



EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel, 16.12.2024  
C(2024) 8996 slutlig

Elina Valtonen  
Utrikesminister  
Utrikesministeriet  
Box 176  
Fi-00023 Regeringen  
Finland

**Ämne:** Anmälan 2024/521/FI

**Regeringens förslag till riksdagen om ändring av alkohollagen**

**Inlämning av ett detaljerat yttrande i enlighet med artikel 6.2 i direktiv (EU) 2015/1535 av den 9 september 2015**

Fru Minister,

inom ramen för de anmälningsförfaranden som fastställs i direktiv (EU) 2015/1535 <sup>(1)</sup> anmälde de finska myndigheterna till kommissionen den 18 september 2024 ett utkast till **regeringens förslag till riksdagen om en lag om ändring av alkohollagen**, med referensnummer 2024/521/FI (nedan kallat *det anmälda utkastet*).

Enligt anmälningsmeddelandet syftar utkastet till att ändra alkohollagen för att möjliggöra för alkoholbolaget Alko Oy och inhemskt licensierade återförsäljare att sälja alkoholhaltiga drycker online och att möjliggöra leverans av alkoholhaltiga drycker från deras anläggningar till kunder eller andra mottagare. Till följd av detta kunde alkoholhaltiga drycker också levereras till köparen från försäljningsställen för producenter av gårdsviner och hantverksöl, förutsatt att alkoholdryckerna uppfyller de gränsvärden för alkoholhalt som gäller för andra detaljhandelsbutiker (dvs. 8,0 %). Enligt det anmälda utkastet skulle ändringarna genomföras samtidigt som ålderskontrollen säkerställs. Lagen skulle träda i kraft den 1 januari 2025.

---

<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.

Granskningen av det anmälda förslaget har föranlett kommissionen att avge följande detaljerade yttrande.

I 3 § i alkohollagen ingår definitionen av begreppet *detaljhandelsförsäljning av en alkoholhaltig dryck*, som ändras genom det anmälda utkastet för att i denna definition inkludera fall där *den alkoholhaltiga drycken levereras direkt från ett inhemskt försäljningsställe eller det statligt ägda alkoholbolaget Alko till köparen av den alkoholhaltiga drycken, innehavaren av leveranslicensen eller den förare av leverans av alkoholhaltiga drycker som utför den leverans som anordnas av innehavaren av leveranslicensen, för leverans till köparen eller en annan mottagare.*

I avsnitt 5 i det anmälda utkastet anges uttryckligen att *drycker får inte produceras, säljas eller levereras från inhemsk detaljhandel eller det statligt ägda alkoholföretaget Alko utan licens.*

I avsnitt 17 i det anmälda utkastet föreskrivs bland annat att *detaljhandelslicensen för gårdsvin och hantverksöl gäller detaljhandel i en detaljhandelsanläggning eller tillhandahållande av alkoholhaltiga drycker för leverans från den upphämningsplats vid återförsäljningsstället som anges i licensen och som beviljas producenter av dessa alkoholhaltiga drycker på en produktionsplats där jäsningen äger rum eller i dess omedelbara närhet, i en byggnad som avses i markanvändnings- och bygglagen. Alkoholhaltiga drycker som avses i underavsnitt 1 får också säljas vid försäljningsstället.*

I avsnitt 17a i det anmälda utkastet anges på vilka villkor en **licens för leverans** av alkoholhaltiga drycker beviljas. Vidare anges att licensmyndigheten får införa ytterligare villkor för och begränsningar av licensen.

Enligt avsnitt 35 i det anmälda utkastet gäller följande: *[D]etaljhandlaren ska i efterhand kunna kontrollera namn och licensnummer för den innehavare av leveranslicens som utför leveransen av den alkoholhaltiga drycken*".

När det gäller köp online anges följande i avsnitt 35: *den licensierade återförsäljaren och Alko ska säkerställa, med hjälp av stark autentisering, att köparen inte är under 18 år eller, när det gäller köp av sprit online, under 20 år (understrykning tillagd).*

