

Sosiaali- ja terveysvaliokunta
Asiantuntijalausunto

HE 100/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle alkoholilainsäädännön muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta on 8.12.2017 pyytänyt Alko Oy:ltä kannanottoa alkoholin etämyynnin sallimisen tai kieltämisen vaikutuksista yhtiön asemaan. Alko Oy esittää kannanottonaan alkoholin etämyynnistä seuraavaa:

Etämyynnin salliminen tarkoittaisi monopolituotteille rinnakkaista vähittäismyyntikanavaa sekä lopulta Alkon monopolin purkamista ja alkoholikaupan yksityistämistä Suomessa.

Etämyynnissä esimerkiksi ikärajojen, markkinointipykälän, veronkannon ja harmaan talouden valvonta on vaikeaa.

Euroopan unionin jäsenvaltiona Suomella on mahdollisuus kieltää alkoholin rajat ylittävä etämyynti kansanterveydellisten tavoitteiden toteuttamiseksi.

1. Etämyynnin salliminen murtaa Alkon monopolin

1.1 Helsingin hovioikeuden Alkotaxi-ratkaisu 24.4.2017 selvensi etämyyntiä koskevaa juridiikkaa EU-oikeuden näkökulmasta

Euroopan Unionista tehdyn sopimuksen (SEUT) 37 artikla sallii valtion tavarakauppaan liittyvät yksinoikeudet, mikäli monopolin tavaroiden hankintaa tai myyntiä koskevissa ehtoissa ei syrjitä jäsenvaltioiden kansalaisia. EU-tuomioistuimen antamassa Visnapuu-enakkoratkaisussa (Alkotaxi) todetaan, että nykyisen alkoholilain Alkon yksinoikeutta säätelevä 13 § katsotaan SEUT 37 mukaiseksi monopolin olemassaoloa ja toimintaa koskevaksi oikeussäännöksi. Monopolijärjestelmän syrjimättömyys jätettiin kansallisen tuomioistuimen arvioitavaksi.

Hovioikeus katsoi 24.4.2017 antamassaan Alkotaxi-ratkaisussaan, että Alkon toiminta täytti SEUT 37 artiklan edellyttämät edellytykset. Tuomio ei ole lainvoimainen vaan siihen on haettu valituslupaa korkeimmalta oikeudelta. Näin ollen Alkon monopoliasema ja yksinoikeus yli 4,7 % käymisteitse valmistettujen tuotteiden yksinmyyntiin on arvioitu ja hyväksytty niin EU:n kuin hovioikeudenkin tasolla. Hovioikeus totesi omassa ratkaisussaan: Jos Alkon vähittäismyyntimonopoliin kuuluvien tuotteiden etämyynti suomalaisille kuluttajille sallittaisiin toisiin jäsenvaltioihin sijoittautuneille toimijoille, tulisi se sallia myös Suomeen sijoittautuneille toimijoille. Käytännössä tämä tarkoittaisi olemassa olevan monopolin poistamista, mitä SEUT 37 artikla ei EUT:n oikeuskäytännön mukaan vaadi. Hovioikeus katsoo, ettei Alkon vähittäismyyntimonopoliin alkoholilain 13 §:n mukaan kuuluvien alkoholijuomien etämyynnin kieltä ole ristiriidassa SEUT 37 artiklan kanssa.



Siltä osin kuin rajat ylittävän etämyynnin kieltö koskisi muita, kuin monopolin yksinoikeuden alaan kuuluvia tuotteita (Visnapuu tapauksessa käymisteitse valmistettuja alle 4,7 % tuotteita), arvioidaan niitä EU tuomioistuimen ennakkoratkaisun sekä hovioikeuden päätöksen perusteella SEUT 34-36 artiklojen valossa. EU-tuomioistuin katsoi, että lainsäädännön vähittäismyyntilupavaatimus on tuonnin määrällistä rajoitusta vaikutuksiltaan vastaava toimenpide eli mikäli sitä sovelletaan, on se perusteltava ns. oikeuttamisperusteella. Tällainen oikeuttamisperuste EUT:n mukaan on mm. SEUT 36 artiklan kansanterveyteen ja yleiseen järjestykseen liittyvät perusteet, esimerkiksi lainsäädäntö, jonka tavoitteena on alkoholin kulutusta ohjaamalla ehkäistä alkoholipitoisista aineista aiheutuvia yhteiskunnallisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja, joilla pyritään näin ollen torjumaan alkoholin väärinkäyttöä. Hovioikeus vahvisti tämän perusteen hyväksyttävyyden.

