

Social- och hälsovårdsutskottet

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

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 17 och 26 § i alkohollagen (RP 7/2024 rd): Ärendet har remitterats till social- och hälsovårdsutskottet för betänkande och till grundlagsutskottet och ekonomiutskottet för utlåtande.

Utlåtanden

Utlåtande har lämnats av

- grundlagsutskottet GrUU 10/2024 rd
- ekonomiutskottet EkUU 8/2024 rd

Sakkunniga

Utskottet har hört

- konsultativ tjänsteman Mirka-Tuulia Kuoksa, social- och hälsovårdsministeriet
- specialsakkunnig Santeri Vuoti, social- och hälsovårdsministeriet
- barnombudsman Elina Pekkarinen, Barnombudsmannens byrå
- polisinspektör Jari Pajunen, inrikesministeriet
- regeringsråd Liisa Huhtala, arbets- och näringsministeriet
- enhetschef Riku-Matti Lehtikainen, Regionförvaltningsverket i Södra Finland
- professor Petri Kuoppamäki, Aalto-universitetet
- professor Juha Raitio, Helsingfors universitet
- specialsakkunnig Jussi Pääkkönen, Konkurrens- och konsumentverket
- direktör Jussi Holmalahti, Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården (Valvira)
- ledande expert Thomas Karlsson, Institutet för hälsa och välfärd (THL)
- specialforskare Katariina Warpenius, Institutet för hälsa och välfärd (THL)
- generaldirektör Antti Koivula, Arbetshälsoinstitutet
- verkställande direktör Leena Laitinen, Alko Ab
- integrationsdirektör Tuukka Salkoaho, Birkalands välfärdsområde
- verkställande direktör Hannu Jouhki, A-klinikstiftelsen
- verksamhetsledare Juha Mikkonen, Förebyggande rusmedelsarbete EHYT rf
- specialsakkunnig Lucia Hakala, Centralförbundet för Barnskydd rf
- verkställande direktör Tuula Loikkanen, Bryggeri- och läskedrycksindustriförbundet rf

Betänkande ShUB 5/2024 rd

- specialsakkunnig Erica Mäkipää, SOSTE Finlands social och hälsa rf
- expert Tarja Orre, Alkohol- och drogberoende i Finland rf
- professor Tuomas Ojanen
- professor Jukka Snell.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- justitieministeriet
- ledande sakkunnig Samuli Miettinen, arbets- och näringsministeriet
- Polisstyrelsen
- Utbildningsstyrelsen
- Valfärdsområdesbolaget Hyvil Ab
- A-Kiltojen Liitto ry
- Centralhandelskammaren
- Turism- och Restaurangförbundet rf
- Småbryggeriförbundet rf
- Finlands Dagligvaruhandel rf
- Förening för Finlands Alkoholdryckhandel rf
- Finlands Hjärtförbund rf
- Suomen Syöpäyhdistys - Cancerföreningen i Finland ry.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås det att alkohollagen ändras.

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

Den föreslagna lagen avses träda i kraft våren 2024.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Syftet med propositionen är att i enlighet med regeringsprogrammet för regeringen Orpo reformera alkoholpolitiken i europeisk riktning på ett ansvarsfullt sätt och fortsätta med den övergripande reform av alkohollagen som gjordes 2018. Enligt regeringsprogrammet har regeringen som mål att främja rättvis och öppen konkurrens.

I propositionen föreslås det att bestämmelserna om detaljhandel med alkoholdrycker ändras så att man i tillståndspliktig detaljhandel förutom alkoholdrycker som innehåller högst 5,5 volymprocent etylalkohol även tillåter alkoholdrycker som framställts genom jäsning och innehåller högst 8,0 volymprocent etylalkohol. Syftet med att ha en begränsning som gäller framställningsmeto-

Betänkande ShUB 5/2024 rd

den för alkoholdrycker är att skydda ungdomar, i synnerhet flickor, mot skadliga hälsoeffekter till följd av alkoholbruk.

Genom lagförslaget lindras begränsningarna inom alkoholnäringen samtidigt som aktörernas möjligheter att utöva näringen främjas. Enligt propositionen blir det nu möjligt också för innehavare av detaljhandelstillstånd att sälja 5,6—8,0-procentiga alkoholdrycker som framställts genom jäsnings. I dagsläget säljs de bara i Alkos 373 butiker. Det finns sammanlagt omkring 6 400 innehavare av detaljhandelstillstånd. Distributionen av jästa drycker som innehåller 5,6—8,0 volymprocent etylalkohol utvidgas alltså nu så att den blir cirka 17 gånger mer omfattande. Till följd av lagförslaget beräknas Alkos andel av den totala försäljningen av alkoholdrycker minska, medan dagligvaruhandeln växer med över 50 miljoner euro.

Av sakkunnigyttrandena till utskottet motsatte sig nästan alla att propositionen godkänns utan ändringar. Endast Finlands Dagligvaruhandel rf välkomnade förslaget utan ändringar. Alla organisationer och myndigheter inom social- och hälsovården motsatte sig att lagförslaget godkänns. En del av remissinstanserna föreslog att alla alkoholdrycker under den föreslagna procentgränsen tillåts inom detaljhandeln.

