



Liis Hääl  
Advokaadibüroo TEGOS AS

Teie: 13.04.2026 nr 5-1/26-0001-076-1

Meie: 19.06.2026 nr 5-1/26-0001-076-2

*Kiri edastatud digitaalselt aadressil: liis.haal@tegos.legal*

## **Taotluse läbivaatamata jätmine**

### **1. Taotluse sisu**

Mittetulundusühing Eesti Hambaarstide Liit (edaspidi *EHL* või *taotleja*) pöördus Konkurentsiameti poole taotlusega algatada konkurentsijärelevamenetlus AB “Lietuvos draudimas” Eesti filiaali (edaspidi *PZU kindlustus*) suhtes seoses võimaliku turgu valitseva seisundi kuritarvitamisega. Nimelt on taotleja välja toonud, et 01.11.2024 jõustus tervishoiuteenuse osutaja kohustusliku vastutuskindlustuse seadus (TOKVS), millega kehtestati tegevusloa alusel tegutsevatele tervishoiuteenuse osutajatele kohustus sõlmida kindlustusandjaga vastutuskindlustuse leping hiljemalt 30 kalendripäeva jooksul alates TOKVS-i jõustumisest. Vahetult enne seaduse jõustumist selgus, et PZU kindlustus on ainus teenusepakkuja, kellel on võimalik vastutuskindlustuse lepingut sõlmida. Taotleja on seisukohal, et PZU kindlustus omab turgu valitsevat seisundit hambaraviteenuseid osutava juriidilise isiku või füüsilisest isikust ettevõtja kohustusliku vastutuskindlustuse kaubaturul ning PZU kindlustuse poolt pakutav kindlustusmaksete hind on eelduslikke kulusid ja mõistlikku kasumit arvestades ebaõiglaselt kõrge. Seega olles turgu valitsevas seisundis ettevõtjana rikub PZU kindlustus seadusest tulenevat ebaõiglaselt kõrge hinna seadmise keeldu KonkS § 16 p 1 ja ELTL art 102 (a) mõttes.

Eeltoodust tulenevalt palus taotleja algatada konkurentsijärelevamenetlus PZU kindlustuse tegevuse üle eesmärgiga tuvastada turgu valitseva seisundi kuritarvituse kui keelatud teo KonkS § 16 või ELTL artikli 102 tähenduses, koguda täiendavaid tõendeid, rakendada ajutised konkurentsijärelevameetmed ning kohustada PZU kindlustust lõpetama turgu valitseva seisundi kuritarvitamine.

### **2. Konkurentsiameti seisukoht ja õiguslik hinnang**

Konkurentsiamet tunnistab taotluse lubatavaks, kui puudub alus jätta taotlus läbi vaatamata (KonkS § 53<sup>8</sup> lg 1). Viidatud paragrahvi lõike 2 punkti 1 kohaselt jätab Konkurentsiamet §-s 53<sup>7</sup> nimetatud taotluse läbi vaatamata, kui taotlus on ilmselgelt põhjendamatu, sealhulgas kui ilmselgelt ei ole taotleja õigused oluliselt puudutatud ja puudub vältav rikkumine.

## 2.1 Taotleja õigused ei ole oluliselt puudutatud

Konkurentsiseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskirjast (edaspidi *seletuskiri*) tuleneb, et taotleja õigused on oluliselt puudutatud, kui keelatud tegu mõjutab taotlejat nii, et ta ei saa asjakohaselt turul enam mõistlikult ettevõtlusega tegeleda, tema turul tegutsemine on kahtlustatud keelatud teo toimepanemise tõttu muutunud raskendatuks või lausa võimatuks või kahtlustatav tegu võib talle kaasa tuua muu olulise kahju.<sup>1</sup> Sama põhimõtte tuleneb ka Euroopa Liidu konkurentsioiguse praktikast. Eelviidatud seletuskirja kohaselt on KonkS §-s 53<sup>7</sup> nimetatud taotluse nõuete kehtestamisel eeskujuks olnud Euroopa Komisjoni menetlustes kasutusel olev kaebuse formaat. Nõukogu määruse (EÜ) nr 1/2003 alusel Euroopa Komisjoni poolt läbiviidavates konkurentsioiguse kohaldamise menetlustes tuleb kaebajal selgitada, milline on tema õigustatud huvi. Õigustatud huvina käsitatakse seda, kui kaebaja on positsioonis, kus väidetav rikkumine teda otseselt ja kahjulikult mõjutab. Kaebus ei ole nõuetekohane, kui keegi pöördub Euroopa Komisjoni poole infoga potentsiaalsest rikkumisest üldise huvi kaalutlustel.<sup>2</sup>

