

Sosiaali- ja terveysministeriö

Turvallisuus ja terveys-osasto

Luonnos laiksi alkoholilain muuttamisesta

Esityksen vaikutustenarviointi

1. Tausta

Pääministeri Petteri Orpon uuden hallituksen hallitusohjelmassa (20.6.2023) todetaan muun muassa, että Suomen talouden ja tuottavuuden kasvu on ollut pitkään hidasta. Hallituksen tavoitteena on reilun ja avoimen kilpailun edistäminen. Hallitus on linjannut jatkavansa markkinoiden avaamista määrätietoisesti ja vastuullisesti sekä luovansa edellytyksiä kotimarkkinoiden kasvulle sekä suomalaisten hyvinvoinnin ja vapauden lisääntymiselle.

Tältä osin hallitusohjelmassa on sovittu muun muassa alkoholikauppaa koskevista useista markkinoiden avaamiseen ja kilpailun lisäämiseen liittyvistä toimista.

Käsillä olevan esityksen valmistelussa toteutetaan hallitusohjelman luvussa 6 ”Kasvun kaava” sovittua kirjausta, jonka mukaan hallitus uudistaa alkoholipolitiikkaa vastuullisesti eurooppalaiseen suuntaan ja jatkaa vuonna 2018 tehtyä alkoholilain kokonaisuudistusta. Kirjauksen mukaan mahdollistetaan myös Alkolle ja kotimaisille vähittäismyyntiluvallisille toimijoille alkoholin verkkokauppa sekä muut jakeluun ja noutoon perustuvat vähittäismyyntikonseptit, kuitenkin ikärajalvonta turvaten. Maan sisäisessä toimitusmyynnissä noudatetaan käsityöläispanimo-, pienpanimo- ja tilaviinipoikkeukset huomioiden voimassa olevia kotimaan vähittäismyynnin vahvuusrajoja.

Esitys on valmisteltu sosiaali- ja terveysministeriössä virkatyönä.

2. Nykytila ja ehdotettu muutos

Alkoholilain 6 §:n 2 momentissa ja 26 §:ssä säädetään nykyisin alkoholiyhtiön alkoholijuomien vähittäismyyntiä koskevasta yksinoikeudesta, jonka yhdeksi poikkeukseksi on säädetty mahdollisuus vähittäismyymä miedompia alkoholijuomia kuluttajille muun muassa päivittäistavara-kaupoista ja ravintoloista.

Alkoholilain tavoitteena on vähentää alkoholipitoisten aineiden kulutusta rajoittamalla ja valvomalla niihin liittyvää elinkeinotoimintaa alkoholin käyttäjilleen, muille ihmisille ja koko yhteiskunnalle aiheuttamien haittojen ehkäisemiseksi.

Alkoholilaki rakentuu lupajärjestelmälle, joka mahdollistaa alkoholijuomien kaupan valvomisen niiden valmistuksesta tukkumyynnin kautta vähittäismyyntiin ja anniskeluun saakka. Nykyinen sääntely on mahdollistanut tehokkaan viranomaisvalvonnan sekä sen, että alkoholia ei myydä alkoholilain 37 §:n vastaisesti. Alkoholin myyminen luvan saaneessa vähittäismyymintapaikassa on varmistanut sen, että alkoholia ei myydä esimerkiksi alaikäisille tai vahvasti päihtyneille. Lisäksi alkoholipitoisten aineiden kulutusta on pyritty vähentämään esimerkiksi myyntiaikoja sääntelemällä.

Nykyinen lainsäädäntö ei mahdollista alkoholijuomien toimitusta vähittäismyymintapaikasta tai alkoholiyhtiöstä ostajan osoittamaan paikkaan. Alkoholilakiin lisättäisiin säännökset alkoholijuomien

toimituksesta kotimaan vähittäismyynnistä suoraan vastaanottajalle. Samalla tehtäisiin lakiin joitain pieniä tai teknisiä muutoksia.

3. Ratkaisuvaihtoehdot

3.1 Alkoholijuomien toimitus vähittäismyyntiluvalla

Vaihtoehtona nyt ehdotetulle muutokselle valmistelussa harkittiin sääntelymallia, jossa alkoholijuomien toimitus mahdollistettaisiin vain alkoholilaisissa tarkoitetuille vähittäismyyntiluvan haltijoille. Vaihtoehtoina pohdittiin mallia, jossa toimitus sisältyisi automaattisesti vähittäismyyntilupaan, ilman erillistä toimitusluvan hakemista. Toisena vaihtoehtona harkittiin mallia, jossa ainoastaan vähittäismyyntiluvan haltijat voisivat hakea lupaa alkoholijuomien toimitukseen. Tällöin lupaa olisi haettu joko luvanmuutoksena jo olemassa olevaan vähittäismyyntilupaan tai samassa yhteydessä kuin haetaan uutta vähittäismyyntilupaa.

Valmistelussa tunnistettiin, että vähittäismyyntiluvan yhteyteen sisällytettävä alkoholijuomien toimitusmahdollisuus muuttaisi vähiten nykyistä alkoholilain lupajärjestelmää. Mallissa alkoholielinkeinonharjoittajien kyky vastata velvoitteistaan varmistettaisiin lupaharkinnassa, ja heidän tietonsa olisivat viranomaisvalvontaa varten rekisterissä. Vastuu toiminnasta ja lain noudattamisesta olisi selvästi luvanhaltijalla, jolla olisi myös konkreettiset keinot ohjata työnjohto-oikeutensa nojalla henkilökuntansa työskentelyä. Tässä mallissa alkoholielinkeinorekisteriin tarvittavat muutokset ja sen myötä kustannukset olisivat pienimmät. Samoin viranomaisvalvonnan laajuus ja valvottavien määrä ei todennäköisesti kasvaisi merkittävästi, sillä vähittäismyyntiluvallisten toimijoiden määrän ei arvioitu tässä toteuttamisvaihtoehdossa muuttuvan huomattavasti.

