

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

Oy Hartwall Ab

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

Oy Hartwall Ab kiittää mahdollisuudesta lausua vastineensa koskien yllä mainittua sosiaali- ja terveysministeriön luonnosta hallituksen esitykseksi laiksi alkoholilain 17 ja 26 §:n muutoksesta annetun lain liitteen muuttamisesta.

Suomessa on käyty jo pitkään keskustelua alkoholipolitiikan uudistamisesta. Tavoitteena on edistää reilua ja avointa kilpailua jatkamalla vuonna 2018 käynnistettyä alkoholilain kokonaisuudistusta. Nyt käsillä olevassa esityksessä alkoholijuomien vähittäismyyntiä koskevia säännöksiä esitetään muutettavaksi siten, että luvanvaraiseen vähittäismyyntiin sallittaisiin enintään 5,5 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävien alkoholijuomien lisäksi myös enintään 8,0 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävät käymisteitse valmistetut alkoholijuomat.

Ongelmalliseksi esityksen tekee se, että ehdotus on diskriminoiva. Vähittäismyyntikanavan avaaminen enintään 8 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältäville tuotteille koskee ainoastaan käymisteitse valmistettuja alkoholijuomia ja vastaavan vahvuiset etanolipohjaiset sekoitejuomat suljettaisiin muutoksen ulkopuolelle vähittäismyyntiluvan näiden osalta rajautuessa jatkossakin 5,5 tilavuusprosentin etyylialkoholiin täysin perusteettomasti.

Edellä mainittu vähittäismyyntiä koskevan poikkeuksen soveltaminen johtaisi toteutuessaan kilpailun vääristymiseen eri tuotantomenetelmin valmistettujen tuotteiden välillä ja etanolipohjaisia sekoitejuomia valmistavien elinkeinonharjoittaja syrjivään kohteluun.

Erottelu on hallituksen esityksessä perusteltu sekä poliittisena linjauksena että kansanterveydellisin argumentein. Saman vahvuisten tuotteiden erilaiselle kohtelulle ei kuitenkaan ole voitu hallituksen

ehdotuksessa esittää uskottavia terveystieteellisiä perusteita. Jo vuonna 1994 eduskunnan talousvaliokunta katsoi, ettei ole perusteltua erottaa juomia niiden valmistustavan mukaan (TaVL 13/1994 vp) ja totesi, että erottelun tulisi perustua objektiivisiin kriteereihin, kuten alkoholipitoisuuteen. Tuotantorajoitusten tarpeellisuudelle ei ole olemassa tieteellisesti perusteltuja terveydellisiä syitä.

Hallituksen esitys on perustuslain 6 §:n mukaisen yhdenvertaisuusperiaatteen vastainen

Perustuslain 6 §:n mukaan kaikki ovat yhdenvertaisia lain edessä, ja tämä periaate koskee myös lainsäätäjää. Erottelut eivät saa olla mielivaltaisia, eivätkä ne saa muodostua kohtuuttomiksi (esim. PeVL 54/2022 vp, PeVL 20/2017 vp, PeVL 11/2012 vp ja niissä viitatu lausunnot).

Yhdenvertaisuusperiaatetta sovelletaan myös oikeushenkilöiden kohtelussa. Vaikka perustuslain yhdenvertaisuussäännös koskee ensisijaisesti yksilöitä, sitä tulee soveltaa myös oikeushenkilöihin liittyvässä sääntelyssä erityisesti silloin, kun sääntely voi välillisesti vaikuttaa luonnollisten henkilöiden oikeusasemaan. Annetussa hallituksen esityksessä yhdenvertaisen kohtelun vaatimus ei kuitenkaan toteudu, vaan alkoholilain muutokset asettaisivat eri tavoin alkoholijuomia valmistavat elinkeinonharjoittajat erilaiseen asemaan jopa saman juomakategorian sisällä.

Erottelua on hallituksen esityksessä perusteltu muun muassa tutkimustiedolla nuorten alkoholinkäytön kehityksestä. Huolimatta siitä, että hallitus esittää tarkoituksenaan suojella lapsia ja nuoria päihteiden riskeiltä, syy-seuraussuhdetta lakimuutoksen ja nuorten alkoholinkulutuksen välillä ei voida osoittaa. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) syksyllä 2023 tekemän tutkimuksen mukaan alkoholinkäyttö ja humalajuominen, erityisesti nuorten keskuudessa, ovat vähentyneet tasaisesti. Suuntaus on pysynyt samankaltaisena vuodesta 2018 lähtien, vaikka lainsäädäntömuutos poisti tuotantotapaan perustuvan syrjinnän ja mahdollisti alle 5,5-prosenttisten alkoholijuomien vähittäismyynnin. Poikien ja tyttöjen juominen on laskenut, mutta pojat juovat edelleen humalahakuisesti enemmän kuin tytöt. Esitys perustelee muutoksia kuitenkin ainoastaan sillä, että tyttöjen juominen saattaa olla lisääntynyt, jättäen huomiotta pojat, jotka käyttävät enemmän alkoholia.