EHL ei ole oma taotluses välja toonud konkreetse turuosalise identifitseerimist võimaldavaid andmeid, kelle õigused on PZU kindlustuse tegevuse tagajärjel oluliselt puudutatud. EHL taotluse kohaselt PZU kindlustuse poolt ebaõiglaselt kõrgete kindlustusmaksete kehtestamine kahjustab otseselt ja oluliselt EHL-i õigust ja kohustust kaitsta oma liikmete huve. EHL-i väitel vähendavad kõrged kindlustusmaksed üldiselt hambaravikliinikute majanduslikku jätkusuutlikkust. Taotluses pole aga üksikasjalikult välja toodud kuidas ja milliste konkreetsete liikmete õigused on oluliselt puudutatud.

Euroopa Liidu kohus on leidnud, et Euroopa Komisjonil on õigus jätta menetlemata sellise ettevõtjate ühenduse kaebus, mille liikmed ei olnud seotud kaebuses nimetatud liiki äritehingutega.<sup>3</sup> EHL-i taotlusest ega lisadest ei tulene, millised on need konkreetsed teod (nt lepingud, arved jms), mida PZU-le ette heidetakse. EHL-i taotluse pinnalt ei ole Konkurentsiametil võimalik tuvastada täpselt kas ja millised turuosalised on seotud konkreetsete väidetavate rikkumistega. Konkurentsijärelevamenetluse läbiviimiseks peaks Konkurentsiametile olema üheselt selge, millist asjaolu uurida ja kelle poole pöörduda täiendava info saamiseks. See on asjakohane muuhulgas seetõttu, et nagu PZU-ga peetud kirjavahetusest nähtub, et kindlustuslepingu tingimused on iga turuosalise puhul erinevad.

Eeltoodule tuginedes on Konkurentsiamet seisukohal, et EHL taotlus on esitatud teiste isikute üldiste huvi kaalutlustel. Seaduseandja on seletuskirjas KonkS § 53<sup>7</sup> lg 2 sätte puhul selgitanud, et nõuetekohaseks kaebuseks ei saa pidada pöördumist potentsiaalsest rikkumisest üldise huvi kaalutlustel. EHL on aga oma taotluses piirdunud üldiste väidetega selle kohta, kuidas turg tervikuna on mõjutatud viitamata konkreetsetele asjaoludele ja liikmetele keda väidetav tegevus on kahjustanud.

Taotluses on EHL oma õiguste mõjutamise põhjenduseks muuhulgas välja toonud, et PZU kindlustuse keelatud tegu on otseses vastuolus EHL-i põhikirjaliste eesmärkidega ning kahjustab oluliselt neid huve. Konkurentsiamet juhib siinkohal tähelepanu, et Konkurentsiseaduse reguleerimisala on vaba ettevõtluse huvidest lähtuva konkurentsi kaitsmine loodusvarade kaevandamisel, toodete valmistamisel ja teenuste osutamisel ning

---

<sup>1</sup> Konkurentsiseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri KonkS § 53<sup>7</sup> lg 2 juurde, lk 74.

<sup>2</sup> Konkurentsiseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri KonkS § 53<sup>7</sup> lg 2 juurde, lk 73.

<sup>3</sup> Euroopa Liidu Kohtu otsus, Liidetud kohtuasjad T-133/95 ja T-204/95, 16. september 1998. International Express Carriers Conference (IECC) versus Euroopa Ühenduste Komisjon.

toodete ja teenuste ostmisel ja müümisel ning muus äritegevuses konkurentsi takistamise, piiramise või kahjustamise ärahoidmine ja kõrvaldamine ning kahjustamisest tekkinud nõuete menetlemine ja vastutus. Konkurentsiameti pädevusse ei kuulu liitude põhikirjaliste eesmärkide ja huvide kaitse, vaid spetsiifiliste turuosaliste kaitse kes on väidetava rikkumise poolt otseselt ja kahjulikult mõjutatud.

## **2.2. Puudub vältav rikkumine**

### **2.2.1. PZU 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.

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.<sup>4</sup> Peale neid kriteeriume toob Euroopa 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.<sup>5</sup> Mida suurem on turuosa ja mida pikema aja vältel seda hoitakse, seda tõenäolisem on turgu valitseva seisundi olemasolu.<sup>6</sup> Turuosade tõlgendamisel tuleks arvesse võtta asjakohaseid turutingimusi ja turudünaamikat. Eelkõige on sageli asjakohane võtta arvesse turuosade muutumist ajas.<sup>7</sup>

TOKVS jõustus 01.11.2024 ning seaduse jõustumise hetkel PZU kindlustus oli ainuke patsiendikindlustuse teenusepakkuja. Käesoleva otsuse kirjutamise hetkel on Konkurentsiametile teadaolevalt äsja turuga liitunud Lloyd's Insurance Company S.A. (edaspidi *MedMali*), kes on juba sõlminud tervishoiuteenuse osutajatega kindlustuslepinguid ja ilmselt sõlmib lepinguid ka edaspidi. EHL on oma taotluses viidanud, et *MedMali* usaldusväärsuse osas on turule tekitatud ebakindlust ja EHL-le teadaolevalt on *MedMali* korduvalt diskvalifitseeritud riigihangetel *MedMali* pikendatud teatamisperioodi lisatasu tingimuslikkuse tõttu.

Konkurentsiamet selgitab, et *MedMali* puhul on tegemist rahvusvahelise kindlustusettevõttega, mis pakub juba pikema aja jooksul sama kindlustusliiki mitmes Euroopa riigis. Konkurentsiametile teadaolevalt vastavad *MedMali*ga sõlmitud kindlustuslepingud Eesti seadustele, mistõttu Konkurentsiameti hinnangul puudub praegusel juhul alus kahelda *MedMali* usaldusväärsuses. Tõsi on, et *MedMali*ga sõlmitud kindlustuslepingute arv ilmselt jääb PZU kindlustuslepingute arvule alla, kuid see on loomulik uue turule siseneja puhul. Konkurentsiametile teadaolevalt puuduvad takistused vahetada kindlustusandjat, kui seni kindlustust pakkunud ettevõtja tingimused tervishoiuteenuse osutajale ei sobi.

EHL on oma taotluses välja toonud, et TOKVS nõuab juhtumipõhist kindlustussüsteemi, mis iseenesest välistab nõudepõhise kindlustussüsteemi pakkujate (sh *MedMali*) turule sisenemise. Konkurentsiamet ei nõustu taotleja väitega. Konkurentsiametile teadaolevalt TOKVS ei piira kindlustusandjate võimalusi patsiendikindlustuse pakkumisel, mistõttu ei esine praegu ühtegi

---

<sup>4</sup> 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)).

<sup>5</sup> Komisjoni teatise p 10.

<sup>6</sup> Komisjoni teatise p 15.

<sup>7</sup> Kohtuotsus, 14. detsember 2005, General Electric vs. komisjon, T-210/01, EU:T:2005:456, punktid 150 ja 151, ja komisjoni 13. mai 2019. aasta otsus juhtumi AT.40134 kohta – AB InBev õllemüügipiirangud, punktid 69 ja 70.

asjaolu, mis viitaks sellele, et MedMal ei sobitu Eesti õigusruumi. PZU kindlustus pakub patsiendikindlustust juhtumipõhise lähenemisega, MedMal aga kasutab nõudepõhist süsteemi. Kuid ka siin Konkurentsiamet ei näe takistusi üle minna ühelt süsteemilt teisele. Juhtumipõhiselt nõudepõhisele mudelile üleminek on üldjuhul isegi lihtsam, sest juhtumipõhine kindlustus katab kõik selle kehtivusperioodil toimunud sündmused sõltumata nõude esitamise ajast, mistõttu varasema lepingu kaitse säilib iseseisvalt ka pärast lepingu lõppemist. Seega saab tervishoiuteenuse osutaja ilma katvuse lünkade või täiendavate kuludeta üle minna ühelt süsteemilt teisele.

PZU kindlustus ise ei piira tervishoiuteenuse osutajate võimalusi vahetada kindlustusandjat. PZU kindlustuse kodulehel avaldatud tingimuste kohaselt kehtib kindlustusleping kuni üks aasta<sup>8</sup>, mis tähendab, et lepingu lõppemisel on kindlustatul võimalik teenusepakkuja vahetada. Täiendavad piirangud PZU kindlustustingimustes puuduvad. Lisaks on EHL oma taotluses ise välja toonud, et MedMali lähenemine tervishoiuteenuse osutaja individuaalsel riskihindamisel on talle meeletu, millest Konkurentsiamet järeldeb, et kindlustustingimustega rahulolematuse tõttu on tervishoiuteenuse osutajatel objektiivselt võimalik hakata kaaluma kindlustuspakkuja vahetamist. Eeltoodust tulenevalt leiab Konkurentsiamet, et MedMali näol on tegemist PZU kindlustuse reaalse konkurendiga, kes on võimeline PZU kindlustusele piisavat konkurentsipurvet pakkuma.