Tämä sääntelyvaihtoehdoista ei todennäköisesti olisi edellyttänyt niin laajoja muutoksia alkoholilainsäädäntöön kuin muut arvioitavina olleista sääntelyvaihtoehdoista. Myös alkoholijuomien toimituksen mahdollistavasta muutoksesta johtuvat haitalliset vaikutukset olisivat tässä vaihtoehdossa olleet todennäköisesti kaikkein pienimmät. Toisaalta, tämä sääntelyvaihtoehdoista ei todennäköisesti mahdollistaisi juurikaan uusien toimijoiden pääsyä markkinoille yhtä laajasti kuin valittu vaihtoehto, eikä siten toteuttaisi sääntelyn taustalla olevaa tavoitetta yhtä tehokkaasti.

Alkoholijuomien toimituksen mahdollistamisen taustalla vaikuttaa erityisesti hallituksen tavoite reilun ja avoimen kilpailun edistämisestä. Hallituksen tavoitteena on luoda edellytyksiä kotimarkkinoiden kasvulle sekä suomalaisten hyvinvoinnin ja vapauden lisääntymiselle. Hallitus aikoo myös jatkaa markkinoiden avaamista määrätietoisesti ja vastuullisesti. Hallituksen tavoitteena on lisäksi uudistaa alkoholipolitiikkaa vastuullisesti eurooppalaiseen suuntaan. Valmistelussa arvioitiin, että vähittäismyyntilupaan sisältyvä lupa alkoholijuomien toimitukseen ei toteuttaisi hallituksen ja nyt ehdotettavan muutoksen tavoitteita markkinoiden avaamisesta ja reilumman ja avoimemman kilpailun edistämisestä yhtä tehokkaasti kuin valittu sääntelyvaihtoehto. Valmistelussa arvioitiin, että vaikka haitalliset vaikutukset tässä vaihtoehdossa olisivat todennäköisesti pienemmät kuin valitussa sääntelyvaihtoehdossa, olisivat toisaalta myös sääntelystä aiheutuvat positiiviset vaikutukset valittua vaihtoehtoa suppeammat. Vähittäismyyntilupaan sisältyvä toimituslupa ei myöskään mahdollistaisi uusien toimijoiden pääsyä markkinoille ja siten nyt valittu sääntelyvaihtoehto edistää elinkeinonharjoittamisen oikeutta tätä vaihtoehtoa paremmin.

3.2 Alkoholijuomien toimituslupa vain koti- ja yritysosoitteisiin

Valmistelussa harkittiin vaihtoehtoa, joka vastaisi muutoin nyt ehdotettua sääntelyä, mutta alkoholijuomia olisi voinut toimittaa vain koti- ja yritysosoitteisiin. Tässä sääntelyvaihtoehdossa alkoholijuomia olisi voinut

tilata nyt ehdotettua muutosta vastaavasti toimitettuna, mutta toimitus olisi tullut tilata johonkin tiettyyn kiinteään koti- tai yritysosoitteeseen, eikä juomia olisi siten voinut tilata esimerkiksi julkisille paikoille.

Valmistelussa arvioitiin, että tämä sääntelyvaihtoehto olisi toteuttanut hyvin alkoholilain tarkoitusta ja tavoitetta, mutta se ei olisi vastannut hallituksen hallitusohjelmaan kirjattua tavoitetta yhtä hyvin ja laajasti kuin valittu sääntelyvaihtoehto. Toisaalta sääntelyvaihtoehto olisi mahdollisesti minimoinut nyt ehdotettua muutosta paremmin alkoholijuomien toimitusten seurauksena mahdollisesti lisääntyviä järjestyshäiriöitä, mutta samalla se olisi voinut aiheuttaa epäselviä tilanteita alkoholijuomien toimittajille sen osalta, mihin osoitteisiin alkoholijuomia olisi luvallista toimittaa ja mihin osoitteeseen ei.

3.3 Alkoholijuomien toimitus ilmoituksenvaraisena toimintana

Valmistelussa arvioitiin yhtenä vaihtoehtona myös mallia, jossa alkoholijuomien toimitusta harjoittavan tulisi tehdä ilmoitus viranomaiselle ennen toimituksen aloittamista. Etuna tässä mallissa olisi se, että samoin kuin vähittäismyyntiluvanhaltijat, myös alkoholijuomien toimituksen harjoittajat olisivat edelleen viranomaisen rekisterissä. Toisaalta ilmoituksenvaraisen toiminnan osalta alkoholijuomien toimitusta harjoittavan toimijan edellytyksiä tehtävässä toimimiseen ei arvioitaisi, eli toimintaan ei siis sisältyisi ennakkollista viranomaisvalvontaa. Tässä sääntelyvaihtoehdossa toiminnanharjoittajien ja siten viranomaisten valvottavien määrä kasvaisi todennäköisesti enemmän, ja toisaalta lainvastaiseen toimintaan puuttuminen olisi haastavampaa kuin valitusssa sääntelyvaihtoehdossa. Toisaalta tämä malli mahdollistaisi valittua mallia paremmin elinkeinonharjoittajalle alkoholijuomien toimituksen käynnistämisen ja avaisi siten hallituksen tavoitteiden mukaisesti kilpailua valittua mallia enemmän. Valmistelussa arvioitiin kuitenkin, että ilmoituksenvaraisen toiminnan valvonnan ja lainvastaiseen toimintaan puuttumisen ongelmat sekä mahdolliset alkoholijuomista aiheutuvat haitalliset vaikutukset olisivat tässä vaihtoehdossa huomattavasti suuremmat kuin valitusssa mallissa. Valittu malli myös toteuttaa alkoholilainsäädännön tarkoitusta ja tavoitetta tätä sääntelyvaihtoehtoa paremmin.

3.4 Alkoholijuomien toimitus ilman lupa- tai ilmoitusmenettelyä

Yhtenä vaihtoehtona arvioitiin myös mallia, jossa alkoholijuomien toimitus ei edellyttäisi ilmoitusta viranomaiselle eikä erillisen luvan hakemista. Tämä olisi elinkeinonharjoittajien näkökulmasta kaikkein kevyin malli ja mahdollistaisi kaikkien toimijoiden vapaan markkinoille pääsyn.

