

Thomas Karlsson

24.8.2023

Sosiaali- ja terveysministeriö  
Ismo Tuominen

Viite: Pyyntö taustatiedon toimittamisesta alkoholilain muutosesitykseen

## Alkoholin vähittäismyyntilupien laajentaminen enintään kahdeksanprosenttisiin juomiin

### Muistio mahdollisista hyvinvointi- ja terveysvaikutuksista

Sosiaali- ja terveysministeriö on pyytänyt Terveiden ja hyvinvoinnin laitosta tukemaan alkoholilain muutosesityksen valmistelua tuottamalla taustoittavaa tietoa alkoholilain muutoksen mahdollisista vaikutuksista.

Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelmassa linjataan: ”alkoholijuomien vähittäismyyntilupa laajennetaan enintään 5,5 prosenttia alkoholia sisältävien juomien lisäksi koskemaan enintään 8 prosenttia sisältäviä käymisteitse valmistettuja juomia”. Muutos pyritään saamaan voimaan nopealla aikataululla eli vuoden 2024 alusta.

Hallitusohjelmassa on myös muita linjauksia, jotka tarkoittaisivat muutoksia alkoholilakiin, kuten ulosmyyntioikeuksien laajennus valmistuspaikoilta, etämyynnin selkiyttäminen sekä alkoholin verkkokaupan salliminen kotimaisille toimijoille. Ilmeisesti nämä ehdotetut toimet jäävät myöhemmin toteutettaviksi.

Tässä taustamuistiossa pyritään ennakoimaan, millaisia vaikutuksia käymisteitse valmistettujen alkoholijuomien vähittäismyynnin prosenttirajan nostolla kahdeksaan prosenttiin voisi olla alkoholin saatavuuteen ja kulutukseen sekä väestön terveyteen ja hyvinvointiin. Muistio perustuu kansainvälisiin ja kotimaisiin tutkimuksiin alkoholin saatavuuden ja hintojen vaikutuksista sekä tuoreimpiin tilasto- ja rekisteritietoihin. Liitteessä 1 on kerrattu, miten alkoholinkulutus ja haitat ovat kehittyneet 2000-luvulla ja erityisesti vuoden 2018 alkoholilain yhteydessä: silloin valmistustaparajoituksen poistaminen vapautti tislatus alkoholist valmistettujen juomasekoitusten myynnin päivittäistavarakaupoissa ja kaupoissa myytävien alkoholijuomien korkein alkoholipitoisuus nostettiin 4,7 prosentista 5,5 prosenttiin.

Ennen mahdollisten vaikutusten pohdintaa on syytä tehdä käsitteellinen selvitys ”vaikutuksen” ja ”muutoksen” välillä. Alkoholilain muutokset eivät ole ainoita tekijöitä, jotka vaikuttavat alkoholin kulutukseen ja kulutuksesta johtuviin haittoihin. Veromuutokset ovat yksi keskeinen kulutukseen vaikuttava tekijä, mutta myös esimerkiksi juomiskulttuurin, markkinoinnin tai ostovoiman muutokset saattavat vaikuttaa kokonaiskulutuksen kehitykseen ja eri juomalajien suosioon. Alkoholitilastoista nähtävä kulutuksen muutos on erisuuntaisten ja -suuruisten vaikutusten summa, eikä tilastoista nähtävistä muutoksista voi suoraan päätellä alkoholilain muutoksen itsenäistä vaikutusta kulutukseen. Muut alkoholin kulutukseen vaikuttavat tekijät saattavat siis kumota, pienentää tai jopa ylittää politiikkamuutoksen vaikutuksen alkoholitilastoissa. Näin näytti käyneen vuoden 2018 alkoholilain muutoksen yhteydessä (Mäkelä & Norström 2022).

## Uusien juomalajien myyntipaikkojen määrä kasvasi 17-kertaiseksi

Vuonna 2022 Suomessa oli 6 317 myyntipaikkaa, joilla oli alkoholijuomien vähittäismyyntilupa. Näistä 1 444 oli anniskelupaikkoja, joilla oli myös alkoholin ulosmyyntilupa. Vastaavasti Alkon myymälöitä oli 373. Erilaisia muita myymälöitä oli siis noin 4500.

Mikäli kaikki nykyiset vähittäismyyntiluvan haltijat myisivät jatkossa enintään 8-prosenttisia käymisteitse valmistettuja alkoholijuomia, kasvaisi näiden juomien myyntipaikkojen lukumäärä 17-kertaiseksi (+1600 %) verrattuna nykyisten Alkojen määrään. Tämä on huomattavan suuri kasvu näiden alkoholijuomien saatavuuteen. Tutkimuskirjallisuudessa on havaittu, että jo 60 prosentin saatavuuden lisääntyminen on aiheuttanut pientä mutta tilastollisesti merkitsevää kasvua alkoholin kulutuksen (Stockwell ym. 2009).

