



EESTI KONJUNKTUURIINSTITUUT

ESTONIAN INSTITUTE
OF ECONOMIC RESEARCH

Rävala 6 19080 Tallinn Estonia tel +372 681 4650 fax +372 667 8399 E-mail eki@ki.ee

Alkoholipoliitika areng Euroopa Liidu riikides viimastel aastakümnetel

Tallinn
September 2003

Vastutav täitja: Evelin Ahermaa

Eesti Konjunkturiinstituut

Rävala 6 19080 Tallinn

tel 681 4650

e-mail: eki@ki.ee

<http://www.ki.ee>

Copyright © Eesti Konjunkturiinstituut

SISUKORD

Sissejuhatus	3
1. Alkoholipoliitika trendid Euroopas	4
1.1. Alkoholipoliitika 1950ndatel	4
1.2. Alkoholipoliitika 2000ndatel	6
1.3. Skaala meetodi asjakohasus	8
1.4. Alkoholipoliitika valdkondade trendid	10
1.5. Alkoholipoliitikate sarnasused, erinevused ja trendid	18
1.6. Alkoholipoliitika mõju tarbimisele Põhjamaades	21
1.7. Alkoholipoliitika tulevikuvisioon	23
2. Alkoholi tarbimise trendid Euroopas	26
2.1. Alkoholi tarbimiseelistuste trendid	26
2.2. Alkoholi koguselise tarbimise trendid	30
2.3. Alkoholi tarbimise trendide põhjused	33
Järeldused ja ettepanekud	36
Kasutatud kirjandus	38
Lisad	
Lisa 1. Alkoholipoliitika ulatus ja rangus 1950-2000	39
Lisa 2. Alkoholipoliitika ulatuse ja ranguse skaala meetodika	40
Lisa 3. Nõukogu direktiiv 89/552/EMÜ teleringhäälingutegevust käsitlevate liikmesriikide teatavate õigusnormide kooskõlastamise kohta	41
Lisa 4. Council Recommendation 2001/458/EC on the drinking of alcohol by young people, in particular children and adolescents	51

SISSEJUHATUS

Alkoholipoliitika on mõiste, mis tuli mitmetes riikides kasutusele alles 20. sajandi teisel poolel. Alkoholipoliitika hõlmab endas erinevaid valdkondi ning sõltuvalt riigist on meetmete ulatus ja rangus olnud väga erinev. Peale II maailmasõda on Euroopat iseloomustanud alkoholituru reguleerimisele suurema tähelepanu pööramine ning alkoholipoliitikate ühtlustumine. Antud protsess on jätkuv ning ka tänapäeval esineb alkoholi küsimuste lahendamisel riigiti suuri erinevusi.

EV Põllumajandusministeeriumi tellimusel uuris Eesti Konjunktuuriinstituut (EKI) alkoholipoliitikate arengut Euroopa Liidu (EL) riikides viimastel aastakümnetel. Selleks koostas EKI erinevate riikide alkoholipoliitika kohta tehtud uuringud ja ülevaated, tõlkis ja töötas materjali läbi ning koostas antud andmete põhjal ühtse ülevaate.

Antud töö eesmärgiks on kajastada Euroopa Liidus aset leidnud alkoholipoliitika muutuste trende ning anda ülevaade ka kaasnenud tarbimise tendentsidest. Sellest tulenevalt on töö jaotatud kaheks osaks, millest I peatükk keskendub alkoholipoliitika küsimustele ning II peatükk tarbimise analüüsile. Vaatluse all on ajaperiood alates 1950. aastast ning analüüs põhineb riikide omavahelistel võrdlustel. Uurimistöös on analüüsi lülitatud peale Euroopa Liidu riikide ka Norra, mille kohta oli võimalik saada adekvaatset informatsiooni.

1. ALKOHOLIPOLIITIKA TRENDID EUROOPAS

Antud peatüki ülesandeks on defineerida alkoholipoliitikat ning anda ülevaade alkoholipoliitika trendidest, sh eri riikide sarnasustest ning erinevustest aastatel 1950-2000. Vaatluse all on Norra ja Euroopa Liidu (EL) liikmesriigid (v.a Luksemburg, mida on analüüsitud vaid teatud valdkondades).

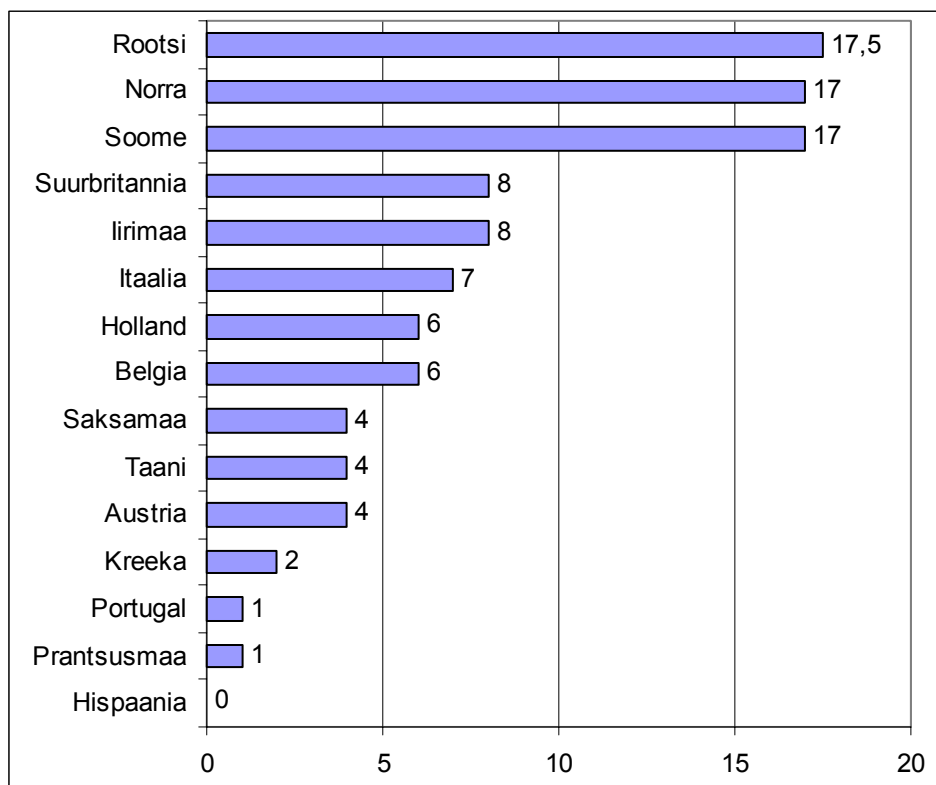
Alkoholipoliitika defineerimisel on erinevaid lähenemisi. Alkoholipoliitika all võib mõista kõiki riiklikul tasemel strateegiaid ja meetmeid, mis on suunatud alkoholi kättesaadavuse, nõudluse ja elanike tarbimisharjumuste mõjutamisele. Seega sisaldab alkoholipoliitika endas mitmeid valdkondi nagu näiteks maksustamine, hinnapoliitika, kättesaadavuse reguleerimine koos seadusandlike kontrollmeetmetega, reklaami regulatsioon, litsentsisüsteem (tootmisele ja turustamisele), hariduspoliitika ja nõustamine, preventsioon, muud alkoholi tarbimist mõjutavad abinõud (nt joores sõiduki juhtimise probleemi reguleerimine). Loetletud aspektidest tulenevalt on riigil alkoholiga seoses nii ülesandeid kui ka huvisid: fiskaalhuvi, majandusareng, avaliku korra ja turvalisuse tagamine, rahvatervise eest seismine ning elanikkonna (sh tööjõu) jätkusuutlikkuse ja taastootmise tagamine. Seejuures on riigil sageli raske leida tasakaalu, mis kõige sobivamal moel rahuldaks erinevate huvigruppide vajadusi.

