



Hr Hanno Pevkur
minister
Sotsiaalministeerium
Gonsiori 29
15027 Tallinn

Meie 7.11.2011 nr 5.1-1/11-0389-002

Ärakiri:

Majandus- ja
kommunikatsiooniminister
Riigikogu majanduskomisjon
Õiguskantsler

Ettepanek ravimiseaduse §-s 42¹ ettenähtud üldapteegi tegevusloa väljaandmise ja muutmise piirangute kaotamiseks

Lugupeetud minister

Pöördun Teie poole ettepanekuga algatada ravimiseaduse muudatus RavS § 42¹ osas. Samasisulise ettepaneku esitas Konkurentsiamet 14.05.2009 majandus- ja kommunikatsiooniministrile.¹ Teadaolevalt on RavS § 42¹ kehtetuks tunnistamist ette pannud ka Justiitsministeerium, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, õiguskantsler, Ülikooli Apteegi esindaja ja perearstide esindaja, kuid sellest hoolimata ning ilma et selleks oleks esitatud mingeidki sisulisi põhjendusi, võeti vastav muudatusettepanek 2010. aastal Riigikogu menetluses olnud eelnõust välja.²

RavS §-s 42¹ sätestatud regulatsioon (edaspidi: apteekide asutamispriirang) pärineb aastast 2005, algatajaks Marika Tuus ja Kaarel Pürg (eelnõu 567).³ Algatajad põhjendasid asutamispriirangu eesmärki ja vajalikkust järgnevalt: /.../ „Seaduseelnõu eesmärgiks on tagada apteegiteenuse kättesaadavuse ühtlasem jaotumine tervel Eesti territooriumil, et kindlustada isikutele ravimite võrdsem ning parem kättesaadavus. Selle eesmärgi saavutamiseks püütakse vältida apteekide kuhjumist tihedamalt asustatud aladele ja apteegiteenuse vähenemist vähemasustatud piirkondades, järgides ühtlasi regionaalpoliitilisi eesmärke. Seaduseelnõus sätestatud piirangud on vajalikud, et tagada apteegiteenuse ühtlasem jaotumine terves riigis.“ Kuidas antud piirang peaks aitama nimetatud eesmärki täita, on jäänud algusest peale selgusetuks. Juba 2005. aastal eelnõu menetluses küsitud

¹ Ettepanek konkurentsiolekorra parandamiseks käsimumüügiravimite turustamisel lõpptarbijatele, alates lk 6:
http://www.konkurentsiamet.ee/public/ettepanek_.pdf

² Ravimiseaduse ja narkootiliste ja psühhotropsete ainete ning nende lähteainete seaduse muutmise seadus 617 SE III algtekst ja algataja seletuskiri:
<http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems&emshelp=true&eid=805614&u=20111103103523>

³ „Ravimiseaduse §-ga 43¹ täiendamise seaduse“ algtekst ja seletuskiri:

<http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou2&op=ems&eid=567&assembly=10&u=20111031105411>

Vabariigi Valitsuse arvamuses juhiti tähelepanu väljapakutud piirangu ebaproportsionaalsusele: /.../ „Ravimite kättesaadavuse aspektist patsiendile ei seisne ju eelnõus tõstatatud probleem mitte apteekide arvu rohkuses linnades (mis patsiendi seisukohast on positiivne) vaid nende vähesus vähemasustatud piirkondades. Eelnõu sisaldab küll tegevuse alustamise piiranguid seal, kus apteegid juba asuvad, kuid ei sisalda mehhanisme, mis parandaks ravimite kättesaadavust vähemasustatud piirkondades. Seega on apteegivõrgu mõju apteegivõrgu ühtlasemale jaotusele raske näha.“

Väärib märkimist, et eelnõu algtekst ei näinud ette tegevuslubade jaotamist liisuheitmise teel (nagu see kehtiva seaduse alusel toimub), selle asemel oli volitusnorm ministrile konkursi korraldamise tingimuste ja korra kehtestamiseks. Liisuheitmise süsteem ja sellega kaasnenud asutamisõiguse järelturg, kus näilikult uutele turuletulejatele väljaantud õigused rändavad turuliidrite ja nendega seotud ettevõtjate kätte, kujutab endast praktikas ehedat näidet piirangust, mis töötab vastupidiselt oma seletuskirjas nimetatud eesmärkidele.