EHL on oma taotluses mitmes kohtades viidanud, et PZU kindlustus omab suurt turuosa, mistõttu tuleb eeldada turgu valitseva seisundi olemasolu. Konkurentsiamet siinkohal märgib, et kuigi turuosa on oluline esmane näitaja turgu valitseva seisundi olemasolu kohta, siiski tuleb vaadata seda teiste asjaoludega kogumis. See, milline ajavahemik on piisavalt pikk turgu valitseva seisundi tuvastamiseks, sõltub tootest ja kõnealuse turu asjaoludest.<sup>9</sup> Näiteks uue sektori puhul, mis laieneb pidevalt, ei pruugi turuosad tingimata näidata turujõudu, sest see võib osutuda ajutiseks.<sup>10</sup>

Käesoleva otsuse kirjutamise seisuga on TOKVS jõustumisest möödunud 18 kuud. Taotleja leiab, et viidatud periood on piisav aeg, et väita, et PZU kindlustuse turupositsioon on püsiv ja stabiilne, mistõttu omab ta turgu valitsevat seisundit. Tõsi on, et seaduse jõustumisel PZU kindlustus oli ainuke patsiendikindlustuse teenusepakkuja ning mingi aja jooksul omas põhimõtteliselt 100% turuosa. Küll aga on viimasel ajal patsiendikindlustust hakanud pakkuma veel üks turuosaline – MedMal ning turule sisenedes õnnestus ettevõttel teatud arvu kindlustuslepinguid ka sõlmida. See tähendab, et MedMal on suutnud PZU kindlustuse kliente üle võtta ja seega ka ettevõtte turuosa mingil määral kõigutada. Kuigi sellise lühikese aja jooksul ei pruugi see kõigutamine olla märkimisväärne, kinnitab see aga siiski, et turg on alles kujunemas, turuosad on pidevas muutumises, uued turuosaliselised on sisenemas ning huvi selle valdkonna vastu on olemas (ka välismaa pakkujate poolt). Konkurentsiametile teadaolevalt olulisi takistusi turule sisenemiseks hetkel ei ole. 18 kuud on märkimisväärne periood, kuid eeltoodud asjaolusid arvestades ei saa veel kindlalt väita, et turg ja turuosaliste positsioonid on olnud püsivad.

Eeltoodust tulenevalt leiab Konkurentsiamet jätkuvalt, et tervishoiuteenuse osutaja kohustusliku vastutuskindlustuse kaubaturu asjaolusid arvestades oleks praegu liiga ennatlik jaatada PZU kindlustuse turgu valitseva seisundi olemasolu.

---

<sup>8</sup> [Tervishoid tingimused T008\\_2024](#)

<sup>9</sup> Komisjoni teatise punkt 11 alamärkus 6.

<sup>10</sup> Kohtuotsus, 11. detsember 2013, Cisco Systems ja Messagenet vs. komisjon, T-79/12, EU:T:2013:635, punkt 69.

### 2.2.2. Ebaõiglaste hindade kehtestamine

Oma taotluses viidab EHL KonkS § 16 punktis 1 ja ELTL art 102 (a) sätestatud võimalikule rikkumisele, s.o ebaõiglaste hindade kehtestamine turgu valitsevas seisundis oleva ettevõtja poolt. Kuigi Konkurentsiamet on eelnevalt leidnud, et praegusel juhul ei oma PZU kindlustus turgu valitsevat seisundit, s.t eelviidatud sätete kohaldamise esmased eeldused ei ole täidetud, peab Konkurentsiamet vajalikuks analüüsida ka PZU kindlustuse poolt kehtestatud kindlustusmaksete hindasid.

EHL on oma taotluses välja toonud, et PZU kindlustuse hinnad on põhjendamatult kõrged. PZU kindlustus oma hinna seadmisel ei arvesta hambaravikliiniku individuaalset kindlustusriski, PZU kindlustuse kindlustusmaksed on võrreldes välisriikidega 3-140 korda kallimad ning ta küsib ühelt ja samalt hambakliinikult 500 euro võrra kallimat kindlustusmakset, kuigi ühtegi kaebust konkreetse hambakliiniku osas patsientidelt ei laekunud.

