

Talousvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi alkoholilain muuttamisesta

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi alkoholilain muuttamisesta (HE 173/2024 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- erityisasiantuntija Saara Karttunen, sosiaali- ja terveysministeriö
- hallitusneuvos Mirka-Tuulia Kuoksa, sosiaali- ja terveysministeriö
- suunnittelija Tuomas Pulkkinen, sosiaali- ja terveysministeriö
- erityisasiantuntija Santeri Vuoti, sosiaali- ja terveysministeriö
- johtava asiantuntija Joel Karjalainen, Kilpailu- ja kuluttajavirasto
- erikoistutkija Katariina Warpenius, Terveysten ja hyvinvoinnin laitos (THL)
- talousjohtaja Anton Westermarck, Alko Oy
- strategia- ja kehitysjohtaja Mikko Majakero, Posti Oy
- vastuullisuus- ja yhteiskuntasuhdejohtaja Anna Storm, Posti Oy
- toimitusjohtaja Hannu Jouhki, A-klinikkasäätiö sr
- toimitusjohtaja Jacob Segercrantz, Delivery Hero Finland Oy
- liiketoimintajohtaja Anni Ahnger, Delivery Hero Finland Oy
- puheenjohtaja Kaisa Auer-Koutroukides, Suomen Viiniyrittäjät ry
- tuotantopäällikkö Asko Ryyänen, Hermannin Viinitila Oy, edustaen Suomen Viiniyrittäjät ry
- Pohjoismaiden yhteiskuntasuhdejohtaja Olli Koski, Wolt Enterprises Oy
- toiminnanjohtaja Juha Mikkonen, Ehkäisevä päihdetyö EHYT ry
- lakimies Kai Massa, Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry
- sopimuspäällikkö Juha Ojala, Palvelualojen ammattiliitto PAM ry
- toimitusjohtaja Lasse Pipinen, Panimo- ja virvoitusjuomateollisuusliitto ry
- puheenjohtaja Jyri Ojaluoma, Pienpanimoliitto ry
- viestintäkoordinaattori Esa Salminen, Pienpanimoliitto ry
- lakimies Tea Taivalkoski, Päivittäistavarakauppa ry
- toiminnanjohtaja Susanna Heikkinen, Suomen Alkoholijuomakauppa ry
- professori Petri Kuoppamäki

Valiokunnan lausunto TaVL 28/2024 vp

- professori Juha Raitio

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- työ- ja elinkeinoministeriö
- tietosuojavaltuutetun toimisto
- Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira)
- Aluehallintovirastot
- Hartwall Oy
- Kesko Oyj
- Kyrö Distillery Company
- Lidl Suomi Ky
- Oy Matkahuolto Ab
- S-ryhmä
- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- Kaupan liitto ry
- Kuluttajaliitto ry
- professori Jukka Snell

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:

- Suomen Taksiliitto ry
- Suomen Yrittäjät ry

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Ehdotuksen tausta ja tavoitteet

Hallituksen esityksessä ehdotetaan alkoholilakia muutettavaksi siten, että alkoholiyhtiö Alko Oy:lle sekä toimijoille, joilla on alkoholijuomien vähittäismyyntilupa, mahdollistettaisiin alkoholijuomien verkkokauppa sekä muut jakeluun ja noutoon perustuvat vähittäismyyntikonseptit, kuten alkoholijuomien toimitus.

Esitys on osa 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, ja hallitusohjelmassa on sovittu useista alkoholin markkinoiden avaamista ja kilpailun lisäämistä koskevista lainsäädäntömuutoksista.

Talousvaliokunta pitää hallituksen esityksen tavoitteita kannatettavina ja siinä esitettyjä sääntelyratkaisuja keskeisiltä osin perusteltuina. Valiokunta arvioi tässä lausunnossaan lakiehdotusta toimialansa mukaisesti ensisijassa markkinoiden toimivuuden, taloudellisen toimintaympäristön ja kuluttajien näkökulmasta ja tuo esille tiettyjä valiokuntakäsittelyn yhteydessä esiin tulleita muutos- ja täsmentämistarpeita.

Valiokunnan lausunto TaVL 28/2024 vp

Keskeisten ehdotusten arviointia

Ehdotuksen vaikutukset, kilpailun edistäminen ja toimivat markkinat

Esitys mahdollistaisi alkoholijuomien toimittamisen kotimaan vähittäismyynnistä tai alkoholiyhtiöstä suoraan asiakkaalle. Tämä toteutettaisiin ottamalla alkoholilakiin vähittäismyyntiluvan ja anniskeluluvan lisäksi käyttöön uusi alkoholijuomien toimituslupa.

Ehdotuksen voidaan arvioida luovan edellytyksiä uusien liiketoimintamallien käyttöönotolle. Alkoholitoimitusluvan voisivat hankkia lakiesityksen edellyttämin ehdoin kaikki vähittäismyyntiluvan haltijat, alkoholiyhtiö sekä esimerkiksi kuljetus- ja ruokalahettilpalvelut. Ravintola-alan näkökulmasta ehdotuksen vaikutukset ovat kaksijakoisia: toisaalta alkoholitoimitusluvan mahdollistamat ruokaravintolat voisivat hyödyntää alkoholitoimitusmahdollisuutta, toisaalta toimituksen mahdollistaminen ei ole ravintoloille yksinomaan liiketoimintaa edistävä uudistus. Alkoholitoimituslupa saattaisi tapahtua anniskelumyynnin kustannuksella.

Monipuolisia jakelumahdollisuuksia voidaan pitää kuluttajien näkökulmasta myönteisenä lähtökohdana. Juomien ostaminen ei edellyttäisi enää asiointia alkoholia myyvän toimijan fyysisessä myyntipisteessä, mikä säästäisi kuluttajilta aikaa ja kustannuksia. Lisäksi alkoholijuomien tilaamisen voisi yhdistää ruokaostoksiin. Verkkokauppa mahdollistaisi myös nykyistä helpomman hintavertailun ja laajemman tuotevalikoiman. Talousvaliokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että ehdotus voi parantaa saatavuutta ja monipuolistaa valikoimaa haja-asutusalueilla, joilla etäisyys lähimpiin myymälöihin on pidempi.