Grundlagsutskottets utlåtande

I sitt utlåtande menar grundlagsutskottet att med tanke på bedömningen av det nu aktuella lagförslaget är det väsentligt att det inte är fråga om en ny begränsning av näringsverksamheten, utan att en del av de produkter som för närvarande omfattas av alkoholbolagets ensamrätt ska överföras till den tillståndspliktiga detaljhandeln. Genom förslaget minskar alltså nu de begränsningsbestämmelser med anknytning till alkoholrelaterad näringsverksamhet som ingriper i 18 § 1 mom. i grundlagen.

Grundlagsutskottet fäster dock uppmärksamhet vid den föreslagna begränsningen av framställningsmetoden för alkoholdrycker och motiveringen till den. Utskottet anser att den föreslagna begränsningen av framställningsmetoden inte påverkar behandlingsordningen för lagförslaget. Men motiveringen till begränsningen är enligt grundlagsutskottet inte till alla delar övertygande. Av propositionen framgår inte på behörigt sätt hur avsikten är att produktionsbegränsningarna ska fylla syftet med regleringen. Med tanke på näringsfriheten vore det enligt utlåtandet mer motiverat att inte göra åtskillnad mellan drycker med samma alkoholhalt på grundval av framställningsmetoden.

Grundlagsutskottet påpekar att den föreslagna ändringen enligt propositionen kan ha vissa skadliga konsekvenser både för människors hälsa och välbefinnande i allmänhet och för barns och ungas välbefinnande och individuella utveckling. Statsrådet bör enligt utlåtandet följa vilka konsekvenser de föreslagna ändringarna har särskilt för familjer och barn.

Social- och hälsovårdsutskottet bör enligt grundlagsutskottet noggrant utreda innehållet i den tillämpliga EU-rätten och bedöma hur den nu föreslagna regleringen förhåller sig till EU-lagstiftningen.

Sociala konsekvenser och hälsokonsekvenser

De vanligaste hälsoriskerna i samband med alkoholbruk är alkoholens inverkan på olika cancer-sjukdomar, psykiska problem och sömnproblem samt sjukdomar i blodcirkulationen och matsmältningsorganen. Långvarig hög alkoholkonsumtion ökar sannolikheten för leversjukdomar såsom fettlever, levercirros och kronisk pankreatit. Hög alkoholkonsumtion är också skadlig för hjärt- och kärlhälsan: berusningsinriktat drickande är förknippat med en betydande risk för hjärtinfarkt, plötslig död och cerebrovaskulära störningar. Därtill är depression och ångestsyndrom vanligare bland personer som dricker mycket alkohol, och risken för självmord är betydligt större hos dem som lider av alkoholproblem. Alkohol har konstaterats vara den vanligaste påverkande faktorn bakom våld och olyckor. År 2021 dog sammanlagt 1 646 personer i alkoholrelaterade sjukdomar och alkoholförgiftning.

De allvarliga skadorna på hälsan är särskilt koncentrerade till män och särskilt till män i socioekonomiskt svagare ställning. Utöver hälsoskador orsakar alkohol sociala skador, dvs. utöver våld även försummelse av barnens säkerhet och välbefinnande samt ekonomiska svårigheter i familjen.

Relationen mellan den totala alkoholkonsumtionen och de negativa sociala och hälsomässiga effekterna har varit förhållandevis fast. Ökad tillgång till alkohol leder enligt forskningslitteraturen till ökad alkoholkonsumtion i samhället. Ökad tillgång har därför negativa effekter på befolkningens hälsa och välfärd. Konsekvenserna av propositionen koncentreras särskilt till personer vars ställning i samhället är särskilt sårbar, såsom personer med alkoholberoende samt deras barn och familjer.

De hälsorisker och sociala olägenheter som är förknippade med alkoholkonsumtion orsakar arbete och kostnader för social- och hälsovården. Exempelvis 2021 orsakade alkoholsjukdomarna cirka 37 000 vårdtillfällen på vårdavdelningarna inom hälso- och sjukvården. Det har också presenterats uppskattningar av de totala alkoholkostnaderna för social- och hälsovården. Beroende på källa och beräkningssätt kan de totala social- och hälsovårdskostnaderna beräknas uppgå till hundratals miljoner euro på årsnivå. Om alkoholkonsumtionen ökar på det sätt som väntas i propositionen, kommer detta sannolikt att leda till en ökning av arbetsmängden också för social- och hälsovården. Sammantaget uppges det i propositionen att de självständiga konsekvenserna för såväl befolkningens hälsa och välfärd som belastningen på social- och hälsovårdssystemet i huvudsak blir negativa, men dock relativt små.

Alkohol är en viktig bakgrundsfaktor till våld i nära relationer och rikligt alkoholbruk bland föräldrarna kan öka bland annat barnens känsla av otrygghet och försummelse av omsorgen. En försämrad trygghetskänsla hos barn och unga kan på många sätt äventyra barns och ungas uppväxt och utveckling också i en senare ålder. Allvarliga missbruksproblem hos en förälder ökar dessutom risken för olyckor, sjukhusvård och störningar i den psykiska utvecklingen bland barn. Även måttlig alkoholkonsumtion under graviditeten ökar risken för fosterskador och sjukdomar hos det barn som föds. Man räknar med att det i Finland årligen föds cirka 600—3 000 barn som har någon form av skada orsakad av alkohol.

