

Lausunto Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta on pyytänyt allekirjoittaneelta kirjallista asiantuntijalausuntoa koskien hallituksen esitystä HE 7/2024 vp laiksi alkoholilain 17 ja 26 §:n muuttamisesta.

1. Hallituksen esitys

Esityksen mukaan alkoholijuomien vähittäismyyntiä koskevia säännöksiä muutettaisiin sallimalla luvanvaraiseen vähittäismyyntiin enintään 5,5 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävien alkoholijuomien lisäksi myös enintään 8,0 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävät käymisteitse valmistetut alkoholijuomat.

Alkoholilain tarkoituksena on vähentää alkoholipitoisten aineiden kulutusta rajoittamalla ja valvomalla niihin liittyvää elinkeinotoimintaa alkoholin käyttäjilleen, muille ihmisille ja yhteiskunnalle aiheuttamien haittojen ehkäisemiseksi. Alkoholilaki uudistettiin edellisen kerran vuonna 2017. Laki tuli nykymuodossaan voimaan vuonna 2018.

Hallituksen esityksen perusteluissa (s. 3) todetaan, että hallitusohjelmassa on sovittu useista alkoholikauppaa koskevista markkinoiden avaamiseen ja kilpailun lisäämiseen liittyvistä lainsäädäntömuutoksista. Esitys on lainsäädäntömuutoksista ensimmäinen. Siinä ehdotetaan, että alkoholijuomien vähittäismyyntiä koskevia säännöksiä muutettaisiin sallimalla luvanvaraiseen vähittäismyyntiin enintään 5,5 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävien alkoholijuomien lisäksi myös enintään 8,0 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävät käymisteitse valmistetut alkoholijuomat. Vähittäismyyntin laajennus ei kuitenkaan koske tislattuja alkoholijuomia.

Sosiaali- ja terveysministeriö valmistelee myös muita hallitusohjelman mukaisia muutoksia alkoholilakiin. Muutokset koskevat muun muassa kotimaisten alkoholijuomien tuottajien valmistuspaikalta tapahtuvan vähittäismyyntin laajentamista, rajat ylittävän etämyyntimenettelyn selkiyttämistä sekä alkoholijuomien verkkokaupan ja kotiinkuljetuksen sallimista. Hallitus selvittää puoliväliriiheen mennessä muutosta, joka mahdollistaisi alkoholin luvanvaraisen vähittäismyyntin enintään 15,0 prosentin vahvuisille viineille. Hallitus myös teettää riippumattoman selvityksen alkoholipolitiikan

sääntelyn siirtämisestä sosiaali- ja terveysministeriöstä työ- ja elinkeinoministeriöön. Lisäksi hallitusohjelmaan on kirjattu, ettei hallitus muuta Alkon kansanterveydellistä tehtävää ja asemaa.

Alkoholijuomien verotusta on kiristetty vuodenvaihteessa noin kahdella prosentilla. Veromuutosten seurauksena alkoholijuomien hintojen arvioidaan nousevan kokonaisuudessaan keskimäärin vajaan prosentin. Toisaalta oluen verotus keveni.

Tässä asiantuntijalausunnossa hallituksen esitystä arvioidaan EU- ja kilpailuoikeuden näkökulmasta.

2. Hallituksen esityksen oikeudellista arviointia EU- ja kilpailuoikeuden näkökulmasta

2.1 Tarkastelun lähtökohtia

Hallituksen esitystä arvioidaan jäljempänä EU:n kilpailu- ja sisämarkkinaoikeuden näkökulmasta. Kansallisten viranomaisten ja tuomioistuinten on otettava mainitut, suoraan sovellettavat ja sekä kansalaisille että yrityksille subjektiivisia oikeuksia luovat normit huomioon.

Hallituksen esitys lisää kilpailua sallimalla lain voimaantulon jälkeen nykyisen 5,5 tilavuusprosentin sijaan enintään 8,0 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävien käymisteitse valmistettujen alkoholijuomien myynnin vähittäiskaupassa. Hallituksen esityksen mukaan tämä johtaa nykyisen Alkon monopolijakeluun verrattuna 17-kertaiseen jakelukanavien määrään, mikä lisää kilpailua hyvin merkittävästi näiden tuotteiden osalta.

