ITÄ-SUOMEN YLIOPISTON
APTEEKKI

UNIVERSITY OF EASTERN FINLAND

Lausunto

Itä-Suomen yliopiston apteekki kiittää mahdollisuudesta saada lähettää lausunto Eduskunnan Verojaostolle liittyen hallituksen esitykseen HE111/2025vp.

SISÄLLYS

1. Apteekkivero ja lääketaksa määrittävät lääkemyynnin kannattavuuden
2. Apteekkiveron progressiivisuus
2.1 Nykytilan arviointi
2.2 Hallituksen esitys - progressiivinen apteekkivero myyntikatteesta
2.3 Hallituksen esityksessä kestämätön perustelu apteekkiveron progressiolle
3. Progressiivinen apteekkivero ja valtion tuki, vaikutukset jäsenvaltioiden väliseen kauppaan
4. Johtopäätökset
5. Toimenpiteet

---

1. Apteekkivero ja lääketaksa määrittävät lääkemyynnin kannattavuuden

Apteekkitaloutta ohjaa valtioneuvoston asettama lääketaksa ja liikevaihtoon sidottu progressiivinen apteekkivero. Lääketaksan avulla on varmistettu valtion kannalta lääkkeiden järkevä hintataso ja samaan aikaan ylläpidetty maan kattavaa apteekkiverkostoa. **Apteekkiveron alkuperäisenä tarkoituksena on ollut leikata isojen apteekkien liian suuria voittoja lääkemyynnistä.** Apteekkitaloutta ohjaavilla mekanismeilla on aikanaan ollut hyvä tarkoitus sekä lääkkeiden saatavuuden että valtion kustannusten hallinnan näkökulmasta.

Tässä yhteydessä on erittäin tärkeää tuoda esiin progressiiviseen apteekkiveroon liittyen vuoden 1945 hallituksen esitys, jossa käsiteltiin veron progressiivisuutta; tuolloin (1945 vuoden valtiopäivät N:o 111) linjattiin seuraavasti: "...*Tällöin maksu tulisi kohtaamaan ankarimmin niitä apteekkeja, joiden liikevaihto* ***ja myös liikevoitto on suurin****, mitä seikkaa voidaankin pitää asianmukaisena*.". **Keskeistä on todeta, että jo 80 vuotta sitten progressiivista apteekkiveroa pohdittaessa pidettiin merkittävänä tekijänä sitä, että lääkemyynnin täytyy olla riittävän voitollista, jotta apteekkiin voidaan kohdistaa progressiivista apteekkiveroa. Tältä osin mikään ei ole luonnollisestikaan muuttunut.**

Sen sijaan apteekkien taloudellinen toimintaympäristö on merkittävästi erilainen verrattuna aikaan, jolloin apteekkivero säädettiin. Lääketaksaa ja apteekkiveroa on säädetty yhdessä ja erikseen useiden hallitusten toimesta; lähtökohtana ovat olleet valtion lääkesäästöt. Säästöjen lisäksi lääkemyynnin rakenne on muuttunut merkittävästi, painottuen yhä enemmän regressiivisen lääketaksan kalliisiin lääkkeisiin. Nämä yhdessä ovat johtaneet isojen, paljon kalliita lääkkeitä myyvien apteekkien myyntikatteen merkittävään alentumiseen viimeisen reilun kymmenen vuoden aikana. Myynnin kannattavuuden heikkeneminen onkin johtanut joillakin apteekeilla lakisääteisen tehtävän (lääkemyynti ja siihen liittyvä palvelu) tappiollisuuteen. Erityisen merkityksellistä on se, ettei apteekeilla ole tosiasiallisia mahdollisuuksia vaikuttaa lakisääteisen tehtävänsä kannattavuuteen; talouden ohjaamisen tekee valtio lääketaksan ja apteekkiveron kautta.

2. Apteekkiveron progressiivisuus

2.1 Nykytilan arviointi

Liikevaihdoltaan ja myyntikatteeltaan isojen apteekkien kohdalla voimassa olevan progressiivisen apteekkiveron on osoitettu olevan konfiskatorinen ja rikkovan perustuslain 15 §:n turvaamaa omaisuuden suojaa (Verotus -lehti 3/2025, Apteekkivero ja omaisuudensuoja). Konfiskatorisuus johtaa kyvyttömyyteen investoida ja kehittää liiketoimintaa. Progressiivinen apteekkivero asettaa täten osan apteekeista kilpailullisesti eri asemaan muihin apteekkeihin verrattuna. Kääntäen, osalle apteekeista annettu verohelpotus (alhaisempi apteekkivero) antaa niille selektiivisen edun suurempiin apteekkeihin nähden. Tämä on ongelmallinen kilpailun näkökulmasta.

