

Asia: VN/23782/2023

Sosiaali- ja terveysministeriön lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi alkoholilain 17 ja 26 §:n muutoksesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Lausuntopyyntö Sosiaali- ja terveysministeriön luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi alkoholilain 17 ja 26 §:n muutoksesta annetun lain liitteen muuttamisesta

Panimo- ja virvoitusjuomateollisuusliitto ry (jäljempänä Panimoliitto) kiittää mahdollisuudesta saada lausua vastineensa Sosiaali- ja terveysministeriön luonnoksesta hallituksen esityksestä alkoholilain muuttamiseksi.

Taustaa

Valmisteltu esitys on osa pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman toimeenpanoa. Hallitusohjelman mukaisesti hallitus uudistaa alkoholipolitiikkaa vastuullisesti eurooppalaiseen suuntaan ja jatkaa vuonna 2018 tehtyä alkoholilain kokonaisuudistusta. Hallituksen tavoitteena on reilun ja avoimen kilpailun edistäminen. Esityksessä ehdotetaan hallitusohjelman mukaisesti, 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.

Hallitus perustelee muutosta ensinnäkin kilpailun lisäämisellä, mutta hyvistä tarkoituspäätöksistä huolimatta sen ehdottamat toimenpiteet vaikuttavat kilpailuun syrjivästi. Toiseksi hallitus perustelee muutosta terveyspolitiikalla ja alkoholihaittojen vähentämisellä mutta esitetyt perustelut eivät kuitenkaan anna mitään tieteellistä perustetta sille, miksi eri tavoin valmistettuja saman vahvuisia

alkoholijuomia tulisi kohdella eri tavoin. Alkoholijuoman valmistusmenetelmällä ei ole merkitystä terveyden kannalta.

Suomessa on käyty pitkään keskustelua tuotantorajoituksesta, eikä sen terveydelliselle merkitykselle ole koskaan löydetty tieteellisesti perusteltuja syitä. Jo vuonna 1994 eduskunnan talousvaliokunta ei nähnyt syytä erottaa juomia niiden valmistustavan mukaan (TaVL 13/1994 vp) ja totesi, että erottelun tulisi perustua objektiivisiin kriteereihin, kuten alkoholipitoisuuteen, eikä samavahvuisten tuotteiden erilaiselle kohtelulle voida esittää terveystieteellisiä perusteita. Lopulta vuonna 2017 uudistetussa alkoholilaissa poistettiin tämä täysin keinotekoinen raja, ja vuodesta 2018 alkaen kaikkia enintään 5,5-prosenttisia alkoholituotteita voidaan myydä vähittäiskaupoissa tuotantotavasta riippumatta.

Kielletty valtiontuki

Panimoliitto esittää huolensa siitä, että ehdotuksen esittämä malli tulee vaikuttamaan kilpailuympäristöön tavalla, joka on Euroopan unionin valtiontukisääntöjen vastainen. Ehdotetussa muodossaan se asettaa keinotekoisia rajoitteita, jotka vaikuttavat kilpailuneutraaliteettiin ilman asianmukaista syytä.

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 107 artiklan ja Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan laki voi olla kiellettyä valtiontukea, jos sen katsotaan antavan valikoivaa etua tietyille talouden toimijoille. Valtiontuen arviointi on aina tapauskohtaista arviointia, jossa otetaan huomioon kunkin tapauksen olennainen taloudellinen ja oikeudellinen konteksti.

Vähittäismyyntiä koskevat rajoitukset sisältyvät alkoholilain (1102/2017) 17 §:ään. Tällä hetkellä valtion omistamalla alkoholiyhtiö Oy Alko Ab:lla (tästä eteenpäin Alko) on yksinoikeus yli 5,5 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävien alkoholijuomien vähittäismyyntiin. Hallituksen ehdotus johtaa kilpailevien tuotteiden erilaisiin vähittäismyyntisäännöksiin. Esimerkiksi käymisteitse valmistettuja long drink -juomia saa myydä vähittäiskaupoissa, kun taas etyylialkoholista valmistettuja long drink -juomia saa myydä vain Alkon kautta.