Riigikogu kiitis Tuusa ja Pürgi esitatud eelnõu heaks väikeste muudatustega, mis paraku ei anna vastust küsimustele piirangu eesmärgipärasuse ja proportsionaalsuse kohta. Seaduseelnõu ettevalmistavatest materjalidest ei ole võimalik leida mõistetavat põhjendust, mis tingis nimelt sellise apteekide asutamispriirangu regulatsiooni sätestamise seaduses ning mis andis seadusandjale alust arvata, et tegemist oli parima regulatsiooniga võimalikest alternatiividest. Asutamispriirang lülitati varem parlamendi menetluses olnud eelnõusse, mis täpsustab lähteainete regulatsiooni lähtuvalt EL õigusest (eelnõu 383).⁴ Samuti jääb selgusetuks, milles seisneb ühendatud eelnõude sisuline seos.

Nagu eespool viidatud, oli apteekide asutamispriirangu (ehk nn turuluku) kaotamine parlamendis päevakorral 2010, kuid eelnõu lõppteksti see ei jõudnud (617 SE).⁵ Eelnõu algteksti seletuskirjas tõdetakse, et „/.../ kehtestatud piirangud ei ole ennast õigustanud. Ravimiameti statistikast nähtub, et kui 2005 aastal oli maal 162 apteeki, siis 01.01.2009 aasta seisuga oli maale alles jäänud 138 apteeki. Viljandimaal on 17 apteegist alles jäänud 9 ja Võrumaal 12 on alles jäänud 7. Samas on linnaapteekide arv 318-lt kasvanud 358-le samas ajavahemikus. Tallinna apteekide arv on kasvanud 118-lt 126-le ja Tartus 42-lt 46-le. Samas eelneval perioodil, aastatel 2003-2005 suleti maal kokku 3 apteeki ja avati maal 9 apteeki. Kehtiv piirang fikseerib praeguse olukorra turul ja takistab uute apteekide teket, kes võiks olemasolevate ettevõtetega konkureerida, nt teenuse kvaliteedi või hinna osas. Stenogrammist nähtub, et Riigikogu sotsiaalkomisjon nägi muudatuse eesmärgina vastuolu kõrvaldamist EL siseturu põhimõtetega: „Nagu minister ütles, oli ravimiseaduse muutmise eesmärk kaotada teenuste vaba liikumise piirang, võimaldades ravimite kättesaadavust Eestis Euroopa Liidu retsepti alusel, ning üldapteegi tegevusloa väljaandmise ja muutmise piirangud“ (Sotsiaalkomisjoni esindaja sõnavõtt eelnõu esimesel lugemisel).⁶

Sarnaselt leidis Konkurentsiamet oma 2009. aastal läbiviidud analüüsis, et RavS-s § 42¹ /.../ ei täida oma funktsiooni. Selleks, et täita vastavate piirangute kehtestamisega silmas peetud eesmäärke, tuleks võtta tarvitusele teistsugused meetmed ning lõpetada seniste mittetoimivate sätete kehtivus. /.../ Konkurentsiamet kahtleb, kas eelnõu seletuskirjas sisalduv mehhanism ka teoreetiliselt tasandil tegelikult toimib. Eelnõu seletuskirjas on sisuliselt avaldatud arvamust,

⁴ Narkootiliste ja psühhotroopsete ainete seaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seadus' 383 SE <http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou2&op=ems&eid=383&assembly=10&u=20111031111305>

⁵ Ravimiseaduse ja narkootiliste ja psühhotroopsete ainete ning nende lähteainete seaduse muutmise seadus 617 SE III algtekst ja algataja seletuskiri:

<http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems&emshelp=true&eid=805614&u=2011103103523>

⁶ Ravimiseaduse, narkootiliste ja psühhotroopsete ainete ning nende lähteainete seaduse muutmise seaduse eelnõu (617 SE) esimene lugemine Riigikogus, 13. jaanuar 2010, kell 14:00