Hovioikeus katsoi, että mietojen alkoholijuomien kotiin toimittaminen ostajille myyjän toimesta vapaasti ilman vähittäismyyntilupaa ja siihen liittyvää valvontaa helpottaisi alkoholijuomien ostamista siten, että alkoholin kulutus ja alkoholista aiheutuvat haitat voisivat lisääntyä merkittävästi. Tämä myös synnyttäisi syyttäjän kuvaamalla tavalla uuden alkoholijuomien myyntikanavan, johon ei kohdistuisi mitään viranomaisvalvontaa. Myös esimerkiksi alkoholijuomien toimittaminen alaikäisille mahdollistuisi. Tämän vuoksi hovioikeus katsoi, että vähittäismyyntilupajärjestelmä ja siihen liittyvä valvonta ovat tarpeen kansanterveyden ja yleisen järjestyksen suojelua koskevan tavoitteen toteuttamiseksi.

1.2 Alko toimittaa myös valikoimansa ulkopuolisia tuotteita asiakkaille

Alkolla on laadukas ja laaja noin 7 500 tuotteen valikoima. Etäostamisen lisäksi suomalaisilla on mahdollisuus ostaa Alkon kautta sen valikoiman ulkopuolisia tuotteita mistä päin maailmaa tahansa tälläkin hetkellä. Tällainen tuotteiden hankkimisen malli on ollut käytössä jo vuosia. Näissä tapauksissa asiakas ottaa yhteyttä Alkon asiakaspalveluun ja kertoo, mitä tuotetta haluaisi tilata. Alko selvittää tuottajalta tai tavarantoimittajalta mahdollisuuden tilata tuotetta. Alko tilaa tuotteen asiakkaalle ja hoitaa verovastuut sekä myynninvalvonnan. Asiakas noutaa tilauksen Alkon myymälästä. Alko perii palvelusta 40 euron tilausmaksun, mikä tarkoittaa esimerkiksi 12 pullon viinilaatikon kohdalla 3,33 euroa pulloa kohden.

Rajat ylittävän etämyynnin salliminen saattaisi johtaa myös tilanteeseen, jossa ulkomaille sijoittautunut toimija voisi kuljettaa tuotteet kuluttajille kotiovelle, kun samaan aikaan lainsäädäntö ei mahdollista sitä Suomeen sijoittautuneille toimijoille.

2 Etäkaupassa alkoholin markkinoinnin valvonta ja verojen kerääminen ovat hankala toteuttaa

2.1 Ulkomaisen markkinoinnin valvonta vaikeutuisi entisestään

Alkoholin markkinointia ja myynninedistämistä säätelee alkoholilain markkinointipykälä, joka hallituksen esityksessä on pitkälti nykylainsäädännön mukainen. Markkinointipykälä määrittää paitsi alkoholin mainontaa, epäsuoraa mainontaa ja muuta myynninedistämistä mediassa, kuin myös alkoholijuomapakkausten sekä etikettien kuvitusta ja tekstiä, jotka katsotaan kuluttajiin kohdistetuiksi markkinointipinnoiksi. Valvira ja aluehallintovirastot valvovat alkoholimainontaa, mutta myös Alko valvoo tarkasti omiin valikoimiinsa tulevien tuotteiden lainmukaisuutta myös markkinointipykälän kannalta.

Erityisesti kansainväliset toimijat eivät monestikaan tunne Suomen alkoholimarkkinointipykälän sisältöä vaan tarjoavat tuotteitaan sellaisilla etiketeillä varustettuina, jotka esim. houkuttelevat ja kohdistuvat alaikäisiin. Mikäli etämyynti sallittaisiin, olisi markkinointipykälän valvonta lähes mahdotonta. Suomessa väkevien alkoholijuomien mainonta on

kielletty, mutta monissa muissa EU-jäsenvaltioissa se on sallittua ja täyttää siten ko. maan lainsäädännön edellytykset. Jo nyt Suomeen suunnattuun ulkomailta toteutettuun alkoholimarkkinointiin on viranomaisten vaikea puuttua, sillä se edellyttää kansainvälistä yhteistyötä.

