

Pia Mäkelä ja Katariina Warpenius

12.1.2024

Sosiaali- ja terveysministeriö
Jari Keinänen

Viite: Lausuntopyyntöönne VN/23782/2023 sähköpostitse tehty täydennyspyyntö 9.1.2024

Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi alkoholilain 17 ja 26 §:n muuttamisesta – täydennys

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL) kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto otsikossa mainitusta esityksestä.

Hallituksen uudessa esitysluonnoksessa ehdotetaan, että alkoholijuomien vähittäismyyntiä koskevia säännöksiä muutettaisiin sallimalla luvanvaraiseen vähittäismyyntiin *valmistustavasta riippumatta kaikki* enintään 8,0 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävät alkoholijuomat. Hallituksen aikaisempaa esitysluonnosta (VN/23782/2023, 19.10.2023) on komission huomautusten sekä lausuntopalautteen perusteella siis ehdotettu muutettavaksi siten, että alun perin esityksessä ollut valmistustaparajoitus poistettaisiin.

Lisäksi esityksessä linjataan, että 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.

THL esittää huolensa seuraavista näkökulmista eikä näillä perusteilla kannata esitysluonnoksessa esitettyjä muutoksia:

- Uusien vahvempien juomalajien myyntipaikat moninkertaistuisivat
- Vaikutukset alkoholin kokonaiskulutukseen olisivat alkoholihaittojen kannalta vääräsuuntaisia
- Alaikäiset altistuisivat laajenevalle ja vahvenevalle alkoholijuomien tarjonnalle
- Riskikäyttäjät ja muut haavoittuvat ryhmät altistuisivat lisääntyvälle myynninedistämislle ja alkoholihaittoille
- Alkoholiverotuksen liikkumavara on pian käytetty
- Uudistus rasittaisi jo ennestään ylikuormittunutta sote-järjestelmää
- Alkoholin myynnin avaaminen yksityiselle kilpailulle kasvattaa kestävyysvajetta

Uusien vahvempien juomalajien myyntipaikat moninkertaistuisivat

Mikäli nykyiset vähittäismyyntiluvan haltijat myisivät esityksen mukaisesti jatkossa enintään 8-prosenttisia alkoholijuomia, kasvaisi näiden juomien myyntipaikkojen lukumäärä 17-kertaiseksi verrattuna nykyisten Alkojen määrään. Tutkimustiedon mukaan jo huomattavasti pienempi prosentuaalinen kasvu myyntipaikkojen määrässä aiheuttaa saatavuuden lisääntymisen myötä myös alkoholin kulutuksen kasvua.

Vaikutukset alkoholin kokonaiskulutukseen olisivat alkoholihaittojen kannalta vääräsuuntaisia

Arvioitaessa esityksen vaikutuksia suomalaisten alkoholinkulutukseen hyvä vertailukohta on vuosien 2017/2018 alkoholilain uudistus. Vuonna 2018 yksityiseen vähittäismyyntiin tulivat uusina tuotteina 4,8–5,5-prosenttiset juomat, kun nyt esitetään 5,6–8,0-prosenttisten juomien myynnin sallimista. Muutosten suuruusluokkien vertaamiseksi voimme verrata vuonna 2018 päivittäistavara kauppaan tulleiden juomien myyntiä (100-prosenttisenä alkoholina) Alkossa vuonna 2017 siihen, kuinka paljon nyt sallittaviksi esitettyjä tuotteita myytiin Alkossa vuonna 2023. Jälkimmäinen myynti on karkeasti arvioiden noin puolet edellisestä.

Vuoden 2018 uudistus lisäsi tuolloin uusien yksityiseen vähittäismyyntiin tulleiden alkoholijuomien myyntiä merkittävästi. Kuluttajien kiinnostus kohdistui etenkin 4,8–5,5-prosenttisiin oluisiin ja juomasekoituksiin, joiden myynti kasvoi yli 500–600 prosenttia. Oluissa uudet tuotteet korvasivat aiempia miedompia oluita, mutta juomasekoituksissa kokonaismyyntikin lisääntyi merkittävästi. Kaiken kaikkiaan alkoholilain itsenäisen vaikutuksen on arvioitu olleen jonkin verran tilastoitua alkoholinkulutusta lisäävä.

