

20.10.2025

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan verojaosto

Lausuntopyyntönne 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 lääketaksamuutoksin sekä lisäämään kuluttajien valinnanvapautta laajentamalla itsehoitolääkkeiden myyntikanavia. Esityksellä myös sallitaan lääkeyritysten tukkualennukset apteekkeille koskien rajattua joukkoa itsehoitolääkkeitä.

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

Lääketaksatason tarkistaminen

KKV pitää ymmärrettävänä, että usean yhtäaikaisen muutoksen etukäteisarviointi on haastavaa ja esitettyjen muutoksien arviointi sisältää erinäisiä oletuksia. Yksi oletus, joka sisältyy nyt esitettyyn lääkkeiden taksaluokkien leikkaukseen, on se, että lääkkeiden tukkuhinnat eivät tule muuttumaan. Lääketaksalla saavutettavat säästöt voivat jäädä aiottua pienemmiksi, jos lääkeyhtiö pystyy korottamaan tukkuhintaansa ja siten saamaan itselleen suuren osuuden lääkkeen jakelupalkkiosta.¹ Tämä mahdollisuus olisi huomioitava esityksen säästöarvioissa. Esityksessä olisi myös syytä tarkastella keinoja kompensoida tilannetta, mikäli säästötavoite ei näyttäisi tukkuhintamuutosten vuoksi toteutuvan.

Apteekkiveron kohdentuminen

KKV tukee hallituksen esityksen tavoitteita, jotka tähtäävät apteekkipalveluiden järjestämiskustannusten vähentämiseen ja apteekkiverotuksen yksinkertaistamiseen. KKV yleisesti kannattaa apteekkiverotuksen painopisteen muuttamista liikevaihtopohjaisesta verotuksesta voittomarginaali- eli myyntikatepohjaiseksi. Tällöin apteekkivero on neutraali lääkemyynnin rakenteen suhteen.

¹ Markkanen, Jaakko (15.4.2025). "Passthrough of Retail Price Regulation in the Market for Pharmaceuticals". ETLA Working Papers No 123. <https://pub.etla.fi/ETLA-Working-Papers-123.pdf>

20.10.2025

Myyntikatepohjainen verotus ei kuitenkaan ratkaise apteekkiverotuksen rakenteellista ongelmaa, eli sitä, että apteekkiverotus ei riittävässä määrin pysty tasaamaan apteekkien välisiä tuloja. Tämä johtuu siitä, että apteekkien tulonmuodostuksesta merkittävä osa tulee jo muiden tuotteiden kuin lääkkeiden mynnistä, mutta apteekkiverotus kohdentuu pääosin lääkemyyntiin. KKV:n laskelmien perusteella apteekkarin tuloista 42–54 % muodostuu muusta kuin lääkkeiden mynnistä, silloin kun apteekkari on eriyttänyt muun myynnin apteekin ulkopuoliseen osakeyhtiöön.²

Esitetyllä veromuutoksella ei siis ratkota tätä tulontasausongelmaa, vaan jatkossakin apteekkitoiminta tulee olemaan erittäin kannattavaa näille apteekkareille. Lisäksi apteekkiveropohjaa hieman supistetaan, koska esityksen perusteella rajatun vapautettavan itsehoitovalikoiman myynti ei ole veronalaista myyntiä. Myös sellaiselta pieneltä määrältä vapaakaupan tuotteiden myyntiä, joka nykyisellään toteutetaan apteekkiyhtiön kautta ja on apteekkiveronalaista myyntiä, poistuu apteekkiveronalaisuus.

KKV huomauttaa, että toisin kuin esityksessä todetaan, pääsyy perustaa apteekin yhteyteen osakeyhtiö on liittynyt apteekkarin tuloverotuksen vähentämiseen sekä apteekkarin ja tämän lähipiirin tulonjakoon, vaikkakaan apteekkiveron pienentäminen ei ole ollut apteekkarin voitonmaksimoinnin kannalta täysin merkityksetöntä.³

