



Otsus

Tallinn

17.08.2009 nr 5.1-5/09-0035

Eesti Kindlustusmaaklerite Liidu 19.09.2008 taotluse alusel MTÜ Eesti Liikluskindlustuse Fond suhtes alustatud haldusmenetluse lõpetamine

1. Haldusmenetluse alustamine

Eesti Kindlustusmaaklerite Liit (edaspidi EKML) esitas 19.09.2008 Konkurentsiametile taotluse haldusmenetluse algatamiseks MTÜ Eesti Liikluskindlustuse Fond (edaspidi LKF) suhtes tema poolt toime pandud konkurentsiseaduse võimaliku rikkumise tuvastamiseks ja ettekirjutuse tegemiseks konkurentsiseaduse nõuete rikkumise lõpetamiseks.

2. Haldusmenetluse sisu

Konkurentsiamet alustas haldusmenetlust EKML-i taotluse alusel LKF-i tegevuse vastavuse hindamiseks konkurentsiseaduse (KonkS) § 4 lg 1 p-dele 2 ja 4. Konkurentsiamet andis haldusmenetluse käigus omal initsiatiivil hinnangu LKF-i tegevuse vastavusele KonkS §-le 15.

3. Menetlusosalised

MTÜ Liikluskindlustuse Fond, registrikood 80206477, Mustamäe tee 44, Tallinn 10621

Eesti Kindlustusmaaklerite Liit, registrikood 80131265, Kiriku 6, Tallinn 10130

4. Faktilised asjaolud

4.1 EKML-i taotlus

EKML selgitas taotluses, et LKF lõpetas jaanuaris 2008. a ühekuulise etteteatamisega koostöölepingud kõikide kindlustusmaakleritega, mille tulemusena kadus kindlustusmaakleritel võimalus saada teada LKF-ilt erinevate kindlustusandjate kindlustusmaksete suuruseid ja poliiside andmeid. EKML-i hinnangul kadus maakleritel seeläbi võimalus sisuliselt osutada maaklerteenust. 27. augustil 2008. a sulges LKF oma kodulehel www.lkf.ee asunud avaliku hinnakalkulaatori, mida võisid kasutada kõik liikluskindlustuse kliendid saamaks ülevaadet pakutavate liikluskindlustuse hindadest.

EKML leidis, et LKF-i eelpool kirjeldatud tegevus on vastuolus KonkS § 4 lg 1 punktiga 2, mille kohaselt on keelatud konkurentsi kahjustava eesmärgi või tagajärjega ettevõtjatevaheline kokkulepe, kooskõlastatud tegevus ja ettevõtjate ühenduse otsus, mis seisneb tootmise, teenindamise, kaubaturu, tehnilise arengu või investeerimise piiramises. LKF-i põhikirja § 23 lg 1 p-i 11 kohaselt on LKF-i nõukogu pädevuses LKF-i infosüsteemiga liitumise tingimuste ja tasu üle otsustamine. LKF-i nõukogusse kuuluvad kuue Eestis suurimat turuosa omava kindlustusseltsi esindajad.

EKML selgitas, et LKF-i nõukogu on otsustanud kaotada LKF-i infosüsteemist kõik erisused, mis on tehtud selleks, et kindlustusmaaklerid saaksid tarbijatele lihtsamalt ja võrdleval alusel poliise müüa. Selliste otsuste tulemusena on aga maakleritel keeruline müüa liikluskindlustust, mistõttu saavad otsese eelise liikluskindlustuse müümisel suured kindlustusseltsid, kellel on oma agendid. Seega lisaks maakleritele kaotavad LKF-i otsuste tulemusel ka väiksemad ja piiriülesed kindlustusseltsid. Kui aga väiksemad kindlustusseltsid ei pääse kliendile läbi maaklerite liikluskindlustust müüma, ei saa nad pakkuda ka muid kindlustusliike ja seega ei suuda võita klientide tähelepanu ning seeläbi ka turuosa.

EKML juhtis tähelepanu asjaolule, et LKF-il on liikluskindlustuse müügiprogrammi monopol ehk kõik kindlustusandjad peavad liikluskindlustuse poliiside müümiseks kasutama just LKF-i programmi. Kuna kindlustusandjatel endal puudub võimalus arendada oma müügiprogramme, on LKF-l võimalus piirata, pidurdada ja limiteerida kindlustusseltside, eelkõige väiksemate seltside tegevust liikluskindlustuse poliiside müümisel. Eespool kirjeldatud tegevus on näide sellest, kuidas kindlustusandjad on ära kasutatud LKF-i müügiprogrammi kindlustusmaaklerite vahenduse teenuse osatähtsuse vähendamiseks kindlustusturul.

