

8.10.2025

Eduskunnan Talousvaliokunta
TaV@eduskunta.fi**Lausuntopyyntö HE 111/2025 vp Hallituksen esitys eduskunnalle apteekkitalouden uudistusta ja lääkesäästöjen toimeenpanoa koskevaksi lainsäädännöksi****Kilpailu- ja kuluttajaviraston lausunto**

Kilpailu- ja kuluttajavirasto (KKV) kiittää mahdollisuudesta lausua esityksestä. Yleisesti ottaen Kilpailu- ja kuluttajavirasto kannattaa kaikkia toimia, joilla voidaan pienentää kuluttajille ja yhteiskunnalle koituvia lääkekustannuksia, parantaa lääkkeiden saatavuutta sekä edistää lääke- ja apteekkimarkkinoiden toimivuutta ja kilpailullisuutta.

Esitys sisältää laajan kokonaisuuden toimia, joilla pyritään parantamaan lääkehuollon kustannustehokkuutta muun muassa apteekkivero- ja lääketaksamuutoksien sekä lisäämään kuluttajien valinnanvapautta laajentamalla itsehoitolääkkeiden myyntikanavia. Esityksellä myös sallitaan lääkeyritysten tukuelennukset apteekeille koskien rajattua joukkoa itsehoitolääkkeitä.

Kuten esityksessäkin todetaan, joillakin toimilla voi olla ennakoimattomia apteekkien käyttäytymistä ohjaavia vaikutuksia, joten esityksen toimien vaikutuksia on seurattava yksityiskohtaisesti esityksen voimaantulon jälkeen.

Rajatun itsehoitolääkevalikoiman vapautus apteekkien ulkopuolisiin myyntipisteisiin

KKV pitää itsehoitolääkkeiden vapautusta kuluttajien valinnanvapautta parantavana ja lääkeyrityksien välistä hintakilpailua tehostavana, ja siten kannatettavana, uudistuksena. Lääke- ja lääkitysturvallisuudesta varmistuminen muodostavat kuitenkin välttämättömät reunaehdot uudistukselle. Itsehoitolääketyöryhmän sekä hallituksen esityksen arvion mukaan, mikäli uudistus toteutettaisiin itsenäisenä hankkeena, se tulisi rajata valikoimaan, jonka vähäiset nykylainsäädännön muutokset mahdollistavat. Tämän vuoksi hallituksen esityksessä ehdotetaankin vapautettavan vain rajattua vähäriskistä lääkevalikoimaa, jonka rationaalinen käyttö ei edellytä lääkeneuvontaa.

KKV kuitenkin huomauttaa, että kun laajempaan myyntikanavaan sallittua valikoimaa arvioidaan suhteessa hallituksen esitykselle asetettuihin tavoitteisiin, on hyvin epätodennäköistä, että valikoiman suppeuden vuoksi tavoitteita saavutetaan.

Ensinnäkin itsehoitolääkkeiden saatavuus parantuu vain niiden valmisteiden osalta, joiden myyntikanavaa nyt laajennetaan. Toisin sanoen uudistus ei saatavuuden näkökulmasta hyödytä niitä kuluttajia ja kotitalouksia, jotka pääasiassa käyttävät vain apteekkimyyntiin jääviä valmisteita. Kuten työryhmän raportissa todetaan, laajempaan myyntikanavaan nyt sallittava valikoima 1 on vain noin 15 % itsehoitolääkkeiden kokonaisliikevaihdoista. Lisäksi on syytä huomioida, että joitain valikoiman 1 valmisteita voitaisiin jo nykyisellään myydä apteekkien ulkopuolisessa kanavassa ilman erillistä lääkkeen myyntilupa.

8.10.2025

Toiseksi hintakilpailun edellytykset ovat sitä pienemmät, mitä pienemmän valikoiman myyntikanavaa laajennetaan. Apteekkien ulkopuolelle myytäväksi vapautettavan valikoiman laajuus vaikuttaa saatavuuden ohella myös hintakilpailun voimakkuuteen ja markkinoille osallistumisen kannustimiin. Uusien toimijoiden kannustimet markkinoille tuloon voivat olla aiottua pienemmät, sillä toimijat eivät välttämättä näe kannattavaksi lähteä kilpailuun hyvin kapean tuotevalikoiman puitteissa. Mitä laajempi valmistejoukko vapautetaan myytäväksi apteekkien ulkopuolisissa myyntikanavissa, sitä laajemmat ovat mahdollisuudet hintakilpailuun ja sitä todennäköisempää on uusien toimijoiden markkinoille tulo.

