

Talousvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle apteekkitalouden uudistusta ja lääkesäästöjen toimeenpanoa koskeväksi lainsäädännöksi

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle apteekkitalouden uudistusta ja lääkesäästöjen toimeenpanoa koskeväksi lainsäädännöksi (HE 111/2025 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- johtava asiantuntija Lauri Pelkonen, sosiaali- ja terveysministeriö
- neuvotteleva virkamies Tuija Metsävainio, sosiaali- ja terveysministeriö
- lakimies Niina Långström, sosiaali- ja terveysministeriö
- budjettineuvos Outi Luoma-Aho, valtiovarainministeriö
- tutkimusjohtaja Samuli Leppälä, Kilpailu- ja kuluttajavirasto
- kehittämisasiantuntija Leena Reinikainen, Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus Fimea
- yksikön päällikkö Juha Sinnemäki, Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus Fimea
- toimitusjohtaja Kimmo Virtanen, Helsingin yliopiston apteekki
- apteekkari Jouko Savolainen, Itä-Suomen yliopiston apteekki
- edunvalvontajohtaja Simo Hiilamo, Kaupan liitto ry
- juristi Ella Ylikarhu, Kuluttajaliitto ry
- erityisasiantuntija Mari Sirviö, Lääketeollisuus ry
- toiminnanjohtaja Heikki Bothas, Rinnakkaislääketeollisuus ry
- toimitusjohtaja Merja Hirvonen, Suomen Apteekkariliitto ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- työ- ja elinkeinoministeriö
- sosiaali- ja terveysministeriö
- Saaristoasiain neuvottelukunta
- Kansaneläkelaitos
- Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL)
- Päivittäistavarakauppa ry
- Suomen Lääkäriliitto ry

Valiokunnan lausunto TaVL 41/2025 vp

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:

- Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira)

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Tausta ja arvioinnin lähtökohdat

Esityksen taustalla ovat hallitusohjelman kirjaukset, joiden tavoitteena on apteekkitalouden kokonaisuudistus. Esityksen ensimmäinen osa liittyy kirjaukseen, jonka mukaan uudistuksessa on huomioitava apteekkivero ja lääketaksa yhdessä siten, että huomioidaan apteekkien tosiasiallinen kannattavuus sekä turvataan maanlaajuinen apteekkiverkosto, rationaalisen lääkehoidon toteutumiseksi farmaseuttinen tuki (ml. lääkeneuvonta), lääkitysturvallisuus ja lääkkeiden saatavuus. Esityksen toinen osa liittyy hallitusohjelmakirjaukseen, jonka mukaan joitakin yleisimmin käytettyjä itsehoitolääkkeitä vapautetaan lääketurvallisuusviranomaisen selvityksen pohjalta, harkitusti, lääke- ja lääkitysturvallisuus varmistuen myös muualla kuin apteekeissa myytäväksi. Kolmanneksi esityksessä ehdotetaan annettavan apteekeille oikeus poiketa lääkemääräyksestä ja korjata lääkemääräyksessä oleva ilmeinen virhe eräissä tilanteissa. Neljänneksi esityksessä ehdotetaan, että lääkekorvausten ehdolliseen korvattavuuteen liittyvät palautusmaksut kohdennettaisiin täysimääräisesti valtiolle vuodesta 2026 alkaen.

Talousvaliokunta arvioi tässä lausunnossaan esitystä toimialansa kannalta keskittyen erityisesti taloudellisen toimintaympäristön ja markkinoiden toimivuuden näkökulmaan. Tästä näkökulmasta valiokunnan asiantuntijakuulemisessa keskeisiksi huomion kohteiksi ovat nousseet ehdotuksen vaikutukset apteekkitalouteen, lääkkeiden saatavuuteen sekä itsehoitolääkkeiden jakeeluun.

Vaikutukset julkiselle taloudelle, apteekeille ja kotitalouksille

Julkinen talous. Ehdotukseen sisältyy varsin laaja taloudellisten vaikutusten arviointi. Ehdotuksen ensimmäisen osan reseptilääkkeiden lääketaksan muutosten tavoitteena on toteuttaa 30 miljoonan euron pysyvä vuosittainen säästö julkiseen talouteen. Lääkelakiin perustuvaa reseptilääkkeiden lääketaksaa ehdotetaan leikattavan tasaisesti kaikissa taksaluokissa. Apteekkiverolakea ehdotetaan muutettavan siten, että apteekkiveron perusteena olisi verovelvollisen lääkemyynnin voittomarginaali. Lisäksi veron perusteesta tehtäviä vähennyksiä ja veroasteikkoa muutettaisiin. Apteekkari, jonka apteekkitoiminnalle ei olisi lakimuutosten vuoksi riittäviä taloudellisia toimintaedellytyksiä, voisi luovuttuaan apteekkiluvastaan sulkea apteekkinsa ilmoittamalla siitä viranomaiselle. Esityksessä ehdotetaan lisäksi, että sairausvakuutusjärjestelmän sairaanhoitovakuutuksen rahoituksessa lääkekorvausten ehdolliseen korvattavuuteen liittyvät palautusmaksut kohdennettaisiin täysimääräisesti valtiolle. Ehdotuksella tavoitellaan noin 44 miljoonan euron säästöjä valtiontalouteen. Ehdotuksella tavoiteltavien lääkesäästöjen vaikutusten valtiontalouteen on siten arvioitu olevan kokonaisuudessaan noin 75,4 miljoonaa euroa; samalla on arvioitu, että valtion tuloverokertymä alentuisi noin 16 miljoonaa euroa.

Vaikutukset apteekeille. Reseptilääkkeiden taksaleikkauksen, rajatun itsehoitolääkevalikoiman myynnin laajentamisen apteekkien ulkopuolelle ja apteekkiverolain muutosten nettovaikutuksen

Valiokunnan lausunto TaVL 41/2025 vp

on arvioitu olevan keskimäärin -42 900 euroa apteekkia kohden ja mediaanivaikutuksen -29 200 euroa apteekkia kohden. Arvio perustuu oletukseen, että korkeintaan 20 prosenttia itsehoitolääkkeiden myynnistä siirtyisi apteekkien ulkopuolelle. Todelliset vaikutukset riippuvat kuitenkin kulluttajakäyttäytymisestä ja kilpailutilanteesta, ja ne voivat jäädä arvioitua vähäisemmiksi.

Vuosien 2023—2024 keskiarvotietoihin perustuvassa simulaatiossa arvioidaan, että muutosten myötä 24 uutta apteekkia muuttuisi laskennallisesti tappiolliseksi. Kun huomioidaan apteekkien yhteydessä toimivien erillisyhtiöiden tulos, arvioidaan tappiollisten toimipisteiden määrän jäävän 13:een. Lisäksi yhteensä 134 apteekin liiketoiminnan voitto jäisi laskennallisesti alle 100 000 euron, ja mikäli apteekkien yhteydessä toimivat erillisyhtiöt huomioidaan, luku olisi 93. Ehdotettujen muutosten jälkeen apteekkien laskennallisessa voitossa arvioidaan olevan eroja eri kokoisten apteekkitoimipisteiden välillä. Muutoksen myötä on arvioitu olevan 11 apteekkitoimijaa, joiden vaikutus olisi yli 200 000 euroa negatiivinen, ja yhdeksän apteekkitoimijaa, joiden vaikutus olisi yli 100 000 euroa positiivinen. Tämä kuvastaa sitä, että esityksen vaikutukset jakautuvat monimuotoisesti ja että osa apteekteista hyötyy uudistuksesta selvästi. Ehdotuksesta on arvioitu seuraavan todennäköisiä apteekkien sopeuttamistoimia erityisesti kaupunkimaisissa kunnissa, joissa on useita apteekkejä ja kilpailu on tiukempaa.

Talousvaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että apteekkien liiketoimintaan kuuluu myös vapaan kaupan tuotteiden, eli kosmetiikkatuotteiden ja muiden ei-lääkkeellisten tuotteiden myynti, joita osittain käytetään lääkehoitojen onnistumisen tukena. Apteekkien vapaan kaupan tuotteiden myynnistä saamasta myyntikatteesta ei ole saatavilla tietoja. Ei-lääkkeellisten tuotteiden osuus koko apteekkimarkkinasta oli kuitenkin noin 14 % vuonna 2021, huomioiden myös osakeyhtiöiden myynti. Ei-lääkkeellisten tuotteiden osuus voitoista oli kuitenkin tätä korkeampi, koska vapaan kaupan tuotteissa liikevoittoprosentti voi olla huomattavan korkea.

Talousvaliokunta pitää tärkeinä ehdotuksen tavoitteita apteekkipalvelujen kustannusten alentamisesta ja apteekiverotuksen yksinkertaistamisesta. Talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisessa on kuitenkin noussut varsin laajasti esille ehdotuksen vaikutusten kohdistuminen apteekki-alan toimijoihin. Vaikutukset eri apteekkeille eroavat toisistaan voimakkaasti. Erityisesti progressiivisen apteekiveron ja siihen ehdotettujen muutosten vaikutuksia on pidetty osin kilpailua vääristävinä.

Talousvaliokunta toteaa saamansa selvityksen perustella, että esitetyllä veroratkaisulla ei ratkaista apteekiverotuksen systeemistä ongelmaa, eli sitä, että apteekiverotuksen merkitys apteekkien välisenä tulontasaajana on heikentynyt ajan myötä. Ehdotuksen mukaisesti apteekiverotuksessa ei huomioida muuta kuin lääkkeiden myynti. Vaikka apteekkien myynnistä valtaosa muodostuu lääkemyynnistä, apteekkarien tulonmuodostuksesta kuitenkin jo oleellinen osa muodostuu muiden tuotteiden, ns. yleisten kauppatavaroiden, erinäisten terveyspalveluiden myynnistä sekä joillakin yksittäisillä apteekkeilla myös lääkkeiden valmistuksesta. Näiden tuotteiden ja palveluiden jättäminen huomiotta heikentää edelleen apteekiveron tehokkuutta tasata erilaisten apteekkien taloudellisia toimintaedellytyksiä. Hallituksen esityksessä myös rajataan joukko lääkkeitä apteekiverotuksen ulkopuolelle, mikä osaltaan heikentää apteekiverotuksen tulonjakovaikutusta. Talousvaliokunta katsoo, että järjestelmään sisältyy lukuisia piirteitä, jotka vaikeuttavat olennaisesti sen taloudellisen tehokkuuden arviointia.

Valiokunnan lausunto TaVL 41/2025 vp

Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on lisäksi kiinnitetty huomiota progressiivisen veron ongelmallisuuteen järjestelmässä, jossa apteekilla ei ole tosiasiallista mahdollisuutta vaikuttaa myyntinsä rakenteeseen eikä lääkkeiden osto- ja myyntihintoihin. Lääkkeiden osto- ja myyntihinnat määräytyvät valtioneuvoston asettaman lääketaksan mukaan. Tämä yhdistettynä velvollisuuteen myydä kaikkia asiakkaille määrättyjä reseptilääkkeitä heikentää apteekkitoiminnan harjoittajan mahdollisuutta vaikuttaa omilla toimillaan liiketoiminnan kannattavuuteen.

Talousvaliokunta pitää kuitenkin valittua sääntelyratkaisua tässä vaiheessa perusteltuna. Esityksen valmistelun yhteydessä on vertailtu erilaisia veromalleja, ja progressiivisen apteekkiveron vaihtoehtona valmistelussa oli myös tasavero. Progressiivisen veromallin todettiin johtavan kuitenkin tasaveroa pienempään määrään tappiollisia apteekkeja. Lisäksi tappiolliset apteekit eivät olisi progressiivisessa veromallissa yhtä pieniä kuin tasaveromallissa; suurempien apteekkien voidaan arvioida pystyvän paremmin sopeuttamaan toimintaansa. Tasaveromallissa tappiollisilla apteekkeilla olisi myös enemmän sivuapteekkeja ja ehtona olevia sivuapteekkeja kuin progressiivisessa veromallissa.

Hallituksen esityksessä on pidetty todennäköisenä, että osa apteekkeista ryhtyisi sopeuttamaan liiketoimintaansa ehdotettujen muutosten vuoksi. Sopeuttamistoimet riippuisivat apteekin olosuhteista. Samoin apteekkeja koskeva erityissääntely vaikuttaisi siihen, miten ja missä laajuudessa apteekki voisi toimintaansa sopeuttaa. Esimerkkejä mahdollisista sopeuttamistoimista ovat tuotevalikoiman tai aukioloaikojen muutokset, vapaan kaupan tuotteiden valikoiman kasvattaminen, apteekin tarjoamien maksullisten palvelujen muutokset, apteekin liikepaikan muuttaminen sijaintialueen sisällä, erilaisten investointien tai käytettävissä olevaa it-teknologiaa koskevien hankintojen viivästyminen, henkilöstöetujen muutokset, työtehtävien uudelleenjärjestelyt ja henkilöstövähennykset. Apteekkien voisi olla mahdollista hyödyntää niiden yhteydessä toimivia erillisyhtiöitä ja siirtää tulevaisuudessa rajatun itsehoitolääkevalikoiman myynti erillisyhtiölle kevyemmän verotuksen piiriin.

Apteekki voisi sopeuttamistoimena myös supistaa toimintaansa ja lopettaa pääapteekin yhteydessä toimivan noutolokerikon, apteekin palvelupisteen, apteekin verkkopalvelun tai apteekin oikeutena olevan sivuapteekin. Apteekki voisi myös hakea Fimealta apteekkiluvan ehtona olevan sivuapteekin lakkauttamista. Vaihtoehtoisesti apteekki voisi myös pyrkiä laajentamaan toimintaansa ja hakea lupaa uuden sivuapteekin tai palvelupisteen perustamiseksi tai tehdä ennakoilmoituksen apteekin verkkopalvelun perustamisesta. Merkittävin sopeuttamistoimi olisi apteekkarin luopuminen tälle myönnetystä apteekkiluvasta. Voimassa olevan 46 §:n mukaan apteekkarin olisi tällöin harjoitettava apteekkiliikettä siihen saakka, kunnes apteekkiluvan saanut uusi apteekkarin on ottanut apteekin hallintaansa. Hallituksen esityksessä tästä velvoitteesta ehdotetaan väliaikaisesti poikettavan lääkelakiin ehdotetun uuden 53 a §:n nojalla.

Taloudelliset vaikutukset kotitalouksille. Ehdotuksen vaikutukset lääkkeiden käyttäjille liittyvät toisaalta lääkekustannuksiin ja toisaalta lääkkeiden saatavuuteen. Ehdotetun reseptilääkkeiden lääketaksaleikkauksen on arvioitu hyödyttävän lääkkeiden käyttäjiä alentuneina lääkekustannuksina. Lääkkeiden käyttäjät maksavat omavastuuosuuden ostamistaan korvatuista lääkkeistä. Lääkkeiden käyttäjien saaman vuotuisen hyödyn on arvioitu olevan noin 6 miljoonaa euroa vuodessa.

