



KONKURENTSIAMET

Estonian Competition Authority

Ärakiri Ärisaladused välja jäetud

Otsus

Tallinn

17.08.2009 nr 5.1-5/09-0036

Eesti Kindlustusmaaklerite Liidu 13.06.2008 ja 19.09.2008 avalduse alusel ERGO Kindlustuse AS ja AS IF Eesti Kindlustus suhtes alustatud menetluse lõpetamine ja soovitude tegemine Eesti Kindlustusseltside Liidule ja ERGO Kindlustuse AS-ile.

1. Haldusmenetluse alustamine

Eesti Kindlustusmaaklerite Liidu (*edaspidi ka EKML*) volitatud esindaja Advokaadibüroo Tehver & Partnerid vandeadvokaat Jaanus Tehver'i poolt edastati 13. juunil 2008 Konkurentsiametile avaldus konkurentsialase järelevalve teostamiseks. Esitatud avalduse kohaselt võtsid mitmed kindlustusseltsid vastu otsuse vähendada kaks korda seni kindlustusmaakleritega sõlmitud lepingutes ettenähtud vahendustasu kohustusliku liikluskindlustuse lepingute vahendamise eest. Ülaltoodud avalduse laekumisega algas Konkurentsiametis haldusmenetlus. EKML volitatud esindaja advokaadibüroo Luiga Mody Hääl Borenius vandeadvokaat Kaja Leiger'i poolt saadeti 19.09.2008 ülaltoodud avaldusele täiendav avaldus.

2. Haldusmenetluse sisu

Konkurentsiamet alustas haldusmenetlust eesmärgiga kontrollida Eesti Kindlustusseltside Liitu (*edaspidi EKSL*) kuuluvate kindlustusseltside AS ERGO Kindlustus (*edaspidi ka ERGO Kindlustus*) ja If P&C Insurance AS (*endine AS IF Eesti Kindlustuse; edaspidi ka If Kindlustus*) poolt kindlustusmaakleritega sõlmitud lepingutes ettenähtud vahendustasude vähendamise ning EKSL-is toimunud netohinnastamise arutelude vastavust konkurentsiseaduse (KonkS) § 4 lg 1 punktidele 1 ja 2

3. Menetlusosalised

Eesti Kindlustusmaaklerite Liit, registrikood 80131265, Kiriku 6 Tallinn 10130

Eesti Kindlustusseltside Liit, registrikood 80007648, Mustamäe tee 44, Tallinn 10621

ERGO Kindlustuse Aktsiaselts, registrikood 10017013, Lauteri 5, Tallinn, 10114

If P&C Insurance Aktsiaselts, registrikood 10100168, Pronksi 19, Tallinn 10124

4. Faktilised asjaolud

4.1 EKML-i avaldus 13.06.2008

Viidates oma avalduses Äripäeva 30.05.2008 ja 02.06.2008 artiklitele „AS ERGO Kindlustus vähendab liikluskindlustuse vahendustasu“ ja „AS ERGO Kindlustus pressib liikluskindlustuse hinda alla“ leiab EKML, et vahendustasude vähendamise algataja ERGO Kindlustus kutsub ka teisi kindlustusseltse ERGO Kindlustuse eeskuju järgima. Avaldaja arvates kahjustab kindlustusseltside kooskõlastatud tegevus konkurentsi kindlustusvahenduse turul, kuna maaklereid sunnitakse vastava kindlustusliigi vahendamisest loobuma ja seeläbi saavad turul eelise nende kindlustusseltside tooted, kellel on endal tugevamad müügikanalid. Avaldaja palub välja selgitada, kas kohustusliku liikluskindlustuse turul suuremat turuosa omavad kindlustusseltsid on maakleritele makstava vahendustasu osas toiminud kooskõlas konkurentsiseadusega või mitte ning rikkumise avastamisel rakendada meetmeid konkurentsi kaitsmiseks.

4.2 EKML-i avaldus 19.09.2008

EKML volitatud esindaja advokaadibüroo Luiga Mody Hääl Borenius vandeadvokaat Kaja Leiger'i poolt saadeti 19.09.2008 ülaltoodud avaldusele täiendav avaldus. Esitatud täiendus täpsustas 13.06.2008 avalduses esitatud fakte ning sisaldas endas ka kaubaturu määratlust.

EKML märgib, et alates 1. juulist 2008 alandas ERGO Kindlustus kindlustusmaakleritele makstava liikluskindlustuse vahendustasu kõigi maaklerite osas 5%-ni. Eelnevalt oli ERGO Kindlustus kohaldanud erinevatele maakleritele erinevaid liikluskindlustuse vahendustasusid.

EKML viitab taotluses ajalehes Äripäev 30.05.2008 avaldatud artiklile, milles ERGO Kindlustuse juhatuse liige Sergei Vahnitski on avaldanud lootust, „et AS ERGO

Kindlustus eeskju järgivad ka teised kindlustusseltsid ja liikluskindlustuse tariifide tõstmise asemel keskenduvad vahenduskanalite efektiivsemale juhtimisele.“ If Kindlustuse juhatuse esimees Andres Sooniste on 02.06.2008 artiklis selgitanud, et tihe rebimine liikluskindlustuse turul tingib vahendustasude hinnalanguse. Samuti ütles Andres Sooniste, et nad (If P&C Insurance AS) ei välista, et ERGO Kindlustuse poolne maaklerite vahendustasude alandamine võib kaasa kutsuda ka teiste turuosaliste samalaadse käitumise.

18.06.2008. a ajalehes Äripäev avaldatud artiklis ütles ERGO Kindlustuse juhatuse liige Sergei Vahnitski, et neile tuli see üllatusena, et If Kindlustus läks samuti maaklertasude alandamisega kaasa.

