

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi alkoholilain 17 ja 26 §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi alkoholilakia.

Esityksen mukaan alkoholijuomien vähittäismyyntiä koskevia säännöksiä muutettaisiin sallimalla luvanvaraiseen vähittäismyyntiin enintään 5,5 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävien alkoholijuomien lisäksi myös enintään 8,0 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävät käymisteitse valmistetut alkoholijuomat.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan kevätkaudella 2024.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
1.1 Tausta	3
1.2 Valmistelu	3
2 Nykytila ja sen arviointi	6
2.1 Nykytila	6
2.1.1 Alkoholin kulutuksen ja haittojen yleinen kehitys	6
2.1.2 Alkoholilain kokonaisuudistus 2018 ja sen vaikutukset	6
2.2 Nykytilan arviointi	9
3 Tavoitteet	10
4 Ehdotus ja sen vaikutukset	10
4.1 Ehdotus	10
4.2 Pääasialliset vaikutukset	11
4.2.1 Yleistä	11
4.2.2 Taloudelliset vaikutukset	13
4.2.3 Ympäristövaikutukset	19
4.2.4 Muut ihmisiin kohdistuvat ja yhteiskunnalliset vaikutukset	19
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	24
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset	24
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot	24
5.2.1 Ruotsi	24
5.2.2 Norja	25
5.2.3 Viro	25
5.2.4 Tanska	25
5.2.5 Muut EU-maat	25
6 Lausuntopalaute	26
7 Voimaantulo	30
8 Toimeenpano ja seuranta	30
9 Suhde perustuslakiin ja säätämisympäristö	31
9.1 Johdanto	31
9.2 Elinkeinonvapaus	31
9.3 Yhdenvertaisuus	32
9.4 Oikeus sosiaaliturvaan	33
9.5 Vastuu ympäristöstä	34
9.6 Julkisen vallan velvollisuus turvata perusoikeuksien toteutuminen	35
9.7 Tavaroiden vapaa liikkuvuus	35
LAKIEHDOTUS	38
Laki alkoholilain 17 ja 26 §:n muuttamisesta	38
LIITE	40
RINNAKKAISTEKSTI	40
Laki alkoholilain 17 ja 26 §:n muuttamisesta	40

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

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 nyky muodossaan voimaan vuonna 2018.

Valmisteltu esitys on osa pääministeri Petteri Orpon 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 on lainsäädäntömuutoksista ensimmäinen. Siinä ehdotetaan, että alkoholijuomien vähittäismyyntiä koskevia säännöksiä muutettaisiin sallimalla luvanvaraiseen vähittäismyyntiin enintään 5,5 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävien alkoholijuomien lisäksi myös enintään 8,0 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävät käymisteitse valmistetut alkoholijuomat.

Lisäksi sosiaali- ja terveysministeriö valmistelee muita hallitusohjelman mukaisia muutoksia alkoholilakiin. Muutokset koskevat muun muassa kotimaisten alkoholijuomien tuottajien valmistuspaikalta tapahtuvan vähittäismyynnin laajentamista, rajat ylittävän etämyyntimenettelyn selkiyttämistä sekä alkoholijuomien verkkokaupan ja kotiinkuljetuksen sallimista.

Hallitusohjelman mukaisesti hallitus selvittää puoliväliriiheen mennessä muutosta, joka mahdollistaisi alkoholin luvanvaraisen vähittäismyynnin enintään 15,0 prosentin vahvuisille viineille. Hallitus myös teettää riippumattoman selvityksen alkoholipolitiikan sääntelyn siirtämisestä sosiaali- ja terveysministeriöstä työ- ja elinkeinoministeriöön. Lisäksi hallitusohjelmaan on kirjattu, ettei hallitus muuta Alkon kansanterveydellistä tehtävää ja asemaa.

Hallitusohjelman mukaisesti valtiovarainministeriössä on myös valmisteltu esitys, joka kiristäisi alkoholijuomien valmisteverotusta noin kahdella prosentilla. Veromuutosten seurauksena alkoholijuomien hintojen arvioidaan nousevan kokonaisuudessaan keskimäärin vajaan prosentin. Uudistuksen myötä alkoholijuomien ja viinien verotus kiristyy ja oluen verotus kevenee. Veromuutokset ovat osa valtion talousarvioehdotusta 2024. Niiden on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2024 alkaen.

1.2 Valmistelu

Esitys on valmisteltu sosiaali- ja terveysministeriössä virkatyönä. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos on valmistelua varten laatinut muistion ”Alkoholin vähittäismyyntilupien laajentaminen enintään kahdeksanprosenttisiin juomiin; Muistio mahdollisista hyvinvointi- ja terveysvaikutuksista” 24.8.2023.

Esitys oli lausuntokierroksella 19.10.-23.11.2023. Lausuntoa pyydettiin esityksen kannalta keskeisiltä ministeriöiltä, viranomaisilta, toimialaa edustavilta järjestöiltä, kaupan alalta sekä terveysjärjestöiltä, yhteensä 51 taholta. Lausuntopyyntö julkaistiin myös sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön julkisella verkkosivulla.

Lausuntopyyntö, lausuntotiivistelmä ja saadut lausunnot ovat nähtävillä julkisessa palvelussa osoitteessa www.lausuntopalvelu.fi¹.

Lainsäädännön arviointineuvosto on arvioinut esitysluonnoksen 12.12.2023. Arviointineuvoston lausunnon mukaan esitysluonnos on tiivis ja selkeä ja se sisältää laadukkaan ja monipuolisen arvioinnin alkoholilain muuttamisen vaikutuksista. Esitykseen liittyviä negatiivisia vaikutuksia, epävarmuuksia ja riskejä on Arviointineuvoston lausunnon mukaan tuotu esityksessä avoimesti esiin. Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksen vaikutuksia markkinoihin ja kilpailuun tulee vielä tarkentaa. Arviointineuvosto totesi lausunnossaan, että hallituksen esitysluonnos täyttää hyvin lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen vaatimukset, mutta suositteli, että esitystä täydennetään neuvoston lausunnon mukaisesti ennen esityksen antamista eduskunnalle. Arvioinnin johdosta esitykseen on täydennetty kilpailuvaikutusten arviointia, alkoholijuomien saatavuuteen liittyviä alueellisia vaikutuksia, arviota esityksen mahdollisista vaikutuksista vähittäiskaupan tuontiin sekä arvioitu tarkemmin hinnan vaikutusta alkoholijuomien kysyntään. Lisäksi esitykseen on täydennetty kuvausta siitä, miten lausuntopalaute on otettu huomioon esityksen jatkovalmistelussa.

Esitys on ilmoitettu Euroopan komissiolle syyskuussa 2023 direktiivin 2015/1535 mukaisesti. Euroopan komissio pyysi 10. lokakuuta Suomen viranomaisia toimittamaan lisätietoja ilmoitetusta luonnoksesta ja erityisesti esitykseen liittyneen alkoholijuomien valmistustaparajoituksen perusteluista ja arvio toimenpiteen vaikutuksista alkoholijuomien valmistajien väliseen kilpailuun. Suomen viranomaiset vastasivat 20. lokakuuta 2023 komission tietopyyntöön. Suomen viranomaisten vastaus otettiin huomioon komission antamassa ilmoituksessa.

Komissio esitti ilmoituksessaan huomautuksia hallituksen esitysluonnokseen liittyen. Komission yksiköt korostivat, että komissiolle ilmoitetussa luonnoksessa rajoitettaisiin alkoholituotteiden vähittäismyyntimonopolin soveltamisalaa ja mahdollistettaisiin (nykyisellään sallittua) alkoholipitoisempien juomien myynti laajemmin vähittäiskaupassa luvanvaraisena, mutta laajentuminen rajoittuisi käymisteitse valmistettuihin tuotteisiin, eikä se kattaisi juomia, jotka sisältävät tislattua alkoholia. Komissio muistutti Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 37 artiklan 1 kohdasta 2, jonka mukaan ”Jäsenvaltiot mukauttavat kaupallisia valtion monopolejaan niin, että tavaroiden hankintaa tai myyntiä koskeissa ehdoissa ei syrjitä jäsenvaltioiden kansalaisia.” Komission yksiköt totesivat ilmoituksessa, että kyseessä olevien vähittäismyyntilupien piiriin kuuluvien alkoholijuomien myyntijärjestelmä ei kuulu yhdenmukaistettujen EU:n sääntöjen soveltamisalaan, minkä vuoksi sitä olisi arvioitava SEUT-sopimuksen tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevien 34–36 artiklan perusteella. Komission mukaan ilmoitettuun luonnokseen perustuva toimenpide vaikuttaisi Suomen vastauksen perusteella perustuvan puhtaasti hypoteettisiin näkökohtiin ja se ei näin ollen ehkä soveltuisi toimenpiteelle asetetun tavoitteen saavuttamiseen. Komission mukaan Suomen toimittamassa oikeasuhteisuuden arvioinnissa ei ole pystytty osoittamaan konkreettista syy-yhteyttä toiminnan, jota Suomen viranomaiset yrittävät rajoittaa

¹ <https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=df57ca78-fe36-4133-a614-ca14701e3545>.

(alkoholipitoisuudeltaan 5,5–8 tilavuusprosentin tislattujen alkoholijuomien vähittäismyynti vähittäismyyntiluvalla) ja kansanterveydelle aiheutuvien sosiaalisten haittojen välttämistä koskevan tavoitteen välillä. Lisäksi komissio kehotti Suomen viranomaisia analysoimaan ilmoitetun ehdotuksen mahdollisia vaikutuksia kilpailuun ja varmistamaan, että kansallinen toimenpide ei johda tuontituotteiden välilliseen syrjintään. Komissio pyysi Suomen viranomaisia ottamaan ilmoituksessa todetut huomautukset huomioon esityksen jatkovalmistelussa.

Komission ilmoituksen ja lausuntopalautteen johdosta hallitus harkitsi valmistustaparajoituksen poistamista esityksestä, mutta päätyi kuitenkin pitämään esityksen hallitusohjelmakirjauksen mukaisena. Komission ilmoituksen johdosta esityksen vaikutustenarviointeja sekä muita perusteluita on täydennetty muun muassa kuvaamalla selkeämmin tutkimusta alkoholijuoman valmistustavan ja nuorten – etenkin tyttöjen – alkoholinkäytön yhteyttä. Samalla esityksessä on pyritty osoittamaan tutkimustietoon perustuen, ettei valmistustaparajoitus perustu komission ilmoituksessa esitetyn mukaisesti ainoastaan hypoteettisiin näkökohtiin, vaan alkoholijuomien valmistustapaan liittyvillä rajoitustoimilla on ollut yhteys tyttöjen alkoholin käyttöön liittyvien haitallisten terveysvaikutusten vähenemiseen. Toisaalta yhteiskuntapolitiikassa joudutaan tulevaisuutta ennakoidessa tukeutumaan usein myös jokseenkin hypoteettisiin näkökohtiin. Nämä näkökohdat perustuvat kuitenkin aina kyseistä asiaa koskevaan ajankohtaiseen tutkimustietoon, kuten nyt ehdotettavan lakimuutoksen osaltakin on tehty. Näin voidaan arvioida, että valmistustaparajoitus ei perustu puhtaasti hypoteettisiin näkökohtiin, vaan aiemman tutkimustiedon perusteella toimenpide on perusteltu ja oikeasuhtainen nuorten, erityisesti tyttöjen, suojelemiseksi alkoholin käyttöön liittyviltä terveyshaitoilta ja siten rajoituksen voidaan arvioida olevan Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 36 artiklan nojalla mahdollinen – ottaen huomioon etenkin sen, että esityksellä itseasiassa joka tapauksessa avataan vapaata liikkuvuutta – ei luoda uusia rajoituksia. Tilanteessa, jossa esitystä ei annettaisi ollenkaan, olisi rajoitus alkoholijuomien vapaaseen liikkuvuuteen ehdotuksessa esitettyä tiukempi.

Komissio totesi ilmoituksessaan lisäksi, että tulisi toteuttaa tarkemmin rajattu tutkimus, jotta voitaisiin näyttää toteen ja tukea väitettä, jonka mukaan rajoittavamman järjestelmän säilyttäminen sellaisten tislattujen juomien myymisen osalta, joiden alkoholipitoisuus on sama, olisi perusteltua nuorten naiskuluttajien terveyden suojelemista koskevalla tavoitteella, ja jotta voitaisiin todistaa syy-yhteyden olemassaolo ja siten perustella rajoituksen soveltuvuus. Tässä vaiheessa uutta tarkemmin rajattua tutkimusta ei ole vielä toteutettu, sillä laadukkaana tutkimuksen tekeminen ei hyvin kiireisellä aikataululla ole tarkoituksenmukaista. Hallituksen esitykseen on kuitenkin kuvattu vuonna 2015 julkaistua tutkimusta, jossa tutkittiin Australiassa vuonna 2008 asetetun erityisen juomasekoituksille asetetun veron vaikutuksia nuorten alkoholinkäyttöön. Tutkimuksen mukaan juomasekoituksille asetetun veron myötä etenkin nuorten naisten alkoholin käytöstä johtuvat poliklinikkakäynnit vähenivät selvästi. Tutkimustulosten perusteella voidaan arvioida, että juomasekoitusten myynnin rajoittamisella on merkitystä nuorten naisten alkoholista aiheutuvien terveyshaittojen ehkäisemisessä. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos tulee seuraamaan uudistuksen sosiaali- ja terveysvaikutuksia, mukaan lukien uudistuksen vaikutuksia nuorten alkoholinkäyttöön.

Esityksen vaikutusarviointeja ja sääätämisperusteluita on täydennetty komission ilmoituksen johdosta myös kuvaamalla tarkemmin ehdotukseen sisältyviä kilpailuvaikutuksia ja arvioimalla ehdotusta suhteessa SEUT 34 ja 36 artikloihin. Esityksessä on kuvattu Suomessa myynnissä olevien käymisteitse valmistettujen alkoholijuomien ja muulla tavoin valmistettujen alkoholijuomien kotimaisuus- ja ulkomaisuusastetta. Tämän tavoitteena on osoittaa, että ehdotus avaa ulkomaisia markkinoita suhteessa nykyiseen nykyiseen sääntelyyn, eikä valmistustaparajoitus itseasiassa syrji jäsenvaltioiden kansalaisia tai suosi kotimaassa

valmistettuja tuotteita. Käymisteitse valmistettujen tuotteiden osalta alkoholiyhtiössä myydyistä oluista hieman yli puolet oli ulkomaisia ja viineissä tuontituotteiden osuus myynnistä on tätäkin suurempi. Juomasekoitusten kohdalla sen sijaan 92 prosenttia 5,5-8,0 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävistä juomista oli kotimaisia tuotteita. Huomionarvoista asiassa on se, että ehdotettu muutos joka tapauksessa supistaa sääntelyä 5,5-8,0 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävien käymisteitse valmistettujen juomien osalta ja siten avaa niille nykyistä paremmin pääsyn markkinoille – ehdotettu muutos koskee alkoholimyynnin näkökulmasta kaikkia jäsenvaltioiden alkoholituottajia. valmistustarajoitus alkoholijuomasekoitusten osalta jättää vapautuvien markkinoiden ulkopuolelle pääosin juuri kotimaisia tuotteita, joten ehdotetun muutoksen ei voida katsoa suosivan kotimaisia toimijoita jäsenvaltioiden toimijoiden kustannuksella. Vaihtoehtoisesti, jos mitään muutosta ei tehtäisi, olisi edelleen käymisteitse alkoholijuomia valmistavien tuottajien pääsy Suomen markkinoille mahdollista ainoastaan alkoholiyhtiön kautta.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Nykytila

2.1.1 Alkoholin kulutuksen ja haittojen yleinen kehitys

Alkoholilain tarkoituksena on vähentää alkoholipitoisten aineiden kulutusta rajoittamalla ja valvomalla niihin liittyvää elinkeinotoimintaa alkoholin käyttäjilleen, muille ihmisille ja koko yhteiskunnalle aiheuttamien haittojen ehkäisemiseksi. Alkoholilain mukaan valtion omistamalla alkoholiyhtiöllä, jäljempänä Alko, on nykyisinkin muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta yksinoikeus harjoittaa alkoholijuomien vähittäismyyntiä. Uuden alkoholilain myötä aiempaa vahvemmat alkoholijuomat tuotiin kuitenkin Alkon myynnistä kauppojen, kioskien ja huoltamoiden vähittäismyyntiin.

Suomessa alkoholin kokonaiskulutus kolminkertaistui vuodesta 1960 vuoteen 2005, jolloin alkoholin kokonaiskulutus 15 vuotta täyttäneeltä asukasta kohti oli 12,1 litraa sataprosenttista alkoholia. Vuosien 2007 ja 2017 välillä alkoholin kokonaiskulutus laski noin viidenneksellä (kuvio 1). Useat alkoholiveron korotukset ja vuoden 2008 jälkeen pitkään jatkunut talouden laskusuhdanne myötävaikuttivat tähän kehitykseen voimakkaasti.

Samoin työikäisillä sekä humalajuominen että alkoholin riskikulutus vähenivät viime vuosikymmenellä. Eläkeikäisillä humalajuomisen trendi taas pysyi melko tasaisena, mutta riskijuominen lisääntyi. Alaikäisten suomalaisnuorten laskeva alkoholin käyttö on jatkunut vuosituhannen vaihteesta saakka lähes yhtäjaksoisesti.

Alkoholihaittojen kehitys on pääpiirteissään seurannut kokonaiskulutuksen muutoksia. Vuosien 2007 ja 2017 välillä kuolleisuus alkoholiperäisiin tauteihin ja alkoholimyrkytykseen väheni voimakkaasti, jopa voimakkaammin kuin kokonaiskulutus (kuvio 1). Vuoden 2017 jälkeen kuolleisuus alkoholiperäisiin tauteihin ja alkoholimyrkytykseen nousi noin 8 prosenttia vuoteen 2018 verrattuna. Vuonna 2021 alkoholikuolleisuus puolestaan laski 4 prosenttia vuoteen 2020 verrattuna, mikä osoittaa, että alkoholikuolleisuudessa on, vuodesta riippuen, vaihtelua. Vuonna 2021 alkoholiperäisiin tauteihin ja alkoholimyrkytykseen kuoli yhteensä 1 646 henkilöä.

2.1.2 Alkoholilain kokonaisuudistus 2018 ja sen vaikutukset

Uusi alkoholilaki tuli kokonaisuudessaan voimaan 1.3.2018. Alkoholilainsäädännön kokonaisuudistuksen tarkoituksena oli uudistaa vanhentunutta lainsäädäntöä ja hakea uutta tasapainoa alkoholihaittojen vähentämisen ja elinkeinotoiminnan huomioon ottamisen välillä.

Kyseisessä hallituksen esityksessä (HE 100/2017 vp) kuvataan laajasti alkoholin aiheuttamia haittoja ja kustannuksia sekä myös alkoholiin liittyvän elinkeinotoiminnan tuottamia hyötyjä ja tuloja.

Luvanvaraisessa vähittäismyynnissä saa nykyisin myydä kaikkia enintään 5,5 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältäviä alkoholijuomia. Ennen uudistusta luvanvaraisessa myynnissä sai myydä ainoastaan käymisteitse valmistettuja, enintään 4,7 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältäviä alkoholijuomia. Uudistus koski esimerkiksi niin sanottuja A-oluita, aikaisempaa vahvempia siidereitä sekä long drink -juomia ja alkoholipitoisia juomasekoituksia riippumatta niiden valmistustavasta.

Muita uuden alkoholilainsäädännön muutoksia olivat muun muassa ravintoloiden aukioloaikaisten vapautuminen sekä anniskeluoikeuksien yhtenäistäminen.

Lakiuudistuksen merkittävimmät vaikutukset liittyivät alkoholin saatavuuden lisäämiseen, minkä arvioitiin hallituksen esityksessä lisäävän alkoholin kulutusta ja siihen liittyviä tuloja, mutta samalla myös alkoholihaittoihin liittyviä menoja ja kustannuksia.

Uudistuksesta aiheutuvien haittojen ehkäisemiseksi alkoholijuomaveroa korotettiin tammikuussa vuonna 2018. Tämän jälkeen alkoholiveroja korotettiin vielä kahteen otteeseen, tammikuussa vuosina 2019 ja 2021.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos julkaisi marraskuussa 2022 raportin alkoholilain kokonaisuudistuksen aiheuttamista vaikutuksista alkoholin saatavuuteen, kulutukseen ja haittoihin (Katariina Warpenius, Pia Mäkelä & Thomas Karlsson (toim.), Vuonna 2018 voimaan tulleen alkoholilain jälkiarviointi. Vaikutukset alkoholin saatavuuteen, kulutukseen ja haittoihin, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Raportti 7/2022)².