Alkoholipoliitika kõrval kasutatakse ka mõistet alkoholi kontrollipoliitika, mis on esimesest mõnevõrra kitsam. Kui alkoholipoliitika sisaldab endas nii nõudluse kui pakkumise valdkonda, siis alkoholi kontrollipoliitika on keskendunud vaid pakkumise ja kättesaadavuse küsimustele. Nii alkoholipoliitikal kui alkoholi kontrollipoliitikal on mõte ainult sellises kultuurilises taustsüsteemis, kus inimesed tajuvad ning pööravad tähelepanu alkoholi olulisusele laiaulatuslikus sotsiaal- ja terviseküsimuste probleemistikus.

1.1. ALKOHOLIPOLIITIKA 1950ndatel

1950ndate alguses olid alkoholipoliitika ning eriti alkoholi kontrollipoliitika riigiti väga erinevad. Joonisel 1.1 on hinnatud alkoholipoliitikate ulatust ning rangust, seejuures on igale riigile antud hinnang 20-pallisel skaalal (mida suurem on saavutatud punktide arv, seda ulatuslikumalt ning karmimalt on riigis reguleeritud alkoholi puudutavad küsimused). Põhjamaid iseloomustava range alkoholipoliitika taga oli alkoholi füüsilise kättesaadavuse tugev kontroll ning kõrged maksumäärad. Osades Vahemeremaades olid alkoholipoliitilised meetmed väga haruldane nähtus, samuti olid alkoholi suhtes rakendatavad maksumäärad tunduvalt madalamad

kui Põhjamaades. Kui mõni alkoholipoliitiline abinõu ka oli kasutusel, siis oli see peamiselt motiveeritud riigi tööstuslikest või kaubanduslikest huvidest.



Joonis 1.1. Alkoholipoliitikate ulatus ja rangus 1950. aastal (maksimum 20 punkti)¹

Toodud skaala alusel saab jagada riigid gruppidesse, eristades tugevat, keskmist ning nõrka alkoholi kontrollisüsteemi. Selline jaotus on küll tinglik, kuid võimaldab üldjoontes välja tuua gruppidele iseloomulikke aspekte. Antud liigituse järgi jagunevad riigid grupiti alljärgnevalt:

- tugeva kontrolliga alkoholipoliitika – Rootsi, Norra, Soome;
- keskmise kontrolliga alkoholipoliitika – Suurbritannia, Iirimaa, Itaalia, Holland, Belgia, Saksamaa, Taani, Austria;
- nõrga kontrolliga alkoholipoliitika – Kreeka, Portugal, Prantsusmaa, Hispaania.

Põhjamaade (v.a Taani) range alkoholipoliitika aluseks oli laiahaardeline monopoolne süsteem, mis hõlmas nii tootmist, importi, ekspordi kui ka hulgi- ja jaekaubandust, lisaks oli kontroll kehtestatud ka tootlustusasutustes müüdavale alkoholile (läbi litsentside süsteemi ja range individuaalse kontrolli). Näiteks Rootsis oli kasutusel Bratt'i ratsioonisüsteem, mille kohaselt iga poest alkoholi osta sooviv isik pidi omama spetsiaalset normiraamatut, kuhu märgiti üles tema kõik alkoholi ostud. Seejuures olid ostud normeeritud: üks inimene võis kuus osta vaid teatud

¹ Hinnangud on koostatud Euroopa võrdleva alkoholiuurimuse poolt (the European Comparative Alcohol Study – ECAS), antud skaala asjakohasust käsitletakse alapeatükis 1.3.

koguse alkoholi. Näiteks abielus mitteolevad naised võisid osta alkoholi vähem kui mehed, samas polnud abielunaistele üldse mingit normi ette nähtud, kuna eeldati, et nemad jagavad oma alkoholi oste abikaasa normiga (üldjuhul neli liitrit kanget alkoholi kuus). Soome reeglite kohaselt pidid mehed kandma restorani sisenedes ülikonda ja lipsu ning naistel ei olnud lubatud siseneda üksi ega grupina (ainult meessaatjaga). Restoranide käibest võis alkoholi müük moodustada vaid kindla osa, mistõttu peale teatud koguse alkoholi tarbimist pidid kliendid juurde tellima toitu, kui soovisid alkoholi veel osta. Võrreldes Põhjamaade tänapäeva normidega, olid 1950ndatel ka alkoholi ostmist lubavad vanuseliimidid kõrgemad.

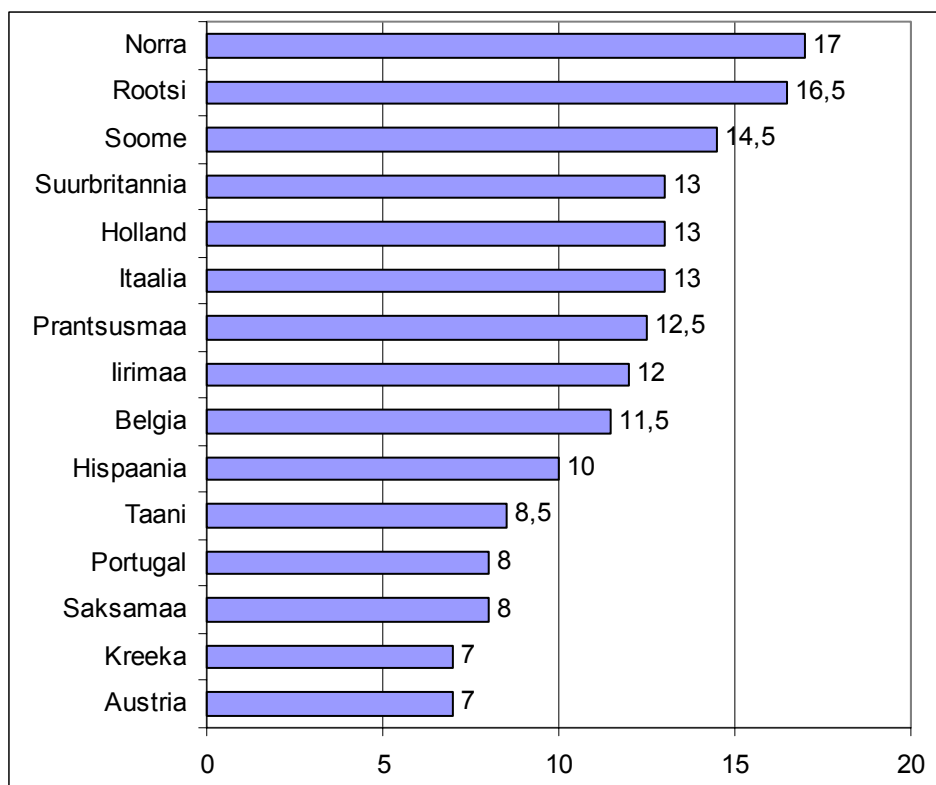
Keskmise kontrolliga alkoholipoliitika gruppi iseloomustas eelkõige litsentsisüsteem ja piirangud alkoholi müügile nii jaekaubanduses kui tootlustuses. Nõrga kontrolliga alkoholipoliitika gruppi kuuluvate riikide kohta saab täheldada, et tegemist oli peamiselt veinimaadega, seega riikidega, kus nii tootmises kui tarbimises oli esikohal lahja alkohol.

