



## Lausunto

18.8.2025

VN/14214/2025  
VN/14214/2025-TEM-6

Sosiaali- ja terveysministeriö

# TEM:n lausunto apteekkilouden uudistusta ja lääke- säästöjen toimeenpanoa koskevaksi lainsäädännöksi

## Yleistä

Hallitusohjelman mukaan tavoitteena on uudistaa apteekkiloutta kokonaisuutena. Tavoitteena on niin ikään mm. vapauttaa joitakin yleisimmin käytettyjä itsehoitolääkkeitä myös muualla kuin apteekeissa myytäväksi. Esitysluonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi lääkelakia, apteekiverolakia, sähköisestä lääkemääräyksestä annettua lakia ja sairausvakuutuslakia sekä lääketaksa-asetusta ja lääkeasetusta. Esitysluonnoksen mukaan esitysluonnosta ja siihen liittyviä asetusehdotuksia on käsitelty työllisyyden ja yrittäjyyden ministerityöryhmässä 27.5.2025.

Lausunnolla oleva esitysluonnoksen talouteen liittyvät muutosehdotukset perustuvat pitkälti siihen, että tavoitteeksi on annettu tasapainottaa valtion taloutta noin 30 miljoonalla eurolla apteekkien talouteen kohdistuvien säästöin ja noin 30 miljoonalla eurolla sairausvakuutusjärjestelmän sairaanhoitovakuutuksen rahoituksessa lääkekorvausten ehdolliseen korvattavuuteen liittyvien palautusmaksujen kohdentamisella täysimääräisesti valtiolle.

Esityksen tavoitteena on myös hallitusohjelmaan perustuen laajentaa rajatun itsehoitolääkevalikoiman myyntikanavaa myös apteekkien ulkopuolelle sekä sujuvoittaa tietyissä tilanteissa lääkemääräystä vaativien lääkkeiden toimittamista apteekeissa.

Lisäksi esitysluonnoksessa ehdotetaan, että sairausvakuutusjärjestelmän sairaanhoitovakuutuksen rahoituksessa lääkekorvausten ehdolliseen korvattavuuteen liittyvät palautusmaksut kohdennettaisiin täysimääräisesti valtiolle. Ehdotuksella tavoitellaan noin 30 miljoonan euron säästöjä valtiontalouteen, joilla korvattaisiin hallitusohjelmassa sovittuja lakisääteisiä terveystarkastuksia koskevaa 30 miljoonan säästöä 20,2 miljoonalla eurolla sekä toteutettaisiin kehysriihessä keväällä 2024 päätetty 10 miljoonan euron lääkekorvaussäästö.

**Postiosoite**  
**Postadress**  
**Postal Address**  
Työ- ja elinkeinoministeriö

PL 32  
00023 Valtioneuvosto

**Käyntiosoite**  
**Besöksadress**  
**Office**

Aleksanterinkatu 4  
Helsinki

**Puhelin**  
**Telefon**  
**Telephone**

0295 16001  
+358 295 16001

**Faksi**  
**Fax**  
**Fax**

09 1606 2160  
+358 9 1606 2160

**s-posti, internet**  
**e-post, internet**  
**e-mail, internet**

kirjaamo.tem@gov.fi  
www.tem.fi

## Lääketaksaan ja apteekkiveroon liittyvät muutosehdotukset

Esitysluonnoksessa esitetään, että reseptilääkkeiden lääketaksaa leikattaisiin tasaisesti kaikissa taksaluokissa siten, että saavutettaisiin tavoitteeksi asetettu 30 miljoonan euron vuosittainen säästö julkiseen talouteen ja alennettaisiin kuluttajien lääkekustannuksia noin 6 miljoonalla eurolla vuodessa.

Apteekkiveroa esitetään muutettavaksi siten, että perusteena olisi voimassa olevan sääntelyn mukaisen liikevaihdon sijaan jatkossa verovelvollisen lääkemyynnin voittomarginaali, joka perustuisi apteekin myyntikatteeseen. Työ- ja elinkeinoministeriö kannattaa sitä, että apteekkivero perustuisi jatkossa liikevaihdon sijasta myyntikatteeseen pohjautuvaan lääkemyynnin voittomarginaaliin. Myyntikatepohjainen apteekkivero olisi parempi liikevaihtopohjaiseen apteekkiveroon verrattuna mm., koska myyntikatepohjainen apteekkivero kohdistuisi välittömämmin apteekin taloudellisiin toimintaedellytyksiin ja pienentäisi osaltaan kalliisiin lääkkeisiin liittyvää ongelmaa liikevaihtopohjaiseen veroon verrattuna.

