Meddelande 201

Meddelande från kommissionen - TRIS/(2023) 2937

Direktiv (EU) 2015/1535

Anmälan: 2023/0543/FI

Vidarebefordran av den anmälande medlemsstatens (Finland) svar på begäran om kompletterande upplysningar (INFOSUP) från European Commission.

MSG: 20232937.SV

1. MSG 201 IND 2023 0543 FI SV 19-12-2023 20-10-2023 FI ANSWER 19-12-2023

2. Finland

3A. Työ- ja elinkeinoministeriö
Työllisyys ja toimivat markkinat -osasto
PL 32
FI-00023 VALTIONEUVOSTO
maaraykset.tekniset.tem@gov.fi
puh. +358 29 504 7437

3B. Sosiaali- ja terveysministeriö
PL 33
FI-00023 VALTIONEUVOSTO
Puhelin +358 295 16001
kirjaamo.stm@gov.fi

4. 2023/0543/FI - C50A - Livsmedel

5.

6. Kommissionen har begärt ytterligare förtydliganden om propositionen till lag om ändring av alkohollagen. Enligt propositionen skulle bestämmelserna om detaljhandel med alkoholhaltiga drycker ändras genom att man tillåter försäljning i detaljhandeln med tillstånd inte bara för alkoholhaltiga drycker som innehåller upp till 5,5 volymprocent etylalkohol, utan även jästa alkoholhaltiga drycker som innehåller högst 8,0 volymprocent etylalkohol.

1. Kommissionen har begärt en analys av åtgärdens proportionalitet, inklusive en rapport som bygger på vetenskapliga belägg för folkhälsoskäl för skillnader i behandling beroende på produktionsmetoden för produkter med samma styrka.

Konsekvenserna för folkhälsan av en begränsning som grundar sig på produktionsmetod är inte entydiga. Mot bakgrund av forskningsdata bör produktionsmetoden inte, åtminstone ur skadesynpunkt på individnivå, påverka de skador som orsakas av en dryck med en viss styrka. På individnivå är både akuta och kroniska problem som orsakas av alkoholkonsumtion främst relaterade till hur mycket alkohol en person dricker under en session och eller under en period av många år. På befolkningsnivå är förändringar i förekomsten av skador främst relaterade till förändringar i den totala konsumtionen på kort sikt och på längre sikt till långsammare förändringar i dricksvanorna. I undantagsfall kan förändringar i fördelningen av alkoholkonsumtionen också påverka alkoholskador, vilket var fallet under covid-19-pandemin, till exempel när personer som konsumerar mycket alkohol ökade sin konsumtion medan de som konsumerar en liten mängd minskade sin konsumtion.

När det gäller skador på befolkningsnivå kan två faktorer läggas till den huvudprincip som beskrivs ovan. För det första kan avreglering av enskilda typer av drycker leda till olika skador, beroende på hur den totala mängden alkohol som konsumeras av befolkningen ökar för olika drycker. I samband med 2018 års lagreform ökade till exempel försäljningen av både starkare öl (4,8–5,5 procent) och starkare blanddrycker flera gånger (se nästa underkapitel). När det gäller öl ledde detta till en minskad konsumtion av öl med lägre styrka, så att den kombinerade ölkonsumtionen fortsatte i linje med den tidigare trenden. När det gäller blanddrycker var utbytet däremot endast delvis, och den kombinerade detaljhandelskonsumtionen av blanddrycker ökade markant. Försäljningen av blanddrycker (”long drinks”) på 5,5 volymprocent i butiker underlättade deras tillgänglighet och ledde till en reell ökning av konsumtionen.