EKML taotluse kohaselt on Aadel Kindlustusmaaklerid OÜ ja If Kindlustuse vahel toimunud kohtumisel If Kindlustus teinud ettepaneku vähendada liikluskindlustuse maaklertasu. Kindlustusseltsi esindaja väitis, et neil ei ole kokkulepet ERGO Kindlustusega ning maaklertasu alandamine on tingitud asjaolust, et suur turuosaline teeb ka nii ning If Kindlustusele ei jää muud üle kui samaga vastata.

20.06.2008. a toimunud OÜ Optimal Kindlustusmaakler ja If Kindlustuse vahelisel kohtumisel ütles If Kindlustuse esindaja, et vahendustasude vähendamise teema oli üleval juba enne 30. mail 2008. a (enne ERGO Kindlustuse poolset artikli avaldamist ajakirjanduses).

EKML peab eespool kirjeldatud tegevust kooskõlastatud tegevuseks, mis kahjustab konkurentsi KonkS § 4 mõistes. ERGO Kindlustus langetas alates 1. juulist 2008. a maakleritele liikluskindlustuse vahendamise eest makstavat vahendustasu 5%-ni. ERGO Kindlustus teavitas avalikkust sellisest vahendustasu hinnamuutusest 30. mail 2008. a, millele järgnevalt tegi koheselt ka If Kindlustus erinevatele kindlustusmaakleritele ettepaneku langetada liikluskindlustuse vahendamise eest makstavat vahendustasu. Kuigi mõlemad turuosalisel on öelnud, et selline hinna langetamine tuleneb liikluskindlustuse kahjumlikkusest – 2007. a lõpetasid kindlustusseltsid liikluskindlustuse 145 miljoni kroonise kahjumiga – ei nõustu EKML sellise põhjendusega, sest turuosaliste käitumisel on otsesed kooskõlastatud tegevuse tunnused.

EKML-le teada olevalt kohtuvad kindlustusseltside esindajad regulaarselt Eesti Liikluskindlustuse Fondi (*edaspidi LKF*) ja EKSL nõupidamistel, kus arutatakse turuolukorda ja võimalikke arengusuundi. Kui ERGO Kindlustus avalikustas, et vähendab liikluskindlustuse vahendamise eest maakleritele makstavat tasu 5%-ni, siis lisaks rõhutas ERGO Kindlustuse esindaja, et loodab, et ka teiste kindlustusseltside esindajad järgivad nende eeskju. EKML-le teada olevatel andmetel tegid ka teised kindlustusseltsid liikluskindlustuse vahendustasu alandamise ettepanekud kindlustusmaakleritele just ERGO Kindlustuse eeskjul. Kindlustusseltside esindajad on korduvalt rõhutanud, et kuna üks suur turuosaline niimoodi käitub, siis peavad ka nemad sedasi käituma tagamaks oma konkurentsivõime, kusjuures puudub selgelt esitatud majanduslik põhjendus maaklertasu muutmiseks. EKML leiab, et kooskõlastatud tegevuse puhul ei pea olema ettevõtjate vahel otsest kontakti tegevuse koordineerimise osas, vaid piisab ka kaudsest kontaktist.

EKML leiab, et tavapärasel konkurentsituatsioonis ei teki olukorda, kus kõik turuosalisel teevad otsuse alandada hindasid samaaegselt samale tasemele, sest erinevatel seltsidel on turul toimimiseks erinevad strateegiad, erinevad majandustulemused ning sellist ühest käitumist ei saa seletada väliste turutegurite muutumisega. ERGO Kindlustuse esindaja poolne väljakutse ühineda vahendustasude alandamisega tõi EKML-i hinnangul kaasa ka teiste kindlustusandjate poolse identse käitumise.

EKML-i hinnangul kahjustab eelpoolkirjeldatud kooskõlastatud tegevus kindlustusmaakleriluse kaubaturgu, sest kindlustusmaaklerid ei saa enam oma teenuste eest tasu, millega suudaksid katta oma tegevuse kulud liikluskindlustuse pakkumisel. Antud kooskõlastatud tegevusel on konkurentsi kahjustav mõju ka kindlustustegevuse kaubaturule. Kui kindlustusmaaklerid otsustavad lõpetada liikluskindlustuse pakkumise, puudub ka väikestel ja piiriülestel kindlustusseltsidel võimalus liikluskindlustuse turule siseneda. Nimelt ei ole näiteks väikesel seltsil võimalik koheselt iseseisvalt ehitada välja oma müügisüsteemi ja –punkte, sest sellisel tegevusel puuduks edasine rentaablus. EKML märgib, et kindlustusmaakleri vahendusel on kindlustusselts sunnitud kindlustustoodet müüma kliendile parima võimaliku hinnaga, sest sellisel juhul valitseb maakleri poolt pakutavate kindlustustoodete osas tihe konkurents. Kui aga maaklerid turult kaovad, tekib kindlustusseltsidel võimalus oluliselt lihtsamini kindlustusmakseid tõsta, sest kliendile on liiga ajakulukas võtta erinevatelt kindlustusseltsidelt pakkumisi konkreetse toote osas ning ta piirdub vaid ühe või kahe tema jaoks tuntud seltsi pakkumistega.

EKML taotleb Konkurentsiametilt konkurentsiseaduse nõuete rikkumise tuvastamist ERGO Kindlustus AS-i ja If P&C Insurance AS-i poolt ning ERGO Kindlustus AS-ile ja If P&C Insurance AS-ile ettekirjutuse tegemist konkurentsiseaduse nõuete rikkumise ja maakleritele makstava liikluskindlustuse vahendustasu alandamise lõpetamiseks.

4.3 ERGO Kindlustuse AS selgitused

ERGO Kindlustuse juhatuse liikme Sergei Vahnitski 31.10.2008 antud seletuse kohaselt

[...]