Tässä sääntelyvaihtoehdossa alkoholijuomien toimitusta harjoittavat toimijat eivät olisi viranomaisen rekisterissä eivätkä lupajärjestelmän piirissä, eikä heiltä tutkittaisi luvan saannin yleisiä edellytyksiä. Toimitusta voisi tällöin tulla harjoittamaan myös toimijoita, jotka eivät voisi saada alkoholilain mukaista lupaa. Toimitusta harjoittavien toimijoiden lukumäärä olisi myös täysin rajoittamaton, eikä välttämättä edes alkoholijuomien vähittäismyyjillä, saati viranomaisilla, olisi tietoa luovutuksen tekijöistä tai heidän toimintansa lainmukaisuudesta. Riskit alkoholihaittojen ja myös harmaan talouden lisääntymiselle olisivat tässä sääntelyvaihtoehdossa suurimmat verrattuna muihin arvioitavana olleisiin sääntelyvaihtoehtoihin.

Valmistelussa todettiin, että sääntelyvaihtoehto, jossa alkoholijuomia voisi kuljettaa asiakkaille vapaasti kuka tahansa, kyseenalaistaisi olemassa olevan alkoholilainsäädännön lupajärjestelmän ja hämärtäisi lisäksi luvanvaraisen toiminnan rajoja. Valmistelussa huomioitiin, että rikoslaissakin alkoholirikoksena sanktioitu palkkiota vastaan välittämisen kieltä menettäisi tässä sääntelyvaihtoehdossa käytännössä merkityksensä. Tässä vaihtoehdossa myös alkoholilainsäädännön lupajärjestelmän legitimizeetti kyseenalaistuisi, jos alkoholijuomien luovuttaminen anniskelupaikoissa ja vähittäismyyntipaikoissa vaatisi luvan, mutta sama vaatimus ei koskisi toimitusta, jossa kuitenkin riskit luovuttamiskieltojen rikkomiselle ovat tutkimusten valossa suuremmat kuin anniskelu- tai vähittäismyyntipaikoissa.

Valmistelussa arvioitiin, että tässä sääntelyvaihtoehdossa haitat olisivat hyötyjä suuremmat eikä vaihtoehto olisi myöskään alkoholilain tarkoituksen ja tavoitteen näkökulmasta hyväksyttävä.

4. Toimijoiden näkökannat

Esityksestä on sovittu hallituspuolueiden kesken hallitusohjelmassa, mutta sen toteuttamisesta ei vielä ole järjestetty lausuntokierrosta. Esitys on tarkoitus laittaa lausuntokierrokselle 5.7.2024.

5. Valitun vaihtoehdon vaikutusten arviointi

5.1 Yleistä

Alkoholijuomien valmistus, myynti ja markkinointi tuottavat yhteiskunnalle yli miljardin verotuloja, erilaisille yrityksille miljardien elinkeinotuloja ja alkoholin valmistukseen, myyntiin ja markkinointiin osallistuville ihmisille työtuloja. Toisaalta alkoholinkäyttö aiheuttaa yhteiskunnalle, yrityksille ja yksilöille miljardien eurojen välittömiä ja välillisiä kustannuksia.

Alkoholin verkkokauppa ja toimitus ovat suhteellisen uusia ilmiöitä alkoholikaupassa. Koronapandemia on kiihdyttänyt alkoholijuomien verkkokauppaa maailmanlaajuisesti ja verkkokauppaan sekä toimitukseen liittyviä rajoituksia höllennettiin useissa maissa koronapandemian aikana, jotta elinkeinotoiminnan toimintaedellytykset paranisivat poikkeusoloissa. Alkoholijuomien verkkokauppa ja toimitus uusina saatavuuskanavina luovat uudenlaisia haasteita alkoholin vähittäismyynnin vastuullisuusperiaatteiden noudattamiselle ja valvonnalle. Alkoholi ei ole tavanomainen kulutushyödyke vaan se aiheuttaa monenlaisia sosiaalisia ja terveydellisiä ongelmia kuluttajille.

Koska alkoholinverkkokauppa ja toimitus ovat vielä suhteellisen uusia ilmiöitä, on kansainvälisessä tutkimuskirjallisuudessa julkaistu vain rajattu määrä toimitusta (tai kotiinkuljetusta) käsitteleviä artikkeleita. THL on koonnut alkuvuodesta 2024 Tutkimuksesta tiiviisti -julkaisuun olemassa olevaa tutkimus- ja kokemustietoa alkoholijuomien kotiinkuljetustoiminnan (tässä lakiehdotuksessa alkoholijuoman toimitus sisältäisi kotiinkuljetustoiminnan) vaikutuksista¹. Tätä tietopohjaa on voitu hyödyntää myös tämän lakiesityksen vaikutusten arvioinnissa.

Siitä, vaikuttaako alkoholijuomien toimitus alkoholinkulutuksen kokonaismäärään yksilö- tai yhteiskuntatasolla, ei ole suoraa tutkimustietoa. Verkkokaupassa kuluttajilla voi olla taipumus käyttää alkoholiin enemmän rahaa kerralla kuin myymälässä asioidessa, ja suuremmat alkoholimäärät kotona voivat lisätä kulutusta. Lisäksi tiedetään, että alkoholijuomien hinta vaikuttaa kulutukseen ja alkoholin toimitus voi vähentää alkoholin hankintaan liittyvää vaivaa muun muassa säästetyn ajan muodossa. Alkoholijuomien hankintaan liittyvän vaivan voidaan taas nähdä olevan osa juoman kokonaiskustannuksesta kuluttajalle². Tilaamisen helppous voisi siis lisätä joidenkin kuluttajien alkoholijuomien kulutusta. Jatkossakin valtaosa kulutetusta alkoholista ostettaisiin todennäköisesti asioimalla fyysisissä myyntipisteissä ja toimituksella ostetun alkoholin osuus olisi todennäköisesti suhteellisen pieni. Näin lakiesitys vaikuttaisi todennäköisesti suhteelliseen pieneen osaan alkoholin kokonaiskulutuksesta ja siksi esityksen vaikutus alkoholin kokonaiskulutukseen yhteiskuntatasolla arvioidaan olevan suhteellisen vähäinen. Yksilötasolla alkoholijuomien toimitus ja erityisesti pikatoimitukset voivat vaikuttaa erityisesti alkoholin riski- ja humalakäyttöön ja siten alkoholihaittoihin. Lakiesityksen

¹ Mäkelä, P & Warpenius K (2024) Alkoholijuomien kotiinkuljetus – tietopohjaa sääntelystä ja vaikutuksista. Tutkimuksesta tiiviisti 11/2024. Terveystieteiden tutkimuskeskus, Helsinki

² Stockwell T, Gruenewald PJ. (2004) Controls on the physical availability of alcohol, The essential handbook of treatment and prevention of alcohol problems. West Sussex: John Wiley & Sons, 213–33.

vaikutuksia alkoholihaittoihin on kuvattu tarkemmin erityisesti kappaleessa ”vaikutukset hyvinvointiin ja terveyteen”.