Valiokunnan lausunto TaVL 41/2025 vp

Rajattuun itsehoitolääkevalikoimaan kuuluvien lääkkeiden hintasääntelyä ehdotetaan muutettavan. Itsehoitolääkkeiden osalta hintakilpailua on mahdollista käydä tällä hetkellä eri tasoilla. Yritykset kilpailevat keskenään asettamiensa tukkuhintojen kautta ja apteekit voivat antaa alennusta korkeintaan oman katteensa verran. Esitetty muutos lisää vähittäismyyjien välistä kilpailun mahdollisuutta, kun lääkkeiden tukkuostoista voi saada ostoalennuksia ja vähittäismyyntihinnasta voi antaa alennuksia alle ilmoitetun tukkuhinnan. Hintakilpailun lisääntyessä rajatun itsehoitolääkevalikoiman hintojen voidaan olettaa laskevan.

Saavutettavuus ja sivuapteekit

Hallituksen esityksessä ehdotettujen muutosten ei ole arvioitu huonontavan lääkkeiden saatavuutta. On kuitenkin mahdollista, että osa apteekkareista ryhtyisi sopeuttamistoimiin tai lopettaisi poikkeussääntelyn nojalla apteekkitoimintansa, mikä saattaisi vaikuttaa alueittain lääkkeiden saatavuuteen. Hallituksen esityksen arvion mukaan todennäköisimmin sopeuttamistoimet saataisivat tulla ajankohtaisiksi kaupunkimaisissa kunnissa, joissa on useita apteekkeja. Tästä syystä maan kattavien apteekkipalvelujen ja lääkkeiden saatavuuden on arvioitu säilyvän riittävällä tasolla ehdotettujen muutosten jälkeenkin.

Sivuapteekki vähennyksen tarkoituksena on tukea pienempien sivuapteekkien ylläpitämistä. Sivuapteekki vähennyksen perusteita muuttaessa ei ole tarkemmin arvioitu vähennyksen tarvetta eikä esityksessä ole selkeästi perusteltu vähennyksen suuruutta. Talousvaliokunta kiinnittää huomiota tarpeeseen arvioida jatkossa erilaisten apteekkien tukimuotojen toimivuutta erityisesti taloudellisen tehokkuuden ja avoimuuden näkökulmasta. Nyt käsillä olevan hallituksen esityksen valmistelun yhteydessä ei valiokunnan saaman selvityksen perusteella ole vertailtu esimerkiksi Pohjoismaissa laajasti käytössä olevia apteekkien tukimuotoja ja niiden toimivuutta sivuapteekki vähennykseen verrattuna.

Talousvaliokunta kiinnittää huomiota asiantuntijakuulemisessa esitettyyn arvioon siitä, että apteekkiveroon perustuva toimintamalli ei välttämättä kohdenna tukea optimaalisella tavalla, mikäli tavoitteena olisi ylläpitää maanlaajuista apteekkiverkostoa syrjäseuduilla. Yleisesti verotukseen perustuvat ratkaisut kohdentuvat summittaisesti verrattuna avustusmuotoisiin tukiin.

Alueensa ainoina lääkkeiden toimituspaikkoina sivuapteekit voivat olla erittäin tärkeitä lääkesaatavuuden turvaajia, mutta sivuapteekkien joukossa on myös paljon kaupunkialueilla toimivia myyntipisteitä, joiden merkitys lääkesaatavuudelle voi olla vähäisempi. Hallituksen esityksestä ei kuitenkaan ilmene, kohdentuuko sivuapteekki vähennys parhaiten sellaisiin apteekin toimipisteisiin, jotka tarvitsisivat aidosti tukea ja jotka ovat kriittisiä.

Talousvaliokunta pitää lääkkeiden maanlaajuisen saatavuuden turvaamista keskeisenä lähtökohdana apteekkijärjestelmän sääntelylle. Samalla valiokunta pitää tärkeänä jatkossa selvittää kattavasti ja kansainväliseen vertailuun pohjautuen, millainen tukimuoto turvaa tämän tavoitteen toteutumisen taloudellisesti tehokkaimmalla ja tasavertaiset kilpailuedellytykset turvaavalla tavalla.

Valiokunnan lausunto TaVL 41/2025 vp

Itsehoitolääkkeiden jakelukanavat

Lääkevalikoima. Esityksen myötä rajattu itsehoitolääkevalikoima tulisi myös muualla kuin apteekkeissa myytäväksi. Lääkelaisissa määriteltäisiin rajattu itsehoitolääkevalikoima, joka muodostuisi sellaisista ihmisille tarkoitettujen lääkkeiden ryhmistä, joihin liittyvät riskit ovat vähäisiä ja joilla lääkehoito voidaan toteuttaa turvallisesti ilman lääkeneuvontaa.

Talousvaliokunta pitää ehdotusta lähtökohdiltaan oikeana: itsehoitolääkkeiden vapautuksen voidaan arvioida lisäävän kuluttajien valinnanvapautta ja tehostavan lääkeyritysten välistä hintakilpailua. Samalla lääke- ja lääkitysturvallisuudesta varmistuminen muodostavat välttämättömät reunaehdot uudistukselle. Koska uudistus tässä yhteydessä toteutettaisiin tavalla, joka edellyttää vain vähäisiä muutoksia nykyilainsäädäntöön, uudistus on katsottu myös välttämättömäksi rajata varsin kapeaan lääkevalikoimaan, jonka käyttö ei edellytä lääkeneuvontaa. Talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisessa on arvioitu, että vapautuksen rajoittuminen näin suppeaan tuotevalikoimaan merkitsee toisaalta myös sitä, että sen tavoitteiden saavuttaminen on epäodennäköistä.

Apteekkien ulkopuolelle myytäväksi vapautettavan valikoiman laajuus vaikuttaa saatavuuden ohella hintakilpailun voimakkuuteen ja markkinoille osallistumisen kannustimiin. Hintakilpailun edellytysten voidaan arvioida olevan sitä pienemmät, mitä pienemmän valikoiman myyntikanavaa laajennetaan. Talousvaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että laajempaan myyntikanavaan nyt sallittava valikoima 1 on vain noin 15 % itsehoitolääkkeiden kokonaisliikevaihdosta. Lisäksi on syytä huomioida, että joitain valikoiman 1 valmisteita voitaisiin jo nykyisellään myydä apteekkien ulkopuolisessa kanavassa ilman erillistä lääkkeen myyntilupaa. Jotta itsehoitolääkkeiden vapauttaminen uusiin myyntikanaviin voisi johtaa myyntipisteiden väliseen hintakilpailuun, tarvitaan riittävän laajaa valikoimaa, sillä valikoiman laajuus vaikuttaa lääkeyhtiöiden kannustimiin osallistua vapautetuille markkinoille ja hintakilpailuun.

Muissa myyntikanavissa tosiasiallisesti saatavilla oleva tuotevalikoima ei myöskään välttämättä suoraan vastaa sitä rajoitettua valikoimaa, jonka Fimea sallii myytäväksi apteekkien ulkopuolisissa myyntikanavissa. Tosiasiallinen valikoima muodostuu valmisteista, joille valmisteille lääkeyritykset päättävät hakea myyntikanavan laajennusta ja joita luvan saaneet vähittäismyyjät ovat katsoneet kannattavaksi ottaa valikoimiinsa.

Vertikaalinen integraatio. Esityksen perusteluissa on todettu, että rajatun itsehoitolääkevalikoiman myynti voisi tapahtua kuluttajille myös esimerkiksi suurten päivittäistavaraketjujen kautta, joilla olisi yhteinen omistaja. Tältä osin valmistelussa ei ole tunnistettu välittömiä negatiivisia vaikutuksia kuluttajille. Perustelujen mukaan sääntelyn ei ole kuitenkaan tarkoitus mahdollistaa vertikaalista integraatiota eli tukku- ja vähittäisluvan myöntämistä samalle toimijalle.

Talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisessa on kuitenkin esitetty huolenaihe siitä, että tätä rajoitusta olisi mahdollista kiertää erilaisin yritysjärjestelyin: vertikaalista integraatiota koskeva kysymys liittyy myös tilanteeseen, jossa lääketukkukauppaa ja itsehoitolääkkeiden vähittäismyyntiä harjoittaisivat eri yritykset, mutta ne olisivat saman omistajan määräysvallassa. Myös tältä osin hallituksen esityksen jatkovalmistelussa on katsottu, että kysymystä on tarkasteltava kokonaisuutena kaiken lääkkeiden vähittäismyyntin osalta apteekkisääntelyn uudistuksen seuraavassa vai-

Valiokunnan lausunto TaVL 41/2025 vp

heessa. Talousvaliokunta pitää tärkeänä selvittää asiaa ja toteuttaa sääntelyyn mahdollisesti tarvittavat muutokset keväällä 2026 annettavan hallituksen esityksen yhteydessä.

Etämyynti. Lausuntokierroksella olleessa esitysluonnoksessa ehdotettiin sallittavan apteekkien ulkopuolella myytävien itsehoitolääkkeiden etämyynti, mutta tästä järjestämismallista luovuttiin hallituksen esityksessä. Hallituksen esityksen mukaan muiden kuin apteekkien järjestämä etämyynti rajattiin pois lausuntopalautteen ja tietosuojasääntöjen noudattamisen perusteella.

Taustalla ovat erityisesti tietosuojavaltuutetun havaitsemat haasteet tietosuojan huomioimisessa verkon kautta tapahtuvassa lääkkeiden etämyynnissä. Jatkovalmistelun osalta tulisi arvioida tietosuojasääntelyn mukaisten velvoitteiden asianmukaista huomioimista. Sääntelyn valmistelussa tulisi ottaa huomioon myös uusien vähittäismyyntiluvanhaltijoiden toimintaympäristö, johon ei voida soveltaa sellaisenaan samanlaista sääntelyä kuin apteekkien verkkopalveluun. Nykysääntelyn mukaisesti apteekkien verkkopalvelu on apteekkikohtainen ja siitä vastaa kunkin verkkopalvelun apteekkari. Sääntelyn valmistelussa tulisivikin tunnistaa selkeämmin se, että jatkossa kyseessä voi olla ketjukohtainen ja maanlaajuinen verkkopalvelu, jota ei harjoita yksittäinen vähittäismyyntiluvanhaltija vaan esimerkiksi ketju.

Talousvaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että verkkomyyntimahdollisuuden rajaaminen pois nyt ehdotetusta sääntelystä supistaa myös uudistuksella tavoiteltuja hyötyjä: vähittäismyyjien kannustin ottaa itsehoitolääkkeitä valikoimiinsa pienenee ja kuluttajien näkökulmasta lääkkeiden saatavuus rajautuu lähimmän itsehoitomyyntipisteen tai apteekkiverkkokaupan valikoimaksi. Myös itsehoitolääkkeiden myyntikanavan laajentamista arvioineen, nyt ehdotettua sääntelyä valmistelleen työryhmän muistiossa on todettu, että toimijoiden tasapuolisten toimintaolosuhteiden osalta olisi perusteltua, että muut myyntikanavat voisivat myydä myytäväksi sallittua valikoimaa myös verkossa kotitoimituksella apteekkien tapaan, noudattaen kuitenkin vastaavia lääkkeen toimittamista koskevia määräyksiä kuin apteekit.

Kuluvalla hallituskaudella on tarkoitus kehittää verkkoapteekkitoimintaa sujuvoittamalla asiakkaan palveluprosessia. Hallitusohjelman mukaisesti tulisi lisäksi mahdollistaa ainoastaan verkossa toimivan apteekin perustaminen. Tarkoituksena on, että keväällä 2026 annettavaan apteekki-sääntelyä koskevaan hallitukseen esitykseen sisällytetään verkkoapteekkitoimintaa koskevaa sääntelyä. Nyt käsillä olevaa hallituksen esitystä valmisteltaessa todettiin, että olisi tarkoituksenmukaista arvioida verkossa tapahtuvaa lääkkeiden etämyyntiä kokonaisuutena tulevan uudistuksen yhteydessä, jotta sekä uusille toimijoille että apteekkeille voidaan asettaa samat tietosuojan ja -turvaan liittyvät vaatimukset lääkkeiden etämyynnissä.

Talousvaliokunta pitää uudistuksen tavoitteiden toteutumisen ja erityisesti kilpailuneutraliteetin kannalta tärkeänä, että uudistuksen seuraavassa vaiheessa itsehoitolääkkeiden myyntikanavia laajennetaan siten, että rajatun itsehoitolääkevalikoiman etämyynti mahdollistetaan tasavertaisesti apteekkeille ja vähittäismyyntiluvan haltijoille. Talousvaliokunta esittää, että sosiaali- ja terveysvaliokunta ehdottaa eduskunnan hyväksyttäväksi tätä koskevan lausuman (*valiokunnan lausumaehdotus*).

Valiokunnan lausunto TaVL 41/2025 vp

Kokoavia huomioita

Talousvaliokunta korostaa, että nyt toteutettavat uudistukset ovat osa apteekkilouden kokonaisuudistusta. Tämä vaikeuttaa osaltaan ehdotettujen muutosten tosiasiallisten kokonaisvaikutusten arviointia. Talousvaliokunta pitää järjestelmän uudistamisen keskeisinä tavoitteena pyrkimystä nykyistä kustannustehokkaampaan ja tasavertaiset kilpailuedellytykset mahdollistavaan järjestelmään. Samalla lääkkeiden saatavuuden ja lääketurvallisuuden näkökulma puoltaa vaiheittaista etenemistapaa. Kyse on moniulotteisesta kokonaisuudesta, johon sisältyy lukuisia järjestelmän läpinäkyvyyttä heikentäviä piirteitä. Nyt tarkasteltava ehdotus ei sisällä esimerkiksi apteekkien sijaintia, määrää tai apteekkilupia koskevia muutosehdotuksia, joilla on keskeinen merkitys toisaalta lääkkeiden saatavuuden ja toisaalta markkinoiden toimivuuden kannalta. Myös joillakin nyt esitetyistä muutoksista voi olla ennakoimattomia, esimerkiksi apteekkien käyttäytymistä ohjaavia vaikutuksia, mikä korostaa uudistuksen vaikutusten seurannan, arvioinnin ja lainsäädännöstä saatujen kokemusten huomioon ottamista tulevissa lainsäädäntöuudistuksissa.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Talousvaliokunta esittää,

että sosiaali- ja terveysvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon ja

*että sosiaali- ja terveysvaliokunta ehdottaa eduskunnan hyväksyttäväksi lausuman (**Valiokunnan lausumaesitys**).*

Valiokunnan lausumaesitys

Eduskunta edellyttää, että hallitus selvittää osana keväällä 2026 annettavaa apteekkisääntelyä apteekkien ja lääkkeiden vähittäismyyntiluvan haltijoiden tasavertaisia edellytyksiä rajatun itsehoitolääkevalikoiman etämyyntiin.