Konkurentsiamet selgitab, et kohustusliku patsiendikindlustuse maksete ebaõigluse arvutamisel on jäänud EHL tähelepanuta, et kindlustusmakse suurust mõjutab peale kindlustusjuhtumite arvu ja ulatuse ka muud olulised tegurid. Kindlustusmakse aluseks olevat riskihinnangut võivad muu hulgas mõjutada muutused kliiniku töötajate arvus, osutatud teenuste maht ja struktuur, käibe muutused, osutatavate raviteenuste riskiprofiil ning kindlustusperioodi puudutavad üldised ja asjakohased riskieeldused. Seetõttu ei pruugi kindlustusmakse suurenemine olla tingitud konkreetsele kliinikule esitatud kaebustest, vaid võib peegeldada laiemat muutust riskipositsioonis või kindlustusandja hindamismetoodika korrigeerimist. Asjaolu, et patsiendid ei ole konkreetse hambakliiniku kohta kaebusi esitanud, ei välista iseenesest riskihinnangu muutumist, kuna kindlustusmakse eesmärk on katta tulevikus realiseeruda võivaid riske, mitte üksnes hüvitada minevikus aset leidnud juhtumeid.

EHL on oma arvutustes võrrelnud PZU kindlustusmaksete suurust teiste riikidega, kus on kohustuslik patsiendikindlustus juba aastaid toiminud ja kindlustusseltsid on kulutusi süsteemi käivitamiseks ammu ära teinud, mistõttu enam neid kulusid süsteemi käivitamiseks kindlustusmaksete sisse ei arvestata.

PZU kindlustus pakub patsiendikindlustust juhtumipõhise lähenemisega. See tähendab, et TOKVS § 26 tulenevalt võib tekkida PZU kindlustusel kohustus tervishoiuteenuse osutaja tegevusest tekkinud nõudeid hüvitada 10 aasta jooksul kindlustusjuhtumi tekkimisest. Teiste riikide praktikale viidates ei ole EHL märkinud, kui pikk on teistes riikides nõuete aegumise tähtaeg ja kas viidatud välisriigi kindlustusandja kasutab nõudepõhist või juhtumipõhist süsteemi, mis tegelikult võib kindlustusmakse suurust oluliselt mõjutada. Juhtumipõhise kindlustuse puhul on üldjuhul tegemist kallima poliisiga, sest kindlustusandja hüvitab kahju ka siis, kui kindlustusperiood on lõppenud. Tegemist on nn „long-tail“ riskiga kindlustusega, kus kindlustusandja peaks prognoosima tulevase nõudeid, inflatsiooni, kohtukuluseid ja kõike muu järgneva 10 aasta jooksul.

Kindlustusmaksete suuruse põhjendatuse osas on oluline arvestada muuhulgas asjaoluga, et enne MedMali turule sisenemist on PZU kindlustus olnud ainuke patsiendikindlustuse pakkuja. See tähendab, et kõik Eestis aset leidnud tervishoiuteenuse osutaja kindlustusjuhtumeid pidi menetlema just PZU kindlustus ja seega kandma kogu Eesti tervishoiu teenuse osutamise seoses tekkinud kahjujuhtumite menetluskulud (eelkõige ekspertide ja tööjõu kulud).

Eeltoodust tulenevalt leiab Konkurentsiamet, et EHL ei ole kindlustusmaksete põhjendatuse ja seega PZU kindlustuse väidetava rikkumise analüüsimisel arvestanud kõiki olulisi asjaoluseid, mistõttu ei saa üheselt väita, et PZU kindlustuse poolt küsitud kindlustusmaksed on põhjendamatult kõrged, mis toob kaasa KonkS § 16 punktis 1 ja ELTL art 102 (a) sätestatud rikkumise.

### **3. Kokkuvõte**

Konkurentsiamet ei ole tuvastanud, et PZU kindlustuse tegu oleks taotleja õigusi oluliselt puudutanud ja tegemist oleks vältava rikkumisega, mistõttu jätab Konkurentsiamet KonkS § 53<sup>8</sup> lg 2 p 1 alusel EHL-i taotluse konkurentsijärelevamenetluse algatamiseks läbi vaatamata.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Kadri Lepikult

Uljana Ivanova

6672480

Uljana.Ivanova@konkurentsiamet.ee