Apteekkivero ja sivuapteekkivähennys

KKV pitää ymmärrettävänä, että hallituksen esityksessä on päätetty säilyttää sivuapteekkivähennys, jonka tarkoituksena on tukea pienempien sivuapteekkien ylläpitämistä. KKV pitää kuitenkin yllättävänä, että sivuapteekkivähennyksen perusteita muutettaessa 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 ainoana lääkkeiden toimituspaikkoina sivuapteekit voivat olla erittäin tärkeitä lääkesaataavuuden turvaajia, mutta sivuapteekkien joukossa on myös paljon kaupunkialueilla toimivia myyntipisteitä, joiden merkitys lääkesaataavuudelle voi olla vähäisempi. Näin arvioituna hallituksen esityksestä ei ilmene, kohdentuuko sivuapteekkivähennys parhaiten sellaisiin apteekkitoimipisteisiin, jotka tarvitsisivat aidosti tukea ja jotka ovat kriittisiä lääkesaataavuuden kannalta. KKV toivoisi, että apteekkiveron jatkokehittämisessä tähän kiinnitettäisiin erityistä huomiota. Tuen suunnittelussa voidaan hyödyntää KKV:n kehittämään menetelmää lääkesaataavuudelle

² Hakola-Uusitalo, Tuulia; Leppälä, Samuli, Anttinen, Markus; Mäkelä, Elias (7/2023) "Apteekeista ja verotuksesta". Tutkimusraportteja 7/2023

<https://www.kkv.fi/uploads/sites/2/2023-07-tutkimusraportteja-aptteekeista-ja-verotuksesta.pdf>

³ Ks. alaviite 2.

20.10.2025

keskeisten apteekkien tunnistamiseen.⁴ Kohdennettu apteekkituki ei ainoastaan varmemmin takaisi maan kattavien apteekkipalveluiden säilymistä muutoksissa, vaan se olisi myös yhteiskunnalle taloudellisesti edullisempi.

Rajatun itsehoitolääkevalikoiman vapauttaminen apteekkien ulkopuoliseen myyntiin

Myyntikanavien laajentamisen ensisijaisena tavoitteena on parantaa itsehoitolääkkeiden saatavuutta ja saavutettavuutta. Mitä laajemmin valmisteita on saatavilla eri myyntipisteistä ja mitä laajempi valikoima valmisteita on myynnissä, sitä paremmat edellytykset asiakkailta on hankkia oikea-aikaista itsehoitolääkitystä. Jos se valikoima, jolla kilpailua markkinoilla on tarkoitus toteuttaa, on hyvin kapea, apteekkien ulkopuolisten liikkeiden kannustimet valita näitä tuotteita valikoimiinsa ovat tavoiteltua pienempiä.

Itsehoitolääkkeiden vapauttamisen toimeenpanoon liittyy KKV:n näkemyksestä kaksi ongelmaa, jotka heikentävät kilpailun kannustimia. Ensimmäinen ongelma on se, että itsehoitolääkkeiden katemuutokset ja apteekiveron piiristä vapauttaminen tapahtuvat vuonna 2026, mutta näiden tuotteiden vapautus on tarkoitus toimeenpanna vuoden 2027 aikana. Ero hinnoittelun ja myyntikanavan laajentamisen voimaantuloaikojen välillä johtaa kuitenkin tilanteeseen, jossa vuoden 2026 aikana apteekeilla on edelleen yksinoikeus myydä näitä valmisteita, mutta ne pääsevät näiden valmisteiden jakelusta sopimaan uusin tukkuhintaehdoin ilman, että muilla toimijoilla olisi mahdollisuus päästä sopimaan jakelusta samoin ehdoin.

Toinen ongelma, joka heikentää kilpailun tasapuolisuutta, on se, että esityksessä tämän itsehoitolääkevalikoiman etämyynti sallitaan vain apteekeille, kun taas muilta toimijoilta on tämä etämyynti kielletty. KKV:n mielestä esitysluonnokseen ei olla riittävästi perusteltu, miksi etämyynti on muilta toimijoilta rajattu. 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 apteekkien alaisuudessa toimiva verkkokauppa on järjestetty. Ylipäätään rajatun itsehoitovalikoiman etämyynnin kieltäminen muilta kuin apteekeilta rajoittaa hintakilpailun edellytyksiä ja pienentää kuluttajalle tarjolla olevaa valikkoa.

Lopuksi KKV toteaa, jotta uudistuksen hyödyt saavutettaisiin täysimääräisesti, tulisi vakavasti harkita laajemman itsehoitolääkevalikoiman vapauttamista.

Samuli Leppälä
tutkimusjohtaja

⁴ Leppälä, Samuli; Saastamoinen, Antti; Sipiläinen, Matti (3/2025) "Apteekkimatkat ja lääkesaatavuus: Uusi menetelmä alueelliseen arviointiin" Tutkimusraportteja 3/2025
<https://www.kkv.fi/tutkimus-ja-vaikuttaminen/julkaisut/working-papers/apteekkimatkat-ja-laakesaatavuus-uusi-menetelma-alueelliseen-arviointiin/>