

Dosentti Matti Urpilainen, 9.10.2025

EDUSKUNNAN PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

Lausunto hallituksen esityksestä Eduskunnalle apteekkitalouden uudistusta ja lääkesäästöjen toimenpanoa koskevaksi lainsäädännöksi (HE 111/2025 vp)

1. Tarkastelun lähtökohdat

Arvioin omassa lausunnossani lakiesitystä erityisesti apteekkiverolakiin ehdotettujen muutosten näkökulmasta. Kysymys ei ole uudesta verosta, vaan olemassa olevaan veroon tehtävästä verotusperusteen muutoksesta.

Perustuslakia on vakiintuneesti tulkittu niin, että se ei sisällä kieltoa tehdä lainsäätäjän kulloinkin perustelluksi katsomia muutoksia verojärjestelmään ja veron määräytymisen perusteisiin, kunhan perustuslain 81 §:n mukaista lailla säätämisen vaatimusta noudatetaan. Perustuslaista ei voida esimerkiksi johtaa yleistä oikeutettujen odotusten suojaa siitä, että verotuksen taso ei lainsäädäntömuutosten seurauksena miltei osin kiristy, tai että lakiin sisältyvä veron laskentaperuste ei myöhemmin muutu verovelvollisen kannalta epäedulliseen suuntaan.

Apteekkiveron valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on myös huomioitava, että kysymys ei ole apteekkitoiminnan harjoittajaan kohdistuvasta tuloverosta. Apteekkivero on vähennyskelpoinen apteekkitoiminnan verotettavaa elinkeinotulota laskettaessa (EVL 8 § 1 20k).

Nämä seikat huomioiden verolainsäädännön muutosten aiheuttamien vaikutusten apteekkarien yhdenvertaisuuteen, omaisuudensuojaan tai elinkeinovapauteen täytyy olla jokseenkin selvästi havaittavia, jotta ne voivat olla valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellisiä ja estää lain säätämisen tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

2. Ehdotettu verotusperusteen muutos apteekkiverotuksessa

Lakiesityksen mukaan apteekkivero määrättäisiin jatkossa liikevaihdon sijasta lääkemyynnin voittomarginaalin, eli käytännössä apteekille jäävän myyntikatteen perusteella. Veroa tulee määrättäväksi vain siinä tapauksessa, että apteekille jää lääkemyynnistä katetta, ja lisäksi sen yhteismäärän täytyy ylittää 200 000 euroa. Ensikatsomalta lakiesityksen 6 §:ään sisältyvän progressiivisen veroasteikon verokannat ovat huomattavasti korkeammat verrattuna voimassa olevan lain mukaiseen veroasteikkoon. Perustelujen mukaan myyntikate on kuitenkin veropohjana vain noin kolmasosa aiemmasta liikevaihtoon perustuvasta veropohjasta ja apteekkiveron tuoton odotetaan pysyvän käytännössä ennallaan. Verotus ei siis näytä muutoksen johdosta ainakaan olennaisesti kiristyvän. Esitetty myyntikatteeseen perustuva verotusmalli ei vaikuta valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliselta sinänsä, eikä myöskään verrattuna nykyisin voimassa olevaan liikevaihtoperustaiseen malliin. Veromallin vaikutukset apteekkeihin riippuvat kuitenkin myös lakipaketin muista osista, erityisesti lääketaksan leikkauksesta. Perustelujen mukaan lääketaksa turvaa yleisellä tasolla apteekkien toimintaedellytyksiä, mutta se saattaa tuottaa joillekin apteekkeille ylisuuria voittoja. Esitetty lääketaksan leikkaaminen alentaa kuluttajien ja valtion lääkekustannuksia. Arvioitavaksi voi siis tulla vielä se, onko eri muutosten yhteisvaikutus apteekkien toimintaedellytyksiin niin haitallinen, että se voi olla valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen.

3. Lakiesityksen tiedot ehdotetun muutoksen vaikutuksista apteekkiverovelvollisiin

Lakiesityksen perustelujen mukaan ”valmistelussa on tunnistettu, että leikatessaan apteekille lääkemyynnistä jäävää katetta reseptilääkkeiden lääketaksaa ja apteekkiveroa koskevat säännökset sekä itsehoitolääkkeisiin liittyvät muutokset voivat vaikuttaa apteekkien talouteen tavalla, joka on omaisuudensuojan kannalta merkityksellinen”. Lakiesitykseen sisältyy tästä syystä väliaikaisesti voimassa oleva säännös, joka mahdollistaa apteekin toiminnan lopettamisen, mikäli riittäviä taloudellisia toimintaedellytyksiä ei muutoksen jälkeen ole. Yksityinen apteekkari voisi luopua apteekkiluvastaan ilmoittamalla siitä viranomaiselle lokakuun alkuun 2026 mennessä. Kun huomioidaan, että apteekkien taloudellisiin toimintaedellytyksiin vaikuttavien säännösten on tarkoitus tulla voimaan vuoden 2026 alusta, tätä määräaika ei voida luonnehtia ainakaan liian pitkäksi. Perusteluista ei tarkemmin ilmene, miten tähän määräaikaan on päädytty, tai mitä haittaa pidemmästä määräajasta olisi.