Esityksellä olisi tavoiteltuja positiivisia taloudellisia vaikutuksia, sillä se edistäisi kuluttajien kulutusmahdollisuuksia sekä alkoholijuomia markkinoilla myyvien toimijoiden liiketoimintamahdollisuuksia mahdollistamalla alkoholijuomien toimituksen. Vaikka esitys samalla lisäisi myös yritysten sääntelytaakkaa, olisi esitys kokonaisuudessaan yritystoimintaa edistävä. Samalla esityksellä voisi olla vähäinen alkoholihaittoja ja niistä aiheutuvia kustannuksia kasvattava vaikutus. Näiden haittojen merkittävyys vaihtelee kuitenkin sen mukaan, tarkastellaanko niitä yksilö-, yhteisö- vai yhteiskuntatasolla. Yhteiskuntatasolla lakiesityksen vaikutukset alkoholihaittoihin olisivat todennäköisesti melko vähäisiä, mutta joidenkin yksilöiden tai yhteisöjen kohdalla lakiesityksen vaikutukset voivat olla merkittäviä.

Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelmassa on useita tavoitteita alkoholimarkkinaan liittyen. Laki alkoholilain 17 ja 26 §:n muuttamisesta (HE 7/2024) tuli voimaan 10 kesäkuuta 2024. Laki sallii aiempaa vahvempien käymisteitse valmistettujen alkoholijuomien myynnin luvanvaraisessa vähittäismyynnissä. Tammikuusta 2024 voimaan tulleet muutokset alkoholijuomaverossa (HE 37/2023) laskevat oluen verotusta ja korottavat yli 5,5 tilavuusprosenttia alkoholia sisältävien viinien ja muiden käymisteitse valmistettujen juomien sekä väli tuotteiden ja etyylialkoholijuomien alkoholiveroa. Yhteiskuntatasolla tämän lakiesityksen ei arvioida johtavan merkittäviin yhteisvaikutuksiin muiden jo toteutettujen alkoholimarkkinaa koskevien muutosten kanssa, sillä esityksen vaikutuksen alkoholin kulutukseen arvioidaan olevan suhteellinen vähäinen. Yritystoiminnan näkökulmasta esitys jatkaa hallitusohjelman mukaisia tavoitteita reilun ja avoimen kilpailun edistämiseksi.

5.2 Taloudelliset vaikutukset

Vaikutukset julkiseen talouteen

Kuten edellä on kuvattu, alkoholin toimituksen vaikutuksesta alkoholin kulutukseen ei ole suoraa tutkimusnäyttöä ja yleisesti esityksen vaikutus alkoholin kokonaiskulutukseen arvioidaan olevan vähäinen. Tästä huolimatta esityksellä voi olla vaikutuksia julkiselle taloudelle alkoholin käytöstä aiheutuviin tuloihin sekä kustannuksiin. Alkoholista sosiaali- ja terveydenhuollolle aiheutuva kuormitus on merkittävä. Jos lakiesitys lisäisi alkoholin kokonaiskulutusta tai alkoholin kulutusta runsaasti alkoholia käyttävien keskuudessa, voisi esityksellä olla myös alkoholihaittojen hoidosta sosiaali- ja terveydenhuollolle aiheutuvia kustannuksia kasvattava vaikutus. Vastaavasti, mikäli esitys lisäisi alkoholin kulutusta, voisi tällä olla myös vähäinen alkoholiveron tuottoja lisäävä vaikutus.

Esityksellä voisi olla vaikutus alkoholiveron kertymään, mikäli osa ulkomaisista verkko-ostoista siirtyisi esityksen seurauksena kotimaiseen verkkokauppaan. Vuonna 2023 alkoholia ostettiin ulkomailta verkon kautta arviolta 0,7 miljoonaa litraa sataprosenttisena alkoholina³. Tälle verkko-ostamiselle lasketun alkoholiveron määrä on arviolta noin 30 miljoonaa euroa. Veromäärä kuvastaa arviota verovajeesta eli sitä alkoholiveron määrää, joka olisi pitänyt maksaa verkko-ostoista. Vastaavaa verokertymälisäystä ei kuitenkaan syntyisi, jos esimerkiksi kaikkea alkoholijuomien verkkokauppaa voitaisiin tarkalleen valvoa ja verottaa. Valtaosasta verkko-ostamisesta ei ole nykyisin maksettu veroja Suomeen, sillä nykyisin alkoholiveroa on maksettu joko myyjien tai ostajien toimesta säännösten mukaisesti noin miljoonaa euroa vuosittain. Toisaalta, koska ulkomaisista verkkokaupoista hankkimisen taustalla on valtaosalla ostajista ollut tavoitteena hankkia alkoholijuomia mahdollisimman edullisesti, on epätodennäköistä, että merkittävä osa

³ Alkoholijuomien matkustajatuonti ja verkko-ostaminen 2023. Tilastoraportti 10/2024, 1.3.2024. THL. <https://thl.fi/tilastot-ja-data/tilastot-aiheittain/paihteet-ja-riippuvuudet/alkoholi/alkoholin-matkustajatuonti-ja-verkko-ostaminen>

näistä ostajista siirtyisi kotimaisen verkkokaupan piiriin. Esityksen vaikutukset alkoholiveron kertymään arvioidaan olevan myös tätä kautta vähäiset.

Esityksen välittömät budjettivaikutukset kohdistuisivat alkoholilakia valvovien viranomaisten määrärahoihin. Esitys lisäisi alkoholilakia valvovien viranomaisten eli aluehallintovirastojen sekä sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valviran työtä ja kustannuksia, sillä valvonnan piiriin tulisi kokonaan uusi alkoholijuoman toimituslupa. Esityksen myötä aluehallintovirastot voisivat periä valvontamaksuja, joilla katettaisiin viranomaisten lisääntyvää työmäärää.

