



Pr Heljo Pikhof
Riigikogu sotsiaalkomisjon
Lossi plats 1a
Tallinn, 15165

Meie 10.12.2014. a nr 4/323

**Ravimiseaduse muutmise seaduse eelnõust
(782 SE) ja vertikaalse integratsiooni põhiseaduspärasusest**

Austatud komisjoni esimees,

Eesti Kaubandus-Tööstuskoda (edaspidi Kaubanduskoda) soovib käesoleva kirjaga esitada omapoolsed seisukohad seoses ravimituru reguleerimisega. Kaubanduskoda ei toeta ravimiseaduse muutmise seaduse eelnõuga 782 SE (edaspidi Eelnõu) kavandatavaid muudatusi, millega kehtestatakse maa-apteegi loomise kohustus üldapteegiteenuse tegevusloa omajale. Lisaks kahtleb Kaubanduskoda ravimite jae- ja hulgimüügisektori sundlahutamise põhiseaduspärasuses.

1. Kaubanduskoda ei toeta maa-apteegi loomise kohustuse kehtestamist vähese nõudlusega piirkondades

Kaubanduskoda ei toeta Eelnõuga kavandatavaid muudatusi ravimiseaduses, millega kehtestatakse maa-apteegi loomise kohustus vähese nõudlusega piirkondades üldapteegiteenuse tegevusloa omajale, kes on Eesti suurematesse linnadesse asutanud vähemalt kümme apteeki.

Mööname, et ka väiksemates maa-piirkondades tuleb tagada inimestele apteegiteenuse kättesaadavus, kuid leiame et antud probleemi lahendamiseks on olemas ettevõtjaid vähem koormavaid ja ettevõtlusvabadust vähem piiravaid meetmeid. Leiame, et apteegiteenuse osutaja kohustamine maa-apteegi avamiseks 180 päeva jooksul kuni 5 aastaks on liigselt ettevõtjat koormav meede. Olulisemate ravimite kättesaadavuse tagamine üle-Eestiliselt on kahtlemata oluline, kuid selleks tuleks kaaluda ka teisi ja kaasaegsemaid ning efektiivsemaid meetmeid (kaugmüük, osaline ravimite müük või vahendus läbi jaekaupluste, perearstivõrgu kasutamine vms).

Kaubanduskoda kahtleb ka, kas Eelnõu vastab hea õigusloome ja normitehnika eeskirjast (edaspidi HÕNTE) tulenevatele nõuetele.

Esiteks juhime tähelepanu, et Eelnõus puudub sisuline mõjude analüüs. Seletuskirja (lk. 3) kohaselt: „Apteegiteenuse osutajatele, kellel on 10 või enam tegevusluba üle 20 000 elanikuga

linnas või linnades, võib see tulevikus kaasa tuua täiendavad kulutused struktuuriüksuse asutamisel ja pidamisel.

Seega on seletuskirjas mööndud, et apteegiteenuse osutajatele võivad seaduse muudatused tulevikus kaasa tuua täiendavaid kulutusi, kuid puudub sisuline mõjude analüüs. Kaubanduskoda teeb ettepaneku viia Eelnõu seletuskiri kooskõlla HÕNTE §-st 46 tulenevate nõuetega.

Teiseks kahtleb Kaubanduskoda, kas Eelnõuga kavandatavad muudatused on põhiseadusega kooskõlas. Täpsemalt kahtleme, kas Eelnõu ei piira ebaproportsionaalselt ettevõtlusvabadust (põhiseaduse § 31). Nimelt kuulub ettevõtlusvabaduse kaitsealasse „tulu saamise eesmärgil toimuv tegevus”, milleks apteegiteenuse osutamine kahtlemata on.¹ Ettevõtlusvabaduse tuumaks on riigi kohustus mitte teha põhjendamatuid takistusi ettevõtluseks ja seda vabadust riivab iga abinõu, mis takistab, kahjustab või kõrvaldab mõne ettevõtlusega seotud tegevuse.² Käesoleva Eelnõuga soovitakse kohustada apteegipidajat osutama apteegiteenust vähese nõudlusega piirkondades, mis võib kahjustavalt mõjuda ettevõtte tulule.