Hallituksen esityksessä ja valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on toisaalta tuotu esille myös riskejä ja mahdollisia negatiivisia vaikutuksia, joita helpompi verkko-ostaminen voi aiheuttaa erityisesti jo nyt alkoholia paljon käyttävillä. Yhteiskunnan tasolla ehdotuksen vaikutusten alkoholihaittoihin on arvioitu olevan melko vähäisiä, mutta joidenkin yksilöiden tai yhteisöjen kohdalla vaikutukset voivat olla merkittäviäkin.

Ehdotuksen lähtökohdaksi on luoda tasavertaisempi kilpailuasetelma ulkomaisten ja kotimaisten alkoholimyyjien välille. Talousvaliokunta pitää tärkeänä ehdotuksen taustalla olevaa tavoitetta reilun ja avoimen kilpailun edistämisestä. Viime vuosina suomalaiset kuluttajat ovat hankkineet alkoholia kotiin kuljetettuna ulkomaisista verkkokaupoista, mutta kotimaisilta alkoholitoimittajilta tämä ei ole ollut mahdollista. Tältä kannalta ehdotus on lähtökohdiltaan selkeästi tasavertaisia kilpailuedellytyksiä edistävä ja oikeansuuntainen.

Alkoholilain uudistaminen toteutetaan vaiheittain, mikä vaikeuttaa kokonaiskuvan muodostamista järjestelmästä sekä muutosten vaikutusten ja toimivuuden arviointia. Talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisessa on kiinnitetty huomiota erityisesti siihen, ettei nyt ehdotetun kotimaisten toimijoiden verkkokauppaa ja kotiinkuljetuksia käsittelevän lakiehdotuksen yhteydessä selkiytetä ulkomaisia toimijoita koskevaa sääntelyä. Hallituksen esityksen mukaan Suomen oikeus on epäselvä sen osalta, onko ulkomaisilla toimijoilla oikeus myydä alkoholia Suomeen vai ei. Vaikka nyt käsiteltävä ehdotus ei selkeytä oikeustilaa tältä osin, hallitusohjelman mukaan välttämättä epäselvä tulkinta selkiytetään yksiselitteiseksi siten, että suomalaisilla on etämyyntimenettelyn kautta oikeus ostaa alkoholia toisissa EU-maissa toimivilta yrityksiltä. Ulkomailta tapahtu-

Valiokunnan lausunto TaVL 28/2024 vp

van etämyynnin selkeyttämistä koskevat säännökset tullaan antamaan erillisellä hallituksen esityksellä. Tätä kysymystä on tarkasteltu jäljempänä tässä lausunnossa EU:n sisämarkkina- ja kilpailusääntöjen kannalta.

Ehdotuksen suhde alkoholilain tavoitteisiin ja EU-oikeuteen

Suomen alkoholilainsäädännön EU-oikeudellisen arvioinnin kannalta keskeisiä ovat erityisesti jäsenvaltioiden kansallisia monopoleja koskeva SEUT 37 artikla sekä tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevat 34—36 artiklat. SEUT 37 artiklan on EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännössä katsottu soveltuvan erityisesti kaupallisen monopolin *olemassaoloa ja toimintaa* koskeviin sääntöihin. SEUT 34 artikla taas soveltuu itse monopolista erotettaviin, mutta sen *toimintaan vaikuttaviin* sääntöihin. Nyt käsillä olevassa sääntelyssä on talousvaliokunnan saaman selvityksen perusteella kyse ensisijaisesti monopolin toimintaan vaikuttavista säännöistä ja sen vuoksi 34 artiklan mukaisesta arvioinnista, mutta asialla on yhteys vähittäismyyntimonopolin oikeutukseen myös yleisemmin.

Talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisessa on noussut esille kysymys nyt ehdotettujen muutosten suhteesta alkoholilain tarkoitukseen ja tämän yhteydestä alkoholimonopolin oikeutukseen EU-oikeudellista näkökulmasta. Alkoholilain 1 luvun 1 §:ssä määritellyssä lain tarkoituksessa olennaista on alkoholin kulutuksen ja siihen liittyvien haittojen vähentäminen. Nyt käsillä olevan ehdotuksen tarkoituksena on sen sijaan alkoholin markkinoiden avaaminen ja kilpailun lisääminen.

EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännöstä voidaan johtaa perusteet ja edellytykset, joiden nojalla tietyn hyödykkeen, esimerkiksi alkoholin, myyntiä voidaan rajoittaa säätämällä se kokonaan tai tietyin osin monopolitoiminnaksi. Rajoitusten tulee kuitenkin täyttää kumulatiivisesti neljä edellytystä: 1. ne johtuvat yleiseen etuun liittyvistä syistä; 2. niiden on oltava omiaan takaamaan niillä tavoiteltavan päämäärän toteuttaminen; 3. ne eivät saa puuttua tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevaan perusvapauteen tai muihin oikeuksiin enempää kuin on tarpeen tämän päämäärän saavuttamiseksi; ja 4. niitä on sovellettava ilman syrjintää.

EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella voidaan pitää sinänsä selvänä, että jäsenvaltiot voivat pyrkiä alkoholin terveydellisten ja muiden yhteiskunnallisten haittojen torjumiseen rajoittamalla alkoholin saatavuutta ja myöntämällä yksinoikeuksia. Rajoitusten on kuitenkin oltava syrjimättömiä ja oikeasuhteisia. Niiden on myös oltava omiaan takaamaan tavoitellun päämäärän saavuttaminen, eivätkä ne saa rajoittavuudeltaan ylittää sitä, mikä on välttämätöntä. Asetettuihin tavoitteisiin tulisi pyrkiä johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla.