LKF sulges kindlustusmaaklerite poolt kasutatava LKF-i kodulehel olnud kindlustusmaksete kalkulaatori, mille abil oli võimalik koheselt välja arvutada erinevate kindlustusandjate poolt pakutavate liikluskindlustuse maksete suurused. Samuti oli maakleritel võimalik läbi LKF-i infosüsteemi vormistada koheselt liikluskindlustuse poliise juhul, kui klient nõustus mõne kindlustusandja liikluskindlustuse maksega. LKF sellist poliisi vormistamise süsteemi enam maakleritele ei võimalda. Infosüsteemi sulgemine on viinud tulemuseni, et klientidel ei ole enam võimalik saada otsest teavet uute turule sisenenud kindlustusseltside liikluskindlustuse hindade kohta. See aga omakorda piirab oluliselt uute turule siseneda tahtvate kindlustusseltside võimet konkureerida juba olemasolevate tugevate seltsidega ja nende poolt pakutavate liikluskindlustuse maksetega.

LKF teatas, et lõpetab suurimale maaklerfirmale, IIZI Kindlustusmaakler AS-ile pakutavate teenuste osutamise (taotlusele oli lisatud nimekiri nendest teenustest). IIZI Kindlustusmaakler AS ja paljud väiksemad kindlustusandjad teatasid, et lõpetatud teenuseid on tarvis nii IIZI Kindlustusmaakler AS-il kui ka teistel kindlustusmaakleritel. Läbirääkimiste tulemusena IIZI Kindlustusmaakler AS ja mitmed väiksed kindlustusandjad küll nõustusid teatud LKFi poolsete süsteemi muudatustega, kuid kolm teenust, mida LKF pakub erandteenusena IIZI Kindlustusmaakler AS-le, on hädavajalikud ka teistele kindlustusmaakleritele ja väiksematele kindlustusseltsidele peale LKF-i poolsete muudatuste elluviimist. Nendeks teenusteks on üksikpoliisi valmistamine, toimingute aruanne ja tavapärasest erinevad turvamehhanismid.

EKML juhtis taotluses tähelepanu olukorrale, kus LKF-i kattevarjus toimub LKF-i liikmete vahel ilmselt konkurentsi kahjustava teabe regulaarne vahetamine. Heaks näiteks on EKML-i hinnangul Kristjan Niinemaa 12. mai 2008. a e-kiri, mis on saadetud kindlustusseltsidele ning kus tuuakse ära väga delikaatsed andmed kindlustuspoliiside müügiarvude kohta. Sellised andmed on kindlasti konkurentsi kahjustav teave, sest sellest saavad konkurendid lihtsalt välja lugeda teiste turuosaliste müügikanalid ja müügimahud.

EKML taotles LKF-i poolt toime pandud konkurentsiseaduse rikkumise tuvastamist ja ettekirjutuse tegemist konkurentsiseaduse nõuete rikkumise lõpetamiseks.

4.2 LKF-i nõukogu koosolekud

Seoses vajadusega saada andmeid ja materjale, mis puudutavad konkurentsiolukorda kohustusliku liikluskindlustuse turul, kontrollis Konkurentsiamet 30. juulil 2008 konkurentsiseaduse § 57 lg 1 p 1 ja lg 3 ning § 59 ja § 60 alusel Eesti Kindlustusseltside Liidu (edaspidi EKSL) asu- ja tegevuskohta Tallinnas aadressil Mustamäe tee 44. Samal aadressil on äriregistri andmetel ka LKF-i asukoht ning mõlema MTÜ juhatuse liige on kontrolli läbiviimise juures viibinud Kristjan Niinemaa. Kontrolli läbiviimise käigus andis K. Niinemaa Konkurentsiametile üle muuhulgas koopiad LKF-i nõukogu 29. augusti 2007 ja 21. novembri 2007 koosolekute protokollidest.

LKF nõukogu 29.08.2007 koosolekul tegi ERGO Kindlustus AS (edaspidi ERGO Kindlustus) esindaja Sergei Vahnitski ettepaneku sulgeda LKF kodulehel asuv liikluskindlustuse hinnakalkulaator.

Väljavõte LKF nõukogu 29.08.2007 koosoleku protokollist:

Koosoleku päevakord:

...