4.4 If P&C Insurance AS (endine AS IF Eesti Kindlustuse) selgitused

If Kindlustuse juhatuse esimehe Andres Sooniste poolt 11.11.2008 antud selgituste kohaselt algasid esimesed ettevõttesised konsultatsioonid võimaluste kohta vähendada kohustusliku liikluskindlustuse müügist tulenevat kahju 2007 aasta sügisel, kui selgus, et kahjum selles turuosas on tulemas üsna suur. 2007 aasta lõpuks kujunes If Kindlustuse kahjumi suuruseks kohustuslikus liikluskindlustuses umbes 24 miljonit krooni. Võimaliku kulu kokkuhoiu allikana pakuti diskussioonide käigus välja vahendustasude vähendamist nii maakleritele kui ka agentidele. Konkreetseid koosolekuid sel teemal läbi ei viidud ja arutelud toimusid nõ töö käigus. Üheks kohaks, kus seda arutati, oli If Kindlustuse grupi Balti äriüksuse nõupidamised. Läti If P&C Insurance AS-i poolt esitati seda kui ühte võimalikku varianti. 2008 aasta alguses toimus selleteemaline kohtumine ka ühega suurematest maakleritest, kelle nimi A. Sooniste'le ei meenunud. Nimetatud kohtumise pakuti maaklerile välja erinevaid võimalusi, millistest üks võis olla ka maaklertasude vähendamine, kuid kaugemale selle teemaga tookord ei jõutud. Maaklerite osakonna juhataja lahkumise tõttu If Kindlustusest selle teemaga aktiivselt enam ei tegeletud. Teiste kindlustusseltsidega selleteemalisi kohtumisi ei ole olnud ei EKSL-is ega ka mitteametlikel kohtumistel. Umbes maikuu keskel jõudis If Kindlustuseni informatsioon, et ERGO Kindlustus kavandab maaklertasude vähendamist. Konkreetse info sai If Kindlustus läbi meedia, kus oli kajastatud, et ERGO Kindlustus alandab maaklertasusid. Võttes aluseks keerulisemaks muutunud turusituatsiooni, kulusuhte halvenemist turu kasvu aeglustumisel ja ERGO Kindlustuse kui põhilise liikluskindlustuse konkurendi võimalikku konkurentsieelist, otsustas If Kindlustus alustada 2008. aasta juunis maakleritega läbirääkimisi liikluskindlustuse vahendustasude alandamiseks. If Kindlustuse arvates on 5-6%-line vahendustasu maakleritele selline vahendustasu, millega maakler saaks oma kulud kaetud ja mis vastab orienteeruvalt ka sellel kulutasemele, mis If Kindlustuse otseteeninduses eksisteerib. [...]

A. Sooniste selgitas netohinnastamisega seonduvalt, et EKSL-s ei ole see ametlikult arutuse all olnud ning A. Sooniste hinnangul ei saa see realiseeruda ilma vastava seadusandluse vastuvõtmiseta. EKSL-i juhatuse esimehe Kristjan Niinemaa tööülesannete hulka kuulub kursis olemine kindlustusturu arengutega ning seal esinevate seisukohtadega.

4.5 AS Inges Kindlustuse selgitused

AS Inges Kindlustuse juhatuse liige Lauri Riit selgitas 25.11.2008 antud seletuses, et ERGO Kindlustuse poolsest maaklerite vahendustasude alandamisest kohustusliku liikluskindlustuse müügil sai AS Inges Kindlustus teada ERGO Kindlustuse poolt saadetud e-kirjast, mis oli adresseeritud vist Finantsinspeksioonile ja ka teistele kindlustusseltsidele. Millal nimetatud e-kiri saadeti, L. Riit'ile ei meenunud. EKSL-is toimunud koosolekutel, mis olid enne vahendustasude alandamise teadet ja millel L. Riit on osalenud, vahendustasude alandamist või muutmist arutatud ei ole. AS Inges Kindlustusel endal müügivõrku ei ole ning seetõttu on ettevõtte kindlustusmaaklerite ja agentidega, kes nende tooteid müüvad, pidevas kontaktis ning

vastavalt situatsioonile kindlustusturul lepitakse kokku ka müügitingimustes ja ka vahendustasude suuruses. 2007 aasta oli kohustuslikule liikluskindlustusele üsna raske aasta, mistõttu juba 2007 aastal tõstis AS Inges Kindlustus ka oma hindu. 2008 aasta ei olnud selles turusegmendis samuti hea aasta ning kui 2007. aasta lõpetati kohustusliku liikluskindlustuse enam vähem 0-kasumiga, siis seletuste andmise ajal antud hinnangu kohaselt võis Inges Kindlustus 2008. aasta kohustusliku liikluskindlustuse müügi lõpetada kahjumiga. Tulenevalt sellest tegi AS Inges Kindlustus [...] juunikuus ettepaneku arutada vahendustasude muutmist. AS Inges Kindlustus ei avaldanud soovi alandada vahendustasu suurust 5%-ni, vaid arvestas, et vahendustasu võiks vähendada paar protsenti. Kui 2-3 aastat tagasi, mil kindlustuse hind oli odavam, said maaklerid AS Inges Kindlustuse kindlustuspoliisi väljastamise eest näiteks 100 krooni, siis 2008. aastal said nad samade tingimustega poliisi eest juba 200 krooni. L. Riit selgitas, et ERGO Kindlustuse poolne hindade alandamine ei olnud AS Inges Kindlustuse poolsete läbirääkimiste alustamise ajendiks.

L. Riit selgitas, et ei mäleta, et oleks viibinud EKSL-i koosolekul, kus oleks netohinnastamist arutatud, mistõttu ta ei osanud seda ka kommenteerida. L. Riit pidas võimalikuks, et ta võis lugeda ka Kristjan Niinemaa vastavasisulise e-kirja läbi, kuid täpsemalt ta ei mäleta. AS Inges Kindlustuses ei ole netohinnastamise kasutuselevõtt arutuse all olnud.