Esitysluonnoksen mukaan myös veron perusteesta tehtäviä vähennyksiä ja veroasteikkoa muutettaisiin. Apteekkiveron portaat perustuisivat kuuteen lääkemyynnin voittomarginaaliryhmään ja asteikko olisi rakennettu siten, että sillä saavutettaisiin noin 200 miljoonan euron vuotuinen apteekkiverokertymä. Esitettyyn apteekkiveroon sisältyisi ns. nollaporras (apteekkiverolain 6 §), joka kattaisi apteekkien lääkemyynnin voittomarginaalin 0-250 000 euron osalta. Esitettävässä apteekkiverossa 250 000 euroa alittavasta myyntikatteesta ei siten perittäisi apteekkiveroa. Kuten nykyisessä liikevaihtopohjaisessa verossa, myös esitettävässä myyntikatepohjaisessa verossa, nollaveroluokan tarkoitus on tukea tiettyjen apteekkien toimintaa verovapauden muodossa. Nollaveroluokalle asetettua rajaa esityksessä perustellaan lähinnä vain siten, että tämän tasoinen myyntikate mahdollistaa apteekkitoiminnan vähimmäiskustannusten kattamisen.

Myyntikatepohjainenkaan apteekkivero ei kuitenkaan välttämättä kohdennu optimaalisella tavalla, koska se ei välttämättä tue nimenomaan ja vain lääkesaatavuuden kannalta kriittisten apteekkien toimintaa. Esimerkiksi ehdotettu nollaveroluokka kohdentaa tuen sattumanvaraisesti apteekkeille esimerkiksi maanlaajuiseen apteekkiverkoston näkökulmasta. Apteekkien toimintaedellytyksiä olisi työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan mahdollista ja vaikuttavampaa tukea kohdennetummin erillisellä tukimekanismilla esimerkiksi syrjäseuduilla yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin (SGEI) liittyvien valtioneuvoston päätösten nojalla. Erillistä tukimekanismia esityksessä ei kuitenkaan ehdoteta, sillä esitettävien toimien arvioidaan olevan lääkesaatavuuden näkökulmasta verrattain vähäisiä eikä tarvetta tukijärjestelmälle nähdä olevan.

Mikäli hallituksen esitysluonnoksen valmisteluun olisi ollut käytettävissä enemmän aikaa, kategorisen nollaporraan sijasta olisi ollut todennäköisesti mahdollista valmistella ja harkita myös muuta mallia, jolla apteekkiveromallin negatiivisten vaikutusten kompensatio olisi ollut mahdollista kohdistaa nimenomaisesti kannattamattomiksi osoittautuneille apteekkeille, jotka olisi todettu tarpeellisiksi riittävän kattavan apteekkiverkoston ja/tai lääkesaatavuuden kannalta kriittisten apteekkien kannalta.

### Veromalli EU:n valtioneuvoston päätösten näkökulmasta

EU:n valtioneuvoston päätösten piiriin tulevat toimenpiteet, jotka täyttävät kaikki Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT)107 artiklan 1 kohdassa määritellyt neljä valtioneuvoston kriteeriä:

- julkisia varoja kanavoitetaan julkisiin tai yksityisiin yrityksiin<sup>1</sup>
- etu on **valikoiva** eli kohdistuu vain tiettyihin yrityksiin
- toimenpide vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla tuensaajaa
- toimenpide vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan

Verotuksen valikoivuutta arvioitaessa keskeistä on, antaako toimenpide valikoivan edun joillekin yrityksille, jotka ovat toimenpiteellä tavoitellun päämäärän kannalta samankaltaisessa tosiasiallisessa tai oikeudellisessa tilanteessa<sup>2</sup>. Valtioneuvoston päätösten piiriin eivät tule toimenpiteet, joissa valikoivuskriteeriä ei täyty. Tällaisia ovat muun muassa verotukselliset toimenpiteet, jotka ovat perusteltuja verojärjestelmän

<sup>1</sup> Yrityksellä tarkoitetaan EU-oikeudessa taloudellista toimintaa harjoittavia yksiköitä niiden oikeudellisesta muodosta riippumatta

<sup>2</sup> Ks. Komission tiedonanto Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtioneuvoston käsitteestä (2016/ C 262/01). jaksot 5.1-5.2.

rakenteen ja luonteen perusteella. EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä on tunnistettavissa useita tapauksia, joissa progressiivisen veron ei ole katsottu tulevan lainkaan valtioneuvoston päätösten piiriin. Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että ehdotetun veroratkaisun valtioneuvoston päätösten mukaisuutta on jatkovalmistelun yhteydessä vielä arvioitava tarkemmin.

### Itsehoitolääkkeet

Lääkelakiin ja lääkeasetukseen ehdotetaan uutta sääntelyä, jossa määriteltäisiin rajattu itsehoitolääkevalikoima. Rajatun valikoiman itsehoitolääkevalmistisiin sovellettaisiin muutettua hintasääntelyä ja kyseinen valikoima poistettaisiin apteekkiveron perusteesta. Myyntiluvan haltija voisi hakea valikoimaan kuuluvalla itsehoitolääkevalmisteen myyntikanavan laajennusta apteekkien ulkopuoliseen myyntiin. Se olisi esitysluonnoksen mukaan myönnettävä, jos valmiste sisältyisi rajattuun itsehoitolääkevalikoimaan ja se täyttäisi laissa säädetyt edellytykset. Myynti apteekin ulkopuolella perustuisi elinkeinonharjoittajille myönnettäviin itsehoitolääkkeiden vähittäismyyntilupiin.