Alkoholilain muutoksen itsenäiseksi vaikutukseksi eli vaikutukseksi sen jälkeen, kun muiden alkoholinkulutukseen vaikuttavien tekijöiden, kuten verotuksen, veron korotusta edeltävän kaupan varastojen täyttämisen ja kesän lämpimyyden, vaikutus poistetaan, on raportissa arvioitu tilastoidun kulutuksen todennäköinen lisääntyminen noin kolmella prosentilla.

Kaikkiaan alkoholin kokonaiskulutus lisääntyi marginaalisesti (0,1 litralla) vuonna 2018, jolloin se oli 10,1 litraa 15-vuotta täyttäneellä henkilöllä kohti. Vuosina 2019–2021 kokonaiskulutuksen väheneminen jatkui, mihin myötävaikuttivat ainakin alkoholiverojen korotukset ja koronaepidemia.

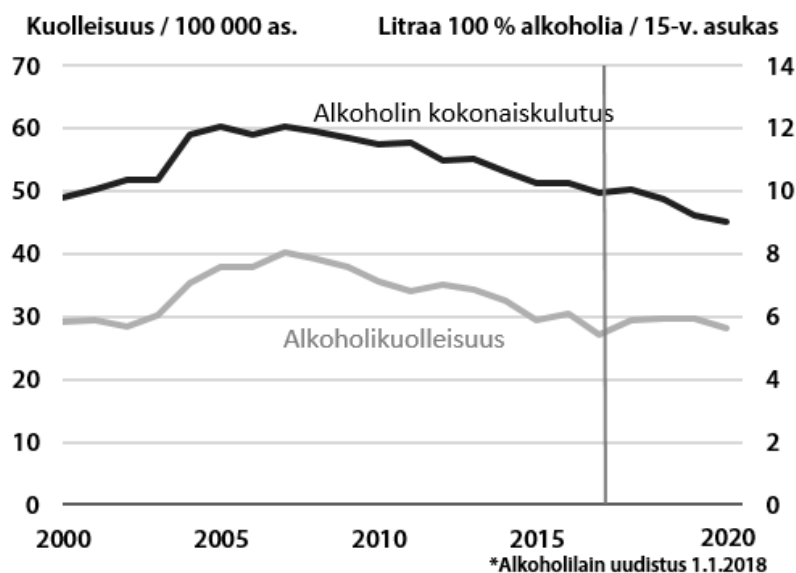
Alkoholilain uudistuksella ei ollut aiemmista trendeistä ja satunnaisvaihtelusta erottuvia vaikutuksia aikuisväestön riskikulutukseen tai humalajuomiseen. Kuitenkin alaikäisten nuorten pitkään jatkunut raitistumiskehitys näyttää pysähtyneen vuosien 2017 ja 2019 välillä, mutta jatkuneen tämän jälkeen. Samaan aikaan myös nuorten humalajuomisen laskeva trendi pysähtyi. Tyttöillä oli myös viitteitä humalakulutuksen ja kerralla juotujen annosmäärien lisääntymisestä, mikä liittyy erityisesti tyttöillä havaittuun juomasekoitusten kulutuksen lisääntymiseen.

2

https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/145635/RAP2022_007_Vuonna%202018%20voimaan%20tulleen%20alkoholilain%20j%C3%A4lkiarviointi_s.pdf?sequence=4&isAllowed=y.

Hallituksen esityksessä arvioitiin, että lakimuutosten seurauksena alkoholiehtoisten kuolemien määrä lisääntyisi vuosittain 150:llä. Tämä ennuste on toteutunut melko tarkkaan, vaikka alkoholiverotusta on nostettu. Pitkään jatkunut kuolleisuuden lasku katkesi uudistukseen ja vuosina 2018–2021 on kuollut keskimäärin noin 130 ihmistä enemmän kuin vuonna 2017. Lisääntynyt kuolleisuus on poikkeuksellista siihen nähden, että työikäisten kaikkein yleisimpien kuolinsyiden eli sydän- ja verisuonisairauksien sekä syöpien pitkään jatkunut hyvä kehitys on jatkunut myös vuoden 2017 jälkeen.

Kuvio 1. Alkoholiperäisten tautikuolemien ja alkoholimyrkytyskuolemien määrä väestön 100 000 kohti sekä alkoholin kokonaiskulutus vuosina 2000–2021



Kuten kuviosta 1 havaitaan, alkoholilain uudistuksen jälkeen alkoholikuolemat lisääntyivät siis enemmän kuin mitä alkoholin kokonaiskulutuksen muutoksen perusteella olisi voitu olettaa. Tämä viittaa siihen, että alkoholia paljon käyttävät, joilla on jo aiemmin ollut esimerkiksi maksavaurioita, lisäsivät alkoholijuomien kulutustaan muita kuluttajia enemmän.

Alkoholikuolleisuuden eriarvoisuus on lisääntynyt vuoden 2017 jälkeen, sillä alkoholikuolleisuuden kasvu kohdistui erityisesti pienituloisiin. Terveystieteiden tutkimuskeskuksessa hoidettujen alkoholin aiheuttamien maksasairauksien määrä kasvoi miehillä vuodesta 2018 alkaen ja alkoholin aiheuttamien haimasairauksien määrä vuodesta 2019 alkaen.

Vuonna 2022 alkoholin kokonaiskulutus oli 8,9 litraa absoluuttista alkoholia 15 vuotta täyttäneeltä kohti. Esimerkkinä alkoholin aiheuttamista haitoista edellä mainittuja kuolemia alkoholiperäisiin tauteihin ja alkoholimyrkytykseen oli vuonna 2021 yhteensä 1 648. Heistä valtaosa oli miehiä.

Suomalaiset kuluttivat vuonna 2021 alkoholiin noin 4,7 miljardia euroa. Tästä tilastoidun vähittäiskulutuksen arvo oli noin 3,7 miljardia euroa ja tilastoidun anniskelukulutuksen arvo noin 1,0 miljardia euroa. Vaikka alkoholin kokonaiskulutus on jatkanut laskuaan vuodesta 2017, vähittäiskulutuksen arvo on kuitenkin kasvanut merkittävästi vuosina 2017-2021. Tilastoidun vähittäiskulutuksen vuosittainen arvo lisääntyi vuoden 2018 uudistuksen jälkeen noin 3,3 miljardista eurosta noin 3,4 miljardiin euroon ja vuonna 2021 alkoholin tilastoidun vähittäiskulutuksen arvo oli noin 3,7 miljardia euroa³.

2.2 Nykytilan arviointi

Kuten edellä on todettu, alkoholilain tavoitteena on vähentää alkoholipitoisten aineiden kulutusta rajoittamalla ja valvomalla niihin liittyvää elinkeinotoimintaa alkoholin käyttäjilleen, muille ihmisille ja koko yhteiskunnalle aiheuttamien haittojen ehkäisemiseksi.

Alkoholilain 6 §:n 2 momentissa ja 26 §:ssä säädetään nykyisin Alkon alkoholijuomien vähittäismyyntiä koskevasta yksinoikeudesta, jonka yhdeksi poikkeukseksi on lain 17 §:ssä säädetty elinkeinonharjoittajille mahdollisuus luvanvaraisesti myydä miedompia alkoholijuomia kuluttajille. Vuonna 2018 voimaan tulleen uudistuksen merkittävin muutos koski Alkon vähittäismyynnin yksinoikeuden kaventamista.

Vaikka valtion ohjaama alkoholin vähittäismyynnin yksinoikeusjärjestelmä on kansainvälisen tutkimustiedon ja Maailman terveysjärjestön WHO:n mukaan tehokas keino ehkäistä ja vähentää alkoholin kulutusta ja haittoja, tällainen alkoholijuomien saatavuuden sääntely rajoittaa edelleen markkinoiden toimivuutta ja kilpailua.

Nuorten raitistumiskehitys voimistui alkoholilain muutosta edeltävällä kuuden vuoden ajanjaksolla (2011–2017), mutta kehitys pysähtyi vuosien 2017 ja 2019 välillä. Vuonna 2021 raittiiden nuorten osuus lisääntyi jälleen. Vastaavasti nuorten kerralla juomat alkoholimäärät lisääntyivät erityisesti tytöillä alkoholilain muutoksen jälkeen. Tämä todennäköisesti selittyy sillä, että tytöillä juomasekoitusten kulutus lisääntyi. Nuorten alkoholinkäytön positiivisen kehityksen pysähtyminen juuri samana ajankohtana vuoden 2018 alkoholilain uudistuksen kanssa viittaa siihen, että lakimuutos vaikutti nuorten alkoholinkulutukseen, vaikka syy-seuraus-yhteyttä ei voidakaan pitävästi osoittaa käytössä olevilla aineistoilla ja tutkimuksilla.⁴ ESPAD-tutkimuksen mukaan long drink -juomien kulutus lisääntyi tytöillä melko paljon vuodesta 2015 vuoteen 2019, keskimäärin 0,4 annosta, ja se muodosti suurimman osan, 35 prosenttia, viimeisimmän käyttökerran kokonaisuudesta vuonna 2019.⁵ Myös Nuorten terveystapatutkimukseen (NTTT) perustuva tutkimus osoittaa samankaltaisia tuloksia: vuosien 2017 ja 2019 välillä nuorten keskuudessa suosiotaan lisäsivät vain juomasekoitukset. Tytöillä viimeisimmän käyttökerran alkoholista 24 prosenttia oli juomasekoituksia vuonna 2017, kun vuonna 2019 osuus oli 37 prosenttia. Pojilla vastaavat osuudet olivat 19 ja 21 prosenttia.⁶

³ Alkoholin tilastoidun kulutuksen arvoa kuvaavat luvut esitetty kiintein vuoden 2021 hinnoin.

⁴ Terveiden ja hyvinvoinnin laitos 2022. Vuonna 2018 voimaan tulleen alkoholilain jälkiarviointi Vaikutukset alkoholin saatavuuteen, kulutukseen ja haittoihin. Raportti 7/22, s. 62. Saatavana verkossa: https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/145635/RAP2022_007_Vuonna%202018%20voimaan%20tulleen%20alkoholilain%20j%C3%A4lkiarviointi_s.pdf?sequence=4&isAllowed=y.

⁵ Raitasalo, K. & Härkönen, J. (2019) Nuorten päihteiden käyttö ja rahapelaaminen - ESPAD-tutkimus 2019. Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, Tilastoraportti 40.

⁶ Lintonen, T., Ahtinen, S. & Konu, A. (2020) Alcoholic beverage preferences among teenagers in Finland before and after the 2018 alcohol law change. *Nordic Studies on Alcohol and Drugs* 37 (2),

(Lintonen ym. 2020.). Tähän liittyen hallitusohjelmassa on tehty poliittinen linjaus, että aiempaa vahvempia 5,6–8,0 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältäviä alkoholijuomia saataisiin jatkossa myydä luvanvaraisesti vain, jos ne on valmistettu käymisteitse. Alkoholien saatavuuden lisääminen koskisi siten vain olutta, siideriä ja viiniä.

Vaikka on tiedossa, että alkoholijuoman valmistustavalla ei varsinaisesti ole merkitystä siihen, millaisia haittoja alkoholi aiheuttaa yksilötasolla tai väestötasolla, tämän linjauksen tavoitteena on suojella haavoittuvia väestöryhmiä – erityisesti nuoria - alkoholinkäytön haittavaikutuksilta. Suomalaispoikien suosituin alkoholijuoma on olut, kun taas tyttöjen suosikkeja ovat long drink -juomat, siideri ja väkevät juomat. (Raitasalo, K. & Härkönen, J. (2019) Nuorten päihteiden käyttö ja rahapelaaminen - ESPAD-tutkimus 2019. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Tilastoraportti 40.)⁷

3 Tavoitteet

Hallituksen esityksen tavoitteena on toteuttaa pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelmaa. Hallitusohjelman mukaisesti hallitus uudistaa alkoholipolitiikkaa vastuullisesti eurooppalaiseen suuntaan ja jatkaa vuonna 2018 tehtyä alkoholilain kokonaisuudistusta. Hallituksen tavoitteena on reilun ja avoimen kilpailun edistäminen.

Esityksessä ehdotetaan hallitusohjelman mukaisesti, että alkoholijuomien vähittäismyyntiä koskevia säännöksiä muutettaisiin sallimalla luvanvaraiseen vähittäismyyntiin enintään 5,5 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävien alkoholijuomien lisäksi myös enintään 8,0 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävät käymisteitse valmistetut alkoholijuomat. Alkoholijuoman valmistustapaan liittyvän rajoituksen tavoitteena on suojella nuoria, erityisesti tyttöjä, alkoholin käyttöön liittyviltä haitallisilta terveysvaikutuksilta.

4 Ehdotus ja sen vaikutukset

4.1 Ehdotus

Alkoholilain 17 §:n 1 momentissa tarkoitettu alkoholijuomien vähittäismyyntilupa koskee nykyisin kaikkia enintään 5,5 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältäviä alkoholijuomia.

Pykälään lisättäisiin, että vähittäismyyntilupa koskisi myös 5,5 - 8,0 tilavuusprosenttia sisältäviä käymisteitse valmistettuja alkoholijuomia.

Alkoholilain 3 §:n 1 momentin 9 kohdan mukaan alkoholijuomien valmistuksella tarkoitetaan etyylialkoholin valmistusta käymisen avulla tai muulla tavalla sekä etyylialkoholia sisältävän liuoksen väkevöimistä tislamalla tai muulla vastaavalla tavalla. Muutos koskisi siten vain sellaisia alkoholijuomia, jotka olisi valmistettu ensin mainitulla tavalla eli käymisen avulla eikä juoman valmistuksessa saisi toisin sanoen käyttää tislamalla tai muulla tavalla väkevöityä etyylialkoholiliuosta.

141–152. Saatavana verkossa: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1455072520910547>. Viitattu 6.10.2023.

7

https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/138792/ESPAD_tilastoraportti2019.pdf?sequence=6&isAllowed=y. Viitattu 6.10.2023.

Lain 26 §:ssä säädetään alkoholiyhtiölle myönnettävästä vähittäismyyntiluvasta. Edellä mainittu lisäys otettaisiin huomioon tässä pykälässä viittaamalla lain 17 §:n 1 momenttiin.

Alkoholijuomien vähittäismyyntiluvan myöntämisen edellytyksiä ei muutettaisi eikä nykyisillä luvanhaltijoilla olisi tarvetta hakea uusia lupia muutoksen toteuttamiseksi. Muutoksen jälkeen alkoholiyhtiön vähittäismyyntin yksinoikeus olisi nykyistä hieman rajatumpi.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Yleistä

Alkoholijuomien valmistus, myynti ja markkinointi tuottavat yhteiskunnalle yli miljardin verotuloja, erilaisille yrityksille miljardien elinkeinotuloja ja alkoholin valmistukseen, myyntiin ja markkinointiin osallistuville ihmisille työtuloja. Toisaalta alkoholinkäyttö aiheuttaa yhteiskunnalle, yrityksille ja yksilöille miljardien eurojen välittömiä ja välillisiä kustannuksia. Alkoholin myynnin ja kulutuksen lisääntyminen lisää sekä valmistukseen ja myyntiin liittyviä tuloja että alkoholin kulutukseen liittyviä menoja ja kustannuksia.

Ehdotetun muutoksen vaikutusten arvioinnissa on voitu käyttää hyväksi tietoja vuonna 2018 voimaan tulleen alkoholilain uudistuksen toteutuneista vaikutuksista. Vertailtaessa vuoden 2018 uudistusta sekä lakiesityksen mukaista uudistusta, voidaan verrata vuonna 2018 vapautettujen tuotteiden myyntiä (100-prosenttisenä alkoholina) Alkossa vuonna 2017 siihen, kuinka paljon vuonna 2024 vapautettavaksi esitettyjä tuotteita myytiin Alkossa vuonna 2023. Jälkimmäinen myynti on karkeasti hieman alle puolet edellisestä. Toisaalta ehdotetussa muutoksessa on myös keskeisiä eroja vuonna 2018 voimaan tulleeseen uudistukseen. Vaikka vuonna 2018 voimaan tulleessa uudistuksessa merkittävimmät muutokset koskivat entistä väkevämpien alkoholijuomien tuomista Alkosta laajempaan kauppojen, kioskien ja huoltamoiden vähittäismyyntiin, uudistuksessa vapautettiin myös muun muassa alkoholin anniskelua.

Aikaisempien kokemusten valossa voidaan esittää kolme huomiota. Ensinnä, lakiehdotuksen välittömien vaikutusten voidaan arvioida olevan yleisellä tasolla todennäköisesti melko vähäisiä. Esimerkiksi muut alkoholi- ja kuluttajamarkkinoihin vaikuttavat taloudelliset tekijät, kuten alkoholiverotuksen korotus, mahdolliset juomakulttuurissa tapahtuvat muutokset ja markkinoinnin tai ostovoiman muutokset voivat lähivuosina peittää alleen tämän lakiehdotuksen aiheuttamia vaikutuksia. Nämä edellä esitetyt vaikutukset voivat myös osaltaan vaikuttaessaan samanaikaisesti vaikeuttaa uudistuksen vaikutusten jälkiarviointia. Toiseksi, lakiehdotuksella on silti välittömiä vaikutuksia: kilpailun lisäämisellä on todennäköisesti tavoiteltuja positiivisia taloudellisia vaikutuksia. Näitä ovat mm. kuluttajien saatavilla olevien alkoholijuomavalikoiman laajentuminen, mutta toisaalta alkoholin saatavuuden lisäämisellä on myös negatiivisia vaikutuksia väestön terveyteen ja hyvinvointiin. Kolmanneksi, kun käsillä olevaa ehdotusta tarkastellaan suhteessa hallitusohjelmassa linjattuihin pidemmälle meneviin alkoholimarkkinoita avaaviin toimiin ja selvityksiin, hallitusohjelmassa tavoitellut muutokset lainsäädännön nykytilaan johtaisivat kokonaisuutena arvioituna huomattavan suuriin taloudellisiin sekä terveys- ja hyvinvointivaikutuksiin, joiden arvioiminen osana nyt tätä lakiehdotusta ei ole mahdollista niihin liittyvien useiden epävarmuustekijöiden vuoksi.

Lakiehdotuksen keskeisimmät vaikutukset liittyvät alkoholin saatavuuden lisääntymiseen sekä kilpailun lisääntymiseen alkoholin vähittäismyyntinissä. Vaikutusarvioinnin kannalta keskeistä on arvioida missä määrin lakiehdotuksen arvioidaan vaikuttavan alkoholin kokonaiskulutukseen. Muutokset alkoholin kokonaiskulutuksessa sekä myynnissä vaikuttavat toisaalta valmistukseen ja myyntiin liittyviin tuloihin sekä alkoholin kulutukseen liittyviin

menoihin sekä myös alkoholista koituviin kustannuksiin yhteiskunnalle. Alkoholien kulutuksesta puhuttaessa on hyvä selvittää aiheeseen liittyvää keskeistä terminologiaa. *Alkoholien kokonaiskulutus* koostuu tilastoimattomasta ja tilastoidusta kulutuksesta. *Tilastoitu kulutus* käsittää anniskelu- ja vähittäiskulutuksen ja *tilastoimaton kulutus* matkustajatuonin ja verkko-ostamisen.

Vuonna 2018 voimaan tulleen alkoholilain uudistuksen on arvioitu nostaneen alkoholien tilastoitua kulutusta noin kolme prosenttia.⁸ Myös aikaisemman tutkimuskirjallisuuden perusteella, alkoholien saatavuuden lisääntyminen johtaa todennäköisesti alkoholien kulutuksen kasvuun yhteiskunnassa.⁹ Lakiesitys lisäisi 5,6-8,0 prosenttien käymisteitse valmistettujen alkoholijuomien saatavuutta merkittävästi, sillä mikäli kaikki nykyiset vähittäismyyntiluvan haltijat myisivät jatkossa enintään 8-prosenttisia käymisteitse valmistettuja alkoholijuomia, kasvaisi näiden juomien myyntipaikkojen lukumäärä 17- kertaiseksi verrattuna nykyisten Alkojen määrään. Lisäksi lakiesityksellä arvioidaan olevan muita kokonaiskulutusta sekä -myyntiä kasvattavia vaikutuksia: lakimuutos todennäköisesti kasvattaa saatavilla olevien alkoholijuomien valikoimaa ja kilpailun lisääntyminen 5,6-8,0 prosenttisissa käymisteitse valmistetuissa alkoholijuomissa laskee todennäköisesti kyseisten alkoholijuomien hintoja jossain määrin. Vuonna 2018 voimaan tulleen uudistuksen on todettu laskeneen vahvojen oluiden hintoja noin 8 prosenttia kun alkoholijuomaveron korotuksen vaikutus poistetaan. Kuten edellä on todettu, lakiehdotuksessa esitettyjen alkoholituotteiden kysynnän hintajoukon voidaan olettaa olevan negatiivinen, eli kyseisten alkoholituotteiden hinnan laskiessa niiden kysynnän voidaan arvioida kasvavan.