Betänkande ShUB 5/2024 rd

Nackdelarna med ökad alkoholkonsumtion avspeglas direkt i arbetslivet och dess produktivitet. Största delen av riskanvändarna och en stor del av problemanvändarna är i arbetslivet. Lättare tillgång till alkohol ökar ytterligare den här typen av användare, äventyrar deras arbetsförmåga när skadorna ökar och ökar sjukfrånvaron och olycksfallen i arbetet. I synnerhet för denna grupp innebär ökad alkoholkonsumtion en ökad risk för arbetsoförmåga och arbetslöshet och försvårar ett förlängt arbetsliv och hanteringen av hållbarhetsgapet i de offentliga finanserna.

Enligt uppgift medför alkohol årligen en kostnad på 500—800 miljoner euro för arbetslivet. Samtidigt är överdriven alkoholkonsumtion en stark prognosfaktor för svag arbetsförmåga. Till exempel psykiska problem, som korrelerar med överdriven alkoholkonsumtion, har ökat i Finland. OECD har uppskattat att försämringen av den psykiska hälsan medför en årlig kostnad på över 5 miljarder euro för arbetslivet.

Revideringen av alkohollagen 2018 ökade avsevärt försäljningen av de alkoholdrycker som kom ut i detaljhandeln. Försäljningen av starkare öl och dryckesblandningar ökade enligt uppgift med 500—600 procent. Ändringarnas självständiga konsekvens har bedömts vara att den statistikförda alkoholkonsumtionen ökade med omkring 3 procent. Förändringarna ökade också alkoholdödligheten, även om totalkonsumtionen var oförändrad. Detta tyder på att de som konsumerar mycket alkohol ökade sin konsumtion. Den samtidiga skattehöjningen bidrog sannolikt till att den totala konsumtionen var oförändrad. Reformen år 2018 ökade behovet av missbrukarvård. Åren 2018—2020 var antalet alkoholrelaterade dödsfall enligt uppgift sammanlagt nästan 450 fler än om antalet hade legat kvar på 2017 års nivå.

Sakkunniga har i många yttranden ansett att både de sociala och de hälsomässiga skadorna blir större än vad som bedömts i propositionen. Enligt utredning innebär den nu föreslagna ändringen att tillgången till och försäljningen av 5,6—8-procentiga alkoholdrycker mångdubblas. Utifrån tidigare ändringar kan man anta att de skadliga konsekvenserna mest påverkar inkomstkvintilen med de lägsta inkomsterna. Även om effekterna på kort sikt kan vara relativt små, är de negativa för befolkningens välbefinnande, hälsa och säkerhet.

Social- och hälsovårdsutskottet anser att en ökning av alkoholtillgången på det sätt som föreslås strider mot alkohollagens syfte och målet att främja hälsan särskilt i det nuvarande ekonomiska läget, där social- och hälsovårdstjänsterna har betydande sparbeting och välfärdsområdena lider av personalbrist. Utskottet konstaterar att det med anledning av propositionen inte föreslås någon ökning av finansieringen av välfärdsområdena på grund av de ökade kostnaderna. Social- och hälsovårdsutskottet föreslår särskilt på grund av lagförslagets negativa social- och hälsopolitiska konsekvenser att lagförslaget förkastas.

Propositionens förhållande till FN:s konvention om barnets rättigheter

Sakkunniga har lyft fram att propositionen är problematisk också med tanke på FN:s konvention om barnets rättigheter bland annat för att barnets bästa och barnets rätt till särskilt skydd inte tillgodoses. FN:s kommitté för barnets rättigheter har rekommenderat Finland att intensifiera sina insatser för att förhindra att unga använder narkotika, alkohol och tobak. Propositionen står i strid med rekommendationen. I yttrandena har det framförts att alla barn – också pojkar – bör ges lika skydd.

Betänkande ShUB 5/2024 rd

Enligt social- och hälsovårdsministeriet har man sett ett behov av att skydda just flickor eftersom det bland de unga särskilt var flickorna som började dricka mer alkohol på en gång och oftare för att berusa sig efter lagändringen 2018. Detta enligt en efterhandsutvärdering gjord av Institutet för hälsa och välfärd gällande reformen av alkohollagen. I fråga om pojkar observerades ingen motsvarande ökning i efterhandsutvärderingen. Också den långvariga nykterhetsutvecklingen bland unga stannade av mellan 2017 och 2019. Samtidigt ökade just konsumtionen av dryckesblandningar bland unga, särskilt bland flickor. Den ökade tillgången på dryckesblandningar och den ökade konsumtionen till följd av detta kan förklara den negativa utvecklingen av flickors alkoholkonsumtion efter lagändringen. Orsakssambandet mellan de båda fenomenen har dock inte fastställts. Som framgår av propositionen har den föreslagna ändringen bedömts ha skadliga konsekvenser för barn och unga.

Branschaktörerna har emellertid vid sakkunnigutfrågningarna lyft fram att den nu föreslagna begränsningen av framställningsmetoden inte nödvändigtvis fyller propositionens syfte att skydda unga och i synnerhet flickor. Vid utfrågningen har det framförts att de unga är prismedvetna och att dryckesblandningar framställda genom jäsning har lägre pris på grund av alkoholbeskattningen. Om lagändringen träder i kraft blir en genom jäsning framställd dryckesblandning med 8 volymprocent alkohol på grund av beskattningen mycket billigare än en motsvarande produkt med 5,5 volymprocent som framställts av destillerad alkohol. Utfrågade sakkunniga har framfört att ändringen gör det möjligt att i butikerna sälja starkare cider, som är populärt bland flickor. En höjning av gränsen för detaljhandel med öl kan bidra till att öka problemen bland unga män, eftersom män dricker mer och betydligt oftare har alkoholrelaterade problem. Utskottet påpekar att alkoholkonsumtionen och alkoholvanorna bör påverkas också med skattemässiga medel.