Enligt alkoholstatistiken från Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården ökade, som ett resultat av den övergripande reformen av alkohollagen i Finland år 2017, konsumtionsstatistiken – detaljhandelsförsäljning och utskänkningsförsäljning kombinerade – för blanddrycker på mer än 4,7 volymprocent med över 228 procent under perioden 2017–2019, och detaljhandelsförsäljningen av blanddrycker på mellan 4,8 och 5,5 volymprocent ökade med 531 procent. Detaljhandelsförsäljningen av tidigare populära jästa blanddrycker i livsmedelsbutiker sjönk dock till mindre än hälften av tidigare nivå. Till följd av detta ökade den totala detaljhandelsförsäljningen av blanddrycker med olika styrkor och som producerats med olika metoder med 40 procent. Under samma period minskade den registrerade konsumtionen av andra alkoholhaltiga drycker: konsumtionen av cider minskade med 13 procent och konsumtionen av spritdrycker med 6 procent.

Enligt statistiken ökade konsumtionen av nya dryckesgrupper som fördes in i livsmedelsbutiker till följd av reformen av alkohollagen betydligt mellan 2017 och 2019: Konsumtionen av starköl på mellan 4,8 och 5,5 volymprocent ökade med 635 procent och konsumtionen av blanddrycker med 531 procent. Konsumtionen av andra alkoholhaltiga drycker som säljs i livsmedelsbutiker minskade.

Mellan 2007 och 2017, dvs. under tioårsperioden före alkohollagen trädde i kraft, minskade dödligheten i alkoholrelaterade sjukdomar och alkoholförgiftning i en aldrig tidigare skådad takt, ännu brantare än den totala konsumtionen. År 2018 avled 1 683 personer av alkoholrelaterade sjukdomar och alkoholförgiftning, 125 fler än år 2017. Under åren 2019 och 2020 avled omkring 160 fler människor än år 2017 (1 718 år 2019 och 1 716 år 2020). Under perioden 2018–2020 var det totala antalet alkoholrelaterade dödsfall nästan 450 fler än om antalet hade legat kvar på 2017 års nivå.

Den mest signifikanta alkoholrelaterade sjukdomen när det gäller dödsfall är alkoholrelaterad leversjukdom, som därför ofta har undersökts separat. Människor som har avlidit av dessa sjukdomar har vanligtvis börjat dricka för stora mängder alkohol cirka 15 till 20 år före döden. På grund av det stora antalet människor i samhället med redan existerande leverskador, eftersom alkoholkonsumtionen på befolkningsnivå har förändrats dramatiskt, har dock antalet dödsfall i leversjukdom som orsakas av alkohol ofta visat sig förändras redan samma år. Leversjukdomar och även dödsfall som orsakas av dessa sjukdomar påverkar inte bara den som dricker extremt mycket eftersom även daglig konsumtion av några enstaka enheter alkohol eller till och med lägre konsumtionsnivåer kan orsaka allvarliga leverskador (Rehm. et al. 2010).

Mot bakgrund av forskningsdata och tidigare erfarenheter är det mycket troligt att konsumtionen av dessa blanddrycker, öl och viner på mellan 5,6 och 8,0 volymprocent skulle öka betydligt om de såldes i livsmedelshandeln. Det är dock svårt att förutsäga om den totala konsumtionen av blanddrycker skulle öka mer än ölkonsumtionen, men baserat på 2018 års erfarenhet är detta möjligt. I vilket fall som helst kan den begränsning som baseras på produktionsmetoden bidra till att begränsa impulsköp av blanddrycker med högre styrka än tidigare.

Källor:
Valvira alkoholstatistik 2017, 2018, 2019, 2020 och 2021. https://www.valvira.fi/alkoholi/tilastot

Uusitalo, L., Nevalainen, J., Rahkonen, O., Erkkola, M., Saarijärvi, H., Fogelholm, M. & Lintonen, T. (2022) Changes in alcohol purchases from grocery stores after authorizing the sale of stronger beverages: the case of the Finnish alcohol legislation reform in 2018. Nordic Studies on Alcohol and Drugs. 39(6), 589-604.

https://doi.org/10.1177/14550725221082364.

Rehm, J., Taylor, B., Mohapatra, S., Irving, H., Baliunas, D., Patra, J. & Roerecke, M. (2010) Alcohol as a risk factor for liver cirrhosis: A systematic review and meta-analysis. Drug and Alcohol Review, 29: 437-445. https://doi.org/10.1111/j.1465-3362.2009.00153.x

2. I regeringens förslag uppmärksammas det faktum att produkter med en alkoholhalt på mellan 5,5 och 8 volymprocent som framställs av sprit är mer attraktiva för minderåriga flickor än drycker med liknande alkoholhalt som framställs genom jäsning. Kommissionen har begärt vetenskaplig information till stöd för detta argument.

