

Asia: VN/23782/2023

Sosiaali- ja terveysministeriön lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi alkoholilain 17 ja 26 §:n muutoksesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Viitteenne: VN/23782/2023

Alko Oy:n lausunto alkoholilain muutoksiin

Alkon lausunnon keskeiset kohdat:

- Alkoholi aiheuttaa tutkitusti haittoja, minkä vuoksi alkoholilain muutoksissa tulee arvioida kattavasti vaikutuksia terveyteen ja hyvinvointiin, työelämään, kansantalouteen sekä elinkeinopolitiikkaan.
- Esityksen mukaisten enintään 8 prosenttisten käymisteitse valmistettujen juomien osuus Alkon litramyynnistä oli vuonna 2022 noin neljä prosenttia. Vapautuvaan tuotekategoriaan tulee todennäköisesti uusia viini- ja muita juomia, jotka saattavat ennakoitua enemmän lisätä alkoholin vähittäismyyntiä. Muita vähittäisluvan haltijoita on 16-kertainen määrä Alkon myymäläverkostoon verrattuna ja päivittäistavarakauppojen viikoittainen enimmäismyyntiaika on 20 % Alkoa laajempi.
- Alkoholilain tarkoituksena on vähentää alkoholin kulutusta rajoittamalla ja valvomalla siihen liittyvää elinkeinotoimintaa alkoholin käyttäjilleen, muille ihmisille ja koko yhteiskunnalle aiheuttamien haittojen ehkäisemiseksi. Lakiehdotus vapauttaa alkoholin myyntiä ja lisäänee alkoholista aiheutuvia haittoja ja kustannuksia.

- Hallitusohjelman mukaan hallitus ei muuta alkoholiyhtiön kansanterveydellistä tehtävää. Tämä lakiesitys kuitenkin kaventaa Alkon vähittäismyyntin yksinoikeutta ja mahdollisuuksia toimia tehokkaana alkoholipoliittisena keinona alkoholihaittojen ennaltaehkäisemiseksi ja vähentämiseksi. Enimmäisalkoholipitoisuuden noston vaikutukset Alkon vähittäismyyntimonopolin EU-oikeudelliseen hyväksyttävyyteen ovat epävarmat. Alkoholiverotuksen käyttäminen on rajallinen keino vaikuttaa alkoholin kulutukseen, sillä se on riippuvainen muiden maiden verotuksesta.
- Alkoholin kokonaiskulutus on laskenut viime vuosina. Kulutuksen laskuun on vaikuttanut alkoholin saatavuuden rajoittaminen, kuten vähittäismyyntin alkoholimonopoli, koronapandemian aikaiset rajoitukset (anniskeluravintoloiden sulkeminen, matkustajatuonnin pysähtyminen) sekä useat alkoholiveron korotukset. Alkoholin kulutuksen laskevan kehityksen jatkoa olisi syytä tukea pidättäytymällä alkoholin vapauttamisesta.
- Alkoholimonopolit toimivat osana pohjoismaista hyvinvointimallia. Ruotsin, Norjan, Islannin ja Suomen alkoholin kulutus on Euroopan alhaisimpia. Eurooppalaiset juomakulttuurit poikkeavat merkittävästi toisistaan, esimerkiksi Ranska on viinimaa, Espanjassa juodaan eniten olutta sekä Irlannissa ja Suomessa kulutetaan kerralla paljon alkoholia. Alkoholin kokonaiskulutus vuonna 2019 oli Ranskassa 12,8 litraa ja Suomessa 9,8 litraa 100-prosenttisena alkoholina yli 15 vuotta täyttänyttä kohden. Yhtä selkeää eurooppalaista juomatapaa ei ole ja alkoholin haittoja esiintyy kaikkialla Euroopassa.
- Hallituksen esityksen mukaan lakimuutos vahvistaisi kaupan asemaa suhteessa panimoteollisuuden toimintaedellytyksiin. Elinkeinopoliittisesta näkökulmasta tukkuportaan kilpailu on tällä hetkellä toimivaa. Alko toimii asemansa vuoksi tasapuolisesti ja syrjimättömästi tavarantoimittajia kohtaan ja Alkon valikoimiin voivat päästä kaikki tavarantoimittajat ja tuotteet, jotka täyttävät valikoimaanon vaatimukset. Alkon verkkokauppaan pääsevät kaikki tuotteet tarjolle ja pienpanimot ja -tuottajat voivat valita 1–10 myymällä, johon tuotteet pääsevät myyntiin verkkokaupan lisäksi. Alkolla on yli 900 tavarantoimittajaa, joista 270 on kotimaisia.
- Alko esittää, että alkoholilakiin ei tehtäisi esityksen mukaisia muutoksia, vaan voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti saatavuutta rajoittamalla vähennetään alkoholihaittoja.

Lakimuutoksen vaikutukset terveyteen, talouteen, elinkeinoelämään ja yhteiskuntaan

Alkoholilain muutoksissa on punnittava kattavasti alkoholin aiheuttamien haittojen vaikutuksia terveyteen ja hyvinvointiin, työelämään, kansantalouteen sekä elinkeinopoliitiikkaan. Lakiesityksessä on arvioitu melko suppeasti esitetyn muutoksen vaikutuksia esimerkiksi työelämään ja tuottavuuteen. Vaikka lausunnolla olevan hallituksen esityksen muutokset alkoholilakiin ovat maltillisia, voidaan niillä arvioida olevan kielteisiä vaikutuksia terveyteen, hyvinvointiin, talouteen ja

yhteiskuntaan. Vaikutukset voivat muodostua merkittäviksi, mikäli hallitusohjelman tavoitteita alkoholilain muutoksista ja alkoholinmyynnin vapauttamisen selvityksistä katsotaan kokonaisuutena.

Alkoholin aiheuttamien välittömien kustannusten suuruudeksi 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. (1) Välilliset kustannukset kattavat kuolemista ja työkyvyttömyydestä syntyviä tuotantopanosmenetyksiä sekä sairauspoissaolojen aiheuttamia menetyksiä. Alkoholin aiheuttamia kielteisiä inhimillisiä seurauksia ja sosiaalisia vaikutuksia ei ole mahdollista mitata ainoastaan taloudellisin mittarein.

Hallitusohjelman mukaan keskeisiä talouspoliittisia tavoitteita on kuroa umpeen kuilua julkisen talouden tulojen ja menojen välillä sekä kääntää Suomen velkaantuminen laskuun. Tätä tavoitetta eivät tue suunnitellut muutokset alkoholilakiin, joilla todennäköisesti kasvatetaan kulutusta ja lisätään alkoholiin liittyvää kuormaa esimerkiksi sote-sektorilla. 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 3,6 päivittäisestä alkoholiannoksesta 1,5 annokseen ja vastaavasti naisille 1,1 annoksesta 1 annokseen.

Terveyden edistämissä tulee ottaa huomioon eri hallinnonalojen päätösten vaikutukset koko väestön terveyteen ja hyvinvointiin. Vuonna 2020 alkoholiin kuoli Suomessa noin 1700 ihmistä. Samana vuonna liikennekuolemissa sen sijaa menehtyi noin 220 ihmistä. Euroopassa juodaan eniten alkoholia maailmassa ja vuonna 2019 maanosassa tilastoitiin jopa 240 000 alkoholiperäistä kuolemaa. (2) Useimmilla hyvinvointialueilla alkoholi on tällä hetkellä suurin syy menetettyihin elinvuosiin. (3) Alkoholipoliittinen päätöksenteko on keskeisessä asemassa myös julkisen palvelujärjestelmän kestävyyskannalta, koska 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.

Hallitusohjelmassa tunnustetaan ennaltaehkäisevän päihdetyön tärkeys ja kansantaloudellinen merkitys. Konkreettiset toimet ehkäisevään päihdetyöhön ovat kuitenkin vähäisiä ja kansalliseen terveys- ja hyvinvointiohjelmaan on varattu vain 9 miljoonaa euroa koko vaalikaudella. Hallituskauden aikana esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollossa tavoitellaan jopa miljardin euron säästöjä. Elokuussa 2023 E2 Tutkimuksen toteuttaman kyselyn mukaan suomalaiset ovat huolissaan ihmisten hyvinvoinnista ja sitä tukevista palveluista: 64 % on huolissaan terveydenhuollon tilanteesta, 60 % vanhustenhoidosta, 58 % mielenterveysongelmista sekä 53 % nuorten jaksamisesta ja hyvinvoinnista. Kansalaiset toivovat politiikkojen erityisesti vaikuttavan em. asioihin.

Alkoholin aiheuttamien sosiaali- ja terveydenhuollon kustannuspaineiden hillitseminen tai painopisteen siirtäminen ennaltaehkäisyyn on haastavaa, mikäli saman aikaisesti aiotaan vapauttaa

alkoholikauppaa eri tavoin. Sosiaali- ja terveysjärjestelmän kantokykyä voidaan tehokkaimmin turvata myös jatkossa rajoittamalla alkoholin saatavuutta ja vähentämällä alkoholin kulutusta. Nykyjärjestelmän ylläpito ei myöskään tuota uusia kustannuksia. Suomessa kuten muissakin Pohjoismaissa alkoholin aiheuttamat haitat kustannetaan lähes yksinomaan verorahoitteisesti. Alkoholin kielteinen ns. kaksoisvaikutus kuvaa vallitsevaa tilannetta, jossa alkoholinkäyttö lisää julkisen sektorin kustannuksia mutta samalla vähentää kustannusten maksajia.

Esityksen työelämä- ja kilpailukykyvaikutuksia arvioitaessa tulee ottaa huomioon, että alkoholin kustannusten arvioidaan maksavan työnantajille noin 500 miljoonaa euroa vuodessa. Se on hieman enemmän, kuin mitä hallitus on sopinut vuosittain voivansa käyttää lisätalousarvioihin tai määräaikaaisessa neljän miljardin investointiohjelmassaan sote-palveluiden vaikuttavuusinvestointeihin ja hoitojonojen purkuun.

Alkoholilla on merkittäviä vaikutuksia sisäiseen turvallisuuteen. 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 neljännes ja loukkaantuneista kymmenesosa, vaikka liikennekuolemien määrä rattijuopumustapauksissa on vähentynyt kolmanneksella viimeisen kymmenen vuoden aikana.

Alkoholi vaikuttaa myös perheiden elämään. Arviolta 70 000 suomalaista lasta kasvaa perheessä, jossa ainakin toisella vanhemmista on vakava alkoholi- tai huumeongelma. Lapsiasianvaltuutetun mukaan vahvempien alkoholijuomien tuominen laajempaan vähittäismyyntiin uhkaa lapsen oikeuksia elää päihteetöntä ja turvallista elämää. Noin joka neljäs suomalainen on kokenut lapsuudessaan haittoja läheisen aikuisen alkoholinkäytöstä. Alkoholi kytkeytyy myös huono-osaisuuteen voimakkaasti.

Hallituksen esityksessä todetaan, että kohteena olevan alkoholin vähittäismyyntin arvo on joitakin kymmeniä miljoonia euroja. On todennäköistä, että alkoholivalmistajat kehittävät vapautettaviin tuotekategorioihin uusia viinijuomia ja muita juomia, jotka saattavat ennakoitua enemmän nostaa alkoholin myyntiä. Muita vähittäislupan haltijoita on 16-kertainen määrä Alkon myymäläverkostoon (373 myymälää) verrattuna. Päivittäistavarakauppojen viikoittainen myyntiaika (enimmäismyyntiaika kaikkina vuoden päivinä klo 9–21) on 20 % enemmän kuin Alkolla. Alkon enimmäismyyntiajat ovat maanantaista perjantaihin klo 9–21, lauantaisin 9–18, sunnuntait ja juhlapyhät myymälät ovat alkoholilain mukaisesti suljettuina.

Hallituksen esityksen mukaan päivittäistavarakaupan keskittyneen rakenteen vuoksi määräävässä markkina-asemassa olevien valtakunnallisten kaupan toimijoiden tuotepolitiikka ja ostoehdot vaikuttavat jo nyt panimoteollisuuden toimintaedellytyksiin. Siten lakimuutos vahvistaisi kaupan asemaa suhteessa panimoteollisuuden toimintaedellytyksiin. Anniskelumyynti ja sosiaalisissa tiloissa

nautitun alkoholin määrä todennäköisesti laskisi, ja vähittäismyynnissä olevan alkoholin myynti puolestaan kasvaisi.

Elinkeinopoliittisesta näkökulmasta tukkuportaan kilpailu on tällä hetkellä toimivaa. Alko toimii asemansa vuoksi tasapuolisesti ja syrjimättömästi tavarantoimittajia kohtaan ja Alkon valikoimiin voivat päästä kaikki tavarantoimittajat ja tuotteet, jotka täyttävät valikoimaanoton vaatimukset. Alkon verkkokauppaan pääsevät kaikki tuotteet tarjolle ja pienpanimot ja -tuottajat voivat valita 1–10 myymällä, johon tuotteet pääsevät myyntiin verkkokaupan lisäksi. Alkolla on yli 900 tavarantoimittajaa, joista 270 on kotimaisia. Kotimaisia pientuotteita Alkon valikoimissa tällä hetkellä lähes 700 tuotetta (lokakuussa 2023 Alkon valikoimissa oli 64 pienpanimolta 443 tuotetta; 47 pientislaamolta 165 tuotetta; 20 viinien pientuottajalta 70 tuotetta). Alkon tavarantoimittajakentästä on esitetty arvio, että esitetty muutos kaventaisi kotimaisten tavarantoimittajien liiketoimintaedellytyksiä ja vähentäisi tukkuportaan kilpailua.

Esityksen mukaan alkoholijuomien osuus pienemmissä ruokakaupoissa on suhteellisesti suurin ja näiden kauppojen elinvoimaisuuteen uudistuksella voisi olla positiivisia vaikutuksia.

Päivittäistavarakauppayhdistyksen mukaan ennen edellistä alkoholilakiuudistusta vuonna 2017 kyläkauppoja oli 241 ja viime vuonna 2022 kyläkauppoja oli 177. Joillakin pienillä paikkakunnilla väestöpohja ei riitä ylläpitämään kannattavaa päivittäistavarakauppaa.

Vuonna 2018 alkoholilakiuudistuksen voimaantultua kaikkien alle 5,5-prosenttisten juomasekoitusten vähittäismyynti lisääntyi tilastojen mukaan 54 prosenttia edellisvuoteen verrattuna, ja 4,7–5,5-prosenttisten jopa yli 500 prosenttia. Lakiuudistuksen jälkeen vahvempien yli 4,7 prosenttisten panimotuotteiden kulutus on lisääntynyt merkittävästi. Valviran vuoden 2022 alkoholitilaston (tilastoitu kulutus 100-prosenttisena alkoholina) mukaan vahvoista juomasekoituksista jopa 77 % oli vahvuudeltaan yli 4,7 %, kun osuus vuonna 2017 oli 35 %. Oluissa lähes 20 % kulutetusta oluesta on vahvempaa kuin 4,7 %, vastaava luku vuonna 2017 oli 6 %. Vahvemmat panimotuotteet olivat yhteensä 16,2 % (vuonna 2017 5,1 %) alkoholin kokonaiskulutuksesta.

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 % vahvoissa lager-oluissa. 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. Hallituksen budjettiesitykseen vuodelle 2024 sisältyy väkevien ja viinien alkoholiveron korottaminen ja oluen alkoholiveron alentaminen. On hyvä tiedostaa, että alkoholiverotuksen käyttö ainoana alkoholipoliittisena keinona on rajallinen ja riippuvainen muiden maiden verotuksesta.

Alkoholilain ja kilpailulainsäädännön välillä on Alkon valikoimaanotossa ja hinnoittelussa ristiriita. Muut alkoholin vähittäisluvan haltijat toimivat tällä hetkellä enintään 5,5-prosenttisten tuotteiden osalta ja ehdotuksen mukaisessa tilanteessa enintään 8-prosenttisten käymisteitse valmistettujen tuotteiden osalta samalla markkinalla. Alkoholilaki velvoittaa Alkoa toimimaan tasapuolisesti ja julkisesti kaikkien alkoholijuomien (myös vapaassa kilpailussa olevien tuotteiden) valikoimaanotossa ja hinnoittelussa, sitä vastoin kilpailulainsäädännön mukaan näitä tietoja ei saa julkisesti signaloida muille toimijoille. Alkon pitäisi pystyä toimimaan em. tuotteiden osalta valikoimaanoton ja hinnoittelun suhteen samalla tavalla kuin muiden vähittäismyyntiluvan haltioden.

Maailmalla pyritään kohti pohjoismaista juomakulttuuria

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 lisääntyisivät ja yhteiskunnalliset kustannukset nousisivat.

Maailman terveysjärjestö WHO pitää pohjoismaista alkoholin vähittäismyynnin mallia parhaana käytäntönä. Täysin markkinaehtoiseen alkoholin vähittäismyyntiin verrattuna monopolijärjestelmässä myyntipisteitä on vähemmän, myyntiajat ovat muuta päivittäistavarakauppaa rajoitetummat, hinnoittelu on yhdenmukaista ilman paljousalennuksia, tavarantoimittajien kohtelu on tasapuolista ja alkoholin myynninedistäminen on rajoitetumpaa. Monopolijärjestelmällä voidaan poistaa kaupallinen intressi alkoholin myynnin maksimoimiseen ja siten vähentää alkoholihaittoja. WHO julkaisi Pohjoismaista mallia tukevan kannanoton kesäkuussa 2023.

Suomen lisäksi vähittäismyynnin alkoholimonopoli on WHO:n mukaan 26 maassa, muun muassa Pohjoismaista Ruotsissa, Norjassa, Islannissa ja Tanskan Färsearilla sekä Kanadan provinseissa ja 18 Yhdysvaltojen osavaltiossa. Osassa Kanadaa toimii vähittäismyyntimonopolin lisäksi myös alkoholin tukkumonopoli.

Suomessa alkoholin kokonaiskulutus oli vuonna 2019 9,8 litraa, kun muissa tiukemmin säädellyissä pohjoismaissa kulutus oli hieman tätä alemmaa. Ruotsissa kulutus oli 9,0 litraa, Norjassa 7,1 litraa ja Suomessa 9,8 litraa (100-prosenttista alkoholia 15-vuotta täyttänyttä kohden). 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 merkittävästi korkeampaa kuin alkoholinmyyntiä tiukemmin rajoittavissa Pohjoismaissa.

On hyvä huomata, että 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.

WHO:n arvion mukaan alkoholi on Euroopassa kolmanneksi merkittävin ehkäistävissä olevien sairauksien ja ennen aikaisten kuolemien aiheuttaja. WHO:n tarttumattomien tautien strategiassa valtioiden tavoitteeksi on asetettu alkoholin kokonaiskulutuksen alentaminen 10 %:lla vuoteen 2025 mennessä. YK:n kestävä kehityksen tavoitteissa korostetaan erikseen mainittuna alkoholin ja muiden päihteiden aiheuttamien haittojen ehkäisyä ja hoitoa. Suomi on sitoutunut edellä mainittujen kansainvälisten strategioiden toimeenpanoon.

Myös muissa Euroopan maissa alkoholilainsäädäntöä on viimeisten vuosikymmenien aikana pikemminkin kiristetty kuin höllätty, 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).

Virossa on kiristetty alkoholilainsäädäntöä koskien alkoholin esilläoloa kaupoissa ja lisäksi suunnitteilla on alkoholiveron nosto vuoden 2024 alussa kaikissa tuoteryhmissä 5 %:lla. Liettuassa vuoden 2018 alussa alkoholin mainonta kiellettiin, alkoholin ostoikä 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 vaiheittain 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.

Yhdysvaltojen Washingtonin osavaltiossa alkoholimonopoli yksityistettiin kansanäänestyksen seurauksena vuonna 2012. Muutoksen vaikutuksia selvittäneiden tutkimusten mukaan alkoholin hinnat nousivat, matkustajatuonti muista osavaltioista kasvoi, vähittäismyynti kasvoi, anniskelumyynti pieneni, palvelu heikkeni sekä tapaturmat ja väkivalta lisääntyivät. Mieliopidkyselyjen mukaan merkittävä osa äänestäjistä äänestäisi uudistusta vastaan, jos yksityistämistä koskeva äänestys järjestettäisiin uudelleen.

EU-oikeudellinen näkökulma

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 SEUT 37 artiklan kannalta. EUT:n Visnapuu-ennakkoratkaisuun liittyvässä pääasiantarkaisussa (KKO 2018:49) KKO katsoi Alkon monopolin täyttävän SEUT 37 artiklan mukaiset edellytykset: Suomessa alkoholilainsäädännön tarkoituksena on ehkäistä alkoholin käyttäjilleen, muille ihmisille ja koko yhteiskunnalle aiheuttamia haittoja rajoittamalla alkoholin kulutusta ja valvomalla siihen liittyvää elinkeinotoimintaa. Korkein oikeus toteaa, että myös 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 artiklan 37 edellyttämällä tavalla.

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 34 artiklassa kielletään jäsenvaltioiden väliset tuonnin määrälliset rajoitukset ja kaikki niitä vaikutukseltaan vastaavat toimenpiteet. Tästä pääsäännöstä voidaan kuitenkin poiketa SEUT 36 artiklan mukaisilla oikeuttamisperusteilla, joita ovat esimerkiksi julkisen moraali, yleisen järjestys tai turvallisuus, ihmisten terveyden suojeleminen. Asiassa Visnapuu (C-198/14) EUT kuvaili niitä perusteita, joiden nojalla alkoholijuomien vähittäismyyntilupajärjestelmää (=myynti esim. pt-kaupoissa) (erotuksena Alkon monopolista) olisi arvioitava SEUT 34 artiklan mukaisen tuontirajoitusten kiellon ja siitä poikkeamisen mahdollistavan SEUT 36 artiklan nojalla. Pääasiantarkaisussa (KKO 2018:49) KKO katsoi Suomen vähittäismyyntilupajärjestelmän täyttävän em. edellytykset. Eli yksinkertaistaen Suomen vähittäismyyntilupajärjestelmä on lähtökohtaisesti EU lainsäädännön vastainen, mutta se on oikeutettavissa kansanterveydellisistä ja yleisen järjestyksen suojeluun 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 lisäksi 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.

Hallituksen esityksessä tulisi lisäksi arvioida, mikä vaikutus enimmäisalkoholipitoisuuden nostolla olisi vähittäismyyntilupajärjestelmän EU-oikeudelliseen arviointiin. Edellä kuvatusti Suomen vähittäismyyntilupajärjestelmän on katsottu merkitsevän SEUT 34 artiklassa tarkoitettua tuonnin määrällistä rajoitusta vaikutukseltaan vastaavaa toimenpidettä, jonka oikeuttaminen perustuu SEUT 36 artiklan mukaiseen poikkeukseen. Ollakseen oikeutettu kyseisen rajoituksen on täytettävä kumulatiiviset edellytykset SEUT 36 artiklan soveltumiselle: 1) rajoituksella tulee voida taata sillä tavoitellun päämäärän toteuttaminen, 2) tätä päämäärää ei voida saavuttaa vähemmän rajoittavilla toimenpiteillä vähintään yhtä tehokkaasti ja 3) kyseinen säännöstö ei saa olla mielivaltaisen syrjinnän keino tai jäsenvaltioiden välisen kaupan peitelty rajoitus.

Viitteet

Jääskeläinen, M., Arvio eräistä alkoholin ja huumeiden käytön aiheuttamista välillisistä kustannuksista Suomessa vuonna 2012. Yhteiskuntapolitiikka, 2016. 81(6): p. 692-700.

2WHO, Global Health Observatory, 2023

3FCG: Suomen vältettävissä olevat ennen aikaisesti menetetyt elinvuodet 2023

4 Numerot puhuvat 2. Alkoholin haitat suomalaisilla työpaikoilla: Kuinka paljon ne maksavat, miten ne ilmenevät ja miten niitä voi vähentää? (2023)

5 Lapsiasiavaltuutettu: Alkoholin saatavuuden helpottaminen uhkaa lapsen oikeuksia (<https://suomenash.fi/asiantuntijan-aani/lapsiasiavaltuutettu-alkoholin-saatavuuden-helpottaminen-uhkaa-lapsen-oikeuksia/>)

6 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.

7Holder, 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.

8 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>)

- 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 WHO, Global action plan for the prevention and control of noncommunicable diseases 2013-2020. 2013, Geneva: World Health Organization.
- 12 YK, Agenda2030 - kestävä kehityksen tavoitteet (Sustainable Development Goals) <https://sustainabledevelopment.un.org/>. 2015, New York: Yhdistyneet kansakunnat (YK).
- 13 Alkoholens samhällsekonomiska konsekvenser <https://www.omsystembolaget.se/globalassets/pdf/alkoholproblematik/ramboll---resultatrapport---alkoholens-samhallskonsekvenser---uppdaterad-oktober-2020.pdf>

Niinikoski Iiris
Alko Oy