I regeringsprogrammet har man kommit överens om åtgärder för att bekämpa eventuella skadliga konsekvenser för barn och unga. Social- och hälsovårdsministeriet bereder en proposition om terapigaranti för barn och unga. Syftet med lagstiftningen om terapigaranti är att barn och unga snabbt och med låg tröskel ska få hjälp med psykiska störningar och förebyggande av sådana. Genom terapigarantin stärks tillgången till förebyggande och behandling av psykiska störningar hos barn och unga inom primärvården och tillgången till psykiskt stöd inom servicen på basnivå inom socialvården. För genomförandet av terapigarantin anvisas tillskott på 35 miljoner euro per år.

Social- och hälsovårdsutskottet anser det sannolikt att en utvidgning av tillgången på alkohol i enlighet med förslaget också ökar de direkta och indirekta skadeverkningarna för barn och unga, trots att det är förbjudet att sälja alkohol till minderåriga. Jästa alkoholhaltiga dryckesblandningar är redan i dag billigare än etylalkoholbaserade drycker och kan därför vara mer attraktiva för ungdomar. Utskottet anser att det också med tanke på tillgodoseendet av barnens bästa, välfärd och rättigheter är motiverat att lagförslaget inte godkänns.

Regeringens åtgärder mot alkoholens skadeverkningar

Regeringen har i sitt regeringsprogram utfäst sig att vidta åtgärder för att förbättra tillgången till social- och hälsovårdstjänster, tillgången till mentalvårdstjänster och lika tillgång till korttidspsykoterapitjänster för barn och unga. Den har i programmet också förbundit sig att förbättra tillgången till och genomslaget hos social- och hälsovårdstjänster i anslutning till mentalvårds- och missbruksproblem och att fästa särskild uppmärksamhet vid förebyggande mentalvårds- och

Betänkande ShUB 5/2024 rd

missbrukarbete i verksamheten för barn och unga. Social- och hälsovårdsministeriets uppfattning är att med dessa åtgärder kan man tillsammans med den nu föreslagna ändringen främja tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, barns och ungas välbefinnande och individuella utveckling samt samtidigt göra det möjligt att idka alkoholnäring med färre restriktioner än för närvarande.

Social- och hälsovårdsutskottet välkomnar dessa åtgärder, men anser att det samtidigt är hälsopolitiskt motstridigt och inkonsekvent med tanke på statsfinanserna att öka tillgången på alkohol och därmed också de alkoholrelaterade skadorna och servicebehovet. Utskottet anser också att det är viktigt att man genom höjningar av alkoholskatten i fortsättningen försöker få ner alkoholkonsumtionen och minska de skador som den orsakar. Utskottet ser också ett behov av att öka de konkreta åtgärderna för att förbättra tillgången till, tillgängligheten till och genomslaget av behandlingen av alkoholmissbruk och andra beroenden och av den tillhörande rehabiliteringen.

EU-lagstiftningen och begränsningen av framställningsmetoden

I alla yttranden där propositionens förhållande till EU-lagstiftningen bedömdes lyftes det fram att den föreslagna ändringen som den beskrivs i propositionsmotiven är problematisk i ljuset av artikel 34 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget), även i enlighet med kommissionens ståndpunkt. Också utifrån kommissionens meddelande och social- och hälsovårdsministeriets yttrande måste förslagets förhållande till EU-rätten bedömas med avseende på artikel 34 i EUF-fördraget. Kommissionen har i sitt meddelande om propositionen granskat propositionsutkastet och har inte utvärderat den proposition som lämnats till riksdagen.

Enligt de sakkunniga visar propositionen inte tillräckligt tydligt att det finns sådana legitima grunder för produktionsbegränsningar som motsvarar de restriktioner som avses i artikel 36 i EUF-fördraget. Propositionen har därför ansetts vara särskilt problematisk av de skäl som framgår av kommissionens ståndpunkter och ekonomiutskottets utlåtande. Å andra sidan ansågs det i ett sakkunnigyttande till utskottet att propositionen trots kommissionens ståndpunkt bör bedömas med stöd av artikel 37 i EUF-fördraget, eftersom den begränsning av framställningsmetoden som hänför sig till propositionen enligt den sakkunniga gäller monopolet. Bedömt på detta sätt finns det inga EU-rättsliga hinder för regleringen.

I vissa yttranden ansågs det att den föreslagna ändringen av alkohollagen innebär en betydande utvidgning av distributionskanalen och att propositionen därför inte är konkurrensneutral. I yttrandena konstaterades det också att propositionen inte i tillräcklig utsträckning beskriver proportionaliteten hos begränsningen av framställningsmetoden.

Regeringen har i propositionen strävat efter att beskriva begränsningen med avseende på EU-rättens proportionalitetsprincip genom att lyfta fram att syftet med begränsningen är att skydda unga, särskilt flickor, mot skadliga hälsoeffekter av alkohol.

