

Asia: VN/15071/2022

STM060:00/2022 Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle lääkehuollon kustannustehokkuuden parantamista koskevaksi lainsäädännöksi ja siihen liittyviksi asetuserämuutosehdotuksiksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Sisällys

- 1 JOHDANTO
 - 1.1 Aluksi
 - 1.2 Ehdotus on toteuttamiskelvoton

- 2 EHDOTUS ON YLIOPISTON APTEEKILLE JA HELSINGIN YLIOPISTOLLE KOHTUUTON
 - 2.1 Yliopiston Apteekki
 - 2.2 Ehdotus leikkaa Yliopiston Apteekin tulosta ja Helsingin yliopiston rahoitusta 5–6 MEUR vuodessa
 - 2.3 Yliopiston Apteekin lääkemyynti on jo nykyisin tappiollista
 - 2.4 Lääkesäästöt eivät saa syventää apteekkitoiminnan tappiollisuutta
 - 2.5 Yliopiston Apteekkiä koskeva vaikutusarviointi on laiminlyöty kokonaan
 - 2.6 Ehdotus vaarantaa Yliopiston Apteekin erityistehtävät ja Helsingin yliopiston rahoituksen

- 3 EHDOTUKSEN VALMISTELUSSA ON VAKAVIA PUUTTEITA
 - 3.1 Lainvalmistelulle asetetut vaatimukset

3.2 Ehdotuksen puutteellisuudet Yliopiston Apteekin kannalta

4 EHDOTUS ON LAINVASTAINEN

4.1 Aluksi

4.2 Apteekkivero on valtioneuvoston päätösten vastainen

4.2.1 Taloudellisesta sääntelystä aiheutuva tappiollinen hinnoittelu johtaa valtiontukeen

4.3 Ehdotuksen EU:n kilpailusääntöjen vastaisuus

4.4 Ehdotuksen perustuslainvastaisuus

4.5 Ehdotuksen muu lainvastaisuus

5 YLIOPISTON APTEEKIN EHDOTUKSET

5.1 Lääketaksan leikkauksilla enintään 20 milj. euron säästöt

5.2 Nykyinen apteekkiverojärjestelmä tulee muuttaa

5.3 Apteekkiveron muuttaminen kohtuulliseksi ja kansallisen ja EU-oikeuden mukaiseksi

5.4 Konkreettiset pykäläehdotukset

6 LOPUKSI

1 JOHDANTO

1.1 Aluksi

Sosiaali- ja terveysministeriö ("STM") pyrkii löytämään rahoituksen hoitajamitoituksen kustannuksille leikkaamalla merkittävästi apteekkien reseptilääkkeiden myynnistä saamaa katetta vuosittain noin 66 miljoonalla eurolla. Yliopiston Apteekin osuus tästä olisi kohtuuttoman suuri, noin 5–6 miljoonaa euroa vuodessa. Lisäksi leikkaus on erityisen kohtuuton siksi, että Yliopiston Apteekin lääkemyynti on jo nyt tappiollista.

Kysymyksessä on taloudellisesti erittäin merkittävä uudistusehdotus (jäljempänä "ehdotus"), jota olisi tullut tarkastella riittävällä laajuudella ja huolellisuudella. Näin ei kuitenkaan ole tapahtunut ja ehdotukseen on jäänyt merkittäviä lainvastaisuuksia ja muita virheitä.

Valtiontuki- ja kilpailusääntöjen vastainen apteekkivero olisi tullut käsitellä yhdessä lääketaksan kanssa, ja molempien vääristymät olisi tullut korjata. Lisäksi ehdotuksessa ja sen valmistelussa on perustuslaillisia ongelmia, valmistelu ei täytä hyvän hallinnon vaatimuksia, eikä ehdotus ole lääkelain mukainen.

Yliopiston Apteekki myös katsoo, että lausuntoaika on liian lyhyt ottaen erityisesti huomioon, että se on sijoitettu loma-aikaan.

Tässä lausunnossa keskitytään lääketaksa-asetuksen 3 §:n muutosta koskevaan muistioon (jäljempänä "muistio") ja ehdotukseen. Kaikilta muilta osin Yliopiston Apteekki kannattaa STM:n ehdotuksia lääkehuollon kustannustehokkuuden parantamiseksi.

1.2 Ehdotus on toteuttamiskelvoton

Ehdotus tulee jättää toteuttamatta, ellei siihen tehdä luvussa 5 esitettäviä muutoksia, sillä se on tällaisenaan EU-oikeuden ja kansallisen lain vastainen, kilpailua vääristävä ja kohtuuton. Lääketaksaa ja apteekkiveroa koskevaa sääntelyä on tarkasteltava ja kehitettävä yhdessä. Myös Fimean selvityksessä 1/2021 on todettu, että apteekkivero ja lääketaksa ovat toisistaan riippuvaisia.

Toteutuessaan ehdotus vaarantaisi Yliopiston Apteekin 2.1 kappaleessa kuvattujen erityistehtävien toteuttamisen ja jo valmiiksi tappiollisen lääkemyynnin. Ehdotus johtaa perustuslain vastaiseen kansanterveyden, omaisuuden suojan ja elinkeinonharjoittamisen vapauden vaarantumiseen.

Yliopiston Apteekin ja muiden apteekkien taloutta voimakkaasti kiristävää apteekkisääntelyä ei tule tehdä lääkelain ulkopuolisten tavoitteiden, kuten hoitajamitoituksen, rahoittamiseksi. Lääkelakiin ja sen nojalla asetettuihin alemman asteisiin säännöksiin tehtävien muutosten on oltava lääkelain ja sen tavoitteiden mukaisia, kansanterveyden turvaavia, ja niiden on taattava apteekkiliketoiminnan elinkelpoisuus. On kestävämpää, että STM ajaa kansanterveyden kannalta tärkeää apteekkitoimintaa vielä nykyistä tappiollisemmaksi hoitajamitoituksen rahoittamiseksi.

STM on itse havainnut, että nykyisessä taksajärjestelmässä on ongelmia:

"Lääketaksan rakenteessa havaittuja ongelmia ei voida kaikkia korjata samassa yhteydessä. Nyt ehdotetun asetusmuutoksen tavoitteena on edistää kustannustehokkuutta ja karsia valtion lääkekorvausmenoja. Valmistelun kuluessa on arvioitava sellaisia lääketaksan rakenteen korjauksia, jotka ovat yhteneviä muutoksen tavoitteiden kanssa."

Kuten muistiosta ilmenee, STM ei aio korjata havaittuja ongelmia, koska kustannussäästöjä on saatava kiireellä ja keinolla millä hyvänsä hoitajamitoituksen rahoittamiseksi.

Ehdotusta koskevassa muistiossa väitetään, että sen yhteydessä ei voitaisi tarkastella apteekkiveroa, eikä siihen voitaisi tehdä muutoksia. Väite on perusteeton. Lainsäätäjän kiire ja säästötarve eivät saa olla peruste syrjivälle, huonosti valmistellulle ja kilpailua sekä taloudellisten toimijoiden toimintaedellytyksiä rajoittavalle sääntelylle.

2 EHDOTUS ON YLIOPISTON APTEEKILLE JA HELSINGIN YLIOPISTOLLE KOHTUUTON

2.1 Yliopiston Apteekki

Yliopiston Apteekki on Helsingin yliopiston kokonaan omistama, lailla säädettyyn apteekkiprivilegioon perustuva apteekki. Yliopiston Apteekissa ylintä päätösvaltaa käyttää Helsingin yliopiston hallitus.

Yliopiston Apteekille on lääkemyynnin ja lääkeneuvonnan lisäksi säädetty erityistehtäviksi farmasian opetukseen liittyvän harjoittelun järjestäminen oppilaille, farmasian tutkimukseen osallistuminen ja harvinaisten lääkkeiden (jäljempänä myös "ex tempore -lääkkeiden") valmistus sekä oikeus pitää 16 sivuapteekkia. Lääkelain 42 § ja 52 §:n 4 momentti:

"Helsingin yliopistolla on oikeus pitää yhtä apteekkia Helsingissä ja Itä-Suomen yliopistolla yhtä apteekkia Kuopiossa. Näiden apteekkien tehtävänä on lääkkeiden myynnin ohella farmasian opetukseen liittyvän harjoittelun ja lääkehuoltoon liittyvän tutkimuksen toteuttaminen."

"Edellä 1 momentissa säädetystä poiketen Helsingin yliopisto voi Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskuksen kussakin tapauksessa antamalla luvalla pitää enintään 16 sivuapteekkia."

