



aktsiaselts Valga Haigla
Peetri 2
68206 Valga

Matusebüroo MT Memoris OÜ
Männiku tee 123
11216 Tallinn

31.08.2023 nr 5-5/2023-031

Saadetud e-posti aadressidele info@valgahaigla.ee; info@memoris.ee; Risto.Ruutel@eversheds-sutherland.ee

Teade järelevalvemenetluse lõpetamisest ja soovitus Valga Haiglale

1. Järelevalvemenetluse alustamine

Konkurentsiamet alustas Sinilill Grupp OÜ 11.04.2022 esitatud kaebuse ja 13.04.2022 esitatud täiendava pöördumise alusel järelevalvemenetluse nr 5-1/22-0005, eesmärgiga hinnata Matusebüroo MT Memoris OÜ (edaspidi Memoris) tegevust seoses võimaliku turgu valitseva seisundi kuritarvitamisega konkurentsiseaduse (edaspidi KonkS) § 16 lg 1 tähenduses. Pöördumise kohaselt on Memoris poolt küsitav lahkunu väljastamise tasu oluliselt kõrgem, võrreldes mujal Eestis sarnast teenust pakkuvate ettevõtjate hinnakirjas olevate tasudega ning sellise tasu nõudmine võtab lahkunu lähedastelt sobivaima teenusepakkuja valimisel valikuvabaduse.

Järelevalvemenetluse jooksul esitatud andmete põhjal uuris Konkurentsiamet lisaks, kas Memoris ja aktsiaseltsi Valga Haigla (edaspidi Valga Haigla) vahel sõlmitud lepingupunkti 4.3.4. puhul võib esineda KonkS § 4 lg 1 punkti 3 rikkumist, kuna pooled jagavad kaubaturgu, leppides omavahel kokku, et kõik Valga Haiglas surnud patsiendid tuleb toimetada Memoris poolt hallatavasse Valga Haigla morgi.

2. Faktilised asjaolud

Valga Haigla selgitas järelevalvemenetluse käigus, et haigla viis läbi hanke morgiteenuseosutaja leidmiseks ning hindamise kriteeriumiks oli parim rendihind. Valga Haiglale majanduslikult soodsaima pakumise tegi Memoris. Lisaks selgitas Valga Haigla hankes osalenutele, et juhul kui lahkunu väljastatakse 24 tunni jooksul alates morgi toomisest, siis väljastamise tasu on morgiteenuse pakkujal õigus võtta, kuid Valga Haigla eeldab, et lahkunu hoiutasu esimese 24 tunni puhul ei rakendata. Valga Haigla mõnab, et Valga Haigla jaoks on saanud probleemiks asjaolu, et varasem teenusepakkuja, ehk Sinilill Grupp OÜ rakendas lahkunu väljastamise tasu suuruses 25 eurot, kuid Memoris rakendab väljastamise tasu suuruses 100 eurot.

Memorise ja Valga Haigla vahel on 31.03.2022 sõlmitud rendileping. Rendilepingu punktis 4.3.4. [...].

Memoris selgitas, et sõlmis Valga Haiglaga rendilepingu Valga Haigla poolt läbiviidud hanke tulemusena. Tegemist on Memorise poolt Valga turule sisenemise katsega ning eelnevalt ei ole Memoris Valgas ega Valgamaal tegutsenud. Memoris ei osuta Valga Haiglale matuseteenuseid ning ruumide rendileping on ainus leping, mis on sõlmitud Valga Haiglaga. Vastavalt lepingule võttis Memoris surnute hoiustamise külmkambriga koos abiruumidega tasu eest rendile ja kohustub võimaldama haiglas surnud patsientide surnukehade paigutamise külmkambrisse. Memoris osutab Valga Haiglas üksnes morgiteenuseid. Põhilised kulud, mis Memorisel Valga Haiglale teenuse osutamiseks kaasnevad on [...]. Memoris selgitas ametile, et [...]. Seega ei ole Memorise hinnangul 100 eurone lahkunu väljastamise tasu kuidagi ülemäärane, arvestades teenuse osutamisel tekkivaid kulusid. Turgu valitseva seisundi osas leiab Memoris, et see puudub, kuna lisaks Memorise poolt hallatavale morgile Valga Haiglas on Valgas lisaks ka Sinilill Grupp OÜ-le kuuluv morg, mis kuulub monopoolset seisundit omavale matuseteenuse osutajale Valgas.

