

Asia: VN/20350/2024

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi alkoholilain muuttamisesta (panimoiden, tislaamoiden ja viinitilojen ulosmyyntioikeuden laajentaminen)

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Sosiaali- ja terveysministeriö on pyytänyt 19.12.2025 Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastolta (Valvira) ja aluehallintovirastoilta lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi alkoholilain muuttamisesta (panimoiden, tislaamoiden ja viinitilojen ulosmyyntioikeuden laajentaminen). Vuoden 2026 alussa voimaan tullessa aluehallintouudistuksessa Valvira ja aluehallintovirastot yhdistyivät yhdeksi valtakunnalliseksi Lupa- ja valvontavirastoksi, joten lausunnon asiassa antaa Lupa- ja valvontavirasto.

Lupa- ja valvontavirasto kiittää mahdollisuudesta lausua ja esittää lausuntonaan seuraavaa:

Lupa- ja valvontavirasto vastustaa esitysluonnosta

Esityksellä lisättäisiin alkoholijuomien saatavuutta laajentamalla alkoholijuomien valmistajien ulosmyyntioikeutta. Voimassa olevan lain mukaiset tilaviini- ja käsityöläisolutpoikkeukset kumottaisiin, ja jatkossa kaikilla valmistajan vähittäismyyntiluvanhaltijoilla olisi oikeus tietyin edellytyksin myydä käymisteitse valmistettuja enemmän kuin 8,0 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältäviä ja muulla tavoin valmistettuja enemmän kuin 5,5 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältäviä alkoholijuomia (jäljempänä ”yli 5,5 / 8,0 % alkoholijuomia”).

Ehdotettu ulosmyyntioikeus eroaisi merkittävästi nykyisestä tilaviinin ja käsityöläisoluten vähittäismyyntiluvasta, jossa on kyse hyvin rajatusta poikkeuksesta Alkon vähittäismyyntimonopoliin. Nykyiset poikkeukset on rajoitettu sellaiseen tuotantomäärään, joka

osoittaa toiminnan olevan rajallista, perinteistä ja käsiteollista. Lisäksi tilaviinin osalta edellytyksenä on, että niiden valmistuksen ja myynnin pitää tapahtua maatalouden harjoittamisen yhteydessä. Käsityöläisluen vähittäismyyntiluvalla voi myydä enintään 12 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältäviä alkoholijuomia ja tilaviinin vähittäismyyntiluvalla enintään 13 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältäviä alkoholijuomia.

Esitys mahdollistaisi nykyistä laajemman alkoholijuomien myynnin valmistuspaikoilta alkoholijuoman vahvuudesta riippumatta. Lupa- ja valvontavirasto vastustaa alkoholijuomien saatavuutta helpottavia muutoksia ja katsoo niiden olevan alkoholilain tarkoituksen vastaisia. Alkoholilain tarkoituksena on lain 1 §:n mukaan vähentää alkoholipitoisten aineiden kulutusta rajoittamalla ja valvomalla niihin liittyvää elinkeinotoimintaa alkoholin käyttäjilleen, muille ihmisille ja koko yhteiskunnalle aiheuttamien haittojen ehkäisemiseksi.

Lisäksi esitys kaventaisi Alkon monopoliasemaa, kun valmistuspaikoilta voitaisiin myydä nykyään ainoastaan Alkon vähittäismyyntimonopolin piiriin kuuluvia alkoholijuomia. Lupa- ja valvontaviraston näkemyksen mukaan alkoholijuomien vähittäismyyntimonopoli on toimiva järjestelmä, jolla tutkitusti vähennetään alkoholijuomien kulutuksesta aiheutuneita haittoja. Mahdolliset muutokset alkoholimonopoliin tulisi asteittaisen heikentämisen sijaan toteuttaa kokonaisvaltaiseen arviointiin ja siitä tehtyihin johtopäätöksiin perustuen. Hallitusohjelmaan perustuvien alkoholilain muutosten toteuttaminen yksittäisinä toisistaan erillisinä muutoksina vaikeuttaa muutosten kokonaisvaikutusten arviointia.

Edellä mainittujen syiden vuoksi Lupa- ja valvontavirasto vastustaa valmistajien ulosmyyntioikeuden laajentamista. Mikäli ulosmyyntioikeutta haluttaisiin kaikesta huolimatta laajentaa, Lupa- ja valvontavirasto katsoo, että sen esittämät muutosehdotukset tulee ottaa huomioon hallituksen esityksen jatkovalmistelussa.

Vuosituotanto- ja ulosmyyntirajoja pienennettävä

Lupa- ja valvontaviraston näkemyksen mukaan esitysluonnos on ristiriidassa hallitusohjelman kanssa, sillä se koskee muitakin kuin pien- ja käsityöläispanimoja, pientislaamoja ja viinitiloja. Valmistajien vuosituotanto- ja ulosmyyntirajojen pitäisi olla huomattavasti ehdotettua pienemmät, jotta kyse olisi käsityöläismäisesti alkoholijuomia valmistavista pientuottajista.

Esitysluonnoksessa todetun mukaisesti ehdotettu 100 000 litran puhtaana alkoholina laskettava vuosituotantoraja tarkoittaisi sitä, että pelkästään 12 % vahvuista alkoholijuomaa voitaisiin valmistaa noin 833 333 litraa vuodessa. Tämä on merkittävästi suurempi kuin nykyinen käsityöläisluen vähittäismyyntiluvan vuosituotantoraja 500 000 litraa tai tilaviinin vähittäismyyntiluvan vuosituotantoraja 100 000 litraa.

Vuoden 2025 valmistusmäärätietojen perusteella vain noin kymmenen valmistusluvanhaltijaa valmistaa yli 100 000 litraa puhdasta alkoholia vuodessa. Tämä tarkoittaa sitä, että lähes kaikki valmistusluvanhaltijat voisivat vähittäismyyntiluvalla myydä yli 5,5 / 8,0 % alkoholijuomia kuluttajille, jos muut myynnille säädetyt edellytykset täyttyisivät.

Myös esitysluonnoksen valmistuslupia ja valmistusmääriä esittelevästä taulukosta (taulukko 1 s. 11) käy hyvin ilmi ehdotetun vuosituotantorajan suuruus. Vain neljä tislaamoa on vuoden 2024 valmistusmäärätietojen perusteella valmistanut yli 100 000 litraa, vaikka valmistusmäärä ei edes ole laskettu puhtaana alkoholina.

Vuosituotantorajan suuruutta havainnollistaa hyvin lisäksi se, että tuotantomääräraja olisi 100 kertaa suurempi kuin EU:n rakennedirektiivin mukaisen pienen tislaamon vuosituotantoraja (neuvoston direktiivi 92/83/ETY alkoholin ja alkoholijuomien valmisteverojen rakenteiden yhdenmukaistamisesta, 22 artikla). Pienellä tislaamolla tarkoitetaan direktiivin mukaan tislaamoa, joka on oikeudellisesti ja taloudellisesti riippumaton muista tislaamoista eikä harjoita lisenssivalmistusta, ja joka tuottaa enintään 1 000 litraa puhdasta alkoholia vuodessa.

Ehdotettua 25 000 litran puhtaana alkoholina laskettavaa ulosmyyntirajaa on perusteltu esitysluonnoksessa siten, että määrä olisi alhaisempi kuin yhden Alkon myymälän keskimääräinen vuosimyynti, joka on noin 30 000 litraa puhdasta alkoholia. Käytännössä ulosmyyntiraja tarkoittaisi sitä, että esimerkiksi 40 % vahvuista alkoholijuomaa voisi myydä vuodessa puolen litran pakkauksina 125 000 kappaletta. Tämä puolestaan tarkoittaisi noin 340 myytyä pakkausta vuoden jokaisena päivänä. Määrää on pidettävä liian suurena sekä ristiriitaisena suhteessa siihen, että esitysluonnoksen mukaan sen tarkoituksena on muun muassa lisätä matkailua ja turismia, eikä luoda laajamittaista Alkon monopolin kanssa kilpailevaa vähittäismyyntikanavaa.

Esitysluonnosta voidaan perustellusti verrata Ruotsin lainsäädäntöön, sillä Ruotsissa on tullut voimaan kesällä 2025 määräaikainen laki Ruotsin alkoholilain muuttamisesta, jossa säädetään alkoholijuomien valmistajien oikeudesta tilamyyntiin (lag 2025:299). Esitys mahdollistaisi merkittävästi laajamittaisemman myynnin kuin Ruotsin malli, jossa vuosituotantorajat ovat huomattavasti pienemmät ja lisäksi ulos myytävän alkoholin myyntiä on rajoitettu sekä yksittäiselle kuluttajalle kerralla myytävän määrän osalta että edellyttämällä maksulliselle vierailulle osallistumista ennen alkoholin ostamista.

Valvonnalliset haasteet korjattava

Esitysluonnoksen mukaan vuosituotanto- ja ulosmyyntirajojen laskeminen tapahtuisi puhtaan alkoholin määriksi muutettuna. Lupa- ja valvontavirasto korostaa, että luvanhaltijoiden vastuulla olisi

varmistaa vuosituotanto- ja ulosmyyntirajojen noudattaminen myytäessä yli 5,5 / 8,0 % alkoholijuomia.

Kuten esitysluonnoksessa on tunnistettu, valvonnallisia haasteita voisi aiheutua, jos valmistajat eivät etukäteen osaisi arvioida kunkin vuoden vuosituotantomäärää ja jos vuosituotantoraja ylittyisikin kesken vuoden. Lisäksi on mahdollista, että luvanhaltijat keskittäisivät valmistuksensa loppuvuoteen, jolloin vuosituotantoraja ylittyisi mahdollisesti vasta loppuvuonna. Tällöin olisi kuitenkin ongelmallista se, että säännöksen mukaan luvanhaltija ei olisi saanut myydä kyseisenä vuonna ollenkaan yli 5,5 / 8,0 % alkoholijuomia, mutta tilannetta ei pystyisi enää korjaamaan, koska alkoholijuomat olisi jo myyty asiakkaille. Sääntely olisi erilainen kuin verolainsäädännön puolella, jossa pienpanimoalennusoikeuden menettämisen pystyy korjaamaan maksamalla täyden alkoholiveron koko kalenterivuodelta. Lisäksi ulosmyyntirajan täytyminen voisi altistaa sille, että loppuvuonna myydyt juomat merkittäisiinkin kirjanpitoon vasta seuraavan vuoden myynteinä.

Hallituksen esityksen jatkovalmistelussa on syytä selvittää, pystyttäisiinkö edellä mainitut valvonnalliset haasteet ratkaisemaan säännösehdotusta muuttamalla. Muutosten tekemisessä on kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, ettei samalla ainakaan laajenneta ulosmyyntioikeutta.

Ehdotettujen säännösten perusteella valmistajan vähittäismyyntiluvan myöntämisen edellytyksenä olisi 17 §:n 1 momentin 4 kohdassa säädettyjen edellytysten täytyminen. Valmistajan vähittäismyyntiluvanhaltijalla olisi oikeus myydä yli 5,5 / 8,0 % alkoholijuomia pykälän 2 momentissa säädettyin edellytyksin. Toisin kuin säännöskohtaisissa perusteluissa on esitetty, lupaviranomainen ei arvioisi lupaa myöntäessä sitä, täyttäisikö luvanhakija edellytykset vahvempien alkoholijuomien vähittäismyyntiin. Lupa- ja valvontaviraston näkemyksen mukaan säännöskohtaisia perusteluja on tältä osin täsmennettävä.

Lisäksi esitystä tulee täydentää säätämällä selvästi sanktoiduksi 17 §:n 2 momentissa säädettyjen velvollisuuksien rikkominen esimerkiksi siten, että velvollisuuksien rikkomisesta voitaisiin määrätä 71 §:n mukainen seuraamusmaksu. Samassa yhteydessä olisi perusteltua korottaa seuraamusmaksun enimmäissuuruutta, jotta seuraamusmaksu kannustaisi luvanhaltijoita toimimaan lainmukaisesti ja pystyttäisiin huomioimaan moitittavuudeltaan eriaisteiset teot ja erikokoiset toimijat.

Fyysisen erillisyyden vaatimusta täsmennettävä

Ehdotetun 17 §:n 2 momentin mukaan yhtenä edellytyksenä vahvempien alkoholijuomien ulosmyynnille olisi se, että valmistuspaikka sijaitisi muista alkoholijuomien valmistuspaikoista fyysisesti erillään. Fyysisen erillisyyden vaatimuksen sisältöä on avattu säännöskohtaisissa perusteluissa vain toteamalla, että valmistuspaikan tulisi olla selkeästi itsenäinen toiminnallinen kokonaisuutensa eikä samoissa tuotantotiloissa voisi olla useampia toimijoita. Fyysisen erillisyyden vaatimusta tulisiikin täsmentää säännöksessä tai sen perusteluissa, jotta turvattaisiin

viranomaistoiminnan lainmukaisuus ja oikeusturvan toteutuminen. Esimerkiksi Verohallinnon ohjeessa ”Pienpanimoalennus Suomessa” on avattu fyysisen erillisyyden vaatimuksen sisältöä huomattavasti enemmän.

Ehdotetussa säännöksessä edellytettäisiin fyysisen erillisyyden vaatimuksen täyttymistä suhteessa muihin alkoholijuomien valmistuspaikkoihin. Tällöin olisi tulkinnanvaraista, voisiko fyysisen erillisyyden vaatimus täytyä niissä tilanteissa, joissa samalla valmistajalla olisi useampi valmistuspaikka ja näiden valmistuspaikkojen välillä tehtäisiin yhteistyötä. Lupa- ja valvontaviraston näkemyksen mukaan olisikin perustellumpaa edellyttää fyysistä erillisyyttä suhteessa muihin alkoholijuomien valmistajiin. Vastaavasti pienpanimoalennuksen saaminen edellyttää sitä, että panimo toimii fyysisesti erillään muista panimoista (laki alkoholi- ja alkoholijuomaverosta (1471/1994), 9 §).

Esitysluonnoksen mukaan muun muassa fyysisen erillisyyden vaatimuksella turvattaisiin sitä, että Alkon monopoliin tehtävä poikkeus pysyisi rajattuna eikä valmistuspaikoilta tapahtuva myynti muodostaisi laajamittaista kilpailevaa vähittäismyyntikanavaa Alkon monopolille. Sääntelyn tarkoituksen toteutumisen näkökulmasta olisi riittävää, jos vuosituotanto- ja ulosmyyntirajat säädettäisiin huomattavasti ehdotettuja rajoja pienemmiksi, jolloin voitaisiin kokonaan luopua tulkinnanvaraisuuksia aiheuttavasta fyysisen erillisyyden vaatimuksesta.

Täsmennettävä, mitä ei voida pitää tyypillisenä osana tuotantoa

Ehdotetun 17 §:n 2 momentin mukaan edellytyksenä vahvempien alkoholijuomien vähittäismyyntille olisi se, että tyypillinen osa tuotannosta tapahtuisi valmistuspaikassa. Tyypillisenä osana tuotantoa ei pidettäisi alkoholijuomien sekoittamista, laimentamista, suodattamista tai muuta vastaavaa yksinkertaisempaa käsittelyä. Edellä mainittuun listaan olisi hyvä lisätä selvyiden vuoksi myös alkoholijuomien astiointi, johon kuuluu esimerkiksi juoman pullotus ja tölkitys.

Välittömän läheisyyden arviointi tulkinnanvaraista

Ehdotetun 17 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan vähittäismyyntilupa voitaisiin myöntää valmistusluvanhaltijalle joko valmistuspaikan yhteyteen tai sen välittömään läheisyyteen. Välittömän läheisyyden käsitettä on avattu säännöskohtaisissa perusteluissa, mutta siitä huolimatta välittömän läheisyyden arviointi voi joissain tilanteissa olla käytännössä haastavaa ja tulkinnanvaraista.

Muita huomioita

Esitysluonnoksen mukaan sen tavoitteena on edistää erityisesti maaseutu- ja aluematkailua ja turismia sekä vahvistaa maaseudun elinvoimaisuutta. Lupa- ja valvontavirasto toteaa, että luonnoksessa ei kuitenkaan edellytetä valmistuspaikan tai vähittäismyyntipaikan sijaitsevan maaseudulla, joten oletettavaa on, että laajempaa ulosmyyntioikeutta tultaisiin hyödyntämään myös kaupungeissa sijaitsevien valmistuspaikkojen yhteydessä.

Esitysluonnoksen mukaan valmistajien vähittäismyyntiluvalla saisi myydä yli 5,5 / 8,0 % alkoholijuomia normaalin vähittäismyyntiajan mukaisesti eli päivittäin klo 9–21. Vähittäismyyntiajat olisivat siten laajemmat kuin Alkolla, vaikka kyse olisi Alkon vähittäismyyntimonopolin alaan kuuluvien juomien myynnistä.

Vaikka Lupa- ja valvontavirasto edellä mainittujen syiden johdosta vastustaakin esitysluonnosta, pitää Lupa- ja valvontavirasto kuitenkin hyvänä tiettyjä esitysluonnoksen sisältämiä linjauksia, jotka tulee säilyttää hallituksen esityksen jatkovalmistelussa. Lupa- ja valvontaviraston näkemyksen mukaan on ensinnäkin ehdottoman tärkeää, että yli 5,5 / 8,0 % alkoholijuomien toimitusta ei sallita, vaan ulosmyyntioikeus on rajattu myyntiin vähittäismyyntipaikan sisätiloissa. Tällöin myös esityksen vaikutukset Alkon asemaan jäävät pienemmiksi.

Lisäksi Lupa- ja valvontavirasto näkee positiivisena sen, että ehdotetut muutokset selkeyttäisivät lainsäädäntöä, kun monelta osin hyvin tulkinnanvaraiset käsityöläisolut- ja tilaviinipoikkeukset kumottaisiin.

Lupa- ja valvontavirasto pitää hyvänä myös sitä, että esitysluonnos on notifioitu Euroopan komissiolle, jotta varmistetaan esityksen EU-oikeudenmukaisuus.

Koskela Satu
Lupa- ja valvontavirasto

Hyvärinen Iina
Lupa- ja valvontavirasto