<http://www.riigikogu.ee/index.php?op=steno&stcommand=stenogramm&pkpkaupa=1&date=1263382542&op=2=print&paevakord=5574#pk5574>

et olukorras, kus linnapiirkondades ei ole võimalik administratiivsete piirangute tõttu täiendavaid apteekide avada, otsustavad investorid neid avada maapiirkondades. Tegelikult lähtuvad investorid siiski konkreetse äriplaani tasuvusest, mitte sellest, kas mõne teise äriplaani teostamine on administratiivselt takistatud. Sellest tulenevalt, kui maapiirkonnas ei tasu apteegi majandamine ära, siis seal apteeki ka ei avata, apteekide avamisevõimalused linnapiirkonnas ei oma selle otsuse tegemisel tähtsust. Apteekide arvu piiramine linnapiirkondades võib aga viia omakorda paradoksaalsel kombel apteekide arvu ebaoptimaalselt kõrgeks. Suured apteegiketid võivad hoida mõningaid apteekide avatuna mitte seetõttu, et see oleks majanduslikult põhjendatud, vaid hoopis seetõttu, et blokeerida konkurentide tekkimist. /.../ Konkurentsiamet tõi välja, et erinevate Euroopa riikide võrdluses on Eestis küllaltki palju apteekide ühe elaniku kohta /.../. Erinevalt linnadest, kus apteegiturul valitseb pigem ülepakkumine, on maapiirkondades /.../ ajast-aega ravimite halb kättesaadavus olnud aktuaalseks küsimuseks. Sellele vaatamata, näitab Ravimiameti statistika (vt lisad: Tabel 2), et isegi maapiirkondades on apteekide arv järjepidevalt vähenenud. Sellise tendentsi põhjuseks maapiirkondades ei ole kindlasti mitte ülepakkumine või karm konkurents. Pigem on põhjuseks majanduslikele kaalutlustele tuginev ärihuvi puudumine. Arvestades, et ravimite geograafilise kättesaadavuse probleem kehtib eelkõige maapiirkondades, tuleb järeldada, et RavS § 42¹ ei ole täitnud oma funktsiooni. Vastupidiselt seatud eesmärgile näitab tegelik olukord, et apteegiteenuse geograafiline kättesaadavus on muutunud kehvemaks. /.../.⁷

Ravimiameti ajakohastel andmetel (apteekide arv 2006-2011) ei ole üldapteekide arvu vähenemine peatunud. „/.../ Üldapteekide arv on alates 2006. aastast järjest vähenenud. Üldapteekidest suleti 2010. aasta jooksul 14 põhiapteeki ja 13 haruapteeki. Samal ajal avati 13 põhiapteeki ja 5 haruapteeki. 2011. aasta jaanuari alguses oli Eestis tegevusluba väljastatud 302 üldapteegile, millel oli 175 haruapteeki. /.../“⁸. Ravimiameti tabelist lk-1 6 selgub, et võrreldes 2009. aastaga on 2011. aasta alguse seisuga Järvemaal 1, Läänemaal 3, Põlvemaal 2, Raplemaal 1, Valgemaal 1, Viljandimaal 1 ja ka Võrumaal 1 üldapteek maal vähem. Kokku vähenes 2009-2011 üldapteekide arv maal 138-lt 128-ni.⁸

RavS § 42¹ mõjude selgitamiseks küsitles Konkurentsiamet kahte üldapteeki omavat ettevõtjat, kes ravimite jaemüügil ei ole turuliidrid. Kohtumisel turuosalistega selgusid järgmised asjaolud:

- *Asutamispääsude tõttu ei ole sageli võimalik avada apteeki uutesse kaubanduskeskustesse või kiiresti arenevatesse elamupiirkondadesse (näiteks Laagris), kuna piirkonna apteekide limiit on juba täis. Need on aga kohad, kus oleks apteegiteenuse olemasolu vajalik tarbijatele ja kasulik apteegile. Samuti ei saa ka ühe asumipiirkonnas kolida, kui keskus seoses arendusega nihkub. Asukoha muutmine on ravimiseaduse kohaselt lubatav vaid 500 meetri raadiuses varasemast kohast;*
- *Asutamispääsude tekitab ettevõtjatele põhjendamatu kulutusi. Näiteks kui on teada, et kuskile ehitatakse kaubanduskeskus või mõni muu atraktiivne tõmbekeskus, kus hakkab tõenäoliselt käima palju rahvast ning selle koha lähikümbuses ei ole veel apteeki, siis see rajatakse sinna juba enne tõmbekeskuse valmimist. Sellisel juhul peab apteek ootama paremat tulevikku, kandes senikaua põhjendamatu kulud, kuna kliente satub sellesse kohta veel haruharva (Jüri ja Pärnu näited). Ettevõtja kirjeldas olukorda Pärnus, kus asutamispääsude sundis apteeki kolima. Kuna kaubanduskeskus suleti, siis ainus võimalus oma apteek selles*