7. muud küsimused.

7.2

Sergei Vahnitski

ERGO on teinud ettepaneku kalkulaator kodulehel lukku panna. Selleks on vaja nõukogu tasemel otsust.

Leiame, et hind on seltsi oma. Kalkulaatori asemel võiks olla seltsi link ja selgitus kuidas selts suhtleb.

Heinar Olak:

Hind on seltsi oma. See kas selts tahab ja mil viisil tahab oma hinda näidata on seltsi otsus.

Tiit Pahapill:

Kuidas maaklerid?

See funktsionaalsus kaob kõikide jaoks.

Ühehäälselt otsustati.

7.2.1 Lõpetada avaliku maksekalkulaatori ning maakleritele suunatud maksekalkulaatori kui Fondi eesmärkidega mitteseotud teenuste pakkumine.

...

LKF-i nõukogu 21.11.2007 koosoleku protokollis sisaldub alljärgnev:

Koosoleku päevakord:

7. Teenuste sulgemisest – ettekandja Kristjan Niinemaa

7. Teenuste sulgemisest

Kristjan Niinemaa

Nõukogu eelmise koosoleku otsuse raames soovib juhatus protokollida alljärgnevat:

- 1. avalik kalkulaator suleti 1.novembril k.a;*
- 2. kindlustusmaakleritele, millised on LKFi kliendid (E, CHB, Aon; KindlustuseEst, Colemont, Balti, SEB), saadeti lepingute ülesütleamise teated 1. novembri kuupäevaga jõustumisega 1. veebruar 2008;*
- 3. juhatuse hinnangul on muus osas LKFi teenused organisatsiooni eesmärkidega kooskõlas.*

Kindlustusmaaklerite Liidu poolt on tulnud kiri LKF-le, milles palutakse teenuse lõpetamise tähtaega pikendada, Ingese esindaja Voldemar Vaino on esitanud ettepaneku seada tähtajaks 1. august 2008.

Nõukogu liikmed arutasid Kindlustusmaaklerite Liidu ja hr Vaino ettepanekut ning muid päevakorrapunktiga seotud asjaolusid.

Otsustati:

7.1 võtta juhatuse esitatud selgitused ja ajakava teadmiseks.

4.3 LKF-i selgitused

LKF-i juhatuse esimees Kristjan Niinemaa väitis Konkurentsiametile 03.10.2008 antud seletustes, et LKF-i koduleheküljele paigutati liikluskindlustuse hinnakalkulaator 1998 aastal. Kalkulaatori eesmärk oli anda kliendile informatsiooni liikluskindlustuse maksumuse kohta erinevates kindlustusseltsides. Monitooringut selle kohta, kes ja kui palju seda kalkulaatorit kasutas, LKF ei teinud. Mingit tagasisidet kindlustusmaakleritelt kalkulaatori kasutamise kohta ei tulnud, diskussioone avaliku kalkulaatori arendamise kohta ei peetud. Lisaks avalikule kalkulaatorile on olnud kasutusel ja töötab ka siiani liikluskindlustuse infosüsteem,

mida haldab LKF, pakkudes tarkvara teenust kindlustusandjatele. Liikluskindlustuse andja – kindlustusselts, olles antud tarkvara kasutaja, otsustab ise, millisele maaklerfirmale või kindlustusvahendajale ta selle tarkvara kaudu oma liikluskindlustuse müügiks vajalikele andmetele juurdepääsu annab. LKF-l puudub õigus kasutusõiguste jagamist piirata. Liikluskindlustuse infosüsteemi olemasolu on reguleeritud liikluskindlustuse seadusega. Kui praegusel ajal ei saa maaklerfirma läbi liikluskindlustuse infosüsteemi liikluskindlustus poliisi vormistada, on selle võimaluse blokeerinud konkreetne kindlustusandja, kelle kindlustus vahendada soovitakse. LKF-l ei ole võimalik tehingute sooritamist omalt poolt mõjutada.

ERGO Kindlustuse juhatuse esimees ja LKF-i nõukogu liige Sergei Vahnitski väitis Konkurentsiametile 31.10.2008 antud seletustes, et LKF-i kindlustuskalkulaatori sulgemise tingis ERGO Kindlustuse seisukohalt asjaolu, et seda kasutati nii maaklerite kui ka teiste kindlustusseltside poolt kontrollimatult, saades seega ülevaate kõikide teiste seltside tariifide struktuurist, mis aga ERGO Kindlustuse seisukoha järgi on ettevõtte ärisaladus. Samuti ei kuulu selline tegevus LKF-i ülesannete hulka, LKF ei pea teenindama maaklereid. Liikluskindlustuse andmebaasi pidamine tuleneb seadusest, kuid sellele juurdepääsu andmine maakleritele ei ole kohustuslik.