Voidaan arvioida, että nyt esitetty muutos merkitsisi 5,6–8-prosenttisten alkoholijuomien saatavuuden ja myynnin moninkertaistumista. Laajemmin saataville tulisivat ainakin jo nyt Alkossa myynnissä olevat erilaiset nykyistä vahvemmat juomasekoitukset, erikoisolut, erityisvahvat lagerit ja enintään 8-prosenttiset viinit. Sen lisäksi tarjolle tulisi myös erilaisia tuotekehityksen tuloksena syntyneitä uusia tuotteita, kuten vaikkapa enintään 8-prosenttisiä viinien hanapakkauksia ja uusia enintään 8-prosenttisiä juomasekoituksia. Etenkin toteutettuna yhdessä olutveron alentamisen kanssa olutvalikoiman runsastuminen ja vahventuminen vaikuttaisivat erityisesti miehiin, jotka jo nyt kärsivät alkoholihaitoista huomattavasti naisia enemmän.

Sitä, missä määrin markkinoille tulevat uudet vahvemmat alkoholijuomat syrjäyttäisivät nykyisin saatavilla olevia miedompia alkoholijuomia, on vaikea arvioida. Vuoden 2018 alkoholilain uudistus kuitenkin aidosti kasvatti juomasekoitusten kokonaismyyntiä. *Kaiken kaikkiaan vaikutukset kokonaiskulutukseen voisivat todennäköisesti olla lyhyellä aikavälillä suhteellisen vähäisiä, mutta ne ovat vääräsuuntaisia väestön hyvinvoinnin, terveyden ja turvallisuuden kannalta.*

Alaikäiset altistuisivat laajenevalle ja vahvenevalle alkoholijuomien tarjonnalle

ESPAD-tutkimuksen mukaan suomalaiset alaikäiset pojat juovat eri alkoholijuomista kaikkein useimmin olutta ja tytöt juomasekoituksia ja siideriä. Alaikäisten yleisin tapa hankkia alkoholijuomia on kavereiden avustuksella tai tarjoamana. Todennäköisesti alaikäisten on helpompi saada täysi-ikäiset kaverinsa hakemaan alkoholijuomia ruokakaupoista kuin Alkoista, koska kauppoja on enemmän ja ne ovat lähempänä.

Vuoden 2018 lakimuutoksen yhteydessä alaikäisten nuorten raittiuden vähenemiskehitys pysähtyi vuosien 2017 ja 2019 välillä. Lisäksi tytöillä juomasekoitusten kulutus kasvoi ja kerralla juodut alkoholimäärät lisääntyivät.

Uusien vahvempien alkoholijuomien myynti päivittäistavara kaupassa altistaisi alaikäiset aikaisempaa laajemmalle ja vahvemmalle alkoholijuomien tarjonnalle niin oluiden eli poikien suosituimman juoman kuin juomasekoitusten ja siidereiden eli tyttöjen suosituimpien juomien osalta. Päivittäistavara kauppaan voi lisäksi tulla vahvempia makeahkoja viinipohjaisia juomia, jotka voivat houkuttaa tyttöjä siinä missä muutkin heidän suosimansa makeahkot alkoholijuomat. *Nuoria*

Pia Mäkelä ja Katariina Warpenius

12.1.2024

suojeltaisiin alkoholin haitoilta nyt suunniteltua paremmin, jos päivittäistavarakaupassa myytävien alkoholijuomien vahvuuden ylärajaa ei nostettaisi 5,5 prosentista.

Riskikäyttäjät ja muut haavoittuvat ryhmät altistuisivat lisääntyvälle myynninedistämislle ja alkoholihaitoille

Nykyistä väkevempien alkoholijuomien myynti tavallisissa ruokakaupoissa altistaisi kaikki asiakkaat aikaisempaa mittavammalle alkoholijuomien myynninedistämislle. Myös ne ruokakauppojen asiakkaat, jotka pyrkivät pidättäytymään alkoholista tai vähentämään kulutustaan, altistuisivat lisääntyvälle alkoholijuomien tarjonnalle päivittäisympäristössä, mikä vaikeuttaisi ostoimpulssien ohittamista ja lisäksi heräteostoja. Tämä todennäköisesti syventäisi alkoholiongelmia kokevien ihmisten vaikeuksia ja kärjistäisi myös heidän yhteiskunnallista eriarvoisuuttaan.

Alkoholin lisääntyvälle myynninedistämislle altistuminen koskisi myös alaikäisiä nuoria ja muita haavoittuvassa asemassa olevia.

Vuoden 2018 alkoholilain uudistuksen myötä vakavien alkoholihaittojen määrä kasvoi, vaikka alkoholin kokonaiskulutus pysyi ennallaan. Tämä viittaa siihen, että juuri runsaasti alkoholia käyttävät lisäsivät kulutustaan. On todettu, että kansallisen alkoholipolitiikan muutokset vaikuttavat eniten pienituloisimpaan tuloviidennekseen, ja onkin syytä olettaa, että ehdotetun alkoholilain muutoksen haitalliset vaikutukset kohdistuisivat jälleen voimakkaimmin pienituloisiin miehiin.

Alkoholiverotuksen liikkumavara on pian käytetty

Vuoden 2018 alkoholilain uudistuksen yhteydessä toteutetut alkoholiverotuksen korotukset olivat keino torjua muutoksista aiheutuvia haittoja. Myös nyt hallitus suosii alkoholipoliittisista keinoista alkoholiverojen korottamista. 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 sen hyödyntämismahdollisuudet tulevina vuosina ovat rajalliset.

Uudistus rasittaisi jo ennestään ylikuormittunutta sote-järjestelmää

Vuonna 2018 voimaan tullut alkoholilain uudistus lisäsi päihdepalveluiden tarvetta, mihin sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmä ei täysin pystynyt vastaamaan: vuosina 2018–2020 alkoholin aiheuttamia kuolemia oli yhteensä lähes 450 enemmän kuin jos niiden lukumäärä olisi pysynyt vuoden 2017 tasolla.

Alkoholin saatavuuden lisääminen entisestään tilanteessa, jossa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin kohdistuu isoja säästöpaineita, ei ole vastuullista politiikkaa. Vuoden 2023 alussa toimintansa aloittaneiden hyvinvointialueiden talustilanne on tiukka ja useat alueet ovat karsimassa palveluverkostoaan säästöjen aikaansaamiseksi – hyvinvointialueiden ja HUSin alijäämäennuste vuodelle 2023 on 1,2 miljardia euroa. Rahallisen vajeen lisäksi kiperä kysymys hyvinvointialueiden palvelujen järjestämislle on krooninen vaje henkilöstöstä. Jos alkoholinkäytön vuoksi hoidettavien määrä lisääntyy, tämä voi puolestaan pidentää hoitonojoja muista syistä hoitoon hakeutuvilla.

Pia Mäkelä ja Katariina Warpenius

12.1.2024

Pääministeri Orpon hallitusohjelmassa esitetyt palvelujärjestelmään sekä hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen liittyvät toimet ovat riittämättömiä paikkaamaan alkoholipoliittisen sääntelyn purkamisesta aiheutuvia lukuisia haittavaikutuksia yhteiskunnassa.

Palvelujärjestelmän kantokyvyllä on rajansa. Suomalaisista jo nyt reilu neljäsosa käyttää alkoholia riskitasolla (mitattuna AUDIT-testillä). Alkoholiongelmiin varhainen tunnistaminen ja neuvonta on kustannusvaikuttavaa alkoholihaittojen riskiehkäisyä, ja sen tarve on laajalti tunnistettu. Monilla hyvinvointialueilla on kuitenkin haasteita toteuttaa, saati tehostaa, riskiehkäisyä nykyisessä heikossa taloustilanteessa.

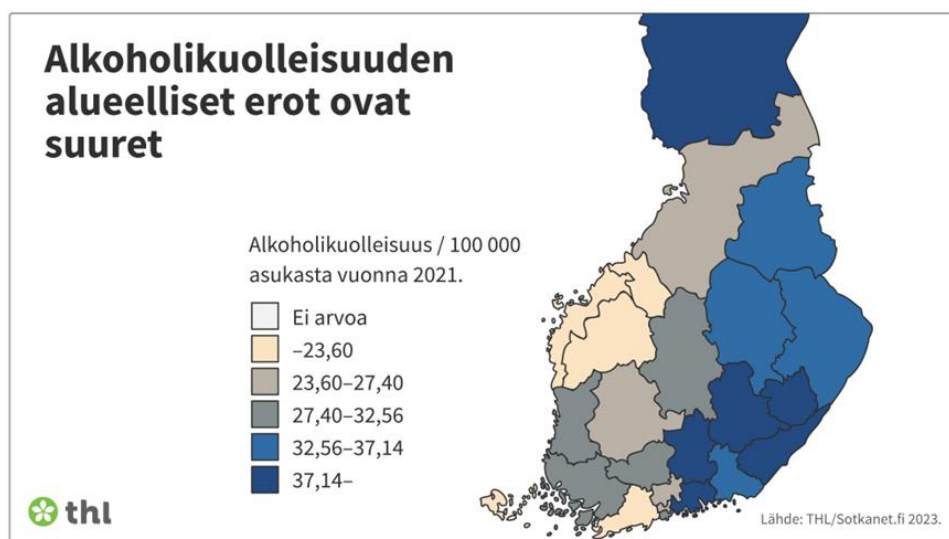
Päihde- ja riippuvuuspalveluiden laadukas ja eettinen toteuttaminen on jo nykyisilläkin resursseilla haastavaa. Palveluiden kysynnän kasvaessa ratkaisuksi eivät riitä digitaaliset riski- tai oirekyselyt ja itsenäisesti mobiililaitteen äärellä toteutettavat omahoidot.

Jo ennen hyvinvointialueiden toiminnan aloittamista päihde- ja riippuvuuspalvelut olivat osassa kunnista aliresursoituja. Hyvinvointialueiden nyt suunnittelemat leikkaukset kohdistuvat esimerkiksi päihde- ja riippuvuuspalvelujen laitostuntoutukseen ja asumispalveluihin. Mikäli päihde- ja riippuvuuspalveluiden saatavuus heikkenee entisestään, ja jos samaan aikaan karsitaan myös muuta sosiaali- ja terveydenhuollon palveluverkostoa kuten lastensuojelua ja päivystyspalveluja, päihteitä ongelmallisesti käyttävien ihmisten palveluihin pääsy hankaloituu entisestään.

Huomioitavaa on myös, että lisääntyvät alkoholihaitat vaikeuttavat kuntien mahdollisuuksia selviytyä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen ja ehkäisevän päihdetyön tehtävistään, mikä osaltaan tulisi heikentämään kuntien elinvoimaa.

Suomi on myös vahvasti jakautunut alueittain, ja alkoholisairastavuus kuormittaa palvelujärjestelmää eri tavoin eri osissa maata. Alkoholisairastavuusindeksi vaihteli vuosina 2019–2021 Pohjois-Karjalan 148,4:n ja Pohjanmaan 54,5:n välillä. Niinpä alkoholiongelmiin aiheuttama kuormitus hyvinvointialueille on eri suuruusluokkaa eri puolilla maata.

Alkoholihaittojen jakautuminen Suomessa ilmenee myös alkoholikuolleisuutta kuvaavassa karttakuviossa. Kuvio osoittaa, että alkoholiongelmiin palvelujärjestelmälle aiheuttama kuormitus ja hoidon tarve ovat erityisen suurta Pohjois-, Itä- ja Kaakkois-Suomessa.



Pia Mäkelä ja Katariina Warpenius

12.1.2024

Alkoholin myynnin avaaminen yksityiselle kilpailulle kasvattaa kestävyysvajetta

Hallitusohjelmassa on tehty muitakin alkoholipolitiikkaan liittyviä ehdotuksia, kuten alkoholijuomien verkkomyynnin ja kotiinkuljetuksen salliminen sekä selvitys enintään 15-prosenttisten viinien myynnin sallimisesta. Kun valmistustaparajoituksesta nyt luovuttiin tämän esityksen EU:n notifikaatiomenettelyn yhteydessä, tämä merkinnee, että puoliväliriiheen mennessä tehtävä selvitys ei voi rajautua vain 15 prosentin vahvuisten viinien myyntijärjestelmän arviointiin, vaan arvion tulee kattaa kaikki 15 prosentin vahvuiset alkoholijuomat.

Toteutuessaan hallituksen alkoholipolitiikkaa koskevat ehdotukset lisäksi lisäävät alkoholijuomien saatavuutta purkamalla alkoholimyynnin sääntelyä. Yhdessä näillä erikseen toteutettavilla toimilla olisi merkittävä vaikutus alkoholimarkkinaan ja tärkeimpiin keinoihin vähentää alkoholinkäytöstä johtuvia haittavaikutuksia. Olisikin tarpeen arvioida näitä muutoksia kokonaisuutena siitä näkökulmasta, millaisia vaikutuksia niillä on suomalaisen alkoholijuomien myyntijärjestelmään, mukaan lukien valtion yksinoikeusjärjestelmän toimintaedellytyksiin, ja sitä kautta edelleen alkoholin kulutukseen ja väestön hyvinvointia, terveyttä ja turvallisuutta uhkaaviin haittoihin.

Kaiken kaikkiaan hallituksen esityksessä ei siis ole kyse ainoastaan alkoholijuomalajien myynnin prosenttirajan muuttamisesta yksityisessä vähittäismyynnissä, vaan yhdestä askeleesta valtion yksinoikeusjärjestelmän asteittaisen purkamisen tiellä. Yksinoikeusjärjestelmän purkamisella olisi kansainvälisen tutkijaryhmän mukaan mittavia vaikutuksia alkoholin kulutukseen ja erilaisiin alkoholihaittoihin.

Kansainvälisen tutkimuskirjallisuuden mukaan alkoholin vähittäismyynnin yksinoikeusjärjestelmä kuuluu alkoholihaittojen vähentämisen parhaisiin käytäntöihin ja alkoholimyyntilöiden voimakas lisääntyminen melko johdonmukaisesti lisää sekä alkoholin kulutusta että haittoja. Maailman terveysjärjestö WHO pitää pohjoismaista, alkoholin valtiollisen yksinoikeusjärjestelmän mallia hyvänä esimerkkinä muille maille alkoholihaittojen vähentämiseksi, koska se hillitsee kulutusta rajoittamalla myyntipisteiden lukumäärää (fyysisen saatavuuden sääntely), hillitsemällä hintakilpailua ja muuta markkinointia ja ohjaamalla myyntiä erikoisliikkeisiin.

Nykyinen alkoholijuomien valtion yksinoikeusjärjestelmä on tärkeä osa myös kestävyysvajeen selättämisessä: valtion yksinoikeusjärjestelmän ansiosta harvempi suomalainen joutuu pois työelämästä tai kuolee työikäisenä alkoholi-ongelmien vuoksi kuin jos siirryttäisiin yksityiseen myyntijärjestelmään. Tämä on myös elinkeino- ja työelämän etu.

Pääjohtajan sijainen,
hallinto- ja talousjohtaja Mia Nykopp

Vt. osastonjohtaja Anu Muuri

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

This documents contains 5 pages before this page

Dokumentet inneholder 5 sider før denne siden

Tämä asiakirja sisältää 5 sivua ennen tätä sivua

Dette dokument indeholder 5 sider før denne side

Detta dokument innehåller 5 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