Vaikutukset yrityksiin

Esitys lisäisi yleisesti markkinoiden toimivuutta ja kilpailua, sillä se mahdollistaisi alkoholijuomien toimituksen kaikilta alkoholijuoman toimitusluvan haltijoilta. Alkoholijuoman toimitusluvan voisi hankkia lakiesityksen edellyttämin ehdoin kaikki vähittäismyyntiluvan haltijat, alkoholiyhtiö sekä esimerkiksi kuljetus- ja ruokalähettilpalvelut. Alkoholijuoman toimituksen edellytyksenä olisi, että alkoholijuoma on ostettu vähittäismyyntistä tai alkoholiyhtiöstä. Esitys lisäsi siis myös kotimaisten alkoholijuomien laillisesti myyvien toimijoiden liiketoimintamahdollisuuksia. Lisäksi esitys tasapainottaisi kotimaisten toimijoiden asemaa suhteessa ulkomaisiin alkoholimyymiin, sillä aikaisemmin alkoholin ostaminen toimituksella on tietyin edellytyksin ollut mahdollista ulkomaisilta alkoholimyymijiltä, mutta ei kotimaisilta alkoholimyymijiltä.

Päivittäistavarakauppa on suurin alkoholin myyntikanava Suomessa. Vuonna 2023 lähes 50 prosenttia alkoholin tilastoidusta kulutuksesta ostettiin Alkon ulkopuolisesta vähittäismyyntistä eli elintarvikeliikkeistä, kioskeista ja liikenneasemilta. Ruoan verkkokauppa on kasvattanut suosiotaan viime vuosina ja sen osuus päivittäistavarakaupan myynnistä oli vuonna 2024 2,7 prosenttia⁴. Nykyisin kuluttajat eivät ole voineet tilata alkoholijuomia verkkokaupasta toimitettuna elintarvikkeiden tilaamisen yhteydessä. Lakiesityksen myötä kuluttaja voisi ostaa kaikki ostoksensa päivittäistavarakaupasta verkkokaupan välityksellä toimitettuna, mikä voisi edistää päivittäistavarakaupan verkkokaupan kasvua. Todennäköisesti osa päivittäistavarakaupan yrityksistä toimittaisi alkoholijuomia itse, mutta merkittävä osa yrityksistä voisi hyödyntää alkoholijuoman toimituksessa myös ulkopuolisia kuljetusyrityksiä.

Lakiesitys voisi lisätä myös ravintoloiden liiketoimintamahdollisuuksia. Alkoholijuoman toimitusta voisivat hyödyntää erityisesti alkoholin vähittäismyyntiluvalliset ruokaravintolat, jotka nykyisin kuljettavat omana toimintanaan ruoka-annoksia asiakkaille tai jotka ovat tehneet sopimuksen kuljetuksesta toisen yrityksen kanssa. Mikäli ravintola kuljettaisi alkoholin itse asiakkaalle, ravintolalta edellytettäisiin alkoholijuoman toimituslupa. Mikäli alkoholijuoman toimitus tapahtuisi toisen yrityksen kuten ruokalähettilpalvelun toimesta, kyseiseltä toiselta yritykseltä edellytettäisiin alkoholijuoman toimituslupa.

Alkoholijuomien toimitusluvan haltijan henkilökuntaan kuuluvalla alkoholijuoman toimittajalla tulisi olla käytynä alkoholijuoman toimituskoulutus (alkoholijuoman toimituspassi). Alkoholijuoman toimituspassi olisi periaatteiltaan samankaltainen kuin nykyinen anniskelupassi. Alkoholijuoman toimituspassi aiheuttaisi vähäisiä kustannuksia alkoholijuoman toimitusta harjoittaville yrityksille koulutuksen suorien kustannusten sekä muun muassa sijaisjärjestelyjen muodossa. Toimituspassikokeen suorat kustannukset olisivat todennäköisesti joitain kymmeniä euroja kokeen suorittavaa henkilöä kohden. Esimerkiksi anniskelupassitien hinnat vaihtelevat nykyisin pääasiassa noin 30 ja 60 euron välillä.

Alkoholijuoman toimitusta harjoittaville yrityksille aiheutuisi kustannuksia toimitusluvan hakemisesta. Lisäksi toimitusluvan haltijoilta perittäisiin vuosittainen valvontamaksu. Luvan hakemisesta aiheutuvat kustannukset sekä vuosittaiset valvontamaksut voisivat vähentää joidenkin pienten toimijoiden halukkuutta

⁴ PTY ry. (27.03.2024). Päivittäistavarakaupan myynti ja markkinaosuudet 2023.
<https://www.pty.fi/blog/2024/03/27/paivittaistavarakaupan-myynti-ja-markkinaosuudet-2023/>

luvan hakemiseen. Lakiesityksessä alkoholijuoman toimituksen valvontamaksun suuruudeksi ehdotettaisiin 100 euroa jokaiselta toimitusluvan haltijalta. Alkoholijuoman toimituslupaa tulisivat hakemaan sellaiset toimijat joilla toimitettavien alkoholijuomien määrä ja niistä saatavaa tulo olisi riittävän suuri suhteessa luvan hakemisesta aiheutuviin kustannuksiin. Sellaiset nykyisin alkoholia laillisesti myyvät toimijat, jotka eivät itse ryhtyisi esityksen myötä toimittamaan alkoholijuomia, voisivat käyttää juomien toimittamiseen alkoholin toimitusluvan omaavaa kuljetus- tai ruokalähettilpalvelua. On kuitenkin epäselvää, miten erityisesti jotkin Suomessa toimivat ruokalähettilpalvelut tulisivat järjestämään toimituslupa-asiansa. Nykyisin jotkin Suomessa toimivat ruokalähettilpalvelut käyttävät kuljetuksissa itsenäisiä yrittäjiä, jolloin lakiesityksen edellyttämin ehdoin itsenäisten yrittäjien tulisi itse hakea alkoholijuoman toimituslupa alkoholijuoman toimittamiseen. Itsenäisille yrittäjille luvan hakemisesta aiheutuvat lupa- ja valvontamaksut voisivat kuitenkin olla suuria suhteessa toiminnasta saatavaan tuloon.

Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Alkoholijuomien vähittäismyynnin ja anniskelun sekä alkoholimainonnan valvonta kuuluvat sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valviralle sekä aluehallintovirastoille. Lakiesityksen myötä Valvira ja aluehallintovirastot valvoisivat myös alkoholijuomien toimituksia. Alkoholijuomien toimitusta harjoittavien tulisi hakea alkoholijuomien toimitukseen oikeuttava lupa aluehallintovirastolta.

Suomessa oli alkuvuodesta 2024 noin 4200 voimassa olevaa alkoholin vähittäismyyntilupaa ja noin 490 Alkon myymälää tai noutopistettä sekä noin 9 900 voimassa olevaa alkoholin anniskelulupaa. Noin 1400:lla alkoholin anniskeluluvan haltijalla oli myös alkoholin vähittäismyyntilupa. Lakiesitys lisäisi alkoholiviranomaisten valvottavien kohteiden määrää ja kasvattaisi näin tarvetta alkoholiviranomaisten valvonnan resurssille. Suurella osalla alkoholijuomien toimitusluvan hakijoista ei välttämättä ole entuudestaan alkoholin vähittäismyyntilupaa. Alkoholijuoman toimitus uutena lupaprosessina lisäisi merkittävästi lupahallinnon työtä ainakin lain voimaantullessa, mutta myös säännöllisenä ja vakituisena lupahallinnon muotona.

Lakiesitys lisäisi merkittävästi alkoholiviranomaisten valvottavien kohteiden määrää ja kasvattaisi näin tarvetta alkoholiviranomaisten valvonnan resursseille. Kun alkoholiviranomaisilla on ollut aiemmin valvottavana noin 14 500 anniskelu- tai vähittäismyyntipaikkaa, on jatkossa valvontakohteina käytännössä rajaton määrä alkoholijuomien toimituksen luovutuspaikkoja. Valvira toimisi jatkossakin alkoholilain valvonnan ohjaavana viranomaisena ja valvoisi näin myös alkoholijuomien toimitusta koko maassa. Vastaavasti aluehallintovirastot valvoisivat alkoholijuomien toimitusta alueellaan. Alkoholijuomien toimituksen viranomaisvalvonta toteutettaisiin osin koeostojen avulla, mikä on Suomessa täysin uusi viranomaisvalvonnan muoto alkoholin myynnin yhteydessä. Tämä edellyttäisi uusien toimintamallien luomista. Valvonnan resurssien tarve kasvaisi väliaikaisesti myös tästä syystä. Uutena tehtävänä Valvira vastaisi toimituspassikokeeseen liittyvästä oppilaitosten ohjauksesta.

Aluehallintovirastot kattaisivat alkoholijuomien toimituksen valvonnasta koituvia kustannuksia valvontamaksuin. Vastaavaa valvontamaksua peritään myös vähittäismyynti- ja anniskeluluvan haltijalta. Esityksellä olisi vaikutuksia myös Valviran toimintaan ja alkoholivalvonnassa tarvittaviin tietojärjestelmiin. Alkoholijuoman toimituksen luvanvaraisuus edellyttäisikin muutoksia käytössä olevaan alkoholielinkeinorekisteriin, sähköiseen asiointiin sekä hakemuslomakkeisiin. Alkoholielinkeinorekisterin ja sähköisen asioinnin muutokset, ja itse lupahakemuksien käsittely sekä kohteiden valvonta sekä aluehallintovirastojen ohjaus edellyttäisivät lisäresursseja. Lupa- ja valvontamaksuilla tavoitellaan aluehallintovirastoille ja Valviralle alkoholijuoman toimituksen valvontaan ja ohjaukseen noin 400 000 euron pysyvää lisäresurssia, joka vastaisi noin viittä henkilötyövuotta. Virastojen tulosohtauksesta vastaavat ministeriöt osoittaisivat vastaavansuuruisen summan aluehallintovirastoille ja Valviralle määrärahoina.

Lisäresurssista yhtä henkilötyövuotta vastaava 80 000 euron suuruinen määräraha osoitettaisiin Valviralle ja neljää henkilötyövuotta vastaava 320 000 euron suuruinen määräraha aluehallintovirastoille. Lisäksi Valviralle esitettäisiin kertaluontoista 375 000 euron lisäresurssia alkoholielinkeinorekisterin muutoksiin.

Esityksellä voisi olla vaikutuksia myös poliisin toimintaan. Alkoholi on yleisin vaikuttava tekijä väkivallan, onnettomuuksien ja tapaturmien taustalla. Alkoholin käyttö ja erityisesti humalahakuinen juominen lisäävät riskiä sekä syyllistyä väkivaltarikokseen että joutua sen uhriksi. Vuonna 2023 poliisille aiheutui alkoholisidonnaisia hälytystehtäviä⁵ noin 224 000 kappaletta. Lakiesitys voisi lisätä järjestyshäiriöitä sekä rikoksia ja näin poliisin tehtäviä. Erityisesti poliisin kotihälytystehtävät voisivat lisääntyä, mikäli alkoholiin käyttö kotiloissa lisääntyy esityksen seurauksena. Toisaalta alkoholisidonnaiset hälytystehtävät ajoittuvat erityisesti ilta- ja yöaikaan. Koska alkoholiuoman toimitus olisi sallittua ainoastaan kello 9:stä kello 21:een, ei lakiesityksellä todennäköisesti olisi merkittävää vaikutusta yöaikaan tapahtuviin poliisin tehtäviin.

Esityksen seurauksena alkoholin toimitus olisi mahdollista myös paikkoihin, joissa alkoholin nauttiminen olisi kiellettyä. Esimerkiksi että järjestyksellään (612/2003) 4 §:n mukaan päihdyttävän aineen nauttiminen on kiellettyä yleisellä paikalla taajamassa, rajavartioloissa (578/2005) tarkoitetulla rajanylityspaikalla ja julkisessa liikenteessä olevassa kulkuneuvossa pykälän 2 momentin poikkeuksin. Esitys voisi vaikeuttaa kyseisten säännösten poliisin harjoittamaa valvontaa.