Arvioita yhteisvaikutuksesta apteekkien kannattavuuteen on lakiesityksen sivuilla 85–89. Niistä ilmenee, että esityksillä on keskimäärin negatiivinen vaikutus apteekkeihin euromääräisesti ja myyntikatteiden tasolla tarkasteltuna. Esitettyjen tietojen mukaan vaikutuksissa on hajontaa apteekkien välillä ja osan apteekkeista arvioidaan hyötyvän muutoksista. Apteekkitoiminta on voitollista, jos se kattaa liike-toiminnan kustannukset ja apteekkarin palkan. Siten näin laskettuna tappiollisilla apteekkeilla ei ole välttämättä toimintaedellytyksiä pidemmällä tähtäimellä. Lakiesityksen mukaan ehdotettujen muutosten takia 24 uutta apteekkia muodostuisi tappiolliseksi. Jos huomioidaan myös apteekkarin omistama, apteekin yhteydessä toimiva osakeyhtiö, uusia tappiollisia apteekkeja voidaan odottaa löytyvän 13.

4. Valtiosääntöoikeudellista arviointia

Mielestäni lakiesitykseen sisältyvät verosäännökset täyttävät kiistattomasti perustuslain 81 §:n mukaisen lailla säätämisen vaatimuksen. Säännökset on muotoiltu verolainsäädännöltä tavanomaisesti edellytetyllä tarkkuudella ja täsmällisyydellä, eikä niihin näytä liittyvän tavanomaista suurempaa tulkinnanvaraisuutta. Säännöksissä määritetty veron peruste, laskentatapa sekä veron perusteen ulkopuolelle jäävä myynti on määritelty johdonmukaisesti suhteessa lakiesityksen perusteluissa kuvattuihin tavoitteisiin. Myös apteekkiveron varsin jyrkälle progressiivisuudelle on mielestäni esitetty riittävät ja hyväksyttävät perustelut. Kuten edellä on todettu, kyseessä ei ole apteekkiliiketoimintaan kohdistuva tulovero, vaan apteekkivero on vähennyskelpoinen apteekin elinkeinotoiminnan verotuksessa. Apteekkivero ei sellaisenaan sisällä valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisia piirteitä.

Asiassa tulee kuitenkin arvioitavaksi myös lakiesityksen yhteisvaikutus. Hinnanmuodostukseen ja verotukseen vaikuttavien lainsäädäntömuutosten voidaan olettaa käytännössä aina vaikuttavan joko kaikkien tai ainakin joidenkin toimijoiden liiketoiminnan kannattavuuteen ja toimintaedellytyksiin. Pelkästään tämä seikka ei tee lakiesityksestä valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallista. Luvanvarainen apteekkitoiminta ei mielestäni muodosta toimintaympäristöä, jossa apteekkareilla olisi korostettuja oikeutettuja odotuksia sääntelymuutoksia vastaan, eikä vastaavasti myöskään korostunutta perustuslaillisen suojan tarvetta. Lakiesityksen osاهدotuksille on havaintojeni mukaan valtiosääntöisesti hyväksyttävät perusteet, eikä ole selvää, miten lakiesityksen tavoitteet voitaisiin saavuttaa niin, että yhdenkään apteekin toimintaedellytykset eivät vaarannu.

Kysymys on siitä, voidaanko tässä tapauksessa tunnistaa sellainen kohderyhmä, johon lakiesityksestä aiheutuvat negatiiviset vaikutukset kohdentuvat suhteettoman painavina. Pelkästään apteekkitoiminnan voitollisuuden heikentyminen ei tällainen vaikutus voi olla, vaan kysymyksen tulisi lähinnä apteekin taloudellisten toimintaedellytysten pysyväluonteinen heikentyminen ilman mahdollisuutta mukauttaa toimintaa. Arvioin lakiesitykseen sisältyvien vaikutusarviointien perusteella, että vaikutukset pysyvät lainsäätäjän valtiosääntöisen harkintamarginaalin sisällä. Arviooni vaikuttaa se, että tappiollisia apteekkeja on myös voimassa olevan lainsäädännön puitteissa, ja lakiesitys sisältää väliaikaisesti sovellettavan säännöksen apteekkitoiminnan lopettamisesta. Apteekkitoiminnan lopettamista koskeva ilmoitus olisi lakiesityksen mukaan tehtävä lokakuun alkuun 2026 mennessä. Tämän lyhyehkön määräajan maltillinen pidentäminen saattaisi olla omiaan edelleen lieventämään lakiesityksen yksittäisille apteekkareille aiheuttamia ongelmia.

Tampereella 9.10.2025

Matti Urpilainen

Dosentti (TY), OTT, yliopistonlehtori
Tampereen yliopisto