1.2. ALKOHOLIPOLIITIKA 2000ndatel

1950ndate alkoholipoliitika ulatuse ja ranguse klassifikatsioon ühtis üldjoontes jaotusega, mida oleks riikide lõikes saanud teha tulenevalt alkoholoolsete jookide eelistustest. Kõik tugeva kontrolliga riigid olid kange alkoholi maad, keskmise kontrolliga riigid olid õllemaad (v.a veinimaa Itaalia ja Holland, mis oli 1950ndatel kange alkoholi maa) ning nõrga kontrolliga riigid olid veinimaad. 2000ndatel sellist jaotust enam teha ei saa, sest muutunud on riikide alkoholipoliitikad ning endistest kange alkoholi maadest on saanud õllemaad.

Jooniselt 1.2 nähtub, et 2000. aastal on kolm Põhjamaad endiselt tugeva kontrolliga alkoholipoliitika tuumikriikideks, hoolimata sellest, et 1990ndate keskel loobuti senistest riiklikest monopolidest, v.a jaekaubanduse monopol. Seejuures on viimast isegi raske nimetada monopoliks, kuna nii Soomes, Rootsis kui Norras ei ole õlle jaemüük kauplustes enam riiklik monopol. Seega ei pärine kogu jaeketis müüdav alkohol enam täies ulatuses monopolidelt.

2000. aasta tulemustest on näha, et riikide positsioonid on võrreldes 1950ndatega ühtlustunud (vt lisa 1). Tänapäeval saab Suurbritanniat, Hollandit, Itaaliat ja Iirimaa pidada pigem tugeva kui keskmise alkoholi kontrolliga riikideks. Eelkõige käib see Suurbritannia ja Iirimaa kohta, kus alkoholi aktsiisimaksud on oluliselt kõrgemad Euroopa Liidu keskmisest (vt tabel 1.1). Suurbritannias, Iirimaa ja Hollandis on jaekaubanduses kasutusel ka alkoholoolsete jookide küllaltki range litsentsisüsteem, mis on peamiselt ajendatud sotsiaalsetest ja tervislikest kaalutlustest.



Joonis 1.2. Alkoholi poliitikate ulatus ja rangus 2000. aastal (maksimum 20 punkti)

Tabel 1.1

Alkoholsete jookide aktsiisimäärad 2003. aastal

(eurot liitri absoluutalkoholi kohta)

Riik	Etüülalkohol	Vahetoode	Vein	Õlu
Austria	10,00	4,06	0,00	5,20
Belgia	16,61	5,51	4,28	4,28
Hispaania	7,40	2,75	0,00	2,03
Holland	15,04	5,70	5,37	4,85
Iirimaa	27,62	22,01	24,82	19,87
Itaalia	6,45	2,75	0,00	3,48
Kreeka	9,08	2,50	0,00	2,83
Luksemburg	10,41	3,72	0,00	1,98
Norra	66,34	andmed puuduvad	44,85	44,85
Portugal	8,36	2,70	0,00	3,03
Prantsusmaa	14,50	11,89	0,31	2,60
Rootsi	51,52	25,78	20,62	15,10
Saksamaa	13,03	8,50	0,00	1,97
Soome ¹	50,46	39,24	21,41	28,59
Suurbritannia	31,68	18,52	22,73	19,26
Taani ²	36,98	7,88	8,62	9,09
EL miinimumnõue	5,50 või 10,00	2,50	0,00	1,87

¹ Soome plaanib alandada alkoholiaktsiisi 2004. aastal.

² Taani alandas 2003. aasta oktoobris etüülalkoholi aktsiisi 45%.

Piiri tõmbamine riikide vahele sõltuvalt sellest, kas alkoholipoliitika on keskmise või nõrga kontrolliga, on muutunud samuti suhteliseks. Joonise 1.2 alusel võiks üheks eristamise võimaluseks olla 9-punktilise hinnangu kasutamine, sel juhul saaks käsitleda Austriat, Kreekat, Saksamaad, Portugali ja Taanit alkoholi nõrga kontrolliga riikidena ning Hispaania, Belgia ja Prantsusmaa oleks alkoholi keskmise kontrolliga maad. Samas on näha, et sel teel jaotatud riigid ei moodusta homogeenset riikide gruppi, tegemist ei ole ainult Vahemeremaadega või veinimaadega, samuti mitte Kesk-Euroopa riikidega ega õllemaadega. Seejuures on näiteks Taani jäänud hinnangute skaalal alkoholi nõrga kontrolliga riigiks, kuigi tabelist 1.1 järeldub, et seal on tegemist suhteliselt kõrgete aktsiisimaksudega. Taani otsustas 20. sajandi alguses alkoholi kättesaadavuse füüsilise piiramise asemel alkoholi kõrgelt maksustada².

Üheks alkoholipoliitika ranguse indikaatoriks on ka alkoholi aktsiisiga maksustamine, mis riigiti varieerub üsna suures ulatuses: ühelt poolt on Vahemeremaades (Itaalias, Hispaanias, Portugalis, Kreekas) tegemist väga madalate maksumääradega igas alkohoolsete jookide grupis, teiselt poolt on Põhjamaades (Norras, Soomes, Rootsis) maksumäärad kõigis gruppides väga kõrged. Nagu eelpool mainitud, on ka Suurbritannias, Iirimaal ja Taanis alkoholi aktsiis üsna kõrge. Kange alkohol on kõigis riikides maksustatud kõrgemalt kui muud alkohoolsed joogid, samas on kõige madalam aktsiis üldiselt veinil (seitse riiki, peamiselt veinimaad, on kehtestanud veiniaktsiisiks isegi lubatud nullmäära).

