



## EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel 15.12.2023  
C(2023) 9104 slutlig

Elina Valtonen  
Utrikesminister  
Utrikesministeriet  
Box 176  
Fi-00023 Regeringen  
Finland

**Ämne: Anmälan 2023/543/FI**

**Regeringens proposition till riksdagen om ändring av avsnitt 17 alkohollagen**

**Yttrande enligt artikel 5.2 i direktiv (EU) 2015/1535 av den 9 september 2015**

Fru Minister,

Inom ramen för det anmälningsförfarande som fastställs i direktiv (EU) 2015/1535<sup>1</sup> anmälde de finska myndigheterna den 18 september 2023 till kommissionen utkastet till **”Regeringens proposition till riksdagen om ändring av 17 § alkohollagen”** (nedan kallat *det anmälda utkastet*).

Enligt meddelandet om anmälan är syftet med det anmälda utkastet att ändra 17 § alkohollagen i Finland till följd av statsminister Petteri Orpos regeringsprogram, som har som syfte bland annat att öppna marknaden och öka konkurrensen. De föreslagna ändringarna syftar till att öppna konkurrensen vid försäljning av alkoholhaltiga drycker genom att tillåta aktörer som har erhållit licens för försäljning av alkoholdrycker att sälja jästa alkoholhaltiga drycker som innehåller mer än 5,5 % och högst 8,0 volymprocent, vilket för närvarande endast är förbehållet det statligt ägda alkoholföretaget.

Den 10 oktober begärde kommissionen att de finska myndigheterna skulle lämna kompletterande upplysningar om det anmälda utkastet. Kommissionen bad särskilt de finska myndigheterna att lämna ytterligare upplysningar om skälen relaterade till folkhälsa för den differentierade fördelningen av lika starka produkter som framställts

---

<sup>1</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535 av den 9 september 2015 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster (EUT L 241, 17.9.2015, s. 1).

genom jäsning eller destillation, befintliga vetenskapliga belägg för antagandet att produkter framställda av destillerad sprit med en alkoholhalt på mellan 5,5 och 8 volymprocent skulle vara mer tilltalande för minderåriga flickor än jäsna drycker med motsvarande alkoholprocent, och en bedömning av åtgärdens effekter på konkurrensen mellan producenter av alkoholhaltiga drycker. Den 20 oktober 2023 besvarade de finska myndigheterna kommissionens begäran om upplysningar. De finska myndigheternas svar har beaktats.

Granskningen av det anmälda utkastet har föranlett kommissionen att lämna följande synpunkter:

Det anmälda utkastet ändrar 17 § alkohollagen på följande sätt:

”17 §

*Detaljhandelstillstånd för alkoholdrycker och förutsättningar för beviljande av sådana tillstånd*

*Detaljhandelstillståndet för jäsna alkoholdrycker som innehåller upp till 8,0 volymprocent etylalkohol och alkoholdrycker som framställts med andra metoder och som inte överstiger 5,5 volymprocent etylalkohol gäller detaljhandel på ett enda detaljhandelsställe och beviljas*

*1) en sökande som annat än tillfälligt saluhåller ett mångsidigt utbud av livsmedel för det dagliga behovet i en byggnad som avses i markanvändnings- och bygglagen (132/1999), om inte försäljningen av alkoholdrycker står för en klart större andel av näringsverksamheten än försäljningen av andra livsmedel,*

*2) en sökande som bedriver näringsverksamhet enligt 1 punkten i en butiksbil eller butiksbåt som på en reguljär rutt som tillståndsmyndigheten godkänt betjänar fast bosatta eller säsonsboende,*

*3) en sökande med serveringstillstånd för detaljhandel med de alkoholdrycker som serveras enligt serveringstillståndet, ett detaljhandelstillstånd kan dock endast beviljas en sökande med ett tillfälligt serveringstillstånd för alkoholdrycker eller som bedriver verksamhet inom ett område med serveringstillstånd för alkoholdrycker i den mening som avses i 20 § för tillställningar och evenemang där flera producenter av alkoholdrycker presenterar sina produkter för konsumenter,*

*4) en innehavare av tillverkningstillstånd i anslutning till stället där alkoholdryckerna tillverkas.*

Kommissionens avdelningar betonar att det anmälda förslaget skulle minska räckvidden för det nuvarande monopolet på detaljhandelsförsäljning av alkoholhaltiga produkter och tillåta att drycker med starkare alkoholhalt (än vad som för närvarande är tillåtet) säljs i större utsträckning i detaljhandeln med licens. Den högsta tillåtna alkoholhalten för drycker som säljs med det nämnda detaljhandelstillståndet, och utanför det statliga monopolet, skulle öka från 5,5 % till 8 % men den nämnda utvidgningen skulle begränsas till jäsna produkter och skulle inte omfatta drycker som innehåller destillerad sprit.