Edellä todetun perusteella myös nyt käsiteltävää alkoholilain muutosehdotusta on tarkasteltava osana alkoholilain kokonaisuutta: alkoholimonopolin ylläpito edellyttää johdonmukaista lainsäädäntöä ja lain 1 §:n tavoitteiden ja lain keinovalikoiman selkeyttä. Tämän arviointia vaikeuttaa alkoholilain uudistusten toteuttaminen vaiheittain. Talousvaliokunta viittaa tältä osin myös aiemmin tänä vuonna antamaansa lausuntoon (TaVL 8/2024 vp — HE 7/2024 vp), joka koski alkoholin vähittäismyyntin laajentamista 8,0-tilavuusprosenttisiin juomiin. Talousvaliokunta kiinnitti myös tuossa lausunnossaan huomiota asiantuntijakuulemisessa esiin tuotuihin huolenaiheisiin alkoholimonopolin uskottavuudesta.

Valiokunnan lausunto TaVL 28/2024 vp

EU:n sisämarkkina- ja kilpailuoikeuden näkökulma

Nyt ehdotettujen muutosten EU-oikeudellisessa arvioinnissa on kyse ennen muuta tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevien SEUT 34—36 artiklan soveltamisesta. Hallituksen esityksessä ehdotettu sääntely koskisi kotimaista alkoholin toimitusmahdollisuutta, jota varten luotaisiin sääntelykehikko, jonka sisällä alkoholin verkkokauppa ja toimitus olisi laillista. Rajat ylittäviä tilanteita koskeva oikeustila olisi tässä vaiheessa edelleen epäselvä, ja niistä säädettäisiin myöhemmin erikseen. Toimituslupa voitaisiin myöntää vain niissä tapauksissa, joissa toimitukseen luovuttaneella vähittäismyyntiluvanhaltijalla ja alkoholiyhtiöllä olisi vähittäismyyntiluvan ja lain nojalla oikeus myydä alkoholijuomia.

Toimitusmahdollisuuden rajoittamisen vain kotimaisiin tilanteisiin on arvioitu voivan muodostaa 34 artiklassa tarkoitetun tuonnin määrällisen rajoituksen. Talousvaliokunnan saaman selvityksen perusteella nyt säänneltävässä alkoholin toimitusluvassa ja rajat ylittävässä alkoholin etämyynnissä näyttäisi olevan kyse samasta tai ainakin samankaltaisesta tilanteesta sillä erotuksella, että ensimmäisessä tilanteessa kuluttaja ostaa alkoholijuomia kotiinsa toimitettavaksi kotimaasta ja jälkimmäisessä toisesta EU/ETA-maasta. Kotimaista ja ulkomaista toimitus- ja etämyyntiä eri tavoin kohtelevan sääntelyn hyväksyttävyyttä 34—36 artiklan näkökulmasta edellyttäisi hyväksyttävää ja uskottavaa, verifioitavissa olevaa kansanterveydellistä tai yleiseen järjestykseen perustuvaa syytä sääntelyratkaisulle.

Talousvaliokunta korostaa, että alkoholilain EU-oikeudellisen arvioinnin kannalta olennaista on nyt ehdotetun sääntelyn ja alkoholin etämyyntiä koskevan sääntelyn muodostama kokonaisuus. Edellä todettu korostaa alkoholin etämyyntiä koskevan sääntelyehdotuksen kiireellisyyttä.

Tunnistautuminen, ikäraja- ja tietosuojat

Alkoholijuomien toimitusmyynti edellyttää tehokasta ja toimivaa ikäraja- ja tietosuojat. Esityksessä ehdotetaan, että alkoholijuoman toimituksen ostaja olisi velvollinen todistamaan ikänsä ennen alkoholijuoman ostamista. Jos alkoholijuoman osto tapahtuisi etäyhteyden välityksellä, olisi alkoholijuoman ostaja velvollinen todistamaan ikänsä vahvan sähköisen tunnistautumisen avulla. Lisäksi alkoholijuomien luovuttamisen yhteydessä tulisi joka kerta todennettavasti tarkastaa vastaanottajan ikä. Alkoholijuomia ei saisi luovuttaa, jos vastaanottaja kieltäytyisi todistamasta ikänsä.

Talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisessa on käsitelty kysymystä ehdotetun sääntelyn luomasta hallinnollisesta taakasta, ja siitä olisivatko valvonnan tavoitteet toteuttavissa myös muilla tavoin kuin edellyttämällä vahvaa sähköistä tunnistautumista. Talousvaliokunta katsoo, että vaatimus vahvasta sähköisestä tunnistautumisesta voi olla osalle toimijoista, esimerkiksi ruoan ja juoman kotiin kuljetusta harjoittaville ravintoloille hallinnollisesti ja taloudellisesti liian raskas. Sääntely on myös omiaan johtamaan alkoholin toimituksen keskittymiseen suurien toimijoiden hallintaan. Sääntelyn perusteella myös esimerkiksi puhelimitse tehtävien tilauksien mahdollisuus ja edellytykset jäävät epäselviksi. Talousvaliokunta esittää sosiaali- ja terveysvaliokunnalle sääntelyn täsmentämistä siten, että sen perusteella on yksiselitteistä, että se mahdollistaa myös puhelimitse toteuttavat tilaukset.

Valiokunnan lausunto TaVL 28/2024 vp

Talousvaliokunta korostaa, että tietosuoja-asetuksen sääntelyn periaatteiden mukaisesti, riippumatta alkoholijuoman toimituksen ostajan iän tarkastamiseen käytettävästä menetelmästä, henkilötietoja ei tule kerätä enempää kuin iän tarkastamisen kannalta on tarpeen. Valiokunta katsoo lisäksi, että vahvaa sähköistä tunnistautumista koskeva vaatimus verkko-oston yhteydessä ei ole välttämätön lain tavoitteiden saavuttamiseksi, vaan ikärajavälvonnan tehokkuuden turvaamiseksi olisi riittävää, että ostaja vahvistaa ikänsä oston yhteydessä ja ikä tarkistetaan juomaa toimitettaessa.

