



EUROOPAN KOMISSIO

Brussels, 15.12.2023
C(2023) 9104 final

Ulkoministeri Elina Valtonen
Ulkoministeriö
Merikasarmi, PL 176
00023 Valtioneuvosto
Suomi

Viite: Ilmoitus 2023/543/FI

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi alkoholilain 17 §:n muuttamisesta

Huomautusten esittäminen 9 päivänä syyskuuta 2015 annetun direktiivin (EU) 2015/1535 5 artiklan 2 kohdan mukaisesti

Arvoisa ministeri,

Direktiivissä (EU) 2015/1535¹ säädetyn ilmoitusmenettelyn puitteissa Suomen viranomaiset ilmoittivat komissiolle 18. syyskuuta 2023 luonnoksen ”**Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi alkoholilain 17 §:n muuttamisesta**”, jäljempänä ’ilmoitettu luonnos’.

Ilmoitusviestin mukaan ilmoitetulla luonnoksella on tarkoitus muuttaa Suomen alkoholilain 17 §:ää, mikä perustuu pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmaan, jonka yhtenä tavoitteena on markkinoiden avaaminen ja kilpailun lisääminen. Ehdotetuilla muutoksilla pyritään avaamaan kilpailua alkoholijuomien myynnin osalta siten, että alkoholijuomien vähittäismyyntiluvan saaneet toimijat saisivat myydä käymisteitse valmistettuja alkoholijuomia, jotka sisältävät yli 5,5 tilavuusprosenttia ja enintään 8,0 tilavuusprosenttia alkoholia, ja joiden myynti on tällä hetkellä varattu ainoastaan valtion omistamalle alkoholiyhtiölle.

Euroopan komissio pyysi 10. lokakuuta Suomen viranomaisia toimittamaan lisätietoja ilmoitetusta luonnoksesta. Komissio pyysi Suomen viranomaisia erityisesti toimittamaan

¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2015/1535, annettu 9 päivänä syyskuuta 2015, teknisiä määräyksiä ja tietoyhteiskunnan palveluja koskevia määräyksiä koskevien tietojen toimittamisessa noudatettavasta menettelystä (EUVL L 241, 17.9.2015, s. 1).

lisätietoja kansanterveyteen liittyvistä perusteluista, jotka koskevat käymisteitse tai tislamalla valmistettujen yhtä voimakkaiden tuotteiden eriyttämistä; olemassa olevaa tieteellistä näyttöä olettamuksesta, jonka mukaan tislatuista alkoholijuomista valmistetut tuotteet, joiden alkoholipitoisuus on 5,5–8 tilavuusprosenttia, olisivat houkuttelevampia alaikäisille tytöille kuin käymispohjaiset juomat, joilla on vastaava alkoholipitoisuus, ja arvion toimenpiteen vaikutuksista alkoholijuomien valmistajien väliseen kilpailuun. Suomen viranomaiset vastasivat 20. lokakuuta 2023 komission tietopyyntöön. Suomen viranomaisten vastaus on otettu huomioon.

Ilmoitetun luonnoksen tarkastelu on saanut komission esittämään seuraavat huomautukset.

Ilmoitetulla luonnoksella muutetaan alkoholilain 17 §:ää seuraavasti:

”17 §

Alkoholijuomien vähittäismyyntilupa ja sen myöntämisen edellytykset

Käymisteitse valmistetun enintään 8,0 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävän ja muulla tavoin valmistetun enintään 5,5 tilavuusprosenttia sisältävän alkoholijuoman vähittäismyyntilupa koskee vähittäismyyntiä yhden vähittäismyyntipaikan sisätiloissa ja se myönnetään:

- 1) monipuolista valikoimaa päivittäin tarvittavia elintarvikkeita maankäyttö- ja rakennuslaissa (132/1999) tarkoitetussa rakennuksessa muutoin kuin tilapäisesti myyvälle hakijalle, jos alkoholijuomien myynnin osuus elinkeinotoiminnassa ei ole selvästi muiden elintarvikkeiden myynnin osuutta suurempi;*
- 2) hakijalle, joka harjoittaa 1 kohdassa tarkoitettua elinkeinotoimintaa vakituista tai kausiasutusta palvelevalla lupaviranomaisen hyväksymällä säännöllisellä reitillä kulkevassa myymäläautossa tai -veneessä;*
- 3) anniskeluluvan yhteyteen anniskelussa olevien alkoholijuomien vähittäismyyntiin; määräaikaisen anniskeluluvan tai 20 §:ssä tarkoitetun anniskelualueen yhteyteen vähittäismyyntilupa saadaan kuitenkin myöntää vain sellaiseen useiden alkoholijuomien valmistajien esittelytilaisuuteen, jonka tarkoituksena on esitellä tuotteita kuluttajille;*
- 4) alkoholijuomien valmistuspaikan yhteyteen valmistusluvan haltijalle.*

Komission yksiköt korostavat, että ilmoitetussa luonnoksessa rajoitettaisiin alkoholituotteiden vähittäismyyntimonopolin soveltamisalaa ja mahdollistettaisiin (nykyisellään sallittua) alkoholipitoisempien juomien myynti laajemmin vähittäiskaupassa luvanvaraisena. Mainitulla vähittäismyyntiluvalla valtion monopolin ulkopuolella myytävissä juomissa suurin sallittu alkoholipitoisuus nousisi 5,5 prosentista 8 prosenttiin, mutta laajentuminen rajoittuisi käymisteitse valmistettuihin tuotteisiin, eikä se kattaisi juomia, jotka sisältävät tislattua alkoholia.

Suomen viranomaiset toteavat 20. lokakuuta 2023 antamassaan vastauksessa, että ehdotettu muutos todennäköisesti lisää käymisteitse valmistettujen alkoholijuomien myyntiä ja edistää kilpailua tältä osin, mutta myöntävät myös, että tämä voi osittain

tapahtua käymättömien alkoholijuomien kustannuksella. Vastaus viittaa myös siihen, että ehdotettu muutos voi pitkällä aikavälillä vaikuttaa pysyvästi kuluttajien osto- ja kulutuskäyttäytymiseen ja johtaa siihen, että kuluttajat suosivat käymisteitse valmistettuja alkoholijuomia muulla tavoin tuotettujen alkoholijuomien kustannuksella. Näin ollen ilmoitetulla luonnoksella on todennäköisesti pysyvä vaikutus markkinoihin.

Suomen viranomaisten vastauksessa todetaan lisäksi, että *”kilpailua rajoittavat tekijät alkoholivalmistustavan perusteella olisivat – – oikeasuhtaisia, ottaen huomioon, että valmistustavan perusteella tehdyn jaon taustalla on tavoite suojata erityisesti lapsia ja nuoria.”*.

Komissio panee merkille, että Suomen viranomaiset ovat myöntäneet, että ilmoitetusta luonnoksesta johtuvia alkoholin tuotantotapaan perustuvia vaikutuksia kilpailuun ei voida sulkea pois.

Tältä osin komissio muistuttaa Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 37 artiklan 1 kohdasta², jonka mukaan *”Jäsenvaltiot mukauttavat kaupallisia valtion monopoliaan niin, että tavaroiden hankintaa tai myyntiä koskevissa ehdoissa ei syrjitä jäsenvaltioiden kansalaisia.”*

Komissio korostaa, ettei voida sulkea pois sitä, että muutos, jolla pyritään poistamaan vahvempien alkoholijuomien monopolioikeudet, voisi kuitenkin johtaa käymisteitse valmistettujen tuotteiden suosimiseen verrattuna sellaisiin juomiin, joiden alkoholi tuotetaan muilla menetelmillä. SEUT-sopimuksen 37 artiklan huomioon ottaen tämä voisi johtaa siihen, että suositaan itse asiassa Suomesta peräisin olevia tuotteita, jos ne ovat ylliedustettuina käymisteitse valmistettujen juomien markkinoilla.

