

Lausunto

Itä-Suomen yliopiston apteekki kiittää mahdollisuudesta saada antaa lausunto Eduskunnan Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle liittyen hallituksen esitykseen HE111/2025vp.

TAUSTAA

Itä-Suomen yliopiston apteekki on Pohjois-Savon suurin, ja yksi Suomen suurimmista yksittäisistä apteekeista. Apteekki on merkittävä ja tärkeä toimija itäisen Suomen lääkehuollon huoltovarmuuden varmistamisessa. Apteekin omistaa Itä-Suomen yliopisto, jolloin kriisiaikoina (omistuksesta johtuen) apteekin resilienssi on merkittävästi parempi kuin yksityisessä omistuksessa olevien apteekkien (mm. maksuvalmius, laajamittaisempi lääkkeiden varastointimahdollisuus ja lääkkeiden laajamittaisempi valmistus apteekissa).

Itä-Suomen yliopiston apteekki toimii kriisitilanteissa suoraan lääkeviranomaisen (Fimea), lääketukkujen, lääkeyritysten ja Helsingin yliopiston apteekin muodostamassa yhteisverkostossa. Mikään yksityinen apteekki ei tee kriisiaikoina tämän kaltaista suoraa, laajalti koordinoitua lääkehuollon varmistavaa toimintaa; yksityisiä apteekkeja yhteistoiminnassa edustaa Suomen apteekkariliitto, joka koostaa ja tiedottaa jälkikäteen jäsenapteekkejaan. Suomea on sotien jälkeen kohdannut kaksi merkittävää lääkehuollollista kriisiä; Oriola Oyj:n toiminnanohjausjärjestelmän aiheuttama kriisi ja Covid-19. Näissä molemmissa Itä-Suomen yliopiston apteekki on toiminut osana valtakunnallista toimijoiden yhteenliittymää varmistaen lääkehuollon toimivuuden.

Itä-Suomen yliopiston apteekki on tuonut apteekkilouden ongelmia laajalti esiin parlamentaariseen päätöksentekoon, mm.:

- Itä-Suomen yliopiston apteekin lausunto luonnokseen hallituksen esitykseksi (lausuntopyyntöön diaarinumero: VN/14214/2025)
- Itä-Suomen yliopiston apteekin lausunto Eduskunnan verojaokselle (liittyen valtiovarainvaliokunnan lausuntoon VaVL 9/2025 vp)
- Itä-Suomen yliopiston lausunto ja kuuleminen, Talousvaliokunta (liittyen talousvaliokunnan lausuntoon TaVL 41/2025 vp)

JOHDANTO

Progressiivinen apteekkivero on pakottanut Itä-Suomen yliopiston apteekin tekemään lakisääteisen velvollisuutensa (avolääkehuolto) viimeiset viisi vuotta tappiollisesti.

Hallituksen esityksessä apteekkivero sidotaan myyntikatteeseen liikevaihdon sijaan. Tämä muutos ei kuitenkaan muuta tilannetta, sillä muutos ei tarkoita lääkemyynnin nettokatteen kääntymistä positiiviseksi. Esitetty muutos ei siten ratkaise apteekkiveroon liittyvää perusongelmaa, joka ei ole luonteeltaan tarkoituksenmukaisuuskysymys vaan juridinen, omaisuudensuojaan ja terveeseen kilpailuun liittyvä kysymys.

Itse asiassa tässä hallituksen esityksessä esitetyssä muodossa apteekkiveron progressiivisuus, huolimatta myyntikatteeseen sitomisesta, johtaa edelleen Itä-Suomen yliopiston apteekin lääkemyynnin tappiollisuuteen, kun huomioidaan lääkelain velvoitteista aiheutuvat alan keskimääräiset liiketoiminnan kustannukset.

On täysin kestäväntöntä, että valtio aikoo edelleen rankaista osaa apteekeista siitä, että ne ovat kasvaneet keskimääräistä suuremmiksi. Käytännössä lääkemyynnin tappiollisuus tarkoittaa sitä, että Suomen valtio ulosmittaa yrityksen omaisuutta tavalla, joka loukkaa perustuslailla turvattua

omaisuudensuojaa. Erityisen ongelmalliseksi tämän tekee se, että lääkemyynti ja siihen liittyvä palvelu on yrityksen lakisääteinen tehtävä.