Lääkelain 42 §:n esitöissä harvinaisten lääkkeiden valmistus todetaan Yliopiston Apteekin tehtäväksi:

"Helsingin yliopiston apteekilla on laajemmin opetus- ja tutkimustehtäviä sekä erityispalvelutehtäviä eräiden harvinaisten lääkkeiden valmistuksessa."

Helsingin yliopiston rahoittaminen on myös katsottu Yliopiston Apteekin tehtäväksi lääkelain esitöissä sekä korkeimman hallinto-oikeuden tuomiossa KHO 2013:31, johon myös komissio Yliopiston Apteekin väitettyä valtiontukea koskevassa päätöksessään viittaa, ja jossa KHO lausuu seuraavaa:

"Korkein hallinto-oikeus toteaa täällä muutoin esitetyn selvityksen perusteella, että Helsingin yliopiston sivuapteekkien tehtävänä on katsottava olevan lääkejakeleuun sekä Helsingin yliopistolle tehtävien tulonsiirtojen ohella edistää Helsingin yliopiston apteekin lääkelain 42 §:n 1 momentissa tarkoitettujen erityistehtävien toteuttamista."

Nämä Yliopiston Apteekin erityistehtävät on vahvistettu ja todettu tärkeiksi kansanterveyden turvaamisen kannalta unionin tuomioistuimen Susisalo-asiaan C-84/11 antamassa ennakkoratkaisussa sekä väitettyä valtiontukea koskevassa komission päätöksessä. EU:n komissio katsoi, että Yliopiston Apteekki ei saa kiellettyä valtiontukea. Yliopiston Apteekki ei saa erityistehtävien hoidosta aiheutuviin merkittäviin kustannuksiin korvausta mistään, vaan kustannukset katetaan kokonaisuudessaan Yliopiston Apteekin lääkemyyntituloilla.

2.2 Ehdotus leikkaa Yliopiston Apteekin tulosta ja Helsingin yliopiston rahoitusta 5–6 MEUR vuodessa

Ehdotus leikkaisi Yliopiston Apteekin tulosta noin 5–6 miljoonaa euroa vuodessa. Yliopiston Apteekin tilikauden tulos tuloutetaan vuosittain kokonaisuudessaan Helsingin yliopistolle opetukseen ja tutkimukseen käytettäväksi. Jos Yliopiston Apteekin tulosta leikataan ehdotuksen mukaisesti, leikataan myös Helsingin yliopiston rahoitusta. Helsingin yliopisto menettää vastaavasti rahoituksestaan 5–6 miljoonaa euroa. Leikkaus kohdistuu siten opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalaan ja sen budjettivaltaan. On epätodennäköistä, että STM:llä olisi toimivaltaa säätää asetus, joka johtaa säästöihin ja muutoksiin OKM:n hallinnonalalla.

Ehdotuksen johdosta perustuslain mukaan autonominen Helsingin yliopisto pakotetaan epäsuorasti rahoittamaan hoitajamitoitusta.

Valtio rahoittaa pääosan Helsingin yliopiston toiminnasta. Tästä seuraa, että valtion rahoittaman Helsingin yliopiston opetuksen ja tutkimuksen rahoitukseen syntyvä vaje tulee kattaa jostain muualta, muuten opetuksen ja tutkimuksen rahoitusta leikataan.

Ehdotus johtaa tulonsiirtoon, jolla puututaan autonomisen Helsingin yliopiston perustuslailla turvattuun omaisuuden suojaan sekä elinkeinovapauteen, eli tasapuolisiin liiketoiminnan harjoittamisen edellytyksiin.

2.3 Yliopiston Apteekin lääkemyynti on jo nykyisin tappiollista

Yliopiston Apteekin lääkemyynti on ollut jo pitkään tappiollista. Tappioon vaikuttaa ennen kaikkea kohtuuttoman suuri apteekkivero, huomattavan suuri osuus apteekkiveron vuoksi kannattamattomien kalliiden lääkkeiden myynnistä, sekä Yliopiston Apteekin erityistehtävien kustannukset.

Yliopiston Apteekki maksaa korkeinta apteekkiveroa, joka on apteekkiverolain 6 §:n mukaisesti tällä hetkellä 11,2 % myynnistä. Yliopiston Apteekki maksaa apteekkiveroa myös ei-lääkkeellisten tuotteiden myynnistä. Apteekkiverolain 5 §:ssä säädetään apteekkiveron perusteesta, eli mistä apteekkiveroa maksetaan, ja mistä sitä ei makseta:

"Verovuoden apteekkiveron määrää laskettaessa apteekin, sivuapteekin, apteekin palvelupisteen, apteekin verkkopalvelun sekä lääkekaapin liikevaihdosta vähennetään arvonlisävero.

Arvonlisäverottomasta liikevaihdosta vähennetään lisäksi seuraavat arvonlisäverottomat osuudet:

- 1) lääkelain (395/1987) 12 §:n 2 momentissa tarkoitetun sopimusvalmistuksen myynnin arvo sekä sosiaali- ja terveydenhuollon laitoksille tapahtuva lääkemyynti;
- 2) sellaisten nikotiinikorvaushoitoon tarkoitettujen lääkevalmisteiden myynnin arvo, joita lääkelain mukaan saa myydä myös muualla kuin apteekissa;
- 3) muiden tuotteiden kuin lääkkeiden myynti, kuitenkin enintään 20 prosenttia liikevaihdosta, josta on tehty 1 ja 2 kohdan mukaiset vähennykset."

Yliopiston Apteekin verojalanjälki vuonna 2021 oli 56,6 miljoonaa euroa. Siitä 29,3 miljoonaa euroa oli apteekkiveroa ja 27,3 miljoonaa euroa muita veroja ja veroluonteisia työnantajamaksuja. Apteekkiveron määrä ylittää muiden verojen ja veronluontoisten maksujen määrän.

Yliopiston Apteekin lääkemyynnin tulos oli 7 miljoonaa euroa tappiolla. Tästä noin 3 miljoonaa euroa johtui Yliopiston Apteekin erityistehtävien kustannuksista ja siitä edelleen noin puolet ex tempore -lääkkeiden valmistuskustannuksista. Ex tempore -lääkkeiden valmistuskustannuksia ei voida

lääkkeiden hinnoittelua koskevasta lainsäädännöstä johtuen kattaa kyseisten lääkkeiden myyntihinnoilla.

Vuonna 2021 Yliopiston Apteekin kokonaismyynti Suomessa oli 335 miljoonaa euroa ja lääkemyynti 277 miljoonaa euroa. Seuraavassa taulukossa esitetään Yliopiston Apteekin myynnin jakauma, maksettu apteekkivero ja mihin se kohdistuu, sekä liikevoittoluvut vuonna 2021.

VUOSI 2021

Myynti (meur)	Lääkkeet 277	Ei-lääkkeet 58	Yhteensä 335
Apteekkivero (meur)	Lääkkeet 28,7	Ei-lääkkeet 0,5	Yhteensä 29,3
Liikevoitto (meur)	Lääkkeet -7	Ei-lääkkeet 15	Yhteensä 8

Tässä laskelmassa kustannukset on kohdistettu aiheuttamisperiaatteen mukaisesti. Erityistehtävistä aiheutuneet kulut on kohdistettu lääkemyynnille, ja muut kulut on kohdistettu myynnin suhteessa.

Seuraavassa esitetään ehdotetun lääketaksan muutoksen vaikutus apteekkien myyntikatteeseen. Kuvassa punainen käyrä on uusi taksa ja musta käyrä on nykyinen taksa.

Kuten kuvasta näkyy, apteekkivero (11,2 %) on ehdotuksen johdosta suurempi kuin lääketaksa yhä suuremmassa osassa reseptilääkemyynnistä. Edellä todetusti Yliopiston Apteekin osuus kalliiden lääkkeiden myynnistä, minkä kannattavuutta ehdotus leikkaa edelleen merkittävästi, on huomattavan suuri. Uusi lääketaksa-asetus kasvattaisi näin Yliopiston Apteekin myynnin tappiollisuutta voimakkaasti.