Tehtäessä kokonaisarviota apteekkiveron konfiskatorisuudesta, ja sen johtamisesta kilpailullisiin ongelmiin, yksittäisen apteekin kohdalla, on keskeistä todeta, ettei apteekilla ole tosiasiallista mahdollisuutta vaikuttaa myyntinsä rakenteeseen eikä lääkkeiden osto- ja myyntihintoihin. Lääkkeiden osto- ja myyntihinnat määräytyvät valtioneuvoston asettaman lääketaksan mukaan. Kun tähän lisätään vielä se, että apteekilla on laista tuleva ehdoton velvollisuus myydä kaikkia asiakkaille määrättyjä reseptilääkkeitä, apteekkitoimintaa harjoittavalla yrityksellä ei ole omilla toimenpiteillä mahdollisuutta vaikuttaa mitenkään liiketoiminnan kannattavuuteen. On myös tärkeää todeta, ettei apteekki pysty siirtämään verorasitetta kolmannelle taholle; tämä on oleellista pohdittaessa veron konfiskatorisuutta (ks. Verotus -lehti 3/2025) ja siitä johtuvia kilpailuoikeudellisia aspekteja.

Aivan olennaista on todeta, että tiettävästi missään länsimaassa ei ole yritykselle määrättyä progressiivista veroa, kun yritykselle on samanaikaisesti valtion toimesta määritelty myös tuotteidensa/palveluidensa osto- ja myyntihinnat. Tällaisessa toimintaympäristössä vero aiheuttaa ongelmia myös alan sisäisen kilpailun ja valtion tuen määräysten näkökulmista.

Johtopäätös: Progressiivinen apteekkivero ei sovi toimintaympäristöön, jossa veron kohteena olevalle yritykselle on vielä erikseen säädetty myymiensä tuotteiden (lääkkeet) osto- ja myyntihinnat. Tämä johtaa apteekkiveron kumuloitumiseen muiden verojen ja maksujen (erityisesti lääkelain raskaat velvoitteet) kanssa siten, että apteekkiliiketoimintaa ei voi harjoittaa voitollisesti. Vaikka apteekkiveron säätämisellä on aikanaan ollut hyväksyttävät perusteet ja tavoitteet, **on juridisesti täysin kiistatonta, että ne eivät kuitenkaan oikeuta apteekkiveron konfiskatorisuuteen, joka johtaa kilpailuoikeudellisiin ongelmiin.**

2.2 Hallituksen esitys - progressiivinen apteekkivero myyntikatteesta

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

Hallituksen esityksessä apteekkivero sidotaan myyntikatteeseen liikevaihdon sijaan. Tämä muutos ei kuitenkaan muuta tilannetta, sillä muutos ei kuitenkaan 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. Lääkemyynnin saaminen kannattavaksi edellyttäisi merkittäviä kustannusleikkauksia. Käytännössä ainut vaihtoehto olisi vähentää farmaseuttista henkilökuntaa. Tämä tarkoittaa farmaseuttisen palvelun merkittävää heikentämistä. Tällöin tullaan

ongelmiin lääkelain velvoitteiden ja lääkitysturvallisuuden 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 pienempiä apteekkeja suuremmat. Iso apteekki sijaitsee käytännössä aina vilkkaiden asiakasvirtojen läheisyydessä. Hyvien kauppapaikkojen liiketilojen neliömääräinen vuokrataso on korkeampi kuin hiljaisemmilla kauppapaikoilla sijaitsevissa tiloissa (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).

Johtopäätös: On siten täysin kestämätöntä, 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.