4.6 EKSL-i selgitused

EKSL büroos 30. juulil 2008 läbiviidud ettevõtja asukoha ja tegevuskoha kontrollimise käigus selgitas EKSL-i ja Liikluskindlustuse Fondi (*edaspidi ka LKF*) juhatuste esimees Kristjan Niinemaa, et EKSL-il puudub informatsioon EKSL-i liikmete vahelisest kokkuleppes alandada seni kindlustusmaakleritega sõlmitud lepingutes ettenähtud vahendustasu liikluskindlustuse lepingute vahendamise eest. K. Niinemaale teadaolevalt varieeruvad kindlustusmaaklerite vahendustasud kohustusliku liikluskindlustuse vahendamise eest kindlustusvõtjale vastavalt maakleri või maaklerite ja iga kindlustusandja vahel eraldi sõlmitud lepingule. ERGO Kindlustus on võtnud otsuse kohustusliku liikluskindlustuse vahendustasude vähendamiseks vastu iseseisvalt ning teistel EKSL-i liikmetel puudub kohustus omapoolseks vahendustasude vähendamiseks.

03.10.2008 antud seletustes selgitas Kristjan Niinemaa, et ei EKSL-s ega ka LKF-is ei ole vahendustasude alandamise kokkuleppeid sõlmitud. Koosolekul, kus on arutatud suhteid kindlustusvahendajatega on teemadeks olnud see, kas kindlustusvõtja saab aru, kes ja millist teenust pakub. Samuti on arutatud netohinnastamise teemat. Netohinnastamine kujutab endast seda, et kindlustusvõtja saab kindlustuse eest n.ö kaks arvet, milledest on näha summa kindlustusteenuse eest ning maaklerile makstav summa vahendamise eest.

25. novembril 2008 antud seletustes selgitas K. Niinemaa EKSL-s aset leidnud netohinnastamist puudutavaid arutelusid täpsustades, et diskusioon netohinnastamise rakendamisest kerkis päevakorda juba 2006. aastal, kui arutati kindlustustegevuse

seaduse muudatusi ning otsustati, et on vajalik seadustada vahendustasude avaldamine kindlustuslepingu hinnas. Netohinnastamise rakendamine oli juba siis välja pakutud kui üks alternatiiv, kuid seda siis vastu ei võetud. Seoses kindlustusturul toimunud protsessidega tekkis 2008. aastal taas arutelu netohinnastamise teemal. EKSL juhatuse esimehena kuulub K. Niinemaa tööülesannete hulka ka liikmete seisukohtade kaardistamine erinevates küsimustes, mistõttu 19. märtsil 2008 toimunud liidu mainekujunduse ja partnerlussuhete töögrupi koosolekul otsustati, et on vajalik vastavasisuline ringkiri liidu liikmetele saata kaardistamiseks hoiakuid netohinnastamise suhtes. Selleteemalised konsultatsioonid Finantsinspektsiooni ja Rahandusministeeriumiga on olnud pidevad ja konstruktiivsed. Maaklerite liiduga ei ole aga mingil põhjusel konstruktiivset dialoogi tekkinud. K. Niinemaa on arutelude käigus kahel korral kohtunud EKML-i juhatuse esimehga ning muuhulgas on puudutatud ka netohinnastamise küsimust, kuid see dialoog ei ole edasi arenenud. K. Niinemaa leiab, et netohinnastamise rakendamine Eestis oleks mõistlik ja vajalik samm korrastamiseks kindlustusturgu, kuid, et EKSL-i liikmed omavahel mingisugust kokkulepet netohinnastamise rakendamiseks või selle läbisurumiseks ei ole mingilgi kujul sõlminud. Seda näitavad ka liidu liikmete vastused ja seisukohad netohinnastamise suhtes, kus osad liikmed toetavad seda, osad on ükskõiksed ning paljud on oma seisukoha jätnud välja ütlemata.

4.7 EKSL-i organite koosolekute protokollid

Seoses vajadusega saada andmeid ja materjale, mis puudutavad konkurentsiolekorda kohustusliku liikluskindlustuse turul, kontrollis Konkurentsiamet 30. juulil 2008 konkurentsiseaduse § 57 lg 1 p1 ja lg 3 ning § 59 ja § 60 alusel Eesti Kindlustusseltside Liidu (*edaspidi EKSL*) asu- ja tegevuskohta Tallinnas aadressil Mustamäe tee 44. Kontrolli läbiviimise käigus andis K. Niinemaa Konkurentsiametile üle koopiad 18-st EKSL-s toimunud koosoleku protokollist perioodist 2004-2008.

Kindlustusseltside Liidu mainekujunduse ja partnerlussuhete töögrupi 19.03.2008 koosoleku protokoll kohaselt otsustati läkitada seltsidesse ringkiri kaardistamiseks hoiakuid netohinnastamise suhtes.

Väljavõte protokollist:

Kindlustusseltside Liidu mainekujunduse ja partnerlussuhete töögrupi koosoleku protokoll. 19.03.2008

Päevakord:
aruteluks - ..., kindlustusvahendus, ...

Arutati:

kindlustusvahendus – vahetati informatsiooni maaklerite nn atesteerimisest, isikute liikumisest maaklerite liidus, eelmisel aastal jõustunud vahendustasude avaldamise

regulatsiooni rakendumisest, FI juhendi täitmisest ja RM-i hoiakutest regulatsiooni edasise muutmise suhtes; otsustati läkitada seltsidesse ringkiri kaardistamiseks hoiakuid netohinnastamise suhtes.

