

Alko Oy:n lausunto Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

HE 7/2024

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

Tiivistelmä:

Alko ei kannata esitettyjä muutosta alkoholillakin enintään 8 % käymisteitse valmistettujen alkoholituotteiden vapauttamiseksi. Alko on alkoholipolitiikan väline ja sillä on laista tuleva erityistehtävä myydä alkoholia haittoja ennaltaehkäisten. Hallitus on ohjelmassaan todennut, että se ei muuta Alkon kansanterveydellistä tehtävää ja asemaa. Alkoholilakiin suunniteltu vapauttaminen kuitenkin lisää alkoholin saatavuutta ja heikentää Alkon mahdollisuutta toimia tehokkaana alkoholipoliittisena välineenä. Alko on maksanut valtiolle osinkoa yhden hallituskauden aikana noin 200 miljoonaa euroa ja on huomioitava, että HE toteutuessaan heikentää yhtiön osingonmaksukykyä.

Esityksen vaikutusten arvioinnissa on huomioitava, että hallitusohjelmassa linjattujen alkoholipolitiikan muutosten kokonaisvaikutusten arviointia vaikeuttaa hallitusten esitysten tuominen eduskuntaan yksittäisinä esityksinä.

Alkoholilain muutoksissa tulee arvioida kattavasti vaikutuksia terveyteen ja hyvinvointiin, työelämään, kansantalouteen sekä elinkeinopolitiikkaan. Alkoholi aiheuttaa tutkitusti haittoja ja kustannuksia yhteiskunnalle. Siksi alkoholihaittojen ennaltaehkäisy on myös kansantaloudesta huolehtimista. Esityksen vaikutuksia arvioitaessa on huomioitava, että

- Pohjoismainen malli alkoholin vähittäismyyntiin on WHO:n suosittelema. Saatavuuden rajoittaminen on kustannustehokas toimi alkoholihaittojen ehkäisemiseen.
- Esityksen vaikutukset Alkon litramyyntiin ovat suuremmat, kuin muutoksen kohteena olevan tuoteryhmän volyymi. Muutos ei kosketa pelkästään enintään 8-prosenttisia tuotteita, vaan vaikutukset ostokäyttäytymisen seurauksena ulottuvat myös muihin tuoteryhmiin.
- Alko ei ole markkinoille tulon este ja kilpailu tukkuportaassa toimi.
- Alkoholivero muodostaa suurimman osan tuotteen hinnasta myyntikanavasta riippumatta. Alkoholiverotuksen liikkumavara alkoholipoliittisena välineenä on THL:n mukaan pian käytetty.
- Kansanterveydestä huolehtiminen on kansantaloutta. OECD:n mukaan alkoholin kulutuksen vähentämisellä olisi merkittäviä vaikutuksia Suomen talouteen ja kilpailukykyyn.
- Alkoholin kielteiset vaikutukset ulottuvat laajasti yhteiskuntaan kuten perheisiin, liikennepolitiikkaan ja poliisin resursseihin.
- Suomalaiset kuluttajat eivät kaipaa löysemppää alkoholipolitiikkaa tai viinejä ruokakauppoihin.
- Ei ole yhtä eurooppalaista juomakulttuuria, ja kaikkialla Euroopassa on alkoholin haittoja. Muualla Euroopassa alkoholipolitiikkaa kiristetään.

Pohjoismainen malli alkoholin vähittäismyyntiin WHO:n suosittama - saatavuuden rajoittaminen kustannustehokas toimi alkoholihaittojen ehkäisemiseen

Maailman terveysjärjestö WHO pitää pohjoismaista alkoholin vähittäismyyntin mallia väestötasolla kustannustehokkaana tapana ennaltaehkäistä alkoholin haittoja. Alkoholin myyntipisteiden rajoittaminen on järjestön mukaan yksi alkoholin myyntin parhaista käytänteistä. Täysin markkinaehtoiseen alkoholin vähittäismyyntiin verrattuna monopolijärjestelmässä myyntipisteitä on vähemmän, myyntiajat ovat muuta päivittäistavarakauppaa rajoitetummat, hinnoittelu on yhdenmukaista, tavarantoimittajien kohtelu on lain mukaan tasapuolista ja alkoholin myynninedistäminen on rajoitetumpaa (1). Monopolijärjestelmällä voidaan poistaa kaupallinen intressi alkoholin myyntin maksimoimiseen ja siten vähentää alkoholihaittoja. WHO julkaisi Pohjoismaista mallia tukevan kannanoton kesäkuussa 2023 (2).

Suomen lisäksi vähittäismyyntin alkoholimonopoli on WHO:n mukaan useissa maissa, muun muassa Pohjoismaista Ruotsissa, Norjassa, Islannissa ja Tanskan Färsaarilla sekä Kanadan provinseissa ja Yhdysvaltojen osavaltioissa. Suomessa alkoholin kokonaiskulutus oli vuonna 2019 9,8 litraa (100-prosenttista alkoholia 15-vuotta täyttäneellä kohden), kun muissa tiukemmin säädellyissä pohjoismaissa kulutus oli hieman tätä alemmalla: Ruotsissa 9,0 litraa ja Norjassa 7,1. Vastaavasti kulutus esimerkiksi Tšekissä oli 14,3 litraa, Latviassa 13,2 litraa, Espanjassa 12,7 litraa, Irlannissa 12,7 litraa ja Ranskassa 12,2 litraa eli kulutus on näissä Euroopan maissa merkittävästi korkeampaa kuin alkoholinmyyntiä tiukemmin rajoittavissa Pohjoismaissa. Järjestelmä siis toimii.