Lisäksi on muistettava, että muissa myyntikanavissa tosiasiallisesti saatavilla oleva tuotevalikoima ei suoraan vastaa kokonaisuudessaan sitä rajoitettua valikoimaa, jonka Fimea sallii myytäväksi apteekkien ulkopuolisissa myyntikanavissa. Tosiasiallinen valikoima muodostuu sen perusteella, mille valmisteille lääkeyritykset päättävät hakea myyntikanavan laajennusta ja joita luvan saaneet vähittäismyyjät ovat katsoneet kannattavaksi ottaa valikoimiinsa.

Esityksen toimet on määrä saattaa voimaan suurimmaksi osaksi vuoden 2026 alusta alkaen. Tämä koskee myös rajatun valikoiman itsehoitolääkkeiden hinnoitteluun esitettyä muutosta, jonka mukaan niistä olisi vastaisuudessa mahdollista antaa nykylainsäädännössä kiellettyjä tukkualennuksia. Vaikka rajoitetun valikoiman tukkualennukset tulisivat voimaan jo vuoden 2026 alusta, itsehoitolääkevalikoiman myyntikanavan laajennuksen olisi esityksen mukaan tarkoitus tulla voimaan kuitenkin vasta vuoden 2027 alusta alkaen.

Ero hinnoittelun ja myyntikanavan laajentamisen voimaantuloaikojen välillä johtaa tilanteeseen, jossa vuoden 2026 aikana apteekeilla on edelleen yksinoikeus myydä näitä valmisteita, mutta ne pääsevät sopimaan näiden valmisteiden jakelusta uusin tukkuhintaehtoin ilman, että muilla toimijoilla olisi mahdollisuus päästä sopimaan jakelusta samoin ehdoin.

Toinen huoli voimaantuloviiveessä on se, että uudistuksen tavoitteleva kilpailupaine ei käynnisty välittömästi (tukku)hinnoittelun vapautumisen myötä. Tällöin on mahdollista, että tukkuhintoja korotetaan, jotta mahdollistetaan suuremmat alennukset. Ilman muiden myyntikanavien tuomaa kilpailupainetta apteekeilla ei välttämättä ole kannustinta välittää näitä alennuksia vähittäishintoihin. Voimaantuloviive myyntikanavien laajentamisessa tarkoittaa myös sitä, että apteekeille tullaan käytännössä vuodelle 2026 myöntämään vapautus apteekkiverosta rajoitetun valikoiman tuotteista. Tämä on ristiriidassa sääntelyn tavoitteiden kanssa.

Voimaantulosta olisi mahdollista säätää alkamaan vuoden 2027 alusta myös tukkuhinnoittelun ja rajoitetun valikoiman verovapauden osalta siten, että edellä mainittuja mahdollisia haasteita ei syntyisi ja sääntely koskisi tasapuolisesti sekä yhtäaikaaisesti kaikkia toimijoita.

Lausuntokierroksella olleessa esitysluonnoksessa ehdotettiin sallittavan apteekkien ulkopuolella myytävien itsehoitolääkkeiden etämyyntiä, mutta tästä järjestämismallista luovuttiin hallituksen esityksessä. Esitysluonnoksen mukaan muiden kuin apteekkien järjestämä etämyynti rajattiin pois

8.10.2025

lausuntopalautteen ja tietosuojasääntöjen noudattamisen perusteella ilman, että esitykseen on tarkemmin avattu, mihin lausuntopalautteeseen tai tietosuojasäännöksiin viitataan. Näin esitettynä KKV:n on mahdotonta arvioida, onko etämyynnin rajaaminen vapautettaville itsehoitolääkeryhmälle perusteltu toimenpide.

KKV:n ymmärryksen mukaan etämyynnin tietosuojasäännöksiin liittyvät huolet koskevat erityisesti lääkeneuvonnan ja lääkkeiden annostusohjeiden toimittamista, eli reseptilääkkeiden ja neuvontaa vaativien itsehoitolääkkeiden jakelua, ja huolet kohdistuvat pääosin siihen, miten nykyinen apteekkiverkko-kauppa on järjestetty. Myös tilaus- ja toimitusvahvistukset olivat tietosuojavaltuutetun lausunnossa nostettu mahdollisena huolenaiheena toiminnan järjestämiseksi.

KKV pitää yllättävänä, että esitysluonnoksen perusteella on päädytty ratkaisuun, jossa apteekeille on jätetty mahdollisuus toimittaa vapautettavia itsehoitolääkkeitä etämyynnin eli verkkokaupan ja noutopisteen kautta, mutta tätä samaa mahdollisuutta ei tarjota muille vähittäismyyjille, jolloin keskenään kilpailevat yritykset asetetaan eriarvoiseen asemaan. Ylipäätään rajaamalla pois verkkomyynnin mahdollisuus supistetaan myös uudistuksella tavoiteltuja hyötyjä: vähittäismyyjien kannustin ottaa itsehoitolääkkeitä valikoimiinsa pienenee ja kuluttajien näkökulmasta lääkkeiden saatavuus rajautuu lähimmän itsehoitomyyntipisteen tai apteekkiverkkokaupan valikoimaksi.