I en utredning som social- och hälsovårdsministeriet lämnat till utskottet hänvisas det till kommissionens handbok för tillämpning av artiklarna 34 och 35 i EUF-fördraget. Enligt den begränsas tillämpningsområdet för artikel 34 till handelshinder mellan medlemsstaterna. En bedömning av en fråga enligt den bestämmelsen förutsätter därför en gränsöverskridande dimension, och rent

Betänkande ShUB 5/2024 rd

nationella åtgärder som endast påverkar inhemska varor omfattas inte av artiklarna 34—36 i EUF-fördraget. För att en åtgärd ska uppfylla kravet på en gränsöverskridande dimension är det tillräckligt att den indirekt eller potentiellt kan påverka handeln inom EU.

Enligt ministeriet hindrar den gränsöverskridande dimension som föreskrivs i fördraget i princip inte medlemsstaterna från att behandla sina inhemska produkter mindre fördelaktigt än importerade produkter ("omvänd diskriminering"). Enligt propositionen finns det i Alkos sortiment av dryckesblandningar framställda av destillerad alkohol främst inhemska produkter (uppskattningsvis upp till 90 %). Den föreslagna regleringen kan således enligt ministeriets yttrande inte anses begränsa importen och exporten av varor och produkter mellan medlemsstaterna genom att gynna inhemska aktörer på bekostnad av aktörer i andra medlemsstater. Enligt ministeriet kan den föreslagna begränsningen av framställningsmetoden delvis gynna aktörer från andra medlemsstater på bekostnad av vissa inhemska aktörer.

Den föreslagna begränsningen särbehandlar inte i sig aktörerna i olika medlemsstater, eftersom både inhemska aktörer och aktörer i andra medlemsstater behandlas lika. Enligt propositionen är jästa drycker med 5,6—8,0 volymprocent etylalkohol i Alkos sortiment till stor del utländska produkter, medan dryckesblandningar med samma alkoholhalt framställda av destillerad alkohol i huvudsak är inhemska produkter.

Branschaktörer som utfrågats har ansett att den föreslagna ändringen inte behandlar de olika tillverkarna av alkoholdrycker lika. Den föreslagna ändringen kan enligt dem anses vara diskriminerande, om inte åtgärden i tillräcklig utsträckning kan motiveras med tvingande hänsyn till allmänintresset, om den inte är lämplig och effektiv i detta syfte och om den inte kan anses proportionerlig.

Begränsningen av framställningsmetoden syftar till att skydda ungdomar, i synnerhet flickor, mot skadliga hälsoeffekter till följd av alkoholbruk. Behovet av skydd baserar sig på en efterhandsutvärdering av reformen av alkohollagen som Institutet för hälsa och välfärd gjort. Enligt en studie i ungdomars hälsobeteende som beskrivs i utvärderingen ökade bara dryckesblandningarna i popularitet bland unga mellan 2017 och 2019. Nykterheten bland unga stärktes under den sexårsperiod som föregick ändringen av alkohollagen (2011—2017), men utvecklingen stannade av mellan 2017 och 2019, visar utvärderingen. År 2021 ökade andelen nyktra unga igen. Efter lagändringen ökade på motsvarande sätt alkoholmängderna som unga drack på en gång, i synnerhet bland flickor. Detta förklaras enligt utvärderingen sannolikt av att konsumtionen av dryckesblandningar ökade bland flickor.

Enligt WHO är de effektivaste metoderna för att minska alkoholens skadeverkningar begränsning av tillgången till alkoholdrycker, prisreglering och begränsning av alkoholreklam. Till denna del kan den begränsning av framställningsmetoden som ingår i propositionen enligt social- och hälsovårdsministeriet anses vara nödvändig med tanke på allmänintresset och vara en lämplig, effektiv och proportionerlig åtgärd för att skydda unga, särskilt flickor.

I sakkunnigytrandena framhävs risken för att propositionen inte till alla delar är förenlig med EU-lagstiftningen. Efter det att nationell lagstiftning trätt i kraft kan kommissionen ingripa mot lagstiftning som strider mot EU-rätten genom att inleda ett överträdelseförfarande som i sista

Betänkande ShUB 5/2024 rd

hand avgörs i EU-domstolen. Vid beredningen av propositionen har man strävat efter att beakta de synpunkter som framförts i EU-kommissionens meddelande, och propositionen har kompletterats utifrån meddelandet. Utifrån yttranden från EU-expertyper kan det emellertid inte helt uteslutas att ett sådant överträdelseförfarande inleds på grund av den begränsning av framställningsmetoden som ingår i propositionen, om kommissionen anser att de kompletteringar som gjorts i propositionen inte är tillräckliga.

Ett ärende kan föras till EU-domstolen också på så sätt att domstolen på grund av ett ärende som ska behandlas vid en nationell domstol eller myndighet ombeds lägga fram förhandsavgörande om tolkningen av unionsrätten. Om domstolen finner att en medlemsstat har brutit mot sina skyldigheter, ska medlemsstaten vidta de åtgärder som är nödvändiga för att verkställa domen. En överträdelse av denna skyldighet kan leda till kompensationsskyldighet (minst 1,2 miljoner euro) eller vite, vars belopp är svårt att bedöma. Om en medlemsstat bryter mot unionsrätten på ett tillräckligt allvarligt sätt och detta leder till skada, kan medlemsstaten också åläggas skadeståndsansvar i en nationell domstol.