2.2 Alkoholijuomien etämyynnin verotus on työlästä ja aikaa vievää

Alkoholin maahantuontia sääntelee alkoholilain ohella valmisteverotuslaki. Alkoholin etämyynissä verovelvollisia ovat myyjät, mikä koskee sekä kaukomyynnin arvonlisäveroa että etämyynnin valmisteveroja. Etämyynissä tuotteiden ostaja eli yksityishenkilö ei sitä vastoin ole verovelvollinen. Verohallinnon arvion mukaan tällä hetkellä verot jäävät maksamatta yli 95 prosentissa Suomeen etämyyntinä tulevista alkoholijuomista. Tuotteiden ostajan voi olla vaikea tiedostaa, että myynissä olevien tuotteiden halvempi hinta johtuu itseasiassa siitä, ettei etämyyntiä harjoittava yritys maksa veroja Suomeen.

Maksamatta jääneet verot aiheuttavat vahinkoa valtiontaloudelle, vääristävät kilpailua ja vaikeuttavat näin sääntöjen mukaan toimivien ja veroja maksavien yritysten toimintaa. Verohallinnon mukaan tiedossa on kymmeniä Suomeen alkoholia myyviä etämyyjiä, jotka ovat sijoittuneet noin kahteenkymmeneen EU-maahan. Laiminlyötyjen verojen määrä vuosina 2014–2016 oli noin 10 miljoonaa euroa vuodessa (Verohallinnon tiedote 13.3.2017).

Tullin ja Verohallinnon mukaan alkoholia Suomeen tulee noin sadalta eri etämyyjältä. Veroharkintaa tehdään parhaillaan useiden etämyyjien osalta. Valmisteveron lisäksi kannetaan jälkiverotuksena tapauksissa kaukomyynnin arvonlisäverot. Alkoholin etämyynnin valvonta on haastavaa ja aikaa vievää. Esimerkiksi vuoden 2016 aikana Tullin valmisteverotus on kantanut alkoholijuomien etämyyjiltä jälkiverotuksena valmisteveroja veronkorotuksineen ja veronlisäyksineen ainoastaan noin kaksi miljoonaa euroa (Tullin tiedote 29.12.2016). Alkon näkemyksen mukaan, mikäli alkoholin etämyynti Suomeen sallittaisiin, harmaa talous tulisi kasvamaan merkittävästi. Ulkomaisissa verkkokaupoissa annetaan myös alkoholista paljousalennuksia. Siten valvonnan haasteellisuuden vuoksi Suomeen saattaisi syntyä alkoholin välittäjiä, jotka ostaisivat suuria määriä alkoholia ja myisivät sitä edelleen harmailla markkinoilla. Verkkokaupan voimakas kasvu ja valvonnan haasteellisuus voisivat pienentää alkoholin kokonaisverokertymää.

Joka tapauksessa etämyynnin salliminen johtaisi alkoholimonopolin purkamiseen, vaikka etämyynnin verotus pystyttäisiinkin hoitamaan.

3 Etäkaupan haasteista käydään keskustelua eri puolilla maailmaa

3.1 Ruotsi valmistelee alkoholin etämyynnin kieltämistä koskevaa esitystä

Ruotsin hallitus valmistelee parhaillaan esitystä, joka kieltäisi alkoholin etämyynnin ja sallisi etäostamisen. Etäostoon ehdotetaan muutosta nykyiseen säädökseen siten, että ostaja veloitettaisiin järjestämään juomien kuljetukset Ruotsin ulkopuolelta. Ehdotuksessa sanotaan myös, että kuljettajan on oltava riippumaton juomien myyjistä. Tämä järjestely velvoittaisi ostajan myös huolehtimaan verotusasiakirjoista, jotka ovat pakollisia alkoholijuomien kuljetuksen järjestämisessä, eli ostajan on oltava valmisteveroa maksava henkilö.

3.2 Yhdysvalloissa alkoholia säädellään hyvinkin tiukasti

Yhdysvaltoja pidetään markkinatalouden mallimaana. Vapaan kilpailun sijaan Yhdysvaltojen 52 osavaltiota noin 20 osavaltiossa on kuitenkin eriasteinen alkoholin vähittäis- ja

tukkumyynnin monopolijärjestelmä, josta päättää osavaltio itse. Monopolijärjestelmän piirissä asuu noin 75 miljoonaa amerikkalaista.