Talousvaliokunta esittää sosiaali- ja terveysvaliokunnan harkittavaksi lakiehdotuksen 35 §:n sääntelyn muuttamista siten, että ostajan olisi verkko-oston yhteydessä vahvistettava, ettei hän ole alle 18-vuotias, eikä väkevien alkoholijuomien verkko-oston yhteydessä alle 20-vuotias, mutta erillistä vahvaa tunnistautumista ei tässä yhteydessä edellytettäisi.

Seuraamusmaksu ja luvan peruuttaminen

Talousvaliokunta on arvioinut myös kysymystä ehdotetun seuraamusmaksutason kohtuullisuudesta. Esityksessä ehdotetaan seuraamusmaksun ylärajan nostamista nykyisestä 1 000 eurosta 20 000 euroon. Tätä on perusteltu sillä, että joissain tapauksissa seuraamusmaksun pelotevaikutte ei ole riittävä alkoholilain säännösten asianmukaisen noudattamisen turvaamiseksi, ja säännösten rikkominen voi olla toimijalle taloudellisesti kannattavampi vaihtoehto kuin toimintatapojen korjaaminen alkoholilain mukaisiksi.

Talousvaliokunta katsoo kuitenkin, että alkoholilain perusajatus omavalvonnasta, ohjauksesta ja vasta viimesijaisesti sanktioihin perustuvasta järjestelmästä on ollut toimiva, eikä sanktiotason nostamiselle näin merkittävästi ole tuotu esiin riittäviä perusteita. Ehdotetun sanktion kohdistuminen luvanhaltijaan voisi johtaa erityisesti pienten toimijoiden kannalta kohtuuttoman korkeaan seuraamusmaksutasoon tilanteissa, joissa kyse voi olla yksittäisen työntekijän virheestä tai tilanteesta, jossa työntekijää on esimerkiksi erehdytty myymään alkoholia henkilölle, jolla ei ole ollut oikeutta sen hankkimiseen.

Talousvaliokunta esittää sosiaali- ja terveysvaliokunnalle alkoholilain 71 §:n 1 momentin seuraamusmaksun ylärajan säilyttämistä nykyisessä 1 000 eurossa.

Esityksessä ehdotetaan myös luvan peruuttamista koskevan alkoholilain 72 §:n muuttamista. Pykälää muutettaisiin kokonaisuudessaan niin, että se rakentuisi jatkossakin seuraamusten asteittaiselle koventumiselle, jolloin luvan määräaikainen tai pysyvä peruuttaminen edellyttäisi pääsääntöisesti aiemmin määrättyä seuraamusta. Hallituksen esityksen mukaan luvan peruuttamisen edellytyksiä kuitenkin osittain lievennettäisiin nykyisestä, jotta sääntely tukisi paremmin vaikuttavaa viranomaisvalvontaa. Pykälän rakennetta selkeytettäisiin siten, että määräaikaisesta ja pysyvästä peruuttamisesta säädettäisiin erillisissä momenteissa.

Talousvaliokunta katsoo, että voimassa olevan lain mukaisen säännöksen rakennetta on perusteltua selkeyttää hallituksen esityksessä ehdotetun rakenteen pohjalta, mutta siten, ettei luvan peruuttamisen kynnyksellä nyt ehdotettujen muutosten myötä laske voimassa olevaan sääntelyyn verrattuna. Valiokunta katsoo, että hallituksen esityksessä ei ole esitetty riittäviä perusteita luvan peruuttamista koskevan sääntelyn tiukentamiseen. Valiokunta pitää keskeisenä, että säännökseen li-

Valiokunnan lausunto TaVL 28/2024 vp

sätään voimassa olevaa lakia vastaavasti edellytys rikkomisen tai laiminlyönnin olennaisuudesta. Valiokunta esittää sen vuoksi sosiaali- ja terveysvaliokunnalle luvan perumisen edellytysten pitämistä sisällöllisesti mahdollisimman pitkälti voimassa olevaa lakia vastaavina.

Talousvaliokunta katsoo myös, että 72 §:n 1 momentin 1 kohdassa säädettyä luvan määräaikaista peruuttamismahdollisuutta ei tule ulottaa lain 71 §:n 1 momentin 7 kohdassa säädettyjen velvollisuuksien rikkomiseen. Valiokunta ehdottaa, että lupa voitaisiin peruuttaa määräaikaaisesti nykyisessä säännöksessä mainittujen lain 71 §:n 1 momentin 1—6 kohdan lisäksi myös 8 kohdassa tarkoitettujen velvollisuuksien olennaisten rikkomisten tai laiminlyöntien vuoksi.

Talousvaliokunta esittää sosiaali- ja terveysvaliokunnalle, että lain 72 § saisi seuraavan muodon:

Lupaviranomainen voi peruuttaa tämän lain mukaisen luvan määräajaksi, jos:

1) toiminnanharjoittaja huomautuksen antamisen tai seuraamusmaksun määräämisen jälkeen jatkaa 71 § momentin 1—6 tai 8 kohdassa tarkoitettua velvollisuutensa rikkomista tai laiminlyöntiä ja menettelyä on pidettävä olennaisena tai

2) toiminnanharjoittaja rikkoo tässä laissa säädettyjä olennaisia velvollisuuksiaan tavalla, joka osoittaa ilmeistä piittaamattomuutta 56 §:ssä tarkoitettuja velvollisuuksiaan kohtaan.

Määräajan pituudesta määrättäessä otetaan huomioon erityisesti peruuttamisen perusteena olevan toiminnan vakavuus ja teko-olosuhteet.