Yhteenvetona KKV toteaa, että raportin linjaus jatkovalmistelusta laajempien valikoimien myyntikanavien laajentamisen osalta on ensiarvoisen tärkeä. Riittävä valikoima on keskeistä sille, että kuluttajien lääkesaatavuus ja itsehoitolääkkeiden hintakilpailu merkittävästi paranevat. Jotta myyntikanavien laajentamisella voidaan täysimääräisesti saavuttaa sille asetetut tavoitteet, on jatkovalmistelussa syytä tarkastella yksityiskohtaisemmin laajempien valikoimien vapauttamisen edellytyksiä, kuin mitä nyt raportissa on esitetty. Yhtenäinen voimaantulo vuoden 2027 alusta antaisi lisäaikaa jo nyt tälle valmistelulle. Lisäksi KKV pitää ehdottoman tärkeänä, että lääkkeiden etämyynnin sääntelyä kehitetään. Edellytykset niin laajempien valikoimien myynnille kuin etämyynnille ylipäätään tulee olla riittäviä lääketurvallisuuden varmistamiselle ja tasapuolisia eri toimijoille.

Apteekkiverotus ja sivuapteekki vähennys

Yleisesti KKV kannattaa hallituksen esityksen tavoitteita alentaa apteekkipalveluiden järjestämisen kustannuksia sekä apteekkiverotuksen yksinkertaistamista. KKV voi pitää tavoiteltavana muutoksena apteekkiverotuksen painopisteen muuttamista liikevaihtopohjaisesta verotuksesta lääkemyynnin voittomarginaali- eli myyntikatepohjaiseksi.

KKV kuitenkin toteaa, että nyt esitetyllä veroratkaisulla ei ratkaista apteekkiverotuksen systeemistä ongelmaa, eli sitä, että apteekkiverotuksen merkitys apteekkien välisenä tulontasaajana on heikentynyt ajan myötä. Ehdotuksen mukaisesti apteekkiverotuksessa ei huomioida muuta kuin lääkkeiden myynti. Vaikka apteekkien myynnistä valtaosa muodostuu lääkemyynistä, apteekkarien tulonmuodostuksesta kuitenkin jo oleellinen osa muodostuu muiden

8.10.2025

tuotteiden, ns. yleisten kauppatavaroiden, erinäisten terveyspalveluiden myynnistä sekä joillakin yksittäisillä apteekeilla myös lääkkeiden valmistuksesta. KKV huomauttaa, että näiden tuotteiden ja palveluiden huomiotta jättäminen edelleen heikentää apteekkiveron tehokkuutta tasata erilaisten apteekkien taloudellisia toimintaedellytyksiä. Hallituksen esityksessä myös rajataan joukko lääkkeitä apteekkiverotuksen ulkopuolelle, mikä osaltaan heikentää apteekkiverotuksen tulonjakovaikutusta.

KKV pitää ymmärrettävänä, että hallituksen esityksessä on päätetty säilyttää sivuapteekkivähennys, jonka tarkoituksena on tukea pienempien sivuapteekkien ylläpitämistä. KKV pitää kuitenkin yllättävänä, että sivuapteekkivähennyksen perusteita muuttaessa ei olla tarkemmin arvioitu vähennyksen tarvetta tai esityksessä perusteltu vähennyksen suuruutta.

Kuten hallituksen esityksessäkin todetaan, erilaisia apteekkien tukimuotoja on laajasti käytössä Pohjoismaissa. KKV:n ymmärryksen perusteella nyt valittua sivuapteekkivähennystä ei olla verrattu näiden maiden eri tukimekanismeihin ja käytäntöihin. Alueensa ainoina lääkkeiden toimituspaikkoina sivuapteekit voivat olla erittäin tärkeitä lääkeasaatavuuden turvaajia, mutta sivuapteekkien joukossa on myös paljon kaupunkialueilla toimivia myyntipisteitä, joiden merkitys lääkeasaatavuudelle voi olla vähäisempi. Näin arvioituna hallituksen esityksestä ei ilmene, kohdentuuko sivuapteekkivähennys parhaiten sellaisiin apteekin toimipisteisiin, jotka tarvitsisivat aidosti tukea ja jotka ovat kriittisiä lääkeasaatavuuden kannalta. KKV toivoisi, että apteekkiveron jatkokehittämisessä tähän kiinnitettäisiin erityistä huomiota.

Kirsi Leivo
pääjohtaja

Samuli Leppälä
tutkimusjohtaja