Seega soovitame Eelnõu viia kooskõlla HÕNTE §-ist 3 tulenevate nõuetega, mille kohaselt peab seaduseelnõu vastama ülimuslikele aktidele, ning analüüsida kas Eelnõuga kavandatavad muudatused on põhiseadusega kooskõlas.

Kaubanduskoja hinnangul tuleks proportsionaalsuse põhimõttest lähtuvalt kaaluda maapiirkondade apteegiteenuse kättesaadavuse lahendamiseks ka teisi meetmeid. Ühe alternatiivse lahendusena on võimalik välja töötada toetuste maksmise süsteem. Sama lahenduse on välja pakkunud ka Riigikohtu üldkogu oma 09.06.2014.a otsuses nr 3-4-1-2-13, millega tunnistati üldapteekide asutamiskiirangud põhiseaduse vastaseks (ravimiseaduse § 42¹ lõiked 1–3).

Riigikohtu üldkogu pakkus ühe võimalusena välja maksta vähese nõudlusega piirkondade apteekidele toetust. Toetuse maksjaks võiks olla kas riik või kohalik omavalitsus või moodustataks toetusfond, millesse maksaksid suure nõudlusega piirkondade apteegid kas tasu fikseeritult või osana käibest. Seejuures peaks seadusandja otsustama, kas apteegiteenuse kättesaadavuse tagamine on riigi või kohaliku omavalitsuse ülesanne. Riigikohtu üldkogu hinnangul aitaks toetus kaasa vähese nõudlusega piirkondades apteegiteenuse kättesaadavuse eesmärgi saavutamisele. Konkurentsiseaduse kohaselt ei käsitleta toetust riigiabina, kui toetus ühele ettevõtjale ei ületa mis tahes kolme majandusaasta pikkuse ajavahemiku jooksul 200 000 eurot või üldist majandushuvi pakkuvat teenust osutava ettevõtja puhul 500 000 eurot. Apteegiteenust tuleb lugeda üldist majandushuvi pakkuvaks teenuseks. Ühe üldapteegi aastakäive on keskmiselt u 550 000 eurot (2012. aasta apteekide kogukäive jagatud apteekide arvuga 1. jaanuaril 2013), on ilmne, et toetus ka kolme aasta kohta ei saaks olla seesuguses suuruses, et kohaldada tuleks riigiabi reegleid. Seega oleksid Riigikohtu hinnangul toetused lubatavad.

Kokkuvõtvalt Kaubanduskoda ei toeta Eelnõuga kavandatavaid muudatusi, millega võimaldatakse kohustada üldapteegi tegevusloa omajat looma Ravimiameti nõudmisel apteek vähese nõudlusega piirkonda. Kaubanduskoda kahtleb, kas Eelnõu on põhiseaduspärane. Samuti kahtleb Kaubanduskoda, kas Eelnõu vastab HÕNTE-st tulenevatele tingimustele.

¹ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 6.03.2002 otsus nr 3-4-1-1-02 ja 06.07.2012 otsus nr 3-4-1-3-12.

² Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 28.04.2000 otsus nr 3-4-1-6-00.

Eeltoodust tulenevalt soovitame:

- a) Viia Eelnõu seletuskiri kooskõlla HÕNTE §-st 46 tulenevate nõuetega ning koostada sisuline mõjude analüüs;
- b) Viia Eelnõu kooskõlla HÕNTE §-ist 3 tulenevate nõuetega ning analüüsida, kas Eelnõuga kavandatavad muudatused on põhiseadusega kooskõlas.
- c) Kaaluda alternatiivina toetuste maksmise süsteemi kehtestamist või teisi kaasaegsemaid meetmeid ravimite kättesaadavuse parandamiseks.