Lupaviranomainen voi peruuttaa tämän lain mukaisen luvan tai hyväksymisen pysyvästi, jos:

1) jos toiminnanharjoittaja seuraamusmaksun määräämisen tai määräaikaisen luvan peruuttamisen jälkeen jatkaa velvollisuutensa rikkomista tai laiminlyöntiä tahallisesti ja se on ollut myös kokonaisuutena arvostellen törkeää;

2) toiminnanharjoittaja rikkoo tätä lakia vakavaa vaaraa ihmisten terveydelle aiheuttavalla teolla tai laiminlyönnillä ja menettely on ollut kokonaisuutena arvostellen törkeää; tai

3) luvan tai hyväksymisen edellytykset eivät ole voimassa eikä tilannetta ole korjattu asetussa määräajassa.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Talousvaliokunta esittää,

että sosiaali- ja terveysvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Valiokunnan lausunto TaVL 28/2024 vp

Helsingissä 21.11.2024

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

varapuheenjohtaja Ville Kaunisto kok
jäsen Noora Fagerström kok
jäsen Antti Kangas ps
jäsen Timo Mehtälä kesk
jäsen Matias Mäkynen sd
jäsen Merja Rasinkangas ps
jäsen Oras Tynkkynen vihr
jäsen Sinuhe Wallinheimo kok
jäsen Heikki Vestman kok
jäsen Juha Viitala sd
jäsen Johannes Yrttiaho vas
varajäsen Pauli Aalto-Setälä kok
varajäsen Vesa Kallio kesk
varajäsen Teemu Kinnari kok
varajäsen Juha Mäenpää ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Lauri Tenhunen

Valiokunnan lausunto TaVL 28/2024 vp
Eriävä mielipide 1

Eriävä mielipide 1

Perustelut

Yleistä

Esitystä on perusteltu alkoholisääntelyn uudistamisella, kilpailun lisäämisellä erityisesti kotimaisille toimijoille, markkinoiden avaamisella ja tasapuolisuuden lisäämisellä sekä jakelun monipuolistuessa alkoholin myyjille että kuluttajille myönteisillä vaikutuksilla. Esityksessä on runsaasti ongelmia.

Terveys- ja sosiaalipoliittinen sekä kansantaloudellinen näkökulma

Alkoholilain muutos on ristiriidassa alkoholilain tarkoituksen, kansanterveyden suojelun ja alkoholihaittojen vähentämisen, kanssa. Maailman terveysjärjestö WHO, OECD ja useat tieteelliset asiantuntijaryhmät suosittelevat alkoholin saatavuuden rajoittamista alkoholiin liittyvien haittojen ehkäisemiseksi, terveyserojen kaventamiseksi sekä eriarvoisuuden vähentämiseksi.

Alkoholijuomien kotitoimituksen salliminen lisää alkoholin kulutusta. Suomalaisen tyypillisin alkoholinkäyttötilanne on kotiympäristö: 77 prosenttia kaikista alkoholinkäyttökertoista ja 68 prosenttia kaikista humalakerroista tapahtuu kotiympäristöissä, joissa alkoholi-ongelmat heijastuvat lähisuhteisiin.

Alkoholijuomien saatavuuden fyysinen rajoittaminen on ollut Suomen alkoholipolitiikassa keskeinen keino alkoholihaittojen ehkäisemiseksi. Esitetty lakimuutos mahdollistaisi alkoholijuomien luovuttamisen lähes missä vain, kuten kotiovilla, kaduilla, puistoissa, toreilla ja uimarannoilla. Alkoholin tilaaminen julkisille paikoille on ristiriidassa järjestyslain kanssa, jonka mukaan päihdyttävän aineen nauttiminen on kiellettyä yleisellä paikalla. Valvonta kodeissa, kotirauhan piirissä, olisi käytännössä mahdotonta.

Esitys jättää avoimeksi, miten lakiesityksen negatiivisista liitännäisvaikutuksista kärsiviä ihmisiä, kuten lapsia, suojellaan.

Alkoholin kulutuksen lisääntyminen lisää merkittävästi sosiaali- ja terveydenhuollon menoja, vähentää verotuloja kun työssäkäynti vähenee ja työkyky alenee. Se aiheuttaa merkittävästi kustannuksia sosiaali- ja terveydenhuoltoon sekä runsaasti inhimillistä kärsimystä monille alkoholihaittoista kärsiville ihmisille ja heidän läheisilleen. Alkoholin sääntely tulee nähdä ensisijaisesti kansanterveyskysymyksenä, vasta sen jälkeen elinkeinopoliittisena kysymyksenä. Lainsäätäjällä voi säädellä alkoholihaittoja ja niistä koituvia kustannuksia ensisijaisesti rajoittamalla saatavuutta, hintaa ja markkinointia.

Kilpailuoikeudellinen näkökulma

Hallituksen esitykseen on tehty merkittävä muutos lausuntokierroksen jälkeen, sillä lakiehdotukseen on lisätty alkoholijuomien toimittamismahdollisuus myös koskien tilaviinejä sekä käsityö-

Valiokunnan lausunto TaVL 28/2024 vp Eriävä mielipide 1

läisoluista. Jos 13 % tilaviinin ja 12 % käsityöläisöluiden toimittaminen ostajalle tai muulle vastaanottajalle mahdollistettaisiin suoraan tilalta, olisi todennäköistä, että EU katsoisi sääntelyn syrjivän muita jäsenvaltioita. Tällä voisi olla vaikutus Alkon kansanterveyttä edistävään asemaan. Olisi tärkeää odottaa EU:n notifiointiprosessi loppuun. Pientuottajat pääsevät maksutta Alkon verkkokauppaan, jonka kautta kotiinkuljetus järjestyy. Sama menettely on käytössä Ruotsissa.

Alkoholin vähittäismyyntien helpottaminen kotiinkuljetusten myötä on omiaan siirtämään alkoholin kulutusta ravintoloista koteihin. Alkoholista nautitaan siis aiempaa harvemmin valvotussa ravintolatilassa, ja samalla korkean arvonlisän palvelutyötä ravintoloissa korvautuu matalan arvonlisän kuljetuspalveluilla. Tällä on negatiivinen vaikutus sekä ravintola-alan työllisyyteen että julkisen talouden tasapainoon.

Nyt esitetyn sääntelyn keskeisenä ongelmana on lisäksi se, että se nimenomaisesti rajautuu vain kotimaisiin tilanteisiin. Sääntelyä ei selkiytetä ulkomaisten toimijoiden osalta. Ei ole selvää, mikä on oikeudellinen ero tilanteessa, kun kuluttaja ostaa alkoholijuomia kotiinsa toimitettavaksi kotimaasta, ja tilanteessa, jossa alkoholi tilataan toisesta EU/ETA-maasta. Mikäli juomat toimittaa perille erillinen kuljetusyritys, kummassakin tapauksessa kuljetusyritykseltä voitaisiin edellyttää samanlaista lupaa ja samanlaisia käytänteitä iän ja päihtymyksen selvittämisessä. Ei liene perusteltavissa, että sama alkoholi olisi suomalaiselta yritykseltä ostettuna sen terveellisempää kuin toisesta EU-maasta ostettu sama alkoholi. Mikäli taas on olemassa seikkoja, jotka oikeuttavat erilaisen kohtelun, ne olisi hyvä tuoda esille lakiesityksessä.

Valvonta ja työturvallisuus

Alkoholilaki rakentuu lupajärjestelmälle, jolla on keskeinen merkitys sekä alkoholin käytöstä aiheutuvien haittojen että harmaan talouden torjumiseksi. Hallituksen esitys alkoholin kotiinkuljetuksen sallimiseksi herättää useita ennen kaikkea työn tekijöiden turvallisuuteen, alkoholivalvontaan ja kuluttajien tietosuojaan sekä kilpailun vääristymiin liittyviä huolia. Näitä huolia on tuoneet esiin erityisesti valvontaa tekevät viranomaistahot, Valvira ja aluehallintovirasto.

Alkoholihaittoja on pyritty vähentämään siten, että alkoholiluvan on voinut saada vain elinkeinonharjoittaja, jolla on vaadittava luotettavuus ja taloudelliset edellytykset. Lupakäsittelyssä viranomaisen varmistaa, että luvanhakijoilla ja niiden vastuuhenkilöillä ei ole esimerkiksi rikostaustaa tai veroja maksamatta. Näin on myös ehkäisty alkoholialan harmaata taloutta.

Hallituksen esityksen mukaan toimituslupa voitaisiin myöntää alustayhtiölle, joka teettäisi varsinaiset toimitukset toimeksiantosuhteisilla läheteillä, jotka eivät ole työsuhteessa alustayhtiöön. Koska toimituksen luovuttaja olisi vastuussa ikärajavälisestä sekä siitä, ettei vastaanottaja ole päihtynyt, herää kysymys, onko toimeksiantosuhteisella läheteillä tosiasiallista mahdollisuutta tätä valvoa ja jättää lähetys toimittamatta? Uhka- ja vaaratilanteiden selvittäminen tai kieltäytyminen luovuttamasta alkoholia hidastavat toimituksia, mikä vähentää suoraan lähetin ansiota. Yksi vaihtoehtoinen toteuttamismalli olisi, että lupa toimittaa alkoholia voitaisiin myöntää vain vähittäismyyntiluvan tai anniskeluluvan haltijalle. Koska luvanhaltija on vastuussa toimintansa lainmukaisuudesta, luvanhaltijalla tulee myös olla todellinen ja välitön mahdollisuus ohjata ja valvoa alkoholijuomat luovuttavan henkilökunnan toimintaa sekä puuttua siinä ilmeneviin epäkohtiin. On

Valiokunnan lausunto TaVL 28/2024 vp
Eriävä mielipide 1

selvää, että kotiinkuljetuksissa sen valvonta, ettei alkoholi juomia luovuteta alaikäisille tai vahvasti päihtyneille, on myös hankalampaa kuin fyysisissä myymälöissä.

Lopuksi

Kokonaisvaikutusten arviointia vaikeuttaa se, että alkoholilainsäädännön muutokset tehdään osissa. Tarvitaan kattavaa seuranta alkoholi politiikan vapauttamisen vaikutuksesta kokonaiskulutukseen ja alkoholi haittojen lisääntymiseen. Myös lainsäädännön arviointineuvosto on kiinnittänyt asiaan huomiota.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että sosiaali- ja terveysvaliokunta ottaa edellä esitetyn huomioon.

Helsingissä 21.11.2024

Juha Viitala sd
Matias Mäkynen sd
Oras Tynkkynen vihr

Valiokunnan lausunto TaVL 28/2024 vp Eriävä mielipide 2

Eriävä mielipide 2

Perustelut

Suomessa alkoholipolitiikan yksiselitteisenä tavoitteena on ehkäistä alkoholista aiheutuvia sosiaalisia, terveydellisiä ja yhteiskunnallisia haittoja. Ei helpottaa alkoholin saatavuutta tai lisää sen kulutusta.

Talousvaliokunnan kuulemisissa sosiaali- ja terveysministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön, THL:n, Valviran, A-klinikkasäätiön ja EHYT ry:n lausunnoissa alkoholin kotiinkuljetuksen laajat haitat yhteiskunnalle tulivat vahvasti esiin.

Suomen alkoholipolitiikan tavoite on kirjattu selkeästi voimassa olevan alkoholilain ensimmäiseen pykälään: "Tämän lain tarkoituksena on vähentää alkoholipitoisten aineiden kulutusta rajoittamalla ja valvomalla niihin liittyvää elinkeinotoimintaa alkoholin käyttäjilleen, muille ihmisille ja koko yhteiskunnalle aiheuttamien haittojen ehkäisemiseksi".

Lainmuutosesitys perustuu hallitusohjelmaan, ei tutkittuun tietoon eikä terveen järjen käyttöön. Sen sijaan se on yksiselitteisesti suomalaisen alkoholipolitiikan ja alkoholilain vastainen eikä sitä pidä hyväksyä.

Tutkitusti alkoholin saatavuus on hinnan ohella keskeisin alkoholin kulutukseen vaikuttava tekijä. Tämä näkemys on myös yleisesti hyväksytty. Lainmuutos toteutuessaan johtaisi siihen, että alkoholia saisi jatkossa helposti kotiin kuljetettuna.