Ehdotuksella on kohtuuttoman raskas vaikutus Yliopiston Apteekin jo valmiiksi tappiolliseen lääkemyyntiin, kun sen vuotuisesta katteesta leikataan 5–6 miljoonaa euroa pois. Ehdotus koskee eniten kalliita lääkkeitä, joita Yliopiston Apteekki toimittaa merkittävästi muita apteekkeja enemmän. Tällöin myös ehdotuksen vaikutukset kohdistuvat Yliopiston Apteekkiin suhteellisesti enemmän kuin muihin apteekkeihin. Ehdotuksen seurauksena Yliopiston Apteekin kokonaiskannattavuus heikkenisi entisestään.

2.4 Lääkesäästöt eivät saa syventää apteekkitoiminnan tappiollisuutta

Ehdotetut muutokset koskevat olennaisesti apteekkitoimintaa, eli lääkemyyntiä ja siihen liittyvää neuvontaa. Apteekkitoimintaa koskevan taloudellisen sääntelyn tulisi olla sellaista, että se kohdistuu varsinaiseen apteekkien ydintoimintaan eli lääkemyyntiin, eikä tee sitä entistä tappiollisemmaksi.

Ehdotus keskittyy virheellisesti apteekkien tulojen leikkaamiseen hoitajamitoituksen rahoittamiseksi. Ehdotuksessa on sivuutettu lääkelain tarkoitus ja se, mitä lääkelaisa määritellyllä apteekkitoiminnalla tarkoitetaan.

Asetusta ehdotetaan muutettavaksi lääkelain nojalla, jolloin ehdotuksen tulisi olla linjassa lääkelain sisällön kanssa. Ehdotus itsessään ja sen vaikutus yhdessä apteekiverolain kanssa ei ole lääkelain tarkoituksen mukainen. Lääkelain 1 §:n mukaan:

"Tämän lain tarkoituksena on ylläpitää ja edistää lääkkeiden ja niiden käytön turvallisuutta sekä tarkoituksenmukaista lääkkeiden käyttöä. Lain tarkoituksena on myös varmistaa lääkkeiden asianmukainen valmistus ja saatavuus maassa."

Lääkelain 2 §:n mukaan:

"Tämä laki koskee lääkkeitä, niiden valmistusta, maahantuontia, jakelua, välittämistä ja myyntiä sekä muuta kulutukseen luovutusta, edellä mainittua toimintaa harjoittavia lääketehaita, lääketukkukauppoja, lääkkeiden välittäjiä ja apteekkeja, lääkkeiden prekliinisiä turvallisuustutkimuksia tekeviä laboratorioita sekä lääkkeiden valmistusta ja jakelua sairaaloissa ja terveyskeskuksissa."

Lääkelain 38 §:ssä määritellään, mitä apteekilla tarkoitetaan, eli mitä apteekkitoiminta on:

"Tässä laissa tarkoitetaan:

1) apteekilla lääkehuollon toimintayksikköä, jonka toimialaan kuuluvat lääkkeiden vähittäismyynti, jakelu ja valmistus sekä lääkkeisiin liittyvä neuvonta ja palvelutoiminta;

2) sivuapteekilla apteekin erillistä toimipistettä, jonka toimiala vastaa apteekin toimialaa;

[...]

5) apteekkiliikkeellä apteekkitoiminnan harjoittamista apteekissa, sivuapteekissa, apteekin palvelupisteessä tai apteekin verkkopalvelun välityksellä".

Lääkelain 58 §:ssä säädetään lääketaksasta, ja siitä, että vain yksittäinen lääke voi olla myyntikatteeltaan negatiivinen:

"Lääkkeen vähittäismyynnissä on käytettävä valtioneuvoston asetuksella säädettävän lääketaksan mukaista hintaa. Lääketaksan mukainen hinta muodostuu lääkkeen vähittäismyyntihinnasta, 2 ja 3 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa vähittäismyyntihintaan lisättävästä toimituseräkohtaisesta toimitusmaksusta sekä arvonlisäverosta. Lääkkeen vähittäismyyntihinnan tulee perustua lääkkeen myyntiluvan haltijan 37 a §:n mukaisesti ilmoittamaan valtakunnallisesti käytössä olevaan tukkuhintaan ja tukkuhinnan perusteella laskettavaan myyntikatteeseen. Lääketaksan perusteella laskettava yksittäisen lääkevalmisteen myyntikate voi olla suhteellisesti pienempi kuin siitä apteekiverolain (770/2016) 6 §:n mukaan perittävä apteekkivero." (Korostus tässä.)

Läkelain 58 §:n perusteella, minkä nojalla ehdotus on annettu, koko lääkemyynti tai merkittävä osa siitä ei voi olla myyntikatteeltaan negatiivinen. Tämä tekee apteekkitoiminnan mahdottomaksi ja on läkelain vastaista.

Yliopiston Apteekki pitää kestävämmänä ehdotusta, jolla muun, apteekkitoiminnasta täysin erillisen toiminnan rahoittamiseksi säädetään laki ja asetus, joilla kuristetaan aptekin ydintoiminnasta saatava tuotto ja pakotetaan se tappiolliseksi. Yliopiston Apteekki katsoo, että ehdotuksen tarkoitus, eli lääkesäästöt hoitajamitoituksen kustantamiseksi, ei oikeuta syventämään kenenkään osalta apteekkitoiminnan tappiollisuutta, eikä lisäämään kannattamattomien apteekkien määrää. Apteekkitoiminnan pitäisi olla itsessään kannattavaa kaikissa koko- ja apteekiveroluokissa.

Läkelain tavoitteiden ja apteekkeja koskevien säännösten perusteella on selvää, että ei-lääkkeellisten tuotteiden, kuten kosmetiikan, myynti ei ole varsinaista läkelaisissa säädettyä apteekkitoimintaa, eikä sitä voida tarkastella ehdotusta koskevissa apteekkien kannattavuuslaskelmissa.

Yliopiston Apteekki lisäksi korostaa, että alalle tulee jatkuvasti uusia ravintolisien ja kosmetiikan tarjoajia, ja näiden tuotteiden verkkokauppamyynti kasvaa merkittävästi, mikä rapauttaa apteekkeissa tapahtuvaa ei-lääkkeellisten tuotteiden myynnin kannattavuutta. Koska näiden tuotteiden myynti ei ole läkelaisissa tarkoitettua apteekkitoimintaa, ja niille on suuret ja kilpaillut markkinat apteekkien ulkopuolella, ei niitä pidä huomioida apteekkien kannattavuusvertailussa, eikä niistä pidä maksaa apteekiveroa.

Yliopiston Apteekki pitää edelleen kestävämmänä ja hyvän hallinnon periaatteiden vastaisena sitä, että

- apteekkeja ajetaan läkelain apteekkitoiminnan määritelmästä ja niiden ydintoiminnasta erillisten ei-lääkkeellisten tuotteiden, kuten kosmetiikan, myyntiin, jotta kansanterveyden turvaamiseksi tärkeä apteekkitoiminta voisi jatkua; ja
- samalla tuetaan lääkkeiden tappiollisella hinnoittelulla lääkkeitä ostavia yksityisiä terveyspalveluyrityksiä ja apteekiveron ulkopuolelle jääviä erikoisliikkeitä ja päivittäistavarakauppaa.

2.5 Yliopiston Apteekkiä koskeva vaikutusarviointi on laiminlyöty kokonaan

Ehdotuksen taloudellinen vaikutusarvio on Yliopiston Apteekin osalta laiminlyöty ja tausta-aineistoa on hyödynnetty erittäin valikoivasti.

Yliopiston Apteekkiä ei ole käsitelty ehdotusten vaikutusarvioineissa lainkaan, vaikka se poikkeaa merkittävästi kaikista muista apteekkeista kokonsa, erityistehtäviensä ja taloutensa osalta. Rakenteelliset, taloudelliset, toiminnalliset ja oikeudelliset erot Yliopiston Apteekin ja yksityisten apteekkien välillä merkitsevät sitä, että Yliopiston Apteekki ja yksityiset apteekit eivät lähtökohtaisesti voi olla tosiasiallisesti ja oikeudellisesti toisiinsa verrattavissa tilanteissa. Tämän on vahvistanut myös unionin tuomioistuimien Susisalo-asiassa sekä komissio Yliopiston Apteekin väitettyä valtiontukea koskevassa päätöksessään.

Yksikään muu apteekki tai muistiossa esitetyt apteekkejä koskevat keskiarvoluvut eivät ole verrattavissa eivätkä sovellu Yliopiston Apteekkiin. Siten muiden apteekkien taloutta koskevien lukujen, saati keskiarvolukujen, perusteella ei voida arvioida ehdotuksen vaikutuksia Yliopiston Apteekkiin.

