [...] eurot ja kulu (*insurance service expenses*) [...] eurot (**lisa 6**, lk 45). PZU kindlustuse kasumimarginaal on seega 2023. aastal olnud teenuste üleselt keskmiselt [...].
- (v) **Isegi kui eeldada täiendavaid väljamakseid suuruses [...] (st 4 korda rohkem kui seni), siis oleks [...] euro suuruse tulu näol tõenäoliselt tegemist sadadesse protsentidesse ulatuva kasumimarginaaliga, mis on PZU varasemat keskmist arvestades selgelt ülemäärane.**

4.5. **Võrdlus teiste liikmesriikidega kinnitab hindade ülemäärasust.** EHL toob näitlikustamiseks esile, et Soomes on kindlustus Hammaslääkkäriliito liikmele ca 700 eurot aastas ning Hispaanias on kindlustusmaks arsti kohta 220 eurot aastas. Seni odavaim EHL-ile teadaolev PZU kindlustuse poolt Eestis tehtud pakkumine on olnud [...] eurot aastas (**lisa 7**). Tallinnas teine pakkumine on väikekliinikule olnud [...] eurot aastas. Selliselt on hinnad Eestis [...] korda kallimad kui teistes

¹⁶ Arvestada tuleb, et patsiendile kahju hüvitamise alused ja põhimõtted ei muutu, vaid jäävad samaks, seega on TOKVS-i alusel patsiendil õigus saada hüvitist sisuliselt samadel asjaoludel ja juhtudel nagu seni otse tervishoiuteenuse osutajate käest.

¹⁷ Tervisestatistika ja terviseuuringute andmebaas. Kättesaadav:

https://statistika.tai.ee/pxweb/et/Andmebaas/Andmebaas_04THressursid_01TTosutajad/TTO40.px/table/tableViewLayout2/.

riikides. Ei ole võimalik, et sellised hinnad vastaksid kuludele ja mõistlikule kasumile. EHL märgib, et selline turgu valitseva seisundi kuritarvitamine ehk ebaõiglaste ja ülemääraste kindlustusmaksete nõudmine hambakliinikutelt omab lõppkokkuvõttes kahjulikku mõju hambakliinikute klientidele, kelle jaoks eelduslikult hind kallineb ja teenuse kättesaadavus väheneb.

- 4.6. **Põhjendamatu kindlustushindade vastavust kuludele peab põhjendama ja tõendama PZU kindlustus.** Praegusel juhul on EHL-il tekkinud põhjendatud ja õigustatud kahtlus, et PZU kindlustuse turgu valitsev seisund võimaldab küsida hambakliinikutelt ebaõiglast hinda – seda näitab ainuüksi üüratu kasumimarginaal, mistõttu peaks PZU kindlustus tõendama, et tema hinnad ei ole ebaõiglasel KonkS § 16 p 1 ja ELTL art 102 (a) mõttes. Riigikohus on lahendis nr 3-3-1-66-02 p-s 27 selgitanud, et:

„Turgu valitsev ettevõtja peab suutma õigustada oma tegevust, millel on vastupidine mõju konkurentsireeglite eesmärgiga võrreldes. Õigustatud kahtluse korral, et hind ei ole vastavuses teenuse osutamiseks vajalike kuludega, peab hinna kuludele vastavust põhjendama turgu valitsev ettevõtja. Olulisel määral hinna tõstmise fakt, samuti erinevused vaidlusaluse hinnatõusu ulatuse ja tarbijahinna kasvutempo vahel ning ebatavaliselt suur kogukasum loovad selleks küllaldase kahtluse“

- 4.7. **Kokkuvõttes on EHL seisukohal, et esineb põhjendatud kahtlus, et PZU kindlustus rikub seadusest tulenevat ebaõiglaselt kõrge hinna seadmise keeldu. EHL-i hinnangul on ebausutav, et seni pakutud kindlustusmakse hind oleks põhjendatud.**