I avsnitt 35a i det anmälda utkastet fastställs bestämmelserna om leverans av alkoholhaltiga drycker. Det innebär nämligen att *leverans av alkoholhaltiga drycker enligt en leveranslicens endast ska vara tillåten om den alkoholhaltiga drycken har köpts och hämtats från en inhemsk detaljhandelsbutik eller det statligt ägda alkoholföretaget Alko. En förare av leverans av alkoholhaltiga drycker får till en köpare eller annan mottagare endast leverera sådana alkoholhaltiga drycker som tillhandahålls för leverans som innehavaren av detaljhandelslicensen och Alko har rätt att sälja enligt sin detaljhandelslicens eller enligt lag.* I avsnitt 35a anges vidare att mottagarens ålder ska kontrolleras vid leveransen av den alkoholhaltiga drycken. Dessutom skulle informationen från kontrollen lagras i licensinnehavarens register i två år. Av detta följer att det är den person/det företag som innehar leveranslicensen som utför kontrollen av köparen av den alkoholhaltiga drycken, och inte den licensierade återförsäljaren. Personer som levererar skulle, enligt avsnitt 57 i dess ändrade lydelse enligt det anmälda utkastet, behöva ett *leveranspass* som visar kunskap om bestämmelserna om leverans av alkoholdrycker i alkohollagen och leveransvägledningen. I avsnitt 58 beskrivs närmare hur ett sådant pass erhålls.

I avsnitt 40 anges vidare att köparen av leveransen av en alkoholhaltig dryck är skyldig att bevisa sin ålder innan denne köper den alkoholhaltiga drycken. Om den alkoholhaltiga drycken är köpt på distans, är köparen av den alkoholhaltiga drycken skyldig att bevisa sin ålder med hjälp av stark autentisering. Dessutom ska mottagaren av leveransen av den alkoholhaltiga drycken genom en handling som avses i underavsnitt 1 styrka sin ålder för den som levererar den alkoholhaltiga drycken (understrykning tillagd).

### **Artikel 34 i EUF-fördraget**

Kommissionen noterar att leveranssystemet för alkoholhaltiga drycker som köps online och som omfattas av de aktuella leveranslicenserna inte omfattas av harmoniserade EU-regler och därför bör bedömas mot bakgrund av artiklarna 34–36 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) om fri rörlighet för varor.

I artikel 34 i EUF-fördraget förbjuds kvantitativa restriktioner och alla åtgärder med motsvarande verkan mellan medlemsstater.

Enligt fast rättspraxis omfattar förbudet mot åtgärder med motsvarande verkan som kvantitativa importrestriktioner i artikel 34 i EUF-fördraget varje åtgärd av medlemsstater som direkt eller indirekt, faktiskt eller potentiellt kan hindra handeln inom unionen. <sup>(2)</sup> Åtgärder med motsvarande verkan som kvantitativa importrestriktioner i den mening som avses i artikel 34 i EUF-fördraget omfattar åtgärder som vidtas av en medlemsstat och som har till syfte eller som resultat att behandla produkter från andra medlemsstater mindre förmånligt, åtgärder som fastställer de krav som varor ska uppfylla, även om dessa åtgärder är tillämpliga på alla produkter, samt alla andra åtgärder som hindrar tillträdet till marknaden i en medlemsstat för produkter med ursprung i andra medlemsstater. <sup>(3)</sup>

EU-domstolen har också slagit fast att tillämpningen på produkter från andra medlemsstater av nationella bestämmelser som begränsar eller förbjuder vissa försäljningsformer inte är sådan att den direkt eller indirekt, faktiskt eller potentiellt hindrar handeln mellan medlemsstater i den mening som avses i Dassonville-domen, så länge dessa bestämmelser är tillämpliga på alla berörda näringsidkare som bedriver verksamhet inom det nationella territoriet, och de rättsligt och faktiskt påverkar saluföringen av inhemska produkter och produkter från andra medlemsstater på samma sätt. <sup>(4)</sup> Tillämpningen av sådana regler på försäljning av varor från en annan medlemsstat som uppfyller de krav som fastställs i den staten är till sin natur sådan att den hindrar varornas tillträde till marknaden eller försvårar detta tillträde i högre grad än den försvårar inhemska varors tillträde. Det ska således prövas huruvida den aktuella nationella lagstiftningen uppfyller dessa två villkor, det vill säga huruvida den är tillämplig på alla berörda näringsidkare som bedriver verksamhet inom det nationella territoriet och huruvida den rättsligt och faktiskt påverkar försäljningen av inhemska produkter och försäljningen av produkter från andra medlemsstater på samma sätt.

---

<sup>2</sup> () Domstolens dom av den 11 juli 1974, Dassonville, C-8/74, EU:C:1974:82, punkt 5.

<sup>3</sup> () Domstolens dom av den 10 februari 2009, kommissionen/Italien, C-110/05, EU:C:2009:66, punkt 37.

<sup>4</sup> () De förenade målen C-267/91 och C-268/91 Keck och Mithouard [1993] ECLI:EU:C:1993:905, punkt 16.