Muistion ainoa kohta, joka ilman Yliopiston Apteekin nimen mainitsemista koskee Yliopiston Apteekkiä, on sivulla 12:

"Ehdotetulla taksamuutoksella tehtävä keskimääräinen apteekkikohtainen taksaleikkaus olisi 92 062 euroa, kun apteekkejä on arviossa mukana 626. Mediaanileikkaus olisi 73 300 euroa apteekkiä kohden, minimileikkaus 10 952 euroa ja maksimileikkaus 5 331 594 euroa."

Leikkaus kohdistuu erityisesti Yliopiston Apteekkiin. Maksimileikkaus 5 331 594 koskee vain Yliopiston Apteekkiä. Se on erittäin kaukana ehdotuksen perusteluissa mainituista keskimääräisestä- ja mediaanileikkauksesta. Yliopiston Apteekin leikkaus on yli 300.000 euroa per apteekkitoimipiste, mikä on yli nelinkertainen apteekkien mediaanileikkaukseen verrattuna. Tämä jo kertoo, kuinka kohtuuton ja syrjivä STM:n ehdotus on Yliopiston Apteekkiä kohtaan.

Vuonna 2021 Yliopiston Apteekki maksoi 29,3 miljoonaa euroa apteekkiveroa, kun kaikkien apteekkien apteekkiverokertymä yhteensä oli noin 198 miljoonaa euroa. Yliopiston Apteekin apteekkivero on kohtuuton, eikä sitä voida sivuuttaa Yliopiston Apteekin talouteen vaikuttavia säädöksiä valmisteltaessa. Kun lisäksi lasketaan mukaan Yliopiston Apteekin maksamat muut verot ja veronluontoiset maksut, oli Yliopiston Apteekin verojalanjälki vuonna 2021 56,6 miljoonaa euroa.

Yliopiston Apteekkiin kohdistuvien taloudellisten vaikutusten sivuuttaminen osoittaa piittaamattomuutta asetuksen valmistelussa. Fimea on todennut apteekkien taloudellista sääntelyä koskevassa selvityksessään 1/2021 sivulla 37, että:

"Muutosehdotuksia on usein pyritty kohdentamaan juuri isoille ja erityisen hyvin kannattaville apteekeille. Tällaisten muutosten vaikutukset kohdentuvat kuitenkin suurelta osin Helsingin yliopiston apteekkiin, joka on toiminnan laajuuden näkökulmasta aivan omassa luokassaan. Tämä este tulisi ratkaista esimerkiksi kompensoimalla yliopistojen apteekkien tulonmenetyksiä jollakin tasolla ja niin, että myös yksityiset apteekit voivat hyötyä muutoksesta yhtä lailla, jos ne yltävät samaan kokoluokkaan kuin yliopistojen apteekit."

Ehdotetulla asetuksen muutoksella olisi erittäin merkittävät taloudelliset seuraukset juuri Yliopiston Apteekkiin. Kappaleessa 3.1 esitetyn mukaisesti myös asetuksen tasoiset säädökset on valmisteltava samoja huolellisuutta, kattavuutta sekä yksityisen aseman huomioon ottamista koskevia sääntöjä noudattaen kuin lain valmistelu.

2.6 Ehdotus vaarantaa Yliopiston Apteekin erityistehtävät ja Helsingin yliopiston rahoituksen

Julkisen palvelun velvoitetta koskevaa SGEI-sääntelyä tulee tulkita Yliopiston Apteekin erityistehtävien osalta analogisesti: kuten julkisen palvelun velvoite, myöskään Yliopiston Apteekille säädettyjen erityistehtävien hoito ei saa olla sääntelyn johdosta tappiollista, eikä nykyistä vääristymää saa ainakaan lisätä.

Komission SGEI -päätöksen mukaan kannattavuuslaskelmissa tuloiksi katsotaan kaikki SGEI-palveluista saadut tulot, minkä lisäksi muista erityisoikeuksista kertyvät tulot voidaan huomioida tulolaskelmassa.

Tästä seuraa, että Yliopiston Apteekin kannattavuuden arvioinnissa vain korkeintaan yksityisiä apteekkeja suuremman sivuapteekkien määrän, eli yli kolmen sivuapteekin, lääkemyynnin tulot voidaan huomioida.

Yliopiston Apteekin erityisasema koskee vain lääkelain mukaista apteekkitoimintaa, mistä johtuen Yliopiston Apteekin kannattavuustarkasteluun ei voida ottaa mukaan ei-lääkkeellisistä tuotteista saatuja tuloja.

Kohtuullinen tuotto tarkoittaa SGEI-päätöksen mukaan alalla viime vuosina saatua keskimääräistä kannattavuutta. Siten on selvää, että jo viime vuoden 7 miljoonaa euroa tappiollinen lääkemyynti ei vastaa alan keskimääräistä kannattavuutta, eikä Yliopiston Apteekki saa kohtuullista kompensatiota erityistehtäviensä hoitamisesta.

Näin on selvää, että Yliopiston Apteekin lääkemyynnin tappiollisuutta ei voida enää lääketaksa-asetuksella kasvattaa.

3 EHDOTUKSEN VALMISTELUSSA ON VAKAVIA PUUTTEITA

3.1 Lainvalmistelulle asetetut vaatimukset

Yliopiston Apteekki katsoo, että ehdotuksen laadinnassa ei ole noudatettu hyvän hallinnon periaatteita, eikä se täytä lainvalmistelulle asetettuja vaatimuksia.

Hallituksen esitysten laatimisohjeiden mukaan lakiehdotukset on valmisteltava perustuslain ja Suomea velvoittavien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisiksi . Valtiontalouden tarkastusviraston selvityksen 3/2013 mukaan hyvän lainvalmistelun ydinperiaatteita ovat kunnollinen tietopohja työn taustana, eri vaihtoehtojen ja niiden vaikutusten riittävän monipuolinen ja huolellinen analyysi, ehdotuksen implementaation ja sen tukitoimien suunnittelu sekä tarvittavan ulkopuolisen asiantuntemuksen ja näkemysten hyödyntäminen lainvalmisteluprosessin eri vaiheissa .

Viranomaisen on lainvalmistelussa tehtävä asianmukaiset selvitykset . Asianmukaisuus puolestaan edellyttää hallintomenettelyn ja virantoimitusvelvollisuuden konteksteissa huolellisuutta ja tarkkuutta asian käsittelyssä.

"Asianmukaisuus tarkoittaa myös asian mukaisuutta eli sitä, että kunkin käsiteltävän asian erityispiirteet ja palvelun saajan erityistarpeet otetaan huomioon. [...]. Asianmukaisuus edellyttää lisäksi huolellisuutta ja tarkkuutta asian käsittelyssä."

Lainvalmistelun yhteydessä tehtävää vaikutusten arviointia ohjaavat valtioneuvoston vuonna 2007 antamat ohjeet säädösehdotusten vaikutusten arvioinnista . Ohjeiden sivun 9 mukaan ohjeita sovelletaan myös lakia alemman asteisten säädösten, kuten asetusten valmisteluun. Kyseisten ohjeiden mukaan:

"Taloudellisten vaikutusten arvioinnin tavoitteena on varmistua siitä, että säädökset parhaalla mahdollisella tavalla tukevat talouskasvua, työllisyyden kehitystä, yritysten toimintaa ja kilpailukykyä sekä kansalaisten hyvinvointia."

Yritysvaikutusten arvioinnin tulisi olla perusteellista erityisesti silloin, kun vaikutukset ulottuvat koko yrityskenttään, valtaosaan yrityksistä tai muutoin huomattavaan yritysjoukkoon, mutta myös silloin,

kun vaikutukset kohdistuvat rajatumpaan yritysjoukkoon, mutta ovat merkittäviä kohdeyritysten toiminnan ja toimintaedellytysten, markkinoiden toimivuuden tai kansantalouden kannalta.

Virkavelvollisuuksien noudattaminen ja huolellisen lainvalmistelun vaatimus edellyttävät sitä, että säädösmuutokset, eri kohderyhmät ja niiden erityispiirteet sekä muun soveltuvan ja kohderyhmän asemaan tai talouteen vaikuttavan sääntelyn vaikutus otetaan huomioon. Ehdotuksen valmistelussa ei ole toimittu edellä kuvattujen vaatimusten mukaisesti.