IF P&C Insurance AS-i (kuni 11.06.2009 AS IF Eesti Kindlustus) juhatuse esimees ja LKF-i nõukogu liige A. Sooniste väitis Konkurentsiametile 11.11.2007 antud seletustes, et LKF-i maksekalkulaatori sulgemise põhjuseks oli asjaolu, et selle ülalpidamine ei ole fondi eesmärkidega kooskõlas. Samuti võisid selle sulgemisel olla ka mingid tehnilised põhjused, mis ei olnud A. Sooniste'le teada.

4.4 Kindlustusmaaklerite selgitused

Konkurentsiameti poolt saadeti 01.10.2008 kindlustusmaakleri teenust pakkuvatele ettevõtjatele teabe nõudmised, milles paluti muuhulgas selgitada, kas ning millisel viisil kasutasid nad LKF kodulehel asunud kindlustusmaksete kalkulaatorit ja kas selle sulgemine on kaasa toonud nende ettevõtte vahendusel müüdavate kohustusliku liikluskindlustuse müügiimahtude vähenemise.

Konkurentsiametile saabunud vastustes selgub, et müügiimahtude vähenemist või märkimisväärset vähenemist maaklerfirmad vastuste saatmise ajaks täheldanud ei olnud. Samas selgitasid maaklerid, et LKF-i liikluskindlustuse kalkulaatori sulgemine on teinud erinevate kindlustusfirmade kindlustusmaksete väljaselgitamise töömahukamaks ning on muutnud liikluskindlustuse müügi protsessi ebaefektiivsemaks. Samuti märkisid osad kindlustusmaaklerid, et kalkulaatori sulgemine on nõudnud või nõuab tulevikus lisainvesteeringute tegemist infotehnoloogiasse.

In Bro ja Partners Kindlustusmaakler OÜ 06.10.2008 vastuse kohaselt kasutati LKF kindlustuskalkulaatorit klientidele kindlustuspakkumiste tegemisel. Selle sulgemine on teinud antud tööloigu oluliselt ebamugavamaks ja töömahukamaks, kuna andmed tuleb iga seltsi hinna saamiseks vastava seltsi baasi sisestada. LKF-i kindlustuskalkulaatori sulgemine raskendab maakleril kindlustusvõtjale piisava hulga pakkumiste tegemist.

CHB Kindlustusmaakler OÜ selgitas 10.10.2008 vastuses, et kasutas LKF-i kodulehel asunud kalkulaatorit, kuid pärast kalkulaatori sulgemist suutis ta oma olemasoleva it-programmi

mõne päeva jooksul teistel alustel tööle seadistada ning otsest müügimahtude vähenemist ei tuvastanud.

AS Vanden Kindlustusmaaklerid oli 15.10.2008 vastuse kohaselt müünud ainult QBE liikluskindlustust ning LKF-i kalkulaatorit ta ei kasutanud.

KindlustusEst Kindlustusmaakler OÜ selgitas 10.10.2008 vastuses, et kasutas LKF-i liikluskindlustuse kalkulaatorit igapäevatoos klientidele hinnavõrdluste koostamisel. Kalkulaatori sulgemine ei ole märgatavat müügimahtude vähenemist kaasa toonud, kuid on muutnud hinnavõrdluse koostamise keerukamaks, aeganõudvamaks ja kokkuvõttes kindlustusmaaklerile kulukamaks.

Aadel Kindlustusmaaklerid OÜ kasutas 08.10.2008 vastuse kohaselt LKF-i kalkulaatorit igapäevaselt, selle sulgemine muutis müügiprotsessi tunduvalt ebaefektiivsemaks. Maakler siseneb ükshaaval erinevate kindlustusseltside liikluskindlustuse programmidesse ning vaatab vastava seltsi poolt pakutavat hinda. Pärast saadud andmete võrdlust sai parima pakkumise teinud kindlustusseltsi programmis liikluskindlustuse poliisi sõlmitud. Seoses sellega muutus ühe poliisi sõlmimise ooteaeg ca. 10 korda pikemaks. Lahenduse saamiseks oli Aadel Kindlustusmaaklerid OÜ sunnitud investeerima it-süsteemi, et hoida kokku ca 10-kordseks kasvanud töömahtu.

