



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel 15.12.2023
C(2023) 9104 final

Frau Elina Valtonen
Ministerin für auswärtige Angelegenheiten
Ministerium für auswärtige Angelegenheiten
PO BOX 176
FI-00023 Regierung
Finnland

Betreff: Notifizierung 2023/543/FI

**Vorschlag der Regierung an das Parlament für ein Gesetz zur
Änderung von § 17 des Alkoholgesetzes**

**Abgabe von Bemerkungen gemäß Artikel 5 Absatz 2 der
Richtlinie (EU) 2015/1535 vom 9. September 2015**

Sehr geehrte Frau Ministerin,

Im Rahmen des Notifizierungsverfahrens gemäß der Richtlinie (EU) 2015/1535¹ notifizierten die finnischen Behörden der Kommission am 18. September 2023 den Entwurf eines „**Vorschlag der Regierung an das Parlament für ein Gesetz zur Änderung von § 17 des Alkoholgesetzes**“ (im Folgenden „der notifizierte Entwurf“).

Der Notifizierungsmittelung zufolge beabsichtigt der notifizierte Entwurf, § 17 des Alkoholgesetzes in Finnland zu ändern, der sich aus dem Regierungsprogramm der Regierung von Premierminister Petteri Orpo ergibt, dessen Ziel es ist, den Markt zu öffnen und den Wettbewerb zu erhöhen. Die vorgeschlagenen Änderungen zielen darauf ab, den Wettbewerb für den Verkauf alkoholischer Getränke zu öffnen, indem den Marktteilnehmern, die eine Lizenz für den Verkauf von alkoholischen Getränken erhalten haben, fermentierte alkoholische Getränke mit einem Gehalt von mehr als 5,5 % vol und höchstens 8,0 % vol gewährt werden, was derzeit nur dem staatlichen Alkoholunternehmen vorbehalten ist.

Am 10. Oktober forderte die Kommission die finnischen Behörden auf, zusätzliche Informationen zu dem notifizierten Entwurf vorzulegen. Insbesondere forderte die

¹ Richtlinie (EU) 2015/1535 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. September 2015 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der technischen Vorschriften und der Vorschriften für die Dienste der Informationsgesellschaft, ABl. L 241 vom 17.9.2015, S. 1.

Kommission die finnischen Behörden auf, weitere Informationen über die Rechtfertigung der öffentlichen Gesundheit für die unterschiedliche Verteilung von gleich starken Produkten, die durch Gärung oder Destillation hergestellt werden, vorzulegen, bestehende wissenschaftliche Belege, um die Annahme zu untermauern, wonach Erzeugnisse aus destillierten Spirituosen mit einem Alkoholgehalt von 5,5 bis 8 % vol für minderjährige Mädchen attraktiver wären als fermentierte Getränke mit einem gleichwertigen Alkoholanteil und eine Bewertung der Auswirkungen der Maßnahme auf den Wettbewerb zwischen Herstellern alkoholischer Getränke. Am 20. Oktober 2023 beantworteten die finnischen Behörden das Auskunftsersuchen der Kommission. Die Antwort der finnischen Behörden wurde berücksichtigt.

Die Prüfung des notifizierten Entwurfs hat die Kommission dazu veranlasst, folgende Bemerkungen vorzubringen.

Mit dem notifizierten Entwurf wird § 17 des Alkoholgesetzes wie folgt geändert:

„§ 17.

Einzelhandelslizenz für alkoholische Getränke und Voraussetzungen für deren Erteilung

Die Einzelhandelslizenz für fermentierte alkoholische Getränke, die bis zu 8,0 % vol Ethylalkohol enthalten, und alkoholische Getränke, die nach anderen Verfahren hergestellt werden und 5,5 % vol nicht übersteigen, gilt für Einzelhandel innerhalb eines Verkaufsortes und die Lizenz wird erteilt an:

(1) einen Antragsteller, der eine vielfältige Auswahl an Lebensmitteln für den täglichen Gebrauch in einem Gebäude im Sinne des Landnutzungs- und Baugesetzes (132/1999) verkauft, wenn der Anteil der Verkäufe alkoholischer Getränke an der gesamten Geschäftstätigkeit nicht wesentlich höher ist als der Anteil der Verkäufe anderer Lebensmittel;

