

## Talousvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi alkoholilain 17 ja 26 §:n muuttamisesta

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

### JOHDANTO

#### *Vireilletulo*

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi alkoholilain 17 ja 26 §:n muuttamisesta (HE 7/2024 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

#### *Asiantuntijat*

Valiokunta on kuullut:

- neuvotteleva virkamies Mirka-Tuulia Kuoksa, sosiaali- ja terveysministeriö
- erityisasiantuntija Santeri Vuoti, sosiaali- ja terveysministeriö
- hallitusneuvos Virve Haapajärvi, työ- ja elinkeinoministeriö
- erityisasiantuntija Jussi Pääkkönen, Kilpailu- ja kuluttajavirasto
- talousjohtaja Anton Westermarck, Alko Oy
- toimitusjohtaja Kalle Järvinen, Hartwall Oy
- vaikuttamistyön päällikkö Tiina Vyyryläinen, Kuluttajaliitto ry
- varatoimitusjohtaja Veli-Matti Aittoniemi, Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry
- toimitusjohtaja Tuula Loikkanen, Panimo- ja virvoitusjuomateollisuusliitto ry
- toimitusjohtaja Kari Luoto, Päivittäistavarakauppa ry
- toiminnanjohtaja Susanna Heikkinen, Suomen Alkoholijuomakauppayhdistys ry
- professori Petri Kuoppamäki
- professori Juha Raitio
- professori Jukka Snell

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Poliisihallitus
- Etelä-Suomen aluehallintovirasto
- Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL)
- Kyrö Distillery Company
- Kaupan liitto ry
- Liikenneturva
- Olutliitto ry
- Pienpanimoliitto ry

## Valiokunnan lausunto TaVL 8/2024 vp

- oikeustieteen tohtori Tomi Tuominen

### VALIOKUNNAN PERUSTELUT

#### *Yleistä*

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi alkoholijuomien vähittäismyyntiä koskevia säännöksiä siten, että luvanvarainen vähittäismyynti ulotetaan koskemaan myös enintään 8,0 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältäviä käymisteitse valmistettuja alkoholijuomia. Nykyinen vähittäismyyntisääntely koskee valmistustavasta riippumatta enintään 5,5 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältäviä alkoholijuomia. Hallituksen esityksen mukaan alkoholijuoman valmistustapaan liittyvän rajoituksen tavoitteena on suojella nuoria, erityisesti tyttöjä, alkoholin käyttöön liittyviltä haitallisilta terveysvaikutuksilta.

Esitys perustuu Reilumman kilpailun Suomi -osioon sisältyvään hallitusohjelmakirjaukseen. Hallitusohjelman mukaan hallitus uudistaa alkoholipolitiikkaa vastuullisesti eurooppalaiseen suuntaan ja jatkaa vuonna 2018 tehtyä alkoholilain kokonaisuudistusta. Hallitusohjelmassa on sovittu useista alkoholikauppaa koskevista markkinoiden avaamiseen ja kilpailun lisäämiseen liittyvistä lainsäädäntömuutoksista. Muutosten tavoitteena on edistää reilua ja avointa kilpailua.

Kuten asiantuntijalausunnossa on todettu, alkoholipoliittisten uudistusten ja toimenpiteiden pilkkominen useaan eri osaan voi vaikeuttaa ehdotusten muodostaman kokonaisuuden arviointia. Useissa lausunnoissa onkin katsottu, että esityksen vaikutuksia tulisi arvioida yhdessä muiden hallitusohjelmaan sisältyvien alkoholilainsäädännön muutostavoitteiden kanssa. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan yhteisvaikutuksia on kuitenkin tässä vaiheessa hyvin haastavaa arvioida, sillä muiden hallitusohjelmaan sisältyvien alkoholilainsäädäntöön suunniteltujen muutosten osalta ei ole vielä varmuutta siitä, miten ja minkä sisältöisinä uudistukset tullaan toteuttamaan ja missä laajuudessa ne muuttavat nykyistä alkoholilainsäädäntöä. Talousvaliokunta pitää tärkeänä, että tulevissa alkoholilainsäädännön muutoksissa koskevissa hallituksen esityksissä arvioidaan ehdotettavien muutosten vaikutuksia myös suhteessa hallituskaudella jo toteutettuihin alkoholilainsäädännön muutoksiin.