OÜ Marks ja Partnerid Kindlustusmaaklerid 07.10.2008 vastuses on selgitatud, et LKF-i kalkulaatorit kasutati igapäevaselt klientidele hinnapakkumiste tegemiseks. OÜ Marks ja Partnerid Kindlustusmaaklerid müüki kalkulaatori sulgemine oluliselt ei muutnud, samas kui hinnakalkulatsioonile kuluv aeg seitsmekordistus.

Colemont Kindlustusmaakler OÜ 11.10.2008 vastusest selgub, et LKF-i kodulehel asunud kalkulaatorit kasutasid nad kindlustusvõtjale erinevate kindlustusseltside maksete võrdluse ülevaate saamiseks ja kindlustusvõtja kehtiva riskigrupi/määratluse teadasaamiseks. Peale kalkulaatori sulgemist on komplitseeritud kindlustusseltside võrdlevate hinnapakkumuste tegemine ja seda põhjusel, et kui 01.07.2008.a. tuli teha üks päring LKF-i, siis peale seda tuleb iga seltsi programmis teha eraldi hinnapäring, mis teeb nimetatud liigi kindlustusvõtjale vahendamise senisest tunduvalt aeganõudvamaks. Teatud kindlustusseltside hinnapäringu tegemiseks on Colemont Kindlustusmaakler OÜ-l olemas vastavasisuline kalkulaator, mille loomisega seotud kulud kandis ta ise. Juhul, kui oleks jätkuvalt võimalus kasutada LKF-i kalkulaatorit, ei oleks olnud ka vajadust eraldiseisva liikluskindlustuse kalkulaatori järele.

Krooni Kindlustusmaaklerid OÜ 10.10.2008 seisukoha kohaselt oli LKF-i endine kalkulaator suureks abiks ja aitas kokku hoida aega. Mingil määral on see kindlasti mõjutanud ka müügimahtu, sest kindlustustegevuse seadusega nõutud pakkumiste koostamine võtab rohkem aega ning kohustab maksekalkulaatorite kasutamisele võtmist tasulistest erafirmadest, mis muudab teeninduse kindlustusmaaklerile kallimaks.

Marsh Kindlustusmaakler AS kasutas LKF-i koduleheküljel kättesaadavaks tehtud kindlustusmaksete kalkulaatorit igapäevaselt oma klientidele kindlustuspakkumuste võrdlusandmete koostamiseks. Kalkulaatori sulgemise tõttu muutus liikluskindlustuse vahendamine oluliselt raskemaks, kuna kindlustuspakkumuse soovitamiseks vajalike andmete kogumine muutus varasemaga võrreldes tunduvalt keerukamaks ja töömahukamaks. Vastuse koostamise ajaks ei olnud ettevõtte müügimahud märkimisväärselt vähenenud, sest teenustasusid täiendavate kuludega seoses ei tõstetud. Olukorra jätkumisel on Marsh

Kindlustusmaakler AS sunnitud nõudma täiendavaid teenustasusid ning see tooks eeldatavasti kaasa ka vastava toote müügi mahu vähenemise.

IIZI Kindlustusmaakler AS (edaspidi: IIZI) 05.10.2008 vastuse kohaselt kasutas ta LKF-i poolt arendatud kalkulaatorit kindlustusmaksete välja arvutamiseks ja klientidele kindlustuspakkumiste tegemiseks. IIZI märgib, et kalkulaator oli ainuke avalik koht, kus kliendid said kõikide seltside kõiki kindlustusmakseid arvutada. Käibe langust kalkulaatori sulgemine ei põhjendanud, küll aga olulisi täiendavaid investeeringuid infotehnoloogiasse ning tekkis arvestatav risk, et hinnaarvutuse tegemine katkeb üldse, kuna kalkulaatori sulgemise järel ei olnud olemas alternatiivset võimalust kindlustusmaksete arvutamiseks.

4.5 Kristjan Niinmaa 12.05.2008 e-kiri

LKF juhatuse esimehe Kristjan Niinmaa poolt saadeti 12.05.2008 LKF-i liikmetele e-kiri, milles teavitati muutustest müüdüd kindlustuspoliiside arvus pärast ligipääsu sulgemist LKF-i infosüsteemile ühelt IP aadressilt. E-kirjas sisalduvad tabelid, kus on ära toodud 09.05.2008 müüdüd kindlustuspoliiside kogus erinevate kindlustusseltside lõikes, kusjuures eraldi andmed on esitatud IIZI kasutajate kohta.