Valiokunnan lausunto TaVL 41/2025 vp

Helsingissä 6.11.2025

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Vilhelm Junnila ps
varapuheenjohtaja Pauli Aalto-Setälä kok
jäsen Kaisa Garedeu ps
jäsen Lotta Hamari sd
jäsen Antti Kangas ps
jäsen Hilikka Kemppi kesk
jäsen Miapetra Kumpula-Natri sd
jäsen Timo Mehtälä kesk
jäsen Matias Mäkynen sd
jäsen Mikko Ollikainen r
jäsen Merja Rasinkangas ps
jäsen Oras Tynkkynen vihr
jäsen Heikki Vestman kok
jäsen Sinuhe Wallinheimo kok
jäsen Johannes Yrttiaho vas
varajäsen Ville Kaunisto kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Lauri Tenhunen

Valiokunnan lausunto TaVL 41/2025 vp Eriävä mielipide 1

Eriävä mielipide 1

Perustelut

Esitys perustuu pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman kirjauksiin, joiden mukaan hallitus toteuttaa apteekkitalouden kokonaisuudistuksen. Uudistuksessa on huomioitava apteekkivero ja lääketaksa yhdessä siten, että huomioidaan apteekkien tosiasiallinen kannattavuus sekä turvataan maanlaajuinen apteekkiverkosto, rationaalisen lääkehoidon toteutumiseksi farmaseuttinen tuki (ml. lääkeneuvonta), lääkitysturvallisuus ja lääkkeiden saatavuus. Uudistuksella pyritään nykyistä kustannustehokkaampaan lääkkeiden vähittäisjakelujärjestelmän järjestämiseen. Uudistuksella ei kasvateta asiakkaiden maksurasitetta. Hallituksen esityksessä on tarkoitus leikata lääketaksaa ja muuttaa apteekkiveron laskentaperuste liikevaihdosta myyntikatteeksi siten, että nykyinen apteekkiverokertymän taso säilyy. Näillä toimilla on tavoitteena saavuttaa 30 miljoonan euron säästöt julkiseen talouteen.

Kyseessä on esitys, joka muuttaisi perusteellisesti apteekkitalouden sääntelyä. Esitykseen liittyy lukuisia samanaikaisia muutoksia, joiden kokonaisvaikutusten arviointi on haastavaa, ja joka voi johtaa ennakoimattomiin muutoksiin apteekkimarkkinalla. Esityksen vaikutusten seuraaminen tulevina vuosina on tämän vuoksi erittäin tärkeää.

Apteekkitalouden rakenteellinen uudistaminen on välttämätöntä. Nyt käsittelyssä olevalla hallituksen esityksellä pystytään kuitenkin ratkomaan ongelmia, esimerkiksi lääkemenojen kasvua, vain osin. Kaikkien pienimmät apteekit käsillä oleva esitys jättää edelleen hyvin hankalaan tilanteeseen, eikä se sikäli palvele tarkoitusta maankattavan verkoston tai lähipalveluiden takaamisesta.

Tavoitteena tulee olla kattava, kustannustehokas ja väestön tarpeet huomioiva lääkkeiden jakeluverkosto, joka huomioi erilaisten apteekkien tilanteen maan eri osissa. Toimiva lääkkeiden jakeluverkosto on myös merkittävä huoltovarmuustekijä.

Apteekkien erilaiset tilanteet

Apteekkitalouden uudistaminen on sinällään välttämätöntä, sillä kalliiden lääkkeiden määrän merkittävä kasvu ja apteekkitalouteen koko 2000-luvun ajan toteutetut taksaleikkaukset ovat heikentäneet lääketaksa-apteekkiromekanismin toimivuutta.

Lääkkeiden hintasääntely, eli lääketaksa, on keskeinen väline kansalaisten yhdenvertaisen kohtelun turvaamisessa. Se varmistaa, että lääkkeen hinta on sama koko maassa ja kaikille potilaille. Samalla se rajoittaa lääkeyhtiöiden mahdollisuutta ohjata kysyntää, mikä on olennaista apteekkien riippumattomuuden ja rationaalisen lääkehoidon kannalta.

Hintasääntelyn vastapainoksi apteekkitaloudessa sovelletaan apteekkiveroa, joka on rakenteeltaan progressiivinen. Progressio on välttämätön, sillä ilman sitä suurivolyymiset apteekit keräisivät merkittävästi korkeammat tuotot samalla lääketaksan mukaisella hinnoittelulla. Veromeka-

Valiokunnan lausunto TaVL 41/2025 vp Eriävä mielipide 1

nismin progressio tasaa apteekkien välisiä tuloeroja ja turvaa pienten sekä haja-asutusalueiden apteekkien toimintaedellytykset.

Apteekkiveromuutosten myötä esitys leikkaisi kaiken kokoisilta apteekeilta. Erityisen hankalaan asemaan se asettaisi pienimmät apteekit. Apteekkiveron progression tarkoituksena on taata maankattavaa apteekkiverkostoa ja tasata hintasääntelyn aiheuttamia eroja tulonmuodostuksessa eri volyymillä toimivien apteekkien välillä.

Hallitusohjelman mukaan maanlaajuinen apteekkiverkosto turvataan tarvittaessa erillisin tukielementein, esimerkiksi negatiivisella apteekkiverolla. Esityksessä ei kuitenkaan ehdotettaisi erillisen tukielementin tai negatiivisen apteekkiverotuksen luomista, koska tukielementille ei ole tunnistettu olevan välitöntä tarvetta, sen valmistelu ei ollut mahdollista esityksen aikataulussa ja valmisteluun ei ollut käytettävissä tarvittavaa tietopohjaa.

Nyt esitetyllä veroratkaisulla ei ratkaista apteekkiverotuksen systeemistä ongelmaa, eli sitä, että apteekkiverotuksen merkitys apteekkien välisenä tulontasaajana on heikentynyt ajan myötä.

Alueensa ainoina lääkkeiden toimituspaikkoina sivuapteekit voivat olla erittäin tärkeitä lääkesaatavuuden turvaajia, mutta sivuapteekkien joukossa on myös paljon kaupunkialueilla toimivia myyntipisteitä, joiden merkitys lääkesaatavuudelle voi olla vähäisempi. Näin arvioituna hallituksen esityksestä ei ilmene, kohdentuuko sivuapteekkivähennys parhaiten sellaisiin apteekin toimipisteisiin, jotka tarvitsisivat aidosti tukea ja jotka ovat kriittisiä lääkesaatavuuden kannalta.

Pidämme tärkeänä, että eri puolilla maata sijaitsevien apteekkien erilaiset tilanteet tunnustetaan ja palvelun saatavuus myös harvaan asutuilla alueilla asuville ihmisille turvataan uudistuksessa.

Kaikilla ihmisillä ei ole varaa lääkkeisiin

Valtioneuvoston lääketaksasta annettua asetusta ehdotetaan muutettavaksi siten, että reseptilääkkeiden lääketaksaa leikattaisiin apteekkien myyntikatteen osalta. Kuluttajaliiton lausunnon mukaan leikkaus on saadusta lausuntopalautteesta huolimatta jätetty vaatimattomaksi. Lääkkeiden kuluttajahinnat ovat monien kuluttajien maksukykyyn nähden liian korkeita. Lääketaksan alentamisen tavoite madaltaa lääkkeiden kuluttajahintoja on hyvä ja suunta oikea, mutta näin pienellä leikkauksella kuluttajavaikutukset jäävät vaatimattomiksi.

Kaupan keskittyminen ja itsehoitolääkkeet

Emme kannata uusien itsehoitolääkkeiden myyntiä apteekkien ulkopuolella vähittäiskaupan piirissä. Esitys lisäisi jo varsin keskittyneen kaupan valtaa Suomessa ja voisi vaarantaa myös josain tapauksissa asiakkaiden turvallisuuden kun neuvontaa ei olisi vähittäiskaupassa tarjolla.