Vuoden 2018 uudistuksen yhteydessä uusien juomalajien vähittäismyynti kasvoi huomattavasti: 4,8–5,5-prosenttisten oluiden myynti kasvoi yli 600 prosenttia ja juomasekoitusten yli 500 prosenttia vuodesta 2017 vuoteen 2019. Oluiden myynnissä tämä korvasi miedompien oluiden myyntiä, mutta juomasekoitusten kokonaisyntikin lisääntyi. Juomaryhmittäin tarkasteltuna lakiesitys todennäköisesti lisäisi oluen myyntiä merkittävästi vahvoissa 5,6-8,0 prosenttisissa oluissa saatavuuden ja valikoiman lisääntymisestä sekä hintojen laskusta johtuen. Kuten vuoden 2018 uudistuksen yhteydessä, lisääntynyt kulutus korvasi todennäköisesti kulutusta miedommista oluista. Todennäköistä on, että lakiesitys kasvattaisi kulutetun oluen keskivahvuutta. Lakiesityksen seurauksena oluen tilastoitu kulutus voisi nousta pääosin kulutuksen väkevoitymisen seurauksena noin 1-2 prosenttia. Lakiesityksen vaikutuksen siiderin myyntiin voidaan olettaa jäävän vähäiseksi, kuten on käynyt myös edellisen uudistuksen yhteydessä. Vastaavasti viinien kulutuksen osalta muutoksen vaikutusta on vaikea arvioida. Ensinnäkin kuten myös oluen ja siiderin kohdalla, lakiesitys lisäisi jo markkinoilta saatavien 5,6-8,0 prosenttisten viinien saatavuutta huomattavasti ja näin myös kyseisten viinien kulutusta. Lisäksi markkinoille todennäköisesti lanseerataan uusia enintään 8 prosenttisten viinien tuoteryhmiä. Sitä missä määrin mietojen viinien lisääntynyt myynti luvanvaraisessa vähittäismyynnissä korvasi aikaisempaa viinien myyntiä Alkossa tai muiden juomaryhmien myyntiä, on hyvin vaikea arvioida, sillä arviointiin liittyy osaltaan monia epävarmuustekijöitä, joiden vaikutuksia ei pystytä vielä tässä kohdin aukottomasti arvioimaan. Kokonaisuutena

⁸ Mäkelä P, Norström T. (2022). Miten vuoden 2018 alkoholilaki vaikutti alkoholien tilastoitun kulutukseen? Aikasarjamallinnuksen tuloksia. Tutkimuksesta tiiviisti 18/2022. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Helsinki

⁹ Mäkelä, P & Karlsson, T (2019) Miten alkoholimonopolit vaikuttavat väestön alkoholinkulutukseen? Katsaus tutkimuskirjallisuuteen. Yhteiskuntapolitiikka 84 (5-6): 618-628.

Babor, T, Caetano, R, Casswell, S, Edwards, G, Giesbrecht, N, Graham, K, Rossow, I (2010). Alcohol: No ordinary commodity. Research and public policy. Oxford: Oxford University Press.

kulutuksen lisääntymiseen vaikuttaa missä määrin kauppoihin tulevat korkeintaan 8,0 prosenttiset viinit korvaavat väkevimpien Alkossa myytävien viinien kulutusta tai toisaalta muiden juomaryhmien kulutusta. Lakiesityksen arvioidaan lisäävän viinien kulutusta, mutta vaikutuksen arvioidaan olevan vähäinen ja se sisältää huomattavaa epävarmuutta. Kun huomioidaan edellä esitetyt arviot, alkoholin tilastoitu kokonaiskulutus voisi nousta lakiesityksen seurauksena arviolta noin 0,5-1 prosenttia. Lakiehdotuksen tarkkaa vaikutusta alkoholin kokonaiskulutukseen on erittäin vaikea arvioida, ja siihen liittyy paljon epävarmuustekijöitä, erityisesti esityksen vaikutuksesta viinien kulutukseen sekä siihen missä määrin lisääntyvä kulutus 5,6-8,0 prosenttisissa käymisteitse valmistetuissa alkoholijuomissa korvaa muuta alkoholijuomien kulutusta.

4.2.2 Taloudelliset vaikutukset

Julkinen talous

Alkoholiveron tuotto vuonna 2022 oli noin 1 497 miljoonaa euroa. Oluen osuus verotuotosta on suurin, lähes 600 miljoonaa euroa. Lakimuutos voi lisätä erityisesti oluen kokonaisyntiä (100% alkoholina), jolloin valtaosa verotulojen kasvusta seuraisi juuri oluen myynnin kasvusta. Vuositasolla lakiesityksen arvioitaisiin lisäävän alkoholijuomaveron tuottoja valtiolle noin kymmenellä miljoonalla eurolla. Vastaavasti hallituksen valmisteleva oluen alkoholiveron alennus pienentäisi verotuottoa noin 25 miljoonalla eurolla.

Toisaalta mikäli alkoholin kulutus kasvaisi lakiesityksen seurauksena, myös alkoholihaittojen välittömät ja välilliset kustannukset todennäköisesti kasvaisivat. Välittömiä kustannuksia syntyy mm. sosiaali- ja terveydenhuollosta sekä järjestyksenpidosta. THL on arvioinut alkoholin käytön haittojen aiheuttaneen julkiselle taloudelle arviolta noin 640–940 miljoonan euron välittömät kustannukset vuonna 2020.

Alkoholista aiheutuvien terveyshaittojen kuormitus sosiaali- ja terveystaloudelle on merkittävä. Alkoholisairaudet aiheuttivat vuonna 2021 noin 37 000 hoitajaksoa terveydenhuollon vuodeosastoilla. Lisäksi alkoholista aiheutuvien terveyshaittojen taloudellinen kustannusvaikutus hyvinvointialueille on eri suuruinen eri puolilla maata, mistä esimerkkinä on alkoholisairastavuusindeksi, joka vaihteli vuosina 2019–2021 Pohjois-Karjalan 148,4:n ja Pohjanmaan 54,5:n välillä.

Alla olevassa taulukossa 1 on esitetty arvioituja alkoholin aiheuttamia välittömiä kustannuksia vuonna 2020. Haittakustannusten minimi ja maksimi ovat laskennallisia arvioita, joiden väliin todellisten kustannusten oletetaan sijoittuvan.

	Min	Max
Kustannukset yhteensä (milj. euroa)	638,5	940,1
Terveydenhuolto	95,4	206,5
Eläkkeet ja sairauspäivärahat	169,2	223,5
Sosiaalipalvelut ja -turva	116,4	245,9
Järjestyksen ja turvallisuuden ylläpito	176,8	176,8
Oikeusjärjestelmä ja vankeinhoito	80,7	87,5

Taulukko 1. Alkoholin aiheuttamat välittömät kustannukset vuonna 2020¹⁰.

Terveydenhuollon osalta kustannuslaskelmat todennäköisesti tuottavat aliarvion, koska alkoholiehtoiset tapahtumat, kuten päivystyskäynnit, ovat oletettavasti aliraportoituja rekisteritiedoissa. Lisäksi niissä ei ole otettu huomioon sairauksia, joiden syntyyn voi osittain liittyä alkoholin liikakäyttö, mutta jotka eivät ole ICD-10 tautiluokituksen mukaan varsinaisia alkoholisairauksia. Alkoholista aiheutuvien negatiivisten terveysvaikutusten osalta on myös huomioitava, että niiden osalta negatiiviset välittömät ja välilliset kustannukset eivät realisoidu väestön keskuudessa heti, vaan negatiiviset kerrannaisvaikutukset kasaantuvat keskipitkällä aikavälillä väestössä asteittain. Tämä osaltaan vaikeuttaa negatiivisten terveyshaittojen tarkempaa kustannusten laskemista ja arvioimista tässä ajan hetkessä.

Mikäli alkoholin aiheuttamien välittömien kustannuksien arvioidaan kasvavan samassa suhteessa alkoholin kulutuksen kanssa, aikaisemmin arvioitu 0,5-1 prosentin kasvu alkoholin tilastoidussa kulutuksessa johtaisi korkeintaan noin 10 miljoonaan euron kustannusten kasvuun, kun tarkastellaan ainoastaan alkoholin aiheuttamia välittömiä kustannuksia. Alkoholin aiheuttamat välittömät kustannukset ovat kuitenkin vain osa kaikista alkoholin yhteiskunnalle aiheuttamista kustannuksista. Välittömien kustannuksien lisäksi alkoholin voidaan nähdä aiheuttavan erilaisia välillisiä kustannuksia yhteiskunnalle. Välillisiksi kustannuksiksi voidaan laskea muun muassa alkoholiehtoisten kuolemien ja työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymisten aiheuttamat tuotantopanostenetykset sekä työntekijöiden sairauspoissaolojen aiheuttamat menetykset työajassa.

Lisäksi alkoholi lisää riskiä sairastua useisiin vaikeasti hoidettaviin sairauksiin kuten muistisairauksiin ja erilaisiin syöpäsairauksiin. Mikäli alkoholinkäyttö lisääntyy lakiesityksen seurauksena, on hyvin todennäköistä, että myös näistä sairauksista aiheutuvat välilliset kustannukset lisääntyvät kuormittaan sosiaali- ja palvelujärjestelmää kasvavan hoidontarpeen myötä. Erityisesti maksatautikuolleisuus lisääntyy Suomessa tällä hetkellä huolestuttavaa vauhtia, mikä tarkoittaa käytännössä lisääntyvää terveydenhuoltopalvelujen tarvetta ja siten lisääntyviä kustannuksia ja henkilöstöresurssin tarvetta. Maksatautikuolleisuus on suurinta työikäisessä väestössä ja alkoholimaksataudit kattoivat 93 % työikäisten maksatautikuolemista.¹¹ Myös syöpäsairauksien määrä on suuri ja alkoholi aiheuttaa vuosittain Suomessa noin 2 100 syöpää ja 500 syöpäkuolemaa. Alkoholi lisää merkittävästi myös muiden kansansairauksien, kuten sydän- ja verisuonisairauksien, mielenterveysongelmien ja diabeteksen riskiä.¹²

Vaikutukset yrityksiin

Esitys lisäisi yleisesti markkinoiden toimivuutta ja kilpailua, sillä se mahdollistaisi nykyisin Alkon 373 myymälässä myytävien 5,6 –8,0 –prosenttisten käymisteitse valmistettujen alkoholijuomien vähittäismyynnin myös vähittäismyyntiluvan haltijoille, joita on yhteensä noin 6 300.

¹⁰ THL - Päihdetilastollinen vuosikirja 2022:

https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/146004/URN_ISBN_978-952-408-009-5.pdf?sequence=1&isAllowed=y

¹¹ HUS-Yhtymän lausunto.

¹² Suomen Syöpäyhdistys ry:n lausunto

Vaikka esitys lisäisi ja vapauttaisi yleisesti kilpailua markkinoilla, tämän vahvaisilla oluilla, siidereillä ja viineillä on toisaalta vain rajallisesti tarjontaa ja kysyntää markkinoilla. Tällä hetkellä Alkon valikoimissa on noin 80 erilaista viiniä, noin 400 olutta ja noin 30 siideriä, jotka on valmistettu käymisteitse ja jotka ovat vahvuudeltaan 5,6–8,0 tilavuusprosenttia. Kaikkiaan Alkon myyntivalikoimissa on yli 11 000 tuotetta.

Alkon liikevaihto vuonna 2022 oli noin 1,2 miljardia euroa ja mainitut alkoholijuomat muodostavat siitä nykyisin noin kolme prosenttia. Lakiesityksen kohteena olevan vähittäismyynnin arvo on siten nykyisin joitakin kymmeniä miljoonia euroja. Vaikka merkittävä osa näiden alkoholijuomien mynnistä siirtyisi Alkosta luvanvaraiseen vähittäismyyntiin, muutoksella voidaan arvioida olevan melko vähäisiä välittömiä taloudellisia vaikutuksia Alkon myyntiin.

Suurin osa vähittäismyyntiluvan haltijoista on päivittäistavarakauppoja. Päivittäistavaramyynnin arvo Suomessa vuonna 2022 oli 21,6 miljardia euroa, ja alaa hallitsee kaksi kauppaketjua: S-ryhmä 47 prosentin markkinaosuudella ja K-ryhmä 35 prosentin osuudella. Vuonna 2022 päivittäistavarakaupassa myytiin alkoholijuomia noin 1,8 miljardilla eurolla. Lakiesityksen seurauksena päivittäistavarakaupan myynti voisi kasvaa korkeintaan hieman yli 50 miljoonalla eurolla. Hieman yli 50 miljoonan euron myynnin lisäys olisi enintään joitakin prosentin kymmenesosa koko päivittäistavaramyynnin arvosta. Euromääräisen myynnin kasvuun vaikuttaa kuitenkin merkittävästi se kasvaako päivittäistavarakaupan litramääräinen myynti esityksen seurauksena. Mikäli kaupan alkoholijuomien litramääräinen myynti ei lisääntyisi juuri lainkaan, euromääräinen myynti lisääntyisi pääosin vain alkoholipitoisuuden noususta johtuvan alkoholiverotuksen nousun verran. Päivittäistavarakaupan kokonaisyntiin uudistus ei kokonaisuudessaan vaikuttaisi merkittävästi, mutta uudistuksen voidaan nähdä olevan päivittäistavarakaupan näkökulmasta erittäin positiivinen. Alkoholijuomien osuus elintarvikemyynnistä on suurin pienimmissä kauppoissa. Näiden kauppajen elinvoimaisuuteen uudistuksella voidaan arvioida olevan positiivisia vaikutuksia.

Alkoholijuomien vähittäismyynnin lisääntyminen ja päivittäistavarakauppojen valikoiman laajentuminen voisi periaatteessa johtaa alkoholin kulutuksen vähenemiseen anniskeluravintoloissa. Tämän vaikutuksen voidaan arvioida olevan tämän lakiehdotuksen osalta melko vähäinen, sillä muutos mahdollistaisi myös mainittujen käymisteitse valmistettujen alkoholijuomien – esimerkiksi kotimaisten pienpanimoiden erikoisolutien – myynnin myös vähittäismyyntiluvan saaneille ravintoloille. Vuonna 2018 voimaan tulleen alkoholilain uudistuksen ei ole havaittu vaikuttaneen merkittävästi anniskelun osuuteen alkoholin kulutuksesta.

Välittömien vaikutusten lisäksi todennäköistä on, että muutoksen myötä Suomen markkinoille tulisi jatkossa nykyistä enemmän erityisesti 5,6 –8,0 tilavuusprosenttia alkoholia sisältäviä oluita ja muita mahdollisia käymisteitse valmistettuja alkoholijuomia, jolloin näiden alkoholijuomien osalta valikoiman voidaan arvioida tulevaisuudessa kasvavan. Kotimainen panimo- ja alkoholijuomateollisuus työllistää Suomessa sekä suoraan että välillisesti yrityksiä, alihankkijoita sekä kotitalouksia. Erityisesti pienpanimot ovat kannattaneet muutosta ja korostaneet, että niiden erikoisolutien myynti ei ole nykyisin ollut sallittua kauppoissa. Olutmarkkinoiden laajentaminen yhdessä 1.1.2024 voimaan tulevan olutverotuksen alentamisen kanssa kasvattaisi vahvojen oluiden myyntiä nykyisestä huomattavasti ja todennäköisesti samalla erityisesti kotimaisten valmistajien tuotannon ja myynnin määrää hieman.

Päivittäistavarakaupan markkinat avautuisivat osin myös kotimaisille tilaviineille, joiden alkoholipitoisuutta voitaisiin kotimarkkinoita varten laskea enintään 8,0 prosenttiin. On lisäksi mahdollista, että päivittäistavarakaupan markkinoille tulisi muutoksen myötä ulkomailta enintään 8,0 prosenttisia viinejä tai muita rypäleistä käymisteitse valmistettuja alkoholijuomia. Koska valtaosa viineistä sisältää 11–14 tilavuusprosenttia alkoholia, kyse ei ole vielä tällä hetkellä suuresta tuoteryhmästä. Viinien alkoholipitoisuutta voitaisiin kuitenkin laskea erilaisten teknisten menetelmien avulla Suomen markkinoille pääsemiseksi.

Oluen, siidereiden ja juomasekoitusten kotimaisuusaste on ollut tyypillisesti Suomessa suuri, kun taas viinit ovat pääosin tuontituotteita, kotimaisia tilaviinejä lukuun ottamatta. Kaupan myymien käymisteitse valmistettujen alkoholijuomien prosenttirajan nostamisen voisi helpottaa ulkomaisten olut- ja alkoholituottajien Suomen markkinoille pääsyä. Vaikutuksen arvioidaan kuitenkin olevan vähäinen alkoholijuomien tuontiin ja kulutetun alkoholin kotimaisuusasteeseen.

Lakiesityksen seurauksena Alkon osuus alkoholijuomien kokonaisymyynnistä hieman laskisi, kaupan osuus hieman nousisi ja anniskelun osuus pysyisi suunnilleen samana. Päivittäistavarakaupan keskittyneen rakenteen vuoksi määräävässä markkina-asemassa olevien valtakunnallisten kaupan toimijoiden tuotepolitiikka ja ostoehdot vaikuttavat jo nyt erityisesti panimoteollisuuden toimintaedellytyksiin. Ehdotettu muutos vahvistaisi näin edelleen kaupan asemaa tässä suhteessa.

Vaikutukset alkoholijuomamarkkinoihin, kilpailuun ja alkoholijuomien tuontiin

Esityksen mukaan luvanvaraiseen vähittäismyyntiin sallittaisiin jatkossa enintään 5,5 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävien alkoholijuomien lisäksi myös enintään 8,0 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävät käymisteitse valmistetut alkoholijuomat. Vähittäismyynti sallittaisiin siis jatkossa myös 5,5-8,0 %:lle käymisteitse valmistetuille alkoholijuomille, mutta toisaalta alkoholiyhtiön monopoli koskisi edelleen 5,5-8,0 %:sia alkoholijuomasekoituksia. Muutos kohtelisi siis eri tavoin käymisteitse valmistettuja alkoholijuomia ja muulla tavoin valmistettuja alkoholijuomia – ja siten myös eri tavoin alkoholijuomia valmistavia elinkeinonharjoittajia kohdeltaisiin eri tavoin.

Esityksellä toteutetaan hallitusohjelman tavoitetta reilusta ja avoimesta kilpailusta mahdollistamalla alkoholilaisissa tarkoitettun vähittäismyyntiluvan saaneille toimijoille entistä laajempi myyntioikeus supistaen samalla alkoholiyhtiön yksinmyyntioikeutta. Hallitusohjelman mukaisesti hallitus jatkaa markkinoiden avaamista määrätietoisesti ja vastuullisesti. Esityksen merkittävimmät kilpailua edistävät toimet koskisivat siis erityisesti alkoholin vähittäismyyntiä. Nykyinen, voimassa oleva alkoholin prosenttiraja (alkoholipitoisuus korkeintaan 5,5 %:a) rajaa luvanvaraisen vähittäismyynnin ulkopuolelle varsin monia 5,5-8,0 %:n vahvuisia eurooppalaisia sekä kotimaisten pienpanimoiden käymisteitse valmistettuja alkoholijuoma tuotteita, kuten esimerkiksi belgialaisia ja saksalaisia ja kotimaisten pienpanimoiden valmistamia oluita. Tältä osin voidaan katsoa, että esitys käymisteitse valmistettujen alkoholijuomien prosenttirajan nostosta 8,0 %:iin avaisi kilpailua erityisesti oluiden osalta ja mahdollistaisi näin yhä useamman toimijan luvanvaraisen vähittäismyynnin ja kilpailun markkinoilla.

Esityksen vaikutukset alkoholijuomien tuottajien väliseen kilpailuun voidaan olettaa olevan vähäisiä, mutta luonteeltaan pääosin kilpailua edistäviä. Etenkin 5,6-8,0 prosenttisten käymisteitse valmistettujen alkoholijuomien osalta vähittäismyynnin vapautumisen arvioidaan lisäävän kyseisten alkoholijuomien kulutusta ja kyseisten alkoholijuomien markkinan kokoa

Suomessa. Suurempi 5,6-8,0 prosenttisten käymisteitse valmistettujen alkoholijuomien kotimainen markkina voi houkutella alalle joitain uusia kotimaisia ja ulkomaisia toimijoita ja näin lisätä kilpailua.