## Ehdotus sisältää valmistustaparoituksen uusille juomaryhmille

Hallituksen esittämä muutos kaupoissa myytävien alkoholijuomien korkeimman prosenttirajan nostosta 5,5 prosentista 8 prosenttiin koskee käymisteitse valmistettuja juomia eli oluita, siidereitä ja viinejä. Väkevästä alkoholijuomista laimennettujen juomasekoitusten prosenttiraja säilyisi ehdotuksen mukaan 5,5 prosentissa. Yksityiseen alkoholijuomien vähittäiskauppaan siis palautettaisiin valmistustaparoitus, josta luovuttiin vuoden 2018 alkoholilaissa. Tällä kertaa valmistustaparoitus koskisi vain 5,6–8,0-prosenttisiä juomia.

Lakimuutos on lähetettävä notifioitavaksi EU:n komissioon. Lienee epätodennäköistä, että komissiolla tai muilla EU-mailla olisi huomautettavaa paluusta valmistustaparoitukseen, mutta aivan itsestään selvää tämä ei ole. Vuonna 2002 EFTA (Euroopan vapaakauppajärjestö) tuomioistuin tuomitsi eurooppalaisten tuotteiden epäsuoraksi syrjinnäksi sen, että Norjan laki salli ruokakaupoissa myynnin käymisteitse valmistetuille enintään 4,75-prosenttisille alkoholijuomille mutta ei saman vahvuusille väkevästä sekoitetuille alkoholijuomille (Efta court 2002). Toisaalta Suomen tapauksessa 5,6–8,0-prosenttiset juomasekoitukset tuskin ovat muiden maiden näkökulmasta olennainen tuoteryhmä, eikä niiden ulkomaisuusaste varmaankaan ole suurempi vaan ehkä ennemminkin pienempi kuin kauppoihin ehdotettavissa oluissa ja viineissä. Suomen valmistustaparoituksen haastajia ei siis välttämättä löydy ulkomailta.

Lehtitietojen mukaan yksi Suomen panimoista on ilmoittanut olevansa valmis riitauttamaan valmistustaparoituksen oikeudessa (Iltalehti 2023). Kun Suomessa vuonna 2018 kertaalleen luovuttiin valmistustaparoituksesta, saattaa olla vaikea perustella, miksi se on nyt tarpeellinen ja oikeasuhtainen toimi kansanterveyden edistämiseksi.

Valmistustaparoituksen kansanterveysvaikutukset eivät ole yksiselitteisiä. Tutkimustiedon valossa valmistustavalla ei pitäisi olla ainakaan yksilötason haittojen kannalta merkitystä sille, millaisia haittoja tietyn vahvuudesta juomasta seuraa. Yksilötasolla sekä akuutit että krooniset alkoholin käytön aiheuttamat ongelmat liittyvät ensisijaisesti siihen, kuinka paljon alkoholia henkilö juo yhtäältä yhdellä kertaa ja toisaalta vuosien saatossa. Väestötasolla haittojen yleisyyden muutokset liittyvät lyhyellä aikavälillä lähinnä kokonaiskulutuksen muutoksiin ja pidemmällä aikavälillä myös hitaampiin muutoksiin juomatavoissa. Poikkeustapauksissa myös alkoholinkäytön jakaumamuutokset voivat vaikuttaa alkoholihaittoihin, kuten kävi esimerkiksi korona-aikana, kun paljon alkoholia kuluttavat lisäsivät kulutustaan vähän kuluttavien vähentäessä.

Thomas Karlsson

24.8.2023

Väestötason haittojen kannalta yllä esitettyyn pääperiaatteeseen on mahdollista tehdä kaksi lisäystä. Ensinnäkin yksittäisten juomalajien sääntelyn purkamisesta voi seurata eri määrä haittoja riippuen siitä, miten väestön käyttämän alkoholin määrää kaikkienensa lisääntyy eri juomien kohdalla. Esimerkiksi vuoden 2018 lakiuudistuksen yhteydessä sekä vahvempien (4,8–5,5-prosenttisten) oluiden että vahvempien juomasekoitusten myynti lisääntyi moninkertaiseksi (ks. seuraava alaluku). Oluiden kohdalla tämä vähensi miedomman oluen kulutusta niin, että oluiden yhteen laskettu kulutus jatkoi entisellä kehityslinjalla. Juomasekoitusten kohdalla korvautuminen taas oli vain osittaista, ja juomasekoitusten yhteenlaskettu vähittäiskulutus lisääntyi selvästi. 5,5-prosenttisten juomasekoitusten ("long drink"-juomien) myynti kaupoissa helpotti niiden saatavuutta ja lisäsi aidosti niiden kulutusta.

Tutkimustiedon ja aiemman kokemuksen valossa on hyvin todennäköistä, että mikäli näitä 5,6–8,0-prosenttisia juomasekoituksia, oluita ja viinejä myytäisiin ruokakaupassa, niiden kulutus lisääntyisi huomattavasti. Sitä on kuitenkin vaikea ennakoida, lisääntyisikö juomasekoitusten kulutus kaikkiaan enemmän kuin oluen kulutus, mutta vuoden 2018 kokemuksen pohjalta tämä on mahdollista. Joka tapauksessa valmistustaparajoituksella voidaan hillitä entistä väkevempien juomasekoitusten heräteostoja.

Toinen asia, joka voi olla relevantti valmistustaparajoituksen kannalta, liittyy haavoittuviin väestöryhmiin – ja juomasekoitusten kohdalla erityisesti nuoriin. Suomalaispoikien suosituin alkoholijuoma on olut, kun taas tyttöjen suosikkeja ovat long drink -juomat, siideri ja väkevät juomat. (Raitasalo & Härkönen 2019.) Vuoden 2018 lakimuutoksen yhteydessä tyttöjen juomasekoitusten kulutus lisääntyi. (Raitasalo & Härkönen 2019, Lintonen ym. 2020.) 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.

Jos yhden juomalajin sääntelyn purkaminen lisää nuorten alkoholinkäyttöä enemmän kuin toisen juomalajin sääntelyn purkaminen, yhteiskunta voi haluta suojella nuoria eri juomalajien erilaisella sääntelyllä. 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 lisää tyttöjen alkoholinkulutusta. Tätä oletusta tukevat edellä kuvatut aiemmat havainnot edellisen alkoholilain muutoksista tyttöjen alkoholinkäyttöön. Myös 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 (Gale ym. 2015; Müller ym. 2010; Wicki ym. 2006).

Hallituksen ehdotus vähittäismyynnin juomien alkoholipitoisuuden nostamisesta enintään kahdeksaan prosenttiin ei koske juomasekoituksia, mitä voidaan pitää myönteisenä asiana nuorten alkoholinkäytön vähentämisessä. Sitä vastoin miedot makeat viinit saattavat kiinnostaa myös alaikäisiä nuoria. Näin nuoret altistuisivat nykyistä laajemmalle alkoholijuomien tarjonnalle valmistustaparajoituksen palauttamisesta huolimatta.

## Uudet juomalajit kiinnostavat kuluttajia

Vuonna 2018 voimaan tullut alkoholilain uudistus nosti alkoholijuomien vähittäismyynnin prosenttirajaa enintään 4,7-prosentista 5,5-prosenttiin ja salli väkevästä juomista tähän vahvuuteen

Thomas Karlsson

24.8.2023

laimennettujen juomasekoitusten myynnin kaupoissa. Muutos avasi kilpailulle noin kolme prosenttia Alkojen myynnistä (100-prosenttisena alkoholina; Mäkelä ym. 2022), joka käsitti erityisesti oluita ja juomasekoituksia.

Käymisteitse valmistettujen juomien prosenttirajan nostaminen enintään kahdeksaan prosenttiin avasi kilpailulle ilmeisesti noin 3 prosenttia nykyisten Alkojen litramyynnistä eli uusi ehdotus on Alkon myynnin näkökulmasta suuruusluokaltaan samanlainen kuin vuoden 2018 uudistuksessa. Alkon valikoimassa on tällä hetkellä 79 erilaista viiniä, 424 olutta ja 28 siideriä, jotka ovat vahvuudeltaan 5,6–8,0 prosenttia. (Kari Pennanen, HS 16.7.2023.) Prosenttirajan nosto mahdollistaisi näiden Alkossa nyt myytävien juomien myynnin kauppojen hyllyillä, mutta ei toki rajautuisi niihin.

Todennäköistä on, että uusien juomalajien tarjonta ja osuus alkoholin vähittäismyyntimarkkinasta kasvaisivat hallitusohjelmassa esitetyn muutoksen myötä. Vuonna 2018 voimaan tulleen alkoholilain uudistuksen seurauksena 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 miedompia oluiden myyntiä, mutta juomasekoitusten kokonaisyntikin lisääntyi. 4,8–5,5-prosenttisten siiderien myynnin lisäys jäi vuoden 2018 uudistuksen yhteydessä marginaaliseksi, joten siiderien myynnin lisäyksen voitaneen ennakoida jäävän marginaaliseksi myös mahdollisen uuden prosenttikorotuksen myötä.

Hallitusohjelmassa esitettyjen vähittäismyyntiin tulevien uusien oluiden ja viinien myynnin lisäyksen määrää on vaikeaa ennakoida samoin kuin sitä, missä määrin lisäys korvaa jonkin muun alkoholijuoman ostoja. Oluen osalta uusien tuotteiden menekkiä voi ennakoida kahtaalla. Yhtäältä eritasoiset olutharrastajat voivat lisätä erilaisten erikoisolutien ostamista, jos niitä on helpommin saatavilla. Toisaalta erityisvahvoille lager -oluillekin löytynee oma kuluttajakuntansa, joka kuitenkin todennäköisesti on melko suppea, mikäli oletetaan, ettei tuote pärjää hintakilpailussa keskioluolle.

Viinien osalta kauppa- ja elämyspaketit saattavat lanseerata markkinoille uusia tuoteryhmiä, kuten enintään 8-prosenttisiä laatikkoviinejä ja jälkiruokaviinejä. Tällaiset uudet juomat todennäköisesti jossain määrin korvaisivat Alkoissa myytävien viinien kulutusta, mutta samalla viinien kulutus kaikkiaan kuitenkin todennäköisesti jonkin verran lisääntyisi.

Alkoholin haitallisten terveysvaikutusten kannalta viinin kulutus on yhtä haitallista kuin muidenkin juomalajien. Viiniä juodaan kerralla kylläkin pienempiä määriä ja vähemmän humalaan kuin muita juomia (Österberg & Mäkelä 2010), ja naisilla viinin osuus on suurin vähän alkoholia kuluttavilla. Kuitenkin niillä miehillä, joilla alkoholin pitkäaikaishaittojen riski on korkea, viinin osuus juodusta alkoholista on jopa suurempi kuin vähemmän alkoholia käyttävillä miehillä. (Lintonen & Mäkelä 2018).

## Haavoittuvat ryhmät altistuvat myynnin edistämiseksi ja alkoholihaitoille

Nykyisin vakavista alkoholihaitoista hyvin merkittävä osuus liittyy yhtäältä sisäelinvaurioihin ja toisaalta riippuvuuteen, kun taas humalaan liittyvien haittojen kuten tapaturmien ja väkivallan suhteellinen merkitys on pienentynyt (Tigerstedt & Österberg 2007). Sisäelinvaurioiden ja riippuvuuden muodostumiseen ei tarvita humalaa, ja viinin tai oluen muodossa juotu alkoholiannos nostaa niiden riskiä yhtä paljon kuin väkevien muodossa juotu alkoholiannos. Alkoholi-ongelman edetessä ihmiset saattavat aiempaa enemmän turvautua väkeviin juomiin niiden vähemmän

Thomas Karlsson

24.8.2023

nestemäärän vuoksi, mutta alkoholisoituminen tapahtuu niillä alkoholijuomilla, joita ihmiset yleisimmin juovat.

Vuonna 2018 voimaan tulleen alkoholilain myötä vakavien alkoholihaittojen määrä kasvoi, vaikka alkoholin kokonaiskulutus pysyi ennallaan. Tämä viittaa siihen, että runsaasti alkoholia käyttävät lisäsivät kulutustaan. Alkoholihaittojen ja sosioekonomisten terveyserojen yhteys on merkittävä. Alkoholikuolleisuus on suurinta pienituloisimpien tuloviidenneksessä, ja sama ryhmä on ollut herkin kokemaan seurauksia alkoholipolitiikkamuutoksista.

Nykyistä väkevempien alkoholijuomien myynti ruokakaupoissa altistaisi kaikki niiden asiakkaat aikaisempaa mittavammalle alkoholijuomien myynnin edistämislle. Tällä on todennäköisesti suurin merkitys eriasteisia alkoholiongelmia kokeville, joille ruokakaupan notkuvat alkoholijuomavalikoimat voivat toimia ulkoisina vihjeinä tai laukaisevina tekijöinä alkoholinkäytölle. Alkoholista pidättäytymään pyrkiville tai kulutuksensa vähentämistä yrittäville on haastavaa, että he eivät voi tehdä välttämättömiä elintarvikehankintojaan altistumatta ruokakaupan sisäiselle alkoholijuomien myynninedistämistoiminnalle. Mitä suurempi juomalajien valikoima ja mitä suuremman osan kaupan hyllyistä alkoholijuomat vievät, sitä vaikeampi näitä impulsseja on ohittaa. Alkoholin riskikäyttäjien ja alkoholiongelmaisten altistaminen lisääntyvälle alkoholijuomien määrälle päivittäisympäristössä todennäköisesti lisäisi heidän kokemiaan ongelmia ja syventäisi myös yhteiskunnallista eriarvoisuutta.

Yleinen alkoholipolitiikan vaikutuksiin liittyvä virhepäätelmä on, että toimet eivät vaikuta alkoholin ongelmakäyttäjiin, koska he juovat joka tapauksessa. Suurin osa ongelmajuojoista voisi kuitenkin juoda vielä nykyistä useammin tai vielä pidempään, jos raha, työ tai muut ulkoiset seikat eivät olisi esteenä. Käänteisesti nämä ulkoiset seikat vähentävät ongelmakäyttäjienkin kulutusta. Vastaavasti päivittäisympäristön lisääntyvät alkoholin ostamiseen houkuttavat vihjeet voivat lisätä ennestään korkeaa kulutusta. Tilanne on rinnasteinen sille, että kaupan kassojen vieressä on peliautomaatteja: tavallinen kuluttaja ei välttämättä edes huomaa niitä, mutta peliriippuvaisen voi olla hyvin vaikeaa kävellä pelikoneiden ohi.

## **Yksinoikeusjärjestelmän tehokkaat vaikutusmekanismit ja yksityistämisen haitat**

Kun jonkin alkoholijuoman myyntijärjestelmä vaihdetaan valtion yksinoikeusmyynnistä kaupalliseen myyntiin, tällä on seurannaisvaikutuksia erilaisiin välittäviin mekanismeihin, jotka voivat vaikuttaa väestötason kulutukseen. Kansainvälisen tutkimuskirjallisuuden mukaan alkoholin yksinoikeusjärjestelmä kuuluu alkoholihaittojen vähentämisen parhaisiin käytäntöihin ja alkoholimyymälöiden voimakas lisääntyminen melko johdonmukaisesti lisää sekä alkoholin kulutusta että haittoja (Babor ym. 2023a, 2023b s.132–134, 313). Maailman terveysjärjestö pitää pohjoismaista, alkoholin valtiollisen yksinoikeusjärjestelmän mallia hyvänä esimerkkinä muille maille alkoholihaittojen vähentämiseksi (WHO 2023).

Tärkeitä yksinoikeusjärjestelmän alkoholin kulutusta hillitseviä mekanismeja ovat pienempi myyntipisteiden lukumäärä (fyysisen saatavuuden sääntely), hintakilpailun ja muun markkinoinnin hillitseminen sekä myynnin tapahtuminen erikoiskaupassa. Ruokakauppojen valtavat päivittäiset asiakasvirrat johtavat suurempaan alkoholin myyntiin kuin tarjonta harvemmissä alkoholijuomien erikoiskaupoissa. Tämä pätee siinäkin tapauksessa, että erikoiskauppa sijaitsee ruokakaupan välittömässä läheisyydessä, koska erikoiskaupassa asiointi edellyttää erillistä etukäteistä

Thomas Karlsson

24.8.2023

ostamisaietta. Erikoiskaupamallissa heräteostosten määrä jää vähäisemmäksi kuin jos alkoholivalikoima on ruokaostosten vuoksi päivittäin käden ulottuvilla.

Päivittäistavarakaupassa myynti myös pienentää transaktiokustannuksia eli ostotapahtuman kuluttajilta edellyttämää aikaa ja vaivaa. Tavanomaisten kulutushyödykkeiden osalta tämä olisi hyvä asia, mutta alkoholin kohdalla tämä tarkoittaa matalampaa ostokynnystä ja edelleen lisääntyvää alkoholin kulutusta ja haittoja. Lisäksi yksi keskeisistä syistä yksinoikeusjärjestelmän tehoon kulutuksen ja haittojen vähentämisessä on, että ainakaan Pohjoismaissa valtion alkoholimonopolin toimintaa ei ohjaa voiton tavoittelu (Room & Cisneros Örnberg 2019). Yksityinen voitontavoittelu sitä vastoin ohjaa myynnin maksimoimiseen käyttämällä monipuolisia myynninedistämistoimia.

Tutkimuskirjallisuuden mukaan valtion yksinoikeusjärjestelmien purkaminen ja siihen liittyvä alkoholin saatavuuden lisääntyminen ovat tyypillisesti lisänneet yksityiseen myyntiin siirrettyjen alkoholijuomien kulutusta, ja joissakin tapauksissa näyttöä on myös haittojen lisääntymisestä (Mäkelä & Karlsson 2019).

## Hintoja nostavan alkoholiverotuksen liikkumavara on pian käytetty

Alkoholijuomien hintoja nostava verotus on tehokas keino ehkäistä ja vähentää alkoholista aiheutuvia haittoja (Babor ym. 2023a, 2023b). Suomessa alkoholiverojen korotuksia on käytetty tiuhaan, mikä on vähentänyt alkoholinkulutusta. Vuonna 2018 alkoholilain uudistuksen yhteydessä myös alkoholiverotusta korotettiin kymmenellä prosentilla: tämä oli alkoholilain muutokselle rinnakkainen politiikkatoimi, jolla pyrittiin torjumaan alkoholilain haittoja lisäävää vaikutusta.

Hallitusohjelmassa suunnitellaan alkoholijuomien verotuksen korottamista vastatoimena vähittäismyynnin juomien alkoholipitoisuuden nostolle. Alkoholijuomien verojen korotusta Suomessa on tavattu arvioida suhteessa matkustajatuontiin Virosta: verojen korotus Suomessa lisää Viron matkustajatuonnin houkuttelevuutta. Lähivuosina matkustajatuontia Virosta hillinnee se, että myös Viro on nostamassa alkoholijuomien verotusta (5 prosenttia vuodessa vuosina 2024–2026).

Alkoholijuomien hintoja korottava verotus on kannatettava ja valtion kannalta kustannusvaikuttava keino vähentää alkoholin kulutusta ja haittoja. Alkoholiverotus on Suomessa kuitenkin jo kansainvälisesti korkealla tasolla, joten tämän keinon liikkumavara on pian käytetty.

Hintoihin vaikuttaa verotuksen lisäksi myös muun muassa hintakilpailu, joka markkinatalouden logiikan mukaan periaatteessa lisääntyisi yksityiseen myyntiin siirryttäessä. Vuoden 2018 alkoholilain muutoksen arvioinnin perusteella vahvempien oluiden hinnat laskivat noin 8 prosenttia, kun taas long drink -juomien hinnat eivät ole juurikaan laskeneet (Warpenius ym. 2022). 5,6–8,0-prosenttiset juomat eivät oletettavasti tule olemaan kovan hintakilpailun kohteina, joten niiden merkittävä hintojen lasku ei ole todennäköistä.

24.8.2023

## Alkoholin myynnin avaaminen yksityiselle kilpailulle heikentää kestävyysvajetta

Pääministeri Orpon hallitusohjelmassa yksityisen vähittäismyynnin prosenttirajan nosto 5,5 prosentista 8 prosenttiin on alkoholikauppaan liittyvistä tavoitteista vuorossa ensimmäisenä. Lisäksi hallitusohjelman mukaan ”[p]uoliväliriiheen mennessä tehdään STM:n ja TEM:n yhteistyössä selvitys 15 prosentin vahvuisten viinien myynnin vapauttamisesta”.

Yksityisen kilpailun lisääminen alkoholimarkkinoilla tällä tavoin veisi perustan alkoholin vähittäismyynnin yksinoikeusjärjestelmältä, jolla edistetään suomalaisten hyvinvointia, terveyttä ja turvallisuutta.

”Viinien myynnin vapauttaminen” merkitsisi käytännössä nykyisenkaltaisen maan kattavan Alkon myymäläverkoston ja palvelukonseptin alasajoa. Lisäksi mikäli Alko joutuisi maksimoimaan myyntiään kilpailukseen alkoholinmyynnin markkinaosuuksista, valtion yksinoikeusjärjestelmällä ei olisi enää järkevää kansanterveydellistä perustaa. Olisi suuri riski, että lopputuloksena olisi myös väkevien juomien myynnin siirtyminen päivittäistavara-kauppoihin.

Kun viinien myynnin aloittamista ruokakaupoissa pohditaan, pitäisi ensin arvioida, miten tämä vaikuttaa kokonaisuudessaan alkoholijuomien myyntijärjestelmään Suomessa. Kyse ei ole ainoastaan yksittäisen alkoholijuomalajin myynnin prosenttirajan muuttamisesta, vaan valtion yksinoikeusjärjestelmän asteittaisesta purkamisesta. Nyt suunniteltu muutos kaupoissa myytävien alkoholijuomien korkeimman prosenttirajan nostosta 5,5 prosentista 8 prosenttiin koskee noin kolmea prosenttia Alkon nykyisestä myynnistä (Pennanen 2023). Sitä vastoin alle 15-prosenttisten alkoholijuomien myynnin aloitus ruokakaupoissa avaisi yksityiselle kilpailulle jopa 75 prosenttia Alkon myynnistä (Mäkelä ym. 2022). Kyseessä olisi siis aivan eri kertaluokan alkoholipoliittisesta muutoksesta, eikä ”viinien myynnin vapauttamisen” vaikutuksia voi arvioida sen pohjalta, miten nyt ehdotettu prosenttirajan muutos enintään 8 prosenttiin mahdollisesti vaikuttaa suomalaisten alkoholinkäyttöön.

Vuonna 2018 voimaan tullut alkoholilain uudistus vaikutti haitallisesti suomalaisten terveyteen ja nuorten alkoholin käyttöön, vaikka uudistus avasi yksityiselle kilpailulle ainoastaan kolme prosenttia Alkojen myynnistä (Warpenius ym. 2022). Mittavampi alkoholipoliittisen sääntelyn purkaminen voisi lisätä haittavaikutuksia selvästi enemmän.

Alkoholipolitiikka jakaa kansalaisten mielipiteet. Vuonna 2023 puolet väestöstä (53 %) oli nykyisen alkoholipolitiikan kannalla. Viinien myyntiä päivittäistavara-kaupoissa kannatti vajaa puolet väestöstä (48 %). Kuitenkin ainoastaan neljännes suomalaisista kannatti mallia, jossa myös väkevät alkoholijuomat tulisivat myyntiin päivittäistavara-kaupoissa viinien myynnin vapauttamisen vanavedessä (Karlsson 2023).

Valtion alkoholin vähittäismyynnin yksinoikeusjärjestelmä on kansainvälisen tutkimustiedon (Babor ym. 2023) ja Maailman terveysjärjestön (WHO 2023) mukaan tehokas keino ehkäistä ja vähentää alkoholin kulutusta ja haittoja. Järjestelmä on tärkeä osanen myös kestävyysvajeen selättämisessä: valtion yksinoikeusjärjestelmän ansiosta harvempi suomalainen joutuu alkoholiongelmien vuoksi pois työelämästä tai kuolee työikäisenä alkoholiongelmien vuoksi kuin jos siirryttäisiin puhtaasti kaupallisesti toimivaan myyntijärjestelmään. Tämä on myös elinkeino- ja työelämän etu.

Thomas Karlsson

24.8.2023

Valtion yksinoikeusjärjestelmän tuoma alkoholiongelmien hillintä vähentää myös yhteiskunnallista eriarvoisuutta ja keventää sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmän kuormitusta. Sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmän resursseja tarvitaan kipeästi palvelujärjestelmän kantokyvyn turvaamiseen, jonojen purkamiseen ja muidenkin kuin alkoholinkäyttäjien terveyden ja työkyvyn ylläpitämiseen. Siksi ei kannata nakertaa valtion alkoholinmyynnin yksinoikeusjärjestelmää ja ottaa riskiä sen kaatamisesta.

Yksityisen vähittäismyynnin alkoholiprosentin nostaminen kahdeksaan prosenttiin voi äkkiseltään näyttää pieneltä askeleelta, mutta se vie väärään suuntaan – varsinkin, jos yksityistä kilpailua laajennetaan myös viinien myyntiin.

Pääjohtaja

Markku Tervahauta

Johtaja

Mika Salminen



Thomas Karlsson

24.8.2023

## Lähteet

Babor, T. ym. (2023a) Alcohol: No Ordinary Commodity: Yhteenveto kolmannesta laitoksesta. Yhteiskuntapolitiikka 1/2023.

Babor, T. ym. (2023b) Alcohol: No Ordinary Commodity. Research and public policy. Vol. 3. Oxford: Oxford University Press.

Efta court (2002) E-9/00. EFTA Surveillance Authority v The Kingdom of Norway.  
<https://eftacourt.int/cases/e-09-00/>

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.  
<https://doi.org/10.1186/s12889-015-1769-3>.

Iltalehti (2023a) "Mörkölonkero" jäämässä pois ruokakaupoista – Hartwall valmis oikeustoimiin. Iltalehti 10.8.2023. <https://www.iltalehti.fi/kotimaa/a/76926ae4-7bfe-49d5-94d6-5c763b6e762a>

Iltalehti (2023b) Alkoholilakiin tulossa omituinen lonkeropaisio. Iltalehti 9.8.2023.  
<https://www.iltalehti.fi/politiikka/a/92b3463b-0be0-4adc-a2d3-d28afe6eaa2f>

Karlsson T (2023) Alkoholipoliittiset mielipiteet 2023. Tilastoraportti 7/2023. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Helsinki.

Koskinen H & Virtanen S (2023) Alkoholijuomien kulutus 2022. Tilastoraportti 20/2023. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Helsinki.

Lintonen, T., Ahtinen, S. & Konu, A. (2020) Alco-holic beverage preferences among teenagers in Finland before and after the 2018 alcohol law change. Nordic Studies on Alcohol and Drugs 37 (2), 141–152. <https://doi.org/10.1177/1455072520910547>.

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. <https://doi.org/10.1111/j.1360-0443.2010.02956.x>.

Mäkelä P, Norström T (2022) Miten vuoden 2018 alkoholilaki vaikutti alkoholin tilastoituihin kulutukseen? Aikasarjamallinnuksen tuloksia. Tutkimuksesta tiiviisti 18/2022. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-343-843-9>

Mäkelä P, Warpenius K, Karlsson T (2022) Alkon yksinoikeusjärjestelmä on tehokas keino ehkäistä alkoholihaittoja. Tutkimuksesta tiiviisti 17/2022. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Helsinki.

Pennanen, Kari (16.7.2023) Haastattelu, HS. <https://www.hs.fi/talous/art-2000009708950.html>.

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

Room, R. & Cisneros Örnberg, J. (2019) Government monopoly as an instrument for public

Thomas Karlsson

24.8.2023

health and welfare: Lessons from cannabis from experience with alcohol monopolies. *International Journal of Drug Policy*, 74, 223–228.

Stockwell, Tim & Zhao, Jinhui & Macdonald, Scott & al.: Changes in per capita alcohol sales during the partial privatization of British Columbia's retail alcohol monopoly 2003–2008: a multi-level local area analysis. *Addiction* 104 (2009), 1827–36

Stockwell, T., Sherk, A., Sorge, J., Norström, T., Angus, C., Chikritzhs, T., Churchill, S., Holmes, J., Meier, P., Naimi, T., Ramstedt, M., Simpura, J. (2019) Finnish alcohol policy at the crossroads: The health, safety and economic consequences of alternative systems to manage the retail sale of alcohol. Canadian Institute for Substance Use Research, University of Victoria, BC, Canada.

Tigestedt C, Österberg E (2007) Alkoholihaitat ovat säilyneet suomalaisina ja muuttuneet ranskalaisiksi. *Yhteiskuntapolitiikka* 72(3):330–332.

Warpenius K, Mäkelä P & Karlsson T (toim.) (2022) Vuonna 2018 voimaan tulleen alkoholilain jälkiarviointi. Vaikutukset alkoholin saatavuuteen, kulutukseen ja haittoihin. THL, raportteja 7/2022.

Warpenius K (2023) [Kansainvälisen tutkimuksen viestit alkoholihaittojen ehkäisylle ja vähentämiselle Suomessa](#). *Yhteiskuntapolitiikka* 88(1), 85–87.

WHO - 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>

Wicki, M., Gmel, G., Kuntsche, E., Rehm, J., & Grichting, E. (2006) Is alcohol consumption in Switzerland associated with riskier drinking patterns and more alcohol-related problems? *Addiction*, 101(4), 522–533. <https://doi.org/10.1111/j.1360-0443.2006.01368.x>.

## Liite 1. Alkoholinkulutuksen ja haittojen kehitys 2000-luvulla ja vuoden 2018 alkoholilain yhteydessä

2000-luvulla suomalaisten alkoholinkulutuksessa on tapahtunut melko jyrkkiä muutoksia. 2000-luvun alkuvuodet olivat voimakkaan alkoholinkulutuksen kasvun aikaa. Ilmiön taustalla olivat talouskasvu, vuoden 2004 alkoholiverojen laskeminen (veroja vähennettiin keskimäärin kolmanneksella) ja alkoholin tuonnin vapautuminen omaan käyttöön muista EU-maista, mukaan lukien Viro.

Vuodesta 2008 alkaen alkoholin kulutuksen trendi kääntyi laskuun, mihin vaikuttivat sekä talouden laskukausi että vuosina 2008–2021 tehdyt alkoholiverojen maltilliset korotukset, joita tehtiin kaikkiaan kahdeksan kertaa.

Alkoholin kulutuksen lasku on jatkunut vuoteen 2022 saakka lukuun ottamatta vuotta 2018, jolloin laskutrendin pysähtyi. Pysähtymistä selittää alkoholilain uudistus, joka lisäsi alkoholijuomien saatavuutta ja jonka itsenäinen vaikutus oli jonkin verran alkoholinkulutusta lisäävä (Mäkelä & Norström 2022).

Alkoholihaittojen kehitys on pääpiirteissään seurannut kokonaiskulutuksen muutoksia. 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 siihen, että alkoholia paljon käyttävät, joille oli jo saattanut aiheutua esimerkiksi vaurioita maksassa, lisäsivät alkoholijuomien kulutustaan muita kuluttajia enemmän.

Myös alkoholikuolleisuuden eriarvoisuus lisääntyi vuoden 2018 alkoholilain uudistuksen jälkeen. Vuosina 2017–2019 alkoholikuolleisuus kasvoi erityisesti miesten kolmessa alimmassa tuloviidenneksessä (+18–19 %). Tämä oletettavasti kertoo pienituloisten suuremmasta haavoittuvuudesta alkoholin aiheuttamille haitoille.

**SIGNATURES****ALLEKIRJOITUKSET****UNDERSKRIFTER****SIGNATURER****UNDERSKRIFTER**

This documents contains 11 pages before this page

Dokumentet inneholder 11 sider før denne siden

Tämä asiakirja sisältää 11 sivua ennen tätä sivua

Dette dokument indeholder 11 sider før denne side

Detta dokument innehåller 11 sidor före denna sida

authority to sign

representative

custodial

asemavaltuus

nimenkirjoitusoikeus

huoltaja/edunvalvoja

ställningsfullmakt

firmateckningsrätt

förvaltare

autoritet til å signere

representant

foresatte/verge

myndighed til at underskrive

repræsentant

frihedsberøvende