Toodud skaalade põhjal saab kokkuvõtvalt järeldada, et tänapäeval on riikide alkoholipoliitikad oluliselt sarnasemad kui 1950ndatel. Võib öelda, et alkoholipoliitikad on 50 aasta jooksul konvergeerunud, kuid konvergens ei ole toimunud ainult erinevuste vähenemise arvel; joonistelt 1.1 ja 1.2 oli näha, et osa riike on üsna palju muutnud oma suhtelist positsiooni alkoholipoliitika ulatuse ja ranguse osas (näiteks Hispaania ja Prantsusmaa on liikunud skaalal ülespoole, samas Austria ja Saksamaa allapoole)³.

1.3. SKAALA MEETODI ASJAKOHASUS

Eelnevalt alapeatükkides 1.1 ja 1.2 oli alkoholipoliitikate ulatuse ja ranguse hindamisel kasutatud Euroopa võrdleva alkoholiuurimuse (the European Comparative Alcohol Study – ECAS) poolt koostatud hinnangulisi skaalasisid (metoodika on toodud lisa 2). Viimaste põhjal esitatud trendide edasiseks analüüsiks on vaja kriitiliselt hinnata ka antud skaalade kasutamise asjakohasust ning võimalikke probleeme, et mitte jõuda väärjäreldesteni.

² Kuna ECAS skaala arvestab ühe komponendina just alkoholi kontrollmeetmete laiahaardelisust ning ei võta arvesse aktsiisimäärasid, siis on Taani positsioon riikide võrdluses erandlikult madalam.

³ Joonistel 1.1 ja 1.2 esitatud tulemuste kohta saab lisada, et Itaalia suhteliselt kõrged punktid tulenevad rangetest formaalsetest meetmetest, mille täitmine tegelikkuses ei ole aga efektiivne. Seega pole Itaalia positsioon võrreldav Põhjamaadega. Samas eksisteerib Itaalias alkoholi osas teatavat laadi mitteformaalne sotsiaalne kontroll, mille tulemusena on alkoholi tarbimise näitajad *per capita* EL riikide võrdluses madalad.

Taoliste hinnanguliste skaalade üheks puuduseks on tavaliselt asjaolu, et nad ei suuda võtta arvesse kõiki alkoholipoliitikasse puutuvaid meetmeid. Selleks, et katta kõikvõimalikke kontrollmeetmeid, tuleks välja mõelda väga detailne skaala, mis võtaks arvesse sadu erinevaid küsimusi (poliitika võimalusi). Selline skaala oleks põhimõtteliselt kasulik alkoholipoliitikate ulatuse mõõtmisel, kuid tegelikkuses oleks väga keeruline iga aspekti kohta kogu vajalik info kokku koguda, vastasel juhul poleks skaala piisavalt representatiivne. Seejuures on praktikast teada, et potentsiaalsete alkoholipoliitiliste kontrollmeetmete ulatus on suur ning jätkuvalt laienev.

Siit tulenevalt tekib järgmine küsimus, kuidas kaaluda erinevaid kontrollmeetmeid, et mõõta alkoholipoliitikate rangust. Saab kasutada kõigi meetmete korral võrdseid kaalusid (ECAS skaalad alapeatükkides 1.1 ja 1.2) või sõltuvalt meetme suhtelisest olulisusest erinevaid kaalusid. Näiteks jaekaubandusketi monopol on tunduvalt mõjukam meede kui alkoholi müügi keelamine hamburgerirestoranides.

Teiseks kõigis skaalades sisalduvaks puuduseks on see, et nad ei arvesta, kui efektiivselt erinevad seadusandlikud ja poliitilised meetmed on rakendatud. Oletame, et riigis A on alkoholi müük keelatud alla 18-aastastele isikutele ja riigis B alla 16-aastastele. Kui riigis A pole seaduse efektiivne täitmine tagatud ja riigis B on, siis on tegelikkuses alkoholi kättesaadavuse piiramisele suurem mõju just riigi B seadusega. Samas on meetmete täitmise efektiivsuse mõõtmisel väga oluline omada reaalseid uurimistulemusi, vastasel juhul on tegemist spekulatsiooniga ning skaalale antud väärtused sõltuvad pajuski uurija või informeerija subjektiivselt hinnangust.

Skaalade koostamisel ja nende põhjal järelduste tegemisel on sageli probleemiks ka kasutatavate alkoholipoliitika meetmete taust, st samade või sarnaste meetmete taga võivad olla täiesti erinevad eesmärgid ja motiivid. Põhjamaades on alkohol kõrgelt maksustatud, eesmärgiks on alkoholiga seotud probleemide preventatsioon. Samas arvavad paljud elanikud, et see pole kõrgete maksumäärade tegelik põhjus, pigem tahab riik saada suuremat maksutululu. Sellise lähenemise korral oleks ametlikult väljendatud sotsiaalpoliitilised ja rahvatervisest tulenevad motiivid vaid katteks, et varjata tegelikke alkoholi maksustamisega seotud huvisid.

Litsentsisüsteemi puhul on motiivid tavaliselt selgemalt ja avatumalt esitatud. Siinkohal kerkib üles aga küsimus, kas anda võrdselt punkte süsteemidele, mis on ajendatud rahvatervisest või sotsiaalpoliitika kaalutlustest, ning süsteemile, mille eesmärgiks on tööstuse arengu või majandusarengu toetamine. Sellist litsentsisüsteemi eristamist võib teha, kuid sageli on ühe alkoholipoliitilise meetme taga mitu huvi ning meetmete rohkuse taustal pole alati selge, milline oli algmotiiv.

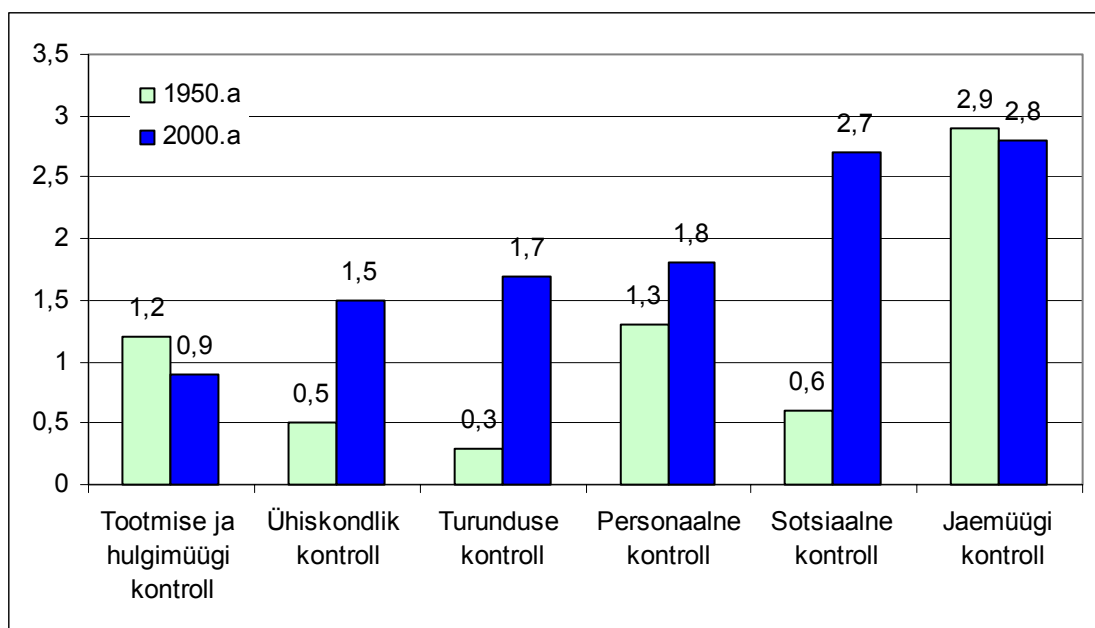
Skaalade üheks probleemiks on ka asjaolu, et nad mõõdavad alkoholipoliitikat riiklikul tasemel, kuid mõnedes maades esinevad märkimisväärsed erinevused riigi eri regioonide vahel (nt Belgias ja Austrias). Probleem tekib sellest, et kui kindlad alkoholipoliitilised meetmed esinevad vaid riigi konkreetsetes piirkondades, siis tuleb otsustada, mis iseloomustab antud riiki kokkuvõtlikult, milline tulemus oleks representatiivne.