En annan fråga som kan vara relevant mot bakgrund av ovanstående motivering till begränsningen av produktionsmetoden gäller utsatta grupper – och, när det gäller blanddrycker, särskilt ungdomar. Den mest populära alkoholhaltiga drycken bland finska pojkar är öl, medan flickors favoriter är long drinks, cider och starka drycker. (Raitasalo & Härkönen 2019) I samband med lagändringen 2018 ökade flickors konsumtion av blanddrycker. (Raitasalo & Härkönen 2019, Lintonen et al. 2020.) Sammantaget har alkoholkonsumtionen hos unga finländare minskat nästan kontinuerligt sedan millennieskiftet, men utvecklingen stannade av mellan 2017 och 2019, och mängden alkohol som konsumerades av ungdomar, särskilt flickor, ökade efter lagändringen.

När det gäller ungdomars alkoholkonsumtion gällde den viktigaste ändringen av alkohollagen en utvidgning av utbudet av alkoholhaltiga drycker som säljs i livsmedelsbutiker. Avskaffandet av begränsning av produktionsmetod avreglerade försäljningen av blanddrycker baserade på spritdrycker (som kallas long drinks i t.ex. ESPAD-undersökningen) i livsmedelsbutiker, kiosker och bensinstationer. Öl har varit den mest populära alkoholhaltiga drycken bland finländska pojkar under hela den period som omfattas av ESPAD-undersökningen, dvs. sedan mitten av 1990-talet. (Raitasalo & Härkönen 2019)
Flickors favoriter är long drinks, cider och starka drycker. År 2015 hade 23 procent av flickorna druckit long drinks under de senaste 30 dagarna, medan siffran fyra år senare (år 2019) var 27 procent. Andelen flickor som konsumerade starka drycker ökade också mellan 2015 och 2019, från 20 procent till 23 procent. (Härkönen et al. 2021.)

För flickor var skillnaderna i konsumtion av olika typer av drycker mindre, men long drinks var den mest populära drycken båda åren (1,1 och 1,5 enheter). Flickors konsumtion av long drinks ökade ganska kraftigt mellan 2015 och 2019, i genomsnitt med 0,4 enheter, och stod 2019 för den största andelen av den totala konsumtionen, 35 procent, senaste gången alkohol konsumerades.

Förutom andelen svarande som dricker olika drycker och antalet förbrukade enheter som konsumerades senast kan uppgifterna från ESPAD-undersökningen också användas för att beräkna det genomsnittliga antalet gånger som olika dryckestyper konsumerades 2015 och 2019 (figur 4.6). Bland pojkarna var det genomsnittliga antalet gånger som varje typ av dryck konsumerades nästan densamma eller minskade något, men var inte statistiskt signifikant. Öl förblev dock den mest brukade alkoholhaltiga drycken. För flickor ökade konsumtionen av long drinks och starka drycker. Under båda åren var den vanligaste drycken bland flickor long drink, men antalet gånger cider och starka drycker konsumerades låg mycket nära antalet long drinks.

En studie baserad på undersökningen om ungdomars hälsa och livsstil (NTTT) i Finland visar också liknande resultat: mellan 2017 och 2019 ökade endast blanddrycker i popularitet bland ungdomar. När det gäller flickor stod blanddrycker för 24 procent av konsumtionen den senaste gången alkohol konsumerades 2017. År 2019 var andelen 37 procent. För pojkar var motsvarande andelar 19 och 21 procent. (Lintonen et al. 2020.)