Toisaalta samalla kun nyt ehdotettu muutos todennäköisesti lisää käymisteitse valmistettujen alkoholijuomien myyntiä ja edistäisi kilpailua tältä osin, saattaa se osin tapahtua muulla tavoin valmistettujen alkoholijuomien kustannuksella. Tämä tarkoittaa, että samalla kun käymisteitse valmistettujen 5,5-8,0 % alkoholia sisältävien juomien myynti lisääntyisi, voisi muulla tavoin valmistettujen, samaa vahvuutta olevien juomien myynti laskea. Lisäksi pitkällä aikavälillä nyt ehdotettu muutos voi vaikuttaa kuluttajien osto- ja kulutuskäyttäytymiseen siten, että kuluttajat myös jatkossa suosisivat kyseisen vahvuisia käymisteitse valmistettuja alkoholijuomia muulla tavoin valmistettujen alkoholijuomien kustannuksella. Tämän vuoksi olisi mahdollista, että vaikka Suomessa jossain vaiheessa mahdollistettaisiin myös 5,5-8,0 %:a sisältävien juomasekoitusten luvanvarainen vähittäismyynti, voisi kuluttajien osto- ja kulutuskäyttäytyminen olla jo muovautunut sillä tavoin, että kuluttajat suosivat tällöinkin käymisteitse valmistettuja kyseisen vahvuisia alkoholijuomia. Suomessa 5,6–8,0-prosenttiset juomasekoitukset eivät välttämättä ole muiden maiden näkökulmasta olennainen tuoteryhmä, eikä niiden ulkomaisuusaste todennäköisesti ole suurempi vaan ehkä ennemminkin pienempi kuin kaappoihin ehdotettavissa oluissa ja viineissä. Alkossa vuonna 2023 myytyjen juomasekoitusten kotimaisuusaste oli yli 90 % kun taas esityksessä myynniltään vapautettavat tuoteryhmät ovat taas nykyisin Alkon valikoimassa pääosin tuontituotteita. Oluissa hieman yli puolet Alkossa myydyistä oluista oli ulkomaisia ja viineissä tuontituotteiden osuus myynnistä on tätäkin suurempi. Lakiesityksen myötä kyseisten tuoteryhmien kotimaisuusasteet tuskin muuttuisivat merkittävästi esimerkiksi päivittäistavarakaupoissa Suomen valmistustarjontaan haastajia ei siis välttämättä löydy ulkomailta, minkä vuoksi toimenpiteen ei arvioida suosivan Suomesta peräisin olevia tuotteita tai syrjivän jäsenvaltioiden kansalaisia.

Työllisyys- ja työelämävaikutukset

Edellä on todettu, että lakiesityksen välittömät vaikutukset ovat todennäköisesti melko vähäisiä. Alkoholijuomien myyntiin ja valmistukseen liittyvä kokonaistyöllisyys Suomessa on enintään 30 000 henkilötyövuotta. Alan työpaikoista suurin osa on ravintola-alalla, johon uudistus ei merkittävästi vaikuta. Panimoalan suora työllistävä vaikutus on noin 2 000 työntekijää. Työvoimavaltaisin osa panimoteollisuudesta eli pienpanimot voivat hyötyä uudistuksesta siten, että työllisyys voi lisääntyä joillakin työntekijöillä. Päivittäistavarakaupan työllisyyteen uudistus ei kansantalouden tasolla vaikuta merkittävästi. Vaikka työllisyyteen liittyvien vaikutusten arvioidaan olevan pieniä, arvioidaan kuitenkin päivittäistavarakaupan hallinnollisen työn lisääntyvän jonkin verran hetkellisesti. Päivittäistavarakaupan vastuulla on huolehtia uusien alkoholijuomien osalta niitä koskevien vähittäismyyntiohjeiden ajantasaisuudesta sekä huolehdittava, että alkoholijuomien myyntiin liittyvät säännökset. Tämän osalta hallinnollinen työ voi hetkellisesti lisääntyä uusien alkoholiohjeistusten sekä henkilökunnalle järjestettävien koulutusten myötä.

Valtaosa alkoholin riskikäyttäjistä ja huomattava osa alkoholin ongelmakäyttäjistä on työelämässä. Alkoholinkäytön lisääntyminen erityisesti tässä joukossa lisäävät työkyvyttömyyden ja työttömäksi joutumisen riskiä vaikeuttaen työurien pidentämistä ja julkisen talouden kestävyysvajeen hallintaa. Lievemmissäkin muodossa työikäisten alkoholinkäytön lisääntyminen heijastuu työelämään työpanoksen ja tuotannon menetyksinä krapulapäivien, tapaturmien ja sairauslomapäivien kautta. Haittojen ehkäisy edellyttäisi

esimerkiksi työterveyshuollossa tehokasta riski- ja ongelmakäyttäjiin kohdennettua apua ja neuvontaa kulutustottumusten muuttamiseksi ja tarvittavan tuen järjestämistä alkoholiongelmien hoitoon mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Nämä negatiiviset vaikutukset aiheuttavat merkittäviä kustannuksia paitsi verovaroin kustannetuille sosiaali- ja terveystalouksille, mutta myös työnantajille työntekijän työn tuottavuuden alentumisena sekä työstä poissaolojen lisääntymisen kautta, jolloin joissain tilanteissa yrityksen olisi järjestettävä korvaavaa työvoimaa tilalle.

Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Lakiehdotuksessa mahdollistettaisiin se, että nykyiset alkoholijuomien vähittäismyyntiluvan haltijat saisivat myydä aiempaa vahvempia käymisteitse valmistettuja alkoholijuomia. Muutos ei edellyttäisi uusien lupien hakemista tai vanhojen lupien muuttamista, mutta vaatisi viranomaisten tietojärjestelmien sekä vähittäismyyntilupahakemusmenettelyn sekä tukkumyynnin valvontaprosessin päivittämistä. Lisäksi muutos kasvattaisi jonkin verran viranomaisvalvonnan tarvetta, sillä myyntioikeudet riippuisivat siitä, millä tavalla mainitut alkoholijuomat on valmistettu. Sen erottamiseen, onko alkoholijuoma valmistettu yksinomaan käymisen avulla vai onko se valmistettu joko kokonaan tai osittain laimentamalla väkevää alkoholijuomaa tai väkiviinaa, ei ole virallista analyysimenetelmää, joten valvonta lisäisi jonkin verran viranomaistyötä. Lisäksi esitys lisäisi jonkin verran aluehallintovirastojen vähittäismyynnin valvontatyötä 5,5 - 8,0 tilavuusprosenttia sisältävien käymisteitse valmistettujen alkoholijuomien myyntiverkoston laajentumisen myötä. Vaikka alkoholin vähittäismyyntilupien laajentaminen mahdollistettaisiin enintään kahdeksanprosenttiin juomiin, tämän ei kuitenkaan arvioida lisäävän tarvetta uusille henkilöresursseille, vaan valvonta ja muut tarvittavat hallinnolliset lupamenettelyt pystyttäisiin toteuttamaan nykyisten henkilöstöressurssien puitteissa aluehallintovirastoissa ja Valvirassa.

Vaikutukset kotitalouksien ja kuluttajien asemaan

Vaikka alkoholijuomien saatavuutta lisättäisiin melko vähän, kotitalouksille ja kuluttajille välittömät taloudelliset vaikutukset olisivat myönteisiä alkoholijuomien valikoiman laajentuessa aiemmasta. Muutoksen kohteena olevien oluiden, viinien ja siiderien saatavuus paranisi ja niiden hinnat voisivat jonkin verran kilpailun lisääntyä myös alentua.

Kotitalouksien keskuudessa alkoholinkäyttöön liittyy osana vahva polarisaatio. Mahdolliset hinnanalennukset valikoiman laajentuessa ja kilpailun lisääntyessä painottuvat siihen alkoholijuomia eniten juovaan kymmeneen prosenttiin kuluttajista, jotka juovat nykyisin puolet kaikista alkoholista. Toisaalta noin puolet kaikista alkoholinkäyttäjistä juovat alle kaksi litraa absoluuttista alkoholia vuodessa. Enemmistölle suomalaisista kuluttajista alkoholin hintatason lievistä halpenemisestä tuleva hyöty jäisi siten kulutustottumuksista riippuen nollassa enintään joihinkin kymmeneen euroon vuodessa. Edellä olevan lisäksi osalle kotitalouksista, joiden alkoholin käyttö on hyvin vähäistä, ei tällä alkoholijuomien vähittäismyynnin laajentumisella arvioida olevan keskeisiä vaikutuksia kulutukseen tai ostokäyttäytymiseen. Alkoholilain uudistuksella vuonna 2018 ei ollut aiemmista trendeistä ja satunnaisvaihtelusta erottuvia vaikutuksia aikuisväestön riskikulutukseen tai humalajuomiseen, ja sama arvio voidaan tehdä tämän ehdotetun uudistuksen yhteydessä. Täytyy kuitenkin huomioida, että enintään 8,0 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältäviin käymisteitse valmistettuihin alkoholijuomiin liittyy osaltaan tiettyjä kysyntään ja tarjontaan liittyviä epävarmuustekijöitä, joiden vaikutuksia ei pystytä vielä tässä kohdin aukottomasti arvioimaan.

Uudistus hyödyttää päivittäistavarakaupan asiakkaita tuomalla näille aiempaa runsaamman valikoiman 5,6-8,0 prosenttisia käymisteitse valmistettuja alkoholijuomia. Ostomahdollisuudet paranevat kyseisen tuoteryhmän osalta kaikkialla Suomessa, mutta erityisen paljon harvaan asutuilla alueilla, joissa etäisyys lähimpään Alkon myymälään ovat olleet pitkiä. Samalla aiempaa väkevämpien juomalajien saatavuus päivittäistavara-kaupoissa hyödyttää niitä jo kuluttavien ostosmatkoja erityisesti alueilla, joissa etäisyydet lähimpään Alkon myymälään ovat olleet pitkiä. Huomionarvoista on, että nykyistä väkevämpien alkoholijuomien myynti tavallisissa ruokakaupoissa altistaisi jatkossa kaikki asiakkaat aikaisempaa mittavammalle alkoholijuomien myynnin edistämiseksi. Myös ne ruokakauppojen asiakkaat, jotka pyrkivät pidättäytymään alkoholista tai vähentämään kulutustaan altistuisivat lisääntyvälle alkoholijuomien tarjonnalle päivittäisympäristössä.¹³

Kotitalouksiin kohdistuvien vaikutusten osalta merkitystä voi olla myös hallituksen esityksellä eduskunnalle laiksi alkoholi- ja alkoholijuomaverosta annetun lain liitteen muuttamisesta (HE 37/2023 vp). Kyseisessä esityksessä ehdotetaan muutettavaksi alkoholi- ja alkoholijuomaverosta annettua lakia siten, että viinin, muiden käymisteitse valmistettujen juomien, väli tuotteiden ja etyylialkoholijuomaryhmän valmisteveroa korotettaisiin ja oluen valmisteveroa alennettaisiin. Veromuutosten seurauksena alkoholijuomien hintojen arvioidaan nousevan kokonaisuudessaan keskimäärin noin prosentin. Oluiden hinnat laskisivat arviolta keskimäärin 1,5 prosenttia, ja viinien hinnat nousisivat arviolta 2,4 prosenttia. Etyylialkoholijuomaryhmän tuotteiden ja väli tuotteiden hinnat nousisivat arviolta 3,8 prosenttia. Hinta-arvioissa on oletettu, että veronkorotukset siirtyisivät täysimääräisinä kuluttajahintoihin. Alkoholiveron korotuksista seuraavan alkoholijuomien hintojen nousun arvioidaan esityksen mukaan vähentävän alkoholin tilastoitua kulutusta noin prosentin. Nyt ehdotettavien alkoholin vähittäismyyntiä koskevien muutosten vaikutusten kotitalouksien ja kuluttajien asemaan arvioidaan olevan vähäisiä, etenkin jos vaikutuksia arvioidaan yhdessä alkoholi- ja alkoholijuomaverosta annettuun lakiin ehdotettujen muutosten vaikutusten kanssa.

4.2.3 Ympäristövaikutukset

Viinin ja oluen tuotannossa suurimmat ympäristövaikutukset syntyvät juomapakkausten valmistuksesta. Juomapakkausten osuus ympäristövaikutuksista on lähes puolet, viinillä 46 % ja oluella 49 %.¹⁴ Nyt ehdotetulla muutoksella voi olla käymisteitse valmistettujen alkoholijuomien kulutusta kasvattavia vaikutuksia, mikä voi aiheuttaa ympäristölle kielteisiä vaikutuksia juomapakkausten lisääntyneen valmistuksen muodossa. Toisaalta käymisteitse valmistettujen 5,5-8 prosenttia alkoholia sisältävien juomien kulutuksen lisääntyessä on mahdollista, että muissa alkoholijuomalajeissa kulutus vähenisi ja siten juomapakkausten valmistusmäärät eivät kasvaisi olennaisesti.

Keskimäärin alkoholijuomatuotannossa kansainvälisten kuljetusten osuus ympäristövaikutuksista on vain vajaa 3 %. Valtaosa Suomeen tulevista juomista kuljetetaan laivoilla ja rekoilla. Juomia saatetaan kuljettaa myös lentorahdilla, joka on ympäristön kannalta

¹³ Terveiden ja hyvinvoinnin laitos 24.8.2023. Alkoholin vähittäismyyntilupien laajentaminen enintään kahdeksanprosenttisiin juomiin. Muistio mahdollisista hyvinvointi- ja terveysvaikutuksista. Saatavil-la: https://thl.fi/documents/10531/9793207/Alkoholin+v%C3%A4hitt%C3%A4ismyyntilupien+laajentaminen+enint%C3%A4%C3%A4n+kahdeksanprosenttisiin+juomiin.+Muistio_.pdf/2961ace0-1252-2560-89e4-f47c03e0b65e?t=1693460580295.

¹⁴ Alko: <https://www.alko.fi/vastuullisesti/tuotteiden-vastuullisuus/alkoholijuomien-tuotanto-kuormittaa-ymparistoa>. Viitattu 24.11.2023.

kuormittavin kuljetustapa.¹⁵ Nyt ehdotettu muutos voi toteutuessaan lisätä ulkomailla valmistettujen alkoholijuomien myyntiä, mikä voisi aiheuttaa ympäristövaikutuksia lisääntyneiden kansainvälisten kuljetusten muodossa.

Lakiehdotuksella ei kuitenkaan arvioida olevan huomattavia ympäristövaikutuksia. Ympäristövaikutusten arviointiin sisältyy kuitenkin merkittäviä epävarmuustekijöitä muun muassa kuluttajien ostokäyttäytymisen ennakkollisen arvioinnin suhteen, minkä vuoksi ei ole mahdollista vielä tässä vaiheessa aukottomasti arvioida.

4.2.4 Muut ihmisiin kohdistuvat ja yhteiskunnalliset vaikutukset

Sosiaali- ja terveysvaikutukset

Suomessa alkoholisairauksiin ja -myrkytyksiin kuolee asukaslukuun suhteutettuna ihmisiä yli kolminkertainen määrä Ruotsiin ja Norjaan verrattuna. Alkoholilla on myös monien sairauksien taustatekijä. Alkoholien runsaaseen käyttöön liittyy merkittävästi suurentunut vaara sairastua suuontelon, kurkunpään, nielun, ruokatorven ja maksan syöpiin sekä lievästi suurentunut rintasyövän ja paksusuolen syövän riski. Esimerkiksi rintasyövän riskiä alkoholi lisää jo vähäisellä kulutustasolla ja riski kasvaa samassa suhteessa kuin alkoholin kulutus.

Mikäli alkoholin kulutus kasvaisi väestön keskuudessa, lisääntyisivät todennäköisyydet myös negatiivisiin terveyshaittoihin. Yleisimpiä alkoholin käyttöön liittyviä terveyshaittoja ovat alkoholin vaikutukset erilaisiin syöpäsairauksiin, mielenterveyden ongelmiin ja uniongelmiin sekä verenkierto- ja ruuansulatuselimistön sairauksiin.¹⁶ Pitkäkestoinen runsas alkoholin kulutus lisää maksasairauksien, kuten maksan rasvoittumisen, maksakirroosin ja kroonisen haimatulehduksen todennäköisyyttä. Runsas alkoholinkäyttö aiheuttaa haittaa myös sydän- ja verisuoniterveydelle: humalajuomiseen liittyy merkittävä sydäninfarktin, äkkikuoleman ja aivoverenkierron häiriön vaara. Lisäksi paljon alkoholia käyttävillä henkilöillä esiintyy muita enemmän masennusta ja ahdistuneisuushäiriöitä, ja alkoholiongelmasta kärsivän itsemurhariski on huomattavasti suurempi.

Alkoholinkäyttö nostaa monien erilaisten tapaturmien kuten liikenneonnettomuuksien, kaatumisten, palovammojen, hukkumisten ja työtapaturmien sekä väkivallan ja sen uhriksi joutumisen riskiä. Alkoholilla on todettu olevan yleisin vaikuttava tekijä väkivallan, onnettomuuksien ja tapaturmien taustalla. Terveyshaittojen lisäksi alkoholi aiheuttaa sosiaalisia haittoja, joita voivat olla esimerkiksi väkivalta, lasten turvallisuuden ja hyvinvoinnin laiminlyönti sekä perheen taloudelliset vaikeudet.

Alkoholin kokonaiskulutuksen ja sosiaali- ja terveyshaittojen suhde on ollut jokseenkin kiinteä, vaikka haittoihin vaikuttavat alkoholin käyttömäärien ohella monet muutkin tekijät. Konservatiivisen arvion mukaan kulutuksen ja haittojen välinen suhde olisi 1:1. Eli esimerkiksi, jos kulutus kasvaisi 0,5-1 % niin haitat lisääntyisivät saman 0,5-1 %. Keskeinen syy siihen, miksi alkoholihaittojen taso seuraa niin läheisesti kokonaiskulutuksen tasoa on se, että kokonaiskulutuksen lisääntyessä tyypillisesti koko alkoholikuluttajien jakauma siirtyy kokonaisuudessaan samaan suuntaan. Eli esimerkiksi väestön kulutuksen keskimäärin

¹⁵ Alko: <https://www.alko.fi/vastuullisesti/tuotteiden-vastuullisuus/alkoholijuomien-tuotanto-kuormittaa-ymparistoa>. Viitattu 24.11.2023.

¹⁶ Pia Mäkelä ja Solja Niemelä: Alkoholilla ja terveys. Lääkärikirja Duodecim 25.10.2022. <https://www.terveyskirjasto.fi/dlk01120>.

kasvaessa kulutustaan lisäävät niin vähän, keskimääräisesti kuin paljon alkoholia käyttävät ihmiset, ja vastaavasti riskit kasvavat kaikissa näissä väestön osaryhmissä. Koko väestön tasolla voidaan karkeasti arvioida, että esimerkiksi korkean alkoholiverotuksen ja alkoholin saatavuuden rajoittamisen vaikutuksesta alkoholin sosiaali- ja terveyshaitat vähenevät. Vastaavasti näiden toimien heikentäminen johtaa päinvastaiseen lopputulokseen.

Kuten edellä on todettu, käsiteltävänä olevan esityksen välittömien vaikutusten arvioidaan olevan melko vähäisiä, mutta arviointiin liittyy epävarmuuksia. Aiempien kokemusten perusteella voidaan pitää todennäköisenä ainakin sitä, että esityksen toteuttamisen seurauksena alkoholikuolleisuus erityisesti alkoholia paljon käyttävien ihmisten joukossa lisääntyisi.¹⁷ Hallitusohjelmassa on lisäksi sovittu useista muista uudistuksista, joiden vaikutuksia arvioidaan myöhemmin erikseen kyseisissä esityksissä. Merkille pantavaa on, että nyt käsiteltävän esityksen ja sitä seuraavien lakimuutosten yhteen lasketut kokonaisvaikutukset alkoholin saatavuuteen voivat hallituskauden aikana muodostua huomattavan suuriksi. Kun alkoholista aiheutuvia terveysvaikutuksia arvioidaan, niiden osalta negatiiviset välittömät ja välilliset terveyshaitat eivät realisoidu väestön keskuudessa heti, vaan ne kasaantuvat väestön keskuudessa asteittain. Tämä osaltaan vaikeuttaa negatiivisten terveyshaittojen euromääräistä kustannusten arvioimista ja laskemista tässä ajan hetkessä, kuitenkin vähentämättä niiden keskeistä tärkeyttä. Tästä esimerkkinä on alkoholikuolleisuuden eriarvoisuus, joka on lisääntynyt vuoden 2017 jälkeen, kun alkoholikuolleisuuden kasvu on kohdistunut erityisesti pienituloisiin miehiin.