5. Õiguslik hinnang

5.1 KonkS § 4 lg 1 punkt 2 kohaldamine

EKML on oma taotluses leidnud, et LKF-i tegevus liikluskindlustuse maksekalkulaatori sulgemisel ja maakleritele oma infosüsteemidele ligipääsu piiramisel on vastuolus KonkS § 4 lg 1 punktiga 2. Liikluskindlustuse maksekalkulaatori sulgemise otsustas LKF-i nõukogu 29.08.2007 koosolekul. Arvestades, et LKF-i nõukogusse kuuluvad kuue Eestis suurimat turuosa omava kindlustusseltsi esindajad, leidis EKML, et LKF-i eelpool kirjeldatud tegevus on vastuolus KonkS § 4 lg 1 punktiga 2.

Konkurentsiamet leiab, et tulenevalt LKF-i nõukogu pädevusest, ei kuulu otsus liikluskindlustuse maksekalkulaator sulgeda ega ka muud LKF-i infosüsteemile ligipääsu puudutavad küsimused KonkS § 4 reguleerimisalasse. Kuna LKF on mittetulundusühing, siis reguleerib selle juhtimist ka mittetulundusühingute seadus. Mittetulundusühingute seaduse § 18 lg 1 sätestab, et mittetulundusühingu kõrgeimaks organiks on üldkoosolek. Sama paragrahvi lg 2 sätestab aga, et üldkoosolek võtab vastu otsuseid kõikides mittetulundusühingu juhtimise küsimustes, mida ei ole seaduse või põhikirjaga antud juhatuse või mittetulundusühingu muu organi pädevusse. Käesoleval juhul on LKF-i põhikirja §-ga 23 antud nõukogule kui muule organile õigus teha selliseid otsuseid ja toiminguid, mis ei kuulu üldkoosoleku ainupädevusse. Põhikirja § 23 lg 1 p-ga 11 on nõukogule antud õigus otsustada LKF-i infosüsteemiga liitumise tingimused ja selle eest makstav tasu. Seega, LKF-i nõukogu teostas liikluskindlustuse maksekalkulaatori sulgemise üle otsustades talle seaduse ja põhikirjaga antud pädevust. Samuti kuulub LKF-i nõukogu pädevusse muude LKF-i infosüsteemiga seotud küsimuste üle otsustamine. Nimetatud põhjusel ei ole võimalik KonkS §-i 4 antud juhul kohaldada. KonkS §-i 4 kohaldamine tähendaks antud juhul, et LKF-i nõukogul oleks keelatud teatud LKF-i tegevust puudutavates küsimustes otsuseid vastu võtta. Sellisel juhul ei oleks LKF-i teatud küsimustes võimalik sisuliselt juhtida, sest niipalju kui liikluskindlustuse maksekalkulaatori ja LKF-i infosüsteemi opereerimine on olnud osaks

LKF-i majandustegevuseks, siis paratamatult peab mõni LKF-i juhtorgan selles osas ka otsuseid vastu võtma. Konkurentsiamet peab siinkohal vajalikuks selgitada, et kuigi teoreetiliselt oleks võimalik anda nõukogu otsustuspädevus antud küsimuses üle üldkoosolekule, siis konkurentsiolekorra seisukohalt ei muudaks see midagi, sest EKML-i poolt tõstatatud probleemid eksisteeriksid kahtlusteta ka siis, kui maksekalkulaatori sulgemise oleks otsustanud üldkoosolek, sest üldkoosoleku moodustavad MTÜ liikmed, kelleks LKF-i puhul on Eestis liikluskindlustuse kindlustusandjatena tegutsevad ettevõtjad. Konkurentsiamet leiab eeltoodule tuginedes kokkuvõtvalt, et KonkS § 4 ei ole kohaldatav olukordades, kus mittetulundusühingu organ teostab oma pädevust mittetulundusühingute seaduse § 18 piirides. KonkS § 4 oleks kohaldatav olukordades, kus mittetulundusühingu organ võtab vastu otsuseid küsimustes, mis ei seostu mittetulundusühingu juhtimisega. Ligipääsu tingimused liikluskindlustuse infosüsteemile ja maksekalkulaatori sulgemine on aga LKF-i juhtimisega seotud küsimus, mistõttu KonkS § 4 lg 1 punkt 2 ei ole antud juhul kohaldatav.