Tendensen att avstå från alkohol bland ungdomar blev mer uttalad under den sexårsperiod som föregick ändringen av alkohollagen (2011–2017), men denna utveckling stannade av mellan 2017 och 2019. Under 2021 började andelen ungdomar som avstår från alkohol att öka igen. På samma sätt ökade mängden alkohol som konsumeras av ungdomar under ett och samma tillfälle, särskilt bland flickor, efter lagändringen. Detta förklaras troligen av den ökade konsumtionen av blanddrycker bland flickor. Stagnationen i den positiva utvecklingen av ungdomars alkoholkonsumtion vid exakt samma tidpunkt som reformen av alkohollagen år 2018 tyder på att lagändringen påverkade ungdomars

alkoholkonsumtion, även om orsakssambandet inte kan fastställas på grundval av tillgängliga uppgifter och studier. Studier av alkoholkonsumtion bland ungdomar eller finsk och internationell forskningslitteratur har dock inte funnit några övertygande bevis för varför tendensen att avstå från alkohol avstannade efter lagändringen.

Det vanligaste sättet för ungdomar att köpa alkoholhaltiga drycker är att alkohol köps åt dem eller levereras av vänner (Raitasalo & Härkönen 2019), och det kan antas att det är lättare för ungdomar att få sina vuxna vänner att köpa alkohol i en lokal butik än i en Alkobutik som ligger längre bort. Reformen av lagen har därför förbättrat tillgången på blanddrycker även för minderåriga genom att öka den maximala alkoholhalten för alkoholhaltiga drycker som säljs i livsmedelsbutiker från 4,7 volymprocent till 5,5 volymprocent, och genom att göra de blanddrycker som framställs av sprit, som är populära bland framför allt flickor, tillgängliga i livsmedelsbutiker. Detta kan mycket väl ha kopplats till den ökade konsumtionen även när det gäller den totala mängden alkohol bland flickor som dricker alkohol, eftersom blanddryckers genomsnittliga styrka ökade, och de mängder som konsumeras som blanddrycker ökade utan att en liknande minskning skedde för konsumtionen av andra drycker.

Om avregleringen av en typ av dryck leder till en större ökning av ungdomars alkoholkonsumtion än avregleringen av en annan typ av dryck vill kanske samhället skydda ungdomar genom olika regleringar av olika typer av drycker. Även om alkoholkonsumtionen är skadlig för ungdomar oavsett typ av dryck tyder det faktum att minderåriga flickor har long drinks som favoritdryck på att en försäljning av starkare long drinks i livsmedelsbutiker sannolikt kommer att leda till en ökning av flickors alkoholkonsumtion. Detta antagande stöds av de iakttagelser som beskrivs ovan om effekterna av ändringen av den tidigare alkohollagen på flickors drickande. Flera internationella studier har också visat att förbättrad tillgång till blanddrycker leder till en ökning av alkoholkonsumtionen bland ungdomar och i Tyskland och Australien, till exempel ökade beskattningen av dessa drycker 2004 och 2008 för att minska konsumtionen (Gale et al.). 2015; Müller et al. 2010; Wicki et al. 2006).

Regeringens förslag att öka alkoholhalten i drycker som säljs i detaljhandeln till högst 8 volymprocent skulle inte gälla blanddrycker, vilket kan ses som en positiv faktor för att minska alkoholkonsumtionen bland ungdomar. Å andra sidan kan söta viner med låg alkoholhalt också vara av intresse för minderåriga ungdomar. Detta skulle utsätta ungdomar för ett större utbud av alkoholhaltiga drycker trots återinförandet av begränsningen av produktionsmetoden.

Källor:
Gale, M., Muscatello, D.J., Dinh, M. ym. (2015) Alcopops, taxation and harm: a segmented time series analysis of emergency department presentations. BMC Public Health 15, 468. https://doi.org/10.1186/s12889-015-1769-3.

Müller, S., Piontek, D., Pabst, A., Baumeister, S. E. & Kraus, L. (2010) Changes in alcohol con-sumption and beverage preference among adolescents after the introduction of the alcopops tax in Germany. Addiction, 105(7), 1205–1213. https://doi.org/10.1111/j.1360-0443.2010.02956.x.