Hallitusohjelman kirjauksen sijasta lainmuutosesityksen arvioinnin lähtökohtana tulisi olla paitsi Suomen alkoholipolitiikan tavoitteet ja alkoholilakiin kirjatut edellä mainitut reunaehdot, niin myös vallitseva tilanne. Edelleenkin jopa yli puoli miljoonaa suomalaista käyttää alkoholia yli riskirajojen. Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) marraskuussa 2023 julkaistun juomapatutkimuksen mukaan 55—69-vuotiaiden suomalaisten alkoholinkäyttö on jopa lisääntynyt.

Lainmuutoksen kannattajien esittämät perustelut Suomen tiestä kohti "eurooppalaista alkoholipolitiikkaa" eivät pidä paikkansa. Nyt esitetty alkoholijuomien verkkokauppa ja kotiinkuljetus ovat jopa maailmanlaajuisesti suhteellisen uusia ilmiöitä alkoholikaupassa, jolloin Suomi olisi tässä edelläkävijöiden joukossa. Mielestäni tällaiseen ei ole syytä lähteä mukaan.

Suomalaiset juovat tutkitusti edelleenkin liian paljon ja humalahakuisesti. Talousvaliokunnan näkökulmasta katsottuna alkoholihaitat vähentävät työn tuottavuutta, aiheuttavat sairauspoissaoloja, työttömyyttä ja käyvät kansantaloudelle kalliiksi.

Esitys on erittäin ongelmallinen myös alkoholilakiin kirjatun toisen alkoholipoliittisen kulmakiven, elinkeinotoiminnan valvonnan, kannalta. Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan valvovien viranomaisten on käytännössä mahdotonta noudattaa alkoholin kotiinkuljetusten lainmukaisuutta. Erityisesti, että alkoholia ei luovuteta alaikäisille tai päihtyneille. Lisähaasteen tuo

Valiokunnan lausunto TaVL 28/2024 vp
Eriävä mielipide 2

se, että ihmisten kodit ovat kotirauhan suojaamia, eli lähtökohtaisesti sinne ei ole kenelläkään asiaa ilman lupaa.

Pidän esitystä kohtuuttomana myös alkoholia kotiin kuljettavien vastuun ja työturvallisuuden näkökulmasta. Käytännössä lähetti joutuisi yksinään arvioimaan tilannetta, onko alkoholin luovuttaminen lainmukaista ilman, että hänen turvanaan olisi esimerkiksi muita työntekijöitä, vartijoita tai asiakkaita, kuten kaupoissa. Vastuu lankeaisi tässä työnantajille, jotka vastaavat työntekijöidensä työturvallisuudesta.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että sosiaali- ja terveysvaliokunta ottaa huomioon edellä olevan ja hylkää lakiesityksen.

Helsingissä 21.11.2024

Timo Mehtälä kesk
Vesa Kallio kesk

Valiokunnan lausunto TaVL 28/2024 vp
Eriävä mielipide 3

Eriävä mielipide 3

Perustelut

Esitystä on perusteltu kotimaisen kilpailun lisäämisellä, markkinoiden avaamisella, markkinoiden tasapuolisuuden lisäämisellä sekä myönteisillä vaikutuksilla niin kuluttajille kuin alkoholin myyjille jakelun monipuolistumisen seurauksena. Tällaiset perustelut ja esitetyt muutokset ovat ristiriidassa alkoholilain tarkoituksen — kansanterveyden suojelun ja alkoholihaittojen vähentämisen — kanssa. Hallituksen esitys alkoholin kotiinkuljetuksen sallimiseksi herättää useita, ennen kaikkea kansanterveyteen, työntekijöiden turvallisuuteen, alkoholivalvontaan ja kuluttajien tietosuojaan sekä kilpailun vääristymiin liittyviä vakavia huolia. Hallituksen esitys on monella tapaa tarpeeton ja haitallinen. Siksi ehdotan, että sosiaali- ja terveysvaliokunta hylkää sen kokonaisuudessaan.

Sosiaaliset ja terveydelliset näkökulmat

Alkoholin sääntely on ensisijaisesti kansanterveyskysymys. Useat asiantuntijatahot suosittelevat alkoholin saatavuuden rajoittamista alkoholiin liittyvien haittojen ehkäisemiseksi; alkoholijuomien kotitoimituksen salliminen hallituksen esityksen mukaisesti tulee päinvastoin lisäämään alkoholin kulutusta. Tilastojen valossa suomalaisten tyypillisin alkoholinkäyttötilanne on kotiympäristö, jossa alkoholiongelmien heijastuvat lähi-suhteisiin, erityisen haavoittuvassa asemassa ovat lapset. Samalla alkoholin kotiinkuljetus helpottaa alkoholin saatavuutta erityisesti nuorissa ja alaikäisissä kohderyhmissä, kun esimerkiksi täysi-ikäisyyden todentaminen vaikeutuu ja alkoholin luovuttamisesta kieltäytyminen johtaa lähettäjälle mahdollisesti koituviin kustannuksiin. Näiden lisäksi alkoholin kotiinkuljetus lisää mielikuvaa alkoholista normaalina kulutushyödykkeenä erityisesti nuorille.

Alkoholijuomien saatavuuden fyysinen rajoittaminen on ollut Suomen alkoholipolitiikassa keskeinen keino alkoholin haittojen ehkäisemiseksi. Nyt esitetty lakimuutos mahdollistaisi alkoholijuomien luovuttamisen lähes missä vain. Alkoholin tilaaminen julkisille paikoille on ristiriidassa järjestyslain kanssa, jonka mukaan päihdyttävän aineen nauttiminen on kiellettyä yleisellä paikalla.

Julkis- ja kansantaloudelliset näkökulmat

Esityksen vaikutukset julkiseen talouteen on arvioitu puutteellisesti. Alkoholihan yhtäältä lisää julkisen sektorin kustannuksia ja toisaalta vähentää työpanosta ja siten verotuloja. Lisääntyneet alkoholihaitat voivat aiheuttaa julkiselle sektorille miljardiluokan kustannuksia: alkoholi lisää sosiaali- ja terveyspalveluiden taakkaa, sosiaali- ja terveydenhuollon menoja sekä kuormittaa muun muassa poliisia, oikeuslaitosta ja pelastustoimea. Samalla se heikentää ihmisten työkykyä ja voi jopa viedä heidät pois työelämästä.

Alkoholin vähittäismyyntin helpottaminen kotiinkuljetusten myötä on omiaan siirtämään alkoholin kulutusta ravintoloista koteihin. Alustayhtiöiden ja niiden ei-työsuhteisten lähettien hoita-

Valiokunnan lausunto TaVL 28/2024 vp
Eriävä mielipide 3

miin toimituksiin liittyvän vähäisemmän valvonnan voi odottaa lisäävän harmaata taloutta ja ka-ventavan vastuullisten yritysten toimintamahdollisuuksia.

Esityksen seurauksena alkoholia tullaan todennäköisesti nauttimaan aiempaa harvemmin valvo-tussa ravintolatilassa, ja samalla korkeamman arvonlisän palvelutyö ravintoloissa korvautuu ma-talan arvonlisän kuljetuspalveluilla. Tällä on negatiivinen vaikutus ravintola-alan työllisyyteen ja siten vähenevien verotulojen myötä myös julkiseen talouteen.

Kilpailuoikeudellinen näkökulma

Hallituksen esityksessä korostetaan, että esitys edistää reilua ja avointa kilpailua. On aivan sel-vää, että suuret keskusliikkeet ja ravintolaketjut hallitsevat markkinoita, joten hallituksen esitys-tä ei voida uskottavasti perustella reilun ja avoimen kilpailun lisäämisellä tai kotimaisten pienpa-nimoiden ja tilaviinien aseman parantamisella. Alkoholimyynnin kotiinkuljetus vahvistaisi tosi-asiassa suurten keskusliikkeiden ja ravintolaketjujen tulosta ja hallitsevaa markkina-asemaa suh-teessa pienempiin tai markkinoille pyrkiviin uusiin toimijoihin. Lakiesityksestä yrityksille seu-raavat käytännön velvoitteet toiminnan järjestämisessä aiheuttavat kustannuksia, jotka ovat omi-aan entisestään vaikeuttamaan juuri pienten yritysten kilpailuasemaa.

Lausuntokierroksen jälkeen lakiehdotukseen on lisätty alkoholijuomien toimittamismahdolli-suus myös tilaviinien sekä käsityöläisöluiden osalta. Epäselvää on, onko nyt esitetyn lakimuutok-sen EU-oikeudelliset riskit arvioitu riittävän kattavasti. Kilpailuoikeudellisesta näkökulmasta oli-si tärkeää odottaa EU:n notifiointiprosessi loppuun.

Nyt esitetyn sääntelyn keskeisenä ongelmana on lisäksi se, että se rajautuu vain kotimaisiin tilan-teisiin eikä sääntelyä selkiytetä ulkomaisten toimijoiden osalta. On epäselvää, mikä on oikeudel-linen ero tilanteessa, jossa kuluttaja ostaa alkoholijuomia kotiinsa toimitettavaksi kotimaasta ver-rattuna tilanteeseen, jossa alkoholi tilataan toisesta EU/ETA-maasta. Mikäli juomat toimittaa pe-rille erillinen kuljetusyritys, kummassakin tapauksessa kuljetusyritykseltä voitaisiin edellyttää samanlaista lupaa ja samanlaisia käytänteitä iän ja päihtymyksen selvittämisessä. Erilainen me-nettely näiden tilanteiden osalta on vaikeasti perusteltavissa.

Alkole on alkoholilaisissa annettu yksinoikeus alkoholijuomien myyntiin kansanterveydellisten syiden vuoksi. Esitys vaikuttaa Alkon monopoliasemaa ja monopolin alaa supistavasti siten, että sen toimintamahdollisuudet ja toiminnan vaikuttavuus kansanterveyden näkökulmasta heikkeni-sivät.

Valvonta ja työturvallisuus

Valtaosa esityksen ongelmakohdista liittyy esityksen antamaan mahdollisuuteen hoitaa alkoholi-toimituksia alustayritysten toimeksiantosuhteisten lähettien toimesta. Lähetit eivät ole työsuh-teessa alustayhtiöön, vaan toimivat toimeksiantosuhteessa joko toiminimiyrittäjinä tai yksityis-henkilöinä. Alustayhtiöllä ei ole työnantajavelvoitteita lähettejä kohtaan, kuten velvollisuutta huolehtia työn terveellisestä ja turvallisesta suorittamisesta. Tämä lisää työn tekijän kannalta al-koholin luovuttamiseen liittyviä turvallisuusriskejä ja heikentää alkoholivalvontaa. Uhka- ja vaa-

Valiokunnan lausunto TaVL 28/2024 vp
Eriävä mielipide 3

ratilanteiden selvittäminen tai kieltäytyminen luovuttamasta alkoholia hidastavat toimituksia, mikä vähentää suoraan lähetin ansiota.

Hallituksen esityksen mukaan alkoholijuomien luovutustilanteessa iän tarkastaminen tulee tehdä todennettavasti. Se myös asettaa velvollisuuden säilyttää tiedot todennettavasta tarkastuksesta kahden vuoden ajan. Jos alkoholin toimituslupa olisi alustayhtiöllä, tulisi lähetin tavalla tai toisella välittää ikärajatarkastuksen todentava tieto yhtiölle säilytettäväksi. Jos alkoholin toimituslupa olisi puolestaan ei-työsuhteisella lähetillä itsellään, olisi tietojen säilyttämisvelvollisuus hänellä. Molempiin sisältyy huomattavia tietosuojariskejä, sillä lähetit joutuvat hallinnoimaan toimituksia omilla laitteillaan ja liittymillään, joita ei ole välttämättä suojattu millään tavoin. On selvää, että kotiinkuljetuksissa sen valvonta, ettei alkoholijuomia luovuteta alaikäisille tai vahvasti päihtyneille, on hankalampaa kuin fyysisissä myymälöissä.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitän,

että lakiehdotus hylätään.

Helsingissä 21.11.2024

Johannes Yrttiaho vas