5. ETTEKIRJUTUS KONKURENTSI KAHJUSTAMISE OHU KORRAL

- 5.1. **EHL hinnangul esineb hetkel akuutne konkurentsikahjustamise oht, mistõttu peaks Konkurentsiamet kiiresti turuosaliste kaitseks sekkuma.** PZU kindlustus rikub KonkS § 16 ps 1 ja ELTL art 102 (a) sätestatud keeldu kehtestada kaubale või teenusele ebaõiglaselt kõrget hinda. KonkS § 63⁶ lg 1 kohaselt võib Konkurentsiamet edasilükkamatutel juhtudel omal algatusel kehtestada ettekirjutusega füüsilisele või juriidilisele isikule kohustuse teha ettekirjutuses nõutav tegu või hoiduda keelatud teost, kui Konkurentsiametile teadaolevalt esineb konkurentsile tõsise ja korvamatu kahju tekkimise oht ELTL art 101 või 102 sätestatu rikkumise tõttu. EHL on eelnevalt selgitanud, et EHL-i hinnangul rikub PZU kindlustus ELTL art 102 (a) sätestatud keeldu kehtestada kaubale või teenusele ebaõiglaselt kõrget hinda.
- 5.2. **Ebaõiglaselt kõrge hinna kehtestamise tõttu esineb konkurentsile tõsise ja korvamatu kahju tekkimise oht.** EHL on seisukohal, et konkurentsikaitseks on vajalik võtta tarvitusele ka ajutisi meetmeid, kuna TOVKS jõustub juba 01.11.2024. Olukorras, kus hambaraviteenuse osutajatel tuleb hakata tasuma ebamõistlikult kõrgeid kohustusliku vastutuskindlustuse makseid, läheb hambaravi eelduslikult kallimaks eelkõige patsientide jaoks. See mõjutab eriti raskelt madalama sissetulekuga inimesi, kel on juba niigi raske kallite hambaraviteenuste eest tasuda ja kellele läheb teenus veelgi kallimaks ka planeeritava käibemaksutõusu tõttu. Kui sellele lisandub veel ka hinnatõus kõrgete kohustusliku vastutuskindlustuse maksete tõttu, siis toob see eelduslikult kaasa selle, et teatud osale ühiskonnast jääb hambaraviteenus kättesaamatuks.
- 5.3. **Konkurentsikaitseks on vajalik võtta tarvitusele ajutisi meetmeid, arvestades, et seadus jõustub juba vähem kui kuu aja pärast. Põhjendatud on teha PZU kindlustusele ettekirjutus, millega kohustatakse PZU kindlustust pakkuma hambaravikliinikutele kohustuslikku vastutuskindlustust koheselt hinnaga, mis vastaks tegelikele kuludele ja mõistlikule marginaalile.**

6. KONKURENTSIAMETIL TULEKS ANDA SOOVITUSI KONKURENTSIOLUKORRA PARANDAMISEKS JA TEHA VAJADUSEL ETTEPANEKUID ÕIGUSAKTIDE MUUTMISEKS

- 6.1. **Konkurentsiamet on pädev analüüsima konkurentsiolukorda ja andma soovitusi olukorra parandamiseks, tehes selleks vajadusel ettepanekuid õigusaktide muutmiseks.** KonkS § 55 lg 2 kohaselt analüüsib Konkurentsiamet konkurentsiolukorda, kavandab konkurentsile soodustavaid meetmeid, annab soovitusi konkurentsiolukorra parandamiseks ja teeb ettepanekuid õigusaktide vastuvõtmiseks või muutmiseks ning arendab koostööd teiste riikide ja riikide ühenduste konkurentsialase järelevalve asutustega. Konkurentsiamet on pädev analüüsima, kas konkurentsile tõsise ja korvamatu kahju tekkimise ohu on kaasa toonud riigi tegevus ja tegevusetus TOKVS-i väljatöötamisel. EHL on seisukohal, et Konkurentsiametil on vajalik anda hinnang

konkurentsiolekorrade ja teha vajadusel ettepanekuid TOKVS-i muutmiseks (mh vaadata üle ka kindlustussummade piirmäärad, mis ei peaks olema kõigile ühetaolised) või selle jõustumise edasi lükkamiseks. Muuhulgas ei ole riik teinud teatavaks kõiki rakendusakte.

- 6.2. **Riigil on võimalus korvamatu kahju tekkimist vältida.** Variant oleks lükata edasi kindlustuskohutus, aga alustada patsiendihotutuse andmete kogumisega ja selle pinnalt konkurentsiolekorda tulevikus parandada. Riik oleks pidanud seda tegema tegelikult juba enne seaduse jõustumist – koguma, uurima ja analüüsima andmeid selle kohta, milline tegelik olukord on, kui palju on kaebusi tervishoiuteenuse kvaliteedi ekspertkomisjonile ¹⁸, kokkuleppeid, kohtuasju, millised on hüvitatavad summad jne. Seda selleks, et valmistuda paremini uue süsteemi rakendamiseks ja teenuse pakkumiseks piisava huvi tagamiseks. Riik aga seda vajalikul määral teinud ei ole ja eelkõige seetõttu on eelduslikult praegune olukord kujunenud. Nüüd oleks see tegevus äärmiselt oluline ja selleks vajalik regulatsioon ning lahendused andmete kogumiseks on olemas. Lisaks, EHL ei tea täpselt, kas ja millises ulatuses on tutvustatud kindlustusandjatele, kes oleksid olnud huvitatud kindlustuse pakkumisest, rakendusakte, millest sõltuvad potentsiaalselt väljamakstavad hüvitised ja kindlustusandja risk. Avalikult kõik rakendusaktide eelnõud kättesaadavad ei olnud ja ei ole ka tänaseni. Konkurentsiolekorda oleks võinud parandada ka see, kui oleks loodud tsentraalne komisjon kõikide kindlustusandjate peale, kes hindab juhtumeid ja hüvitisnõude põhjendatust. See muutnuks vastava kindlustussuuna administreerimise lihtsamaks.
- 6.3. **EHL on seisukohal, et konkurentsile tõsise ja korvamatu kahju tekkimise ohu on muuhulgas kaasa toonud riigi tegevus ja tegevusetus TOVKS-i väljatöötamisel.** Sellest tulenevalt tuleks Konkurentsiametil ka anda hinnang sellele, kas riik on praegusel juhul jõustanud meetmeid, mis on vastuolus EL aluslepingute eeskirjadega. Nimelt näeb ELTL art 106 lg 1 ette, et liikmesriigid ei jõusta ega säilita mingeid meetmeid nende ettevõtjate puhul, kellele liikmesriigid annavad eri- või ainuõigused, mis on vastuolus aluslepingute eeskirjadega, eelkõige nendega, mis on sätestatud ELTL artiklites 101-109. ELTL art 106 lg-st 1 tulenevalt on riigil seega õigus anda ainuõigus ettevõtjale, kuid seda üksnes juhul, kui sellega ei kaasne meetmeid, mis on vastuolus konkurentsieeskirjadega. ¹⁹ Ainuõiguse andmine tähendab, et liikmesriik annab konkreetse õigusaktiga eraettevõtjale *de facto* ainuõiguse konkreetse majandustegevusega tegelemiseks.²⁰ Riik on välja töötanud TOVKS-i, mis jõustub 01.11.2024 ja millega soodustatakse riiklikult ühe eraettevõtte monopoolse seisundi teket kindlustusturul ja sisuliselt suunatakse ettevõtet turgu valitseva seisundi kuritarvitusele. Teisisõnu on riik andmas teenuse osutamise ainuõiguse ühele ettevõttele, mis välistab tõhusalt toimiva turu olemasolu ja toob kaasa ebaõiglaselt kõrged hinnad. Selline tegevus on otseses vastuolus ELTL art 106 lg-s 1 sätestatuga.
- 6.4. **Riik on rikkunud ELTL artiklit 106, kuna on riik välja töötanud TOVKS-i, mis jõustub 01.11.2024 ja millega soodustatakse riiklikult ühe eraettevõtte monopoolse seisundi teket kindlustusturul ja sisuliselt suunatakse ettevõtet turgu valitseva seisundi kuritarvitusele.** Eeltoodust tulenevalt esineb vajadus tekkinud konkurentsiolekorra analüüsimiseks Konkurentsiameti poolt selleks, et parandada olemasolevat konkurentsiolekorda ja vajadusel teha ettepanekuid õigusaktide muutmiseks ja/või nende jõustumise osaliseks või täielikuks edasilükkamiseks konkurentsiolekorra parandamiseni. Vajadusel on Konkurentsiametil tulenevalt HMS § 11 lg-st 2 võimalus vastava hinnangu andmiseks kaasata menetlusosalisena menetlusse ka Sotsiaalministeerium kui TOVKS-i väljatöötaja.

Lugupidamisega
(digitaalselt allkirjastatud)

Triinu Järviste ja Ingeri Luik-Tamme

Vandeadvokaadid
Mittetulundusühingu Eesti Hambaarstide Liit lepingulised esindajad

¹⁸ Tervishoiuteenuse kvaliteedi ekspertkomisjoni kaebuste statistika on avalikult kättesaadav:

<https://www.sm.ee/terviseedendamine-ravi-ja-ravimid/ravi-ja-tervise-taastamine/tervishoiuteenuste-kvaliteet>

¹⁹ L. Anger. Ainuõiguse andmise sisulised tunnused ja regulatsioon Eesti õiguses, lk 10. Kättesaadav: <https://core.ac.uk/download/pdf/14499537.pdf>.

²⁰ Samas, lk 28 ja 34.

Lisa 1	[...];
Lisa 2	[...];
Lisa 3	[...];
Lisa 4	[...];
Lisa 5	[...];
Lisa 6	[...];
Lisa 7	[...].