Wicki, M., Gmel, G., Kuntsche, E., Rehm, J., & Grichting, E. (2006) Is alcopop consumption in Switzerland associated with riskier drinking patterns and more alcohol-related problems? Addicti-on (Abingdon, England), 101(4), 522–533. https://doi.org/10.1111/j.1360-0443.2006.01368.x.

Raitasalo, K. & Härkönen, J. (2019) Substance abuse and gambling among young people – ESPAD survey 2019. Helsinki: Finnish Institute for Health and Welfare, Statistical Report 40.

Härkönen, J., Raitasalo, K., Lintonen, T. & Mäkelä, P. (2021) What happened to alcohol consumption and consumption of different types of drinks among young people after the law reform in 2018? Social policy 86(3), 251–262.

Lintonen, T., Ahtinen, S. & Konu, A. (2020) Alcoholic beverage preferences among teenagers in Finland before and after the 2018 alcohol law change. Nordic Studies on Alcohol and Drugs 37 (2), 141-152. https://doi.org/10.1177/1455072520910547

3. Dessutom har kommissionen bett de finska myndigheterna att bedöma den föreslagna åtgärdens effekter på

konkurrensen mellan producenter av alkoholdrycker, med beaktande av regeringens mål att främja rättvis och öppen konkurrens.

I den föreslagna ändringen av alkohollagen ändras bestämmelserna om detaljhandelsförsäljning av alkoholdrycker genom att det medges tillstånd inte bara för alkoholdrycker som innehåller upp till 5,5 volymprocent etylalkohol, utan även jästa alkoholdrycker som innehåller upp till 8,0 volymprocent etylalkohol. Detaljhandelsförsäljning skulle därför även fortsättningsvis tillåtas för alkoholhaltiga drycker på 5,5–8,0 volymprocent som framställs genom jäsning, samtidigt som alkoholbolagets monopol fortfarande skulle gälla för alkoholhaltiga blanddrycker på 5,5–8,0 volymprocent. Ändringen skulle därför leda till olika behandlingar av alkoholhaltiga drycker som framställs genom jäsning och alkoholhaltiga drycker som framställs genom andra metoder – och därför skulle även näringsidkare som producerar alkoholhaltiga drycker med olika metoder behandlas olika.

Detta förslag är en del av genomförandet av statsminister Petteri Orpos regeringsprogram. Regeringen ska i enlighet med regeringsprogrammet reformera alkoholpolitiken på ett ansvarsfullt sätt i en europeisk riktning och fortsätta den övergripande reform av alkohollagen som genomfördes 2018. Regeringens mål är att främja rättvis och öppen konkurrens. Flera andra lagändringar i samband med öppnandet av marknaden och ökad konkurrens har också överenskommits i regeringsprogrammet. Den föreslagna ändringen är den första av lagändringarna. Ändringarna gäller bland annat en utvidgning av detaljhandelsförsäljningen på tillverkningsplatsen för producenter av alkoholhaltiga drycker, förtydligande av det gränsöverskridande distansförsäljningsförfarandet och möjliggörande av onlineförsäljning och hemleverans av alkoholhaltiga drycker. Regeringen kommer i enlighet med regeringsprogrammet också att vid halvtidsöversynen undersöka en förändring som möjliggör tillståndspliktig detaljhandelsförsäljning av viner med en alkoholhalt på 15,0 volymprocent. Regeringen kommer att reformera alkohollagstiftningen på ett ansvarsfullt och gradvist sätt på ett sätt som är godtagbart ur EU-rättslig synvinkel.