Muutoksen keskiössä olevia vahvoja oluita (ja mietoja viinejä) voi kohtuullisen helposti hakea esimerkiksi autolautalla Virosta tai tilata etämyynnistä. Tästä näkökulmasta Alkon monopoli näiden tuotteiden osalta on jo osin rapautunut. Toisaalta verotuksellisesta näkökulmasta nyt ulkomailta ostettuja erikoisoluita tulee aiempaa laajemmin kotimaisen verotuksen piiriin. Nykyisin 5,6 - 8 %:n alkoholipitoisuuksissa korostuvat erilaiset kalliimman hintaluokan erikoisolutet, joita ei suuressa määrin ostettane humalahakuiseen juomiseen. Toki tuoteportfolio voi lainmuutoksen myötä muuttua ja todennäköisesti muuttuukin nykyisestä.

Kilpailun lisäämistä siihen mahdollisesti liittyvän hinnan laskun ja tarjonnan laajenemisen vuoksi voidaan pitää puhtaasti markkinoiden toiminnan näkökulmasta positiivisena seikkana. Vaakakupin

toisella puolella ovat alkoholista aiheutuvat yksilölliset ja yhteiskunnalliset haitat, mistä syystä alkoholin saatavuutta on Suomessa rajoitettu.

Kilpailun toimivuuden ja syrjimättömyyden näkökulmasta vakavia oikeudellisia kysymyksiä herättää se, että hallituksen esittämä muutos koskee ainoastaan käymisteitse valmistettuja alkoholijuomia, ei sen sijaan tislattuja alkoholijuomia, vaikka alkoholin tilavuusprosentti olisi kummankin osalta sama. Tämä voi olla omiaan jatkossa vääristämään kilpailua käymisteitse valmistettujen ja tislattujen alkoholijuomien välillä, joiden tilavuusprosentti on 5,6 – 8 %. Samanlaisia terveyshaittoja ja sosiaalisia kustannuksia liittyy niin käymisteitse valmistettuihin kuin tislattuihinkin alkoholijuomiin, joten tämä erottelu ei yksinään riitä perusteeksi erilaiselle kohtelulle. Jotta kyseinen rajoitus ei olisi EU-oikeudellisesti syrjivä, edellytetään objektiivisia ja riittävän painavia perusteita, joilla erilaista kohtelua voidaan perustella. Lainsäädäntöratkaisun tulee myös olla oikeasuhteinen tavoiteltuun päämäärään nähden.

EU-oikeudessa syrjivät ja/tai markkinoille pääsyä rajoittavat kansallisen lain säännökset voivat olla muun muassa tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevan SEUT 34–36 artiklan, työvoiman vapaata liikkuvuutta koskevan SEUT 45 artiklan, sijoittautumisoikeutta (liikkeenperustamisoikeutta) koskevan SEUT 49 artiklan, palvelujen tarjoamisen vapautta koskevan SEUT 56 artiklan, SEUT 110 artiklan verosyrjintäkiellon, SEUT 106(2) artiklan tai valtioneuvoston päätöksiä koskevien säännösten (SEUT 107–109 art.) vastaisia. Edellä mainitut artiklat palvelevat sekä *kilpailun toimivuutta*, kun perusteettomiin ja vahingollisiin alalle tulon esteisiin puututaan, että *integraatiotavoitetta* eli yhteismarkkinoiden tiivistämistä.¹ Ero on siinä, että SEUT 101 ja 102 artiklassa tarkoitettun rajoituksen aiheuttaa elinkeinonharjoittaja, kun taas SEUT 34, 45, 49, 56, 106, 107 ja 110 artikloilla puututaan julkisen vallan aikaansaamiin kilpailunrajoituksiin.

EU-tuomioistuin totesi tavaroiden vapaan liikkuvuuden osalta nk. Dassonville-tuomiossaan, että määrällisiä rajoituksia vaikutukseltaan vastaavina toimenpiteinä pidetään kaikkia kauppaa koskevia jäsenvaltioiden säännöksiä, jotka voivat rajoittaa yhteisön sisäistä kauppaa suoraan tai välillisesti,

¹ Ks. kirjallisuuden osalta esim. Kuoppamäki, Petri: Uusi kilpailuoikeus (2018) s. 1; Yritysoikeus, Seppo Villa, Taina Pihlajarinne, Juha Raitio, Klaus Viitanen, Manne Airaksinen, Johan Bärlund, Jyrki Jauhiainen, Timo Kaisanlahti, Märten Knuts, Petri Kuoppamäki, Seppo Kymäläinen, Jukka Mähönen, päivitetty 31.7.2023, s. 1191; Barnard, Catherine: The Substantive Law of the EU. The Four Freedoms (2019) s. 285; Raitio, Juha, Tuominen Toni: Euroopan Unionin oikeus (2020), s. 53.