3.2 Ehdotuksen puutteellisuudet Yliopiston Apteekin kannalta

Ehdotuksen valmistelu on vakavasti puutteellista. Yliopiston Apteekki ja sen talous poikkeaa kaikista muista apteekkeista merkittävästi, ja se on suurin apteekkiveron maksaja. Silti ehdotuksen vaikutusta Yliopiston Apteekkiin ei ole käsitelty luonnoksessa lainkaan. Yliopiston Apteekin, mutta myös muiden apteekkien osalta olisi tullut käsitellä voimakkaasti progressiivinen ja kilpailua vääristävä apteekkivero sekä ehdotuksen ja apteekkiveron vaikutus apteekkien talouteen. Nämä selvitykset on laiminlyöty.

Yliopiston Apteekin erityistehtävien kustannusten ja apteekkiveron progression vuoksi Yliopiston Apteekin lääkemyynti on jo nyt 7 miljoonaa euroa tappiolla, ja ehdotus lisää tappiota 5–6 miljoonaa euroa. Yliopiston Apteekin maksut valtiolle ovat jo niin suuret verrattuna muihin apteekkiliikkeisiin ja alaan, että nämä seikat on arvioitava kokonaisuudessaan tarkoin ja huomioitava valmistelussa siten, että vääristymät korjataan, eikä niitä ainakaan lisätä. Fimeakin on selvityksessään 1/2021 todennut, että ehdotuksen kaltaisten muutosten vaikutukset kohdistuvat lähinnä Yliopiston Apteekkiin.

Ehdotusta perustellaan lähes kokonaan apteekkeja koskevilla keskimääräisillä luvuilla, jotka eivät anna muutosten vaikutuksista todellista tietoa poliittisille päättäjille, sillä apteekit ovat kooltaan, sijainniltaan ja taloudeltaan hyvin erilaiset.

Muistiossa on sivuttu apteekkiveron ja lääketaksan ongelmia. Muistion sivulla 7 todetaan, että apteekkiveroa ei voida käsitellä tässä yhteydessä. Muistiosta ei kuitenkaan ilmene, miksi merkittävästi apteekkien talouteen vaikuttavia seikkoja ei voitaisi käsitellä kokonaisuutena.

Yliopiston Apteekki toteaa, että yksittäiset muutokset ilman asianmukaista kattavaa kokonaisarviointia kärjistävät apteekkiverotuksen virheitä. Ehdotus on esimerkki lainsäädännöstä, jossa ei huomioida muutosten kumuloituvia vaikutuksia kohderyhmän erilaisiin edustajiin joko riittävästi tai lainkaan, eikä muutosten pohjana käytetä tarkkoja ja kattavia ajantasaisia tietoja.

Kannattavuusvertailussa on käytetty muutoinkin virheellisiä lukuja. Kannattavuusvertailussa ei esimerkiksi ole huomioitu itsehoitolääkkeiden hintakilpailun arvioituja vaikutuksia, vaan kannattavuutta on arvioitu vain niiden vuosien perusteella, jolloin tätä hintakilpailua ei vielä ollut.

Myös muistiossa esitetty kansainvälinen vertailu on harhaanjohtavaa, ottaen huomioon muun muassa Suomen apteekkivero, apteekkisääntelyn eroavaisuudet vertailuvaltioiden sääntelyyn sekä Yliopiston Apteekin asema, tehtävät ja talous. Yliopiston Apteekki kiinnittää huomiota siihen, että muistiossa on tehty kansainvälistä tarkastelua, mutta Yliopiston Apteekin erityispiirteitä ja ehdotuksen vaikutusta siihen ei ole arvioitu lainkaan.

Muistiossa on lausuttu, että ehdotuksesta aiheutuvien taloudellisten ongelmien hallitsemiseksi apteekkien pitäisi ryhtyä sopeuttamistoimiin. Käytännössä nämä tarkoittanevat apteekkien aukioloaikojen ja palvelun supistamista, eli huononnusta lääkkeiden ja lääkeneuvonnan saatavuuteen. Muistiossa ei ole käsitelty sitä, miten Yliopiston Apteekin on ajateltu "sopeuttavan toimintaansa", eikä sitä, miten vuotuisesta rahoituksestaan 5–6 miljoonaa euroa menettävä Helsingin yliopisto "sopeuttaisi toimintaansa" tai sitä, miten valtio kattaisi kyseisen opetuksen ja tutkimuksen rahoituksesta leikattavan osan.

Muistiossa kiinnitetään perusteettomasti huomiota myös siihen, kuinka ei-lääkkeellisten tuotteiden myynti voi kokonaisuutena tehdä apteekkiliikkeessä harjoitetusta toiminnasta tietyissä tapauksissa kannattavaa, vaikka itse apteekin lääkemyynti olisi tai muuttuisi tappiolliseksi.

STM:n sinänsä virheellisesti käyttämät tiedot apteekkien yhteydessä toimivien erillisyhtiöiden kannattavuudesta eivät anna tilanteesta täsmällisesti oikeaa kuvaa, koska vain osa apteekkareista, noin 41 %, on yhtiöittänyt ei-lääkkeellisten tuotteiden myynnin erilliseen yhtiöön ja koska kustannusten kohdistamisessa apteekin ja erillisyhtiön välillä on todennäköisesti apteekkien välillä eroja. STM myöntää itsekkin, että ei-lääkkeellisten (eli vapaakaupan) tuotteiden myynnistä ei ole tarkkoja saatavissa tietoja.

4 EHDOTUS ON LAINVASTAINEN

4.1 Aluksi

Ehdotus kärjittää kohtuuttomasta ja syrjivästä apteekkiverotuksesta jo aiheutunutta EU:n perussopimuksen (SEUT) ja perustuslain sekä lääkelain vastaisuutta eikä se täytä hallintolaissa hyvälle hallinnolle asetettuja vaatimuksia.

Lisäksi STM ylittää toimivaltansa. Ehdotus johtaa Helsingin yliopiston rahoitusvajeeseen, ja kohdistuu siten opetus- ja kulttuuriministeriön ("OKM") hallinnonalaan. STM:llä ei ole toimivaltaa leikata lääkelain asetuksella OKM:n hallinnonalaan kuuluvan yksikön rahoitusta.

4.2 Apteekkivero on valtiontukisääntöjen vastainen

STM:n ehdotuksen arvioinnissa on otettava huomioon se, että apteekkien ja erityisesti Yliopiston Apteekin talouteen merkittävästi vaikuttava apteekkivero on jo ilmeisellä tavalla eurooppaoikeuden vastainen.

Yrityksiin kohdistuvat valtiontuet ovat lähtökohtaisesti SEUT 107 artiklan mukaan lainvastaisia. Yritykselle myönnettävä tuki voi ilmetä muun muassa valikoivana veroetuna, eli vapautuksena maksaa sellaista veroa, jonka maksamiseen muut tai osa muista yrityksistä on velvollisia.

Apteekkivero on voimakkaasti progressiivinen riippuen apteekin liikevaihdosta. Pienimmän liikevaihdon apteekit eivät maksa apteekkiveroa lainkaan. Yliopiston Apteekki sen sijaan maksaa korkeinta apteekkiveroa, mikä on 11,2 % liikevaihdosta. Apteekkiveron erot apteekkien välillä ovat syrjiviä ja vääristävät kilpailua.

Vapaan kaupan eli ei-lääkkeellisten tuotteiden myynnistä apteekissa maksetaan myös apteekkiveroa. Vaikka ei-lääkkeellisten tuotteiden myynti vähennetään kokonaisliikevaihdosta, vähennys on kuitenkin enintään 20 %. Yliopiston Apteekki maksoi ei-lääkkeellisten tuotteiden myynnistä veroa viime vuodelta noin 0,5 miljoonaa euroa.

Apteekkiveron progressiosta johtuen pienimmän liikevaihdon apteekit eivät maksa apteekkiveroa ei-lääkkeellisten tuotteiden myynnistä lainkaan.

Ei-lääkkeellisiä tuotteita ovat esimerkiksi kosmetiikka, kuten puhdistusaineet, voiteet, meikit ja auringonsuojatuotteet, laastarit, ravintolisät ja verenpainemittarit.

Ne apteekit, jotka ovat yhtiöittäneet ei-lääkkeellisten tuotteiden myynnin erilliseen yhtiöön, eivät maksa kyseisten tuotteiden myynnistä apteekkiveroa, sillä myynti ei sisälly apteekkiliikkeen liikevaihtoon. Kun yhtiöittäminen vaikuttaa liikevaihdon määrään, vaikuttaa se myös lääkemyynnistä maksettavaan apteekkiveroon. Lisäksi apteekin liikevaihdon määrästä ja rakenteesta riippuu, maksaako se ei-lääkkeellisten tuotteiden myynnistä apteekkiveroa, ja jos maksaa, niin kuinka paljon. Näiden tekijöiden johdosta on sattumanvaraista kuka maksaa apteekkiveroa ei-lääkkeellisten tuotteiden myynnistä ja miten paljon sitä maksetaan.