Tutkimuskirjallisuuden mukaan alkoholijuomien yksinoikeusjärjestelmien purkaminen ja siihen liittyvä alkoholin saatavuuden lisääntyminen ovat tyypillisesti lisänneet yksityiseen myyntiin siirrettyjen alkoholijuomien kulutusta, ja joissakin tapauksissa näyttöä on myös alkoholin aiheuttamien haittojen lisääntymisestä. Uudistuksen sosiaali- ja terveysvaikutuksia on tarkemmin arvioitu Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen muistiossa ”*Alkoholin vähittäismyyntilupien laajentaminen enintään kahdeksanprosenttisiin juomiin*”; Muistio mahdollisista hyvinvointi- ja terveysvaikutuksista” 24.8.2023.¹⁸

Toisaalta alkoholin aiheuttamia haittoja voidaan hillitä esimerkiksi alkoholiveroja korottamalla. Hallitusohjelmassa on linjattu, että viinin alkoholiveroa nostetaan ja oluen alkoholiveroa alennetaan. Hallitusohjelman mukaisesti valtiovarainministeriössä on valmisteltu hallituksen esitys, joka kiristäisi alkoholijuomien valmisteverotusta noin kahdella prosentilla. Veromuutosten seurauksena alkoholijuomien hintojen arvioidaan nousevan kokonaisuudessaan

¹⁷ Terveyden ja hyvinvoinnin lausunnon (THL /4160/4.00.00/2023) liitteen 1 mukaan kuolleisuus alkoholin aiheuttamiin sairauksiin ja alkoholimyrkytyksiin väheni melko voimakkaasti vuosina 2007–2017, mutta hyvä kehitys pysähtyi ja alkoholikuolemia tuli jonkin verran lisää alkoholilain tultua voimaan vuonna 2018. Tuolloin alkoholikuolemat lisääntyivät enemmän kuin mitä alkoholin kokonaiskulutuksen muutoksen perusteella olisi voitu olettaa. Tämä viittaa THL:n mukaan siihen, että alkoholia paljon käyttävät, joille oli jo saattanut aiheutua esimerkiksi vaurioita maksassa, lisäsivät alkoholijuomien kulutustaan muita kuluttajia enemmän.

¹⁸ Terveyden ja hyvinvoinnin laitos 24.8.2023. Alkoholin vähittäismyyntilupien laajentaminen enintään kahdeksanprosenttisiin juomiin. Muistio mahdollisista hyvinvointi- ja terveysvaikutuksista. Saatavilla: https://thl.fi/documents/10531/9793207/Alkoholinv%C3%A4hitt%C3%A4ismyyntilupien+laajentaminen+enint%C3%A4%C3%A4n+kahdeksanprosenttisiin+juomiin.+Muistio_.pdf/2961ace0-1252-2560-89e4-f47c03e0b65e?t=1693460580295.

keskimäärin vajaan prosentin. Veromuutokset ovat osa valtion talousarvioehdotusta 2024. Niiden on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2024 alkaen.

Lisäksi alkoholin aiheuttamia haittoja voidaan ehkäistä niillä hallituksen toimilla, jotka liittyvät päihdehoidon turvaamiseen, terveyden edistämiseen ja terveyttä ylläpitäviin ennaltaehkäiseviin toimiin. Vaikka nyt ehdotettuun muutokseen sisältyy edellä kuvattuja haitallisia vaikutuksia, on hallitusohjelmassa osaltaan varauduttu myös näihin. Kansansairauksien aiheuttaman tautitaakan vähentäminen on välttämätöntä sekä ihmisten hyvinvoinnin ja terveiden elinvuosien lisäämisen että sosiaali- ja terveystalouden kestävyyden näkökulmasta.

Vaikutukset yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen

Alkoholin käytöllä on vaikutusta myös järjestyshäiriöihin, väkivaltaan sekä koettuun turvattomuuden tunteeseen. Mikäli alkoholin kulutus kasvaisi, kasvaisivat todennäköisesti jonkin verran myös edellä mainitut haitat sekä niihin liittyvät euromääräiset kustannukset. Alkoholin kokonaiskulutuksen ja rikoshaittojen välinen suhde on Suomessa ollut kiinteä henkeen ja terveyteen liittyvissä rikoksissa. Alkoholin käyttö ja erityisesti humalahakuinen juominen lisäävät riskiä sekä syyllistyä väkivaltarikokseen, että joutua sen uhriksi. Esimerkiksi alkoholisisäisen henkirikollisuuden taso on Suomessa 4,5-kertainen Ruotsiin verrattuna.¹⁹ Kokonaiskulutuksen ja rikoshaittojen suhde on kiinteä myös liikennepäihtymyksissä. Alkoholin saatavuuden lisäämiseen liittyvät riskit koskevat erityisesti nuoria kuljettajia, joilla on muita suurempi liikennevahingon riski jo alhaisilla veren alkoholipitoisuuksilla. Ehdotetun muutoksen vaikutukset olisivat todennäköisesti negatiivisia, mutta melko vähäisiä.

Päihtyneillä henkilöillä on muita korkeampi riski aiheuttaa turvattomuuden tunnetta julkisilla paikoilla sekä päihtyneestä olotilasta johtuen vaarallisia häiriötilanteita. Vuonna 2016 tehdyssä kyselytutkimuksessa kolmasosa suomalaisista ilmoitti pelänneensä edeltäneen vuoden aikana päihtyneitä henkilöitä julkisilla paikoilla. Erityisesti nuorilla naisilla pelkokokemukset olivat yleisiä: naisista lähes puolet kertoi pelänneensä päihtyneitä henkilöitä julkisilla paikoilla ja miehistä noin viidesosa. Nuorista naisista (15–29-vuotiaat) jopa 70 % oli kokenut pelkoa, ja vastaava osuus nuorilla miehillä oli 30 %. Myös ahdistelun ja kiusaamisen kokemukset julkisilla paikoilla olivat nuorilla naisilla yleisiä: vajaa puolet oli kokenut päihtyneen ahdistelua tai kiusaamista edeltäneen vuoden aikana, miehistä noin kuudesosa.²⁰

Vaikutukset lapsiin ja nuoriin

Lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen (SopS 60/1991) 3 artiklan mukaan muun muassa lainsäädäntötoiminnassa on otettava huomioon lapsen etu niissä asioissa, jotka koskevat lapsia. Sopimuksen toteutumista valvovan lapsen oikeuksien komitean mukaan lapsia koskevissa asioissa tulisi aina arvioida vaikutukset lapsiin. Lapsiin ja nuoriin kohdistuviksi vaikutuksiksi on katsottu esimerkiksi lasten kehitykseen ja hyvinvointiin sekä lapsen etuun liittyviä asioita.

Raskauden aikana kohtuullinenkin alkoholinkäyttö lisää sikiön kehityshäiriöiden ja syntyvän lapsen sairauksien riskiä. Erityinen riski liittyy humalajuomiseen. On esitetty, että Suomessa syntyy

¹⁹ Sisäministeriö, Sisäisen turvallisuuden portaali.

²⁰ Terveyden ja hyvinvoinnin laitos: Alkoholinkäytön haitat muille kuin käyttäjille. Päivitetty: 4.4.2022. <https://thl.fi/fi/web/alkoholi-tupakka-ja-riippuvuudet/alkoholi/alkoholihaitat/alkoholinkayton-haitat-muille-kuin-kayttajille>.

vuosittain noin 600—3 000 lasta (1—6 % syntyneistä), joilla on jonkinasteinen alkoholin aiheuttama vaurio.

Rekisteri- ja tilastotietojen pohjalta on arvioitu, että Suomessa on tällä hetkellä 65-70 000 lasta (noin 6 % alaikäisistä), joiden toisella tai molemmilla vanhemmilla on päihdeongelma. Vanhempien päihdeongelmista kärsineiden lasten mielenterveysongelmien riski 13–17-vuotiaana on noin puolitoistakertainen ja haitallisen päihteiden käytön riski kaksinkertainen verrattuna lapsiin, joiden vanhemmilla ei ole päihdeongelmaa.

Päihderiippuvaisten vanhempien määrään vaikuttavat muutokset alkoholinkäytössä: kun alkoholinkäyttö lisääntyy yhteiskunnassa, kasvaa myös riski alkoholi- ja päihdeongelmaisten vanhempien määrän lisääntymiseen. Vanhemman vakava päihdeongelma lisää lasten tapaturmien, sairaalahoitojen ja psyykkisen kehityksen häiriöiden riskiä. Erityisen uhan muodostaa vanhempien hallitsemattoman alkoholinkäytön lisääntyminen, koska sen negatiiviset vaikutukset lapsiin ja nuoriin ovat pitkäkestoisia ja heijastuvat myöhemmällä iällä merkittävänä riskinä lisätä heidän mielenterveys- ja päihdeongelmien sekä huono-osaisuuden määrää. Alkoholijuomien luvanvaraisen vähittäismyynnin muutokset eivät edistä alkoholinkäytön siirtämistä pois kotioloista, vaan pikemmin lisäävät käyttöä ja käyttötilanteita kodeissa.

Alkoholista aiheutuvat negatiiviset vaikutukset lapsiin ja nuoriin eivät yksistään liity vakavasti päihderiippuvaisten vanhempien tilanteeseen. Monissa perheissä alkoholin riskikäyttö on yleistä. Vuoden 2023 Juomatapatutkimuksen²¹ mukaan 20–69-vuotiaista miehistä 15 prosenttia ja naisista 9 prosenttia käyttää alkoholia siinä määrin, että heillä on kohonnut pitkäaikaisten terveyshaittojen riski. Perheissä, joissa alkoholin riskikäyttöä esiintyy, kasvaa myös riski lasten ja nuorten kokemalle turvattomuuden tunteelle, erinäisille pelkotiiloille ja heitä koskevien huolenpidon laiminlyönneille arjessa. Lasten ja nuorten turvallisuuden tunteen heikentyminen voi vaarantaa monin tavoin lasten ja nuorten kasvua ja kehitystä myös myöhemmällä iällä, kuten heikentää heidän koulumenestystään ja sosiaalisia suhteitaan. Myös niin kutsuttuun ”mallioppimiseen” liittyen vanhemmilta omaksuttuun alkoholin riskikäyttöön voi myöhemmällä iällä lisätä lapsen riskiä kuluttaa alkoholia yli riskirajojen, jos verrataan niihin perheisiin, joissa vanhempien alkoholin käyttö on hyvin vähäistä. Vanhempien alkoholinkäyttö vaikuttaa olennaisesti myös lastensuojelutapausten määrään. Lasten sijoitukset kodin ulkopuolelle ovat huomattavasti yleisempiä perheissä, joissa vanhemmalla on päihdeongelma kuin perheissä, joissa näin ei ole. Lakiesityksen seurauksena lasten ja perheiden kokemat haitat voivat siis lisääntyä ja syventyä, ja sen myötä lastensuojelutoimien tarve ja kustannukset voivat kasvavaa. Fyysiseen väkivaltaan tai perheväkivaltaan liittyvät haitat lapsille ovat merkittävästi suurempia yli nelinkertaisia kotitalouksissa, joissa joku käyttää liikaa alkoholia²². Tuoreet suomalaiset tutkimustulokset antavat viitteitä siitä, että lasten perheissä kokema väkivalta on viimeisen kymmenen vuoden aikana lisääntynyt mutta kuritusväkivalta on kuitenkin vähentynyt²³.

Alkoholin käytön riskit korostuvat nuorilla. Varhain aloitettu alkoholin käyttö altistaa riippuvuuden kehittymiselle voimakkaammin kuin aikuisena aloitettu käyttö. Kehittymätön

²¹ Riskirajana tutkimuksessa on käytetty kohtalaisen riskin rajaa, joka on naisilla 7 annosta tai enemmän ja miehillä 14 annosta tai enemmän viikossa. <https://thl.fi/fi/web/alkoholi-tupakka-ja-riippuvuudet/alkoholi/nain-suomi-juo>.

²² Laslett, Stanesby ym., 2020.

²³ Mielityinen ym. 2022, 113.

elimistö sietää huonosti alkoholia, joten alhaisetkin promillelukemat voivat olla hengenvaarallisia. Humala altistaa lisäksi nuoria tapaturmille. YK:n lapsen oikeuksien komitea on vuonna 2023 antanut Suomelle suositukset YK:n lasten oikeuksien sopimuksen täytäntöönpanosta. Komitea suosittaa muun ohella Suomea toimeenpanemaan alkoholiongelmaisten vanhempien hoitoa ja tehostamaan toimia nuorten alkoholin käytön ehkäisemiseksi (Yleiset suositukset, 3 E ja G).

Lakiesitys altistaisi lapset ja nuoret nykyistä laajemmalle alkoholijuomien tarjonnalle. Markkinoiden avaaminen ja alkoholijuomien saatavuuden lisääminen ei koskisi juomasekoituksia, jotka kuuluvat nuorten tyttöjen suosimiin alkoholijuomiin. Tämän linjauksen tavoitteena on suojella haavoittua ryhmiä – erityisesti nuoria – alkoholinkäytön haittavaikutuksilta. Vuonna 2018 voimaan tuleen alkoholilain jälkiarvioinnissa on huomattu juomasekoitusten kulutuksen nousseen uudistuksen myötä erityisesti tytöillä. Tytöillä havaittiin myös viitteitä humalakuilutuksen ja kerralla juotujen annosmäärien lisääntymisestä vuosien 2015 ja 2019 välillä. Australiassa asetettiin vuonna 2008 erityinen vero juomasekoituksille, jolla pyrittiin vähentämään nuorten alkoholinkäyttöön liittyviä haittoja. Tämän seurauksena etenkin nuorten naisten alkoholin käytöstä johtuvat poliklinikkakäynnit vähenivät selvästi²⁴. Juomasekoitusten jättämisen uudistuksen ulkopuolelle voidaan ajatella suojaavan erityisesti nuoria tyttöjä negatiivisilta vaikutuksilta alkoholin kulutuksessa. Toisaalta uudistus koskisi olutta, joka on nuorten poikien suosituin juoma, sekä siidereitä, jotka kuuluvat nuorten tyttöjen suosikkijuomiin. Näiden lisäksi miedot makeat viinit saattavat kiinnostaa myös alaikäisiä nuoria. YK:n lapsen oikeuksien komitean suosituksen toteuttamiseksi hallitus onkin hallitusohjelmassaan päättänyt kiinnittää erityistä huomiota ehkäisevään päihdetyöhön lasten ja nuorten toiminnassa.

Sukupuolivaikutukset

Vaikka alkoholin kulutuksen kasvun sosioekonomisten terveyserojen, mielenterveysongelmien, huono-osaisuuden ja syrjäytymisen kasautumista vahvistava vaikutus koskee sekä miehiä että naisia, on ongelmista kärsivien miesten joukko suurempi. Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen julkaisemien tilastotietojen mukaan miehillä alkoholinkäyttö vähintään kerran viikossa sekä humalahakuisesti on yleisempää kuin naisilla. Mielenterveysongelmien ja päihdeongelmien yhteen kietoutuminen, työstä ja perhe-elämästä syrjäytyminen sekä itsemurhien lisääntyminen kohdistuvat erityisesti heikommassa sosioekonomisessa asemassa oleviin miehiin. Vuoden 2017 jälkeinen kasvu alkoholikuolleisuudessa oli voimakkaampi miehillä (+5 %) kuin naisilla (+2 %), ja se kohdistui yli 45-vuotiaisiin (+5–6 %). Tämä katkaisi 45–59-vuotiaiden pitkään jatkuneen hyvän kehityksen, vaikka muissa yleisimmissä työikäisten kuolemansyissä hyvä kehitys on jatkunut.

Koska miehillä on huomattavasti enemmän alkoholihaittoja kuin naisilla, ehdotetun muutoksen negatiiviset terveysvaikutukset sekä alkoholikuolleisuuden kasvu kohdistuisivat näin ollen enemmän miehiin ja poikiin. Selittävänä riskitekijänä ei kuitenkaan ole pelkkä sukupuoli, vaan sosioekonomisen taustan, tulotason sekä sukupuolen muodostama yhteisvaikutus.

Naisilla alkoholin terveyttä heikentävät vaikutukset ovat puolestaan merkittäviä siksi, että haittojen riskit kasvavat naisilla alemmilla kulutustasoilla kuin miehillä. Lisäksi alkoholin

²⁴ Gale ym. (2015) Alcopops, taxation and harm: a segmented time series analysis of emergency department presentations, BMC Public Health, Vol. 15.

kulutuksen kasvu lisää naisten kokemaa turvattomuutta julkisilla paikoilla sekä tyypillisesti naiseen kohdistuvan lähisuhdeväkivallan riskiä.

Alkoholi on merkittävä lähisuhdeväkivallan taustatekijä, minkä seurauksena myös riskin koskien lähisuhdeväkivallan lisääntymistä voidaan arvioida kasvavan. Naiset joutuvat paljon miehiä useammin kumppanin tai sukulaisen tekemän väkivallan kohteeksi. Lähisuhdeväkivallan tekijä on päihtynyt vajaan puolella väkivaltatilanteista ja alkoholisidonnaisen lähisuhdeväkivallan seuraukset ovat usein vakavampia kuin ei-alkoholisidonnaisen. Suomessa alkoholin kulutustason muutokset ovat yhteydessä väkivaltarikollisuuden kehitykseen, joten vaikka esityksellä ei todennäköisesti ole suuria vaikutuksia kulutukseen, esitys ei ainakaan ole omiaan vähentämään alkoholisidonnaista lähisuhdeväkivaltaa.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Ehdotus perustuu hallitusohjelmassa sovittuun poliittisen pykälälinjaukseen, joten hallituksen esityksen valmistelussa ei ole arvioitu sitä vaihtoehtoa, ettei alkoholijuomien markkinoita avattaisi ja alkoholijuomien saatavuutta lisättäisi.

Markkinoita avattaisiin ja kilpailua lisättäisiin eniten, jos kaikkien alkoholijuomien vähittäismyynti sallittaisiin vähittäismyyntiluvan saaneille myyjille. Hallitusohjelmassa korostetaan kuitenkin uudistuksen vastuullisuutta ja tähän liittyen hallitusohjelmassa on myös sovittu, että hallitus ei muuta alkoholiyhtiön kansanterveydellistä tehtävää ja asemaa. Alkoholikauppaa vapautettaisiin sen sijaan hallitusohjelman mukaan pienemmin askelein.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

5.2.1 Ruotsi

Ruotsissa alkoholijuomien valmistuksesta, maahantuonnista ja maastaviennistä, markkinoinnista sekä tukku- ja vähittäiskaupasta ja anniskelusta säädetään vuonna 2010 uudistetussa alkoholilaissa (Alkohollag 2010:1622). Vuonna 1955 perustetulla alkoholiyhtiöllä (Systembolaget Aktiebolag) on yksinoikeus väkevien alkoholijuomien, viinin ja vahvan oluen (yli 3,5 %) vähittäismyyntiin. Alkoholipitoisuudeltaan 2,25–3,5-prosenttisen oluen myynti elintarvikeliikkeissä ja anniskelu ravitsemusliikkeissä on sallittua, mutta edellyttää ilmoituksen tekemistä kunnalle.

5.2.2 Norja

Norjan alkoholilaissa (LOV-1989—06-02-27) säädetään alkoholijuomien valmistuksesta, maahantuonnista ja maastaviennistä, myynnistä ja anniskelusta ja niihin liittyvästä lupajärjestelmästä sekä markkinoinnista. Valtion omistamalla alkoholiyhtiöllä (Vinmonopolet) on yksinoikeus yli 4,75-prosenttisten alkoholijuomien vähittäismyyntiin. Enintään 4,75-prosenttisten juomien myynti on luvanvaraista.

Tapauksessa E-9/00 Euroopan vapaakauppajärjestö EFTA:n tuomioistuin katsoi, että Norjan valtio oli rikkonut Euroopan talousaluetta koskevaa sopimusta pitämällä yllä kahta vähittäismyyntilupajärjestelmää. Norjan alkoholilaki salli ruokakaupoissa myynnin 2,5–4,75-prosenttisille oluille, mutta ei saman vahvuisille muille pakatuille alkoholijuomille. Järjestely

katsottiin kotimaisen tuotannon suosimiseksi ja Norjan alkoholilakia muutettiin tuomion jälkeen.