1. Progressiivinen apteekkivero estää lakisääteisten palvelujen suorittamisen

Tässä hallituksen esityksessä esitetyssä muodossa apteekkiveron progressiivisuus, huolimatta myyntikatteeseen sitomisesta, johtaa edelleen Itä-Suomen yliopiston apteekin lääkemyynnin tappiollisuuteen, kun huomioidaan lääkelain velvoitteista aiheutuvat alan keskimääräiset liiketoiminnan kustannukset. Lääkemyynnin saaminen kannattavaksi edellyttäisi merkittäviä kustannusleikkauksia. Käytännössä ainut vaihtoehto olisi vähentää farmaseuttista henkilökuntaa. Tämä tarkoittaa farmaseuttisen palvelun merkittävää heikentämistä. Tällöin tullaan ongelmiin lääkelain velvoitteiden, lääkitysturvallisuuden ja huoltovarmuuden kanssa. Lisäksi palvelun heikentäminen johtaisi kilpailullisesti heikompaan asemaan suhteessa apteekkeihin, joilla apteekkiveron progressio on pienempi. On erityisen tärkeää huomioida, että liikevaihdoltaan (ja myyntikatteeltaan) suuremman apteekin liiketoiminnan monet kustannukset ovat suhteessa suuremmat kuin pienemmillä apteekeilla. Iso apteekki sijaitsee käytännössä aina vilkkaiden asiakasvirtojen läheisyydessä. Hyvien kauppapaikkojen liiketilojen neliömääräinen vuokrataso on korkeampi kuin hiljaisemmilla kauppapaikoilla sijaitsevilla tiloilla (joissa pienemmät apteekit sijaitsevat). Lisäksi suuremmat apteekit antavat lääkehuollon palveluja laajemmin aukioloajoin. Tämä johtaa merkittäviin ilta- ja viikonloppulisiin, jolloin suuremman apteekin henkilöstökulut ovat suhteessa korkeammat kuin pienempien apteekkien vastaavat kulut. Lisäksi isoilla apteekeilla on lakisääteisiä velvoitteita, joita ei ole pienillä apteekeilla (Kyberturvallisuuslain riskienhallintavelvoitteet).

Koneellinen annosjakelu - Esimerkki progressiivisen apteekkiveron aiheuttamasta lääkehuollon palvelun lopettamisesta

Lääkkeiden koneellinen annosjakelu on erittäin tärkeä osa hyvinvointialueiden (HVA) toimivaa potilaan palvelukokonaisuutta, ja HVA:t kilpailuttavat annosjakelu -palvelun säännöllisin väliajoin. Lääkkeiden koneellisesta jakelusta aiheutuvan annosjakelupalkkion maksaa lakisääteisesti HVA, jaellut lääkkeet puolestaan maksaa loppuasiakas (potilas).

HVA:t ovat viimeisissä kilpailutuksissa määrittäneet annosjakelupalkkioille kattohinnan, jonka ylittäviä tarjouksia ei oteta huomioon. Kattohinnat ovat apteekille koituviin kustannuksiin nähden matalia, jolloin palvelua tarjoavien apteekkien toiminnan kate syntyy jaeltujen lääkkeiden hinnasta. Ja HUOM! lääkkeiden myynnistä apteekit maksavat progressiivista apteekkiveroa; Itä-Suomen yliopiston apteekki maksaa annosjaelluista lääkkeistä noin 10% apteekkiveroa, pienet apteekit eivät maksa veroa lainkaan.

Pohjois-Savon HVA:n viimeisimmässä kilpailutuksessa palvelulle oli asetettu matala kattohinta. Itä-Suomen yliopiston apteekin maksama korkea progressiivinen apteekkivero aiheutti sen, että kattohinnan jälkeenkin annosjakelupalvelu olisi ollut apteekille tappiollista toimintaa eikä apteekki voinut jättää tarjousta. Tämän vuoksi Kuopion keskustan alueen kaikki annosjakelu toiminta siirtyi pienille apteekeille, joiden matala apteekkivero mahdollistaa annosjakelupalvelun tekemisen kannattavasti.