Yhdysvallat ovat myös alkoholin kohdalla huolissaan globaaleista markkinoista. Monien järjestöjen tavoitteena on saada kauppasopimuksiin mukaan terveys- ja sosiaalikäsitteet. Kauppasopimuksiin tulee sisällyttää oikeus säännellä terveyttä ja yleistä etua ilman pelkoa siitä, että tällaisia toimenpiteitä haastetaan tai oikeudellisesti uhataan. Samoin sopimusten tulee tukea ihmisten taloudellista ja sosiaalista hyvinvointia.

Marraskuussa Suomessa uutisoitiin, että esimerkiksi panimotuotteiden maahantuonnin ja myynnin lupaprosessi on Yhdysvalloissa poikkeuksellisen raskas. Maahantuonti Yhdysvaltoihin käytännössä edellyttää melko suurta volyymia kulujen kattamiseksi (Kauppa-lehti 22.11.2017).

3.3 Euroopan unionin neuvosto on huolissaan alkoholin rajat ylittävistä kaupasta

Euroopan unionin neuvosto eli ministerineuvosto on ollut huolissaan alkoholin rajat ylittävistä kaupasta. Neuvosto on valmisteellut alkoholin rajat ylittävistä kaupasta päätelmiä (8.12.2017), joissa se on kiinnittänyt huomiota mm. seuraaviin näkökohtiin:

- Muihin maanosiin verrattuna eurooppalaisten alkoholinkulutus on kaksinkertaista. Siten myös alkoholihaittoja on eniten Euroopassa.
- Runsas alkoholin haitallinen käyttö lisää terveydellistä eriarvoistumista jäsenvaltioiden sisällä, mutta myös niiden välillä.
- Alkoholin helppo saatavuus vaikuttaa kulutukseen ja tässä mielessä myös verkko-kaupan kehittyminen aiheuttaa jäsenvaltioille haasteita esimerkiksi alaikäisten enimmäisrajoitusten alkoholien saatavuudessa.
- Kansanterveyden näkökulmasta alkoholisääntöjen ja -suunnitelmien tehokkuutta heikentävät rajat ylittävät toiminta, kuten verkkomainonta, rajat ylittävät kauppa ja verkkomyynti. Siksi monenkeskinen ja eri politiikan alojen välinen yhteistyö tehostaa alkoholia koskevien kansallisten toimenpiteiden vaikutuksia.

3.4 Kansainväliset alkoholin verkkokaupat valtaisivat hyvinkin nopeasti Suomen alkoholimarkkinat

Globaalisti alkoholia myy suuri joukko verkkokaupparyityksiä. Suuret alkoholin verkkokaupat, kuten Amazon ja Alibaba, voisivat helposti aloittaa alkoholituotteiden myynnin muiden tuotteiden ohella Suomeen. Kiinalaisen Alibaban verkkokaupasta löytyy alkoholi-juomat-rajauksella yli 45 000 tuotetta. Yhdysvaltalaisella Amazonilla on suunnitelmissa avata Eurooppaan tuotevarasto, jonka tavoitteena on yhdessä päivässä toimittaa varastossa olevat tuotteet eri puolille Eurooppaa. Kansainvälisistä verkkokaupoista löytyy koko alkoholituotteiden kirjo, ml. nuoriin vetoavat tuotteet. Lisäksi verkkokaupat antavat paljousalennuksia. Kansainväliset, suuret alkoholin verkkokaupat valtaisivat Suomen alkoholimarkkinan hyvinkin nopeasti. Liitteessä on esimerkkejä kansainvälisten verkkokauppojen valikoimista ja hinnoittelusta.

4 Etämyyntiin liittyvä vastuullisuushaasteita

4.1 Myynninvalvonnasta tulee huolehtia tinkimättömästi kaikissa alkoholin myyntikanavissa

Alkoholi ei ole tavanomainen hyödyke ja siksi myös sen myynnissä tulee huolehtia huolellisesti tuotteen myynnin vastuullisuusnäkökulmista. Tärkeä osa vastuullisuutta on myynninvalvonta, jota Alko toteuttaa ja valvoo tarkasti myymälöissään, verkkokaupassaan ja noutopisteissään.