Järelevalvemenetluse tulemusena saavutasid pooled kokkuleppe, mille kohaselt muudeti 31.03.2022 sõlmitud rendilepingut nii, et see ei sisalda enam eksklusiivsust. Lepingu punkt 4.3.4. viidi vastavusse konkurentsiseadusega ning [...]. Valga Haigla vähendas rendilepingu tasu 10%, sest tulenevalt riigihangete seadusest on võimalik lepingu täitmise ajal hinda muuta kuni 10%. Seda tehes lõi Valga Haigla Memorisele eelduse lahkunu väljastustasu langetamiseks. Memoris edastas Konkurentsiametile e-kirja teel enda poolse kinnituse uue hinnakirja rakendamise kohta, mille kohaselt on Valgas uus lahkunu väljastamise tasu senisest 10% madalam, ehk 90 eurot.

3. Konkurentsiameti hinnang

Kaubaturg ja Memorise seisund kaubaturul

Konks § 3 lg 1 kohaselt on kaubaturg hinna, kvaliteedi, tehniliste omaduste, realiseerimis- ja kasutustingimuste ning tarbimis- ja muude omaduste poolest ostja seisukohalt omavahel vahetatavate või asendatavate (edaspidi asendatavate) kaupade käibimise ala, mis hõlmab muu hulgas kogu Eesti territooriumi või selle osa. 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.

Käesolevas menetluses on vaatluse all morgiteenus. Tegemist on selgelt eraldiseisva teenusega, millele puudub asenduskaup, ehk mis käibib tootena eraldiseisval kaubaturul.

Kaubaturu geograafilist ulatust analüüsides tuleb lähtuda sellest, et morgiteenused on piirkondliku iseloomuga, kuna üldjuhul inimesed surevad ja neid maetakse enda elukoha lähedal. Valga linnas osutab morgiteenuseid Memoris Valga Haiglas ning Sinilill Grupp OÜ väljaspool Valga Haiglat. Kuna Memorise ja Valga Haigla vahel sõlmitud lepingupunkt 4.3.4 [...], siis omas Memoris kuni selle sätte kehtivuse lõpuni igal juhul turgu valitsevat seisundit. Peale selle eksklusiivsätte kehtetuks muutumist on morgiteenuse ostjatel põhimõtteliselt võimalik Memorise asemel ka teiste morgiteenuse osutajate teenuseid kasutada. Konkurentsiamet peab siiski kaheldavaks, kas sel viisil tekkiv mõningane konkurentsipurve on piisav vähendamaks otsustavalt Memorise turujõudu, ehk kaubaturg piirneb geograafiliselt ostjate põhiosa vaates tõenäoliselt jätkuvalt Valga Haiglaga. On mõistetav, et lahkunu viimine mujale, kui haigla juures asuvasse morgi, nõuab morgiteenuse ostjalt lisapingutusi. Seda silmas

pidades peab Konkurentsiamet äärmiselt tõenäoliseks, et Memoris säilitab turgu valitseva seisundi ka peale lepingulise eksklusiivsuse lõppemist.

Valga Haigla ja Memorise vahel sõlmitud rendilepingu punkt 4.3.4

Rendilepingu osapooled on muutnud rendilepingu vaidlusalust punkti selliselt, et see ei anna Memorisele enam eksklusiivõigust. Pooled ei jaga enam kaubaturgu ning teistel teenusepakkujatel on vähemalt teoreetiliselt võimalik morgiteenuseid Valga Haiglas lahkunud inimeste lähedastele pakkuda.

Eelpool on selgitatud, et sellisel viisil tekkiv konkurentsipurve ei ole tõenäoliselt eriti suur, kuid turgu valitsevate ettevõtjate puhul tuleb erilise hoolega jälgida, et konkurentide pääsu turule ka kõige minimaalsemas ulatuses ei takistataks. Seda silmas pidades tuleb vaidlusalust rendilepingu punkti 4.3.4 pidada konkurentsioiguslikult etteheidetavaks vaatamata sellele, kui paljud tarbijad valiksid haiglasise morgiteenuse ka otsese eksklusiivsuse puudumisel. Samas, kuna järelevalvemenetluse raames on selgunud, et Memorise poolt Valga Haiglas rakendatav lahkunu väljastamise tasu on üks kõrgemaid Eestis, siis on ameti hinnangul võimalik, et lahkunu lähedastel võib lisapingutusest hoolimata tekkida soov lahkunu mujale morgi transportida, kus hilisem lahkunu väljastamise tasu on oluliselt madalam. Seega avardab järelevalvemenetluse tulemusel aset leidnud eksklusiivsuse lõppemine lahkunud inimeste lähedaste valikuvõimalusi morgiteenuse ostmisel.