I sitt svar av den 20 oktober 2023 hävdar de finska myndigheterna att den föreslagna ändringen sannolikt kommer att öka försäljningen av jäsna alkoholhaltiga drycker och främja konkurrensen i detta avseende, men att detta delvis kan ske på bekostnad av icke-

jästa alkoholhaltiga drycker. Svaret tyder också på att den föreslagna ändringen på lång sikt kan påverka konsumenternas köp- och konsumtionsbeteende på ett varaktigt sätt och kan leda till att konsumenter gynnar jästa alkoholhaltiga drycker på bekostnad av alkoholhaltiga drycker som framställs på andra sätt. Det anmälda förslaget kommer därför sannolikt att ha en permanent inverkan på marknaden.

I de finska myndigheternas svar hävdas vidare att *”de konkurrensbegränsande faktorer som grundar sig på det sätt på vilket alkoholen framställs skulle vara proportionerliga, med tanke på att syftet att skydda barn och ungdomar i synnerhet är resultatet av den distribution som grundar sig på framställningsmetoden.”*

Kommissionen noterar att de finska myndigheterna har erkänt att effekterna på konkurrensen på grundval av det sätt på vilket alkoholen framställs, till följd av det anmälda utkastet, inte kan uteslutas.

I detta avseende erinrar kommissionen om artikel 37.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget)<sup>2</sup> enligt vilken *”Medlemsstaterna ska säkerställa att statliga handelsmonopol anpassas på sådant sätt att ingen diskriminering med avseende på anskaffnings- och saluföringsvillkor föreligger mellan medlemsstaternas medborgare”*.

Kommissionen har understrukit att det inte kan uteslutas att ändringen, vars syfte är att avveckla monopolrättigheterna för starkare alkoholhaltiga drycker, ändå kan leda till att jästa produkter gynnas i förhållande till drycker där alkohol framställs med andra metoder. Mot bakgrund av artikel 37 i EUF-fördraget skulle detta kunna leda till att produkter av finskt ursprung faktiskt gynnas om de är överrepresenterade på marknaden för ”jästa” drycker.

I detta avseende erinrar kommissionen de finska myndigheterna om Eftadomstolens dom i målet Eftas övervakningsmyndighet mot Konungariket Norge<sup>3</sup> där domstolen ansåg att den norska lagen som tillåter försäljning av öl med en alkoholhalt på upp till 4,75 procent utanför det statliga monopolsystemet, men inte för andra spritdrycker med samma styrka, utgör indirekt diskriminering av europeiska produkter, eftersom öl med en alkoholhalt på mellan 2,5 och 4,75 volymprocent huvudsakligen tillverkas inom landet, medan andra spritdrycker med liknande alkoholhalt huvudsakligen importeras.

Kommissionen noterar att försäljningsordningen för alkoholhaltiga drycker som omfattas av de aktuella detaljhandelslicenserna inte täcks av harmoniserade EU-regler och därför bör bedömas mot artiklarna 34–36 i EUF-fördraget om fri rörlighet för varor.

Medlemsstaterna har visserligen ett visst utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller att organisera frågor som inte harmoniserats på EU-nivå, men de allmänna principerna i unionsrätten måste ändå iaktas. De nationella myndigheterna måste kunna bevisa att saluföringen av specifika produkter utgör en allvarlig och verklig risk för folkhälsan.<sup>4</sup> Detta måste vara välgrundat, och medlemsstaterna måste tillhandahålla alla bevis, uppgifter (tekniska, vetenskapliga, statistiska, näringsmässiga osv.) och annan relevant information för att kunna motivera sina åtgärder. Hälsoskyddet kan inte

---

<sup>2</sup> Konsoliderad version av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, EUT C 326, 26.10.2012, s. 47.

<sup>3</sup> Se Eftadomstolens dom av den 15 mars 2002 i mål E-9/00 – Eftas övervakningsmyndighet mot Konungariket Norge [2002] EFTA Ct. Svar 72.

<sup>4</sup> C-421/09 *Humanplasma GmbH mot Österrike* [2010] ECLI:EU:C:2010:760, punkt 34.