Ei-lääkkeellisissä tuotteissa on kova kilpailu, ja niitä myydään erikoisliikkeissä, päivittäistavara-kaupoissa sekä ulkomaisissa ja kotimaisissa verkkokaupoissa, jotka eivät myöskään maksa kyseisistä tuotteista apteekkiveroa, mikä on ilmeistä syrjintää ja vääristää kilpailua.

Tämä on todettu myös Fimean selvityksessä 1/2021:

"Jos sekä apteekin vapaan kaupan tuotteet, että osakeyhtiöiden myynti olisivat apteekkiveron alaisia, asettaisi tämä kuitenkin apteekit ja päivittäistavara-kaupan yksiköt eriarvoiseen asemaan. Tällöin osa toimijoista tilittäisi apteekkiveroa ja osa ei. Tämä lienee kilpailulainsäädännön vastaista. Kilpailuviraston aikaisemmassa selvityksessä tällaista tilannetta on pidetty neutraliteettihäiriönä (33)."

Apteekeissa myytyihin ei-lääkkeellisiin tuotteisiin kohdistuu sattumanvarainen ja syrjivä verorasitus. Tämä on vastoin verotuksen yhdenmukaisuudelle ja tasapuolisuudelle asetettuja vaatimuksia.

Ei-lääkinnällisten tuotteiden verokohtelu Suomessa on edellä todetusti valikoivaa, mikä on omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Näin on selvää, että apteekkiverotus aiheuttaa SEUT 107 artiklan vastaisen valtiontuen.

4.2.1 Taloudellisesta sääntelystä aiheutuva tappiollinen hinnoittelu johtaa valtiontukeen

Apteekkiveron ja lääketaksan yhteisvaikutuksesta Yliopiston Apteekki pakotetaan myymään lääkkeitä tappiollisella hinnalla elinkeinonharjoittajille. Ehdotus uudesta apteekkitaksasta lisää Yliopiston Apteekin lääkemyynnin tappioiden määrää ja tekee Yliopiston Apteekin taloudellisen sääntelyn entistä lainvastaisemmaksi.

Valtion Yliopiston Apteekkiä koskevat toimenpiteet, eli lääkkeiden alihinnoitteluun pakottava taloudellinen sääntely (apteekkivero ja lääketaksa yhdessä), suosivat yksityisten terveyspalvelujen toimialaa. Tätä voidaan pitää valikoivana tukena yksityisille terveyspalvelualan yrityksille.

Lääkkeiden alihinnoitteluun pakottava taloudellinen sääntely liittyy suoraan tai ainakin epäsuorasti valtion varoihin. Yliopiston Apteekki on oikeudelliselta muodoltaan muu julkisoikeudellinen oikeushenkilö. Yliopiston Apteekki on täysin Helsingin yliopiston omistama, mikä puolestaan on merkittävältä osin riippuvainen valtion rahoituksesta. Valtio on lisäksi sitoutunut turvaamaan Helsingin yliopiston rahoitusta, minkä johdosta valtion on korvattava alihinnoittelun aiheuttamaa Helsingin yliopiston tulonmenetystä budjettirahoituksella.

Apteekkiverolla ja lääketaksalla on lisäksi kauppaa- ja kilpailuvaikutuksia muun ohella siitä syystä, että ainakin eräät suuret yksityiset terveystaloyritykset tarjoavat palvelujaan myös muille kuin suomalaisille ja toimivat Suomen ulkopuolella. Lisäksi lääkkeiden ostaminen alihinnalla eli kustannuksia huomattavasti matalammalla hinnalla voi johtaa lääkehoidon suosimiseen ja lääkkeiden käytön kannustamiseen terveydenhuollossa, ja vähentää ei-lääkkeellisiin hoitomuotoihin kohdistuvaa kysyntää, mikä vääristää kilpailua.

4.3 Ehdotuksen EU:n kilpailusääntöjen vastaisuus

SEUT 106 artiklan 1 momentin mukaan "jäsenvaltiot eivät toteuta eivätkä pidä voimassa mitään toimenpidettä, joka koskee julkisia yrityksiä taikka yksityisiä, joille jäsenvaltiot myöntävät erityisoikeuksia tai yksinoikeuksia ja joka on ristiriidassa tämän sopimuksen, etenkin sen 18 ja 101–109 artiklan määräysten kanssa".

SEUT 106 artiklan soveltaminen edellyttää myös toisen EU:n perussopimusten artiklan soveltamista. EUT on arvioinut SEUT 106(1) artiklan soveltumista määräävän markkina-aseman väärinkäytön kieltävän 102 artiklan yhteydessä lukuisissa tapauksissa. Lainkohtien soveltaminen yhdessä tarkoittaa, että valtion toimenpide on kielletty silloin, kun julkinen yritys tai erityisoikeuksia omaava yritys on toimenpiteen johdosta omiaan käyttämään väärin määräävää markkina-asemaansa.

SEUT 102 artiklan kiellon piiriin kuuluu tyypillisesti tappiollinen eli saalistava hinnoittelu. Valtion toimenpide, esimerkiksi hintaregulaatio, joka johtaa tappiolliseen hinnoitteluun on selvästi omiaan johtamaan riskiin väärinkäytöstä. Siinä tapauksessa, että Yliopiston Apteekilla olisi ex tempore -lääkevalmistuksessa määräävä markkina-asema, lääketaksaa koskeva esitys olisi erittäin selkeällä tavalla eurooppaoikeuden vastainen, koska se entisestään lisäisi ex tempore -lääkevalmistuksen tappiollisuutta.

4.4 Ehdotuksen perustuslainvastaisuus

Perustuslain mukaan valtion verosta säädetään lailla, joka sisältää säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista. Verotuksesta ei voida säätää lakia alemman tasoisella säädöksellä. Myöskään lääketaksan kiristyksestä ja apteekeille suunnatusta 66 miljoonan euron vuotuisesta katteen menetyksestä ei pitäisi säätää asetuksen tasolla.

Ehdotus yhdessä apteekkiveron kanssa on vastoin perustuslain 6 §:n ja hallintolain 6 §:n yhdenvertaisuusperiaatetta. Säännös koskee kaikkea viranomaistoimintaa riippumatta sen sisällöstä tai muodoista. Viranomaisen toiminnassa yhdenvertaisuusperiaate ja siihen sisältyvä tasapuolisen kohtelun vaatimus koskevat yhtä hyvin ihmisiä kuin oikeushenkilöitäkin. Tasapuolisuuden

vaatimuksen keskeisenä sisältönä on vaatimus, että viranomaisen on normia tulkitessaan ja soveltaessaan kohdeltava samanlaisia tapauksia samalla tavoin, mutta erilaisia tilanteita sen sijaan niiden eroavuudet huomioon ottaen. Tasapuolinen kohtelu edellyttää siten eriytettyä arviointia, jossa kunkin asian erityispiirteet otetaan riittävästi huomioon. Myös erilaisten tilanteiden erilaisen kohtelun on oltava asiallisesti perusteltavissa, koska yleisenä tavoitteena on normien yhdenmukainen soveltaminen.

Lisäksi ehdotus rikkoo omaisuuden suojaa ja yhdenvertaisen elinkeinonharjoittamisen edellytyksen periaatetta. Esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen mukaan kohtuuttoman raskaan taakan asettaminen yksityisen omistajan kannettavaksi jonkin yleisen edun toteuttamiseksi loukkaa omaisuudensuojan yleislauseketta ja sen asettamaa vaatimusta oikeudenmukaisesta tasapainosta yksityishenkilön varallisuussetujen ja yleisten etujen välillä. Perustuslakivaliokunnan usein toistaman vaatimuksen mukaan omaisuuteen kohdistuvien rajoitustoimien perustuslaillisuuden kannalta on olennaista varmistaa, etteivät kyseiset toimet muodostu omistajan tai muun varallisuusosoikeuden haltijan kannalta kohtuuttomiksi.