Lain perusteluissa korostetaan ESPAD-tutkimusta, joka kertoo, mitä juomia erityisesti alaikäiset nuoret kuluttavat. Tutkimuksessa ei kuitenkaan oteta huomioon juomasekoitusten valmistustapaa, jolloin esimerkiksi long drink -juomat ja RTD-luokkaan (”Ready to Drink”) kuuluvat juomat luokitellaan yhteen. Tutkimus katsoi vuodet 2015-2019, ja kolmen ensimmäisen vuoden aikana, vuosina 2015-2017, vähittäiskaupoissa oli saatavilla vain käymisteitse valmistettuja lonkeroita. Etanolipohjaisia long drink -juomia ja RTD-juomia myytiin vain Alkossa, ja ne olivat huomattavasti kalliimpia, mikä tekee niiden hankinnasta epätodennäköistä huomioon ottaen alaikäisten ostovoiman.

Asian jatkoselvittämiseksi Hartwall teetti syksyllä 2023 kyselytutkimuksen* suomalaisten 15–20-vuotiaiden nuorten ja nuorten aikuisten alkoholin käytöstä. Tutkimuksen tulokset ovat yksiselitteisiä. Alle 20 prosenttia nuorista on ylipäättään tietoisia siitä, että päivittäistavarakaupassa myydään eri tavoin valmistettuja lonkeroita. Tästä on pääteltävissä, ettei valtaosa lonkeroa juovista nuorista tee tietoisia valintoja valmistustavan mukaan tai aktiivisesti suosi juuri etanolipohjaisia lonkeroita.

Kysyttäessä, mikä ohjaa nuorten alkoholijuomavalintoja, edullinen hinta nousi tärkeimmäksi kriteeriksi. 68 prosenttia 15–17-vuotiaista ja 71 prosenttia 18–20-vuotiaista nuorista piti edullista hintaa tärkeänä tai jopa ehdottomana välttämättömyytenä. Käymisteitse valmistetut juomat ovat jo

nykyisellään edullisempia kuin etyylialkoholipohjaiset juomat, mikä voi tehdä niistä houkuttelevampia alaikäisille.

Hallituksen esityksen rajoituksen vaikutus erityisesti haavoittuviin nuorten väestöryhmiin ei perustu tutkittuun tietoon, sillä rajoitus ei kohdistu kaikkiin suosittuihin juomiin tasapuolisesti. Tutkimukset osoittavat yksiselitteisesti, että miehet juovat enemmän ja kokevat enemmän alkoholiin liittyviä ongelmia. Tästä huolimatta hallituksen ehdotuksessa esitetään oluen ja käymisteitse valmistettujen juomien vähittäismyyntirajan nostoa, vaikka olut on miesten suosima juoma, ja muutos saattaa lisätä ongelmia nuorten miesten keskuudessa.

Ehdotus perustuu oletukseen, että tuotantotavan rajoittaminen vähentäisi tyttöjen alkoholinkäyttöä. Samalla kuitenkin sallittaisiin vahvempien siidereiden myynti kaupoissa, vaikka laissa mainitaan selvästi, että siideri on yksi tyttöjen suosikkialkoholijuomista. Toisin sanoen ehdotus kattaa vain osan niistä alkoholijuomista, joita nuoret tytöt saattavat käyttää, eikä koske kaikkia vaihtoehtoja. Näin ollen ehdotettua lainsäädäntöä voidaan arvioida epätehokkaaksi tavoitteessaan vähentää tyttöjen alkoholinkäyttöä. Lisäksi tutkimustiedon valossa on epävarmaa, estääkö ehdotettu rajoitus ylipäänsä nuorten alkoholinkulutuksen kasvun.

Yleinen yhdenvertaisuusperiaate edellyttää täten, että käymisteitse ja muutoin valmistettuja alkoholijuomia kohdellaan yhdenvertaisesti.

Euroopan Unionin sääntelyn vastaista valtion tukea

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.

Vähittäismyyntiä koskevat rajoitukset sisältyvät alkoholilain (1102/2017) 17 §:ään. Nykyisin valtion omistama alkoholiyhtiö Oy Alko Ab:lla on yksinoikeus yli 5,5 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävien alkoholijuomien vähittäismyyntiin. Hallituksen ehdotus johtaisi kilpailuvien tuotteiden erilaisiin vähittäismyyntisääntöihin. Esimerkiksi käymisteitse valmistettuja long drink -juomia voisi myydä vähittäiskaupoissa, kun taas etyylialkoholista valmistettuja long drink -juomia voisi myydä ainoastaan Alkon kautta.

Suomessa on 372 Alkoa ja yli 6400 vähittäiskauppaa, mikä aiheuttaa merkittävän eron näiden myyntikanavien välillä syntyvässä myyntipotentiaalissa. Koska mahdollisuus myydä yli 6400 vähittäiskaupan kautta vahvempia käymisteitse valmistettuja juomia on huomattavasti suurempi kuin 372 Alkon myyntipisteen kautta etanolipohjaisia samanvahvuisia tuotteita, voidaan tästä syntyvää valtiontukea pitää merkittävänä. Myyntipisteiden määrän suuren eron lisäksi Alkon aukioloajat ovat rajoitetummat kuin vähittäismyymälöiden (Alkot ovat suljettuja sunnuntaisin ja juhlapyhinä). Näin vähittäiskaupoista myytäviä juomia voitaisiin myydä vuodessa useita kymmeniä päiviä enemmän. Vähittäismyyntiä koskevaa poikkeusta voidaan siksi pitää huomattavana taloudellisena etuna käymisteitse valmistettujen tuotteiden tuottajille.

Hallitus perustelee esitystä kilpailun lisäämisellä, mutta tosiasiaa esitetyt toimenpiteet synnyttävät kilpailun näkökulmasta syrjivää kohtelua. Esitetyt terveystieteelliset perustelut eivät tarjoa tieteellistä pohjaa sille, miksi saman vahvuisia alkoholijuomia tulisi käsitellä eri tavoin niiden valmistusmenetelmästä riippuen. Selvyyden vuoksi todettakoon vielä kerran, että alkoholijuoman valmistustavalla ei ole terveyden kannalta merkitystä kuten muun muassa WHO on todennut ("It is the alcohol that causes harm, not the beverage", The World Health Organization a statement in The Lancet Public Health).

Ehdotuksen esittämä malli vaikuttaa kilpailuympäristöön tavalla, joka on ristiriidassa Euroopan unionin valtioneuvoston kanssa. Ehdotettu malli asettaa keinotekoisia rajoituksia, jotka vaikuttavat kilpailuneutraaliuteen ilman asianmukaista perustetta.

Väärästä yhteisvaikutuksesta syrjivän verotuksen kanssa

Samanaikaisesti alkoholilainsäädännön muuttamista koskevan esityksensä kanssa hallitus on tehnyt esityksen korottaa alkoholin valmisteveroa tietyillä tuoteryhmillä. Etanolipohjaisia sekoitejuomia kohdellaan myös tässä esityksessä eri tavalla kuin saman vahvuisia käymisteitse valmistettuja juomia. Ehdotetut verokannat on esitetty muutettavaksi siten, että alle 5,5 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävien etyylialkoholijuomien veroa korotetaan. Kuitenkin käymisteitse valmistettujen juomien vero säilyy nykyisellä tasolla ilman objektiivisia syitä, ja oluen verotusta lasketaan.

Myös Kilpailu- ja kuluttajavirasto on ilmaissut huolensa tuotantotavan rajoittamisesta alkoholin valmisteverotuksessa. Virasto korostaa, että verottaminen voisi olla perusteltua, jos eri alkoholijuomilla on erilaisia terveysvaikutuksia. Jos terveysvaikutukset ovat samankaltaiset, verotuksen olisi periaatteessa oltava neutraalia. Kilpailu- ja kuluttajavirasto suosittelee tarkempaa tutkimusta siitä, onko riittäviä syitä samankaltaisten alkoholijuomien erilaiselle verokohtelulle, erityisesti long drink -juomien tapauksessa.

Ehdotus johtaa kilpailevien tuotteiden erilaiseen verokohteluun, esimerkiksi käymisteitse valmistettujen long drink -juomien vero on alhaisempi kuin etyylialkoholilla valmistettujen, vaikka ne ovat saman vahvuisia. Ehdotetuilla veromuutoksilla syrjitään tuottajia ja maahantuoja tuotantomenetelmän perusteella, vaikka ne tosiasiallisesti ovat kaikki vertailukelpoisessa tosiasiallisessa ja oikeudellisessa tilanteessa.

Valvonnan toteuttaminen tulisi vaikeutumaan entisestään

Esitetyt valmistustarajotukset tekisivät anniskelupaikkojen vähittäismyyntin valvonnan entistä haastavaksi ja vaikeuttaisi myös niitä vähittäismyyntin luvanhaltijoita, jotka myyvät anniskelussa olevia alkoholijuomia. Jos muutos toteutetaan haittavaikutuksista huolimatta ja 8 tilavuusprosentin alkoholijuomien vähittäismyynti vapautetaan, myös aluehallintovirastojen näkemyksen mukaan ei ole perusteltua palata vanhaan järjestelmään, jossa alkoholijuoman salliminen vähittäismyyntissä riippuu juoman valmistustavasta.

Mikäli päätettäisiin sallia 8 tilavuusprosentin alkoholijuomien myynti ruokakaupoissa ja muissa vähittäismyyntipaikoissa, aluehallintovirastojen alustavan kannan mukaan olisi järkevää sallia kaikkien valmistustapojen mukaisten alkoholijuomien vähittäismyynti samanaikaisesti, mikäli se ei merkittävästi lisää haittoja. Tämä helpottaisi myös valvontaviranomaisten työtä. Anniskelussa olevien juomien lajikirjo voi olla laaja, ja henkilökunnan tulisi ottaa huomioon valmistustapamenetelmä myydessään anniskeluun liittyviä alkoholijuomia vähittäiskaupassa, mikä tulee olemaan haastavaa ja lisätä jälleen hallinnollista taakkaa.

Lopuksi

Suomen perustuslaki edellyttää toimijoiden syrjimättömyyttä ja yhdenvertaista kohtelua. Jos kaksi saman alkoholipitoisuuden sisältävää alkoholijuomaa käsitellään eri tavoin vain siksi, että ne on valmistettu eri menetelmin, valtiolla on oltava perustellut syyt erilaiselle kohtelulle. Jos perusteena on esimerkiksi kansanterveys, on voitava osoittaa, että alkoholijuomalla, johon sovelletaan tiukempia rajoituksia (kuten etanolipohjainen sekoitejuoma), on tuotantomenetelmänsä vuoksi haitallisempia

terveysvaikutuksia kuin alkoholijuomalla, joka on valmistettu eri menetelmällä (kuten käymisteitse valmistettu juoma). Erityisesti silloin, kun juomia nautitaan sama määrä ja samalla alkoholipitoisuudella. Lainsäädäntöön sisältyy olennaisena osana myös tehokkuuden vaatimus, joka tarkoittaa, että lainsäädännön on oltava tehokasta tavoitteidensa saavuttamisessa. Tehokkuutta arvioidaan sen perusteella, miten hyvin lainsäädäntö saavuttaa asetetut ohjaustavoitteensa.

Ehdotettu lainsäädäntö on perusteltu puutteellisin perustein, eikä siinä ole onnistuttu esittämään yhtään todellista, näyttöön perustuvaa tutkimusta, joka osoittaisi, että esim. Long drink -juomakategoriassa juomien valmistustapa vaikuttaisi nuorten juomiseen millään tavalla. Yhdistettynä epätasa-arvoiseen verokehteluun lainsäädäntö voi rikkoa SEUT-sopimuksen 107 artiklaa valtiontuesta. Kokonaisuudessaan esitys vääristää kilpailua eri toimijoiden kesken.

Tuotantoon perustuvia rajoituksia koskeva lainsäädäntö poistettiin vuonna 2018, eikä ole esitetty uskottavia perusteita, miksi se olisi nyt välttämätön ja oikeasuhteinen toimenpide kansanterveyden edistämiseksi.

Edellä mainituista syistä pyydämme hallitusta muuttamaan esitystä siten, että kaikkia saman vahvuisia tuotteita ja näitä valmistavia elinkeinoharjoittajia tullaan kohtelemaan yhdenvertaisesti jakelukanavien suhteen valmistusmenetelmästä riippumatta eli näiden myynti sallitaan laissa keskenään samoin ehdoin.

Oy Hartwall Ab

*Tutkimus toteutettiin online-kyselynä loka-marraskuussa 2023. Kyselyyn vastasi tutkimuspaneelin kautta 254 18–20-vuotiasta nuorta ja 300 15–17-vuotiasta nuorta. Kysyjätahoa eli Hartwallia ei yksilöity kyselyssä objektiivisen vastauksen varmistamiseksi.

Sivenius Hanna
Oy Hartwall ab