4.8 Kirjavahetus EKSL-i liikmete vahel.

EKSL juhatuse esimehe K. Niinemaa poolt saadeti 02.04.08 kindlustusseltsidele e-kirja alljärgneva sisuga:

Terv,

Liidu töögruppide erinevatel koosolekutel on tehtud pingutusi diskussiooni tekitamiseks kindlustusvahenduse/maaklerite teemal.

Kvoorumis ei ole võimaldanud edasiminekut.

Seega püüame saada täieliku ülevaate liikmete hoiakutest käesoleva kirja vastuseid uurides.

Küsimus on lühike: kas liit peab tegelema nn netohinnastamise režiimi juurutamisega?

Palun võimalikult konkreetseid vastuseid, kõikvõimalikku polemiseerimist/tingimuste arutamist on võimalik läbida Kristjani telefonis v e-kirjakastis eelnevalt.

Palun tagasisidet 9. aprilliks.

Lugupidamisega,

Kristjan

3726671804

ERGO Kindlustuse esindaja S. Vahnitski vastas 02.04.08 alljärgnevalt:

Kehtiv seadus ei näe ette seda, et kindlustusandja peaks maksma kindlustusmaaklerile tasu teenuse eest, mida maakler osutab (teenus kliendile!). Samas ei näe seadus ette ka seda, et kindlustusandja ei tohiks maksta maaklerile. Seega seadus võimaldab kõiki variante maaklerite tasustamisel, kuid ei anna selget väärtushinnangut kummagi variandi kasuks.

Sisuliselt on lahendus jäetud turu reguleerida.

Maaklerite tasustamise süsteem sõltub sellest, kuidas turuosalised ise kokku lepivad. Turuosaliste jaoks pole hetkel parimat võimalust, kui üritada kokkulepet saavutada EKSLi vahendusel. Maaklerite uus tasustamise süsteem saab reaalselt toimida vaid juhul, kui kõik kindlustusseltsid sellega ühinevad. Uus lahendus võiks meie arvates toimida selliselt, et maakler ja klient lepivad omavahel kokku selles, kui palju maakleri teenus maksab ning selle võrra on teenus kliendile kokkuvõttes kallim võrreldes kindlustusteenusega kindlustusandja kontoris. Täna seda hinnavahet näiteks Ergos ei ole. Sisuliselt sarnaneb kindlustusmaakler paljuski kindlustusagendile. Vahe selles, et maakler vahendab paljude seltside tooteid. Kindlustusagent vaid ühe seltsi tooteid. Uue tasustamise süsteemi peamiseks suureks eeliseks on see, et see kindlustusmaakleri teenust kasutavad sellisel juhul vaid need kliendid, kellel seda teenust tegelikult vaja on. See suurendab omakorda oluliselt kindlustusmaakleri teenuse kvaliteeti. Kindlustusmaakleri teenuse kvaliteet jätab hetkel palju soovida. Samuti välistab uus süsteem huvide konflikti

olukorra, milles kindlustusmaakler täna on, kui ta on tasustatud kindlustusandjate poolt. Uue süsteemiga kaasneb ka kindlustusmaaklerite teenustasude ümberkujunemine kuna seda hakkab kujundama vaba konkurents. Hetkel on kindlustusmaaklerid oluliselt üle makstud ja selles on "süüdi" kõik kindlustusandjad. Uus süsteem tagab hinna õige kujunemise, mis vastab teenuse sisule ja kvaliteedile. Maakleri teenus muutub läbipaistvaks. Maaklerile tasu makstes saab klient aru mille eest ta maksab, sh on võimalik maakleri erinevaid teenuseid hinnastada. Tänapäevane olukord võimaldab maakleritel kindlustusseltsilt saadud tasu kasutada erinevate skeemide üles ehitamiseks.

Konkurentsiametile 19.06.09 saadetus selgituses märgib S. Vahnitski, et 02.04.08 e-kirjas oli selgitatud, et seaduse kohaselt ei ole ette nähtud seda, et seltsid peaksid tasuma maaklerile tasu teenuse eest, mida maakler osutab kindlustusvõtjale. Tegelikult tasu maksjaks peaks olema kindlustusvõtja, sest kindlustusmaakler esindab kindlustusvõtjat. Selliselt oleks välistatud huvide konflikt ja maaklerteenuse turul tekiks reaalne konkurents teenuse hinna ja kvaliteedi osas. S. Vahnitski toetas ettepanekut teemaga tegelemiseks, sest see tugineb meie väärtushinnangule maaklerteenuse olemuse, teenuse sisu ja loodava väärtuse kohta. Siiski ei tohiks vastust tõlgendada nii, nagu oleks avaldatud kellelegi survet oma arusaama peale surumisel.

Enamus ülejäänud vastuseid, mis K. Niinemaa e-kirjale saadeti, sisaldavad ettepanekuid, et ennekõike peaks netohinnastamise mõjusid analüüsima. If Kindlustuse esindaja Andres Sooniste leidis 02.04.08 saadetus e-kirjas, et EKSL peaks analüüsima netohinnastamise mõjusid, alles peale mida on võimalik hakata kujundama otsuseid. A. Sooniste hinnangul tuleks analüüsi kaasata ka EKML. QBE Kindlustuse Eesti AS esindaja Aivar Vähi väljendas 02.04.08 saadetus e-kirjas kõhklevat suhtumist diskussiooni alustamisele. SEB Elu- ja Pensionikindlustus AS esindaja Indrek Holst avaldas 02.04.08 saadetus e-kirjas toetust If Kindlustuse seisukohtadele lisades, et enne teistega arutamist tuleks omavahel asjad selgeks teha. Inges Kindlustuse esindaja Lauri Riit väljendas 14.04.08 saadetus e-kirjas toetust ERGO Kindlustus ja If Kindlustuse seisukohtadele.