Memorise hinnakujundus

Konkurentsiameti poolt läbi viidud hinnavõrdlusest selgus, et Memorise poolt Valga Haiglas rakendatav lahkunu väljastamise tasu on üks kõrgemaid Eestis. KonkS § 16 p 1 kohaselt on turgu valitseval ettevõtjal keelatud kehtestada ebaõiglaseid hindu.

Ebaõiglase hinnakujunduse analüüs on üldjuhul tihedalt seotud teenuse osutamiseks tehtavate kuludega. Riigikohus on 18.12.02 lahendis nr 3-3-1-66-02 leidnud, et „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. /.../ 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.“ Põhimõtet, et hinna ebaõigluse määramisel tuleb muuhulgas lähtuda kuludest, on rõhutanud ka Euroopa Kohus enda 14.07.78 otsuses 27/76 United Brands p-s 251, sedastades nn. kaheastmelist testi, mis on kujunenud EL konkurentsioiguses ebaõiglase hinnakujunduse käsitlemise aluseks.

Memorise poolt esitatud kuluandmete alusel ei ole Konkurentsiameti hinnangul võimalik iseenesest välistada, et 100 euro suurune lahkunu väljastamise tasu ei ole kulupõhine. Memorise kulud on võrdlemisi kõrged ning selle on tinginud [...].

Riigikohtu 18.12.02 lahendist tuleneb teisalt, et turgu valitsev ettevõtja peab jälgima, et tal ei tekiks ebaefektiivse majandamisega tekkivaid lisakulusid. Teisisõnu, turgu valitsev ettevõtja ei tohiks [...]. Antud juhul tuleb siiski arvestada, et Memoris tegi kõrge tasuga rendipakkumise avatud konkurentsiolekorrast, ehk turgu valitsevat seisundit veel omamata. Veelgi enam, Memoris sel hetkel isegi veel ei tegutsenud Valga linnas, olles sisuliselt uus turule sisenev konkurent. Eeltoodut silmas pidades leiab Konkurentsiamet, et Memorise poolt rakendatav kõrge lahkunu väljastamise tasu, mille on põhjendanud [...], ei ole põhjuslikult seotud mitte Memorise turujõuga, vaid hoopis Valga Haigla poolt läbi viidud hanke korralduslike eripäradega.

Konkurentsiamet arvestab ka, et rendilepingu lisa allkirjastamisega 25.07.2023 on pooled [...]. Amet mõnab, et Valga Haigla juures tegutsev morg rakendab endiselt Eestis ühte kõrgeimat lahkunu väljastamise tasu, kuid [...] ei võimalda hinda suuremas määras langetada.

4. Menetluse lõpetamine

Eelnimetatud põhjustel leiab amet, et järelevalvemenetlust pole otstarbekas jätkata, kuna Valga Haigla ja Memoris on järelevalvemenetluse tulemusel rendilepingu muutmise oluliselt parandanud konkurentsiolekorda kaubaturul. Mis puudutab Memorise poolt rakendatavat hinnakirja lahkunu väljastamisel morgist, siis puuduvad Memorise tegevuses konkurentsiseaduse rikkumise tunnused kuna tegemist on hanke korraldusliku eripäraga. Seetõttu lõpetab Konkurentsiamet järelevalvemenetluse KonkS § 63⁴ lg 1 punktide 1 ja 3 alusel.

5. Soovituse andmine Valga Haiglale

Konkurentsiamet leiab eeltoodut kokku võttes, et Valga Haiglas tekkinud probleemi algpõhjuseks on morgiteenuse osutaja leidmiseks läbi viidud hanke korralduslikud eripärad. Seetõttu on tulevikus mõistlik hanketingimustes ette näha mehhanismid, mis sellised hinnakujunduslikud probleemid välistaksid. Seda silmas pidades teeb Konkurentsiamet KonkS § 61 alusel Valga Haiglale alljärgnevad soovitused:

Konkurentsiamet peab kõige mõistlikumaks lahenduseks, kui hanke tingimustes määratakse maksimaalne võimalik rendihind ning hanke võitmiseks tuleb pakkuda võimalikult madalaid tarbijatelt võetavaid teenustasusid. Valga Haigla poolt välja saadetud külmkambride ja abiruumide kasutusele andmise avalikus kirjalikus enampakkumises oli enampakkumise eesmärgiks sõlmida 3-aastane kasutusleping vähemalt turupõhise kasutustasu eest. Sealjuures oli märgitud alghinnana Valga Haigla poolt arvatud turupõhine kasutustasu 490 eurot kalendrikuu eest. See näitab, et hanke võidupakkumises sisaldunud [...] rendihind ületas tunduvalt ka Valga Haigla enda ootusi. Sätetades turuhinnale vastaval tasemel maksimaalse rendihinna on Valga Haigla majanduslikud huvid ühelt poolt mõistlikult kaitstud ning teiselt poolt kujunevad ka tarbijatelt võetud teenustasud tegelikus konkurentsiolekordas.

Konkurentsiamet peab konkurentsioiguslikult ebasoovitavamaks ja võimalik, et ka keelatuks lahendust, kus haigla kirjutaks hanke tingimustes ette maksimaalsed tarbijatelt võetavad teenustasud ning hanke võidaks kõrgeimat rendihinda pakkuv ettevõtja. Sellise teenustasude ettekirjutamisega kaasneb sisuliselt jaehindades kokku leppimine haigla ja morgiteenuse osutaja vahel, mis võib aga olla KonkS § 4 lg 1 p-i 1 kohaselt keelatud.

Lisaks, ameti hinnangul oleks mõistlik hanketingimustes ette näha, et lisaks tasuta hoiutasule esimese 24 tunni jooksul oleks ka lahkunu väljastamine tasuta esimese 24 tunni jooksul. Hetkel kehtiva rendilepingu kohaselt on Memorisel võimalik morgi paigutatud lahkunu väljastamise tasu igal juhul rakendada, olenemata sellest, et lahkunu lähedane korraldab lahkunu transpordi mujale morgi. Kõrge lahkunu väljastamise tasu nullib seeläbi 24 tunnise hoiustamistasu puudumise mõtte. Konkurentsiamet leiab, et 24 tundi on küll lühike aeg selleks, et lahkunu lähedane jõuaks reageerida lähedase lahkumisele ning teha valiku erinevate teenusepakkujate vahel, kuid teenustasude puudumine selle aja vältel avardab siiski võimalusi valida konkureerivate pakkumiste vahel.

Valga Haiglal on soovitatav tutvustada lahkunu lähedastele kõiki Valgas tegutsevaid morgiteenuse pakkujaid, sh millistel tingimustel ja kuidas oleks võimalik kasutada väljaspool haiglat tegutsevaid teenusepakkujaid. Lahkunu lähedasel on selliselt võimalik langetada parim võimalik otsus, pidades silmas teenuse hinda ning muid olulisi argumente.

Eelnevale lisaks märgib Konkurentsiamet, et Eesti suurim tervishoiuteenuse osutaja (Sihtasutus Põhja-Eesti Regionaalhaigla) on ametile selgitanud, et nemad käsitlevad lahkunu haiglamorgist väljastamist tervishoiuteenuse osana ja väljastamise eest morgi operaatoril tasu küsida ei luba. Konkurentsiamet möönab, et küsimus sellest, kus lõpeb tervishoiuteenuse osutamine ja kus algab matuseteenuse osutamine, pole üheselt selge ja võib tuua kaasa erinevad praktikad. Küll aga on see oluline antud valdkondades tegutsevate ettevõtjate jaoks välja selgitada. Konkurentsiameti esialgse hinnangu kohaselt, eriti arvestades asjaolu, et haiglas lahkunud inimese surma ametlik registreerimine on tervishoiuteenuse osa, peaks ka surnu viibimine haigla morgis seni kuni lähedased otsustavad matuseteenuse osutaja, olema tervishoiuteenuse osa. Tulenevalt eeltoodust ei tohiks lahkunu morgist väljastamise eest eraldi tasu küsida.

/allkirjastatud digitaalselt/

Kristel Rõõmusaar
konkurentsitenistuse juhataja – peadirektori asetäitja

ÄRAKIRI

Dokument ei sisalda Matusebüroo MT Memoris OÜ ärisaladusi.
/Kristiina Arnus/ 13.09.2023