tosiasiallisesti tai mahdollisesti.² Yhtä tunnetussa Cassis de Dijon -tuomiossa³ vahvistettiin periaate, jonka mukaan toisessa jäsenvaltiossa laillisesti kyseisen maan säännösten mukaisesti perinteisillä valmistusmenetelmillä valmistettu ja kaupan pidetty tuote on päästettävä toisen jäsenvaltion markkinoille. Vastavuoroisen tunnustamisen periaatetta sovelletaan lähtökohtaisesti silloin, kun lainsäädäntöä ei ole yhdenmukaistettu. Näin ollen jäsenvaltioiden on myös EU:n yhdenmukaistamistoimenpiteiden puuttuessa hyväksyttävä toisessa jäsenvaltiossa laillisesti valmistettujen ja kaupan pidettyjen tuotteiden liikkuminen ja kaupan pitäminen markkinoillaan.

Toisaalta SEUT 34 artiklan soveltamisalaa rajoittaa nk. Keck-tuomio⁴, jonka mukaan tietyt myyntijärjestelyt eivät kuulu artiklan soveltamisalaan, jos ne ovat syrjimättömiä - eli niitä sovelletaan kaikkiin jäsenvaltion alueella toimiviin toimijoihin ja niillä on oikeudellisesti ja tosiasiallisesti sama vaikutus sekä kotimaisten tuotteiden että muista jäsenvaltioista maahantuotujen tuotteiden kaupan pitämiseen. SEUT 36 artiklan mukaan jäsenvaltiot voivat asettaa määrällisiä rajoituksia vastaavia rajoituksia muista kuin taloudellisista syistä, kuten julkiseen moraaliin, yleiseen järjestykseen tai turvallisuuteen liittyvistä syistä. Näitä poikkeuksia olisi tulkittava suppeasti, eivätkä ne saa johtaa mielivaltaiseen syrjintään tai jäsenvaltioiden välisen kaupan peiteltyyn rajoittamiseen. Poikkeusten on palveltava suoraan yleistä etua ja oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun suojelun tasoon.

EU-oikeuden etusijasta seuraa, että ristiriitatilanteessa EU-oikeuden vastainen kansallinen säännös on jätettävä tuomioistuimessa soveltamatta. Toisaalta Suomella on EU:n jäsenvaltiona velvollisuus olla ottamatta käyttöön mitään sellaista kansallista lainsäädäntöä, joka olisi EU-oikeuden vastaista.

EU-tuomioistuimen oikeuskäytännöstä voidaan johtaa perusteet ja edellytykset, joiden nojalla tietyn hyödykkeen, esimerkiksi alkoholin myyntiä voidaan rajoittaa säätämällä se kokonaan tai tietyin osin monopolitoiminnaksi siltä osin kuin kansallisessa lainsäädännössä kulloinkin näin säädetään. Mikä tahansa monopoli ei kuitenkaan ole sallittu, vaan rajoitusten tulee täyttää kumulatiivisesti neljä edellytystä:

1. ne johtuvat yleiseen etuun liittyvistä syistä;
2. niiden on oltava omiaan takaamaan niillä tavoiteltavan päämäärän toteuttaminen;
3. ne eivät saa puuttua tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevaan perusvapauteen tai muihin oikeuksiin enempää kuin on tarpeen tämän päämäärän saavuttamiseksi; ja

² Asia 8/74, Dassonville, tuomio 11. heinäkuuta 1974. Ks. myös esim. asia C-320/03, tuomio 15. marraskuuta 2005, 63–67 kohta.

³ ECLI:EU:C:1974:82.

⁴ ECLI:EU:C:1993:905.

4. niitä on sovellettava ilman syrjintää.

On selvää, että jäsenvaltiot voivat pyrkiä alkoholin terveydellisten ja muiden yhteiskunnallisten haittojen torjumiseen rajoittamalla alkoholin saatavuutta ja myöntämällä yksinoikeuksia. Rajoitusten on kuitenkin oltava syrjimättömiä ja oikeasuhteisia. Niiden on myös oltava omiaan takaamaan tavoitellun päämäärän saavuttaminen, eivätkä ne saa rajoittavuudeltaan ylittää sitä, mikä on välttämätöntä. Asetettuihin tavoitteisiin tulisi pyrkiä johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla.

