Saara Karttunen
Erityisasiantuntija

Valtiovarainvaliokunnan verojaostolle

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi alkoholilain muuttamisesta (HE 131/2025 vp)

Valtiovarainvaliokunnan verojaosto on pyytänyt lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi alkoholilain muuttamisesta (HE 131/2025 vp). Lausuntoa on pyydetty erityisesti etämyynnin vaikutuksista verokertymään sekä siitä, miten verovalvonta etämyynnin osalta toteutuu.

Tausta

Esityksessä on kyse alkoholilain muutoksista, jotka koskevat alkoholijuomien toimittamisen mahdollistamista asiakkaille, rajat ylittävän etämyynnin selkeyttämistä sekä väkevien alkoholijuomien verkkomarkkinoinnin mahdollistamista.

Alkoholilain tarkoituksena on vähentää alkoholipitoisten aineiden kulutusta rajoittamalla ja valvomalla niihin liittyvää elinkeinotoimintaa alkoholin käyttäjilleen, muille ihmisille ja koko yhteiskunnalle aiheuttamien haittojen ehkäisemiseksi. Alkoholilaki uudistettiin edellisen kerran vuonna 2017. Laki tuli nykymuodossaan voimaan vuonna 2018.

Valmisteltu 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. Hallitusohjelmassa on sovittu useista alkoholikauppaa koskevista markkinoiden avaamiseen ja kilpailun lisäämiseen liittyvistä lainsäädäntömuutoksista.

Esitys pohjautuu pitkälti hallituksen esitykseen eduskunnalle laiksi alkoholilain muuttamisesta HE 173/2024 vp, joka annettiin eduskunnalle 10.10.2024. Mainitussa esityksessä ehdotettiin alkoholijuomien toimittamisen mahdollistamista kotimaan vähittäismyynnistä ja alkoholiyhtiöstä, mutta esityksellä ei olisi selkeytetty alkoholijuomien rajat ylittävää etämyyntiä koskevaa sääntelyä. Hallituksen esitystä aloitettiin käsitellä eduskunnan valiokunnissa. Asia lähetettiin sosiaali- ja terveysvaliokuntaan, jolle talousvaliokunnan ja perustuslakivaliokunnan tuli antaa lausuntonsa. Talousvaliokunta antoi lausuntonsa 21.11.2024 (TaVL 28/2024 vp) ja perustuslakivaliokunta 28.11.2024 (PeVL 58/2024 vp). Euroopan komissio antoi hallituksen esityksestä 17.12.2024 yksityiskohtaisen lausunnon, jonka mukaan lakimuutos voisi syrjiä ulkomaisia toimijoita, ellei samassa yhteydessä selkeytetä alkoholin rajat ylittävää etämyyntiä koskevaa sääntelyä. Komission lausunnon perusteella hallitus päätti peruuttaa aikaisemman hallituksen esityksen ja valmistella uuden esityksen siten, että siihen sisällytettiin kotimaan toimituksen lisäksi sekä rajat ylittävää etämyyntiä että markkinointia koskevat säännökset. Uudessa hallituksen esityksessä on huomioitu talousvaliokunnan ja perustuslakivaliokunnan hallituksen esityksestä HE 173/2024 vp antamat lausunnot.

Esityksen tavoitteena on luoda edellytyksiä kotimarkkinoiden kasvulle sekä suomalaisten vapauden lisääntymiselle. Esityksellä parannettaisiin suomalaisten kuluttajien ostomahdollisuuksia ja valinnanvapautta sekä edistettäisiin tavaroiden vapaata liikkuvuutta EU:n sisämarkkinoilla. Lisäksi

esityksellä parannettaisiin kansalaisten ja yritysten oikeusturvaa sekä helpotettaisiin alkoholilain noudattamista valvovien viranomaisten tulkintaa. Esityksellä parannettaisiin Suomeen sijoittautuneiden alkoholielinkeinon toimijoiden kilpailukykyä ja vientimahdollisuuksia Euroopan unionin sisämarkkinoilla mahdollistamalla väkevien alkoholijuomien verkkomarkkinointi.

Esityksen rajat ylittävää etämyyntiä koskeva sääntely

Laissa säädettäisiin yksiselitteisesti suomalaisille oikeus ostaa etämyyntimenettelyn kautta alkoholia toisista EU:n jäsenvaltiosta ja ETA-maista. Rajat ylittävässä etämyynnissä voisi ostaa enintään 80 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältäviä alkoholijuomia.

Alkoholilakiin lisättäisiin rajat ylittävän etämyynnin määritelmä, joka pohjautuisi valmisteverotuslaissa tarkoitetun etämyynnin määritelmään. Lisäksi laissa määriteltäisiin etäosto ja säädettäisiin selkeyden vuoksi, että etäosto on sallittua. Rajat ylittävää etämyyntiä koskevia säännöksiä sovellettaisiin EU-maista tapahtuvan etämyynnin ja etäoston lisäksi myös EU-maiden ulkopuolisista ETA-maista (Norja, Liechtenstein ja Islanti) tapahtuvaan myyntiin ja ostoon.