4.9 Kindlustusmaaklerite seisukohad

Konkurentsiameti poolt saadeti 01.10.2008 12 kindlustusmaaklerile järelepärimised kaardistamiseks vahendustasude suurust enne ja pärast ERGO Kindlustuse poolt läbi viidud vahendustasude alandamist. Konkurentsiamet palus lisaks selgitada, millisel viisil kindlustusseltside poolt vahendustasu muudatusest teatati ja millega muudatust põhjendati.

Saabunud vastustest selgus, et nende kindlustusmaaklerite poole, kes seda küsimust Konkurentsiametile esitatud vastustes piisavalt selgelt kirjeldasid, pöördus esimesena vahendustasude alandamise ettepanekuga ERGO Kindlustus. Sealjuures teavitas ERGO Kindlustus vahendustasude alandamise kavatsusest esimesena KindlustusEst Kindlustusmaakler OÜ-d 23.05.2008 toimunud kokkusaamisel. Ülejäänud kindlustusmaaklereid, kes selle kohta Konkurentsiametile detailsed andmed esitasid, teavitas ERGO Kindlustus vahendustasude alandamise kavatsusest perioodil 29.05.2008

– 19.06.2008 ning uus vahendustasu hakkas kehtima alates 01.07.2008. ERGO Kindlustus kehtestas kõikidele maakleritele vahendustasu suuruseks 5%.

Kõik maaklerid, kes ERGO Kindlustuse ja If Kindlustuse poolt vahendustasu vähendamise küsimuses läbirääkimiste alustamise ajalist järjekorda piisavalt selgelt kirjeldasid, teatasid, et If Kindlustus tegi seda mõnevõrra hiljem. Lisaks, vähendatud vahendustasu hakkas If Kindlustuse puhul üldjuhul kehtima mitu kuud hiljem (paljudel juhtudel 01.09.2008), kui ERGO Kindlustuse puhul. Mitmed kindlustusmaaklerid selgitasid, et If Kindlustus põhjendas läbirääkimiste käigus enda vahendustasude vähendamist vajadusega järgida ERGO Kindlustuse praktikat. [...]

Vahendustasude alandamise läbirääkimisi maaklerfirmadega on pidanud AS Salva Kindlustus ning samuti AS Inges Kindlustus, kuid lepinguid vahendustasude alandamiseks 2008. aasta oktoobri lõpu seisuga sõlmitud ei olnud.

Saabunud vastuste analüüsist selgus, et keskmiseks vahendustasu suuruseks enne 01.07.2008 oli [...] Pärast 01.07.2008 kujunes keskmiseks vahendustasu suuruseks [...]. Vahendustasude suurus varieerus [...] ja [...] vahel.

5. Õiguslik hinnang

Konkurentsiseaduse § 4 lg 1 p-i 1 kohaselt on keelatud konkurentsi kahjustava eesmärgi või tagajärjega ettevõtjatevaheline kokkulepe, kooskõlastatud tegevus ja ettevõtjate ühenduse otsus, mis seisneb otseses või kaudses kolmandate isikute suhtes hinna- ja muude kauplemistingimuste kindlaksmääramises. Käesolevas menetluses on vastavalt EKML-i taotlusele vaatluse all olnud küsimus, kas ERGO Kindlustuse AS-i ja If P&C Insurance AS-i tegevus kindlustusmaaklerite vahendustasude alandamisel on olnud vastusolus KonkS §-ga 4. Konkurentsiamet hindab esmalt vahendustasude alandamisele eelnenud netohinnastamise teemalisi arutelusid EKSL-s kui EKML-i taotluses silmas peetuga tihedalt seotud tegevust.

5.1 Hinnang EKSL-s toimunud aruteludele

EKSL-s toimunud e-mailide vahetamise teel toimunud aruteludest ilmneb esiteks, et selle tegevuse algne eesmärk oli pelgalt EKSL-i liikmete hoiakute selgitamine. K. Niinemaa 02.04.08 e-kirja kohaselt oli arutelu eesmärgiks EKSL-i liikmete hoiakute selgitamine ning vastuse saamine küsimusele, kas EKSL peab tegelema netohinnastamise juurutamisega. K. Niinemaa väitis 25.11.08 antud seletustes, et eesmärgiks oli EKSL-i liikmete hoiakute kaardistamine netohinnastamise suhtes. Konkurentsiamet täheldab EKSL-i liikmete poolt K. Niinemaa e-kirjale saadetud vastuste põhjal, et need ei piirdunud mitte üksnes netohinnastamisele poolt- ja vastuargumentide esitamisega, vaid sisaldasid ka seisukohta, et parimaks võimaluseks oleks saavutada EKSL-s kokkulepe. Nimelt, ERGO Kindlustuse esindaja S. Vahnitski asus 02.04.08 saadetud e-kirjas seisukohale, et „...maaklerite tasustamise süsteem sõltub sellest, kuidas turuosalised ise

kokku lepivad. Turuosaliste jaoks pole hetkel parimat võimalust, kui üritada kokkulepet saavutada EKSLi vahendusel. Maaklerite uus tasustamise süsteem saab reaalselt toimida vaid juhul, kui kõik kindlustusseltsid sellega ühinevad.“ Teised kindlustusseltsid sellise kokkuleppe sõlmimisele ühemõttelist toetust ei avaldanud, kusjuures mitmed kindlustusseltsid pidasid vajalikuks netohinnastamist eelnevalt analüüsida. Erandina väljendas AS Inges Kindlustuse esindaja L. Riit 14.04.08 saadetud e-kirjas muuhulgas toetust ERGO Kindlustuse esindaja S. Vahnitski seisukohtadele. Konkurentsiametile teada olevalt ei ole Eesti kindlustusseltsid käesoleva otsuse tegemise hetkeks netohinnastamist siiski kasutusele võtnud, mistõttu ERGO Kindlustuse poolt silmas peetud kokkulepet sõlmitud ei ole.

