



Lausunto

5.8.2025

VN/1531/2024
VN/1531/2024-TEM-116

Sosiaali- ja terveysministeriö

Työ- ja elinkeinoministeriön lausunto hallituksen esitysluonnoksesta alkoholilain muuttamiseksi

Sosiaali- ja terveysministeriö on pyytänyt lausuntoa hallituksen esitysluonnoksesta laiksi alkoholilain muuttamisesta, jolla mahdollistettaisiin alkoholiyhtiö Alko Oy:lle sekä toimijoille, joilla on alkoholijuomien vähittäismyyntilupa, alkoholijuomien verkkokauppa sekä muut jakeluun ja noutoon perustuvat vähittäismyyntikonseptit, kuten alkoholijuomien toimitus. Lakiin lisättäisiin myös alkoholijuomien rajat ylittävää etämyyntiä koskevat säännökset sekä ehdotetaan poistettavaksi suomalaisilta toimijoilta EEA-alueelle suuntautuvan alkoholimarkkinoinnin rajoitukset EU-oikeuden sallimissa rajoissa.

Työ- ja elinkeinoministeriö tukee alkoholipolitiikan uudistamiseen liittyviä tavoitteita ja kilpailun lisäämistä. Työ- ja elinkeinoministeriö pitää kannatettavana, että hallitusohjelmakirjauksen alkoholin verkkokauppaa ja etämyyntiä ja -ostoa koskevat lakimuutokset on sisällytetty kokonaisuudessaan nyt lausunnoilla olevaan lakiesitykseen.

EU:n sisämarkkinaoikeudelliset näkökulmat

Hallituksen esityksessä on tunnistettu hyvin sisämarkkinaoikeudelliset näkökulmat ja reunaehdot. Esityksessä on käsitelty kattavasti kokonaisuuteen liittyviä EU-oikeudellisia näkökohtia ja EU-tuomioistuimen ratkaisuja sekä arvioitu monipuolisesti ehdotusten EU-oikeudellista ulottuvuutta.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että EU:n toiminnasta annetun sopimuksen (SEUT) sisämarkkina-säännöt takaavat tavaroiden (SEUT 34–36 artiklat) ja palveluiden (SEUT 56–60 artiklat) vapaan liikkuvuuden jäsenvaltioiden välillä. Alkoholituotteiden rajat ylittävä etämyynti ja siihen liittyvä verkkokauppa kuuluvat näiden sääntelyperusteiden soveltamisalaan.

Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan kansallinen sääntely, joka vaikuttaa epäedullisesti muista jäsenvaltioista lähtevään tavara- tai palveluliikenteeseen, voi muodostaa SEUT 34 tai 56 artiklan vastaisen toimen. Tällaisten rajoitusten tulee olla *välttämättömiä* yleisen edun tavoitteen, kuten kansanterveyden suojelun, saavuttamiseksi, *syrijättömiä* kansallisuuteen tai alkuperään nähden, sekä *oikeasuhteisia* niin ettei toimi mene pidemmälle kuin on tarpeen tavoitteen saavuttamiseksi.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Työ- ja elinkeinoministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 32
00023 Valtioneuvosto

Aleksanterinkatu 4
Helsinki

0295 16001
+358 295 16001

09 1606 2160
+358 9 1606 2160

kirjaamo.tem@gov.fi
www.tem.fi

Kotimaan toimitus

Esityksen mukaan luvan myöntämisen yleiset edellytykset (12 §) ovat samoja kaikissa alkoholilaissa säädettyissä luvissa mukaan lukien toimituslupa. Toimitusluvan myöntämisen edellytyksistä säädetäisiin uudessa 17 a §:ssä. Toimituslupaan liittyy velvoite, että koko henkilöstön, joka tekee toimituksia asiakkaille, tulee hankkia ns. toimituspassi. Hallituksen esityksessä korostetaan myös sitä, että ruokalähetti-palveluiden kautta toimivat itsenäiset elinkeinonharjoittajat sekä ulkomaille sijoittautuneet yritykset ovat velvoitettuja hakemaan toimitusluvan ja se myönnettäisiin edellyttäen, että hakija täyttää 17 a §:ssä säädettyt edellytykset. Lisäksi viranomaisilla olisi erittäin laajaa harkintavaltaa lupa- ja valvontamaksujen määrästään antamiselle. Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että myös lupaviranomaisen antamien määräysten on täytettävä EU-oikeuden velvoitteet välttämättömyydestä, syrjimättömyydestä ja oikeasuhteisuudesta. Palveludirektiivissä 2006/123/EY säädetään luvan myöntämisehdoista ja lupajärjestelmien kriteereistä, joilla määritellään toimivaltaisten viranomaisten harkintavallan laajuus. Kriteerien on täytettävä edellä mainitut perusteet ja niiden on lisäksi oltava selviä ja yksiselitteisiä, objektiivisia, yleisesti ennalta tiedossa sekä avoimia ja saatavilla. Työ- ja elinkeinoministeriö ehdottaa harkittavaksi, että lupa- ja valvontamaksuista määrätään tasolla.