⁷ Ettepanek konkurentsiolekorra parandamiseks käsikäigiravimite turustamisel lõpptarbijatele, alates lk 6: http://www.konkurentsiamet.ee/public/ettepanek_.pdf

⁸ Ravimiamet: apteekide arv 2006-2011, lk 5 jj: http://www.ravimiamet.ee/vvfiles/1/levaade_apteekide_tegevusest_2010.pdf

linnas säilitada, oli seda 500 meetri kaupa liigutada. Uus sihtkoht asub 1,2 km kaugusel, mis tähendab täiendavalt kahte ajutist peatust (mis tähendab seda, et apteek ehitatakse kogumahu välja ja suletakse kohe pärast avamist);

- Asutamispriirang avaldab praktikas kahjulikku mõju mitte üksnes konkurentsile, vaid ka ravimite kättesaadavusele. Näiteks uusarenduspriirkond Keila linnas, kuhu apteegi asutamine on välistatud, kuna selle läheduses hoiab konkurent vähekäidavas kohas lahti vana apteeki;
- Asutamispriirang nullib väiksemates kohtades konkurentsi ära ja toimib tegelikult ainuõigusena (Jüri Ameerika küla näide);
- Vabanenud apteegikohtadele uue omaniku leidmine toimub liisuhetmise teel Ravimiametis. Võiduvõimaluse suurendamiseks on apteegituruliidriga seotud jurist asutanud 100 usaldusühingut nimedega Starting 1 – Starting 100.
- Liisuhetmisel osalejatest suur osa on variisikud, aga on ka lihtsalt õnneotsijaid, kes ei ole tegelikult valmis apteeki asutama. Kui keegi võidab asutamise õiguse, siis on tal võimalus see edasi müüa (näiteks on pakutud hinnaks miljon krooni). Kui õiguse saajal on ka tegelikult asutamise soov, võib apteek siiski jääda tegemata, kuna antud piirkonnas ei pruugi leiduda sobivat kohta (vastuvõetava rendihinnaga pinda käidavas kohas vms);
- Ettevõtja kinnitusel on ta viimasel kahel aastal avanud 6 uut apteeki, neist ühe puhul võideti liisuhetmine ning viiel korral osteti litsents teistelt ettevõtjatelt;
- Apteekide asutamispriirang ei kaitse ka pisikesi pereapteeke ketistamise vastu, kuna tegelikkuses ostetakse need lihtsalt üles.