⇒ **Progressiivinen apteekkivero pakotti Itä-Suomen yliopiston apteekin pois sen ydinliiketoiminnasta (annosjakelu).** Itä-Suomen yliopiston apteekki oli yksi ensimmäisistä apteekeista Suomessa, joka lähti kehittämään koneellista annosjakelua. Apteekki on tehnyt vuosien varrella mittavia investointeja annosjakelun kehittämiseen. Nykyisen kaltainen apteekkiveron progressio teki investoinnit hyödyttömiksi ja sulki apteekin pois HVA-yhteistyöstä.

2. Progressiivisen apteekkiveron konfiskatorisuus ja perustuslain omaisuuden suojan vastaisuus

Liikevaihdoiltaan ja myyntikatteeltaan isojen apteekkien kohdalla progressiivisen apteekkiveron on osoitettu olevan konfiskatorinen ja rikkovan perustuslain 15 §:n turvaamaa omaisuuden suojaa (Verotus -lehti 3/2025, Apteekkivero ja omaisuudensuoja, sivut 307-318).

Hallituksen esitys (HE 111/2025) oli käsittelyssä **Valtiovarainvaliokunnan verojaoksessa**. Verojaoksen lausunnossa (VaVL 9/2025 vp) valiokunta totesi seuraavasti: *"Sinällään valiokunta toteaa yleisellä tasolla näkemyksensä, että mikään vero ei saa olla kohtuuton tai konfiskatorinen."*

On täysin kiistatonta, että apteekkiverosta on muodostunut Itä-Suomen yliopiston apteekille konfiskatorinen. Tämä on tuotu laskelmin ja dokumentoidusti esiin laajalti:

- Itä-Suomen yliopiston apteekin lausunto luonnokseen hallituksen esitykseksi (lausuntopyyntöön diaarinumero: VN/14214/2025)
- Itä-Suomen yliopiston apteekin lausunto Eduskunnan verojaokselle (liittyen valtiovarainvaliokunnan lausuntoon VaVL 9/2025 vp)
- Itä-Suomen yliopiston lausunto ja kuuleminen, Talousvaliokunta (liittyen talousvaliokunnan lausuntoon TaVL 41/2025 vp)

Eduskunnan verojaoksen lausunto siitä, ettei vero saa olla konfiskatorinen, yhdistettynä HE111/2025 esitettyyn progressiiviseen apteekkiveroon merkitsee sitä, ettei hallituksen esityksen progressiivista apteekkiveroa ole esittämillämme perusteilla mahdollista saattaa osaksi Suomen lainsäädäntöä. Ensisijaisesti sen valmistelua tulee jatkaa ja ottaa vakavasti huomioon kaikki se, mitä olemme lausunnoissamme esittäneet.

3. Progressiivinen apteekkivero ja valtion tuki, vaikutus jäsenvaltioiden väliseen kauppaan

Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisesti kielletyn valtiontuen osalta ei tarvita näyttöä siitä, että tuki tosiasiallisesti vaikuttaa kauppaan. Pelkästään se, että valtion antama tuki on omiaan vaikuttamaan kauppaan katsotaan riittäväksi.

Eurooppalainen resepti ja sen toimittaminen toisesta jäsenmaasta on toiminnassa kahdeksassa jäsenmaassa (ml. Suomi). Rajat ylittävä resepti on tarkoitus saattaa toimintaan kaikissa EU-jäsenvaltioissa. Itsehoitolääkkeiden osalta rajat ylittävä kauppa on käytännössä vielä yksinkertaisempaa, huomioiden luonnollisesti jäsenvaltioiden kansalliset erot mm. yksittäisten lääkeaineiden regulatorisessa statuksessa (eri maissa sama lääkeaine voi olla itsehoito- tai reseptilääke). Jäsenvaltioiden rajat ylittävän apteekkitoiminnan ja verkkoapteekkien merkitys on huomioitu myös virallisesti (**2/2025 annettu asetus eurooppalaisesta terveystietoalueesta**). Asetuksen mukaan jokaisen jäsenvaltion on toimillaan varmistettava, että apteekit (ml. verkkoapteekit), pystyvät toimittamaan lääkkeitä toisissa jäsenvaltioissa määrättyjen sähköisten reseptien perusteella (direktiivin 2011/24/EU artikla 11 edellytyksin).