(2) einen Antragsteller, der ein Geschäft im Sinne von Absatz 1 aus einem Verkaufsfahrzeug oder -boot betreibt, das auf einer regelmäßigen Strecke in Regionen mit ständigen oder saisonalen Bewohnern fährt und die Strecke von einer Genehmigungsbehörde zugelassen ist;

(3) einen Antragsteller, der über eine Alkoholausschanklizenz für den Einzelhandel der alkoholischen Getränke verfügt, die im Rahmen der Ausschanklizenz ausgegeben werden; eine Einzelhandelslizenz kann jedoch nur einem Antragsteller erteilt werden, der eine zeitlich begrenzte Alkoholausschanklizenz besitzt oder innerhalb eines Bereichs tätig ist, der für den Alkoholausschank im Sinne von § 20 zugelassen ist für Veranstaltungen, bei denen mehrere Hersteller alkoholischer Getränke ihre Erzeugnisse den Verbrauchern präsentieren;

(4) einen Antragsteller mit einer Herstellungslizenz für Einzelhandel am Herstellungsort.“

Die Dienststellen der Kommission betonen, dass der notifizierte Entwurf den Anwendungsbereich des derzeitigen Monopols für den Einzelhandel mit alkoholischen Erzeugnissen verringern und es ermöglichen würde, dass Getränke mit stärkerem Alkoholgehalt (als derzeit zulässig) im Einzelhandel mit einer Lizenz in größerem Umfang verkauft werden. Der höchstzulässige Alkoholgehalt für mit dieser Einzelhandelslizenz verkaufte Getränke und außerhalb des staatlichen Monopols würde von 5,5 % auf 8 % angehoben werden, aber diese Erweiterung würde sich auf

fermentierte Produkte beschränken und keine Getränke mit destillierten Spirituosen betreffen.

In ihrer Antwort vom 20. Oktober 2023 argumentieren die finnischen Behörden, dass die vorgeschlagene Änderung die Verkäufe von fermentierten alkoholischen Getränken wahrscheinlich steigern und den Wettbewerb in dieser Hinsicht fördern werde, räumt aber auch ein, dass dies zum Teil zu Lasten nichtfermentierter alkoholischer Getränke gehen könnte. In der Antwort wird auch darauf hingewiesen, dass die vorgeschlagene Änderung langfristig das Kauf- und Konsumverhalten der Verbraucher nachhaltig beeinflussen und dazu führen könnte, dass die Verbraucher fermentierte alkoholische Getränke zum Nachteil anderer alkoholischer Getränke bevorzugen. Daher dürfte der notifizierte Entwurf dauerhafte Auswirkungen auf den Markt haben.

In der Antwort der finnischen Behörden heißt es weiter: *„die wettbewerbsbeschränkenden Faktoren auf der Grundlage der Art und Weise, in der der Alkohol erzeugt wird, wären verhältnismäßig, da das Ziel, insbesondere Kinder und Jugendliche zu schützen, das Ergebnis der Verteilung auf der Grundlage der Produktionsmethode ist“*.

Die Kommission nimmt zur Kenntnis, dass die finnischen Behörden anerkannt haben, dass Auswirkungen auf den Wettbewerb auf der Grundlage der Art und Weise, in der der Alkohol hergestellt wird, sich aus dem notifizierten Entwurf ergeben, nicht ausgeschlossen werden können.

In diesem Zusammenhang erinnert die Kommission an Artikel 37 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)², laut dem *„Die Mitgliedstaaten formen ihre staatlichen Handelsmonopole derart um, dass jede Diskriminierung in den Versorgungs- und Absatzbedingungen zwischen den Angehörigen der Mitgliedstaaten ausgeschlossen ist“*.

Die Kommission betont, dass nicht ausgeschlossen werden kann, dass die Änderung, mit der die Monopolrechte stärkerer alkoholischer Getränke abgebaut werden sollen, dennoch dazu führen könnte, fermentierte Erzeugnisse gegenüber Getränken zu begünstigen, in denen Alkohol nach anderen Methoden hergestellt wird. Angesichts von Artikel 37 AEUV könnte dies zu einer wirksamen Begünstigung von Erzeugnissen finnischen Ursprungs führen, wenn diese auf dem Markt für „fermentierte“ Getränke überrepräsentiert sind.

