

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 17 och 26 § i alkohollagen

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att alkohollagen ändras.

Det föreslås att bestämmelserna om detaljhandel med alkoholdrycker ändras så att det i tillståndspliktig detaljhandel, förutom alkoholdrycker som innehåller högst 5,5 volymprocent etylalkohol, ska bli tillåtet att sälja också alkoholdrycker som framställts genom jäsning och innehåller högst 8,0 volymprocent etylalkohol.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft under våren 2024.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
MOTIVERING.....	3
1 Bakgrund och beredning.....	3
1.1 Bakgrund.....	3
1.2 Beredning.....	3
2 Nuläge och bedömning av nuläget	6
2.1 Nuläge.....	6
2.1.1 Alkoholkonsumtionens och alkoholens negativa effekters allmänna utveckling.....	6
2.1.2 Totalreformen av alkohollagen 2018 och dess konsekvenser	7
2.2 Bedömning av nuläget	9
3 Målsättning.....	10
4 Förslagen och deras konsekvenser	10
4.1 Förslag	10
4.2 De huvudsakliga konsekvenserna.....	11
4.2.1 Allmänt	11
4.2.2 Ekonomiska konsekvenser.....	13
4.2.3 Miljökonsekvenser.....	19
4.2.4 Andra konsekvenser för enskilda och för samhället.....	20
5 Alternativa handlingsvägar.....	25
5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser	25
5.2 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet	25
5.2.1 Sverige	25
5.2.2 Norge	25
5.2.3 Estland	25
5.2.4 Danmark	26
5.2.5 Övriga EU-länder.....	26
6 Remissvar	26
7 Ikraftträdande	31
8 Verkställighet och uppföljning	31
9 Förhållande till andra propositioner	31
9.1 Inledning	31
9.2 Näringsfrihet	31
9.3 Jämlikhet.....	32
9.4 Rätt till social trygghet.....	33
9.5 Ansvar för miljön.....	35
9.6 Det allmännas skyldighet att se till att de grundläggande fri- och rättigheterna tillgodoses	35
9.7 Fri rörlighet för varor	36
LAGFÖRSLAG.....	39
Lag om ändring av 17 och 26 § i alkohollagen	39
BILAGA.....	41
PARALLELLTEXT	41
Lag om ändring av 17 och 26 § i alkohollagen	41

MOTIVERING

1 Bakgrund och beredning

1.1 Bakgrund

Syftet med alkohollagen är att få konsumtionen av alkoholhaltiga ämnen att minska genom att begränsa och övervaka den anknyttande näringsverksamheten i syfte att förebygga alkoholens negativa effekter för dem som konsumerar alkohol, för andra människor och för hela samhället. Alkohollagen reviderades senast 2017. I sin nuvarande form trädde lagen i kraft år 2018.

Propositionen är en del av genomförandet av regeringsprogrammet för Petteri Orpos regering. I enlighet med regeringsprogrammet reformerar regeringen alkoholpolitiken i europeisk riktning på ett ansvarsfullt sätt och fortsätter den totalreform av alkohollagen som gjordes 2018. Regeringen har som mål att främja rättvis och öppen konkurrens. I regeringsprogrammet har man kommit överens om flera lagstiftningsändringar som gäller öppnandet av marknaden för alkoholhandel och ökad konkurrens.

Denna proposition är den första av lagstiftningsändringarna. I propositionen föreslås att bestämmelserna om detaljhandel med alkoholdrycker ändras så att man i tillståndspliktig detaljhandel tillåter förutom alkoholdrycker som innehåller högst 5,5 volymprocent etylalkohol även alkoholdrycker som framställts genom jäsnings och innehåller högst 8,0 volymprocent etylalkohol.

Därtill bereder social- och hälsovårdsministeriet andra ändringar i alkohollagen i enlighet med regeringsprogrammet. Ändringarna gäller bland annat utvidgning av detaljhandeln som sker vid tillverkningsstället i fråga om inhemska producenter av alkoholdrycker, förtydligande av förfarandet vid gränsöverskridande distansförsäljning samt tillåtande av näthandel med och hemtransport av alkoholdrycker.

I enlighet med regeringsprogrammet ska regeringen före halvtidsöversynen utreda en ändring som möjliggör tillståndspliktig detaljhandel med alkohol i fråga om viner med en alkoholhalt på högst 15,0 procent. Regeringen gör också en oberoende utredning om överföring av regleringen av alkoholpolitiken från social- och hälsovårdsministeriet till arbets- och näringsministeriet. Därtill har det skrivits in i regeringsprogrammet att regeringen inte ändrar Alkos folkhälsouppgift och ställning.

I enlighet med regeringsprogrammet har finansministeriet också berett en proposition som skärper punktbeskattningen av alkoholdrycker med cirka två procent. Priserna på alkoholdrycker beräknas stiga sammanlagt i genomsnitt med knappt en procent. I och med reformen skärps beskattningen av alkoholdrycker och viner och beskattningen av öl lindras. Skatteändringarna är en del av budgetpropositionen för 2024. Avsikten är att de ska träda i kraft från och med den 1 januari 2024.

1.2 Beredning

Propositionen har beretts som tjänsteuppdrag vid social- och hälsovårdsministeriet. För beredningen har Institutet för hälsa och välfärd den 24 augusti 2023 utarbetat promemorian ”Alkoholien vähittäismyyntilupien laajentaminen enintään kahdeksanprosenttisiin juomiin; Muistio mahdollisista hyvinvointi- ja terveystaikutuksista” (Utvidgning av detaljhandelstillstånd för alkohol till drycker som innehåller högst åtta procent. Promemoria om eventuella konsekvenser för välfärd och hälsa).

Propositionen var på remiss mellan den 19 oktober och 23 november 2023. Utlåtanden begärdes av de ministerier, myndigheter, branschorganisationer och handels- och hälsoorganisationer som är centrala med tanke på propositionen, sammanlagt 51 instanser. Begäran om utlåtande publicerades också på social- och hälsovårdsministeriets offentliga webbplats.

Begäran om utlåtande, ett sammandrag av utlåtandena och de utlåtanden som kom in kan läsas i den offentliga tjänsten på adressen www.utlatande.fi.¹

Rådet för bedömning av lagstiftningen har bedömt utkastet till proposition den 12 december 2023. Enligt utlåtandet från rådet för bedömning av lagstiftningen är utkastet till proposition koncist och tydligt och innehåller en högklassig och mångsidig bedömning av konsekvenserna av ändringen av alkohollagen. Enligt utlåtandet har propositionens negativa konsekvenser, osäkerhetsfaktorer och risker lyfts fram öppet i propositionen. Rådet anser att propositionsutkastets konsekvenser för marknaden och konkurrensen bör preciseras ytterligare. Rådet konstaterade i sitt utlåtande att utkastet till regeringsproposition väl uppfyller kraven i anvisningen om lagberedningens konsekvensbedömning, men rekommenderade att propositionen kompletteras i enlighet med rådets utlåtande innan den överlämnas till riksdagen. Med anledning av rådets bedömning har man kompletterat bedömningen av konsekvenserna för konkurrensen, de regionala konsekvenserna i anslutning till tillgången till alkoholdrycker och propositionens eventuella konsekvenser för importen inom detaljhandeln och vidare har man gjort en noggrannare bedömning av prisets inverkan på efterfrågan på alkoholdrycker. Därtill har man kompletterat propositionens beskrivning av hur remissvaren har beaktats vid den fortsatta beredningen av propositionen.

Propositionen anmäldes till Europeiska kommissionen i september 2023 i överensstämmelse med direktiv 2015/1535. Den 10 oktober begärde kommissionen att de finska myndigheterna skulle lämna kompletterande upplysningar om det anmälda utkastet och i synnerhet gällande motiveringarna till propositionens begränsning av framställningssättet för alkoholdrycker samt en bedömning av åtgärdens effekter på konkurrensen mellan producenter av alkoholhaltiga drycker. Den 20 oktober 2023 besvarade de finska myndigheterna kommissionens begäran om upplysningar. De finska myndigheternas svar har beaktats i kommissionens meddelande.

Kommissionen framförde i sitt meddelande synpunkter på utkastet till regeringsproposition. Kommissionens avdelningar betonade att det anmälda förslaget skulle minska räckvidden för det nuvarande monopolet på detaljhandelsförsäljning av alkoholhaltiga produkter och tillåta att drycker med starkare alkoholhalt (än vad som för närvarande är tillåtet) säljs i större utsträckning i detaljhandeln med licens, men den nämnda utvidgningen skulle begränsas till jästa produkter och skulle inte omfatta drycker som innehåller destillerad sprit. Kommissionen erinrade om artikel 37.1 punkt 2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget), enligt vilken ”Medlemsstaterna ska säkerställa att statliga handelsmonopol anpassas på sådant sätt att ingen diskriminering med avseende på anskaffnings- och saluföringsvillkor föreligger mellan medlemsstaternas medborgare”. I meddelandet noterade kommissionens enheter att försäljningsordningen för alkoholhaltiga drycker som omfattas av de aktuella detaljhandelslicenserna inte täcks av harmoniserade EU-regler och därför bör bedömas mot artiklarna 34–36 i EUF-fördraget om fri rörlighet för varor. Enligt kommissionen tycks det finska svaret tyda på att den åtgärd som följer av det anmälda utkastet kan grunda sig på rent hypotetiska överväganden och därför kanske inte är lämplig för att uppnå det angivna målet. Enligt kommissionen har den proportionalitetsbedömning som Finland gjort inte visat att det

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

finns ett konkret orsakssamband mellan den specifika verksamhet som de finska myndigheterna försöker begränsa (dvs. den licensierade detaljhandelsförsäljningen av destillerade alkoholhaltiga drycker på mellan 5,5 och 8 volymprocent) och målet att undvika sociala skador på folkhälsan. Därtill uppmanade kommissionen de finska myndigheterna att analysera de potentiella effekter på konkurrensen som sannolikt kommer att införas genom det anmälda utkastet och se till att den nationella åtgärden inte leder till indirekt diskriminering av importerade produkter. Kommissionen uppmanade de finska myndigheterna att beakta synpunkterna i meddelandet vid den fortsatta beredningen av propositionen.

Med anledning av kommissionens meddelande och remissvaren övervägde regeringen att stryka begränsningen av framställningsmetoden i propositionen, men beslutade ändå att behålla propositionen förenlig med skrivningen i regeringsprogrammet. Med anledning av kommissionens meddelande har propositionens konsekvensbedömningar och övriga motiveringar kompletterats bl.a. genom en tydligare beskrivning av undersökningen av sambandet mellan framställningsmetoden för alkoholdrycker och ungas – i synnerhet flickors – alkoholkonsumtion. Samtidigt har man i propositionen utifrån forskningsrön strävat efter att visa att begränsningen av framställningsmetoden inte baserar sig enbart på hypotetiska aspekter på det sätt som anges i kommissionens meddelande, utan att restriktioner som gäller framställningsmetoden för alkoholdrycker har haft samband med en minskning av de skadliga hälsoeffekter som är förenade med flickors alkoholbruk. När man förutser framtiden måste man i samhällspolitiken å andra sidan ofta också stödja sig på något hypotetiska aspekter. Dessa aspekter grundar sig dock alltid på aktuella forskningsrön om ärendet i fråga, vilket gäller också för den lagändring som nu föreslås. Således kan det bedömas att begränsningen av framställningsmetoden inte baserar sig enbart på hypotetiska aspekter, utan att åtgärden utifrån tidigare forskningsrön är motiverad och proportionerlig för att skydda unga, i synnerhet flickor, mot hälsorisker i samband med alkoholbruk och att begränsningen således kan bedömas vara möjlig med stöd av artikel 36 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget), särskilt med beaktande av att propositionen i vilket fall som helst ökar den fria rörligheten och inte inför nya begränsningar. I en situation där propositionen inte alls lämnas är begränsningen av alkoholdryckernas fria rörlighet striktare än vad som föreslås i propositionen.

I sitt meddelade konstaterade kommissionen därtill att det behövs mer specifika undersökningar för att underbygga och stödja påståendet att bibehållandet av ett mer restriktivt system för försäljning av destillerade drycker med identisk alkoholhalt skulle motiveras av målet att skydda unga kvinnliga konsumenters hälsa, och för att bevisa att det finns ett orsakssamband och begränsningens lämplighet. I detta skede har det ännu inte genomförts någon ny, mer specifik undersökning, eftersom det inte är ändamålsenligt att göra en högklassig undersökning inom en mycket snäv tidtabell. I regeringspropositionen beskrivs dock en undersökning som publicerades 2015 och där man undersökte vilka konsekvenser en särskild skatt på dryckesblandningar som infördes i Australien 2008 hade för ungas alkoholkonsumtion. Enligt undersökningen minskade antalet poliklinikbesök på grund av alkoholkonsumtion bland unga kvinnor klart i och med skatten på dryckesblandningar. På basis av forskningsresultaten kan det bedömas att en begränsning av försäljningen av dryckesblandningar har betydelse för förebyggandet av de hälsoskador som alkohol orsakar unga kvinnor. Institutet för hälsa och välfärd kommer att följa upp reformens sociala och hälsomässiga konsekvenser, inklusive reformens konsekvenser för ungas alkoholkonsumtion.

Propositionens konsekvensbedömningar och motiveringen till lagstiftningsordningen har kompletterats med anledning av kommissionens meddelande också genom en närmare beskrivning av förslagens konsekvenser för konkurrensen och genom en bedömning av förslaget i förhållande till artiklarna 34 och 36 i EUF-fördraget. I propositionen beskrivs graden av inhemskt och utländskt ursprung hos alkoholdrycker som framställts genom jäsnings- och på

annat sätt och som säljs i Finland. Syftet med detta är att visa att förslaget öppnar den utländska marknaden i förhållande till den nuvarande lagstiftningen och att begränsningen av framställningsmetoden i själva verket inte diskriminerar medborgare i medlemsstaterna eller gynnar inhemska produkter. I fråga om produkter som framställts genom jäsning var drygt hälften av det öl som såldes i alkoholbolaget utländskt och i fråga om viner är importprodukternas andel av försäljningen ännu större. I fråga om dryckesblandningar var däremot 92 procent av dryckerna med 5,5–8,0 volymprocent etylalkohol inhemska produkter. Det är värt att notera att den föreslagna ändringen i vilket fall som helst minskar regleringen i fråga om drycker som framställts genom jäsning och innehåller 5,5–8,0 volymprocent etylalkohol och därmed ger dem bättre marknadstillträde än för närvarande – den föreslagna ändringen gäller med tanke på alkoholförsäljningen alla alkoholproducenter i medlemsstaterna. I fråga om dryckesblandningar innebär begränsningen av framställningsmetoden att i huvudsak inhemska produkter utesluts från den marknad som öppnas, varvid den föreslagna ändringen inte kan anses gynna inhemska aktörer på bekostnad av aktörer i medlemsstaterna. Alternativt, om ingen ändring gjordes, skulle tillverkare som framställer alkoholdrycker genom jäsning fortfarande ha tillträde till marknaden i Finland endast via alkoholbolaget.

2 Nuläge och bedömning av nuläget

2.1 Nuläge

2.1.1 Alkoholkonsumtionens och alkoholens negativa effekters allmänna utveckling

Syftet med alkohollagen är att få konsumtionen av alkoholhaltiga ämnen att minska genom att begränsa och övervaka den anknyttande näringsverksamheten i syfte att förebygga alkoholens negativa effekter för dem som konsumerar alkohol, för andra människor och för hela samhället. Enligt alkohollagen har alkoholbolaget som ägs av staten, nedan Alko, även i nuläget med några undantag ensamrätt att bedriva detaljhandel med alkoholdrycker. I och med den nya alkohollagen flyttades dock starkare alkoholdrycker än tidigare från Alkos försäljning till detaljhandeln i butiker, kiosker och servicestationer.

Totalkonsumtionen av alkohol trefaldigades i Finland från 1960 till 2005, då totalkonsumtionen av alkohol per invånare som fyllt 15 år var 12,1 liter hundra procentig alkohol. Mellan åren 2007 och 2017 sjönk totalkonsumtionen av alkohol med omkring en femtedel (figur 1). Flera höjningar av alkoholskatten och den långvariga ekonomiska nedgången efter 2008 bidrog kraftigt till denna utveckling.

Likaså minskade både det berusningsinriktade alkoholbruket och riskkonsumtionen av alkohol bland personer i arbetsför ålder under det senaste decenniet. Bland personer i pensionsåldern var trenden för berusningsinriktat alkoholbruk däremot rätt jämn, men riskkonsumtionen ökade. Minderåriga finländska ungdomars minskande alkoholkonsumtion har fortgått nästan utan avbrott sedan millennieskiftet.

Utvecklingen av alkoholens negativa effekter har i huvudsak följt förändringarna i totalkonsumtionen. Mellan 2007 och 2017 minskade dödligheten i alkoholrelaterade sjukdomar och alkoholförgiftning kraftigt, till och med kraftigare än totalkonsumtionen (figur 1). Efter 2017 ökade dödligheten i alkoholrelaterade sjukdomar och alkoholförgiftning med cirka 8 procent jämfört med 2018. År 2021 sjönk däremot alkoholdödligheten med 4 procent jämfört med år 2020, vilket visar att alkoholdödligheten varierar beroende från år till år. År 2021 dog sammanlagt 1 646 personer i alkoholrelaterade sjukdomar och alkoholförgiftning.

2.1.2 Totalreformen av alkohollagen 2018 och dess konsekvenser

Den nya alkohollagen trädde i kraft i sin helhet den 1 mars 2018. Syftet med totalreformen av alkohollagstiftningen var att förnya den föråldrade lagstiftningen och söka en ny balans mellan att minska alkoholens negativa effekter och att beakta näringsverksamheten. I regeringspropositionen i fråga (RP 100/2017 rd) beskrivs i stor detalj de skador och kostnader som alkoholen orsakar samt också nyttan och intäkterna i fråga om näringsverksamhet i anslutning till alkohol.

I tillståndspliktig detaljhandel får man för närvarande sälja alla alkoholdrycker som innehåller högst 5,5 volymprocent etylalkohol. Före reformen fick man i tillståndspliktig försäljning sälja endast alkoholdrycker som framställts genom jäsnings och innehöll högst 4,7 volymprocent etylalkohol. Reformen gällde till exempel så kallade A-öl, starkare ciderdrycker och long drink-drycker än tidigare och alkoholhaltiga dryckesblandningar oberoende av hur de tillverkas.

Andra ändringar i den nya alkohollagstiftningen var bland annat frigörandet av restaurangernas öppettider och förenhetligandet av utskänkningstillstånden.

De mest betydande konsekvenserna av lagreformen gällde ökad tillgång till alkohol, vilket i regeringens proposition bedömdes öka konsumtionen av alkohol och intäkterna i anslutning till den, men samtidigt också utgifterna och kostnaderna i anslutning till alkoholens negativa effekter.

För att förebygga de negativa effekter som reformen medför höjdes accisen på alkoholdrycker i januari 2018. Därefter höjdes alkoholskatterna ytterligare två gånger, i januari 2019 och 2021.

I november 2022 publicerade Institutet för hälsa och välfärd en rapport om de konsekvenser som totalreformen av alkohollagen har för tillgången, konsumtionen och skadorna i fråga om alkohol (Katariina Warpenius, Pia Mäkelä & Thomas Karlsson (red.), Vuonna 2018 voimaan tulleen alkoholilain jälkiarviointi. Vaikutukset alkoholin saatavuuteen, kulutukseen ja haittoihin, Institutet för hälsa och välfärd, Raportti 7/2022)².

Som en självständig konsekvens av ändringen av alkohollagen, dvs. som konsekvens efter att effekten av andra faktorer som påverkar alkoholkonsumtionen, såsom beskattningen, fyllandet av lager inom handeln före skattehöjningen och sommarens värme, bortses från, har det i rapporten uppskattats att den statistikförda konsumtionen sannolikt kommer att öka med cirka tre procent.

Totalt ökade totalkonsumtionen av alkohol marginellt (med 0,1 liter) år 2018, då den var 10,1 liter för varje person som fyllt 15 år. Under 2019–2021 fortsatte totalkonsumtionen att minska, vilket också berodde på åtminstone höjningarna av alkoholskatterna och coronaepidemin.

Reformen av alkohollagen hade inga sådana konsekvenser för den vuxna befolkningens riskkonsumtion eller berusningsinriktade alkoholbruk som skiljer sig från tidigare trender och slumpmässiga variationer. Den långvariga nykterhetsutvecklingen bland minderåriga unga verkar dock ha stannat av mellan 2017 och 2019, men har fortsatt efter det. Samtidigt avstannade också den sjunkande trenden för ungas berusningsinriktade alkoholbruk. Bland flickor verkade

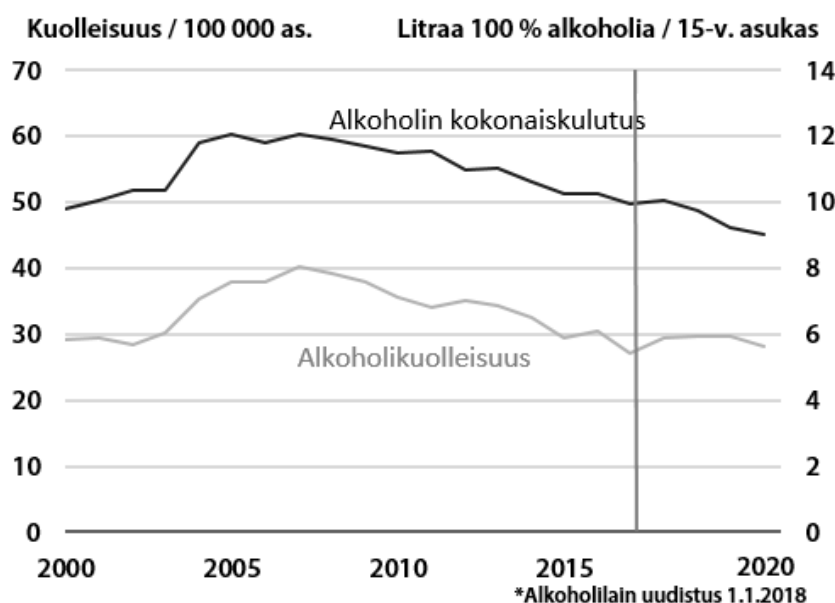
2

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

det också finnas tecken på att det berusningsinriktade alkoholbruket och antalet portioner som dracks på en gång ökade, vilket troligtvis har ett samband med den ökade konsumtionen av dryckesblandningar som observerats särskilt bland flickor.

I regeringspropositionen bedömdes det att antalet alkoholrelaterade dödsfall årligen ökar med 150 till följd av lagändringarna. Denna prognos har motsvarat verkligheten ganska exakt, trots att alkoholbeskattningen har skärpts. Reformen bröt den långvariga nedgången i dödligheten och åren 2018–2021 dog i genomsnitt cirka 130 personer fler än år 2017. Den ökade dödligheten är exceptionell i förhållande till att den långvariga positiva utvecklingen i fråga om de allra vanligaste dödsorsakerna bland personer i arbetsför ålder, dvs. hjärt- och kärlsjukdomar samt cancer, har fortsatt också efter 2017.

Figur 1. Antalet dödsfall på grund av alkoholrelaterade sjukdomar och alkoholförgiftningar per 100 000 invånare samt totalkonsumtionen av alkohol åren 2000–2021



Såsom framgår av figur 1 ökade alltså alkoholdödligheten efter reformen av alkohollagen mer än vad som kunde antas på basis av förändringen i den totala alkoholkonsumtionen. Detta tyder på att de som använder mycket alkohol och som redan tidigare har haft t.ex. leverskador ökade sin konsumtion av alkoholdrycker mer än andra konsumenter.

Ojämligheten i alkoholdödligheten har ökat efter 2017, eftersom alkoholdödligheten ökade särskilt bland låginkomsttagare. Antalet leversjukdomar orsakade av alkohol som vårdades inom hälso- och sjukvården ökade hos män fr.o.m. 2018 och antalet pankreassjukdomar orsakade av alkohol fr.o.m. 2019.

År 2022 var den totala alkoholkonsumtionen 8,9 liter 100-procentig alkohol per varje person i åldern 15 år. Som exempel på de negativa effekter som alkoholen orsakar var de ovannämnda

dödsfallen i alkoholrelaterade sjukdomar och alkoholförgiftning sammanlagt 1 648 år 2021. Största delen av de avlidna var män.

År 2021 använde finländarna cirka 4,7 miljarder euro på alkohol. Av detta stod värdet av den statistikförda detaljkonsumtionen för cirka 3,7 miljarder euro och värdet av den statistikförda utskänkingskonsumtionen för cirka 1,0 miljarder euro. Trots att den totala alkoholkonsumtionen har fortsatt att minska sedan 2017, har värdet av detaljkonsumtionen dock ökat betydligt 2017–2021. Det årliga värdet av den statistikförda detaljkonsumtionen ökade efter 2018 års reform från cirka 3,3 miljarder euro till cirka 3,4 miljarder euro och 2021 var värdet av den statistikförda detaljkonsumtionen av alkohol cirka 3,7 miljarder euro³.

2.2 Bedömning av nuläget

Liksom ovan konstaterats är syftet med alkohollagen att få konsumtionen av alkoholhaltiga ämnen att minska genom att begränsa och övervaka den anknytande näringsverksamheten i syfte att förebygga alkoholens negativa effekter för dem som konsumerar alkohol, för andra människor och för hela samhället.

I 6 § 2 mom. och 26 § i alkohollagen föreskrivs det för närvarande om Alkos ensamrätt till detaljhandel med alkoholdrycker. Ett undantag från ensamrätten är att näringsidkare enligt 17 § i alkohollagen har möjlighet att med tillstånd sälja svagare alkoholdrycker till konsumenter. Den mest betydande ändringen i den reform som trädde i kraft 2018 gällde inskränkning av Alkos ensamrätt till detaljhandel.

Även om ett statsstyrt system med ensamrätt till detaljhandel med alkohol enligt internationell forskning och Världshälsoorganisationen WHO är ett effektivt sätt att förebygga och minska alkoholkonsumtionen och alkoholens negativa effekter, begränsar en sådan reglering av tillgången till alkoholdrycker ytterligare marknadens funktion och konkurrensen.

Ungdomars nykterhetsutveckling stärktes under den sexårsperiod som föregick ändringen av alkohollagen (2011–2017), men utvecklingen stannade av mellan 2017 och 2019. År 2021 ökade andelen nyktra unga igen. Efter ändringen av alkohollagen ökade på motsvarande sätt alkoholmängderna som unga drack på en gång, i synnerhet bland flickor. Detta förklaras sannolikt av att konsumtionen av dryckesblandningar ökade bland flickor. Att den positiva utvecklingen i fråga om ungas alkoholkonsumtion stannade av precis vid samma tidpunkt som reformen av alkohollagen 2018 tyder på att lagändringen påverkade ungas alkoholkonsumtion, även om orsakssambandet inte kan påvisas på ett tillförlitligt sätt med tillgängliga material och undersökningar.⁴ Enligt ESPAD-undersökningen ökade konsumtionen av long drink-drycker rätt mycket bland flickor från 2015 till 2019, i genomsnitt med 0,4 portioner, och denna konsumtion utgjorde största delen, 35 procent, av det senaste användningstillfällets totala mängd år 2019.⁵ Också en undersökning som baserar sig på Studien i ungdomars hälsobeteende

³ De siffror som beskriver värdet av den statistikförda alkoholkonsumtionen presenteras i fasta priser för 2021.

⁴ Institutet för hälsa och välfärd 2022. Vuonna 2018 voimaan tulleen alkoholilain jälkiarviointi. Vaikutukset alkoholin saatavuuteen, kulutukseen ja haittoihin. Raportti 7/22, s. 62. Tillgänglig på webben: https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/145635/RAP2022_007_Vuonna%202018%20voimaan%20tulleen%20alkoholilain%20j%C3%A4lkiarviointi_s.pdf?sequence=4&isAllowed=y.

⁵ Raitasalo, K. & Härkönen, J. (2019) Nuorten päihteyden käyttö ja rahapelaaminen - ESPAD-tutkimus 2019. Helsingfors: Institutet för hälsa och välfärd, Statistikrapport 40.

visar liknande resultat: mellan 2017 och 2019 blev endast dryckesblandningar populärare bland unga. År 2017 var 24 procent av alkoholen under det senaste användningstillfället dryckesblandningar hos flickor, medan andelen år 2019 var 37 procent. Hos pojkar var motsvarande andelar 19 och 21 procent.⁶ (Lintonen m.fl. 2020.) I anslutning till detta har man i regeringsprogrammet fastställt en politisk riktlinje om att starkare alkoholdrycker än tidigare, dvs. sådana som innehåller 5,6–8,0 volymprocent etylalkohol, i fortsättningen ska få säljas med tillstånd endast om de har framställts genom jäsning. Den ökade tillgången till alkohol gäller således endast öl, cider och vin.

Även om man vet att sättet som alkoholdrycker tillverkas på egentligen inte har någon betydelse för hurdana skador alkoholen orsakar på individnivå eller befolkningsnivå, är syftet med denna riktlinje att skydda sårbara befolkningsgrupper – i synnerhet unga – mot alkoholkonsumtionens skadliga verkningar. Finländska pojkars populäraste alkoholdryck är öl, medan flickors favoriter är long drink-drycker, cider och starka drycker. (Raitasalo, K. & Härkönen, J. (2019) Nuorten päihteiden käyttö ja rahapelaaminen - ESPAD-tutkimus 2019. Helsingfors: Institutet för hälsa och välfärd, Statistikrapport 40.)⁷

3 Målsättning

Syftet med regeringspropositionen är att genomföra statsminister Petteri Orpos regeringsprogram. I enlighet med regeringsprogrammet reformerar regeringen alkoholpolitiken i europeisk riktning på ett ansvarsfullt sätt och fortsätter den totalreform av alkohollagen som gjordes 2018. Regeringen har som mål att främja rättvis och öppen konkurrens.

I propositionen föreslås i enlighet med regeringsprogrammet att bestämmelserna om detaljhandel med alkoholdrycker ändras så att man i tillståndspliktig detaljhandel tillåter förutom alkoholdrycker som innehåller högst 5,5 volymprocent etylalkohol även alkoholdrycker som framställts genom jäsning och innehåller högst 8,0 volymprocent etylalkohol. Begränsningen som gäller framställningsmetoden för alkoholdrycker har som syfte att skydda ungdomar, i synnerhet flickor, mot skadliga hälsoeffekter till följd av alkoholbruk.

4 Förslagen och deras konsekvenser

4.1 Förslag

Det detaljhandelstillstånd för alkoholdrycker som avses i 17 § 1 mom. i alkohollagen gäller för närvarande alla alkoholdrycker som innehåller högst 5,5 volymprocent etylalkohol.

Det föreslås att det till paragrafen fogas att detaljhandelstillståndet också gäller alkoholdrycker som framställts genom jäsning och innehåller 5,5–8,0 volymprocent alkohol.

Enligt 3 § 1 mom. 9 punkten i alkohollagen avses med tillverkning av alkoholdrycker framställning av etylalkohol genom jäsning eller på något annat sätt samt koncentrerings av en

⁶Lintonen, T., Ahtinen, S. & Konu, A. (2020) Alcoholic beverage preferences among teenagers in Finland before and after the 2018 alcohol law change. *Nordic Studies on Alcohol and Drugs* 37 (2), 141–152. Tillgänglig på webben: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1455072520910547>. Hämtad den 6 oktober 2023.

⁷

https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/138792/ESPAD_tilastoraportti2019.pdf?sequence=6&isAllowed=y. Hämtad den 6 oktober 2023.

lösning som innehåller etylalkohol genom destillering eller på något annat motsvarande sätt. Ändringen gäller således endast sådana alkoholdrycker som har framställts på det förstnämnda sättet, dvs. genom jäsning, och vid tillverkningen av drycken får med andra ord inte användas en etylalkohollösning som har koncentrerats genom destillering eller på något annat sätt.

I 26 § föreskrivs det om detaljhandelstillstånd som beviljas alkoholbolaget. Det ovannämnda tillägget beaktas i denna paragraf genom en hänvisning till 17 § 1 mom.

Förutsättningarna för beviljande av detaljhandelstillstånd för alkoholdrycker ändras inte och de nuvarande tillståndshavarna behöver inte ansöka om nya tillstånd för att genomföra ändringen. Efter ändringen är alkoholbolagets ensamrätt till detaljhandel en aning mer begränsad än för närvarande.

4.2 De huvudsakliga konsekvenserna

4.2.1 Allmänt

Tillverkningen, försäljningen och marknadsföringen av alkoholdrycker ger samhället skatteintäkter på över en miljard euro, olika företag näringsinkomster som uppgår till miljarder och de människor som deltar i tillverkningen, försäljningen och marknadsföringen av alkohol arbetsinkomster. Å andra sidan orsakar alkoholkonsumtionen samhället, företagen och individerna direkta och indirekta kostnader på flera miljarder euro. En ökad försäljning och konsumtion av alkohol ökar både inkomsterna i anslutning till tillverkningen och försäljningen och utgifterna och kostnaderna i anslutning till konsumtionen av alkohol.

Vid bedömningen av konsekvenserna av den föreslagna ändringen har man kunnat utnyttja uppgifter om de faktiska konsekvenserna av den reform av alkohollagen som trädde i kraft 2018. Vid jämförelse av 2018 års reform med reformen enligt detta förslag, kan man jämföra försäljningen i Alko år 2017 i fråga om produkter som avreglerades år 2018 (som 100-procentig alkohol) med försäljningen i Alko år 2023 i fråga om de produkter som enligt förslaget ska avregleras år 2024. Den senare försäljningen är grovt räknat en aning under hälften av den föregående. Å andra sidan finns det i den föreslagna ändringen också viktiga skillnader jämfört med den reform som trädde i kraft 2018. Även om de viktigaste ändringarna i den reform som trädde i kraft 2018 gällde en överföring av starkare alkoholdrycker från Alko till mer omfattande detaljhandel i butiker, kiosker och servicestationer, så öppnade reformen också upp bland annat utskänkning av alkohol.

Mot bakgrund av tidigare erfarenheter kan tre observationer framföras. För det första kan det uppskattas att lagförslagets direkta konsekvenser sannolikt är ganska små på allmän nivå. Till exempel andra ekonomiska faktorer som påverkar alkohol- och konsumentmarknaden, såsom höjningen av alkoholbeskattningen, eventuella förändringar i dryckeskulturen och förändringar i marknadsföringen eller köpkraften, kan under de närmaste åren överskugga konsekvenserna av detta lagförslag. När dessa ovan nämnda konsekvenser inträffar samtidigt kan de också bidra till att försvåra en efterhandsutvärdering av reformens konsekvenser. För det andra har lagförslaget trots det direkta konsekvenser: en ökad konkurrens har sannolikt de eftersträlvade positiva ekonomiska konsekvenserna. Sådana är bl.a. att utbudet av alkoholdrycker som konsumenterna har tillgång till utvidgas, men å andra sidan har en ökad tillgång till alkohol också negativa konsekvenser för befolkningens hälsa och välbefinnande. För det tredje, när det aktuella förslaget granskas i förhållande till regeringsprogrammets mer långtgående åtgärder och utredningar som syftar till att öppna alkoholmarknaden, leder de ändringar i lagstiftningens nuläge som eftersträvas i regeringsprogrammet som helhet betraktade till betydande

ekonomiska konsekvenser samt hälso- och välfärdskonsekvenser som inte kan bedömas som en del av detta lagförslag på grund av de många osäkerhetsfaktorer som hänför sig till dem.

De viktigaste konsekvenserna av lagförslaget hänför sig till den ökade tillgången till alkohol och den ökade konkurrensen inom detaljhandeln med alkohol. Med tanke på konsekvensbedömningen är det viktigt att bedöma i vilken utsträckning lagförslaget kan påverka den totala alkoholkonsumtionen. Förändringarna i totalkonsumtionen och försäljningen av alkohol påverkar å ena sidan inkomsterna i anslutning till tillverkning och försäljning samt utgifterna i anslutning till alkoholkonsumtionen och även kostnaderna som orsakas för samhället. När man talar om alkoholkonsumtion är det bra att förtydliga den centrala terminologin kring ämnet. Den *totala alkoholkonsumtionen* består av icke-statistikförd och statistikförd konsumtion. Den *statistikförda konsumtionen* omfattar utskänkings- och detaljkonsumtion och *den icke statistikförda konsumtionen* resandeförsäljning och näthandel.

Den reform av alkohollagen som trädde i kraft 2018 uppskattas ha ökat den statistikförda alkoholkonsumtionen med cirka tre procent.⁸ Också på basis av tidigare forskningslitteratur leder en ökad tillgång till alkohol sannolikt till ökad alkoholkonsumtion i samhället.⁹ Lagförslaget ökar avsevärt tillgången på 5,6–8,0-procentiga alkoholdrycker som framställs genom jäsning, eftersom om alla nuvarande innehavare av detaljhandelstillstånd i fortsättningen säljer genom jäsning framställda alkoholdrycker med högst 8 procent alkohol, ökar antalet försäljningsställen för dessa drycker 17 gånger jämfört med det nuvarande antalet Alko-butiker. Dessutom bedöms lagförslaget ha andra konsekvenser som ökar den totala konsumtionen och försäljningen: lagändringen kommer sannolikt att öka utbudet av tillgängliga alkoholdrycker och den ökade konkurrensen i fråga om 5,6–8,0-procentiga jästa alkoholdrycker kommer sannolikt att sänka priserna på dessa alkoholdrycker i någon mån. Den reform som trädde i kraft 2018 har konstaterats sänka priserna på starkt öl med cirka 8 procent när effekten av höjningen av punktskatten på alkoholdrycker inte beaktas. Såsom konstateras ovan kan priseffekten av efterfrågan på de alkoholprodukter som avses i lagförslaget antas vara negativ, dvs. när priset på dessa alkoholprodukter sjunker kan efterfrågan på dem antas öka.

I samband med reformen 2018 ökade detaljhandeln med nya dryckesslag betydligt: försäljningen av öl med 4,8 %–5,5 % ökade med mer än 600 procent och försäljningen av dryckesblandningar med mer än 500 procent mellan 2017 och 2019. I ölförsäljningen ersatte detta försäljningen av svagare öl, men i fråga om dryckesblandningar ökade också den totala försäljningen. Beträktat enligt dryckesgrupp kommer lagförslaget sannolikt att avsevärt öka försäljningen av starkt öl med alkoholhalten 5,6–8,0 procent på grund av ökad tillgång och ett bredare sortiment samt sjunkande priser. Liksom i samband med 2018 års reform kommer den ökade konsumtionen sannolikt att ersätta konsumtionen av svagare öl. Det är sannolikt att lagförslaget ökar genomsnittsstyrkan hos det öl som konsumeras. Till följd av lagförslaget kan den statistikförda konsumtionen av öl öka med cirka 1–2 procent i huvudsak till följd av att konsumtionen av starkare öl ökar. Lagförslagets inverkan på försäljningen av cider kan antas bli liten, liksom även i samband med den föregående reformen. I fråga om vinkonsumtionen är det svårt att bedöma vilken inverkan ändringen har. För det första, liksom i fråga om öl och

⁸ Mäkelä P, Norström T. (2022). Miten vuoden 2018 alkoholilaki vaikutti alkoholin tilastoitun kulutukseen? Aikasarjamallinnuksen tuloksia. Tutkimuksesta tiiviisti 18/2022. Institutet för hälsa och välfärd, Helsingfors

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

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

cider, ökar lagförslaget avsevärt tillgången till viner på 5,6–8,0 procent som redan finns på marknaden och således även konsumtionen av ifrågavarande viner. Därtill kommer sannolikt nya produktgrupper med viner med högst 8 procent att lanseras på marknaden. Det är mycket svårt att bedöma i vilken mån den ökade försäljningen av svaga viner i tillståndspliktig detaljhandel ersätter den tidigare försäljningen av viner i Alko eller försäljningen av andra dryckesgrupper, eftersom bedömningen för sin del är förenad med många osäkerhetsfaktorer vars konsekvenser ännu inte kan bedömas fullständigt. Som helhet påverkas konsumtionens ökning av i vilken mån de viner på högst 8,0 procent som kommer till butikerna ersätter konsumtionen av starkare viner som säljs i Alko eller konsumtionen av andra dryckesgrupper. Lagförslaget bedöms öka konsumtionen av vin, men effekten bedöms vara liten och innehåller betydande osäkerhet. Med beaktande av de uppskattningar som presenteras ovan kan den statistikförda totala alkoholkonsumtionen till följd av lagförslaget öka med uppskattningsvis cirka 0,5–1 procent. Det är mycket svårt att bedöma lagförslagets exakta inverkan på den totala alkoholkonsumtionen, och det är förknippat med många osäkerhetsfaktorer, i synnerhet när det gäller förslagets inverkan på vinkonsumtionen samt i vilken grad den ökande konsumtionen av alkoholdrycker med 5,6–8,0 procent som framställts genom jäsning ersätter konsumtionen av andra alkoholdrycker.

4.2.2 Ekonomiska konsekvenser

De offentliga finanserna

Intäkterna från alkoholskatten var cirka 1 497 miljoner euro år 2022. Ölets andel av skatteintäkterna är störst, nästan 600 miljoner euro. Den föreslagna ändringen kan öka i synnerhet den totala försäljningen av öl (räknad i 100-procentig alkohol), varvid största delen av ökningen av skatteinkomsterna beror uttryckligen på att försäljningen av öl ökar. På årsnivå beräknas lagförslaget öka statens intäkter från accisen på alkoholdrycker med cirka tio miljoner euro. Den sänkning av alkoholskatten på öl som regeringen bereder minskar på motsvarande sätt skatteintäkterna med cirka 25 miljoner euro.

Om alkoholkonsumtionen däremot ökar till följd av lagförslaget, kommer också de direkta och indirekta kostnaderna för alkoholens negativa effekter sannolikt att öka. Direkta kostnader uppstår bl.a. för social- och hälsovården och för upprätthållandet av ordningen. Institutet för hälsa och välfärd har uppskattat att alkoholkonsumtionens negativa effekter har orsakat de offentliga finanserna direkta kostnader på uppskattningsvis cirka 640–940 miljoner euro år 2020.

Alkoholens negativa hälsoeffekter orsakar en betydande belastning på social- och hälsovårdstjänsterna. År 2021 orsakade alkoholsjukdomarna cirka 37 000 vårdtillfällen på vårdavdelningarna inom hälso- och sjukvården. Därtill varierar den ekonomiska kostnadseffekten av hälsoskadorna som alkoholen orsakar för välfärdsområden på olika håll i landet. Detta kan illustreras exempelvis med indexet för alkoholsjuklighet, som 2019–2021 varierade mellan 148,4 i Norra Karelen och 54,5 i Österbotten.

I tabell 1 nedan presenteras de uppskattade direkta kostnaderna som alkoholen orsakat år 2020. Minimi- och maximikostnaderna är kalkylerade uppskattningar och de faktiska kostnaderna antas ligga mellan dessa.

	Min	Max
Kostnader sammanlagt, mn euro	638,5	940,1
Hälso- och sjukvård	95,4	206,5

Pensioner och sjukdagpenningar	169,2	223,5
Sociala tjänster och social trygghet	116,4	245,9
Upprätthållande av ordning och säkerhet	176,8	176,8
Rättssystemet och fängvården	80,7	87,5

Tabell 1. Direkta kostnader som alkoholen orsakat år 2020¹⁰.

När det gäller hälso- och sjukvården är kostnadskalkylerna sannolikt i underkant, eftersom alkoholrelaterade händelser, såsom jourbesök, sannolikt är underrapporterade i registeruppgifterna. Dessutom beaktas inte sjukdomar vars uppkomst delvis kan vara förenad med överdriven alkoholkonsumtion, men som enligt ICD-10-sjukdomsklassificeringen inte är egentliga alkoholsjukdomar. När det gäller alkoholens negativa hälsoeffekter bör det också beaktas att de negativa direkta och indirekta kostnaderna för dem inte realiserar sig genast bland befolkningen, utan de negativa multiplikatoreffekterna ackumuleras gradvis bland befolkningen på medellång sikt. Detta försvårar för sin del en noggrannare beräkning och bedömning av kostnaderna för negativa hälsoeffekter vid denna tidpunkt.

Om de direkta kostnader som alkoholen orsakar bedöms öka i samma förhållande som alkoholkonsumtionen, leder den tidigare uppskattade ökningen av den statistikförda konsumtionen av alkohol på 0,5–1 procent till en kostnadsökning på högst cirka 10 miljoner euro när man beaktar endast de direkta kostnader som alkoholen orsakar. De direkta kostnader som alkoholen orsakar utgör dock endast en del av alla de kostnader som alkoholen orsakar för samhället. Utöver de direkta kostnaderna kan alkohol anses medföra olika indirekta kostnader för samhället. Som indirekta kostnader kan räknas bl.a. förlust av produktionsinsatser till följd av alkoholrelaterade dödsfall och övergångar till sjukpension samt förlust av arbetstid till följd av arbetstagarnas sjukfrånvaro.

Alkohol ökar dessutom risken för att insjukna i flera sjukdomar som är svåra att behandla, såsom minnessjukdomar och olika cancersjukdomar. Om alkoholkonsumtionen ökar till följd av lagförslaget är det mycket sannolikt att också de indirekta kostnaderna för dessa sjukdomar ökar och belastar social- och servicesystemet i och med det ökade vårdbehovet. I synnerhet dödligheten i samband med leversjukdomar ökar för närvarande i oroväckande takt i Finland, vilket i praktiken innebär ett ökat behov av hälso- och sjukvårdstjänster och därmed ökade kostnader och behov av personalresurser. Dödligheten i leversjukdomar är störst bland befolkningen i arbetsför ålder och alkoholleversjukdomarna täckte 93 % av dödsfallen i leversjukdomar bland personer i arbetsför ålder.¹¹ Också antalet cancersjukdomar är stort och alkoholen orsakar årligen cirka 2 100 cancerfall och 500 dödsfall i cancer i Finland. Alkohol ökar avsevärt risken också för andra folksjukdomar, såsom hjärt- och kärlsjukdomar, psykiska problem och diabetes.¹²

Konsekvenser för företagen

Propositionen ökar allmänt marknadens funktion och konkurrensen, eftersom den gör det möjligt att sådana 5,6–8,0-procentiga alkoholdrycker som framställts genom jäsning som för

¹⁰ THL - Päihdetilastollinen vuosikirja 2022:

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

¹¹ HUS-sammanslutningens utlåtande.

¹² Finlands cancerförening rf:s utlåtande.

närvarande säljs i Alkos 373 butiker framöver också kan säljas av innehavare av detaljhandelstillstånd, som sammanlagt uppgår till cirka 6 300.

Även om propositionen allmänt sett ökar och öppnar upp konkurrensen på marknaden, finns det å andra sidan endast ett begränsat utbud och en begränsad efterfrågan på öl, cider och viner med den styrkan. I Alkos sortiment finns för närvarande cirka 80 olika viner, cirka 400 öl och cirka 30 cider som framställts genom jäsning och som har en styrka på 5,6–8,0 volymprocent. Alkos sortiment omfattar totalt över 11 000 produkter.

År 2022 var Alkos omsättning cirka 1,2 miljarder euro och de nämnda alkoholdryckerna står för närvarande för cirka tre procent av den. Värdet av den detaljhandel som är föremål för lagförslaget uppgår således för närvarande till några tiotals miljoner euro. Även om en betydande del av försäljningen av dessa alkoholdrycker överförs från Alko till tillståndspliktig detaljhandel, kan ändringen förväntas ha relativt små direkta ekonomiska konsekvenser för Alkos försäljning.

Största delen av innehavarna av detaljhandelstillstånd är dagligvarubutiker. År 2022 uppgick dagligvaruförsäljningens värde i Finland till 21,6 miljarder euro och branschen domineras av två handelskedjor: S-gruppen med en marknadsandel på 47 % och K-gruppen med en marknadsandel på 35 %. År 2022 såldes alkoholdrycker för ca 1,8 miljarder euro i dagligvaruhandeln. Till följd av lagförslaget kan försäljningen inom dagligvaruhandeln öka med högst något över 50 miljoner euro. En ökning av försäljningen med en aning över 50 miljoner euro utgör högst några tiondelars procent av dagligvaruförsäljningens hela värde. Ökningen av försäljningen räknad i euro påverkas dock i betydande grad av om försäljningen i liter ökar inom dagligvaruhandeln till följd av propositionen. Om försäljningen av alkoholdrycker inom handeln knappt ökar alls räknad i liter, ökar försäljningen i euro i huvudsak endast motsvarande höjningen av alkoholbeskattningen till följd av den höjda alkoholhalten. Helhetsförsäljningen inom dagligvaruhandeln påverkas inte i någon betydande grad av reformen, men reformen kan anses vara mycket positiv ur dagligvaruhandelns perspektiv. Alkoholdryckernas andel av livsmedelsförsäljningen är störst i de minsta butikerna. Reformen kan bedömas ha positiva konsekvenser för dessa butikers livskraft.

Den ökade detaljhandeln med alkoholdrycker och det utvidgade utbudet i dagligvarubutiker kan i princip leda till minskad alkoholkonsumtion i restauranger med alkoholservice. I fråga om detta lagförslag kan denna effekt bedömas vara rätt liten, eftersom ändringen också gör det möjligt att sälja nämnda alkoholdrycker som tillverkas genom jäsning – t.ex. inhemska småbryggeriers specialöl – för restauranger med detaljhandelstillstånd. Det har inte observerats att den reform av alkohollagen som trädde i kraft 2018 märkbart skulle ha påverkat utskänkningens andel av alkoholkonsumtionen.

Utöver de direkta konsekvenserna är det sannolikt att det i och med ändringen i fortsättningen på marknaden i Finland kommer att komma in i synnerhet mer öl som innehåller 5,6–8,0 volymprocent alkohol och eventuella andra alkoholdrycker som framställts genom jäsning, varvid urvalet i fråga om dessa alkoholdrycker kan bedömas öka i framtiden. Den inhemska bryggeri- och alkoholdrycksindustrin sysselsätter företag, underleverantörer och hushåll i Finland både direkt och indirekt. I synnerhet småbryggerierna har understött ändringen och betonat att försäljning av deras specialöl för närvarande inte har varit tillåten i butikerna. En utvidgning av ölmarknaden tillsammans med den sänkning av ölbeskattningen som träder i kraft den 1 januari 2024 ökar försäljningen av starka öl betydligt jämfört med nuläget och samtidigt ökar sannolikt särskilt de inhemska tillverkarnas produktion och försäljning en aning.

Dagligvaruhandelns marknad öppnas delvis också för inhemska gårdsviner vars alkoholhalt kan sänkas till högst 8,0 procent för hemmamarknaden. Till följd av ändringen är det därtill möjligt att det från utlandet kommer in viner eller andra alkoholdrycker som framställts genom jäsning av druvor med högst 8,0 procent på dagligvaruhandelns marknad. Eftersom merparten av vinerna innehåller 11–14 volymprocent alkohol är det inte ännu för närvarande fråga om någon stor produktgrupp. Alkoholhalten i viner kan dock sänkas med olika tekniska metoder för att få tillträde till den finska marknaden.

Graden av inhemskt ursprung hos öl, cider och dryckesblandningar har i typiska fall varit hög i Finland, medan vinerna i huvudsak är importerade produkter, med undantag för inhemska gårdsviner. En höjning av procentgränsen för alkoholdrycker som framställts genom jäsning och som säljs av handeln kan underlätta utländska öl- och alkoholproducenters tillträde till den finska marknaden. Effekten bedöms dock vara liten på importen av alkoholdrycker och på graden av inhemskt ursprung hos den alkohol som konsumeras.

Till följd av lagförslaget minskar Alkos andel av den totala försäljningen av alkoholdrycker något, handelns andel ökar en aning och utskänkningens andel förblir ungefär den samma. På grund av dagligvaruhandelns centraliserade struktur påverkar produktpolitiken och köpvillkoren hos de riksomfattande handelsaktörer som har en dominerande marknadsställning redan nu särskilt bryggeriindustrins verksamhetsförutsättningar. Den föreslagna ändringen stärker således ytterligare handelns ställning i detta avseende.

Konsekvenser för marknaden för alkoholdrycker, konkurrensen och importen av alkoholdrycker

I propositionen föreslås att man i tillståndspliktig detaljhandel framöver tillåter förutom alkoholdrycker som innehåller högst 5,5 volymprocent etylalkohol även alkoholdrycker som framställts genom jäsning och innehåller högst 8,0 volymprocent etylalkohol. I fortsättningen ska således även alkoholdrycker som framställts genom jäsning och innehåller 5,5–8,0 procent tillåtas i detaljhandel, men å andra sidan ska alkoholbolagets monopol fortfarande gälla alkoholdryckesblandningar med styrkan 5,5–8,0 procent. Ändringen behandlar alltså på olika sätt alkoholdrycker som framställts genom jäsning och alkoholdrycker som tillverkats med andra metoder – och således behandlas också näringsidkare som tillverkar alkoholdrycker med olika metoder på olika sätt.

Genom propositionen genomförs regeringsprogrammets mål om rättvis och öppen konkurrens genom att det blir möjligt för aktörer som fått detaljhandelstillstånd enligt alkohollagen att ha en mer omfattande försäljningsrätt än tidigare och samtidigt inskränks alkoholbolagets ensamförsäljningsrätt. I enlighet med regeringsprogrammet fortsätter regeringen att öppna upp marknaden på ett målmedvetet och ansvarsfullt sätt. De viktigaste konkurrensfrämjande åtgärderna i propositionen gäller alltså i synnerhet detaljhandel med alkohol. Den gällande procentgränsen för alkohol (alkoholhalt högst 5,5 %) utesluter från tillståndspliktig detaljhandel rätt många europeiska och inhemska småbryggeriers alkoholdrycker som framställts genom jäsning och har styrkan 5,5–8,0 %, såsom belgiska och tyska ölsorter samt öl som tillverkas av inhemska småbryggerier. Till denna del kan det anses att förslaget om att höja procentgränsen för alkoholdrycker som framställts genom jäsning till 8,0 procent öppnar upp konkurrensen särskilt i fråga om öl och på så sätt möjliggör tillståndspliktig detaljhandel och konkurrens för allt fler aktörer.

Propositionens konsekvenser för konkurrensen mellan tillverkare av alkoholdrycker kan antas vara små, men till sin karaktär i huvudsak konkurrensfrämjande. I synnerhet i fråga om

alkoholdrycker som framställts genom jäsning och innehåller 5,6–8,0 procent bedöms avregleringen av detaljhandeln öka konsumtionen av dessa alkoholdrycker och storleken på marknaden för dessa alkoholdrycker i Finland. En större inhemsk marknad för alkoholdrycker som framställts genom jäsning och innehåller 5,6–8,0 procent kan locka en del nya inhemska och utländska aktörer till branschen och på så sätt öka konkurrensen.

Samtidigt som den föreslagna ändringen sannolikt ökar försäljningen av alkoholdrycker som framställts genom jäsning och främjar konkurrensen till denna del, kan detta å andra sidan delvis ske på bekostnad av alkoholdrycker som tillverkats på andra sätt. Detta innebär att samtidigt som försäljningen av alkoholdrycker som framställts genom jäsning och innehåller 5,5–8,0 % alkohol ökar, kan försäljningen av drycker med samma styrka som tillverkats på något annat sätt minska. Dessutom kan den ändring som nu föreslås på lång sikt påverka konsumenternas köp- och konsumtionsbeteende så att konsumenterna även i fortsättningen föredrar ifrågakommande starka alkoholdrycker som framställts genom jäsning på bekostnad av alkoholdrycker som tillverkats på andra sätt. Därför är det möjligt att även om man i Finland i något skede också möjliggör tillståndspliktig detaljhandel med dryckesblandningar som innehåller 5,5–8,0 procent, så kan konsumenternas köp- och konsumtionsbeteende redan ha formats på ett sådant sätt att konsumenterna också i detta fall föredrar alkoholdrycker som framställts genom jäsning och har denna styrka. I Finland är dryckesblandningar på 5,6–8,0 procent inte nödvändigtvis en produktgrupp som är väsentlig ur andra länders synvinkel, och graden av utländskt ursprung för dessa är sannolikt inte högre utan kanske snarare mindre än i fråga om sådana öl och viner som man föreslår att lansera i butiker. Gradens av inhemskt ursprung hos de dryckesblandningar som såldes i Alko år 2023 var över 90 %, medan de produktgrupper som propositionen avreglerar för närvarande huvudsakligen är importprodukter i Alkos sortiment. I fråga om öl var över hälften av produkterna som Alko sålde utländska och i fråga om viner var importprodukternas andel av försäljningen ännu större. I och med förslaget ändras graden av inhemskt ursprung för dessa produktgrupper knappast nämnvärt exempelvis i dagligvarubutiker. De som utmanar Finlands begränsning av framställningsmetoden finns således inte nödvändigtvis i utlandet, och därför bedöms åtgärden inte gynna inhemska produkter eller diskriminera medlemsstaternas medborgare.

Konsekvenser för sysselsättningen och arbetslivet

Ovan konstateras det att lagförslagets direkta konsekvenser sannolikt är ganska små. Den totala sysselsättningen i Finland i anslutning till försäljning och tillverkning av alkoholdrycker är högst 30 000 årsverken. Största delen av arbetsplatserna inom branschen finns inom restaurangbranschen, som inte påverkas nämnvärt av reformen. Bryggeribranschen sysselsätter cirka 2 000 personer direkt. Den arbetskraftsintensiva delen av bryggeriindustrin, dvs. småbryggerierna, kan dra nytta av reformen genom att sysselsättningen kan öka med några arbetstagare. På samhällsekonomisk nivå har reformen inte någon betydande inverkan på sysselsättningen inom dagligvaruhandeln. Även om konsekvenserna för sysselsättningen bedöms vara små, bedöms det administrativa arbetet inom dagligvaruhandeln dock tillfälligt öka en aning. I fråga om nya alkoholdrycker ansvarar dagligvaruhandeln för att detaljhandelsanvisningarna om dryckerna är uppdaterade samt för att den personal som deltar i försäljningen av alkoholdrycker känner till bestämmelserna om försäljning av alkoholdrycker i detalj. Till denna del kan det administrativa arbetet tillfälligt öka i och med de nya alkoholanvisningarna och de utbildningar som ordnas för personalen.

Största delen av riskanvändarna av alkohol och även en betydande del av problemanvändarna är i arbetslivet. I synnerhet för denna grupp innebär ökad alkoholkonsumtion en ökad risk för arbetsoförmåga och arbetslöshet och försvårar förlängningen av arbetskarriärerna och

hanteringen av hållbarhetsunderskottet i de offentliga finanserna. Även lindrigt ökad alkoholkonsumtion bland personer i arbetsför ålder återspeglas i arbetslivet som en förlust av arbetsinsats och produktion på grund av dagar med bakfylla, olycksfall och sjukfrånvarodagar. Förebyggandet av negativa effekter förutsätter till exempel inom företagshälsovården effektiv hjälp och rådgivning riktad till risk- och problemanvändare för att förändra konsumtionsvanorna och ordnande av behövligt stöd för behandling av alkoholproblem i ett så tidigt skede som möjligt. Dessa negativa konsekvenser medför betydande kostnader inte bara för social- och hälsovårdstjänsterna som bekostas med skattemedel, utan också för arbetsgivarna i form av minskad produktivitet i arbetstagarens arbete och ökad frånvaro från arbetet, varvid företaget i vissa situationer måste ordna ersättande arbetskraft i stället.

Konsekvenser för myndigheternas verksamhet

Lagförslaget gör det möjligt för nuvarande innehavare av detaljhandelstillstånd för alkoholdrycker att sälja alkoholdrycker som framställts genom jäsning som är starkare än tidigare. Ändringen förutsätter inte att nya tillstånd söks eller att gamla tillstånd ändras, men den kräver att myndigheternas informationssystem samt förfarandet för ansökan om detaljhandelstillstånd och processen för övervakning av partihandeln uppdateras. Därtill ökar ändringen i någon mån behovet av myndighetstillsyn, eftersom försäljningsrättigheterna beror på de nämnda alkoholdryckernas framställningssätt. Det finns ingen officiell analysmetod för att avgöra om en alkoholdryck har framställts uteslutande genom jäsning eller om den har framställts helt eller delvis genom att späda ut en starkare alkoholdryck eller sprit, vilket innebär att tillsynen i någon mån ökar myndigheternas arbete. Propositionen ökar dessutom i någon mån regionförvaltningsverkens tillsynsarbete i fråga om detaljförsäljningen i och med utvidgningen av försäljningsnätverket för alkoholdrycker som tillverkas genom jäsning och innehåller 5,5–8,0 volymprocent alkohol. Även om det blir möjligt att utvidga detaljhandelstillstånden för alkohol till drycker som innehåller högst åtta procent, bedöms detta dock inte öka behovet av nya personalresurser, utan tillsynen och andra behövliga administrativa tillståndsförfaranden kan genomföras inom ramen för de nuvarande personalresurserna vid regionförvaltningsverken och Valvira.

Konsekvenser för hushållens och konsumenternas ställning

Även om tillgången till alkoholdrycker ökar rätt lite, är de direkta ekonomiska konsekvenserna för hushållen och konsumenterna positiva när utbudet av alkoholdrycker utvidgas. Tillgången på öl, vin och cider som berörs av ändringen förbättras och priserna på dessa produkter kan även sjunka något när konkurrensen ökar.

Bland hushållen är alkoholkonsumtionen förknippad med en stark polarisering. När urvalet utvidgas och konkurrensen ökar koncentreras eventuella prissänkningar till de tio procent av konsumenterna som dricker mest alkoholdrycker och som för närvarande dricker hälften av all alkohol. Å andra sidan dricker cirka hälften av alla alkoholanvändare mindre än två liter absolut alkohol per år. Den nytta som en lindrig sänkning av alkoholprisnivån medför för majoriteten av de finländska konsumenterna varierar således beroende på konsumtionsvanorna från noll till högst några tiotals euro per år. Utöver det som sägs ovan bedöms denna utvidgning av detaljhandeln med alkoholdrycker inte ha några centrala konsekvenser för konsumtionen eller köpbeteendet för den del av hushållen vars alkoholkonsumtion är mycket liten. Reformen av alkohollagen år 2018 hade inga sådana konsekvenser för den vuxna befolkningens riskkonsumtion eller berusningsinriktade drickande som skiljer sig från tidigare trender och slumpmässiga variationer, och samma bedömning kan göras i samband med den reform som föreslås nu. I fråga om alkoholdrycker som framställts genom jäsning och innehåller högst 8,0

volymprocent etylalkohol bör det dock noteras att det finns vissa osäkerhetsfaktorer i fråga om utbud och efterfrågan, vars konsekvenser ännu inte kan bedömas fullständigt.

Reformen gagnar dagligvaruhandelns kunder genom att de får ett större urval än tidigare av 5,6–8,0-procentiga alkoholdrycker som framställts genom jäsning. Möjligheterna att köpa denna produktgrupp förbättras överallt i Finland, men särskilt mycket i glesbygden, där avstånden till närmaste Alko-butik har varit långa. Samtidigt underlättar tillgången till starkare dryckesslag i dagligvarubutikerna köpresorna för dem som redan konsumerar sådana, särskilt i områden där avstånden till närmaste Alko-butik har varit långa. Det är värt att notera att försäljning av starkare alkoholdrycker i vanliga matbutiker i fortsättningen skulle utsätta alla kunder för ett mer omfattande främjande av försäljningen av alkoholdrycker än tidigare. Också de kunder i matbutikerna som strävar efter att avstå från alkohol eller minska sin konsumtion exponeras för ett ökat utbud av alkoholdrycker i den dagliga miljön.¹³

I fråga om konsekvenserna för hushållen kan också regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av bilagan till lagen om accis på alkohol och alkoholdrycker (RP 37/2023 rd) ha betydelse. I nämnda proposition föreslås det att lagen om accis på alkohol och alkoholdrycker ändras så att punktskatten på vin, andra drycker som tillverkats genom jäsning, mellanprodukter och etylalkoholdryckesgruppen höjs och punktskatten på öl sänks. Till följd av skatteändringarna beräknas priserna på alkoholdrycker stiga i genomsnitt med cirka en procent. Ölpriserna beräknas sjunka med i genomsnitt 1,5 % och vinpriserna uppskattas stiga med 2,4 %. Priserna på produkter inom etylalkoholdryckesgruppen och mellanprodukter stiger med uppskattningsvis 3,8 %. I prisuppskattningarna har man utgått från att skattehöjningarna i sin helhet överförs till konsumentpriserna. Prishöjningen på alkoholdrycker till följd av höjningarna av alkoholskatten uppskattas enligt propositionen minska den statistikförda alkoholkonsumtionen med cirka en procent. Konsekvenserna av de nu föreslagna ändringarna i detaljhandeln med alkohol för hushållens och konsumenternas ställning bedöms vara små, i synnerhet om konsekvenserna bedöms tillsammans med konsekvenserna av de ändringar som föreslås i lagen om accis på alkohol och alkoholdrycker.

4.2.3 Miljökonsekvenser

Inom vin- och ölproduktionen uppstår de största miljökonsekvenserna av tillverkningen av dryckesförpackningar. Dryckesförpackningarna står för nästan hälften av miljökonsekvenserna, i fråga om vin 46 % och i fråga om öl 49 %.¹⁴ Den ändring som nu föreslås kan öka konsumtionen av alkoholdrycker som framställts genom jäsning, vilket kan ha negativa konsekvenser för miljön i form av ökad tillverkning av dryckesförpackningar. Om konsumtionen av drycker som framställts genom jäsning och som innehåller 5,5–8 procent alkohol ökar är det å andra sidan möjligt att konsumtionen av andra typer av alkoholdrycker minskar och således att tillverkningen av dryckesförpackningar inte ökar väsentligt.

I genomsnitt utgör de internationella transporterna endast knappt 3 procent av miljökonsekvenserna inom produktionen av alkoholdrycker. Största delen av de drycker som

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

¹⁴ Alko: <https://www.alko.fi/vastuullisesti/tuotteiden-vastuullisuus/alkoholijuomien-tuotanto-kuormittaa-ymparistoa>. Hämtad den 24 november 2023.

kommer till Finland transporteras med fartyg och lastbilar. Drycker kan också transporteras med flygfrakt, som är det ur miljösynpunkt mest belastande transportsättet.¹⁵ Om den nu föreslagna ändringen genomförs kan försäljningen av alkoholdrycker som tillverkats utomlands öka, vilket kan ha miljökonsekvenser i form av ökade internationella transporter.

Förslaget bedöms dock inte ha några betydande miljökonsekvenser. Bedömningen av miljökonsekvenserna är dock förenad med betydande osäkerhetsfaktorer bl.a. i fråga om förhandsbedömningen av konsumenternas köpbeteende, och därför är det ännu i detta skede inte möjligt att göra en heltäckande bedömning.

4.2.4 Andra konsekvenser för enskilda och för samhället

Sociala konsekvenser och hälsokonsekvenser

Jämfört med Sverige och Norge dör i Finland över tre gånger så många människor i alkoholrelaterade sjukdomar och förgiftningar i förhållande till invånarantalet. Alkohol är också en bakomliggande orsak till många sjukdomar. Hög alkoholkonsumtion är förknippad med en avsevärt ökad risk för att insjukna i cancer i munhålan, halsen, svalget, matstrupen och levern samt en något ökad risk för bröstcancer och tjocktarmscancer. Till exempel ökar redan en låg konsumtionsnivå risken för bröstcancer och risken ökar i samma proportion som konsumtionen av alkohol.

Om alkoholkonsumtionen ökar bland befolkningen, ökar sannolikheten också för negativa hälsoeffekter. De vanligaste hälsoriskerna i samband med alkoholbruk är alkoholens inverkan på olika cancersjukdomar, psykiska problem och sömnproblem samt sjukdomar i blodcirkulationen och matsmältningsorganen.¹⁶ Långvarig hög alkoholkonsumtion ökar sannolikheten för leversjukdomar såsom fettlever, levercirros och kronisk pankreatit. Hög alkoholkonsumtion är också skadlig för hjärt- och kärlhälsan: berusningsinriktat drickande är förknippat med en betydande risk för hjärtinfarkt, plötslig död och cerebrovaskulära störningar. Därtill är depression och ångestsyndrom vanligare bland personer som dricker mycket alkohol, och risken för självmord är betydligt större hos dem som lider av alkoholproblem.

Alkoholkonsumtion ökar risken för många olika olyckor, såsom trafikolyckor, fallolyckor, brännskador, drunkningar och arbetsolyckor samt våld och att bli offer för våld. Alkohol har konstaterats vara den vanligaste påverkansfaktorn bakom våld och olyckor. Utöver hälsoskador orsakar alkohol sociala skador, till exempel våld, försummelse av barnens säkerhet och välbefinnande samt ekonomiska svårigheter i familjen.

Relationen mellan den totala alkoholkonsumtionen och de negativa sociala och hälsomässiga effekterna har varit rätt så fast, även om de negativa effekterna också påverkas av många andra faktorer utöver alkoholkonsumtionen. Enligt en konservativ bedömning är förhållandet mellan konsumtion och skadliga effekter 1:1. Om konsumtionen ökar med exempelvis 0,5–1%, ökar skadorna således med motsvarande 0,5–1%. En central orsak till att nivån på alkoholens negativa effekter så nära följer nivån på totalkonsumtionen är att allteftersom totalkonsumtionen ökar förskjuts i typiska fall alla slag av alkoholkonsumenter i samma riktning. Till exempel när befolkningen i genomsnitt ökar sin konsumtion så ökar konsumtionen bland människor som

¹⁵ Alko: <https://www.alko.fi/vastuullisesti/tuotteiden-vastuullisuus/alkoholijuomien-tuotanto-kuormittaa-ymparistoa>. Hämtad den 24 november 2023.

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

använder såväl lite, genomsnittligt som mycket alkohol, och på motsvarande sätt ökar riskerna i alla dessa befolkningsgrupper. På hela befolkningens nivå kan man grovt uppskatta att till exempel den höga alkoholbeskattningen och begränsningen av tillgången på alkohol minskar alkoholens negativa sociala och hälsomässiga effekter. På motsvarande sätt leder en försvagning av dessa åtgärder till motsatt slutresultat.

Såsom ovan konstateras bedöms propositionens direkta konsekvenser vara relativt små, men bedömningen är förenad med osäkerhetsfaktorer. Utifrån tidigare erfarenheter kan det anses sannolikt åtminstone att alkoholdödligheten ökar till följd av genomförandet av propositionen, i synnerhet bland dem som använder mycket alkohol.¹⁷ I regeringsprogrammet har man därtill kommit överens om flera andra reformer vars konsekvenser bedöms senare separat i propositionerna i fråga. Det bör noteras att de sammanlagda konsekvenserna av denna proposition och de lagändringar som följer på den kan bli anmärkningsvärt stora under regeringsperioden i fråga om tillgången på alkohol. När alkoholens hälsoeffekter bedöms realiseras de direkta och indirekta negativa hälsoeffekterna inte genast bland befolkningen, utan de ackumuleras gradvis bland befolkningen. Detta bidrar till att göra det svårt att uppskatta och beräkna kostnaderna för de negativa hälsoeffekterna vid denna tidpunkt, dock utan att minska deras centrala betydelse. Ett exempel på detta är ojämlikheten i alkoholdödligheten, som har ökat sedan 2017 och då särskilt bland män med låga inkomster.

Enligt forskningslitteraturen har avveckling av system med ensamrätt till alkoholdrycker och den ökade tillgången på alkohol i samband med detta i typiska fall ökat konsumtionen av alkoholdrycker som överförts till privat försäljning, och i vissa fall finns det också belägg för att alkoholens negativa effekter har ökat. Reformens sociala och hälsomässiga konsekvenser har bedömts i detalj i Institutet för hälsa och välfärds promemoria ”Alkoholihälsömyyntilupien laajentaminen enintään kahdeksanprosenttisiin juomiin; Muistio mahdollisista hyvinvointi- ja terveysvaikutuksista” 24.8.2023.¹⁸

Å andra sidan kan alkoholens negativa effekter dämpas till exempel genom att höja alkoholskatterna. Enligt regeringsprogrammet ska alkoholskatten på vin höjas och alkoholskatten på öl sänkas. I enlighet med regeringsprogrammet har finansministeriet också berett en proposition som skärper punktbeskattningen av alkoholdrycker med cirka två procent. Priserna på alkoholdrycker beräknas stiga sammanlagt i genomsnitt med knappt en procent. Skatteändringarna är en del av budgetpropositionen för 2024. Avsikten är att de ska träda i kraft från och med den 1 januari 2024.

Därtill kan alkoholens negativa effekter förebyggas genom de förebyggande åtgärder som regeringen vidtar för att trygga missbrukarvården, främja hälsan och upprätthålla hälsan. Även

¹⁷ Enligt bilaga 1 i Institutet för hälsa och välfärds utlåtande (Institutet för hälsa och välfärd/4160/4.00.00/2023) minskade dödligheten i alkoholrelaterade sjukdomar och alkoholförgiftningar ganska kraftigt åren 2007–2017, men den positiva utvecklingen stannade av och alkoholdödligheten ökade något när alkohollagen trädde i kraft 2018. Då ökade alkoholdödligheten mer än man kunde ha antagit på basis av förändringen i den totala konsumtionen. Enligt THL tyder detta på att de som använder mycket alkohol, som kanske redan hade orsakats t.ex. leverskador, ökade sin konsumtion av alkoholdrycker mer än andra konsumenter.

¹⁸ Institutet för hälsa och välfärd 24.8.2023. Alkoholihälsömyyntilupien laajentaminen enintään kahdeksanprosenttisiin juomiin. Muistio mahdollisista hyvinvointi- ja terveysvaikutuksista. Tillgänglig: https://thl.fi/documents/10531/9793207/Alkoholihälsömyyntilupien+laajentaminen+enint%C3%A4%C3%A4n+kahdeksanprosenttisiin+juomiin.+Muistio_.pdf/2961ace0-1252-2560-89e4-f47c03e0b65e?t=1693460580295.

om den föreslagna ändringen är förknippad med ovan beskrivna skadliga konsekvenser, har man i regeringsprogrammet förberett sig också på dessa. Att minska den sjukdomsbörda som folksjukdomarna orsakar är nödvändigt för att människorna ska få ett ökat välbefinnande och fler friska levnadsår men även för att systemet med social- och hälsovårdstjänster ska bli mer hållbart.

Konsekvenser för den allmänna ordningen och säkerheten

Alkoholbruket har också en inverkan på ordningsstörningar, våld och upplevelsen av otrygghet. Om alkoholkonsumtionen ökar, ökar sannolikt också de ovannämnda olägenheterna och de kostnader som hänför sig till dem i någon mån. I Finland har det funnits ett fast förhållande mellan den totala alkoholkonsumtionen och brottsligheten i fråga om brott som gäller liv och hälsa. Alkoholbruk och i synnerhet berusningsinriktat drickande ökar risken både för att begå våldsbrott och för att bli offer för det. Till exempel är nivån på alkoholrelaterade brott mot liv 4,5 gånger högre i Finland än i Sverige.¹⁹ Förhållandet mellan total konsumtionen och brott är fast också i fråga om berusning i trafiken. Riskerna i samband med ökad tillgång till alkohol gäller i synnerhet unga förare som löper större risk för trafikolyckor än andra redan med låga alkoholhalter i blodet. Konsekvenserna av den föreslagna ändringen kommer sannolikt att vara negativa, men ganska små.

Berusade personer löper större risk än andra att orsaka en känsla av otrygghet på offentliga platser samt farliga störningssituationer på grund av berusning. I en enkätundersökning som gjordes 2016 uppgav en tredjedel av finländarna att de under det föregående året varit rädda för berusade personer på offentliga platser. Särskilt bland unga kvinnor var upplevelserna av rädsla allmänna: nästan hälften av kvinnorna uppgav att de varit rädda för berusade personer på offentliga platser och ungefär en femtedel av männen. Av de unga kvinnorna (15–29-åringarna) hade upp till 70 % upplevt rädsla, medan motsvarande andel bland de unga männen var 30 %. Även erfarenheter av trakasserier och mobbning på offentliga platser var vanliga bland unga kvinnor: under det föregående året hade något under hälften varit med om att en berusad person trakasserat eller mobbat dem, av männen omkring en sjättedel.²⁰

Konsekvenser för barn och unga

Enligt artikel 3 i konventionen om barnets rättigheter (FördrS 60/1991) ska barnets bästa beaktas i bland annat lagstiftningsverksamhet i ärenden som gäller barn. Enligt kommittén för barnets rättigheter, som övervakar genomförandet av konventionen, bör konsekvenserna för barn alltid bedömas i ärenden som gäller barn. Som konsekvenser för barn och unga har ansetts till exempel frågor som gäller barns utveckling och välbefinnande samt barnets bästa.

Även måttlig alkoholkonsumtion under graviditeten ökar risken för fosterskador och sjukdomar hos det barn som föds. Berusningsinriktat drickande innebär en särskild risk. Det har framförts att det i Finland årligen föds ca 600–3 000 barn (1–6 % av de födda) som har någon form av skada orsakad av alkohol.

Utifrån register- och statistikuppgifter har det uppskattats att det i Finland för närvarande finns 65–70 000 barn (cirka 6 % av de minderåriga) vars ena eller båda föräldrar har

¹⁹ Inrikesministeriet, Portalen för den inre säkerheten.

²⁰ Institutet för hälsa och välfärd: Alkoholinkäytön häitat muille kuin käyttäjille. Uppdaterad: 4.4.2022. <https://thl.fi/fi/web/alkoholi-tupakka-ja-riippuvuudet/alkoholi/alkoholihaitat/alkoholinkayton-haitat-muille-kuin-kayttajille>.

missbruksproblem. Hos barn i åldern 13–17 år som lidit av föräldrarnas missbruksproblem är risken för psykiska problem cirka en och en halv gång så stor och risken för skadligt bruk av berusningsmedel dubbelt så stor som hos barn vars föräldrar inte har missbruksproblem.

Förändringar i alkoholkonsumtionen påverkar antalet föräldrar som är alkoholberoende: när alkoholkonsumtionen ökar i samhället ökar också risken för att antalet föräldrar med alkohol- och missbruksproblem blir fler. Allvarliga missbruksproblem hos en förälder ökar risken för olyckor, sjukhusvård och störningar i den psykiska utvecklingen bland barn. Ett särskilt hot är föräldrarnas ökade okontrollerade alkoholkonsumtion, eftersom dess negativa konsekvenser för barn och unga är långvariga och återspeglas i en senare ålder som en betydande risk för mer psykiska problem, missbruksproblem och utsatthet. Ändringar i den tillståndspliktiga detaljhandeln med alkoholdrycker främjar inte en förskjutning av alkoholkonsumtionen bort från hemförhållandena, utan ökar snarare användningen och användningssituationerna i hemmen.

Alkoholens negativa konsekvenser för barn och unga har inte enbart ett samband med situationen för föräldrar med ett allvarligt alkoholberoende. I många familjer är det vanligt med riskkonsumtion av alkohol. Enligt undersökningen om dryckesvanor 2023²¹ använder 15 procent av männen och 9 procent av kvinnorna i åldern 20–69 år alkohol i sådan utsträckning att de löper en ökad risk för långvariga hälsoskador. I familjer där det förekommer riskkonsumtion av alkohol ökar också risken för att barn och unga upplever otrygghet, olika rädslotillstånd och försummelse av omsorgen om dem i vardagen. En försämrad trygghetskänsla hos barn och unga kan på många sätt äventyra barns och ungas uppväxt och utveckling också i en senare ålder, t.ex. drabba deras skolframgång och sociala relationer. Också s.k. ”modellinlärning”, riskbruk av alkohol som man lär sig av föräldrarna, kan öka risken för att barn konsumerar alkohol över riskgränserna vid en senare ålder, om man jämför med familjer där föräldrarnas alkoholkonsumtion är mycket liten. Föräldrarnas alkoholkonsumtion har också en väsentlig inverkan på antalet barnskyddsfall. Placering av barn utanför hemmet är betydligt vanligare i familjer där en förälder har missbruksproblem än i familjer där så inte är fallet. Till följd av lagförslaget kan därmed de negativa effekter som barn och familjer upplever öka och fördjupas, vilket ökar behovet av och kostnaderna för barnskyddsåtgärder. De skador som fysiskt våld eller våld i hemmet orsakar barn är betydligt större, fyra gånger så stora, i hushåll där någon dricker för mycket alkohol²². Färska finska forskningsresultat tyder på att våldet som barn upplever i familjerna har ökat under de senaste tio åren, men att våld i samband med tukt dock har minskat²³.

Riskerna med alkoholkonsumtion framhävs hos unga. Tidigt inledd alkoholkonsumtion ökar risken för att beroendet utvecklas kraftigare än när man börja dricka som vuxen. En outvecklad kropp tål inte alkohol, varvid även låga promillehalter kan vara livshotande. Berusning utsätter därtill unga för olyckor. År 2023 gav FN:s kommitté för barnets rättigheter Finland rekommendationer om genomförandet av FN:s konvention om barnets rättigheter. Kommittén rekommenderar bland annat att Finland verkställer vården för föräldrar med alkoholproblem och effektiviserar åtgärderna för att förebygga alkoholbruk bland unga (Allmänna rekommendationer, 3 E och G).

²¹ Som riskgräns har man i studien använt gränsen för måttlig risk, som är 7 portioner eller mer per vecka hos kvinnor och 14 portioner eller mer per vecka hos män. <https://thl.fi/fi/web/alkoholi-tupakka-ja-riippuvuudet/alkoholi/nain-suomi-juo>.

²² Laslett, Stanesby m.fl., 2020.

²³ Mielityinen m.fl. 2022, 113.

Lagförslaget utsätter barn och unga för ett bredare utbud av alkoholdrycker än för närvarande. Öppnandet av marknaden och ökandet av tillgången till alkoholdrycker gäller inte sådana dryckesblandningar som hör till de alkoholdrycker som unga flickor föredrar. Syftet med denna riktlinje är att skydda sårbara grupper, i synnerhet unga, från skadliga effekter av alkoholbruk. Vid efterhandsutvärderingen av alkohollagen som trädde i kraft 2018 har man märkt att konsumtionen av dryckesblandningar har ökat i och med reformen, särskilt bland flickor. Hos flickor observerades också tecken på att konsumtionen i berusningssyfte och antalet portioner som dricks på en gång har ökat mellan 2015 och 2019. År 2008 införde man i Australien en särskild skatt på dryckesblandningar i syfte att minska skadorna i anknytning till ungas alkoholbruk. Detta ledde till en klar minskning av i synnerhet unga kvinnors poliklinikbesök till följd av alkoholbruk²⁴. Att dryckesblandningar lämnas utanför reformen kan tänkas skydda i synnerhet unga flickor från negativa effekter av alkoholkonsumtionen. Å andra sidan gäller reformen öl, som är den populäraste drycken bland unga pojkar, samt cider, som hör till de populäraste dryckerna bland unga flickor. Förutom dessa kan svaga, söta viner intressera även minderåriga ungdomar. För att genomföra rekommendationen från FN:s kommitté för barnets rättigheter har regeringen i sitt regeringsprogram beslutat att fästa särskild uppmärksamhet vid det förebyggande rusmedelsarbetet bland barn och unga.

Konsekvenser för jämställdheten mellan könen

Även om både män och kvinnor påverkas av den stärkande effekt som en ökad alkoholkonsumtion har på hopningen av socioekonomiska hälsoskillnader, psykiska problem, utsatthet och utslagning, är antalet män som drabbas av problemen större. Enligt statistiska uppgifter som Institutet för hälsa och välfärd publicerat är det vanligare bland män än bland kvinnor att dricka alkohol minst en gång i veckan och i berusningssyfte. Sammanflätningen av psykiska problem och missbruksproblem, utslagningen från arbete och familjeliv samt det ökade antalet självmord drabbar särskilt män i en svagare socioekonomisk ställning. Ökningen i alkoholdödligheten efter 2017 var kraftigare bland män (+5 %) än bland kvinnor (+2 %) och gällde i synnerhet personer över 45 år (+5–6 %). Detta bröt den långvariga positiva utvecklingen bland 45–59-åringar, även om den positiva utvecklingen har fortsatt i fråga om andra vanliga dödsorsaker bland personer i arbetsför ålder.

Eftersom män drabbas av betydligt fler alkoholrelaterade skador än kvinnor, gäller de negativa hälsoeffekterna och ökningen av alkoholdödligheten till följd av den föreslagna ändringen således i högre grad män och pojkar. Den förklarande riskfaktorn är dock inte enbart könstillhörigheten, utan samverkan av den socioekonomiska bakgrunden, inkomstnivån och könstillhörigheten.

Hos kvinnor är däremot alkoholens negativa effekter på hälsan betydande eftersom risken för negativa effekter ökar hos kvinnor vid lägre konsumtionsnivåer än hos män. Vidare bidrar en ökad alkoholkonsumtion till den otrygghet som kvinnor upplever på offentliga platser samt till risken för våld mot kvinnor i nära relationer.

Alkohol är en betydande bakgrundsfaktor vid våld i nära relationer, och till följd av detta kan också risken för våld i nära relationer bedömas öka. Kvinnor utsätts mycket oftare än män för våld från en partner eller släkting. I knappt hälften av våldssituationerna är våldsutövaren i nära relationer berusad och följderna av alkoholrelaterat våld i nära relationer är ofta allvarigare än konsekvenserna av icke-alkoholrelaterat våld. I Finland har förändringar i alkoholkonsumtionen

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

ett samband med våldsbrottslighetens utveckling, varvid även om propositionen sannolikt inte har några stora konsekvenser för konsumtionen, så leder den i varje fall inte till en minskning av det alkoholrelaterade våldet i nära relationer.

5 Alternativa handlingsvägar

5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser

Förslaget grundar sig på en politisk riktlinje som överenskommits i regeringsprogrammet, varvid man vid beredningen av regeringspropositionen inte har bedömt alternativet att inte öppna marknaden för alkoholdrycker och öka tillgången till alkoholdrycker.

Marknaden skulle öppnas och konkurrensen ökas mest om man tillät detaljhandel med alla alkoholdrycker för försäljare som fått detaljhandelstillstånd. I regeringsprogrammet betonas dock reformens ansvarsfullhet och i anslutning till detta har man i regeringsprogrammet också kommit överens om att regeringen inte ska ändra alkoholbolagets folkhälsouppgift och ställning. Däremot ska alkoholhandeln enligt regeringsprogrammet avregleras med mindre steg.

5.2 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet

5.2.1 Sverige

I Sverige finns bestämmelser om tillverkning, import och export, marknadsföring samt parti- och detaljhandel med och servering av alkoholdrycker i den alkohollag (2010:1622) som reviderades 2010. Alkoholbolaget (Systembolaget Aktiebolag) som grundades 1955 har ensamrätt till detaljhandel med starka alkoholdrycker, viner och starköl (över 3,5 %). Öl med en alkoholhalt på 2,25–3,5 procent får säljas i livsmedelsaffärer och serveras i förädlingsrörelser, men det förutsätter att en anmälan görs till kommunen.

5.2.2 Norge

I Norges alkohollag (LOV-1989-06-02-27) föreskrivs det om tillverkning, import och export, försäljning och servering av alkoholdrycker och om tillståndssystemet i anslutning till dessa samt om marknadsföring. Det statsägda alkoholbolaget (Vinmonopolet) har ensamrätt till detaljhandel med alkoholdrycker som överstiger 4,75 procent. Försäljning av drycker som innehåller högst 4,75 procent är tillståndspliktig.

I mål E-9/00 ansåg Europeiska frihandelssammanslutningen EFTA:s domstol att norska staten hade brutit mot EES-avtalet genom att upprätthålla två system med detaljhandelstillstånd. Den norska alkohollagen tillät försäljning i matbutiker av öl som innehåller 2,5–4,75 procent, men inte av andra förpackade alkoholdrycker med samma styrka. Arrangemanget ansågs gynna den inhemska produktionen och den norska alkohollagen ändrades efter domen.

5.2.3 Estland

Estlands självständighet ledde till privatisering av alkoholhandeln och till en början fanns det knappt någon reglering gällande alkohol. År 1995 återinfördes lagstiftning som syftar till att förebygga alkoholens negativa effekter. Försäljningen av alkoholdrycker i kiosker förbjöds helt år 2001. År 2008 förenhetligades detaljhandelstiderna i hela landet så att försäljning är tillåten mellan klockan 10 och 22.

5.2.4 Danmark

I Danmark har regleringen av detaljhandeln med alkoholdrycker varit minimal. I tillståndet att bedriva livsmedelshandel, som beviljas av näringsmyndigheten, ingår automatiskt försäljningstillstånd för alkoholdrycker. Regleringen av detaljhandelns öppettider slopades 2012 med undantag för ett tiotal helgdagar då det inte är tillåtet att ha öppet.

5.2.5 Övriga EU-länder

Av EU-länderna har endast Finland och Sverige ett detaljhandelsmonopol för alkoholdrycker. Alla EU-länder tillämpar andra lagbaserade metoder som effektivast minskar alkoholens negativa effekter – begränsning av tillgången till och reklamen för alkoholdrycker samt beskattning av alkoholdrycker. I sju medlemsländer uppbärs dock ingen punktskatt på vin. I de flesta EU-länder är detaljhandel med alla eller åtminstone med starka alkoholdrycker tillståndspliktig. I sju länder krävs inget tillstånd för detaljhandel med alkoholdrycker. Hälften av medlemsländerna begränsar de platser där försäljning av alkoholdrycker är tillåten – t.ex. begränsas försäljning på servicestationer i vart tredje land – och en tredjedel av EU-länderna begränsar försäljningstiderna för drycker.

6 Remissvar

Ett utkast till regeringens proposition publicerades i den elektroniska utlåtanetjänsten den 19 oktober 2023. I utlåtanetjänsten publicerades också ett sammandrag av utkastet till proposition på svenska²⁵. Därtill sändes begäran om utlåtande och det svenskspråkiga sammandraget av utkastet till proposition till flera mottagare. Svarstiden gick ut den 23 november 2023.

Det kom in 85 utlåtanden. Utlåtanden lämnades av jord- och skogsbruksministeriet, justitieministeriet, arbets- och näringsministeriet, Konkurrens- och konsumentverket, barnombudsmannens byrå, Utbildningsstyrelsen, Polisstyrelsen, Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården Valvira, jämställdhetsombudsmannens byrå, Institutet för hälsa och välfärd, Arbetshälsoinstitutet, Södra Karels välfärdsområde, Södra Österbottens välfärdsområde, Kajanalands välfärdsområde, Egentliga Tavastlands välfärdsområde, Västra Nylands välfärdsområde, Birkalands välfärdsområde, Norra Karels välfärdsområde Siun Sote, Päijänne-Tavastlands välfärdsområde, Satakunta välfärdsområde, Egentliga Finlands välfärdsområde, HUS-sammanslutningen, Regionförvaltningsverket i Södra Finland, Regionförvaltningsverket i Östra Finland, Regionförvaltningsverket i Lappland, Regionförvaltningsverket i Västra och Inre Finland, Regionförvaltningsverket i Norra Finland, Helsingfors stad, Kotka stad, Hjärnskadeförbundet, A-Kiltojen Liitto ry, A-Klinikstiftelsen, Alko Ab, Förebyggande rusmedelsarbete EHYT rf, Förebyggande rusmedelsarbete EHYT rf:s missbrukarombud, Organisationsnätverket för förebyggande rusmedelsarbete, Elämäni Sankari ry, Förbundet för mödra- och skyddshem rf, Folkhälsans förbund rf, Hyvinvointialueyhtiö Oy, Karjaan Ratatupa ry, Finsk handel rf, Kehitysvammaliitto ry, Kesko Abp, Kipinä ry, Kauppiasliitto ry, Konsumentförbundet rf, Barnskyddets Centralförbund rf, Trafikskyddet, Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK rf, Mannerheims Barnskyddsförbund rf, Turism- och Restaurangförbundet MaRa rf, MIELI Psykisk hälsa i Finland rf, Njur- och leverförbundet rf, Ungdomsforskningssällskapet rf, Nykterhetsförbundet Hälsa och Trafik r.f., Ölförbundet, Oy Hartwall Ab, Oy Sinebrychoff Ab, Servicefacket PAM

²⁵ Det svenskspråkiga sammandraget innehöll lagförslagets huvudsakliga innehåll, de huvudsakliga motiveringarna, lagförslaget (utkast till paragrafer) samt en verbal beskrivning av lagförslaget och förslagets huvudsakliga konsekvenser.

rf, Bryggeri- och läskedrycksförbundet rf, Småbryggeriförbundet rf, Pientislaamoliitto, Päihdelääketieteen yhdistys, Samarbetsgruppen för missbrukarvården i Finland PÄIVYT, Finlands Dagligvaruhandel rf, Raittiuden ystävät ry, Sininauhaliitto ry, SOK/S-gruppen, SOSTE Finlands social och hälsa rf, Suomen Aivot ry, Suomen Alkoholijuomakauppa ry, Suomen ASH ry, Finlands Läkarförbund, Finlands Hjärtförbund rf, Finlands cancerförening rf, Hälsovårdarförbundet STHL ry, Suomen Viiniryttäjät ry, Företagarna i Finland rf, Tehy ry, Tukikohta ry. Dessutom yttrade sig tre privatpersoner i ärendet. Tullen meddelade att den inte har något att yttra i ärendet.

De flesta av dem som gett ett utlåtande motsatte sig propositionen. Propositionen understöddes av 15 remissinstanser, av vilka största delen dock förutsatte att begränsningen av framställningssättet för alkohol slopas eftersom den upplevdes som diskriminerande. I några utlåtanden uttrycktes inte remissinstansens ståndpunkt om huruvida lagstiftningen bör ändras på det sätt som beskrivs i propositionen, men i utlåtandena framfördes eventuella utmaningar i anslutning till ändringen samt förslag i fråga om den fortsatta beredningen av propositionen. I flera utlåtanden – både de som motsatte sig propositionen och de som understödde den – framfördes det att de ändringar i alkohollagstiftningen som regeringen planerar och som skrivits in i regeringsprogrammet bör behandlas som en helhet och lämnas som en enda proposition – och inte lämnas som separata regeringspropositioner. I många utlåtanden framfördes det att konsekvenserna av de ändringar som görs i alkohollagen bör bedömas tillsammans med konsekvenserna av de planerade ändringarna i punktbeskattningen av alkoholdrycker. Ett av utlåtandena behandlade ändringen av punktskattelagstiftningen och inte den aktuella ändringen av alkohollagstiftningen.

I många utlåtanden betonades det att alkohol inte kan betraktas som en normal konsumtionsvara på grund av de många skador den orsakar. I flera utlåtanden lyftes det fram att en förbättrad tillgång till alkohol kommer att ha många negativa konsekvenser för medborgarnas hälsa och arbetsförmåga, vilket kommer att leda till ökade kostnader för social- och hälsovården. Många remissinstanser ansåg dessutom att regeringens proposition strider mot målen i alkohollagen. Å andra sidan ansågs det i de utlåtanden som förhöll sig mer positivt till propositionen att ändringarna skulle öka produktutbudet i dagligvarubutikerna, öka antalet försäljningsställen och samtidigt också öka antalet arbetsplatser. Enligt vissa remissinstanser försvagas dock samtidigt restaurangernas konkurrenstillning i fråga om alkoholdrycker. I några utlåtanden framfördes dessutom att om den föreslagna ändringen genomförs, så kan den leda till ökat våldsam beteende och fler brott.

I många utlåtanden framfördes det att propositionens konsekvensbedömningar delvis är bristfälliga och att de bör kompletteras vid den fortsatta beredningen. I justitieministeriets utlåtande fästs också uppmärksamhet vid behovet att komplettera motiveringen till lagstiftningsordningen bl.a. genom att komplettera bedömningen av propositionens förhållande till 19 § 3 mom. och 20 § i grundlagen, men också till 6 § i grundlagen och det allmännas skyldighet enligt 22 § i grundlagen att se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Justitieministeriet fäster i sitt utlåtande uppmärksamhet vid bedömningen av propositionsutkastets förhållande till den näringsfrihet som tryggas i 18 § i grundlagen och begränsningen av den. Justitieministeriet konstaterar att motiveringen till lagstiftningsordningen till dessa delar bör förtydligas vid den fortsatta beredningen med beaktande av gällande lagstiftning, inklusive kopplingen mellan alkohollagens begränsningar av detaljhandeln till 19 § 3 mom. och 20 § i grundlagen, förhållandet mellan de föreslagna ändringarna och dessa lagrum samt grundlagsutskottets utlåtandepaxis. Enligt justitieministeriet bör man i motiveringen bland annat granska hur omfattande överföringen av alkoholprodukter till detaljhandeln är och vid bedömningen utnyttja de tidigare begränsningarna av detaljhandeln i alkohollagen och den konstitutionella bedömningen av dem. I propositionen

föreslås det att alkoholdrycker som framställts genom jäsning och drycker som framställts på något annat sätt än genom jäsning behandlas olika, och därför anser justitieministeriet att särbehandlingen av olika dryckesslag bör bedömas mot 6 § i grundlagen och att motiveringen bör förtydligas. Även justitieministeriet fäster i sitt utlåtande uppmärksamhet vid att man senast i samband med beredningen av de kommande reformerna av alkohollagstiftningen som nämns i regeringsprogrammet bör utvärdera konsekvenserna av denna ändring och övriga reformer som helhet.

Alla välfärdsområden som lämnade ett utlåtande, HUS-sammanslutningen och regionförvaltningsverken motsatte sig den föreslagna ändringen. Även Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården (Valvira), Institutet för hälsa och välfärd (THL), Arbetshälsoinstitutet, barnombudsmannen, Utbildningsstyrelsen samt största delen av de organisationer och föreningar som gav ett utlåtande motsatte sig den föreslagna ändringen. Alla regionförvaltningsverk som lämnade ett utlåtande anser att de negativa effekter som den föreslagna ändringen medför sannolikt är större än fördelarna. Dessutom konstateras det i regionförvaltningsverkens utlåtanden att om ändringen genomförs trots de negativa effekter den medför och detaljhandeln med 8-procentiga alkoholdrycker avregleras, är det ändå inte skäl att återgå till det gamla systemet, där en alkoholdryck tillåts i detaljhandeln beroende på sättet som drycken framställts på. Om man vill tillåta försäljning av 8-procentiga alkoholdrycker i matbutiker och på andra detaljhandelsplatser, bör man enligt regionförvaltningsverken på en gång tillåta detaljhandel med alla alkoholdrycker oberoende av framställningssättet, om detta inte ökar de negativa effekterna avsevärt. Enligt regionförvaltningsverken skulle detta också underlätta tillsynsmyndighetens tillsynsarbete.

Västra Nylands välfärdsområde konstaterar i sitt utlåtande att om den föreslagna ändringen genomförs och tillgången till starkare alkoholdrycker därmed förbättras, kommer alkoholkonsumtionen sannolikt att förskjutas till allt starkare alkoholdrycker och den totala alkoholkonsumtionen att öka. En ökad alkoholkonsumtion försvagar folkhälsan och nationalekonomin samt ökar de sociala problemen. Västra Nylands välfärdsområde konstaterar dessutom att de sammantagna konsekvenserna av lagändringarna enligt regeringsprogrammet bör bedömas med tanke på hur de påverkar barnen, ökningen av den samhälleliga ojämlikheten och sammanhållningen i samhället. Birkalands välfärdsområde lyfter i sitt utlåtande fram att alkohollagen bör förbli oförändrad i syfte att förebygga belastning av social- och hälsovården. Birkalands välfärdsområde påpekar i sitt utlåtande att konsekvenserna av de ändringar i alkohollagstiftningen som skrivits in i regeringsprogrammet skulle leda till att social- och hälsovårdens bärkraft inte klarar av att alkoholens negativa effekter ökar i välfärdsområdet.

HUS-sammanslutningen konstaterar i sitt utlåtande att regeringspropositionen verkar motstridig och i sin helhet oroväckande för aktörer inom hälso- och sjukvården och i synnerhet för yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården som arbetar med leversjukdomar, missbrukarvård och psykiatriska sjukdomar samt hjärnskador. I HUS-sammanslutningens utlåtande framförs att man i undersökningar obestridligen har kunnat bevisa att det effektivaste sättet att minska alkoholens negativa effekter är att reglera tillgången på alkohol. Den föreslagna lagändringen kommer enligt HUS-sammanslutningen att öka alkoholdödligheten, social- och hälsovårdstjänsternas kostnader på grund av alkoholbruk, risken för att hamna utanför arbetslivet och sannolikt också brottsligheten i anslutning till alkoholbruk. HUS-sammanslutningen anser att skatteintäkterna från den ökade försäljningen av alkohol inte kommer att täcka samhällets kostnader för de olägenheter som den ökade alkoholkonsumtionen medför, för att inte tala om det ökade mänskliga lidandet. Enligt HUS-sammanslutningen är det inte ens med pengar möjligt att till fullo avhjälpa den akuta bristen på arbetskraft inom hälso- och sjukvårdssystemet, som inom den närmaste framtiden kommer att förvärras ytterligare. Med tanke på hälso- och sjukvårdssystemet, som redan för närvarande arbetar på gränsen för såväl

sin ekonomiska som sin operativa kapacitet, är det enligt HUS-sammanslutningens utlåtande alldeles oskäligt att genom statens egna åtgärder öka servicebehovet på detta sätt som helt kan undvikas. Enligt HUS-sammanslutningen är tillgången på alkohol eller det höga priset på alkohol inte några betydande problem i Finland, medan de hälsoskador som alkoholen orsakar är sådana.

Institutet för hälsa och välfärd påpekar att om de nuvarande innehavarna av detaljhandelstillstånd i enlighet med propositionen i fortsättningen säljer högst 8-procentiga alkoholdrycker som framställts genom jäsning, ökar antalet försäljningsställen för dessa drycker 17 gånger jämfört med antalet nuvarande Alko-butiker. Institutet för hälsa och välfärd konstaterar att forskningen visar att redan en betydligt mindre procentuell ökning av antalet försäljningsställen orsakar också en ökning av alkoholkonsumtionen i och med den ökade tillgången. Institutet för hälsa och välfärd anser att ändringen kan leda till att t.ex. olika specialöl, särskilt starka lageröl och lådviner med högst 8 procent samt dessertviner blir allmänt tillgängligare. Särskilt om man genomför en sänkning av ölskatten samtidigt som ölsortimentet utvidgas och blir starkare påverkar detta enligt Institutet för hälsa och välfärd i synnerhet män som redan nu drabbas betydligt mer av alkoholrelaterade skador än kvinnor. Dessutom konstaterar Institutet för hälsa och välfärd i fråga om den föreslagna begränsningen av framställningsmetoden att det syfte att skydda minderåriga unga som ligger till grund för begränsningen inte beaktar pojkar och således inte är jämlikt. Även Institutet för hälsa och välfärd lyfter i sitt utlåtande fram att den föreslagna ändringen, om den genomförs, skulle belasta det redan överbelastade social- och hälsovårdssystemet. Institutet för hälsa och välfärd konstaterar att de ändringar i alkohollagstiftningen som skrivits in i regeringsprogrammet behöver bedömas som en helhet med tanke på deras konsekvenser för det finländska systemet för försäljning av alkoholdrycker, inklusive verksamhetsförutsättningarna för statens system med ensamrätt, och därigenom för alkoholkonsumtionen och de negativa effekter som hotar befolkningens välfärd, hälsa och säkerhet.

I barnombudsmannens utlåtande betonas att alla barn under 18 år enligt FN:s konvention om barnets rättigheter har rätt till särskilt skydd (artikel 3.2). Detta innebär skydd mot faktorer som hotar såväl den fysiska som den psykiska välfärden. Barnombudsmannen lyfter i sitt utlåtande fram att ett allvarligt hot utgörs av olika rusmedel som i värsta fall kan ha mycket skadliga både direkta (barns och ungas eget alkoholbruk) och indirekta (barns föräldrars eller andra närståendes problematiska alkoholbruk) konsekvenser för barnets hälsa och välbefinnande. Barnombudsmannen konstaterar att de ändringar som föreslås i propositionen väsentligt försämrar barnens ställning och rättigheter och i värsta fall orsakar barn och unga stort mänskligt lidande. Att gå vidare med propositionen strider enligt barnombudsmannen entydigt mot barnets bästa, och därför kan det inte anses godtagbart att framskrida med förslaget. Även Utbildningsstyrelsen uttrycker i sitt utlåtande sin oro över förslagens konsekvenser för barn och unga.

Polisstyrelsen lyfter i sitt utlåtande fram att lättare tillgång till allt starkare alkoholdrycker kan öka antalet uppdrag som hänför sig till allmän ordning och säkerhet. Enligt Polisstyrelsen avspeglas en lättare tillgång till starkare alkoholdrycker sannolikt i att alkoholrelaterade problem förekommer i större utsträckning bland annat i det allmänna gatunätet och i människors hem, vilket innebär att antalet polisuppdrag ökar.

Enligt Konkurrens- och konsumentverkets (KVV) syn är det med tanke på jämlika konkurrensförhållanden och konsumenternas valfrihet i princip viktigt att försäljningen av alkoholdrycker med samma användningsändamål och samma alkoholhalt regleras jämlikt i lagstiftningen. KVV konstaterar att det av folkhälsoskäl kan vara motiverat att reglera olika

alkoholdrycker på olika sätt, men att regleringen av drycker med liknande hälsoeffekter dock i princip bör vara neutral.

Propositionen understöddes av jord- och skogsbruksministeriet, Finsk Handel rf, Kesko Abp, K-kauppiasliitto ry, Turism- och Restaurangförbundet rf, Ölförbundet, Oy Hartwall Ab, Bryggeri- och läskedryckeförbundet rf, Småbryggeriförbundet rf, Pientislaamoliitto, Finlands Dagligvaruhandel rf, SOK/S-gruppen, Företagarna i Finland rf samt två privatpersoner. Många av de utlåtanden som understödde propositionen understödde dock propositionen i ändrad form så att den föreslagna begränsningen av framställningsmetoden för alkohol slopas och alla alkoholdrycker som innehåller mindre än 8 % alkohol tillåts i detaljhandel oberoende av framställningssättet.

Oy Sinebrychoff Ab konstaterar i sitt utlåtande att propositionen inte motiverar den föreslagna begränsningen av framställningsmetoden för 5,5–8-procentiga alkoholdrycker med evidensbaserad kunskap. Därför verkar förslaget enligt Oy Sinebrychoff Ab ologiskt och avviker från den lag som trädde i kraft 2018, där begränsningen av framställningsmetoden slopades. Enligt Oy Hartwall Ab är den föreslagna ändringen diskriminerande, eftersom öppnandet av en detaljhandelskanal för produkter som innehåller högst 8 volymprocent etylalkohol endast gäller alkoholdrycker som framställts genom jäsning och etanolbaserade blanddrycker med motsvarande styrka lämnas utanför ändringen så att detaljhandelstillståndet i fråga om dessa även i fortsättningen helt utan grund begränsas till en alkoholhalt på 5,5 volymprocent etylalkohol. Enligt Oy Hartwall Ab är de föreslagna åtgärderna diskriminerande med tanke på konkurrensen. De hälsopolitiska motiveringarna ger enligt Oy Hartwall Ab inte någon vetenskaplig grund för varför alkoholdrycker med samma styrka bör behandlas på olika sätt beroende på framställningsmetoden.

I utlåtandet från K-kauppiasliitto ry framförs att den nu föreslagna reformen av alkohollagen jämnar ut konkurrensförutsättningarna för dagligvarubutikerna, eftersom Alkos läge ökar attraktionskraften hos dagligvarubutikerna som finns intill Alko och därigenom snedvrider konkurrensen. Enligt K-kauppiasliitto har butikerna i och med reformen möjlighet att erbjuda sina kunder sådana högklassiga matviner och specialöl som ingår i gruppen drycker som framställts genom jäsning och innehåller högst 8 volymprocent etylalkohol, varvid köp av dagligvaror på ett jämnare sätt än för närvarande också skulle rikta sig till butiker som ligger långt borta från Alko. Kesko Abp konstaterar i sitt utlåtande att förslaget i fråga om att utvidga sortimentet har en betydande inverkan på närbutikernas verksamhetsförutsättningar. Enligt Kesko Abp styrs kundflödena för närvarande bland annat av att Alko-butikerna är belägna i huvudsak i anslutning till större handelsenheter. Reformen bidrar enligt Kesko Abp också till att förutsättningarna för butiksverksamhet i glesbygdsområden bevaras, vilket ofta är viktigt med tanke på bevarandet av regionens livskraft. Till skillnad från många andra av remissinstanserna anser Kesko Abp att reformer som genomförs stegvis gör det möjligt att följa upp konsekvenserna av ändringarna och att på så sätt ansvarsfullt reformera alkoholpolitiken. Turism- och Restaurangförbundet MaRa rf anser det motiverat att man i den finländska alkoholpolitiken går i en europeisk riktning. MaRa anser dock att det är viktigt att företagen behandlas jämlikt och att en jämlik konkurrens garanteras när ändringen genomförs, och att man i regleringen inte bör behandla alkoholdrycker med samma styrka på olika sätt. MaRa konstaterar att alkohollagen förbjuder försäljning till minderåriga och förmedling av alkoholdrycker till minderåriga, och enligt MaRa är detta tillräckligt för att skydda minderåriga mot alkoholens negativa effekter, och det behövs ingen separat begränsning gällande framställningsmetoden.

Arbets- och näringsministeriet stöder målen för reformen av alkoholpolitiken och främjandet av konkurrensen. Ministeriet understöder förslaget om att tillåta tillståndspliktig detaljhandel med

drycker med en alkoholhalt på högst 8 %. Arbets- och näringsministeriet förhåller sig dock reserverat till den föreslagna begränsningen på basis av framställningsmetoden och konstaterar i sitt utlåtande att försäljningen av alkoholdrycker med samma användningsändamål och med samma alkoholhalt bör regleras jämlikt. Enligt arbets- och näringsministeriet har propositionens konsekvenser bedömts på ett täckande sätt enligt olika typer av konsekvenser. Arbets- och näringsministeriet föreslår dock att konsekvensbedömningen kompletteras om man vid den fortsatta beredningen av regeringspropositionen beslutar att föreslå en åtskillnad som baserar sig på framställningsmetoden. I konsekvensbedömningen bör man enligt arbets- och näringsministeriet bedöma vilka konsekvenser införandet av en sådan åtskillnad har för företag som tillverkar alkoholdrycker, konkurrenssituationen mellan dem och jämlika verksamhetsförutsättningar samt för EU:s inre marknad och den fria rörligheten för varor.

Utifrån remissvaren har propositionens konsekvensbedömningar kompletterats bl.a. i fråga om konsekvenserna för företag, miljökonsekvenserna samt konsekvenserna för social- och hälsovården och konsekvenserna för barn och unga. Dessutom har motiveringen till lagstiftningsordningen kompletterats på det sätt som förutsatts i justitieministeriets utlåtande. Med anledning av remissvaren har inga ändringar gjorts i propositionens innehåll.

7 Ikraftträdande

Den föreslagna lagen avses träda i kraft våren 2024. Enligt övergångsbestämmelsen tillämpas denna lag också på detaljhandelstillstånd som gäller vid ikraftträdandet av denna lag.

8 Verkställighet och uppföljning

Reformens ekonomiska konsekvenser samt sociala och hälsomässiga konsekvenser följs upp i samarbete med Institutet för hälsa och välfärd och Konkurrens- och konsumentverket.

I regeringsprogrammet har man kommit överens om att det före halvtidsöversynen i samarbete mellan social- och hälsovårdsministeriet och arbets- och näringsministeriet görs en utredning om avregleringen av försäljningen av viner med en alkoholhalt på 15 procent.

9 Förhållande till andra propositioner

9.1 Inledning

I alkohollagens bestämmelser om detaljhandel med alkoholdrycker begränsas detaljhandel med alkoholdrycker genom att det bland annat föreskrivs om tillståndsplikt för detaljhandel och om alkoholbolagets ensamrätt till detaljhandel med vissa alkoholdrycker. Begränsningarna har en koppling till 19 § 3 mom. i grundlagen, enligt vilket det allmänna, enligt vad som närmare bestäms genom lag, ska främja befolkningens hälsa. Skyldigheten att främja befolkningens hälsa syftar enligt motiveringen till bestämmelsen dels på social- och hälsovårdens förebyggande verksamhet och dels på utvecklandet av de samhälleliga förhållandena inom det allmänna olik verksamhetssektorer i en riktning som allmänt främjar befolkningens hälsa.

Begränsningarna har också en koppling till det allmänna skyldighet enligt det senare stycket i 19 § 3 mom. i grundlagen att stödja familjerna och andra som svarar för omsorgen om barn så att de har möjligheter att trygga barnens välfärd och individuella uppväxt. Därtill har de en koppling till kravet i 20 § i grundlagen enligt vilket det offentliga ska sträva efter att trygga vars och ens rätt till en sund miljö.

9.2 Näringsfrihet

Begränsningarna bör bedömas med tanke på 18 § 1 mom. i grundlagen. Enligt den bestämmelsen har var och en i enlighet med lag rätt att skaffa sig sin försörjning genom näring som han eller hon valt fritt. Även om grundlagsutskottet i sin praxis har ansett att näringsfriheten är huvudregeln, har utskottet ansett det vara godtagbart att kräva tillstånd för olika former av näringsverksamhet i anslutning till alkohol bl.a. för att minska de negativa hälsoeffekter som användningen av alkohol orsakar och för att minska de sociala olägenheter den orsakar. Detsamma gäller också bestämmelserna om ensamrätt (se GrUU 48/2017 rd).

Näringsfrihet ingår också i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna, där artikel 16 anger att näringsfriheten erkänns i enlighet med unionsrätten samt nationell lagstiftning och praxis. I artikel 15 i stadgan om de grundläggande rättigheterna tryggs rätten att utöva ett fritt valt eller accepterat yrke.

Enligt artikel 52 i stadgan ska varje begränsning i utövandet av rättigheterna och friheterna som erkänns i stadgan vara föreskriven i lag och förenlig med det väsentliga innehållet i dessa rättigheter och friheter. Begränsningar får, med beaktande av proportionalitetsprincipen, endast göras om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter.

En nationell lag inom EU-rättens tillämpningsområde får inte stå i strid med bestämmelserna i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. Vid lagberedningen ska således EU:s grundläggande rättigheter beaktas till den del ett ärende som det bereds nationell lagstiftning om kan anses höra till tillämpningsområdet för EU-rätten. Till exempel i mål C-198/14 Visnapuu prövade och tillämpade EU-domstolen uttryckligen alkohollagens bestämmelser om tillståndssystemet och Alkos ensamrätt.

Även om förslaget bedöms i någon mån öka alkoholkonsumtionen och alkoholens negativa effekter på hälsan, blir det i konstitutionellt hänseende viktigaste bedömningsobjektet i fråga om propositionen huruvida tillståndssystemet efter den föreslagna ändringen uppfyller de krav som ställs på begränsningarnas nödvändighet och proportionalitet. I det aktuella lagförslaget är det inte fråga om en ny begränsning som gäller näringsidkande, utan i sak handlar det om att en del av de produkter som för närvarande omfattas av alkoholbolagets ensamrätt överförs till den tillståndspliktiga detaljhandeln. Således minskar förslaget de facto inskränkningarna som hänför sig till alkoholnäringen.

9.3 Jämlikhet

Lagförslaget berör också jämlikheten som avses i 6 § i grundlagen. Utgångspunkten är att jämlikhetsbestämmelsen i grundlagen endast gäller människor. Jämlikhetsprincipen kan dock ha betydelse också vid bedömningen av reglering som gäller juridiska personer, särskilt om det rör sig om bestämmelser som indirekt kan påverka fysiska personers rättsliga ställning. Den aspekten förlorar i tyngd ju lösare kopplingen är.²⁶ Den ändring som nu föreslås gäller i princip juridiska personer och deras ställning. Ändringen kan ha indirekta konsekvenser för den rättsliga ställningen för fysiska personer vars näringsverksamhet baserar sig på tillverkning av

²⁶ Se till exempel GrUU 11/2012 rd, s. 2.

alkoholdrycker. I utlåtandet från Institutet för hälsa och välfärd²⁷ konstateras det att även om alkoholkonsumtion är skadlig för unga oberoende av dryckesslag, ger det faktum att long drink-drycker är det dryckesslag som minderåriga flickor föredrar anledning att anta att tillåtande av försäljning av starkare long drink-drycker än tidigare i dagligvarubutiker sannolikt skulle öka alkoholkonsumtionen bland flickor. Enligt Institutet för hälsa och välfärd stöds detta antagande av tidigare observationer av hur den föregående ändringen av alkohollagen påverkade flickors alkoholkonsumtion. I utlåtandet från Institutet för hälsa och välfärd framförs att det i flera internationella undersökningar har visats att en förbättrad tillgång på dryckesblandningar ökar alkoholkonsumtionen bland unga, och till exempel i Tyskland och Australien beslutade man 2004 och 2008 att höja beskattningen av dryckerna i fråga för att stävja konsumtionen.²⁸

En begränsning av detaljhandeln med alkoholdrycker ska stå i rätt proportion till de negativa hälsoeffekter och andra olägenheter som näringsverksamheten orsakar. Både sådana alkoholdrycker som tillverkats genom jäsning och sådana som tillverkats på andra sätt kan anses tillgodose likadana konsumentbehov på marknaden. Därför kan de åtminstone delvis anses finna sig i ett konkurrensläge på marknaden. Som det konstateras ovan inverkar sättet som alkoholdrycker tillverkas på allmänt taget inte på vilka negativa effekter alkoholen orsakar. Med tanke på likabehandlingen av näringsidkare bör det alltså beaktas att alkoholdrycker som framställs på något annat sätt än genom jäsning inte är i samma ställning som alkoholdrycker med samma styrka som framställts genom jäsning. Detta innebär att näringsidkare har olika ställning beroende på hur de tillverkar alkoholdrycker. Denna variation i behandlingen kan dock anses vara en godtagbar och proportionerlig åtgärd med tanke på systemet för de grundläggande rättigheterna, eftersom syftet är att skydda i synnerhet barn och unga mot risker i samband med bruk av berusningsmedel. En avreglering av marknaden för alkoholdrycker som tillverkats på något annat sätt än genom jäsning kunde dock medföra särskilda risker med tanke på barns och ungas, i synnerhet flickors, bruk av berusningsmedel. I grundlagsutskottets praxis har det av hävd understrukits att inga skarpa gränser för lagstiftarens prövning kan härledas ur jämlikhetsprincipen då reglering i överensstämmelse med den rådande samhällsutvecklingen eftersträvas.²⁹ På de grunder som beskrivs ovan kan den föreslagna regleringen således anses vara konstitutionellt godtagbar.

9.4 Rätt till social trygghet

Enligt 19 § 3 mom. i grundlagen ska det allmänna tillförsäkra var och en tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster samt främja befolkningens hälsa. Det allmänna ska också stödja familjerna och andra som svarar för omsorgen om barn så att de har möjligheter att trygga

²⁷ Institutet för hälsa och välfärd, utlåtande (på finska) (THL/4160/4.00.00/2023) 24.8.2023. Alkoholin vähittäismyyntilupien laajentaminen enintään kahdeksanprosenttisiin juomiin. Muistio mahdollisista hyvinvointi- ja terveysvaikutuksista.

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

²⁹ se till exempel GrUU 2/2011 rd, s. 2/II, GrUU 64/2010 rd, s. 2.

barnens välfärd och individuella uppväxt. Det allmännas skyldighet att främja befolkningens hälsa enligt 19 § 3 mom. i grundlagen hänvisar dels till social- och hälsovårdens förebyggande verksamhet, dels till utvecklingen av samhällsförhållandena inom det allmännas olika verksamhetssektorer i en riktning som allmänt främjar befolkningens hälsa.³⁰

Även enligt artikel 35 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna har var och en rätt till tillgång till förebyggande hälsovård och till medicinsk vård på de villkor som fastställs i nationell lagstiftning och praxis.

Den ändring som nu föreslås kan ha vissa skadliga konsekvenser för människors hälsa och välbefinnande, vilket framförs i bedömningen av förslagens konsekvenser.

Enligt artikel 3 i konventionen om barnets rättigheter (FördrS 60/1991) ska barnets bästa beaktas i bland annat lagstiftningsverksamhet i ärenden som gäller barn. Enligt bestämmelserna i artikel 24 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna har barn rätt till det skydd och den omvårdnad som behövs för deras välfärd. Enligt samma artikel ska barnets bästa komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn, oavsett om de vidtas av offentliga myndigheter eller privata institutioner.

Liksom det konstateras i konsekvensbedömningen i denna proposition, har det uppskattats att det i Finland för närvarande finns 65–70 000 barn (cirka 6 % av de minderåriga) vars ena eller båda föräldrar har missbruksproblem. Hos barn i åldern 13–17 år som lidit av föräldrarnas missbruksproblem är risken för psykiska problem cirka en och en halv gång så stor och risken för skadligt bruk av berusningsmedel dubbelt så stor som hos barn vars föräldrar inte har missbruksproblem. Alkoholens negativa konsekvenser för barn och unga har dock inte enbart ett samband med situationen för föräldrar med ett allvarligt alkoholberoende. I många familjer är det vanligt med riskkonsumtion av alkohol. I familjer där det förekommer riskkonsumtion av alkohol ökar också risken för att barn och unga upplever otrygghet, olika rädslostillstånd och försummelse av omsorgen om dem i vardagen. En försämrad trygghetskänsla hos barn och unga kan på många sätt äventyra barns och ungas uppväxt och utveckling också i en senare ålder, t.ex. drabba deras skolframgång och sociala relationer. Genom den ändring som nu föreslås underlättas tillgången till starkare alkoholdrycker, vilket kan påverka alkoholkonsumtionen hos dem som lider av missbruksproblem och även hos riskbrukare. I barnfamiljer där den ena eller båda föräldrarna har alkoholproblem eller riskbrukar alkohol kan barnets välbefinnande och individuella utveckling ytterligare försämrats till följd av den föreslagna ändringen.

Den föreslagna ändringen kan alltså ha vissa skadliga konsekvenser både för människors hälsa och välbefinnande i allmänhet och för barns och ungas välbefinnande och individuella utveckling. Genom samma förslag möjliggörs dock alkoholnäringsidkarnas näringsverksamhet med mindre begränsningar än för närvarande. När det gäller eventuella skadliga hälsoeffekter i samband med lagförslaget håller regeringen dock på att genomföra flera andra åtgärder som stöder hälsofrämjandet och barns och ungas välbefinnande. Regeringen planerar exempelvis att genomföra reformer inom social- och hälsovårdstjänsterna genom vilka välfärdsområdena effektivare kan förbereda sig på framtida utmaningar. Man planerar att revidera servicestrukturen så att den fungerar stegvis och målet är att flytta tyngdpunkten från korrigering av tjänster till stöd och hjälp i ett tidigare skede samt till förebyggande åtgärder.

³⁰ se Regeringens proposition till riksdagen med förslag till ändring av grundlagarnas stadganden om de grundläggande fri- och rättigheterna (RP 309/1993 rd, s. 76).

Regeringen ämnar vidta åtgärder för att säkerställa tillgången till vård och tjänster i rätt tid och avveckla köerna till tjänsterna.

Regeringen har dessutom förbundit sig att främja bland annat tillgången till och genomslaget hos social- och hälsovårdstjänster som hänför sig till psykisk hälsa och missbruksproblem. I ovannämnda tjänster ägnas mer uppmärksamhet åt förebyggande mentalvårds- och missbrukararbete i verksamheten riktad till barn- och ungdomar. I enlighet med regeringsprogrammet utvecklas också missbrukararbetet bland annat genom att man uppmärksammar och säkerställer olika alternativa modeller för missbrukarvård som motsvarar klienternas behov. Genom dessa och andra reformer i regeringsprogrammet som gäller social- och hälsovården, tjänsterna för barn och unga och i synnerhet missbrukararbetet och mentalvårdsarbetet främjas hälsan och tryggas barnens välbefinnande och individuella utveckling i en situation där det samtidigt blir möjligt att utöva alkoholnäringen friare än för närvarande.

9.5 Ansvaret för miljön

Enligt 20 § 2 mom. i grundlagen ska det allmänna verka för att alla tillförsäkras en sund miljö och att var och en har möjlighet att påverka beslut i frågor som gäller den egna livsmiljön. Kravet på en sund miljö ska ges vid bemärkelse. Människornas livsmiljö bör vara livsduglig på det sättet att dess tillstånd inte direkt eller indirekt innebär risk för att människor ska insjukna. Å andra sidan ska man ställa också mera långtgående krav på livsmiljön. I kravet på en sund miljö ingår t.ex. trivsel i miljön åtminstone i en viss utsträckning.

Den ändring som nu föreslås kan ha konsekvenser för miljöns sundhet och säkerhet, eftersom man vet att alkoholkonsumtion också har en inverkan på ordningsstörningar, våld och upplevelsen av otrygghet. Om alkoholkonsumtionen ökar till följd av den ändring som nu föreslås, så ökar sannolikt också de ovannämnda skadorna i någon mån. Alkoholbruk och i synnerhet berusningsinriktat drickande ökar risken både för att begå våldsbrott och för att bli offer för det. Riskerna i samband med ökad tillgång till alkohol gäller i synnerhet unga förare som redan med låga alkoholhalter i blodet löper större risk för trafikskador än andra. Den nu föreslagna ändringen kan alltså ha skadliga konsekvenser för miljöns sundhet och säkerhet, om alkoholkonsumtionen ökar till följd av den föreslagna ändringen – men som det konstateras i konsekvensbedömningen är förändringarna sannolikt små och i förhållande till de positiva konsekvenserna som gäller rätten att idka näring kan regleringen till denna del anses vara konstitutionellt godtagbar och proportionerlig.

9.6 Det allmännas skyldighet att se till att de grundläggande fri- och rättigheterna tillgodoses

De grundläggande fri- och rättigheterna är i första hand bindande och förpliktande för det allmänna. Utgångspunkten för bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna har traditionellt varit att skydda individens friheter mot ingripanden från statsmakten. Enligt 22 § i grundlagen ska det allmänna se till att de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Ofta förutsätter det faktiska förverkligandet av de grundläggande fri- och rättigheterna aktiva åtgärder från det allmännas sida, till exempel för att skydda individens grundläggande fri- och rättigheter mot kränkningar från utomståendes sida eller för att skapa faktiska förutsättningar för utövning av de grundläggande fri- och rättigheterna. Å andra sidan hör också utarbetandet av lagstiftning som tryggar och preciserar utövandet av de grundläggande fri- och rättigheterna till metoderna för att trygga dem.

Den ändring av alkohollagen som nu föreslås kan ha skadliga konsekvenser för människors hälsa, barns och ungas välbefinnande och, i och med en eventuell ökning av alkoholrelaterade

sjukdomar, också för belastningen på social- och hälso-tjänsterna och därmed också för social- och hälso-tjänsternas tillräcklighet. Å andra sidan lättar lagförslaget upp begränsningarna i fråga om alkohollnärings- och gör det möjligt för dessa verksamhetsutövare att bättre än för närvarande åtnjuta rätten att idka näring.

Regeringen har förbundit sig till åtgärder för att förbättra tillgången till social- och hälsovårdstjänster, tillgången till mentalvårdstjänster och den lika tillgången till korttidspsykoterapitjänster för barn och unga. Regeringen har i sitt regeringsprogram också förbundit sig att förbättra tillgången till och genomslaget hos social- och hälsovårdstjänster i anslutning till mentalvårds- och missbruksproblem och att fästa särskild uppmärksamhet vid förebyggande mentalvårds- och missbrukararbete i verksamheten för barn och unga. Med dessa åtgärder kan man tillsammans med den nu föreslagna ändringen främja tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, barns och ungas välbefinnande och individuella utveckling samt samtidigt göra det möjligt att idka alkohollnäring med färre restriktioner än för närvarande.

Syftet med alkohollagen är att få konsumtionen av alkoholhaltiga ämnen att minska genom att begränsa och övervaka den anknyttande näringsverksamheten i syfte att förebygga alkoholens negativa effekter för dem som konsumerar alkohol, för andra människor och för hela samhället. Den ändring som nu föreslås strider inte mot alkohollagens syfte. Syftet med alkohollagen är fortfarande att minska alkoholens negativa effekter. Även om en ökad tillgång till alkoholdrycker ökar alkoholkonsumtionen och de negativa hälsoeffekter som alkoholen orsakar, är avsikten att lagstiftningen ska lättas upp stegvis och att begränsningar av näringsverksamheten i fråga om tillverkning av och detaljhandel med alkoholdrycker därmed ska slopas. Den ändring som nu föreslås slopar dock inte alkoholbolagets ensamrätt till detaljhandel med alkoholdrycker som överstiger 8 procent. Förslaget slopar inte heller systemet med detaljhandels- och utskänkningstillstånd för alkohol eller tillsynsbestämmelserna, och således är den föreslagna ändringen fortfarande godtagbar med tanke på alkohollagens syfte.

9.7 Fri rörlighet för varor

Artikel 37.1 punkt 2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) anger att "Medlemsstaterna ska säkerställa att statliga handelsmonopol anpassas på sådant sätt att ingen diskriminering med avseende på anskaffnings- och saluföringsvillkor föreligger mellan medlemsstaternas medborgare". Enligt kommissionens meddelande täcks försäljningsordningen för alkoholhaltiga drycker som omfattas av de aktuella detaljhandelslicenserna inte av harmoniserade EU-regler och bör därför bedömas mot artiklarna 34–36 i EUF-fördraget om fri rörlighet för varor.

Enligt artikel 34 i EUF-fördraget ska kvantitativa importrestriktioner samt åtgärder med motsvarande verkan vara förbjudna mellan medlemsstaterna. Enligt artikel 36 i EUF-fördraget ska bestämmelserna i artikel 34 dock inte hindra sådana förbud mot eller restriktioner för import, export eller transitering som grundas på hänsyn till allmän moral, allmän ordning eller allmän säkerhet eller intresset att skydda människors och djurs hälsa och liv, att bevara växter, att skydda nationella skatter av konstnärligt, historiskt eller arkeologiskt värde eller att skydda industriell och kommersiell äganderätt. Sådana förbud eller restriktioner får dock inte utgöra ett medel för godtycklig diskriminering eller innefatta en förtäckt begränsning av handeln mellan medlemsstaterna.

Genom den ändring som nu föreslås inskränks i själva verket det nationella monopolets tillämpningsgräns jämfört med den gällande lagstiftningen. Enligt den gällande alkohollagen är det möjligt att i detaljhandeln sälja alkoholdrycker som innehåller högst 5,5 volymprocent

etylalkohol och alkoholdrycker som överstiger denna procentgräns omfattas av alkoholbolagets system med ensamrätt. Syftet med ändringen är således att dels utvidga den fria rörligheten för alkoholdrycker och minska begränsningarna i samband med import av alkoholdrycker. Genom ändringen befrias dock endast alkoholdrycker som innehåller 5,5–8,0 volymprocent etylalkohol och framställts genom jäsnings till detaljförsäljning, vilket försätter de alkoholdrycker som framställts på annat sätt i en annan ställning än de drycker som framställts genom jäsnings och som föreslås bli undantagna från systemet med ensamrätt. Såsom det konstateras i konsekvensbedömningen i denna proposition kan propositionens konsekvenser för konkurrensen mellan tillverkare av alkoholdrycker antas vara små, men till sin karaktär i huvudsak konkurrensfrämjande. En större inhemsk marknad för alkoholdrycker som framställts genom jäsnings och innehåller 5,6–8,0 procent kan locka en del nya inhemska och utländska aktörer till branschen och på så sätt öka konkurrensen.

Enligt kommissionen verkar den åtgärd som följer av det anmälda utkastet, det vill säga begränsningen av framställningsmetoden för alkoholhaltiga drycker, grunda sig på rent hypotetiska överväganden. Utifrån kommissionens meddelande har propositionens konsekvensbedömningar kompletterats genom en tydligare beskrivning av bakgrunden till och konsekvenserna av det mål som ingår i begränsningen av framställningsmetoden. I konsekvensbedömningen har det framförts att även om alkoholkonsumtion är skadlig för unga oberoende av dryckesslag, ger det faktum att long drink-drycker är det dryckesslag som minderåriga flickor föredrar anledning att anta att tillåtande av försäljning av starkare long drink-drycker än tidigare i dagligvarubutiker sannolikt skulle öka alkoholkonsumtionen bland flickor. Detta antagande stöds av observationer om konsekvenserna av alkohollagen som trädde i kraft 2018. Sammantaget har alkoholkonsumtionen bland finländska ungdomar minskat nästan utan avbrott sedan millennieskiftet, men utvecklingen stannade av mellan 2017 och 2019, och alkoholmängderna som unga drack på en gång ökade särskilt bland flickor efter lagändringen. Det har konstaterats att ändringen av alkohollagen ökade konsumtionen av dryckesblandningar särskilt bland flickor (Lintonen m.fl. 2020). Australien införde 2008 en särskild skatt på dryckesblandningar i syfte att minska de negativa effekterna av alkoholkonsumtion bland ungdomar. Detta ledde till en klar minskning av i synnerhet unga kvinnors poliklinikbesök på grund av alkoholkonsumtion (Gale m.fl. 2015). Till denna del kan det bedömas att man genom begränsning av framställningsmetoden kan uppnå det mål som ligger bakom begränsningen, dvs. att förebygga de negativa hälsoeffekter som alkohol orsakar unga och i synnerhet flickor, och förslaget är således proportionerligt och godtagbart med stöd av artikel 36 i EUF-fördraget.

Därtill uppmanade kommissionen i sitt meddelande de finska myndigheterna att analysera de potentiella effekter på konkurrensen som sannolikt kommer att införas genom det anmälda utkastet och se till att den nationella åtgärden inte leder till indirekt diskriminering av importerade produkter. Till denna del har propositionens konsekvensbedömningar också kompletterats och det har konstaterats att dryckesblandningar på 5,6–8,0 procent för närvarande i huvudsak är en inhemsk produktgrupp i Alkos sortiment. År 2023 var graden av inhemskt ursprung för de dryckesblandningar som såldes i Alko cirka 92 %. De produktgrupper som i propositionen frigörs till försäljning är för närvarande i huvudsak importerade produkter i Alkos sortiment. Drygt hälften av det öl som såldes i Alko var utländskt och i fråga om viner är importprodukternas andel av försäljningen ännu större. I och med lagförslaget kommer graden av inhemskt ursprung för produktgrupperna i fråga knappast att förändras nämnvärt till exempel i dagligvarubutiker. Därför anses begränsningen av framställningsmetoden inte gynna inhemska produkter på bekostnad av importerade produkter. I fråga om dryckesblandningar ändras lagstiftningen inte från det nuvarande rättsläget och den nuvarande regleringen behandlar inhemska och utländska aktörer på samma sätt – det vill säga försäljningen av dryckesblandningar sker också i fortsättningen inom alkoholbolagets system med ensamrätt, där

både inhemska aktörer och aktörer från andra EU-medlemsstater behandlas lika med stöd av 25 § i alkohollagen.

I enlighet med vad som anförts ovan kan lagförslaget anses vara godtagbart och proportionerligt med tanke på systemet för de grundläggande rättigheterna.

På de grunder som anges ovan kan lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning. I den föreslagna ändringen ingår en sådan betydelsefull avvägning mellan olika grundläggande fri- och rättigheter att regeringen dock anser det önskvärt att grundlagsutskottet ger ett utlåtande i ärendet. Exempelvis det allmännas skyldighet att främja befolkningens hälsa och i sitt beslutsfattande i första hand beakta barnets bästa och å andra sidan skyldigheten att göra det möjligt att friare än för närvarande åtnjuta rätten att idka näring kan i ljuset av propositionens konsekvensbedömning i viss mån stå i konflikt med varandra.

Kläm

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

Lag

om ändring av 17 och 26 § i alkohollagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i alkohollagen (1102/2017) 17 § 1 mom. och 26 § 2 mom. som följer:

17 §

Detaljhandelstillstånd för alkoholdrycker och förutsättningar för beviljande av sådana tillstånd

Ett detaljhandelstillstånd för alkoholdrycker som framställts genom jäsning och innehåller högst 8,0 volymprocent etylalkohol och alkoholdrycker som framställts på andra sätt och innehåller högst 5,5 volymprocent etylalkohol gäller detaljhandel inomhus på ett enda detaljhandelsställe och beviljas

1) en sökande som annat än tillfälligt saluhåller ett mångsidigt utbud av livsmedel för det dagliga behovet i en byggnad som avses i markanvändnings- och bygglagen (132/1999), om inte försäljningen av alkoholdrycker står för en klart större andel av näringsverksamheten än försäljningen av andra livsmedel,

2) en sökande som bedriver näringsverksamhet enligt 1 punkten i en butiksbil eller butiksbåt som på en reguljär rutt som tillståndsmyndigheten godkänt betjänar fast bosatta eller säsongboende,

3) i samband med serveringstillstånd för detaljhandel med de alkoholdrycker som serveras; i samband med serveringstillstånd för viss tid eller på ett serveringsområde enligt 20 § får detaljhandelstillstånd emellertid beviljas endast för evenemang som ordnas av flera tillverkare av alkoholdrycker och vars syfte är att presentera produkterna för konsumenterna,

4) en innehavare av tillverkningstillstånd i anslutning till stället där alkoholdryckerna tillverkas.

26 §

Detaljhandelsställe och beviljande av detaljhandelstillstånd

Om alkoholbolaget ansöker om ett i 17 § 1 mom. avsett detaljhandelstillstånd, kan tillstånd beviljas om försäljningsstället uppfyller förutsättningarna enligt 1 mom. i denna paragraf.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Denna lag tillämpas också på detaljhandelstillstånd som gäller vid ikraftträdandet av denna lag.

Helsingfors den 15 februari 2024

Statsminister

Petteri Orpo

Minister för social trygghet Sanni Grahn-Laasonen

Lag

om ändring av 17 och 26 § i alkohollagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i alkohollagen (1102/2017) 17 § 1 mom. och 26 § 2 mom. som följer:

Gällande lydelse

17 §

Detaljhandelstillstånd för alkoholdrycker och förutsättningar för beviljande av sådana tillstånd

Ett detaljhandelstillstånd för alkoholdrycker som innehåller högst 5,5 volymprocent etylalkohol gäller detaljhandel inomhus på ett enda detaljhandelsställe och beviljas

1) en sökande som annat än tillfälligt saluhåller ett mångsidigt utbud av livsmedel för det dagliga behovet i en byggnad som avses i markanvändnings- och bygglagen (132/1999), om inte försäljningen av alkoholdrycker står för en klart större andel av näringsverksamheten än försäljningen av andra livsmedel,

2) en sökande som bedriver näringsverksamhet enligt 1 punkten i en butiksbil eller butiksbåt som på en reguljär rutt som tillståndsmyndigheten godkänt betjänar fast bosatta eller säsongboende,

3) i samband med serveringstillstånd för detaljhandel med de alkoholdrycker som serveras; i samband med serveringstillstånd för viss tid eller på ett serveringsområde enligt 20 § får detaljhandelstillstånd emellertid beviljas endast för evenemang som ordnas av flera tillverkare av alkoholdrycker och vars syfte är att presentera produkterna för konsumenterna,

4) en innehavare av tillverkningstillstånd i anslutning till stället där alkoholdryckerna tillverkas.

Föreslagen lydelse

17 §

Detaljhandelstillstånd för alkoholdrycker och förutsättningar för beviljande av sådana tillstånd

Ett detaljhandelstillstånd för alkoholdrycker som *framställts genom jäsning och innehåller högst 8,0 volymprocent etylalkohol och alkoholdrycker som framställts på andra sätt* och innehåller högst 5,5 volymprocent etylalkohol gäller detaljhandel inomhus på ett enda detaljhandelsställe och beviljas

1) en sökande som annat än tillfälligt saluhåller ett mångsidigt utbud av livsmedel för det dagliga behovet i en byggnad som avses i markanvändnings- och bygglagen (132/1999), om inte försäljningen av alkoholdrycker står för en klart större andel av näringsverksamheten än försäljningen av andra livsmedel,

2) en sökande som bedriver näringsverksamhet enligt 1 punkten i en butiksbil eller butiksbåt som på en reguljär rutt som tillståndsmyndigheten godkänt betjänar fast bosatta eller säsongboende,

3) i samband med serveringstillstånd för detaljhandel med de alkoholdrycker som serveras; i samband med serveringstillstånd för viss tid eller på ett serveringsområde enligt 20 § får detaljhandelstillstånd emellertid beviljas endast för evenemang som ordnas av flera tillverkare av alkoholdrycker och vars syfte är att presentera produkterna för konsumenterna,

4) en innehavare av tillverkningstillstånd i anslutning till stället där alkoholdryckerna tillverkas.

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

26 §

*Detaljhandelsställe och beviljande av
detaljhandelstillstånd*

Om alkoholbolaget ansöker om ett i 17 § 1 mom. avsett detaljhandelstillstånd *att sälja alkoholdrycker som innehåller högst 5,5 volymprocent etylalkohol*, kan tillstånd beviljas om försäljningsstället uppfyller förutsättningarna enligt 1 mom.

26 §

*Detaljhandelsställe och beviljande av
detaljhandelstillstånd*

Om alkoholbolaget ansöker om ett i 17 § 1 mom. avsett detaljhandelstillstånd, kan tillstånd beviljas om försäljningsstället uppfyller förutsättningarna enligt 1 mom. *i denna paragraf*.

Denna lag träder i kraft den 20 .
Denna lag tillämpas också på
detaljhandelstillstånd som gäller vid
ikraftträdandet av denna lag.