Lisäksi jos tukkuhinta-alennukset sallitaan, lääkeyritysten välinen tukkuhinnoilla tapahtuva kilpailu apteekkien hyllypaikoista todennäköisesti vähenee. Jatkossa vähittäismyyntipisteet valitsevat valikoimansa tuotteet saamiensa alennusten ja muiden kaupallisten etujen perusteella, eikä edullisimpien vaihtoehtojen tarjontaan ole enää velvoitetta. Näin hinnat kuluttajille nousisivat.

Valiokunnan lausunto TaVL 41/2025 vp
Eriävä mielipide 1

Lääkkeet eivät ole tavanomaisia kuluttajatuotteita, ja siksi lääkkeiden tukku- ja vähittäismyynnin erottaminen toisistaan on keskeinen periaate lääkkeiden saatavuuden ja saavutettavuuden turvaamiseksi. Jos sama konserni hallitsisi sekä tukkutoimintaa että vähittäismyyntiä, se voisi ohjata jakelua omien yksiköidensä eduksi ja syrjiä kilpailevia apteekkeja tai muita vähittäismyyjiä. Tämä rajoittaisi kuluttajien valinnanvapautta, erityisesti alueilla, joilla markkinat ovat keskittyneet.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että sosiaali- ja terveysvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 6.11.2025

Matias Mäkynen sd
Lotta Hamari sd
Miapetra Kumpula-Natri sd
Oras Tynkkynen vihr

Valiokunnan lausunto TaVL 41/2025 vp
Eriävä mielipide 2

Eriävä mielipide 2

Perustelut

Pääministeri Orpon hallitusohjelman mukaan apteekkivero ja lääketaksa toteutetaan yhdessä siten, että huomioidaan apteekkien tosiasiallinen kannattavuus sekä turvataan maanlaajuinen apteekkiverkosto. Ohjelmassaan hallitus lupasi, että maanlaajuinen apteekkiverkosto turvataan tarvittaessa erillisin tukielementein, esimerkiksi negatiivisella apteekkiverolla.

Nyt annettu hallituksen esitys muuttaisi perusteellisesti apteekkitalouden sääntelyä, eikä ole hallitusohjelman mukaisella tavalla turvaamassa maanlaajuisia apteekkiverkkoa.

Yhteisvaikutukset ennakoimattomia

Hallituksen esityksessä on tarkoitus leikata lääketaksaa ja muuttaa apteekkiveron laskentaperuste liikevaihdosta myyntikatteeksi siten, että nykyinen apteekkiverokertymän taso säilyy. Näillä toimilla on tavoitteena saavuttaa 30 miljoonan euron säästöt julkiseen talouteen.

Apteekkiverokertymässä on huomioitu suunniteltu itsehoitolääkevalikoiman myyntikanavan laajennuksen vaikutus, sillä nämä valmisteet poistuvat apteekkiveron piiristä, ja jo tästä syystä apteekkiverokertymä on 9—13 miljoonaa euroa pienempi kuin tämänhetkinen vertailutaso. Edellä kuvattujen muutosten vaikutusten arviointiin liittyy merkittävää epävarmuutta, koska lääkekustannusten hillitsemiseksi on viime vuosina tehty jo useita muutoksia, joiden kaikki vaikutukset apteekkien toimintaan ja talouteen eivät tule esiin välittömästi:

- Tukkuhintojen 1,5 prosentin leikkaus 1.3.2025 (vuonna 2010 tai sen jälkeen markkinoille tulleet korvattavat lääkkeet).
- Lääkkeiden arvonlisäverokantojen muutokset (10 %, 14 %, 13,5 %) vuosina 2025—2026.
- Biologisten lääkkeiden lääkevaihto.

Nyt käsiteltävässä esityksessä on monia uusia samanaikaisia muutoksia, joiden kokonaisvaikutusten arviointi on haastavaa, ja joka voi johtaa ennakoimattomiin muutoksiin apteekkimarkkinalla.

Hallituksen esityksessä todetaankin vaikutuksista apteekkeihin, että sopeuttamistoimien suuruusluokkaa tai apteekkikohtaisia vaikutuksia ei ole mahdollista etukäteen arvioida.

Apteekkitalouden uudistaminen sinällään on perusteltua. Tilanteeseen vaikuttaa muun muassa kalliiden lääkkeiden määrän kasvu.

Hallituksen esitys sisältää kuitenkin useita heikennyksiä apteekkien taloudellisiin toimintaedellytyksiin, joista apteekkarilla ei apteekkilupaa hakiessaan ole ollut tietoa ja näin ollen mahdollisuutta varautua. Muutokset ovat erityisen merkittäviä toiminimiyrittäjien luottamuksensuojan näkökulmasta. Toiminimiyrittäjä vastaa koko omaisuudellaan apteekin taloudesta.

Valiokunnan lausunto TaVL 41/2025 vp
Eriävä mielipide 2

Apteekkiverkosto tulee harventumaan

Lakimuutos tulee leikkaamaan kaiken kokoisilta apteekkeilta, mutta erityisen hankalaan asemaan se asettaa pienimmät apteekit.

Jo nykyisellään noin 25 % apteekkareista ei pääse apteekkarina siihen tulotasoon, johon pääsisi ulkopuolisen palveluksessa proviisorina työskennellessään.

Hallituksen esityksessä todetaan, että ehdotettujen muutosten myötä arvioidaan vuosien 2023—2024 tietoihin perustuvassa simulaatiossa, että laskennallisesti tappiolliseksi muuttuisi 24 uutta apteekkia lisää nykyisten 21 lisäksi. Yhteensä tappiollisten apteekkien lukumäärä nousisi jo 45 apteekkiin (7 prosenttia kaikista apteekkitoimipisteistä).

Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus Fimean mukaan nyt esitetyillä muutoksilla tulee olemaan välillisiä vaikutuksia myös muihin terveydenhuollon kustannuksiin, mikäli apteekkeja paikkakunnan viimeisenä terveydenhuollon lähipalveluna suljetaan.

Apteekkien tuloksia tarkastellessa on kuitenkin syytä huomata, että apteekki on toiminimiyritys. Apteekkareiden tulonmuodostus poikkeaa yhtiömuotoisista yrityksistä. Apteekin tuloksesta maksetaan yritystoimintaa varten otetut lainat ja myöhempien vuosien investoinnit.

Hallituksen esityksessä apteekkien kannattavuutta on arvioitu laskien lukumääräisesti näiden apteekkien määrää, joiden tulos jää negatiiviseksi. Tämä laskentatapa ei kuitenkaan anna todellista tai kokonaisvaltaista kuvaa, koska tällaisesta apteekista apteekkarille ei jää minkäänlaista ansiota, eikä tällaisiin apteekkeihin saada apteekkareita.

Vaikutusarvioinnissa olisikin tullut siksi käyttää mittareita, jotka huomioivat yrittäjän kohtuullisen työkorvauksen, pääoman kustannuksen ja riskin, eikä käyttää pelkkää tilikauden nollatulosta rajana. Tarvittaisiin oikeampi tilannekuva apteekkiliiketoiminnan todellisesta tilanteesta ja täten vaikutuksista maankattavan apteekkiverkoston turvaamiseen.

Koska tällaista tietoa ei hallituksen esityksessä ole käytettävissä, niin yhtenä elementtinä on syytä huomioida, että hallituksen esityksessä arvioidaan kokonaisuutena, että muutosten myötä apteekkimarkkinassa olisi 134 apteekkia, joiden liiketoiminnan voitto jäisi alle 100 000 euroa.

Kuten myös Fimea lausunnossaan toteaa, niin 45 alle nollatuloksen lisäksi alle 100 000 euron tuloksen apteekkeja olisi yhteensä 89 (14 prosenttia apteekkitoimipisteistä). Fimean mukaan tässä tilanteessa apteekkarille ei jää joko ollenkaan tai vähän palkkaa omasta työstään, mikä luonnollisesti vaarantaa apteekin toiminnan jatkuvuuden. Tämä on jo merkittävän suuri määrä kaikista Suomen apteekkeista.