2. Kaubanduskoda kahtleb, kas vertikaalse integratsiooni keeld on põhiseaduspärane

Kaubanduskoda kahtleb, kas 9.06.2014. a jõustunud ravimiseaduse muudatused³, millega keelati tegevusloa omajate vertikaalne integratsioon ravimite jae- ja hulgimüügisektorites, on põhiseaduspärane. Meie hinnangul on äärmiselt probleemne ka jõustunud muudatuste koosmõju Eelnõuga kavandatud muudatustega.

Ravimiseaduse § 42 lõike 5 kohaselt:

”§ 42. Tegevusloa omamisega seotud piirangud

(5) Üldapteegi tegevusluba omava eraõigusliku juriidilise isiku osanikuks, aktsionäriks või liikmeks ei või olla ravimite hulgimüügi, tootmise või tervishoiuteenuste osutamise tegevusloa omaja ega konkurentsiseaduse tähenduses nende ettevõtjatega valitseva mõju kaudu seotud ettevõtjad, ravimite väljakirjutamise õigust omav isik ega veterinaarteenuse osutamise tegevusloa omaja. Ravimiametil on õigus küsida Konkurentsiametilt valitseva mõju kaudu seotud ettevõtja tuvastamist.”

Seega ravimiseaduse muudatuste kohaselt ei tohi üldapteegi tegevusluba omav eraõigusliku juriidilise isiku osanikuks, aktsionäriks või liikmeks olla ravimite hulgimüügi tegevusloa omaja ega nende ettevõtjatega valitseva mõju kaudu seotud ettevõtjad.

Ravimiseaduse § 116³:

„§ 116³. Paragrahvi 42 lõike 5 kohaldamine

Enne 2014. aasta 9. juunit väljastatud üldapteegi tegevusload, mis ei vasta § 42 lõikes 5 sätestatud tingimustele, tuleb kehtestatud nõuetega vastavusse viia hiljemalt 2017. aasta 9. juuniks. “

Hiljemalt 9. juuniks 2017. aastaks peavad üldapteegi tegevusload vastama § 45 lõikes 2 sätestatud tingimustele.

Seletuskirja kohaselt oli 2014. aasta algusel Eestis 477 jaeapteeki, millest ca 90% kuulub mõnda turundusketti. Kahetsusväärne on, et kuigi seletuskirjas nenditakse intensiivsete põhiõiguste riivete olemasolu, ei ole eelnõule lisatud analüüsi, mis käsitleksid muudatustega kaasnevaid mõjusid Eestis ravimisektorile ega turuosalistele. Samuti puuduvad rakenduslikud sätted selle kohta, kuidas tuleks soovitud tulemus saavutada.

³ Ravimiseaduse ja tervishoiuteenuste korraldamise seaduse muutmise seadus – RT I, 06.06.2014, 14.

Intensiivsete põhiõiguste riivete tõttu tuleks Kaubanduskoja hinnangul analüüsida ravimiseaduse § 42 lõike 5 ja §-i 116³ vastavust põhiseadusele. Täpsemalt peab Kaubanduskoda vajalikuks analüüsida, kas eelnevalt mainitud ravimiseaduse sätete riive ettevõtlusvabaduse, omandiõiguse, võrdsuspõhiõiguse, õiguskindluse ja õiguspärase ootuse osas on proportsionaalsed.

Kaubanduskoda ei pea võimalikuks toetada 9.06.2014. a jõustunud ravimiseaduse muudatusi, millega sundlahutatakse ravimi jae- ja hulgimüügisektorid, enne kui on teostatud põhjalik põhiseaduspärasuse analüüs.

Loodame, et peate võimalikuks arvestada Kaubanduskoja seisukohtadega Eelnõud (782 SE) puudutavas diskussioonis. Samuti loodame, et peate vajalikuks ravimituru regulatsiooni juures arutada ka ravimite jae- ja hulgimüügisektori sundlahutamise põhiseaduspärasuse küsimust. Kaubanduskoda on vajadusel valmis oma seisukohti täpsustama.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Mait Palts

Eesti Kaubandus-Tööstuskoda

Peadirektor

Koostanud: Simoona Hion simoona@koda.ee +372 604 0072