ECAS projekt on skaala meetodi osas püüdnud käsitletud probleeme leevendada läbi spetsiaalsete iga riigi kohta koostatud laiahaardeliste aruannete. Viimased käsitlesid alkoholipoliitikaid perioodil 1950-2000, võttes aluseks nii kirjalikud allikad kui antud valdkonna ekspertide info. Üldkokkuvõttes annab selline lähenemine siiski võimaluse riike võrrelda ning jälgida trende.

1.4. ALKOHOLIPOLIITIKA VALDKONDADE TRENDID

Alkoholipoliitika on üldine mõiste, mis sisaldab endas erinevaid valdkondi (vt alaptk 1.1). Antud alapeatüki ülesandeks on anda ülevaade Euroopa riikide alkoholipoliitiliste kontrollmeetmete trendidest perioodil 1950-2000, kasutades ECAS skaalat. Seejuures on alkoholipoliitika valdkondi eraldi analüüsitud.

Erinevate alkoholipoliitika valdkondade kontrollmeetmete rangust on hinnatud joonisel 1.3, millelt nähtub, et 50 aasta jooksul on mõnevõrra vähendatud alkoholi tootmise ja müügi regulatsiooni, kuid oluliselt on suurenenud teiste regulatsioonigruppide tähtsus.



Joonis 1.3. Alkoholipoliitika valdkondade kontrollmeetmete rangus

Eelnevalt alapeatükis 1.2 käsitletud eri riikide alkoholipoliitikate konvergeerumise põhjustena saab välja tuua kaks trendi. Esiteks, vähenenud on kontrollmeetmete rangus, mis kuuluvad alkoholi kontrollipoliitika hulka (kättesaadavuse ja pakkumise kontroll). Teiseks, suurenenud on kontrollmeetmete ulatuslikkus ning selliste abinõude rangus, mille eesmärgiks on mõjutada alkoholi nõudlust ja otseselt kontrollida alkoholiga seotud konkreetseid probleeme.

Tootmise, hulgi- ja jaemüügi kontroll

Tuginedes tabelile 1.2, saab järeldada, et alkoholi tootmise ja hulгимüügi kontroll kahanes eelkõige 1990ndatel. Selle peamiseks põhjuseks oli Soome, Norra ja Rootsi ulatuslike riiklike monopolsüsteemide tühistamine, mis kuni aastateni 1995-1996 hõlmasid nii alkoholi tootmist, importi, eksporti kui hulgikaubandust. Taolised muudatused tingis Euroopa Majanduspiirkonna leping ning Soome ja Rootsi ühinemine Euroopa Liiduga.

Tabel 1.2

Alkoholipoliitika valdkondade kontrollmeetmete rangus 1950-2000

Valdkond ¹	1950	1960	1970	1980	1990	2000
Tootmise ja hulгимüügi kontroll (3p)	1,2	1,3	1,3	1,3	1,3	0,9
Jaemüügi kontroll (7p)	2,9	3,0	3,0	2,8	2,9	2,8
Isiklik kontroll (3p)	1,3	1,5	1,4	1,7	1,8	1,8
Turunduse kontroll (2p)	0,3	0,4	0,8	1,3	1,7	1,7
Sotsiaalne kontroll (3p)	0,6	0,9	1,2	2,0	2,3	2,7
Ühiskondlik kontroll (2p)	0,5	0,7	1,0	1,1	1,4	1,5

¹ Sulgudes on näidatud maksimaalne hinnangupunktide arv

Alkoholi tootmise monopol on säilinud vaid Norras ning seda ainult kange alkoholi puhul (vt tabel 1.3). Lisaks Soomele, Rootsile ja Norrale oli ka Austrias kuni 1995. aastani kange alkoholi tootmine monopoolne, et efektiivselt kaitsta kohalikku tootmist. Tabel 1.3 näitab, et peaaegu kõigis vaatluse all olevates riikides on kange alkoholi, veini ja õlle tootmiseks vaja omada litsentsi. Seejuures pole enamuses neis riikides litsentsisüsteem seotud rahvatervise või sotsiaalpoliitikaga, isegi Põhjamaades on aluseks vaid juriidilised kaalutlused. Seega ilma spetsiaalsete preventiivsete alkoholipoliitiliste kaalutlusteta saab iga taotleja alkoholi tootmiseks litsentsi, kui täidab kõik juriidilised nõuded. Litsentsisüsteemi olulisimaks ülesandeks on jälgida antud alal tegutsevaid ettevõtjaid ning kindlustada aktsiisi ja käibemaksu laekumised.

Osades riikides on alkoholi tootmise või hulгимüügi litsentsi taotlemise või saamise tasu üheks võimalikuks riigile raha kogumise mooduseks, kuid enamikel juhtudel on litsentsitasu kehtestatud kontrollifunktsioonide kulude katteks. Kui Põhjamaades eksisteerisid monopolid, siis litsentsitasusid ei olnud, monopolide tühistamisega kehtestatud litsentsi saamise tasusid on aga alates 1995. aastast vähendatud.

Tabel 1.3

Alkoholi tootmise ja müügi kontroll 2000. aastal

Riik	Tootmine ja hulgemüük		Jaemüük kaubanduses		Jaemüük toitlustuses	
	riiklik monopol	litsents	riiklik monopol	litsents	riiklik monopol	litsents
Austria	-	-	-	-	-	-
Belgia		k, v, õ		k, v, õ		k, v, õ
Hispaania		k, v, õ	-	-	-	-
Holland		k, v, õ		k, v, õ		k, v, õ
Iirimaa		k, v, õ		k, v, õ		k, v, õ
Itaalia		k, v, õ		k, v, õ		k, v, õ
Kreeka		k, v, õ		k, v, õ		k, v, õ
Norra	k	v, õ	k, v	õ		k, v, õ
Portugal		k, v, õ	-	-	-	-
Prantsusmaa		k, v, õ		k, v, õ	-	-
Rootsi		k, v, õ	k, v	õ		k, v, õ
Saksamaa	-	-	-	-	-	-
Soome		k, v, õ	k, v	õ		k, v, õ
Suurbritannia		k, v, õ		k, v, õ		k, v, õ
Taani	-	-	-	-		k, v, õ

k- kange alkohol, v- vein, õ- õlu

Alkoholi jaemüügi kontrollis aset leidnud muutused on väiksemad kui tootmise ja hulgemüügi kontrolli muutused (vt joonis 1.3). See tuleneb asjaolust, et kolm Põhjamaad olid suutelised hoidma peaaegu kõigi alkoholsete jookide kaubandusketi jaemüüki monopoolsena (vt tabel 1.3). Sarnaselt tootmisele ja hulgemüügile on ka jaemüügi litsentsisüsteemil vaid juriidiline tähendus, tegemist ei ole alkoholi kontrollipoliitika meetmega (v.a Soomes, Rootsis ja Norras).