Nyt käsiteltävänä oleva esitys on ilmoitettu Euroopan komissiolle syyskuussa 2023 direktiivin 2015/1535 mukaisesti. Euroopan komissio pyysi 10. lokakuuta Suomen viranomaisia toimittamaan lisätietoja ilmoitetusta luonnoksesta ja erityisesti esitykseen liittyneen alkoholijuomien valmistustaparajoituksen perusteluista ja arvion toimenpiteen vaikutuksista alkoholijuomien valmistajien väliseen kilpailuun. Suomen viranomaiset vastasivat 20. lokakuuta 2023 komission tietopyyntöön. Suomen viranomaisten vastaus otettiin huomioon komission antamassa ilmoituksessa.

EU:n kilpailu- ja sisämarkkinaoikeuden näkökulmasta tässä asiassa kyse on ennen muuta tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevan SEUT 34-36 artiklan soveltamisesta. Oma merkityksensä on myös kaupallisia monopoleja koskevalla SEUT 37 artiklalla, vaikka se ei ole tämän lakiesityksen arvioinnin keskiössä.

2.2 Valmistusrajoitukset

Kilpailunäkökulmasta kysymyksiä herättävät jo edellä todetuin tavoin valmistusrajoitukset. Esityksen mukaan alkoholijuomien vähittäismyyntiä koskevia säännöksiä muutettaisiin sallimalla luvanvaraiseen vähittäismyyntiin enintään 5,5 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävien alkoholijuomien lisäksi myös enintään 8,0 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävät käymisteitse valmistetut alkoholijuomat. Sääntelyä koskeva lievennys koskee siten ainoastaan käymisteitse valmistettuja alkoholijuomia, ei sen sijaan tislattuja alkoholijuomia. Näitä kahta valmistustapaa kohdeltaisiin siten jatkossa eriarvoisesti.

Komissio esitti ilmoituksessaan huomautuksia hallituksen esitysluonnokseen liittyen. Komission yksiköt korostivat, että komissiolle ilmoitetussa luonnoksessa rajoitettaisiin alkoholituotteiden vähittäismyyntimonopolin soveltamisalaa ja mahdollistettaisiin (nykyisellään sallittua)

alkoholipitoisempien juomien myynti laajemmin vähittäiskaupassa luvanvaraisena, mutta laajentuminen rajoittuisi käymisteitse valmistettuihin tuotteisiin, eikä se kattaisi juomia, jotka sisältävät tislattua alkoholia.

SEUT 37 artiklan 1 kohdan 2 mukaan ”Jäsenvaltiot mukauttavat kaupallisia valtion monopolejaan niin, että tavaroiden hankintaa tai myyntiä koskevissa ehdoissa ei syrjitä jäsenvaltioiden kansalaisia.” Komission yksiköt totesivat ilmoituksessa, 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. Toimenpide vaikuttaisi Suomen vastauksen perusteella perustuvan puhtaasti hypoteettisiin näkökohtiin ja se ei näin ollen ehkä soveltuisi toimenpiteelle asetetun tavoitteen saavuttamiseen.

Komission mukaan Suomen toimittamassa oikeasuhteisuuden arvioinnissa ei ole pystytty osoittamaan konkreettista syy-yhteyttä toiminnan, jota Suomen viranomaiset yrittävät rajoittaa (alkoholipitoisuudeltaan 5,6 – 8 tilavuusprosentin tislattujen alkoholijuomien vähittäismyynti vähittäismyyntiluvalla) ja kansanterveydelle aiheutuvien sosiaalisten haittojen välttämistä koskevan tavoitteen välillä. Lisäksi komissio kehotti Suomen viranomaisia analysoimaan ilmoitetun ehdotuksen mahdollisia vaikutuksia kilpailuun ja varmistamaan, että kansallinen toimenpide ei johda tuontituotteiden välilliseen syrjintään. Komissio pyysi Suomen viranomaisia ottamaan ilmoituksessa todetut huomautukset huomioon esityksen jatkovalmistelussa.