Hallituksen valmistelu on jo johtanut apteekkien sulkemiseen

Hallituksen suunnitelmat ovat vaikuttaneet jo ennakkoon. Fimea toteaa, että vuosina 2023—2024 suljettiin yksi apteekki ja seitsemän sivuapteekkia. Kuluvana vuonna on suljettu kaksi sivuap-

Valiokunnan lausunto TaVL 41/2025 vp
Eriävä mielipide 2

teekkia ja seitsemän sivuapteekin sulkemisesta on oltu Fimeaan yhteydessä. Vertailutietona mainittakoon, että vuosina 2021—2022 toimintansa lopetti yksi sivuapteekki.

Hallituksen harjoittama ennakoimaton politiikka johtaa myös haluttomuuteen investoida. Jo nyt on näkyvillä apteekkiluvan hakijoiden määrän laskua. Mikäli apteekkiluvalle ei ole yhtään hakijaa, Fimea harkitsee apteekin muuttamista sivuapteekiksi tai apteekin sulkemista

Pienten apteekkien verotus on kiristymässä liikaa

Apteekkiveron progression tarkoituksena on taata maankattavaa apteekkiverkostoa ja tasata hintasääntelyn aiheuttamia eroja tulonmuodostuksessa eri volyyymillä toimivien apteekkien välillä. Veroprogressio turvaa pienten sekä haja-asutusalueiden apteekkien toimintaedellytykset.

Nyt käsitellyssä olevan lakiesityksen mukaisen verotaulukon luokkien määrän pienentäminen nykyisestä kymmenestä seitsemään johtaisi osalla apteekteista verotuksen merkittävään kiristymiseen.

Apteekkiveron kohdentumista nykyistä pienempiin apteekkeihin ei ole perusteltu minkäänlaisilla lääkepoliittisilla tavoitteilla, eikä sillä myöskään aikaansaada kustannussäästöä, sillä itse leikkaus toteutettaisiin taksamuutoksin.

Kaikkein vaikeimpaan asemaan esitys asettaa pienet pääapteekit, joita ei tähän saakka ole verotettu, mutta jotka esitetty malli toisi veron piiriin. Esityksessä nollaveroraja on 200 000 euroa.

Apteekkariliiton mukaan raja tulisi määrittää tasolle, joka vastaa elinkelpoisen apteekin vähimmäiskustannuksia, jotka ovat noin 300 000 euron tasolla, jotta veroa ei peritä apteekeilta, joiden myyntikate juuri ja juuri kattaa toiminnan peruskustannukset

Apteekkiveron muuttaminen liikevaihtopohjaisesta myyntikatepohjaiseksi on sinänsä oikeasuuntainen uudistus, mutta esitetty toteutustapa on ristiriidassa apteekkiveron aiemman tarkoituksen kanssa: apteekkiveron ensisijainen tavoite on tasata apteekkien välisiä tuloeroja.

Myös sivuapteekkivähennyksen toteutustapaa muutettaisiin siten, että ehtona oleville sivuapteekkeille vähennys olisi 150 000 euroa ja oikeutena oleville 50 000 euroa. Koska 150 000 euroa on laskennallinen arvio sivuapteekin ylläpitämisestä aiheutuvista lisäkuluista, 50 000 euroa on liian pieni. Suomen apteekteista viidennes on sivuapteekkejä. Esitys tässä muodossaan tulee johtamaan sivuapteekkien vähenemiseen.

Kahden apteekin loukusta tulee este urakierrolle

Apteekkiveron uudistus ei myöskään huomioi tilannetta, jossa apteekkari hakeutuu uuteen apteekkiin ostamalla edelliseltä luvanhaltijalta uuden apteekin ennen kuin hän luopuu edellisestä apteekistaan, jolloin hänen vastuullaan on kaksi apteekkiä.

Valiokunnan lausunto TaVL 41/2025 vp
Eriävä mielipide 2

Myyntikatepohjaisen apteekkiveron veroluokkien rajat on mitoitettu yhden pääapteekin ja mahdollisten sivuapteekkien malliin. Apteekkari ei itse voi vaikuttaa siihen, kuinka pitkään hänellä on kaksi pääapteekkia vastuullaan.

Apteekkariliitto on huomauttanut siitä, että hallituksen esityksessä ei huojenneta apteekkiveron määräytymiseen kahden pääapteekin pitoajan osalta, jolloin tämä johtaa verotuksen merkittävään kiristymiseen, vaikka kummankaan apteekin kannattavuus ei olisikaan parantunut.

Mietintövaliokunnassa on syytä etsiä tähän ongelmaan ratkaisu joko verottamalla kumpaakin apteekkia vaihdosvuonna erikseen tai myöntämällä apteekkarille huojennusta kahden apteekin päällekkäisyyden ajalta sivuapteekkivähennyksen tapaan.

Koko maan kattava apteekkijärjestelmä on nimittäin pohjautunut apteekkarin urakiertoon, jossa apteekkilupaa haetaan ensin pienestä apteekista ja myöhemmin vaihdetaan keskikokoiseen apteekkiin ja myöhemmin ehkä vielä isoon apteekkiin. Vaihtamisen verokohtelu kuitenkin heikentää tämän järjestelmän toimivuutta.

On todennäköistä, ettei kaikkiin apteekkeihin löydy jatkossa hakijoita tai pankit eivät myönnä heikosti kannattavan apteekin hankkimiseen tarvittavaa rahoitusta PK-yrittäjävetoisen apteekkiverkosto on näin ollen karsiutumassa lähivuosina hallituksen päätösten myötä. Ihmisten matka apteekkipalveluiden piiriin tulee kasvamaan eri puolilla Suomea.

Hallitus ei korjaa kalliisiin lääkkeisiin apteekkeille liittyvää riskiä

Kalliiden lääkkeiden osalta tulisi sääntelyllä varmistaa, että apteekilla on tarvittaessa palautusoikeus tukkuun, jos lääke jää apteekista noutamatta. Apteekin palautusoikeudesta noutamatta jääneen lääkkeen osalta, lääkemääräyksessä olleen virheen tai muutoksen takia, onkin tarkoituksenmukaista säätää lailla, kuten muun muassa Ruotsissa on tehty. Nyt taloudellinen riski noutamatta jääneestä kalliista lääkkeestä on apteekilla, koska tukku ei ota lääkettä vastaan palautuksena ja Kela lähtee siitä, että vain toimitettu lääke korvataan. Jo yksittäinen hyvin kallis, noutamatta jäänyt lääke saattaa tarkoittaa sitä, ettei toiminimiyrittäjänä toimiva apteekkari voi nostaa apteekistaan koko vuonna itselleen palkkaa. Apteekki saattaa myös ajautua tämän seurauksena kassakriisiin tai jopa konkurssiin.

Itsehoitolääkkeet vahvistavat entisestään keskittyntä kauppaa

Hallitus jatkaa itsehoitolääkkeiden muodossa uusien toimintojen antamista Suomen valmiiksi poikkeuksellisen keskittyneelle vähittäiskaupalle, joka monessa osin maata on paikallisen monopolin tai duopolin tilanteessa. Myös valtakunnallisesti katsoen Suomen päivittäistavarakauppa on hyvin keskittyntä moneen muuhun maahan verrattuna.

Suomalaiset ruokakaupat ovatkin kilpailun vähäisyyden vuoksi yksiä maailman kannattavampia. Itsehoitolääkkeiden lisääminen kauppojen valikoimaan on omaan tukemaan keskittyntä markkinaa entisestään ja kiihdyttää pienten yrittäjävetoisten apteekkisen alasajoa.