Esityksen vaikutukset Alkon litramyyntiin ovat suuremmat, kuin muutoksen kohteena olevan tuoteryhmän volyymi

Alko on alkoholipolitiikan väline ja sillä on laista tuleva erityistehtävä myydä alkoholia haittoja ennaltaehkäisten. Hallitus on ohjelmassaan todennut, että se ei muuta Alkon kansanterveydellistä tehtävää ja asemaa. Alkoholilakiin suunniteltu vapauttaminen kuitenkin lisää alkoholin saatavuutta ja heikentää Alkon mahdollisuutta toimia tehokkaana alkoholipoliittisena välineenä.

Alkolla on noin 370 myymälää ja noin 120 noutopistettä. Henkilöstöä yhtiöllä on noin 2400. Vuonna 2023 Alkolla oli 943 tavarantoimittajaa, joista kotimaisia toimijoita oli 277. Kotimaisia pientuotteita on Alkon valikoimassa tällä hetkellä lähes 700 tuotetta.

Merkittävin tekijä alkoholin saatavuuden rajoittamisessa on Alkon päivittäistavarakauppaa suppeampi verkosto ja aukioloajat. Muita alkoholin vähittäislupan haltijoita on 16-kertainen määrä Alkon myymäläverkostoon verrattuna. Päivittäistavarakauppojen enimmäismyyntiaika alkoholille on kaikkina vuoden päivinä klo 9–21 ja siten 20 % enemmän kuin Alkolla. Alkon enimmäismyyntiajat ovat maanantaista perjantaihin klo 9–21, lauantaisin 9–18, sunnuntait ja juhlapyhät myymälät ovat alkoholilain mukaisesti suljettuina. Alkossa asiointikertoja vuodessa on noin 50 miljoonaa kun taas päivittäistavarakaupoissa asioidaan jopa 12-kertaa useammin, noin 580 miljoonaa asiointia vuodessa. Tämä lisää merkittävästi niitä kertoja, kun kuluttaja kohtaa arjessa alkoholia, millä on vaikutusta alkoholin ostoon ja kulutukseen.

Edellisen, vuoden 2017 alkoholilain uudistuksen seurauksena Alko menetti vapautettujen tuotteiden litramyyntistä 70 % kahden vuoden aikana. Vuonna 2018 Alkon litramyynti vähentyi 7,9 miljoonaa litraa ja veroton liikevaihto yli 32 miljoonaa euroa vuoteen 2017 verrattuna. Vapautettujen vahvojen juomasekoitusten myynnistä Alkon osuus oli vuonna

2017 ennen uudistusta 100 %. Uudistuksen jälkeen vuonna 2018 päivittäistavarakaupan osuus oli 93 %.

Tämän perusteella hallituksen esityksen vaikutukset Alkon litramyyntiin ovat suuremmat, kuin muutoksen kohteena olevan vapautettavan tuoteryhmän volyymi. Alkoholiprosentin vapauttaminen käymisteitse valmistettuihin 8 %:in ei koske vain nyt myynnissä olevia vapautettavia tuotteita. Alkoholiprosentin merkittävä nosto mahdollistaa uudenlaisten tuotteiden, esimerkiksi matala-alkoholisten viinien kehittämisen ja valikoiman laajentamisen 16-kertaa laajempaan jälleenmyyntiverkostoon. Tämä vaikuttaa todennäköisesti myös muiden tuotteiden, kuten viinien, myyntiin Alkossa. On oletettavaa, että asiointit ja ostot Alkossa vähenevät ja samalla myyntimäärät vapautettavissa tuotteissa sekä markkinoille tulevilla uusissa tuotteissa päivittäistavarakaupan puolella moninkertaistuvat, kuten edellisessäkin uudistuksessa. Mikäli vapautuvien tuotteiden myynti nousee edellisen alkoholilainuudistuksen tapaan ja kokonaiskulutus ei kasvaisi, tarkoittaisi se Alkolle jopa yli 10 % litramyyntin menetystä. Näin suuri liikevaihdon lasku vähentäisi Alkon osingonmaksukykyä. Alko on maksanut valtiolle osinkoa yhden hallituskauden aikana noin 200 miljoonaa euroa, ja mikäli osingonmaksukykyä heikennetään, on sille löydettävä joko vastaavat säästökohteet tai korvaavat tulot valtion talousarviossa.