Esityksen myötä oppilaitokset voisivat järjestää toimituspasseja, jonka suorittanut henkilö saisi todistuksen toimituspassistä. Toimituspassi olisi osoitus alkoholiuoman toimittajan pätevydestä. Oppilaitoksilla olisi oikeus periä kokeesta maksu. Yleisesti kokeen suorittavien henkilöiden määrää riippuisi alkoholin toimituslupaa hakevien yritysten määrästä. Yhtä toimituslupaa hakevaa yritystä kohden kokeen suorittavaa henkilökuntaa voisi olla yksittäisiä henkilöistä useisiin kymmeneen henkilöihin. Kysyntä toimituspasseille olisi todennäköisesti suurta välittömästi lain voimaantulon jälkeen.

Vaikutukset kotitalouksien ja kuluttajien asemaan

Vaikka suomalaisten säännöllinen alkoholin käyttö on vähentynyt, edelleen vähintään viikoittain alkoholia käyttävien osuus oli vuonna 2023 miehillä 48 prosenttia ja naisilla 22 prosenttia. Täysin raittiiden osuus vuonna 2023 oli 12 prosenttia väestöstä⁶. Uudistus hyödyttäisi sitä merkittävää osaa suomalaisista, jotka kuluttavat alkoholia, sillä alkoholiuoman ostaminen ei jatkossa edellyttäisi asioimista alkoholia myyvän toimijan fyysisessä myyntipisteessä. Alkoholia toimituksella tilaavat kuluttajat säästäisivät ostosmatkoihin kuluvaan aikaa ja kustannuksia. Toisaalta merkittävä osa suomalaisista ostaisi alkoholiuomansa jatkossakin asioimalla fyysisessä myyntipaikassa. Alkoholin toimitus olisi todennäköisesti kuluttajalle helpointa ja edullisinta tiheästi asutuilla alueilla, joissa toimitus voidaan järjestää edullisesti. Näillä alueilla etäisyydet lähimpään kauppaan tai Alkoon ovat nykyisinkin pääosin lyhyitä.

5.3 Muut ihmisiin kohdistuvat ja yhteiskunnalliset vaikutukset

Vaikutukset hyvinvointiin ja terveyteen

⁵ Alkoholisidonnaisiksi tehtäviksi on tässä määritetty pahoinpitelyt, kotihälytykset, häiriökäyttäytyminen ja väkivalta, rattijuopumukset sekä päihtynyt henkilö –tehtävät.

⁶ Suomalaisien alkoholinkäyttötavat 2023. THL tilastoraportti 59/2023, 30.10.2023.

https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/147677/Tilastoraportti_59_2023_Suomalaisien_alkoholink%C3%A4ytt%C3%B6tavat_2023_s.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Suomessa alkoholisairauksiin ja -myrkytyksiin kuolee asukaslukuun suhteutettuna ihmisiä yli kolminkertainen määrä Ruotsiin ja Norjaan verrattuna. Alkoholi on myös 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. Vaikka alkoholijuomien kokonaiskulutus sekä riskikulutus ovat laskeneet tasaisesti viimeisen reilun kymmenen vuoden aikana, on alkoholin riskikulutus edelleen yleistä Suomessa.

Tutkimuskirjallisuudessa on havaittu, että alkoholin verkko-ostoksia sekä toimituksia (tutkimuksissa terminä *home delivery*, kotiinkuljetus) hyödyntävissä on keskimääräistä enemmän alkoholin riskikäyttäjiä⁷. On kuitenkin mahdollista, että alkoholin riskikäyttäjät suosivat verkkokauppaostoja muita kuluttajia enemmän sen sijaan, että verkko-ostaminen sinänsä lisäisi tilaajien alkoholinkäyttöä. Lakiesityksellä voi kuitenkin olla negatiivisia vaikutuksia alkoholihaittoihin erityisesti niiden henkilöiden kohdalla, jotka käyttävät jo entuudestaan alkoholia paljon.

Monella alkoholiongelmista kärsivällä alkoholijuomien hankinta on edellyttänyt ajokuntoisena olemista, mikä ei alkoholijuomien toimituksen myötä olisi enää välttämätöntä. Mikäli alkoholijuomien toimituksissa lain ehtojen täyttymistä ei kyetä riittävästi varmistamaan, on riski, että alkoholiriippuvuudesta kärsivien alkoholinkulutus lisääntyy, jos alkoholin hankintaa varten ei enää ole tarvetta olla välillä selvänä. Yleisesti ottaen päihtymystilan arviointi on huomattavasti vaikeampaa alkoholijuoman toimituksen yhteydessä, sillä alkoholijuomat luovuttava henkilö ei pysty tarkkailemaan päihtyneen henkilön tuntomerkkejä samalla tavalla kuin myymälässä.

Alkoholijuomien toimitus voikin johtaa joillain henkilöillä juomistilanteiden pitkittymiseen ja suurien alkoholimäärien juomiseen tilauskerralla⁸. Australiassa tehdyssä tutkimuksessa edellä mainittu ongelma on yhdistetty erityisesti pikatilausten yhteyteen. Callinan ym. (2023)⁹ ovat painottaneet, että tämä nopea toimitus lisää mahdollisuutta alkoholinkäytön impulsiivisuuteen ja impulsiivisuus on puolestaan keskeinen tekijä alkoholin riskikäytön ja siihen liittyvien haittojen synnyssä. Toisaalta lakiesityksessä alkoholijuomien toimitus olisi rajattu kello 9 ja 21 välille. Tämä ehkäisisi etenkin hyvin myöhään illalla tapahtuvaa alkoholijuomien impulsiivista tilaamista. Erityisesti suomalaisten humalajuominen (viisi tai enemmän nautittua annosta) ajoittuu usein iltaan. Suomalaisten (20-79-vuotiaat) kotiympäristössä tapahtuneista humalakerroista 74 prosentissa alkoholia nautittiin myös klo 9.00-21.00 ulkopuolella¹⁰.