Ravimiamet on osundanud sellele, et piirangu rakendajana on ta sundseisus – arvestades kohtupraktikat (Riigikohtu halduskolleegiumi 16.04.2007 otsus Nurme Apteegi asjas)⁹ puudub Ravimiametil kaalutusõigus otsustamiseks RavS §-st 42¹ lg 1 sätestatud asjaolude olemasolul piirangu kohaldamise või mittekohaldamise üle.¹⁰ Ravimiamet on ka selgitanud, et RavS § 42¹ lg 4 alusel on kohaliku omavalitsuse taotlusel asutamispriirangust erandite tegemine võimalik üksnes viidatud sättes toodud kolmel juhul (rahvastiku ümberpaiknemine kindlas piirkonnas, apteegiteenuse halb kvaliteet kindlas piirkonnas või apteegi puudumine kindlas piirkonnas). Ravimiameti selgituse järgi peab omavalitsusüksuse põhjendatud seisukohast selguma, mis ajendil ja asjaoludel on kohalik omavalitsusüksus seisukohal, et üldapteegi või selle struktuuriüksuse avamine esitatud piirkonnas on põhjendatud ja vajalik. Ravimiamet ei ole omavalitsusüksuse taotlusega seotud, vaid hindab iseseisvalt, kas üldapteegi või selle struktuuriüksuse avamine on põhjendatud või mitte. Kuid ka Ravimiameti positiivne seisukoht ei taga loa väljaandmist taotlejale, vaid üksnes käivitab RavS § 42¹ lg-tes 5-7 sätestatud menetluse. Pärast teabe avalikustamist Ravimiameti kodulehel saavad isikud, kes soovivad osutada apteegiteenust, esitada asutamise õiguse saamiseks taotluse. /.../ Kui nõuetekohaseid taotlusi laekub rohkem kui üks, siis heidetakse liisku nende esitajate vahel. Liisuhetmise tulemused tehakse Ravimiameti veebilehel teatavaks kolme ööpäeva jooksul. Üldapteegi või selle struktuuriüksuse avamise õiguse saanud isik esitab nõuetekohase taotluse üldapteegi tegevusloa saamiseks hiljemalt 180 päeva jooksul pärast liisuhetmise tulemuse teatavaks tegemist. /.../.¹¹

Eeltoodust ilmneb, et lisaks eesmärgipärasuse põhimõttele on RavS § 42¹ ilmselges vastuolus minimaalse regulatsiooni põhimõttega, seades ettevõtluse teele liigseid bürokratilikke takistusi (*red tape*). Piirangu kehtestamisele ei ole eelnenud mõjude analüüsi, mis näitaks, et piirangu väidetavaid eesmärke ei oleks võimalik saavutada konkurentsi sellisel viisil

⁹ RKKH otsus asjas 3-3-1-5-07 <http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-5-07>

¹⁰ Ravimiameti 02.12.2008 otsus, millega jäeti rahuldamata Yliopiston Apteekki OÜ taotlus üldapteegi tegevusloa muutmiseks seoses haruapteegi avamisega Keila linnas.

¹¹ Ravimiameti 11.02.2009 kiri IN-6-1/616-2 vastuseks Viimsi Vallavalitsuse 23.01.2009 kirjale.

piiramata. Tegelikult ei ole isegi teada, et keegi oleks enne apteekide asutamispääirangu kehtestamist uurinud, et taolise piiranguga on kuskil soovitud tulemusi saavutatud (ehk siis välditud maapiirkonna apteekide sulgemist ja rahvatervist edendatud) või et eelnõu algtekstile lisatud seletuskirjas nimetatud eesmärke oleks isegi teoreetiliselt võimalik selliste vahenditega saavutada. See näitab, et asutamispääirangu mõjusid ei olnud enne kehtestamist analusitud, aga ühtlasi tekitab see kahtluse, kui ehtsad või otsitud seletuskirjas nimetatud eesmärgid üldse on. Sest kui asutamispääirangu tegelik eesmärk ei olnud legitiimne, siis ei saanud seda arusaadavalt ka seaduseelnõu seletuskirja panna. **Pääirangu tegeliku mõju järgi otsustades teenib see turul kanda kinnitanud suurte jaekettide huve, kes saavad loassteemi kasutades hoida ära konkurentide tulekut oma apteekide kõrvale.**

RavS § 42¹ alusel ei rakendu tegelikkuses ka kontrollitud konkurentsi mudel (kontrollitud konkurentsi võiks tagada näiteks süsteem, mis seoks tmbekeskustes asutatavate kasumlike apteekide tegevusload kohustusega asutada või hoida käigus apteeki maapiirkonnas, kus see majanduslikult ära ei tasu). Asutamispääirang ei seo asutamise õigust kohustustega. Tegelikkuses ei pea liisuheitmise võitja isegi apteeki asutama, vaid võib saanud õiguse lihtsalt maha müüa. Apteekide asutamispääirangul on hoopis konkurentsi takistavad ja moonutavad mõjud, mida ei saa pidada legitiimseks. Praktikas on kinnitust leidnud kahtlused seoses asutamispääirangu mittetoimimise ja sobimatusega taotletud eesmärkide saavutamiseks, mis on kõnealust piirangut saatnud algusest peale. Need küsimused on tõstatatud nii 2005. aastal Vabariigi Valitsuse arvamusel kui 2009. aastal Konkurentsiameti ettepanekus, samuti 2010. aastal, kui asutamispääirangu kaotamist sätestav eelnõu oli Riigikogu menetluses. Ometi on piirang käesoleva ajani seaduses, koos sellega turuosalistele ja kaudselt ka tarbijatele kaasnevate negatiivsete tagajärgedega.