Alko ei ole markkinoille tulon este ja kilpailu tukkuportaassa toimi

Alkoholimarkkinoiden vapauttaminen keskittää jo ennestään keskittyntä päivittäistavarakauppaa. Hallituksen esityksen mukaan päivittäistavarakaupan keskittyneen rakenteen vuoksi määräävässä markkina-asemassa olevien valtakunnallisten kaupan toimijoiden tuotepolitiikka ja ostoehdot vaikuttavat jo nyt panimoteollisuuden toimintaedellytyksiin ja muutos vahvistaisi kehitystä.

Alko on monopoliasemansa takia tasapuolinen alusta, jonka sisällä kilpailu toimii ja jossa tavarantoimittaja määrää monopolituotteiden myyntihinnan. Alkon valikoimiin voivat päästä kaikki tavarantoimittajat ja tuotteet, jotka täyttävät valikoimaanoton vaatimukset. Vakiovalikoiman tuotteet haetaan avoimella tuotehauulla ja ennalta määritellyllä hintapisteellä, josta saatujen tarjousnäytteiden perusteella valitaan tuotteet aistinvaraisella arvioinnilla. Tavarantoimittajien kannattaa tarjota hakuun mahdollisimman laadukasta tuotetta, sillä tuotenäytteen kilpailevat keskenään. Alkon verkkokauppaan pääsevät kaikki erityistehtävän alaiset tuotteet tarjolle omalla ilmoituksella. Verkkokaupassa menestynyt tuote voi nousta vakiovalikoimaan. Kotimaisille pienpanimoille ja -tuottajille on oma reitti Alkon valikoimaan. Ne voivat valita 1–10 myymällä, johon tuotteet pääsevät myyntiin verkkokaupan lisäksi. Elinkeinopoliittisesta näkökulmasta tukkuportaan kilpailu on tällä hetkellä toimivaa. Alkon tavarantoimittajakentästä on esitetty arvio, että esitetty muutos kaventaisi kotimaisten tavarantoimittajien liiketoimintaedellytyksiä ja vähentäisi tukkuportaan kilpailua.

Alkon liikepaikkojen valinnoissa huomioidaan sijainnin vaikutus päivittäistavarakaupan kilpailutilanteeseen ja noudatamme edelleen 2010-luvulla voimassa olleen terveen kilpailun ohjelman suosituksia. Suomalaisista 90 % asuu alle 10 kilometrin päässä Alkon palveluista.

Hallituksen esityksen mukaan alkoholijuomien osuus pienemmissä ruokakaupoissa on suhteellisesti suurin ja näiden kauppojen elinvoimaisuuteen uudistuksella voisi olla positiivisia vaikutuksia. Päivittäistavarakauppahdistyksen mukaan ennen edellistä alkoholilakiuudistusta vuonna 2017 kyläkauppoja oli 241 ja vuonna 2022 kyläkauppoja oli 177. Pienmyymälöitä (alle 100 neliometriä) oli vuonna 2017 289 kappaletta ja vuonna 2022 204 kappaletta. Pienillä paikkakunnilla väestöpohja ei riitä ylläpitämään kannattavaa

päivittäistavarakauppaa. Hypermarkettien määrä on sen sijaan kasvanut vuodesta 2017 vuoteen 2022 152 kappaleesta 162. Kauppojen koko siis kasvaa ja pienemmät kaupat lopettavat alkoholilain muutoksista huolimatta, sillä asiakasmäärät ja kulutuskäyttäytyminen suosivat isoja päivittäistavarakauppoja.

Alkoholivero muodostaa suurimman osan tuotteen hinnasta myyntikanavasta riippumatta - alkoholiverotuksen liikkumavara alkoholipoliittisena välineenä on THL:n mukaan pian käytetty

Esityksen mukaan muutoksen kohteena olevien alkoholijuomien hinnat voisivat alentua jonkin verran kilpailun lisääntymisen seurauksena. Vuoden 2018 alkoholilain uudistuksen yhteydessä Päivittäistavarakauppayhdistys arvioi alkoholin hintojen laskevan jopa 40 %, johon myös THL:n arviot kulutuksen kasvusta perustuivat. THL:n mukaan suosituimman juomasekoituksen hinnat vuosina 2018–2020 olivat inflaation vaikutus huomioituna 99–101 prosenttia alkoholilain muutosta edeltäneistä hinnoista eli hinnat eivät laskeneet ollenkaan (3). Tilastokeskuksen virallisen kuluttajahintaindeksin, joka on veronkorotuksista riisuttu, perusteella IV-olut oli vuonna 2022 noin 4,5 % kalliimpaa kuin ennen lakimuutosta.

Alkoholijuomien hintoihin verotuksella on merkittävä vaikutus, sillä veron osuus tuotteiden hinnasta on suuri, myyntikanavasta riippumatta. Esimerkiksi noin 10 euron arvioisesta viinipullostasta alkoholiveron osuus on noin 56 %, 30 euron arvioisesta väkevästä tuotteesta veron osuus on 71 % ja neljän euron arvoisesta oluesta veron osuus on 43 %. Alkossa on kiinteät, julkiset katteet eri tuoteryhmille ja tuotteiden hinnoittelu on monopolituotteissa avointa. Monopolituotteissa Alkon tavarantoimittajat määrittävät itse tuotteidensa hinnan.

THL:n arvion mukaan alkoholiverotuksen liikkumavara on pian käytetty. On hyvä tiedostaa, että alkoholiverotuksen käyttö ainoana alkoholipoliittisena keinona on Suomessa rajallinen ja riippuvainen naapurimaiden verotuksesta. Mikäli Alkon monopolia ja mahdollisuutta toimia tehokkaana alkoholipolitiikan välineenä nimenomaan saatavuuden rajoittamisessa heikennetään, on päättäjillä käytännössä mahdollista säädellä alkoholin kulutusta vain verotuksen avulla.

Viinin alkoholiverotus (11 til.-% alkoholia), € litralta puhdasta alkoholia				
	2015	2018	2021	2023
Espanja	0	0	0,00*	0,00*
Irlanti	38,62	38,62	38,62	38,62
Italia	0	0	0,00*	0,00*
Latvia	5,82	7,09	9,64	10,09
Liettua	5,92	14,97	14,97	18,09
Portugali	0	0	0,00*	0,00*
Puola	3,44	3,33	3,52	3,78
Ranska	0,34	0,34	0,36	0,36
Ruotsi	25,16	24,78	22,7	22,98
Suomi	30,82	34,82	38,27	38,27
Tanska	14,18	14,18	13,75	13,76
Viro	8,85	11,2	13,44	13,44

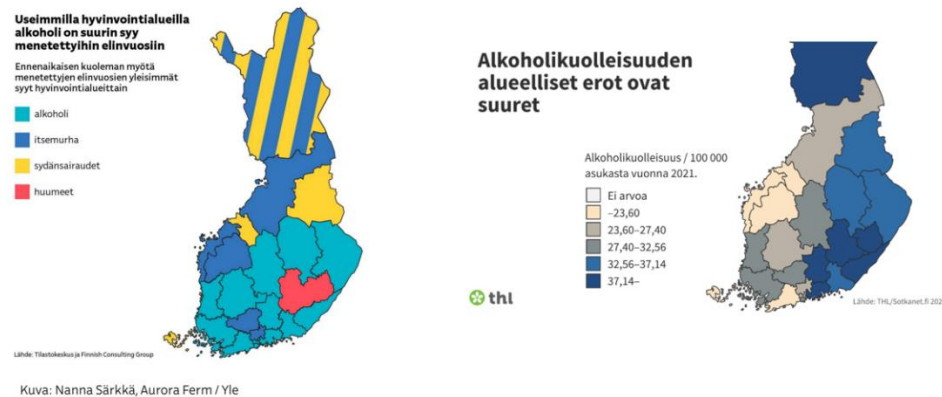
Oluen (5 til.-% alkoholia) alkoholiverotus, € litralta puhdasta alkoholia				
	2015	2018	2021	2023
Espanja	1,99	1,99	1,99	1,99*
Irlanti	22,55	22,55	22,55	22,55
Italia	7,6	7,55	7,48	7,35*
Latvia	3,1	4,5	7,8	8,2
Liettua	2,71	7,11	7,11	8,6
Portugali	3,88	4,18	4,18	4,22*
Puola	4,58	4,52	4,78	5,13
Ranska	7,38	7,42	7,68	7,82
Ruotsi	21,33	21,03	19,27	19,5
Suomi	32,05	35,55	38,05	38,05
Tanska	7,53	7,53	6,55	6,55
Viro	7,22	15,52	12,7	12,7

Etyytiläalkoholin (mm. väkevät juomat) verotus, € litralta puhdasta alkoholia				
	2015	2018	2021	2023
Espanja	9,13	9,59	9,59	9,59*
Irlanti	42,57	42,57	42,57	42,57
Italia	10,36	10,36	10,36	10,36*
Latvia	13,38	14,5	16,42	17,24
Liettua	12,92	16,65	20,25	23,1
Portugali	12,89	13,87	13,87	14,01*
Puola	13,64	13,87	13,96	15
Ranska	17,31	17,41	18,03	18,34
Ruotsi	56,25	53,78	49,27	47,98
Suomi	45,55	47,85	50,35	50,35
Tanska	20,15	20,16	20,16	20,17
Viro	18,89	23,89	18,81	18,81

Kansanterveydestä huolehtiminen on parasta kansantaloutta

Alkoholin aiheuttamien välittömien kustannusten suuruudeksi yhteiskunnalle on arvioitu noin 1,4–1,6 miljardia euroa vuodessa. Välittömät kustannukset sisältävät muun muassa terveydenhuollon, sosiaalihuollon ja järjestyksenpidon kustannuksia. Alkoholin välillisten eli epäsuorien kustannusten suuruudeksi on arvioitu vähintään noin 1 miljardi (4,5). Välilliset kustannukset kattavat kuolemista ja työkyvyttömyydestä syntyviä tuotantopanosmenetyksiä sekä sairauspoissaolojen aiheuttamia menetyksiä. Alkoholikuolleisuudessa isoja alueellisia

eroja ja alkoholi on useimmilla hyvinvointialueilla suurin syy menetettyihin elinvuosiin (6). Alkoholin aiheuttamia kielteisiä inhimillisiä seurauksia ja sosiaalisia vaikutuksia ei myöskään ole mahdollista mitata ainoastaan taloudellisin mittarein.



Alkoholin aiheuttamien sosiaali- ja terveydenhuollon kustannuspaineiden hillitseminen tai painopisteen siirtäminen ennaltaehkäisyyn vaikeutuu, mikäli saman aikaisesti aiotaan vapauttaa alkoholikauppaa. Sosiaali- ja terveysjärjestelmän kantokykyä voidaan tehokkaimmin turvata rajoittamalla alkoholin saatavuutta ja vähentämällä alkoholin kulutusta. Alkoholilla on alkoholisairauksien lisäksi merkittävä yhteys keskeisten kansansairauksien kuten syöpien, sydän – ja verenkiertosairauksien, diabeteksen ja hengityselinsairauksien syntyyn. Kansantaudit ovat yleisiä väestössä ja lisäksi usein yleisiä kuolleisuuden aiheuttajia.

Alkoholin kulutuksen vähentämisellä olisi merkittäviä vaikutuksia talouteen ja kilpailukykyyn

OECD:n vuonna 2021 tekemien laskelmien mukaan Suomen olisi mahdollisuus lisätä bruttokansantuotetta jopa 6 miljardia euroa (2,3 % BKT:stä), jos alkoholin kulutusta saataisiin miehillä vähennettyä 3,65 päivittäisestä alkoholiannoksesta 1,5 annokseen ja vastaavasti naisille 1,1 annoksesta 1 annokseen (7). Hallitusohjelman mukaan keskeisiä talouspoliittisia tavoitteita on kuroa umpeen kuilua julkisen talouden tulojen ja menojen välillä sekä kääntää Suomen velkaantumisen laskuun. Tätä tavoitetta eivät tue suunnitellut muutokset alkoholilakiin, joilla todennäköisesti kasvatetaan kulutusta ja lisätään alkoholiin liittyviä kustannuksia niin sote-sektorilla kuin muualla yhteiskunnassa. On epäselvää, miten hallitus aikoo lisätä lisäntyvien alkoholihaittojen kustannukset yhteiskunnalle.

Alkoholin kielteinen ns. kaksoisvaikutus kuvaa vallitsevaa tilannetta, jossa alkoholinkäyttö lisää julkisen sektorin kustannuksia mutta samalla vähentää kustannusten maksajia. Työelämä- ja kilpailukykyvaikutuksia arvioitaessa tulee ottaa huomioon, että alkoholin kustannusten arvioidaan maksavan työnantajille noin 500 miljoonaa euroa vuodessa (5). Työvuosissa menetettiin noin 17 000 vuonna 2018 (8). Toisin kuin yleisesti luullaan, merkittävä osa alkoholin riskikäyttäjistä on mukana työelämässä: 39 % työssäkäyvistä miehistä ja 14 % työssäkäyvistä naisista on Suomessa alkoholin riskikäyttäjiä.

Alkoholin kielteiset vaikutukset ulottuvat laajasti yhteiskuntaan

Alkoholin kielteiset vaikutukset näkyvät kaikkialla yhteiskunnassa. Lähes 70 000 lasta elää perheessä, jossa ainakin toisella vanhemmalla on vakava alkoholi- tai huumeongelma. Noin joka neljäs suomalainen on kokenut lapsuudessaan haittoja läheisen aikuisen

alkoholinkäytöstä. Lasten sijoitukset kodin ulkopuolelle ovat huomattavasti yleisempiä perheissä, joissa vanhemmalla on päihdeongelma kuin perheissä, joissa näin ei ole. Alkoholi on myös merkittävä lähisuhdeväkivallan taustatekijä. Parisuhteessa joka kolmas nainen ja noin joka kuudes mies on kokenut väkivaltaa nykyisen tai entisen parisuhdekumppanin taholta. Tämä tarkoittaa noin 625 000 naista ja 309 000 miestä.

Poliisihallituksen tilastojen mukaan poliisilla on vuodessa yhteensä noin 900 000 hälytystehtävää, joista alkoholi on mukana jopa joka neljännessä tapauksessa eli noin 230 000 vuodessa. Rattijuopumustapauksia raportoidaan noin 16 000 vuodessa. Liikenneturvan mukaan rattijuopumustapauksissa on viimeisen kolmen vuoden aikana kuollut keskimäärin 49 ja loukkaantunut yli 400 henkilöä vuosittain. Tämä on kaikista tieliikenteessä menehtyneistä lähes 25 % ja loukkaantuneista kymmenesosa.

Suomalaiset kuluttajat eivät kaipaa löysemppää alkoholipolitiikkaa tai viinejä ruokakauppoihin

Terveysten- ja hyvinvoinninlaitos toteuttaa vuosittain Alkoholipoliittiset mielipiteet - tutkimusta. Tilaston tiedot tuotetaan otoksiin perustuvista kyselytutkimuksista ja ne ovat osa THL:n Suomen alkoholiolojen seuranta ja Suomen virallisia tilastoja.

Vuoden 2024 tulosten perusteella väestöstä 57 prosenttia pitää nykyisiä alkoholipoliittisia rajoituksia sopivina. Rajoituksia sopivina pitävien osuus kasvoi vuodesta 2023 neljällä prosenttiyksiköllä. Nykyistä tiukempaa alkoholipolitiikkaa kannatti 11 prosenttia vastaajista.

Vuonna 2024 44 prosenttia vastaajista oli sitä mieltä, että viinejä pitäisi saada ostaa päivittäistavarakaupoista. Vuonna 2023 vastaava osuus oli 48 prosenttia ja sitä edeltävänä vuonna 54 prosenttia. Asenteet väestötasolla ovat kahdessa vuodessa kiristyneet kymmenen prosenttiyksikköä, mikä on merkittävä muutos.

Jos viinien myynti päivittäistavarakaupoissa toisi mukanaan myös väkevien myynnin, on viiniä kauppoihin haluavien osuus selvästi pienempi, vain 21 %. Vuotta aikaisemmin tämä osuus oli 25 prosenttia ja vuonna 2022 se oli 29 prosenttia.

Mikäli viinit vapautettaisiin ruokakauppoihin, vapautuisivat lopulta myös väkevät juomat, sillä EU-oikeuden näkökulmasta johdonmukaisuus, tasapuolisuus ja yleisen edun mukainen vaatimus eivät enää täyttyisi eikä monopolille siten olisi todellista perusteita. Yhtiön toiminta ei myöskään olisi taloudellisesti kestävällä pohjalla, sillä noin 30 % Alkon litramyynnistä on väkeviä tuotteita.

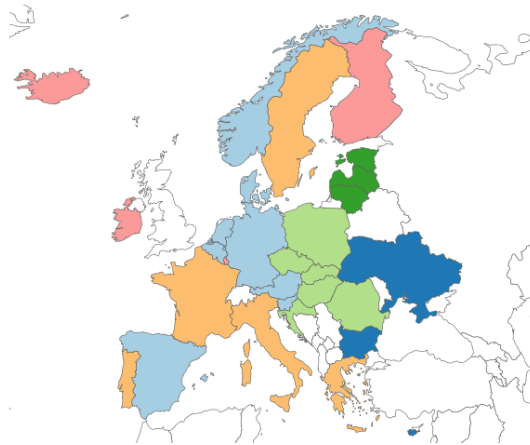
Ei ole yhtä eurooppalaista juomakulttuuria, ja kaikkialla Euroopassa on alkoholin haittoja

Yhtenäistä eurooppalaista juomakulttuuria ei ole ja WHO:n mukaan Euroopan eri maiden juomakulttuurit poikkeavat merkittävästi toisistaan. Esimerkiksi Ranska on viinimaa, Espanjassa juodaan eniten olutta, Suomessa ja Irlannissa kulutetaan kerralla paljon alkoholia, Puolassa oluen ja väkevien alkoholijuomien kulutus on korkeaa sekä Virossa, Latviassa ja Liettuaassa kulutetaan runsaasti kaikkia alkoholijuomia. Ruotsissa on erittäin tiukka alkoholimonopoli ja Ruotsi on viinimaa.

Euroopassa kulutetaan maanosista eniten alkoholia ja kuolleisuus alkoholiin on korkeinta. WHO:n arvion mukaan alkoholi on Euroopassa kolmanneksi merkittävin ehkäistävissä olevien sairauksien ja ennen aikaisten kuolemien aiheuttaja (9, 10). WHO:n tarttumattomien tautien

strategiassa valtioiden tavoitteeksi on asetettu alkoholin kokonaiskulutuksen alentaminen 10 %:lla vuoteen 2025 mennessä. Suomi on sitoutunut tavoitteen toimeenpanoon.

Nykyisin suuri osa alkoholin vakavista terveyshaitoista johtuu nimenomaan maksasairauksista, jotka vaivaavat myös keski- ja eteläisen Euroopan maita, jossa alkoholia käytetään useammin kuin pohjoismaissa. Runsaasta kerralla alkoholia kuluttavissa maissa, kuten Suomessa, kärsitään myös humaltumiseen liittyvistä ongelmista.



- Keski-Länsi-EU-maat: oluen kulutus korkea ja väkevien alkoholijuomien kulutus vähäistä
- Itä-Euroopan maat: alkoholin kulutus korkea, raittiiden osuus korkea
- Itäiset EU-maat: oluen ja väkevien alkoholijuomien kulutus korkea
- Baltian maat: runsas alkoholin kulutus, väkevät alkoholijuomat ja "muut" juomat.
- Maat, joissa humalahakuinen juomatapa ja suurkuluttajia
- Viiniä juovat maat

Lähde: Eurooppalaiset juomatavat 2017, Jürgen Rehm, WHO

Edellinen alkoholilain uudistus lisäsi kuolemia ja alkoholihaittoja, kulutus siirtyi vahvempiin tuoteisiin ja vapautetuissa tuotteissa juomasekoitusten myynti nousi jopa 500 %

Vuoden 2018 alkoholilain uudistuksen jälkeen vuodesta 2007 jatkunut laskeva kulutustrendi katkesi ja kulutus jopa nousi saman aikaisista veromuutoksista huolimatta. Vuoden 2018 jälkeen kulutuksen laskuun on vaikuttanut alkoholin saatavuuden rajoittaminen koronapandemian aikana (anniskeluravintoloiden sulkeminen, matkustajatuonnin pysähtyminen) sekä useat alkoholiveron korotukset.

On huomionarvioista, että vaikka kulutus ei merkittävästi lisääntynyt, alkoholin haitat Suomessa kasvoivat. Esimerkiksi alkoholiperäiset kuolemat lisääntyivät THL:n arvion mukaan 160:lla vuodessa. Myös maksasairaudet ja niihin liittyvä kuolleisuus on Suomessa vuoden 2017 jälkeen kääntynyt nousuun.

THL:n mukaan vuonna 2018 alkoholilakiuudistuksen voimaantultua kaikkien alle 5,5-prosenttisten juomasekoitusten vähittäismyynti lisääntyi tilastojen mukaan 54 prosenttia vuoteen 2017 verrattuna. Vapautettujen tuotteiden juomakategoriassa, eli 4,7–5,5-prosenttisissa vähittäismyynti lisääntyi jopa yli 500 prosenttia (3).

Lakiuudistuksen jälkeen yli 4,7 prosenttisten tuotteiden kulutus on lisääntynyt merkittävästi. Valviran vuoden 2022 alkoholitilaston mukaan oluissa lähes 20 % kulutetusta oluesta on vahvempaa kuin 4,7 %, vastaava luku vuonna 2017 oli 6 %. Vahvemmat tuotteet olivat yhteensä 16,2 % (vuonna 2017 5,1 %) alkoholin kokonaiskulutuksesta.

Kansainvälisten tutkimusten mukaan alkoholin saatavuuden lisääminen lisää alkoholin kulutusta. Professori Tim Stockwellin johtaman tutkimusryhmän mukaan päätöksentekijöiden tulee olla tietoisia siitä, että alkoholin myynnin vapauttamisen

seurauksena alkoholihaitat lisääntyvät ja yhteiskunnalliset kustannukset nousevat (8). Juuri näin tapahtui vuoden 2018 alkoholilain uudistuksessa.

Mualla Euroopassa alkoholipolitiikkaa kiristetään

Muissa Euroopan maissa alkoholilainsäädäntöä on kiristetty sillä alkoholin aiheuttaa huomattavia kustannuksia julkiseen talouteen. Esimerkiksi Ruotsissa alkoholien aiheuttamien kustannusten arvioitiin vuonna 2017 olleen lähes 9 miljardia euroa (103 miljardia kruunua), mihin sisältyvät esimerkiksi 1,3 miljardin euron (15 miljardin kruunun terveys- ja sosiaalipalvelujen kustannukset. Vuosittain on 625 000 alkoholiperäistä sairauslomapäivää ja tuotannon menetykset olivat 3 miljardia euroa (35 miljardia kruunua) (11).

Virossa on kiristetty alkoholilainsäädäntöä koskien alkoholin esilläoloa kaupoissa ja alkoholiveroa on nostettu vuoden 2024 alussa kaikissa tuoteryhmissä 5 %:lla. Liettuassa vuonna 2018 alkoholin mainonta kiellettiin, alkoholin ostokä nostettiin 20 vuoteen ja vähittäismyyntiaikoja rajoitettiin arkipäivisin sekä kiellettiin sunnuntaisin. Tanska suunnittelee kiristävänsä alkoholipolitiikkaansa ikärajojen osalta. Vuonna 2023 Iso-Britannia kiristi alkoholiverotustaan.

Irlannissa säädettiin vuonna 2018 vaihteittain voimaan tuleva alkoholilaki, jossa muun muassa rajoitettiin alkoholin mainontaa ja näkyvyyttä esimerkiksi urheilutapahtumissa, tiukennettiin merkittävästi alkoholin myyntipaikkoja koskevia säädöksiä kuten alkoholin esillepanoa myymälöissä ja säädettiin alkoholille minimihinnat. Vuonna 2026 Irlannin on tarkoitus ottaa ensimmäisenä EU-maana käyttöön etiketteihin lisättävät kattavat varoitusmerkinnät alkoholiin liittyvistä riskeistä.

EU oikeudellinen arvio

Euroopan Unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 37 artiklan mukaan jäsenvaltiot mukauttavat kaupallisia valtion monopolejaan niin, että tavaroiden hankintaa tai myyntiä koskevissa ehdoissa ei syrjitä jäsenvaltioiden kansalaisia. Määräyksiä sovelletaan myös monopoleihin, jotka perustuvat valtion myöntämään yksinoikeuteen. Asiassa Visnapuu (C-198/14) EU:n tuomioistuin (EUT) on katsonut, että Alkon vähittäismyyntimonopolia oli arvioitava tämän artiklan kannalta. Korkein oikeus toteaa Visnapuu-ennakkoratkaisuun liittyvässä pääasiasratkaisussa (KKO 2018:49), että Alkolle annetun vähittäismyyntimonopolin tarkoituksena on vähentää alkoholin käytöstä aiheutuvia haittoja. Monopolia käytetään siten välineenä, jolla pyritään saavuttamaan yleisen edun mukaisia tavoitteita. Samoin KKO totesi, että Alkon rakenne ja toiminta on järjestetty siten, että se ei aseta kyseenalaiseksi toiminnan syrjimättömyyttä.

SEUT 34 artiklassa kielletään jäsenvaltioiden väliset tuonnin määrälliset rajoitukset ja kaikki niitä vaikutukseltaan vastaavat toimenpiteet. Tästä pääsäännöstä voidaan kuitenkin poiketa ns. oikeuttamisperusteilla (SEUT 36 artikla), joita ovat esimerkiksi yleinen järjestys, turvallisuus ja ihmisten terveyden suojeleminen. Asiassa Visnapuu EUT sekä KKO katsoivat, että Suomen vähittäismyyntilupajärjestelmä (=myynti esim. pt-kaupoissa) (erotuksena Alkon monopolista) on lähtökohtaisesti EU-lainsäädännön vastainen, mutta se on oikeutettavissa kansanterveydellisistä ja yleisen järjestyksen suojeleluun liittyvillä perusteilla.

Enimmäisalkoholipitoisuuden noston vaikutukset Alkon vähittäismyyntimonopolin EU-oikeudelliseen hyväksyttävyyteen ovat epävarmat. Muutos voi jopa pahimmillaan vaarantaa Alkon kansanterveydellisen aseman ja tehtävän olemassaolon. Hallitusohjelmassa on todettu, että hallitus ei muuta alkoholiyhtiön kansanterveydellistä tehtävää. Lakiesitys

kuitenkin kaventaa Alkon vähittäismyyntin yksinoikeutta ja mahdollisuuksia toimia tehokkaana alkoholipoliittisena keinona alkoholihaittojen ennaltaehkäisemiseksi ja vähentämiseksi.

EUT:n oikeuskäytännön perusteella ei ole täysin yksiselitteistä, mitä mahdollisia muita kriteereitä SEUT 37 artiklan mukaisessa monopolien arvioinnissa tulee soveltaa kuin syrjimättömyyttä. Esim. Ruotsin Systembolagetia koskevassa Franzén-ratkaisussa (C-189/95, Franzén) viitataan monopolilla tavoiteltuihin yleisen edun mukaisiin tavoitteisiin. Jäsenvaltion päätösten tulee olla myös johdonmukaisia. Samanaikaisesti ei ole johdonmukaista lisätä alkoholin saatavuutta ja toisaalta perustella monopolin olemassaoloa yleisen edun mukaisella kansanterveysperusteella.

Viittaukset:

- (1) Holder, H., ed. Alcohol monopoly and public health: Potential effects of privatization of the Swedish alcohol retail monopoly. 2008, Swedish National Institute of Public Health: Stockholm
- (2) Reducing alcohol consumption, the Nordic way: alcohol monopolies, marketing bans and higher taxation (<https://www.who.int/europe/news/item/30-06-2023-reducing-alcohol-consumption--the-nordic-way--alcohol-monopolies--marketing-bans-and-higher-taxation>)
- (3) Terveyden ja hyvinvoinnin laitos 2022. Vuonna 2018 voimaan tulleen alkoholilain jälkiarviointi - Vaikutukset alkoholin saatavuuteen, kulutukseen ja haittoihin. Raportti 7/22
- (4) Jääskeläinen, M., Arvio eräistä alkoholin ja huumeiden käytön aiheuttamista välillisistä kustannuksista Suomessa vuonna 2012. Yhteiskuntapolitiikka, 2016. 81(6): p. 692-700
- (5) Numerot puhuvat 2. Alkoholin haitat suomalaisilla työpaikoilla: Kuinka paljon ne maksavat, miten ne ilmenevät ja miten niitä voi vähentää? (2023)
- (6) FCG: Suomen vältettävissä olevat ennen aikaisesti menetetyt elinvuodet 2023
- (7) OECD (2021) Preventing harmful alcohol use [oe.cd/alcohol2021](https://www.oecd.org/alcohol2021)
- (8) Stockwell ym., (2019) Finnish alcohol policy at the crossroads: The health, safety and economic consequences of alternative systems to manage the retail sale of alcohol.
- (9) Rehm, J., et al., Global burden of disease and injury and economic cost attributable to alcohol use and alcohol-use disorders. The Lancet, 2009. 373(9682): p. 2223-2233
- (10) WHO, European action plan to reduce the harmful use of alcohol 2012–2020. 2012, Copenhagen: WHO Regional Office for Europe.
- (11) Alkoholens samhällsekonomiska konsekvenser
<https://www.omsystembolaget.se/globalassets/pdf/alkoholproblematik/ramboll---resultatrapport---alkoholens-samhallskonsekvenser---uppdaterad-oktober-2020.pdf>