Kommissionen har identifierat vissa faktorer som ger anledning till oro när det gäller det anmälda utkastets förenlighet med artikel 34 i EUF-fördraget. Kommissionen uttrycker särskilt oro över huruvida kravet på att inneha en leveranslicens, såsom beskrivs i avsnitt 5 i det anmälda utkastet läst i enlighet med avsnitt 35, även skulle gälla för leveransföretag som transporterar alkoholhaltiga drycker för aktörer som är etablerade i andra medlemsstater och som har köpts online av en konsument som är bosatt i Finland. I detta fall verkar Finland införa ett finskt krav på detaljhandels- och leveranslicens för alla aktörer som vill sälja alkoholhaltiga drycker online till finländska konsumenter, även de som är etablerade i andra medlemsstater.

En sådan regel skulle ställa krav på aktörer som är etablerade i andra medlemsstater och skulle utgöra en kvantitativ importrestriktion eller en åtgärd med motsvarande verkan, i strid med artikel 34 i EUF-fördraget, eftersom den kan utgöra ett hinder, direkt eller indirekt, faktiskt eller potentiellt, för handeln mellan medlemsstater. Domstolen bekräftade i punkt 108 i *Visnapuu*-domen att ”en medlemsstats lagstiftning, som den i målet vid den nationella domstolen, enligt vilken en säljare som är etablerad i en annan medlemsstat **måste ha detaljhandelstillstånd** för import av alkoholdrycker som är avsedda för detaljhandelsförsäljning till konsumenter som bor i den första medlemsstaten, när säljaren utför transporten av dessa drycker, eller anlitar tredje man för denna transport, **utgör en åtgärd med verkan motsvarande en kvantitativ importrestriktion**, i den mening som avses i artikel 34 FEUF.” (fetstil tillagd) <sup>(5)</sup>.

### **Artikel 36 i EUF-fördraget**

Nationella åtgärder som utgör åtgärder med motsvarande verkan som en kvantitativ restriktion kan motiveras av något av de skäl av allmänintresse som anges i artikel 36 i EUF-fördraget eller av obligatoriska krav som erkänns av domstolen. I varje fall ska begränsningen vara lämplig för att säkerställa att de eftersträlvade målen uppnås och får inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det. <sup>(6)</sup> Bevisbördan för att motivera sådana åtgärder ligger hos den berörda medlemsstaten. <sup>(7)</sup> Artikel 36 i EUF-fördraget utgör ett undantag från den grundläggande regeln om fri rörlighet för varor inom Europeiska unionen och måste tolkas strikt. <sup>(8)</sup>

Domstolen fastställde i *Visnapuu* att det undantag från Alkos monopol som var föremål för utvärdering i det fallet ”kan [...] tänkas innebära ett skydd för inhemsk tillverkning [...]”. Detta räcker emellertid inte som stöd för slutsatsen att de skäl rörande folkhälsa och allmän ordning som åberopats av de finländska myndigheterna har missbrukats och utnyttjats för att diskriminera varor från andra medlemsstater eller för att indirekt skydda vissa inhemska varor, i den mening som avses i artikel 36 FEUF” (understrykning tillagd). Domstolen tillade vidare att ”det ankommer på medlemsstaterna att fastställa på vilken nivå de vill säkerställa skyddet för folkhälsan och på vilket sätt denna nivå ska uppnås. Eftersom denna nivå kan variera mellan medlemsstaterna har dessa härvidlag ett utrymme för skönsmässig bedömning”.<sup>(9)</sup> Domstolen fastslog vidare

<sup>5</sup> () Domstolens dom av den 12 november 2015, *Visnapuu*, C-198/14, ECLI:EU:C:2015:751, punkt 97.

<sup>6</sup> () Domarna i målen C-150/11, kommissionen mot Belgien, punkt 53, och C-198/14, *Visnapuu*, punkt 110.

<sup>7</sup> () Dom i mål C-286/07, kommissionen mot Luxemburg, punkt 37.