Norras kuulub õlu, mille alkoholisisaldus on üle 4,75%, kange õlu gruppi; Soomes on vastavaks alkoholisisalduse piirmääraks 4,7% ning Rootsis saab õlut üle 3,5%-lise alkoholisisaldusega müüa vaid riigimonopoli alkoholikaupluses. Soomes võib õlut alkoholisisaldusega mitte üle 4,7% ning veini või veinil põhinevaid jooke alkoholisisaldusega mitte üle 4,7% müüa tavalises toiduainete kaupluses (ei laiene muudele sama kangusega alkoholsetele jookidele).

Tabelist 1.3 nähtub, et alkoholi jaemüük toitlustuses ei kuulu üheski uuringuriigis riikliku monopoli alla. Isegi Põhjamaades on viimase 50 aasta jooksul peaaegu kõik restoranid olnud eraomandis.

Lisaks litsentsisüsteemile on mitmeid muid võimalusi, mille abil valitsused püüavad alkoholi jaemüüki mõjutada. Jaemüügi kontroll sisaldab endas erinevaid kaubandust ja toitlustust puudutavaid meetmeid nagu näiteks müügi ajalised piirangud, müügikoha piirangud (kus tohib müüa, millist liiki kaupluses, restoranis jne tohib müüa), müügikohtade arvu piirangud,

müügikoguse piirangud, müügitaara piirangud. Sageli on sellist laadi kitsendused väga detailsed, näitena võib tuua Itaalia, kus on keelatud müüa üle 21%-lise alkoholisisaldusega alkoholiseid jooke kella kümnest õhtul kella kuueni hommikul toitlustusasutustes, mis paiknevad maanteede ääres. Paljudes maades on keelatud ka alkoholi müük müügiautomaatidest. 1950ndatel oli Prantsusmaal kehtestatud kange alkoholi ostmisel miinimumkogus – kaks liitrit. Samal ajal tohtis Soome tarbija osta kanget alkoholi maksimaalselt kaks liitrit korraga ning Hollandis seisnes alkoholipoliitika selles, et alkoholi müügikohtade arv oli piiratud sõltuvalt elanike arvust.

Eelnevast järeldub, et jaemüügi piirangud on riigiti väga erinevad, kuid aastakümnete jooksul on nad pigem tasandunud kui veelgi diferentseerunud. Tänapäeval on paljudes riikides alkoholi müük ajaliselt kauem lubatud kui 1950ndatel, eriti suur hüpe on toimunud Põhjamaade osas. Soomes võib alkoholi osta kuus päeva nädalas monopoli kauplustest (ALKO) ning mitte üle 4,7%-lise alkoholisisaldusega jooke ka pühapäeviti (nii toidupoes, bensiinijaamast kui kioskist); oluliselt on vähendatud ka spetsiaalsete päevade arvu, mil monopoli alkoholikauplused on suletud. Samuti on pikendatud alkoholi müügikohtade lahtiolekuaega. Tänapäeval enam peaaegu ei eksisteeri alkoholi ostumahu piiranguid ning Põhjamaadele 1950ndatel omaseid restoranide alkoholimüüki reguleerivaid seaduse sätteid. Samuti on Iirimaal ja Suurbritannias aastate jooksul muudetud alkoholi müügi regulatsioonisüsteemi toitlustusasutustes.

Osa riike piirab tänapäeval alkoholi kättesaadavust, keelustades selle müügi bensiinijaamades või ettevõtete söögikohtades (Itaalias ja Prantsusmaal). Alates 2000. aasta sügisest on näiteks Hollandis keelatud alkoholi müük mittetoidukauplustes ja bensiinijaamades. Seoses jalgpallihuligaanide tegevusega on seatud mõningaid piiranguid alkoholi kättesaadavusele ka spordistaadionitel ja nende lähimbruses. Saksamaal võidakse alkoholi müük osaliselt või täielikult keelata teatud aegadel või kohtades, kui seda nõuab avaliku korra tagamine. Taolist regulatsiooni on kasutatud peamiselt jalgpallivõistlustel ja kontsertidel.

Antud kontekstis on oluline märkida, et osa riike ei oma spetsiaalseid piiranguid alkoholi jaemüügile, kuid müük on siiski üldiste reeglite alusel reguleeritud. Näiteks ei pruugi alkoholi müük restoranides olla riiklikult reguleeritud ja kontrollitud, aga alkoholi kättesaadavusele seavad tegelikkuses ranged piirangud restoranide sulgemisajad. Siinkohal sõltub palju kohalikest tavadest ja kultuurilisest taustast.

Personaalne kontroll

Personaalne kontroll hõlmab piiranguid, mis on seatud alkoholi ostmisele vanusest lähtuvalt (nii kaubanduses kui toitlustuses). Jooniselt 1.3 järeldub, et tänapäeval on 1950ndatega võrreldes personaalne kontroll rangem. Sellise trendi taga on kaks muutust: osa riike on tõstnud alkoholi müügile seatavat vanusepiirangut (Prantsusmaa, Saksamaa, Portugal ja Hispaania) ning riikides,

kus varem polnud vanuse alusel kitsendusi, on need nüüd sisse seatud (Taanis kaubanduses 1998.a, Prantsusmaal järk-järgult 1954-1959). Personaalse kontrolli nõudlikumaks muutumise trendi on mõnevõrra tagasihoidlikumaks muutnud fakt, et näiteks Soomes ja Rootsis uuringuperioodil hoopis vähendati alkoholi müügi vanusepiiranguid.

Tabelis 1.4 on esitatud vanusepiirangute kokkuvõte, millest nähtub, et ainsate riikidena ei rakenda Belgia⁴, Kreeka ja Portugal vanusepiiranguid kõigi toodud kategooriate lõikes. Kõik riigid on kehtestanud vanusepiirangu kange alkoholi müügile tootlustuses. Kui vanusepiirangud varieeruvad vahemikus 15-20, siis reeglina on kange alkoholi müügile kehtestatud rangemad nõuded kui õllele ja veinile. Seejuures on riigid valinud eri moodused, seades võrdsed vanusepiirangud alkoholi müügile nii kaubanduses kui tootlustuses, rakendades rangemaid kitsendusi kaubanduses või siis vastupidi tootlustuses. Paljudes maades on keelatud ka alkoholi müük joobes isikutele, mõnedes riikides on see lihtsalt kirjutamata tavaks.