In diesem Zusammenhang erinnert die Kommission die finnischen Behörden an das Urteil des EFTA-Gerichtshofs in der Rechtssache EFTA-Überwachungsbehörde gegen Königreich Norwegen,³ bei der der Gerichtshof das norwegische Gesetz, das den Verkauf von Bier mit einem Alkoholgehalt von bis zu 4,75 % außerhalb des staatlichen Monopolsystems gestattet, nicht jedoch für andere Spirituosen mit gleicher Stärke wie eine mittelbare Diskriminierung europäischer Erzeugnisse betrachtete, da Biere mit einem Alkoholgehalt zwischen 2,5 % und 4,75 % vol hauptsächlich im Inland hergestellt werden, während andere Spirituosen mit ähnlichem Alkoholanteil hauptsächlich eingeführt werden.

² Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (ABl. C 326 vom 26.10.2012, S. 47).

³ Siehe Urteil des EFTA-Gerichtshofs vom 15. März 2002 in der Rechtssache E-9/00-EFTA-Überwachungsbehörde gegen das Königreich Norwegen [2002] EFTA Ct. Antwort 72.

Die Dienststellen der Kommission stellen fest, dass die Verkaufsregelung für alkoholische Getränke, die unter die in Rede stehenden Einzelhandelslizenzen fallen, nicht unter harmonisierte EU-Vorschriften fällt und daher anhand der Artikel 34 bis 36 AEUV über den freien Warenverkehr bewertet werden sollte.

Während den Mitgliedstaaten ein gewisser Ermessensspielraum bei der Organisation von auf EU-Ebene nicht harmonisierten Angelegenheiten eingeräumt wird, müssen dennoch die allgemeinen Grundsätze des EU-Rechts beachtet werden. Die nationalen Behörden müssen nachweisen können, dass die Vermarktung bestimmter Produkte ein ernstes und reales Risiko für die öffentliche Gesundheit darstellt.⁴ Dies muss begründet sein, und die Mitgliedstaaten müssen alle Nachweise, Daten (technische, wissenschaftliche, statistische, ernährungsphysiologische usw.) und andere relevante Informationen vorlegen, um ihre Maßnahmen rechtfertigen zu können. Der Gesundheitsschutz kann nicht geltend gemacht werden, wenn der eigentliche Zweck der Maßnahme darin besteht, den Binnenmarkt zu schützen, auch wenn es in Ermangelung einer Harmonisierung Sache eines Mitgliedstaats ist, über das Schutzniveau zu entscheiden. Die erlassenen Maßnahmen müssen auch in einem angemessenen Verhältnis zu den verfolgten Zielen stehen, d. h. die Maßnahme muss auf das Notwendige beschränkt werden und somit nicht übermäßig sein, um das legitime Ziel des Schutzes der öffentlichen Gesundheit zu erreichen. Darüber hinaus ist der Mitgliedstaat verpflichtet, die genannten Ziele konsequent und systematisch zu verfolgen.

Wenn die Mitgliedstaaten grundsätzlich Maßnahmen zum Schutze der Gesundheit gemäß Artikel 36 AEUV beibehalten oder ergreifen möchten, obliegt ihnen die Beweislast für die Notwendigkeit solcher Maßnahmen. In seinen Urteilen hat der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) betont, dass reale Risiken im Lichte der jüngsten Ergebnisse der internationalen wissenschaftlichen Forschung nachgewiesen werden müssen. Der EuGH hat in ständiger Rechtsprechung festgestellt, dass die Mitgliedstaaten eine detaillierte Risikobewertung vornehmen müssen, bevor sie Vorsorgemaßnahmen gemäß den Artikeln 34 und 36 AEUV treffen. Die Mitgliedstaaten müssen keinen eindeutigen Zusammenhang zwischen den Nachweisen und dem Risiko nachweisen, die Maßnahmen können jedoch nicht auf „*rein hypothetischen Erwägungen*“ basieren, wie in der Rechtssache C-672/15 *Noria Vertrieb* bestätigt.