Valiokunnan lausunto TaVL 41/2025 vp
Eriävä mielipide 2

Tämä on sinänsä loogista jatkumoa pääministeri Orpon hallituksen politiikalle, jossa etusijalla monessa eri valmistelussa on ollut suuryritysten näkökulma pk-yritysten kustannuksella.

Mikäli hallitus toteuttaa esityksensä, tulee sen varmistaa Fimean tarvitsema noin miljoonan euron rahoitus itsehoitolääkkeiden uusien myyntipaikkojen valvonnalle ja lain täytäntöönpanolle vuonna 2026.

Fimea muistuttaa, että esitys lisää yritysten ja viranomaisten työmäärää tilanteessa, jossa lääkehuollon ja -hoitojen kustannuksista etsitään koko ajan mittavia säästöjä. Samaan aikaan hyödyt kansalaisille ja itsehoitolääkkeiden käyttäjille ovat rationaalisen lääkehoidon ja valmisteiden saatavuuden kannalta ovat Fimean mukaan huomattavan vähäiset

Tämän eriävän mielipiteen yhteydessä ei ole arvioitu itsehoitollisten lääkkeiden jakelukanavan muutokseen liittyviä hoidollisia kysymyksiä, mutta sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan on omassa työssään myös tämä näkökulma arvioida.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta ottaa hallituksen esitystä eduskunnalle apteekkitalouden uudistusta ja lääkesäästöjen toimeenpanoa koskevaksi lainsäädännöksi (HE 111/2025 vp) koskevassa mietinnössä huomioon edellä olevan.

Helsingissä 6.11.2025

Timo Mehtälä kesk
Hilkka Kemppi kesk

Valiokunnan lausunto TaVL 41/2025 vp Eriävä mielipide 3

Eriävä mielipide 3

Perustelut

Hallituksen esitys eduskunnalle apteekkitalouden uudistusta ja lääkesäästöjen toimeenpanoa koskevaksi lainsäädännöksi sisältää huomattavia muutoksia apteekkitalouden sääntelyyn. Esitetyillä muutoksilla tulee olemaan merkittäviä vaikutuksia koko apteekkialaan ja Suomen apteekkiverkoston. On todennäköistä, että kustannusten nousu ja leikkaukset tulevat johtamaan useiden pienempien apteekkien sulkemiseen ja näin ollen apteekkiverkoston maantieteellisen kattavuuden ja lääkkeiden saatavuuden heikkenemiseen Suomessa.

Apteekkien ja lääkkeiden saatavuuden turvaamisesta on huolehdittava myös harvaan asutuilla alueilla. Hallituksen esityksen mukaisia muutoksia ja niiden vaikutuksia on tarkasteltava kriittisesti tästä näkökulmasta. Kun hallituksen esityksen mukaiset apteekkeihin kohdistuvat leikkaukset, verotuksen muutokset sekä vähenevä itsehoitolääkemyynti lasketaan yhteen, on todennäköistä, että apteekkitoimipisteitä joudutaan sulkemaan. Fimea toteaa lausunnossaan, että hallituksen esityksen mukaiset muutokset lisäävät merkittävästi apteekkiverkoston supistumisen riskiä ympäri Suomen. Esitetyt muutokset tekisivät Fimean arvion mukaan 7 prosenttia kaikista apteekkitoimipisteistä tappiollista. Sulkemisen riski kohdistuisi kokonaisuudessaan jopa 14 prosenttiin apteekkitoimipisteistä, sillä tulot jäävät niin pieniksi, että apteekkien toiminnan jatkuvuus vaarantuisi. Mikäli apteekkeja paikkakunnan viimeisenä terveydenhuollon lähipalveluna suljetaan, se tulee näkymään terveydenhuollon kustannuksissa. Tämä näkyy kuluttajien, ja erityisesti paljon sairastavien ja pienituloisten, arjessa. Hallituksen politiikka on muutoinkin kasvattanut sairastamisen kustannuksia Suomessa. Sairaalaverkoston ja muihin hyvinvointialueiden palveluihin tehdyt leikkaukset ovat heikentäneet terveydenhuollon palveluiden maantieteellistä kattavuutta. Paikallisten apteekkien lakkauttamiset pahentaisivat tätä kehitystä.

Lääkkeiden hintasääntelyn eli lääketaksan tarkoitus on varmistaa, että lääkkeen hinnat ovat samat kaikille. Progressiivinen apteekkivero on tämän hintasääntelyn vastapaino, joka tasaa apteekkien välisiä kannattavuuseroja ja turvaa pienten sekä haja-asutusalueiden apteekkien toimintaedellytyksiä. Hallituksen esittämät muutokset apteekkiveroon lisääisivät pienempien apteekkien kustannuksia ja heikentäisivät apteekkiverotuksen progressiota. Nykyisessä esityksessä apteekkiveron nollaveroraja on 200 000 euroa. Esityksen luonnosvaiheessa nollaverorajaksi esitettiin 250 000 euroa. Rajaa tulisi nostaa nyt esitetyistä pienten apteekkien tilanteen helpottamiseksi ja toiminnan jatkon turvaamiseksi maantieteellisesti kattavana. Samasta syystä myös apteekkiveron progressiota tulisi vahvistaa heikentämisen sijaan. Hallitus esittää apteekkiveron progression heikentämistä vähentämällä veroportaiden määrää kymmenestä seitsemään.

Verotusmuutosten lisäksi itsehoitolääkkeiden jakelukanavan laajennus ja myynnin mahdollistaminen elintarvikekaupoissa heikentää apteekkien kannattavuutta. Itsehoitolääkkeiden vapauttamiseen apteekkien ulkopuoliseen myyntiin liittyy myös muita riskejä. Päivittäistavarakaupassa asioiva kuluttaja ei välttämättä saa yhtä laadukasta ja turvallista lääkeneuvontaa kuin apteekissa.

Itsehoitolääkkeiden myyntiin elintarvikekaupoissa liittyy myös huomattava vertikaalisen integraation riski. Vertikaalisen integraation kiellolla tarkoitetaan lääkkeiden tukkumyyjän ja vähit-

Valiokunnan lausunto TaVL 41/2025 vp
Eriävä mielipide 3

täisjakelijan riippumattomuutta toisistaan. Kiellolla turvataan se, että tarjolla oleva lääkevalikoima on lääketieteellisesti perusteltu eikä siinä esimerkiksi suosita oman tukun tuotteita tai pyritä maksimoimaan tukun saamia voittoja. Hallituksen esitys tosiasiallisesti sallii vertikaalisen integraation kaupan toimijoille, koska esitys kieltää tukku- ja vähittäismyynnin lupien myöntämisen samalle toimijalle mutta ei saman omistajan, konsernin tai määräysvallan piiriin kuuluville yhtiöille.

Vertikaalisen integraation salliminen on sekä lääkepoliittisesti että kilpailupoliittisesti ongelmallista, koska se suosii päivittäistavara kauppaa ja johtaa kaupan keskittymiseen entisestään. Suomen päivittäistavara kauppaa on jo nyt maailman keskittyneintä: kaksi ketjua hallitsee yli 80 prosenttia kaupasta. Vertikaalisen integraation salliminen vahvistaisi entisestään päivittäistavara kaupan keskittymistä. Lakiesitystä tulisi muuttaa niin, ettei lääkkeiden tukku- ja vähittäismyynnin lupaa voi myöntää saman omistajan, konsernin tai sen määräysvallassa olevien yhtiöiden hallintaan.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitän,

että sosiaali- ja terveysvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 6.11.2025

Johannes Yrttiaho vas