Tabel 1.4

Alkoholi müügi vanusepiirangud 2000. aastal

Riik	Kaubanduses			Tootlustuses		
	õlu	vein	kange alkohol	õlu	vein	kange alkohol
Austria ¹	16	16	18	16	16	18
Belgia	-	-	18	16	16	18
Hispaania ²	16	16	16	16	16	16
Holland	16	16	18	16	16	18
Iirimaa	18	18	18	18	18	18
Itaalia ³	16	16	16	16	16	16
Kreeka	-	-	18	-	-	18
Norra	18	18	20	18	18	20
Portugal	-	-	-	16	16	16
Prantsusmaa ³	16	16	16	16	16	16
Rootsi	18	20	20	18	18	18
Saksamaa	16	16	18	16	16	18
Soome	18	18	20	18	18	18
Suurbritannia ⁴	18	18	18	16	16	18
Taani	15	15	15	18	18	18

¹ Riigisiselt on piirangud sõltuvalt regioonist erinevad (15-18).

² Vanusepiirangud puuduvad (kaubanduses ja tootlustuses), kui saatjaks on lapsevanem või hooldaja. Osades regioonides on kange alkoholi puhul vanusepiirang 18 aastat.

³ Tootlustuses pole vanusepiirangut, kui saatjaks on lapsevanem või hooldaja.

⁴ Isikud, kes on 16-aastased ja vanemad võivad osta ja tarbida õlut, portarit, siidrit ja pirniveini eine kõrvale (v.a baarides), Šotimaal ka veini.

⁴ Belgias on keelatud alla 16-aastastel isikutel ilma lapsevanemast või hooldajast saatjata siseneda tantsuhalli, kus serveeritakse kääritatud jooke või mõnda teise litsentseeritud asutusse, kui seal tantsitakse.

Tegelikkuses on personaalse kontrolli muutused olnud veelgi märkimisväärsemad, kui näitab ECAS skaala. Näiteks Rootsi tühistas 1955. aastal Bratt'i ratsioonisüsteemi (vt alaptk 1.1) ning Soome loobus samuti järk-järgult sarnasest personaalse kontrolli süsteemist 1940ndate lõpust kuni 1971. aastani. Siit tulenevalt saab järeldada kahte lahkuminevat personaalse kontrolli trendi Euroopas: ühelt poolt vähendasid Põhjamaad oma kontrollmeetmeid ning teiselt poolt muutusid Mandri-Euroopas kontrollmeetmed rangemaks.

Turunduse kontroll

Euroopa Liidus reguleerib alkoholi reklaamimist Nõukogu direktiiv 89/552/EMÜ teleringhäälingutegevust käsitlevate liikmesriikide teatavate õigusnormide kooskõlastamise kohta. Antud direktiiv võeti vastu 1989. aasta oktoobris ning seda täiendati 1997. aasta juunis Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiviga 97/36/EÜ (vt lisa 3).

Vastavalt direktiivile on alkoholi reklaamil teleringhäälingus piirangud, alkoholi reklaamimine peab olema kooskõlas järgmiste kriteeriumitega (artikkel 15):

- see ei või olla suunatud otseselt alaealistele ega mingil juhul kujutada alaealisi kõnealuseid jooke tarbimas;
- selles ei seostata alkoholi tarbimist kehalise suutlikkuse suurenemise ega liiklusvahendi juhtimisega;
- see ei loo kujutlust, et alkoholi tarbimine soodustab sotsiaalset või seksuaalset edukust;
- selles ei väideta, et alkoholil on raviomadusi või et see ergutab või rahustab või aitab lahendada isiklikke probleeme;
- see ei tohi soodustada alkoholi liigtarbimist ega esitada karskust või mõõdukust negatiivse omadusena;
- selles ei rõhutata, et suur alkoholisisaldus on jookide positiivne omadus.

Turunduse kontroll on Euroopa riikides uuringuperioodi jooksul suurenenud, eriti alates 1960ndatest (vt tabel 1.2). Kui 1950ndatel oli alkoholi reklaamimine üsna nõrgalt reguleeritud kogu Euroopas, siis 1960ndatel ja 1970ndatel hakati seda rangemalt kontrollima, eriti teleringhäälingu osas. Selle põhjuseks oli eelkõige fakt, et antud ajaperioodil suurenes oluliselt televisioonivõrkude ja -ülekannete arv. Alkoholi reklaamile hakati piiranguid seadma mitmetes riikides peamiselt vabatahtlike kokkulepete alusel, kuid teatud määral ka seadusandlikult.

Tabelist 1.5 nähtub, et riigiti on alkoholi reklaamimise regulatsioonid väga erinevad. Kui näiteks Kreekas alkoholi reklaamimise, müügi soodustamise ja alkoholifirmade sponsorluse osas piiranguid pole, siis Norras on olukord vastupidine, st nii alkoholi reklaamimine kui sponsorlus on keelatud. Enamikus vaatluse all olevatest riikidest kasutab reklaami reguleerimisel vabatahtlikke kokkuleppeid, kuid Põhjamaades on alati olnud aluseks seadusandlik kontroll.

Huvitavad muutused on leidnud aset Soomes, kus alkoholi igasugune reklaam keelati ära 1976. aastal ning 1995. aastal lubati taas reklaamida lahjat õlut, veini ning vahetooteid. Üha negatiivsemaks on muutunud suhtumine alkoholi reklaami spordistaadionitel, viimasel aastakümnel on selle keelustanud ka mitmed Euroopa lõunapoolsed maad nagu Hispaania, Prantsusmaa ja alates 2001. aastast Portugal.

Tabel 1.5

Alkoholi reklaamimise ja sponsorluse peamised regulatsioonivormid 2000. aastal

Riik	Seadusandlik kontroll	Vabatahtlik kontroll	Kontroll puudub
Austria ¹		X	
Belgia ²		X	
Hispaania ³	X		
Holland ⁴		X	
Iirimaa ⁵		X	
Itaalia ⁶		X	
Kreeka ⁷			X
Luksemburg ⁸		X	
Norra ⁹	X		
Portugal ¹⁰			X
Prantsusmaa ¹¹	X		
Rootsi ¹²	X		
Saksamaa ¹³		X	
Soome ¹⁴	X		
Suurbritannia ¹⁵		X	
Taani ¹⁶		X	

¹ Mõnes ümbruskonnas on alkoholi turundus keelatud. Riiklik televisioon ja raadio on osaliselt reguleeritud seadusandlike kontrollmeetmetega.

² Teatud ümbruskonnas (nt haiglates, töökeskkonnas) on alkoholi turundus keelatud.

³ Regulatsioon on peamiselt seadusandlik. Õlle reklaam pole üldse reguleeritud kioskites ja muudes müügikohtades, kange alkoholi reklaam on keelatud riiklikus televisioonis ja raadios. Alkoholi sponsorlus on keelatud spordis.