5.2.3 Viro

Viron itsenäistyminen johti alkoholikaupan yksityistämiseen eikä alkoholia koskevaa sääntelyä aluksi juuri ollut. Alkoholihaittojen ehkäisyyn tähtäävään sääntelyn palattiin vuonna 1995. Alkoholijuomien kioskimyynti kiellettiin kokonaan vuonna 2001. Vuonna 2008 yhtenäistettiin vähittäismyyntiajat kautta maan siten, että myynti on sallittu kello 10-22.

5.2.4 Tanska

Tanskassa alkoholijuomien vähittäismyyntin sääntely on ollut minimaalista. Elintarvikekaupan harjoittamista koskevaan lupaan, jonka myöntää elinkeinoviranomainen, sisältyy automaattisesti alkoholijuomien myyntilupa. Vähittäiskaupan aukioloaikojen sääntelystä luovuttiin vuonna 2012 lukuun ottamatta kymmenkuntaa pyhäpäivää, jolloin aukiolo ei ole sallittu.

5.2.5 Muut EU-maat

Alkoholijuomien vähittäismyyntimonopoli on käytössä EU-maista vain Suomessa ja Ruotsissa. Muita alkoholihaittoja tehokkaimmin vähentävät lakiperusteiset keinot – alkoholijuomien saatavuuden ja mainonnan rajoitukset ja alkoholijuomien verotus – ovat käytössä kaikissa EU-maissa. Seitsemässä jäsenmaassa ei kuitenkaan kanneta viinistä valmisteveroa. Useimmissa EU-maissa kaikkien tai vähintään väkevien alkoholijuomien vähittäismyynti on luvanvaraista. Seitsemässä maassa alkoholijuomien vähittäismyynti ei edellytä lupaa. Puolet jäsenmaista rajoittaa paikkoja, joissa alkoholijuomien myynti on sallittu – esimerkiksi myyntiä huoltoasemilla rajoitetaan joka kolmannessa maassa – ja kolmannes EU-maista rajoittaa juomien myyntiaikoja.

6 Lausuntopalaute

Luonnos hallituksen esitykseksi julkaistiin 19.10.2023 sähköisessä lausuntopalvelussa. Lausuntopalvelussa julkaistiin myös ruotsinkielinen tiivistelmä²⁵ esitysluonnoksesta. Lisäksi lausuntopyyntö ja ruotsinkielinen tiivistelmä esitysluonnoksesta lähetettiin usealle vastaanottajalle. Vastausaikaa oli 23.11.2023 asti.

Lausuntoja saatiin 85 kappaletta. Lausunnon antoivat maa- ja metsätalousministeriö, oikeusministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, Kilpailu- ja kuluttajavirasto, Lapsiasiainvaltuutetun toimisto, Opetushallitus, Poliisihallitus, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira, Tasa-arvovaltuutetun toimisto, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, Työterveyslaitos, Etelä-Karjalan hyvinvointialue, Etelä-Pohjanmaan hyvinvointialue, Kainuun hyvinvointialue, Kanta-Hämeen hyvinvointialue, Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue, Pirkanmaan hyvinvointialue, Pohjois-Karjalan hyvinvointialue Siun Sote, Päijät-Hämeen hyvinvointialue, Satakunnan hyvinvointialue, Varsinais-Suomen hyvinvointialue, HUS-Yhtymä, Etelä-Suomen aluehallintovirasto, Itä-Suomen aluehallintovirasto, Lapin

²⁵ Ruotsinkielisessä tiivistelmässä oli lakiesityksen pääasiallinen sisältö, pääasialliset perustelut, lakiehdotus (pykäläluonnokset) sekä lakiehdotuksen sanallinen kuvaus ja ehdotuksen pääasialliset vaikutukset.

aluehallintovirasto, Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto, Pohjois-Suomen aluehallintovirasto, Helsingin kaupunki, Kotkan kaupunki, Aivovammaliitto, A-Kiltojen Liitto ry, A-klinikkasäätiö, Alko Oy, Ehkäisevä Päihdetyö EHYT ry, Ehkäisevä Päihdetyö EHYT ry:n päihdeasiamies, Ehkäisevän päihdetyön järjestöverkosto, Elämäni Sankari ry, Ensi- ja turvakotien liitto ry, Folkhälsans förbund rf, Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy, Karjaan Ratatupa ry, Kaupan liitto ry, Kehitysvammaliitto, Kesko Oyj, Kipinä ry, K-kauppiasliitto ry, Kuluttajaliitto ry, Lastensuojelun Keskusliitto, Liikenneturva, Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto MTK ry, Mannerheimin Lastensuojeluliitto ry, Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry, MIELI Suomen Mielenterveys ry, Munuais- ja maksaliitto ry, Nuorisotutkimusseura ry, Nykterhetsförbundet Hälsa och Trafik r.f., Olutliitto, Oy Hartwall Ab, Oy Sinebrychoff Ab, Palvelualojen ammattiliitto PAM ry, Panimo- ja virvoitusjuomateollisuusliitto ry, Pienpanimoliitto ry, Pientislaamoliitto, Päihdelääketieteen yhdistys, Päihdetoimijoiden valtakunnallinen yhteistyöverkosto PÄIVYTT, Päivittäistavarakauppa ry, Raittiuden Ystävät ry, Sininauhaliitto ry, SOK/ S-ryhmä, SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry, Suomen Aivot ry, Suomen Alkoholijuomakauppa ry, Suomen ASH ry, Suomen Lääkäriliitto - Finlands Läkarförbund, Suomen Sydänliitto ry, Suomen Syöpäyhdistys ry, Suomen Terveydenhoitajaliitto STHL ry, Suomen Viiniryttäjät ry, Suomen Yrittäjät ry, Tehy ry, Tukikohta ry. Lisäksi kolme yksityishenkilöä lausui asiassa. Tulli ilmoitti, ettei sillä ole lausuttavaa asiassa.

Suurin osa lausunnonantajista vastusti esitystä. Esitystä kannatti 15 lausunnonantajaa, joista suurin osa kuitenkin edellytti, että esityksestä poistettaisiin syrjiväksi koettu alkoholin valmistustaparajoitus. Muutamissa lausunnoissa ei ilmaistu lausunnonantajan kantaa siihen, tulisiko lainsäädäntöä muuttaa esityksessä kuvatulla tavalla, mutta lausunnoissa tuotiin esille muutokseen mahdollisesti liittyviä haasteita sekä ehdotuksia esityksen jatkovalmistelun suhteen. Useissa lausunnoissa – niin esitystä vastustavissa kuin sitä kannattavissakin lausunnoissa – tuotiin esille, että hallituksen suunnittelemat ja hallitusohjelmaan kirjatut alkoholilainsäädännön muutokset tulisi käsitellä yhtenä kokonaisuutena ja antaa yhtenä esityksenä – eikä antaa niitä erillisinä hallituksen esityksinä. Monissa lausunnoissa tuotiin esille, että alkoholilakiin tehtävien muutosten vaikutuksia tulisi arvioida yhdessä alkoholijuomien valmisteverotukseen kaavailtujen muutosten vaikutusten kanssa. Yhdessä lausunnossa lausuttiin valmisteverolainsäädännön muutoksesta, eikä nyt kyseessä olevasta alkoholilainsäädännön muutoksesta.

Monissa lausunnoissa korostettiin, ettei alkoholia voida pitää normaalina kulutusyhdykkeenä sen aiheuttamien monien haittojen vuoksi. Useissa lausunnoissa nousi esille, että alkoholin saatavuuden parantamisella tulee olemaan moninaisia negatiivisia vaikutuksia kansalaisten terveyteen ja työkykyyn, minkä seurauksena sosiaali- ja terveydenhuollon kustannukset tulevat kasvamaan. Monet lausunnonantajat katsoivat lisäksi, että hallituksen esitys on ristiriidassa alkoholilain tavoitteiden kanssa. Toisaalta esitykseen myönteisemmin suhtautuvissa lausunnoissa katsottiin, että muutokset lisääisivät tuotevalikoimaa päivittäistavakaupoissa, lisääisivät myyntipaikkojen ja samalla kasvattaisivat myös työpaikkojen määrää. Ravintoloiden kilpailuasema alkoholijuomapuolella kuitenkin joidenkin lausunnonantajien mukaan samalla heikkenisi. Muutamissa lausunnoissa tuotiin lisäksi esille, että toteutuessaan nyt esitetty muutos saattaisi aiheuttaa väkivaltaisen käyttäytymisen ja rikosten lisääntymistä.

Monessa lausunnossa tuotiin esille, että esityksen vaikutustenarvioinnit ovat osin puutteelliset ja niitä tulisi jatkovalmistelussa täydentää. Oikeusministeriön lausunnossa kiinnitetään huomiota myös sääätämisperusteluiden täydennystarpeisiin muun muassa täydentämällä arviointia esityksen suhteesta perustuslain 19 §:n 3 momentin ja 20 §:n lisäksi myös perustuslain 6 §:ään sekä perustuslain 22 §:ssä säädettyyn julkisen vallan velvollisuuteen turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Oikeusministeriö kiinnittää lausunnossaan huomiota

esitysluonnoksessa tehtyyn arvioon ehdotuksen suhteesta perustuslain 18 §:ssä turvattuun elinkeinonvapauteen ja sen rajoittamiseen. Oikeusministeriö toteaa, että sääätämisyjärjestysperusteluja tulisi näiltä osin jatkovalmistelussa selkeyttää huomioiden voimassa oleva lainsäädäntö, mukaan lukien alkoholilain vähittäismyynnin rajoitusten kytkentä perustuslain 19 §:n 3 momenttiin ja 20 §:ään, ehdotettujen muutosten suhde siihen sekä perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö. Perusteluissa tulisi oikeusministeriön mukaan tarkastella muun muassa sitä, kuinka merkittävästä alkoholituotteiden siirtämisestä vähittäismyyntiin on kyse ja hyödyntää arvioinnissa aiempia alkoholilain vähittäismyynnin rajoituksia ja niiden valtiosääntöoikeudellista arviointia. Käymisteitse ja muutoin kuin käymisteitse valmistettuja alkoholijuomia ehdotetaan esityksessä kohdeltavaksi eri tavoin, minkä vuoksi oikeusministeriö katsoo, että eri juomalajien erilaista kohtelua tulisi arvioida perustuslain 6 §:ää vasten ja perusteluja selkeyttää. Myös oikeusministeriö kiinnittää lausunnossaan huomiota siihen, että hallitusohjelmassa mainittuja alkoholilainsäädännön muutoksia tulee viimeistään tulevien uudistusten valmistelun yhteydessä arvioida nyt tehtävän muutoksen sekä muiden uudistusten kokonaisvaikutukset.

Kaikki lausunnon antaneet hyvinvointialueet, HUS-Yhtymä sekä aluehallintovirastot vastustivat ehdotettua muutosta. Myös Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira), Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (THL), Työterveyslaitos, Lapsiasiainvaltuutettu, Opetushallitus sekä suurin osa lausunnon antaneista järjestöistä ja yhdistyksistä vastustivat esitettyä muutosta. Kaikki lausunnon antaneet aluehallintovirastot katsovat, että esitetystä muutoksesta johtuvat haitat olisivat todennäköisesti suuremmat kuin siitä syntyvät hyödyt. Lisäksi aluehallintovirastojen lausunnoissa todetaan, että jos muutos toteutetaan siitä aiheutuvista haittavaikutuksista huolimatta, ja 8-prosenttisten alkoholijuomien vähittäismyynti vapautetaan, ei ole syytä kuitenkaan palata vanhaan järjestelmään, jossa alkoholijuoman salliminen vähittäismyyntiin riippuu juoman valmistustavasta. Mikäli 8-prosenttisten alkoholijuomien myynti halutaan sallia ruokakaupoissa ja muissa vähittäismyyntipaikoissa, tulisi aluehallintovirastojen mukaan sallia kerralla kaikilla valmistustavoilla valmistettujen alkoholijuomien vähittäismyynti, mikäli se ei lisää merkittävästi haittoja. Tämä helpottaisi aluehallintovirastojen mukaan myös valvovan viranomaisen valvontatyötä.

Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue toteaa lausunnossaan, että ehdotetun muutoksen toteutuessa ja siten vahvempien alkoholijuomien saatavuuden parantuessa alkoholin kulutus todennäköisesti siirtyisi yhä vahvempiin alkoholijuomiin ja alkoholin kokonaiskulutus kasvaisi. Alkoholin kulutuksen kasvaminen heikentää kansanterveyttä ja -taloutta sekä lisää sosiaalisia ongelmia. Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue toteaa lisäksi, että hallitusohjelman mukaisten lakimuutosten yhteisvaikutuksia olisi arvioitava siitä näkökulmasta, miten ne vaikuttavat lapsiin, yhteiskunnallisen eriarvoisuuden kasvuun ja yhteiskunnan koheesioon. Pirkanmaan hyvinvointialue tuo lausunnossaan esille, että alkoholilain tulisi säilyä ennallaan sosiaali- ja terveydenhuollon kuormittumisen ehkäisemiseksi. Pirkanmaan hyvinvointialue tuo lausunnossaan esille, että hallitusohjelman kirjattujen alkoholilainsäädännön muutosten aiheuttamien vaikutusten johdosta sosiaali- ja terveydenhuollon kantokyky ei tulisi kestäämään alkoholihaittojen lisääntymistä hyvinvointialueella.

HUS-Yhtymä toteaa lausunnossaan, että hallituksen esitys näyttäytyy terveydenhuollon toimijoille ja erityisesti maksasairauksien, päihde- ja psykiatristen sairauksien, sekä aivovammojen parissa työskenteleville terveydenhuollon ammattilaisille ristiriitaisena ja kokonaisuudessaan huolestuttavana. HUS-Yhtymän lausunnossa tuodaan esille, että tutkimuksissa on kyetty kiistattomasti todistamaan, että tehokkain keino alkoholihaittojen vähentämiseen on alkoholin saatavuuden sääntely. Ehdotettu lakimuutos tulisi HUS-Yhtymän näkemyksen mukaan lisäämään alkoholikuolleisuutta, alkoholin käytön aiheuttamia sosiaali- ja terveyspalvelujen kustannuksia, riskiä työelämän ulkopuolelle joutumisesta ja oletettavasti

myös alkoholipäihtymykseen liittyvää rikollisuutta. HUS-Yhtymä katsoo, etteivät alkoholin myynnin lisääntymisestä saatavat verotuotot tule kattamaan alkoholin lisääntyneestä kulutuksesta seuraavista haitoista yhteiskunnalle aiheutuvia kustannuksia, inhimillisen kärsimyksen lisääntymisestä puhumattakaan. HUS-Yhtymän mukaan terveydenhuoltojärjestelmän tällä hetkellä akuutisti ja lähitulevaisuudessa edelleen pahenevaa työntekijäpulaa ei ole mahdollista korjata täysimääräisesti edes rahalla. Jo tällä hetkellä sekä taloudellisen että toiminnallisen kestäkykynsä ääri rajoilla ponnistelevalle terveydenhuoltojärjestelmälle tällainen täysin vältettävissä oleva palvelutarpeen lisäys valtion omin toimin on HUS-Yhtymän lausunnon mukaan täysin kohtuutonta. Alkoholin saatavuus tai alkoholin korkea hinta eivät HUS-Yhtymän mukaan ole Suomessa merkittäviä ongelmia, mutta alkoholin aiheuttamat terveyshaitat ovat.

Terveyden ja hyvinvoinninlaitos tuo esille, että jos nykyiset vähittäismyyntiluvan haltijat myisivät esityksen mukaisesti jatkossa enintään 8-prosenttisia käymisteitse valmistettuja alkoholijuomia, kasvaisi näiden juomien myyntipaikkojen lukumäärä 17-kertaiseksi verrattuna nykyiseen Alkojen määrään. THL toteaa, että tutkimustiedon mukaan jo huomattavasti pienempi prosentuaalinen kasvu myyntipaikkojen määrässä aiheuttaa saatavuuden lisääntymisen myötä myös alkoholin kulutuksen kasvua. THL katsoo, että muutoksen myötä laajemmin saataville saattaisivat tulla esimerkiksi erilaiset erikoisolut, erityisvahvat lagerit ja enintään 8-prosenttiset viinien hanapakkaukset sekä jälkiruokaviinit. Etenkin toteutettuna yhdessä olutveroa alentamisen kanssa olutvalikoiman runsastuminen ja vahventuminen vaikuttaisivat THL:n mukaan erityisesti miehiin, jotka jo nyt kärsivät alkoholihaitoista huomattavasti naisia enemmän. Lisäksi THL toteaa esitetyn valmistustaparajoituksen osalta, ettei rajoituksen taustalla oleva alaikäisten nuorten suojelemisen tavoite huomioi poikia, eikä siten ole yhdenvertainen. Myös THL tuo lausunnossaan esille, että ehdotettu muutos rasittaisi toteutuessaan jo ennestään ylikuormittunutta sote-järjestelmää. THL toteaa, että hallitusohjelmaan kirjattuja alkoholilainsäädännön muutoksia olisi tarpeen arvioida kokonaisuutena siitä näkökulmasta, millaisia vaikutuksia niillä on suomalaiseseen alkoholijuomien myyntijärjestelmään, mukaan lukien valtion yksinoikeusjärjestelmän toimintaedellytyksiin, ja sitä kautta edelleen alkoholin kulutukseen ja väestön hyvinvointia, terveyttä ja turvallisuutta uhkaaviin haittoihin.

Lapsiasiainvaltuutetun lausunnossa korostetaan, kaikilla alle 18-vuotiailla lapsilla on YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen mukaan oikeus erityiseen suojeluun (3 artiklan 2 kohta). Tämä tarkoittaa suojelua niin fyysistä kuin psyykkistä hyvinvointia uhkaavilta tekijöiltä. Lapsiasiainvaltuutettu tuo lausunnossaan esille, että erään vakavan uhkatekijän muodostavat erilaiset päihteet, joilla voi olla pahimmillaan erittäin haitallisia sekä välittömiä (lasten ja nuorten oma alkoholinkäyttö) että välillisiä (lasten vanhempien tai muiden läheisten ongelmallinen alkoholin käyttö) vaikutuksia lapsen terveyteen ja hyvinvointiin. Lapsiasiainvaltuutettu toteaa, että esityksen mukaiset muutokset heikentävät lasten asemaa ja oikeuksia oleellisesti ja aiheuttavat lapsille ja nuorille pahimmillaan suurta inhimillistä kärsimystä. Esityksen eteenpäin vieminen on lapsiasiainvaltuutetun mukaan yksiselitteisesti lapsen edun vastaista, eikä sen eteenpäin viemistä voi siksi pitää hyväksyttävänä. Myös Opetushallitus esittää lausunnossaan huolestuneisuutensa alkoholilain luonnoksen mukaisen muutoksen vaikutuksista lapsiin ja nuoriin.

Poliisihallitus tuo lausunnossaan esille, että yhä vahvempien alkoholijuomien helpompi saatavuus saattaa lisätä yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen liittyvien tehtävien määrää. Poliisihallituksen mukaan vahvempien alkoholijuomien helpompi saatavuus todennäköisesti heijastuu alkoholista aiheutuvien haittojen laajempaan esiintymiseen muun muassa yleisessä katuverkossa ja ihmisten kodeissa, tarkoittaen näin poliisitehtävien määrän kasvua.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston (KVV) näkemyksen mukaan kilpailuolosuhteiden tasapuolisuuden ja kuluttajien valinnanvapauden kannalta on lähtökohtaisesti tärkeää, että käyttötarkoitukseltaan yhtenevien ja alkoholipitoisuudeltaan saman vahvuisten alkoholijuomien myyntiä säädellään lainsäädännössä tasapuolisesti. KVV toteaa, että eri alkoholijuomia voi olla kansanterveydellisistä syistä perusteltua säännellä eri tavalla, mutta terveysvaikutuksiltaan samanlaisten juomien sääntely tulisi kuitenkin lähtökohtaisesti olla neutraalia.

Esitystä kannattivat maa- ja metsätalousministeriö, Kaupan liitto ry, Kesko Oyj, K-kauppiasliitto ry, Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry, Olutliitto, Oy Hartwall Ab, Panimo- ja virvoitusjuomateollisuusliitto ry, Pienpanimoliitto ry, Pientislaamoliitto, Päivittäistavarakauppa ry, SOK / S-ryhmä, Suomen Yrittäjät ry sekä kaksi yksityishenkilöä. Monissa esitystä kannattavissa lausunnoissa kuitenkin kannatettiin esitystä muutettuna siten, että esitetystä alkoholin valmistustaparajoituksesta luovuttaisiin ja kaikki alle 8 % alkoholia sisältävät alkoholijuomat valmistustavasta riippumatta vapautettaisiin vähittäismyyntiin.

Oy Sinebrychoff Ab toteaa lausunnossaan, että esityksessä ehdotetulle 5,5–8 -prosenttisten alkoholijuomien valmistustaparajoitukselle ei hallituksen esityksessä esitetä tutkittuun tietoon perustuvia syitä. Tämän johdosta ehdotus vaikuttaa Oy Sinebrychoff Ab:n mukaan epäloogiselta ja poikkeava aiemmin vuonna 2018 voimaan tulleesta laista, jossa valmistustaparajoituksesta luovuttiin. Oy Hartwall Ab:n mukaan ehdotus muutos on diskriminoiva, sillä vähittäismyyntikanavan avaaminen enintään 8 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältäville tuotteille koskee ainoastaan käymisteitse valmistettuja alkoholijuomia ja vastaavan vahvuiset etanolipohjaiset sekoitejuomat suljettaisiin muutoksen ulkopuolelle vähittäismyyntiluvan näiden osalta rajautuessa jatkossakin 5,5 tilavuusprosentin etyylialkoholiin täysin perusteettomasti. Oy Hartwall Ab:n mukaan esitetyt toimenpiteet synnyttävät kilpailun näkökulmasta syrjivää kohtelua. Esitetyt terveyspoliittiset perustelut eivät Oy Hartwall Ab:n mukaan tarjoa tieteellistä pohjaa sille, miksi saman vahvuisia alkoholijuomia tulisi käsitellä eri tavoin niiden valmistusmenetelmästä riippuen.

K-kauppiasliitto ry:n lausunnossa tuodaan esille, että nyt esitetty alkoholilain uudistus tasapuolistaisi päivittäistavarakauppojen kilpailuedellytyksiä, sillä Alkon sijainti lisää sen vieressä sijaitsevien päivittäistavarakauppojen vetovoimaa ja vääristää näin kilpailua. K-kauppiasliiton mukaan uudistuksen myötä kauppoilla olisi mahdollisuus tarjota asiakkailleen enintään 8 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävien käymisteitse valmistettujen juomien ryhmään sisältyviä laadukkaita ruokaviinejä ja erikoisoluita tuotteita, jolloin päivittäistavaroiden ostaminen suuntautuisi nykyistä tasaisemmin myös kaukana Alkosta sijaitseviin kauppoihin. Kesko Oyj toteaa lausunnossaan, että valikoiman laajentumista koskevalla muutosehdotuksella olisi merkittävä vaikutus lähikauppojen toimintaedellytyksille. Kesko Oyj:n mukaan nykyisellään asiakasvirtoja ohjaa muun muassa Alkon sijoittautuminen pääasiassa suurempien kauppayksiköiden yhteyteen. Uudistus auttaisi Kesko Oyj:n mukaan myös haja-asutusalueiden kauppojen toiminnan edellytysten säilymistä, mikä usein on keskeistä alueen elinvoiman säilymisen näkökulmasta. Monista muista lausunnoista poiketen Kesko Oyj katsoo, että portaittain tehtävät uudistukset mahdollistavat hyvin muutosten vaikutusten seurannan ja siten vastuullisen alkoholipolitiikan uudistamisen. Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry pitää perusteltuna, että suomalaisessa alkoholipolitiikassa edetään eurooppalaiseen suuntaan. MaRa kuitenkin katsoo, että yritysten yhdenvertainen kohtelu ja tasapuolisen kilpailun takaaminen ovat muutosta toteutettaessa tärkeää, eikä sääntelyssä tulisi kohdella eri tavalla saman vahvuisia alkoholijuomia. MaRan toteaa, että alkoholilaki kieltää alaikäisille myynnin ja alkoholijuomien välittämisen alaikäiselle, ja MaRan näkemyksen mukaan tämä on riittävää alaikäisten suojelemiseksi alkoholihaitoilta, eikä erillistä valmistustaparajoitusta tarvittaisi.

Työ- ja elinkeinoministeriö tukee alkoholipolitiikan uudistamiseen liittyviä tavoitteita ja kilpailun edistämistä. Ministeriö tukee ehdotusta enintään 8 % vahvuisten juomien vähittäismyynnin sallimista luvanvaraisesti. Työ- ja elinkeinoministeriö suhtautuu kuitenkin varauksellisesti ehdotettuun valmistustaparajoitukseen ja toteaa lausunnossaan, että käyttötarkoitukseltaan yhtenevien ja alkoholipitoisuudeltaan saman vahvuisten alkoholijuomien myyntiä tulisi säädellä tasapuolisesti. Työ- ja elinkeinoministeriön mukaan luonnoksen vaikutusarvioinnissa on arvioitu esityksen vaikutuksia kattavasti eri vaikutustyypeittäin. Työ- ja elinkeinoministeriön esittää kuitenkin, että vaikutusarviointia täydennetään, jos hallituksen esityksen jatkovalmistelussa päädytään esittämään valmistustapaan perustuvaa erottelua. Vaikutusarvioinnissa tulisi työ- ja elinkeinoministeriön mukaan arvioida erottelun käyttöönoton vaikutuksia alkoholijuomia valmistaville yrityksille, niiden väliselle kilpailutilanteelle ja tasapuolisille toimintaedellytyksille sekä EU:n sisämarkkinoihin ja tavaroiden vapaalle liikkuvuudelle.

Lausuntopalautteen perusteella esityksen vaikutustenarviointeja on täydennetty muun muassa yritysvaikutusten, ympäristövaikutusten sekä sosiaali- ja terveydenhuoltoon sekä lapsiin ja nuoriin kohdistuvien vaikutusten osalta. Lisäksi esityksen säätämisyjärjestysperusteluja on täydennetty oikeusministeriön lausunnossa edellytetyllä tavalla. Lausuntopalautteen perusteella esitykseen ei tehty sisällöllisiä muutoksia.

7 Voimaantulo

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan kevätkaudella 2024. Siirtymäsäännöksen mukaan aiemmin ennen lain voimaantuloa alkoholilain 17 §:n 1 momentin nojalla myönnetty vähittäismyyntiluvat koskisivat lain voimaan tultua siinä mainittuja alkoholijuomia.

8 Toimeenpano ja seuranta

Uudistuksen taloudellisia sekä sosiaali- ja terveysvaikutuksia seurataan yhteistyössä Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen ja Kilpailu- ja kuluttajaviraston kanssa.

Hallitusohjelmassa on sovittu, että puoliväliriiheen mennessä tehdään sosiaali- ja terveysministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön yhteistyössä selvitys 15 prosentin vahvuisten viinien myynnin vapauttamisesta.

9 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

9.1 Johdanto

Alkoholijuomien vähittäismyyntiä koskevissa alkoholilain säännöksissä rajoitetaan alkoholijuomien vähittäismyyntiä säätämällä muun muassa vähittäismyynnin luvanvaraisuudesta ja alkoholiyhtiön yksinoikeudesta tiettyjen alkoholijuomien vähittäismyyntiin. Rajoitukset kytkeytyvät perustuslain 19 §:n 3 momenttiin, jonka mukaan julkisen vallan on, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, edistettävä väestön terveyttä. Velvoite väestön terveyden edistämiseen viittaa säännöksen perustelujen mukaan yhtäältä sosiaali- ja terveydenhuollon ehkäisevään toimintaan ja toisaalta yhteiskunnan olosuhteiden kehittämiseen julkisen vallan eri toimintaloikoilla yleisesti väestön terveyttä edistävään suuntaan.

Rajoituksilla on liittynyt myös perustuslain 19 §:n 3 momentin jälkimmäisessä virkkeessä mainittuun julkisen vallan velvollisuuteen tukea perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Lisäksi ne liittyvät

perustuslain 20 §:n vaatimukseen siitä, että julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön.

9.2 Elinkeinovapaus

Rajoituksia tulee arvioida perustuslain 18 §:n 1 momentin valossa. Säännöksen mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan elinkeinolla. Vaikka perustuslakivaliokunta on käytännössään pitänyt elinkeinovapautta pääsääntönä, se on pitänyt alkoholiin liittyvän elinkeinonharjoittamisen eri muotojen luvanvaraistamista hyväksyttävänä muun muassa alkoholin käyttöön liittyvien terveystaittojen pienentämiseksi ja sen käytöstä aiheutuvien sosiaalisten haittojen vähentämiseksi. Sama koskee myös yksinoikeutta koskevaa sääntelyä (ks. PeVL 48/2017 vp).

Elinkeinovapaus sisältyy myös EU:n perusoikeuskirjaan, jonka 16 artiklan mukaan elinkeinovapaus tunnustetaan unionin oikeuden sekä kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisesti. Perusoikeuskirjan 15 artiklassa on turvattu oikeus harjoittaa vapaasti valitsemaansa tai hyväksymäänsä ammattia.

Perusoikeuskirjan 52 artiklan mukaan siinä tunnustettujen oikeuksien ja vapauksien käyttämistä voidaan rajoittaa ainoastaan lailla sekä kyseisten oikeuksien ja vapauksien keskeistä sisältöä kunnioittaen. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti rajoituksia voidaan säätää ainoastaan, jos ne ovat välttämättömiä ja vastaavat tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia.

EU:n oikeuden soveltamisalalla oleva kansallinen laki ei saa olla ristiriidassa EU:n perusoikeuskirjan määräysten kanssa. Lainvalmistelussa on näin ollen otettava EU:n perusoikeudet huomioon siltä osin kuin asian, josta valmistellaan kansallista lainsäädäntöä, voidaan katsoa kuuluvan EU:n oikeuden soveltamisalan piiriin. Esimerkiksi tapauksessa C-198/14 Visnapuu EU:n tuomioistuin tutki ja sovelsi nimenomaan alkoholilaisissa säädettyjen lupajärjestelmää ja Alkon yksinoikeutta koskevia säännöksiä.

Vaikka ehdotuksen arvioidaan jonkin verran lisäävän alkoholin kulutusta ja alkoholin aiheuttamia terveyshaittoja, valtiosääntöoikeudellisesti keskeisimmäksi arviointikohteeksi muodostuu esityksen osalta se, täyttääkö lupajärjestelmä ehdotetun muutoksen jälkeen rajoitusten välttämättömyydelle ja oikeasuhtaisuudelle asetettavat vaatimukset. Nyt kyseessä olevassa lakiehdotuksessa ei ole kyse uudesta elinkeinonharjoittamiseen liittyvästä rajoituksesta, vaan asiallisesti ehdotuksessa on kyse siitä, että osa tällä hetkellä alkoholiyhtiön yksinoikeuteen kuuluvista tuotteista siirrettäisiin vähittäismyynnin luvanvaraisuuden piiriin. Näin ollen ehdotuksella tosiasiallisesti vähennettäisiin alkoholielinkeinoon liittyvää rajoitussääntelyä.

9.3 Yhdenvertaisuus

Lakiehdotus koskettaa myös perustuslain 6 §:ssä säädettyä yhdenvertaisuuteenvertaisuutta. Lähtökohtaisesti perustuslain yhdenvertaisuussäännös koskee vain ihmisiä. Yhdenvertaisuusperiaatteella voi kuitenkin olla merkitystä myös oikeushenkilöitä koskevan sääntelyn arvioinnissa etenkin silloin, kun sääntely voi vaikuttaa välillisesti luonnollisten henkilöiden oikeusasemaan. Näkökulman merkitys on sitä vähäisempi mitä etäisempi tämä

yhteys on.²⁶ Nyt ehdotettu muutos koskee lähtökohtaisesti oikeushenkilöitä ja niiden asemaa. Muutoksella voi olla välillisiä vaikutuksia niiden luonnollisten henkilöiden oikeusasemaan, joiden elinkeinotoiminta perustuu alkoholijuomien valmistukseen. Terveysten ja hyvinvoinnin laitoksen antaman lausunnossa²⁷ todetaan, että vaikka alkoholinkäyttö on nuorille haitallista juomalajista riippumatta, alaikäisten tyttöjen long drink -juomien suosiminen ensisijaisena juomalajina antaa aiheutta olettaa, että entistä vahvempien long drink -juomien myynnin salliminen päivittäistavarakaupoissa todennäköisesti lisääisi tyttöjen alkoholinkulutusta. Tätä oletusta tukevat THL:n mukaan aiemmat havainnot edellisen alkoholilain muutoksen vaikutuksista tyttöjen alkoholinkäyttöön. THL:n lausunnossa tuodaan esille, että useissa kansainvälisissä tutkimuksissa juomasekoitusten saatavuuden paranemisen on osoitettu lisäävän nuorten alkoholinkäyttöä, ja esimerkiksi Saksassa ja Australiassa päädyttiin vuosina 2004 ja 2008 korottamaan kyseisten juomien verotusta kulutuksen hillitsemiseksi.²⁸

Alkoholijuomien vähittäismyynnin rajoituksen tulee olla oikeassa suhteessa elinkeinotoiminnan aiheuttamiin terveys- ja muihin haittoihin. Sekä käymisteitse että muulla tavoin valmistettujen alkoholijuomien voidaan katsoa täyttävän samanlaisia kuluttajien tarpeita markkinoilla. Tämän vuoksi niiden voidaan katsoa ainakin osaksi olevan markkinoilla kilpailutilanteessa. Kuten edellä on todettu, alkoholijuomien valmistustapa ei yleisesti ottaen vaikuta siihen, millaisia haittavaikutuksia alkoholista aiheutuu. Elinkeinonharjoittajien yhdenvertaisen kohtelun näkökulmasta on siis huomioitava, että muutoin kuin käymisteitse valmistettavat alkoholijuomat eivät olisi samanlaisessa asemassa kuin käymisteitse valmistetut, saman vahvuiset alkoholijuomat olisivat. Tämä asettaa eri tavalla alkoholijuomia valmistavat elinkeinonharjoittajat erilaiseen asemaan. Tätä erilaista kohtelua voidaan kuitenkin pitää perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävänä ja oikeasuhtaisena toimenä, sillä tarkoituksena on suojata erityisesti lapsia ja nuoria päihteiden käyttöön liittyviltä riskeiltä. Muulla tavoin kuin käymisteitse valmistettujen alkoholijuomien markkinoiden vapauttamisesta voisi kuitenkin seurata erityisiä riskejä lasten ja nuorten – erityisesti tyttöjen – päihteiden käytölle. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on vakiintuneesti korostettu, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn.²⁹ Nyt ehdotettua sääntelyä voidaan näin ollen edellä kuvatuilla perusteilla pitää valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävänä.

²⁶ Kts. esimerkiksi PeVL 11/2012 vp, s. 2.

²⁷ Terveysten ja hyvinvoinninlaitoksen lausunto (THL/4160/4.00.00/2023) 24.8.2023. Alkoholien vähittäismyyntilupien laajentaminen enintään kahdeksanprosenttisiin juomiin. Muistio mahdollisista hyvinvointi- ja terveysvaikutuksista.

²⁸ Gale, M., Muscatello, D.J., Dinh, M. ym. (2015) Alcopops, taxation and harm: a segmented time series analysis of emergency department presentations. BMC Public Health 15, 468. Saatavana verkossa: <https://bmcpublihealth.biomedcentral.com/articles/10.1186/s12889-015-1769-3>; Müller, S., Piontek, D., Pabst, A., Baumeister, S. E. & Kraus, L. (2010) Changes in alcohol consumption and beverage preference among adolescents after the introduction of the alcopops tax in Germany. Addiction, 105(7), 1205–1213. Saatavana verkossa: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1360-0443.2010.02956.x>; Wicki, M., Gmel, G., Kuntsche, E., Rehm, J., & Grichting, E. (2006) Is alcopop consumption in Switzerland associated with riskier drinking patterns and more alcohol-related problems? Addiction, 101(4), 522–533. Saatavana verkossa: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1360-0443.2006.01368.x>.

²⁹ ks. esim. PeVL 2/2011 vp, s. 2/II, PeVL 64/2010 vp, s. 2

9.4 Oikeus sosiaaliturvaan

Perustuslain 19.3 §:n mukaisesti julkisen vallan on turvattava jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Julkisen vallan on lisäksi tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Perustuslain 19 §:n 3 momentin säännös julkisen vallan velvollisuudesta edistää väestön terveyttä viittaa yhtäältä sosiaali- ja terveydenhuollon ehkäisevään toimintaan ja toisaalta yhteiskunnan olosuhteiden kehittämiseen julkisen vallan eri toimintaloikoilla yleisesti väestön terveyttä edistävään suuntaan.³⁰

Myös EU:n perusoikeuskirjan 35 artiklan mukaan jokaisella on oikeus saada ehkäisevää terveydenhoitoa ja lääkinnällistä hoitoa kansallisen lainsäädännön ja kansallisten käytäntöjen mukaisin edellytyksin.

Nyt ehdotetusta muutoksesta, kuten ehdotuksen vaikutusten arvioinnissa tuodaan esille, saattaa aiheutua tiettyjä haitallisia vaikutuksia ihmisten terveydelle ja hyvinvoinnille.

Lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen (SopS 60/1991) 3 artiklan mukaan muun muassa lainsäädäntötoiminnassa on otettava huomioon lapsen etu niissä asioissa, jotka koskevat lapsia. EU:n perusoikeuskirjan 24 artiklassa säädetyn mukaisesti lapsella on oikeus hänen hyvinvoinnilleen välttämättömään suojeluun ja huolenpitoon. Saman artiklan mukaisesti kaikissa lasta koskevissa viranomaisten tai yksityisten laitosten toimissa on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu.

Kuten tämän esityksen vaikutusten arvioinnissa on todettu, Suomessa on tällä hetkellä arviolta 65-70 000 lasta (noin 6 % alaikäisistä), joiden toisella tai molemmilla vanhemmilla on päihdeongelma. Vanhempien päihdeongelmista kärsineiden lasten mielenterveysongelmien riski 13–17-vuotiaana on noin puolitoistakertainen ja haitallisen päihteiden käytön riski kaksinkertainen verrattuna lapsiin, joiden vanhemmilla ei ole päihdeongelmaa. Alkoholista aiheutuvat negatiiviset vaikutukset lapsiin ja nuoriin eivät kuitenkaan liity ainoastaan vakavasti päihderiippuvaisten vanhempien tilanteeseen. Monissa perheissä alkoholin riskikäyttö on yleistä. Perheissä, joissa alkoholin riskikäyttöä esiintyy, kasvaa myös riski lasten ja nuorten kokemalle turvattomuuden tunteelle, erinäisille pelkotiloille ja heitä koskevien huolenpidon laiminlyönneille arjessa. Lasten ja nuorten turvallisuuden tunteen heikentyminen voi vaarantaa monin tavoin lasten ja nuorten kasvua ja kehitystä myös myöhemmällä iällä, kuten heikentää heidän koulumenestystään ja sosiaalisia suhteitaan. Nyt ehdotetulla muutoksella helpotettaisiin entistä vahvempien alkoholijuomien saatavuutta, millä voi olla vaikutuksia päihdeongelmista kärsivien sekä myös alkoholin riskikäyttäjien alkoholinkulutukseen. Lapsiperheissä, joissa toisella tai molemmalla vanhemmalla on alkoholiongelma tai alkoholin riskikäyttöä, voi lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu nyt ehdotetun muutoksen johdosta entisestään heikentyä.

Nyt ehdotetusta muutoksesta voi siis aiheutua joitakin haitallisia vaikutuksia sekä ihmisten terveyteen ja hyvinvointiin yleisesti että lasten ja nuorten hyvinvointiin ja yksilölliseen kasvuun. Samalla ehdotuksella kuitenkin mahdollistettaisiin nykyistä vähemmän rajoituksin alkoholielinkeinonharjoittajien elinkeinotoimintaa. Lakiehdotukseen liittyvien mahdollisen haitallisten terveysvaikutusten osalta hallitus on kuitenkin toteuttamassa useita muita terveyden edistämistä ja lasten ja nuorten hyvinvointia tukevia toimia. Hallitus aikoo esimerkiksi toteuttaa

³⁰ ks. Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta (HE 309/1993 vp. s. 71).

sosiaali- ja terveystalvuuissa uudistuksia, joilla hyvinvointialueet pystyvät tehokkaammin varautumaan tulevaisuuden haasteisiin. Palveluiden rakennetta aiotaan uudistaa toimimaan portaittain ja tavoitteena on painopisteen siirto korjaavista palveluista kohti varhaisempaa tukea ja apua sekä ennaltaehkäisyä. Oikea-aikainen hoitoon ja palveluihin pääsy aiotaan hallituksen toimin pyrkiä varmistamaan ja palveluihin syntyneitä jonoja purkamaan.