Den föreslagna ändringen kommer att genomföra regeringsprogrammets mål om rättvis och öppen konkurrens, eftersom den kommer att göra det möjligt för aktörer som har erhållit ett detaljhandelstillstånd som avses i alkohollagen att få ett bredare produktsortiment, samtidigt som alkoholbolagets exklusiva försäljningsrätt minskar. Regeringen kommer i enlighet med regeringsprogrammet att fortsätta att öppna marknaden på ett beslutsamt och ansvarsfullt sätt. De viktigaste åtgärderna för att främja konkurrensen i förslaget skulle därför särskilt gälla detaljhandelsförsäljning av alkohol. Den nuvarande alkoholprocentgränsen (alkoholhalt på upp till 5,5 volymprocent) utesluter ett stort antal europeiska och inhemska jästa alkoholdrycker med en alkoholhalt på 5,5–8,0 volymprocent från den godkända detaljhandelsförsäljningen, t.ex. öl från Belgien och Tyskland och öl som produceras av små inhemska bryggerier. I detta avseende kan det anses att förslaget om att höja procentgränsen för jästa alkoholhaltiga drycker till 8,0 volymprocent skulle öppna upp marknaden, särskilt när det gäller öl, och därmed göra det möjligt för ett ökande antal aktörer att sälja och konkurrera på den marknad som kräver tillstånd.
Förslagets effekter på konkurrensen mellan producenter av alkoholhaltiga drycker kan förväntas bli mindre, men framför allt konkurrensfrämjande till sin natur. När det gäller jästa alkoholhaltiga drycker med 5,6–8,0 volymprocent beräknas avregleringen av detaljhandelsförsäljningen öka konsumtionen av dessa alkoholdrycker och storleken på marknaden för dessa alkoholdrycker i Finland. Efter 2018 års lagstiftningsreform ökade till exempel konsumtionen av nya produkter som införts i dagligvaruhandeln dramatiskt (Källa: Efterhandsutvärdering av alkohollagen som trädde i kraft 2018). En större inhemsk marknad för jästa alkoholhaltiga drycker som innehåller 5,6–8,0 volymprocent alkohol kan vara lockande för nya inhemska och utländska aktörer och därmed öka konkurrensen.
Även om den föreslagna ändringen sannolikt kommer att öka försäljningen av jästa alkoholhaltiga drycker och främja konkurrensen i detta avseende, kan den samtidigt delvis komma att ske på bekostnad av alkoholhaltiga drycker som framställs med andra metoder. Detta innebär att medan försäljningen av jästa drycker som innehåller 5,5–8,0 volymprocent alkoholen skulle öka så skulle försäljningen av drycker med samma styrka som produceras med andra metoder kunna minska. Dessutom kan den föreslagna ändringen på lång sikt påverka konsumenternas köp- och konsumtionsbeteende, så att konsumenterna fortsätter att gynna jästa alkoholhaltiga drycker med de styrkorna framför alkoholhaltiga drycker som framställs med andra metoder. Det är därför möjligt att även om detaljhandelsförsäljningen av blanddrycker som innehåller mellan 5,5 och 8,0 volymprocent alkohol vid någon tidpunkt skulle tillåtas i Finland så skulle konsumenternas inköps- och konsumtionsbeteende redan ha kunnat utformas på ett sådant sätt att konsumenterna skulle fortsätta att gynna jästa alkoholhaltiga drycker med nämnda styrkor.

År 2002 utfärdade Efta-domstolen (Europeiska frihandelssammanslutningen) en dom enligt vilken det faktum att norsk lag tillåter försäljning i livsmedelsbutiker av jästa alkoholhaltiga drycker med en alkoholhalt på upp till 4,75 volymprocent, men inte spritdrycker av samma styrka, utgjorde indirekt diskriminering av europeiska produkter (Efta-domstolen 2002). Å andra sidan är det i Finland osannolikt att blanddrycker på 5,6–8,0 volymprocent är en väsentlig produktgrupp ur andra länders perspektiv, och andelen utländska produkter i denna produktgrupp är nästan säkert inte större och sannolikt mindre än för de öl och viner som föreslås säljas i butiker. Därför är det möjligt att den som ifrågasätter Finlands begränsningar av produktionsmetod inte står att finna utomlands. Finland anser följaktligen att konkurrensbegränsande faktorer som grundar sig på metoden för alkoholproduktion skulle vara proportionerliga, eftersom den uppdelning som grundar sig på produktionsmetoden grundar sig på målet att särskilt skydda barn och ungdomar.

****

Europeiska kommissionen
Kontaktadress Direktiv (EU) 2015/1535
e-post: grow-dir2015-1535-central@ec.europa.eu