Raviameti praktikas on piirangu põhjendamisel tuginetud muu hulgas Riigikohtu halduskolleegiumi 16.04.2007 otsusele Nurme apteegi asjas. Punktis 15 märkis kohus muuhulgas järgmist:

15. Seetõttu leiab Riigikohtu halduskolleegium, et RavS § 42¹ lg 1 reguleerib apteegipidaja ettevõtlusvabaduse kasutamist ka sellel teel, et aitab vältida ülemäärast konkurentsi apteekide turul, kus konkurentsis püsimise eesmärgil kasutaks apteegid vahendeid, mis võiksid seada ohtu adekvaatse tervisekaitse. Siinkohal viitab Riigikohtu halduskolleegium oma varasemale praktikale, kus kolleegium on 17. aprilli 2002. a otsuses asjas nr 3-3-1-19-02 leidnud, et ühistranspordiseaduse vaidlusaluse sätte eesmärgiks võib olla ka vedaja huvide kaitse, kui see aitab kaasa veoteenuste osutamise stabiilsusele, ohutusele ja reisijate sidumugavuste loomisele. Veoteenuste osutamise stabiilsust või ohutust häiriks näiteks see, kui sama väljumisaja tõttu ei jätkuks enam reisijaid mõlemale sõidukile ja seetõttu muutuks vedu majanduslikult mittetasuvaks või kui tuleks vähendada kulutusi ohutusele. Ka kulutused reisijate sidumugavustele võivad väheneda, kui ülemäärane konkurents või vedaja põhjendamatu ebakindlus veoteenuste turul seda tingivad.¹²

Konkurentsiamet on veendunud, et eeltoodud asjaolude valguses, ja eriti arvestades piirangu tegelikke mõjusid, ei sobi Riigikohtu halduskolleegiumi nimetatud argumendid RavS § 42¹ igustamiseks. Konkurentsiamet on ka avalikult kritiseerinud viidatud argumentatsiooni Riigikohtu halduskolleegiumi 17.04.2002 otsuses, mis õigustas sarnast konkurentsi piirangut seoses olemasoleva bussiliinivedude korraldusega.¹³ **Riik peaks olema ettevaatlik taolise argumendi nagu „lemrane konkurents“ kasutamisel ettevõtlusvabaduse piiramiseks, kuna see võib väga kergesti muutuda tööriistaks turu monopoliseerimist taotlevate ettevõtjate käes.**

¹² RKHK otsus asjas 3-3-1-5-07 <http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-5-07>

¹³ Konkurentsiameti soovitus seadusemuudatuse algatamiseks seoses ühistranspordi liinilubade väljastamisega, lk 1, 2, 5-7: <http://www.konkurentsiamet.ee/?id=18034>

Konkurentsiamet juhib käesolevaga korduvalt tähelepanu asjaolule, et RavS §-s 42¹ ettenähtud asutamispiirang kahjustab konkurentsi, olles samas mitte-eesmärgipärane ja ebaproportsionaalne ning tuleb seega kaotada. Lähtuvalt oma pädevusest ei saa Konkurentsiamet vastata ammendavalt küsimusele, milline peaks olema sobivaim alternatiivne lahendus. Riigikogu kantselei õigus- ja analüüsiosakond on 2010. aastal teinud ülevaate apteegi tegevuslubade väljaandmisest ja maa-apteekide säilitamisest Euroopa riikides. Muu hulgas näitab see võimalusi, kuidas saavutada kehtiva asutamispiirangu väidetavaid eesmärke teiste vahenditega (sh maa-apteekide toetamine, ravimite väljastamise õiguse andmine arstidele, ravimiautomaadid, mobiilapteek).¹⁴ Konkurentsiametile teadaolevalt on Sotsiaalministeeriumi ja Ravimiameti koostöös ettevalmistamisel ravimiseaduste parandused, mis võiks tõepoolest leevendada ravimite kättesaadavuse probleemi maapiirkondades, kus apteegi asutamine ei osutu majanduslikult tasuvaks (RavS § 42¹ ei ole seda taganud ega saagi kuidagi tagada). Väheasustatud piirkondades ravimite kättesaadavuse parandamiseks sobivad lahendused saavad olla näiteks maa-apteekide subsideerimine ja e-apteek, kuid miks mitte ka teatud tingimustel perearstidele ravimimüügi õiguse andmine. Apteekide asutamispiirangu kaotamine ei too iseenesest kaasa apteekide asutamist väheasustatud piirkondades, küll aga elavdab see apteekide konkurentsi üldiselt. Elavam konkurents apteekide turul suurendab muu hulgas tõenäosust, et apteekide lahtiolekuaegu pikendatakse ning tekib juurde ka ööpäevaringselt avatud apteeke jne.