Huomionarvoista on se, ettei valtiontuen saajan itse tarvitse tehdä rajat ylittävää kauppaa ollakseen vaikuttamassa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Kauppavaikutuskriteerin täyttymiseen ei myöskään oikeuskäytännössä vahvistetulla tavalla vaikuta se onko toiminnan volyyymi merkittävää.

Luonnos hallituksen esitykseksi vääristää kilpailua myös ns. vapaiden kauppatavaroiden (ei-lääkkeet) myynnissä. Nyt lausunnoilla oleva esitys aiheuttaa käytännössä sen, ettei Itä-Suomen yliopiston apteekki pysty hinnoittelemaan ko. tuotteita kilpailukykyisesti suhteessa muihin toimijoihin **johtuen vahvasti progressiivisen apteekkiveron aiheuttamasta lääkemyynnin tappiollisuudesta**. Tällä on suora negatiivinen vaikutus apteekin rajat ylittävään kauppaan vapaissa kauppatavaroissa. Vapaissa kauppatavaroissa on EU:n laajuinen markkina kasvaneen verkkokauppa -myynnin ansiosta.

4. Johtopäätökset

Olemme yllä ja aiemmin eri yhteyksissä (valiokuntakäsittelyt ja lausuntopalaute) esittäneet johtopäätöksiä käsitellyistä teemoista. Tämän meille selkeän, mutta kokonaisuutena kuitenkin ainakin jossain määrin vaikea ja monimutkaisenkin kokonaisuuden hahmottamiseksi olemme vielä koonneet johtopäätökset tiivistetyssä muodossa.

1. Hallituksen esityksessä (HE 111/2025vp) esitetty myyntikatteeseen sidottu progressiivinen apteekkivero aiheuttaa lääkemyynnin tappiollisuuden isoilla, paljon lääketaksan kalliita lääkkeitä myyvillä apteekeilla. **Progressiivinen apteekkivero rikkoo tämän vuoksi Suomen perustuslain 15 §:n turvaamaa omaisuuden suojaa.**
2. Progressiivinen apteekkivero antaa verohelpotusta lukuisille apteekeille, jotka eivät tarvitse valtion tukea. Tämä on valtioneuvoston kannalta kriittistä, koska alhaisempi veroaste osalle apteekeista antaa niille selektiivisen edun suhteessa alan muihin toimijoihin. **Progressiivinen apteekkivero voidaan siis katsoa laittomaksi valtion tueksi.**
3. Progressiivinen apteekkivero on ajanut isoja, korkeaa apteekkiveroa maksavia apteekeja pois lääkehuollon ydinliiketoiminnoista, esimerkkinä lääkkeiden koneellinen annosjakelu.
4. Progressiivinen apteekkivero vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja on siksi EU-kilpailulakien vastainen.

5. Toimenpiteet

1. Ymmärrämme valtiontalouden haasteet, mutta näistä haasteista huolimatta apteekkiveron tulee olla sellainen, että se ei riko perustuslain turvaamaa omaisuuden suojaa ja sen tulee täyttää EU-oikeudelliset vaatimukset. Kuten tässä lausunnossa on seikkaperäisesti kuvattu, esitetty apteekkiveromallia ei ole esittämillämme perusteilla mahdollista saattaa osaksi Suomen lainsäädäntöä. Ensisijaisesti sen valmistelua tulee jatkaa ja ottaa vakavasti huomioon kaikki se, mitä olemme tässä lausunnossa esittäneet. Näin siis siitäkin huolimatta, että valmistelu ottaa varmasti oman aikansa, sillä muutostarpeet hallituksen esitysluonnokseen ovat käsityksemme mukaan perustavanlaatuisia.
2. **Mikäli apteekkiveron käsittelyä katsotaan tarpeelliseksi jatkaa ilman varsinaista jatkovalmistelua, apteekkiveron tulee olla joka tapauksessa tasavero, ei progressiivinen.**

Kuopiossa 11. marraskuuta 2025

Itä-Suomen yliopiston apteekki