<sup>8</sup> () Dom av den 10 januari 1985, *Leclerc mot Au blé vert*, C-229/83, EU:C:1985:1, 30 §. Dom av den 11 september 2008, kommissionen mot Tyskland, C-141/07, EU:C:2008:492, punkt 50. Dom av den 9 december 2010, *Humanplasma*, C-421/09, EU:C:2010:760, punkt 38

<sup>9</sup> () Domstolens dom av den 12 november 2015, *Visnapuu*, C-198/14, ECLI:EU:C:2015:751, punkt 118.

att "[d]et ankommer på den hänskjutande domstolen att mot bakgrund av samtliga relevanta faktiska eller rättsliga omständigheter - däribland den finländska regeringens påpekande i sitt yttrande till domstolen att den nationella produktion som omfattas av detta undantag är av begränsad omfattning samt traditionell och hantverksmässig - huruvida de skäl rörande folkhälsa och allmän ordning som åberopats av de finländska myndigheterna har missbrukats och utnyttjats för att diskriminera varor från andra medlemsstater eller för att indirekt skydda vissa inhemska varor, i den mening som avses i artikel 36 FEUF." <sup>(10)</sup>

I det mål som anhängiggjorts vid domstolen har licenssystemet i sig därför inte ansetts vara oförenligt med EU-rätten. I själva verket fastslog finska Högsta domstolen senare att åtgärden var motiverad mot bakgrund av artikel 36 i EUF-fördraget, eftersom undantaget tillämpades mycket **småskaligt** och försäljningen var **knuten till produktionsplatsen**. <sup>(11)</sup>

Som de finska myndigheterna själva med rätta påpekade på s. 13 i det anmälda utkastet innebär dock utvidgningen av undantaget från Alkos monopol till att tillåta leverans av gårdsvin och hantverksöl från försäljningsstället till köparen/mottagaren i enlighet med avsnitt 17 i det anmälda utkastet att domstolens resonemang och särskilt finska Högsta domstolens motivering att försäljningen är knuten till produktionsplatsen inte längre kan tillämpas om det antas. Onlineförsäljning och direktleverans till konsumenter skulle innebära att försäljningen inte längre skulle vara knuten till produktionsplatsen. Detta riskerar att ytterligare öka omfattningen av tillämpningen av undantaget i Finland, samtidigt som man verkställer leveransbegränsningar för drycker som säljs online och transporteras från andra medlemsstater (utan rättslig grund), vilket kan falla utanför vad som kan motiveras av artikel 36 i EUF-fördraget inom ramen för målet att skydda människors hälsa och liv genom att minska mängden alkohol som konsumeras.

### **Distansförsäljning från andra medlemsstater**

Som redan nämnts ovan är kommissionens främsta oro den diskriminerande effekt som licenssystemet skulle ha på aktörer som är etablerade i andra medlemsstater och som vill tillhandahålla alkoholhaltiga drycker till konsumenter i Finland. Kommissionen har redan betonat att tvetydigheten kring lagenligheten av gränsöverskridande distansförsäljning enligt finsk lagstiftning samt den tvivelaktiga tillämpligheten av de licenskrav som fastställs i det anmälda utkastet på gränsöverskridande distansförsäljning och leverans av alkoholhaltiga drycker till finska konsumenter av aktörer som är etablerade i andra medlemsstater i sig skulle utgöra en överträdelse av artiklarna 34–36 i EUF-fördraget.

Att det fortfarande råder rättslig osäkerhet avseende dessa aspekter bekräftas på sidan 13 i det anmälda utkastet, där det anges att i Finland är **rättsläget oklart om huruvida utländska aktörer har rätt att sälja alkoholdrycker till Finland eller inte.** Å ena sidan påpekas i avsnitt 32 alkohollagen i dess nuvarande lydelse att **alkoholdrycker får importeras utan separat importlicens för personligt bruk och för kommersiella eller andra affärsändamål. För kommersiell verksamhet eller annan affärsverksamhet som inbegriper alkoholhaltiga drycker som innehåller mer än 2,8 % volym etylalkohol behöver användaren en licens** som anges i denna lag för deras verksamhet och den importerade alkoholhaltiga drycken.

<sup>10</sup> () Domstolens dom av den 12 november 2015, Visnapuu, C-198/14, ECLI:EU:C:2015:751, punkt 97.

<sup>11</sup> () ECLI:FI:KKO:2018:49 av den 28 juni 2018 finns att läsa på [KKO:2018:49 - HD-prejudikat - FINLEX®](#)

Å andra sidan anges på sidan 14 att statsminister Petteri Orpos regeringsprogram innehåller en post om distansförsäljning. Enligt regeringsprogrammet kommer den rådande **otydliga tolkningen att klargöras entydigt** så att **finländarna har rätt att köpa alkohol genom distansförsäljning från företag som är verksamma i andra EU-länder**. Bestämmelser om **förtydligande av distansförsäljning** från utlandet kommer att fastställas i ett **separat regeringsförslag**.