2.3 Hallituksen esityksessä kestämätön perustelu apteekkiveron progressiolle

Nyt käsiteltävässä hallituksen esityksessä apteekkiveron progression juridinen kestävyys perustellaan seuraavasti: ”*Lääkemyynnin myyntikatteen (josta käytetään termiä voittomarginaali) verottamisen arvioidaan olevan valtiontukisääntelyn näkökulmasta neutraali erotteluperuste, joka huomioisi liikevaihtoa paremmin lääketaksasääntelyn vaikutukset ja verovelvollisen veronmaksukyvyn. Unionin tuomioistuinkäytännössä ainakin liikevaihdon on todettu olevan neutraali erotteluperuste, joka myös huomioi verovelvollisten maksukyvyn (C-323/18, Tesco-Global Áruházak, kohta 70).*”.

Hallituksen esityksen progression perustelu ei kestä tarkempaa tarkastelua. **Erityisesti termin ”veronmaksukyky” käyttäminen tässä yhteydessä osoittaa ymmärtämättömyyden Suomen apteekkitoimialan ja case-Tesco -tyyppisen liiketoiminnan välillä.**

Kyseisessä tapauksessa (C-323/18, Tesco-Global Áruházak) todellinen verorasite on käytännössä täysin erilainen verrattuna Suomen apteekkiliiketoimintaan; HE111/2025vp perusteluissa ei tuotu tätä lainkaan esille.

- HE111/2025vp verorasite on 0–43 % myyntikatteesta, joka vastaa aiempaa 0–11,2 % veroa liikevaihdosta.
    - EUT case-Tesco päätöksessä verorasite on:
        - liikevaihto 0 - 1,5 milj. Eur ==> vero 0 %
        - liikevaihto 1,5 - 90 milj. Eur ==> vero 0,1 % alarajan ylittävältä osalta
        - liikevaihto 90 - 300 milj. Eur ==> vero 0,4 % alarajan ylittävältä osalta
        - liikevaihto yli 300 milj. Eur ==> vero 2,5 % alarajan ylittävältä osalta
    - **Itä-Suomen yliopiston apteekin verorasite olisi perusteluna käytetyn esimerkin mukaisesti 0,1 % liikevaihdosta, hallituksen esityksen mukainen verorasite on noin 100-kertainen!**
- Ostohinnat:
    - Suomen apteekkien ostohinta on määritetty valtioneuvoston asettamassa lääketaksassa
    - case-Tesco ostohinnat ovat täysin markkinalla toimivien yritysten päätettävissä ja neuvoteltavissa
- Myyntihinnat:
    - Suomen apteekkien myyntihinnat on määritetty lääketaksassa

    - case-Tesco myyntihinnat on täysin myyjä-yrityksen päätettävissä
- Ostoalennukset
    - Suomen apteekit eivät saa vastaanottaa ostoalennuksia
    - case-Tesco: päivittäis- ja erikoiskaupan toimijat vastaanottavat mm.
        - määräalennukset ostoista
        - vuosihyvitteet
        - markkinointimaksut suhteessa ostoihin
        - kampanjahyvitteet
        - ketjuhyvitteet
    - Esimerkiksi suurten suomalaisten pt-kaupan toimijoiden vuosihyvitteet ovat jopa 40 %.
        - On täysin kiistämätöntä, että case-Tescon kohdalla kaupan toimija pystyy osto- ja jälkihyvitteille, a) kattamaan ylimääräisen veron täysimääräisesti, ja b) todellinen yritykselle jäävä myyntikate on tästä huolimatta suurempi kuin pienemmillä toimijoilla, jotka eivät saa osto- ja jälkihyvitteitä.

Hallituksen esityksessä esitetty verorasite Itä-Suomen yliopistolle on noin 100-kertainen verrattuna esityksessä käytettyyn veron perusteluun (C-323/18, Tesco-Global Áruházak). Lisäksi apteekit eivät saa hyötyä suuremmasta koostaan, eväten kaikki ne liiketaloudelliset mahdollisuudet veron kompensoimiseen kuin esimerkin toimialalla on.

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 volyymi 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 eri yhteyksissä 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 valtiontukisääntelyn 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 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 omaisuudensuojaa 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 perustavan laatuisia.
2. **Mikäli apteekkiveron käsittelyä katsotaan tarpeelliseksi jatkaa ilman varsinaista jatkovalmistelua, apteekkiveron tulee olla joka tapauksessa tasavero, ei progressiivinen.**

Kuopiossa 13. lokakuuta 2025

Itä-Suomen yliopiston apteekki