5.2 KonkS § 15 kohaldamine

Konkurentsiamet leiab, et kuigi KonkS § 4 ei ole antud juhul kohaldatav, tuleb LKF-i infosüsteemile juurdepääsu küsimuses probleemi olemust arvestades anda konkurentsioiguslik hinnang KonkS § 15 alusel. EKML on Konkurentsiametile esitatud taotluses heitnud LKF-le ette seda, et LKF-i infosüsteemist on otsustatud kaotada kõik sellised erisused, mis lihtsustavad kindlustusmaakleritel poliiside müümist tarbijatele. EKML on väitnud oma taotluses, et liikluskindlustuse maksekalkulaator ja teised asjaomased LKF-i infosüsteemi elemendid on maakleritele teenuse osutamiseks vajalikud. Konkurentsiamet analüüsis, kas LKF-i infosüsteem ja maksekalkulaator on oluline vahend KonkS § 15 mõistes.

KonkS § 15 kohaselt loetakse olulist vahendit, sealhulgas loomulikku monopoli omavaks ettevõtja, kelle omandis, valduses või opereerimisel on võrgustik, infrastruktuur või muu oluline vahend, mida teisel isikul ei ole võimalik või ei ole majanduslikult otstarbekas dubleerida, kuid millele juurdepääsuta või mille olemasoluta ei ole võimalik kaubaturul tegutseda. Seega näeb KonkS § 15 ette kaks tingimust, mille üheaegsel esinemisel omab ettevõtja olulist vahendit. Esiteks, infrastruktuuri dubleerimine peab olema kas võimatu või majanduslikult ebaotstarbekas. Teiseks, ilma olulise vahendita ei ole ligipääsu nõudval ettevõtjal võimalik kaubaturul tegutseda, kuna puuduvad asenduskaubad. Antud juhul taandub LKF-i liikluskindlustuse infosüsteemi ja maksekalkulaatori oluliseks vahendiks olemise küsimus sellele, kas kindlustusmaakleril on võimalik kaubaturul tegutseda omamata juurdepääsu LKF-i infosüsteemile, suheldes selle asemel otse erinevate kindlustusseltsidega.

Konkurentsiameti poolt saadeti 01.10.2008 kindlustusmaakleri teenust pakkuvatele ettevõtjatele teabe nõuded, milles paluti muuhulgas selgitada, kas ning millisel viisil kasutasid nad LKF kodulehel asunud kindlustusmaksete kalkulaatorit ja kas selle sulgemine on kaasa toonud nende ettevõtte vahendusel müüdavate kohustusliku liikluskindlustuse müügimahtude vähenemise. Konkurentsiametile saabunud vastustes selgub, et müügimahtude vähenemist või märkimisväärset vähenemist maaklerfirmad vastuste saatmise ajaks ei ole täheldanud. Samas selgitavad maaklerid, et LKF-i liikluskindlustuse kalkulaatori sulgemine on teinud erinevate kindlustusfirmade kindlustusmaksete väljaselgitamise töömahukamaks ning on muutnud liikluskindlustuse müügiprotsessi ebaefektiivsemaks. Teenuse osutamiseks kliendile tuleb pelgalt LKF-i infosüsteemi kasutamise asemel suhelda terve rea erinevate kindlustusseltsidega. Samuti märkisid osad kindlustusmaaklerid, et kalkulaatorite sulgemine on nõudnud või nõuab tulevikus lisainvesteeringute tegemist infotehnoloogiasse.