Tältä osin komissio muistuttaa Suomen viranomaisia EFTAn tuomioistuimen antamasta päätöksestä asiassa EFTAn valvontaviranomainen vastaan Norjan kuningaskunta³, jossa tuomioistuin piti Norjan lakia välillisenä syrjintänä eurooppalaisia tuotteita kohtaan, sillä sen mukaan olutta, jonka alkoholipitoisuus on enintään 4,75 tilavuusprosenttia, saa myydä valtion monopolijärjestelmän ulkopuolella, mutta ei muita samaa vahvuutta olevia alkoholijuomia, ja alkoholipitoisuudeltaan 2,5–4,75 tilavuusprosentin vahvuisia oluita tuotetaan pääasiassa kotimaassa, kun taas muita tislattuja alkoholijuomia, joilla on vastaava alkoholipitoisuus, pääasiassa tuodaan maahan.

Komission yksiköt toteavat, että kyseessä olevien vähittäismyyntilupien piiriin kuuluvien alkoholijuomien myyntijärjestelmä ei kuulu yhdenmukaistettujen EU:n sääntöjen soveltamisalaan, minkä vuoksi sitä olisi arvioitava SEUT-sopimuksen tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevien 34–36 artiklan perusteella.

Vaikka jäsenvaltioilla on tiettyä harkintavaltaa sellaisten asioiden järjestämisessä, joita ei ole yhdenmukaistettu EU:n tasolla, unionin oikeuden yleisiä periaatteita on kuitenkin noudatettava. Kansallisten viranomaisten on kyettävä osoittamaan, että tiettyjen

² Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto, EUVL C 326, 26.10.2012, s. 47.

³ Ks. EFTAn tuomioistuimen 15 päivänä maaliskuuta 2002 antama päätös asiassa E-9/00 – EFTAn valvontaviranomainen vastaan Norjan kuningaskunta [2002], EFTA Ct. raportti 72.

tuotteiden markkinoille saattaminen aiheuttaa vakavan ja todellisen riskin kansanterveydelle.⁴ Tämä on perusteltava hyvin, ja jäsenvaltioiden on toimitettava kaikki todisteet ja kaikki merkitykselliset tiedot (tekniset, tieteelliset, tilastolliset, ravitsemukselliset ja muut tiedot) voidakseen perustella toimenpiteensä. Terveysten suojeluun ei voida vedota, jos toimenpiteen todellisena tarkoituksena on suojella kotimarkkinoita, vaikka jäsenvaltiot voivatkin itse päättää suojelun tasosta yhdenmukaistamistoimenpiteiden puuttuessa. Toteutettujen toimenpiteiden on myös oltava oikeasuhteisia eli ne on rajoitettava siihen, mikä on välttämätöntä legitiimin terveydensuojelua koskevan tavoitteen saavuttamiseksi. Lisäksi jäsenvaltiolla on velvollisuus pyrkiä asetettuihin tavoitteisiin johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla.

Periaatteessa, kun jäsenvaltiot haluavat pitää voimassa tai ottaa käyttöön toimenpiteitä terveyden suojelemiseksi SEUT-sopimuksen 36 artiklan nojalla, ne ovat yleensä velvollisia osoittamaan tällaisten toimenpiteiden tarpeellisuuden. Euroopan unionin tuomioistuin on korostanut tuomioissaan, että todelliset riskit on osoitettava kansainvälisen tieteellisen tutkimuksen tuoreimpien tulosten valossa. Unionin tuomioistuin on johdonmukaisesti todennut, että jäsenvaltioiden on tehtävä yksityiskohtainen riskinarviointi ennen kuin ne toteuttavat varotoimenpiteitä SEUT-sopimuksen 34 ja 36 artiklan nojalla. Jäsenvaltioiden ei tarvitse osoittaa selvää yhteyttä näytön ja riskin välillä, mutta toimenpiteet eivät voi perustua ”puhtaasti hypoteettisiin näkökohtiin”, kuten asiassa C-672/15 *Noria Distribution* on vahvistettu.

Näin ollen pelkkä ilmoitus siitä, että toimenpide voidaan perustella jollakin hyväksyttävällä syyllä, tai mahdollisten vaihtoehtojen analyysin puuttuminen katsotaan riittämättömäksi.

Komission yksiköt pyysivät 10. lokakuuta 2023 Suomen viranomaisia toimittamaan ilmoitetusta luonnoksesta johtuvan toimenpiteen oikeasuhteisuuden arvioinnin, mukaan lukien tieteelliseen näyttöön perustuvan yksityiskohtaisen selvityksen kansanterveyteen liittyvistä perusteluista, jotka koskevat käymisteitse tai tislaamalla valmistettujen yhtä voimakkaiden tuotteiden jakelun eriyttämistä.

Suomen viranomaiset havainnollistivat 20. lokakuuta 2023 antamassaan vastauksessa, että tutkimustietojen ja aiempien kokemusten perusteella on erittäin todennäköistä, että jos päivittäistavarakaupassa myytäisiin 5,6–8,0-prosenttisia juomasekoituksia (tislattut alkoholijuomat), oluita ja viinejä, niiden kulutus lisääntyisi merkittävästi. He toteavat myös, että on vaikea ennakoida, lisääntysisikö juomasekoitusten kokonaiskulutus enemmän kuin oluen kulutus, mutta vuoden 2018 kokemuksen pohjalta tämä on ”mahdollista”. Suomen viranomaisten vastauksen mukaan valmistustaparajoituksella voitaisiin hillitä entistä väkevämpien juomasekoitusten heräteostoja.

Suomen vastaus näyttää viittaavan siihen, että ilmoitettuun luonnokseen perustuva toimenpide voisi perustua puhtaasti hypoteettisiin näkökohtiin ja että se ei näin ollen ehkä sovellu asetetun tavoitteen saavuttamiseen. Toimitetussa oikeasuhteisuuden

⁴ C-421/09 *Humanplasma GmbH vastaan Itävallan tasavalta* [2010] ECLI:EU:C:2010:760, kohta 34.

arvioinnissa ei itse asiassa pystytä osoittamaan konkreettista syy-yhteyttä toiminnan, jota Suomen viranomaiset yrittävät rajoittaa (alkoholipitoisuudeltaan 5,5–8 tilavuusprosentin tislattujen alkoholijuomien vähittäismyynti vähittäismyyntiluvalla) ja kansanterveydelle aiheutuvien sosiaalisten haittojen välttämistä koskevan tavoitteen välillä.

Komissio toteaa myös, että on toteutettava tarkemmin rajattu tutkimus, jotta voidaan näyttää toteen ja tukea Suomen viranomaisten väitettä, jonka mukaan rajoittavamman järjestelmän säilyttäminen sellaisten tislattujen juomien myymisen osalta, joiden alkoholipitoisuus on sama, olisi perusteltua nuorten naiskuluttajien – joihin toimenpide todennäköisesti vaikuttaisi kielteisemmin – terveyden suojelemista koskevalla tavoitteella, ja jotta voidaan todistaa syy-yhteyden olemassaolo ja rajoituksen soveltuvuus.

Edellä mainittu huomioon ottaen komissio kehottaa Suomen viranomaisia analysoimaan ilmoitetun ehdotuksen mahdollisia vaikutuksia kilpailuun ja varmistamaan, että kansallinen toimenpide ei johda tuontituotteiden välilliseen syrjintään.

Suomen viranomaisia pyydetään ottamaan nämä huomautukset huomioon.

Komissio muistuttaa, että kun lopullinen teksti on hyväksytty, se on toimitettava komissiolle direktiivin (EU) 2015/1535 5 artiklan 3 kohdan mukaisesti.

Kunnioittaen,

Euroopan komission puolesta

Kerstin Jorna
Pääjohtaja

Sisämarkkinoiden, teollisuuden,
yrittäjyyden ja pk-yritystoiminnan
pääosasto

<p>OIKEAKSI TODISTETTU JÄLJENNÖS Pääsihteerin puolesta</p> <p>Martine DEPREZ Johtaja Päätöksenteko ja kolleginen käsittely EUROOPAN KOMISSIO</p>