Konkurentsiamet peab vajalikuks rõhutada, et keelatud on sõlmida mis tahes kokkuleppeid, millega turuosalised lepivad kokku kolmandate isikute suhtes kindlustusmaaklerite tasustamise tingimustes. Keelatud on kokkulepped, millega kindlustusseltsid lepivad kokku, et nad lähevad ühiselt üle netohindadel põhinevale hinnakujundusele. Konkurentsiamet on EKSL-i sellest seisukohast teavitanud juba 09.03.2006 kindlustusmaaklerite turu uuringu kokkuvõtte kirjaga. Kuigi S. Vahnitski e-kirjas on jäetud mõnevõrra lahtiseks, milles tema poolt silmas peetud kokkuleppe täpsemalt seisneda võiks ning kes selle osapooled olla võiksid (sh. kas selles kokkuleppes võiksid osaleda ka maaklerid), tuleb e-kirja konteksti arvestades asuda seisukohale, et arvestatava tõenäosusega oleks tegemist KonkS § 4 lg 1 p 1-ga vastuolus oleva kokkuleppega. Karistusseadustiku §-st 400 tulenevalt võib sellise kokkuleppe sõlmimisega kaasneda kuriteo toime panemine, mistõttu Konkurentsiamet võib sellisel juhul alustada kriminaalmenetlust. Kuigi S. Vahnitski poolt 19.06.2009 Konkurentsiametile esitatud selgituse kohaselt toetati 02.04.08 e-kirjaga pelgalt ettepanekut teemaga tegelemiseks ja seda ei tohiks tõlgendada nii, nagu oleks kellelegi avaldatud survet oma arusaama peale surumisel, on Konkurentsiameti hinnangul 02.04.08 e-kirja sõnastus siiski selline, et see viitab konkurentsi kahjustava kokkuleppe sõlmimise võimalusele. Eeltoodut silmas pidades tuleb osapooltel edaspidi erilist tähelepanu pöörata sellele, et nende tegevuse tulemusena ei kahjustaks konkurents. Käesoleva järelevalvemenetluse eesmärgiks ei ole olnud netohinnastamise majanduslike poolt- ja vastuargumentide analüüsimine. Konkurentsiamet tõdeb, et nii netohinnastamine kui ka praegusel hetkel levinud kindlustusseltside poolt kindlustusmaakleritele tasu maksmisel põhinev lahendus on mõlemad iseenesest majanduslikult põhjendatud, kuigi erinevast perspektiivist lähtudes. Konkurentsiamet on seda temaatikat põhjalikumalt käsitlenud 09.03.2006 kirjas. Seega, arvestades et mõlemad lahendused on majanduslikult põhjendatud, oleks ühe lahenduse elimineerimine KonkS §-ga 4 vastuolus oleva kokkuleppega konkurentsi otseselt kahjustav. Küsimus kumb lahendus kasutamist leiab, tuleb lahendada iga kindlustusseltsi ja -maakleri vahel peetavates individuaalsetes läbirääkimistes, mitte konkurentide vahelises konkurentsi kahjustavas kokkuleppes.

Kuna osapoolte senine käitumine on olnud toimivale konkurentsile potentsiaalselt ohtlik, peab Konkurentsiamet põhjendatuks teha EKSL-le kui netohinnastamise temaatilise arutelu läbiviijale ning ERGO Kindlustuse AS-ile kui nimetatud arutelul konkurentsi kahjustava kokkuleppe sõlmimise temaatika tõstatajale soovitus hoiduda edaspidi konkurentsi ohustada võivate tegevuste sooritamise eest. Konkurentsiamet leiab, et kuigi

EKSL-l kui erialaliidul on kahtlemata õigus võtta üldisi seisukohti kindlustussektorit puudutavates küsimustes ja sellise seisukoha formuleerimisel ka oma liikmetelt nõu küsida, ei tohi sellise tegevusega kaasneda KonkS §-i 4 rikkumine EKSL-i liikmete poolt. EKSL-l tuleb erinevate kindlustussektorit puudutavate arutelude algatamisel rakendada kõiki mõistlikke jõupingutusi vältimaks KonkS §-i 4 rikkumist oma liikmete poolt. EKSL-l on seega soovitatav edaspidi nimetatud arutelude algatamisel oma liikmetele eelnevalt selgitada, millist liiki arvamused, ettepanekud, teabe edastamised jms tegevused võivad sellise arutelu raames viia KonkS §-i 4 rikkumiseni. ERGO Kindlustuse AS-il on soovitatav hoiduda sellistes aruteludes mis tahes seisukohtade võtmisest, mille eesmärgiks või tagajärjeks võib olla teiste EKSL-i liikmete konkureeriva käitumise mõjutamine ning mille tulemusena võib aset leida KonkS §-i 4 rikkumine.

Konkurentsiamet on 09.03.2006 koostatud kindlustusmaaklerite turu uuringu kokkuvõttes juba juhtinud EKSL tähelepanu ohtudele, mis kaasnevad liidu liikmete omavaheliste konsultatsioonidega hinnakujunduse valdkonnas. Konkurentsiamet eeldab jätkuvalt, et tasustamisskeemid kujunevad vaba konkurentsi tulemusena.

Lähtudes ülaltoodust peab Konkurentsiamet vajalikuks toonitada, et kindlustusandjate erialaliit ning liidu liikmed peavad oma tegevuses juhinduma Eesti Vabariigis kehtivatest õigusaktidest, sealhulgas konkurentsiseaduse sätetest. Liit on oma põhikirjas rõhutanud ausa konkurentsi põhimõtete ja ärietika nõuete jälgimise vajalikkust. Konkurentsiamet tunnustab EKSL ja teiste erialaliitude õigust kujundada oma seisukohti seadusandluse osas, kuid samas ei tohi sellise seisukoha kujundamisega kaasneda reaalselt mõju EKSL-i liikmete konkureerivale käitumisele.