Eeltoodust ilmneb, et LKF-i poolt opereeritud liikluskindlustuse maksekalkulaator ei ole oluline vahend, sest kindlustusmaaklerite vastuste põhjal ei ole ligipääs sellele vältimatult vajalik kaubaturul tegutsemiseks. Kindlustusmaaklerite vastustes ilmnes, et LKF-i poolt osutatav teenus on asendatav kindlustusseltside poolt otse osutatava teenusega. Isegi juhul, kui kindlustusseltside poolt otse osutatav teenus on mõnevõrra ebaefektiivsem (ühe, LKF-i suunatud päringu asemel tuleb teha mitu päringut erinevatesse kindlustusseltsidesse), ei ole see ebaefektiivsus niivõrd suur, et muudaks kaubaturul osalemise võimatuks. KonkS § 15 sõnastusest tuleneb üheselt, et oluline vahend eksisteerib üksnes juhul, kui sellele ligipääsuta on kaubaturul tegutsemine võimatu. Konkurentsiameti poolt kogutud tõenditest ilmneb, et kindlustusmaakleritel ei ole kaubaturul, kus nad tegutsevad, kindlasti mitte võimatu tegutseda. Pelk tõsiasi, et tegutsemine ligipääsuta LKF-i infosüsteemile ja maksekalkulaatorile on kulukam, pole piisav selle oluliseks vahendiks lugemiseks – LKF-i infosüsteem ja maksekalkulaator oleksid KonkS § 15-st tulenevalt oluline vahend alles siis, kui sellele ligipääsu puudumise tulemusena on kaubaturul tegutsemine võimatu, mitte aga pelgalt kulukam. Euroopa Kohus on 26.11.1998 otsuses kohtuasjas nr C-7/97 (Oscar Bronner) asunud seisukohale, et ligipääsu võimaldamisest keeldumine on põhjendamatu, kui teenus on vältimatult vajalik isiku majandustegevuseks, niipalju kui sellele puuduvad tegelikud või potentsiaalsed asendajad (p41). Eeltoodust järeldub, et liikluskindlustuse maksekalkulaator ei ole oluline vahend KonkS § 15 tähenduses ning sellele ligipääsu mittevõimaldamist kalkulaatori sulgemise teel ei saa lugeda olulisele vahendile KonkS §-s 18 nõutava ligipääsu mittevõimaldamiseks.

Arvestades eeltoodut ei ole LKF-i tegevuses liikluskindlustuse maksekalkulaatori sulgemisel konkurentsiseaduse rikkumise tunnuseid.

5.3. KonkS § 4 lg 1 punkt 4 kohaldamine

LKF juhatuse esimehe poolt 12.09.2008 saadetud e-kiri sisaldas tabelleid, kus on ära toodud 9.mail müüdüd kindlustuspoliiside kogus erinevate kindlustusseltside lõikes, kusjuures eraldi andmed on esitatud IIZI kasutajate kohta. EKML leidis, et sellised andmed on konkurentsi kahjustav teave, sest sellest saavad konkurendid lihtsalt välja lugeda teiste turuosaliste müügikanalid ja müügimahud.

Konkurentsiamet leiab, et ajalooliste müügimahtude kohta teabe vahetamine ei ole *per se* KonkS § 4 lg 1 p 4 rikkumine, kuna tegemist ei ole teabega, mis eelduslikult konkurentsi kahjustab. Konkurentsi kahjustavaks teabe vahetamiseks saab konkurentsiõiguse praktika kohaselt üldjuhul lugeda tulevikku suunatud konfidentsiaalse info vahetamist, mis võimaldab teistel ettevõtetel saadud infot omades kavandada oma müügi- ja/või tootmisstrateegiat. Mineviku puudutav teave võib osutada konkurentsi kahjustavaks, kui eksisteerivad teatud erilised asjaolud, mis loovad koosmõjus teabe vahetamisega võimaluse konkurentsi kahjustamiseks. Konkurentsiameti hinnangul ei eksisteeri käesoleval juhul viiteid selliste asjaolude esinemise kohta, mistõttu KonkS § 4 lg 1 p 4 rikkumine ei ole tõendamist leidnud. Konkurentsiamet arvestab ka seda, et ajaloolised andmed kahjukindlustusseltside liikluskindlustuse maksete kohta on avalikult kättesaadavad Finantsinspektsiooni kodulehelt.

6. Menetluse lõpetamine

Haldusmenetluse tulemusena ilmnes, et LKF-i tegevuses puuduvad konkurentsiseaduse rikkumise tunnused. Seega tuleb haldusmenetlus nimetatud põhjusel lõpetada.

Lähtudes eeltoodust ning juhindudes KonkS § 63⁴ lg 1 p-st 1

otsustan:

lõpetada Eesti Kindlustusmaaklerite Liidu 19.09.2008 taotluse alusel alanud haldusmenetlus MTÜ Eesti Liikluskindlustuse Fond tegevuse suhtes seoses konkurentsiseaduse rikkumise tunnuste puudumisega tema tegevuses.

Käesoleva otsuse peale võib esitada haldusmenetluse seaduses sätestatud korras vaide Konkurentsiameti peadirektorile või kaebuse Tallinna Halduskohtule 30 päeva jooksul otsuse teadasaamise päevast.

Märt Ots
Peadirektor