Viitaten analogisesti kohdassa 2.6. esitettyyn julkisen palvelun velvoitetta koskevaan sääntelyyn myös perustuslain mukaan erityistehtävien hoitamisen ja lääkkeiden myynnin on oltava kannattavaa. Kustannukset tulee kattaa ja lääkemyynnistä on saatava kohtuullinen tuotto.

4.5 Ehdotuksen muu lainvastaisuus

Ehdotus on vastoin Helsingin yliopistolle lääkelaiassa ja yliopistolaiassa säädettyä apteekkiprivilegiota ja Helsingin yliopistolle yliopistolaiassa säädettyä oikeutta omaisuuteensa ja tuloihinsa. Apteekkiverolla ja lääketaksalla tappiolliseksi pakotettu Yliopiston Apteekin lääkelain mukainen apteekkitoiminta, eli lääkkeiden myynti tappiolla loukkaa ilmeisellä tavalla Helsingin yliopiston lääkelakiin perustuvaa apteekkiprivilegiota.

Kuten edellä on todettu, Yliopiston Apteekin tehtävänä on lääkelain esitöiden ja KHO:n päätöksen mukaan turvata Helsingin yliopiston rahoitusta. Esitys rikkoo erittäin ilmeisellä tavalla tätä Helsingin yliopiston oikeutta.

Apteekkeja koskevan sääntelyn tarkoituksena on taata lääkkeiden saatavuus koko maassa. Apteekkien kannustaminen taloudellisella sääntelyllä ei-lääkkeellisten tuotteiden myynnin kasvattamiseen lääkemyynnin tappioiden kattamiseksi ei ole lääkelain mukaista. Lääkelain mukaan ei-lääkkeellisten tuotteiden myynti ei saa häiritä lääkkeiden myyntiä. Lääkelain 58 § sallii vain yksittäisten lääkevalmisteiden tappiollisuuden, ei koko lääkemyynnin. Ehdotus ja sen tavoitteet ovat näin selvästi lääkelain vastaisia.

5 YLIOPISTON APTEEKIN EHDOTUKSET

5.1 Lääketaksan leikkauksilla enintään 20 milj. euron säästöt

Yliopiston Apteekki katsoo, että lääketaksan esitettyjä leikkauksia on välttämätöntä muuttaa kohtuullisemmiksi, jotta apteekkitoiminnan jatkaminen ja eritystehtävien hoitaminen on jatkossa mahdollista. Apteekkitalouden kannalta voidaan toteuttaa lääketaksan leikkaukset, joilla säästetään enintään 20 miljoonaa euroa lääkekorvauksia vuosittain. Lääketaksan leikkauksia ei tule kohdentaa miltään osin tukkuhinnaltaan kalleimpiin lääkkeisiin, joiden myyntikate on jo nyt tappiollinen korkean apteekkiveron takia.

Loppuosa hallituksen esityksessä tavoitellusta lääkekorvausten 36 miljoonan euron säästöstä voidaan toteuttaa laskemalla lääkkeiden tukkuhintoja ja sitä kautta lääkekorvauksia 16 miljoonaa euroa vuodessa.

Lääketeollisuuden osuus lääkkeiden kuluttajahinnoista on kaikkein suurin, joten on kohtuullista, että lääketeollisuus osallistuu säästöihin STM:n muutosehdotuksia laajemmin.

5.2 Nykyinen apteekkiverojärjestelmä tulee muuttaa

Ehdotuksen muuttaminen edellä mainitulla tavalla apteekkitalouden kannalta parempaan suuntaan ei kuitenkaan riitä poistamaan apteekkien talouden sääntelyn merkittäviä vikoja Yliopiston Apteekin kannalta.

Yliopiston Apteekki vaatii, että apteekkiveroon tehdään samanaikaisesti ehdotuksen kanssa korjauksia, joilla vähennetään lausunnossa kuvattuja ehdotuksen vakavia ongelmia. Kuten tässä lausunnossa on useiden selvitysten kanssa yhdenmukaisesti todettu, lääketaksaa tulee aina tarkastella yhdessä apteekkiverojärjestelmän kanssa.

Seuraavassa esitetään perustelut sekä konkreettiset pykäläkohtaiset ehdotukset apteekkiverolain muuttamiseksi

Apteekkiveron taustalla olleen apteekkimaksun tarkoitus oli, että sillä tasoitettaisiin pienten apteekkien heikompaa kannattavuutta. Nykyinen apteekkimarkkina poikkeaa huomattavasti apteekkimaksun ja apteekkiveron säätämisen ajankohdan tavoitteista. Pienikin apteekki voi paikkakunnan ainoana apteekkina olla erittäin kannattava, ja suuri, paljon apteekkiveroa maksava

apteekki tappiollinen. Nykyisessä mallissa apteekkiveron määrä ja joidenkin apteekkien sitä kautta saama kompensatio kohdistuu syrjivästi ja sattumanvaraisesti, eikä se vastaa siihen tarpeeseen, mihin apteekkimaksu ja apteekkivero on aikanaan säädetty.

Apteekit ovat keskenään eriarvoisessa asemassa myös siitä syystä, että noin 41 % niistä on yhtiöittänyt vapaakaupan tuotteiden myynnin, josta seuraa, että apteekkiveroa maksetaan erilaisin perustein, ja apteekkiverojärjestelmän antama tuki kohdistuu sattumanvaraisesti. Nykyinen apteekkiverojärjestelmä on myös EU:n valtioneuvoston vastainen ja syrjivä.

5.3 Apteekkiveron muuttaminen kohtuulliseksi ja kansallisen ja EU-oikeuden mukaiseksi

Apteekkiveroa on muutettava, jotta siitä poistetaan kohtuuttomat, syrjivät ja lainvastaiset piirteet. Muutosten on oltava tämän päivän tosiasioihin perustuvia, oikein kohdistettuja ja täsmällisiä. Apteekkiveron kokonaiskertymää ei pidä kasvattaa. Lisäksi Yliopiston Apteekki ehdottaa seuraavia konkreettisia toimenpiteitä:

- 1) Apteekkivero sidotaan liikevaihdon sijaan myyntikatteeseen ja korkein progressiivinen veroluokka on enintään 40 % myyntikatteesta;
- 2) Apteekkeja verotetaan toimipistekohtaisesti;
- 3) Ei-lääkkeellisten tuotteiden apteekkivero poistetaan kokonaan. Näin apteekkiverolain 5 §:n 3 kohdan mukaista vähennystä ei tarvita, mutta kaikilta muilta osin nykyiset vähennykset säilytetään ennallaan.

Apteekkiveron 5 §:ää on muutettava siten, että veron perusteena on apteekin lääkemyynnin myyntikate eikä liikevaihto. Näin vähennetään sitä, että apteekkiveroa maksetaan tappiollisesta mynnistä. Myyntikate veron perusteena turvaa sen, ettei apteekkivero ole suurempi kuin lääketaksa, ja näin rajoitetaan lääkemyynnin tappiollisuutta. Muutos turvaa myös kannustimet varastoida ja myydä kalliimpia lääkkeitä.

Apteekkiveron keventäminen on myös omiaan laskemaan lääkkeiden hintoja. Kuten Fimea on selvityksessään 1/2020 todennut, apteekkiverolla on lääkkeiden hintoja ainakin välillisesti nostava vaikutus (s. 8 lopussa selvityksessä). Myös tämä puoltaa korjaustoimenpiteiden kohdistamista apteekkiveroon.

Mikäli apteekkiveroa ei voida sitoa myyntikatteeseen, tulee toissijaisesti vapauttaa kalliit, 1500 euroa ja sen yli maksavat lääkkeet apteekkiverosta kokonaan. Tällä tavalla vähennetään lääkemyynnin tappiollisuutta ja säilytetään kannustimia kalliimpien lääkkeiden myyntiin.

Tasapuolisuuden vuoksi apteekkiveroa tulee maksaa toimipistekohtaisesti, jolloin veron määrä lasketaan kunkin pääapteekin ja sivuapteekin osalta erikseen. Tällöin vero on yhdenvertaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden mukainen, koska kilpailu käydään apteekkien kesken paikallisilla markkinoilla. Kaikkien apteekkitoimipisteiden yhteenlaskettuun volyymiin perustuva apteekkivero syrjii Yliopiston Apteekkia, vaikeuttaa sen kilpailuasemaa ja vääristää kilpailua.