Edellä kuvatun mukaisesti lakiesityksen keskeiset riskit alkoholihaittojen kasvusta liittyvät erityisesti juomistilanteiden pitkittymiseen sekä kerralla juotujen annosten kasvuun, jonka voidaan nähdä olevan yhteydessä erityisesti pikatilauksiin. Kyseisten riskien voidaan arvioida korostuvan erityisesti alkoholia jo entuudestaan paljon käyttävien yksilöiden kohdalla. Miehet kärsivät vakavista alkoholiongelmista huomattavasti naisia useammin. Siksi on todennäköistä, että mikäli kotiinkuljetus lisäisi alkoholihaittoja, näitä lisäongelmia tulisi kokemaan useampi mies kuin nainen. Alkoholijuomien toimituksen sääntelyllä, luvanvaraisuudella ja viranomaisvalvonnalla voidaan pyrkiä vaikuttamaan riskien realisoitumiseen. Erityisen merkittävänä voidaan pitää sitä, kuinka hyvin alkoholijuomaa toimittaessa noudatetaan esityksen luovuttamiskieltoa päihtyneille henkilöille, jotta alkoholin saatavuus päihtyneille henkilöille ei lisääntyisi esityksen seurauksena.

⁷ Coomber K. ym. (2023) Characteristics of high- and low-risk drinkers who use online alcohol home delivery in Western Australia. *Drug and Alcohol Review*, 1-9.

⁸ Colbert S ym. (2023) Cross-sectional survey of a convenience sample of Australians who use alcohol home delivery services. *Drug Alcohol Rev.* 42, 986-995

⁹ Callinan S. ym. (2023) In order to assess the impact of home delivery expansion within Australia, researchers need regulators to collect and share data on sales. *Drug Alcohol Rev.* 42, 1309-1311.

¹⁰ Tieto perustuu THL:n tuottaman juomatapatutkimuksen aineistoon vuodelta 2023

Alkoholi on lisäksi merkittävä lähisuhdeväkivallan taustatekijä. Mikäli esitys lisäisi alkoholikäyttöä erityisesti kotiolosuhteissa, myös riskin koskien lähisuhdeväkivallan lisääntymistä voidaan arvioida kasvavan. Lähisuhdeväkivallasta kärsivät naiset miehiä useammin. Lähisuhdeväkivallan tekijä on päihtynyt vajaassa puolessa väkivaltatilanteista ja alkoholisidonnaisen lähisuhdeväkivallan seuraukset ovat usein vakavampia kuin ei-alkoholisidonnaisen. Suomessa alkoholin kulutustason muutokset ovat yhteydessä väkivaltarikollisuuden kehitykseen, joten vaikka esityksellä ei todennäköisesti ole suuria vaikutuksia kulutukseen, esitys ei ainakaan ole omiaan vähentämään alkoholisidonnaista lähisuhdeväkivaltaa.

Vaikutukset lapsiin ja nuoriin

Suomessa alkoholijuomien tyypillisin juomistilanne on kotiympäristö (oma tai toisen koti tai muu yksityinen tila)¹¹. Esitys voisi lisätä alkoholinkäyttöä erityisesti kotiolosuhteissa. Suomessa on tällä hetkellä arviolta 65-70 000 lasta (noin 6 % alaikäisistä), joiden toisella tai molemmilla vanhemmilla 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 kuitenkaan ainoastaan vakavasti päihderiippuvaisten vanhempien lapsiin. Monissa perheissä myös alkoholin riskikäyttö on yleistä. Perheissä, joissa riskikäyttöä esiintyy, kasvaa myös riski lasten ja nuorten kokemalle turvattomuuden tunteelle, erinäisille pelkotiloille ja heitä koskevan huolenpidon laiminlyönnille. Jos alkoholin käyttö kotioiloissa lisääntyy esityksen seurauksena erityisesti sellaisissa perheissä, joissa vanhemmalla on alkoholiongelma tai alkoholin riskikäyttöä, voi myös lasten hyvinvointi heikentyä kyseisissä perheissä.

Suomessa nuorten alkoholinkäytön vähenemiseen yksi keskeisesti vaikuttanut tekijä on ollut nuorten kokemana alkoholin saatavuuden vaikeutuminen¹² eli käytännössä tehostunut ikärajalvontaa. Sekä yksityiset vähittäisliikkeet että Alkot ovat tehostaneet ikärajalvontaa 2010-luvulle tultaessa. Alkoholijuomien toimitusta (kirjallisuudessa terminä alkoholijuomien kotiinkuljetus) käsittelevän tutkimuskirjallisuuden mukaan alkoholijuomien toimituksessa keskeinen vastuullisen myynnin ja myynninvalvonnan ongelma liittyy ikärajojen tarkistamiseen. Esityksessä kuitenkin säädettäisiin, että alkoholijuomien luovuttamisen yhteydessä tulisi tarvittaessa tarkastaa vastaanottajan ikä todennettavasti, eikä alkoholijuomia saisi luovuttaa henkilölle, joka ei luovutushetkellä olisi 18 vuotta. Mikäli ikärajalvontaa ei toteuteta tehokkaasti, alkoholin toimitus voi kuitenkin lisätä alkoholin saatavuutta erityisesti nuorille.

Australiassa tehdyssä tutkimuksessa pikatilaukset olivat erityisen yleisiä alle 25-vuotiailla. Pikatilaukset voivat näin johtaa juomatilanteiden pitkittymiseen sekä kerralla nautittujen alkoholiannosten kasvuun erityisesti nuorilla. Toisaalta lakiesitys ei sallisi toimituksia kello 21 jälkeen, mikä ehkäisisi myöhään illalla tapahtuvia pikatilauksia ja juomiskertojen pitkittymistä myöhään ilta- ja yöaikaan. Nuorten (20-34-vuotiaiden) juomiskerroista kotiympäristössä noin 60 prosentissa alkoholia nautittiin myös klo 9.00-21.00 ulkopuolella. Nuorten kotiympäristössä tapahtuneista juomiskerroista, joissa alkoholia juotiin humalaan, 90 % loppui kello 9-21 ulkopuolella.

¹¹ Mäkelä P. ym. (2023) Drinking in the home: what does it entail for younger and older Finns? *Drug and Alcohol Review* 42, 1004–1012.

¹² Raitasalo K ym. (2018) What is going on in underage drinking? Reflections on Finnish ESPAD data. *Drug and Alcohol Review* 37, 76–84.