

## **Ekonomiutskottet**

### **Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 17 och 26 § i alkohollagen**

**Till social- och hälsovårdsutskottet**

## **INLEDNING**

### ***Remiss***

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 17 och 26 § i alkohollagen (RP 7/2024 rd): Ärendet har remitterats till ekonomiutskottet för utlåtande till social- och hälsovårdsutskottet.

### ***Sakkunniga***

Utskottet har hört

- konsultativ tjänsteman Mirka-Tuulia Kuoksa, social- och hälsovårdsministeriet
- specialsakkunnig Santeri Vuoti, social- och hälsovårdsministeriet
- regeringsråd Virve Haapajärvi, arbets- och näringsministeriet
- specialsakkunnig Jussi Pääkkönen, Konkurrens- och konsumentverket
- ekonomidirektör Anton Westermarck, Alko Ab
- verkställande direktör Kalle Järvinen, Hartwall Ab
- chef för påverkansarbete Tiina Vyyryläinen, Konsumentförbundet rf
- vice verkställande direktör Veli-Matti Aittoniemi, Turism- och Restaurangförbundet rf
- verkställande direktör Tuula Loikkanen, Bryggeri- och läskedrycksindustriförbundet rf
- verkställande direktör Kari Luoto, Finlands Dagligvaruhandel rf
- verksamhetsledare Susanna Heikkinen, Förening för Finlands Alkoholdryckhandel rf
- professor Petri Kuoppamäki
- professor Juha Raitio
- professor Jukka Snell.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Polisstyrelsen
- Regionförvaltningsverket i Södra Finland
- Institutet för hälsa och välfärd (THL)
- Kyrö Distillery Company
- Finsk Handel rf
- Trafikskyddet
- Ölförbundet rf

## Utlåtande EkUU 8/2024 rd

- Småbryggeriförbundet rf
- juris doktor Tomi Tuominen.

### UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

#### *Allmänt*

I propositionen föreslås det att bestämmelserna om detaljhandel med alkoholdrycker ändras så att den tillståndspliktiga detaljhandeln utsträcks till att också gälla alkoholdrycker som framställts genom jäsning och som innehåller högst 8,0 volymprocent etylalkohol. De nuvarande regleringen av detaljhandeln gäller alkoholdrycker som innehåller högst 5,5 volymprocent etylalkohol oberoende av framställningsmetod. Enligt propositionen är syftet med en begränsning som gäller framställningsmetoden för alkoholdrycker att skydda ungdomar, i synnerhet flickor, mot skadliga hälsoeffekter till följd av alkoholbruk.

Propositionen grundar sig på avsnittet Rättvisare konkurrens i Finland i regeringsprogrammet. Enligt regeringsprogrammet reformerar regeringen alkoholpolitiken i europeisk riktning på ett ansvarsfullt sätt och fortsätter den totalreform av alkohollagen som gjordes 2018. I regeringsprogrammet har man kommit överens om flera lagstiftningsändringar som gäller att öppna upp marknaden för och öka konkurrensen inom alkoholhandeln. Syftet med ändringarna är att främja rättvis och öppen konkurrens.

Såsom det konstateras i ett sakkunnigyttrande kan en uppdelning av alkoholpolitiska reformer och åtgärder i flera delar försvåra bedömningen av den helhet som förslagen bildar. I flera yttranden har det ansetts att propositionens konsekvenser bör bedömas tillsammans med andra mål i regeringsprogrammet som gäller ändring av alkohollagstiftningen. Enligt uppgift till utskottet är det dock mycket svårt att i detta skede bedöma de sammantagna konsekvenserna, eftersom det i fråga om de övriga ändringar i alkohollagstiftningen som nämns i regeringsprogrammet ännu inte är helt klart hur och med vilket innehåll reformerna kommer att genomföras och i vilken omfattning de kommer att ändra på den gällande alkohollagstiftningen. Ekonomiutskottet anser det vara viktigt att man i de kommande propositionerna om ändringar i alkohollagstiftningen bedömer konsekvenserna av de föreslagna ändringarna också i förhållande till de ändringar i alkohollagstiftningen som redan genomförts under regeringsperioden.