Esityksessä todetaan myös, että luvan hakemisesta aiheutuvat kustannukset sekä vuosittaiset valvontamaksut voisivat vähentää erityisesti joidenkin pienten toimijoiden halukkuutta luvan hakemiseen. Lisäksi itsenäisille yrittäjille luvan hakemisesta aiheutuvat lupa- ja valvontamaksut voisivat olla suuria suhteessa toiminnasta saatavaan tuloon. Huomioiden tämä sääntelykokonaisuus, on epävarmaa, kuinka paljon muut kuin nykyiset vähittäismyyntiluvan haltijat, Alko Oy tai anniskeluluvan sekä vähittäismyyntiluvan haltijat hyödyntäisivät uutta toimituslupajärjestelmää. Tämän vuoksi on myös epävarmaa, voidaanko esityksen katsoa onnistuvan reilun ja avoimen kilpailun edistämisen tavoitteen saavuttamisessa. Työ- ja elinkeinoministeriö kannattaa edellytysten luomista uusille liiketoimintamalleille ja kilpailulle. Sääntelyratkaisujen tulisi kuitenkin myös tosiasiallisesti mahdollistaa uudenlaiset palvelukonseptit.

Etämyynnin salliminen

Esitysluonnoksen 17 b § mahdollistaisi alkoholijuomien etämyynnin EU:n alueelta Suomeen. Ehdotusta etämyynnin oikeustilan selkeyttämisestä voidaan pitää kannatettavana. Esityksen mukaan alkoholijuoman etämyyn on huolehdittava siitä, että toimitukseen merkitään sen sisältävän alkoholijuomaa tai väkevää alkoholijuomaa. Vaatimusta merkitä toimitukseen sisältävän alkoholijuomaa on arvioitu esityksessä kattavasti välttämättömyyden, syrjimättömyyden ja oikeasuhteisuuden näkökulmista. Alkoholijuoman etämyyn verovelvollisuudesta säädetään valmisteverotuslaissa. Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että on olennaista huolehtia siitä, että muihin EU-maihin sijoittautuneilla toimijoilla on tosiasialliset ja syrjimättömät mahdollisuudet Suomeen kohdistuvaan etämyyntiin.

Markkinointirajoitukset

Esitysluonnoksen 50 §:ssä rajoitetaan etämyyntiin liittyvää markkinointia. Tämä voi koskea sekä kansallisia että ulkomaisia toimijoita, erityisesti digitaalisessa mainonnassa. Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että rajoitusten tulee kohdistua samalla tavalla kaikkiin toimijoihin alkuperästä riippumatta. Markkinointirajoitusten on oltava selkeästi perusteltuja, ja niillä tulee osoittaa yhteys kansanterveystavoitteisiin. Työ- ja elinkeinoministeriö pitää tärkeänä, että kaikki sääntelytoimet täyttävät SEUT:n 34 ja 56 artiklan sekä unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön edellyttämät vaatimukset kansallisen sääntelyn välttämättömyydestä, syrjimättömyydestä ja oikeasuhteisuudesta.

Suhde Alkoholiyhtiön yksinoikeuteen

Esityksessä on arvioitu kattavasti sen suhdetta alkoholiyhtiön yksinoikeuteen. Kuten hallituksen esityksessä on todettu, etämyynnin oikeustilan selkeyttäminen siten, että etämyynti olisi säädetty mahdolliseksi myös Alkon monopolin alaan kuuluville tuotteille heikentäisi Alkon monopolin ylläpitämisen perusteita. Työ- ja elinkeinoministeriö yhtyy tähän arvioon. Kansalliset monopolit ovat erityistapauksia EU-lainsäädännössä, ja monopolin alaisista tuotteista määrätään SEUT 37 artiklassa. Monopolista tehtyjä

poikkeuksia arvioidaan SEUT 34 ja 36 artiklan perusteella. EU-tuomioistuimen mukaan monopoli on sallittu, jos se edistää kansanterveyttä eikä johda syrjivään tai suhteettomaan estoon tuonnille. Jos etämyynti poistaa nämä rajoitteet, valtion monopolin jatkuvuutta tulisi arvioida uudelleen SEUT 37 artiklan ja EU-tuomioistuimen päätösten periaatteiden valossa.

Euroopan komissiolle tehtävät ilmoitukset

Teknisten määräysten ilmoitusmenettely

Hallituksen esitysluonnos on asianmukaisesti ilmoitettu komissiolle ja muille jäsenvaltioille avoimuusdirektiivin (EU) 2015/1535 mukaisessa menettelyssä 24.6.2025. Menettelyn odotusaika päättyy 25.9.2025. Jos komissio tai toinen jäsenvaltio antaa menettelyyn kuuluvan yksityiskohtaisen lausunnon, odotusaika pitenee kolmella kuukaudella. Ehdotusta ei voida hyväksyä odotusaikana. Jatkovalmistelussa esitykseen on asianmukaista kuvata ilmoitusmenettelyn velvoitteet sekä komission tai muiden jäsenvaltioiden tekemien mahdollisten lausuntojen ja huomautusten sisältö ja niiden huomioon ottaminen valmistelussa.

Myös aikaisempi esitys HE 173/2024 vp, johon esitys pohjautuu, ilmoitettiin komissiolle. Euroopan komissio antoi 17.12.2024 yksityiskohtaisen lausunnon hallituksen esityksestä. Lisäksi Espanja antoi esitykseen huomautuksen 17.12.2024. Komission suurin huolenaihe yksityiskohtaisessa lausunnossa oli lupajärjestelmän syrjivä vaikutus, joka sillä olisi muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneisiin toimijoihin, jotka haluavat tarjota alkoholijuomia kuluttajille Suomessa. Komission mukaan Suomen lainsäädännön mukaisen rajat ylittävän etämyynnin laillisuuteen liittyvä monitulkintaisuus sekä ilmoitetussa luonnoksessa esitettyjen lupavaatimusten kyseenalainen sovellettavuus muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden toimijoiden harjoittamaan rajat ylittävään etämyyntiin ja alkoholijuomien jakeluun suomalaisille kuluttajille merkitsisi itsessään SEUT-sopimuksen 34–36 artiklan rikkomista.

Espanja pyysi huomautuksessaan Suomen viranomaisia antamaan tietoa ulkomaisten toimijoiden alkoholin etämyyntiä ja toimitusta Suomessa koskevasta säädösesityksestä, sekä harkitsemaan suositusta, jonka mukaan ilmoitetun luonnoksen tulisi tulla voimaan yhtä aikaa ulkomaisten toimijoiden etämyyntiä sääntelevän luonnoksen kanssa.

Suomi vastasi komission yksityiskohtaiseen lausuntoon ja Espanjan huomautukseen 23.6.2025.

Palveludirektiivin mukainen ilmoitusmenettely

Ehdotus pitää ilmoittaa erikseen myös palveluista sisämarkkinoilla annetun direktiivin 123/2006/EY mukaisessa ilmoitusmenettelyssä komissiolle ja muille jäsenvaltioille, koska ehdotuksessa asetetaan direktiivin 15 artiklan 2 kohdan d alakohdan mukaisia vaatimuksia, joilla tietyn toiminnan aloittaminen sallitaan vain tietyille palveluntarjoajille. Palveludirektiivin mukaisen ilmoituksen tekemiselle ei ole määräaikaa. Se voidaan tehdä säädöksen ollessa vasta luonnosvaiheessa tai jo hyväksytystä säädöksestä. Ilmoituksen tekeminen ei estä jäsenvaltioita hyväksymästä kyseisiä säännöksiä. Komissio ja muut jäsenvaltiot voivat kommentoida tehtyä ilmoitusta kolmen kuukauden kuluessa ilmoituksen tekemisestä. Komissio tutkii tänä aikana, ovatko säädökset yhteensopivia yhteisön säännösten kanssa, ja tekee tarvittaessa päätöksen, jossa kyseistä jäsenvaltiota kehoitetaan jättämään ne hyväksymättä tai kumoamaan ne. Jäsenmaiden on myös varmistettava, että ilmoitettavat vaatimukset ovat syrjimättömiä – ne eivät saa suoraan tai välillisesti syrjiä kansalaisuuden tai yrityksen kotipaikan suhteen. Lisäksi vaatimusten on oltava välttämättömiä ja perusteltuja yleisen edun mukaisin pakottavin syin sekä oikeasuhteisia, niin että ne ovat omiaan takaamaan tavoitellun päämäärän saavuttamisen, ne eivät saa ylittää sitä, mikä on välttämätöntä tavoitteen saavuttamiseksi, eikä muilla vähemmän rajoittavilla toimenpiteillä voida saavuttaa samaa tulosta.

Kilpailunäkökulmat

Esitysluonnoksen mukaan etämyyntiä koskevaa oikeustilaa selkeytettäisiin siten, että jatkossa suomalaisilla olisi oikeus ostaa etämyyntimenettelyn kautta alkoholia toisista EU:n jäsenvaltiosta, ETA-maista ja kolmansista maista. Etämyynnissä voisi ostaa enintään 80 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältäviä alkoholijuomia. Etämyynnin lisäksi laissa mahdollistettaisiin alkoholijuomien toimitus kotimaan vähittäismyynnistä ja alkoholiyhtiöstä asiakkaalle. Kun alkoholijuoma olisi hankittu kotimaan vähittäismyynnistä,

alkoholijuoman toimittaja saisi luovuttaa ostajalle tai muulle vastaanottajalle vain käymisteitse valmistettuja enintään 8,0 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältäviä ja muulla tavoin valmistettuja enintään 5,5 tilavuusprosenttia sisältäviä alkoholijuomia. Esityksen sääntelyratkaisu tarkoittaisi sitä, että ulkomaiset toimijat voisivat myydä ja toimittaa etämyynnin kautta Suomeen merkittävästi kattavampaa valikoimaa alkoholijuomia kuin kotimaiset toimijat. Esityksen sääntelyratkaisua voidaan pitää ongelmallisena tasapuolisten kilpailuedellytysten turvaamisen näkökulmasta, sillä sääntelyratkaisu tarkoittaisi toimijoiden asettamista eriarvoisiin asemiin sijoittautumisvaltion perusteella.

Yritysvaikutukset

Jo edellä esiin tuotujen yritysvaikutusten lisäksi työ- ja elinkeinoministeriö yhtyy esityksessä todettuun, että vaikka esitys samalla lisäisi yritysten sääntelytaakkaa, olisi esitys kokonaisuudessaan yritystoimintaa edistävä. Esityksessä on todettu myös, että mahdollistamalla väkevien alkoholijuomien verkkomarkkinointi toisiin ETA-maihin esityksellä luotaisiin entistä parempia edellytyksiä Suomeen sijoittautuneiden alkoholiyritysten kasvulle ja kansainvälistymiselle.

Esityksessä on arvioitu myös sen mahdollisia negatiivisia vaikutuksia markkinoiden toimivuuteen. Esityksellä voisi olla kielteisiä vaikutuksia markkinoiden toimivuuteen ja elinkeinotoiminnan yhdenvertaisuuteen. Ulkomaille sijoittautuneet toimijat voisivat etämyydä Suomeen myös alkoholijuomia, joita kotimaiset myyjät eivät saa myydä, eikä heiltä vaadittaisi lupaa tai ilmoitusta. Tämä saattaa kannustaa sijoittautumaan muihin maihin, kuten Viroon, ja heikentää Suomen houkuttelevuutta alkoholielinkeinojen sijaintipaikkana. Työ- ja elinkeinoministeriö yhtyy tähän arvioon ja toteaa, että esitys voi heikentää suomalaisen elinkeinoelämän yhdenvertaisuutta ulkomaisiin kilpailijoihin nähden. Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että EU-oikeudessa sallitaan kuitenkin omien kansallisten toimijoiden syrjintä, jota kutsutaan käänteiseksi syrjinnäksi.

Kuluttajanäkökulmat

Esityksessä esitettävät etämyyntiä koskevat säännökset ovat kuluttajien kannalta merkittäviä. Monipuolistuvat jakelumahdollisuudet olisivat todennäköisesti myönteisiä kuluttajille alkoholijuomien saatavuuden kannalta nykytilaan verrattuna. Toisaalta taas toiminnanharjoittajan henkilökuntaan kuuluvalla toimituksen toteuttajalta vaadittava toimituspassi parantaisi kuluttajien luottamusta toimituksiin ja toimittajiin.

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan alkoholijuomien markkinointia koskevia säännöksiä muutettaisiin siten, että jatkossa väkevien alkoholijuomien verkkomarkkinointi olisi sallittua. Verkossa tapahtuva vaikuttajamarkkinointi kuitenkin kiellettäisiin sekä mietojen että väkevien alkoholijuomien osalta.

Esitys todennäköisesti lisäisi merkittävästi väkevien alkoholijuomien markkinointia sellaisissa ympäristöissä, jossa se tavoittaa helposti esimerkiksi lapsia ja nuoria sekä muita heikommassa asemassa olevia ihmisryhmiä sekä todennäköisesti lisäisi alkoholista yksilölle ja yhteiskunnalle aiheutuvia haittoja, minkä vuoksi työ- ja elinkeinoministeriö suhtautuu esitykseen tältä osin varauksellisesti. Työ- ja elinkeinoministeriö pitää kuitenkin hyvänä esitystä siitä, että alkoholijuomien vaikuttajamarkkinointi olisi kiellettyä, koska muun muassa sosiaalisen median markkinoinnin tunnistettavuus voi usein olla puutteellista ja vaikuttajamarkkinointia on hankala valvoa.

Erityisasiantuntija

Niina Etelävuori

Liitteet

Jakelu STM TUTO Hyvinvoinnin ja terveyden suojelu -yksikkö, Saara Karttunen
STM TUTO Hyvinvoinnin ja terveyden suojelu -yksikkö, Tuomas Pulkkinen

Tiedoksi

VN/1531/2024-TEM-116

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: