

# Viinien vähittäismyyntiin vapauttaminen

Vaihtoehdot, vaikutukset ja reunaehdot



Sosiaali- ja  
terveysministeriö

Sosiaali- ja terveysministeriön  
RAPORTTEJA JA MUISTIOITA | 2025:18

# Viinien vähittäismyynnin vapauttaminen

Vaihtoehdot, vaikutukset ja reunaehdot

Antti Neimala

**Julkaisujen jakelu**

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston  
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-  
arkivet Valto

[julkaisut.valtioneuvosto.fi](http://julkaisut.valtioneuvosto.fi)

Sosiaali- ja terveysministeriö  
Työ- ja elinkeinoministeriö

CC BY-NC-ND 4.0

ISBN pdf: 978-952-00-4420-6  
ISSN pdf: 2242-0037

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2025

## Viinien vähittäismyynnin vapauttaminen Vaihtoehdot, vaikutukset ja reunaehdot

### Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2025:18

**Julkaisija** Sosiaali- ja terveysministeriö

**Tekijä/t** Antti Neimala  
**Yhteisötekijä** Ankat Consulting  
**Kieli** suomi

**Sivumäärä** 143

#### Tiivistelmä

Viinien vähittäismyynnin vapauttamista koskeva selvitys perustuu hallitusohjelmaan. STM ja TEM antoivat selvityksen toimeksiannon 5.9.2024. Selvitystä ohjasi ministeriöiden asettama ohjausryhmä.

Selvityksellä on kaksi tehtävää: 1) selvittää toteuttamisvaihtoehdot enintään 15 tilavuusprosenttia alkoholia sisältävien viinien vapauttamiseksi luvanvaraiseen vähittäismyyntiin Alkon yksinoikeusjärjestelmän piiristä ja 2) arvioida vapauttamisen vaikutuksia mm. terveyteen, Alkon asemaan, elinkeinotoimintaan ja kilpailuun. Uudistuksen kilpailu- ja EU-oikeudellisia reunaehtoja arvioidaan.

Selvityksessä esitetään kolme vaihtoehtoa uudistuksen toteuttamiseksi. Ne ovat viinien vähittäismyynnin salliminen päivittäistavara-kaupoissa tai ravintoloissa taikka alkoholijuomien erikoisliikkeiden toiminnan salliminen. Selvitys ei sisällä ratkaisusuosituksia.

Uudistus voisi lisätä alkoholin kulutusta ja alkoholihaittoja. Suurimpia hyötyjiä olisivat myyntioikeuden saavat yritykset. Kuluttajat hyötyisivät uudistuksesta valinnanvapauden lisääntyessä. Alkon toimintaedellytykset heikentyisivät, ja sen koko asemaa tulisi harkita uudelleen.

Alkon monopolin kaventaminen voi heikentää yksinoikeusjärjestelmän EU-oikeudellisia perusteita. Myös syrjintävaihteita voi ilmetä EU-oikeuden perusteella.

Uudistuksen laajakantoisuus puoltaa asian huolellista jatkovalmistelua.

**Asiasanat** alkoholipolitiikka, lupamenettely, kilpailu, EU-oikeus

**ISBN PDF** 978-952-00-4420-6

**ISSN PDF** 2242-0037

**Julkaisun osoite** <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-4420-6>

## Avreglering av detaljförsäljningen av viner Alternativ, konsekvenser och villkor

### Social- och hälsovårdsministeriets rapporter och promemorior 2025:18

**Utgivare** Social- och hälsovårdsministeriet

**Författare** Antti Neimala

**Utarbetad av** Ankat Consulting

**Språk** finska

**Sidantal** 143

#### Referat

Utredning om avreglering av detaljförsäljningen av viner bygger på regeringsprogrammet. Social- och hälsovårdsministeriet och arbets- och näringsministeriet gav 5.9.2024 utredningen till uppdrag. Utredningen styrdes av en styrgrupp som ministerierna hade tillsatt.

Utredningen har två uppgifter: 1) att utreda genomförandalternativ för att frigöra viner med alkoholhalt på högst 15 procent från Alkos monopol så att vinerna säljs inom tillståndspliktig detaljförsäljning och 2) att bedöma konsekvenserna av avregleringen bland annat för hälsa, Alkos ställning, näringsverksamhet och konkurrens. Reformens konkurrensrättsliga och EU-rättsliga villkor bedöms.

I utredningen presenteras tre alternativ för att genomföra reformen. Dessa är att tillåta detaljförsäljning av viner i dagligvaruhandelsbutiker eller på restauranger eller verksamhet för specialbutiker för alkoholdrycker. Utredningen ger inga rekommendationer om hur saken ska avgöras.

Reformen kunde öka alkoholkonsumtionen och alkoholrelaterade skador. De företag som får försäljningstillstånd drar den största nyttan av reformen. Konsumenterna drar nytta av reformen när valfriheten ökar. Alkos verksamhetsbetingelser försvagas och dess ställning bör övervägas på nytt.

Inskränkande av Alkos monopol kan försvaga EU-rättsliga grunder för monopolsystemet. Utgående från EU-rätten kan det framföras påståenden om diskriminering.

Reformens vittomfattande karaktär förordar noggrann fortsatt beredning av ärendet.

**Nyckelord** alkoholpolitik, tillståndsförfarande, konkurrens, EU-rätt

**ISBN PDF** 978-952-00-4420-6

**ISSN PDF** 2242-0037

**URN-adress** <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-4420-6>

## Deregulating the retail sale of wines Alternatives, impacts and framework conditions

---

### Reports and Memorandums of the Ministry of Social Affairs and Health 2025:18

**Publisher** Ministry of Social Affairs and Health

---

**Author(s)** Antti Neimala

**Group author** Ankat Consulting

**Language** Finnish

**Pages**

143

---

#### Abstract

The study on the possibility of deregulating the retail sale of wines is based on the Government Programme. The Ministry of Social Affairs and Health and the Ministry of Economic Affairs and Employment commissioned the study on 5 September 2024. The Ministries also appointed a steering group to guide the study.

The study had two tasks: 1) to examine the options for allowing the licensed retail sale of wines containing up to 15 per cent alcohol by volume for operators outside the Alko monopoly system; and 2) to assess the impact of such deregulation on, for example, health, the status of Alko, business activities and competition. The framework conditions for the reform under competition law and EU law were also assessed.

The study presents three alternatives for implementing the reform. These are allowing the retail sale of wines in grocery stores or restaurants or allowing the operation of specialist shops selling alcoholic beverages. The study does not recommend any solutions.

The reform could increase alcohol consumption and alcohol-related harm. Businesses given the right to sell alcoholic beverages would benefit most from the reform. Consumers would benefit from the reform as the freedom of choice increases. The operating conditions for Alko would deteriorate, and thus, its status as a whole should be reconsidered.

Restricting Alko's monopoly may reduce those grounds for the monopoly system that derive from EU law. Claims of discrimination may also arise on the basis of EU law.

The fact that the reform would have extensive impacts justifies careful further preparation of the matter.

**Keywords** alcohol policy, licence procedure, competition, EU law

---

**ISBN PDF** 978-952-00-4420-6

**ISSN PDF**

2242-0037

---

**URN address** <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-4420-6>

---

# Sisältö

<b>Johdanto</b> .....	9
<b>1 Alkoholipolitiikka Suomessa</b> .....	11
1.1 Viinit ja alkoholipolitiikan kokonaiskuva .....	11
1.2 Alkoholipolitiikan tavoitteet .....	12
1.3 Hallitusohjelmat ja alkoholipolitiikka .....	13
1.4 Lainsäädäntö ja alkoholipolitiikan linjan kehittyminen.....	15
1.5 Perusoikeudet ja alkoholilainsäädännön järjestelmä.....	19
1.6 Alkoholipolitiikka, lainsäädäntö ja viinien vähittäismyynti.....	22
1.7 Kansalaismielipide alkoholipolitiikasta .....	24
<b>2 Kansainvälinen alkoholipolitiikka</b> .....	26
2.1 WHO.....	27
2.2 Euroopan Unioni.....	30
2.3 OECD.....	30
2.4 Pohjoismaat ja muut EU-maat.....	31
2.5 Yhdysvallat .....	33
<b>3 Vaihtoehdot viinien vähittäismyyntin vapauttamiseksi</b> .....	34
3.1 Keskeiset tarkasteltavat säännökset .....	35
<b>4 Viinien myyntin salliminen päivittäistavarakaupoissa</b> .....	38
4.1 Nykyinen sääntely.....	38
4.2 Lupien laajentaminen viinien myyntiin – vaihtoehtoja.....	40
<b>5 Viinien vähittäismyyntin salliminen ravintoloissa</b> .....	44
5.1 Nykyinen sääntely.....	44
5.2 Lupien laajentaminen viinien myyntiin – vaihtoehtoja.....	45
<b>6 Alkoholikaupan erikoisliikkeiden salliminen</b> .....	47
6.1 Alkoholijuomien erikoisliikkeiden perustamisen salliminen – vaihtoehtoja.....	48

<b>7</b>	<b>Vaikutukset</b>	51
7.1	Viinit ja alkoholin kokonaiskulutus	51
7.2	Suomalaisten alkoholinkulutuksen ominaispiirteet	52
7.3	Arvioita aiempien lakimuutosten vaikutuksista alkoholinkulutukseen	55
7.4	Arvioita viinien vähittäismyynnin vapauttamisen vaikutuksista	57
7.5	Terveysvaikutukset	60
7.5.1	Alkoholin aiheuttamat haittakustannukset	60
7.5.2	Alkoholin haittavaikutuksia	62
7.6	Vaikutukset Alkoon	66
7.7	Vaikutukset työntekijöihin	69
7.8	Vaikutukset päivittäistavara-kauppaan	70
7.9	Vaikutukset elinkeinovapauteen, alkoholin tuottajien, maahantuojien, tukkukaupan, ravitsemisliikkeiden ja varustamoiden toimintaan sekä muuhun elinkeinotoimintaan	72
7.10	Vaikutukset vähittäismyynnin kilpailuun ja markkinoiden toimivuuteen	75
7.11	Vaikutukset kuluttajiin	76
7.12	Vaikutukset viranomaisvalvontaan	77
7.13	Vaikutukset julkiseen talouteen	78
7.14	Vaikutukset sisäiseen turvallisuuteen ja järjestykseen	79
<b>8</b>	<b>EU-oikeuden asettamat reunaehdot alkoholin vähittäismyynnin vapauttamiseksi</b>	80
8.1	EU:n alkoholia koskeva sääntely	80
8.2	EU:n sisämarkkinaoikeus ja Alkon monopolin kehittyminen	81
8.3	Alkoholin vähittäismyyntimonopolin taustalla olevat perusteet	82
8.4	Viimeaikainen keskustelu monopolin oikeusperustasta	83
8.5	Monopolin toiminnan kannalta keskeiset SEUT määräykset	86
8.6	Keskeinen EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntö	87
8.7	Johtopäätöksiä EU-oikeuden reunaehdoista	90
8.7.1	Voiko Alkon monopolin kaventaminen olla EU-oikeudellisesti ongelmallista?	91
8.7.2	Voiko monopolin kaventaminen olla ongelmallista SEUT 37 artiklan syrjintäkiellon näkökulmasta?	93
8.7.3	Voiko viinien vähittäismyynnin lupajärjestelmä olla EU-oikeudellisesti ongelmallinen?	94
8.7.4	Valmistustaparajoitus osana lupajärjestelmää	95
8.7.5	Alkoholilain muuttamisen EU-oikeudellinen prosessi	97
<b>9</b>	<b>Kilpailuoikeuden asettamat reunaehdot viinien vähittäismyynnin vapauttamiselle</b>	98

<b>10 Sidosryhmien näkemykset</b> .....	106
10.1 Suhtautuminen viinien vähittäismyynnin vapauttamiseen.....	106
10.2 Näkemykset vaihtoehtoista.....	108
10.3 Vaikutukset.....	111
10.3.1 Terveysvaikutukset.....	111
10.3.2 Vaikutukset työntekijöihin.....	112
10.3.3 Vaikutukset Alkon toimintaan, tehtävään ja asemaan.....	113
10.3.4 Vaikutukset päivittäistavara-kaupan toimintaan.....	114
10.3.5 Vaikutukset elinkeinovapauteen, alkoholin tuottajien, maahantuojien, tukkukaupan, ravitsemisliikkeiden ja varustamoiden toimintaan sekä muuhun elinkeinotoimintaan.....	115
10.3.6 Vaikutukset vähittäismyynnin kilpailuun ja markkinoiden toimivuuteen.....	116
10.3.7 Vaikutukset kuluttajien asemaan, alkoholituotteiden saatavuuteen ja hintoihin.....	117
10.3.8 Vaikutukset alkoholin vähittäismyynnin ja anniskelun valvontaan.....	117
10.3.9 Vaikutukset sisäiseen turvallisuuteen ja järjestykseen.....	118
10.4 EU-oikeus reunaehtona.....	118
10.5 Kilpailuoikeus reunaehtona.....	120
<b>11 Yhteenveto ja yleiset johtopäätökset</b> .....	121
11.1 Yhteenveto.....	121
11.2 Yleiset johtopäätökset.....	132
<b>Liite 1: Viiniselvityksen haastattelut – osallistujat</b> .....	134
<b>Liite 2: Viiniselvityksen haastatteluiden kysymysrunko</b> .....	136
Kysymykset vaihtoehtoisista malleista.....	136
Kysymykset vaikutuksista.....	136
Kysymykset reunaehdoista.....	137
Muut kysymykset.....	137
<b>Liite 3: Aineistoluettelo</b> .....	138

## JOHDANTO

Tämä selvitystyö perustuu pääministeri Orpon hallitusohjelmaan. Hallitusohjelman mukaan hallituksen puoliväliriiheen mennessä tehdään STM:n ja TEM:n yhteistyössä selvitys 15 prosentin vahvuisten viinien myynnin vapauttamisesta. STM ja TEM antoivat yhdessä toimeksiannon selvityksen tekemiseksi 5.9.2024.

Toimeksianto määritteli kaksi pääasiallista tehtävää selvitykselle.

Ensiksi edellytettiin, että selvitetään toteuttamisvaihtoehdot enintään 15 tilavuusprosenttia alkoholia sisältävien viinien vapauttamiseksi luvanvaraiseen vähittäismyyntiin Alkon yksinoikeusjärjestelmän piiristä.

Toiseksi edellytettiin, että arvioidaan vapauttamisen vaikutuksia seuraaviin kokonaisuuksiin:

- väestön terveyteen ja hyvinvointiin
- työntekijöihin
- Alkon toimintaan, tehtävään ja asemaan
- päivittäistavarakaupan toimintaan
- elinkeinovapauteen, alkoholin tuottajien, maahantuojien, tukkukaupan, ravitsemisliikkeiden ja varustamoiden toimintaan sekä muuhun elinkeinotoimintaan
- vähittäismyynnin kilpailuun ja markkinoiden toimivuuteen
- kuluttajien asemaan, alkoholituotteiden saatavuuteen ja hintoihin
- alkoholin vähittäismyynnin ja anniskelun valvontaan
- julkiseen talouteen sekä
- sisäiseen turvallisuuteen ja järjestykseen

Lisäksi edellytettiin, että selvityksessä arvioidaan toteuttamisvaihtoehtojen kilpailuoikeudellisia ja EU-oikeudellisia reunaehtoja.

Selvitykselle asetettiin ohjaus- ja seurantaryhmä, jossa oli edustajia kummastakin selvityksen tilanneesta ministeriöstä.

Selvitystyön osana on haastateltu alkoholipolitiikan keskeisiä sidosryhmiä ja analysoitu saatavilla olevaa kirjallista aineistoa. Selvityksen liitteenä on luettelo haastatelluista asiantuntijoista sekä haastatteluissa käytetty kysymysrunko. Lisäksi liitteenä on selvityksen aineistoluettelo.

Toimeksiannossa edellytettiin, että selvitys luovutetaan sosiaali- ja terveysministeriölle sekä työ- ja elinkeinoministeriölle viimeistään 15.3.2025. Määräaikaa jatkettiin ministeriöiden päätöksellä 15.4.2025 asti. Työn tultua valmiiksi se luovutetaan tilaajille.

Helsingissä 15.4.2025.

Antti Neimala

# 1 Alkoholipolitiikka Suomessa

## 1.1 Viinit ja alkoholipolitiikan kokonaiskuva

Tämä selvitys koskee viinien vähittäismyynnin vapauttamista valtion omistaman alkoholimonopolin yksinoikeusjärjestelmän piiristä. Ennen lyhyttä katsausta Suomessa harjoitettuun alkoholipolitiikkaan ja viinien vähittäismyynnin vaihtoehtojen hahmottelua tarkastellaan viinien kulutuksen merkitystä alkoholipolitiikan kokonaiskuvassa.

Viinien osuus suomalaisten alkoholin kokonaiskulutuksesta on noin viidennes. Osuus on merkittävä. Väkevien alkoholijuomien osuus on samaa luokkaa. Suurin osuus kokonaiskulutuksesta on oluiden kulutusta, yli 45 prosenttia. Loppuosuus eli yli 10 prosenttia muodostuu juomasekoitusten ja siiderin kulutuksesta.

Päivittäistavarakaupat ovat Suomessa suurin alkoholin jakelukanava kuluttajille. Suomessa kulutetusta alkoholista yli 40 prosenttia myydään vähittäismyyntikanavissa Alkon ulkopuolella. Alkon myymälöiden myynnin osuus kulutuksesta on yli 30 prosenttia. Anniskelun osuus kulutuksesta on yli 10 prosenttia. Matkustajatuonnin ja verkko-ostojen osuus kulutuksesta on jonkin verran anniskelun osuutta suurempi.

Yksi lähtökohta selvityksen tekemisessä on yllä todettu tosiasiallinen tilanne. Päivittäistavarakauppa on suurin ja siksi samalla tavanomaisin alkoholin hankintakanava suomalaisille kuluttajille. Päivittäistavarakaupalla on yli 50 vuoden kokemus alkoholin luvanvaraisesta vähittäismyynnistä. Näin arvioituna valmiudet päivittäistavarakaupan valmiudet viinien vähittäismyynnin käynnistämiseksi ovat hyvät. Anniskeluravintoloiden kohdalla hyvien valmiuksien puolesta puhuu jo se seikka, että kaikkien alkoholijuomien vastuullinen myyminen asiakkaille on niiden liiketoiminnan ydinosaamista.

Alkon merkitys on kuitenkin suuri suomalaisen alkoholipolitiikan toteutuksessa varsinkin niiden tuotteiden kohdalla, joita yhtiö myy yksinoikeuden perusteella. Viinien osuus Alkon litramääräisestä myynnistä yli 60 prosenttia. Viinien ja väkevien alkoholijuomien yhteenlaskettu osuus Alkon myynnistä on noin 90 prosenttia.

Tähän mennessä toteutettujen alkoholin vähittäismyyntiä vapauttaneiden uudistusten seurauksena on ollut Alkon myynnin väheneminen kaikissa tuoteryhmissä. Vähenemä on ollut suurin kilpailulle avatuissa tuoteryhmissä, mutta myös muiden tuotteiden myynti on tyypillisesti vähentynyt, kun kilpailua on avattu.

Viinien vähittäismyynnin vapauttaminen vaikuttaa suomalaiseen alkoholipolitiikkaan perustavaa laatua olevalla tavalla. Valtion omistaman alkoholiyhtiön toiminta on ollut keskeinen osa kansallisen alkoholipolitiikan toteuttamista. Alkon monopolin merkitys vastuullisen alkoholipolitiikan kulmakivenä tulee arvioitavaksi uudelleen, jos yksinoikeusjärjestelmää kavennetaan olennaisesti. Kysymys ei ole yksinomaan viinien vähittäismyynnin vapauttamisesta, vaan koko yksinoikeusjärjestelmän oikeudellisista ja taloudellisista perusteista.

## 1.2 Alkoholipolitiikan tavoitteet

Alkoholipolitiikalla tarkoitetaan Suomessa julkisen vallan toimia, joilla ehkäistään alkoholista aiheutuvia sosiaalisia, terveydellisiä ja yhteiskunnallisia haittoja. Suomalaisen alkoholipolitiikan tärkein tavoite on kirjattu alkoholilakiin. Lain 1 §:n mukaan alkoholilain tarkoituksena on vähentää alkoholipitoisten aineiden kulutusta rajoittamalla ja valvomalla niihin liittyvää elinkeinotoimintaa alkoholin käyttäjilleen, muille ihmisille ja koko yhteiskunnalle aiheuttamien haittojen ehkäisemiseksi.

Alkoholilain 59 §:ssä määritellään alkoholipolitiikan keskeiset vastuut: Yleinen ohjaus ja valvonnan suunnittelu kuuluvat sosiaali- ja terveysministeriölle. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos seuraa ja tutkii alkoholilaissa säädettyjen toimenpiteiden vaikutusta alkoholihaittojen kehitykseen sekä huolehtii alkoholihaittojen vähentämiseen liittyvästä muusta tutkimuksesta ja kehittämistyöstä. Lainsäädännön valvontatehtävät kuuluvat Valviralle ja aluehallintovirastoille. Lisäksi Tulli valvoo muun muassa alkoholin maahantuontirajoitusten noudattamista.

Laki ehkäisevästä päihdetyöstä täydentää alkoholilakia. Lain 1 §:n mukaan julkisen vallan on huolehdittava muun muassa alkoholin aiheuttamien haittojen ehkäisystä yhteistyössä yleishyödyllisten yhteisöjen kanssa. Myös tässä laissa määritellään eri viranomaisten tehtävät ja veloitetaan ne toimimaan yhteistyössä niin päihdetyötä tekevien järjestöjen kuin elinkeinoelämänkin kanssa.

Alkoholipolitiikan keinoja<sup>1</sup> avataan sosiaali- ja terveysministeriön internet-sivuilla. Näitä ovat: alkoholin verotuksen nostaminen, alkoholin mainonnan rajoittaminen, alkoholin vähittäismyynnin monopolisoiminen, alkoholijuomien myyntiaikojen rajoittaminen, rattijuopumuksen vastaisen työn tehostaminen ja sosiaali- ja terveydenhuollon toimintatapojen tehostaminen.

### 1.3 Hallitusohjelmat ja alkoholipolitiikka

Seuraavassa tarkastellaan suomalaista alkoholipolitiikkaa sellaisena kuin sitä on linjattu Suomen hallitusohjelmissa. Hallitusohjelmat ovat muodostuneet laajoiksi ja yksityiskohtaisiksi hallitusten toimintaa ohjaaviksi asiakirjoiksi. Ohjelmat määrittävät nykyisin tarkkaan yhteiskunnan eri sektoreiden politiikkatoimia. Tässä selvitetään, minkälaista pitkän aikavälin alkoholipoliittista linjaa hallitusohjelmat kuvastavat.

Pääministeri Orpon hallitus on itsenäisen Suomen 77. hallitus. Niin nykyisen hallituksen ohjelma kuin aiemmatkin ohjelmat sisältävät hallituksen tärkeimmät poliittiset tavoitteet ja toimenpiteet. Tämä ei ole aivan poikkeuksetonta, sillä joukossa on myös ohjelmia, joissa ei ole tehty itsenäisiä poliittisia linjauksia. Sellaisia ovat muun muassa virkamieshallitusten ohjelmat ja ohjelmat, joissa hallituksen vaihdos on johdunut pääministerin vaihtumisesta. Kaikki hallitusohjelmat löytyvät valtioneuvoston kanslian internet-sivuilta.<sup>2</sup>

Itsenäisyyden alkuvuosina hallitusohjelmat olivat käytännössä pääministereiden valtioneuvoston istunnossa pitämiä lyhyitä puheita, eivät varsinaisia koko hallituksen agendan kattavia ohjelmia. Myöhemmin ohjelmat ovat olleet huomattavasti pidempiä, ja ne ovat kattaneet kaikki yhteiskunnallisen päätöksenteon keskeiset kysymykset. Pisin tähänastisista ohjelmista on pääministeri Orpon hallitusohjelma, jonka pituus on 246 sivua.

Alkoholipolitiikkaa on linjattu hallitusohjelmissa niukasti. Linjauksia löytyy yhteensä 17 ohjelmasta. Ensimmäiset kymmenen mainintaa alkoholipolitiikasta käsittelivät kieltolakia. Ensimmäisistä kirjauksista ilmenee, kuinka kieltolain voimaantuloa odotettiin: ”Pian on kansamme laajoissa piireissä kauan odotettu kieltolaki astumassa

1 On syytä todeta, että Suomessa ei ole voimassa olevaa kansallista alkoholipoliittista strategiaa tai muuta vastaavaa poliittisesti hyväksyttyä, kokonaisvaltaista alkoholipoliittista linjausta.

2 Hallitusohjelmat: <https://valtioneuvosto.fi/historia-ja-rakennukset/hallitusohjelmat>.

voimaan.”<sup>3</sup> Tämän jälkeen hallitukset painottivat kieltolain noudattamisen tärkeyttä: ”Kieltolain toimeenpanossa eduskunnan päätöksen mukaisesti tulee hallitus vaati-  
maan viranomaisilta tinkimätöntä velvollisuuden täyttämistä, toivoen samalla, että  
lakia kunnioittavat kansalaiset tukevat tätä pyrkimystä.”<sup>4</sup>

Kieltolain kumoamisesta vuonna 1932 ei ole mainintaa hallitusohjelmissa ennen  
kieltolain päättymistä tai sen jälkeen. Asiaan vaikuttanee se, että kieltolain kumoa-  
mista edelsi kansanäänestys vuonna 1931.

Kieltolakiajan jälkeen alkoholipolitiikka linjataan seuraavan kerran vasta pääminis-  
teri Ahon hallituksen ohjelmassa. Siinä asetettiin tavoitteeksi vähentää erityisesti  
lasten ja nuorten alkoholinkäyttöä.<sup>5</sup> Tämän jälkeen kaikki hallitusohjelmalinjaukset  
ovat tähdänneet alkoholista aiheutuvien haittojen ehkäisyyn, kunnes linja muuttui  
nykyisen hallituksen ohjelmassa.

Aktiivisimmillaan hallituksen alkoholipolitiikka vaikuttaa olleen pääministeri Jäät-  
teenmäen (sittemmin pääministerin vaihduttua pääministeri Vanhasen) hallituksen  
kaudella. Hallitusohjelmassa todetaan, että hallitus tekee alkoholihaittojen ehkäisyä  
koskevan ohjelman ja valtioneuvoston periaatepäätöksen.<sup>6</sup> Hallitusohjelmakirjauk-  
sen mukainen periaatepäätös annettiin vuonna 2003. Siinä on kolme erityistä tavoit-  
tetta: alkoholin aiheuttamia haittoja lasten ja perheiden hyvinvoinnille vähennetään  
merkittävästi; alkoholijuomien riskikäyttöä ja siitä aiheutuvia haittoja vähenne-  
tään merkittävästi; ja alkoholijuomien kokonaiskulutus käännetään laskuun.<sup>7</sup> Myös  
hallitusohjelmaan perustuva laaja ohjelma toteutettiin.<sup>8</sup>

3 Pääministeri Castrenin hallituksen ohjelma (ohjelmapuhe valtioneuvostossa 22.4.1919).

4 Pääministeri Kallion hallituksen ohjelma ((ohjelmapuhe valtioneuvostossa 14.11.1922).

5 Pääministeri Ahon hallituksen ohjelma kohta 10. Sosiaali- ja terveydenhuolto

6 Pääministeri Jäätteenmäen hallituksen ohjelma s. 14.

7 Valtioneuvoston periaatepäätös alkoholipolitiikan linjauksista. Sosiaali- ja terveys-  
ministeriön esitteitä 2003:6 s. 8–9. Periaatepäätös on saatavissa osoitteessa: [http://urn.  
fi/URN:ISBN:952-00-1408-X](http://urn.fi/URN:ISBN:952-00-1408-X).

8 Ohjelmaan kuului eri osioita: 1) Alkoholiohjelma 2004–2007. Työväline alkoholihait-  
tojen ehkäisyyn. Sosiaali- ja terveysministeriön esitteitä 2005:2. Ohjelma on saata-  
vissa osoitteessa: <http://urn.fi/URN:ISBN:952-00-1661-9>; 2) Alkoholihaitat työelämässä.  
Työmarkkinoiden keskusjärjestöjen toimenpiteet ja suunnitelmat alkoholihaitto-  
jen ehkäisemiseksi 2004. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2004:19. Julkaisu  
on saatavissa osoitteessa: <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe201504224975>; 3) Alkoholipoli-  
tiikan kuluttajaopas: Yhteenvedo kirjasta Alcohol: no ordinary commodity. Sosiaali- ja  
terveysministeriön esitteitä 2004:6. Julkaisu on saatavissa osoitteesta: [http://urn.fi/  
URN:ISBN:952-00-1539-6](http://urn.fi/URN:ISBN:952-00-1539-6).

Viime vaalikaudella pääministeri Rinteen (sittemmin pääministerin vaihduttua pääministeri Marinin) hallituksen ohjelmassa todetaan hallituksen jatkavan määrätietoista työtä alkoholin kokonaiskulutuksen vähentämiseksi.<sup>9</sup> Ohjelmassa linjataan myös, että alkoholiveroa korotetaan maltillisesti ottaen huomioon toimintaympäristön muutokset niin, että vaikutuksia matkustajatuontiin seurataan.<sup>10</sup>

Pääministeri Orpon hallituksen ohjelma linjaa alkoholipolitiikkaa selvästi eri suuntaan kuin aiemmat hallitusohjelmat. Ohjelmassa linjataan alkoholipolitiikkaa lyhyesti osana terveystaloutta todeten, että kansansairauksia voidaan vähentää vaikuttamalla riskitekijöihin kuten alkoholinkäyttöön.<sup>11</sup> Hallitusohjelmassa määriteltyjen alkoholipoliittisten tavoitteiden pääpaino on elinkeinopolitiikassa, kilpailun lisäämisessä ja markkinoiden avaamisessa. Hallitusohjelman mukaan hallitus uudistaa alkoholipolitiikkaa vastuullisesti eurooppalaiseen suuntaan ja jatkaa vuoden 2018 alkoholilainsäädännön kokonaisuudistusta. Ohjelmassa on useita yksittäisiä alkoholimarkkinoiden kilpailun lisäämiseen tähtäviä linjauksia. Ohjelmassa linjataan kuitenkin selkeästi, että hallitus ei muuta Alkon kansanterveydellistä asemaa eikä tehtäviä. Lisäksi todetaan, että uudistukset toteutetaan EU-oikeuden mukaisesti.<sup>12</sup> Ohjelman veropolitiikan linjaa kokoavassa liitteessä todetaan lisäksi, että ostajan verovelvollisuutta alkoholin verkkokaupassa laajennetaan ja väkevien alkoholijuomien ja viinien verotusta kiristetään.<sup>13</sup>

## 1.4 Lainsäädäntö ja alkoholipolitiikan linjan kehittyminen

Vaikka hallitusohjelmien alkoholipoliittinen sisältö on niukkaa, alkoholipolitiikka on harjoitettu aktiivisesti lainsäädännön uudistamisen kautta. Tässä jaksossa tarkastellaan alkoholilainsäädännön keskeisimpiä muutoksia ja uudistusten merkitystä yleisen alkoholipolitiikan kehittymiselle. Sellaisia ovat olleet kielto-lain säätäminen ja kumoaminen, keskioluen myynnin salliminen ruokakaupoissa, EU-jäsenyydestä aiheutuneet muutokset ja vuoden 2018 voimaan tullut alkoholilainsäädännön kokonaisuudistus. Tällä vaalikaudella on käynnistetty muun muassa

9 Pääministeri Rinteen hallituksen ohjelma s. 143.

10 Ibid. s. 27.

11 Pääministeri Orpon hallituksen ohjelma s. 27.

12 Ibid. s. 106.

13 Ibid. s. 237.

valmisteluhankkeita alkoholijuomien vähittäismyynnin laajemmaksi vapauttamiseksi sekä alkoholin toimitusmyynnin ja etämyynnin sääntelemiseksi. Nämä ovat merkittäviä uudistuksia alkoholipolitiikan linjan kannalta.

Kieltolaki hyväksyttiin eduskunnassa kymmenen vuotta ennen Suomen itsenäistymistä vuonna 1907. Laki tuli erinäisten vaiheiden jälkeen voimaan vuonna 1919. Kieltolaki päättyi vuonna 1932. Lain kumoamista edelsi neuvoa antava kansanäänestys vuonna 1931. Alkon historiassa vuodelta 2007 on arvioitu kieltolain kumoamisen syiksi toisaalta lain tehottomuus ja toisaalta valtion rahapula. Muutosten taustoja on valotettu historiassa seikkaperäisesti.<sup>14</sup>

Kieltolain kumoamisen yhteydessä säädettiin väkijuomalaki, jonka perusteella perustettiin Oy Alkoholiliike Ab. Lain tarkoituksena oli muun muassa vähentää alkoholin käyttöä mahdollisimman vähin. Ensimmäiset 48 alkoholimyymälää avattiin 5.4.1932 klo 10. Tästä tapauksesta on jäänyt suomalaisen alkoholipolitiikan historiaan numerosarja 543210.

Väkijuomalaki korvattiin vuonna 1968 annetulla alkoholilalla. Lain tarkoituksena oli, että alkoholista aiheutuvien haittojen ja vaurioiden tulee muodostua mahdollisimman vähäisiksi. Olennaisin muutos aikaisempaan oli, että uusi lainsäädäntö – konkreettisesti keskiolutlaki – salli keskioluen myynnin ruokakaupoissa, baareissa ja kahviloissa. Lisäksi alkoholijuomien tarjontaa lisättiin sallimalla ravintoloiden perustaminen ja Alkon myymälöiden avaaminen maaseudulle, alentamalla laissa säädettyjä ikärajoja ja pidentämällä alkoholia myyvien liikkeiden aukioloaikoja.

Alkoholin kulutus lisääntyi alkoholilainsäädännön uudistamisen jälkeen ja osin sen seurauksena lähes 2,5-kertaiseksi seuraavien vajaan 10 vuoden aikana.

Alkoholin vähittäismyynnin uudistamisvaihtoehtoja arvioitaessa on huomionarvoista, että vuonna 1969 voimaan tullut keskiolutlaki kytki elintarvikekaupan alkoholin myyntiin. Tämän jälkeen alkoholijuomien vähittäismyyntiä koskeneet muutokset on toteutettu siten, että myyntiluvan haltijat ovat saaneet laajemmat oikeudet suoraan lainmuutoksilla. Näin siis päivittäistavarakauppa on ollut tärkeä ja toimiva osa suomalaisen alkoholipolitiikan täytäntöönpanoa jo yli 50 vuotta.

---

14 Martti Häikiö. Alkon historia. Valtion alkoholiliike kieltolain kumoamisesta Euroopan unionin kilpailupolitiikkaan 1932-2006. Martti Häikiö, Alko Oy ja Otava 2007. ISBN-13: 978-951-1-21310-9.

Suomen EU-jäsenyys toteutui vuoden 1995 alusta. Jäsenyys johti merkittäviin alkoholipolitiikan muutoksiin, kun lainsäädännössä tuli ottaa EU:n sisämarkkinasäännökset huomioon. Uusi EU-säännöksiin sopeutettu alkoholilaki annettiin vuonna 1994. Lain tarkoituksena oli ehkäistä alkoholipitoisista aineista aiheutuvia yhteiskunnallisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja ohjaamalla alkoholin kulutusta. Lakiuudistuksen tuloksena 4,7 tilavuusprosenttia alkoholia sisältävät käymisteitse valmistetut siiderit ja long drink -juomat tulivat vähittäiskauppojen myyntiin keskioluen rinnalle.<sup>15</sup> Alkoholijuomien myynti sallittiin kauppojen lisäksi myös kioskeissa ja huoltamoilla.

Alkoholyhtiön konsernirakenne pilkottiin EU-jäsenyyden toteuduttua. Valtion omistukseen jäi vain vähittäismyyntiä harjoittava monopoliyhtiö Alko. EU-jäsenyyden myötä alkoholijuomien matkustajatuonti muista EU-maista vapautui.

Vuoden 2018 alkoholilain kokonaisuudistus säilytti lain perustavaa laatua olevan alkoholipoliittisen tavoitteen entisellään. Lain tarkoituksena on vähentää alkoholin kulutusta ja sitä kautta ehkäistä alkoholin käyttäjilleen, muille ihmisille ja koko yhteiskunnalle aiheuttamia haittoja.

Merkillepantavaa on, että vaikka uuden lain tavoitteena säilyi alkoholin kulutuksen vähentäminen, alkoholin saatavuutta lisättiin olennaisesti. Tämä toteutettiin sallimalla vähittäismyyntiluvan haltijoille aiempaa vahvempien juomien myyminen kuluttajille. Alkon alkoholilaissa säädettyinä tehtävänä pysyi alkoholihaittojen vähentäminen, tosin aiemmasta kavennetun yksinoikeuden kautta.

Hallituksen esityksessä vuoden 2018 alkoholilain esitetään perustelut uudistukselle. Perusteluissa todetaan, että alkoholilain kokonaisuudistuksen tavoitteena on sovittaa yhteen alkoholin valmistukseen, myyntiin ja käyttöön liittyviä erilaisia intressejä.<sup>16</sup> Itse lakiin tällaista eri intressien yhteensovittamiseen tähtäävää tavoitetta ei kirjattu, vaan lain tavoite määriteltiin jopa aiempaa tiukemmin. Vuoden 2018 laissa se on alkoholin kulutuksen vähentäminen, ei enää kulutuksen ohjaaminen.

Vuoden 2018 lain hallituksen esityksen perusteluissa viitataan EU:n sisämarkkina- ja monopolisäännöksiin sekä EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöön. Niitä ei kuitenkaan arvioitu erikseen suhteessa Alkon monopoliaseman oikeutukseen

---

15 Tässä vaiheessa siis säädettiin vähittäismyyntiä koskevasta valmistustaparajoituksesta. Rajoituksesta luovuttiin vuoden 2018 alkoholilaissa, mutta sellainen palautettiin alkoholilakiin vuonna 2024 sallittaessa enintään 8 % vahvuisten käymisteitse valmistettujen alkoholijuomien luvanvarainen vähittäismyynti.

16 HE 100/2017 s. 7.

tilanteessa, jossa alkoholin saatavuutta vähittäiskaupassa lisättiin huomattavasti. Alkon arvioitiin menettävän noin 70 prosenttia oluen, siiderin ja long drink -juomien myynnistään. Yhteensä myynnin menetys arvioitiin vähintään 100 miljoonaksi euroksi. Tämän arvioitiin tarkoittavan noin 7 prosentin vähennystä liikevaihtoon ja 13 prosentin vähennystä litramyyntiin. Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan Alkon myynnin menetykset niin suuriksi, että tällä olisi merkittävä vaikutus Alkon myymäläverkostoon ja sen hetkiseen yhteensä 2 500 henkilötyövuoden henkilöstömäärään.<sup>17</sup>

Vuonna 2024 toteutettiin hallitusohjelmaan perustuva alkoholilain muutos, jolla laajennettiin luvanvaraista alkoholin vähittäismyyntiä. Muutoksella sallittiin alkoholin luvanvaraiseen vähittäismyyntiin enintään 5,5 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävien alkoholijuomien lisäksi myös enintään 8,0 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävät käymisteitse valmistetut alkoholijuomat. Muutokset tulivat voimaan 1.6.2024. Muutoksilla kavennettiin edelleen Alkon vähittäismyyntimonopolia. Samalla lakiin palautettiin alkoholin erilaisia valmistustapoja koskeva valmistustaparajoitus.

Vuoden 2024 hallituksen esityksessä todetaan alkoholilakiin perustuen ja samaan tapaan kuin aiempien lainmuutosten yhteydessä, että alkoholilain tarkoituksena on vähentää alkoholin kulutusta ja sitä kautta alkoholihaittoja. Hallituksen esityksen tavoitteet määritetään viittauksella pääministeri Orpon hallituksen ohjelmaan, jonka tavoitteena on markkinoiden avaaminen ja kilpailun lisääminen. Näitä tavoitteita ei kuitenkaan tarkastella suhteessa alkoholilain tarkoitukseen, vaikka tavoitteet vaikuttavat olevan selvässä ristiriidassa keskenään.<sup>18</sup>

Tässä hallituksen esityksessä selostetaan aiempaa tarkemmin esitettyjen muutosten suhdetta EU:n sisämarkkinasäännöksiin, mukaan lukien SEUT 37 artiklaan, joka koskee monopolikysymystä. Perusteluissa todetaan komission edellyttäneen lisäselvitystä perusteista, joiden nojalla esitykseen sisältyi valmistustaparajoitus. Rajoitus oli se, että luvanvaraiseen vähittäismyyntiin esitettiin sallittavaksi vain käymisteitse valmistettuja alkoholijuomia. Esityksessä todetaan komission huomioiden johdosta, että muutoksilla joka tapauksessa kavennettaisiin kansallista alkoholimonopolia eli lisättäisiin kilpailua sisämarkkinoilla.<sup>19</sup> Esityksessä ei arvioida erikseen monopolin kaventamisen mahdollisia vaikutuksia niihin kansanterveydellisiin perusteisiin,

---

17 Ibid. s. 53.

18 HE 7/2024 s. 10.

19 Ibid. s. 4–6.

joiden johdosta monopoli on luotu ja säilytetty EU-jäsenyyden ajanakin. Argumentaatio keskittyy yllä kuvatulla tavalla perusteisiin, jotka puoltavat valmistustaparojoituksen säätämistä.

Eduskunnan käsiteltävänä on parhaillaan niin sanottua alkoholin toimitusmyyntiä koskeva hallituksen esitys. Esityksen perustelut on rakennettu samalla tavalla kuin yllä kuvatun uudistuksen. Toisaalta alkoholilain tavoitteena halutaan säilyttää alkoholin kulutuksen ja sitä kautta alkoholihaittojen vähentäminen. Toisaalta alkoholipolitiikkaa halutaan muuttaa vapaammaksi hallitusohjelman linjausten perusteella.<sup>20</sup>

Toimitusmyyntiä koskevassa hallituksen esityksessä käsitellään kysymystä Alkon monopoliaseman perusteista huomattavasti aiempaa laajemmin. Esityksen perusteluissa käydään läpi sekä rajat ylittävän etämyynnin että toimitusmyynnin vaikutuksia ja todetaan muun muassa, että etämyynnin salliminen voisi heikentää Alkon monopoliasemaa ja siten Alkon olemassaolon oikeutusta. Alkolle annettu yksinoikeus alkoholijuomien myyntiin on perustunut kansanterveydellisiin syihin. Kun monopolin ala supistuisi, myös perusteet kansanterveyden näkökulmasta heikkenisivät. Esityksessä päädytään kuitenkin siihen, että uudistuksella ei muutettaisi Alkon kansanterveydellistä tehtävää ja asemaa merkittävästi. Näin siksi, että esitys ei muuttaisi etämyyntiä koskevia sääntöjä.<sup>21 22</sup>

## 1.5 Perusoikeudet ja alkoholilainsäädännön järjestelmä

Alkoholilainsäädännön tavoitteena on alkoholin kulutuksen vähentäminen ja alkoholikäytöstä aiheutuvien haittojen ehkäiseminen. Lain tavoitteen toteuttaminen tarkoittaa rajoituksia niin yritysten kuin kansalaistenkin toimintavapauteen. Alkoholilainsäädännöllä onkin useita kosketuspintoja perustuslaissa määriteltyihin perusoikeuksiin. Siksi alkoholilainsäädännön muutosesityksistä on tyypillisesti pyydetty eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunto.

20 HE 173/2024 s. 3.

21 Ibid. s. 27.

22 Tätä raporttia viimeisteltäessä on tiedossa, että toimitusmyyntiä ja etämyyntiä koskevia säännöksiä valmistellaan yhtenä kokonaisuutena komission esitettyä huomautuksia toimitusmyyntiä koskevasta hallituksen esityksestä. Hallituksen taholta on ilmoitettu, että toimitusmyynnistä annettua hallituksen esitystä on tarkoitus täydentää etämyyntiä koskevilla säännöksillä. Jos ehdotettavat etämyyntisäännökset ovat hyvin sallivia, ne voivat vaikuttaa olennaisesti alkoholijuomien saatavuuteen. Tässä vaiheessa ei ole mahdollista arvioida tulevan toimitus- ja etämyyntisäätelyn yhteisvaikutuksia tarkemmin vähittäismyyntiä koskevan järjestelmän kannalta.

Vuoden 2018 alkoholilain perusteluissa esitettiin laaja analyysi lakiehdotuksen suhteesta perustuslakiin. Perusteluissa lähdetään liikkeelle perustuslain 1 §:stä, jossa turvataan yksilön vapaus ja oikeudet. Oikeutta henkilökohtaiseen vapauteen koskevaa perustuslain 7 §:ää tarkastellaan suhteessa alkoholilain ikään ja maahantuontiin liittyviin rajoituksiin. Elinkeinotoimintaa koskevien rajoitusten osalta viitataan muun muassa rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen, sananvapauteen, omaisuuden suojaan ja elinkeinon harjoittamista koskevaan oikeuteen. Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että elinkeinovapauden rajoittaminen on katsottu hyväksyttäväksi ja suhteellisuusperiaatteen mukaiseksi silloin, kun kyse on erityislaatuista taloudellisesta toiminnasta. Alkon monopoli ja alkoholilain lupajärjestelmä katsotaan mahdollisiksi väestön terveyden turvaamiseksi ja sosiaalisten haittojen vähentämiseksi. Perusoikeuksia tarkastelevissa perusteluissa ei käsitelty erikseen kysymystä Alkon yksinoikeuden kaventamisesta ja vastaavasti vähittäismyyntimahdollisuuksien laajentamisesta. Myöskään kysymystä uudesta käsityöläisöluita koskevasta poikkeuksesta Alkon monopoliin ei käsitellä suhteessa perustuslakiin.<sup>23</sup>

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunnossa todetaan, että alkoholiin liittyvän elinkeinonharjoittamisen eri muotojen luvanvaraistamista voidaan perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan pitää hyväksyttävänä muun muassa alkoholin käyttöön liittyvien terveyshaittojen pienentämiseksi ja sen käytöstä aiheutuvien sosiaalisten haittojen vähentämiseksi. Sama koskee lausunnon mukaan myös yksinoikeutta koskevaa sääntelyä. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa esitetään lisäksi myös yksityiskohtaisia huomioita liittyen muun muassa lupahakemukseen, luvan hakijaa koskeviin edellytyksiin, oikeusturvaan ja rangaistussäännöksiin.<sup>24</sup>

Alkoholilakia muutettiin vuonna 2024 siten, että vähittäismyyntiin sallittiin otettavaksi enintään 8 prosentin vahvuiset käymisteitse valmistetut alkoholijuomat.<sup>25</sup> Asiaa koskeneessa hallituksen esityksessä on perusteellinen selvitys lakiehdotuksen suhteesta perustuslain säännöksiin. Perusteluissa todetaan alkoholilaissa säädettyjen rajoitusten kytkeytyvän perustuslain 19 §:ään, jonka mukaan julkisen vallan on edistettävä väestön terveyttä. Mitä elinkeinovapauden tulee, esityksen todetaan tosiasiallisesti vähentävän alkoholielinkeinoon liittyvää rajoitussääntelyä. Yhdenvertaisuuskysymyksenä käsitellään esitykseen sisältyvää valmistustaparajoitusta ja todetaan, että vaikka elinkeinonharjoittajia kohdellaan asiassa eri tavalla, kohtelun oikeuttaa pyrkimys suojata lapsia ja nuoria – erityisesti tyttöjä – alkoholin haitoilta. Perusteluissa todetaan myös, että esitys voi johtaa haitallisiin vaikutuksiin ihmisten

23 Suhteesta perustuslakiin ks. HE 100/2017 s. 127–135.

24 PeVL 48/2017. Luvanvaraisuudesta ks. lausunnon s. 2–3.

25 Muutossäädös 305/2024.

terveydelle ja hyvinvoinnille, mutta hallitus on toteuttamassa useita terveyden edistämistä ja lasten ja nuorten hyvinvointia tukevia toimia. Perustuslakiosiossa selostetaan lisäksi valmistustaparajoituksen vaikutuksia tavaroiden vapaaseen liikkuvuuteen. Perustelut päätyvät siihen, että vaikka eri tuotteiden valmistajia kohdellaan eri tavalla, ehdotetut muutokset johtavat kilpailun lisääntymiseen eivätkä kohtele ulkomaisia toimijoita syrjivästi.<sup>26</sup>

Hallituksen esityksen perusteluiden perustuslakiosiossa esitetään selkeä näkemys sen suhteen, millaisessa tasapainossa alkoholijuomien saatavuuden lisääminen ja kilpailun avaaminen ovat alkoholilain pääasiallisen tavoitteen eli alkoholin kulutuksen vähentämisen kanssa: ”Vaikka alkoholijuomien saatavuuden lisääminen lisäisi alkoholin kulutusta ja alkoholin aiheuttamia terveydellisiä haittoja, lainsäädäntöä on tarkoitus keventää asteittain ja näin poistaa alkoholijuomien valmistukseen ja vähittäismyyntiin liittyviä elinkeinotoiminnan rajoituksia. Nyt ehdotettu muutos ei kuitenkaan poista alkoholiyhtiön yksinoikeutta yli 8 prosenttisten alkoholijuomien vähittäismyyntiin. Ehdotuksella ei myöskään poistettaisi alkoholin vähittäismyynti- ja anniskelulupajärjestelmää tai valvontasääntelyä ja siten ehdotettu muutos on edelleen alkoholilain tavoitteen ja tarkoituksen näkökulmasta hyväksyttävä.”<sup>27</sup>

Merkillepantavaa on, että hallituksen esityksessä katsotaan, ettei alkoholin saatavuuden lisääminen lainsäädäntöä muuttamalla ja monopolin alaa kaventamalla ole ristiriidassa lain tärkeimmän tavoitteen kanssa. Tässä kohtaa asianomaista tavoitetta eli alkoholin kulutuksen vähentämistä ei mainita. Vuoden 2018 alkoholilain perusteluista huolimatta ristiriita lakimuutoksen ja lain 1 §:ään kirjatun tavoitteen välillä vaikuttaa ilmeiseltä. Ristiriita on lähtöisin pääministeri Orpon hallitusohjelman alkoholipoliittisista linjauksista ja toistuu niistä johdetuissa lainsäädäntöhankkeissa. Alkoholilain tavoitteita ei ole syystä tai toisesta haluttu muuttaa, vaikka lain sisältöä on muutettu toiseen suuntaan kuin tavoitteet edellyttäisivät.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa asiasta kiinnitetään erityistä huomiota hallituksen esitykseen sisältyvään valmistustaparajoitukseen suhteessa yhdenvertaisuussääntelyyn. Valiokunta toteaa, että perustuslain yhdenvertaisuussäännös koskee lähtökohtaisesti vain ihmisiä. Yhdenvertaisuusperiaatteella voi valiokunnan mukaan kuitenkin olla merkitystä myös oikeushenkilöitä koskevan sääntelyn arvioinnissa etenkin silloin, kun sääntely voi vaikuttaa välillisesti luonnollisten henkilöiden oikeusasemaan. Perustuslakivaliokunta katsoo, että valmistustapaa koskeva rajoitus ei vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen. Valiokunnan mielestä

<sup>26</sup> Perustuslakiperusteluista ks. HE 7/2024 s. 31–38.

<sup>27</sup> HE 7/2034 s. 36.

rajoitukselle esitetyt perustelut eivät kuitenkaan ole kaikilta osin vakuuttavia. Esityksestä ei käy valiokunnan mukaan asianmukaisesti ilmi, miten valmistustaparajoituksen on tarkoitus toteuttaa sääntelyn päämääriä. Elinkeinovapauden kannalta olisi valiokunnan mielestä perustellumpaa, että valmistustavan pohjalta ei tehdä eroa saman alkoholipitoisuuden juomien välillä.<sup>28</sup>

## 1.6 Alkoholipolitiikka, lainsäädäntö ja viinien vähittäismyynti

Alkoholipolitiikka on tärkeä ja ristiriitaisia näkemyksiä herättävä yhteiskunnallinen kysymys. Alkoholien aiheuttamat haitat ja kustannukset ovat suuret, mutta alkoholilla on myös myönteisiä sosiaalisia vaikutuksia. Alkoholiiin liittyvä monipuolinen elinkeinotoiminta on taloudellisesti merkittävää ja tuottaa parhaassa tapauksessa runsaasti vientituloja.

Suomalaisen alkoholipolitiikan pitkä linja on ollut muuttumaton aivan viime aikoihin asti. Alkoholipoliittinen järjestelmämme on rakennettu hillitsemään alkoholin kulutusta ja alkoholista aiheutuvia haittoja. Tätä päämäärää ovat ilmentäneet niin hallitusohjelmiin kirjatut alkoholipoliittiset linjaukset kuin alkoholilain säännöksetkin. Myös alkoholilainsäädännön täytäntöönpano-organisaatio toteuttaa tavoitetta vähentää alkoholin kulutusta.

Näyttää siltä, että elinkeinopolitiikka on tullut alkoholipolitiikan rinnalle määrittämään alkoholilainsäädännön kehittämistavoitteita. Tämä kehitys alkoi vuoden 2018 alkoholilain tavoiteasetannasta, jota selostetaan kyseisen hallituksen esityksen perusteluissa. Esityksessä korostetaan, kuinka tärkeää on tasapainottaa kansanterveyden suojelua koskevaa tavoitetta ja muita eli lähinnä elinkeinopoliittisia intressejä. Sama kehitys jatkui ja voimistui pääministeri Orpon hallituksen ohjelmassa, tällä kertaa myös hallitusohjelman selkeiden linjausten kautta. Hallitusohjelman alkoholipoliittiset linjaukset ovatkin pääasiassa elinkeinopoliittisia.

Toistaiseksi elinkeinopoliittisten ja terveystieteellisten intressien tasapainottamista on toteutettu osauudistusten kautta. Vuoden 2018 laissa lisättiin päivittäistavara-kauppojen mahdollisuutta alkoholin myyntiin ja väljennettiin anniskelutoiminnan sääntelyä. Nykyisen hallituksen ohjelman perusteella on laajennettu edelleen päivittäistavara-kauppojen mahdollisuutta alkoholin myyntiin. Eduskunnalle on

---

28 PeVL 10/2024. Valmistustaparajoituksesta ks. lausunnon s. 3.

annettu esitys alkoholijuomien toimitusmyynnin sallimiseksi, ja tähän esitykseen on tarkoitus sisällyttää alkoholin etämyynnin sallivat säännökset. Tämän selvityksen kohde eli viinien vähittäismyynnin luvanvarainen salliminen on samanlainen osakysymys, johon vaikuttavat erilaiset eri suuntiin vetävät intressit.

Nykyisen hallituksen ohjelmassa alkoholipoliittista järjestelmää halutaan uudistaa lähinnä elinkeinoelämän intressien pohjalta. Hallitusohjelmassa todetaan, että tarkoituksena on toteuttaa riippumaton selvitys alkoholipoliitiikan sääntelyn siirtämisestä sosiaali- ja terveysministeriöstä työ- ja elinkeinoministeriöön, mikä sekun kuvastaa valmiutta muuttaa alkoholipoliitiikan painopisteitä.<sup>29</sup>

Viinien vähittäismyynnin avaaminen muillekin kuin monopoliyhtiö Alkolle on suuren luokan alkoholipoliittinen kysymys. Alkoholilainsäädännön muutokset ovat jo irtaannuttaneet alkoholipoliittikkaa sen vakiintuneista tavoitteista. Kun useita samansuuntaisia uudistuksia on jo toteutettu ja on edelleen vireillä, olisi tarkoituksenmukaista arvioida koko alkoholipoliitiikan perusteita uudelleen. Yllä mainittu selvitystyö alkoholilainsäädännön valmisteluvastuun siirtämisestä voi palvella tällaisen kokonaisarvioinnin tekemistä.

Alkoholipoliittikkaa on linjattu hallitusohjelmatasolla verrattain harvoin ja silloinkin yleensä niukasti. On poliittinen valinta, mitä asioita hallitusohjelmissa linjataan ja millä tarkkuudella. Hallituskausien tärkeimmät hankkeet valmistellaan usein laajapohjaisesti, jotta poliittisilla päätöksentekijöillä on mahdollisimman hyvät tiedolliset lähtökohdat omille ratkaisuilleen. Myös parlamentaarisesti valmisteltavia selontekoja on käytetty väylänä yhteiskunnallisen keskustelun käymiseksi poliittisesti merkittävistä asioista.

Kuten jäljempänä selvitetään, viinien vähittäismyynnin vapauttaminen Alkon yksinoikeusjärjestelmän piiristä voidaan toteuttaa teknisesti varsin yksinkertaisesti. Asia liittyy kuitenkin vahvasti koko alkoholipoliitiikan ja -lainsäädännön tavoitteisiin ja on hyvin laajakantoinen. Olisi suotavaa, että tällaisten uudistusten valmistelu suoritettaisiin laaja-alaisesti ja laajapohjaisesti, ottaen huomioon muutkin samaan kokonaisuuteen liittyvät hankkeet.

---

29 Työ on käynnistynyt Valtioneuvoston kanslian johdolla. Sen on määrä valmistua käsiteltäväksi hallituksen puoliväliriihessä.

Asian laaja-alaista valmistelua puoltavat lisäksi hankkeen EU-oikeudelliset reunaehdot. EU-oikeus saattaa edellyttää monopolista luopumista, jos alkoholijuomien saatavuutta lisätään niin olennaisesti, että monopolin tehtävä alkoholin haittojen vähentämiseksi menettää merkitystään.

Vaikka EU-oikeus ei edellyttäisi monopolista luopumista, viinien vähittäismyyntin vapauttaminen voisi johtaa merkittäviin muutoksiin Alkon toiminnassa. Alkolle on säädetty yksinoikeus alkoholijuomien vähittäismyyntiin nimenomaan alkoholihaittojen vähentämiseksi. Alkon asema, tehtävät ja rooli osana suomalaisen alkoholipolitiikan toteutusta voidaan joutua arvioimaan kokonaan uudelleen, jos viinien vähittäismyyntiä vapautetaan. Kysymys on viinien myyntiä laajemmin koko yksinoikeusjärjestelmän tulevaisuudesta.

## 1.7 Kansalaismielipide alkoholipolitiikasta

Kansalaisten mielipiteitä alkoholipolitiikasta on selvitetty eri näkökulmista. PTY:n tilaaman, Taloustutkimuksen vuonna 2023 toteuttaman selvityksen mukaan 65 prosenttia kansalaisista on sitä mieltä, että mietoja viinejä pitäisi saada myös ruokakaupoista. Selvitykseen vastanneista kansalaisista 84 prosenttia katsoo, että ruokakaupat huolehtivat hyvin alkoholituotteiden myynnin ikärajavalvonnasta.<sup>30</sup>

THL:n tuoreessa raportissa Kansalaisten alkoholipoliittisista mielipiteistä luodetaan kansalaismielipiteitä vuosittain. Nykyisen alkoholipolitiikan kannalla oli raportin mukaan 54 prosenttia vastaajista ja tiukempaa alkoholipolitiikkaa halusi 17 prosenttia vastaajista. Nykyisestä väljempää alkoholipolitiikkaa toivoi 20 prosenttia vastaajista. Vastaajista 54 prosenttia uskoi, että alkoholin saatavuutta rajoittamalla voi vaikuttaa väestön alkoholin kulutukseen. Vastaajista 42 prosenttia oli sitä mieltä, että mietoja viinejä pitäisi saada ostaa päivittäistavara-kaupoista. Jos viinien tulo päivittäistavara-kauppoihin tarkoittaisi, että niissä myytäisiin myös väkeviä alkoholijuomia, laskisi tämä viinejä päivittäistavara-kauppoihin haluavien osuuden raportin mukaan 21 prosenttiin.<sup>31</sup>

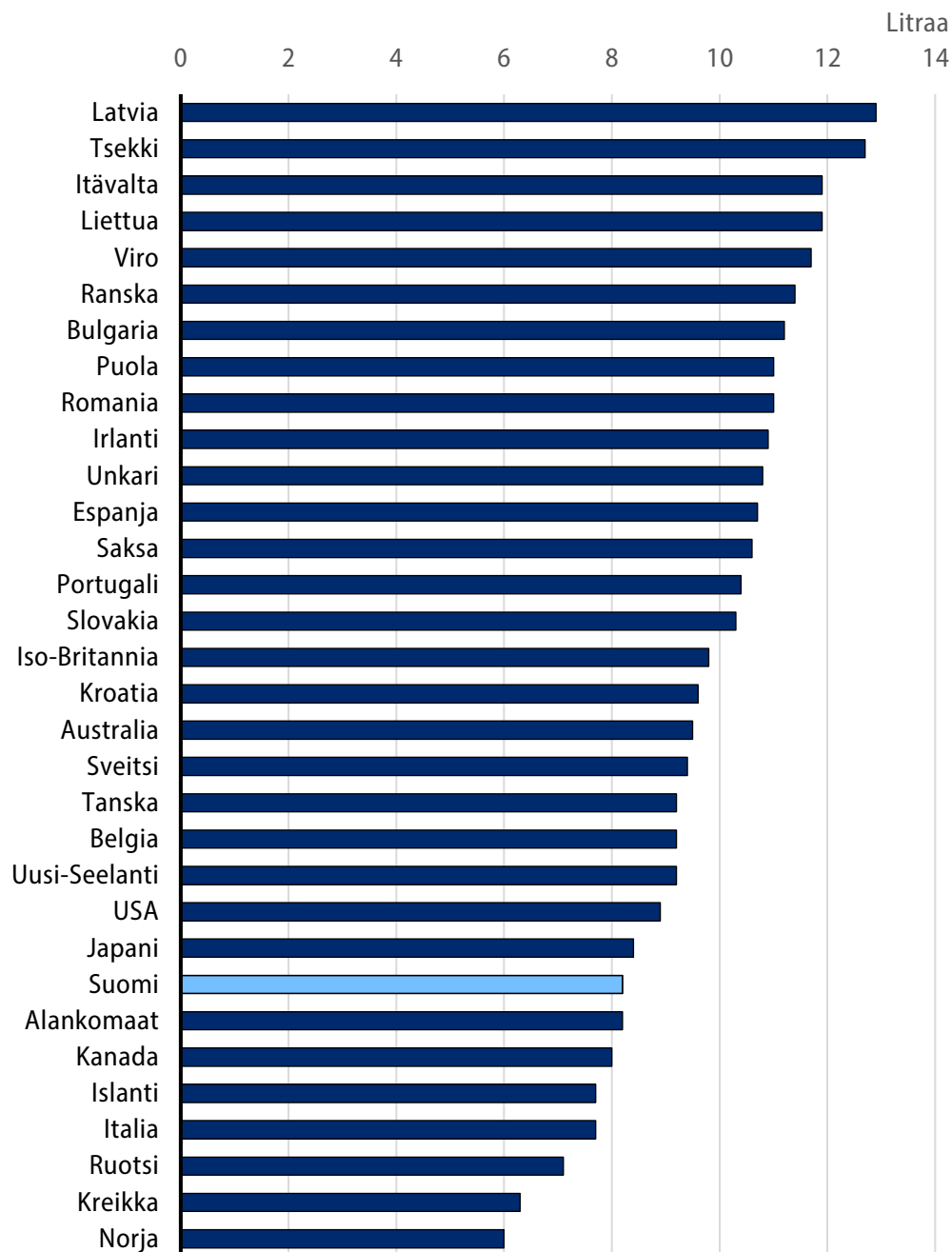
30 Merja Lintunen. Taloustutkimus: Kuluttajakysely: viinit ruokakauppaan? PTY Raportti 3.1.2023: [https://www.pty.fi/wp-content/uploads/2023/01/PTY\\_liite\\_Kuluttajakysely\\_Viinit-ruokakauppaan\\_Taloustutkimus\\_tammikuu-2023.pdf](https://www.pty.fi/wp-content/uploads/2023/01/PTY_liite_Kuluttajakysely_Viinit-ruokakauppaan_Taloustutkimus_tammikuu-2023.pdf).

31 THL. Alkoholipoliittiset mielipiteet 2025. Väestön alkoholipoliittiset mielipiteet ovat tiukentuneet edelleen – viinejä ruokakauppoihin haluavien määrä vähentyi. Tilastoraportti 12.3.2025. THL 6/2025. <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2025031016801>.

Kuvatut selvitykset osoittavat, että kansalaismielipiteitä mitattaessa voidaan päätyä hyvin erilaisiin lopputuloksiin sen suhteen, mitä mieltä kansalaiset ovat viinien vähittäismyynnin vapauttamisesta. Mittaukset osoittavat joka tapauksessa, että viinien vähittäismyynnin vapauttamiselle on olemassa kansalaisten tukea. THL:n raportissa erikseen tarkasteltu kysymys suhtautumisesta väkevien alkoholijuomien myyntiin on sekin relevantti tämän selvityksen kannalta. Tuloksesta voidaan päätellä, että kansalaisten suuri enemmistö haluaa pitää väkevät alkoholijuomat monopolin piirissä. Tämä on hyödyllinen taustatieto muun muassa tilanteessa, jossa on oikeudellista epävarmuutta Suomen mahdollisuudesta ylläpitää vain väkevät alkoholijuomat kattava monopolijärjestelmä.

## 2 Kansainvälinen alkoholipolitiikka

**Kuvio 1.** Alkoholijuomien tilastoitu kulutus 100 % alkoholina eräissä maissa 15 vuotta täyttäneitä asukasta kohti 2019. Lähteet: WHO Global Information System on Alcohol and Health; THL



## 2.1 WHO

YK:n alainen Maailman terveysjärjestö (World Health Organization, jatkossa WHO), on Suomen terveyspolitiikan kehittämisen ja arvioinnin tärkein kansainvälinen yhteistyökumppani. WHO:hon kuuluu 194 jäsenmaata, jotka jakautuvat kuuteen maantieteelliseen alueeseen. WHO:n Euroopan alueella on 53 jäsenmaata.

Suomi on aktiivinen toimija globaalissa terveyspolitiikassa ja terveyspolitiikan osa-alueiden kehittämisessä kansainvälisesti. Suomen osallistumisesta ja linjauksista WHO:ssa vastaa sosiaali- ja terveysministeriö yhdessä muiden ministeriöiden kanssa.

WHO:n rooli kansainvälisessä terveyspolitiikassa määritellään sen peruskirjassa (1946), jossa sen toiminnan tavoitteeksi määritellään ”mahdollisimman hyvän terveyden saavuttaminen kaikille kansakunnille”. WHO:lla on johtava rooli globaalien terveyspolitiikan normatiivisessa työssä, kehittämisessä ja koordinaatiossa. WHO voi muun muassa ehdottaa yleissopimuksia, sopimuksia ja ohjesääntöjä sekä tehdä suosituksia terveyskysymyksissä.

Vuonna 2010 Maailman terveysjärjestön (WHO) jäsenvaltiot hyväksyivät maailmanlaajuisen alkoholistrategian (WHA63.13). Strategiassa myös Suomi hyväksyi tavoitteen vähentää alkoholin aiheuttamia haittoja paitsi käyttäjälle itselleen myös muille ihmisille ja yhteiskunnalle. Strategiassa on 10 suositusta tavoitealueista, joilla jäsenvaltioiden tulisi toimia. Niihin lukeutuu muun muassa alkoholin saatavuuden rajoittaminen, ja yhtenä keinona rajoittaa alkoholin saatavuutta nähdään kansanterveysperusteinen valtion alkoholimonopoli.<sup>32</sup>

WHO on julkaissut äskettäin raportin Pohjoismaiden alkoholimonopoleista<sup>33</sup>. Raportissa analysoidaan Suomen, Ruotsin, Norjan, Islannin ja Fär-saarten alkoholimonopoliin kansanterveydellisiä vaikutuksia osana maiden alkoholipolitiikkaa.

WHO:n raportti toteaa monopolien toimineen tehokkaasti. Pohjoismaissa alkoholin kulutus henkeä kohden on EU-keskiarvoon verrattuna vähäisempää kuten on myös nuorten alkoholinkulutus. Pohjoismaissa alkoholihaitat ovat yleisesti ottaen matalammalla tasolla kuin useimmissa muissa EU-maissa. Suomi poikkeaa muista

32 WHO: Global strategy to reduce the harmful use of alcohol: [https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/44395/9789241599931\\_eng.pdf?sequence=1](https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/44395/9789241599931_eng.pdf?sequence=1).

33 Nordic alcohol monopolies. Understanding their role in a comprehensive alcohol policy and public health significance: <https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/380344/9789289061667-eng.pdf?sequence=6&isAllowed=y>.

Pohjoismaista muun muassa alkoholikuolleisuuden suhteen. Siinä Suomi on lähellä EU-keskiarvotasoa, kun taas muut Pohjoismaat edustavat eurooppalaisessa vertailussa alhaisinta tasoa.<sup>34</sup>

WHO:n raportin mukaan on kiistatonta, että alkoholimonopoleilla on merkittävä vaikutus alkoholin kulutukseen ja sitä kautta alkoholihaittoihin. Raportissa viitataan eri maissa toteutettuihin tutkimuksiin alkoholin vähittäismyynnin yksityistämisen vaikutuksista ja todetaan, että monopolien purkaminen lisää sekä vapautettujen juomien myyntiä että niiden henkilöä kohti laskettua kulutusta. Tuotteiden monopolisointi puolestaan vähentää alkoholin henkilöä kohti laskettua kulutusta. Raportissa viitataan muun muassa Suomessa jo toteutettuihin muutoksiin tilaviinien ja vähittäismyynnissä sallittujen alkoholijuomien alkoholin enimmäispitoisuuksien osalta. Raportissa katsotaan, että suurin tällaisten muutosten synnyttämä ongelma on, että ne heikentävät monopolien oikeudellista perustaa.<sup>35</sup>

WHO:n raportissa esitellään tutkimuksia, joita on tehty Ruotsin ja Suomen monopoleja koskeneiden muutosten vaikutuksista. Niitä tarkastellaan seuraavassa hieman tarkemmin.

Ruotsissa vähittäismyynnissä sallitun oluen alkoholipitoisuutta nostettiin yhdellä prosenttiyksiköllä 3,5 prosentista 4,5 prosenttiin. Muutos tehtiin vuonna 1965 ja sen jälkeen palattiin alhaisempaan alkoholipitoisuuteen. Asiasta tehdyn tutkimuksen erityisesti nuoriin kohdistuvat alkoholihaitat vähenivät merkittävästi, kun keskioluen alkoholipitoisuutta vähennettiin. Myönteisiä muutoksia havaittiin myös vanhemmissa ikäryhmissä.<sup>36</sup>

Raportissa tarkasteltava suomalaisen alkoholipolitiikan suuri muutos on keskiolutlain säätäminen. Laki salli keskioluen vähittäiskaupan ja anniskelun kahviloissa vuoden 1969 alusta lähtien. Samalla sallittiin Alkolle myymälöiden avaaminen maaseudulla. Näiden muutosten jälkeen alkoholin kokonaiskulutus lisääntyi 46 prosentilla. Keskioluen kulutus lisääntyi 242 prosentilla ja oluen kokonaiskulutus lisääntyi 125 prosentilla. Sen sijaan keskiolutta miedomprien oluiden kulutus väheni 50 prosentilla aikaisemmasta.<sup>37</sup>

---

34 Ibid. s. 9.

35 Ibid. s. 9–10.

36 Artikkel: The repeal of medium-strength beer in grocery stores in Sweden – the impact on alcohol-related hospitalizations in different age groups. Mats Ramstedt. Saatavissa julkaisussa *The Effects of Nordic Alcohol Policies – What happens to drinking and harm when alcohol controls change?* Edited by Robin Room NAD Publication No. 42 s. 69–79 osoitteessa: <https://iogt.org/wp-content/uploads/2015/03/nad42.pdf>.

37 WHO-raportti s. 23.

WHO:n raportissa arvioidaan Pohjoismaiden alkoholimonopolioiden toimivan hyvin EU-kontekstissa. Raportissa todetaan, että monopolit saatiin ylläpitää kansanterveydellisten syiden perusteella. Raportissa esitetään kuitenkin huoli siitä, että Suomessa vireillä olevien monopolin alaa kaventavien muutosten tuloksena voi syntyä tilanne, jossa tuontituotteita syrjitään epäsuorasti. Tällainen monopolitoiminnan seurauksena aiheutuva syrjintä on SEUT 37 artiklan mukaan kielletty.<sup>38</sup>

WHO:n raportti sisältää tutkimuksiin perustuvia arvioita siitä, kuinka alkoholin-kulutus muuttuisi, jos monopoleja muutettaisiin olennaisesti. Ruotsin osalta vaihtoehtoiset tutkitut skenaariot ovat alkoholin vähittäismyyntin salliminen joko päivittäistavara-kaupalle tai alkoholin erikoisliikkeille. Suomen osalta skenaariot ovat monopolin laajentaminen Ruotsin mallin mukaiseksi tai monopolin lakkauttaminen.

Ruotsia koskevassa tutkimuksessa saatiin tulokseksi muun muassa, että jos valtion monopoli korvataan yksityisillä alkoholin erikoiskaupoilla, alkoholin kulutus henkeä kohti lisääntyy 20 prosentilla ja alkoholikuolemat lisääntyvät lähes 50 prosentilla. Jos valtion monopoli korvataan päivittäistavara-kaupalla, alkoholin kulutus henkeä kohti lisääntyy yli 31 prosentilla ja alkoholikuolemien määrä lisääntyy 76 prosentilla.<sup>39</sup>

Suomea koskevassa tutkimuksessa vuodelta 2023 arvioidaan erilaisten alkoholin vähittäismyyntiä koskevien mallien vaikutuksia. Mallit ovat monopolin laajentaminen Ruotsin mallin mukaiseksi tai sen lakkauttaminen kokonaan. Tutkimuksen yhdeksi lähtökohdaksi todetaan, että vuonna 2018 alkoholinkäyttö aiheutti yli 1,5 miljardin euron yhteiskunnalliset kustannukset ja lähes 4 000 kuolemaa. Tutkimuksen mukaan monopolin laajentaminen johtaisi siihen, että alkoholinkäyttö vähenisi liki 16 prosentilla ja yhteiskunnalliset kustannukset vähenisivät noin

---

38 Ibid. s. 31–32.

39 Artikkel: Estimating the public health impact of disbanding a government alcohol monopoly: application of new methods to the case of Sweden Tim Stockwell, Adam Sherk, Thor Norström, Colin Angus, Mats Ramstedt, Sven Andréasson, Tanya Chikritzhs, Johanna Gripenberg, Harold Holder, John Holmes and Pia Mäkelä. Artikkel on saatavissa osoitteessa: <https://bmcpublihealth.biomedcentral.com/articles/10.1186/s12889-018-6312-x#Bib1>.

385 miljoonalla eurolla. Samalla erilaiset alkoholihaitat vähenisivät merkittävästi. Monopolin purkaminen lisäisi alkoholinkulutusta 9 prosentilla, ja alkoholista johtuvat yhteiskunnalliset kustannukset lisääntyisivät liki 300 miljoonalla eurolla.<sup>40</sup>

## 2.2 Euroopan Unioni

EU-mailla on päävastuu kansallisesta alkoholipolitiikasta. EU-maiden tueksi alkoholiin liittyvien haittojen vähentämisessä laadittiin vuonna 2006 EU:n alkoholi-strategia. Strategian täytäntöönpanoa on arvioitu kahteen otteeseen, vuosina 2009 ja 2013.

Alkoholinkäytön ja sen aiheuttamien haittojen kehityksen seuraamista varten on perustettu EU:n alkoholi- ja terveystietojärjestelmä (EUSAH). Sitä ylläpitävät yhteistyössä Euroopan komissio ja Maailman terveysjärjestö (WHO) EU:n terveysalan toimintaohjelman puitteissa. EU ja WHO laativat säännöllisesti maakohtaisia katsauksia EU-maiden tilanteesta. Komission terveysalan toimintaohjelmasta on rahoitettu alkoholihaittojen torjuntaan liittyviä hankkeita ja aloitteita. Esimerkiksi vuosina 2014–2016 toteutettiin yhteinen toimi alkoholiin liittyvien haittojen vähentämiseksi (RARHA), jolla tuettiin EU-maita alkoholihaittojen ehkäisyssä.

## 2.3 OECD

OECD on tehnyt laajoja maavertailuja alkoholin haitoista ja kustannuksista. Näiden julkaisujen tavoitteena on tukea jäsenvaltioita alkoholihaittojen ehkäisyssä. Vuonna 2021 julkaistun viimeisimmän selvityksen mukaan alkoholilla on merkittäviä kielteisiä vaikutuksia muun muassa alkoholista johtuvien sairauksien yleisyyteen ja sitä kautta eliniän odotteeseen, terveydenhuollon kustannuksiin, työvoiman tuottavuuteen ja bruttokansantuotteen määrään.<sup>41</sup>

40 Artikkel: The public-private decision for alcohol retail systems: Examining the economic, health, and social impacts of alternative systems in Finland. Adam Sherk, Tim Stockwell, Justin Sorge, Samuel Churchill, Colin Angus, Tanya Chikritzhs, John Holmes, Petra Meier, Timothy S. Naimi, Thor Norström, Mats Ramstedt, Jussi Simpura. Artikkel on saatavissa osoitteessa: <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/14550725231160335>.

41 OECD (2021), Preventing Harmful Alcohol Use, OECD Health Policy Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/6e4b4ffb-en>.

OECD julkaisee State of the Health in the EU -profileja, joissa esitetään katsauksia Euroopan unionin maiden terveystilanteeseen ja terveysjärjestelmiin. Niissä keskitytään tarkastelemaan kunkin maan erityispiirteitä ja -haasteita maiden välisten vertailujen perusteella. Suomea koskevassa vuonna 2023 julkistetussa terveysprofiilissa tarkastellaan myös alkoholin käytöstä aiheutuvia terveyshaittoja. Raportissa todetaan muun muassa, että Suomen ehkäistävissä ja terveydenhuollon keinoin vältettävissä oleva kuolleisuus oli yleisesti matalampaa vuonna 2020 kuin suurimmassa osassa muista EU-maista mutta korkeampaa kuin muissa Pohjoismaissa. Alkoholiin liittyvät kuolemat, joiden osuus on merkittävästi suurempi kuin muissa EU-maissa, ovat kuitenkin yleisin ehkäistävissä oleva kuolinsyy Suomessa.<sup>42</sup>

OECD toteuttaa laajoja selvityksiä kaupankäynnin esteistä eri sektoreilla. Yksi tällainen selvitys kohdistuu palvelujen kaupan rajoituksiin (Services Trade Restrictiveness Index STRI). Suomen maaraportissa todetaan, että jakelupalvelut ovat Suomessa eniten rajoitettuja palveluita suhteessa muihin maihin. Yhtenä syynä jakelupalveluiden kaupan rajoitukseen raportoidaan alkoholimonopoli.<sup>43</sup>

## 2.4 Pohjoismaat ja muut EU-maat

Ruotsissa alkoholijuomien valmistuksesta, maahantuonnista ja maastaviennistä, markkinoinnista sekä tukku- ja vähittäiskaupasta ja anniskelusta säädetään vuonna 2010 uudistetussa alkoholilaissa. Vuonna 1955 perustetulla alkoholiyhtiöllä on yksinoikeus väkevien alkoholijuomien, viinin ja yli 3,5 prosentin vahvuisen oluen vähittäismyyntiin. Alkoholipitoisuudeltaan 2,25–3,5-prosenttisen oluen myynti elintarvikeliikkeissä ja anniskelu ravitsemusliikkeissä on Ruotsissa sallittua, mutta edellyttää ilmoituksen tekemistä kunnalle. Ruotsissa on annettu hallituksen esitys tilaviinien vähittäismyyntin sallimiseksi.

Norjan alkoholilaissa säädetään alkoholijuomien valmistuksesta, maahantuonnista ja maastaviennistä, myynnistä ja anniskelusta ja niihin liittyvästä lupajärjestelmästä sekä markkinoinnista. Valtion omistamalla alkoholiyhtiöllä on yksinoikeus yli 4,75 prosenttisten alkoholijuomien vähittäismyyntiin. Enintään 4,75 prosenttisten juomien myynti on luvanvaraista.

42 OECD/European Observatory on Health Systems and Policies (2024), *Suomi: Maan terveystilaprofiili 2023*, OECD Publishing, Paris, s. 11: <https://doi.org/10.1787/dcbda54d-fi>.

43 OECD Services Trade Restrictiveness Index:Finland: [https://www.oecd.org/en/publications/oecd-services-trade-restrictiveness-index-country-notes\\_4c1d2b0d-en/finland\\_09a883d0-en.html](https://www.oecd.org/en/publications/oecd-services-trade-restrictiveness-index-country-notes_4c1d2b0d-en/finland_09a883d0-en.html).

Islannissa valtion omistamalla alkoholiyhtiöllä on alkoholijuomien vähittäismyyntimonopoli yli 2,25 prosenttisten alkoholijuomien vähittäismyyntiin.

Viron itsenäistyminen johti alkoholikaupan yksityistämiseen, eikä alkoholia koskevaa sääntelyä aluksi juuri ollut. Alkoholihaittojen ehkäisyyn tähtäävään sääntelyn palattiin vuonna 1995. Alkoholijuomien kioskimyynti kiellettiin kokonaan vuonna 2001. Vuonna 2008 yhtenäistettiin vähittäismyyntiajat kautta maan siten, että myynti on sallittu kello 10–22. Virossa alkoholijuomat on nykyisin sijoitettava kaupoissa erilleen muista tuotteista. Alkoholia ei saa sijoittaa kaupoissa siten, että kuluttajat altistuvat sen tarjonnalle tahtomattaan.

Tanskassa alkoholijuomien vähittäismyyntin sääntely on ollut minimaalista. Elin-  
tarvikekaupan harjoittamista koskevaan lupaan, jonka myöntää elinkeinoviran-  
omainen, sisältyy automaattisesti alkoholijuomien myyntilupa. Tanskassa alkoholin  
kokonaiskulutus on muita Pohjoismaita korkeammalla tasolla, ja nuorten alkoholin-  
käyttö on Euroopan runsainta.

Mitä alkoholin kulutukseen tulee, Euroopassa kulutetaan eniten alkoholia maail-  
massa ja alkoholiperäiset terveyshaitat ovat yleisiä. Suomessa alkoholinkäyttö on  
vähentynyt yli neljänneksellä vuoden 2007 jälkeen, minkä vuoksi myös alkoholi-  
n aiheuttamat haitat ja humalakulutus ovat vähentyneet. Suomessa käytetään  
vähemmän alkoholia kuin Euroopassa keskimäärin.

Alkoholijuomien vähittäismyyntimonopoli on käytössä EU-maista vain Suomessa  
ja Ruotsissa. Muita laissa säädettyjä toimenpiteitä, joiden tavoitteena on vähentää  
alkoholihaittoja, on sen sijaan käytössä kaikissa EU-maissa. Tällaisia toimenpiteitä  
ovat muun muassa alkoholijuomien saatavuuden ja mainonnan rajoitukset ja alko-  
holijuomien verotus. Eräissä EU-jäsenmaissa ei kuitenkaan kanneta viinistä valmiste-  
veroa. Useimmissa EU-maissa kaikkien tai vähintään väkevien alkoholijuomien  
vähittäismyynti on luvanvaraista. Noin puolet jäsenmaista rajoittaa paikkoja, joissa  
alkoholijuomien myynti on sallittu – esimerkiksi myyntiä huoltoasemilla rajoitetaan  
noin joka kolmannessa maassa – ja noin kolmannes EU-maista rajoittaa alkoholijuomien  
myyntiaikoja.<sup>44</sup>

Pääministeri Orpon hallitusohjelmassa todetaan, että hallitus uudistaa alkoholi-  
politiikkaa vastuullisesti eurooppalaiseen suuntaan.<sup>45</sup> Eurooppalaisella alkoholipoli-  
tiikalla tarkoitettaneen alkoholin saatavuuden helpottamista ja alkoholielinkeinojen

44 Ks. esimerkiksi HE 7/2024 s. 26.

45 Pääministeri Orpon hallituksen ohjelma s. 106.

edellytysten vahvistamista. Tällaisia linjauksia hallitusohjelmassa onkin. Alkoholi-monopoli on käytössä vain Suomessa ja Ruotsissa, joten tämä osa suomalaisesta alkoholipolitiikkaa ei selvästikään ole eurooppalaista. Hallitusohjelmassa todetaan kuitenkin nimenomaan, että Alkon kansanterveydellistä asemaa ja tehtäviä ei muuteta.

## 2.5 Yhdysvallat

Yhdysvalloissa osavaltioilla on oikeus säännellä alkoholin myyntiä ja päättää alkoholiverotuksesta. Näin sääntely vaihtelee osavaltiosta toiseen.

Keskeinen osa Yhdysvaltojen alkoholipolitiikkaa on niin sanottu kolmen portaan malli, jossa alkoholijuomien valmistus, tukkumyynti ja vähittäismyynti on erotettu toisistaan. Toimijoilla ei saa lähtökohtaisesti olla taloudellisia tai omistuksellisia yhteyksiä muilla portailla toimiviin yrityksiin.

Monessa osavaltiossa alkoholijuomien myynti on julkisomisteisten yhtiöiden vastuulla. Julkisomisteiset yhtiöt voivat toimia joko tukkuportaalla tai vähittäismyynnissä taikka molemmissa. Valtaosassa osavaltioista on kuitenkin käytössä lisenssijärjestelmä, jonka nojalla alkoholin tukku- ja vähittäismyynti on sallittu yksityisille yhtiöille.

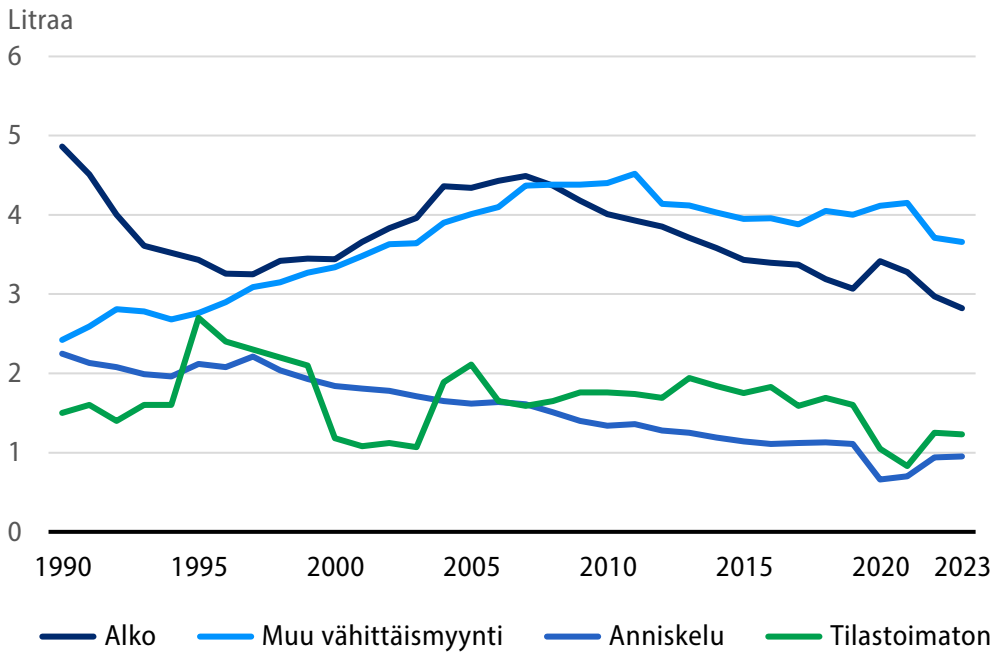
Useat Yhdysvaltojen osavaltiot vapauttivat viinien vähittäismyynnin 1960-luvun lopun ja 1990-luvun alun välillä. Muutosten on arvioitu moninkertaistaneen viiniä myyvien myymälöiden määrän, lisänneen viinien myyntiä selvästi enemmän kuin muualla maassa ja lisänneen myös alkoholin kokonaiskulutusta.<sup>46</sup>

---

46 Yhdysvaltojen sääntelymuutoksia on kuvattu Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksessä Etukäteisarviointi viinien myynnin mahdollisesta vapauttamisesta. KKV:n alkoholi-markkinaselvityksen toinen osa. Jakso: Muiden maiden sääntely ja kokemukset.

### 3 Vaihtoehdot viinien vähittäismyynnin vapauttamiseksi

**Kuvio 2.** Alkoholin kokonaiskulutus jakelutien mukaan sataprosenttisena alkoholina 15 vuotta täyttäneellä asukkaasta kohti, 2000–2023. Lähde: THL



Tässä selvityksessä on toimeksiannon mukaan esitettävä vaihtoehdot enintään 15 tilavuusprosenttia alkoholia sisältävien viinien vapauttamiseksi alkoholin vähittäismyynnin yksinoikeusjärjestelmästä. Käytännössä kyse on 8–15 prosenttisten viinien myynnin vapauttamisesta Alkon monopolin piiristä.

Viinien vähittäismyynnin vapauttaminen olisi alkoholipoliittisesti merkittävä päätös. Viinien osuus alkoholin kokonaiskulutuksesta Suomessa on noin viidennes. Alkon vuoden 2024 litramyynnistä noin 62 prosenttia tuli viinien myynnistä. Viinien vähittäismyynnin vapauttamisella olisi laajakantoisia yhteiskunnallisia vaikutuksia.

Seuraavassa esitettävät vaihtoehdot rakentuvat pääasiassa nykyisen alkoholilainsäädännön varaan, jotta ne tukisivat toimintaympäristön pitkäjänteistä ja ennakoitavissa olevaa kehittämistä. Nykyinen järjestelmä on yhdistänyt valtion omistaman alkoholimonopolin ja yksityisen elinkeinotoiminnan kokonaisuudeksi, jota voidaan pitää lähtökohdiltaan toimivana. Nykyisen järjestelmän voidaan katsoa turvaavan alkoholipolitiikan vastuullisen täytäntöönpanon. Siksi sen voidaan katsoa myös luovan hyvät edellytykset lainsäädännön vapauttamiseksi edelleen.

Tässä jaksossa arvioidaan vaihtoehdot, joiden kautta viinien luvanvaraisen vähittäismyynnin järjestäminen voitaisiin toteuttaa. Varsinaisia päävaihtoehtoja esitetään kolme. Ne ovat 1) viinien vähittäismyynnin salliminen päivittäistavara-kaupoissa, 2) viinien vähittäismyynnin salliminen anniskeluluvan yhteydessä ravintoloissa ja 3) alkoholin myyntiä harjoittavien erikoisliikkeiden toiminnan salliminen.

Päävaihtoehtoja ei esitetä etusijajärjestyksessä, eikä selvityksessä ole pyydetty esitettäväksi suosituksia tarkoituksenmukaisimmasta vaihtoehdosta. Vaihtoehdot voidaan toteuttaa itsenäisinä tai kaksi taikka kaikki kolme samanaikaisesti. Viinien vähittäismyynnin salliminen päivittäistavara-kaupoissa on vaihtoehdoista laajin. Muut kaksi vaihtoehtoa ovat alkoholin saatavuuden lisääntymisen ja muiden vaikutusten näkökulmasta huomattavasti rajallisempia.

Näiden konkreettisten vaihtoehtojen lisäksi selvityksessä esitetään harkittavaksi koko nykyisen vähittäismyyntilupajärjestelmän perinpohjaista uudistamista. Tällaista kokonaistarkastelua puoltaa se, että lainsäädännön pitkäjänteisyys, johdonmukaisuus ja toimivuus joutuvat koetukselle jatkuvien osittaisuudistusten tuloksena. Toinen kokonaistarkastelua puoltava seikka on vähittäismyyntijärjestelmän ja muun alkoholin jakelun liberalisointi. On syytä arvioida, palveleeko nykyinen yksityiskohtainen lupajärjestelmä enää tarkoitustaan, kun alkoholin myymistä kuluttajille on helpotettu erittäin huomattavasti.

### 3.1 Keskeiset tarkasteltavat säännökset

Kuten yllä on todettu, viinien vähittäismyynnin salliminen on tarkoituksenmukaisinta toteuttaa hyödyntämällä olemassa olevia alkoholilainsäädännön rakenteellisia ratkaisuja. Laissa on määritelty erinäisiä kysymyksiä, jotka ovat sellaisenaan käyttökelpoisia myös viinien vähittäismyynnin vapauttamista harkittaessa. Seuraavassa käydään keskeisiä tällaisia vähittäismyynnin tarkemmasta vapauttamistavasta riippumattomia säännöksiä läpi. Samalla arvioidaan, mitä muutoksia lupajärjestelmään on harkittava tehtäväksi siitä riippumatta, mikä vaihtoehto valitaan vähittäismyynnin vapauttamisen toteuttamiseksi.

Alkoholilain 5 §:ssä säädetään, että alkoholia ei saa myydä ilman lupaa. Alkoholilain 6 §:ssä säädetään poikkeuksista luvanvaraisuuteen. Tämän lainkohdan nojalla on säädetty, että Alkolla on yksinoikeus alkoholijuomien vähittäismyyntiin siltä osin kuin yksinoikeudesta ei ole säädetty poikkeuksia. Tällaisiin poikkeuksiin lukeutuvat alkoholijuomien vähittäismyyntiluvat, joista säädetään alkoholilain 17 §:ssä.

Alkoholilain 17 §:n ensimmäisessä momentissa määritellään alkoholi, jota vähittäismyyntilupa koskee. Tämä momentti koskee yleisesti kaikkea vähittäismyyntiä. Vähittäismyyntiluvan voi saada käymisteitse valmistetun enintään 8,0 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävän ja muulla tavoin valmistetun enintään 5,5 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävän alkoholijuoman myymiseen. Lisäksi lainkohdassa todetaan, että kukin vähittäismyyntilupa koskee vähittäismyyntiä yhden vähittäismyyntipaikan sisätiloissa.

Jos viinien vähittäismyyntiä vapautetaan, alkoholilain 17 §:n määritelmää on luonnollisesti muutettava. Tämän selvityksen toimeksiannon mukaista olisi määrittellä vapauttaminen koskemaan vain viinejä. Vapauttamisen ulottaminen vain viineihin merkitsisi valmistustaparajoitusta. Valmistustaparajoitusten oikeudellista asemaa tarkastellaan tarkemmin selvityksen EU-oikeutta reunaehtona käsittelevässä jaksossa. Valmistustaparajoitus on palautettu alkoholilakiin vuonna 2024 sallittaessa entistä vahvempien alkoholijuomien vähittäismyynti. Näin siis Suomen hallitus ja eduskunta ovat jo hyväksytyt alkoholilain muutoksen yhteydessä katsoneet, että valmistustaparajoitus voidaan säätää sen EU-oikeudellisesta ongelmallisuudesta huolimatta.

Tällä hetkellä alkoholilaissa ei ole lainkaan viinin määritelmää, joten sellainen olisi luotava.<sup>47</sup> Yllä kuvattu voimassa olevan lain 17 §:n ensimmäinen momentti määrittelee lupaedellytykset vain valmistustavan ja alkoholipitoisuuden kautta, ei mainitsemalla juomatyyppejä kuten oluet, viinit, siiderit tai juomasekoitukset. Viinin määritelmässä tulisi ottaa kantaa siihen, koskeeko vapautus rypälepohjaisten tuotteiden lisäksi muita hedelmäviinejä ja marjaviinejä. Lisäksi rajausta olisi tehtävä niin, että viinienkään kohdalla ei sallittaisi yli 15 prosenttia alkoholia sisältävien juomien vähittäismyyntiä muuten kuin Alkon kautta. Tällainen ratkaisu johtaisi siihen, että esimerkiksi eräät punaviinit ja suuri osa jälkiruokaviineistä jäisivät vapautuksen ulkopuolelle.

---

47 Alkoholilain 3 § 1 momentin 14) kohdassa määritellään tilaviini. Todettakoon, että määritelmän mukaan tilaviiniä ei voi valmistaa rypäleistä.

Alkoholilain 42 §:ssä säädetään alkoholin vähittäismyyntiajoista. Alkoholijuomien vähittäismyynti on pääsääntöisesti sallittu kello 9:stä kello 21:een. Alkolle on kuitenkin säädetty tässä lainkohdassa muita tiukemmat aukiolorajoitukset. Alko saa myydä alkoholijuomia maanantaista perjantaihin kello 9:stä kello 21:een ja lauantaisin kello 9:stä kello 18:aan. Myynti on kuitenkin kielletty kirkollisena juhlapäivänä, vapunpäivänä, äitienpäivänä, isänpäivänä ja itsenäisyyspäivänä. Myynti on myös kielletty uudenvuoden aattona ja vapun aattona kello 18:n jälkeen sekä jouluaattona ja juhannusaattona kello 12:n jälkeen.

Alkoholin vähittäismyyntiaikoja säädellään siis alkoholipoliittisilla perusteilla edelleen siitä huolimatta, että kauppojen aukioloaikasääntelystä on luovuttu joitakin vuosia sitten. Jos viinien vähittäismyyntiä vapautetaan, olisi tarkoituksenmukaista arvioida samalla alkoholin vähittäismyyntiaikojen toimivuus. Varsinkin ravintolatoiminnan kohdalla nykyiset vähittäismyyntin aikarajat vaikuttavat ongelmallisilta. Lisäksi Alkoa ja muita vähittäismyyjiä koskevat erilaiset aikarajat ovat entistä heikommin perusteltavissa tilanteessa, jossa kilpailua avataan muuten merkittävästi. Lähtökohtana olisi oltava eri toimijoiden mahdollisimman neutraali kohtelu.

## 4 Viinien myynnin salliminen päivittäistavarakaupoissa

### 4.1 Nykyinen sääntely

Selvityksessä hahmoteltavista päävaihtoehtoista ensimmäinen on viinien vähittäismyynnin salliminen päivittäistavarakaupoissa. Päivittäistavarakaupalla on vakiintunut asema alkoholin vähittäismyynnissä. Päivittäistavarakauppa on jo nyt suurin alkoholijuomien vähittäismyyntikanava Suomessa.

Voimassa olevan alkoholilain 17 pykälän toisen momentin ensimmäisessä kohdassa säädetään elintarvikkeita tarjoavien, vähittäiskauppaa harjoittavien yritysten mahdollisuudesta myydä alkoholia. Luvan myöntämisen edellytyksenä on, että yritys pitää kaupan monipuolista valikoimaa päivittäin tarvittavia elintarvikkeita, että myyntiä harjoitetaan rakennuksesta käsin, että myynti on muuta kuin tilapäistä ja että alkoholin osuus ei ole selvästi muiden elintarvikkeiden myynnin osuutta suurempi.

Lainkohdassa tarkoitettu alkoholin vähittäismyyntilupa on tällä hetkellä yli 4 000 vähittäiskaupan toimipisteellä. Mukana on päivittäistavarakaupan yrityksiä, kioskitoiminnan harjoittajia ja liikenneasemia. Suurin osa luvanhaltijoista edustaa kolmen suurimman kaupan ryhmän toimipisteitä. Lisäksi esimerkiksi R-kioskeilla on liki 350 vähittäismyyntilupaa. Tässä selvityksessä käytetään selkeyden vuoksi kaikista asianomaisista yrityksistä nimitystä päivittäistavarakauppa.

Lupajärjestelmästä on säännökset alkoholilain 2 luvussa. Vähittäismyynnin luvat myöntää pääsääntöisesti se aluehallintovirasto, jonka alueella vähittäismyyntipaikka on (alkoholilaki 7 §). Lupahakemuksen on sisällettävä tarpeellinen selvitys hakijasta ja tämän toiminnasta luvan myöntämisen edellytysten arvioimiseksi (alkoholilaki 8 §). Lupa myönnetään pääsäännön mukaan toistaiseksi, mutta viranomaisen voi käyttää harkintaa ja myöntää luvan enintään vuoden mittaiseksi määräajaksi (alkoholilaki 9 §). Lupa on myönnettävä hakijalle, joka täyttää lupaedellytykset (alkoholilaki 12 §). Hakijaa koskevat lupaedellytykset liittyvät erityisesti taloudellisiin seikkoihin ja hakijan aiempaan lupahistoriaan (alkoholilaki 13 §).

Alkoholin vähittäismyyntiluvan edellytyksenä on, että hakija esittää omavalvontasuunnitelman (alkoholilaki 17 §). Lupaviranomainen saa asettaa vähittäismyyntin kassa- ja myyntijärjestelyjä koskevia lupamääräyksiä, jos paikan sijaintiin tai toimintaan liittyy erityisiä valvonnan tai yleisen järjestyksen ja turvallisuuden riskejä (alkoholilaki 17 §).

Luvanhaltijat saavat myydä alkoholia vain luovuttamalla niitä asiakkaalle hyväksytyssä vähittäismyyntipaikassa. Vähittäismyyntiluvan haltija saa myydä vain luvassa tarkoitettuja alkoholijuomia (alkoholilaki 35 §). Laissa kielletään alkoholin luovuttaminen alle 18-vuotiaille ja päihtyneille sekä henkilöille, joiden voidaan olettaa välittävän alkoholia toisille luvatta (alkoholilaki 37 §).

Vähittäismyyntipaikassa on oltava riittävästi henkilökuntaa tehokkaan valvonnan ja järjestyksenpidon toteuttamiseksi. Vähittäismyyntipaikassa tulee olla paikalla vastaava hoitaja tai muu luvanhaltijan tähän tehtävään nimeämä henkilö. Henkilö, joka ei ole täyttänyt 18 vuotta, ei saa toimia vastaavana hoitajana tai muuna tehtävään nimettynä henkilönä eikä myydä tai anniskella alkoholijuomaa (alkoholilaki 38 §).

Vähittäismyyntiluvanhaltijan sekä hänen henkilökuntansa tulee valvoa kieltojen ja velvoitteiden noudattamista ja vastata järjestyksenpidosta vähittäismyyntipaikassa (alkoholilaki 39 §). Alkoholijuomien vähittäismyynti on sallittu kello 9:stä kello 21:een (alkoholilaki 42 §).

Vähittäismyyntin luvanhaltijalla on oltava riittävät ja oikeat tiedot toiminnastaan ja siihen liittyvistä velvoitteista sekä niiden käytännön toteuttamiseen liittyvistä riskeistä. Luvanhaltijan on laadittava kirjallinen omavalvontasuunnitelma toimintansa lainmukaisuuden varmistamiseksi, noudatettava sitä ja pidettävä sen toteuttamisesta kirjaa. Suunnitelma on pidettävä ajan tasalla.

Omavalvontasuunnitelmassa tulee kuvata, mitkä ovat riskit alkoholilain 1 §:ssä tarkoitettujen haitallisten vaikutusten syntymiseen, miten lain noudattamista seurataan, miten kriittisten tilanteiden riskien hallinta toteutetaan ja miten havaitut puutteellisuudet korjataan (alkoholilaki 56 §).

Luvanhaltijan ja alkoholiyhtiön on osana omavalvontaa huolehdittava siitä, että henkilökunta tuntee laissa säädetyt ja omavalvontasuunnitelmassa määrätyt velvoitteensa. Luvanhaltijan ja alkoholiyhtiön on pidettävä kirjaa toimipaikassa työskentelevien henkilöiden koulutuksesta ja osaamisesta ja pyydettyä esitettävä tiedot valvontaviranomaiselle (alkoholilaki 57 §). Vähittäismyyntilupa ei edellytä,

että vastaavalla hoitajalla tai muulla tehtävään nimetyllä henkilöllä on anniskelupassi, sillä passia edellytetään vain anniskeluluvan haltijoiden henkilökunnalta (alkoholilaki 57 §).

## 4.2 Lupien laajentaminen viinien myyntiin – vaihtoehtoja

Edellä kuvattu voimassa oleva lupa- ja valvontajärjestelmä on varsin kattavasti säännelty. Yleinen käsitys on, että nykyiset luvan haltijat toimivat vastuullisesti. Tässä mielessä mahdollisuudet nykyjärjestelmän laajentamiseksi koskemaan viinien vähittäismyyntiä ovat hyvät.

Tähän asti sellaiset alkoholilain muutokset on toteutettu suoraan lain nojalla, joilla alkoholijuomien vähittäismyyntiä on vapautettu päivittäistavarakaupoissa ja joilla alkoholimonopolia on vastaavasti kavennettu. Myös viinien vähittäismyyntin salliminen päivittäistavarakaupoissa voidaan toteuttaa sallimalla laajentunut toiminta ilman tarvetta hakea uusia lupia, jos se katsotaan tarkoituksenmukaiseksi.

Viinien vähittäismyyntin vapauttaminen on kuitenkin toimenpiteenä merkittävä. Muutoksen vaikutuksia käydään tarkemmin läpi raportin vaikutusarviointia koskevassa osiossa. Jos katsotaan, että muutoksesta aiheutuu niin merkittäviä vaikutuksia, että ne edellyttävät toiminnan järjestämistä koskevan sääntelyn muuttamista, nämä muutokset on luonnollisesti määriteltävä. Tällöin voidaan hyödyntää olemassa olevassa järjestelmässä jo valmiiksi olevia elementtejä tai luoda uusia järjestelyitä, jotka turvaavat sääntelyn tarkoitusta. Olennaisten uusien velvoitteiden säätäminen toiminnanharjoittajille puoltasi sitä, että kaikkien luvan haltijoiden tulee hakea muutoksia lupaehtoihin ennen laajentuvan toiminnan käynnistämistä.

Jos toiminnan järjestämistä koskevia säännöksiä ei muuteta, ei ole välttämättä tarpeen edellyttää uuden luvan hakemista tai hakemusta nykyisten lupaehtojen muuttamiseksi. Asiaa harkittaessa on syytä ottaa huomioon, että velvollisuus hakea uutta lupaa tai muutosta lupaehtoihin tarkoittaisi tuhansia lupahakemuksia. Velvollisuus aiheuttaisi merkittäviä kertaluontoisia kustannuksia niin luvan hakijoille kuin lupia käsittelevälle viranomaisellekin. Jotta muutos voidaan tehdä hallitusti, toimenpiteen yleisen tarkoituksenmukaisuuden lisäksi on syytä arvioida mainitut kustannukset ja tarvittava siirtymäaika muutosten täytäntöön panemiseksi.

Vähittäismyyntiä koskeva lupamenettely ei voimassa olevan lainsäädännön mukaan sisällä veloitetta kuulla poliisia eikä kuntaa, jossa toimipaikka sijaitsee. Myöskään toimipaikan välittömässä läheisyydessä olevien kiinteistöjen omistajia ei ole tarpeen kuulla lupamenettelyn osana. Kuulemismenettely liittyy vain anniskelulupiin.

Periaatteessa on mahdollista harkita vastaavan kuulemismenettelyn ulottamista vähittäismyyntihakemuksia koskevaan lupaharkintaan, jos uusia lupia tai lupaehtojen muutoksia edellytettäisiin.

Lisäelementti, jonka soveltuvuutta alkoholin vähittäismyyntiin voidaan niin ikään harkita turvaamaan lain tarkoituksen toteutumista, on alkoholilain 57 §:n mukainen, nykyisin vain anniskelutoimintaa koskeva anniskelupassijärjestelmä. Anniskelupassin tarkoituksena on todistaa henkilön osaaminen alkoholilainsäädännön sisällön suhteen. Sikäli kuin halutaan huolehtia siitä, että kaikessa viinien myynnissä noudatetaan mahdollisimman suurta vastuullisuutta, anniskelupassin käyttöön ottaminen myös vähittäismyyntitoiminnassa voi olla perusteltua. Jos näin menetellään ja luodaan ”alkoholin myyntipassi”, vähittäismyyntin ja anniskelutoiminnan lupa- ja valvontajärjestelmät lähentyvät toisiaan.

Alkoholilain 57 §:ää ollaan parhaillaan muuttamassa siten, että jatkossa lainkohdassa säädettäisiin myös alkoholin toimituspassistä. Esitys sisältyy hallituksen esitykseen alkoholijuomien toimitusmyynnistä (HE 173/2024 vp). Tarkoituksena on turvata alkoholin toimitusten vastuullisuus edellyttämällä, että toimituksen suoritavalla henkilöllä on uudenlainen alkoholin toimituspassi.

Anniskelupassi ja jatkossa toimituspassi sisältyvät lainkohtaan, jonka pääasiallisena tavoitteena on turvata alkoholia tarjoilevien ja toimittavien henkilöiden osaaminen. Tämän tavoitteen kanssa yhdenmukaista olisi harkita osaamista koskevien velvoitteiden ulottamista alkoholijuomien vähittäismyyntiin. Jos velvollisuus passin hankkimiseksi koskisi päivittäistavara kauppaa, pitäisi määrittää ne työntekijät, joilla on oltava laissa säädetty myyntipassi. Ensisijaisesti tällaisia voisivat olla kauppojen kassoilla työskentelevät henkilöt. Yhtä lailla perusteltua voisi olla, että kauppojen olisi määriteltävä ne kassat, joihin alkoholiostoksia voi maksaa ja joilla työskentelevät henkilöt on perehdytetty alkoholilainsäädännön vaatimuksiin.

Kokonaan uudenlainen elementti, jota voidaan harkita viinien myyntin vapauttamisen edellytyksenä, on niin sanottujen shop-in-shop järjestelyjen edellyttäminen. Tällaiset järjestelyt tarkoittavat, että alkoholin myyntialueet rajataan liikkeissä selvästi. Järjestelyjen etuna on, että kuluttajat eivät joudu tahtomattaan kulkemaan alkoholijuomien myyntipisteiden läpi. Järjestelyiden haittana on, että ne aiheuttavat lisäkustannuksia, jotka rasittavat pienimpiä kaupan yksiköitä suhteellisesti enemmän kuin suuria. Lisäksi pienissä myymälöissä jo tilarajoitukset voivat aiheuttaa ongelmia tämänkaltaisten järjestelyiden toteuttamisessa. Tämän vuoksi on mahdollista mieltä, voidaanko lisäkustannuksia synnyttäviä myyntin edellytyksiä porrastaa siten, että niitä porrastettaisiin myymälöiden kokoluokan mukaan. Eräissä muissa

maissa tämänkaltaisia järjestelyitä on jo toteutettu, mutta niiden vaikuttavuudesta ei ole kattavasti tietoa. Tämän selvityksen asiantuntijahaastatteluissa suhtauduttiin epäillen myyntitiloja koskevien järjestelyiden tarpeellisuuteen ja tehokkuuteen.

Oma laajempi kysymyksensä on, onko alkoholilaissa perusteltua säilyttää nykyinen kytkös muiden elintarvikkeiden ja alkoholin välillä. Voimassa oleva laki edellyttää, että elinkeinonharjoittaja tarjoaa kuluttajille ”monipuolista valikoimaa päivittäin tarvittavia elintarvikkeita”. Lisäedellytyksenä on, että alkoholijuomien osuus myynnistä ei saa olla muiden elintarvikkeiden osuutta selvästi suurempi. Lain perusteena olevassa hallituksen esityksessä todetaan tarkoituksena olevan, että alkoholijuomien vähittäismyynti on jatkossakin sallittu vakituisen päivittäistavarakaupan elintarvikemyynnin yhteydessä eikä alkoholijuomien saatavuutta lisittäisi esimerkiksi sallimalla niiden myyntiä ulkotiloissa tai tilapäisistä kojuista taikka yksinomaan alkoholijuomia myyvistä myymälöistä.<sup>48</sup>

Kytköksen tarkoituksenmukaisuus liittyy alkoholilainsäädännön muuhun kehittämiseen. Vuoden 2018 alkoholilailla laajennettiin alkoholijuomien vähittäismyyntioikeutta. Vuonna 2024 toteutettiin lakimuutos, joka sallii entistä vahvempien alkoholijuomien vähittäismyynnin. Vireillä on lakiuudistus, jonka tarkoituksena on säännellä alkoholijuomien etä- ja toimitusmyyntiä. Myös viinien vähittäismyynnin vapauttaminen on toteutuessaan omiaan lisäämään alkoholin saatavuutta. Tällöin on perusteltua arvioida, kuinka tarkoituksenmukaista on enää säännellä vähittäismyyntilupien edellytyksiä hyvin yksityiskohtaisesti ja luvat ne elintarvikkeiden myynnin yhteyteen.

Jos kytkös alkoholin ja muiden elintarvikkeiden välillä poistetaan, yksi vaihtoehto on väljentää ja modernisoida nykyistä säännöstä kytkemällä alkoholin vähittäismyynti päivittäistavarakauppaan eikä hyvin tarkasti määriteltyyn elintarvikkeiden kauppaan. Alkoholilaissa ei tosin ole tällä hetkellä sellaista päivittäistavarakaupan määritelmää, jota voitaisiin käyttää sellaisenaan osana lupajärjestelmää. Kilpailulaissa on kuitenkin nimenomaisesti päivittäistavarakauppaa koskeva säännös määrittävästä markkina-asemasta, joten käsite on jo vakiintunut osaksi suomalaista lainsäädäntöä. Termi on käytössä myös elintarvikelaissa. Toinen vaihtoehto on määritellä viinien vähittäismyynnin edellytykseksi vielä laajemmin vain vähittäiskaupan harjoittaminen. Vähittäiskauppa-käsite esiintyy sekin suomalaisessa lainsäädännössä. Vähittäismyyntimahdollisuuden avaaminen koko vähittäiskaupalle saattaisi lisätä alkoholin tarjontaa merkittävästi, mutta toisaalta ei ole odotettavissa, että

---

48 HE 100/2017 s. 81.

esimerkiksi kovin moni erikoiskaupan alan yritys ryhtyisi harjoittamaan alkoholin vähittäismyyntiä. Toiminnan vastuullisuus tulisi kaikissa vaihtoehdoissa varmistaa lupa- ja valvontajärjestelmän kautta.

## 5 Viinien vähittäismyynnin salliminen ravintoloissa

### 5.1 Nykyinen sääntely

Alkoholin vähittäismyyntilupa voidaan antaa anniskeluluvan yhteyteen anniskelussa olevien alkoholijuomien vähittäismyyntiin. Luvan myöntäminen edellyttää, että luvan hakija laatii omavalvontasuunnitelman. Lupaviranomainen voi asettaa vähittäismyynnin kassa- ja myyntijärjestelyjä koskevia lupamääräyksiä, jos paikan sijaintiin tai toimintaan liittyy erityisiä valvonnan tai yleisen järjestyksen ja turvallisuuden riskejä tai jos samassa toimipaikassa harjoitetaan myös anniskelua (alkoholilaki 17 §).

Anniskeluluvan yhteydessä toteutettavaan alkoholin vähittäismyyntiin sovelletaan kaikkia alkoholin vähittäismyyntiä koskevia säännöksiä. Anniskelun yhteydessä toteutettavaa alkoholin vähittäismyyntiä koskevat esimerkiksi samat myyntiaikarajoitukset kuin muutakin vähittäismyyntiä. Alkoholia voidaan siten myydä ravintoloistakin asiakkaille mukaan vain kello 9 ja 21 välisenä aikana.

Kuten päivittäistavarakaupan yhteydessä harjoitettavan alkoholin vähittäismyynnin järjestelmäkuvauksen yhteydessä on todettu, anniskelua säännellään sen luonteen vuoksi osin eri tavoin kuin vähittäiskauppaa. Anniskelutoiminta edellyttää muun muassa sitä, että vastaavalla hoitajalla tai muulla tehtävään nimetyllä henkilöllä on anniskelupassi. (alkoholilaki 57 §). Lisäksi anniskelua koskevat säännökset kytkevät kunnat mukaan lupaprosesseihin lausunnonantajan roolissa. Lupaviranomaisen on tarvittaessa pyydettävä anniskelulupahakemuksesta lausunto toimipaikan sijaintikunnalta ja poliisilta sekä tietyillä edellytyksillä toimipaikan välittömässä läheisyydessä olevien kiinteistöjen omistajilta ja haltijoilta (alkoholilaki 21 §).

Vuoden 2024 lopussa anniskelulupa oli 10 023 ravitsemisliikkeellä. Näistä 1 407 luvalla oli oikeus alkoholin vähittäismyyntiin. Ravintoloista ulos myydyin alkoholin volyymit ovat hyvin pieniä. Ne ovat vain prosentin luokkaa suhteessa anniskelukulutukseen.

## 5.2 Lupien laajentaminen viinien myyntiin – vaihtoehtoja

Anniskelutoimintaan liittyviä vähittäismyyntilupia voidaan laajentaa katta-  
maan viinien myynti samaan tapaan kuin päivittäistavara-kaupan osalta. Harkin-  
nan lähtökohdaksi voidaan ottaa se, että anniskeluravintoloiden kohdalla lupa- ja  
valvontajärjestelmä on jo tällä hetkellä varsin kattava. Suoraviivaisinta olisi toteut-  
taa muutokset siten, että nykyiset vähittäismyyntin luvan haltijat saavat oikeuden  
viinien myyntiin suoraan lainmuutoksen seurauksena. Uusia lupia ei tarvita, eikä  
lupaehdoin tarvitse hakea muutosta.

Jos päädytään siihen, että on syytä edellyttää uutta lupaa tai tarkastella muuten  
luvan myöntämisen edellytyksiä uudelleen, on linjattava, kuinka tällainen toteu-  
tetaan. Näiltäkin osin harkinta on samanlaista kuin päivittäistavara-kauppojen  
kohdalla.

Anniskeluravintoloista vain noin 15 prosentilla on lupa alkoholijuomien vähittäis-  
myyntiin. Jos viinien vähittäismyynti sallitaan anniskeluravintoloille, on toden-  
näköistä, että vähittäismyyntiä koskevien lupahakemusten ja myönnettyjen  
lupien määrä kasvaa merkittävästi. Tässä suhteessa ravintola-alan tilanne poikkeaa  
päivittäistavara-kaupasta, jonka toimijoista suuremmalla osalla on jo voimassa ole-  
vat vähittäismyyntiluvat.

Oma kysymyksensä on alkoholin myyntiaikojen tarkoituksenmukaisuus ravinto-  
laiden kannalta. Edellä on jo todettu, että myyntiaikoja olisi syytä tarkastella joka  
tapauksessa osana lainsäädännön vapauttamista. Ravintoloiden toimintalogii-  
kan näkökulmasta on aivan ilmeistä, että tämänhetkiset laissa määritellyt alkoholin  
vähittäismyyntiajat eivät ole tarkoituksenmukaisia. Viinien vähittäismyynti kohdis-  
tuisi todennäköisesti tyypillisesti sellaisiin viineihin, joita ravintolat tarjoavat asiak-  
kailleen päivällisen yhteydessä. Myyntiajan päättymisen klo 21 osuu tähän nähden  
sattumanvaraiseen ja huonoon ajankohtaan. Jos ravintoloille sallittuja vähittäis-  
myyntiaikoja muutetaan, tulisi huolehtia siitä, että säännökset kohtelevat eri  
toimialoja mahdollisimman tasavertaisesti. Myyntiaikoja koskevilla ratkaisulla on  
luonnollisesti olennainen merkitys myös alkoholin saatavuuden näkökulmasta. Näil-  
täkin osin tulisi huolehtia siitä, että alkoholihaitat eivät lisäänty kohtuuttomasti  
samalla, kun elinkeinotoiminnan sääntelyä helpotetaan.

Tällä hetkellä alkoholilaki edellyttää, että vähittäismyyntissä on vain anniskelussa  
olevia juomia. Jos viinien myyntiä vapautetaan, on syytä harkita, onko tämä kyt-  
kös edelleen tarpeen. Mitä tiukempi kytkös on, sitä epäitsenäisempää toimintaa

alkoholin vähittäismyynti olisi anniskeluravintoloille. Koska ravintola-ala on sekä alkoholin anniskelun että vähittäismyyntin osalta kattavasti valvottu, vähittäismyyntin rajaaminen vain anniskelutuotteisiin tuntuu tarpeettomalta.

Edelleen on mahdollista harkita samansuuntaisia lisäedellytyksiä vähittäismyyntiin kuin tällä hetkellä on säädetty elintarvikkeita myyvien liikkeiden osalta elintarvikemyyntin ja alkoholijuomien myyntin välille. Päivittäistavarakaupoissa alkoholin myyntimäärät eivät saa ylittää alkoholin myyntimääriä. Ravintolatoiminnan osalta analoginen logiikka voisi olla siinä, että ravintolan vähittäismyyntissä myymien alkoholijuomien määrä ei ole selvästi suurempaa kuin ravintolan anniskelumyynti. Tämänkaltaisiin myyntimahdollisuuksia rajaaviin lisäedellytyksiin on kuitenkin syytä suhtautua varovaisesti. Ne saattaisivat olla harjoitetun elinkeinotoiminnan kannalta epätarkoituksenmukaisia ilman, että ne kuitenkaan olisivat omiaan vähentämään alkoholihaittoja.

Anniskelutoimintaan liittyvä viinin myynti voidaan sallia rinnakkain vähittäiskaupan viininmyyntin kanssa tai se voidaan sallia siitä irrallisena ratkaisuna. Anniskelutoimintaan liittyvän alkoholin vähittäismyyntin voi arvioida olevan määrältään huomattavasti vähäisempää kuin vähittäiskaupan myyntin. Jos kansanterveysperusteita halutaan painottaa ja lisätä alkoholin saatavuutta vain rajallisesti, yksi harkittava vaihtoehto onkin sallia viinien vähittäismyynti ainakin kokeiluluontoisesti vain anniskeluravintoloille. Asian voi nähdä myös toisin päin: jos viinien vähittäismyynti sallitaan päivittäistavarakaupoissa, ei ole ainakaan mitään kansanterveydellisiä perusteita olla sallimatta sitä myös ravintoloissa.

## 6 Alkoholikaupan erikoisliikkeiden salliminen

Päivittäistavara- ja anniskeluravintoloiden alkoholin vähittäismyyntioikeuden lisäksi laissa on säädetty muitakin poikkeuksia alkoholin vähittäismyyntikielosta. Näitä ovat vähittäismyynti myymäläautossa tai -veneessä (alkoholilaki 17 §), valmistuspaikan haltijan oikeus myydä alkoholijuomia valmistuspaikan yhteydessä (alkoholilaki 17 §), tilaviinien ja käsityöläisluvan vähittäismyynti (alkoholilain 17 §), vähittäismyynti ulkomaanliikenteen aluksissa (alkoholilaki 47 §) ja alkoholin vähittäismyynti lentoasemilla (alkoholilaki 48 §).

Uutta, vuoden 2018 alkoholilakia säädettäessä todettiin erikseen, että tarkoituksena ei ollut lisätä alkoholijuomien saatavuutta sallimalla vähittäismyyntiä yksinomaan alkoholijuomien myyntiin keskittyvissä myymälöissä.<sup>49</sup> Keskeiseksi myyntikanavaksi jäivät edelleen elintarvikkeita myyvät päivittäistavara- ja anniskeluravintolat. Tämä kytkös on syntynyt jo vuonna 1968 säädettyssä keskiolutlaissa. Alkuperäisen säännöksen mukaan vähittäismyyntilupa voitiin antaa elintarvikeliikkeen harjoittajalle, jonka toiminnassa olueta saatavat tulot eivät muodostu liian määrääviksi. Keskiolutlaissa oli kioskeja ja vastaavia koskeva vähittäismyyntikielto.<sup>50</sup>

Vuoden 2024 lopussa sellaisia elintarvikeliikkeitä, joilla on alkoholin vähittäismyyntilupa, oli 4 210 kappaletta. Anniskelulupia oli 10 023, ja niistä 1 407:lla on oikeus alkoholin vähittäismyyntiin. Yhteensä vähittäismyyntipaikkoja on siten noin 5 500. Alkolla on 371 myymälää ja yli 100 myymäläverkostoa täydentävää noutopistettä. Jos viinien vähittäismyynti sallitaan kaikille jo nyt vähittäismyyntiä harjoittaville toimijoille joko suoraan lain nojalla tai uuden lupahakemuksen perusteella, viinien vähittäismyyntipisteet ja alkoholin saatavuus lisääntyvät merkittävästi.

---

49 HE 100/2017 s. 81.

50 Laki keskioluesta 15 § (462/1968).

## 6.1 Alkoholijuomien erikoisliikkeiden perustamisen salliminen – vaihtoehtoja

Yhtenä uudenlaisena vaihtoehtona viinien vähittäismyyntin vapauttamiseksi voidaan harkita alkoholijuomien myyntiin erikoistuneiden liikkeiden perustamisen sallimista. Markkinoilla voi olla kysyntää viinien vähittäismyyntiin keskittyville yrityksille. Kysynnän määrä riippuisi paljolti siitä, sallitaanko viinien vähittäismyynti myös nykyisille vähittäismyyntiluvan haltijoille.

Alkoholijuomien myyntiin keskittyvien liikkeiden perustamisen salliminen voisi palvella kahta hyvin erilaista tarvetta. Jos viinien vähittäismyynti sallitaan päivittäistavarakaupoissa, alkoholin saatavuus lisääntyy merkittävästi. Tällaisessa tilanteessa ei olisi enää perusteltua estää palveluun panostavien erikoisliikkeiden perustamista. Alkoholin erikoiskaupan ei voi olettaa saavuttavan sellaisia myyntivolyymeja, että ne johtaisivat vakaviin haittavaikutuksiin päivittäistavaraa täydentävänä jakelutienä. Pikemminkin voidaan olettaa, että viineihin erikoistuvat vähittäisliikkeet voisivat tarjota vaativille kuluttajille korkealuokkaisia tuotteita ja laadukasta asiakaspalvelua.

Jos taas alkoholin saatavuutta haluttaisiin edelleen rajoittaa voimakkaasti eikä viinien vähittäismyyntiä sallittaisi sen vuoksi päivittäistavarakaupoissa, uudenlainen erikoiskauppa voisi olla pienemmän volyymin vaihtoehto tarjonnan hallitukseksi lisäämiseksi. Erikoisliikkeiden toiminnan salliminen sopisi paremmin yhteen alkoholin kokonaiskulutuksen vähentämistä koskevan tavoitteen kanssa kuin päivittäistavara-kaupoissa sallittava viinien myynti.

Voimassa oleva alkoholilaki estää viinien vähittäismyyntiin erikoistuneiden liikkeiden perustamisen. Sen vuoksi niiden perustamisen salliminen edellyttää selkeästi lain muuttamista. Lakiin tulisi lisätä säännökset, joissa määritellään, mitä erikoisliikkeillä tarkoitetaan. Määritelmän lisäksi olisi luonnollisesti päätettävä, miltä osin nykyistä vähittäismyyntiä koskevaa sääntelyä voidaan pitää suoraan tällaiseen uuteen toimintakonseptiin soveltuvana sääntelynä.

Selvää on, että erikoisliikkeiden toiminta voisi käynnistyä vasta sen jälkeen, kun lainsäädännön muutokset on toteutettu ja lupa- ja valvontajärjestelmä on valmis muutoksen täytäntöönpanoon. Tässä vaiheessa on vaikea arvioida, kuinka paljon erikoisliiketoiminnalle olisi kysyntää ja minkälaisia uusia konsepteja markkinoilla syntyisi.

Jos lähtökohtana pidetään nykyisen lain tarkoitusta eli alkoholin kokonaiskulutuksen vähentämistä, voidaan siis harkita ratkaisua, jonka mukaan viinien vähittäismyyntioikeus annetaan pelkästään uusille erikoismyymälöille. Näiden asemaa voidaan säännellä alkoholilain säännösten ohella myös erilaisin elinkeino- ja kilpailuoikeudellisin säännöksin. Jos viinien vähittäismyyntiä vapautettaisiin sallimalla erikoisliikkeiden toiminta, olisikin harkittava niiden riippumattomuuden turvaamista. Toisin sanoen voitaisiin pyrkiä estämään nykyisten vähittäismyyntiluvan haltijoiden osallistuminen viinien vähittäismyyntimarkkinoille erikoisliikkeiden omistamisen kautta.

Omistukselliset rajoitteet ovat pitkälle menevää puuttumista vapaaseen omistusoikeuteen ja elinkeinovapauteen. Ei ole itsestään selvää, että ne kestävät perusoikeustarkastelua tai että ne ovat myöskään EU-oikeuden kannalta hyväksyttäviä. Lähtökohtaisesti kyseessä on kuitenkin lainsäädännön liberalisointi nykyiseen verrattuna.

Alkoholilaissa on kuitenkin jo nykyisin merkittäviä omistuksellisia rajoituksia tiettyjen toimintojen suhteen. Nimittäin tilaviinien ja käsityöläisöluiden valmistuksen on haluttu pysyvän riippumattomina muista alkoholijuomien valmistajista. Alkoholilain 3 §:n 1 momentin 14 kohdassa määritellään tilaviinit ja 15 kohdassa käsityöläisöluet.

Alkoholilain 3 § 1 momentin 14 kohta:

- tilaviinillä (kursivointi tässä) *oikeudellisesti ja taloudellisesti muista alkoholijuomien valmistajista riippumattomassa* valmistuspaikassa, jossa kalenterivuoden aikana tuotettujen alkoholijuomien määrä on enintään 100 000 litraa ja joka toimii maatalouden harjoittamisen yhteydessä ja fyysisesti erillään muista alkoholijuomien valmistuspaikoista eikä harjoita lisenssivalmistusta, yksinomaan käymisen avulla marjoista, hedelmistä ja muista kasvinosista paitsi rypäleistä ja viljatuotteista valmistettua enintään 13 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävää alkoholijuomaa;

Alkoholilain 3 § 1 momentin 15 kohta:

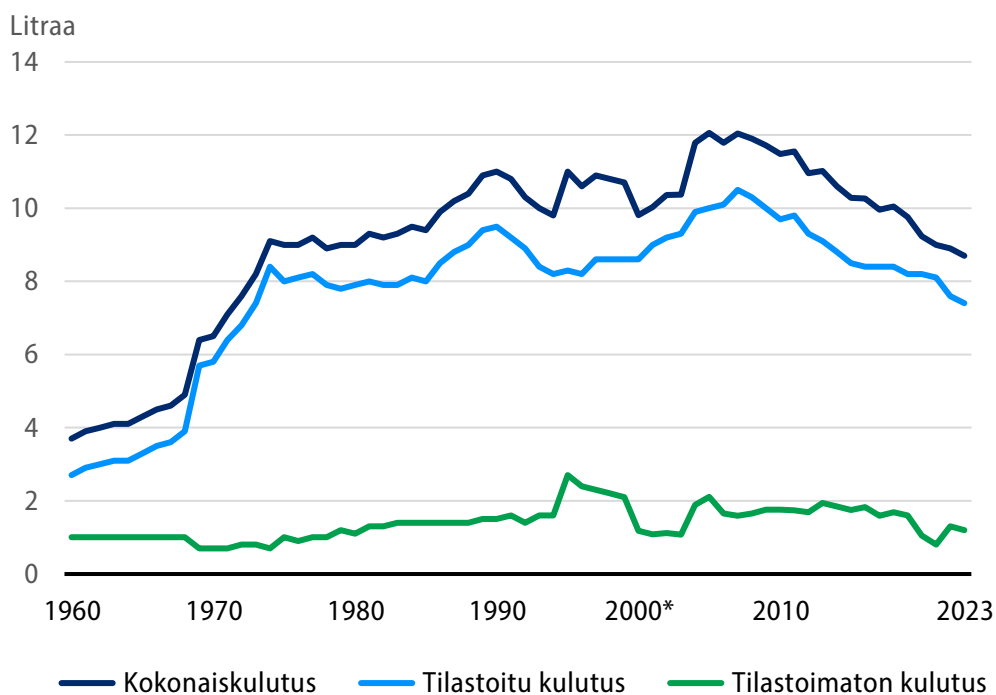
- käsityöläisölueella (kursivointi tässä) *oikeudellisesti ja taloudellisesti muista alkoholijuomien valmistajista riippumattomassa* panimossa, jossa kalenterivuoden aikana tuotettujen alkoholijuomien määrä on enintään 500 000 litraa ja joka toimii fyysisesti erillään muista alkoholijuomien valmistajista eikä harjoita lisenssivalmistusta,

Ainakin periaatteessa on mahdollista säätää vastaavasta riippumattomuudesta myös viinien vähittäismyynnin osalta. Tällöin voidaan rajata esimerkiksi nykyiset alkoholin vähittäiskaupan luvanhaltijat kokonaan erikoisliiketoiminnan ulkopuolelle tai säätää sellaisesta viinien vähittäismyynnin liikepaikkojen maksimimäärästä, jota nykyisten luvanhaltijoiden ei ole mahdollista ylittää.

Edellä on hahmoteltu uudenlaista alkoholin myyntipassisäätelyä nykyisen anniskelupassin ja valmisteilla olevan toimituspassin rinnalle. Tällainen myyntipassin hankkimista koskeva velvollisuus voisi koskea myös alkoholin erikoisliikkeiden henkilökuntaa.

## 7 Vaikutukset

**Kuvio 3.** Alkoholin kulutus 100-prosenttisenä alkoholina 15 vuotta täyttäneitä asukasta kohti 1960–2023. Lähde: THL



\*) Tilastoimattomassa kulutuksessa tilastointitavan muutos vuodesta 2000 alkaen.

### 7.1 Viinit ja alkoholin kokonaiskulutus

Alkoholin kokonaiskulutus lisääntyi Suomessa voimakkaasti 1960-luvulta tämän vuosituhannen alkuvuosiin asti. Sen jälkeen kulutus on vähentynyt huomattavasti. Alkoholin kulutus kolminkertaistui vuodesta 1960 vuoteen 2005, jolloin alkoholin kokonaiskulutus oli 12,1 litraa sataprosenttista alkoholia 15 vuotta täyttäneitä asukasta kohti. Kun kokonaiskulutus oli vuonna 2007 vielä 12,0 litraa sataprosenttista alkoholia 15 vuotta täyttäneitä asukasta kohti, se oli laskenut 8,7 litraan vuonna 2023.

Useat alkoholiveron korotukset – yhteensä 8 korotusta vuosina 2008–2021 – ja vuoden 2008 jälkeen pitkään jatkunut talouden laskusuhdanne myötävaikuttivat tähän kehitykseen. Poikkeuksena kokonaiskulutuksen laskevaan trendiin oli vuosi 2018, jolloin alkoholinkulutus ei vähentynyt alkoholiveronkorotuksesta huolimatta. Samana vuonna tuli voimaan alkoholilain uudistus, jonka myötä aiempi valmistustaparajoitus poistettiin ja enintään 5,5 tilavuusprosenttisten alkoholijuomien saataavuus lisääntyi niiden myynnin laajentuessa päivittäistavarakauppoihin.

Vuonna 2023 suomalaiset kuluttivat siis keskimäärin 8,7 litraa sataprocenttista alkoholia. THL:n viimeisimmän arvion perusteella alkoholikulutuksen arvo on noin 4,8 miljardia euroa vuodessa. Suomessa kulutetusta sataprocenttisesta alkoholista 42 prosenttia myytiin vähittäismyyntikanavissa Alkon ulkopuolella ja 33 prosenttia Alkon myymälöissä. Kulutuksesta 13 prosenttia oli matkustajatuontia sekä verko-ostoja ja 11 prosenttia kulutettiin anniskelupaikoissa.

Suomalaisten alkoholinkulutus painottuu panimotuotteisiin. Vuonna 2023 suomalaisten tilastoidusta 100 prosenttisen alkoholin kulutuksesta 46 prosenttia tuli oluista, 22 prosenttia väkeivistä alkoholijuomista, 20 prosenttia viineistä, 10 prosenttia juomasekoituksista ja 3 prosenttia siideristä. Juomasekoitusten osuus kulutetusta alkoholista on viime vuosina kasvanut selvästi ja oluiden osuus on laskenut jonkin verran. Valviran tilastojen mukaan yli 8-prosenttisten viinien, oluiden, siiderien ja juomasekoitusten osuus tilastoidusta 100-prosenttisen alkoholin kulutuksesta oli 19 prosenttia.

## 7.2 Suomalaisen alkoholinkulutuksen ominaispiirteet

Alkoholilainsäädännön tarkoituksena on alkoholin kokonaiskulutuksen vähentäminen ja alkoholista aiheutuvien haittojen ehkäiseminen. Tässä jaksossa tarkastellaan eräitä relevantteja kulutuksen osakokonaisuuksia, joita kartoitetaan THL:n juomatapatutkimuksessa.<sup>51</sup>

Juomatapatutkimus osoittaa, että miehet kuluttavat alkoholia lähes kolme kertaa naisia enemmän. Naisten osuus kulutetusta alkoholista on lisääntynyt 2000-luvulla noin 24 prosentista noin 28 prosenttiin. Väestön eniten juova kymmenes joi 52 prosenttia kaikesta kulutetusta alkoholista ja eniten juova viidennes 73 prosenttia.

51 Pia Mäkelä & Katariina Warpenius (toim.): Suomalaisen alkoholinkäyttö, juomatavat ja alkoholihaitat. Juomatapatutkimuksen tuloksia. Raportti 6/2024: [https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/149940/RAP2024\\_006\\_Suomalaisen%20alkoholin-k%20c3%a4ytt%c3%b6%20juomatavat%20ja%20alkoholihaitat\\_s.pdf?sequence=4](https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/149940/RAP2024_006_Suomalaisen%20alkoholin-k%20c3%a4ytt%c3%b6%20juomatavat%20ja%20alkoholihaitat_s.pdf?sequence=4).

Kokonaiskulutuksen väheneminen vuoden 2008 jälkeen johtuu alle 50-vuotiaiden ryhmän alkoholinkulutuksen vähenemisestä. Yli 50-vuotiaiden ryhmässä alkoholinkulutus taas on lisääntynyt vuosien 2000–2016 välillä, miehillä myös vuosien 2016 ja 2023 välillä. Oluet muodostavat edelleen lähes puolet tilastoidusta kulutuksesta, vaikka osuus onkin pienentynyt 1990-luvun alun noin 55 prosentista 45 prosenttiin vuonna 2023. Miehet suosivat naisia enemmän olutta, ja naiset puolestaan viinejä, siideriä ja juomasekoituksia.

Vuonna 2023 20–69-vuotiaista suomalaisista naisista raittiita oli 12 prosenttia, miehistä 10 prosenttia. Sukupuolten ja ikäryhmien väliset erot raittiuden yleisyydessä ovat nykyisin pieniä. Raittius on vähentynyt aikuisväestössä voimakkaasti 1960-luvun lopulta aina 2000-luvulle asti, mikä johtuu erityisesti raittiiden osuuden pienenemisestä naisilla.

Vuosien 2008 ja 2023 välillä vähintään viikoittain alkoholia käyttävien osuus pieneni 20–69-vuotiailla miehillä 60 prosentista 48 prosenttiin ja naisilla 36 prosentista 22 prosenttiin. Vähintään viikoittainen alkoholinkäyttö oli yleisintä 55–69-vuotiailla.

Keskimäärin kerralla juodut alkoholimäärät vähenivät miehillä 5,6 annoksesta vuonna 2008 4,7 annokseen vuonna 2023 ja naisilla 3,5 annoksesta 3,2 annokseen, ja olivat korkeimpia nuorimassa 20–34-vuotiaiden ryhmässä (miehillä 5,2 annosta ja naisilla 4,0 annosta kerralla vuonna 2023).

Kouluterveyskyselyn perusteella alaikäisten nuorten raittius on yleistynyt kouluasteesta ja sukupuolesta riippumatta vuosina 2013–2023. Alkoholinkäyttö ja humalajuominen ovat yleisempiä ammatillisissa oppilaitoksissa kuin lukioissa opiskelevilla, mutta erot oppilaitostyyppien välillä ovat hieman kaventuneet.

Alkoholin riskikäyttäjien (AUDIT-riskirajan ylittäneiden osuudet ja 6 annosta tai enemmän vähintään kuukausittain juovien) osuudet olivat huipussaan vuosina 2000 ja 2008 sekä miehillä että naisilla. Vuoteen 2023 mennessä molemmat osuudet laskivat 20–69-vuotiailla miehillä noin 30 prosenttiin. Naisilla AUDIT-riskirajan ylittävien osuus laski 21 prosenttiin ja kuukausittain humalaan juovien osuus 10 prosenttiin.

Riskijuominen ja erityisesti kova humalajuominen oli yleisempää miehillä kuin naisilla. Suurimmat vuoden aikana juodut päiväkohtaiset alkoholimäärät olivat keskimäärin suurimpia miehillä sekä nuorimassa eli 20–34-vuotiaiden ikäryhmässä ja pienimmät naisilla ja vanhimmassa ikäryhmässä eli 55–79-vuotiailla.

Pitkäaikaisten alkoholihaittojen riskiryhmään kuului 11 prosenttia 20–79-vuotiaista eli 450 000 suomalaista. Humalutilaan liittyville riskeille altistui 12 kuukauden aikana 54 prosenttia 20–79-vuotiaasta väestöstä, mikä vastaa noin 2 180 000 henkilöä. Joko pitkäaikaisriskeille tai noin kuukausittain humalaan liittyville riskeille altistui 24 prosenttia 20–79-vuotiaista eli 975 000 henkilöä.

Suuren riskin ryhmään kuuluvilla miehillä 73 prosenttia kulutuksesta tuli oluesta ja 17 prosenttia väkevästä. Naisillakin oluen osuus oli suurin juuri eniten alkoholia käyttävillä eli 31 prosenttia pitkäaikaishaittojen suuren riskin ryhmän kulutuksesta. Yhteensä 76 prosenttia eli noin kolme neljäsosaa kaikesta Suomessa juodusta alkoholista liittyi riskikäyttöön.

Sosioekonomiset erot alkoholin keskikulutuksessa olivat huomattavasti pienemmät verrattuna huomattaviin eroihin vakavissa alkoholihaitoissa. Korkeasti koulutetut suomalaiset käyttivät alkoholia useammin mutta vähemmän kerralla kuin muut koulutusryhmät. Esimerkiksi miesten ylimmässä koulutusryhmässä alkoholinkäyttökertoja arvioitiin olevan vuodessa keskimäärin 78 ja alimmassa 44, naisilla 35 ja 26. Naisilla sekä humalariskit että pitkäaikaiseen alkoholinkäyttöön liittyvät terveysriskit olivat yleisimpiä vain peruskoulutuksen saaneilla. Miehillä näin oli toisen asteen koulutuksen saaneilla. Näissä samoissa ryhmissä oli myös eniten itse koettuja alkoholihaittoja, mutta erot olivat melko pienet verrattuna alkoholikuolleisuuden suuriin sosioekonomisiin eroihin.

Oluen ja viinin juominen ruokajuomana säännöllisesti oli Suomessa melko harvinaista. Vuonna 2023 vähintään kerran viikossa viiniä ruokajuomana juovien osuus oli kuusi prosenttia 20–79-vuotiailla suomalaisilla, naisilla kuusi ja miehillä seitsemän prosenttia. Sukupuolierot oluen ateriajuomisessa olivat suuret: kahdeksan prosenttia miehistä ja kaksi prosenttia naisista ilmoitti juovansa olutta viikoittain ruokailun yhteydessä. Viinien viikoittainen ateriajuominen oli yleisempää korkeasti koulutetuilla (11 %) kuin muissa koulutusryhmissä (3–4 %).

Valtaosa suomalaisista ei juonut lainkaan alkoholittomia oluita, mutta miehet kuluttivat niitä selvästi useammin kuin naiset. Kulutus oli yleisintä keski-ikäisillä, vähäisintä vanhimmassa ikäryhmässä. Alkoholittoman oluen juominen oli yleisintä korkeakoulutettujen, kaupunkimaisilla alueilla asuvien ja myös alkoholillista olutta suosivien keskuudessa.

Suomalaiset käyttivät edelleen alkoholia yleisimmin kotiympäristössä: vuonna 2023 yli kolme neljäsosaa alkoholinkäyttökerroista sijoittui kotiympäristöön. Miehillä humalakertojen osuus oli suurin anniskelupaikoissa (24 %) ja pienin kotiympäristössä (14 %), mutta naisilla vastaavaa eroa anniskelupaikkojen ja kotiympäristön välillä ei ollut (9 % vs. 8 %).

Suomalaisten alkoholinkäyttö keskittyi edelleen viikonlopun päiviin, perjantai-illan ja sunnuntain väliseen aikaan: 68 prosenttia kaikista juomiskerroista ja 79 prosenttia humalakerroista ajoittui viikonloppuun. Naisten ja nuorempien aikuisten alkoholinkäyttö painottui viikonloppuihin vielä enemmän kuin miesten ja vanhempien ikäryhmien. Alkoholinkäytön vuorokausirytmä oli jokaisena viikonpäivänä yleisilmeeltään samanlainen: alkoholinkäyttö ajoittui pääosin illan tunteihin. Eniten suomalaisia, noin 630 000 tai 16 prosenttia kaikista 20–79-vuotiaista, oli lasin ääressä lauantai-iltana kello 20–21 välillä. Yli aamukahden jatkuneiden alkoholinkäyttökertojen osuus kaikista alkoholinkäyttökerroista ei kasvanut vuosien 2016 ja 2023 välillä, vaan ennemminkin pieneni. Humalajuomiskerroista kuitenkin merkittävä osuus ajoittui yön tunneille.

Yllä kuvatut suomalaisten alkoholinkulutuksen ominaispiirteet osoittavat muun muassa sen, kuinka alkoholin käyttö jakaantuu epätasaisesti ja kuinka suuri osa alkoholinkäytöstä lukeutuu riskikäyttöön. Tämä vaikuttanee osaltaan sekä kansalaisten asenteisiin kysyttäessä mielipiteitä viinien myynnin vapauttamisesta että mahdollisen vapauttamisen odotettavissa oleviin vaikutuksiin. Suureen osaan kansalaisista alkoholin saatavuuden lisääminen ei vaikuttaisi juurikaan. Viinien ostamista ja kuluttamista arvioidaan kuluttajien omasta näkökulmasta ja tällöin korostuu saatavuuden lisäämiseen liittyvä vaivattomuus. Riski haittojen lisääntymisestä ei tunnu omakohtaiselta, jos arviona on, että oma käytös ei muuttuisi.

### 7.3 Arvioita aiempien lakimuutosten vaikutuksista alkoholinkulutukseen

Alkoholilakiin on tehty viimeisen 10 vuoden aikana eräitä muutoksia, jotka ovat vaikuttaneet alkoholijuomien vähittäismyyntijärjestelmään. Tässä jaksossa karotetaan näiden muutosten yhteydessä esitetyjä arvioita alkoholin kulutuksen kehittymisestä.

Vuoden 2018 uuden alkoholilain keskeinen muutos alkoholipolitiikkaan oli entistä vahvempien alkoholijuomien vapauttaminen Alkon monopolista. Asiasta annetun hallituksen esityksen perusteluissa viitataan THL:n etukäteisarvioon alkoholin

kulutuksen kehittymisestä. Perustelujen mukaan THL piti realistisena arviota, jonka mukaan alkoholin kokonaiskulutus voisi lisääntyä uudistuksen johdosta kuusi prosenttia. Perusteluissa esitetään myös tästä hieman korkeampi mahdollinen lisääntymä eli seitsemän prosenttia. Prosenttiyksikön ero selittyy arviolla siitä, mihin ostetun alkoholin keskimääräinen alkoholipitoisuus asettuu.<sup>52</sup>

Hallituksen esitykseen sisältyvät arviot osoittautuivat ylimitoitetuiksi. Käytännössä alkoholin kokonaiskulutus ei juuri noussut vuoden 2018 uudistuksen tuloksena. THL:n jälkikäteisarviossa todetaan, että lakimuutos lisäsi kokonaiskulutusta noin kolme prosenttia. Muiden tekijöiden kuten erityisesti verotuksen vaikutukset johtivat siihen, että alkoholin myynti pysyi Suomessa samalla tasolla vuonna 2018 kuin se oli ollut vuotta aiemmin.<sup>53</sup> Osa erosta selittyy sillä, että vähittäismyydyn alkoholin keskiväkevyys kasvoi ennakoitua vähemmän.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston toteuttamassa vuoden 2018 alkoholilain jälkiarvioinnissa päädytään siihen tulokseen, ettei uudistuksella – veronkorotusten vaikutus mukaan lukien – ollut merkittävää vaikutusta suomalaisten kuluttaman alkoholin määrään. Sen sijaan uudistuksella oli selkeä vaikutus vapautettujen tuotteiden saatavuuteen, hintoihin ja valikoimiin. Vapautettujen tuotteiden myynti kasvoi moninkertaiseksi ja keskittyi selvästi päivittäistavara kauppaan.<sup>54</sup> KKV:n mukaan muutosta vaikuttaa selittävän ennen kaikkea se, että vapautettujen tuotteiden tulo päivittäistavara kauppoihin on tehnyt niiden ostamisesta kuluttajille merkittävästi aiempaa vaivattomampaa, kun tuotteita on voinut ostaa esimerkiksi ruokaostosten yhteydessä.<sup>55</sup>

---

52 HE 100/2017 s. 51.

53 Katariina Warpenius, Pia Mäkelä, Thomas Karlsson (toim.): Vuonna 2018 voimaan tulleen alkoholilain jälkiarviointi. Vaikutukset alkoholin saatavuuteen, kulutukseen ja haittoihin. THL raportti 7/2022 s. 6.: <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-343-893-4>.

54 Markus Anttinen, Riku Buri, Miika Heinonen, Joel Karjalainen, Sebastian Nyholm, Antti Sieppi: Vuoden 2018 alkoholilakiuudistuksen jälkiarviointi. Kilpailu- ja kuluttajaviraston Tutkimusraportteja 4/2024 s. 4.: <https://www.kkv.fi/uploads/sites/2/2024-04-tutkimusraportteja-vuoden-2018-alkoholilakiuudistuksen-jalkiarviointi-versio-3-2025.pdf>.

55 Ibid. s. 72.

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus (VATT) toteutti sekin jälkikäteisarvion vuoden 2018 alkoholilakiuudistuksesta. VATT:n selvityksen keskeinen tulos on, että alkoholin kokonaiskulutus ei vaikuta lisääntyneen Suomessa, sillä niiden tuoteryhmien lisääntynyt kulutus, joita 2018 uudistuksessa sallittiin päivittäistavarakaupassa, heijastui muiden alkoholituotteiden vähentyneenä kulutuksena.<sup>56</sup>

Vuonna 2024 alkoholilakia muutettiin siten, että entistä vahvempien eli käymisteitse valmistettujen enintään 8 prosentin vahvuisten alkoholijuomien luvanvarainen vähittäismyynti sallittiin. Asiaa koskeneessa hallituksen esityksessä arvioidaan, että alkoholin tilastoitu kokonaiskulutus voisi lisääntyä muutoksen seurauksena noin 0,5–1 prosenttia. Arvioon liittyvinä epävarmuustekijöinä mainitaan vaikeudet arvioida ennalta muun muassa sitä, kuinka eri juomaryhmät korvaavat toisiaan ja millaiseksi juomien hintataso muodostuu.<sup>57</sup>

KKV toteutti äskettäin etukäteisarvion viinien vähittäismyynnin vapauttamisesta. KKV hyödynsi arviossaan tietoja vuoden 2024 lakimuutoksesta. KKV:n arvion mukaan kesällä 2024 päivittäistavarakaupan myyntiin vapautuneiden 5,6–8,0-prosenttisten alkoholijuomien myynti on kasvanut. Kasvua havaitaan kaikissa tuoteryhmissä. Samalla tätä miedompia ja vahvempien juomien myynti on vähentynyt, jonka vuoksi alkoholin litramääräinen myynti tai alkoholin kulutus puhtaalla alkoholilla mitattuna ei ole kokonaisuutena lisääntynyt.<sup>58</sup>

## 7.4 Arvioita viinien vähittäismyynnin vapauttamisen vaikutuksista

Päivittäistavarakauppa ry tilasi vuonna 2022 Taloustutkimus oy:ltä selvityksen, jossa arvioidaan kyselyyn vastanneiden henkilöiden mielipiteiden perusteella, millaisia vaikutuksia mietoja viinien vähittäismyynnin sallimisesta päivittäistavarakaupassa aiheutuisi. Arvioita esitetään vaikutuksista alkoholin kokonaiskulutukseen, verotottoihin ja Alkon myymäläverkostoon. Selvityksessä päädytään arvioon, jonka mukaan alkoholin kokonaiskulutus (pois lukien anniskelu) vähenisi 0,6 prosenttia.

56 Tuomas Kosonen, Sami Jysmä, Arnaldur Stefánsson, Lukas Worku: Vuoden 2018 alkoholilain uudistuksen vaikutuksista. VATT tutkimukset 196 s. 19.: <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-274-301-5>.

57 HE 7/2024 s. 11–13.

58 KKV: Etukäteisarviointi viinien myynnin mahdollisesta vapauttamisesta. Esittelydiat. Jakso 3. Vuoden 2024 alkoholilakiuudistuksen vaikutukset: <https://www.kkv.fi/uploads/sites/2/viinien-myynnin-vapauttamisen-etukateisarviointi.pdf>.

Vähenneminen johtuisi selvityksen mukaan siitä, että osa matkustajatuonnista ja ulkomaisten verkkokauppojen myynnistä siirtyisi kotimaahan. Tämä ylittäisi sen arviolta 3,5 prosentin kasvun, jonka verran kotimainen alkoholijuomien vähittäismyynti kasvaisi.<sup>59</sup>

Alko rahoitti vuonna 2023 toteutetun tutkimuksen, jossa kansainvälinen tutkimusryhmä selvitti kahden skenaarion kautta, millaisia vaikutuksia erilaiset alkoholijuominen vähittäismyyntiin liittyvät vaihtoehdot saavat aikaan. Skenaariot olivat Alkon monopolin laajentaminen Ruotsin mallin mukaiseksi ja monopolista luopuminen. Selvitetyt vaikutukset olivat taloudelliset, sosiaaliset ja terveysvaikutukset. Tutkimustulosten mukaan suomalaisten alkoholin kokonaiskulutus lisääntyisi noin 9 prosenttia, jos monopolista luovuttaisiin. Jos monopolia laajennettaisiin Ruotsin monopolin mukaiseksi (muut alkoholijuomat kuin enintään 3,5-prosenttiset oluet ovat monopolin piirissä), alkoholin kokonaiskulutus vähenisi liki 16 prosenttia.<sup>60</sup>

KKV on julkistanut laajan arvion, jossa arvioidaan viinien vähittäismyynnin vapauttamisen vaikutuksia. KKV:n toteuttamassa etukäteisarviossa keskitytään vaikutusarviointiin, eikä sen tarkoituksena ole arvioida esimerkiksi viinien myynnin vapauttamisen oikeudellisia reunaehtoja. KKV:n selvityksessä arvioinnin kohteena ovat vaikutukset, joita syntyisi, jos viinien vähittäismyynti sallittaisiin päivittäistavarakaupoissa. Muita vähittäismyynnin järjestämisen vaihtoehtoja ei selvitetä. Selvityksessä painottuvat vaikutukset Alkon toimintaan, alkoholin kokonaiskulutuksen muutoksiin ja alkoholijuomien saatavuuteen. KKV:n selvitykseen sisältyy katsaus kansainväliseen tutkimuskirjallisuuteen, ja myös sitä on hyödynnetty tämän raportin valmistelussa. KKV:n selvityksen mukaan alkoholin kokonaiskulutus voisi lisäntyä 2–5 prosenttia, jos viinien myynti sallittaisiin päivittäistavarakaupoissa.<sup>61</sup>

59 Pasi Holm, Lasse Mitronen ja Juho Tynnilä: Miedot viinit päivittäistavarakauppaan - tutkimus vaikutuksista alkoholin kokonaiskulutukseen, valtion verotuloihin ja Alkon myymäläverkkoon. Taloustutkimus oy helmikuu 2022 s.12: [https://www.pti.fi/wp-content/uploads/2022/02/Miedot-viinit-pt-kauppaan\\_tutkimus-vaikutuksista\\_Taloustutkimus.pdf](https://www.pti.fi/wp-content/uploads/2022/02/Miedot-viinit-pt-kauppaan_tutkimus-vaikutuksista_Taloustutkimus.pdf).

60 Artikkel: The public-private decision for alcohol retail systems: Examining the economic, health, and social impacts of alternative systems in Finland. Adam Sherk, Tim Stockwell, Justin Sorge, Samuel Churchill, Colin Angus, Tanya Chikritzhs, John Holmes, Petra Meier, Timothy S. Naimi, Thor Norström, Mats Ramstedt, Jussi Simpura. Kustannuksista esitetty arvio artikkelin sivulla 224–225: <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/14550725231160335>.

61 KKV: Etukäteisarviointi viinien myynnin mahdollisesta vapauttamisesta. Jakso 7. Arviot viinien myynnin vapauttamisen vaikutuksista.

Yllä mainittujen tarkempirajaisten selvitysten ohella THL on selvittänyt kansainväliseen tutkimuskirjallisuuteen perustuen, kuinka alkoholimonopolit vaikuttavat alkoholin kokonaiskulutukseen. Vuonna 2019 valmistellussa kirjallisuuskatsaukseen perustuvassa arvioissa tarkastellaan erityisesti vaikutuksia, joita eri maissa on syntynyt, kun monopoleja on purettu. Näin siksi, että tällöin monopoliin vaikutuksista on saatu parhaiten tutkimustietoa. THL:n selvityksessä todetaan, että monopoliin purkamista koskevien tutkimusten mukaan monopolin purkaminen ja siitä seuraava alkoholijuomien saatavuuden parantuminen lisää tyypillisesti yksityiseen myyntiin siirrettyjen alkoholijuomien kulutusta. Tällaiset vaikutukset ovat olleet merkittävimpiä silloin, kun myyntiä on siirretty monopoleilta ruokakauppoihin tai myyntipisteiden määrä on muuten lisääntynyt voimakkaasti. Vaikutukset ovat olleet vähäisempiä silloin, kun myyntiä on siirretty monopoleista yksityisomisteisiin erikoismyymälöihin.<sup>62</sup>

Yllä selostetut tutkimukset osoittavat, että arviot alkoholijuomien saatavuuden lisäämisen vaikutuksista alkoholin kokonaiskulutukseen vaihtelevat huomattavasti. Todellisia kulutuksen muutoksia on vaikea ennakoida muun muassa siksi, että alkoholiverotuksella voidaan vaikuttaa merkittävästi alkoholin hintaan ja ohjata kulutusta tehokkaasti. Lisäksi yleinen taloudellinen tilanne vaikuttaa alkoholin kulutuksen muutoksiin tavalla, jota on vaikea ennakoida. Myös muutokset alkoholikulttuurissa vaikuttavat alkoholinkulutuksen kehittymiseen samoin kuin muutokset kansalaisten elintavoissa.

Viinien vähittäismyynnin vapauttaminen vertautuu alkoholipoliittisena toimenpiteenä lähinnä keskioluen myynnin sallimiseen ruokakaupoissa. Viime aikoina tehdyt muutokset, joiden tuloksena alkoholin vähittäismyynniluvan perusteella on voinut myydä kuluttajille entistä vahvempia alkoholijuomia, ovat olleet merkittäviä mutta vaikutuksiltaan rajallisempia muutoksia.

Aikaisempien muutosten vaikutusten arvioinnin ja nyt käytettävissä olevien arvioiden perusteella voidaan pitää selvänä, että viinien vähittäismyynnin vapauttaminen lisää alkoholin kulutusta huomattavasti. Korkein kulutuksen lisääntymistä koskeva arvio on esitetty kansainvälisessä selvityksessä, jonka mukaan Alkon monopolin purkaminen kokonaan johtaisi alkoholin kokonaiskulutuksen lisääntymiseen 9 prosentilla. KKV päätyi arvioon, jonka mukaan kulutus voisi lisääntyä 2–5 prosenttia, jos viinien vähittäismyynti sallitaan päivittäistavara-kaupoissa.

---

62 Pia Mäkelä ja Thomas Karlsson: Miten alkoholimonopolit vaikuttavat väestön alkoholin kulutukseen? Katsaus tutkimuskirjallisuuteen. Yhteiskuntapolitiikka 84 (2019):5–6, s. 618–626: <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2019051615817>.

## 7.5 Terveysvaikutukset

### 7.5.1 Alkoholin aiheuttamat haittakustannukset

Alkoholin kokonaiskulutuksen ja sosiaali- ja terveyshaittojen suhde on ollut jokseenkin kiinteä, vaikka haittoihin vaikuttavat alkoholin käyttömäärien ohella monet muutkin tekijät. Konservatiivisen arvion mukaan kulutuksen ja haittojen välinen suhde olisi 1:1. Eli esimerkiksi, jos kulutus kasvaisi 0,5–1 prosenttia, niin haitat lisääntyisivät saman 0,5–1 prosenttia.

Keskeinen syy siihen, miksi alkoholihaittojen taso seuraa niin läheisesti kokonaiskulutuksen tasoa on se, että kokonaiskulutuksen lisääntyessä tyypillisesti koko alkoholinkuluttajien jakauma siirtyy kokonaisuudessaan samaan suuntaan. Eli esimerkiksi väestön kulutuksen keskimäärin kasvaessa kulutustaan lisäävät niin vähän, keskimääräisesti kuin paljon alkoholia käyttävät ihmiset, ja riskit kasvavat kaikissa näissä väestön osaryhmissä.

Koko väestön tasolla voidaan karkeasti arvioida, että esimerkiksi korkean alkoholi-verotuksen ja alkoholin saatavuuden rajoittamisen vaikutuksesta alkoholin sosiaali- ja terveyshaitat vähenevät. Vastaavasti näiden toimien heikentäminen johtaa päinvastaiseen lopputulokseen.

Vaikka alkoholin kokonaiskulutus on vähentynyt vuoden 2008 jälkeen, alkoholin riskikäyttö on edelleen korkealla tasolla eri mittareilla mitattuna. Vakavat alkoholihaitat painottuvat miehiin ja sosioekonomisesti haavoittuvammassa asemassa oleviin. Alkoholin yhteiskunnalle aiheuttamista kustannuksista on esitetty erilaisia, toisistaan poikkeavia arvioita. Keskeisiä arvioita kuvataan seuraavassa lyhyesti.

THL:n Päihdetilastollisen vuosikirjan arvion mukaan alkoholin yhteiskunnalle aiheuttamat välittömät kustannukset olivat vuonna 2020 noin 640–940 miljoonaa euroa. Arvioon sisältyvät kustannukset sektoreille, joita ovat terveydenhuolto, eläkkeet ja sairauspäivärahat, sosiaalipalvelut ja -turva, järjestyksen ja turvallisuuden ylläpito sekä oikeusjärjestelmä ja vankeinhoito.<sup>63</sup>

63 THL: Tilastotuotteiden julkaisufoorumi – Oona Pentala-Nikulainen, puheenjohtaja, Nora Hauhio, Anna Heino, Sari Kehusmaa, Merja Kemppainen, Hanne Kivimäki, Leena Kovanen, Lasse Mielikäinen, Tiina Puhakka, Kirsimarja Raitasalo, Pia Tuominen, Tiina Ylöstalo. Päihdetilastollinen vuosikirja 2023. Alkoholi ja huumeet. SVT 2023: <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-408-204-4>.

EHYT:n ja FCG:n yhdessä toteuttamassa julkaisussa *Mitä jos laskisimme toisin – Alkoholin kustannukset terveydenhuollolle* on arvioitu, että alkoholista aiheutuu yhteiskunnalle noin 2 800 miljoonan euron vuotuiset kustannukset. Kustannukset on laskettu sektoreille, joita ovat terveydenhuolto, sosiaalipalvelut ja toimeentulotuki, yleinen järjestys ja turvallisuus, alkoholivalvonta ja päihdetyö, rikosten vahingot, vakuutuskorvaukset ja työnantajien kustannukset. Luku kasvaa 4 400 miljoonaan euroon, jos menetetty inhimillinen pääoma otetaan huomioon. Menetetyllä inhimillisellä pääomalla tarkoitetaan alkoholin vuoksi menetettyjen elinvuosien taloudellista arvoa (potentiaalia).<sup>64</sup>

OECD on arvioinut, että alkoholiperäisten sairauksien vuoksi Suomen BKT on noin 2,2 prosenttia alhaisempi kuin se olisi, jos alkoholia ei kulutettaisi. Vuoden 2023 BKT:stä laskettuna tämä tarkoittaa noin 6 miljardin euron BKT:n alenemaa. Luku on yli OECD-maiden keskiarvon.<sup>65</sup>

Alko rahoitti vuonna 2023 toteutetun tutkimuksen, jossa kansainvälinen tutkimusryhmä selvitti kahden skenaarion kautta, millaisia vaikutuksia erilaiset alkoholijuomien vähittäismyyntiin liittyvät vaihtoehdot aiheuttavat. Skenaariot olivat Alkon monopolin laajentaminen Ruotsin mallin mukaiseksi ja monopolista luopuminen. Selvitetyt vaikutukset olivat taloudelliset, sosiaaliset ja terveysvaikutukset. Tutkimustulosten mukaan suomalaisten alkoholin kokonaiskulutus lisääntyisi noin 9 prosenttia, jos monopolista luovuttaisiin. Jos monopolia laajennettaisiin Ruotsin monopolin mukaiseksi (muut alkoholijuomat kuin enintään 3,5-prosenttiset oluet ovat monopolin piirissä), alkoholin kokonaiskulutus vähenisi liki 16 prosenttia. Tämän mukaisesti yhdeksän prosentin alkoholikulutuksen kasvu lisäisi haittakustannuksia Suomessa noin 290 miljoonaa euroa vuodessa. Kulutuksen väheneminen 16 prosentilla vähentäisi puolestaan haittakustannuksia noin 380 miljoonaa euroa vuodessa. Näissä arvioissa olettamana on, että prosentin kulutuksen muutos muuttaa haittakustannuksia noin 25–30 miljoonaa euroa vuodessa.<sup>66</sup>

64 EHYT, FCG: *Mitä jos laskisimme toisin – Alkoholin kustannukset terveydenhuollolle*: [https://ehyt.fi/wp-content/uploads/2024/09/Mita-jos-laskisimme-toisin\\_infograafi\\_sivut\\_verkkoon-1.pdf](https://ehyt.fi/wp-content/uploads/2024/09/Mita-jos-laskisimme-toisin_infograafi_sivut_verkkoon-1.pdf).

65 OECD (2021), *Preventing Harmful Alcohol Use*, OECD Health Policy Studies, OECD Publishing, Paris, s. 143: <https://doi.org/10.1787/6e4b4ffb-en>.

66 Adam Sherk, Tim Stockwell, Justin Sorge, Samuel Churchill, Colin Angus, Tanya Chikritzhs, John Holmes, Petra Meier, Timothy S. Naimi, Thor Norström, Mats Ramstedt, Jussi Simpura. *The public-private decision for alcohol retail systems: Examining the economic, health, and social impacts of alternative systems in Finland*. *Nordic Studies on Alcohol and Drugs*. Vol- 40(3). Kustannuksista esitetty arvio artikkelin sivulla 224–225: <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/14550725231160335>.

KKV on todennut tuoreessa selvityksessään yllä selostettuihin selvityksiin viitaten, että yksinkertaisimmillaan viinien myynnin vapauttamisen vaikutusta haittakustannuksiin voidaan haarukoida olettamalla kulutuksen ja haittakustannusten välille lineaarinen suhde. Tällöin esimerkiksi prosenttien kulutuksen kasvu aiheuttaisi prosenttien lisäyksen haittakustannuksiin. Näin arvioituna prosenttien kulutuksen kasvu tarkoittaisi 6–60 miljoonan euron lisäystä haittakustannuksiin. Jos oletetaan, että viinien myynnin vapautumisen myötä kulutus lisääntyisi 2–5 prosenttia, alkoholin haittakustannukset kasvaisivat edellä kuvattuja arvoja käyttämällä noin KKV:n mukaan 12–300 miljoonaa euroa vuodessa. Etenkään haarukan alapään lukemaan ei sisälly kaikkia alkoholista yhteiskunnalle aiheutuvia haittoja. Toisaalta haarukan yläpäässä mukaan luetaan epäsuoria kustannuksia, joiden määrälliseen arviointiin liittyy huomattavasti suurempia epävarmuuksia kuin suorien kustannusten arviointiin.<sup>67</sup>

## 7.5.2 Alkoholin haittavaikutuksia

Alkoholin haittoja koskevassa tutkimuksessa on osoitettu, että alkoholin haittavaikutukset ovat voimakkaasti sidoksissa alkoholin kokonaiskulutuksen tasoon. Jos alkoholin kokonaiskulutus lisääntyy, alkoholihaitat ja niistä aiheutuvat kustannukset lisääntyvät. Jos kokonaiskulutus vähenee, myös alkoholihaitat vähenevät. Selvityksessä tarkastellaan tärkeimpiä alkoholihaittoja olemassa olevan tutkimustiedon ja haastateltujen asiantuntijoiden näkemysten perusteella.

Alkoholinkulutus jakaantuu erittäin epätasaisesti. Pieni osa väestöstä juo merkittävän osan kaikesta Suomessa kulutetusta alkoholista. Vuonna 2023 eniten alkoholia juova 20–79-vuotiaan väestön kymmenesosa kulutti 52 prosenttia kaikesta alkoholista, ja eniten juova viidennes kulutti 73 prosenttia kaikesta alkoholista.

Vaikka alkoholinkulutus ei lisääntyisi kaikissa väestöryhmissä, heikoimmassa asemassa olevien ryhmien ongelmat voivat lisääntyä. Kulutuksen ja haittojen epätasainen jakautuminen vaikeuttavat kokonaisarvion tekemistä alkoholihaittojen kehittymisestä viinien vähittäismyynnin vapautuessa.

67 KKV: Etukäteisarviointi viinien myynnin mahdollisesta vapauttamisesta. Esittelydiat. Jakso 7. Arviot viinien myynnin vapauttamisen vaikutuksista.

Vaikka alkoholin kokonaiskulutus on vähentynyt vuoden 2008 jälkeen, alkoholin riskikäyttö eri mittarein mitattuna on edelleen korkealla tasolla. Vakavat alkoholihaitat painottuvat miehiin ja sosioekonomisesti haavoittuvimmassa asemassa oleviin. Haittoja pyritään ehkäisemään alkoholipolitiikalla, jolla säännellään alkoholin saatavuutta, hintoja ja markkinoita.

Alkoholin kielteisistä yhteiskunnallisista, sosiaalisista ja terveysvaikutuksista on runsaasti tutkimusnäyttöä. Alkoholin myönteisistä vaikutuksista on tarjolla huomattavasti vähemmän tutkittua tietoa. Näitä myönteisiä vaikutuksia on kuitenkin todettu olevan olemassa. Esimerkiksi sepelvaltimotaudin vaara voi vähentyä alkoholin kohtuullisen käytön seurauksena. Lisäksi alkoholilla on tärkeä merkitys osana erilaisia myönteisiä sosiaalisia tilanteita, joten kaikki alkoholin vaikutukset eivät tietenkään ole kielteisiä.

Kiistattomana voidaan pitää, että alkoholin kielteiset vaikutukset ovat merkittäviä. Koko suomalainen alkoholipolitiikka on perinteisesti keskittynyt alkoholihaittojen vähentämiseen. Tavoitteena on ollut alkoholin kokonaiskulutuksen vähentäminen. Tämä tavoite ilmaistaan voimassa olevassa alkoholilaissa entistäkin selvemmin.

Alkoholilaissa on säännös lain vaikuttavuuden arvioimisesta. Lain 59 §:ssä määrätään Terveyden ja hyvinvoinnin laitos seuraamaan ja tutkimaan alkoholilaissa säädettyjen toimenpiteiden vaikutusta alkoholihaittojen kehitykseen sekä huolehtimaan laajemminkin alkoholihaittojen vähentämiseen liittyvästä muusta tutkimuksesta ja kehittämistyöstä.

Haittojen ehkäisyä ja seuranta varten on luotu myös ehkäisevän päihdetyön lakisääteinen järjestelmä. Keskeiset tavoitteet ja vastuut on säädetty laissa ehkäisevän päihdetyön järjestämisestä (523/2015). Lain 1 §:n mukaan julkisen vallan on huolehdittava alkoholin ja muiden päihteiden aiheuttamien haittojen ehkäisystä yhteistyössä yleishyödyllisten yhteisöjen kanssa. Laissa edellytetään muun muassa, että ehkäisevä päihdetyö perustuu päihteiden käytön ja siitä aiheutuvien haittojen seurantaan, käytettävissä olevaan tieteelliseen näyttöön ja hyviin käytäntöihin. Työtä johtaa sosiaali- ja terveysministeriö ja sitä kehittää sekä ohjaa THL.

Suomessa on yllä kuvattu, lailla ohjattu valtiojohtoinen järjestelmä, joka keskittyy alkoholihaittojen seuraamiseen, tutkimiseen ja ehkäisemiseen. Tällainen järjestelmä on looginen ottaen huomioon, että lain tavoitteena on alkoholin kulutuksen vähentäminen ja sitä kautta alkoholihaittojen ehkäiseminen. Eri asia on, että haittoihin painottuva seuranta ja tutkimus ovat kenties olleet omiaan johtamaan siihen, että esimerkiksi alkoholimarkkinoiden toimivuutta koskevia teemoja ei ole juuri tutkittu.

Seuraavassa käydään läpi keskeisimpiä alkoholihaittatyyppejä, joita on dokumentoitu säännönmukaisesti myös säädösvalmisteluasiakirjoihin. Jo ennen haittojen tarkastelua on syytä todeta, että kokonaiskuva alkoholihaitoista ei ole kattava runsaasta tutkimusmateriaalista huolimatta. Esimerkiksi terveydenhuollossa kaikki alkoholista johtuvat sairaudet eivät tilastoidu, sillä alkoholisyytiä ei aina diagnosoida ja kirjata. Alkoholisairauksista kärsivät ihmiset eivät myöskään aina hakeudu tai pääse hoitoon. Tämän vuoksi erilaisissa selvityksissä katsotaan yleensä, että alkoholikuolemien, -sairauksien ja muiden haittojen määrä on huomattavasti arvioitua suurempi.<sup>68</sup>

Alkoholihaittojen kehitys on pääpiirteissään seurannut alkoholin kokonaiskulutuksen muutoksia. Vuosien 2007 ja 2017 välillä kuolleisuus alkoholiperäisiin tauteihin ja alkoholimyrkytykseen väheni voimakkaasti, jopa voimakkaammin kuin kokonaiskulutus. Alkoholikuolleisuuden pitkään jatkunut voimakas laskeva trendi taittui vuonna 2018. Vaikka alkoholin kokonaiskulutus on jatkanut laskuaan myös vuonna 2018 voimaan tulleen uudistuksen jälkeen, eivät alkoholikuolemat ole vähentyneet samassa suhteessa. Vuonna 2021 alkoholikuolleisuus puolestaan laski 4 prosenttia vuoteen 2020 verrattuna, mikä osoittaa, että alkoholikuolleisuudessa on vaihtelua vuodesta toiseen.

Vuonna 2022 alkoholiperäisiin tauteihin ja alkoholimyrkytykseen kuoli yhteensä 1 664 henkilöä. Vuosina 2017–2019 alkoholikuolleisuus kasvoi erityisesti miesten kolmessa alimmassa tuloviidenneksessä. Tämän on katsottu tarkoittavan, että alkoholikuolleisuuden eriarvoisuus on lisääntynyt vuoden 2017 jälkeen. Suomessa alkoholisairauksiin ja -myrkytyksiin kuolee asukaslukuun suhteutettuna ihmisiä yli kolminkertainen määrä Ruotsiin ja Norjaan verrattuna.

Alkoholikuolleisuus on suurempaa miesten kuin naisten keskuudessa. Suomessa alkoholiperäisiin tauteihin ja alkoholimyrkytykseen menehtyi vuoden 2022 aikana yhteensä 1 664 henkeä. Näistä miehiä oli 1 251 ja naisia 413. Vuonna 2023 toteutetun juomatapatutkimuksen mukaan miehet käyttävät alkoholia naisia useammin. Viikoittain alkoholia käyttävien osuus oli miehillä 48 prosenttia ja naisilla 22 prosenttia. Myös miesten humalahakuinen juominen on naisia huomattavasti yleisempää. Kuukausittain itsensä humalaan juoneita oli miehistä 32 prosenttia ja naisista 10 prosenttia. Alkoholinkäytön kohtalaisen riskin rajan (miehillä yli 14 ja naisilla yli 7 annosta viikossa) ylitti miehistä 15 ja naisista yhdeksän prosenttia.

---

68 Ks. esimerkiksi Pia Mäkelä, Arto Pietilä, Marke Jääskeläinen, Jaakko Reinikainen ja Laura Paalanen: Kolme skenaariota alkoholin käyttöön liittyvien terveysongelmien kehityksestä 2024–2033. THL 37/2024 s. 7: <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-408-362-1>.

Alkoholi on monien sairauksien taustatekijä. Alkoholin runsaaseen käyttöön liittyy merkittävästi suurentunut vaara sairastua suuontelon, kurkunpään, nielun, ruokatorven ja maksan syöpiin sekä lievästi suurentunut rintasyövän ja paksusuolen syövän riski. Esimerkiksi rintasyövän riskiä alkoholi lisää jo vähäisellä kulutustasolla ja riski kasvaa samassa suhteessa kuin alkoholin kulutus.

Suomessa alkoholijuomien tyypillisin juomistilanne on kotiympäristö – oma tai toisen koti tai muu yksityinen tila). Suomessa on arviolta 65–70 000 lasta eli noin 6 prosenttia alaikäisistä, joiden vanhemmista toisella tai molemmilla on päihdeongelma. Vanhempien päihdeongelmista kärsineiden lasten mielenterveysongelmien riski 13–17-vuotiaana on noin puolitoistakertainen ja haitallisen päihteiden käytön riski kaksinkertainen verrattuna lapsiin, joiden vanhemmilla ei ole päihdeongelmaa.

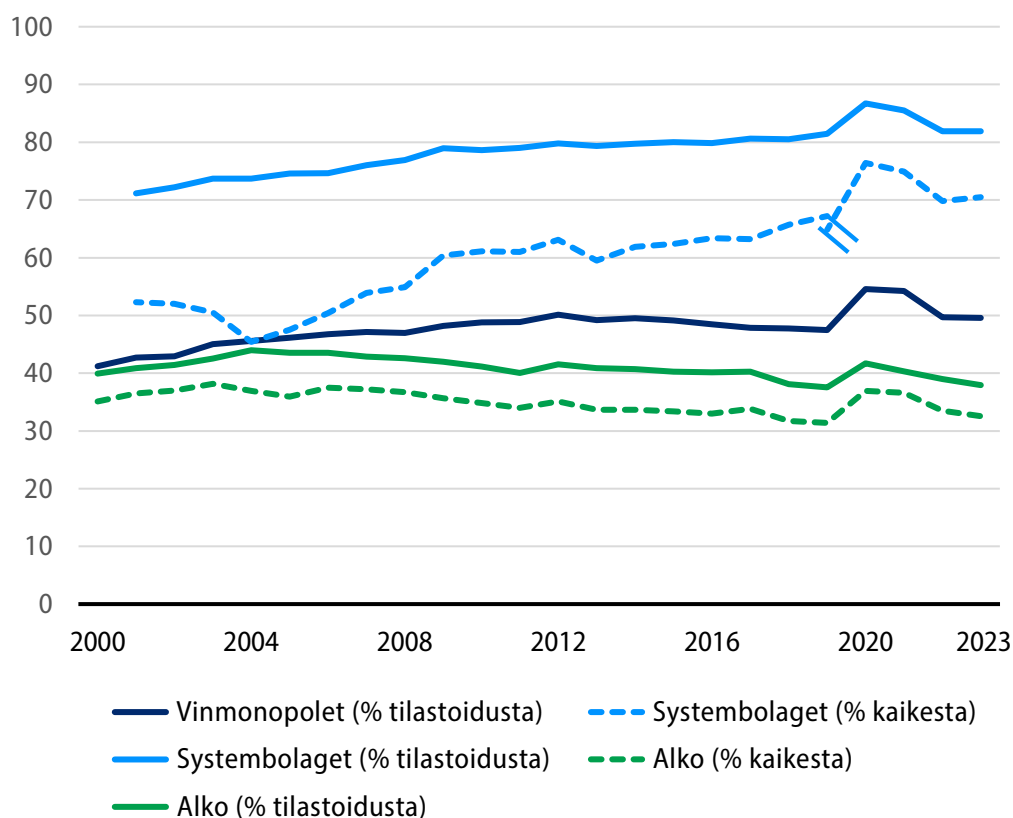
Alkoholista aiheutuvat negatiiviset vaikutukset lapsiin ja nuoriin eivät liity ainoastaan vakavasti päihderiippuvaisten vanhempien lapsiin. Monissa perheissä myös alkoholin riskikäyttö on yleistä. Perheissä, joissa riskikäyttöä esiintyy, riski kasvaa myös lasten ja nuorten kokemalle turvattomuuden tunteelle, erinäisille pelkotiloille ja heitä koskevan huolenpidon laiminlyönnille.

Alkoholi on merkittävä lähisuhdeväkivallan taustatekijä. Mikäli viinien vähittäismyynnin vapauttaminen lisäisi alkoholikäyttöä erityisesti kotiolosuhteissa, kasvaisi riski myös lähisuhdeväkivallan lisääntymiseen. Alkoholin käytön lisääntymisen ja lähisuhdeväkivallan lisääntymisen yhteys vaikuttaa myös lapsiin. Lapset voivat joutua kotona itse väkivallan kohteeksi vanhemman taholta tai he voivat joutua vanhempien välisen tai toisen vanhemman toiseen vanhempaan kohdistaman väkivallan todistajiksi.

## 7.6 Vaikutukset Alkoon

**Kuvio 4.** Suomen, Ruotsin ja Norjan monopolien markkinaosuuksia. Lähde: THL

### Monopolin osuus tilastoidusta myynnistä / Ruotsi & Norja (& Ruotsi osuus kaikesta)



Alkon litramääräisestä myynnistä yli 60 prosenttia on viime vuosina tullut viinien myynnistä. Viimeisimmissä alkoholilain uudistuksissa vapautettujen tuotteiden myynti Alkossa on vähentynyt huomattavasti. Tästä syystä on todennäköistä, että viinien myynnin vapauttamisella olisi huomattavia vaikutuksia Alkon toimintaan ja tehtäviin. Viinien vähittäismyyntimonopolin purkaminen johtaisi Alkon markkinaosuuden pienentymiseen, liikevaihdon laskuun ja liiketoiminnan edellytysten heikkenemiseen. Asiasta on tehty erilaisia arvioita, joiden lähtökohtaolettamat ja johtopäätökset poikkeavat toisistaan.

Tämän selvityksen yhteydessä haastateltujen asiantuntijoiden näkemykset viinien vähittäismyynnin vapauttamisen vaikutuksista Alkon toimintaedellytyksiin vaihtelivat voimakkaasti. Toisaalta katsottiin, että Alkon vahva brändi ja osaaminen antavat hyvät edellytykset toiminnan jatkamiselle kilpailuolosuhteissa. Toisaalta arvioitiin, että nykymuotoisen Alkon toimintaedellytykset murenevat kokonaan. Tällainen on myös Alkon oma arvio.

Viinit ovat Alkon ylivoimaisesti myydyin tuoteryhmä. Viime vuosina ne ovat muodostaneet yli 60 prosenttia Alkon litramääräisestä myynnistä. Väkevien myynti on hiukan yli neljännes Alkon litramyynnistä. Yhdessä viinit ja väkevät muodostavat 90 prosenttia Alkon litramyynnistä.

KKV on arvioinut tuoreimmassa asiasta tehdyssä selvityksessä, miten viinien myynnin salliminen päivittäistavarakaupassa vaikuttaisi Alkon toimintaan. Alkon liikevaihto on pysytellyt vuosia noin 1,2 miljardin euron tuntumassa. Koronavuosina 2020 ja 2021 liikevaihto oli muita vuosia korkeammalla tasolla. Alkon kannattavuus liikevoitolla mitattuna heikkeni käytännössä koko 2010-luvun. Koronavuosina kannattavuus parani selvästi, mutta on sittemmin palautunut pandemiaa edeltävälle tasolle. Reaalisesti Alkon liikevaihto on laskenut noin 25 prosenttia ja liikevoitto noin 55 prosenttia vuodesta 2010.<sup>69</sup>

KKV:n selvityksessä tehdyt arviot myynnin vähentymisen suuruusluokasta perustuvat kokemuksiin aiemmista alkoholilain muutoksista. Selvityksessä todetaan, että nykymuotoisen Alkon liiketoiminta painuisi kannattamattomaksi jo tilanteessa, jossa sen 8–15 prosenttisten juomien myynti vähenisi 30 prosenttia. Jos myynti vähenisi puoleen nykyisestä, Alko tekisi kymmeniä miljoonia euroja tappiota ilman toiminnan sopeuttamista. KKV:n mukaan on realistista arvioida, että Alkon viinien myynti voisi vähentyä jopa 50–70 prosenttia nykytasoon verrattuna. Samanaikaisesti muiden tuotteiden myynti voisi vähentyä 10–20 prosenttia. Alko voisi pyrkiä parantamaan toiminnan kannattavuutta muun muassa vähentämällä henkilöstökuluja, lyhentämällä liikkeiden aukioloaikoja ja supistamalla myymäläverkostoa. KKV:n laskemien kulusopeutusten jälkeenkin Alkon myynnin väheneminen viineissä 70 prosentilla ja muissa tuotteissa 20 prosentilla johtaisi KKV:n arvion mukaan 20 miljoonan euron suuruisiin vuotuisiin tappioihin.<sup>70</sup>

69 KKV: Etukäteisarviointi viinien myynnin mahdollisesta vapauttamisesta. Jakso 4. Viinien myynnin vapautuksen vaikutus Alkon kannattavuuteen.

70 Ibid. Jakso 4.

KKV:n selvityksessä tullaan siihen johtopäätökseen, että Alkon toimintaedellytykset heikkenisivät huomattavasti, jos viinien myynti vapautettaisiin. Edes säästötoimenpiteet eivät takaisi sitä, että Alko pystyisi toimimaan kannattavasti. Niidenkin toteuttaminen tarkoittaisi KKV:n mukaan sitä, että Alko toimisi huomattavasti nykyistä pienemmällä henkilöstöllä ja myymäläverkostolla sekä todennäköisesti myös suppeammilla aukioloajoilla. KKV:n laskelmien perusteella merkittäväkään toiminnan supistaminen ei kuitenkaan takaa sitä, että Alko voisi toimia kannattavasti viinien myynnin vapautuessa. Siksi KKV katsoo, että viinien myynnin vapauttamisesta päätettäessä on välttämätöntä pohtia huolella Alkon tulevaa asemaa ja toimintamallia. Viinien myynnin vapauttamisella on KKV:n mukaan väistämättä heijastusvaikutuksia myös väkevien myyntiin ja niiden myynnin sääntelyyn.<sup>71</sup>

Alko on päätenyt omilla analyyseissään vastaaviin tuloksiin kuin KKV etukäteisarviossaan, eli Alkonkin mukaan päivittäistavarakaupan myynnin laajentamisen seurauksena viinien myynti Alkossa vähenisi jopa 70 prosenttia ja muiden tuotteiden myynti 20 prosenttia. Alko katsoo, että myymäläverkosto pienenesi merkittävästi ja mahdollisuudet palvella suomalaisia valtakunnallisena erikoisliikkeenä heikentyisivät. Alko toteaa, että päivittäistavarakaupalla on 12-kertainen myymäläverkosto ja 20 prosenttia laajemmat lakisäätteiset myyntiajat Alkoon verrattuna. Ruokakaupoissa on vuodessa 580 miljoonaa asiakaskäyntiä ja Alkoissa vajaan 50 miljoonaa asiakaskäyntiä. Alko katsoo, että viinien myynnin laajentamisen seurauksena ruokakauppoihin tulisivat lopulta myös väkevät juomat.<sup>72</sup>

Yllä on esitetty arvioita viinien vähittäismyynnin vapauttamisen vaikutuksista Alkon toimintaan. KKV:n ja Alkon omilla arvioissa on katsottu, että merkittävien suorien vaikutusten lisäksi on otettava huomioon vapauttamisesta aiheutuvat välilliset vaikutukset. Nämä ovat sekä taloudellisia että oikeudellisia vaikutuksia. Arvio on, että Alkon taloudellinen kantokyky heikkenee olennaisesti, mikä vaarantaa koko yhtiön toimintakyvyn alkoholin erikoisliikkeenä. Oikeudellinen epävarmuus liittyy EU-oikeuteen ja monopolin kansanterveysperusteisiin. EU-oikeuden vaikutuksia analysoidaan tässä selvityksessä erikseen.

Selvityksen asiantuntijahaastattelussa kiinnitettiin EU-oikeuden reunaehdoista aiheutuviin kysymyksiin runsaasti huomiota. Sen lisäksi eräät asiantuntijat totesivat olevan selkeästi nykyisen alkoholilain tavoitteiden vastaista, jos Alkon asemaa

71 Ibid. Jakso 7. Arviot viinien myynnin vapauttamisen vaikutuksista.

72 Alkon tiedote KKV:n ennakoarvion johdosta: <https://www.alko.fi/alko-oy/uutishuone/mediatiedotteet/KKV-etukateisarviointi>.

muutetaan niin, että sen tulee kilpailla laajasti yritysten kanssa ja myydä viinejä markkinaehtoisesti. Alkolle on turvattu alkoholilain 23 §:ssä osittainen yksinoikeus alkoholijuomien vähittäismyyntiin nimenomaan alkoholihaittojen vähentämiseksi.

## 7.7 Vaikutukset työntekijöihin

Työntekijöiden vapaa-ajan alkoholinkäyttö aiheuttaa haittavaikutuksia työpaikoilla. Tällaisista työnantajien toimintaa haittaavista vaikutuksista on tehty selvityksiä, jotka osoittavat merkittäviä haittoja ja kustannuksia. Kustannusten on arvioitu olevan puolen miljardin euron luokkaa vuosittain pelkästään työntekijöiden alentuneen työpanoksen johdosta.

Työnantajiin kohdistuvien vaikutusten arviointia vaikeuttaa se, että alkoholinkäyttöön perustuvat syyt eivät näy avoimesti esimerkiksi työeläkevakuutusyhtiöiden työkyvyn arviointia koskevassa päätöksenteossa. Työyhteisötasolla puuttumiskynnyks työntekijöiden alkoholinkäyttöön työturvallisuussäännösten tai muulla perusteella on korkea, ja siksi ongelma ei nouse työnantajayritysten arvioissa merkittäväksi. Haittojen seuranta, arviointia ja toimenpiteitä voisi olla tarpeen tehostaa, jos alkoholin kokonaiskulutus kasvaa ja haitat lisääntyvät viinien vähittäismyyntiä vapauttamisen tuloksena.

Selvityksen asiantuntijahaastatteluissa osa asiantuntijoista kiinnitti huomiota alkoholihaittojen suureen taloudelliseen merkitykseen työnantajien kannalta. Näiden haittojen osalta viitattiin olemassa oleviin tutkimuksiin ja todettiin niissä esitettyjen arvioiden todennäköisesti aliarvioivan todellisia kustannuksia. Esimerkiksi eläkejärjestelmien asiantuntijat katsoivat, että alkoholiperäiset ongelmat jäävät osittain piiloon.

Suomen Yrittäjät toteutti tähän selvitykseen liittyen kyselyn työntekijöiden vapaa-ajan alkoholinkäytön haitoista työnantajille. Selvitys oli osa vuoden 2024 marraskuun Y-gallupia. Kyselyn vastaukset osoittivat, että pienet työnantajayritykset eivät koe työntekijöiden alkoholinkäytöstä yrityksen toiminnalle aiheutuvia alkoholihaittoja kovin suuriksi. Jonkin verran tai merkittäviä alkoholihaittoja koki vain 10 prosenttia vastaajayrityksistä. Vieläkin pienempi osa vastaajista koki viinien vähittäismyyntin vapauttamisen aiheuttavan lisää haittoja yritysten toiminnalle. Merkillepantavaa on kuitenkin, että yrityskoon suurentuessa haittakokemukset olivat selvästi yleisempiä kuin pienimmissä yrityksissä. Yli 10 henkilön yrityksistä 26 prosenttia vastasi, että työntekijöiden vapaa-ajan alkoholinkäytöstä aiheutuu jonkin verran tai merkittäviä kielteisiä vaikutuksia yrityksen toiminnalle.

Alkoholimarkkinoiden työllisyyden osalta arviona esitettiin, että päivittäistavara-kauppa tai anniskeluravintolat pystyisivät toteuttamaan viinien vähittäismyynnin pääosin nykyisillä henkilöresursseilla. Alkon osalta arviot toiminnan supistumisen ja samalla myös työntekijöiden määrän osalta vaihtelivat. Mitä suuremman markkinaosuuden muut toimijat saavuttavat, sitä voimakkaampia sopeutustoimia Alko joutuu tekemään. Työllisyyden kannalta myönteisenä seikkana tuotiin esille, että alkoholimarkkinoiden vapauttaminen loisi uusia mahdollisuuksia innovaatioille, uusille palvelukonsepteille ja yrittäjyydelle, mikä voisi osaltaan vahvistaa työllisyyttä.

Alkoholin haittavaikutukseksi nähtiin eräissä haastatteluissa työturvallisuuden heikkeneminen kaupan alan yrityksissä ja terveystaluuissa. PAMin edustajat viittasivat järjestön vuonna 2023 toteuttamaan jäsenkyselyyn, jonka mukaan lähes 21 % kaupan alalla työskentelevistä vastaajista ilmoitti kokevansa väkivallan uhkaa tai häirintää vähintään kaksi kertaa kuukaudessa. Kyselyn mukaan häirintäkokeemukset yleensä näyttävät lisäävän alanvaihtohalukkuutta sekä kokemusta työn kuormittavuudesta.

Eräät haastatellut totesivat terveystaluuksien työturvallisuustilanteen olevan vaikea jo nykyisin. Päihtyneet asiakkaat kuormittavat ja haittaavat kohtuuttomasti varsinkin päivystyspalveluita. Muualla sote-järjestelmässä joudutaan toteuttamaan menosäästöjä, mutta tällaisissa tilanteissa kustannuksista ei voida säästää ongelmatilanteisiin liittyvien riskien vuoksi.

## 7.8 Vaikutukset päivittäistavarakauppaan

Viinien lisääminen kaupan tuotevalikoimaan on omiaan lisäämään päivittäistavara-kaupan kilpailukykyä. Muutos saattaa lisätä myös kansainvälisten toimijoiden kiinnostusta Suomen kaupan toimialaa kohtaan. Suomi on Ruotsin ohessa ainoa EU-maa, jossa toimii alkoholin vähittäismyyntimonopoli. Täydentyvä tuotevalikoima merkitsisi päivittäistavara-kaupalle myös mahdollisuutta palvella kuluttajia entistä kattavammin ja laadukkaammin. Aikaisemmin toteutettujen uudistusten vaikutusten perusteella voidaan arvioida, että valtaosa viinien vähittäismyynnistä siirtyisi vapauttamisen jälkeen Alkolta päivittäistavara-kaupalle.

KKV:n ennakoarviossa viinien vähittäismyynnin vapauttamisen vaikutuksista todetaan, että viinien myynnin vapauttamisella monopolin piiristä olisi vaikutusta alkoholin vähittäismyyntien voittoihin ja siihen, miten ne jakautuvat päivittäistavara-kaupan ja Alkon välillä. Aiempien Suomessa toteutettujen uudistusten perusteella vapautettujen tuotteiden myynti keskittyisi KKV:n mukaan

päivittäistavarakauppaan. Tämän seurauksena Alkolle nykyisin kertyvää myyntikatetta siirtyisi päivittäistavarakauppaan. Vuoden 2018 alkoholilain uudistuksessa vapautettujen 4,8–5,5-prosenttisten tuotteiden myyntikatteet olivat päivittäistavarakaupassa keskimäärin samaa tasoa kuin Alkossa ennen uudistusta. Tämän perusteella myynnin vapauttamisella ei välttämättä ole suurta vaikutusta viinien vähittäismyynnin myyntikatteisiin.

KKV:n arvion mukaan vuoden 2018 uudistuksen yhteydessä vapautettujen tuotteiden hinnat ovat laskeneet noin 5–10 prosenttia ja vaikuttaa siltä, että osa hintojen laskusta on ollut seurausta valmistajien laskeneista myyntihinnoista eli vähittäismyyjien alentuneista ostohinnoista. Aiemmistä uudistuksista saatujen kokemusten perusteella vapautettujen tuotteiden myynti on lisääntynyt merkittävästi, mutta samanaikaisesti muiden kategorioiden myynti on vähentynyt. Myös tällä korvautumisella voi olla vaikutuksia alkoholijuomien vähittäismyynnille.<sup>73</sup>

Useimmat selvitystä varten haastatellut asiantuntijat katsoivat, että päivittäistavarakauppa hyötyisi uudistuksesta merkittävästi. Uudistus toisi merkittävän uuden tuoteryhmän kaupan valikoimiin vahvistaen vähittäiskaupan kansainvälistä kilpailukykyä. Lisäksi uudistus voisi houkutella uusia toimijoita Suomen kaupan markkinoille ja tehostaa kilpailua tätä kautta.

Eräät haastatellut asiantuntijat totesivat kuitenkin päivittäistavarakaupan olevan jo nyt erittäin keskittynyttä. Keskittyneillä markkinoilla toimivat yritykset tekevät maailmanlaajuisestikin arvioituna poikkeuksellisen hyvää tulosta. Asiantuntijat peräänkuuluttivat harkintaa sen suhteen, miten kansanterveyden turvaamista ja päivittäistavarakaupan yritysten toiveita tasapainotetaan.

---

73 KKV: Etukäteisarviointi viinien myynnin mahdollisesta vapauttamisesta. Jakso 7. Arviot viinien myynnin vapauttamisen vaikutuksista.

## 7.9 Vaikutukset elinkeinovapautteen, alkoholin tuottajien, maahantuojien, tukkukaupan, ravitsemisliikkeiden ja varustamoiden toimintaan sekä muuhun elinkeinotoimintaan

Viinien vähittäismyynnin vapauttaminen lisäisi elinkeinovapautta ja voisi edistää innovaatioita sekä uutta yritystoimintaa alkoholialalla. Uudistuksen vaikutukset alkoholimarkkinoiden eri toimijoiden kuten valmistajien, tukkukauppojen ja ravintoloiden toimintaedellytyksiin eivät ole yksiselitteisiä. Jakeluteiden lisääminen loisi lähtökohtaisesti uusia mahdollisuuksia kaikille markkinaosapuolille. Toimintaympäristö pelisääntöineen muuttuisi kuitenkin olennaisesti, kun viinien vähittäismyyntimarkkinat eivät enää olisi monopolin hallinnassa ja monopolia koskevien pelisääntöjen mukaisia. Alkoa koskee alkoholilain 25 §:ssä säädetty syrjimättömyysvelvollisuus.

Haastatteluissa kuullut asiantuntijat esittivät näistä vaikutuksista toisistaan poikkeavia arvioita. Vähittäiskaupan edustajat näkivät maahantuojien ja tukkukaupan hyötyvän vähittäismyynnin kilpailun avautuessa ja vaihtoehtojen lisääntyessä. Alkoholin maahantuojia ja tukkukauppaa edustavat asiantuntijat arvioivat, että kilpailu saattaa myös heikentyä siirryttäessä asioimaan monopolin sijasta keskittyneen päivittäistavarakaupan kanssa. Osa asiantuntijoista arvioi, että viinien vähittäismyynnin vapauttaminen saattaa lisätä päivittäistavarakaupan yritysten vaikutusta myös anniskelualan tukkukaupan markkinoihin.

Uudistus voisi johtaa siihen, että viinien osuus alkoholin kokonaiskulutuksesta kasvaisi panimotuotteiden kustannuksella. Panimoteollisuuden tuotteet ovat suurimmaksi osaksi kotimaisia – tosin osa toimijoista on ulkomaalaisomistuksessa – ja viinit lähes yksinomaan ulkomaisia. Jos kotimaiset viinit kuuluvat vapauttamisen piiriin, myös niiden valmistajat hyötyvät jakelukanavien lisääntymisestä.

KKV:n etukäteisarvion mukaan aikaisemmat kokemukset viittaavat siihen, että vapautetuissa tuotteissa alkoholijuomien valmistajien ostohinta on hieman laskenut. Valmistajien myyntihintojen lasku pienentää lähtökohtaisesti valmistajien voittoja. Aikaisemmat kokemukset ovat saattaneet heijastella sitä, että uudistukset ovat lisänneet merkittävästi tiettyjen tuotteiden menekkiä ja siten ne ovat saattaneet johtaa isompiin valmistuseriin ja matalampiin valmistuskustannuksiin, jotka ovat heijastuneet valmistajien perimiin hintoihin. Viineissä vastaava vaikutus olisi todennäköisesti pieni, koska niitä ei valmisteta Suomessa ja Suomen osuus kulutuksesta on pieni.

KKV arvioi, että viinien myynnin vapauttaminen voisi kokonaisuudessaan kasvattaa alkoholin vähittäismyyntiä. Tämä voisi kasvattaa alkoholin valmistajien voittoja. Viinien myynnin vapauttaminen johtaisi kuitenkin aikaisempien kokemusten valossa siihen, että viinien myynti keskittyisi vahvasti päivittäistavarakauppaan. Päivittäistavarakaupassa myydään Alkoon verrattuna enemmän halvemman hintaluokan tuotteita, joissa euromääräinen kate jää pienemmäksi.

KKV:n arvion mukaan viinien maahantuonnin kustannuksissa saattaisi näkyä se, että viinejä ostettaisiin Suomeen isommissa volyymeissa. Kokonaisuudessaan viinien myynnin vapauttamisella olisi KKV:n mukaan eri suuntaisia vaikutuksia valmistajien ja maahantuojien voittoihin. Koska vaikutus kokonaiskulutukseen olisi todennäköisesti jonkin verran positiivinen, voidaan ajatella viinien vähittäismyynnin vapauttamisen lähtökohtaisesti hieman kasvattavan alkoholinvalmistajien ja maahantuojien voittoja. Tarkempien laskelmien tekeminen näistä vaikutuksista vaatisi kuitenkin KKV:n mukaan tietoa siitä, miten valmistajien katteet vaihtelevat eri tuotteissa.

KKV toteaa, että viinien vähittäismyynnin vapauttamisen vaikutukset voivat myös vaihdella merkittävästi eri valmistajien ja tavarantoimittajien välillä. Päivittäistavara-kauppojen valikoimaanotto eroaa Alkon valikoimaanotosta, ja jotkin toimijat voisivat jatkossa saada tuotteensa huonommin kauppojen valikoimiin kuin nyt Alkon valikoimiin. Toisaalta joidenkin toimijoiden voi olla helpompi saada tuotteensa hyllyvalikoimiin päivittäistavarakaupassa kuin Alkossa.<sup>74</sup>

Selvityksen valmistelun yhteydessä kuullut asiantuntijat arvioivat viinien vähittäismyynnin sallimisen vaikutukset ravintoloille myönteisiksi siinä tapauksessa, että viinin vähittäismyynti sallitaan anniskeluravintoloille käytännössä toimivalla tavalla. Ravintolat voisivat myydä asiakkailleen esimerkiksi itse maahantuomiaan laatuviinejä ja kuljettaa niitä asiakkailleen ruokatoimitusten yhteydessä. Viinien vähittäismyyntimonopolin purkaminen lisäisi myös ravintoloiden catering-tilaisuuksien kannattavuutta, kun ne voisivat toimittaa asiakkailleen ruoan lisäksi myös viinit. Viinien vähittäismyynnin vapauttaminen olisi positiivista myös liikenneasemille erityisesti haja-asutusalueilla, kun lähiasukkaat ja matkailijat voisivat ostaa viinejä jatkossa myös niiltä.

MaRan edellisen kerran vuonna 2024 toteuttamassa trenditutkimuksessa todettiin veden kasvattaneen suosiotaan ravintola-aterioinnin ruokajuomana. Kun vuonna 2003 veden valitsi ruokajuomaksi 36 prosenttia asiakkaista, osuus oli vuonna 2024

---

74 KKV: Etukäteisarviointi viinien myynnin mahdollisesta vapauttamisesta. Jakso 7. Arviot viinien myynnin vapauttamisen vaikutuksista.

53 prosenttia. Viiniä nautitaan illallisen ruokajuomana yhä harvemmin. Kun viini oli vuonna 2010 illallisen pääruokajuoma 19 prosentilla ruokailijoista, vuonna 2024 se oli pääasiallinen juoma vain noin 10 prosentilla. Eniten suosiotaan illallisen ruokajuomana ovat kasvattaneet kivennäis- ja virvoitusjuomat. MaRa katsoo viinien suosion vähenemisen selittyvän alkoholiverojen korotuksilla.<sup>75</sup>

Varustamoiden osalta vaikutukset olisivat välillisiä, sillä ulkomaanliikenteen alusten vähittäismyynnistä on erityiset säännökset alkoholilaisissa. Haastatellut asiantuntijat totesivat, että matkustajatuonnin houkuttelevuuteen vaikutetaan erityisesti verotuksella. Jos alkoholiverotusta kiristetään, varustamot hyötyvät niille säädetystä veroeduista. Vastaavasti jos alkoholijuomien saatavuutta lisätään ja verotusta kevennetään, matkustajatuonti on omiaan vähenemään. Myös vireillä oleva toimitusmyyntiä ja etämyyntiä koskeva lakiuudistus vaikuttaa varustamoiden asemaan ja matkustajatuontiin.

Alkoholilain nykyinen vähittäismyyntilupajärjestelmä määrittelee tarkasti, minikälaisen elinkeinotoiminnan yhteydessä alkoholijuomien vähittäismyynti on sallittua. Jos viinien vähittäismyynnin salliminen toteutetaan nykyjärjestelmän pohjalta minimimuutoksilla, uudenlaiset toimijat eivät saa mahdollisuutta alkoholin vähittäismyyntiin.

Jotta kaupan tai palveluiden toimialoilla toimiville yrityksille syntyisi laajemmin mahdollisuus innovoida uudenlaisia palvelukonsepteja, viinien vähittäismyynnin lupajärjestelmää tulisi uudistaa merkittävästi. Selvityksessä esitetäänkin, että koko lupajärjestelmää harkittaisiin uudistettavaksi pitkällä aikavälillä. Perusteluna on alkoholin jo toteutetut sekä vireillä olevat lakimuutokset alkoholin saatavuuden lisäämiseksi.

---

75 MaRan tiedote trenditutkimuksen tuloksista: <https://www.mara.fi/ajankohtaista/tiedotteet/ravintolaruokailun-trenditutkimus-2024-yha-useampi-nauttii-ravintolapalveluita-pizzat-hampurilaiset-ja-kanaruoat-suosituimpia-paaruokia.html>.

## 7.10 Vaikutukset vähittäismyynnin kilpailuun ja markkinoiden toimivuuteen

Viinien vähittäismyynnin salliminen päivittäistavarakaupassa lisäisi kilpailua tässä tuoteryhmässä. Huomiota on kuitenkin tarpeen kiinnittää Suomen päivittäistavara-kaupan markkinoiden keskittyneisyyteen. Kolmen suurimman yrityksen yhteenlaskettu markkinaosuus on suuri. Kaksi suurinta yritysryhmää ovat kilpailulain 4 a §:n mukaan määräävässä markkina-asemassa.

Sektorikohtaiset kilpailuoikeudelliset sääntelytoimenpiteet ovat Suomessa poikkeuksellisia ottaen huomioon, että kilpailuoikeus on pitkälti harmonisoitua EU-tasolla. Periaatteessa voidaan kuitenkin harkita nykyistä kilpailuoikeutta täydentävää sääntelyä, jonka tarkoituksena olisi ehkäistä markkinoiden keskittymisestä aiheutuvia haittoja. Pisimmälle meneviä ratkaisuja olisivat sellaiset, joilla rajoitettaisiin päivittäistavara-kaupan yritysten toimintaa viinien vähittäismyynti- tai tukkumarkkinoilla.

Oma kysymyksensä on Alkon myymälöiden sijaintipaikkojen vaikutus päivittäistavara-kaupan kilpailuun. Viinien vähittäismyynnin vapauttaminen lisäisi tässä suhteessa kilpailun tasavertaisuutta. Tällä hetkellä Alkon myymälöiden sijainti ohjaa osaltaan kuluttajien käyttäytymistä päivittäistavara-kaupan valinnoissa. Paikallisella tasolla hyötyjiä ovat olleet kaupan yksiköt, joiden yhteydessä Alkon myymälät toimivat. Häviäjiä ovat olleet muut päivittäistavara-kaupan toimijat. Viinien vähittäismyynnin vapauttaminen vähentäisi Alkon myymälöiden sijainnin kuluttajien käyttäytymistä ohjaavaa vaikutusta merkittävästi.

KKV:n ennakoarvioinnissa viinien vähittäismyynnin vapauttamisen vaikutuksista todetaan, että jos viinien myynti vapautuu ja Alkon asiakasmäärät sen myötä vähenevät, Alkon myymälän sijainnin mahdollinen vaikutus päivittäistavara-kauppojen väliseen kilpailuun samalla pienenee. KKV:n selvityksessä ei arvioida tarkemmin päivittäistavara-kaupan kilpailutilanteen vaikutusta alkoholimarkkinoiden toimivuuteen.<sup>76</sup>

Selvityksen valmistelun yhteydessä kuullut asiantuntijat näkivät viinien vähittäismyynnin vapauttamisen kilpailuvaikutukset hyvin eri tavoin. Vähittäiskaupan edustajat katsoivat vähittäiskaupan kilpailun lisääntyvän, kun kaupan logistinen tehokkuus ja kaupan toimijoiden keskinäinen kilpailu johtaisivat myös

76 KKV: Etukäteisarviointi viinien myynnin mahdollisesta vapauttamisesta. Jakso 7. Arviot viinien myynnin vapauttamisen vaikutuksista.

alkoholijuomien kohdalla myönteisiin kilpailuvaikutuksiin. Osa muista asiantuntijoista katsoi kuitenkin, että vähittäismyynnin kilpailuolosuhteet heikentyisivät, jos viinien vähittäismyynti sallittaisiin päivittäistavarakaupan toimijoille ottaen huomioon alan keskittyneisyys.

Yksi uudistuksen myönteinen vaikutus voisi olla haja-asutusalueiden pienten kauppojen toimintaedellytysten vahvistuminen. Tämä voisi heijastua laajemminkin alueiden elinvoimaisuuteen ja elinkeinotoiminnan edellytyksiin. Tällaisia arvioita esittivät useat kuulluista asiantuntijoista. Asiantuntijat korostivat kuitenkin, että pienten toimijoiden kannalta on tärkeää turvata mahdollisuus alkoholin myyntiin ilman kohtuuttomia lisävelvoitteita tai -rasitteita. Uusista velvollisuuksista aiheutuvat kustannukset rasittavat suhteessa eniten pieniä toimijoita, ja näille kustannukset voivat merkitä estettä toiminnan laajentamiseksi viinien myyntiin.

## 7.11 Vaikutukset kuluttajiin

Viinien vähittäismyynnin avaaminen kilpailulle lisäisi kuluttajien valinnanvapautta ja alkoholijuomien saatavuutta. Viinien myyntipaikat lisääntyisivät yli kymmenkertaisesti Alkon myymälöiden nykyiseen määrään verrattuna vapauttamisen käytännön toteuttamistavasta riippuen. Myyntipaikkojen lisääntyessä kuluttajat hyötyisivät asioinnin vaivattomuudesta ja asiointimatkojen lyhenemisestä.

KKV:n etukäteisarvioinnissa todetaan kuluttajien hyötyvän viinien vähittäismyynnin vapauttamisesta muun muassa halvempina hintoina, yhden luukun ostamisen hyötyinä, lyhyempinä etäisyyksinä myyntipaikkoihin ja mahdollisuutena valita itselleen parhaiten sopiva tuote.

Viinien saatavuuteen liittyy kysymys siitä, minkälaisia valikoimia vähittäismyynnissä on tarjolla kuluttajille. KKV:n arvioissa katsotaan, että päivittäistavarakaupan viinivalikoima olisi Alkon myymälöiden nykyvalikoimiin nähden kilpailukykyinen varsinkin isoimmissa yksiköissä. Nimikemäärällä mitattuna on todennäköistä, että viinien vähittäismyynnin vapauttamisen tuloksena Suomessa olisi myynnissä enemmän erilaisia viinejä kuin aikaisemmin. Myymälätasolla päivittäistavarakaupan viinivalikoimat eivät kuitenkaan välttämättä yltäisi Alkon nykyvalikoimien tasolle. Jos viinien myynti sallittaisiin ravintoloille tai alkoholin erikoisliikkeille mutta ei päivittäistavarakaupalle, viinien saatavuus lisääntyisi luonnollisemmin maltillisemmin kuin päivittäistavarakauppaan perustuvassa vaihtoehdossa.

Kuluttajat voisivat hyötyä myös viinien kuluttajahintojen laskemisesta. KKV on arvioinut aiempien uudistusten vaikutusten perusteella, että viinien kuluttajahinnat voisivat laskea keskimäärin noin 5–10 prosenttia, jos viinien myynti sallittaisiin päivittäistavarakaupalle. Hintojen lasku on kuitenkin vain rajatusti mahdollista, koska verojen osuus viinien hinnasta on hallitseva.

KKV on arvioinut viinien vähittäismyynnin vapauttamisen kuluttajahyötyjä osittain euromääräisesti. Arvion mukaan halvemmista hinnoista, yhden luukun ostamisen hyödyistä ja lyhyemmästä etäisyydestä lähimpään myyntipaikkaan voisi syntyä vuositain noin 80–115 miljoonan euron kuluttajahyödyt.<sup>77</sup>

Viinien vähittäismyynnin vapauttaminen saattaa johtaa myös tiettyjen alkoholijuomien tai muiden tuotteiden saatavuuden vaikeutumiseen. Uudistuksen kuluttajavaikutukset eivät siis olisi yhdensuuntaisia. Jos väkevien alkoholijuomien vähittäismyynti pysyy Alkon monopolissa ja Alko joutuu supistamaan toimintaansa, väkevien alkoholijuomien maantieteellinen saatavuus heikkenee. On odotettavissa, että päivittäistavarakaupoissa miedomprien alkoholijuomien valikoimat pienenevät jo myymälätilojen rajallisuuden vuoksi. Sama voi koskea muitakin tuoteryhmiä kuin alkoholijuomia. Nämä haitalliset kuluttajavaikutukset todetaan myös KKV:n selvityksessä, samoin kuin syntyvät terveyshaitat.

Kuluttajahyötyjen syntymisen kannalta on olennaista, minkälaisessa tasapainossa alkoholin aiheuttamat hyödyt ja haitat ovat. Asiantuntijahaastattelussa kuultu Kuluttajaliiton edustaja korosti, että vaikka valinnanvapauden lisääminen ja tuotteiden saatavuuden parantaminen ovat kuluttajien kannalta myönteisiä muutoksia, uudistuksen mahdollisesti aiheuttamista haittavaikutuksista on kannettava vastuu. Tämän vuoksi olisi harkittava myös sääntelyn kiristämistä uudelleen, jos haittavaikutukset edellyttävät sitä.

## 7.12 Vaikutukset viranomaisvalvontaan

Viinien vähittäismyynnin vapauttaminen lisäisi viranomaisvalvonnan kohteita. Nykyisin viinien myynnin valvonta kohdistuu vain Alkoon, mutta vähittäismyyntioikeuden laajentaminen päivittäistavarakauppaan ja/tai ravintolatoimintaan lisäisi valvottavien määrää viininmyynnin osalta useilla tuhansilla. Näillä toimijoilla on nytkin voimassa olevat vähittäismyyntiluvat, joten kyse ei olisi kokonaan uusien

<sup>77</sup> KKV: Etukäteisarviointi viinien myynnin mahdollisesta vapauttamisesta. Jakso 7. Arviot viinien myynnin vapauttamisen vaikutuksista.

valvottavien määrän tuntuvasta lisääntymisestä. Jos viinien vähittäismyynti sallitaisiin myös uudelleenlaisille alkoholijuomien erikoisliikkeille, valvottavien yksiköiden määrä lisääntyisi luonnollisesti.

Viranomaisten työ lisääntyisi kertaluontoisesti olennaisesti, jos nykyisten luvanhaltijoiden edellytettäisiin hakevan uutta lupaa ja muutosta nykyisten lupien ehtoihin. Näitä luvanhaltijoita on yli 5 500. Lupaviranomaisten työtä voisi osaltaan lisätä myös se, että nykyistä useampi ravintola voi olla kiinnostunut vähittäismyyntiluvasta, jos viinien vähittäismyynti sallitaan kaikille anniskeluravintoloille. Nykyisin vain pieni osa ravintoloista on hakenut anniskeluluvan yhteyteen alkoholijuomien vähittäismyyntilupaa.

Asiantuntijahaastatteluissa viranomaisten edustajat totesivat, että olisi suotavaa säätää vähittäismyyntiä koskevat edellytykset, määritelmät ja rajaukset mahdollisimman selkeiksi ja yksiselitteisiksi. Valmistustaparajoitus ja viinien erottelu rypälepohjaisiin ja muihin viineihin olisivat viranomaisvalvontaa kuormittavia ratkaisuja.

## 7.13 Vaikutukset julkiseen talouteen

Viinien vähittäismyyntin vapauttaminen helpottaisi alkoholijuomien saatavuutta, lisääisi kulutusta ja aiheuttaisi lisää haittoja sekä kustannuksia. Nämä kustannukset tulisivat suurelta osin julkisen sektorin ja työnantajien kannettaviksi. Julkisen sektorin kustannustaakka lisääntyisi todennäköisesti sadoilla miljoonilla euroilla. Sosiaali- ja terveyspalveluiden nykyinen resurssitilanne tuo tilanteeseen ongelmallisen lisän, sillä alkoholin kulutuksen lisääntyminen lisääisi alkoholihaittoja ja palvelutarvetta olosuhteissa, joissa nykyisiäkin terveys- ja sosiaalipalveluita joudutaan priorisoimaan.

Alkoholiveron tuotot kehittyisivät sen mukaan, lisääntykö alkoholin kokonaiskulutus ja korvautuuko esimerkiksi matkustajatuonti ostoilla kotimaasta. Mahdollinen kulutuksen hillitsemiseksi toteutettava alkoholiveron korotus voisi lisätä verokerlymää, mutta toisaalta verojen korotus voi lisätä matkustajatuontia. Olennaista on myös, kuinka alkoholin etämyyntiä koskeva sääntely toteutuu.

KKV:n ennakoarvioinnissa katsotaan, että viinien vähittäismyyntin vapauttaminen kasvattaisi alkoholiverotuottoja 20–60 miljoonalla eurolla. Arvio pohjautuu arvioituun myyntin lisääntymiseen ja rakenteen muutokseen, eli mukana ei ole esimerkiksi arviota siitä, miten verotulot muuttuisivat, jos alkoholiverotusta muutetaan samalla. Alkoholiverotuksen vuotuinen tuotto on tällä hetkellä noin 1,5 miljardia euroa. Kun Alkon maksamat osingot vähenisivät useammalla kymmenellä

miljoonalla eurolla, uudistuksella voisi KKV:n arvion mukaan olla pieni positiivinen vaikutus valtion suoriin tuloihin. KKV arvioi lisäksi, että yhteisöveron tuotot voisivat kasvaa jonkin verran, jos vähittäismyyntiä harjoittavien yritysten voitot kasvaisivat. Arvonlisäverokertymää on KKV:n mukaan vaikea arvioida, sillä siihen vaikuttavat myös mahdolliset muutokset muiden tuotteiden ostoissa ja alkoholijuomien hintojen laskeminen.<sup>78</sup>

## 7.14 Vaikutukset sisäiseen turvallisuuteen ja järjestykseen

Viinien vähittäismyynnin vapauttaminen vaikuttaisi kielteisesti yleiseen turvallisuuteen ja järjestykseen. Viinien saatavilla oleminen päivittäistavara-kaupoissa voisi houkuttaa entistä enemmän näpistyksiä ja varkauksia. Päihtyneet asiakkaat työllistävät jo nykyisellään terveydenhuollon ammattilaisia, ja tämänkaltaisten ongelmatilanteiden arvioidaan lisääntyvän. Kaupan alan työntekijäjärjestö PAM on katsonut, että alkoholi aiheuttaa jo nyt lukuisia ongelmatilanteita kaupan työntekijöille ja niiden arvioidaan lisääntyvän. Päivittäistavara-kaupan edustajien näkemyksen mukaan ongelmatilanteet eivät kuitenkaan ole huolestuttavan laaja ilmiö.

Asiantuntijana kuultu poliisin edustaja arvioi, että poliisin näkökulmasta kokonaistilanne on nyt heikompi kuin joitakin vuosia vuotta sitten. Vahvempien alkoholijuomien vähittäiskaupan vapauttaminen johtaisi niiden kulutuksen lisääntymiseen. Vahvemmat juomat johtavat vahvempaan humalatilaa ja sitä kautta häiriökäyttäytymisen lisääntymiseen. Alkoholi on merkittävä taustasy lukuisissa poliisin tutkittaviksi tulevista rikosepäilyistä kuten henkirikoksissa, pahoinpitelyissä, ilki-vallanteoissa, liikenne-rikoksissa, varkauksissa sekä näpistyksissä, ja näiden rikosten määrän voidaan arvioida lisääntyvän.

---

78 KKV: Etukäteisarviointi viinien myynnin mahdollisesta vapauttamisesta. Jakso 7. Arviot viinien myynnin vapauttamisen vaikutuksista.

## 8 EU-oikeuden asettamat reunaehdot alkoholin vähittäismyynnin vapauttamiseksi

Tässä selvityksessä on toimeksiannon mukaan arvioitava viinien vähittäismyynnin vapauttamisen EU-oikeudellisia reunaehtoja. Arviointi tehdään tässä jaksossa. EU:n laajempaa alkoholipolitiikkaa kuvataan lyhyesti aiempänä osana kansainvälistä alkoholipolitiikkaa.

Asian tärkeimmät EU-oikeudelliset kysymykset liittyvät alkoholimonopolin oikeuteen. Muita EU-oikeuden kannalta tärkeitä kysymyksiä ovat monopolin rakenteeseen ja toimintaan liittyvät sääntelyratkaisut sekä muut alkoholilain säännökset, joilla on merkitystä sisämarkkinoiden toimivuuden kannalta.

### 8.1 EU:n alkoholia koskeva sääntely

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) kansanterveyttä koskevien määräysten ensimmäisenä linjauksena on, että kaikkien unionin politiikkojen ja toimintojen määrittelyssä ja toteuttamisessa varmistetaan ihmisten terveyden korkeatasoinen suojelu (SEUT 168 artikla 1 kohta). Näin siis alkoholiin liittyvässä sisämarkkinoiden toimivuutta, verotusta ja maataloutta koskevassa unionioikeudessa on otettava terveysnäkökohdat huomioon. Alkoholiuomia suoraan koskevia EU-säännöksiä on esimerkiksi elintarvikkeiden, valmisteverotuksen ja maatalouspolitiikan alalla.

Euroopan unionin lainsäädännössä on kuitenkin lähtökohtana, että jäsenvaltiot ovat päävastuussa alkoholihaittojen vähentämiseen tähtäävästä lainsäädännöstä. EU:lla on jäsenvaltioiden toimenpiteitä täydentävä rooli. SEUT 168 artiklan 5 kohdan mukaan EU-lainsäädännöllä voidaan säätää toimenpiteistä, joiden välittömänä tarkoituksena on kansanterveyden suojeleminen ehkäisemällä alkoholin väärinkäyttöä. Nämä toimenpiteet eivät kuitenkaan voi käsittää jäsenvaltioiden lakien ja asetusten yhdenmukaistamista. Sellaisen harmonisoivan unionilainsäädännön säätäminen, jonka välitön tarkoitus olisi alkoholihaittojen vähentäminen, on nimenomaisesti suljettu pois EU:n keinovalikoimasta.

## 8.2 EU:n sisämarkkinaoikeus ja Alkon monopolin kehittyminen

EU-oikeudessa on lähtökohtana torjuva suhtautuminen kaikkiin sisämarkkinoiden toimintaa heikentäviin jäsenvaltioiden toteuttamiin kaupan rajoituksiin. Tavaroiden ja palveluiden liikkumista voidaan kuitenkin rajoittaa tietyillä yleiseen etuun liittyvillä tavoitteilla. Näihin lukeutuvat muun muassa kansanterveydelliset syyt.

Suomen osalta alkoholipolitiikkaa ja lainsäädäntöä sopeutettiin EU-oikeuden mukaiseksi, kun Suomi liittyi EU:n jäseneksi. Jäsenyyden myötä kaikki muut alkoholielinkeinoon liittyvät valtion omistamat monopolitoiminnot paitsi vähittäiskauppanonopoli lakkautettiin. Vähittäiskaupan monopoli kattoi jäsenyyden alkuvaiheessa muut alkoholijuomat paitsi keskioluen, jota on saanut myydä ruoka-kaupoissa vuodesta 1969 alkaen. Sitten alkoholimonopolin kattavuutta on kavennettu.

Muista EU-maista vain Ruotsi ylläpitää alkoholin vähittäismyyntimonopolia. Lisäksi Norjalla ja Islannilla, jotka ovat EFTA-maita ja joita EU-säännökset koskevat, on voimassa vastaava monopoli. Ruotsin ja Norjan sekä Islannin monopolit ovat huomattavasti kattavampia kuin Suomen. Ruotsissa kaikki alkoholijuomat, joiden alkoholipitoisuus on yli 3,5 prosenttia, kuuluvat monopolin piiriin. Norjassa monopoli kattaa kaikki alkoholijuomat, joiden alkoholipitoisuus on yli 4,75 prosenttia ja Islannissa raja on 2,25 prosenttia.

Suomen ja Ruotsin monopolit ovat hyvin erilaisia, kun tarkastellaan niiden osuutta alkoholin myynnistä. Alkon myynnin osuus alkoholin kokonaiskulutuksesta Suomessa oli noin 32,5 prosenttia vuonna 2023. Systembolagetin osuus ruotsalaisten alkoholinkulutuksesta oli yli kaksinkertainen eli hieman yli 70 prosenttia samana vuonna. Ero monopoliyhtiöiden markkinaosuudessa on kasvanut tämän vuosikahden aikana. Ruotsissa Systembolagetin myynnin osuus kokonaiskulutuksesta on kasvanut, Suomessa Alkon osuus on vähentynyt.

### 8.3 Alkoholin vähittäismyyntimonopolin taustalla olevat perusteet

Seuraavassa jaksossa tarkastellaan SEUT:n monopoleja suoraan ja välillisesti koskevia artikloja sekä EU-tuomioistuimen ratkaisuja. Oikeussäntöjen tarkastelun tuloksena tehdään selvityksen toimeksiannon edellyttämä arvio viinien vähittäismyyntiin vapauttamisen EU-oikeudellisista reunaehdoista.

Ennen SEUT:n artiklojen ja EU-tuomioistuimen ratkaisukäytännön analysointia tarkastellaan kuitenkin niitä perusteita, joilla Suomi ja Ruotsi pystyivät säilyttämään valtion omistaman alkoholijuomien vähittäismyyntimonopolinsa EU-jäsenyydestä sovittaessa. Näin siksi, että SEUT ei ota suoraan kantaa siihen peruskysymykseen, millä edellytyksillä jäsenvaltiot voivat ylläpitää monopoleja.

Suomea ja Ruotsia koskevassa EU-liittymissopimuksessa ei ole sisällöllisiä määräyksiä alkoholimonopoliin reunaehdoista. Liittymissopimuksen kohdassa Yhteiset julistukset todetaan otsikolla ”julistus Suomen tasavallan ja Ruotsin kuningaskunnan alkoholimonopoleista”, että tietyssä ministeritason konferenssissa oli ”ilmoitettu” komission ja Suomen sekä Ruotsin välisestä ”alkoholimonopoleja koskevasta kirjeenvaihdosta”.<sup>79</sup> Sopimusteksti ei siten tarjoa tulkintatukea arvioitaessa monopoliin oikeusperustetta eli syytä sille, että monopoli voitiin säilyttää.

Hallituksen esityksessä vuoden 1994 alkoholilainsäädäntöä koskevan Euroopan yhdentymiskehityksen vaikutusta erityisesti alkoholimonopolin asemaan Suomen alkoholijärjestelmässä. Esityksen perustelujen mukaan Suomi on sitoutunut noudattamaan yhteisön kilpailu- ja monopolisäännöksiä. Perusteluissa todetaan seuraavaa: ”Vaikka näitä [kilpailu- ja monopolisäännöksiä] koskevien määräysten oikeudellinen tulkinta *kansanterveydellisiin näkökohtiin perustuvien alkoholimonopoliin osalta* (kursivointi tässä) on osittain avoin, on asiaa selvitetty neuvotteluteitse. Tähän neuvotteluprosessiin liittyen komission ja Suomen hallituksen välisellä kirjeenvaihdolla on yhteisesti todettu alkoholimonopolin sopeuttamisen EY-säännöksiin merkitsevän periaatteessa monopolin purkamista vähittäismyyntimonopolia lukuun ottamatta.”<sup>80</sup>

79 Liittymissopimus s. 385: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1994:241:FULL>.

80 HE 119/1994 s. 17.

Hallituksen esityksessä Suomen liittymisestä Euroopan unioniin esitetään samansuuntaisia perusteluita Alkon vähittäismyyntimonopolin säilyttämisen suhteen: ”Jäsenyysneuvotteluiden aikana vahvistettiin komission ja Suomen hallituksen välisellä kirjeenvaihdolla yhteinen tulkinta, jonka mukaan EY:n perustamissopimuksen valtion monopoleja koskeva 37 artikla ja vastaavasti ETA-sopimuksen 16 artikla edellyttävät Oy Alko Ab:n yksinoikeuksien lakkauttamista vähittäismyyntimonopolia lukuun ottamatta. Vähittäismyyntimonopolin säilyttäminen edellyttää lisäksi, että sen syrjimättömyys tuontituotteita kohtaan taataan. Vähittäismyyntimonopolia koskeva yhteisymmärrys koskee kuitenkin ainoastaan olemassa olevaan oikeuskäytäntöön perustuvaa oikeustilaa. Kirjeenvaihtoon viitataan Suomen ja Ruotsin antamassa päätösasiakirjaan sisältyvässä julistuksessa (julistus 50).”<sup>81</sup>

Yllä olevat asiakirjaviittaukset osoittavat, että alkoholin vähittäiskaupan monopolista sovittiin nimenomaan kansanterveyden suojaamiseksi. Vähittäiskaupan monopoli saatiin säilyttää kansanterveysperusteella, vaikka kaikki muut valtion monopolitoiminnot lakkautettiin. Tämä on Suomen pitkäaikaisen alkoholipoliittisen linjan mukaista. Alkoholilaisissa alkoholipoliittikan tarkoitus on aiemmin ilmaistu tavoitteena ohjata alkoholin kulutusta haittojen ehkäisemiseksi. Voimassa olevassa laissa alkoholipoliittikan tavoite on ilmaistu vieläkin selvemmin, sillä lain 1 §:n mukaan tarkoituksena on alkoholin kulutuksen vähentäminen.

## 8.4 Viimeaikainen keskustelu monopolin oikeusperustasta

Suomessa on käyty viime aikoina keskustelua siitä, voidaanko Suomen EU-jäsenyyden yhteydessä sovittu Alkon monopoliasema säilyttää, jos monopolia kavennetaan olennaisesti. Keskustelu on liittynyt alkoholipoliittikan liberalisointiin. Viinien myynnin vapauttaminen monopolin piiristä olisi eittämättä olennainen muutos monopolin kannalta, sillä viinien osuus Alkon myynnistä vuonna 2024 oli noin 62 prosenttia. Viinien sekä muiden enintään 15 prosentin vahvuisten alkoholijuomien osuus oli 75 prosenttia.

Kysymys on siitä, kuinka muutokset monopolin kattamissa tuoteryhmissä vaikuttavat monopolin taustalla oleviin kansanterveydellisiin perusteisiin. Periaatteessa aina, kun monopolin alasta leikataan tiettyjä tuotteita pois, luovutaan samalla kansanterveydellisistä syistä rajoittaa kyseisten alkoholijuomien saatavuutta.

81 HE 135/1994 s. 27.

Vastaavasti monopolin piiriin kulloinkin jäävät tuoteryhmät ovat sellaisia, että kansanterveydelliset syyt edellyttävät juuri niiden pitämistä tiukimman kontrollin ja suppeimman jakelukanavan piirissä. Tällaista logiikkaa ei tosin löydy alkoholilain muutoksia koskevista valmisteluasiakirjoista.

Keskustelua monopolin oikeusperustasta on käyty erityisesti eduskunnan valiokuntien käsitellessä alkoholilakiin kohdistuneita muutosesityksiä. Perinpohjaisia analyyseja asiasta sisältyy lisäksi kahteen tuoreeseen oikeudelliseen asiantuntijalausuntoon, jotka sosiaali- ja terveysministeriö tilasi professori Petri Kuoppamäeltä sekä professori Juha Raitiolta ja oikeustieteen tohtori Kukka Kuuselalta. Asiantuntijalausunnoissa keskitytään ministeriön toimeksiannon mukaisesti etämyyntiä koskeviin kysymyksiin, mutta niissä arvioidaan myös Alkon vähittäismyyntimonopolin oikeudellista viitekehystä laajempaan ilmiöön.<sup>82</sup>

Eduskunnassa käytyä keskustelua kuvaa talousvaliokunnan lausunto sosiaali- ja terveysvaliokunnalle hallituksen esityksestä 7/2024, joka koski vähittäiskauppapien laajentamista käymisteitse valmistettuihin enintään 8 % etyylialkoholia sisältäviin juomiin. Siinä todetaan asiantuntijalausunnoissa tuodun esille pohdintaa lakiehdotuksen merkityksestä alkoholimonopolin uskottavuuden kannalta. Valiokunta toteaa, että EU-tuomioistuimen oikeuskäytännöstä voidaan johtaa perusteet ja edellytykset, joiden nojalla tietyn hyödykkeen, kuten esimerkiksi alkoholin, myyntiä voidaan rajoittaa säätämällä se kokonaan tai tietyin osin monopolitoiminnaksi.

Valiokunnan lausunnossa katsotaan, että mikä tahansa monopoli ei kuitenkaan ole sallittu, vaan rajoitusten tulee täyttää kumulatiivisesti neljä edellytystä:

1. ne johtuvat yleiseen etuun liittyvistä syistä;
2. niiden on oltava omiaan takaamaan niillä tavoiteltavan päämäärän toteuttaminen;
3. ne eivät saa puuttua tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevaan perusvapauteen tai muihin oikeuksiin enempää kuin on tarpeen tämän päämäärän saavuttamiseksi; ja
4. niitä on sovellettava ilman syrjintää.

82 Kukka Kuuselan ja Juha Raition lausunto: [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/c9bc6c0a-3210-42c8-98e3-d99bc6c1c2b3/aec1cbd4-94f4-4bce-ab08-8e5411acf616/KIRJE\\_20250204100924.PDF](https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/c9bc6c0a-3210-42c8-98e3-d99bc6c1c2b3/aec1cbd4-94f4-4bce-ab08-8e5411acf616/KIRJE_20250204100924.PDF) ja vastaus sosiaali- ja terveysministeriön kommentteihin lausunnon johdosta: [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/c9bc6c0a-3210-42c8-98e3-d99bc6c1c2b3/eeaf86b1-d830-43e2-8d78-0518a669b626/KIRJE\\_20250204100924.PDF](https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/c9bc6c0a-3210-42c8-98e3-d99bc6c1c2b3/eeaf86b1-d830-43e2-8d78-0518a669b626/KIRJE_20250204100924.PDF) sekä Petri Kuoppamäen lausunto: [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/c9bc6c0a-3210-42c8-98e3-d99bc6c1c2b3/a7829fa3-8adc-47b4-bec9-da7847a6363c/KIRJE\\_20250204100924.PDF](https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/c9bc6c0a-3210-42c8-98e3-d99bc6c1c2b3/a7829fa3-8adc-47b4-bec9-da7847a6363c/KIRJE_20250204100924.PDF).

Lisäksi lausunnossa todetaan asiantuntijalausunnoissa esitetyn, että alkoholilin myynnin vaiheittainen vapauttaminen voisi lopulta johtaa alkoholimonopolin murenemiseen. Erityisen varauksellisesti lausunnossa suhtaudutaan hallituksen esitykseen sisältyvään valmistustaparajoitukseen, jonka osalta valiokunta näki ilmeisenä riskinä, että lakiehdotus katsotaan EU-oikeuden vastaiseksi.<sup>83</sup>

Sosiaali- ja terveysvaliokunta käsitteli mietinnössään samasta hallituksen esityksestä kysymystä alkoholimonopolin kehittymisestä seuraavasti: ”Valiokunta pitää huolestuttavana sekä tämän lakiehdotuksen että hallituksen suunnittelemien alkoholilainsäädännön tulevien muutosten vaikutusta Suomen alkoholimonopolin EU-oikeudellisesti hyväksyttävien kansanterveydellisten perusteiden arviointiin. Valiokunta katsoo, että jo nyt käsiteltävä hallituksen esitys voi heikentää alkoholimonopolille esitettyjen kansanterveydellisten perustelujen vakuuttavuutta.”<sup>84</sup> Sosiaali- ja terveysvaliokunta piti siis jo verrattain vähäistä alkoholilain liberalisointia ongelmallisena monopolin ylläpitämisen näkökulmasta.

Tämän selvityksen yhteydessä haastateltiin useita EU-oikeuden asiantuntijoita.<sup>85</sup> Haastatteluissa keskityttiin viinien vähittäismyynnin vapauttamisen EU-oikeudellisiin reunaehtoihin. Asiantuntijat katsoivat, että useat erillisinä hankkeina vireillä olevat alkoholilain muutoshankkeet tekevät oikeudellisen arvioinnin vaikeaksi. Asiantuntijat pitivät kuitenkin selvänä, että Suomella on ollut hyväksytty, kansanterveyden suojaamiseen liittyvä peruste ylläpitää monopolia. Edelleen asiantuntijat katsoivat, että tämä peruste voi heikentyä, jos monopolia kavennetaan merkittävästi. Monopolin oikeusperustan suhdetta SEUT:n määräyksiin pidettiin osin epäselvänä ottaen huomioon, että SEUT-artiklat ja niihin perustuva varsin kasuistinen EUT-oikeuskäytäntö koskevat monopolien toiminnan mukauttamista, eivät itse monopolien oikeutusta.

---

83 TaVL 8/2024 s. 5.

84 StVM 5/2024 s. 10.

85 Haastatellut asiantuntijat olivat professori Petri Kuoppamäki, professori Tuomas Ojanen, professori Juha Raitio, professori Janne Salminen ja oikeustieteen tohtori Kukka Kuusela.

## 8.5 Monopolin toiminnan kannalta keskeiset SEUT määräykset

Yllä on käsitelty vähittäismyyntimonopolin taustalla olevia kansanterveydellisiä syitä ja niiden oikeudellista merkitystä. Perusteita on analysoitu alkoholipolitiikkaan ja -lainsäädäntöön tehtyjen muutosten valossa.

Selvää on, että Suomen alkoholin vähittäismyyntimonopoli perustuu kansanterveydellisiin syihin, vaikka asiasta ei ole nimenomaisia EU-oikeudellisia säännöksiä. Siinä missä monopolien oikeusperustaa ei suoraan säännellä sopimuksessa Euroopan Unionin toiminnasta (SEUT), niiden rakennetta ja toimintaa säännellään kyseisessä perussopimuksessa.

Keskeiset SEUT:n monopoleja koskevat EU-säännökset liittyvät tavaroiden ja palveluiden vapaaseen liikkumiseen sisämarkkinoilla. Seuraavassa kuvataan alkoholimonopolin toimintaan vaikuttavat keskeiset SEUT:n artiklat.

SEUT 34 artiklan mukaan jäsenvaltioiden väliset tuonnin määrälliset rajoitukset ja kaikki vaikutukseltaan vastaavat toimenpiteet ovat kiellettyjä.

SEUT 35 artiklan mukaan jäsenvaltioiden väliset viennin määrälliset rajoitukset ja kaikki vaikutukseltaan vastaavat toimenpiteet ovat kiellettyjä.

SEUT 36 artiklan mukaan 34 ja 35 artiklan kiellot eivät kuitenkaan estä sellaisia tuontia, vientiä tai kauttakuljetusta koskevia kieltoja tai rajoituksia, jotka ovat perusteltuja muun muassa yleisen järjestyksen tai turvallisuuden kannalta taikka ihmisten terveyden ja elämän suojelemiseksi. Kiellot tai rajoitukset eivät kuitenkaan saa olla keino mielivaltaiseen syrjintään tai jäsenvaltioiden välisen kaupan peiteltyyn rajoittamiseen.

SEUT 37 artiklan 1 kohdassa säädetty periaate koskee suoraan monopoleja: Jäsenvaltioiden on mukautettava kaupallisia valtion monopoleja niin, että tavaroiden hankintaa tai myyntiä koskevissa ehdoissa ei syrjitä jäsenvaltioiden kansalaisia. Artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltiot eivät saa toteuttaa uusia toimenpiteitä, jotka ovat ristiriidassa 1 kohdan periaatteiden kanssa.

Nykyisen alkoholilain säätämisen ja siihen tehtyjen muutosten yhteydessä on käsitelty varsin tarkkaan erilaisten järjestelyiden suhdetta SEUT 34–36 artikloihin. Vähemmän on arvioitu niiden suhdetta SEUT 37 artiklaan. EU-oikeudellista

keskustelua ovat herättäneet esimerkiksi luvanvaraisen vähittäismyynnin kohteena olevan alkoholin alkoholipitoisuus valmistustaparajoituksineen, rajat ylittävän etämyynnin sääntely ja Suomen sisäisen toimitusmyynnin järjestelyt.

## 8.6 Keskeinen EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntö

SEUT 34–37 artiklat ja niitä koskeva EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntö määrittävät Suomen alkoholipolitiikan rajoja. Suomen ja Ruotsin alkoholimonopoleja on arvioitu mainittujen säännösten valossa muun muassa näissä EU-tuomioistuimen tuomioissa: Franzén<sup>86</sup>, Rosengren<sup>87</sup>, Visnapuu<sup>88</sup> ja Ahokainen Leppik<sup>89</sup>.

Franzén-tapauksessa oli kyse Ruotsin alkoholimonopoliin liittyvistä Systembolagetin toimintakäytännöistä sekä alkoholijuomien maahantuontia ja myyntiä koskevista rajoituksista. EU-tuomioistuin totesi tässä tapauksessa aiempiin tuomioihin perustuen, että monopolin olemassaoloa ja toimintaa koskevia oikeussääntöjä on tutkittava perustamissopimuksen 37 artiklan määräysten perusteella. Asianomaisia säännöksiä sovelletaan erityismääräyksinä kaupallisten valtion monopolien yksinoikeuksien käyttämiseen. Sen sijaan niitä vaikutuksia yhteisön sisäiseen kauppaan, joita on sellaisilla muilla kansallisen lainsäädännön oikeussäännöillä, joilla ei sinänsä säännellä monopolin toimintaa mutta joilla on vaikutuksia tähän, on tutkittava perustamissopimuksen 30 artiklan<sup>90</sup> perusteella.

Tuomioistuimen mukaan perustamissopimuksen 37 artiklalla on tarkoitus sovittaa yhteen toisaalta jäsenvaltioiden mahdollisuus pitää voimassa monopolit, joita käytetään välineenä pyrittäessä saavuttamaan yleisen edun mukaisia tavoitteita, ja toisaalta vaatimukset, joita yhteismarkkinoiden toteuttaminen ja toimivuus asettaa. Tuomioistuin totesi, että perustamissopimuksen 37 artiklassa ei vaadita kaikkien kaupallisten valtion monopolien lakkauttamista, vaan niiden mukauttamista siten, että tavaroiden hankintaa tai myyntiä koskevissa ehdoissa ei syrjitä jäsenvaltioiden kansalaisia.

86 C-189/95 Franzén.

87 C-170/04 Rosengren.

88 C-98/2014 Visnapuu.

89 C-434/04 Ahokainen Leppik.

90 Todettakoon, että artiklanumerointia on muutettu perussopimuksia uudistettaessa. Monopoleja koskevat määräykset ovat olleet jo ennen muutoksia artiklassa 37.

Tuomioistuin käsitteli tuomiossaan varsin laajasti jutussa esitettyjä väitteitä Systembolagetin valikoimien valintajärjestelmästä ja myymäläverkostosta sekä alkoholi-juomien myynninedistämisestä. Ratkaisun perusteluissa EU-tuomioistuin totesi nimenomaisesti, ettei asiassa ole kiistetty sitä, että Systembolagetin kaltaisella kansallisella alkoholijuomien vähittäismyyntimonopolilla pyritään saavuttamaan yleisen edun mukaisia tavoitteita, koska tarkoituksena on suojella kansanterveyttä alkoholin vahingollisilta vaikutuksilta.

Franzén-tapauksessa kantaja ei siis vaatinut monopolia purettavaksi sillä perusteella, että kansanterveyden suojelu ei vaadi monopolin ylläpitämistä. Sen vuoksi tuomioistuin on vain todennut lyhyesti, että Ruotsin monopolin kansanterveydellisiä perusteita ei ole edes yritetty kiistää. Yhdessä tämän toteamuksen kanssa on mielenkiintoista, että EUT viittasi ratkaisun perusteluissa monopolien käyttämiseen välineenä pyrittäessä saavuttamaan yleisen edun mukaisia tavoitteita. Tätä viittaus-takaan tuomioistuin ei avannut enempää esimerkiksi keskusteluksi siitä, miten mainitut yleisen edun mukaiset tavoitteet on ehkä näytettävä toteen.

Rosengren-tapauksessa oli kyse Ruotsin alkoholimonopolista ja viinien maahan-tuonnista. Viinit oli tilattu postimyynnin välityksellä Espanjasta. Tuomioistuin totesi, että maahantuontikieltoa ei voida pitää monopolia tai sen toimintaa koskevana oikeussääntönä.

Rosengren-tapauksen tuomiossa todettiin, että kansallinen lainsäädäntö, jonka tavoitteena on ehkäistä alkoholin kulutuksesta aiheutuvia alkoholin kulutusta ohjaamalla ehkäistä alkoholipitoisista aineista aiheutuvia yhteiskunnallisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja ja jolla pyritään näin ollen torjumaan alkoholin väärinkäyttöä, on sinänsä sallittua. Lainsäädäntö todettiin kansanterveyteen ja yleiseen järjestykseen liittyvien perusteiden edellyttämäksi.

Tuomioistuin katsoi kuitenkin, että rajoitukset eivät olleet tehokkaita suhteessa tavoitteena olleeseen yleiseen alkoholin kulutuksen vähentämiseen eivätkä oikeassa suhteessa siihen tavoiteltuun päämäärään nähden, että erityisesti nuorisoa suojellaan alkoholin kulutuksen haitoilta. Ruotsin alkoholilakiin sisältynyt maahan-tuontikielto katsottiin EU-oikeuden vastaiseksi.

Rosengren-tapauksessa oli kysymys muusta kuin suoraan monopolin toiminnasta. Siinä on kuitenkin arvioitu relevantilla tavalla, millaista näyttöä tarvitaan, kun jäsen-valtio haluaa ylläpitää alkoholin jakelua koskevia rajoituksia yllä terveystoimittisilla perusteilla. Ratkaisusta voi saada johtoa sen suhteen, kuinka alkoholin vähittäismyyntimonopolin kansanterveysperusteita voidaan tarvittaessa puolustaa.

Visnapuu-tapauksessa oli kyse Suomen alkoholilain säännöksistä suhteessa alkoholin etämyyntiin. EU-tuomioistuin totesi, että etämyynnin harjoittamiseen liittyvän vähittäismyyntilupajärjestelmän arvioinnissa ei ole kysymys monopoleja koskevan SEUT 37 artiklan tulkinnasta. Tuomioistuin muistutti, että SEUT 37 artiklassa määrätään mukauttamaan monopoleja, ei lakkauttamaan valtion monopoleja. Sen selvittäminen, täyttääkö Alkon monopoli 37 artiklassa säädetyt edellytykset, määrättiin ennakkoratkaisua pyytäneen Helsingin hovioikeuden tehtäväksi. Tämän jälkeen tuomioistuin arvioi etämyyntikiellon perusteiden EU-oikeuden mukaisuutta. Tuomioistuin viittasi aiempaan EUT-oikeuskäytäntöön ja totesi, että kun tavoitteena on ohjata alkoholin kulutusta ja ehkäistä alkoholista aiheutuvia yhteiskunnallisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja ja kun pyritään torjumaan alkoholin väärinkäyttöä, kansallinen lainsäädäntö on EU-oikeudessa tunnustettujen kansanterveyteen ja yleiseen järjestykseen liittyvien syiden mukaista.

Tuomioistuin totesi, että rajoitusten tulee kuitenkin aina olla oikeasuhtaisia tavoiteltuun päämäärään nähden, eivätkä ne voi olla mielivaltaisia. Tuomioistuin totesi, että oikeasuhtaisuuden osoittaminen on kansallisten viranomaisten tehtävä. Kansanterveysperusteiden osalta tuomioistuin totesi, että ihmisten terveyden ja hengen suojaaminen on EUT-sopimuksessa suojelluista oikeushyvistä ja intresseistä tärkein ja että jäsenvaltioiden asiana on päättää siitä tasosta, jolla ne aikovat suojella kansanterveyttä, ja siitä tavasta, jolla kyseinen taso on saavutettava. Tässä suhteessa jäsenvaltioilla on tuomioistuimen mukaan harkintavaltaa.

Suomen valtio oli tuonut jutun käsittelyssä esiin omana näkemyksenään, että alkoholipolitiikassa tavoitteeksi asetettua kansanterveyden ja yleisen järjestyksen suojelun tasoa ei ole mahdollista saavuttaa lievemmin keinoin kuin pitämällä vähittäismyynti luvanvaraisena tai Alkon yksinoikeutena.

Visnapuu-tapauksessakaan ei ollut kysymys suoraan siitä, onko Suomen alkoholin monopolin oikeusperusta EU-oikeuden mukainen. Sen sijaan jutussa käsiteltiin toisaalta sitä, onko Alkon toiminta järjestetty syrjimättömästi ja toisaalta sitä, ovatko alkoholilain etämyyntiä koskevat säännökset EU-oikeuden mukaiset. Näiltä osin ratkaisussa painottuvia seikkoja ovat muun muassa se, kuinka tärkeänä oikeushyvänsä kansanterveyttä pidetään ja kuinka jäsenvaltiolle annetaan tällaisten kysymysten ratkaisemiseksi harkintavaltaa. Nämä seikat voivat olla merkityksellisiä, jos joudutaan tilanteeseen, jossa tuomioistuin arvioi vähittäismyyntimonopolin oikeusperustaa.

Ahokainen Leppik-tapauksessa oli kyse väkiviinan maahantuontia koskevasta rikosoikeudenkäynnistä. EU-tuomioistuin katsoi, että EU-oikeus ei ole esteenä alkoholilaisissa säädetyille järjestelmälle, jonka mukaan denaturoimattoman yli

80-prosenttisen etyylialkoholin maahantuonti edellyttää ennakkolupaa. Järjestelmä voisi olla EU-oikeuden vastainen vain, jos jäsenvaltion – tässä tapauksessa Suomen – tilanteelle ominaisten tosiseikkojen ja oikeudellisten seikkojen perusteella ilmenisi, että kansanterveyttä voidaan suojella ja yleinen järjestys turvata alkoholin vahingollisilta vaikutuksilta toimenpiteillä, jotka vaikuttavat vähemmän yhteisön sisäiseen kauppaan.

Tapauksessa oli kyse erittäin vahvasta alkoholista. Salakuljetetut ja takavarikoitujen juomat olivat vahvuudeltaan 96,4–96,5-tilavuusprosenttista etyylialkoholia. Tuomioistuimen ratkaisussa selostetaan, kuinka Suomi oli tuonut jutun käsittelyssä esiin, että kyseessä oleva lainsäädäntö on tarkoitukseensa soveltuva ja välttämätön tavoitteidensa saavuttamiseksi, koska yli 80-tilavuusprosenttista alkoholia koskevat kiellot rajoittuvat yksityiseen kulutukseen ja koska ennakkolupajärjestelmällä pyritään välttämään kulutusta, joka on erityisen haitallista nuorille. Nuorille väkiviinan tapainen erittäin vahva mutta hinnaltaan edullinen alkoholivalmiste on houkutteleva tuote, ja sen aiheuttamat vaarat ovat merkittäviä.

Myöskään tämä tapaus ei koskenut monopolin oikeusperustan ydintä eli sitä, edellyttävätkö kansanterveydelliset syyt monopolin ylläpitämistä. Tapaus osoittaa, että väkevimpiin alkoholijuomiin liittyvät erityiset haitat on tietyin edellytyksin hyväksytty maahantuontia koskevien rajoitusten perusteeksi. Tästä ei voi kuitenkaan tehdä pidemmälle meneviä johtopäätöksiä, jotka oikeuttaisivat yleisemminkin väkevien alkoholijuomien myyntiä koskevia rajoituksia.

## 8.7 Johtopäätöksiä EU-oikeuden reunaehdoista

Yllä on tarkasteltu olosuhteita ja edellytyksiä, joiden vallitessa Suomen alkoholipolitiikkaa sopeutettiin EU-jäsenyyttä koskevaan sopimukseen. Lisäksi on analysoitu keskeistä EU:n lainsäädäntöä ja EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöä.

Tässä jaksossa arvioidaan, millaisia keskeisiä reunaehtoja EU-oikeudesta seuraa. Ensiksi arvioidaan, voiko viinien luvanvaraisen vähittäismyynnin salliminen ja samalla Alkon monopolin kaventaminen osoittautua EU-oikeuden kannalta ongelmalliseksi. Toiseksi arvioidaan, voiko viinien vähittäismyynnin salliminen osoittautua ongelmalliseksi SEUT 37 artiklassa säädetyn syrjintäkiellon johdosta. Kolmanneksi arvioidaan, voiko viinien vähittäismyynnin salliva lupajärjestelmä olla SEUT 34 ja 36 artiklojen valossa ongelmallinen.

### 8.7.1 Voiko Alkon monopolin kaventaminen olla EU-oikeudellisesti ongelmallista?

EU-säännösten perimmäisenä tarkoituksena on turvata tavaroiden vapaa liikkuminen ja kilpailun toimivuus sisämarkkinoilla. Lähtökohtaisesti viinien vähittäismyyntin vapauttaminen lisää kilpailua, eikä olisi ongelmallista. On muistettava, että EU-jäsenmaista vain Suomi ja Ruotsi rajoittavat alkoholin vähittäismyyntiä valtiollisen monopolin välityksellä. Sisämarkkinoiden toimivuuden näkökulmasta myös sillä on merkitystä, että Suomen alkoholinkulutus painottuu kotimaisiin panimotuotteisiin, kun taas viinit ovat pääsääntöisesti tuontituotteita muista EU-maista.

Tämän mukaisesti lähtöasetelma on sisämarkkinoiden toimivuuden kannalta myönteinen. Yllä sanotusta huolimatta Alkon monopolin kaventaminen voi olla EU-oikeudellisesti ongelmallista. Monopolin ylläpitämisestä sovittiin Suomen liittyessä EU:hun. Asiakirjoista ilmenee, että monopolia perusteltiin kansanterveysyillä. Itse sopimuksessa ei ole kuitenkaan asiaa koskevia sisältömääräyksiä. SEUT artikkelit ja EUT-oikeuskäytäntökään eivät koske suoraan kysymystä monopolin oikeusperustasta. EU-tuomioistuimen ratkaisussa on tosin viittauksia monopolien yleisen edun mukaisiin tavoitteisiin.

Viimeaikaisessa kotimaisessa keskustelussa on esiintynyt kasvavaa huolta Alkon vähittäismyyntin monopolin tulevaisuudesta. Tämä on liittynyt toisaalta EU-oikeuden vaikutuksiin, toisaalta Alkon taloudellisen tilanteen kehittymiseen, jos monopolin toimintaedellytyksiä kavennetaan olennaisesti. Keskustelua on käyty niin alkoholilain muutosesitysten eduskuntakäsittelyssä ja oikeudellisissa asiantuntijalausunnoissa kuin tämän selvityksen asiantuntijahaastatteluissakin.

Ongelman ydin on siinä, heikentääkö kilpailun lisääminen Alkon vähittäismyyntimonopolin ylläpitämisen kansanterveyden suojelemiseen liittyviä perusteluita. Siksi on tarpeen analysoida, mikä merkitys monopolin piiriin kuuluvilla tuotteilla on kansanterveyden näkökulmasta. Alkon osuus suomalaisten alkoholinkulutuksesta on jo tällä hetkellä alhainen, noin kolmanneksen kokonaiskulutuksesta. Vertailun vuoksi voi todeta, että Ruotsissa Systembolagetin osuus ruotsalaisten alkoholin kokonaiskulutuksesta on yli 70 prosenttia.

Viinien osuus Alkon litramyyntistä oli yli 60 prosenttia vuonna 2024. Jos Alkon viinien myynti vähenisi monopolin kaventamisen johdosta esimerkiksi KKV:n realistisena pitämän arvion mukaisesti 70 prosenttia, monopolin osuus alkoholin kokonaiskulutuksesta laskisi jo huomattavasti alle kolmannekseen. Väkevien alkoholijuomien osuus Alkon litramyyntistä oli vuonna 2024 27 prosenttia. Jos myös väkevien juomien myyntimäärät vähenisivät viinien vähittäismyyntin vapautuessa,

Alkon osuus alkoholin kokonaiskulutuksesta vähenisi erittäin pieneksi. KKV arvioi, että Alkon väkevien alkoholijuomien myynti voi vähentyä 10–20 prosenttia viinien vähittäismyynnin vapautuessa.

Pelkästään Alkon markkinaosuuden tai Alkon monopolin voimakkaankaan kaventumisen perusteella ei voi tehdä suoraan johtopäätöksiä sen suhteen, kestävätkö monopolin kansanterveydelliset perustelut kriittistä oikeudellista tarkastelua.

Monopolista seuraa, että sen piiriin kuuluvien tuotteiden jakelukanava on merkittävästi rajoitetumpi kuin muiden alkoholijuomien. Jos monopolin ylläpitämisen oikeutus haastetaan, pitää pystyä osoittamaan, että olennaisesti kaventuneelle monopolille on edelleen olemassa pitävät kansanterveysperusteet.

Asiantuntijahaastatteluissa on pidetty epätodennäköisenä, että komissio puuttuisi Suomen alkoholin vähittäismyyntimonopolin perusteluihin oma-aloitteisesti. Tämän on katsottu johtuvan muun muassa siitä, että monopoli perustuu Suomen ja EU:n väliseen liittymissopimukseen ja että SEUT ei sinänsä estä monopolien toimintaa. Lisäksi viinien myynnin vapauttaminen lisäisi kilpailua ja hyödyttäisi muiden EU-maiden toimijoita, mikä voisi osaltaan hillitä komission aloitteellisuutta oikeudellisiin toimiin Suomea vastaan. Komission toimia Suomea vastaan ei kuitenkaan voi pitää poissuljettuna vaihtoehtona. Todennäköisempää on oletettavasti, että Suomen alkoholimonopolin haastaisi joku yksittäinen toimija, joka katsoo monopolin itsessään olevan EU-oikeuden vastainen.

Jos monopolin olemassaolon oikeutusta joudutaan puolustamaan viinien vähittäismyynnin vapauttamisen yhteydessä, kyse on sen osoittamisesta, että kansanterveyden suojeleminen edellyttää kuitenkin välttämättä väkevimpien alkoholijuomien säilyttämistä monopolin piirissä. On osoitettava, että väkevien alkoholijuomien monopoli on välttämätön suhteessa kansanterveystavoitteisiin ja että monopoli turvaa tavoitteen tehokkaan toteuttamisen. Lisäksi on osoitettava, ettei kaventuva monopoli rajoita tavaroiden vapaata liikkumista enempää kuin on tarpeen tai johda syrjivään asetelmaan.

Tällä hetkellä alkoholin haittoja käsittelevässä tutkimuksessa painotetaan alkoholin kokonaiskulutuksen merkitystä haittojen suhteen. Saatavilla on varsin vähän perusteluita, jotka tukisivat näkemystä väkevien alkoholijuomien erityisestä haitallisuudesta. Juomalajien merkitystä tarkastelleessa kotimaisessa artikkelissa on todettu seuraavaa: "Kaiken kaikkiaan tieteellisesti ei ole täysin vankkumattomasti näytetty väkevien alkoholijuomien olevan mietoja juomia ainakaan huomattavasti haitallisempia. Kirjoituksessa esitetyt argumentit kuitenkin osoittavat, että on syytä olettaa väkeviin alkoholijuomiin liittyvän sen verran mietoja suurempia

riskejä, että kuluttajia ei pitäisi halvemmilla hinnoilla houkutella väkevien käyttäjiksi.<sup>91</sup> Samankaltainen johtopäätös esitetään kansainvälisessä artikkelissa: "While there is no conclusive evidence for spirits being associated with more harm, given the same pattern and level of alcohol exposure, some evidence supports for certain outcomes such as injuries and poisonings, a potential excess risk with spirits consumption due to rapid ethanol intake and intoxication."<sup>92</sup>

Kysymys alkoholin aiheuttamien terveyshaittojen ja laissa säädettyjen vähittäismyynnin rajoitusten suhteesta nousi esille, kun alkoholilain vähittäismyyntiä koskevia säännöksiä väljennettiin vuonna 2024. Komissio esitti asiasta huomautuksia, jotka koskivat erityisesti valmistustaparajoitusta. Komissio katsoi, että valmistustaparajoitus, jonka perusteluksi esitettiin nuorten ja erityisesti tyttöjen suojeleminen alkoholin haittavaikutuksilta, perustui hypoteettisiin näkökohtiin. Siksi se ei välttämättä soveltuisi toimenpiteelle asetetun tavoitteen saavuttamiseen.<sup>93</sup> Suomi täydensi hallituksen esityksen perusteluita komission huomautusten johdosta. Hallituksen esityksessä kerrotaan, että vuoden 2018 alkoholilain jälkiarvioinnissa oli huomattu juomasekoitusten käytön lisääntyneen erityisesti tyttöjen keskuudessa. Myös tyttöjen humalahakuisen juomisen on todettu lisääntyneen. Perusteluissa viitataan australialaiseen selvitykseen, jonka mukaan juomasekoituksille määrätty erityinen vero oli vähentänyt nuorten naisten alkoholista johtuneita poliklinikakäyntejä selvästi.<sup>94</sup>

## 8.7.2 Voiko monopolin kaventaminen olla ongelmallista SEUT 37 artiklan syrjintäkiellon näkökulmasta?

Yllä on arvioitu, voiko Alkon vähittäismyyntimonopolin kaventaminen johtaa siihen, että monopolin ylläpitämisen edellytykset heikentyisivät. Vaikka päädyttäisiinkin arvioimaan, että monopolin perusteluna olevat kansanterveysperusteet riittävät kaventuneen monopolin ylläpitämiseen, on huolehdittava monopolin toiminnan järjestämisestä EU-lainsäädännön mukaisesti.

91 Mäkelä P, Mustonen H, Österberg E. Onko juomalajilla väliä? Yhteiskuntapolitiikka 72(6):641–651, 2007: <https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/101115/m%C3%A4kel%C3%A4ym.pdf?sequence=1>.

92 Rehm, J., & Hasan, O. S. M. (2020). Is burden of disease differentially linked to spirits? A systematic scoping review and implications for alcohol policy. *Alcohol*, 82, 1–10: <https://doi.org/10.1016/j.alcohol.2019.06.005>.

93 HE 7/2024 s. 4–5.

94 Ibid. s. 24.

SEUT 37 artiklassa säädetään monopolien toiminnan mukauttamisesta. Artiklan ensimmäisen kohdan mukaan monopolien myynti- tai ostotoiminnassa ei saa syrjiä jäsenvaltioiden kansalaisia. Artiklan toinen kohta kieltää jäsenmaita toteuttamasta uusia toimenpiteitä, jotka olisivat ristiriidassa syrjintäkiellon kanssa.

Viinien vähittäismyyntin vapauttaminen saatetaan katsoa sellaiseksi SEUT 37 artiklan 2 kohdan toimenpiteeksi, jonka osalta edellytetään, että se ei ole ristiriidassa syrjintäkiellon kanssa. Syrjintäväitteitä voisi herätä lähinnä väkevien alkoholijuomien muita tiukemman kohtelun vuoksi, mutta myös 15-prosenttisia viinejä vahvempien viinien osalta, sillä tuotteet ovat samankaltaisia. Näiden osalta jakelukanava olisi huomattavasti suppeampi ja säännökset rajoittavampia kuin muiden alkoholijuomien osalta. Tällaisesta kehityksestä voisi seurata eri juomalajien myyntimäärien suhteellisten osuuksien merkittäviä muutoksia, ja nämä saatettaisiin katsoa valtion toimesta toteutetuiksi syrjiviksi toimenpiteiksi.

Syrjintäkieltoon liittyy myös kysymyksiä SEUT kilpailuoikeutta koskevien artiklojen soveltamisesta valtion monopolien toimintaan. On mahdollista, että SEUT 106 artiklaa joudutaan arvioimaan suhteessa kansalliseen lainsäädäntöön, jolla määritetään monopolin alaa. Kyseinen artikla koskee valtioiden toimenpiteitä ja kieltää sellaiset julkisia yhtiöitä koskevat toimenpiteet, jotka voivat olla ristiriidassa materiaalisien kilpailusääntöjen kanssa. Tällainen tilanne voi syntyä esimerkiksi, jos Alko joutuu supistamaan myymäläverkostoaan olennaisesti sen jälkeen, kun alkoholilaissa säädettyä yhtiön yksinoikeutta alkoholijuomien vähittäismyyntiin kavennetaan.

### 8.7.3 Voiko viinien vähittäismyyntin lupajärjestelmä olla EU-oikeudellisesti ongelmallinen?

EU-oikeuden periaatteet ovat selkeät lupajärjestelmien reunaehtojen osalta. Lupajärjestelmät ovat lähtökohtaisesti kiellettyjä, mutta ne voidaan sallia esimerkiksi kansanterveyteen liittyvillä perusteilla. Lupajärjestelmien tulee olla tehokkaita suhteessa tavoitteeseensa, oikeasuhteisia ja syrjimättömiä.

Alkoholilaki sisältää jo alkoholijuomien vähittäismyyntin lupajärjestelmän. Suomen järjestelmään sisältyviä maahantuonti- ja muita rajoituksia on käsitelty komission kannanotoissa ja EU-tuomioistuimen edellä selostetuissa ratkaisuissa. Lupajärjestelmä itsessään on EU-oikeuden vaatimukset täyttävä. Epäselvyyksiä on ollut erityisesti rajat ylittävän etämyyntin sääntelyn suhteen, ja etämyyntin sääntely on parhaillaan vireillä sosiaali- ja terveysministeriön johdolla.

Sellaista uudistusta, jonka tuloksena sallitaan viinien vähittäismyynti muillekin kuin valtion omistamalle monopoliyhtiölle, voidaan pitää lähtökohtaisesti ongelmattomana. Sisämarkkinoiden toimivuuden näkökulmasta kyse on kilpailun vapautumisesta. Laissa on määriteltynä kaikki tarvittavat lupaedellytykset ja valvontaa koskevat kysymykset varsinkin siinä tilanteessa, että viinien vähittäismyynti päätetään sallia nykyisille luvanhaltijoille. Jos lakiin luodaan uusi lupakategoria tai muutetaan nykyisten keskeisiä ehtoja, arvio voi muuttua.

Alkoholilain nykyisen vähittäismyyntilupajärjestelmän systematiikkaa voidaan hyödyntää tehokkaasti siinäkin tilanteessa, että päätetään luoda uusi vähittäismyyntilupakategoria. Lain nykyiset säännökset luvanvaraisuudesta kattavat muun muassa lupahakemusta ja luvanhakijaa koskevat kysymykset. Jos uutta lupakategoriaa koskevia erityisiä säännöksiä tarvitaan, ne voidaan sisällyttää lain 17 §:ään, jossa on tälläkin hetkellä eri vähittäismyyntityyppejä koskevat säännökset. Tarpeen mukaan voidaan säätää alkoholin erikoiskauppaa koskevista määritelmistä lain 3 §:ssä, kuten on tehty tilaviinien ja käsityöläisöluiden kohdalla.

Jos mahdollisen uuden vähittäismyyntilupatyypin sääntely vastaa nykyistä vaatimustasoa luvan edellytysten ja toiminnan valvonnan osalta, siihen suhtauduttaneen EU-oikeudellisesti samalla tavalla kuin nyt voimassa olevan lain lupajärjestelmiin. Näin siis uuden lupatyypin säätäminen vaikuttaa ongelmattomalta. Senkin osalta kyse olisi lainsäädännön vapauttamisesta ja näin ollen sisämarkkinoiden toiminnan tehostamisesta.

#### 8.7.4 Valmistustaparajoitus osana lupajärjestelmää

Viinien vähittäismyyntin sallimiseen liittyy yksi selkeä EU-oikeudellinen ongelma. Tämä on valmistustaparajoitus. Jos vapauttaminen koskee vain viinejä, joudutaan todennäköisesti ristiriitaan EU-oikeuden kanssa.

Valmistustaparajoitusten ongelmallisuutta on arvioitu laajasti osana alkoholilain muutosta, jolla sallittiin enintään 8 % etyylialkoholia sisältävien käymisteitse valmistettujen alkoholijuomien luvanvarainen vähittäismyynti. Muun muassa eduskunnan talousvaliokunnan lausunnossa sosiaali- ja terveysvaliokunnalle katsotaan lainmuutoksen johtavan ilmeiseen riskiin siitä, että laki todetaan EU-oikeuden vastaiseksi.<sup>95</sup>

95 TaVL 8/2024 s. 5.

Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan mietinnössä asiasta viitataan valmistustaparajoituksen ongelmallisuuteen EU-oikeuden kannalta yhtenä perusteena, jonka johdosta valiokunta ehdotti lakiehdotuksen hylkäämistä.<sup>96</sup>

Valmistustaparajoitus olisi viinien kohdalla mittakaavaltaan vakavampi EU-oikeudellinen ongelma kuin edellä mainittu enintään 8-prosenttisten alkoholijuomien erilainen kohtelu. Näin siksi, että uusi valmistustaparajoitus koskisi huomattavasti laajempaa tuotejoukkoa. Asetelmana ei olisi ainakaan pääosin kotimaisen valmistuksen suosiminen ulkomaisen kustannuksella, koska viinien valmistus on lähes kokonaan ulkomaista ja viinien valmistajat olisivat valmistustaparajoituksen hyötyjiä. Sen sijaan sellaiset ulkomaiset – ja kotimaiset – valmistajat, jotka valmistavat etanolipohjaisia juomasekoituksia, olisivat viininvalmistajia huonommassa asemassa.

Erilaiselle kohtelulle olisi pystyttävä osoittamaan kansanterveyden turvaamiseen liittyvä objektiivinen syy. Aiemmassa lainmuutoksessa, joka koski vahvuudeltaan enintään 8-prosenttisiä alkoholijuomia, syy käymisteitse valmistettujen juomien erilaiseen kohteluun oli pyrkimys suojata tyttöjä alkoholin haitoilta. Tutkimusnäyttöä oli esitettävissä niukasti esityksen tueksi. Sama koskee viinien ja muiden enintään 15 prosentin vahvuisten alkoholijuomien suhdetta.

Valmistustaparajoitukseen liittyy myös kysymys viinin määritelmästä. Tällä hetkellä alkoholilaisissa ei ole viinin määritelmää. Tämän selvityksen toimeksiannossa on käyty samaa muotoilua kuin hallitusohjelmassa eli puhutaan ”viineistä”. Voimassa olevassa alkoholilaisissa viinille ei ole määritelmää tilaviiniä lukuun ottamatta<sup>97</sup>. Jos valmistustaparajoituksesta halutaan pitää kiinni, on säädettävä viinin määritelmä. Samassa yhteydessä on ratkaistava kysymys siitä, koskeeko määritelmä vain rypälepohjaisia juomia, joista on yksityiskohtaista EU-sääntelyä, vai myös muita hedelmäpohjaisia ja marjapohjaisia juomia, joista ei ole EU-sääntelyä. Näiltä osin syrjintäongelmaa ei oletettavasti syntyisi, vaikka marjapohjaiset viinitkin vapautettaisiin monopolin piiristä. Päinvastainen ratkaisu voisi sen sijaan olla ongelmallinen varsinkin mitä tulee kansanterveyden suojaamiseen – miksi marjapohjaiset viinit olisivat haitallisempia ihmisten terveyden kannalta kuin rypälepohjaiset?

96 StVM 5/2024 s. 10.

97 Tilaviinillä tarkoitetaan alkoholilain 3 § 1 momentin 14) kohdan mukaan yksinomaan käymisen avulla marjoista, hedelmistä ja muista kasvinosista paitsi rypäleistä ja viljatuotteista valmistettua enintään 13 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävää alkoholijuomaa.

Vaikuttaa selvältä, että valmistustaparajoitus johtaa siihen, että Suomen ratkaisu haastetaan EU-oikeuden vastaisena. Julkisuudessa olleiden tietojen mukaan EU-tuomioistuimelle on tehty kanteluita jo toteutetusta, hyväksytyyn alkoholilain muutokseen sisältyvästä valmistustaparajoituksesta.<sup>98</sup>

### 8.7.5 Alkoholilain muuttamisen EU-oikeudellinen prosessi

Viinien vähittäismyyntin salliminen muuttamalla alkoholilakia edellyttäisi etukäteisilmoituksen tekemistä komissiolle ja muille EU-jäsenvaltioille. Niin sanotun transparenssidirektiivin mukaisessa menettelyssä vaihdetaan tietoja jäsenvaltioiden valmistelemista lainsäädäntömuutoksista ja estetään ennalta tavaroiden ja palveluiden vapaan liikkuvuuden esteiden syntyminen. Jos komissio katsoisi, että lainsäädäntömuutokset eivät ole EU-oikeuden mukaisia, se voisi aloittaa rikkomusmenettelyn ja viedä asian EU-tuomioistuimeen. Tuomioistuinmenettely voi käynnistyä myös yksityishenkilön tai yrityksen aloitteesta.

---

98 Ks. esimerkiksi YLE:n uutinen 20.8.2024 <https://yle.fi/a/74-20105929>.

## 9 Kilpailuoikeuden asettamat reunaehdot viinien vähittäismyynnin vapauttamiselle

Tässä jaksossa kuvataan alkoholijuomien markkinoiden kannalta keskeinen kilpailuoikeudellinen sääntely. Säännösten kuvaamisen jälkeen arvioidaan sen soveltuvuutta ja mahdollisia muutostarpeita tilanteessa, jossa viinien vähittäismyyntiä vapautetaan.

Suomen kilpailulainsäädäntö on hyvin pitkälle harmonisoitu EU:n kilpailulainsäädännön kanssa. Tämä ilmenee muun muassa siten, että kun kilpailunrajoitus on omiaan vaikuttamaan Euroopan unionin jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, kilpailulain säännösten lisäksi sovelletaan myös Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 101 ja 102 artiklan säännöksiä.

Viinien vähittäiskaupan vapauttaminen on luonteeltaan kilpailun lisäämiseen tähtäävä toimenpide. Vapauttamisen vaikutukset kilpailuun ja markkinoiden toimintaan vaihtelevat luonnollisesti sen mukaan, miten vähittäismyyntiä vapautetaan. Viinien myynnin salliminen luvanvaraisesti vähittäismyynnissä lisäisi joka tapauksessa kilpailua, sillä tällä hetkellä viinit kuuluvat Alkon monopolin piiriin.

Kilpailulain (948/2011) tavoitteena on terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun turvaaminen vahingollisilta kilpailunrajoituksilta. Tunnetuimpia kilpailunrajoituksia ovat määräävän markkina-aseman väärinkäyttö ja kartellit. Laissa on myös säännökset yrityskauppojen valvonnasta. Useimmat kilpailulain säännökset koskevat yleisesti kaikkea taloudellista toimintaa.

Sektorikohtaista kilpailusääntelyä on annettu vain vähän. Kansallisessa kilpailusääntelyssä on pyritty pitäytymään siinä, että kilpailulaki on kaikkea taloudellista toimintaa koskeva yleislaki. Kilpailulaissa on tästä pääsäännöstä yksi alkoholimarkkinoidenkin kannalta merkittävä poikkeus. Kilpailulain 4 a §:ssä säädetään päivittäistavarakaupan määräävästä markkina-asemasta seuraavasti: "Elinkeinonharjoittajan tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän, jonka markkinaosuus päivittäistavarakaupan vähittäismyynnissä Suomessa on vähintään 30 prosenttia, on katsottava

olevan määrävässä markkina-asetuksessa Suomen päivittäistavarakaupan markkinoilla. Päivittäistavarakaupan markkinoihin kuuluvat sekä vähittäismarkkinat että hankintamarkkinat.”

Kilpailulain 4 a luvussa on ollut yli 10 vuotta sääntelyä, jolla pyritään turvaamaan kilpailun tasapuolisuus julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan välillä. Myös nämä säännökset voivat tulla sovellettaviksi alkoholimarkkinoilla. Säännökset valtuuttavat Kilpailu- ja kuluttajaviraston ryhtymään toimenpiteisiin, kun terveen ja toimivan kilpailun edellytykset markkinoilla vääristyvät.

Kilpailulain säännösten lisäksi alkoholimarkkinoiden toiminnassa on otettava huomioon valtioneuvoston säännöt. Valtioneuvoston sääntely on harmonisoitu oikeudenala, ja säännösten valvonta on komission vastuulla. Alkoholimarkkinoiden osalta valtioneuvoston säännöt voivat tulla sovellettaviksi erityisesti silloin, kun Alko toimii osittain monopolina ja osittain kilpailulle avatussa toimintaympäristössä.

Myös elintarvikelainsäädännössä on kilpailuolosuhteisiin liittyviä säännöksiä. Vuonna 2018 säädettiin elintarvikemarkkinalaki (1121/2018), jota sovelletaan elinkeinonharjoittajien välisiin maataloustuotteiden ja elintarvikkeiden kauppaa koskeviin sopimuksiin ja käytäntöihin. Elintarvikemarkkinalaissa on säännöksiä, joiden tavoitteena on huolehtia markkinoiden toimivuudesta. Laissa on perustettu erityinen elintarvikemarkkinavaltuutetun toiminto Ruokaviraston yhteyteen. Valtuutetun tehtävänä on edistää markkinoiden toimivuutta, seurata markkinoita ja estää hyvien liiketapojen vastaisia käytäntöjä. Valtuutetun toimivalta, tehtäväkenttä ja tiedonsaantioikeudet ovat laajentuneet lakiin tehtyjen muutosten johdosta.

Keskuskauppakamarin yhteydessä toimi Elintarvikeketjun kauppatalautakunta itsesääntelyelimenä vuoden 2024 loppuun asti. Lautakunta oli perustettu parantamaan elintarvikealan markkinoiden toimivuutta. Sen perustajina ja rahoittajina olivat Elintarviketeollisuus, MTK ja Päivittäistavarakauppa. Noin 10 vuoden ajan toimintaa lopetettiin, koska rahoittajat katsoivat toiminnan olevan päällekkäistä elintarvikemarkkinavaltuutetun toiminnan kanssa.<sup>99</sup>

Seuraavassa arvioidaan keskeisimpiä kysymyksiä, joita herää kilpailu- ja valtioneuvoston oikeuden suhteen, jos viinien vähittäiskauppaa vapautetaan Alkon monopolin piiristä. Voidaan pitää selvänä, että kolmesta tässä selvityksessä esitettävästä päävaihtoehdosta merkittävimmät vaikutukset syntyvät, jos viinien vähittäismyynti

---

99 Katso Keskuskauppakamarin tiedote toiminnan lopettamisesta: <https://kauppakamari.fi/tiedote/elintarvikeketjun-itsesaantely-loppuu/>.

vapautetaan päivittäistavarakaupan kautta. Sen vuoksi tämän vaihtoehdon kilpailu-oikeudellisia vaikutuksia tarkastellaan seikkaperäisemmin kuin anniskeluravintoloiden tai alkoholin erikoiskaupan kautta toteuttavien vaihtoehtojen vaikutuksia.

Suomen päivittäistavarakaupan markkinat ovat keskittyneet. S-ryhmän markkinaosuus päivittäistavarakaupan markkinoista oli 48,8 prosenttia vuonna 2024, ja K-ryhmän osuus oli 33,7 prosenttia. Lidlin osuus oli 9,4 prosenttia, Tokmannin<sup>100</sup> yli 3 prosenttia ja muiden toimijoiden yhteensä hieman alle 5 prosenttia.<sup>101</sup>

Eräissä tämän selvityksen haastatteluissa tuotiin esiin huolia, jotka liittyvät päivittäistavarakaupan korkeaan keskittymisasteeseen. Huolenaiheena on markkinoiden mahdollinen keskittyminen entistäkin voimakkaammin, jos alkoholijuomien vähittäiskauppa sallitaan päivittäistavarakaupan yrityksille. Ongelmana nähtiin sekä itse alkoholijuomamarkkinoiden että muiden päivittäistavaroiden markkinoiden keskittyminen. Riskinä esitettiin, että kaupan suurten toimijoiden menettelytavat eivät ole samaan tapaan avoimia, syrjimättömiä ja tasapuolisia kuin Alkon.

Näkemykset kilpailuolosuhteiden muutoksista eivät ole yhdensuuntaisia. Haastatteluissa kuullut päivittäistavarakaupan edustajat katsoivat kilpailun tehostuvan ja markkinoiden toiminnan vahvistuvan, kun tuotteille saadaan kilpailevia jakelukanavia. Laajempaan myönteisenä vaikutuksena mainittiin suomalaisen kaupan toimialan kansainvälisen kilpailukyvyn vahvistuminen ja Suomen päivittäistavarakaupan markkinoiden kiinnostavuuden lisääntyminen, jos alkoholijuomat saadaan päivittäistavarakaupan piiriin.

Jos viinien vähittäismyynti vapautetaan sallimalla se päivittäistavarakaupalle suoraan nykyisten lupien nojalla, päivittäistavarakaupan suurimpien toimijoiden jo nyt merkittävät markkinaosuudet ovat omiaan kasvamaan. Tosin tällaiset vaikutukset eivät ole itsestään selviä, vaan esimerkiksi Alkon myymälöiden sijaintivaikutusten menettäessä merkitystään kilpailu päivittäistavarakaupassa voi lisääntyä. Kolmen suurimman toimijan yhteenlaskettu markkinaosuus on 92,2 % ja kahden suurimman toimijan eli S-ryhmän ja K-ryhmän yhteenlaskettu markkinaosuus on 82,6 %. Varsinkin kahden suurimman toimijan markkinaosuudet ovat kansainvälistikin tarkasteltuna korkeita.

---

100 Tokmanni on tiedottanut yhteistyöstä, jonka yhtiö on käynnistänyt SPAR Internationalin kanssa muun muassa elintarvikeliiketoiminnassa: <https://ir.tokmanni.fi/fi/news-and-media/pr-story?itemid=1DBE343817E7764F>.

101 Tieto markkinaosuuksista perustuu PTY:n tilaamaan aineistoon: <https://www.pty.fi/blog/2025/03/26/paivittaistavarakaupan-myynti-ja-markkinaosuudet-2024/>.

Asian kilpailuoikeudellinen arviointi ei ole yksiselitteistä. Toisaalta on selvää, että viinien vähittäismyynnin vapauttaminen mahdollistaa kilpailun lisääntymisen. Toisaalta jo valmiiksi keskittyneet markkinat luovat omat haasteensa markkinoiden toimivuudelle. EU:n ja Suomen kilpailulaissa on jo säännökset, joita voi pitää yleisesti ottaen kattavina. Kilpailulainsäädäntöä sovelletaan kaikkeen taloudelliseen toimintaan, ja kilpailuviranomaisilla on käytössään tehokkaat keinot kilpailun vastaiseen toimintaan puuttumiseksi.

Kilpailulaissa on jo säännökset päivittäistavara-kaupan määräävästä markkina-asemasta. Kuten yllä on todettu, säännöstä sovelletaan yrityksiin, joiden markkinaosuus on vähintään 30 prosenttia. Näin siis S-ryhmä ja K-ryhmä ovat päivittäistavara-kaupan markkinoilla määräävässä markkina-asemassa. Säännös soveltuu myös alkoholimarkkinoiden toiminnan turvaamiseen ja mahdollistaa puuttumisen määräävän markkina-aseman väärinkäyttöön. Säännös muun muassa estää kauppakumppaneiden syrjivän kohtelun. Toistaiseksi ei kuitenkaan ole syntynyt oikeuskäytäntöä, joka perustuisi tähän erityisesti päivittäistavara-kauppaa koskevaan sääntelyyn. Säännös on ollut voimassa yli 10 vuotta. Säännöksen on ajateltu vaikuttavan ennalta estävästi. Toisin sanoen säännös ohjaa määräävässä markkina-asemassa olevien yritysten käyttäytymistä, vaikka siihen perustuvaa oikeuskäytäntöä ei olekaan vielä muodostunut. Saman väärinkäytöksiä ennalta estävän vaikutuksen voidaan ajatella kohdistuvan myös alkoholimarkkinoihin.

Kilpailulakia täydentävät yllä kuvatut elintarvikelainsäädännön alaan kuuluvat säännökset elintarvikemarkkinoista. Säännökset turvaavat elintarvikemarkkinoiden toimivuutta, ja elintarvikemarkkinavaltuutettu voi puuttua tilanteisiin, joissa joku markkinatoimija käyttää hyvän tavan vastaisia menettelyitä. Näin siis alkoholimarkkinoiden toimivuutta valvoo sekä kilpailu- ja kuluttajavirasto yleisenä kilpailuviranomaisena että elintarvikemarkkinavaltuutettu erityisviranomaisena.

Elintarvikeketjun kauppapalautakunta alan itsesääntelyjärjestelmänä on ajettu alas vuoden 2024 lopussa. Järjestelmän rakenne ja prosessit on kuitenkin luotu, ja ainakin periaatteessa on mahdollista, että tämänkaltainen itsesääntelyelin perustettaisiin uudelleen, jos alkoholimarkkinoiden tai muiden elintarvikemarkkinoiden tilanne edellyttäisi sitä jatkossa.

Suomen päivittäistavara-kaupan keskittyneisyys herättää kysymyksen yllä kuvatun kilpailusääntelyn keinovalikoiman tehokkuudesta ja riittävyydestä. EU:n kilpailuoikeus on pitkälti yhteistä, harmonisoitua sääntelyä, mutta se ei estä jäsenvaltioita antamasta esimerkiksi tiukempia säännöksiä määräävän markkina-aseman

väärinkäytöstä kuin EU-lainsäädännössä on säädetty. Suomessakin tätä mahdollisuutta on hyödynnetty annettaessa kilpailulain säännös määräävästä markkina- asemasta päivittäistavara-kaupassa.<sup>102</sup>

Suomen kilpailulainsäädäntö on sinänsä kattavaa. Sektorikohtaista sääntelyä on annettu täydentämään yleistä kilpailulakia silloin, kun perustellut syyt ovat sitä edellyttäneet. Alkoholimarkkinoiden kannalta tarkasteltuna tilanne on se, että sektorikohtaista lainsäädäntöä ja viranomaisvalvontaakin on jo olemassa. Silti on periaatteessa mahdollista arvioida, tarvitaanko alkoholimarkkinoiden toiminnan turvaamiseksi nykyistä lainsäädäntöä täydentävää sääntelyä. Jos tällaista sääntelyä harkitaan, esimerkiksi voi ottaa muiden maiden lainsäädännöllisistä ratkaisuista. Niidenkin valossa vaikuttaa ilmeiseltä, että pelkästään alkoholimarkkinoita koskevien säännösten tuominen kilpailulakiin olisi hyvin poikkeuksellista.

Yllä on käsitelty sitä markkinoiden avaamisen vaihtoehtoa, että viinien vähittäismyynti sallitaan päivittäistavara-kaupalle alkoholilain nykyjärjestelmän mukaisesti. Tilanne muuttuu kilpailuoikeuden kannalta tarkasteltuna olennaisesti, jos viinien vähittäismyyntiä avataan kahdella muulla vaihtoehtoisella tavalla.

Jos viinien vähittäismyynti sallittaisiin anniskeluravintoloille ja vain niille, vaikutukset alkoholimarkkinoiden toimivuuteen eivät olisi yhtä merkittäviä kuin sallittaessa myynti päivittäistavara-kaupan yrityksille. Anniskeluravintoloilla on enemmän toimipaikkoja kuin päivittäistavara-kaupalla, mutta niiden toiminnan luonne on hyvin erilainen kuin päivittäistavara-kaupan. Anniskeluravintolatoiminta ei ole toimialana samalla tavalla keskittynyttä kuin päivittäistavarojen kauppa, joten vastaavaa tarvetta markkinoiden turvaamiselle määräävän markkina- aseman väärinkäytön varalta ei ole näköpiirissä.

Tilanne olisi samansuuntainen, jos viinien vähittäismyynti sallittaisiin vain uudelleenlaisille alkoholien erikoiskaupoille. Näiltä osin markkinaa ei ole tällä hetkellä edes olemassa, sillä toiminta ei ole lain mukaan mahdollista. Mahdollista on, että tietyille paikkakunnille syntyisi niin vahvoja toimijoita, että niiden katsottaisiin olevan määräävässä markkina- asemassa.

---

102 Ks. tästä kysymyksestä päivittäistavara-kaupan määräävän markkina- aseman sääntelyä koskevan hallituksen esityksen (HE 197/2012) perustelut s. 13–15. Useissa EU-maissa on tällaista EU-lainsäädäntöä tiukempaa kansallista sääntelyä.

Jos viinien vähittäismyynti sallittaisiin vain anniskeluravintoloille ja/tai alkoholin erikoisliikkeille, olisi odotettavissa, että päivittäistavarakaupan yritykset ryhtyisivät harjoittamaan alkoholijuomien vähittäiskauppaa tällaisten toimijoiden kautta. Tällöin tulee harkittavaksi, olisiko tarpeen ja mahdollista säätää rajoituksista, joilla estettäisiin päivittäistavarakaupan yritysten omistus viinien vähittäismyyntiä harjoittavissa liikkeissä. Harkinnassa tulisi ottaa huomioon muun muassa perustuslain takaamat omaisuuden suoja ja elinkeinovapaus. Näitä tulee kuitenkin punnita suhteessa muihin perustuslain säännöksiin kuten julkisen vallan velvollisuuteen edistää väestön terveyttä.

Mahdolliset omistukselliset rajoitukset ovat pitkälle menevää puuttumista vapaaseen omistusoikeuteen ja elinkeinovapauteen. Ei ole itsestään selvää, että ne kestävät perusoikeustarkastelua tai että ne ovat myöskään EU-oikeuden kannalta hyväksyttäviä. On myös huomattava, että voimassa olevassa kilpailulaissa on yrityskauppojen valvontaa koskevat säännökset. Jos yrityskaupat aiheuttavat markkinoiden keskittymistä, kilpailuviranomaisella on mahdollisuus puuttua niihin sikäli kuin kauppojen liikevaihtorajat ja muut puuttumisen edellytykset täyttyvät.

Yksi näkökohta on, että riippumatta siitä, kuinka viinien vähittäiskauppaa vapautetaan, kyse on lainsäädännön purkamisesta. Millään toimijalla ei ole subjektiivista oikeutta saada harjoittaa vapautettavaa elinkeinotoimintaa. Omistuksen ja elinkeinon harjoittamisen rajoittaminen on poikkeuksellinen toimenpide, mutta sen suuntaisia järjestelyitä on toteutettu olemassa olevassa alkoholilaissakin.

Koko nykyinen alkoholijuomien vähittäismyyntijärjestelmä sallii alkoholin myynnin vain tietynlaisille yrityksille. Lupaa ei voi hakea mikä tahansa yritys, joka haluaa myydä alkoholia kuluttajille. Vähittäismyynti on sallittua lähinnä elintarvikkeita tarjoaville päivittäistavarakaupan yrityksille ja anniskeluravintoloille. Sääntely rajoittaa elinkeinotoimintaa, jonka osana alkoholin myynti voi tulla kyseeseen. Esimerkiksi puhtaasti alkoholin vähittäismyyntiin keskittyvä elinkeinotoiminta ei ole mahdollista. Elintarvikekaupan ja alkoholin vähittäismyynnin kiinteä yhteys on jatkunut aina vuoden 1968 keskiolutlaista tähän päivään asti. Tällä hetkellä yhteys on vahva, sillä päivittäistavarakaupan myynnin osuus suomalaisten alkoholinkulutuksesta vuonna 2023 oli noin 42,5 %.

Toiseksi alkoholilaissa on jo nimenomaisia säännöksiä, jotka rajoittavat omistusta tietynlaisissa yrityksissä. Nämä rajoitukset ovat läpäisseet perustuslakitarkastelun, eikä niitä ole myöskään todettu EU-oikeuden vastaisiksi. Voimassa olevassa alkoholilaissa toteutetut rajoitukset koskevat tilaviinien ja käsityöläisöluiden

valmistusta. Säännösten vaikutus omistusta rajoittavana tekijänä on selvä. Rajoitusten EU-oikeudellinen arviointi voisi luonnollisesti muuttua, jos omistusrajoitukset koskisivat muuta kuin nykyistä volyymiltaan suppeaa toimintaa.

Alkoholilain 3 §:n 1 momentin 14 kohdassa määritellään tilaviinit ja 15 kohdassa käsityölaisoluuet.

Alkoholilain 3 § 1 momentin 14 kohta:

- tilaviinillä oikeudellisesti ja taloudellisesti muista alkoholijuomien valmistajista riippumattomassa valmistuspaikassa, jossa kalenterivuoden aikana tuotettujen alkoholijuomien määrä on enintään 100 000 litraa ja joka toimii maatalouden harjoittamisen yhteydessä ja fyysisesti erillään muista alkoholijuomien valmistuspaikoista eikä harjoita lisenssivalmistusta, yksinomaan käymisen avulla marjoista, hedelmistä ja muista kasvinosista paitsi rypäleistä ja viljatuotteista valmistettua enintään 13 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävää alkoholijuomaa;

Alkoholilain 3 § 1 momentin 15 kohta:

- käsityölaisoluella oikeudellisesti ja taloudellisesti muista alkoholijuomien valmistajista riippumattomassa panimossa, jossa kalenterivuoden aikana tuotettujen alkoholijuomien määrä on enintään 500 000 litraa ja joka toimii fyysisesti erillään muista alkoholijuomien valmistajista eikä harjoita lisenssivalmistusta,

Ainakin periaatteessa on mahdollista säätää vastaavasta riippumattomuudesta myös viinien vähittäismyyntin osalta. Tällöin voidaan rajata esimerkiksi kaikki nykyiset alkoholin vähittäiskaupan luvanhaltijat kokonaan erikoisliiketoiminnan ulkopuolelle. Mahdollista olisi myös estää vain päivittäistavarakauppaa harjoittavien toimijoiden omistus alkoholin erikoiskaupassa. Toisenlainen rajoitus olisi kyseessä, jos sallittaisiin erikoisliikkeiden omistus rajoituksetta, mutta rajoitettaisiin niiden erikoisliiketoiminnan liikepaikkojen määrää, joka sallitaan yhdelle toiminnanharjoittajalle.

Alkoholin erikoiskaupan omistusrajoitukset olisi sikäli helpompi toteuttaa kuin anniskeluravintoloita koskevat vastaavat rajoitukset, että erikoisliikkeitä ei vielä ole markkinoilla. Jos viinien vähittäismyynti sallittaisiin anniskeluravintoloille ja haluttaisiin estää päivittäistavarakaupan tulo markkinoille tätä kautta, ongelmaksi muodostuisivat jo olemassa olevat omistusrakenteet. S-ryhmän piirissä harjoitetaan

laajaa anniskeluravintolatoimintaa, ja ryhmällä on omistuksessaan lukuisia ravintolaketjuja ja satoja ravintoloita. Tässä tapauksessa toimintaa koskevien rajoitusten kytkeminen omistukseen vaikuttaa oikeudellisesti hyvin ongelmalliselta.

Yllä on käsitelty kilpailulaista seuraavia reunaehtoja alkoholin vähittäismyynnin vapauttamisessa. Tarkastelun tuloksena on, että kilpailulaissa on sekä yleisiä että erityisesti päivittäistavarakauppaa koskevia säännöksiä, jotka soveltuvat myös alkoholimarkkinoiden kilpailun turvaamiseen. Nykysääntelyn täydentämiselle ei ole varsinaisia esteitä, mutta lisäsääntelyyn on tarkoituksenmukaista suhtautua harkiten.

Oma erillinen kysymyksensä on valtioneuvoston sääntöjen soveltaminen Alkon toimintaan tilanteessa, jossa yhtiö toimii osittain monopoliasemassa ja osittain markkinoilla kilpailutilanteessa. Monopolitoimintaa koskevat velvoitteet turvaavat toiminnan avoimuuden, syrjimättömyyden ja tasapuolisuuden. Syrjimättömyydestä säädetään alkoholilain 25 §:ssä, ja tarkemmat säännökset Alkon päätöksentekoa koskevasta menettelystä on annettu valtioneuvoston asetuksella alkoholilain täytäntöönpanosta (151/2018).

Selvää on, että EU:n valtioneuvoston sääntö tulisivat sovellettaviksi Alkon toimintaan nykyistä laajemmin, jos viinien vähittäismyyntiä vapautettaisiin. Olennaista olisi tällöin se, että monopolitoiminnan tuotoilla ei saa subventoida kilpailun alaista toimintaa. Jos subventointia ilmenee, se voidaan katsoa EU-valtioneuvoston sääntöjen perusteella kielletyksi valtioneuvostoksi. Valtioneuvoston sääntö pitäisi ottaa huomioon myös sellaisessa tilanteessa, jossa viinien myynnin vapauttaminen johtaa tarpeeseen pääomittaa Alkoa. Tähän asti Alko on maksanut valtiolle kymmeniä miljoonia euroja osinkoja vuosittain, mutta kilpailun laajentaminen voisi johtaa liikevaihdon vähenemiseen, osingonmaksukykyyn loppumiseen ja lisäpääoman tarpeisiin. Mahdollinen pääomituskin pitää pystyä toteuttamaan siten, että se täyttää EU:n valtioneuvoston sääntelyn vaatimukset.

## 10 Sidosryhmien näkemykset

Keskeinen osana selvityksen toteutusta oli sidosryhmien näkemysten kartoittaminen. Haastatteluja toteutettiin noin 40. Suurimassa osassa haastatteluissa käytiin läpi kaikki toimeksiannosta johdetut kysymykset, jotka oli koottu valmiiksi haastattelurungoksi. Osassa haastatteluista keskityttiin tiettyyn teemaan. Tärkein tällainen oli EU-oikeus.

Seuraavassa kuvataan tiiviisti haastatteluissa esitettyjä näkemyksiä. Jakso on jäsennetty haastattelujen kysymysrunгон mukaisesti. Ensin kysyttiin, kannattavatko haastatellut viinien vähittäismyynnin vapauttamista. Sen jälkeen kysyttiin näkemyksiä vaihtoehtoisista tavoista toteuttaa viinien vähittäismyynnin vapauttaminen. Kolmas osakokonaisuus koski uudistuksen arvioituja vaikutuksista. Neljäs kysymysosio keskittyi EU-oikeudesta ja kilpailuoikeudesta seuraaviin reunaehtoihin asiassa.

### 10.1 Suhtautuminen viinien vähittäismyynnin vapauttamiseen

Haastattelujen ensimmäisenä kysymyksenä selvitettiin suhtautumista siihen, missä määrin ja millä perusteilla viinien vähittäismyynnin vapauttamista pidetään kannattavana. Toimeksianto ei suoranaisesti edellyttänyt tämän kysymyksen selvittämistä, mutta se toimi esikysymyksenä muiden teemojen selvittelyssä.

Selkeintä kannatusta viinien vähittäismyynnin vapauttamiselle tuli elinkeinoelämän edustajilta. Varauksettominta kannatus oli päivittäistavarakaupan yrityksiltä sekä kaupan toimialan järjestöiltä. Keskeisimmät perustelut liittyivät kaupan toimialan ja yritysten kansainväliseen kilpailukykyyn, jonka katsottiin parantuvan tällaisen uudistuksen myötä. Lisäksi katsottiin, että Suomen kaupan toimialan markkinat tulevat kiinnostavammiksi uusien toimijoiden näkökulmasta, jos toimintaympäristöä muutetaan muiden EU-maiden suuntaan.

Kuluttajien kannalta uudistuksen katsottiin lisäävän valinnanvapautta, huolehtivan valikoimien laajuudesta sekä hintojen kohtuullisuudesta ja tarjoavan nykyistä paremman kokemuksen ruuan ja juomien yhdistämisessä. Kuluttajaliitto totesi, että

kuluttajien valinnanvapauden lisääminen vapauttamalla viinien vähittäismyyntiä on kannatettavaa, jos se voidaan toteuttaa huolehtimalla aidosti kuluttajien turvallisuudesta.

Myös MaRa ja Suomen Yrittäjät kannattivat viinien vähittäismyyntin vapauttamista korostaen samalla, kuinka tärkeää on huolehtia kilpailun tasapuolisuudesta eri toimialojen ja yritysten kesken. Nämä järjestöt katsoivat, että Alkon monopolista tulisi luopua kokonaan, mutta samalla tulisi huolehtia ravintola-alan tasapuolisesta kilpailuasemasta suhteessa alkoholin vähittäismyyntiin ja matkustajatuontiin.

Eräät haastatellut asiantuntijat katsoivat, että Suomen tulisi irtaantua ihmisten hoamisesta ja siirtyä kohti eurooppalaista alkoholipolitiikkaa. Suomalaisen juomakulttuurin katsottiin jo kehittyneen tähän suuntaan, ja ihmisten oman vastuun vahvistaminen ja valistus olisivat oikeampia teitä vastuullisuuteen kuin valtiojohtoinen hoaminen. Viinien vähittäismyyntin vapauttaminen olisi askel oikeaan suuntaan.

Osa haastatelluista tahoista suhtautui vapauttamiseen myönteisesti mutta esitti erilaisia varaumia suhtautumiselleen. Tällaisen näkemyksen esitti muun muassa Panimoliitto. Pienpanimoliitto taas pidättäytyi ottamasta kantaa vapauttamisen tarkoituksenmukaisuuteen, sillä järjestön jäsenistöllä on asiasta erilaisia näkemyksiä. Työterveyslaitoksen edustaja katsoi muista viranomaisista poiketen, että on perusteltua arvioida kriittisesti monopolin ylläpitämisen välttämättömyyttä.

Julkisen sektorin viranomaisia ja päihdealan järjestöjä edustavat tahot sekä muut terveysalan asiantuntijat vastustivat selkeästi viinien vähittäismyyntin vapauttamista. Tällä kannalla oli myös Palvelualan työntekijöiden etujärjestö PAM. Vapauttamisen katsottiin lisäävän alkoholijuomien saatavuutta sekä johtavan alkoholin kulutuksen ja sitä kautta alkoholihaittojen lisääntymiseen. Haastatellut asiantuntijat arvioivat alkoholista aiheutuvien haittojen ja kustannusten lisääntyvän tällaisen uudistuksen johdosta merkittävästi, ja kustannukset tästä tulisivat yhteiskunnan sekä työnantajien kannettaviksi. PAM esitti lisäksi, että vapauttamisesta seuraisi työntekijöiden työolosuhteiden heikkenemistä.

Alko vastusti monopolin osittaista purkamista. Viinien myyntin salliminen monopolin ulkopuolella murentaisi yhtiön mukaan monopolin kansanterveydellistä perustaa ja johtaisi sekä oikeudellisesti että taloudellisesti kestävämpään tilanteeseen. Parempana vaihtoehtona nähtiin esimerkiksi Alkon muuta vähittäiskauppaa tiukempien aukiolorajoitusten poistaminen ja Alkon myymälöiden lisääminen, jos alkoholijuomien saatavuutta halutaan lisätä.

Elinkeinoelämän järjestöistä alkoholijuoma-alan SAJK vastusti viinien vähittäismyynnin sallimista päivittäistavara-kaupoissa. Monopolin kaventaminen heikentäisi SAJK:n mukaan hinta-laatusuhdetta, palvelua, toimialan kannattavuutta ja tuoteturvallisuutta sekä aiheuttaisi lisää terveyshaittoja. Myös kilpailun toimivuus heikkenisi, kun siirryttäisiin tilanteeseen, jossa asioidaan tasavertaisesti ja syrjimättömästi sopijakumppaneihin suhtautuvan monopoliyhtiön sijasta huomattavaa markkina-voimaa omaavien päivittäistavara-kaupan ryhmien kanssa. Tarkoituksenmukaisempana ratkaisuna nähtiin, että alkoholijuomien vähittäismyynnin vapauttaminen koskisi kaikkia alkoholijuomia enintään 8 tilavuusprosenttiin asti ja tämä malli jäisi pysyväksi. Näin siis valmistustaparajoitus poistuisi.

## 10.2 Näkemykset vaihtoehdoista

Haastattelut osoittivat, kuinka voimakkaasti eri sidosryhmien näkemykset eroavat toisistaan. Osa haastatelluista asiantuntijoista vastusti alkoholipolitiikan liberalisointia ylipäänsä. Näkemys oli, että Suomessa pitäisi laajentaa alkoholin vähittäismyyntimonopolia Ruotsin mallin mukaiseksi. Siksi tällaiset asiantuntijat eivät olleet valmiita esittämään arvioita konkreettisista vaihtoehdoista viinien vähittäismyynnin vapauttamiseksi. Osa asiantuntijoista katsoi puolestaan, että alkoholin vähittäismyyntimonopolista pitäisi luopua kokonaan. Tällaisetkin vaihtoehdot menivät annetun toimeksiannon määrittämän raamin ulkopuolelle, sillä toimeksianto edellytti selvästi sellaisten ja vain sellaisten vaihtoehtojen esittämistä, joiden kautta viinien vähittäismyyntiä voitaisiin vapauttaa.

Selvitystyössä kartoitettiin viinin vähittäismyynnin sallimista nykyisen alkoholilain lupajärjestelmän rakenteiden pohjalta. Kaksi nykyiseen lakiin pohjautuvaa vaihtoehtoa, joista pyydettiin näkemyksiä haastatteluissa, merkitsisivät päivittäistavara-kaupan ja anniskeluravintoloiden vähittäismyyntimahdollisuuksien laajentamista. Kolmas vaihtoehto merkitsisi uudenlaisen alkoholijuomien erikoiskaupan sallimista.

Yllä mainittujen vaihtoehtojen lisäksi selvityksessä viitataan neljanteen tapaan toteuttaa uudistus, mutta tätä vaihtoehtoa ei käsitelty haastatteluissa. Neljännessä vaihtoehdossa olisi kysymys siitä, että luovuttaisiin nykyisistä hyvin tarkkarajaisista vähittäismyyntilupien kategorioista ainakin muilta osin kuin ehkä tilaviinien ja käsityöläisolutien kohdalla. Tällöin koko vähittäismyyntilupajärjestelmä tulisi rakentaa uudelleen. Uudistuksen tavoitteena olisi lupajärjestelmän sopeuttaminen muuttuneeseen suhtautumiseen alkoholin saatavuuden osalta.

Päivittäistavarakaupan oikeuttamista viinien vähittäismyyntiin kannattivat erityisesti kaupan ja muut elinkeinoelämän järjestöt sekä päivittäistavarakaupan yritykset. Päivittäistavarakaupalla on jo tarvittava infrastruktuuri, logistinen osaaminen ja kyky huolehtia toiminnasta vastuullisesti. Muutos voitaisiin toteuttaa pitkälti nykyisillä resursseilla. Muutos voitaisiin näiden tahojen mielestä toteuttaa kuten aiemmatkin vähittäismyyntioikeuden laajennukset eli myöntämällä oikeus viinin myyntiin nykyisille luvanhaltijoille suoraan lain nojalla. Kuluttajanäkemyksiä edustavat tahot pitivät päivittäistavarakauppaa ensisijaisena vaihtoehtona uudistuksen toteuttamiseksi. Elinkeinoelämän järjestöjen osalta poikkeuksena myönteiselle suhtautumiselle oli SAJK, joka vastusti yleisesti viinien vähittäismyyntiin vapauttamista. Pienpanimoliitto puolestaan ilmoitti, että sillä ei ole asiassa kantaa.

Päivittäistavarakaupan toimijat katsoivat, että muutoksen edellytyksenä ei ole tarpeen eikä tarkoituksenmukaista asettaa uusia velvoitteita kaupalle. Erilaiset shop-in-shop-järjestelyt ja muut vastaavat velvoitteet aiheuttaisivat lähinnä lisäkustannuksia. Uudet kustannukset olisivat erityisen vahingollisia pienille ja haja-asutusalueiden kauppoille, joiden jatkamisen edellytyksiä tulisi parantaa eikä heikentää.

Päivittäistavarakauppaa vapauttamisen vaihtoehtona vastustivat ne haastatellut tahot, jotka katsoivat, että alkoholihaitat lisääntyisivät olennaisesti näin suuresta alkoholijuomien saatavuuden lisääntymisestä. Näitä olivat kaikki terveys- ja sosiaali-alan ja päihdealan toimijat sekä poliisin edustaja. Ongelmia nähtiin aiheutuvan siirtymisestä monopolin kautta toteutuvasta alkoholin kulutuksen hillitsemisestä voiton tavoitteluun ja sen mahdollistamaan laajamittaiseen tuotteiden myynnin edistämiseen. Nämä asiantuntijat katsoivat, että jos viinin vähittäismyyntiin vapauttaminen kuitenkin toteutetaan päivittäistavarakaupan välityksellä, toimintaa pitää rajoittaa esimerkiksi shop-in-shop-järjestelyillä. Tällaisten toimenpiteiden ei tosin arvioitu olevan tehokkaita. Esiin tuotiin myös vaatimus sosiaali- ja terveystalouden sekä päihdealan resurssien riittävydestä huolehtimiseksi.

Anniskeluravintoloiden oikeuttamista viinien vähittäismyyntiin kannatti erityisesti MaRa. Järjestö toi esiin vaihtoehdon, jonka mukaan vähittäismyyntioikeuden laajentamista voitaisiin kokemusten saamiseksi tarvittaessa kokeilla aluksi anniskeluravintoloissa. Samoin järjestö katsoi, että toteutettiinpa laajennus minkä tahansa vaihtoehdon välityksellä, anniskelutoiminnan kilpailuasemaa on parannettava suhteessa alkoholin vähittäismyyntiin ja matkustajatuontiin. Viinien vähittäismyyntioikeuden lisäksi asia edellyttää erityisesti verojärjestelmän muuttamista ravintolatoiminnalle kohtuullisemmaksi. MaRa huomautti, että vähittäismyyntiin vapauttamisen tulee toteutua siten, että se toimii myös käytännössä. Tämän johdosta esimerkiksi myyntiä rajoittavia kellonaikamääryksiä tulee purkaa.

Anniskeluravintoloiden osalta haastateltavat tahot eivät esittäneet erityisiä vastustavia näkemyksiä. Anniskeluravintoloiden nykyisen vähittäismyyntin osuus kokonaiskulutuksesta on niin pieni, että kritiikki kohdentui voimakkaimmin päivittäistavarakaupaan vaihtoehtona. Ravintoloiden kohdalla nähtiin kuitenkin riskejä, jos niiden alkoholinmyynnissä noudatettaisiin esimerkiksi vapaampia aikarajoituksia kuin muussa vähittäismyynnissä.

Eräät haastateltavat näkivät markkinoiden toimivuuteen liittyviä riskejä, kun keskusteltiin ravintoloista päivittäistavarakaupalle vaihtoehtoisena mallina vähittäismyyntimahdollisuuksia laajennettaessa. Riskin katsottiin syntyvän siitä, että päivittäistavarakaupan toimijat voisivat alkaa harjoittaa alkoholin laajamittaista vähittäismyyntiä anniskeluravintoloiden välityksellä, jos päivittäistavarakaupan yritykset eivät saisi suoraa vähittäismyyntioikeutta.

Alkoholijuomien erikoiskaupan sallimista vaihtoehtona kannattivat kaikki haastatellut tahot, jotka katsoivat, että viinien vähittäismyyntin vapauttaminen on sinänsä perusteltua. Tämän vaihtoehdon todettiin olevan tarkoituksenmukainen mutta vaikutuksiltaan rajallinen lisä kansalliseen alkoholipolitiikkaan. Alkoholin erikoisliikkeitä voisi syntyä lähinnä suurimmille paikkakunnille, ja tällainen uudistus ei myöskään murentaisi Alkon monopoliasemaa yhtä voimakkaasti kuin päivittäistavarakaupan kautta toteutettava vaihtoehto. Ne, jotka eivät kannattaneet vähittäiskaupan nykyistä laajempaa sallimista, pitivät tätä vaihtoehtoa kuitenkin parempana kuin uudistuksen toteuttamista päivittäistavarakaupan kautta.

Erikoiskaupan salliminen ei herättänyt haastatteluissa erityistä kritiikkiä. Eräissä kommentteissa katsottiin kuitenkin, että jos vapauttaminen toteutettaisiin vain tämän vaihtoehdon kautta, päivittäistavarakaupan toimijat voisivat pyrkiä perustamaan alkoholijuomien erikoiskauppoja, jotka toimisivat päivittäistavarakaupan sisällä. Siksi pohdittiin, olisiko perusteltua rajoittaa tällaisten uusien erikoisliikkeiden omistusta. Eräissä kommentissa todettiin, että kaupan eri sektoreilla voisi olla kiinnostusta sellaisiin uusiin palvelukonsepteihin, joissa alkoholin vähittäismyynti olisi yhtenä elementtinä. Tällaisissa tilanteissa tulisi huolehtia siitä, että toimialarajoitukset eivät ole liian ahtaita.

## 10.3 Vaikutukset

Viinin vähittäismyynnin laajentamisen vaikutukset muotoutuvat sen mukaan, miten vapauttaminen toteutetaan. Haastatteluissa haettiin tässä vaiheessa suuntaa antavia arvioita vaikutuksista. Haastatellut asiantuntijat keskittyivät useimmiten arvioimaan ensimmäisen päävaihtoehdon vaikutuksia, eli arvioiden lähtökohtana oli viinien vähittäismyynnin vapauttaminen päivittäistavarakaupan yhteydessä.

Arvioihin vaikutti yleisesti myös se, että useimmat asiantuntijat katsoivat valmistustaparojoitusten olevan EU-oikeuden vastainen. Siksi näiden asiantuntijoiden arviot kohdistuivat joko tilanteeseen, jossa kaikki enintään 15-prosenttiset alkoholijuomat vapautetaan tai tilanteeseen, jossa monopoli puretaan kokonaan. Pelkkien viinien vapauttamista pidettiin siis oikeudellisesti epärealistisena vaihtoehtona.

### 10.3.1 Terveysvaikutukset

Terveysvaikutuksia arvioivat lähinnä sosiaali- ja terveydenhuollon ja päihdealan asiantuntijat. Viinin vähittäismyynnin vapauttamisen terveysvaikutuksia pidettiin kautta linjan kielteisinä. Perusviesti oli, että alkoholin saatavuuden lisääminen johtaa alkoholin kulutuksen lisääntymiseen. Tästä puolestaan seuraa väistämättä alkoholihaittojen lisääntymistä.

Eräissä kommentteissa katsottiin, että nykyisen hallituksen ohjelmassa tehdyt linjaukset ovat jo muuttaneet alkoholipolitiikan, vaikka muodollisesti ei olekaan sanouduttu irti tavoitteesta vähentää alkoholin kulutusta ja ehkäistä alkoholihaittoja. Tähän asti Suomessa on harjoitettu terveystaloudellavetoista alkoholipolitiikkaa, mutta nyt alkoholipolitiikkaa johdetaan näiden kriittisten näkemysten mukaan elinkeinoelämän etujen mukaisesti.

Useimmat asiantuntijat arvioivat, että terveys- ja sosiaalipalvelujen kantokyky ei kestä alkoholipolitiikan liberalisointia. Terveys- ja sosiaalipalveluihin kohdistuvat kustannus- ja resurssipaineet ovat jo tällä hetkellä suuret, ja olisi epätarkoituksenmukaista lisätä kustannuksia tietoisesti tällaisella uudistuksella. Alkoholihaittojen hoitamista julkisin varoin ei saisi priorisoida terveydenhuollon muun hoitotarpeen edelle.

Haastatteluissa tuotiin ilmi, että suurelle enemmistölle suomalaisista alkoholin saatavuuden helpottaminen ei synnyttäisi vakavia terveys- tai sosiaalisia ongelmia. Alkoholin kulutus jakaantuu kuitenkin epätasaisesti, ja ongelmat ovat polarisoituneet entistäkin enemmän. Alkoholijuomien saatavuuden helpottaminen edelleen

lisäisi yhteiskunnallista epätasa-arvoa ja sen negatiiviset vaikutukset kohdistuisivat voimakkaimmin niihin yksilöihin, perheisiin ja väestöryhmiin, jotka ovat kaikkein heikoimmassa asemassa.

Haastatellut viittasivat lukuisiin tutkimuksiin, joissa on selvitetty alkoholin terveys- ja sosiaalisia haittoja. Suomen todettiin olevan eurooppalaista keskitasoa korkeammalla alkoholikuolleisuuden osalta, vaikka suomalaisten alkoholin kokonaiskulutus ei ole kansainvälisesti erityisen korkealla tasolla. Alkoholin todettiin aiheuttavan useita eri syöpiä, sydän- ja verisuonisairauksia ja maksasairauksia sekä olevan mielenterveysongelmien merkittävä taustatekijä. Sikiöaikaisten vaurioiden osalta alkoholin todettiin olevan suurin yksittäinen vammojen aiheuttaja.

Alkoholin katsotaan olevan merkittävä tekijä sosiaalisten ongelmien syntymisessä. Esimerkiksi lastensuojeluilmoitusten yleisin syy on kasvatuksesta vastaavan henkilön päihteiden käyttö. Alkoholilla on myös suuri rooli perhe- ja lähisuhdeväkivallan taustatekijänä. Alkoholi on keskeinen taustasy syy lukuisissa poliisin tutkittaviksi tulevista rikosepäilyissä: henkirikoksissa, pahoinpitelyissä, ilkivallanteoissa, liikenne-rikoksissa, varkauksissa sekä näpistyksissä jne.

### 10.3.2 Vaikutukset työntekijöihin

Haastatellut asiantuntijat lähestyivät tätä kysymystä kahdella eri tavalla. Toisaalta arvioitiin alkoholin vaikutuksia yleisesti työnantajien näkökulmasta. Toisaalta mahdollisen uudistuksen vaikutuksia arvioitiin suhteessa alkoholialan työllisyyteen.

Osa asiantuntijoista kiinnitti huomiota alkoholihaittojen suureen taloudelliseen merkitykseen työnantajien kannalta. Näiden haittojen osalta viitattiin olemassa oleviin tutkimuksiin ja todettiin niissä esitettyjen arvioiden todennäköisesti aliarvioivan todellisia kustannuksia. Tämä johtuu siitä, että alkoholi ei diagnosoidu kattavasti erilaisten sairauksien syyksi. Esimerkiksi eläkejärjestelmien asiantuntijat katsoivat, että alkoholiperäiset ongelmat jäävät osittain piiloon. Järjestelmää tulisi-kin uudistaa varsinkin, jos alkoholipolitiikkaa liberalisoidaan. Alkoholin aiheuttamat ongelmat pitäisi saada näkyviin paremmin ja aikaisemmin sekä kehittää tehokkaampia varhaisia hoitomuotoja.

Suomen Yrittäjät toteutti tähän selvitykseen liittyen kyselyn työntekijöiden vapaa-ajan alkoholinkäytön haitoista työnantajille. Selvitys oli osa vuoden 2024 marraskuun Y-gallupia. Kyselyn vastaukset osoittivat, että pienet työnantajayritykset eivät koe työntekijöiden alkoholinkäytöstä yrityksen toiminnalle aiheutuvia alkoholihaittoja kovin suuriksi. Jonkin verran tai merkittäviä alkoholihaittoja koki vain

10 prosenttia vastaajyrityksistä. Vieläkin pienempi osa vastaajista koki viinien vähittäismyynnin vapauttamisen aiheuttavan lisää haittoja yritysten toiminnalle. Merkillepantavaa on kuitenkin, että yrityskoon suurentuessa haittakokemukset olivat selvästi yleisempiä kuin pienimmissä yrityksissä. Yli 10 henkilön yrityksistä 26 prosenttia vastasi, että työntekijöiden vapaa-ajan alkoholinkäytöstä aiheutuu jonkin verran tai merkittäviä kielteisiä vaikutuksia yrityksen toiminnalle.

Alkoholimarkkinoiden työllisyyden osalta arviona esitettiin, että päivittäistavara-kauppa tai anniskeluravintolat pystyisivät toteuttamaan viinien vähittäismyynnin pääosin nykyisillä henkilöresursseilla. Alkon osalta arviot toiminnan supistumisen ja samalla myös työntekijöiden määrän osalta vaihtelivat. Mitä suuremman markkinaosuuden muut jakelutiet saavuttavat, sitä voimakkaampia sopeutus-toimia Alko joutuu tekemään. Työllisyyden kannalta myönteisenä seikkana tuotiin esille, että alkoholimarkkinoiden vapauttaminen loisi uusia mahdollisuuksia innovaatioille, uusille palvelukonsepteille ja yrittäjyydelle, mikä voisi osaltaan vahvistaa työllisyyttä.

Alkoholin haittavaikutuksiksi nähtiin eräissä haastatteluissa työturvallisuuden heikkeneminen kaupan alan yrityksissä ja terveystaluuissa. PAMin vuonna 2023 toteuttaman jäsenkyselyn mukaan lähes 21 prosenttia kaupan alalla työskentelevistä vastaajista ilmoitti kokevansa väkivallan uhkaa tai häirintää vähintään kaksi kertaa kuukaudessa. Kyselyn mukaan häirintäkokemukset näyttävät lisäävän alanvaihtohalukkuutta sekä kokemusta työn kuormittavuudesta.

Eräät haastatellut totesivat terveystaluuksien työturvallisuustilanteen olevan vaikea jo nykyisin. Työskentelyolosuhteet ovat erittäin vaativat juopuneiden asiakkaiden johdosta. Esimerkiksi tapaturmiin joutuneet asiakkaat voivat olla juopuneita ja aggressiivisia. Näiden asiakkaiden eristämisestäkin on puhuttu julkisella terveystaluuksilla. Erityisesti terveystaluuksien päivystyksissä on jouduttu lisäämään vartijoita. Muuten sote-järjestelmässä joudutaan toteuttamaan menosäästöjä, mutta tällaisissa tilanteissa menoista ei voida säästää niihin liittyvien riskien vuoksi.

### 10.3.3 Vaikutukset Alkon toimintaan, tehtävään ja asemaan

Haastateltujen näkemykset viinien vähittäismyynnin vapauttamisen vaikutuksista Alkoon vaihtelivat voimakkaasti. Toisaalta nähtiin, että Alkon vahva brändi ja osaaaminen mahdollistavat toiminnan jatkamisen kilpailuolosuhteissa. Toisaalta arvioitiin, että Alkon toimintaedellytykset murenevat kokonaan. Tällainen on myös Alkon oma arvio.

Myönteisimmissä arvioissa todettiin, että Alkolla on vahva brändi, korkea osaamista ja erinomaiset liikepaikat, joten se on kilpailukykyinen toimija silloinkin, kun monopolia kavennetaan. Alko voisi myös alkaa toimia markkinaehtoisesti ja hyödyntää osaamistaan entistä tehokkaammin.

Kielteisimmissä arvioissa todettiin, että monopolin kaventaminen vie Alkolta sekä juridiset että taloudelliset toimintaedellytykset. Pessimistisimmän näkemyksen mukaan valmistustarajoitusta ei sallita EU-oikeudessa, mikä johtaa kaikkien enintään 15 prosenttisten alkoholijuomien vähittäiskaupan vapauttamiseen. Tämä taas lisää riskiä siitä, että koko monopolin kansanterveyden turvaamiseen nojaava oikeutusperuste tulee epäuskottavaksi. Lisäksi väkevien alkoholijuomien valmistajat tulevat todennäköisesti esittämään syytöksiä syrjinnästä EU:n sisämarkkinasäännösten ja kilpailusääntöjen perusteella, jos vain väkevät viinat jäävät monopolin kautta myytäväksi.

Kriittisiä huomioita esitettiin myös sen suhteen, onko ylipäänsä mielekästä, että valtion monopoliyhtiö alkaisi kilpailla laajasti yritysten kanssa ja myydä viinejä markkinaehtoisesti. Tällä hetkellä valtion omistamalla alkoholiyhtiöllä on alkoholilaissa säädetty yksinoikeus alkoholijuomien vähittäismyyntiin alkoholihaittojen vähentämiseksi. Näin määritellyn tehtävän mukaista ei olisi se, että Alko alkaisi tavoitella mahdollisimman suurta markkinaosuutta ja esimerkiksi hinnoittelisi tuotteet tämän tavoitteen mukaisesti.

### 10.3.4 Vaikutukset päivittäistavarakaupan toimintaan

Useimmat haastatellut katsoivat, että päivittäistavarakauppa hyötyisi uudistuksesta merkittävästi. Vain Suomi ja Ruotsi ovat EU-maita, joissa alkoholijuomat eivät kuulu päivittäistavarakauppojen valikoimiin. Uudistus toisi merkittävän uuden tuoteryhmän kaupan valikoimiin vahvistaen vähittäiskaupan kansainvälistä kilpailukykyä. Lisäksi uudistus voisi houkutella uusia toimijoita Suomen kaupan markkinoille ja tehostaa kilpailua tätä kautta. Päivittäistavarakaupan kyky palvella kuluttaja-asiakkaita paranisi olennaisesti.

Eräät haastatellut, jotka suhtautuivat kielteisesti päivittäistavarakauppaan vaihtoehtona viinien vähittäismyynnin vapauttamiseksi, totesivat päivittäistavarakaupan olevan jo nyt erittäin keskittynyttä. Keskittyneillä markkinoilla toimivat yritykset tekevät maailmanlaajuisestikin arvioituna poikkeuksellisen hyvää tulosta. Asiantuntijat peräänkuuluttivat harkintaa sen suhteen, miten kansanterveyden turvaamista ja päivittäistavarakaupan yritysten toiveita tasapainotetaan.

### 10.3.5 Vaikutukset elinkeinovapautteen, alkoholin tuottajien, maahantuojien, tukkukaupan, ravitsemisliikkeiden ja varustamoiden toimintaan sekä muuhun elinkeinotoimintaan.

Haastatellut näkivät, että viinien vähittäismyynnin monopolin kaventaminen laajentaa elinkeinovapautta siitä riippumatta, miten vapauttaminen toteutetaan.

Vaikutukset alkoholin tuottajien, maahantuojien ja tukkukaupan asemaan määräytyvät valittavan vaihtoehdon mukaan. Viinin vähittäismyynnin vapauttamisen arvioitiin voivan vaikuttaa olennaisesti kotimaisen panimoalan asemaan, sillä panimoteollisuuden tuotteet ovat suurimmaksi osaksi kotimaisia ja viinit lähes yksinomaan ulkomaisia. Jos kotimaiset viinit kuuluvat vapauttamisen piiriin, niiden valmistajat hyötyvät jakelukanavien lisääntymisestä. Kysymys kotimaisten marjaviinien asemasta ”viininä” todettiin kuitenkin epäselväksi.

Maahantuojien ja tukkukaupan osalta näkemykset poikkesivat toisistaan merkittävästi. Vähittäiskaupan edustajat näkivät maahantuojien ja tukkukaupan hyötävän, kun vähittäiskaupan kilpailu avautuu ja markkinoille tulee lisää vaihtoehtoja. Alkoholin maahantuojia ja tukkukauppaa edustavat asiantuntijat arvioivat, että kilpailu saattaa myös heikentyä, kun syrjimättömästi ja tasapuolisesti sopijakumpaneita kohtelevan monopolin sijasta siirrytään asiointiin erittäin keskittyneen päivittäistavarakaupan kanssa. Osa asiantuntijoista arvioi, että viinin vähittäismyynnin vapauttaminen saattaa lisätä päivittäistavarakaupan yritysten vaikutusta myös anniskelualan tukkukaupan markkinoihin.

Vaikutukset ravitsemisliikkeiden toimintaan arvioitiin myönteisiksi siinä tapauksessa, että viinin vähittäismyynti sallitaan myös anniskeluravintoloille. Edellytyksenä myönteisille vaikutuksille on, että vähittäismyynti on käytännössä toimiva vaihtoehto ja että ravintola-alan toimintaedellytyksiä parannetaan erityisesti verotusta muuttamalla. Ravintolat voisivat myydä asiakkailleen esimerkiksi itse maahantuomiaan laatuviinejä ja kuljettaa niitä asiakkailleen ruokatoimitusten yhteydessä. Viinien vähittäismyyntimonopolin purkaminen lisäisi myös ravintoloiden cateringtilaisuuksien kannattavuutta, kun ravintola voisi toimittaa asiakkailleen ruoan rinnalla myös viinit. Viinien vähittäismyynnin vapauttaminen olisi positiivista myös liikenneasemille erityisesti haja-asutusalueilla, kun lähiasukkaat ja matkailijat voisivat ostaa viinejä jatkossa myös niiltä. Eräät asiantuntijat katsoivat olevan ongelmallista, jos ravintola-alan ja muiden vähittäismyyjien asemaa säännellään eri tavalla esimerkiksi myyntiaikojen suhteen.

Varustamoiden osalta vaikutukset olisivat välillisiä, sillä ulkomaanliikenteen alusten vähittäismyynnistä on erityiset säännökset alkoholilaissa. Haastatellut asiantuntijat totesivat, että matkustajatuonnin houkuttelevuuteen vaikutetaan erityisesti verotuksella. Jos alkoholiverotusta kiristetään, varustamot hyötyvät niille säädetystä veroeduista. Vastaavasti jos alkoholijuomien saatavuutta lisätään ja verotusta kevennetään, matkustajatuonti on omiaan vähenemään. Myös vireillä olevan toimitusmyyntiä ja etämyyntiä koskevan lakiuudistuksen katsottiin vaikuttavan varustamoiden asemaan ja matkustajatuontiin.

Muun elinkeinotoiminnan osalta eräs haastateltava asiantuntija totesi, että kaupan toimialalla voi olla yrityksiä, jotka innovoisivat uudenlaisia palvelukonsepteja, jos viinin vähittäismyynti sallittaisiin laajasti. Tällaisten vaikutusten syntyminen edellyttäisi, että vähittäismyynti sallittaisiin kaikille vähittäiskaupan sektoreille ilman rajoituksia. Alkoholijuomien vähittäismyyntiin oikeutettujen yritysten joukko on nykyisin tarkkarajaisesti säännelty, eikä kaupan alan yrityksillä ole yleistä mahdollisuutta vähittäismyyntilupien hakemiseksi.

### 10.3.6 Vaikutukset vähittäismyynnin kilpailuun ja markkinoiden toimivuuteen

Vähittäiskaupan edustajat arvioivat kilpailun tehostuvan ja markkinoiden toimivuuden vahvistuvan viinien vähittäismyynnin vapautumisen myötä. Kaupan alan yritysten logistinen tehokkuus ja toimijoiden keskinäinen kilpailu johtaisivat myös alkoholijuomien kohdalla myönteisiin kilpailuvaikutuksiin. Samalla kilpailun tasapuolisuus toteutuisi, kun Alkon myymälöiden sijainti ei enää vaikuttaisi kuluttajien ostokäyttäytymiseen nykyiseen tapaan.

Yhtenä myönteisenä vaikutuksena nähtiin, että haja-asutusalueiden kauppojen toimintaedellytykset vahvistuisivat, jos viinien vähittäismyynti sallittaisiin niille. Tämän katsottiin heijastuvan laajemminkin alueiden elinvoimaisuuteen ja elinkeinotoiminnan edellytyksiin.

Osa haastatelluista asiantuntijoista katsoi, että alkoholijuomien vähittäismyynnin kilpailuolosuhteet heikentyisivät, jos viinien vähittäismyynti sallittaisiin päivittäistavara-kaupan yrityksille. Tämän katsottiin johtuvan markkinoiden voimakkaasta keskittymisestä. Jotkut asiantuntijat katsoivat, että näistä markkinoiden toimivuutta heikentävistä syistä viinien vähittäismyynnin vapauttaminen pitäisi toteuttaa muuten kuin päivittäistavara-kaupan kautta. Lisäksi arvioitiin, että alkoholijuomien vähittäiskaupan laajempi salliminen edesauttaisi koko päivittäistavara-kaupan keskittymistä entisestään.

### 10.3.7 Vaikutukset kuluttajien asemaan, alkoholituotteiden saatavuuteen ja hintoihin

Asiantuntijoiden näkemykset viinien vähittäismyynnin vapauttamisen vaikutuksista kuluttajien asemaan, alkoholijuomien saatavuuteen ja hintoihin vaihtelivat. Selvänä pidettiin, että alkoholin saatavuus helpottuisi erityisesti vaihtoehdossa, jossa viinien myynti sallitaan päivittäistavarakaupoissa.

Kuluttajaliitto totesi, että viinien vähittäismyynnin vapauttaminen vaikuttaa sinänsä myönteisesti kuluttajien valinnanvapauteen ja näiden tuotteiden saatavuuteen. Alkoholin erityispiirteiden ja haittavaikutusten johdosta on kuitenkin pidettävä huolta siitä, että esimerkiksi sote-palvelujen resurssit riittävät ja päihdehoitopalvelujen saatavuutta lisätään. Kuluttajaliitto piti tärkeänä, että voitaisiin palata alkoholin saatavuuden tiukempaan sääntelyyn, jos uudistuksen vaikutukset osoittaisivat sen tarpeelliseksi.

Viinivalikoimien osalta esitettiin kuluttajien kannalta erilaisia arvioita. Osa asiantuntijoista katsoi, että valikoimat laajenisivat olennaisesti myynnin vapauttamisen myötä ja osa puolestaan arvioi valikoimien pikemminkin supistuvan ja keskittyvän halvempiin, heikompilaatuisiin tuotteisiin. Hintojen arvioitiin mahdollisesti laskevan, mutta toisaalta hintakehitykseen vaikutetaan niin voimakkaasti verotuksella, että viinien vähittäismyynnin vapauttamisen hintavaikutuksen arviointi koettiin vaikeaksi.

### 10.3.8 Vaikutukset alkoholin vähittäismyynnin ja anniskelun valvontaan

Viinien vähittäismyynnin vapauttamiseen kielteisesti suhtautuvat asiantuntijat katsoivat, että muutos vaikuttaisi kielteisesti valvontaan. Valvontaviranomaisten tehtävät laajenisivat joka tapauksessa merkittävästi, vaikka vaikutukset määräytyisivät sen mukaan, minkä vaihtoehdon kautta uudistus toteutettaisiin. Muutoksen vastuullisen toteutuksen katsottiinkin edellyttävän valvonnan resurssien lisäämistä.

Elinkeinoelämän edustajat katsoivat, että muutoksella ei olisi suuria vaikutuksia valvontaan. Valvonta toimii hyvin tälläkin hetkellä, ja kaikki alkoholin vähittäismyyntiä harjoittavat yritykset toimivat hyvin vastuullisesti. Haastatteluissa tuotiin esille muun muassa se, että päivittäistavarakaupassa on ohjeistettu tekemään ikäraja-tarkastus kaikille alle 30-vuotiaalta näyttäville henkilöille, mikä on laissa säädettyä tiukempi toimintatapa.

### 10.3.9 Vaikutukset sisäiseen turvallisuuteen ja järjestykseen

Valtaosa haastatelluista ei nähnyt viinien vähittäismyynnin vapauttamisen aiheuttavan merkittäviä vaikutuksia sisäiseen turvallisuuteen ja järjestykseen. Alkoholin saatavuuden helpottamisesta katsottiin kuitenkin yleisesti seuraavan alkoholijuomien kulutuksen lisääntymistä ja häiriökäyttäytymisen yleistymistä.

Poliisin edustaja arvioi, että poliisin näkökulmasta kokonaistilanne on nyt heikompi kuin joitakin vuosia vuotta sitten. Alkoholin kulutuksen väheneminen on korvautunut muilla päihteillä ja esimerkiksi rattijuopumuksista jo noin puoleen liittyy alkoholin lisäksi myös muita päihteitä tai alkoholin ja lääkeaineiden yhteiskäyttöä. Mitä alkoholiin tulee, vahvemmat juomat johtavat vahvempaan humalatiltaan ja sitä kautta häiriökäyttäytymisen lisääntymiseen. Alkoholi on merkittävä taustasy lukuisissa poliisin tutkittaviksi tulevilla rikosepäilyissä: henkirikoksissa, pahoinpitelyissä, ilkeilläanteissa, liikennesrikoksissa, varkauksissa sekä näpistyksissä jne.

## 10.4 EU-oikeus reunaehtona

Useat haastatellut asiantuntijat kommentoivat viinien vähittäismyynnin vapauttamisen suhdetta EU-oikeuteen. Yleisenä näkemyksenä esitettiin Alkon monopolin oikeusperustan heikentyvän, jos viinien vähittäismyyntiä vapautetaan. Perusteluna esitettiin, että Alkon vähittäismyntimonopolin säilyttämisestä sovittiin nimenomaan kansanterveyden turvaamiseksi Suomen liittyessä EU:n jäseneksi. Monopolin kattavuus ja sitä kautta yleinen merkitys vähenee olennaisesti, jos viinien vähittäismyynti avataan laajasti kilpailulle ja jos samaan aikaan toteutetaan muitakin hallitusohjelmassa linjattuja alkoholin saatavuutta helpottavia uudistuksia. Ongelmana pidettiin myös uskottavien terveyshaittoihin liittyvien perustelujen löytämistä sille, että monopolin kattavuutta pienennetään.

Eräissä kommenteissa katsottiin, että vaikka Suomi voisi ylläpitää monopolia kansanterveysperusteella viinien vähittäismyynnin vapauttamisen jälkeenkin, järjestelmä saatettaisiin haastaa SEUT:n sisämarkkina- ja kilpailuartiklojen perusteella. Väitteitä voitaisiin esittää siitä, että väkevien alkoholijuomien valmistajia syrjitään tilanteessa, jossa miedomprien alkoholijuomien saatavuutta lisätään olennaisesti.

Hallitusohjelmaan ja toimeksiantoon sisältyvää valmistustaparajoitusta – tehtävänä on selvittää vain enintään 15 prosenttisten viinien vähittäismyynnin vapauttamista – pidettiin selvästi EU-oikeuden vastaisena. Sama kritiikki koskee jo hyväksyttyä

lakimuutosta, jonka tuloksena käymisteitse valmistettujen alkoholijuomien vähittäismyynti on vapautettu Alkon monopolista laajemmin kuin muulla tavalla valmistettujen juomien. Asiasta on vireillä kanteluja EU-tasolla.

Tämän selvityksen valmistelussa haastateltiin erikseen muutamia EU-asiantuntijoita viinien vähittäismyyntin vapauttamisen EU-oikeudellisista reunaehdoista. EU-asiantuntijat katsoivat, että tilanne ei ole oikeudellisesti yksiselitteinen. Monopolin kansanterveysperusteista on sovittu Suomen EU-jäsenyyden yhteydessä, mutta asiasta ei ole olemassa sitovaa sääntelyä. SEUT-artikloista ja EUT-oikeuskäytännöstä seuraa tiukkoja edellytyksiä tavaroiden vapaan liikkuvuuden rajoittamiselle ja monopolien toiminnan järjestelyille, mutta säännökset tai tuomioistuimen ennakkoratkaisut eivät vastaa kysymykseen monopolin oikeusperustasta. Tärkeänä pidettiin, että Suomen alkoholipolitiikka on EU-oikeuden edellyttämällä tavalla uskottavaa ja johdonmukaista. Taloudellista toimintaa koskevien rajoitusten tulee täyttää EU-oikeudessa määritellyt neljä edellytystä:

1. ne johtuvat yleiseen etuun liittyvistä syistä;
2. niiden on oltava omiaan takaamaan niillä tavoiteltavan päämäärän toteuttaminen;
3. ne eivät saa puuttua tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevaan perusvapauteen tai muihin oikeuksiin enempää kuin on tarpeen tämän päämäärän saavuttamiseksi; ja
4. niitä on sovellettava ilman syrjintää.

Osa asiantuntijoista katsoi, että alkoholimonopolia voitaisiin todennäköisesti ylläpitää myös siinä tapauksessa, että se kattaisi vain väkevät viinat. Tämä kuitenkin edellyttäisi sitä, että monopolin säilyttäminen olisi objektiivisesti ottaen välttämätöntä väkevien viinien terveyshaittojen torjumiseksi. Selvityksen yhteydessä toteutettujen alkoholi- ja terveysalan asiantuntijoiden haastattelujen perusteella vaikuttaa ilmeiseltä, että tällaista näyttöä ei ole valmiiksi saatavilla.

Kaikki EU-oikeuden asiantuntijat katsoivat olevan ilmeistä, että erilaiset valmistustaparajoitukset voidaan todeta EU-oikeuden vastaiseksi. Jo hyväksytyyn alkoholilain muutoksen osalta perustelut valmistustaparajoitukselle katsottiin keinotekoisiksi. Viinien jälleenmyyntin vapauttaminen olisi vaikutuksiltaan laajempi muutos ja sen yhteydessä valmistustaparajoituksen synnyttämä EU-oikeudellinen ongelma olisi vieläkin ilmeisempi.

## 10.5 Kilpailuoikeus reunaehtona

Kilpailuoikeus on pitkälti harmonisoitua EU-lainsäädännössä. EU-oikeuden monopoleja koskeva sääntely asettaa kansalliselle päätöksenteolle reunaehtoja, joita on käsitelty yllä. Kansallisella lainsäädännöllä on mahdollisuus säätää EU-lainsäädäntöä tiukempia kilpailusäännöksiä.

Muutamassa haastattelussa tuotiin esille kansallisen sääntelyn tarvetta alkoholimarkkinoiden toimivuuden turvaamiseksi. Ongelmana nähtiin Suomen päivittäistavaramarkkinoiden keskittyminen. Korkean keskittymisasteen johdosta ei pidetty tarkoituksenmukaisena antaa päivittäistavarakaupalle oikeutta viinin vähittäismyyntiin. Keinona esitettiin, että vähittäismyyntimahdollisuus sallittaisiin ravintoloiden lisäksi vain alkoholijuomien erikoisliikkeille ja rajattaisiin niiden omistusta siten, että päivittäistavarakaupan toimijat eivät saa omistaa alkoholin erikoisliikkeitä joko lainkaan tai ainakaan vähäistä suurempaa määrää. Ravintoloidenkin osalta todettiin ongelmalliseksi se, että päivittäistavarakauppaa harjoittavilla toimijoilla on jo laajaa ravintolatoimintaa.

Arviot nykyisen kilpailuoikeuden soveltuvuudesta turvaamaan alkoholijuomamarkkinoiden toimivuus viinin vähittäismyyntin vapautuessa vaihtelivat kuitenkin voimakkaasti. Osa haastatelluista asiantuntijoista katsoi, että sektorikohtaista lisäsääntelyä ei ole tarkoituksenmukaista luoda ottaen huomioon sekin, että Suomessa on jo päivittäistavarakauppaa ja elintarvikealaa koskevia kilpailuoikeudellisia säännöksiä.

Joissakin haastatteluissa kiinnitettiin huomiota valtiontukisääntelyyn. Valtiontukisääntelyn todettiin muun muassa rajoittavan mahdollisuuksia monopoliyhtiön pääomituksen omistajan puolelta ja kieltävän ristiinsubventiot monopolituotoista kilpailun alaisille toiminnoille.

# 11 Yhteenveto ja yleiset johtopäätökset

## 11.1 Yhteenveto

Selvityksessä esitetään toimeksiannon mukaisesti vaihtoehtoisia tapoja vapauttaa alkoholipitoisuudeltaan enintään 15-prosenttiset viinit luvanvaraiseen vähittäismyyntiin Alkon monopolin piiristä. Lisäksi arvioidaan vaihtoehtojen vaikutuksia ja selvitetään asian EU-oikeudellisia ja kilpailuoikeudellisia reunaehtoja.

Selvityksen toteuttamiseksi on koottu ja analysoitu keskeinen kirjallinen lähdeaineisto ja haastateltu tärkeimpiä sidosryhmiä. Niin kirjallinen materiaali kuin sidosryhmähaastattelutkin osoittavat, että viinien vähittäismyyntin vapauttaminen on ristiriitainen kysymys. Alkoholinkulutukseen liittyvät hyödyt ja haitat ovat hyvin erimittaisia, mikä selittää osaltaan eri sidosryhmien erilaista suhtautumista asiaan.

Selvityksen toimeksianto ei edellyttänyt suositusten antamista. Siksi tässä selvityksessä esitettäviä vaihtoehtoja ei aseteta etusijajärjestykseen. Selvityksessä ei myöskään edellytetty sen arviointia, onko viinien vähittäismyyntin avaaminen kilpailulle tarkoituksenmukaista. Tämä kysymys esitettiin kuitenkin sidosryhmähaastatteluissa asian kokonaiskuvan hahmottamiseksi.

Selvityksen kohteena olevien viinien osuus suomalaisten alkoholin kokonaiskulutuksesta on noin viidennes. Väkevien alkoholijuomien osuus on samaa luokkaa. Suurin osuus eli yli 45 prosenttia kokonaiskulutuksesta on oluiden kulutusta.

Päivittäistavarakaupat ovat Suomessa suurin alkoholin myyntikanava kuluttajille. Suomessa kulutetusta alkoholista yli 40 prosenttia myydään vähittäismyyntikanavissa Alkon ulkopuolella. Alkon myyntin osuus kulutuksesta on yli 30 prosenttia. Anniskelun osuus kulutuksesta on yli 10 prosenttia. Matkustajatuonnin ja verkkoostojen osuus kulutuksesta on jonkin verran anniskelun osuutta suurempi.

Viinien vähittäismyyntin vapauttamisen puolesta puhuvat kuluttajien valinnanmahdollisuuksien parantuminen ja kuluttajahintojen laskeminen, elinkeinovapauden laajentuminen, kilpailun lisääntyminen ja sisämarkkinoiden toiminnan tehostuminen, kun alkoholin saatavuutta helpotetaan. Suomi ja Ruotsi ovat ainoat EU-maat, jotka ylläpitävät valtiollisia alkoholijuomien vähittäismyyntimonopoleja.

Viinien vähittäismyynnin vapauttamista vastaan puhuu odotettavissa oleva alkoholin kulutuksen lisääntyminen. Kilpailu- ja kuluttajavirasto on arvioinut tuoreessa selvityksessä, että viinien vähittäismyynnin vapauttaminen voisi lisätä alkoholin kokonaiskulutusta noin 2–5 prosenttia. Alkoholin vaikutuksia selvittävien tutkimusten mukaan kokonaiskulutuksen lisääntymisestä aiheutuu väistämättä alkoholihaittojen kasvua. Alkoholin vähittäismyyntimonopoli on yksi tehokkaimmista keinoista rajoittaa alkoholin saatavuutta.

Selvityksessä esitetään kolme päävaihtoehtoa viinien vähittäismyynnin vapauttamiseksi. Ne pohjautuvat nykyisen alkoholilain rakenteeseen. Vaihtoehdot ovat viinien vähittäismyynnin salliminen päivittäistavarakaupoissa, vähittäismyynnin salliminen ravintoloissa anniskeluluvan yhteydessä tai viinien erikoisliikkeiden perustamisen salliminen. Näistä kaksi ensimmäistä merkitsivät käytännössä nykyisten alkoholin vähittäismyyntilupajärjestelmän laajentamista kattamaan viinien myynnin.

Kunkin päävaihtoehdon toteuttamisen edellytykseksi voidaan määritellä lisäehtoja, jotka voivat koskea esimerkiksi alkoholijuomien myyntitiloja tai henkilökunnan osaamista. Mallit eivät ole toisiaan poissulkevia. Ne on mahdollista toteuttaa itsenäisinä uudistuksina tai yhdistämällä joko kaksi tai kaikki kolme vaihtoehtoa.

Selvityksessä todetaan, että koko vähittäismyynnin lupajärjestelmää olisi tarkoituksenmukaista tarkastella uudelleen. Nykyiset lupakategoriat määrittävät lupatyypit varsin kapeasti ja yksityiskohtaisesti. Alkoholilainsäädännön viime aikoina toteutetut ja parhaillaan vireillä olevat uudistukset lisääisivät alkoholijuomien saatavuutta tavalla, joka puoltaisi lupajärjestelmän kokonaistarkastelua. Selvityksessä keskitytään kuitenkin kolmeen konkreettiseen päävaihtoehtoon, joiden toteuttaminen on mahdollista nykyisen lupajärjestelmän pohjalta.

Ensimmäinen selvityksessä käsiteltävä päävaihtoehto on viinien vähittäismyynnin salliminen päivittäistavarakaupoissa. Päivittäistavarakaupoilla tarkoitetaan tässä sellaisia alkoholin vähittäismyynnin luvanhaltijoita, jotka kuuluvat alkoholilain 17 §:ssä tarkoitettuihin elintarvikkeiden kauppaa harjoittaviin yrityksiin.

Tällä hetkellä vähittäismyyntilupa on yli 4 000 päivittäistavarakaupan toimipisteellä. Päivittäistavarakaupan myynnin osuus Suomessa kulutetusta alkoholista on jo tällä hetkellä lähes puolet. Päivittäistavarakaupan yritykset ovat myyneet alkoholijuomia jo yli puolen vuosisadan ajan, joten toimialan valmiudet viinien vähittäismyynnin käynnistämiseksi ovat hyvät.

Päivittäistavarakauppoihin perustuva vaihtoehto voidaan toteuttaa lakiteknisesti varsin suoraviivaisesti. Vaihtoehto edellyttäisi lähinnä nykyisten määritelmien muuttamista siten, että enintään 15,0 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävät viinit määritellään vähittäismyynnissä sallituiksi tuotteiksi.

Aiemmat alkoholijuomien vähittäismyymtimahdollisuuksia laajentaneet lakimuutokset on toteutettu suoraan lain nojalla. Uusia lupia tai muutoksia olemassa olevien lupien ehtoihin ei ole edellytetty. Myös viinien vähittäismyynnin vapauttaminen voidaan panna täytäntöön tällä tavalla. Toisaalta voidaan edellyttää uusia lupia tai muutoksen hakemista voimassa oleviin lupiin, jos katsotaan muutoksesta aiheutuvien vaikutusten edellyttävän uutta lupaharkintaa.

Viinien vähittäismyynnin vapauttaminen voidaan periaatteessa toteuttaa aluksi määräaikaisena toimenpiteenä. Nykyisessä alkoholilaissa on myös mahdollisuus lupien myöntämiseen enintään vuoden mittaiseksi määräajaksi.

Erilaisia uusia velvoitteita voidaan tarvittaessa säätää toiminnanharjoittajille. Tällaisia voivat olla henkilökunnan määrään tai osaamiseen liittyvät velvoitteet (esimerkiksi myyntipassi) tai alkoholijuomien myyntitiloihin liittyvät määräykset (esimerkiksi shop-in-shop -malli).

Toinen selvityksessä esitettävistä päävaihtoehtoista on sallia viinien vähittäismyynti ravintoloissa. Ravintoloilla tarkoitetaan tässä sellaisia alkoholin vähittäismyynnin luvanhaltijoita, jotka kuuluvat alkoholilain 17 §:ssä tarkoitettuihin anniskelutoiminnan harjoittajiin ja joilla on alkoholijuomien vähittäismyyntilupa anniskeluluvan yhteydessä.

Tällä hetkellä anniskelulupa on noin 10 000 ravitsemisliikkeellä. Näistä noin 1 400 ravintolalla on anniskelulupaan liittyvä oikeus alkoholin vähittäismyyntiin. Ravintoloista ulos myydyn alkoholin volyymit ovat hyvin pieniä, vain noin prosentin luokkaa suhteessa anniskelukulutukseen.

Myös ravintoloihin perustuva vaihtoehto voidaan toteuttaa suoraan lainmuutoksella tai edellyttämällä muutoksia nykyisiin lupiin. Tässäkin tapauksessa on mahdollista harkita lupien määräaikaisuutta ja uusien velvollisuuksien määrittämistä.

Erityisesti ravintoloihin perustuva vaihtoehto herättää kysymyksen alkoholin myyntiaikojen rajoituksista. Nykyiset myyntiajat, jotka rajaavat myynnin päätymään myös ravintoloissa kello 21.00 eivät ole ravintolatoiminnan kannalta tarkoituksenmukaisia. Niiden tarkoituksenmukaisuutta tulisi arvioida laajemminkin, kun alkoholin vähittäismyyntiä vapautetaan ja saatavuutta helpotetaan.

Kolmas selvityksessä esitettävä päävaihtoehto on sallia alkoholikaupan erikoisliikkeiden perustaminen. Tämä tarkoittaisi, että purettaisiin kytkös alkoholin vähittäismyynnin ja elintarvikkeiden myynnin väliltä. Uusi vähittäismyyntilupatyyppeä voidaan toteuttaa sisällyttämällä sitä koskevat edellytykset alkoholilain 17 §:ään, lain määritelmäsäännökseen ja muihin tarpeellisiin alkoholilain säännöksiin.

Viinien myyntiin erikoistuneita liikkeitä perustettaisiin todennäköisesti lähinnä suurimpiin kaupunkeihin ja ne voisivat kehittyä laadukkaiden viinien palvelevaksi asiantuntijakaupaksi. Jos viinien vähittäismyynti sallitaan päivittäistavara-kaupoissa ja lisätään alkoholin tarjontaa huomattavasti, ei ole enää perusteltua estää erikoisliikkeiden perustamista. Jos toisaalta halutaan lisätä tarjontaa vain rajoitetusti, erikoisliiketoiminnan sääntely voi tarjota tällaisen ratkaisun.

Erikoisliikkeiden perustamisedellytykset, toiminnan reunaehdot ja valvonta on mahdollista järjestää soveltuvin osin samalla tavalla kuin nykyisiä vähittäismyyntilupia säännellään.

Alkoholin erikoiskaupan salliminen nostaisi esiin kysymyksen alkoholin muun vähittäismyynnin ja erikoisliikkeiden suhteesta. Jos sallittaisiin viinien myynti sekä päivittäistavara-kaupoissa että uusissa erikoisliikkeissä, nämä olisivat kilpailevia ja toisiaan täydentäviä toimintamuotoja. Jos viinien vähittäismyynti sallittaisiin alkoholin kulutuksen hillitsemiseksi vain uusille erikoisliikkeille eikä päivittäistavara-kaupoille, voitaisiin harkita erikoisliikkeiden omistamista koskevia rajoituksia. Omistuksen rajoittamista voi edellyttää myös pyrkimys ehkäistä markkinoiden keskittymistä. Voimassa olevassa alkoholilaisissa säädetään tilaviinien ja käsityöläisöluiden valmistusta koskevista vastaavista rajoituksista, jotka turvaavat asianomaisten yritysten riippumattomuutta alan muista toimijoista.

Tutkimustiedon perusteella on ilmeistä, että alkoholin saatavuuden lisääminen lisää alkoholin kulutusta. Näin siis viinien vähittäismyynnin vapauttaminen olisi omiaan lisäämään alkoholin kulutusta. Kilpailu- ja kuluttajavirasto on arvioinut, että viinien myynnin salliminen päivittäistavara-kaupoissa voi johtaa alkoholin kulutuksen lisääntymiseen 2–5 prosentilla. Jos vähittäismyynti sallittaisiin tämän lisäksi anniskeluravintoloille ja uudentilaisille erikoisliikkeille, vaikutukset kokonaiskulutukseen eivät muuttuisi olennaisesti.

Alkoholin kulutuksen määrään vaikutetaan kuitenkin monella eri keinolla, joten tarkan arvion tekeminen viinien myynnin vapauttamisen vaikutuksista alkoholin kokonaiskulutuksen tasoon on tässä vaiheessa mahdotonta. Verotus on näistä keinoista tärkeimpiä.

Alkoholitutkimuksessa on osoitettu, että alkoholin haittavaikutukset ovat voimakkaasti sidoksissa alkoholin kokonaiskulutuksen tasoon. Kun alkoholin kokonaiskulutus lisääntyy, alkoholihaitat ja niistä aiheutuvat kustannukset lisääntyvät. Kun kokonaiskulutus vähenee, myös alkoholihaitat vähenevät.

Saatavissa olevat arviot alkoholihaittojen kokonaiskustannuksista ovat suuntaa antavia ja vaihtelevat merkittävästi. Sen vuoksi tarkan arvion tekeminen alkoholihaittojen lisääntymisestä viinien myynnin vapauttamisen johdosta on vaikeaa. Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksessä arvioidaan aiempiin tutkimuksiin perustuen, että jos viinien vähittäismyynnin vapauttaminen johtaisi alkoholin kulutuksen lisääntymiseen 2–5 prosentilla, alkoholin aiheuttamat haittakustannukset voisivat lisääntyä 12–300 miljoonaa euroa vuodessa. Tällöin oletetaan, että haittakustannukset kasvavat lineaarisesti alkoholin kokonaiskulutuksen kasvun mukaisesti.

Alkoholinkulutus jakaantuu epätasaisesti. Pieni osa väestöstä juo merkittävän osan kaikesta Suomessa kulutetusta alkoholista. Vuonna 2023 eniten alkoholia juova 20–79-vuotiaan väestön kymmenesosa kulutti 52 prosenttia kaikesta alkoholista, ja eniten juova viidennes kulutti 73 prosenttia kaikesta alkoholista. Tästä aiheutuu myös alkoholihaittojen epätasaista jakautumista. Vaikka alkoholinkulutus ei lisääntyisi kaikissa väestöryhmissä, heikoimmassa asemassa olevien ryhmien ongelmat voivat lisääntyä.

Viinien vähittäismyymntimonopolin purkaminen johtaisi Alkon markkinaosuuksien pientymiseen, liikevaihdon laskuun ja liiketoiminnan edellytysten heikkenemiseen. Asiasta on tehty erilaisia arvioita, joiden lähtökohtaolettamat ja johtopäätökset poikkeavat toisistaan.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston tekemässä etukäteisarvioinnissa pidetään realistisena arviota, jonka mukaan Alkon viinien myynti vähenisi uudistuksen johdosta jopa 50–70 prosenttia ja muiden tuotteiden myynti 10–20 prosenttia. Kilpailu- ja kuluttajaviraston arvion perusteella näyttää väistämättömältä, että Alkon olisi sopeutettava toimintaansa merkittävästi, jos viinien myynti vapautetaan. Merkittäväkään toiminnan sopeuttaminen ei kuitenkaan takaisi sitä, että Alko voisi toimia kannattavasti viinien myynnin vapautuessa. Kilpailu- ja kuluttajavirasto pitää säästötoimenpiteitä merkittävämpänä kysymyksenä sitä, kuinka Alko pystyy säilyttämään markkinaosuutensa viinien ja muiden kilpailulle avattujen tuotteiden myynnissä.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto katsoo viinien vähittäismyynnin vapauttamisen olevan niin suuri muutos, että siitä päätettäessä on välttämätöntä arvioida huolella myös Alkon tulevaa asemaa ja toimintamallia. Viinien myynnin vapauttamisella on väistämättä heijastusvaikutuksia myös väkevien alkoholijuomien myyntiin ja niiden myynnin sääntelyyn.

Työntekijöiden alkoholinkäytön vaikutuksista työpaikoille on tehty selvityksiä, jotka osoittavat merkittäviä haittavaikutuksia. Pelkästään alentuneen työpanoksen kustannusten on arvioitu olevan puolen miljardin euron luokkaa vuosittain. Työnantajiin kohdistuvien kokonaisvaikutusten arviointia vaikeuttaa se, että alkoholinkäyttöön perustuvat syyt eivät näy avoimesti esimerkiksi työeläkevakuutusyhtiöiden päätöksenteossa työkyvyn arvioinnissa. Haittojen seuranta, arviointia ja toimenpiteitä on tarpeen tehostaa, jos viinien vähittäismyyntiä vapautetaan, alkoholin kokonaiskulutus kasvaa ja haitat lisääntyvät.

Aikaisemmin toteutettujen uudistusten vaikutusten perusteella on todennäköistä, että valtaosa viinien vähittäismyynnistä siirtyisi vapauttamisen jälkeen Alkolta päivittäistavarakaupalle. Täydentyvä tuotevalikoima merkitsisi päivittäistavarakaupalle mahdollisuutta palvella kuluttajia entistä kattavammin ja laadukkaammin. Päivittäistavarakaupalla on usean vuosikymmenen ajalta kertynyttä kokemusta vastuullisesta alkoholin vähittäismyynnistä, joten toimialan valmiudet viinien vähittäismyyntiin ovat hyvät.

Viinien lisääminen päivittäistavarakaupan tuotevalikoimaan on omiaan vahvistamaan alan yritysten kilpailukykyä. Muutos saattaisi myös lisätä kansainvälisten toimijoiden kiinnostusta Suomen kaupan toimialasta. Suomi on Ruotsin ohessa ainoa EU-maa, jossa toimii alkoholin vähittäismyymntimonopoli, eli näissä maissa alkoholijuomien vähittäiskauppaa rajoitetaan merkittävästi enemmän kuin muissa 25 EU-maassa.

Viinien vähittäismyynnin vapauttaminen lisäisi elinkeinovapautta ja voisi edistää innovaatioita sekä uutta yritystoimintaa alkoholialalla. Uudistuksen vaikutukset alkoholimarkkinoiden eri toimijoiden kuten valmistajien, tukkukauppojen ja ravintoloiden toimintaedellytyksiin eivät kuitenkaan ole yksiselitteisiä. Jakeluteiden lisääminen loisi lähtökohtaisesti uusia mahdollisuuksia kaikille markkinaosapuolille. Toimintaympäristö ja markkinoiden pelisäännöt muuttuisivat olennaisesti, kun viinien vähittäismyymntimarkkinat eivät olisi enää monopolin hallinnassa. Uudistus johtaisi todennäköisesti myös siihen, että ulkomailla valmistettujen viinien osuus alkoholin kokonaiskulutuksesta kasvaisi kotimaassa valmistettujen panimotuotteiden kustannuksella.

Viinien vähittäismyynnin salliminen päivittäistavara-kaupoissa lisäisi kilpailua tässä tuoteryhmässä. Suomalaiset päivittäistavara-kaupan markkinat ovat kuitenkin keskittyneet. Kolmen suurimman yrityksen yhteenlaskettu markkinaosuus on suuri. Kaksi suurinta yritysryhmää eli S-ryhmä ja K-ryhmä ovat jo nyt kilpailulain 4 a §:n mukaan määräävässä markkina-asemassa päivittäistavara-kaupan markkinoilla. Markkinoiden toimivuuden turvaamiseksi voidaan harkita kilpailuoikeudellisen sääntelyn tehostamista edelleen. Tällaiset sektorikohtaiset sääntelytoimenpiteet kuten omistusrajoitukset ovat kuitenkin meillä poikkeuksellisia.

Oma kysymyksensä on Alkon myymälöiden sijaintipaikkojen vaikutus päivittäistavara-kaupan kilpailuun. Viinien vähittäismyynnin vapauttaminen lisäisi kaupan toimialan kilpailun neutraaliutta, kun Alkon myymälöiden sijainnin kuluttajien käyttäytymistä ohjaava vaikutus vähenisi merkittävästi.

Viinien vähittäismyynnin avaaminen kilpailulle lisäisi kuluttajien valinnanvapautta ja alkoholijuomien saatavuutta. Viinien myyntipaikat lisääntyisivät moninkertaisesti Alkon myymälöiden nykyiseen määrään verrattuna vapauttamisen käytännön toteuttamistavasta riippuen. Myyntipaikkojen lisääntyessä kuluttajat hyötyisivät muun muassa asioinnin vaivattomuudesta ja asiointimatkojen lyhenemisestä.

Viinien saatavuuteen liittyy kysymys siitä, minkälaisia valikoimia vähittäismyynnissä on tarjolla kuluttajille. Kilpailu- ja kuluttajaviraston arvio on, että päivittäistavara-kaupan viinivalikoima olisi Alkon myymälöiden nykyvalikoimiin nähden kilpailukykyinen varsinkin isoimmissa yksiköissä. Nimikemäärällä mitattuna on todennäköistä, että viinien vähittäismyynnin vapauttamisen tuloksena Suomessa olisi myynnissä enemmän erilaisia viinejä kuin aikaisemmin. Myymälätasolla päivittäistavara-kaupan keskimääräiset viinivalikoimat eivät kuitenkaan välttämättä ylittäisi Alkon nykyvalikoimien tasolle. Jos viinien myynti sallittaisiin ravintoloille tai alkoholin erikoisliikkeille, vaikutus viinien yleiseen saatavuuteen olisi vähäisempi kuin päivittäistavara-kauppaan perustuvassa vaihtoehdossa.

Kuluttajat hyötyisivät myös viinien kuluttajahintojen laskemisesta. Tällaisten vaikutusten syntyminen on kuitenkin vain rajatusti mahdollista jo siksi, että verojen osuus viinien hinnasta on hallitseva. Kilpailu- ja kuluttajavirasto on arvioinut aiempien uudistusten vaikutusten perusteella, että viinien kuluttajahinnat voisivat laskea keskimäärin noin 5–10 prosenttia, jos viinien myynti sallittaisiin päivittäistavara-kaupalle.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto on arvioinut viinien vähittäismyynnin vapauttamisen tuottamia kuluttajahyötyjä osittain euromääräisesti. Arvion mukaan halvemmista hinnoista, yhden luukun ostamisen hyödyistä ja lyhyemmästä etäisyydestä lähimpään myyntipaikkaan voisi syntyä vuosittain noin 80–115 miljoonan euron kuluttajahyödyt.

Kuluttajien näkökulmasta viinien vähittäismyynnin vapauttaminen saattaa johtaa eräiltä osin myös alkoholijuomien tai muiden tuotteiden saatavuuden vaikeutumiseen. Jos väkevien alkoholijuomien vähittäismyynti pysyy Alkon monopolissa ja Alko joutuu supistamaan toimintaansa, väkevien alkoholijuomien maantieteellinen saatavuus heikkenee. Päivittäistavarakaupan myymien miedomprien alkoholijuomien tuotevalikoima saattaa supistua jo myymälätilojen rajallisuuden vuoksi. Sama voi koskea muitakin tuoteryhmiä kuin alkoholijuomia.

Viinien vähittäismyynnin vapauttaminen lisäisi elinkeinotoiminnan viranomaisvalvonnan kohteita merkittävästi. Nykyisin viinien myynnin valvonta kohdistuu vain Alkoon, mutta vähittäismyyntioikeuden laajentaminen päivittäistavara kauppoihin ja/tai ravintoloihin tai uudenslaisiin erikoisliikkeisiin lisäisi valvottavien määrää useilla tuhansilla. Valtaosalla toimijoista on jo voimassa olevat vähittäismyyntiluvat, joten kyse ei olisi valvottavien määrän merkittävästä nettolisäyksestä. Jos viinien vähittäismyynti sallittaisiin myös uudenslaisille alkoholijuomien erikoisliikkeille, valvottavien yksiköiden määrä lisääntyisi mahdollisesti huomattavastikin. Lisäksi määrään vaikuttaa se, että nykyisin ravintoloista vain noin 15 prosentilla on voimassa oleva alkoholin vähittäismyyntilupa.

Viinien vähittäismyynnin vapauttaminen lisäisi julkisen sektorin kannettaviksi tulevia kustannuksia. Arviot vaihtelevat merkittävästi, mutta kustannukset olisivat todennäköisesti satoja miljoonia euroja. Ongelmallista on, että alkoholin kulutuksen lisääntyminen lisäisi alkoholihaittoja ja palvelutarvetta olosuhteissa, joissa nykyisiäkin terveys- ja sosiaalipalveluita joudutaan priorisoimaan.

Alkoholiverotuksen vuotuinen tuotto on tällä hetkellä noin 1,5 miljardia euroa. Alkoholiveron tuottojen kertymisen kannalta merkitystä on lähinnä sillä, lisääntynyt alkoholin kokonaiskulutus ja korvautuisiko esimerkiksi matkustajatuonti osittain ostoilla kotimaasta. Alkoholiveron korotus voisi lisätä veron tuottoa mutta lisätä matkustajatuontia. Kilpailu- ja kuluttajavirasto arvioi, että uudistus voisi kasvattaa alkoholiverotuottoja 20–60 miljoonalla eurolla.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto arvioi lisäksi, että yhteisöveron tuotot voisivat kasvaa jonkin verran, jos vähittäismyyntiä harjoittavien yritysten voitot kasvaisivat. Alkoholimyynnin lisääntyminen voisi Kilpailu- ja kuluttajaviraston mukaan kasvattaa

alkoholimyynnin arvonlisäverokertymää, mutta toisaalta arvioitu hintojen lasku vähentäisi alkoholimyynnistä kertyvää arvonlisäveroa. Alkoholien kulutusmuutokset voisivat kuitenkin vaikuttaa myös muiden tuotteiden kulutukseen ja siten myös niiden arvonlisäverokertymään. Kokonaisarviota arvonlisäverokertymän muutoksista on siksi vaikea esittää.

Alkon osingonmaksukyky voisi romahtaa, jos sen liikevaihto supistuisi merkittävästi. Tähän asti Alko on maksanut vuosittain 30–40 miljoonaa euroa osinkoja valtiomistajalle. Uudistuksella voisi Kilpailu- ja kuluttajaviraston arvion mukaan olla pieni positiivinen vaikutus valtion suoriin tuloihin, kun mainittu osinkotulojen väheneminen otetaan huomioon.

Viinien vähittäismyynnin vapauttaminen vaikuttaisi todennäköisesti kielteisesti yleiseen turvallisuuteen ja järjestykseen. Tällaiseen kehitykseen vaikuttaisi muun muassa se, että viinien saatavilla oleminen päivittäistavara-kaupoissa voisi houkuttaa entistä enemmän näpistyksiä ja varkauksia. Kaupan alan työntekijäjärjestö PAM on katsonut, että alkoholi aiheuttaa jo nyt lukuisia ongelmatilanteita kaupan työntekijöille ja niiden arvioidaan lisääntyvän. Päivittäistavara-kaupan edustajien näkemyksen mukaan ongelmatilanteet eivät ole huolestuttavan laaja ilmiö. Lisäksi terveydenhuollon palveluissa koetaan nykyisinkin vakavia ongelmia päihtyneiden asiakkaiden johdosta. Tämänkaltaisten ongelmatilanteiden arvioidaan lisääntyvän.

Vahvempien alkoholijuomien vähittäiskaupan vapauttaminen johtaisi niiden kulutuksen lisääntymiseen. Vahvemmat juomat johtavat vahvempaan humalatiltaan ja sitä kautta häiriökäyttäytymisen lisääntymiseen. Alkoholi on merkittävä taustasy syy lukuisissa poliisin tutkittaviksi tulevista rikosepäilyissä kuten henkirikoksissa, pahoinpitelyissä, ilkeissä tapauksissa, liikenne-rikoksissa, varkauksissa sekä näpistyksissä, ja näiden rikosten määrän voidaan arvioida lisääntyvän.

Selvityksen toimeksianto edellyttää EU-oikeuden ja kilpailuoikeuden tarkastelua viinien vähittäismyynnin vapauttamisen reunaehtoina. Kysymys on erityisesti EU-oikeuden sisämarkkinasäännösten vaikutuksista Suomen lainsäädäntöön ja EU-kilpailusääntöjen sekä kotimaisten kilpailuoikeudellisten säännösten riittävästä ohjaamaan markkinoita.

Suomi ja Ruotsi liittyivät EU:n jäseniksi vuonna 1995. Asiaa koskevassa liittymissopimuksessa sovittiin, että nämä maat voivat säilyttää alkoholien vähittäismyynnin monopolinsa kansanterveydellisillä perusteilla. Liittymissopimuksessa ei kuitenkaan ole sitovia määräyksiä monopolien ylläpitämisen edellytyksistä.

Sopimus Euroopan unionin toiminnasta (SEUT) on keskeinen EU-oikeuden lähde. Sopimusta ja muuta sitovaa EU-lainsäädäntöä tulkitsee EU-tuomioistuin (EUT). SEUT:n säännökset ja EUT:n kasuistinen oikeuskäytäntö eivät anna selkeää vastausta sen suhteen, voidaanko Suomen valtion omistaman alkoholiyhtiön vähittäismyyntimonopoli säilyttää, jos viinien vähittäismyynti vapautetaan monopolin piiristä.

Suomen liittyessä EU:n jäseneksi monopoli kattoi suuremman osan alkoholin myynnistä kuin tällä hetkellä. Jos viinien vähittäismyynti vapautettaisiin, monopolin merkitys vähenisi huomattavasti. Viinien osuus Alkon litramyynnistä on yli 60 prosenttia. On arvioitava, menettääkö monopolin alkoholilaissa säädetty tehtävä merkitystään siinä määrin, että koko monopoli tulee purkaa.

Jos viinien vähittäismyyntiä vapautetaan, on varauduttava osoittamaan, että väkevien alkoholijuomien pitämiseksi Alkon monopolitoimintona on edelleen välttämättömän kansanterveydellisen tarve. Selvää olemassa olevaa tutkimusnäyttöä tällaisen tarpeen tueksi ei ole. Oikeudellisesti kysymys on siitä, ovatko kansanterveyden suojelemiseen perustuvat rajoitukset välttämättömiä, tehokkaita sekä oikeasuhtaisia ja onko vain väkeviin alkoholijuomiin kohdistuva valtion monopoli näin ollen hyväksyttävä.

Alkoholilakiin uudelleen sisällytetty valmistustaparajoitus on nostanut esiin kysymyksen siitä, kuinka vahvaa näyttöä edellytetään sellaisten toimenpiteiden tueksi, joilla rajoitetaan EU:n sisämarkkinoiden toimivuutta. Komission aikaisemman lakimuutoksen valmisteluun kohdistamat huomautukset korostavat, että sisämarkkina-kauppaa rajoittavien toimenpiteiden on perustuttava objektiiviseen, konkreettiseen näyttöön.

EU-oikeudesta seuraa myös velvollisuus huolehtia kansallisen lainsäädännön syrjimättömyydestä. Viinien vähittäismyyntin vapauttaminen voi synnyttää tilanteen, jossa joudutaan arvioimaan, syrjiikö Suomen lainsäädäntö väkevien alkoholijuomien valmistajia. Syrjintävaihto voivat perustua siihen, että väkevien alkoholijuomien vähittäismyynti jäisi yhden jakelutien eli monopolin varaan, kun taas viineille sallittaisiin uusia, merkittävästi vähemmän rajoitettuja jakelukanavia. Myös tällaisessa tilanteessa pitäisi pystyä osoittamaan, että kansanterveysperusteet edellyttävät välttämättömästi eri juomalajien erilaista kohtelua.

Kolmas huomioon otettava EU-oikeudellinen reunaehto on kysymys edellä mainitusta valmistustaparajoituksesta. Hallitusohjelmassa ja tämän selvityksen toimeksiannossa edellytetään "enintään 15 tilavuusprosenttia alkoholia sisältävien viinien" luvanvaraisen vähittäismyyntin vaihtoehtojen kartoittamista. Koska vapauttaminen koskisi vain käymisteitse valmistettuja viinejä, esimerkiksi muulla tavalla

valmistettujen juomasekoitusten vähittäismyyntiä ei vapautettaisi. Selvityksen yhteydessä kuullut EU-oikeuden asiantuntijat pitivät ilmeisenä, että valmistustapajaoitukset todetaan EU-oikeuden vastaiseksi.

Viinien vähittäismyyntin salliminen muuttamalla alkoholilakia edellyttäisi etukäteisilmoituksen tekemistä komissiolle ja muille EU-jäsenvaltioille. Niin sanotun transparenssidirektiivin mukaisessa menettelyssä vaihdetaan tietoja jäsenvaltioiden valmistelemista lainsäädäntömuutoksista ja estetään ennalta tavaroiden ja palveluiden vapaan liikkuvuuden esteiden syntyminen. Jos komissio katsoisi, että lainsäädäntömuutokset eivät ole EU-oikeuden mukaisia, se voisi aloittaa rikkomusmenettelyn ja viedä asian EU-tuomioistuimeen. Tuomioistuinmenettely voi käynnistyä myös yksityishenkilön tai yrityksen aloitteesta.

Jos viinien vähittäismyynti avataan kilpailulle, seurauksena on lähtökohtaisesti kilpailun lisääntyminen alkoholijuomien markkinoilla. EU:n kilpailusäännöt edellyttävät valtion monopoliyhtiöiden toiminnan järjestämistä kilpailusääntöjen mukaiseksi. Alkon toiminnan avautuessa markkinakilpailulle olisi huolehdittava muun muassa siitä, että EU:n valtioneuvoston sääntöjä noudatetaan esimerkiksi ristiin-subsventioiden estämiseksi ja yhtiötä mahdollisesti pääomitettaessa.

Viinien vähittäismyyntin salliminen päivittäistavara-kaupoissa vaikuttaisi merkittävästi markkinoiden toimintaan. Suomen päivittäistavara-kaupan markkinat ovat keskittyneet, minkä olisi pohdittava, riittävätkö nykyiset kilpailuoikeudelliset keinot kilpailun turvaamiseksi keskittymisen haitoilta.

Suomalaisessa kilpailupolitiikassa suhtaudutaan pidättyvästi sektorikohtaisiin kilpailusääntöihin. Kaksi suurinta kaupan ryhmää ovat jo kilpailulaissa tarkoitettussa määrävälisessä markkina-asemassa päivittäistavara-kaupassa. Jos viinien vähittäismyyntimahdollisuus toteutettaisiin sallimalla alkoholin erikoisliiketoiminta, olisi kuitenkin tarpeen pohtia tarvetta turvata tällaisten yritysten riippumattomuus alan muista toimijoista. Voimassa olevassa alkoholilaissa on jo rajoituksia tilaviinejä ja käsityöläisöläisiä valmistavien yritysten omistuksen suhteen.

## 11.2 Yleiset johtopäätökset

Viinien vähittäismyynnin vapauttaminen monopolin piiristä on perusluonteeltaan poliittinen kysymys. Poliittinen harkinta on kuitenkin siinä mielessä sidottua, että ratkaisun tulee olla EU-oikeuden mukainen ja täyttää perustuslain vaatimukset.

Lähtökohdat viinien vähittäismyynnin vapauttamiseksi ovat sikäli hyvät, että alkoholilaissa on jo nykyisin toimiva vähittäismyyntilupajärjestelmä. Päivittäistavara-kauppa ja anniskeluravintolat ovat harjoittaneet vastuullista alkoholin myyntiä kuluttajille jo vuosikymmeniä. Tässä suhteessa viinien myynnin vapauttaminen näille toimijoille olisi luonteva jatkumo aiemmin toteutetuille uudistuksille.

Kansalaismielipiteen mittaukset ovat tuottaneet erilaisia tuloksia kansalaisten suhtautumisesta viinien vähittäismyynnin vapauttamiseen. THL:n tuorein selvitys osoittaa, että viinien vähittäismyynnin vapauttamiselle on aiempaa vähemmän kannatusta kansalaisten keskuudessa. Kansalaisten näkemykset muuttuvat huomattavasti kielteisemmiksi, kun kysytään heidän suhtautumistaan tilanteeseen, jossa purettaisiin sekä viinien että väkevien alkoholijuomien vähittäismyynnin monopoli.

Viinien vähittäismyynnin vapauttamista puoltavat lähinnä kuluttajien valinnanvapautteen ja yritysten kilpailukykyyn liittyvät perustelut. Sitä vastaan puhuvat perustelut liittyvät lisääntyviin alkoholihaittoihin, joita alkoholin kokonaiskulutuksen lisääntyminen tyypillisesti aiheuttaa. Yleistäen voidaan sanoa, että alkoholipolitiikan vapauttamisesta saatavat hyödyt kohdistuvat yrityksille ja kustannukset julkiselle sektorille. Onkin tärkeää huolehtia siitä, että uudistus hyödyttää myös kuluttajia lisääntyneenä valinnanvapautena ja halvempina hintoina. On myös välttämätöntä varmistaa, että lisääntyvien haittojen ehkäisemiseksi ja korjaamiseksi osoitetaan riittävät resurssit.

Koko alkoholilain nykyinen rakenne, systematiikka ja sisältö lähtevät siitä keskeisestä tavoitteesta, että alkoholin kulutusta tulee vähentää alkoholihaittojen ehkäisemiseksi. Tätä tavoitetta ei sinänsä ole riitautettu, vaikka viime aikoina toteutettujen ja tällä hetkellä vireillä olevien uudistusten lähtökohta onkin ollut kilpailun avaaminen ja siten alkoholin tarjonnan helpottaminen.

Alkoholin aiheuttamien haittojen vähentäminen on myös tavoite, jota Alkolle säädetty yksinoikeus alkoholijuomien vähittäismyyntiin palvelee. Jos Alkon monopoli kaventuu kattamaan vain väkevien alkoholijuomien vähittäismyynnin, sekä oikeudelliset että taloudelliset perusteet monopolin ylläpitämiseksi on syytä arvioida huolellisesti uudelleen.

Yhteiskunnalliselta merkitykseltään tärkeät uudistukset valmistellaan yleensä erityisen huolellisesti, avoimesti ja laajapohjaisesti. Viinien vähittäismyynnin vapauttaminen on siinä määrin merkittävä uudistus, että sen valmistelun olisi suotavaa toteutua näiden periaatteiden mukaisesti. Myös parlamentaarisesti valmisteltava selonteko voisi olla toimiva väylä yhteiskunnallisen keskustelun käymiseksi tällaisesta poliittisesti merkittävästä uudistuksesta.

Asiaan liittyvät EU-oikeudellisten reunaehdot edellyttävät nekin asian huolellista jatkovalmistelua. Valmistelussa tulee varautua siihen, että koko alkoholimonopolin oikeutus pyritään riitauttamaan, jos monopolin alaa kavennetaan. Myös valmistustaparajoitus ja väkevien juomien muita tuotteita tiukempi sääntely vähittäismyynnin kohdalla ovat EU-oikeudellisesti kriittisiä kysymyksiä.

EU-oikeudesta johtuvien kysymysten lisäksi on olennaista huolehtia siitä, että perustuslaissa turvatut oikeudet ja julkiselle sektorille asetetut velvoitteet ovat tasapainossa. Alkoholilainsäädännön sisältämien kansanterveydellisten ja sosiaalisten tavoitteiden on katsottu oikeuttavan sellaisia elinkeinotoiminnan rajoituksia, joihin alkoholijuomien vähittäismyyntimonopolikin lukeutuu. On mahdollista, että alkoholijuomien vähittäismyynnin merkittävä vapauttaminen katsotaan ongelmalliseksi erityisesti kansalaisten henkeä ja terveyttä suojaavien perusoikeuksien toteutumisen kannalta. Tarve huolehtia siitä, että alkoholilain uudistaminen täyttää perustuslain vaatimukset, edellyttää sekin huolellista säädösvalmistelua.

Viinien vähittäismyynnin vapauttamisella olisi suuri periaatteellinen merkitys ja laajakantoiset käytännön vaikutukset. Uudistus voidaan toteuttaa teknisessä mielessä kohtuullisen nopeasti ja tehokkaasti, sillä alkoholilaissa on jo olemassa alkoholijuomien vähittäismyyntiä koskeva lupa- ja valvontajärjestelmä. Sisällön osalta kysymys on kuitenkin koko alkoholipoliittisen järjestelmän uudelleen määrittelemisestä. Siksi on tarpeen suhtautua uudistukseen alkoholipoliittikan ja lainsäädännön kokonaisuudistuksena.

## Liite 1: Viiniselvityksen haastattelut – osallistujat

1. Aalto-yliopisto – Petri Kuoppamäki (EU- ja kilpailuoikeus)
2. Ada Insights – Arhi Kivilahti
3. Alkio Mikko (EU- ja kilpailuoikeus)
4. Alko – Leena Laitinen, Jonna Björklund, Maritta Iso-Aho, Anu Koskinen, Iiris Niinikoski ja Anton Westermarck
5. EHYT – Juha Mikkonen, Heikki Luoto ja Jiri Damski
6. EPT-verkosto – Annika Eloranta, Yrmy Ikonen ja Eeva Ollila
7. ESAVI – Riku-Matti Lehikoinen ja Samuel Haataja
8. Hartwall – Kalle Järvinen
9. Helsingin kaupunki – Marika Buch-Lund, Hanne Niiranen, Pia Pulkkinen ja Jonna Vanhanen
10. Helsingin Yliopisto – Kukka Kuusela ja Juha Raitio (EU-oikeus)
11. Helsingin Yliopisto – Tuomas Ojanen (EU-oikeus)
12. Ilmarinen – Maija Haanpää
13. Kaupan liitto – Kari Luoto ja Simo Hiilamo
14. Kesko Oyj – Ari Akseli ja Harri Hovi
15. KEVA – Tuula Metsä
16. Kuluttajaliitto – Juha Beurling-Pomoell
17. Lapsiasiavaltuutettu – Elina Pekkarinen
18. Lidl – Conor Boyle, Thomas Hendricks ja Sami Pyykönen
19. Lääkäriliitto – Janne Aaltonen, Mervi Kattelus ja Jukka Mattila
20. MARA – Timo Lappi, Samuil Angelov, Kai Massa ja Pekka Terävä
21. MTK – Kimmo Aalto, Leena Kristeri, Heidi Siivonen ja Kimmo Tammi
22. Munkänkarna – Jyrki Salminen
23. Palvelualojen ammattiliitto PAM: Elin Blomqvist-Valtonen, Erika Kähärä ja Sirpa Leppäkangas
24. Panimo- ja virvoitusjuomaliitto – Lassi Pipinen
25. Pienpanimoliitto – Jyri Ojaluoma ja Esa Salminen
26. Poliisihallitus – Tuomo Korhonen
27. Päivittäistavarakauppa PTY – Tuula Loikkanen ja Tea Taivalkoski
28. Satakunnan hyvinvointialue – Matti Järvinen ja Kirsi Varhila
29. SOK – Päivi Anttikoski, Elina Das Bhowmik, Arttu Laine, Laura Pistemaa ja Sampo Päällysaho
30. Sosiaali- ja terveysministeriö – Jari Keinänen (Alkon omistajaohjaus)

31. SOSTE – Vertti Kiukas
32. Suomen Alkoholijuomakauppa SAJK – Susanna Heikkinen
33. Suomen Yrittäjät – Tiina Toivonen
34. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos THL – Thomas Karlsson,  
Jaana Markkula, Pia Mäkelä ja Katariina Warpenius
35. Tuominen Ismo
36. Turun Yliopisto – Janne Salminen (EU-oikeus)
37. Työterveyslaitos TTL – Työterveyslaitos Antti Koivula
38. Valtiovarainministeriö – Veli Auvinen, Merja Sandell
39. Valvira – Jussi Holmalahti, Kari Kunnas, Eeva Saari
40. Viiniryttäjät – Kaisa Auer-Koutroukides ja Risto Hallman

Oma-aloitteinen kirjallinen lausunto

41. AKAVA

## Liite 2: Viiniselvityksen haastatteluiden kysymysrunko

### Kysymykset vaihtoehtoisista malleista

- 1) Onko enintään 15 % viinien vähittäismyynnin vapauttaminen monopolista kannatettavaa?
- 2) Selvityksessä edellytetään esitettäväksi vaihtoehtoisia tapoja vapauttaa viinien myynti monopolista. Mikä olisi tässä tarkoituksenmukaisin ratkaisu? Nykylainsäädännössä on jo toteutettu poikkeuksia monopolista – olisiko mahdolliset lisävapautukset toteutettava nykyisten poikkeusten laajennuksina vai uudellaisilla poikkeuksilla vai näiden yhdistelmänä?

### Kysymykset vaikutuksista

Vaikutuksia pyydetään arvioimaan mahdollisuuksien mukaan siten, että vaihtoehtoisina ratkaisumalleina pidetään ainakin nykypoikkeusten laajentamista viineihin, uudellaisia poikkeuksia, näiden yhdistelmää tai jotakin muuta mallia, jota haastateltava pitää tarkoituksenmukaisimpana.

Haastateltavilta pyydetään siis näkemyksiä siitä, missä määrin eri ratkaisuvaihtoehdot johtaisivat erilaisiin vaikutuksiin. Tavoitteena on, että arviot olisivat mahdollisimman kattavia, sisältäen sekä suorat että epäsuorat vaikutukset.

- 3) Kuinka vapauttaminen vaikuttaisi väestön terveyteen ja hyvinvointiin?
- 4) Mitkä olisivat vaikutukset työntekijöihin?
- 5) Kuinka muutokset vaikuttaisivat Alkon toimintaan, tehtävään ja asemaan?
- 6) Mitkä olisivat vaikutukset päivittäistavarakaupan toimintaan?
- 7) Mitkä olisivat vaikutukset elinkeinovapauteen, alkoholin tuottajien, maahantuojien, tukkukaupan, ravitsemisliikkeiden ja varustamoiden toimintaan sekä muuhun elinkeinotoimintaan?
- 8) Miten vapauttaminen vaikuttaisi vähittäismyynnin kilpailuun ja markkinoiden toimivuuteen?

- 9) Mitkä olisivat vaikutukset kuluttajien asemaan, alkoholituotteiden saatavuuteen ja hintoihin?
- 10) Kuinka vapauttaminen vaikuttaisi alkoholin vähittäismyynnin ja anniskelun valvontaan?
- 11) Mitkä olisivat vaikutukset julkiseen talouteen?
- 12) Kuinka muutokset vaikuttaisivat sisäiseen turvallisuuteen ja järjestykseen?

## Kysymykset reunaehdoista

Selvityksessä on arvioitava viinien myynnin vapauttamisen toteuttamisvaihtoehtojen kilpailuoikeudellisia ja EU-oikeudellisia reunaehtoja. Seuraavassa haastateltavia pyydetään arvioimaan näitä.

- 13) Millaisia kilpailuoikeudellisia reunaehtoja viinien myynnin vapauttamiseksi tunnistatte? Näettekö, että vapauttaminen olisi kilpailuoikeudellisesti ongelmallista?
- 14) Millaisia EU-oikeudellisia reunaehtoja tunnistatte? Näettekö, että vapauttaminen olisi EU-oikeudellisesti ongelmallista esimerkiksi alkoholiyhtiön monopoliaseman säilyttämisen näkökulmasta?

## Muut kysymykset

Lopuksi haastateltavat voivat kertoa muut selvityksen tekemistä edistävät näkemyksensä.

- 15) Mitä muita näkökohtia selvityksessä tulisi ottaa huomioon?
- 16) Haluatteko mainita sellaisia materiaalilähteitä, jotka olisivat selvityksen toteutuksen kannalta tärkeitä?

## Liite 3: Aineistoluettelo

- Alko: Tiedote Kilpailu- ja kuluttajaviraston ennakkoarvion johdosta: <https://www.alko.fi/alko-oy/uutishuone/mediatiedotteet/KKV-etukateisarviointi>
- Anttinen Markus, Buri Riku, Heinonen Miika, Karjalainen Joel, Nyholm Sebastian, Sieppi Antti: Vuoden 2018 alkoholilakiuudistuksen jälkiarviointi, Kilpailu- ja kuluttajaviraston Tutkimusraportteja 4/2024 <https://www.kkv.fi/uploads/sites/2/2024-04-tutkimusraportteja-vuoden-2018-alkoholilakiuudistuksen-jalki-arviointi-versio-3-2025.pdf>
- Babor ym. (2022. online) Alcohol No Ordinary Commodity (kolmas painos) <https://academic.oup.com/book/45328>
- Babor ym. (2023) Alcohol: No Ordinary Commodity Yhteenveto kolmannesta laitoksesta. Yhteiskuntapolitiikka 88 2023:(1) [https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/146118/YP2301\\_Baborym.pdf?sequence=1](https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/146118/YP2301_Baborym.pdf?sequence=1)
- EHYT (2024), NUMEROT PUHUVAT 2 Alkoholin haitat suomalaisilla työpaikoilla: Kuinka paljon ne maksavat, miten ne ilmenevät ja miten niitä voi vähentää? <https://ehyt.fi/wp-content/uploads/2023/11/Numerot-puhuvat-2.pdf>
- EHYT (2022), Vaikuttavaa alkoholipolitiikkaa. Katsaus Maailman terveysjärjestö WHO:n alkoholipoliittisiin suosituksiin [https://ehyt.fi/wp-content/uploads/2022/05/EHYT\\_Vaikuttavaa-alkoholipolitiikkaa\\_2022-1.pdf](https://ehyt.fi/wp-content/uploads/2022/05/EHYT_Vaikuttavaa-alkoholipolitiikkaa_2022-1.pdf)
- Hallitusohjelmat 1-77: <https://valtioneuvosto.fi/historia-ja-rakennukset/hallitusohjelmat>
- Holm Pasi, Mitronen Lasse, Tyynilä Juho: Miedot viinit päivittäistavarakauppaan – tutkimus vaikutuksista alkoholien kokonaiskulutukseen, valtion verotuloihin ja Alkon myymäläverkkoon. Taloustutkimus oy helmikuu 2022: [https://www.pt.fi/wp-content/uploads/2022/02/Miedot-viinit-pt-kauppaan\\_tutkimus-vaikutuksista\\_Taloustutkimus.pdf](https://www.pt.fi/wp-content/uploads/2022/02/Miedot-viinit-pt-kauppaan_tutkimus-vaikutuksista_Taloustutkimus.pdf)
- Häikiö Martti: Alkon historia. Valtion alkoholiliike kieltolain kumoamisesta Euroopan unionin kilpailupolitiikkaan 1932-2006. Martti Häikiö, Alko Oy ja Otava 2007. ISBN-13: 978-951-1-21310-9.

- Keskuskaupakamari: Tiedote: <https://kauppakamari.fi/tiedote/elintarvikeketjun-itsesaantely-loppuu/>
- Kilpailu- ja kuluttajavirasto: Etukäteisarviointi viinien myynnin mahdollisesta vapauttamisesta. Esittelydiat: <https://www.kkv.fi/uploads/sites/2/viinien-myyntin-vapauttamisen-etukateisarviointi.pdf>
- Kosonen Tuomas, Jysmä Sami, Stefánsson Arnaldur, Worku Lukas, Vuoden 2018 alkoholilain uudistuksen vaikutuksista, VATT tutkimukset 196 (2024): <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-274-301-5>
- Kotovirta Elina, Markkula Jaana, Pajula Mari, Paavola Meri, Honkanen Reetta, Tuominen Ismo (2021): Päihde- ja riippuvuusstrategia. Yhteiset suuntaviivat vuoteen 2030. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja ja muistioita 2021:17.: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-9891-9>
- Kuoppamäki Petri: Lausunto sosiaali- ja terveysministeriölle: [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/c9bc6c0a-3210-42c8-98e3-d99bc6c1c2b3/a7829fa3-8adc-47b4-bec9-da7847a6363c/KIRJE\\_20250204100924.PDF](https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/c9bc6c0a-3210-42c8-98e3-d99bc6c1c2b3/a7829fa3-8adc-47b4-bec9-da7847a6363c/KIRJE_20250204100924.PDF)
- Kuusela Kukka, Raitio Juha: Lausunto sosiaali- ja terveysministeriölle: [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/c9bc6c0a-3210-42c8-98e3-d99bc6c1c2b3/aec1cbd4-94f4-4bce-ab08-8e5411acf616/KIRJE\\_20250204100924.PDF](https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/c9bc6c0a-3210-42c8-98e3-d99bc6c1c2b3/aec1cbd4-94f4-4bce-ab08-8e5411acf616/KIRJE_20250204100924.PDF) ja vastaus sosiaali- ja terveysministeriön kommentteihin lausunnon johdosta: [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/c9bc6c0a-3210-42c8-98e3-d99bc6c1c2b3/eeaf86b1-d830-43e2-8d78-0518a669b626/KIRJE\\_20250204100924.PDF](https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/c9bc6c0a-3210-42c8-98e3-d99bc6c1c2b3/eeaf86b1-d830-43e2-8d78-0518a669b626/KIRJE_20250204100924.PDF)
- Lintunen Merja: Taloustutkimus: Kuluttajakysely: viinit ruokakauppaan? PTY Raportti 3.1.2023: [https://www.pty.fi/wp-content/uploads/2023/01/PTY\\_liite\\_Kuluttajakysely\\_Viinit-ruokakauppaan\\_Taloustutkimus\\_tammikuu-2023.pdf](https://www.pty.fi/wp-content/uploads/2023/01/PTY_liite_Kuluttajakysely_Viinit-ruokakauppaan_Taloustutkimus_tammikuu-2023.pdf)
- Manthey Jakob, Hassan Syed Ahmed, Carr Sinclair, Kilian Carolin, Kuitunen-Paul Sören & Rehm Jürgen: What are the Economic Costs to Society Attributable to Alcohol Use? A Systematic Review and Modelling Study (Published: 10 May 2021).
- MaRa: Tiedote trenditutkimuksen tuloksista: <https://www.mara.fi/ajankohtaista/tiedotteet/ravintolaruokailun-trenditutkimus-2024-yha-useampi-nauttii-ravintolapalveluista-pizzat-hampurilaiset-ja-kanaruoat-suosituimpia-paaruokia.html>
- Markkula Jaana, Rapeli Saara, Kemppainen Johanna, Kotovirta Elina (2021): Ehkäisevän päihdetyön toimintaohjelma. Väliarviointi ja tehostettavat toimet vuoteen 2025. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja ja muistioita 2021:13: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-9887-2>

- Mäkelä Pia, Karlsson Thomas: Miten alkoholimonopolit vaikuttavat väestön alkoholinkulutukseen? Katsaus tutkimuskirjallisuuteen. Yhteiskuntapolitiikka 84 (2019):5–6, s. 618–626: <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2019051615817>
- Mäkelä Pia, Mustonen Heli, Österberg Esa: Onko juomalajilla väliä? Yhteiskuntapolitiikka 72 (2007):6: <https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/101115/m%C3%A4kel%C3%A4ym.pdf?sequence=1>
- Mäkelä Pia, Norström Thor: Miten vuoden 2018 alkoholilaki vaikutti alkoholin tilastoituihin kulutukseen: Aikasarjamallinnuksen tuloksia. Tutkimuksesta tiiviisti 18/2022. THL: <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-343-843-9>
- Mäkelä Pia, Pietilä Arto, Jääskeläinen Marke, Reinikainen Jaakko, Paalanen Laura: Kolme skenaariota alkoholin käyttöön liittyvien terveysongelmien kehityksestä 2024–2033. THL 37/2024: <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-408-362-1>
- Mäkelä Pia, Warpenius Katariina (toim.): Suomalaisten alkoholinkäyttö, juomattavat ja alkoholihaitat. Juomatapatutkimuksen tuloksia. THL Raportti 6/2024: [https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/149940/RAP2024\\_006\\_Suomalaisen%20alkoholink%C3%A4ytt%C3%B6%20juomattavat%20ja%20alkoholihaitat\\_s.pdf?sequence=4](https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/149940/RAP2024_006_Suomalaisen%20alkoholink%C3%A4ytt%C3%B6%20juomattavat%20ja%20alkoholihaitat_s.pdf?sequence=4)
- Mäkelä ym. (2022) Alkon yksinoikeusjärjestelmä on tehokas keino ehkäistä alkoholihaittoja. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-343-842-2>
- NAD: The repeal of medium-strength beer in grocery stores in Sweden – the impact on alcohol-related hospitalizations in different age groups. Mats Ramstedt. Julkaisussa The Effects of Nordic Alcohol Policies – What happens to drinking and harm when alcohol controls change? Edited by Robin Room NAD Publication No. 42 s. 69-79: <https://iogt.org/wp-content/uploads/2015/03/nad42.pdf>
- OECD/European Observatory on Health Systems and Policies (2024), Suomi: Maan terveysprofiili 2023, OECD Publishing, Paris, s. 11: <https://doi.org/10.1787/dcbda54d-fi>
- OECD (2021), Preventing Harmful Alcohol Use, OECD Health Policy Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/6e4b4ffb-en>
- OECD, Sassi, F. (ed.) (2015), Tackling Harmful Alcohol Use: Economics and Public Health Policy, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264181069-en>
- OECD Services Trade Restrictiveness Index:Finland: [https://www.oecd.org/en/publications/oecd-services-trade-restrictiveness-index-country-notes\\_4c1d2b0d-en/finland\\_09a883d0-en.html](https://www.oecd.org/en/publications/oecd-services-trade-restrictiveness-index-country-notes_4c1d2b0d-en/finland_09a883d0-en.html)

- PTY: Päivittäistavarakaupan markkinaosuudet: <https://www.pty.fi/blog/2025/03/26/paivittaistavarakaupan-myynti-ja-markkinaosuudet-2024/>
- Rehm Jürgen, Hasan Omer S. M. (2020): Is burden of disease differentially linked to spirits? A systematic scoping review and implications for alcohol policy. Alcohol, 82, 1–10: <https://doi.org/10.1016/j.alcohol.2019.06.005>
- Room Robin (toim.): The repeal of medium-strength beer in grocery stores in Sweden – the impact on alcohol-related hospitalizations in different age groups. The Effects of Nordic Alcohol Policies – What happens to drinking and harm when alcohol controls change? NAD Publication No. 42 s. 69–79 osoitteessa: <https://iogt.org/wp-content/uploads/2015/03/nad42.pdf>
- Sherk Adam, Stockwell Tim, Sorge Justin, Churchill Samuel, Angus Colin, Chikritzhs Tanya, Holmes John, Meier Petra, Naimi Timothy S., Norström Thor, Ramstedt Mats, Simpura Jussi: The public-private decision for alcohol retail systems: Examining the economic, health, and social impacts of alternative systems in Finland: <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/14550725231160335>
- Sosiaali- ja terveysministeriö: Alkoholihaitat työelämässä. Työmarkkinoiden keskusjärjestöjen toimenpiteet ja suunnitelmat alkoholihaittojen ehkäisemiseksi 2004. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2004:19: <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe201504224975>
- Sosiaali- ja terveysministeriö: Alkoholiohjelma 2004–2007. Työväline alkoholihaittojen ehkäisyyn. Sosiaali- ja terveysministeriön esitteitä 2005:2: <http://urn.fi/URN:ISBN:952-00-1661-9>
- Sosiaali- ja terveysministeriö: Alkoholipolitiikan kuluttajaopas: Yhteenveto kirjasta Alcohol: no ordinary commodity. Sosiaali- ja terveysministeriön esitteitä 2004:6: <http://urn.fi/URN:ISBN:952-00-1539-6>
- Sosiaali- ja terveysministeriö Ehkäisevän päihdetyön toimintaohjelma: Alkoholi-, huume- ja rahapelihaittojen sekä tupakoinnin vähentäminen. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2015:19: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-3746-8>
- Stockwell Tim, Sherk Adam, Norström Thor, Angus Colin, Ramstedt Mats, Andréasson Sven, Chikritzhs Tanya, Gripenberg Johanna, Holder Harold, Holmes John ja Pia Mäkelä: Estimating the public health impact of disbanding a government alcohol monopoly: application of new methods to the case of Sweden: <https://bmcpublikehealth.biomedcentral.com/articles/10.1186/s12889-018-6312-x#Bib1>

- Stockwell Tim, Sherk Adam, Sorge Justin, Norström Thor, Angus Colin, Chikritzhs Tanya, Churchill Sam, Holmes John, Meier Petra, Naimi Timothy, Ramstedt Mats & Simpura Jussi: Finnish alcohol policy at the crossroads. The health, safety and economic consequences of alternative systems to manage the retail sale of alcohol: <https://www.uvic.ca/research/centres/cisur/assets/docs/report-alko.pdf>
- THL: Tilastotuotteiden julkaisutoimikunta – Oona Pentala-Nikulainen, puheenjohtaja, Nora Hauhio, Anna Heino, Sari Kehusmaa, Merja Kemppainen, Hanne Kivimäki, Leena Kovanen, Lasse Mielikäinen, Tiina Puhakka, Kirsimarja Raitasalo, Pia Tuominen, Tiina Ylöstalo: Päihdetilastollinen vuosikirja 2023. Alkoholi ja huumeet. SVT 2023: <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-408-204-4>
- THL, Alkoholipoliittiset mielipiteet 2025: Väestön alkoholipoliittiset mielipiteet ovat tiukentuneet edelleen – viinejä ruokakauppoihin haluavien määrä vähentyi. THL:n tilastoraportti 6/2025: <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2025031016801>
- THL (2022) Alkon yksinoikeusjärjestelmä vähentää alkoholihaittoja ja on siksi säilytettävä: <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2022041228415>
- THL (2024) Nuorten päihteiden käyttö ja rahapelaaminen – ESPAD 2024 Suomalaisnuorten alkoholinkäyttö vähenee edelleen, vapen ja nikotiinipussien käyttö on yleistä, THL:n tilastoraportti 42/2024: <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2024080663907>
- Tokmanni: Tiedote yhteistyöstä, jonka yhtiö on käynnistänyt SPAR Internationalin kanssa muun muassa elintarvikeliiketoiminnassa: <https://ir.tokmanni.fi/news-and-media/pr-story?itemid=1DBE343817E7764F>
- Valtioneuvoston periaatepäätös alkoholipolitiikan linjauksista. Sosiaali- ja terveysministeriön esitteitä 2003:6: <http://urn.fi/URN:ISBN:952-00-1408-X>
- Warpenius Katariina, Mäkelä Pia, Karlsson Thomas (toim.): Vuonna 2018 voimaan tulleen alkoholilain jälkiarviointi: Vaikutukset alkoholin saatavuuteen, kulutukseen ja haittoihin: <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-343-893-4>
- Warpenius, Katariina (toim.) (2021). Alkoholi-, tupakka-, huumausaine- ja rahapeli-tilanne Suomessa. Päihde- ja riippuvuusstrategian taustaselvitys. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. Työpäpaperi 4/2021: <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-343-622-0>
- Warpenius, Katariina, Holmila, Marja, Tigerstedt, Christoffer (toim.): Alkoholi- ja päihdehaitat läheisille, muille ihmisille ja yhteiskunnalle: <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-245-519-2>
- WHO: Global alcohol action plan 2022–2030: <https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/376939/9789240090101-eng.pdf?sequence=1>

WHO Empowering public health advocates to navigate alcohol policy challenges - alcohol policy playbook: <https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/379378/WHO-EURO-2024-5624-45389-64949-eng.pdf?sequence=2b>

WHO: Global status report on alcohol and health and treatment of substance use disorders: <https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/377960/9789240096745-eng.pdf?sequence=1>

WHO: Global strategy to reduce the harmful use of alcohol: [https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/44395/9789241599931\\_eng.pdf?sequence=1](https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/44395/9789241599931_eng.pdf?sequence=1)

WHO Nordic alcohol monopolies: understanding their role in a comprehensive alcohol policy structure and public health significance: <https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/380344/9789289061667-eng.pdf?sequence=6>

YLE: Uutinen 20.8.2024: <https://yle.fi/a/74-20105929>

ISSN pdf: 2242-0037  
ISBN pdf: 978-952-00-4420-6



Sosiaali- ja  
terveysministeriö

[stm.fi/julkaisut](http://stm.fi/julkaisut)  
[julkaisut.valtioneuvosto.fi](http://julkaisut.valtioneuvosto.fi)