5.2 Hinnang kindlustusmaaklerite vahendustasude alandamisele ERGO Kindlustuse ja If Kindlustuse poolt.

EKML-i kaebustes on väljendatud seisukohta, et kindlustusseltsid panid kindlustusmaakleritele makstavaid vahendustasusid alandades toime kooskõlastatud tegevuse KonkS § 4 tähenduses. EKML-ile teada olevatel andmetel tegid teised kindlustusseltsid liikluskindlustuse vahendustasu alandamise ettepanekud kindlustusmaakleritele AS ERGO Kindlustuse eeskujul. EKML leiab, et kooskõlastatud tegevuse puhul ei pea olema ettevõtjate vahel otsest kontakti tegevuse koordineerimise osas, vaid piisab ka kaudsest kontaktist.

Konkurentsiamet tuvastas menetluse käigus, et kindlustusmaakleritele makstavaid tasusid vähendasid praktikas üksnes ERGO Kindlustuse AS ja If P&C Insurance AS. Seda üritasid edutult teha ka AS Salva Kindlustus ja AS Inges Kindlustus. Menetluse käigus leidis tõendamist asjaolu, et vahendustasude alandamisega alustas ERGO Kindlustuse AS. If P&C Insurance AS viis vahendustasude alandamise läbi mõnevõrra hiljem ning kindlustusmaaklerite suhtes paindlikumalt. If P&C Insurance AS ise väitis, et võttis kindlustusmaaklerite vahendustasude alandamise ette ERGO Kindlustus AS-i eeskujul. Mitmed kindlustusmaaklerid kinnitasid, et If P&C Insurance AS oli seda argumenti vahendustasude alandamist puudutavatel läbirääkimistel kasutanud. Menetluse käigus ei

ilmnenud mingeid tõendeid, mis viitaksid sellele, AS ERGO Kindlustus ja If P&C Insurance AS oleks vahendustasude alandamises eelnevalt omavahel kokku leppinud.

Konkurentsiamet peab vajalikuks selgitada, et ühe ettevõtja tegevuse järgimine teise poolt, kui nende vahel puudub vastavasisuline kokkulepe või kooskõlastatud tegevus, ei ole vastuolus KonkS §-ga 4. Sellisel juhul on tegemist majanduses laialt levinud praktikaga, kus ettevõtjad lähtuvad hinnaalaste otsuste tegemisel konkurentide käitumisest. Nagu eelpool selgitatud, ei ilmnenud menetluse käigus tõendeid, mis viitaksid, et ERGO Kindlustuse AS-i tegevuse järgimisel If P&C Insurance AS-i poolt oli muid põhjuseid, kui eelpool kirjeldatud majanduses laialt levinud praktika. Kindlustusmaaklerite vahendustasude langetamisele ERGO Kindlustuse AS-i ja If P&C Insurance AS-i poolt eelnes küll eelpool kirjeldatud netohinnastamise teemaline arutelu EKSL-is, kuid arvestades haldusmenetluse käigus kogutud tõendeid ja ka arutelu enda suunitlust ning ERGO Kindlustuse AS-i ja If P&C Insurance AS-i erinevaid seisukohti arutelul, ei saa seda arutelu ning vahendustasude alandamist omavahel põhjuslikult seotuks pidada. Seega ei ilmnenud menetluse käigus ERGO Kindlustuse AS-i ja If P&C Insurance AS-i käitumises õiguserikkumise tunnuseid, mistõttu menetlus tuleb lõpetada ilma EKML-i taotlust rahuldamata.

6. Menetluse lõpetamine

Haldusmenetluse käigus ilmnnes, et menetlusosaliste tegevuses puudusid konkurentsiseaduse rikkumise tunnused. Sellele vaatamata tuleb võimalike konkurentsi kahjustavate tegevuste tulevikus ära hoidmiseks teha EKSL-le ja ERGO Kindlustusele soovitusel.

Lähtudes eespool toodust ja juhindudes KonkS § 63⁴ lg 1 punktist 1 ja § 61

o t s u s t a n

- 1. Lõpetada Eesti Kindlustusmaaklerite Liidu 13.06.2008 taotluste alusel alanud menetlus seoses seaduserikkumise tunnuste puudumisega ERGO Kindlustuse Aktsiaseltsi ja If P&C Insurance Aktsiaseltsi tegevuses.**
- 2. Teha Eesti Kindlustusseltside Liidule soovitus edaspidi kindlustussektorit puudutavate arutelude läbi viimisel teavitada Eesti Kindlustusseltside Liidu liikmeid millist liiki arvamused, ettepanekud, teabe edastamised jms tegevused võivad sellise arutelu raames viia KonkS §-i 4 rikkumiseni.**
- 3. Teha ERGO Kindlustuse Aktsiaseltsile soovitus hoiduda konkurentidega suheldes mis tahes seisukohtade võtmisest, mille eesmärgiks või tagajärjeks võib olla teiste Eesti Kindlustusseltside Liidu liikmete konkureeriva käitumise mõjutamine ning mille tulemusena võib leida aset KonkS §-i 4 rikkumine.**

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

/allkirjastatud/

Märt Ots
Peadirektor

Ärakiri on Konkurentsiameti 17.08.2009 otsuse nr 5.1-5/09-0036originaaliga samane. Ärakirjas on ärisaladuseks loetud teabe asemel kasutatud tähist [...].

21.09.2009 Mart Maasikrand
Konkurentsiameti konkurentsiteenistuse
järelvalveosakonna peaspetsialist