Jokainen Alkossa aloittava työntekijä perehdytetään ikäraja-, päihtymys- ja välittämissäilyvalvontaan. Myymälässä tapahtuvan myynnin osalta Alko seuraa myynninvalvonnan toteutumista kassarekisteröinneillä. Lisäksi ikärajavaivonnan onnistumista mitataan Mystery shopping -havainnointitutkimuksella. Alkon vuoden 2017 mystery-käyntien onnistumisprosentti oli joulukuun viimeisten asiointien jälkeen 95 prosenttia.

Alkon kuluttaja-asiakkaille marraskuussa 2016 avatussa verkkokaupassa asiakkaan henkilöllisyys ja ikä tarkastetaan ostoksia tehtäessä suomalaisten verkkopankkitunnusten avulla. Myymälässä tai noutopisteessä suoritetaan myynninvalvonta aina, kun asiakas noutaa verkkokauppatilaustaan. Alkon verkkokaupasta tilattaessa asiakkaan ikä tarkastetaan siis kahteen kertaan jokaisen tilauksen yhteydessä.

Nykyisin rajat ylittävässä etäkaupassa ei huolehdi myynninvalvonnasta. Esimerkiksi tuotteita voidaan luovuttaa jopa kotioven avaavalle lapselle. Alkoholituotteita asiakkaille luovuttavilta kuljetusliikkeiltä ja muilta tahoilta pitäisi edellyttää ikäraja- ja muun vastuullisuusvalvonnan järjestämistä sekä viranomaisten pitäisi valvoa sen toteutumista. Lisäksi tulisi vastuullisuusvaatimukset ja mahdolliset rangaistukset niiden laiminlyönnistä kirjata lakiin. Näiden toteuttaminen voisi olla erittäin haasteellista. Viranomaisilla tulisi olla riittävästi resursseja valvoa myynninvalvonnan toteutumista.

4.2 Alkon toteuttama tuotelaadun valvonta on kansainvälisesti arvostettua

Alkon laadunvalvonta varmistaa valikoimassa olevien tuotteiden turvallisuuden yhteistyössä tavarantoimittajien kanssa. Alkon tuotteiden laatua tutkitaan sekä juomien valintavaiheessa että tuotteiden ollessa valikoimassa. Tuotteiden laatu testataan laadunvalvonnassa aistinvaraisesti, jonka lisäksi tukena ovat Alkon akkreditoidun alkoholintarkastuslaboratorion tekemät kymmenet tuhannet analyysit.

Tuoteturvallisuuden ohella alkoholijuomien vastuullisuuden suuria haasteita ovat pitkät kansainväliset hankintaketjut. Alko on Business Social Compliance Initiativen (BSCI) jäsenyrityksenä sitoutunut eettisiin toimintaperiaatteisiin ja vaatii sitä myös juomatuotteita Alkolle tarjoavilta ja toimittavilta myyjiltä.

Mikäli etäkauppa sallittaisiin, kuluttaja ei voisi olla varma siitä, millaisia tuotteita hän oikeasti saisi ja millaisissa olosuhteissa tuotteet olisi valmistettu. Alkoholikaupassa liikkuu väärennettyjä tuotteita, joiden alkuperästä ja turvallisuudesta ei voi olla varma.

Alko pitää parhaana alkoholipoliittisena keinona ylläpitää tehokasta alkoholimonopolia, jossa yhdistyvät elinkeinopoliittiset ja kansanterveydelliset tavoitteet. Alko ei sille säädetyn tehtävän vuoksi tavoittele alkoholijuomien myynnin kasvua, vaan se valtiomistajan alkoholipoliitiikan välineenä noudattaa sille annettua tavoitetta ottaa toiminnassaan huomioon alkoholin käytön aiheuttamat haitat.

Etämyynnin salliminen tarkoittaisi Alkon monopolin purkamista ja alkoholikaupan vapauttamista vähittäiskaupoissa, kioskeissa ja huoltoasemilla. Lisäksi kaikki kansainväliset verkkokaupat voisivat toimittaa alkoholijuomia suoraan suomalaisille.

Kunnioittavasti

Helsingissä 11. päivänä joulukuuta 2017

Alko Oy

Leena Laitinen
toimitusjohtaja