Kommissionen noterar de finska myndigheternas svar på begäran om kompletterande information om anmälan 2024/387/FI, avseende en tidigare version av det anmälda utkastet, vilket verkar tyda på att kravet på att inneha en leveranslicens, såsom det beskrivs och regleras i det anmälda utkastet, inte är tillämpligt på leverans av alkoholhaltiga drycker från aktörer som är etablerade i andra medlemsstater, som har köpts online av konsumenter som är bosatta i Finland. För att garantera rättssäkerhet och transparens för säljare och leveranstjänster bör detta tydligt anges i det anmälda utkastet.

När det gäller tillämplig EU-lagstiftning har domstolen klargjort i *Ker-Optika* (punkt 44) att en nationell åtgärd avseende ett arrangemang som kännetecknas av försäljning av varor via internet och leverans av dessa varor till köparens bostad endast ska prövas mot bakgrund av bestämmelserna om fri rörlighet för varor och följaktligen mot bakgrund av artiklarna 34 och 36 i EUF-fördraget. I det aktuella fallet är det ostridigt att ett förbud mot distansförsäljning av alkoholhaltiga drycker över gränserna skulle beröva näringsidkare från andra medlemsstater ett särskilt effektivt sätt att sälja dessa produkter och därmed påtagligt hindra dessa näringsidkares tillträde till den finska marknaden. Med tanke på den osäkerhet som råder i Finland i detta avseende ifrågasätts, mot bakgrund av det anmälda utkastet, proportionaliteten i det övergripande licenssystemet, särskilt den föreslagna leveranslicensen, som förefaller vara oproportionerligt, inkonsekvent och potentiellt diskriminerande, eftersom det skulle styra efterfrågan mot nämnda lokala produkter. Att klargöra den rättsliga situationen när det gäller inhemsk distansförsäljning, samtidigt som gränsöverskridande distansförsäljning lämnas i en rättslig gråzon, trots att det hänvisas till förtydligande i ett kommande förslag, verkar, åtminstone tillfälligt, ge inhemska produkter (och till och med producenter när det gäller gårdsviner och hantverksöl) ett fördelaktigt läge jämfört med utländska produkter och styra efterfrågan mot dem. Att skjuta upp klargörandet av den rättsliga statusen för distansförsäljning från utlandet samtidigt som man fastställer ett tydligt system för inhemska detaljhandlars försäljning och leveranser via internet förefaller därför vara omotiverat och potentiellt diskriminerande.

I princip skulle det anmälda utkastet faktiskt öka den rättsliga osäkerheten kring frågan om distansförsäljning från aktörer som är etablerade i andra medlemsstater, samtidigt som det tydligt skulle göra det möjligt för inhemska ekonomiska aktörer att sälja alkoholhaltiga drycker med hemleverans. I den mån inhemska detaljhandlare (inklusive gårdsviner och producenter av hantverksöl i den mening som avses i avsnitt 3 i alkohollagen) skulle tillåtas att sälja och leverera sina produkter på distans till inhemska konsumenter, förefaller det anmälda utkastet strida mot artiklarna 34 och 36 i EUF-fördraget.

Av ovannämnda skäl avger kommissionen ett detaljerat yttrande enligt artikel 6.2 i direktiv (EU) 2015/1535 om att alkohollagen i dess ändrade lydelse enligt det anmälda utkastet inte skulle vara förenlig om den antogs utan vederbörlig hänsyn till ovanstående synpunkter.

Kommissionen påminner de finska myndigheterna om att enligt artikel 6.2 i direktiv (EU) 2015/1535 innebär avgivandet av ett detaljerat yttrande att den medlemsstat som har utarbetat det berörda utkastet till teknisk föreskrift är skyldig att skjuta upp antagandet av det i sex månader från dagen för anmälan. Denna tidsfrist löper således ut den 19 mars 2025.

Kommissionen uppmärksammar även de finska myndigheterna på att i enlighet med denna bestämmelse är den medlemsstat som det detaljerade utlåtandet riktas till skyldig att underrätta kommissionen om vilka åtgärder den avser att vidta till följd av utlåtandet.

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.

Om finska myndigheter inte efterlever kraven som fastställs i direktiv (EU) 2015/1535 eller om texten till det berörda utkastet till teknisk föreskrift skulle antas utan att beakta de ovannämnda invändningarna eller på andra sätt strida mot Europeiska unionens lagstiftning kan kommissionen komma att inleda förfaranden i enlighet med artikel 258 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

Med vänlig hälsning,

På kommissionens vägnar,

Stéphane Séjourné  
Verkställande vice ordförande