Hallitus on lisäksi sitoutunut edistämään muun muassa mielenterveys- ja päihdeongelmiin liittyvien sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden saatavuutta ja vaikuttavuutta. Edellä mainituissa palveluissa kiinnitetään erityistä huomiota ehkäisevään mielenterveys- ja päihdetyöhön lasten ja nuorten toiminnassa. Hallitusohjelman mukaisesti myös päihdetyötä kehitetään muun muassa huomioimalla ja turvaamalla asiakkaiden tarpeita vastaavat erilaiset vaihtoehdot päihdehoitomalleihin. Näillä ja muilla hallitusohjelman sosiaali- ja terveydenhuoltoa, lasten ja nuorten palveluja ja erityisesti päihde- ja mielenterveystyön uudistuksilla edistetään terveyttä ja turvataan lasten hyvinvointia ja yksilöllistä kehitystä tilanteessa, jossa samalla mahdollistetaan alkoholielinkeinoon nykyistä vapaampi harjoittaminen.

9.5 Vastuu ympäristöstä

Perustuslain 20.2 §:n mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöön koskevaan päätöksentekoon. Ympäristön terveellisyysvaatimus on ymmärrettävä laajasti. Ihmisten elinympäristön tulee olla sillä tavoin elinkelpoinen, ettei sen tila aiheuta välittömästi tai välillisesti ihmisille sairastumisriskiä. Toisaalta ympäristön tilalle on asetettava pidemmällekin meneviä vaatimuksia. Terveellisyysvaatimukseen sisältyy esimerkiksi ainakin tietynasteinen ympäristön viihtyisyyden ulottuvuus.

Nyt ehdotetulla muutoksella voi olla vaikutuksia ympäristön terveellisyysvaatimukseen ja turvallisuuteen, sillä alkoholin käytöllä on tunnetusti vaikutusta myös järjestyshäiriöihin, väkivaltaan sekä koettuun turvattomuuden tunteeseen. Mikäli nyt ehdotetun muutoksen johdosta alkoholin kulutus kasvaisi, kasvaisivat todennäköisesti jonkin verran myös edellä mainitut haitat. Alkoholin käyttö ja erityisesti humalahakuinen juominen lisäävät riskiä sekä syölystyä väkivaltarikokseen, että joutua sen uhriksi. Alkoholin saatavuuden lisäämiseen liittyvät riskit koskevat erityisesti nuoria kuljettajia, joilla on muita suurempi liikennevahingon riski jo alhaisilla veren alkoholipitoisuuksilla. Nyt ehdotetulla muutoksella voisi siis olla haitallisia vaikutuksia ympäristön terveellisyysvaatimukseen ja turvallisuuteen, mikäli alkoholin kulutus ehdotetun muutoksen johdosta kasvaisi – mutta kuten vaikutusten arvioinnissa on todettu, muutokset olisivat todennäköisesti vähäisiä ja suhteessa elinkeinonharjoittamisen oikeutta koskeviin positiivisiin vaikutuksiin voidaan sääntelyä tältä osin pitää valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävänä ja oikeasuhtaisena.

9.6 Julkisen vallan velvollisuus turvata perusoikeuksien toteutuminen

Perusoikeudet sitovat ja velvoittavat ensi sijassa julkista valtaa. Perusoikeussääntelyn lähtökohtana on perinteisesti ollut yksilön vapauspiirin suojaaminen valtiovallan taholta tulevilta puuttumisilta. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Perusoikeuksien tosiasiallinen toteutuminen edellyttää usein julkisen vallan aktiivisia toimenpiteitä esimerkiksi perusoikeuksien suojaamiseksi ulkopuolisilta loukkauksilta tai tosiasiallisten edellytysten luomiseksi perusoikeuksien käyttämiselle. Turvaamiskeinoihin kuuluu toisaalta myös perusoikeuden käyttöä turvaavan ja täsmentävän lainsäädännön aikaansaaminen.

Nyt ehdotettu alkoholilain muutoksella voi olla haitallisia vaikutuksia ihmisten terveyteen, lasten ja nuorten hyvinvointiin sekä toisaalta myös mahdollisten lisääntyneiden alkoholista aiheutuvien sairauksien myötä myös sosiaali- ja terveyspalvelujen kuormitukseen ja siten myös sosiaali- ja terveyspalvelujen riittävyyteen. Toisaalta lakiehdotuksella kevennettäisiin alkoholielinkeinoon liittyviä rajoituksia ja mahdollistettaisiin elinkeinonharjoittamisen oikeudesta nauttiminen näille toiminnanharjoittajille nykyistä sääntelyä paremmin.

Hallitus on sitoutunut toimiin, joilla parannetaan sosiaali- ja terveyspalvelujen saatavuutta, mielenterveyspalvelujen saatavuutta ja lasten ja nuorten lyhytpsykoterapiapalvelujen yhdenvertaista saatavuutta. Hallitus on hallitusohjelmassaan sitoutunut myös parantamaan mielenterveys- ja päihdeongelmiin liittyvien sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden saatavuutta ja vaikuttavuutta ja kiinnittämään erityistä huomiota ehkäisevään mielenterveys- ja päihdetyöhön lasten ja nuorten toiminnassa. Näillä toimilla yhdessä nyt ehdotetun muutoksen kanssa voidaan edistää sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista, lasten ja nuorten hyvinvointia ja yksilöllistä kehitystä sekä samalla mahdollistaa alkoholielinkeinoonharjoittaminen nykyistä vähäisemmin rajoituksin.

Alkoholilain tarkoituksena on vähentää alkoholipitoisten aineiden kulutusta rajoittamalla ja valvomalla niihin liittyvää elinkeinotoimintaa alkoholin käyttäjilleen, muille ihmisille ja koko yhteiskunnalle aiheuttamien haittojen ehkäisemiseksi. Nyt ehdotetulla muutos ei ole vastoin alkoholilain tavoitetta ja tarkoitusta. Alkoholilain tavoitteena olisi edelleen alkoholihaittojen vähentäminen. Vaikka alkoholijuomien saatavuuden lisääminen lisäisi alkoholin kulutusta ja alkoholin aiheuttamia terveydellisiä haittoja, lainsäädäntöä on tarkoitus keventää asteittain ja näin poistaa alkoholijuomien valmistukseen ja vähittäismyyntiin liittyviä elinkeinotoiminnan rajoituksia. Nyt ehdotettu muutos ei kuitenkaan poista alkoholiyhtiön yksinoikeutta yli 8 prosenttien alkoholijuomien vähittäismyyntiin. Ehdotuksella ei myöskään poistettaisi alkoholin vähittäismyynti- ja anniskelulupajärjestelmää tai valvontasääntelyä ja siten ehdotettu muutos on edelleen alkoholilain tavoitteen ja tarkoituksen näkökulmasta hyväksyttävä.

9.7 Tavaroiden vapaa liikkuvuus

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 37 artiklan 1 kohdan 2 mukaan ”Jäsenvaltiot mukauttavat kaupallisia valtion monopolejaan niin, että tavaroiden hankintaa tai myyntiä koskevissa ehdoissa ei syrjitä jäsenvaltioiden kansalaisia.” Komission ilmoituksen mukaan nyt kysessä olevien vähittäismyyntilupien piiriin kuuluvien alkoholijuomien myyntijärjestelmä ei kuulu yhdenmukaistettujen EU:n sääntöjen soveltamisalaan, minkä vuoksi sitä olisi arvioitava SEUT-sopimuksen tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevien 34–36 artiklan perusteella.

SEUT 34 artiklan mukaan jäsenvaltioiden väliset tuonnin määrälliset rajoitukset ja kaikki vaikutukseltaan vastaavat toimenpiteet ovat kiellettyjä. SEUT 36 artiklan mukaan 34 artikla ei kuitenkaan estä sellaista tuontia, vientiä tai kauttakuljetusta koskevia kieltoja tai rajoituksia, jotka ovat perusteltuja julkisen moraalin, yleisen järjestyksen tai turvallisuuden kannalta, ihmisten, eläinten tai kasvien terveyden ja elämän suojelemiseksi, taiteellisten, historiallisten tai arkeologisten kansallisaarteiden suojelemiseksi taikka teollisen ja kaupallisen omaisuuden suojelemiseksi. Nämä kiellot tai rajoitukset eivät kuitenkaan saa olla keino mielivaltaiseen syrjintään tai jäsenvaltioiden välisen kaupan peiteltyyn rajoittamiseen.

Nyt ehdotettavalla muutoksella itse asiassa supistetaan kansallisen monopolin soveltamisraja voimassa olevaan lainsäädäntöön nähden. Voimassa olevan alkoholilain mukaan vähittäismyyntissä on mahdollista myydä enintään 5,5 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältäviä alkoholijuomia ja tämän prosenttirajan ylittävät alkoholijuomat kuuluvat

alkoholiyhtiön yksinoikeusjärjestelmän piiriin. Näin ollen muutoksella pyritään osaltaan laajentamaan alkoholijuomien vapaata liikkuvuutta ja vähentämään alkoholijuomien tuontiin liittyviä rajoituksia. Muutoksella kuitenkin vapautettaisiin vähittäismyyntiin vain 5,5-8,0 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävät käymisteitse valmistetut alkoholijuomat, mikä asettaa muulla tavoin valmistetut alkoholijuomat suhteessa erilaiseen asemaan näiden yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolelle ehdotettavien käymisteitse valmistettujen juomien kanssa. Kuten tämän esityksen vaikutusten arvioinnissa on todettu, esityksen vaikutukset alkoholijuomien tuottajien väliseen kilpailuun voidaan olettaa olevan vähäisiä, mutta luonteeltaan pääosin kilpailua edistäviä. Suurempi 5,6-8,0 prosenttisten käymisteitse valmistettujen alkoholijuomien kotimainen markkina voi houkutella alalle joitain uusia kotimaisia ja ulkomaisia toimijoita ja näin lisätä kilpailua.

Komission mukaan ilmoitettuun luonnokseen perustuva toimenpide, eli alkoholijuomien valmistustaparajoitus, vaikuttaisi perustuvan puhtaasti hypoteettisiin näkökohtiin. Komission ilmoituksen perusteella esityksen vaikutusarviointeja on täydennetty kuvaamalla selkeämmin, valmistustaparajoitukseen sisältyvän tavoitteen taustaa ja vaikutuksia. Vaikutusten arvioinnissa on tuotu esille, että vaikka alkoholinkäyttö on nuorille haitallista juomalajista riippumatta, alaikäisten tyttöjen long drink -juomien suosiminen ensisijaisena juomalajina antaa aihetta olettaa, että entistä vahvempien long drink -juomien myynnin salliminen päivittäistavarakaupoissa todennäköisesti lisäisi tyttöjen alkoholinkulutusta. Tätä oletusta tukevat havainnot vuonna 2018 voimaan tulleen alkoholilain vaikutuksista. Kaiken kaikkiaan suomalaisnuorten alkoholinkäyttö on vähentynyt lähes yhtäjaksoisesti vuosituhaten vaihteesta asti, mutta kehitys pysähtyi vuosien 2017 ja 2019 välillä, ja nuorten kerralla juomat alkoholimäärät lisääntyivät erityisesti tytöillä lakimuutoksen jälkeen. Alkoholilakimuutoksen on todettu lisänneen erityisesti tyttöjen juomasekoitusten kulutusta (Lintonen ym. 2020). Australiassa asetettiin vuonna 2008 erityinen vero juomasekoituksille, jolla pyrittiin vähentämään nuorten alkoholinkäyttöön liittyviä haittoja. Tämän seurauksena etenkin nuorten naisten alkoholin käytöstä johtuvat poliklinikkakäynnit vähenivät selvästi (Gale ym. 2015). Tältä osin voidaan arvioida, että valmistustaparajoituksella voitaisiin saavuttaa rajoituksen taustalla vaikuttava tavoite, eli nuorten ja erityisesti tyttöjen alkoholista aiheutuvien terveyshaittojen ehkäisy ja ehdotus olisi siten oikeasuhtainen ja hyväksyttävä SEUT 36 artiklan nojalla.

Lisäksi komissio kehotti ilmoituksessaan Suomen viranomaisia analysoimaan ilmoitetun ehdotuksen mahdollisia vaikutuksia kilpailuun ja varmistamaan, että kansallinen toimenpide ei johda tuontituotteiden välilliseen syrjintään. Tältä osin esityksen vaikutusten arviointeja on myös täydennetty ja tuotu esille, että 5,6-8,0 prosenttiset juomasekoitukset ovat nykyisin Alkon valikoimassa pääosin kotimainen tuoteryhmä. Alkossa vuonna 2023 myytyjen juomasekoitusten kotimaisuusaste oli noin 92 %. Esityksessä myynniltään vapautettavat tuoteryhmät ovat taas nykyisin Alkon valikoimassa pääosin tuontituotteita. Oluissa hieman yli puolet Alkossa myydyistä oluista oli ulkomaisia ja viineissä tuontituotteiden osuus myynnistä on tätäkin suurempi. Lakiesityksen myötä kyseisten tuoteryhmien kotimaisuusasteet tuskin muuttuisivat merkittävästi esimerkiksi päivittäistavarakaupoissa. Tämän vuoksi valmistustaparajoituksen ei nähdä suosivan kotimaisia tuotteita tuontituotteiden kustannuksella. Juomasekoitusten osalta lainsäädäntö ei muuttuisi nykyisestä oikeustilasta ja nykyinen sääntely kohtelee kotimaisia ja ulkomaalaisia toimijoita samalla tavalla – eli juomasekoitusten myynti tapahtuisi myös jatkossa alkoholiyhtiön yksinoikeusjärjestelmän piirissä, jossa sekä kotimaisia että muiden EU-jäsenvaltioiden toimijoita kohdellaan yhdenvertaisella tavalla alkoholilain 25 §:n nojalla.

Edellä esitetyn mukaisesti lakiesitystä voidaan pitää perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävänä ja oikeasuhtaisena.

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Ehdotettuun muutokseen sisältyy sellaista merkityksellistä punnintaa eri perusoikeuksien välillä, että hallitus pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon. Esimerkiksi julkisen vallan velvollisuus edistää väestön terveyttä ja huomioida ensisijaisesti päätöksenteossaan lapsen etu ja toisaalta mahdollistaa elinkeinonharjoittamisen oikeudesta nauttiminen nykyistä vapaammin voivat esityksen vaikutusarvioinnin valossa olla jossain määrin ristiriidassa keskenään.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

alkoholilain 17 ja 26 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan alkoholilain (1102/2017) 17 §:n 1 momentti ja 26 §:n 2 momentti seuraavasti:

17 §

Alkoholijuomien vähittäismyyntilupa ja sen myöntämisen edellytykset

Käymisteitse valmistetun enintään 8,0 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävän ja muulla tavoin valmistetun enintään 5,5 tilavuusprosenttia sisältävän alkoholijuoman vähittäismyyntilupa koskee vähittäismyyntiä yhden vähittäismyyntipaikan sisätiloissa ja se myönnetään:

1) monipuolista valikoimaa päivittäin tarvittavia elintarvikkeita maankäyttö- ja rakennuslaissa (132/1999) tarkoitetussa rakennuksessa muutoin kuin tilapäisesti myyvälle hakijalle, jos alkoholijuomien myynnin osuus elinkeinotoiminnassa ei ole selvästi muiden elintarvikkeiden myynnin osuutta suurempi;

2) 1 kohdassa tarkoitettua elinkeinotoimintaa vakituista tai kausiasutusta palvelevalla lupaviranomaisen hyväksymällä säännöllisellä reitillä kulkevassa myymäläautossa tai -veneessä harjoittavalle hakijalle;

3) anniskeluluvan yhteyteen anniskelussa olevien alkoholijuomien vähittäismyyntiin; määräaikaisen anniskeluluvan tai 20 §:ssä tarkoitetun anniskelualueen yhteyteen vähittäismyyntilupa saadaan kuitenkin myöntää vain sellaiseen useiden alkoholijuomien valmistajien esittelytilaisuuteen, jonka tarkoituksena on esitellä tuotteita kuluttajille;

4) alkoholijuomien valmistuspaikan yhteyteen valmistusluvan haltijalle.

26 §

Vähittäismyyntipaikka ja vähittäismyyntiluvan myöntäminen

Jos alkoholiyhtiö hakee 17 §:n 1 momentissa tarkoitettua vähittäismyyntilupaa, lupa voidaan myöntää, jos myyntipaikka täyttää tämän pykälän 1 momentissa säädetyt edellytykset.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Tätä lakia sovelletaan myös tämän lain voimaan tullessa voimassa oleviin vähittäismyyntilupiin.

Helsingissä 15.2.2024

Pääministeri

Petteri Orpo

Sosiaaliturvaministeri Sanni Grahn-Laasonen

Laki

alkoholilain 17 ja 26 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan alkoholilain (1102/2017) 17 §:n 1 momentti ja 26 §:n 2 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

17 §

17 §

Alkoholijuomien vähittäismyyntilupa ja sen myöntämisen edellytykset

Alkoholijuomien vähittäismyyntilupa ja sen myöntämisen edellytykset

Enintään 5,5 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävän alkoholijuoman vähittäismyyntilupa koskee vähittäismyyntiä yhden vähittäismyyntipaikan sisätiloissa ja se myönnetään:

Käymisteitse valmistetun enintään 8,0 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävän ja muulla tavoin valmistetun enintään 5,5 tilavuusprosenttia sisältävän alkoholijuoman vähittäismyyntilupa koskee vähittäismyyntiä yhden vähittäismyyntipaikan sisätiloissa ja se myönnetään:

1) monipuolista valikoimaa päivittäin tarvittavia elintarvikkeita maankäyttö- ja rakennuslaissa (132/1999) tarkoitetussa rakennuksessa muutoin kuin tilapäisesti myyvälle hakijalle, jos alkoholijuomien myynnin osuus elinkeinotoiminnassa ei ole selvästi muiden elintarvikkeiden myynnin osuutta suurempi;

1) monipuolista valikoimaa päivittäin tarvittavia elintarvikkeita maankäyttö- ja rakennuslaissa (132/1999) tarkoitetussa rakennuksessa muutoin kuin tilapäisesti myyvälle hakijalle, jos alkoholijuomien myynnin osuus elinkeinotoiminnassa ei ole selvästi muiden elintarvikkeiden myynnin osuutta suurempi;

2) 1 kohdassa tarkoitettua elinkeinotoimintaa vakituista tai kausiasutusta palvelevalla lupaviranomaisen hyväksymällä säännöllisellä reitillä kulkevassa myymäläautossa tai -veneessä harjoittavalle hakijalle;

2) 1 kohdassa tarkoitettua elinkeinotoimintaa vakituista tai kausiasutusta palvelevalla lupaviranomaisen hyväksymällä säännöllisellä reitillä kulkevassa myymäläautossa tai -veneessä harjoittavalle hakijalle;

3) anniskeluluvan yhteyteen anniskelussa olevien alkoholijuomien vähittäismyyntiin; määräaikaisen anniskeluluvan tai 20 §:ssä tarkoitetun anniskelun alueen yhteyteen vähittäismyyntilupa saadaan kuitenkin myöntää vain sellaiseen useiden alkoholijuomien valmistajien esittelytilaisuuteen, jonka tarkoituksena on esitellä tuotteita kuluttajille;

3) anniskeluluvan yhteyteen anniskelussa olevien alkoholijuomien vähittäismyyntiin; määräaikaisen anniskeluluvan tai 20 §:ssä tarkoitetun anniskelun alueen yhteyteen vähittäismyyntilupa saadaan kuitenkin myöntää vain sellaiseen useiden alkoholijuomien valmistajien esittelytilaisuuteen, jonka tarkoituksena on esitellä tuotteita kuluttajille;

Voimassa oleva laki

4) alkoholijuomien valmistuspaikan
yhteyteen valmistusluvan haltijalle.

26 §

*Vähittäismyyntipaikka ja
vähittäismyyntiluvan myöntäminen*

Jos alkoholiyhtiö hakee 17 §:n 1
momentissa tarkoitettua vähittäismyyntilupaa
*myydä enintään 5,5 tilavuusprosenttia
etyylialkoholia sisältäviä alkoholijuomia,*
lupa voidaan myöntää, jos myyntipaikka
täyttää 1 momentissa säädetyt edellytykset.

Ehdotus

4) alkoholijuomien valmistuspaikan
yhteyteen valmistusluvan haltijalle.

26 §

*Vähittäismyyntipaikka ja
vähittäismyyntiluvan myöntäminen*

Jos alkoholiyhtiö hakee 17 §:n 1
momentissa tarkoitettua
vähittäismyyntilupaa, lupa voidaan myöntää,
jos myyntipaikka täyttää *tämän pykälän* 1
momentissa säädetyt edellytykset.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta
20 .

Tätä lakia sovelletaan myös tämän lain
voimaan tullessa voimassa oleviin
vähittäismyyntilupiin.