Daher wird eine bloße Feststellung, dass die Maßnahme aus einem der akzeptierten Gründe oder dem Fehlen einer Analyse möglicher Alternativen gerechtfertigt ist, als unbefriedigend angesehen.

Am 10. Oktober 2023 forderten die Dienststellen der Kommission die finnischen Behörden auf, die zugrunde liegende Verhältnismäßigkeitsanalyse der Maßnahme, die sich aus dem notifizierten Entwurf ergibt, vorzulegen, einschließlich einer auf wissenschaftlichen Erkenntnissen beruhenden ausführlichen Erläuterung der Begründung im Zusammenhang mit der öffentlichen Gesundheit für die unterschiedliche Verteilung von gleich starken Produkten, die durch Fermentation oder Destillation hergestellt werden.

In ihrer Antwort vom 20. Oktober 2023 verdeutlichten die finnischen Behörden, dass es angesichts der Forschungsdaten und der bisherigen Erfahrungen sehr wahrscheinlich ist, dass bei dem Verkauf von gemischten Getränken (aus der Destillation), Bieren und

⁴ C-421/09 *Humanplasma GmbH gegen Österreich* [2010] ECLI:EU:C:2010:760, Rn. 34.

Weinen zwischen 5,6 und 8,0 % im Lebensmittelhandel ihr Konsum deutlich steigen würde. Sie geben auch an, dass es schwierig sei, vorherzusagen, ob der Gesamtkonsum von gemischten Getränken mehr steigen würde als der Bierkonsum, aber basierend auf den Erfahrungen von 2018 ist dies „möglich“. Der Antwort der finnischen Behörden zufolge könnte die auf der Herstellungsmethode beruhende Beschränkung dazu beitragen, Impulskäufe von gemischten Getränken mit einer höheren Intensität als zuvor einzudämmen.

Die finnische Antwort deutet offenbar darauf hin, dass die Maßnahme, die sich aus dem notifizierten Entwurf ergibt, auf rein hypothetischen Erwägungen beruht und daher möglicherweise nicht geeignet ist, das angegebene Ziel zu erreichen. Die vorgelegte Verhältnismäßigkeitsprüfung belegt nämlich nicht, dass ein konkreter Kausalzusammenhang zwischen der spezifischen Tätigkeit, die die finnischen Behörden versuchen, zu beschränken (d. h. dem zugelassenen Einzelhandelsverkauf von destillierten alkoholischen Getränken zwischen 5,5 % und 8 % vol.) und dem Ziel, soziale Schäden für die öffentliche Gesundheit zu vermeiden, besteht.

In ähnlicher Weise stellt die Kommission fest, dass spezifischere Untersuchungen durchgeführt werden müssen, um die Behauptung der finnischen Behörden zu untermauern und zu unterstützen, dass die Aufrechterhaltung einer restriktiveren Regelung für den Verkauf von destillierten Getränken mit gleichem Alkoholgehalt durch das Ziel gerechtfertigt wäre, die Gesundheit junger Verbraucherinnen zu schützen, die eher negativ betroffen wären, und um das Vorliegen eines Kausalzusammenhangs und die Eignung der Beschränkung zu beweisen.

In Anbetracht der vorstehenden Ausführungen fordert die Kommission die finnischen Behörden auf, die potenziellen Auswirkungen des notifizierten Entwurfs auf den Wettbewerb zu analysieren und sicherzustellen, dass die nationale Maßnahme nicht zu einer mittelbaren Diskriminierung eingeführter Erzeugnisse führt.

Die finnischen Behörden werden gebeten, diesen Bemerkungen Rechnung zu tragen.

Die Kommission weist ferner darauf hin, dass der endgültige Wortlaut bei seiner Annahme gemäß Artikel 5 Absatz 3 der Richtlinie (EU) 2015/1535 der Kommission mitgeteilt werden muss.

Hochachtungsvoll,

Für die Kommission

Kerstin Jorna
Generaldirektorin

Generaldirektion Binnenmarkt,
Industrie, Unternehmertum und KMU