Suomessa on vain 372 Alkoa ja yli 6400 vähittäiskauppaa, mikä johtaa merkittävään eroon myyntipotentiaalissa kyseisten vähittäismyyntikanavien kautta. Koska myyntipotentiaali yli 6400 vähittäiskaupan kautta on huomattavasti suurempi kuin 372 Alkon kautta tapahtuva myynti, tukea voidaan pitää merkittävänä. Myös Alkon aukioloajat ovat rajoitetummat kuin vähittäismyymälöiden. Alkoista ei myydä sunnuntaisin eikä juhlapäyhinä, joten vähittäiskaupoista myytävät juomat ovat helpommin kuluttajien saatavilla. Vähittäismyyntiä koskevaa poikkeusta voidaan pitää näin ollen taloudellisena etuna osalle juomista

Vähittäismyyntiä koskevan poikkeuksen osalta ehdotus on myös valikoiva, sillä sitä sovelletaan ainoastaan alkoholijuomiin, joiden alkoholipitoisuus on yli 5,5 tilavuusprosenttia ja joiden alkoholipitoisuus on enintään 8,0 tilavuusprosenttia käymisteitse valmistettuja alkoholijuomia. Vähittäismyyntiä koskevan poikkeuksen soveltaminen johtaa kilpailun vääristymiseen sisämarkkinoilla, koska se antaa valikoivan edun käymisteitse valmistetuille alkoholijuomille.

Verotus

Samaan aikaan alkoholilainsäädännön muuttamisen kanssa hallitus on päättänyt korottaa alkoholin valmisteveroa osalla tuotteissa. Jälleen etyylialkoholiuomaryhmiä kohdellaan eri tavalla kuin saman vahvuisia käymisteitse valmistettuja juomia.

Ehdotetut verokannat muuttuvat siten, että etyylialkoholiuomien (RTD:t), joiden alkoholipitoisuus on alle 5,5 tilavuusprosenttia, veroa korotetaan, kun taas vastaavien käymisteitse valmistettujen juomien (RTD:t) vero säilyy nykyisellä tasolla ilman objektiivisia syitä. Ehdotetuilla veromuutoksilla syrjitään tuottajia ja maahantuoja tuotantomenetelmän perusteella, vaikka ne kaikki ovat verotoimenpiteen tavoitteen kannalta vertailukelpoisessa tosiasiallisessa ja oikeudellisessa tilanteessa. Ehdotus johtaa kilpailevien tuotteiden erilaiseen verokohteluun. Esimerkiksi käymisteitse valmistettujen long drink -juomien vero on alhaisempi kuin etyylialkoholilla valmistettujen long drink -juomien vero, vaikka ne ovat saman vahvuisia.

Myös Kilpailu- ja kuluttajavirasto on ilmaissut huolensa tuotantotavan rajoittamisesta alkoholin valmisteverotuksen yhteydessä.

" Eri alkoholijuomia voi olla perusteltua verottaa eri tavalla, jos niillä on esimerkiksi erilaisia terveysvaikutuksia. Jos esimerkiksi korkean alkoholipitoisuuden juomat aiheuttaisivat enemmän haittoja kuin matalan alkoholipitoisuuden juomat, voisi olla perusteltua asetta niille mietoja juomia korkeampi vero. Terveysvaikutuksiltaan ja muilta haittavaikutuksiltaan samanlaisten juomien verotus tulisi kuitenkin lähtökohtaisesti olla neutraalia. Jos verotus ohjaa kuluttajan valitsemaan juoman, jota hän ei muuten valitsisi, syntyy tästä hyvinvointitappioita. Tällainen tilanne voisi syntyä esimerkiksi long drink -juomien osalta, sillä kyseisiin juomiin sovelletaan kahta erilaista verokohtelua riippuen niiden valmistustavasta (käymisteitse valmistetut ja etyylialkoholipohjaiset long drink -juomat), vaikka niiden käyttötarkoitukset ovat todennäköisesti pitkälti yhtenevät. ".

Vaatus tehokkuudesta

Lainsäädäntöön kuuluu myös tehokkuuden vaatimus. Tiettyyn vaikutukseen tarkoitetun lainsäädännön tehokkuutta mitataan sillä, miten hyvin se saavuttaa ohjausvaikutuksensa eli miten hyvin sillä saavutetaan haluttu tavoite. Hyvä lainsäädäntö on siis tehokasta tavoitteidensa saavuttamisessa.

Ehdotus perustuu oletukseen, että tuotantotavan rajoittaminen vähentää mahdollisesti tyttöjen juomista. Samalla se kuitenkin sallii vahvempien siiderien myynnin kaupoissa, vaikka laissa todetaan selvästi, että siideri on yksi tyttöjen suosikkialkoholijuomista. Toisin sanoen muutos kattaa vain osan alkoholijuomista, joita nuoret tytöt saattavat käyttää, ei kaikkia. Näin ollen ehdotettu lainsäädäntö voi vain rohkaista tyttöjä juomaan enemmän siideriä. Tätä tyttöjen juomisen vähentämistä koskevaa tavoitetta vasten mitattuna ehdotusta ei voida pitää tehokkaana.

Toisaalta lakiehdotuksessa tunnustetaan nimenomaisesti, että miehet juovat enemmän ja heillä on huomattavasti enemmän alkoholiin liittyviä ongelmia. Siitä huolimatta ehdotuksessa nostetaan oluen vähittäismyyntirajaa, joka on miesten suosima juoma ja mikä toisaalta saattaa lisätä ongelmia nuorten miesten keskuudessa. Perusteluissa keskitytään vain tyttöihin, mutta johtopäätöksissä perustellaan että rajoitteella suojeltaisiin kaikkia nuoria ei ole paikkaansa pitävä eikä sillä näin ollen saavuteta lainsäädännön tavoitetta.

Syrjimättömyys

Syrjimättömyys on hyvän ja tehokkaan lainsäädännön edellytys. Syrjimätön lainsäädäntö edellyttää, että vertailukelpoisia tilanteita ei kohdella eri tavoin ja toisaalta erilaisia tilanteita ei kohdella samalla tavalla, ellei tällainen kohtelu ole objektiivisesti perusteltua. Mahdollista eriarvoisuutta olisi tarkasteltava alkoholilainsäädännön taustalla olevien tavoitteiden valossa. Jos kahta samaa alkoholipitoisuutta sisältävää alkoholijuomaa kohdellaan eri tavalla vain siksi, että ne on valmistettu eri menetelmin, valtiolla on oltava perusteltu syy erilaiseen kohteluun. Jos perusteena on esimerkiksi kansanterveys, on voitava osoittaa, että alkoholijuomalla, johon sovelletaan tiukempia rajoituksia (esim. etanolipohjainen RTD), on tuotantomenetelmänsä vuoksi haitallisempia terveysvaikutuksia kuin alkoholijuomalla, joka on valmistettu eri menetelmällä (esim. käymisteitse valmistettu RTD), erityisesti silloin, kun sitä nautitaan samoja määriä ja samalla alkoholipitoisuudella.

Sen vuoksi kaikkien elinkeinovapautta rajoittavien toimenpiteiden olisi oltava perusteltuja ja oikeasuhteisia, eivätkä ne saisi ylittää sitä, mikä on tarpeen vapaiden ja kilpailukykyisten sisämarkkinoiden tavoitteiden saavuttamiseksi.

Perusteluna voi olla esimerkiksi kansanterveyden suojelu. Jos valtion alkoholi- tai veropolitiikan tavoitteena on suojella kansanterveyttä ehkäisemällä alkoholijuomien kulutusta, tuotantomenetelmän ei pitäisi olla merkityksellinen indikaattori tämän tavoitteen saavuttamisen kannalta. Rajoitus on näin ollen myös suhteellisuusperiaatteen vastainen, koska kansanterveyden suojelemiseksi edellä kuvatulla tavalla ei ole välttämättä tarpeen rajoittaa tietyllä menetelmällä valmistettujen alkoholijuomien myyntiä.

Sisämarkkinoiden vaikutukset

Koska Euroopan Unioni perustuu tulliliittoon, tullin on tiedettävä maahantuotujen tavaroiden tullikoodi voidakseen laskea mahdollisten tullien ja verojen oikean määrän. Alkoholijuomia käsitellään hyvin usein tullikoodeksikomitean tariffi- ja tilastonimikkeistöjaostossa. Keskustelua käydään erityisesti koodien 2206 ja 2208 välillä, koska näiden kahden luokan välinen veroero on huomattava.

Jäsenvaltioilla on toisinaan hyvin erilaisia näkemyksiä ja tulkintoja. Innovatiivisten juomien määrä lisääntyy jatkuvasti, ja perinteinen luokittelu olut-viini-väkevät-luokkiin käy yhä vaikeammaksi. Tullikoodeksikomiteassa käytävät keskustelut voivat kestää pitkään, ja tänä aikana yritys, joka haluaisi myydä Suomessa ei tiedä, voiko se myydä tuotteitaan vähittäiskaupassa vai vain Alkossa. Samoin on vaikea valvoa, että kaikki juomat, joita tuodaan Suomeen ovat selvästi käymisteitse valmistettuja. Viranomaisilla ei ole mahdollisuutta testata kaikkia markkinoille tulevia tuotteita.

Terveysargumentit

Panimoliitto tukee valtion pyrkimyksiä suojella alaikäisten terveyttä alkoholilakiin liittyvillä rajoituksilla. On kuitenkin tärkeä huomattava, että alaikäisten juominen on merkittävästi vähentynyt Suomessa ja vähentyminen on jatkunut vaikka tuotantotapoja koskevasta rajoituksesta luovuttiin vuoden 2018 lainsäädännössä. Uusia rajoitteita on siksi tarkasteltava myös siitä lähtökohdasta, ettei kulutus ole kasvanut viime vuosina.

Terveysten ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) syksyllä 2023 tekemä tutkimus osoittaa, että alkoholinkäyttö ja humalajuominen erityisesti nuorten keskuudessa on vähentynyt tasaisesti. Suuntaus on ollut samankaltainen vuodesta 2018 lähtien, vaikka lainsäädäntömuutoksella poistettiin tuotantotapaan perustuva syrjintä ja vapautettiin kaikkien alle 5,5-prosenttisten alkoholijuomien vähittäismyynti. Sekä poikien että tyttöjen osalta on tapahtunut laskua, mutta pojat juovat edelleen humalahakuisesti enemmän kuin tytöt. Esityksessä perustellaan muutoksia kuitenkin vain sillä, että tyttöjen juominen tulisi lisääntymään, eikä olla huolissaan pojista, jotka käyttävät enemmän alkoholijuomia.

Lain perusteluissa todetaan, että muutos lisäisi lähinnä vahvempien oluiden myyntiä ja vain niiden juomien myyntiä, joita nykyisin on saatavilla Alkossa. Lakimuutos tuo kuitenkin markkinoille monia vahvempia käymisteitse valmistettuja RTD-juomia. Näillä on myös paljon alhaisempi verotaso kuin etyylialkoholijuomilla, mikä saattaa tehdä niistä erittäin houkuttelevia nuorten keskuudessa.

Tutkimukseen perustuva näyttö

Lain perusteluissa korostetaan voimakkaasti ESPADin tutkimusta, joka osoittaa, mitä juomia erityisesti alaikäiset nuoret ovat käyttäneet. Nuorilta kysyttiin juomista yleensä, ja vastaus on, että lonkero on yksi suosituimmista juomista. Tutkimuksessa ei kuitenkaan tehdä eroa juomasekoitusten välillä valmistustavan mukaan, eli kysymyksissä ei oteta huomioon sitä, että Lonkero ja RTD-luokkaan voi kuulua juomia, kuten 1) mallasjuomat, joihin on lisätty erilaisia hedelmämehuja tai muita aromiaineita, 2) wine coolerit: viiniä sisältäviä juomia, joihin on lisätty ainesosia, kuten hedelmämehuja tai muita aromiaineita, tai 3) sekoitettuja juomia, jotka sisältävät tislattua alkoholia ja makeita nesteitä, kuten hedelmämehuja tai muita aromiaineita. Tutkimus toteutettiin myös vuosina 2015-2019, ja kolmen ensimmäisen vuoden ajan, vuosina 2015-2017, vähittäiskaupoissa oli saatavilla vain käymisteitse valmistettuja lonkeroita. Etyylialkoholia sisältäviä lonkeroita ja RTD-juomia myytiin vain Alkossa, ja ne olivat huomattavasti kalliimpia. Koska kyseessä ovat nuoret alaikäiset, joilla ei ole suuressa määrin omia tuloja, on hyvin epätodennäköistä, että he olisivat ostaneet kalleimpia tuotteita.

Päätelmät

Ehdotusta ei ole valmisteltu sillä perusteellisuudella, jota tulisi odottaa ministeriön lain valmistelulta:

- Ehdotettu lainsäädäntö on huonosti kohdennettu, tehoton ja epäoikeudenmukainen, eikä siinä kohdella tuoteryhmiä tasapuolisesti.
- Ehdotusta perustellaan hyvin vajavaisin perusteluin – mistään ei ole onnistuttu löytämään yhtään todellista, näyttöön perustuvaa tutkimusta, joka osoittaisi, että RTD-juomien valmistustapa vaikuttaisi siihen mitä nuoret juovat.
- Yhdistettynä hyvin epätasa-arvoiseen verokohteluun lainsäädäntö tulee muodostamaan SEUT-sopimuksen 107 artiklan mukaisen valtiontuen rikkeen.
- On syytä huomata, että käymisteitse valmistetut RTD-juomat ovat jo tällä hetkellä edullisempia kuin etyylialkoholipohjaiset juomat, ja ne ovat suurelta osin vähittäiskauppiaiden valmistamia omia merkkejä, joten ne saattavat olla jo nyt houkuttelevampia alaikäisille.
- Terveiden ja hyvinvoinnin laitos totesi jo alustavassa mietinnössä kommentoidessaan tuotantoon perustuvia rajoituksia, että "voi olla vaikea perustella, miksi se on nyt välttämätön ja oikeasuhteinen toimenpide kansanterveyden edistämiseksi, koska se on poistettu lainsäädännöstä vuonna 2018".

Edellä esitetyn perusteella pyydämme hallitusta muuttamaan esitystä niin, että kaikkia samanvahvuisia tuotteita tullaan kohtelemaan yhdenvertaisesti jakelukanavien suhteen.

Tuula Loikkanen

Toimitusjohtaja

Suomen Panimo- ja virvoitusjuomateollisuusliitto ry.

Loikkanen Tuula
Panimo-ja virvoitusjuomateollisuusliitto ry