Hallituksen esityksestä (s. 5) ilmenee, että komission ilmoituksen ja lausuntopalautteen vuoksi hallitus harkitsi valmistustaparajoituksen poistamista esityksestä, mutta päätyi kuitenkin pitämään esityksen hallitusohjelmakirjauksen mukaisena. Hallitus on pysynyt esityksessään, mutta vaikutusarviointeja sekä muita perusteluja on täydennetty kuvaamalla selkeämmin tutkimusta alkoholijuoman valmistustavan ja nuorten - etenkin tyttöjen - alkoholinkäytön yhteyttä. Samalla esityksessä on pyritty osoittamaan tutkimustietoon perustuen, ettei valmistustaparajoitus perustu ainoastaan hypoteettisiin näkökohtiin, vaan alkoholijuomien valmistustapaan liittyvillä rajoitustoimilla on ollut yhteys tyttöjen alkoholin käyttöön liittyvien haitallisten terveysvaikutusten vähenemiseen.

Lausunnonantaja toteaa, että valmistusrajoitukseen liittyy edelleen vakavia ongelmia. Hallituksen esityksessä kuvataan Australian tapausta, jonka mukaan suunnatulla verojen korotuksella saatiin vähennettyä tyttöjen suosimien makeiden alkoholijuomien kulutusta, mikä vähensi tyttöjen

terveyshaittoja. Epäilemättä riittävän korkea veronkorotus, joka viedään lopputuotteiden hintoihin, vähentää kysyntää, kuten hyödykkeen hinnan nousu yleensäkin. Tämä on oikeustaloustieteen perusväittämiä. Hallituksen esityksessä annettu esimerkki jää kuitenkin hieman irralliseksi eikä hallituksen esityksestä konkreettisesti ilmene, mitä tällä tarkemmin halutaan sanoa.⁵ Toisaalta esityksessä kyllä kuvataan trendiä tyttöjen humalahakuisen juomisen lisääntymisestä. Lisäksi runsaasti sokeria sisältävät alkoholijuomat voivat yleisemminkin toimia porttina, jota kautta nuorten alkoholikokeilut alkavat. Esityksestä ei ilmene, että tytöt joisivat poikia enemmän tai että tyttöjen huomiseen liittyisi enemmän ongelmia kuin poikien juomiseen.

2.2.1 Tislattuja juomia koskevan rajoituksen puolesta puhuvat seikat

Hallituksen esityksessä vedotaan siihen, että hallituksen esityksellä puretaan rajoituksia ja lisätään vapaata liikkuvuutta, eikä niillä luoda uusia rajoituksia. Tilanteessa, jossa esitystä ei annettaisi ollenkaan, olisi suhtautuminen alkoholijuomien vapaaseen liikkuvuuteen tiukempi. Ehdotus avaa ulkomaisia markkinoita suhteessa nykyiseen sääntelyyn, eikä valmistustaparajoitus syrji jäsenvaltioiden kansalaisia tai suosi kotimaisia valmistajia.

Syrjinnän taustalla on yleensä kansallisen tuotannon välillinen suosiminen. Hallituksen esityksestä käy ilmi, että tällä hetkellä Suomessa myydään valtaosin kotimaisten valmistajien juomasekoituksia, joihin valmistusrajoitus tulisi kohdistumaan. Kyse voisi kuitenkin olla ns. käänteisestä syrjinnästä.

2.2.2 Tislattuja juomia koskevaa rajoitusta vastaan puhuvat seikat

Vapaata liikkuvuutta koskevasta EU-tuomioistuimen oikeuskäytännöstä voidaan hieman yksinkertaistaen suodattaa esille seuraavat periaatteet:

1. rajoittavan sääntelyn tulee olla omiaan saavuttamaan se päämäärä, johon rajoituksella

⁵ Hallituksen esityksessä (s. 5), viitataan komission lausumaan, jonka mukaan asiassa tulisi toteuttaa tarkemmin rajattu tutkimus, jotta voitaisiin näyttää toteen ja tukea väitettä, jonka mukaan rajoittavamman järjestelmän säilyttäminen sellaisten tislattujen juomien myymisen osalta, joiden alkoholipitoisuus on sama, olisi perusteltua nuorten naiskuluttajien terveyden suojelemista koskevalla tavoitteella, ja jotta voitaisiin todistaa syy-yhteyden olemassaolo ja siten perustella rajoituksen soveltuvuus. ”Tässä vaiheessa uutta tarkemmin rajattua tutkimusta ei ole vielä toteutettu, sillä laadukkaan tutkimuksen tekeminen ei hyvin kiireisellä aikataululla ole tarkoituksenmukaista. Hallituksen esitykseen on kuitenkin kuvattu vuonna 2015 julkaistua tutkimusta, jossa tutkittuun Australiassa vuonna 2008 asetetun erityisen juomasekoituksille asetetun veron vaikutuksia nuorten alkoholinkäyttöön. Tutkimuksen mukaan juomasekoituksille asetetun veron myötä etenkin nuorten naisten alkoholin käytöstä johtuvat poliklinikkakäynnit vähenivät selvästi. Tutkimustulosten perusteella voidaan arvioida, että juomasekoitusten myynnin rajoittamisella on merkitystä nuorten naisten alkoholista aiheutuvien terveyshaittojen ehkäisemisessä. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos tulee seuraamaan uudistuksen sosiaali- ja terveysvaikutuksia, mukaan lukien uudistuksen vaikutuksia nuorten alkoholinkäyttöön.”

pyritään;

2. rajoittavan sääntelyn pitää olla syrjimätöntä eli sille pitäisi olla hyväksyttävä, objektiivinen syy;
3. rajoittavan sääntelyn pitää olla oikeasuhtaista eli lainsäätäjän ei tulisi käyttää selvästi järeämpää keinoa kuin mikä on tarpeen sääntelytavoitteen saavuttamiseksi.

Hallituksen arvio esityksen valmistusrajoituksen vaikutuksista perustuu tämänhetkiseen tilanteeseen markkinoilla. Kuitenkin uuden sääntelyn voimaan astuttua sekä kuluttajat että valmistajat tulevat reagoimaan tislattuja juomia koskeviin rajoituksiin.

Kysynnän korvaavuuden näkökulmasta makeista alkoholijuomista pitävien tyttöjen ja muiden henkilöiden kysyntä saattaa siirtyä ja todennäköisesti siirtyykin käymisteitse valmistettuihin saatavilla oleviin lonkeroihin ja muihin käymisteitse valmistettuihin juomiin, vaikkapa makeisiin viineihin, joita jatkossa saataisiin kaupasta aina 8 %:n vahvuuteen asti, sikäli kuin kyseiset kuluttajat arvostavat nimenomaan korkeampaa alkoholipitoisuutta. Esimerkiksi lonkeroa valmistetaan nykyisinkin paitsi tislamalla, myös käymisteitse. Mauissa on eroja, mutta maut muuttuvat ja makuun voidaan vaikuttaa tuotekehityksellä.

Tarjonnan korvaavuuden näkökulmasta alkoholijuomia valmistavat yritykset tulevat sopeutumaan regulaatiomuutokseen. Yritykset valmistavat hyödykkeitä, jotka käyvät kaupaksi ja joista saadaan hyvä kate. Teknisesti on täysin mahdollista kehittää kokonaan uusia käymisteitse valmistettuja juomasekoituksia ja tuoda niitä markkinoille, jos tislattuja juomia ei 5,6 - 8 %:n alkoholipitoisuudella kaupoissa sallita. *Makeiden juomien osalta kyse on mausta, ei niinkään valmistustavasta.* Tämän vuoksi tislattujen juomien jättäminen sääntelyn vapauttamisen ulkopuolelle vaikuttaa tehottomalta tavalta torjua 5,6 - 8 %:n makeiden alkoholijuomien tarjontaa Alkon ulkopuolella.

Vaikka tyttöjen ja yleisemmin nuorten humalahakuisen juomisen torjumiseen on hyviä perusteita, valittu keino ei ole myöskään oikeasuhtainen tavoitteeseen verrattuna. Hallituksen esityksessä ei pohdita sitä, voitaisiinko ”limuviinoin” puuttua jollakin muullakin, vähemmän rajoittavalla keinolla kuin kieltää jatkossakin kaikkien 5,6 – 8 %:n tislattujen alkoholituotteiden myyminen vähittäiskaupassa. Oikeasuhtaisuus puuttuu jo siksi, ettei tislattuja juomia koskeva valmistusrajoitus vaikuta ylipäätään tehokkaalta keinolta nuorten humalahakuisen juomisen torjumiseen, koska samantyyppisiä juomia voidaan valmistaa myös käymisteitse.

Asiassa on kiinnitettävä huomiota siihen, että kyseessä on varsin merkittävä jakelukanavia koskeva laajennus. Hallituksen esityksen mukaan käymiseen perustuvia alkoholijuomia 5,6 - 8 %:n alkoholi-pitoisuudella saa jatkossa noin 17 kertaa useammasta myyntipisteestä verrattuna nykyiseen Alkon jakeluverkostoon. Näin merkittävä jakelukanavien laajennus tulee lisäämään alkoholin kulutusta. Jakelutavassa tapahtuva muutos voi lisätä nuorten, myös tyttöjen, alkoholin kulutusta merkittävästi enemmän kuin mitä tislattuja juomia koskevalla rajoituksella kulutusta saadaan alas. Jakelukanavia koskeva laajennus on omiaan lisäämään alkoholin kulutusta yleisemminkin, myös riski- ja ongelmakäyttäjien osalta. Näin ollen voidaan pohtia sitä, miten loogisena alkoholilain muutosta voidaan pitää nykyisen alkoholilain tavoiteasetannan näkökulmasta, jossa korostetaan alkoholihaittojen torjumista alkoholin saatavuutta rajoittamalla.

On selvää, että jäsenvaltiot voivat pyrkiä alkoholin terveydellisten ja muiden yhteiskunnallisten haittojen torjumiseen rajoittamalla alkoholin saatavuutta ja myöntämällä yksinoikeuksia. Rajoitusten on kuitenkin oltava syrjimättömiä ja oikeasuhteisia. Niiden on myös oltava omiaan takaamaan tavoittelun päämäärän saavuttaminen, eivätkä ne saa rajoittavuudeltaan ylittää sitä, mikä on välttämätöntä. Asetettuihin tavoitteisiin tulisi pyrkiä johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla.

Talousvaliokunnassa 5.3.2024 saadun asiantuntijaselvityksen perusteella vaikuttaa vahvasti siltä, että käytännössä samanlaisia tai ainakin hyvin samantapaisia makeita alkoholijuomia voidaan valmistaa sekä tislaamalla että käymisteitse. Näin ollen tislattujen 5,6 – 8 %:n alkoholijuomien jättämistä sääntelyn vapauttamisen ulkopuolelle ei voida perustella faktisesti eikä sitä näin ollen voida pitää myöskään SEUT 34-36 artiklan sallimana rajoituksena.

Vaikka nuorten humalahakuisen juomisen torjumiseen on hyviä perusteita, vaikuttaa vahvasti siltä, että valittu keino ei tehokas eikä oikeasuhtainen tavoitteeseen verrattuna. Tämän vuoksi ehdotettua sääntelyratkaisua on pidettävä myös syrjivänä.

Edellä luetellut seikat puhuvat vahvasti sitä vastaan, että kyse olisi SEUT 34-36 artiklan nojalla sallitusta toimenpiteestä.

3. Johtopäätökset

Talousvaliokunnassa 5.3.2024 saadun asiantuntijaselvityksen perusteella vaikuttaa vahvasti siltä, että käytännössä samanlaisia tai ainakin hyvin samantapaisia makeita alkoholijuomia voidaan valmistaa

sekä tislamalla että käymisteitse. Näin ollen tislattujen 5,6 – 8 %:n alkoholijuomien jättämistä sääntelyn vapauttamisen ulkopuolelle ei voida perustella tosiasiallisesti tai ainakaan riittävästi terveydellisillä seikoilla eikä sitä näin ollen voida pitää myöskään SEUT 34-36 artiklan sallimana rajoituksena.

Vaikka nuorten humalahakuisen juomisen torjumiseen on hyviä perusteita, vaikuttaa vahvasti siltä, että valittu keino eli tislattuja alkoholijuomia koskeva valmistustaparajoitus ei ole tehokas eikä oikeasuhtainen keino tavoitteeseen verrattuna. Tämän vuoksi ehdotettua sääntelyratkaisua on pidettävä myös syrjivänä.

Katson, että ehdotettu laki olisi tislattuja alkoholijuomia koskevan valmistustaparajoituksen osalta SEUT 34-36 artiklan vastainen.

Ehdotan ratkaisuna, että ehdotettu tislattuja alkoholijuomia koskeva valmistusrajoitus poistetaan laista.

Espoossa 12. päivänä maaliskuuta 2024

Petri Kuoppamäki
Professori, OTT