Laissa säädettäisiin, että alkoholijuomien toimitus olisi sallittua vain, jos alkoholijuoma olisi ostettu ja vastaanotettu kotimaan vähittäismyynnistä, alkoholiyhtiöstä tai rajat ylittävästä etämyynnistä. Vastaavasti kuin kotimaisesta vähittäismyynnistä ja alkoholiyhtiöstä myytyjen alkoholijuomien osalta, myös etämyynnissä alkoholijuoman toimittajien tulisi luovuttaa alkoholijuomat ostajalle tai muulle vastaanottajalle. Rajat ylittävässä etämyynnissä ei kuitenkaan edellytettäisi, että kaikilla toimitusketjun toimijoilla tulisi olla toimituslupa, vaan lupa tulee olla sillä taholla, joka viime kädessä luovuttaa alkoholijuomat asiakkaalle Suomessa. Etämyyjä vastaisi siitä, että lähetykseen olisi merkitty sen sisältävän alkoholijuomaa sekä siitä, että lähetyksestä ilmenisi erikseen, jos se sisältäisi väkevää alkoholijuomaa.

Ehdotuksen mukaan Lupa- ja valvontavirasto valvoisi alkoholijuomien toimitusta ja rajat ylittävää etämyyntiä koko maassa. Etämyynnissä ei olisi kyse luvan- tai ilmoituksenvaraisesta toiminnasta, vaan etämyyntiä voisi harjoittaa ulkomailta kuka tahansa. Etämyynnissäkin alkoholijuoman toimittajan olisi kuitenkin luovutettava juomat ostajalle. Etämyynnin osalta valvonta painottuisi näin ollen toimitusluvan haltijoiden toimintaan, koska olennaisinta olisi sen varmistaminen, että 37 §:ssä määriteltyjä luovutuskieltoja noudatettaisiin. Lupa- ja valvontavirastolla olisi kuitenkin toimivalta tarvittaessa valvoa sitä, että etämyyjät noudattavat alkoholilain mukaisia velvoitteitaan merkitä toimituksen sisältävän alkoholijuomaa. Mikäli toimitus sisältää väkevää alkoholijuomaa, tulisi myös tästä merkitä tieto toimitukseen. Lupa- ja valvontaviraston valvonta perustuisi pääasiassa mahdollisiin epäkohtailmoituksiin. Jos siis epäkohtailmoituksen perusteella heräisi epäilys siitä, että etämyyntiä harjoittava taho ei olisi huolehtinut velvollisuudestaan merkitä toimitukseen sen sisältävän alkoholijuomaa, olisi Lupa- ja valvontavirastolla toimivalta selvittää, onko etämyyjä toiminut velvoitteidensa mukaisesti.

Lupa- ja valvontavirastolla olisi oikeus saada valvontaa varten Tullilta tietoja Tullin tarkastamista alkoholilähetyksistä. Tietojensaanti voitaisiin toteuttaa esimerkiksi avoimen rajapinnan tai katseluyhteyden kautta. EU:n sisäisessä liikenteessä Tulli tilastoi ne alkoholilähetykset, jotka se on tarkastanut. EU-alueen ulkopuolisista ETA-maista tulleet alkoholilähetykset tullataan aina. Lupa- ja valvontavirastolla olisi siten mahdollista saada tiedot tullatuista tai tarkastetuista alkoholilähetyksistä. Vaikka etämyynnissä ei suoritettaisi säännönmukaista valvontaa, vaan se perustuisi pääasiallisesti epäkohtailmoituksiin, mahdollistaisi tiedonsaantioikeus sen, että Lupa- ja valvontavirastolla olisi toimivalta tehdä esimerkiksi pistokoemaisesti valvontaa alkoholilähetysten osalta. Lupa- ja valvontavirastolla olisi siten oikeus valvoa, onko Tullin tarkastamien alkoholilähetysten osalta ollut kyse etämyynnistä, ja onko alkoholilähetys asianmukaisesti merkitty. Lisäksi Lupa- ja valvontavirastolla olisi oikeus saada Verohallinnolta tietoja, jos ne olisivat välttämättömiä valvontaa varten. Vastaavasti Verohallinnolla on voimassa olevan lain perusteella

oikeus saada tietoja yksityisen ja yhteisön taloudellisesta asemasta ja liikesalaisuudesta, jos tiedot ovat välttämättömiä Verohallinnolle säädetyn tehtävän hoitamiseksi.

Esityksen mukaan Lupa- ja valvontavirasto voisi määrätä etämyyjän maksamaan seuraamusmaksun, jos etämyyjä rikkoisi velvollisuuttaan merkitä toimitukseen sen sisältävän alkoholijuomaa. Jos toimitus sisältää väkevää alkoholijuomaa, velvollisuus koskisi myös sen merkitsemistä. Kyseessä olisi samanlainen seuraamusmaksu, mitä kotimaan vähittäismyyntiluvan haltijalle voitaisiin määrätä. Seuraamusmaksu voisi olla suuruudeltaan 300–1000 euroa.

Kun rajat ylittävän etämyynnin edellytyksiä koskevat säännökset otettaisiin esitetyn ehdotuksen mukaisesti alkoholilakiin, etämyyntiä koskevien säännösten rikkominen voisi täyttää alkoholirikoksen tunnusmerkistön. Mikäli etämyyjä itse kuljettaisi alkoholijuomat suoraan asiakkaalle ilman toimituslupaa, voisi menettely täyttää alkoholirikoksen tunnusmerkistön. Lisäksi jos etämyyjä ei huolehtisi velvollisuudestaan merkitä toimitukseen sen sisältävän alkoholijuomaa tai väkevää alkoholijuomaa, voisi tämä menettely tulla rikosoikeudellisesti arvioitavaksi.

Etämyynnin vaikutukset verokertymään

Vaikka etämyynnin oikeustila on ollut pitkään epäselvä, tiedossa on, että etämyyntiä on harjoitettu nykyisinkin. Tämän vuoksi etämyyntiä ei voida pitää täysin uutena myyntikanavana, vaan jossain määrin vakiintuneena osana suomalaista alkoholimarkkinaa. Etämyynnin osuus alkoholin kokonaiskulutuksesta Suomessa on ollut viime vuosina muutaman prosentin luokkaa. Kokonaisuutena alkoholin etämyynnin oikeustilan selkeyttäminen tuskin vaikuttaisi siinä määrin merkittävästi kuluttajien ulkomailta Suomeen tilaaman alkoholin määrään, että sillä olisi merkittäviä vaikutuksia kotimaiseen alkoholin kulutukseen tai kulutuksesta aiheutuviin haittoihin. Tätä arviota tukevat myös viimeaikaiset havainnot Ruotsissa, missä Ruotsin korkein oikeus antoi kesällä 2023 ratkaisun, jossa se katsoi etämyynnin olevan sallittua Ruotsissa tietyin edellytyksin. Ruotsissa etämyynti ei alustavien tietojen mukaan ole noussut merkittäväksi myyntikanavaksi muutoksen jälkeen. Vaikka etämyynti kasvattaisi suosiotaan Suomessa, voisi etämyynnistä tehdyt hankinnat korvata kotimaan vähittäismyyntiä tai matkustajatuontia. Esityksessä on arvioitu, että jatkossakin valtaosa kulutetusta alkoholista ostettaisiin todennäköisesti asioimalla fyysisissä myyntipisteissä ja toimituksella ostetun alkoholin osuus olisi todennäköisesti suhteellisen pieni.

Alkoholilain muutos voisi lisätä sellaisten ulkomaisten toimijoiden tarjontaa Suomeen, jotka haluavat toimia lainmukaisesti ja ovat nykytilanteessa pitäneet lainsäädäntöä epäselvänä, eivätkä tämän takia ole myyneet tuotteitaan etämyyntinä Suomeen. Määritelmien yhtenäistäminen valmisteverotuslain kanssa ja tietojensaantimahdollisuudet Verohallinnon ja Lupa- ja valvontaviraston sekä Tullin ja Lupa- ja valvontaviraston välillä tukisi osaltaan sitä, että toimijoilla olisi kannuste noudattaa sekä alkoholilain ja valmisteverotuslain säännöksiä. Toisaalta jatkossakin osa toimijoista pyrkisi todennäköisesti kiertämään verovelvollisuuttaan esimerkiksi häivyttämällä omaa osuuttaan kuljetuksen järjestämisessä ja siten esittämällä tilanteen etäostona. Tiedossa on, että nykyisin vain murto-osasta etämyynnillä myydyistä alkoholijuomista maksetaan asianmukaisesti verot. Syyskuussa 2024 voimaan tulleessa valmisteverotuslain muutoksessa säädetään kuljetuksen yksilöivästä tunnisteesta kuljetuksissa sekä myös ostajan yhteisvastuullisuudesta verojen maksamisessa, mutta vielä ei ole viitteitä siitä, että tämä olisi olennaisesti parantanut verojen maksamista.

Samalla etämyynnin salliminen selkeästi alkoholilaissa tavalla, joka tukee valmisteverojen tehokasta perintää, voisi vaikuttaa etämyynnin houkuttelevuuteen myös negatiivisesti, sillä etämyynnin suosio on perustunut nykyisin Suomea huomattavasti edullisempiin hintoihin maksamatta jätettyjen verojen johdosta. Etämyynnin kattava valvonta on haastavaa ja edellyttäisi merkittävästi resursseja, joten verovelvollisuuden kiertoon puuttuminen voisi olla haastavaa. Mikäli esitys ohjaisi alkoholin kulutusta verottomasti hankituista

ulkomaisista verkko-ostoista kotimaiseen vähittäismyyntiin, voisi myös tällä olla vähäisiä positiivisia muutoksia alkoholiveron kertymään. Kokonaisuutena esityksen vaikutukset alkoholiveron kertymään olisivat todennäköisesti vähäisiä.