Apteekkiveron kantaminen ei-lääkkeellisten tuotteiden myynnistä tulee lopettaa kokonaan korjaamalla apteekkiveron soveltamisalaa koskevaa 1 §:ää siten, että verovelvollinen suorittaa apteekkiveroa vain apteekin lääkemyynnistä. Apteekkiveroa tulee maksaa vain lääkelain 38 §:ssä säädetystä apteekkitoiminnasta

Apteekkiveron kantaminen ei-lääkkeellisten tuotteiden myynnistä on lääkelaisissa säädetyn apteekkitoiminnan määritelmän vastaista, sillä lääkelaisissa apteekkitoiminnaksi on määritelty lääkkeiden myynti ja siihen liittyvä neuvonta. Lääkelaisissa ei ole sisällytetty kosmetiikan tai verenpainemittareiden ja muiden vapaakaupan tuotteiden myyntiä apteekkitoiminnaksi.

Kuten edellä on todettu, apteekkiveron maksaminen muusta kuin lääkemyynnistä on syrjivää, rajoittaa kilpailua ja johtaa kiellettyyn valtiontukeen. Ei-lääkkeellisten tuotteiden apteekkivero asettaa apteekit keskenään epätasa-arvoiseen asemaan ja johtaa siihen, että samasta tuotteesta kannetaan tai jätetään kantamatta veroa riippuen siitä, ostetaanko tuote apteekista vai muusta erikoisliikkeestä tai tavaratalosta, kuinka suuri apteekin myynti on, ja onko apteekki yhtiöittänyt ei-lääkkeellisten tuotteiden myynnin apteekista erilliseen yhtiöön vai ei.

Kuluttajat ovat hintatietoisia ja vertailevat tuotteiden hintoja. Kuluttajien kannalta on kohtuutonta, että he maksavat korkeamman hinnan muodossa ylimääräistä veroa tuotteesta, jos se tavaratalon sijaan ostetaan apteekista. Kuluttajat eivät tiedä, että tuotteen hinnassa heiltä kerätään sattumanvaraisesti muuta yritystoimintaa tukevaa veroa.

Yliopiston Apteekki pitää tarpeellisena, että viranomaiset laativat apteekkiveron kuvattujen muutosten yhteydessä selkeät ohjeet kunkin apteekin toimipisteen myyntikatteen määrittämiseen.

5.4 Konkreettiset pykäläehdotukset

Toimitettu STM:lle erillisenä liitetiedostona

6 LOPUKSI

Yliopiston Apteekki katsoo, että ehdotus on edellä esitetyllä tavalla sellaisenaan toteuttamiskelvoton. Lääketaksaa koskevaa sääntelyä ei ylipäätään voi arvioida erikseen, vaan lääketaksaa on kehitettävä poikkeuksetta yhdessä apteekkiveron kanssa. Yliopiston Apteekki pitää esittämiään lääketaksan säästötavoitteiden alentamista ja apteekkiveron muutoksia välttämättöminä, sillä ilman niitä ehdotus on ilmeisellä tavalla EU-oikeuden ja kansallisen lain vastainen, kilpailua vääristävä ja kohtuuton.

1 Fimea kehittää, arvioi ja informoi 1/2021: Lääketaksan, apteekkimaksun ja apteekkiveron kehittäminen Suomessa; Selvitys muutosehdotuksista, muutosten esteistä ja mahdollisista muutostekijöistä s. 8.

2 Suomen perustuslaki 731/1999.

3 395/1987.

4 Muistio, s. 7.

5 Yliopiston Apteekki perustuu Helsingin yliopistolle yliopistolaissa ja lääkelaissa säädettyyn oikeuteen pitää apteekkia. Vuonna 1755 Turun Akatemialle myönnettiin apteekkiprivilegion, eli erioikeus. Apteekin pito-oikeus on siirtynyt lainmuutoksissa nykyisin voimassa olevan yliopistolain (558/2009) 75 §:n 1 momenttiin. Saman lainkohdan mukaan Helsingin yliopistolla "on edelleen myös ne muut oikeudet, etuudet ja vapaudet sekä se omaisuus ja ne tulot, jotka sillä on tämän lain voimaan tullessa".

6 HE 276/1998 vp.

7 HE 276/1998 vp.

8 Euroopan komissio Valtiontuki SA.42028(2017/NN).

9 Unionin tuomioistuimen tuomio 21.6.2012, C-84/2011.

10 Suomen perustuslaki, 731/1999 15 §.

11 Suomen perustuslaki, 731/1999 18 §.

12 770/2016.

13 Euroopan komissio Valtiontuki SA.42028(2017/NN), kohta 40–41. Vrt. myös Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisu yhdistetyissä asioissa C-78/08–C-80/08, Paint Graphos ym. 8.9.2011, kohta 61.

14 Lääkelain 38 §:ssä määritelmän kohdassa 3 käytetään apteekin toimipiste -termiä. Apteekkitoimipiste on tässä yhteydessä Yliopiston Apteekin selvyiden vuoksi käyttämä aputermi, jolla tarkoitetaan apteekkia ja kutakin sivuapteekkia.

15 Euroopan Unionin komission päätös 2012/21/EU, joka koskee EU:n valtiontukisääntöjen soveltumista yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen korvauksista.

16 SGEI päätös 5 artiklan 4 ja 5 kohdat.

17 SGEI päätös artikla 5 5 kohta.

18 Hallituksen ehdotuksen laatimisohteet, kohta 12.

19 Valtiontalouden tarkastusviraston selvitys 3/2013: Lainvalmistelun laatu ja kehittämistarpeet, s. 35.

20 Olli Mäenpää, Hallinto-oikeus, Alma Talent, päivittyvä verkkoteos, Luku III: Hallintomenettely ja hyvän hallinnon perusteet > 4. Hallintolain soveltamisala > Hallintolain asiallinen soveltamisala > Viranomaisen toimintamuodot, joissa hallintolakia ei sovelleta > Viranomaisen antamat oikeussäännökset ja määräykset, ko. kohta päivitetty 6.11.2017.

21 Olli Mäenpää, Hallinto-oikeus, Alma Talent, päivittyvä verkkoteos, Luku III: Hallintomenettely ja hyvän hallinnon perusteet > 6. Hallintoasian käsittely hallintomenettelyssä > Hallintomenettelyn laatuvaatimukset > Asianmukainen käsittely ja laatuvaatimukset > Käsittelyn asianmukaisuus, ko. kohta päivitetty 6.11.2017.

22 Olli Mäenpää, Hallinto-oikeus, Alma Talent, päivittyvä verkkoteos, Luku VII Virkamiesoikeus > 4. Virkamiehen oikeudet ja velvollisuudet > Virkamiehen yleiset velvollisuudet > Virantoimitusvelvollisuus > Virantoimitusvelvollisuuden laatu, ko. kohta päivitetty 6.11.2017.

23 Oikeusministeriö: Vaikutusten arviointi. Saatavilla osoitteessa:
<https://oikeusministerio.fi/vaikutusten-arviointi>. Vierailtu sivulla 27.6.2022.

24 "Säädösten vaikutusten arviointia koskevia ohjeita noudatetaan lakiehdotusten valmistelun ohella soveltuvin osin myös alemman asteisten säädösten eli asetusten ja perustuslain 80 §:ssä tarkoitettujen muiden oikeussäätöjen valmistelussa."

25 Oikeusministeriön julkaisu 2007:06: Säädösehdotusten vaikutusten arviointi: Ohjeet, s. 18.

26 Muistio, s. 11: Vuonna 2020 noin 254 apteekin yhteydessä toimi noin 244 erillisyyhtiötä (osa yhtiöistä on jaettu apteekkien kesken).

27 Sopimus Euroopan unionin toiminnasta (Konsolidoitu toisinto 2016).

28 Hallintolaki, 434/2003 vp.

29 Apteekkiverolain 5 §, vähennykset arvonlisäverottomasta liikevaihdosta, josta on tehty 5 §:n 2 momentin mukaiset vähennykset.

30 Mäenpää, Olli: Yleinen hallinto-oikeus (2017), s. 147–148.

31 EIT Sporrang ja Lönnroth 23.9.1982, kohdat 69 ja 72, Ambruosi 19.10.2000, kohta 31.

32 Länsineva, Pekka: Perusoikeudet, Alma Talent, päivittyvä verkkoteos, Luku III Yksittäiset perusoikeudet > 11. Omaisuudensuoja (PL 15 §) > Yleisiä omaisuudensuojaperiaatteita > Kohtuullisuus ja oikeudenmukainen tasapaino, ko. kohta päivitetty 23.4.2010.

33 Muistio s. 8.

Tyrni Jenni
Yliopiston Apteekki - Yliopiston Apteekki