I sitt utlåtande noterar ekonomiutskottet att den föreslagna begränsningen av framställningsmetoden kan anses problematisk med avseende på EU:s konkurrenslagstiftning och lagstiftning om den inre marknaden. Utifrån sakkunnighörandena anser ekonomiutskottet att det är sannolikt att ärendet senare kommer att behandlas i Europeiska unionens domstol. Ekonomiutskottet ser att det finns en uppenbar risk för att det aktuella lagförslaget anses strida mot EU-rätten.

Även om social- och hälsovårdsutskottet anser att begränsningen av framställningsmetoden är motiverad med tanke på en begränsad tillgång på alkohol, menar utskottet att godkännandet av propositionen i den form som regeringen föreslagit är förenat med en risk för att den föreslagna lagen senare konstateras strida mot EU-rätten, vilket kan leda till att mer alkoholdrycker än planerat kommer ut i detaljhandeln. Med beaktande av grundlagsutskottets ståndpunkt ovan om att motiveringen till begränsningen inte till alla delar är övertygande, anser social- och hälsovårdsutskottet att det också på grund av ovissheten kring tolkningen av EU-rätten är motiverat att förkasta lagförslaget.

Samlad behandling av de ändringar i alkohollagstiftningen som hänför sig till regeringsprogrammet

Utskottet ser det som oroväckande att den föreslagna ändringen och andra ändringar i alkohollagen som skrivits in i regeringsprogrammet har sammantagna konsekvenser som kan vara betydande både med tanke på folkhälsan och med tanke på Alkos monopol. I åtskilliga sakkunnigyttanden framförs det att propositionens konsekvenser bör bedömas tillsammans med regeringsprogrammets övriga mål för ändring av alkohollagstiftningen. Utskottet anser det vara nödvändigt att man vid beredningen av ändringar i alkohollagstiftningen noggrant bedömer ändringarnas konsekvenser också i förhållande till de ändringar i alkohollagstiftningen som redan genomförts.

Alkoholmonopol

Finland har redan nu den minsta andelen inom alkoholmonopolet jämfört med Sverige (3,5 %), Norge (4,75 %) och Island (2,25 %). I Finland konsumeras också mest alkohol per person jämfört

Betänkande ShUB 5/2024 rd

med de nordiska länder där monopol gäller. I den aktuella propositionen föreslås det att den allmänna procentuella gränsen i detaljhandeln flyttas allt längre från den som gäller i majoriteten av de nordiska länderna. Danmark har inget system med monopol inom detaljhandeln med alkohol och där är det enligt OECD vanligast i hela världen att man dricker för att bli full. Inom gruppen minderåriga dricker de 15-åriga danskarna mest i hela Europa och den totala alkoholkonsumtionen i Danmark är störst i Norden. Utskottet konstaterar att det statligt styrda systemet med monopol inom detaljhandeln med alkohol enligt både internationella forskningsdata och Världshälsoorganisationen WHO är ett effektivt sätt att förebygga och minska alkoholkonsumtion och alkoholskador.

Utskottet ser det som oroväckande att både detta lagförslag och de kommande ändringar i alkohollagstiftningen som regeringen planerar kommer att påverka bedömningen av de EU-rättsligt godtagbara folkhälsogrunderna för Finlands alkoholmonopol. Utskottet anser att den nu aktuella propositionen kan göra folkhälsoargumentet för alkoholmonopolet mindre övertygande.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Social- och hälsovårdsutskottets förslag till beslut:

Riksdagen förkastar lagförslaget i proposition RP 7/2024 rd.

Helsingfors 17.5.2024

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Krista Kiuru sd
vice ordförande Mia Laiho saml
medlem Li Andersson vänst
medlem Kim Berg sd
medlem Bella Forsgrén gröna
medlem Hilikka Kemppi cent
medlem Terhi Koulumies saml
medlem Hanna-Leena Mattila cent
medlem Ville Merinen sd
medlem Ilmari Nurminen sd
medlem Minna Reijonen saf
medlem Anne Rintamäki saf
medlem Päivi Räsänen kd
medlem Pia Sillanpää saf
medlem Oskari Valtola saml
medlem Henrik Wickström sv
ersättare Milla Lahdenperä saml.

Betänkande ShUB 5/2024 rd

Sekreterare var

utskottsråd Harri Sintonen.

Betänkande ShUB 5/2024 rd

Reservation saml, saf, sfp

Reservation

Motivering

I enlighet med regeringsprogrammet syftar propositionen till att reformera alkoholpolitiken i europeisk riktning på ett ansvarsfullt sätt och fortsätter den övergripande reform av alkohollagen som gjordes 2018. I propositionen föreslås det att bestämmelserna om detaljhandel med alkoholdrycker ändras så att man i tillståndspliktig detaljhandel tillåter förutom alkoholdrycker som innehåller högst 5,5 volymprocent etylalkohol även alkoholdrycker som framställts genom jäsnings och innehåller högst 8,0 volymprocent etylalkohol.

I fråga om motiveringen hänvisar vi till propositionsmotiven. Enligt propositionen bedöms de direkta konsekvenserna vara små: den statistikförda totala alkoholkonsumtionen kan till följd av lagförslaget stiga med uppskattningsvis 0,5—1 procent. Men uppskattningarna är förenade med betydande osäkerhet. Beskrivande är att den totala alkoholkonsumtionen har fortsatt att minska efter totalrevideringen av alkohollagen 2018. Reformen av alkohollagen hade inga sådana konsekvenser för den vuxna befolkningens riskkonsumtion eller berusningsinriktade alkoholbruk som skiljer sig från tidigare trender och slumpmässiga variationer. Den totala alkoholkonsumtionen ökade marginellt (med 0,1 liter) 2018 och var 10,1 liter. Därefter minskade totalkonsumtionen åter med 2,9 procent 2019, 5,2 procent 2020 och 3,0 procent 2021, då den uppgick till 9,0 liter hundra procentig alkohol. Föregående gång var totalkonsumtionen på en lika låg nivå i början av 1980-talet. Då den totala alkoholkonsumtionen sjönk övergick Finlands placering i den europeiska jämförelsen med 31 länder från fjortonde plats år 2011 till tjugofjärde plats 2019, dvs. år 2019 konsumerades det mindre alkohol i Finland än i Europa i genomsnitt. Detta gör det möjligt att fortsätta med en ansvarsfull reformering av alkoholpolitiken.

I och med propositionen förbättras tillgången på alkohol något, men detta kompenseras genom de ansvarsfulla åtstramningarna av alkoholskatten, som avtalats i regeringsprogrammet och verkställt i början av 2024. Vid ramförhandlingarna våren 2024 beslutade man att ytterligare skärpa alkoholbeskattningen. Den skärpta alkoholbeskattningen väntas dämpa konsumtionen av starka alkoholprodukter, särskilt bland unga, utöver restriktionen gällande framställningsmetoden. De konsumtionsförändringar som följde på den tidigare revideringen av alkohollagen hade utifrån en analys som Institutet för hälsa och välfärd gjorde i sin rapport om efterhandsutvärdering av 2018 års alkohollag (7/2022) samband med inkomstnivån men inte med utbildningsnivån. Köp av dryckesblandningar och starköl ökade mest i de högre inkomstklasserna. Det höga priset på de här produkterna kan ha dämpat låginkomsttagares och ungas vanor att köpa produkterna i matbutikerna. Av de produkter som nu föreslås bli släppta omfattas andra produkter än öl av högre beskattning, vilket gör dem dyrare än de nuvarande produkterna och därmed mindre attraktiva. I rapporten från Institutet för hälsa och välfärd konstateras dessutom att effekterna av den föregående reformen av alkohollagen var mindre än väntat. Vi påpekar att vissa jämförelser med exempelvis Danmark haltar, eftersom de inte beaktar den danska dryckeskulturen, den låga åldersgränsen för alkoholköp samt alkoholskattens struktur och nivå, som avviker från de andra nordiska länderna.

Betänkande ShUB 5/2024 rd
Reservation saml, saf, sfp

Detaljhandel med alkohol (bl.a. Alko och dagligvaruhandeln) står för omkring 75 procent av den totala alkoholkonsumtionen. Propositionen ökar konkurrensen på marknaden i viss mån, eftersom den gör det möjligt att sådana 5,6—8,0-procentiga alkoholdrycker som framställts genom jäsnings och som för närvarande säljs i Alkos 373 butiker framöver också kan säljas av innehavare av detaljhandelstillstånd, som sammanlagt uppgår till cirka 6 300. Det är emellertid sannolikt att öl, cider och vin med denna alkoholhalt endast har begränsat utbud och begränsad efterfrågan på marknaden. I Alkos sortiment finns för närvarande cirka 80 olika viner, cirka 400 ölsorter och cirka 30 cidersorter som framställts genom jäsnings och som har en styrka på 5,6—8,0 volymprocent. Alkos sortiment omfattar totalt över 11 000 produkter. År 2022 var Alkos omsättning cirka 1,2 miljarder euro och de nämnda alkoholdryckerna står för närvarande för bara omkring tre procent av den.

Värdet av den detaljhandel som lagförslaget gäller uppgår för närvarande till några tiotals miljoner euro. Den samlade försäljningen inom dagligvaruhandeln påverkas inte i någon betydande grad av reformen, men reformen kan anses vara positiv ur dagligvaruhandelns perspektiv. I synnerhet i små butiker i glesbygden är alkoholdryckernas andel av livsmedelsförsäljningen större. Reformen kan bedömas ha positiva konsekvenser för dessa butikers livskraft. En större inhemsk marknad för 5,6—8,0-procentiga alkoholdrycker som framställts genom jäsnings kan dessutom locka en del nya inhemska och utländska aktörer till branschen och på så sätt öka konkurrensen. En höjning av volymprocentgränsen för jästa drycker skulle utvidga utbudet inom dagligvaruhandeln och på så sätt ge konsumenterna fler valmöjligheter.

Begränsningen av framställningsmetoden när det gäller produkter med en viss alkoholhalt i detaljhandeln har fått kritik under riksdagsbehandlingen. Vi påpekar att den regleringslösning som föreslås i reservationen inte är unik i sitt slag under Finlands EU-medlemskap eller den gällande grundlagen. En motsvarande begränsning var i kraft inom detaljhandeln i fråga om produkter med 4,7 volymprocent när 1994 års alkohollag (1143/1994) var i kraft 1995—2018. Enligt arbets- och näringsministeriets yttrande kan kommissionen inleda ett överträdelseförfarande och föra ärendet till EU-domstolen, om den anser att Finland bryter mot sina medlemsförpliktelser. Förfarandet kan ta några år, men det avslutas oftast med en lösning där medlemsstaten vidtar åtgärder som leder till att kommissionen avslutar överträdelseförfarandet. Medlemsländerna förlorar inte heller alla överträdelseförfaranden som går till domstolen. Medlemsstaten kan lägga fram tillräcklig bevisning i en hälsoskyddsfråga som i princip ger den omfattande prövningsrätt. Om domstolen finner att en medlemsstat har brutit mot sina skyldigheter, ska medlemsstaten vidta de åtgärder som är nödvändiga för att verkställa domen. Överträdelse av denna skyldighet kan å sin sida leda till kompensationsskyldighet eller vite.

I sitt utlåtande menar grundlagsutskottet att det med tanke på bedömningen av det nu aktuella lagförslaget är väsentligt att det inte är fråga om en ny begränsning av näringsverksamhet, utan att en del av de produkter som för närvarande omfattas av alkoholbolagets monopol ska överföras till den tillståndspliktiga detaljhandeln. Genom förslaget minskar alltså nu de begränsningsbestämmelser med anknytning till alkoholrelaterad näringsverksamhet som ingriper i 18 § 1 mom. i grundlagen.

Justitieministeriet har i sitt yttrande till social- och hälsovårdsutskottet som en lagteknisk omständighet påpekat att det inledande stycket i 17 § 1 mom. i den finska versionen av lagförslaget sak-

Betänkande ShUB 5/2024 rd
Reservation saml, saf, sfp

nade en hänvisning till etylalkohol i fråga om alkoholdrycker som innehåller 5,5 volymprocent. Denna punkt har setts över i reservationens ändringsförslag i förhållande till propositionen. Ändringen påverkar inte den svenska texten.

Syftet med reformen är att främja varierande konsumtionsvanor och liberalisera marknaden. Utan att bagatellisera alkoholens negativa effekter bör man i fråga om denna reform av alkohollagen beakta att den föreslagna ändringen är moderat, den berör cirka 3 procent av all alkohol som säljs på Alko. Alkoholreformen under statsminister Sipiläs period förändrade inte nämnvärt den nedåtgående trenden för totalkonsumtionen. Många av de varningar som då gavs har inte realiserats. Det är motiverat att fortsätta med en gradvis liberalisering av vår alkoholpolitik, som har pågått sedan 1990-talet. Den reglering som behövs för att begränsa skadeverkningarna måste dimensioneras på rätt sätt för att målet ska kunna nås. Men det får inte skada branschaktörernas förutsättningar att utveckla verksamheten i hemlandet, sysselsätta människor och öka skatteintäkterna. En måttlig höjning av gränsen för volymprocent har positiva ekonomiska och sysselsättningsmässiga konsekvenser särskilt för bryggeriprodukternas tillverkare och dagligvaruhandeln.

Regeringen förhåller sig ansvarsfullt till alkoholens negativa effekter på hälsan och välbefinnandet samt till folkhälsoorganisationernas oro. Det är viktigt att följa lagförslagets konsekvenser och därför har ett förslag till uttalande fogats till reservationen. Regeringen har förbundit sig att minska missbruks- och beroendeproblemen. Förebyggande och god behandling av psykisk ohälsa och missbruksproblem är viktigt för såväl folkhälsan som samhällsekonomin. Tillgången till social- och hälsovårdstjänster för psykisk ohälsa och missbrukarproblem förbättras och tjänsterna ska få större genomslag i enlighet med regeringsprogrammet. Regeringen fäster stor uppmärksamhet vid förebyggande mentalvårds- och missbrukararbete i verksamheten riktad till barn och ungdomar. Dessa åtgärder bör fortsätta som ett led i främjandet av sunda konsumtionsvanor och en hållbar dryckeskultur.

Förslag

Vi föreslår

att riksdagen godkänner lagförslaget med ändringar (Reservationens ändringsförslag)
och

att riksdagen godkänner ett uttalande. (Reservationens förslag till uttalande)

Betänkande ShUB 5/2024 rd
Reservation saml, saf, sfp

Reservationens ändringsförslag

Lag

om ändring av 17 och 26 § i alkohollagen

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

17 §

Detaljhandelstillstånd för alkoholdrycker och förutsättningar för beviljande av sådana tillstånd

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

(1—4 punkten som i RP)

26 §

Detaljhandelsställe och beviljande av detaljhandelstillstånd

(Som i RP)

Denna lag träder i kraft den 20 .

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

Reservationens förslag till uttalande

Riksdagen förutsätter att statsrådet följer upp vilka konsekvenser ändringarna i alkohollagen har särskilt för familjer och barn samt för alkoholdödligheten och vid behov vidtar åtgärder med hjälp av social- och hälsovårdspolitiken och skattepolitiken för att avhjälpa de problem som upptäckts.

Betänkande ShUB 5/2024 rd
Reservation saml, saf, sfp

Helsingfors 17.5.2024

Mia Laiho saml
Oskari Valtola saml
Terhi Koulumies saml
Milla Lahdenperä saml
Minna Reijonen saf
Anne Rintamäki saf
Pia Sillanpää saf
Henrik Wickström sv