åberopas om det verkliga syftet med åtgärden är att skydda den inhemska marknaden, även om det i avsaknad av harmonisering ankommer på en medlemsstat att besluta om skyddsnivån. De åtgärder som vidtas måste också stå i proportion till de eftersträlvade målen, vilket innebär att åtgärden måste begränsas till vad som är nödvändigt och således inte överdrivet för att uppnå det legitima målet att skydda folkhälsan. Dessutom är medlemsstaten skyldig att eftersträva de angivna målen på ett konsekvent och systematiskt sätt.

I princip, om medlemsstaterna vill behålla eller införa åtgärder för att skydda hälsan enligt artikel 36 i EUF-fördraget, ligger bevisbördan för att sådana åtgärder är nödvändiga på dem. I sina domar har Europeiska unionens domstol betonat att verkliga risker måste påvisas mot bakgrund av de senaste resultaten av internationell vetenskaplig forskning. EU-domstolen har konsekvent förklarat att medlemsstaterna måste göra en detaljerad riskbedömning innan de vidtar försiktighetsåtgärder enligt artiklarna 34 och 36 i EUF-fördraget. Medlemsstaterna behöver inte visa något tydligt samband mellan bevisningen och risken, men åtgärderna kan inte grundas på *”rent hypotetiska överväganden”* såsom bekräftats i mål C-672/15 *Noria Distribution*.

Endast ett påstående om att åtgärden är motiverad av någon av de godkända skälen eller avsaknaden av analys av möjliga alternativ kommer därför att anses vara otillfredsställande.

Den 10 oktober 2023 uppmanade kommissionen de finska myndigheterna att tillhandahålla den underliggande proportionalitetsanalysen av den åtgärd som följer av det anmälda utkastet, inbegripet en detaljerad förklaring, på grundval av vetenskapliga belägg, av skälen avseende folkhälsan för den differentierade fördelningen av lika starka produkter som framställs genom jäsning eller destillation.

I sitt svar av den 20 oktober 2023 illustrerade de finska myndigheterna att det, mot bakgrund av forskningsdata och tidigare erfarenheter, är mycket troligt att konsumtionen av blandade drycker (som härrör från destillation), öl och viner på mellan 5,6 och 8,0 procent skulle öka avsevärt om dessa skulle säljas inom livsmedelshandeln. De uppgav också att det är svårt att förutsäga om den totala konsumtionen av blandade drycker skulle öka mer än ölkonsumtionen, men baserat på 2018 års erfarenhet är detta *”möjligt”*. Enligt de finska myndigheternas svar skulle den begränsning som grundar sig på produktionsmetod kunna bidra till att begränsa impulsköp av blandade drycker med högre styrka än tidigare.

Det finska svaret tycks tyda på att den åtgärd som följer av det anmälda utkastet kan grunda sig på rent hypotetiska överväganden och därför kanske inte är lämplig för att uppnå det angivna målet. Den proportionalitetsbedömning som gjorts visar i själva verket inte att det finns ett konkret orsakssamband mellan den specifika verksamhet som de finska myndigheterna försöker begränsa (dvs. den licensierade detaljhandelsförsäljningen av destillerade alkoholhaltiga drycker på mellan 5,5 och 8 volymprocent) och målet att undvika sociala skador på folkhälsan.

På samma sätt konstaterar kommissionen att det behövs mer specifika undersökningar för att underbygga och stödja de finska myndigheternas påstående att bibehållandet av ett mer restriktivt system för försäljning av destillerade drycker med identisk alkoholhalt skulle motiveras av målet att skydda unga kvinnliga konsumenters hälsa, som mer

sannolikt skulle påverkas negativt, och för att bevisa att det finns ett orsakssamband och begränsningens lämplighet.

Mot bakgrund av ovanstående uppmanar kommissionen de finska myndigheterna att analysera de potentiella effekter på konkurrensen som sannolikt kommer att införas genom det anmälda utkastet och se till att den nationella åtgärden inte leder till indirekt diskriminering av importerade produkter.

De finska myndigheterna uppmanas att beakta dessa synpunkter.

Kommissionen erinrar vidare om att när den slutliga texten har antagits ska den överlämnas till kommissionen i enlighet med artikel 5.3 i direktiv (EU) 2015/1535.

Med vänlig hälsning,

På kommissionens vägnar,

Kerstin Jorna  
Generaldirektör

Generaldirektoratet för inre  
marknaden, industri,  
entreprenörskap samt små och  
medelstora företag