#### *Esityksen keskeisiä vaikutuksia*

Hallituksen esityksessä todetaan, että lakiehdotuksen keskeisimmät vaikutukset liittyvät alkoholin saatavuuden lisääntymiseen sekä kilpailun lisääntymiseen alkoholin vähittäismyyntissä. Esitys mahdollistaa nykyisin Alkon vajaan 400:ssä myymälässä myytävien 5,6—8,0 -prosenttisten käymisteitse valmistettujen alkoholijuomien vähittäismyyntin myös vähittäismyyntiluvan haltijoille, joita on yhteensä noin 6 300. Muutoksen kohteena olevien oluiden, viinien ja siiderien saatavuus ja valikoima paranee, ja niiden hinnat voivat jonkin verran kilpailun lisääntyä myös alentua. Lakiesityksen seurauksena Alkon osuuden alkoholijuomien kokonaismyynnistä arvioidaan laskevan, kaupan osuuden nousevan ja anniskelun osuuden pysyvän suunnilleen samana.

Alkoholijuomien valmistus, myynti ja markkinointi tuottavat yhteiskunnalle yli miljardin verotuloja, erilaisille yrityksille miljardien elinkeinotuloja ja alkoholin valmistukseen, myyntiin ja

## Valiokunnan lausunto TaVL 8/2024 vp

markkinointiin osallistuvilla ihmisillä työtuloja. Toisaalta alkoholinkäyttö aiheuttaa yhteiskunnalle, yrityksille ja yksilöille miljardien eurojen välittömiä ja välillisiä kustannuksia. Alkoholien myynnin ja kulutuksen lisääntyminen lisää sekä valmistukseen ja myyntiin liittyviä tuloja että alkoholien kulutukseen liittyviä menoja ja kustannuksia.

Lakiehdotuksen välittömien vaikutusten arvioidaan hallituksen esityksessä olevan yleisellä tasolla todennäköisesti melko vähäisiä. Muut alkoholi- ja kuluttajamarkkinoihin vaikuttavat taloudelliset tekijät, kuten alkoholiverotuksen korotus, mahdolliset juomakulttuurissa tapahtuvat muutokset ja markkinoinnin tai ostovoiman muutokset voivat lähivuosina peittää alleen tämän lakiehdotuksen aiheuttamia vaikutuksia.

Alkoholien tilastoidun kokonaiskulutuksen arvioidaan nousevan lakiesityksen seurauksena n. 0,5—1 prosenttia. Hallituksen esityksessä todetaan kuitenkin, että lakiehdotuksen tarkkaa vaikutusta alkoholien kokonaiskulutukseen on erittäin vaikea arvioida ja siihen liittyy paljon epävarmuustekijöitä, erityisesti esityksen vaikutuksesta viinien kulutukseen sekä siihen, missä määrin lisääntyvä kulutus 5,6—8,0 -prosenttisissa käymisteitse valmistetuissa alkoholijuomissa korvaa muuta alkoholijuomien kulutusta.

Valvovan viranomaisen näkökulmasta valmistustaparajoitukset vaikeuttavat valvontaa, sillä alkoholien myyntipakkauksissa ei ole mitään yhtenäistä merkintää, josta valmistustavan voisi tarkistaa. Tämä lisää alkoholitarkastajien työtaakkaa, kun he joutuvat tarkastamaan juomien valmistustavat yksitellen. Sen erottamiseen, onko alkoholijuoma valmistettu yksinomaan käymisen avulla vai onko se valmistettu joko kokonaan tai osittain laimentamalla väkevää alkoholijuomaa tai väkiviinaa, ei ole hallituksen esityksen mukaan virallista analyysimenetelmää.

### ***EU- ja kilpailuoikeuden näkökulma***

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 34 artiklassa kielletään jäsenvaltioiden väliset tuonnin määrälliset rajoitukset ja kaikki vaikutukseltaan vastaavat toimenpiteet. EU-tuomioistuin on tulkinnut vaikutukseltaan vastaavien toimenpiteiden käsitettä laajasti siten, että sillä tarkoitetaan kaikkia kansallisia toimenpiteitä, jotka voivat tosiasiallisesti tai mahdollisesti rajoittaa unionin sisäistä kauppaa suoraan tai välillisesti. SEUT-sopimuksen 36 artiklassa säädetty poikkeus mahdollistaa kuitenkin sellaiset kansalliset kiellot tai rajoitukset, jotka ovat perusteltuja mm. julkisen moraalin, yleisen järjestyksen tai turvallisuuden kannalta sekä ihmisten terveyden suojelemiseksi. Nämä kiellot tai rajoitukset eivät kuitenkaan saa olla keino mielivaltaiseen syrjintään tai jäsenvaltioiden välisen kaupan peiteltyyn rajoittamiseen. SEUT-sopimuksen 37 artikla puolestaan edellyttää, että jäsenvaltiot mukauttavat kaupallisia valtion monopolejaan niin, että tavaroiden hankintaa tai myyntiä koskevissa ehdoissa ei syrjitä muiden jäsenvaltioiden kansalaisia.

Hallituksen esityksessä todetaan, että lakiehdotus on ilmoitettu Euroopan komissiolle syyskuussa 2023 direktiivin 2015/1535 mukaisesti. Komissio on katsonut, että ehdotusta tulee arvioida SEUT-sopimuksen tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevien 34—36 artiklojen perusteella. Komission näkemyksen mukaan Suomen toimittamassa oikeasuhtaisuuden arvioinnissa ei ole pystytty osoittamaan konkreettista syy-yhteyttä toiminnan, jota Suomen viranomaiset yrittävät rajoittaa (alkoholipitoisuudeltaan 5,6—8,0 tilavuusprosentin tislattujen alkoholijuomien vähittäis-

## Valiokunnan lausunto TaVL 8/2024 vp

myynti vähittäismyyntiluvalla) ja kansanterveydelle aiheutuvien sosiaalisten haittojen välttämistä koskevan tavoitteen välillä. Lisäksi komissio kehotti Suomen viranomaisia analysoimaan ilmoitetun ehdotuksen mahdollisia vaikutuksia kilpailuun ja varmistamaan, että kansallinen toimenpide ei johda tuontituotteiden välilliseen syrjintään.

Talousvaliokunnan kuultavana olleet EU-oikeuden asiantuntijat eivät ole täysin yksimielisiä siitä, tuleeko hallituksen esityksessä ehdotettua muutosta arvioida SEUT 37 artiklan (kaupallinen monopoli) vai SEUT 34 ja 36 artiklan (tavaroiden vapaa liikkuvuus) nojalla. Kaikki asiantuntijat kuitenkin katsoivat, että arvioitaessa ehdotettua muutosta SEUT 34 artiklan nojalla voidaan lakiehdotusta pitää ongelmallisena hallituksen esityksessä kuvattujen perusteluiden valossa. Asiantuntijoiden näkemyksen mukaan esityksessä ei ole kyetty kuvaamaan valmistustaparajoitukselle SEUT 36 artiklassa tarkoitettujen rajoitusten oikeutusperusteiden olemassaoloa riittävällä tavalla.

Ehdotettu alkoholijuomien vähittäismyyntilupaan liittyvä laajennus koskee vain sellaisia alkoholijuomia, jotka on valmistettu käymisen avulla. Hallituksen esityksestä käy ilmi, että tällä hetkellä Suomessa myydään valtaosin kotimaisten valmistajien juomasekoituksia, joihin valmistustaparajoitus tulisi kohdistumaan. Lakiehdotuksen voidaan näin ollen katsoa johtavan ns. käänteiseen syrjintään, kun kotimaisia tuotteita syrjitään rajoittamalla etanolipohjaisten juomasekoitteiden jakelukanavaa. EU-sääntely ei periaatteessa estä jäsenvaltioita kohtelemasta kotimaisia tuotteitaan epäedullisemmin kuin tuontituotteita. Talousvaliokunta toteaa kuitenkin, että myös käänteinen syrjintä on kiellettyä, jos se vaikuttaa sisämarkkinoiden toimintaan vääristävästi, ellei markkinoita rajoitettava ja vääristävää toimenpidettä voida oikeuttaa SEUT 36 artiklan perusteella tai muutoin yleiseen etuun perustuvalla pakottavalla syyllä. Valiokunta toteaa lisäksi, että kotimaisten tuotteiden epäedullisempi kohtelu tuontituotteisiin nähden ei ole perusteltua tai tarkoituksenmukaista siinäkään tapauksessa, ettei toimenpide vaikuttaisi sisämarkkinoiden toimintaan vääristävästi.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan juomasekoitus voi tarkoittaa sekä käymisteitse valmistettuja että tislattua alkoholijuomasta valmistettuja, maultaan ja käyttötarkoitukseltaan samankaltaisia tuotteita. Näin ollen tislaamalla ja käymisteitse voidaan valmistaa ja tuoda markkinoille samankaltaisia ja toisensa korvaavia tuotteita. Talousvaliokunta pitää tärkeänä, että käyttötarkoitukseltaan yhtenevien ja alkoholipitoisuudeltaan samanvahvuisten alkoholijuomien myyntiä kohdellaan sääntelyssä samalla tavalla, jotta voidaan varmistaa yritysten yhdenvertainen kohtelu ja tasapuoliset kilpailuolosuhteet.

Uuden sääntelyn myötä sekä kuluttajat että valmistajat tulevat todennäköisesti reagoimaan tislattuja juomia koskeviin rajoituksiin. Kysynnän korvaavuuden näkökulmasta makeista alkoholijuomista pitävien kysyntää siirtynee käymisteitse valmistettuihin lonkeroihin ja muihin käymisteitse valmistettuihin juomiin, joiden jakelukanavaa laajennetaan merkittävästi. Mikäli kauppoihin tulee lakiesityksen myötä myyntiin merkittävä määrä käymisteitse valmistettuja juomasekoituksia, voi valmistustaparajoituksen mahdollinen nuorten ja erityisesti tyttöjen alkoholinkulutusta ja alkoholihaittoja ehkäisevä vaikutus jäädä toteutumatta, kun valmistustaparajoituksella ei pystytä käytännössä vaikuttamaan merkittävästi juomasekoitusten saatavuuteen. Haluttua ohjausvaikutusta voi edelleen heikentää se, että tällä hetkellä käymisteitse valmistetut 5,6—8,0 -prosenttiset alkoholituotteet ovat myös verotuksellisesti edullisemmassa asemassa kuin samanvahvuiset ety-

## Valiokunnan lausunto TaVL 8/2024 vp

liialkoholipohjaiset juomasekoitukset ja näin ne voivat hyvin mahdollisesti olla kauppojen hyllyillä myös halvempia.

Vaikka tyttöjen ja yleisemmin nuorten humalahakuisen juomisen torjumiseen on hyviä perusteita, valittua valmistustaparajoitteeseen perustuvaa keinoa ei pidetä valiokunnan saamissa asiantuntijalausunnoissa oikeasuhtaisena asetettuun tavoitteeseen verrattuna. Oikeasuhtaisuus puuttuu mm. siksi, ettei tislattuja juomia koskeva valmistusrajoitus vaikuta tehokkaalta keinolta nuorten humalahakuisen juomisen torjumiseen, koska samantyyppisiä juomia voidaan edellä todetun mukaisesti valmistaa myös käymisteitse. Ei ole olemassa näyttöä siitä, että käymisteitse valmistettu alkoholi olisi vähemmän haitallista kuin tislattu alkoholi, jos niiden alkoholipitoisuus on sama. Myös hallituksen esityksessä tunnistetaan se, ettei alkoholijuomien valmistustapa yleisesti ottaen vaikuta siihen, millaista haittavaikutusta alkoholista aiheutuu.

Valmistustaparajoitteen vuoksi lakiehdotuksessa esitetään käytännössä vapautettavaksi halvimmat juomasekoitukset kauppoihin kalliimpien vastaavien juomasekoitusten jäädessä Alkoon. Näin ollen epäselväksi jää, mikä yhteys esitetyllä valmistustaparajoitteella on tyttöjen suojeleamiseen ja hallituksen esityksessä viitattuun tutkimukseen.

Asiantuntijalausunnossa on tuotu esille pohdintaa myös lakiehdotuksen merkityksestä alkoholimonopolin uskottavuuden kannalta. EU-tuomioistuimen oikeuskäytännöstä voidaan johtaa perusteet ja edellytykset, joiden nojalla tietyn hyödykkeen, kuten esimerkiksi alkoholin, myyntiä voidaan rajoittaa säätämällä se kokonaan tai tietyin osin monopolitoiminnaksi. Mikä tahansa monopoli ei kuitenkaan ole sallittu, vaan rajoitusten tulee täyttää kumulatiivisesti seuraavat neljä edellytystä: 1. ne johtuvat yleiseen etuun liittyvistä syistä; 2. niiden on oltava omiaan takaamaan niillä tavoiteltavan päämäärän toteuttaminen; 3. ne eivät saa puuttua tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevaan perusvapauteen tai muihin oikeuksiin enempää kuin on tarpeen tämän päämäärän saavuttamiseksi; ja 4. niitä on sovellettava ilman syrjintää. Osassa asiantuntijalausuntoja on esitetty huolena, että alkoholin myynnin vaiheittainen vapauttaminen voisi lopulta johtaa alkoholimonopolin murenemiseen.

Kuten asiantuntijalausunnossa todetaan, Suomella on velvollisuus olla ottamatta käyttöön mitään sellaista kansallista lainsäädäntöä, joka olisi EU-oikeuden vastaista. Jotta ehdotettua valmistustaparajoitusta ei pidetä EU-oikeudellisesti syrjivänä, edellytetään objektiivisia ja riittävän painavia perusteita, joilla erilaista kohtelua voidaan perustella. Monissa asiantuntijalausunnoissa on korostettu, että ehdotettu valmistustaparajoitus ei ole oikeasuhtainen ja tehokas toimenpide sillä tavoiteltavaan hyötyyn nähden. Ehdotettua valmistustaparajoitusta voidaan pitää ongelmallisena EU:n kilpailu- ja sisämarkkinaoikeuden näkökulmasta. Talousvaliokunta pitää asiantuntijakuulemisten perusteella todennäköisenä, että asia tulee myöhemmin arvioitavaksi Euroopan unionin tuomioistuimessa. Valiokunta näkee ilmeisenä riskinä, että nyt käsiteltävänä oleva lakiehdotus katsotaan EU-oikeuden vastaiseksi.

### VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Talousvaliokunta esittää,

## **Valiokunnan lausunto TaVL 8/2024 vp**

*että sosiaali- ja terveysvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.*

Helsingissä 10.4.2024

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Sakari Puisto ps  
varapuheenjohtaja Ville Kaunisto kok  
jäsen Kaisa Garedeu ps  
jäsen Mai Kivelä vas  
jäsen Katri Kulmuni kesk  
jäsen Helena Marttila sd  
jäsen Matias Mäkynen sd  
jäsen Joakim Strand r  
jäsen Oras Tynkkynen vihr  
jäsen Sinuhe Wallinheimo kok  
jäsen Heikki Vestman kok  
varajäsen Pauli Aalto-Setälä kok  
varajäsen Teemu Kinnari kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Maiju Tuominen