Työ- ja elinkeinoministeriö suhtautuu myönteisesti ns. valikoiman 1 itsehoitolääkkeiden myynnin vapauttamiseen apteekkien ulkopuolelle todeten samalla, että nyt ehdotettu valikoima on vaatimaton suhteessa koko itsehoitolääkevalikoimaan ja verrattuna esimerkiksi Ruotsin ja Norjan muualla kuin apteekeissa myytäviin itsehoitolääkkeisiin. Jatkossa olisi perusteltua arvioida myös laajempaa itsehoitolääkkeiden myynnin vapauttamista. Lausunnolla oleva ehdotus koskee käyttötarkoitusten osalta närästystä, ummetusta, vitamiini- ja kivennäisaineiden korvaushoitoa, pienten ihovaurioiden hoitoa ja keinokyyneleitä. Valikoimaan 1 ei kuulu siten esimerkiksi kipu- tai allergialääkkeitä. Laajempaan myyntikanavaan sallittava valikoima 1 vastaisi vain noin 15 % itsehoitolääkkeiden kokonaisliikuvaihdosta. Ministeriö arvioi, että käytännössä vapautettava valikoima ei tarjoaisi kuluttajille merkittäviä saatavuushyötyjä nykytilanteeseen verrattuna, koska vapautettava valikoima on suppea ja se koskee pitkälti sellaisia itsehoitolääkkeitä, joita myydään jo nyt kaupoissa. Valikoiman suppeus voi vähentää myös uusien toimijoiden kannustimia tulla markkinoilla ja siten heikentää hintakilpailun lisääntymistä.

Työryhmän muistiossa Itsehoitolääkkeiden myyntikanavan laajentamisen arvioinnista (Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2024:25) käsiteltiin kolmea itsehoitolääkkeiden valikoimaa, jotka ovat: 1) ei-neuvontaa vaativat lääkeaineet, 2) neuvontaa vaativat lääkeaineet ja 3) riskilääkeluokitukseen kuuluvat lääkeaineet. Muistiossa arvioitiin tuolloin valikoiman 2 osalta, että jos itsehoitolääkkeiden myyntikanavalaajennus toteutetaan Lääkkeet ja apteekkitalous -hankkeen yhteydessä, valmistelussa voitaisiin tarkastella yksityiskohtaisemmin lääkeneuvonnan toteuttamistapoja ja tämä mahdollistaisi myös niiden lääkeaineiden myynnin apteekkien ulkopuolisessa myyntikanavassa, joiden turvallinen käyttö edellyttää lääkeneuvontaa (itsehoitolääkevalikoima 2). Keskitetyn etäneuvontapalvelun mahdollistaminen valikoiman 2 osalta koettiin tärkeäksi jo työryhmävaiheessa. Työ- ja elinkeinoministeriö pitää keskitetyn etäneuvonnan mahdollistamista tärkeänä laajemman valikoiman itsehoitolääkkeiden myyntikanavan laajentamista harkittaessa.

Työ- ja elinkeinoministeriö pitää tasapuolisten toimintaedellytysten kannalta myönteisenä, että rajattu ns. valikoiman 1 itsehoitolääkevalikoima, johon kuuluvia itsehoitolääkevalmisteita voitaisiin myydä myös apteekkien ulkopuolella, vapautettaisiin apteekkiverosta.

Rajatun valikoiman itsehoitolääkkeiden hinnoitteluun esitetään muutosta, jonka mukaan niistä olisi vastaisuudessa mahdollista antaa tukkualennuksia. Tämä voisi parantaa itsehoitolääkkeiden hintakilpailun edellytyksiä, mutta mahdollisten alennusten vaikutusta vähittäishintoihin sekä apteekkien ja muiden myyntikanavien valikoimiin tulisi seurata. Jatkovalmistelussa olisi hyvä kiinnittää huomiota myös itsehoitolääkkeiden myyntikanavan laajennuksen ja siihen liittyvän apteekkiveron poiston ehdotetun voimaantulon sekä toisaalta tukkualennusten mahdollistumisen ehdotetun voimaantulon ajallisen eron vaikutuksiin.

Lääkevalmistajille ja vähittäismyyjille myönnettävien lupien osalta huomiota olisi syytä kiinnittää siihen, että lupien myöntämiseen ei liittyisi tarpeetonta hallinnollista taakkaa ja kustannuksia.

**Lääkemääräyksestä poikkeava lääkkeiden toimittaminen ja lääkemääräysten ilmeisten virheiden korjaaminen**

Esityksessä ehdotetaan annettavan apteekkeille oikeus poiketa lääkemääräyksestä sekä korjata lääkemääräyksissä olevia ilmeisiä virheitä eräissä tilanteissa. Työ- ja elinkeinoministeriö kannattaa apteekkeille esitettyjä korjausmahdollisuuksia, jotka olisivat myönteisiä paitsi kuluttajien, myös laajemmin lääkehoitojärjestelmän sujuvuuden kannalta.

Ylijohtaja

Jan Hjelt

Hallitusneuvos

Virve Haapajärvi

Jakelu

STM TUTO Turvallisuus ja terveys -osasto, Lauri Pelkonen

**VN/14214/2025-TEM-6**

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: