

Sosiaali- ja terveysministeriölle

ALKOHOLILAIN UUDISTUS - MAA- JA METSÄTALOUSMINISTERIÖN LAUSUNTO

Luonnos hallituksen esitykseksi alkoholilaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (STM075:00/2011).

Sosiaali- ja terveysministeriö on pyytänyt lausuntoa esityksestä alkoholilaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Maa- ja metsätalousministeriö kiittää mahdollisuudesta lausua asiasta ja katsoo, että alkoholikeskustelussa tavoitteeksi tulisi asettaa kulutuksesta aiheutuvien haittojen minimoiminen, toimivat markkinat ja tasapainoinen dialogi alan sisällä sekä suhteessa yhteiskuntaan, myös media huomioiden.

Esityksen osalta ministeriö kiinnittää huomiota alkoholin kulutuksesta aiheutuvien haittojen minimoimisen lisäksi toimiviin alkoholituotteiden ja niiden raaka-aineiden markkinoihin ja vientimahdollisuuksien parantamiseen sekä tilaviinien, käsityöläisöluiden ja liköörien tuotantoon ja myyntiin. Lisäksi esitetään eräitä teknisiä muutosehdotuksia.

Alkoholi ja terveys

Alkoholinkulutuksen yksilölle itselleen ja hänen läheisilleen aiheuttamat terveydelliset haitat ovat merkittävät, mutta näiden lisäksi tulisi huomioida alkoholin merkittävä osuus väestön terveyserojen taustalla. Eri väestöryhmien väliset terveyserot eivät pienene, ellei runsaasti alkoholia käyttävien alkoholinkulutus laske. Myös alkoholin sivullisille aiheuttamaa haittaa tulisi tehokkaasti vähentää. Tähän tarvitaan etenkin kertakulutuksen pienentymistä ja juomatapojen muutosta. Suomalaisten alkoholin kulutus on eurooppalaista keskiarvoa, mutta humalahakuinen juominen on meillä muuta Eurooppaa yleisempää. Juomakulttuurimme on onneksi muuttamassa, kulutuksen siirtyessä väkevästä alkoholijuomasta olueen ja viiniin. Suotuisaa kehitystä tulee edistää, sillä juomatapojen muutos edistäisi sekä yksilön terveyttä että säästäisi yhteiskunnan kuluja. Olisi suotavaa, että suhtautuminen humalahakuiseen juomiseen tiukentuisi sekä vähittäismyynti- että anniskelupaikkojen omavalvontasuunnitelmissa että yleisessä keskustelussa. Esityksessä olisi siten hyvä arvioida toimenpiteitä, jotka vähentävät humalahakuista juomista. Terveyspoliittisia tavoitteita voidaan hallitusohjelman mukaan tukea, lisäämällä ihmisen vastuunkantoa omasta terveydentilastaan ja elintavoistaan. Vastuunkantoon ihmiset tarvitsevat sekä tietoa että ohjausta. Tietoa tulisi antaa alkoholijuomien terveyshaitoista ja energiasisällöstä sekä tietoa humalahakuisen juomisen itselle, muille ihmisille ja yhteiskunnalle aiheuttamista haitoista.

Alkoholi on elintarvike, joka sisältää energiaa kohtuullisen paljon. Alkoholi myötävaikuttaa vahvasti suomalaisten ylipainon syntyyn ja lihavuusongelmaan. Terveysnäkökulmasta kuluttajalle on tärkeää tietää juomaannoksen sisältämä energiamäärä. Kun elintarviketietoasetuksesta (EU) N:O 1169/2011 neuvoteltiin, Suomi ja eräät muut jäsenvaltiot kannattivat alkoholijuomien energiasisällön säättämistä pakolliseksi tiedoksi. Vaatimusta ei otettu asetukseen, mutta komissio velvoitettiin laatimaan kertomus alkoholijuomien merkintävaatimuksista. Kertomusta odotetaan julkaistavaksi lähiaikoina. Tähän asiaan on syytä kiinnittää jatkossakin erityistä huomiota.

Käymisteitse valmistettujen alkoholijuomien kohtuullinen käyttö voidaan liittää suomalaiseen ruokaperinteesen, mutta ei ole perusteita edistää muulla tavalla valmistettujen alkoholipitoisten juomasekoitusten myyntiä. Alkoholipitoisten juomasekoitusten kohderyhmä ovat nuoret alkoholinkäyttöä aloittelevat kuluttajat ja juomasekoitukset ovat tarkoitukseltaan verrattavissa maustettuihin tupakkatuotteisiin. Juomasekoitusten erityisinä haittoina voidaan pitää niiden runsasta energiamäärää, mikäli alkoholi on sekoitettu sokeripitoiseen juomaan, sekä niiden suosiota erityisesti nuorten ja naisten keskuudessa. Luonnoksessa muistutetaan, että vaikka miehet juovat kolme neljäsosaa kaikesta alkoholista, sekä miesten että naisten alkoholinkäyttö ja humalajuominen ovat viime vuosikymmenten aikana lisääntyneet kaikissa ikäryhmissä. Lisäksi muistutetaan, että WHO suosittaa alkoholipolitiikkaa, jolla on selkeät kansanterveystavoitteet, kuten humalajuomisen vähentäminen nuorten joukossa. Tästäkään näkökulmasta muuten kuin käymisteitse valmistettujen juomasekoitusten saatavuutta ei tule edistää.

Toimivat markkinat

Vaikka esityksen sivulla 100 todetaan, että ”lainsäädännön keventäminen perustuisi ihmisten henkilökohtaisen vapauden ja oman vastuun sekä alkoholijuomien valmistuksen ja vähittäismyynnin toimintaedellytysten lisäämiseen”, vaikuttaa siltä, että nämä periaatteet eivät monilta osin toteudu. Sääntely vaikuttaa edelleen liian tarkalta ja kieltokeskeiseltä eikä elinkeinon merkitystä maataloustuotteiden käyttökohteena tai Suomen kauppataseen parantajana juurikaan huomioida. Esitys ei myöskään huomioi alkoholipitoisia juomia osana ruokakulttuuria eikä osana ruokamatkailun edistämistä.

Alkoholilla on huomattava kansantaloudellinen merkitys elintarvikealan viennille ja työllisyydelle sekä Suomen maataloudelle ja maaseudun kehittämiseksi. Esimerkkinä tästä voidaan todeta, että Etelä-Suomen viljelystä vilja-alasta noin joka viides hehtaari kasvaa mallasohraa. Pohjoinen mallas on kasvava vientituote. Menestyksekkäs vieni ponnistaa vahvoilta kotimarkkinoilta. Näin ollen esityksen taloudellisissa vaikutuksissa pitäisi huomioida alkoholijuomien valmistuksessa käytettyjen maataloustuotteiden suuri taloudellinen merkitys.

Esityksen nykytilan kuvauksessa ei kiinnitetä huomiota myöskään väkevien alkoholijuomien vientiin. Tällä hetkellä alkoholijuomat on suurin tuoteryhmä elintarvikeviennissä. Viennin arvo on noin 150 miljoonaa euroa vuodessa. Väkevien alkoholijuomien valmistuksessa käytetään merkittäviä määriä maataloustuotteita ja ne työllistävät ihmisiä varsinkin maaseutualueilla. Taloudellisissa vaikutuksissa tulisi siten huomioida nämä seikat samoin kuin alkoholi- ja panimoalan työllisyysvaikutukset. Suomalaisilla yrityksillä on erinomaisia tuotteita, jotka ovat menestyneet monien maiden markkinoilla hyvin ja vieni kasvaa.

Väkevien alkoholijuomien markkinointia koskevan 49 §:n osalta tulisi huomioida, että viennin edistämiseksi tulisi voida kertoa tuotteen raaka-aineet, valmistusmenetelmä ja tuotteen ominaisuudet. Pykälän rajoitukset vaikuttavat liian tiukoilta myös EU:n nimisuojarjestelmän ja menekinedistämissäädösten kannalta, jotka kattavat myös oluet, viinit, aromaattiset viinivalmisteet ja tislattut alkoholijuomat.

Tilaviini, pienpanimot, matkailu ja ruokakulttuuri

Alkoholikeskustelussa on syytä huomioida, että juomakulttuuri on osa ruokakulttuuria ja myös alkoholilla on oma roolinsa osana ruokakulttuuria. Erityisesti olut on kokenut uuden arvonnousun kasvaneen lähiruokakulttuurin myötä ja lukuisat pienpanimot täydentävät käsityöläis- ja erikoisluullaan suurempien panimoiden valikoimia. Juomavalikoimiamme ovat rikastuttaneet viime vuosina myös tilaviinit ja -liköörit, joiden valmistus on monipuolistanut maaseudun yritystoimintaa. Pienpanimot ja tilaviiniyritykset tuovat lisäarvoa erityisesti matkailuun ja oluenpanoon. Tilaviinin tuotantoon liittyvän toiminnan esittely ja matkailuryhmien vastaanotto ovat tärkeä osa ao. yritysten toimintaa. Alkoholipolitiikkaa kehitettäessä tulisi pohtia keinoja, joilla voidaan

tukea ja kehittää edelleen pienpanimo- ja tilaviinisektoriämme. Keskustelussa on hyvä pitää mielessä, että pienten toimijoiden tuotteiden kohtuukäyttöä avittaa niiden korkea yksikköhinta.

Lakiluonnoksen 3 §:n määritelmissä on määritelty tilaviini ja sen osalta 4 §:n perusteluissa todetaan, että tilaviinin valmistuksen tulisi tapahtua maatalouden harjoittamisen yhteydessä. Lisäksi perusteluissa todetaan, että tilaviinin alkuperäisen luonteen vuoksi määritelmään kuuluisi, että tuotteiden valmistus ja myynti tapahtuu maatalouden harjoittamisen yhteydessä ja että tilaviiniä ei siten olisi esimerkiksi tehdastuotantona maatalouden harjoittamisen ulkopuolella valmistettu marjaviini. Lakiesityksen mukaisten tilaviinin ja käsityöläisluen valmistusmäärien rajoissa toimivien yritysten yritysmuotoa tai sijoittumista ei pitäisi säännellä alkoholilain-säädännöllä, koska nämä asiat ovat lähinnä yritysten ja toimialan itsensä päätettäviä asioita.

Suomessa toimiville tai toimintansa aloittaville alkoholialan pk-yrityksille on tällä hetkellä tarjolla erilaisia kehittämisvälineitä ja rahoitusta. Maa- ja metsätalousministeriö vastaa osaltaan maaseudun elinkeinotoiminnan kehittämisestä Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelmassa 2014–2020 olevin, EU-osarahoitteisin toimenpitein (jäljempänä maaseutuohjelma). EU:n yhteisen maatalouspolitiikan piirissä osa alkoholituotteista luokitellaan maataloustuotteiksi, jotka on määritelty EU:n perussopimuksen liitteessä I (ns. Annex I -tuotteet). Tukea ei rajata tiettyihin tuotteisiin, vaan tukijärjestelmä on avoin elintarvikealan kaikille alatoimialoille, mukaan lukien alkoholijuominen valmistus maataloustuotteita jalostamalla (kuten viinit ja siideri sekä eräät muut alkoholijuomat) sekä alkoholijuomien valmistus, jotka luetaan pidemmälle jalostetuiksi elintarvikkeiksi (kuten olut ja tietyt väkevät alkoholijuomat).

Maaseudun yritysrahoitusta voivat hakea maatilat, jotka harjoittavat tai ryhtyvät harjoittamaan maatalouden ulkopuolista yritystoimintaa, mutta tuen saajan ei tarvitse mitenkään olla kytköksissä maatalaan tai maatalouteen, vaan tukea voidaan myöntää maataloustuotteiden jalostuksen osalta pk-yrityskokoluokkaan asti sekä muutoin mikro- ja pienyrityksille. Maatilan tai yrityksen yritysmuotoa ei myöskään rajata maaseutuohjelmassa. Nykyisin monet maatilat tai niiden yhteyteen perustetut yritykset ovat yhtiöittäneet toimintansa. Tiedossa on, että myös verottaja edellyttää maatilan yhteydessä harjoitettavan yritystoiminnan yhtiöittämistä, kun yritystoiminta kasvaa.

Maataloustuotteiden ja elintarvikkeiden valmistusta voi harjoittaa muutoinkin yritys, jolla ei itsellään ole mitään kytkentää maatalaan. Tilaviinin tai oluen valmistuksessa käytettävien raaka-aineiden alkuperään ei lakiesityksessä oteta tarkemmin kantaa. Pitäisikö myös tilaviinin raaka-aineiden olla peräisin kyseiseltä tilalta ja pitäisikö käsityöläisolutta valmistavan yrityksen kasvattaa itse kaikki raaka-aineensa? Lakiesityksestä ei käy ilmi se, miksi ja miten käytännössä, tilaviinin valmistuksen pitäisi kytkeytyä maatalouden harjoittamiseen.

Maa- ja metsätalousministeriön näkemyksen mukaan ei ole tarkoituksenmukaista, että yrityksen tulisi kasvat-
taa kaikki raaka-aineet itse. Raaka-aineen alkuperä on alkutuotannossa, joka voi olla kotimaista tai ulkomaista alkuperää. Mainittakoon, että maaseutuohjelman yritysrahoitusta myönnettäessä ei ole mahdollista rajata raaka-aineiden alkuperää. Tilaviini käsitteenä pitäisi nähdä enemmänkin brändinä, jota voi käyttää pientuotannon yhteydessä kuin konkreettisenä, tilalla tapahtuvana toimintana. Vaikka alkoholin valmistaja olisi tilallinen, niin käytännön syistä itse alkoholin valmistusta ei ole aina tarkoituksenmukaista aloittaa tilalla vaan fyysisesti jokin muu paikka voi olla sopivampi yrityksen perustamiseen ja toimintaan.

Lakiesityksen 17 §:n säännös koskien tilaviinin ja käsityöläisluen vähittäismyyntiä on siten liian rajaava, koska vähittäismyynti saisi tapahtua vain yhden vähittäismyyntipaikan sisätiloissa valmistuspaikan yhteydessä. Jos yritys valmistaa esimerkiksi tilaviiniä muualla kuin fyysisesti tilalla (edellä selostetulla tavalla), niin tilaviininvalmistustilat eivät välttämättä ole paras vaihtoehto myydä tilaviiniä. Tällöin viiniä voisi olla tarkoituksenmukaisinta myydä maatilalta, koska yrityksen toiminta saattaa kytkeytyä matkailuun sekä majoitus- ja ravitsemustoimintaan. Myös pienimuotoisesti valmistettujen, käsityöläistuotteiksi lukeutuvien liköörien ja kuohuviinin vähittäismyyntin tulisi olla mahdollista suoraan tuotteen valmistajan toimesta.

Lakiluonnoksessa tarkoitettujen tilaviinin, käsityöläisoluen ja sahdin, mutta myös muiden alkoholijuomien vähittäismyynnin yhteydessä pitäisi asiakkailta olla mahdollisuus maistaa tuotetta ennen sen ostamista, ilman erillisiä lupa- ja ilmoituskäytäntöjä. Maistiaisia ei pitäisi katsoa anniskeluksi, koska kyse on vain maistamisesta ennen tuotteen ostamista, mikä on täysin normaalia esimerkiksi eurooppalaisilla viinitiloilla. Lakiesitykseen sisältyy myös sellaisia asioita kuin anniskelualue ja anniskeluannokset. Anniskelualueen määrittely vaikuttaa rajaavalta ja vaikeasti valvottavalta sekä asiakasviihtyvyyttä vähentävältä. Anniskelumäärien määrittäminen ja rajoittaminen estää käytännössä ravintola-alan kehittymistä ja ravintola-annosten valmistusta kansainvälisten standardien mukaisena.

Myös rajoitus siitä, että myyntipaikan liikekokonaisuuteen kuuluessa sekä vähittäismyynti- että ravitsemisliike, näiden liiketoimintojen pitää olla selvästi toisistaan erillään omine kassatoimintoineen, hankaloittaa pienten yritysten toimintaa tarpeettomasti. Tällainen rajoitus ei mitenkään vähennä alkoholin käyttöä. Pykälän 17 tekstistä olisi poistettava lause ”tai samassa paikassa harjoitetaan myös anniskelua”.

Tilaviinin ja käsityöläisoluen sallitut, lakiesityksen mukaiset valmistusmäärät ovat niin vähäisiä, että niiden myynti tulisi olla yhdellä luvalla mahdollista niin valmistuspaikassa ja tilalla kuin myös esimerkiksi torimyyntissä ja verkkomyyntissä. Tosin lakiesityksessä ei mainita sahdin valmistuksen osalta mitään enimmäismäärää eikä määritellä, mihin kategoriaan kuuluu sahti, jonka alkoholipitoisuus on alle 6 %, vaikka sellainenkin sahti on osa rikasta sahdinvalmistusperinnettä.

Tilaviini ja käsityöläisolut eivät kilpaile hinnalla, eivätkä suurten valmistajien kanssa. Tilaviinin ja käsityöläisoluen filosofiaan kytkeytyy usein matkailu sekä tilaviinin ja oluen valmistuskulttuuriin liittyvät osatekijät, jolloin itse alkoholi on vain osa tätä prosessia.

Lakiesityksen 3 §:n mukaan tilaviiniä, käsityöläisolutta ja sahtia valmistavien yritysten tuotannollinen ja toiminnallinen yhteistyö olisi mahdollista, mutta yhteistyössä tuotettujen alkoholijuomien yhteismäärää rajattaisiin. Puhuttaessa maaseudun kehittämistä, keskeisenä teemana on yritysten välisen yhteistyön aikaansaaminen, jotta ne pystyisivät toimimaan paremmin ja tehokkaammin. Yritysten kumppanuudella nimenomaan alennetaan kustannuksia ja hyödynnetään esimerkiksi yhteisiä tiloja, jotka yhden yrityksen käytössä saattaisivat olla osan aikaa käyttämättömänä. Tähän tavoitteeseen pyritään ohjaamaan nimenomaisesti maaseutuohjelman yritysrahoituksella, jotta sillä olisi vaikuttavuutta ja tuki käytettäisiin tehokkaasti. Maaseutuohjelman korkein investointituki (40 % tukikelpoisista kustannuksista) voidaan myöntää maataloustuotteiden jalostukseen ja kaupan pitämiseen, kahden tai useamman mikroyrityksen tuotannollista tai kaupallista yhteistyötä varten perustaman, uuden yhteisen yrityksen investointiin. Yritysten riippuvuutta tulisi tarkastella, noudattaen EU:n lainsäädännössä käytettävää ja siten yleisesti viranomaisten eri yhteyksissä käyttämää, vakiintunutta komission suositusta mikroyritysten sekä pienten ja keskisuurten yritysten määritelmästä (2003/361/EY), eikä ryhtyä alkoholilainsäädännössä säätämään oikeudellisen ja taloudellisen riippuvuuden tarkastelusta eri tavalla. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003H0361&from=EN>

Eräiden alkoholijuomien tekniset määritelmät

Esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa sivulla 42 todetaan, että alkoholijuomien teknisistä määritelmistä ja maantieteellisiä merkintöjä koskevista määritelmistä ei jatkossa säädettäisi alkoholilainsäädännössä. Nykyisen alkoholijuoma-asetuksen (1344/1994) 4 §:n, jossa säädetään Suomalainen vodka ja Suomalainen marja-/hedelmälikööri -nimityksistä, ehdotetaan jäävän voimaan toistaiseksi ja se kumottaisiin sitten, kun määritelmiä koskevat säädökset uudistetaan. Osa nykyisen alkoholijuoma-asetuksen määräyksistä on syytä säilyttää ja siirtää ne mahdollisesti elintarvikelainsäädäntöön.

Maa- ja metsätalousministeriö kiinnittää huomiota siihen, että esityksestä ei käy ilmi tämän muutoksen tarpeellisuus suhteessa nykytilaan. Kyseinen asetus on varsin laaja ja esityksen perusteella jää epäselväksi, mitä sen muille säännöksille olisi tarkoitus tehdä. Ehdotetun muutoksen osalta on huomattava, että elintarvikelain säädäntö ei nykyisellään mahdollista kyseisenlaisten säännösten antamista. Maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että esitetty muutos ei vaikuta perustellulta eikä tarpeelliselta. Jos sellaiseen kuitenkin päädyttäisiin, tulisi alkoholilakia koskevan esityksen yhteydessä valmistella ja antaa myös asiaan liittyvät elintarvikelain säädännön muutokset. Joka tapauksessa lain voimaantulosäännöksiin tulisi lisätä säännös siitä, että kyseinen asetus jää voimaan. Asetus olisi syytä jättää voimaan kokonaisuudessaan, ei vain mainitun 4 §:n osalta.

Luonnonmukaisesti tuotettujen tuotteiden valvonta

Esityksessä ehdotetaan samalla muutettavaksi eräitä lakeja, joissa viitataan alkoholilakiin. Muutettavista laeista on jäänyt pois laki luonnonmukaisen tuotannon valvonnasta (294/2015), jota koskevat teknisluonteiset muutokset ehdotetaan lisättäväksi hallituksen esitykseen.

Ensimmäinen viittaus alkoholilakiin (1143/1994) on luonnonmukaisen tuotannon valvonnasta annetun lain 2 §:ssä, jossa valvonnan selkeyttämiseksi todetaan, että luonnonmukaisesti tuotetun elintarvikkeen, rehun, alkoholijuomien, väkiviinan, kylvösiemenen tai taimiaineiston markkinavalvontaan sovelletaan elintarvikelakia, rehulakia, alkoholilakia, siemenkauppalakia ja taimiaineistolakia. Toinen viittaus löytyy lain 3 §:stä, jonka 7 kohdassa on viitattu alkoholijuomien (alkoholilaki 3 § 2 momentti 1 kohta) ja 8 kohdassa puolestaan väkiviinan (alkoholilaki 3 § 2 momentti 4 kohta) määritelmiin alkoholilaissa. Kolmas viittaus alkoholilakiin löytyy lain 23 §:n 2 momentista, jossa säädetään kyseisen pykälän 1 momentista poiketen, että lain 7 §:ssä tarkoitettujen toimijoiden osalta rekisterinpitäjä on Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira) ja että tältä osin rekisteriä pidetään alkoholilain 44 §:n nojalla. Tätä pykälää koskeva muutos on mukana myös maa- ja metsätalainsäädäntöpaketissa. Näitä muutoksia ehdotetaan lausunnon liitteessä ehdotetulla tavalla.

Kansliapäällikkö


Jaana Husu-Kallio

Hallitussihteeri


Kyösti Helin

Liite

Laki
luonnonmukaisesta tuotannosta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan luonnonmukaisesti tuotannon valvonnasta annetun lain (294/2015) 2 §, 3 §:n 7 ja 8 kohta ja 23 §:n 2 momentti seuraavasti:

2 §

Suhde muuhun lainsäädäntöön

Luonnonmukaisesti tuotetun elintarvikkeen, rehun, alkoholijuoman, väkiviinan, kylvösiemenen tai taimiaineiston markkinavalvontaan sovelletaan elintarvikelakia (23/2006), rehulakia (86/2008), alkoholilakia (/), siemenkauppalakia (728/2000) ja taimiaineistolakia (1205/1994).

3 §

Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

-

- 7) *alkoholijuomalla* alkoholilain 3 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettua alkoholijuomaa;
8) *väkiuinalla* alkoholilain 3 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitettua väkiuinaa;

-

23 §

Rekisterinpitäjä

-

Tämän lain 7 §:ssä tarkoitettujen tehtävien osalta rekisterinpitäjä on kuitenkin Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto. Rekisteriä pidetään alkoholilain 64 §:n nojalla.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 . _____