#### *Propositionens viktigaste konsekvenser*

I propositionen konstateras det att de viktigaste konsekvenserna av lagförslaget hänför sig till den ökade tillgången till alkohol och den ökade konkurrensen inom detaljhandel med alkohol. Propositionen gör det möjligt att sådana 5,6—8,0-procentiga alkoholdrycker som framställts genom jäsning som för närvarande säljs i Alkos knappa 400 butiker framöver också kan säljas av innehavare av detaljhandelstillstånd, som sammanlagt uppgår till cirka 6 300. Tillgången till och urvalet av de sorter av öl, vin och cider som berörs av ändringen förbättras och priserna på dessa produkter kan även sjunka något när konkurrensen ökar. Till följd av lagförslaget beräknas Alkos andel av den totala försäljningen av alkoholdrycker minska, handelns andel stiga och utskänkningens andel förbli ungefär densamma.

## Utlåtande EkUU 8/2024 rd

Tillverkningen, försäljningen och marknadsföringen av alkoholdrycker ger samhället skatteintäkter på över en miljard euro, olika företag näringsinkomster som uppgår till flera miljarder och dem som deltar i tillverkningen, försäljningen och marknadsföringen av alkohol arbetsinkomster. Samtidigt orsakar alkoholkonsumtionen samhället, företagen och individerna direkta och indirekta kostnader på flera miljarder euro. En ökad försäljning och konsumtion av alkohol ökar inkomsterna av tillverkningen och försäljningen, men också utgifterna och kostnaderna för konsumtionen av alkohol.

I propositionen uppskattas det att lagförslagets direkta konsekvenser sannolikt är relativt små på allmän nivå. Andra ekonomiska faktorer som påverkar alkohol- och konsumentmarknaden, såsom höjd alkoholskatt, eventuella förändringar i dryckeskulturen och förändringar i marknadsföringen eller köpkraften, kan under de närmaste åren få större betydelse än konsekvenserna av detta lagförslag.

Den statistikförda totalkonsumtionen av alkohol beräknas stiga med cirka 0,5—1 procent till följd av lagförslaget. I propositionen konstateras det dock att det är mycket svårt att bedöma lagförslagets exakta inverkan på den totala alkoholkonsumtionen och att detta är förknippat med många osäkerhetsfaktorer, i synnerhet när det gäller förslagets inverkan på vinkonsumtionen samt i vilken grad den ökade konsumtionen av alkoholdrycker med 5,6—8,0 procent som framställts genom jäsnings ersätter konsumtionen av andra alkoholdrycker.

Ur tillsynsmyndighetens synvinkel försvårar en begränsning av framställningsmetoden tillsynen, eftersom det på alkoholens försäljningsförpackningar inte finns någon enhetlig märkning som gör det möjligt att kontrollera framställningsmetoden. Detta ökar alkoholinspektörernas arbetsbörda, när de blir tvungna att kontrollera hur varje enskild dryck tillverkas. Enligt propositionen finns det ingen officiell analysmetod för att avgöra om en alkoholdryck har framställts uteslutande genom jäsnings eller om den har framställts helt eller delvis genom att späda ut en starkare alkoholdryck eller sprit.

### ***EU-rätten och konkurrensrätten***

Enligt artikel 34 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) ska kvantitativa importrestriktioner samt åtgärder med motsvarande verkan vara förbjudna mellan medlemsstaterna. EU-domstolen har tolkat begreppet åtgärder med motsvarande verkan extensivt på så sätt att det avser alla nationella åtgärder som faktiskt eller potentiellt kan begränsa handeln inom unionen direkt eller indirekt. Det undantag som anges i artikel 36 i EUF-fördraget gör det dock möjligt att införa sådana nationella förbud eller restriktioner som grundas på hänsyn till bland annat allmän moral, allmän ordning eller allmän säkerhet eller intresset att skydda människors hälsa. Sådana förbud eller restriktioner får dock inte utgöra ett medel för godtycklig diskriminering eller innefatta en förtäckt begränsning av handeln mellan medlemsstaterna. Artikel 37 i EUF-fördraget förutsätter för sin del att medlemsstaterna ska säkerställa att statliga handelsmonopol anpassas på sådant sätt att ingen diskriminering med avseende på anskaffnings- och saluföringsvillkor föreligger mellan andra medlemsstaters medborgare.

I propositionen påpekas det att lagförslaget anmälades till Europeiska kommissionen i september 2023 i överensstämmelse med direktiv (EU) 2015/1535. Kommissionen ansåg att förslaget bör

## Utlåtande EkUU 8/2024 rd

granskas med avseende på artiklarna 34—36 om fri rörlighet för varor i EUF-fördraget. Kommissionen ansåg att den proportionalitetsbedömning som Finland gjort inte visat att det finns ett konkret orsakssamband mellan den specifika verksamhet som de finska myndigheterna försöker begränsa (det vill säga den licensierade detaljhandelsförsäljningen av destillerade alkoholhaltiga drycker på mellan 5,6 och 8,0 volymprocent) och målet att undvika negativa konsekvenser för folkhälsan. Därtill uppmanade kommissionen de finska myndigheterna att analysera de potentiella effekter på konkurrensen som sannolikt kommer att införas genom det anmälda förslaget och se till att den nationella åtgärden inte leder till indirekt diskriminering av importerade produkter.

De sakkunniga i EU-rätt som utskottet hört är inte helt eniga om huruvida den ändring som föreslås i propositionen bör bedömas med stöd av artikel 37 i EUF-fördraget (handelsmonopol) eller artiklarna 34 och 36 i EUF-fördraget (fri rörlighet för varor). Alla sakkunniga ansåg dock att lagförslaget i ljuset av propositionsmotiven kan anses problematiskt när den föreslagna ändringen bedöms med stöd av artikel 34 i EUF-fördraget. Enligt de sakkunniga visar propositionen inte tillräckligt tydligt att det finns sådana rättsliga grunder för begränsning av framställningsmetoden som skulle motsvara de berättigade motiv till restriktioner som nämns i artikel 36 i EUF-fördraget.

Den föreslagna utvidgningen av detaljhandelstillståndet för alkoholdrycker gäller endast sådana alkoholdrycker som har framställts genom jäsning. Av propositionen framgår att merparten av de dryckesblandningar som för närvarande säljs i Finland är producerade av inhemska tillverkare och att en begränsning av framställningsmetoden skulle komma att gälla dem. Lagförslaget kan således anses leda till så kallad omvänd diskriminering, när inhemska produkter diskrimineras genom att distributionskanalen för etanolbaserade dryckesblandningar begränsas. EU-regleringen hindrar i princip inte medlemsstaterna från att behandla sina inhemska produkter på ett ofördelaktigare sätt än importerade produkter. Ekonomiutskottet konstaterar dock att även omvänd diskriminering är förbjudet, om det har en snedvridande effekt på den inre marknadens funktion och om en åtgärd som begränsar eller snedvrider marknaden inte kan motiveras med stöd av artikel 36 i EUF-fördraget eller med något annat tvingande skäl som beror på allmänintresset. Därtill konstaterar utskottet att det inte ens i det fall att åtgärden inte har en snedvridande effekt på den inre marknadens verksamhet är motiverat eller ändamålsenligt att inhemska produkter behandlas på ett ofördelaktigare sätt än importerade produkter.

Enligt uppgift till utskottet kan en dryckesblandning avse produkter som till smak och användning är likartade, men som framställs antingen genom jäsning eller av en destillerat alkoholdryck. Således kan man genom destillering och jäsning tillverka och på marknaden släppa ut likartade produkter som är utbytbara mot varandra. För att kunna säkerställa likabehandling av och jämlika konkurrensförhållanden för företag anser ekonomiutskottet det vara viktigt att regleringen behandlar försäljningen av alkoholdrycker med samma användningsändamål och alkoholhalt på samma sätt.

I och med den nya regleringen kommer både konsumenter och tillverkare sannolikt att reagera på de restriktioner som gäller destillerade drycker. De som tycker om söta alkoholdrycker kommer sannolikt att styra sin efterfrågan till longdrinkar som framställs genom jäsning och andra genom jäsning tillverkade drycker, vars distributionskanal kommer att utvidgas betydligt. Om ett betydande antal dryckesblandningar framställda genom jäsning kommer till försäljning i butikerna till

## Utlåtande EkUU 8/2024 rd

följd av lagförslaget, kan det hända att begränsningens förväntade förebyggande effekt på alkoholkonsumtionen och alkoholrelaterade skador bland ungas och i synnerhet flickor uteblir, eftersom det i praktiken inte går att i betydande grad påverka tillgången till dryckesblandningar med hjälp av en begränsning. Den önskade styreffekten kan ytterligare försvagas av att de 5,6—8,0-procentiga alkoholhaltiga produkter som för närvarande framställs genom jäsning också har en skattemässigt förmånligare ställning än de etylalkoholbaserade blandningarna med samma alkoholhalt, och därmed kan de också mycket sannolikt vara billigare på butikshyllorna.

Trots att det finns goda grunder för att bekämpa att flickor och mer allmänt unga dricker för att bli fulla, står det valda sättet baserat på begränsning av framställningsmetoden enligt inkomna sakkunnigyttranden inte i rätt proportion till det uppställda målet. Bristen på proportionalitet beror bland annat på att en begränsning av framställningsmetoden när det gäller destillerade drycker inte ter sig som ett effektivt sätt att förebygga att unga dricker för att bli fulla, eftersom samma typ av drycker i enlighet med vad som sägs ovan också kan framställas genom jäsning. Det finns inga bevis på att alkohol framställd genom jäsning skulle vara mindre skadlig än destillerad alkohol med samma alkoholhalt. Också i propositionen erkänns det faktum att sättet att tillverka alkohol-drycker allmänt taget inte inverkar på hurudana negativa effekter alkohol orsakar.

Till följd av begränsningen föreslås det i lagförslaget att försäljningen av de billigaste dryckesblandningarna i praktiken avregleras, medan dyrare motsvarande dryckesblandningar fortsatt ska säljas av Alko. Således förblir det oklart vilket samband den föreslagna begränsningen av framställningsmetoden har med att skydda flickor och med den forskning som propositionen hänvisar till.

I ett sakkunnigyttrande har det också framförts överväganden om lagförslagets betydelse för alkoholmonopolets trovärdighet. Ur EU-domstolens rättspraxis går det att härleda grunder och förutsättningar för att begränsa försäljningen av en viss vara, såsom till exempel alkohol, genom att bestämma att det helt eller till en viss del är monopolverksamhet. Vilket monopol som helst är dock inte tillåtet, utan begränsningarna måste kumulativt uppfylla följande fyra villkor: 1) de har sitt ursprung i hänsyn till allmänintresset, 2) de ska vara ägnade att säkerställa att det eftersträvarde målet uppnås, 3) de får inte ingripa i den grundläggande fria rörligheten av varor eller andra rättigheter mer än vad som är nödvändigt för att uppnå det målet och 4) de ska tillämpas utan diskriminering. I en del sakkunnigyttranden har det uttryckts oro över att en stegvis liberalisering av alkoholförsäljningen i slutändan skulle kunna leda till att alkoholmonopolet vittrar sönder.

Som det konstateras i ett sakkunnigyttrande har Finland ett skyldighet att inte införa någon sådan nationell lagstiftning som skulle strida mot EU-rätten. För att den föreslagna begränsningen inte ska anses vara diskriminerande i EU-rättsligt hänseende, krävs det objektiva och tillräckligt vägande skäl för att motivera särbehandlingen. I flera sakkunnigyttranden har det betonats att den föreslagna begränsningen inte är en proportionerlig och effektiv åtgärd i förhållande till den nytta som eftersträvas. Den föreslagna begränsningen av framställningsmetoden kan anses problematisk med avseende på EU:s konkurrenslagstiftning och lagstiftning om den inre marknaden. Utifrån utfrågningen i utskottet anser ekonomiutskottet att det är sannolikt att frågan senare kommer att granskas i Europeiska unionens domstol. Utskottet ser att det finns en uppenbar risk för att det aktuella lagförslaget anses strida mot EU-rätten.

## Utlåtande EkUU 8/2024 rd

### FÖRSLAG TILL BESLUT

Ekonomiutskottet föreslår

*att social- och hälsovårdsutskottet beaktar det som sägs ovan.*

Helsingfors 10.4.2024

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Sakari Puisto saf  
vice ordförande Ville Kaunisto saml  
medlem Kaisa Garedeu saf  
medlem Mai Kivelä vänst  
medlem Katri Kulmuni cent  
medlem Helena Marttila sd  
medlem Matias Mäkynen sd  
medlem Joakim Strand sv  
medlem Oras Tynkkynen gröna  
medlem Sinuhe Wallinheimo saml  
medlem Heikki Vestman saml  
ersättare Pauli Aalto-Setälä saml  
ersättare Teemu Kinnari saml.

Sekreterare var

utskottsråd Maiju Tuominen.