Kokkuvõte

RavS § 42¹ rakendamisel on ilmnenuv vaieldamatult konkurentsi kahjustavad mõjud, mida ei ole võimalik õigustada lähtuvalt üldapteegi tegevusloa väljaandmise ja muutmise piirangute eesmärgist. Hoolimata piirangutest on maapiirkondades üldapteekide arv järjest vähenenuv. Kõnealusel piirangul ei ole tegelikkuses kaasa toonud apteegiteenuse ühtlasemat geograafilist jaotumist ega sellega kaasneva pidanud rahvatervisega seotud ja regionaalpoliitilisi eesmärke. Vastupidiselt, lähtuvalt majanduslikust loogikast, mida piirangute kehtestamisel võis ka ette näha, on ettevõtjad valmis apteeke asutama seal, kus see on kasumlik. Isegi teoreetiliselt ei saa asutamispiirang motiveerida ettevõtjaid asutama apteeke seal, kus see ära ei tasu. Turuosaliste kinnitusel on asutamispiirang takistanud apteekide asutamist uute tõmbekeskuste juurde ja asumi geograafilise laienemisega kaasnevale nõudlusele vastamist. Asutamispiirangut on kasutatud selleks, et takistada konkurentide ligipääsu turule. Praktikas on asutamispiirang mõjunud negatiivselt mitte ainult konkurentidele, vaid ka ravimite kättesaadavusele, toimides seega vastupidiselt oma eesmärgile. Liisuheitmise süsteemil (RavS § 42¹ lg 5-7) on lausa groteskselt konkurentsi moonutavad kõrvalmõjud. Suurel osal juhtudel on liisuheitmise võitnud isik jätnud tegelikult apteegi asutamata. Ühtlasi on loasüsteem võimaldanud turuliidritel konkurentsi vältida. Kuna tegevusloa omandamine ei ole praktikas seotud kohustustega, müüakse liisuheitmise teel saadud õigused tihti edasi suurtele turuosalistele. Loa omandajal ei pruugi olla tegelikku soovi uue apteegi asutamiseks antud piirkonnas – luba võidakse omandada ka lihtsalt selleks, et takistada konkurentide turuletulemist.

Väheasustatud piirkondades ravimite kättesaadavuse parandamiseks on välja pakutud teised, eesmärgipärased vahendid, mis ei kahjusta konkurentsi, ettevõtjate õigusi ja tarbijate huve, nagu on mõjunud RavS § 42¹.

Eelpool toodut arvestades ei ole kahtlust, et RavS § 42¹ on taotletava eesmärgi saavutamiseks sobimatu, mittevajalik ja igas mõttes ebaproportsionaalne vahend.

¹⁴ Ülevaate apteegi tegevuslubade väljaandmisest ja maa-apteekide säilitamisest Euroopa riikides. Kättesaadav Riigikogu veebilehelt: <http://www.riigikogu.ee/doc.php?56525>

Apteekide asutamispäirang kujutab endast kunstlikku konkurentsitõket ja õigustamatut sekkumist ettevõtlusvabadusse ning tuleks seetõttu kaotada.

Lugupidamisega

/Allkirjastatud digitaalselt/

Märt Ots

Kristjan Ots, tel 6672454

kristjan.ots@konkurentsiamet.ee