⁴ Regulatsioon põhineb vabatahtlikel reeglitel.

⁵ Alkoholi reklaamile eraldi kontrolli pole, kuid riikliku televisiooni ja raadio ning ka kinode suhtes eksisteerivad vabatahtlikud reeglid.

⁶ Alkoholi reklaam on osaliselt reguleeritud seadusandlikult ja osaliselt vabatahtlike reeglite alusel.

⁷ Alkoholi reklaam on vaevu reguleeritud, kange alkoholi reklaam on keelatud spordiajakirjades ja televisioonis, kuid tegelik kontroll selle üle peaaegu puudub.

⁸ Regulatsioon põhineb vabatahtlikel reeglitel.

⁹ Norras on Euroopa kõige rangemad alkoholi reklaami regulatsioonid, st alkoholi reklaam on täielikult keelatud.

¹⁰ Alkoholi reklaam on reguleeritud vaid riiklikus televisioonis ja raadios, muidu kontroll puudub.

¹¹ Alkoholi reklaam on lubatud, kuid väga rangelt kontrollitav, nt spordistaadionitel pole alkoholi reklaam ja sponsorlus lubatud.

¹² Alkoholi reklaam on keelatud televisioonis ja raadios (v.a alkohol alkoholisisaldusega alla 2,25%).

¹³ Sponsorluse kohta spordistaadionitel on mõned spetsiaalsed regulatsioonid.

¹⁴ Lubatud on reklaam alkoholile, mille alkoholisisaldus on kuni 22%.

¹⁵ Alkoholi reklaam on osaliselt reguleeritud seadusandlikult ja osaliselt vabatahtlike reeglite alusel.

¹⁶ Alkoholi reklaam on keelatud riiklikus televisioonis ja raadios.

Sotsiaalne kontroll

Üheks tähtsamaks ning rangemaks muutunud valdkonnaks on sõiduki juhtimine alkoholi joobe seisundis. Antud valdkonna regulatsioonide alusel mõõdetakse alkoholi sotsiaalset kontrolli. Kui 1950. aastal oli riikide sotsiaalse kontrolli keskmiseks näitajaks 0,6 punkti, siis 2000. aastal oli vastav näitaja juba peaaegu maksimumilähedane – 2,7 punkti (vt joonis 1.3). Muutused leidsid peamiselt aset 1970ndatel (vt tabel 1.2). Kui 1970. aastal puudusid veel kuues riigis sõiduki juhtimisel igasugused piirangud alkoholi kontsentratsioonile veres, siis 2000. aastal olid vastavad piirangud sisse seatud kõigis uuringumaades (vt tabel 1.6).

Tabel 1.6

Alkoholi kontsentratsiooni limiit veres sõiduki juhtimisel 2000. aastal

Riik	Alkoholi kontsentratsiooni limiit veres (%)
Austria	0,05
Belgia	0,05
Hispaania	0,05
Holland	0,05
Iirimaa	0,08
Itaalia	0,08
Kreeka	0,05
Norra	0,05 ¹
Portugal	0,05
Prantsusmaa	0,05
Rootsi	0,02
Saksamaa	0,05
Soome	0,05
Suurbritannia	0,08
Taani	0,05

¹ 2001. aastast 0,02.

Veres alkoholi kontsentratsiooni limiitide karmistamist on tinginud eelkõige mootorsõidukite arvu suurenemine ning sellest tulenev liikluse elavnemine teedel. Just 1970ndatel kasvas liiklus sedavõrd, et liiklusohutusele ja mootorsõidukite juhtimise reguleerimisele (sh alkoholi joobe seisundis sõiduki juhtimisele) pidi hakkama rohkem tähelepanu pöörama. Mootorsõidukite arvu suurenemise ja elanike liiklusohutusalase teadlikkuse kasvu kõrval on üheks oluliseks faktoriks olnud ka tehnika areng (alkomeetrite muutumine täpsemaks ja odavamaks), mis võimaldas enamikes riikides 1970ndatel ja 1980ndatel rakendada piiranguid alkoholi kontsentratsioonile. See, et vastavad limiidid 1950ndatel puudusid, ei tähendanud veel kontrolli täielikku puudumist sõiduki juhtimise üle joobeseisundis. Näiteks Soomes on alates 1926. aastast sõiduki juhtimine joobes kriminaalkuritegu, 1950. aastal suurendati vanglakaristuse maksimummäära kuni nelja aastani, 1959. aastal muudeti kohustuslikuks testid ja ekspertiisid, mis määrasid kindlaks, kas autojuht on või ei ole tarvitanud alkoholi, kuid alles 1977. aastal kehtestati seadusandlikult alkoholi lubatud kontsentratsioonimäärad veres.

Tänapäeval on kõige rangemad piirangud kehtestatud Rootsis ja Norras, kus sõiduki juhtimisel ei või juhi veres alkoholi kontsentratsioon ületada 0,02% (sama piirmäära kehtestamist on arutatud ka Soomes). Kõige leebemad piirmäärad (0,08%) on kehtestatud Suurbritannias, Iirimaa ja Itaalias.

Ühiskondlik kontroll

Enamuses uuringuriikides on tänapäeval olemas riiklikud alkoholi preventsiiooni- ja haridusprogrammid (vt tabel 1.7). Nende programmide olemasolu peegeldab alkoholi ühiskondlikku kontrolli. Antud programmid hakkasid levima peale 1950ndaid, eriti aga alates 1980ndatest.

Tabel 1.7

Riiklike alkoholi preventsiiooni ja haridusprogrammide olemasolu 2000. aastal

Riik	Riiklik alkoholi preventsiiooniprogramm	Riiklik alkoholi haridusprogramm
Austria	-	-
Belgia	x	x
Hispaania	x	x
Holland	x	x
Iirimaa	x	x
Itaalia	x	x
Kreeka	-	-
Norra	x	x
Portugal	x	x
Prantsusmaa	x	x
Rootsi	x	x
Saksamaa	-	-
Soome	x	x
Suurbritannia	x	x
Taani	-	-

Riiklikud alkoholi preventsiiooni- ja haridusprogrammid ei ole tegelikult üldse alkoholi kontrollimeetmed. Nende eksisteerimise peamiseks põhjuseks on asjaolu, et nad on üheks tunnusmärgiks, mis näitab alkoholi kontrolli olulisust ühiskonnas. Taoliste plaanide ja programmide olemasolul on teatav surve poliitilistele struktuuridele, et neid ka realselt ellu rakendataks.

1.5. ALKOHOLIPOLIITIKATE SARNASUSED, ERINEVUSED JA TRENDID

1950ndate alguses olid riikide alkoholipoliitikad väga erinevad. Kõigis Põhjamaades põhinesid alkoholipoliitikad kõrgetel aktsiisimääradel, laiaulatuslikel riiklikel alkoholi monopolidel (v.a Taani) ning alkoholi kättesaadavuse rangel kontrollil. Veini tootvate ja tarbivate

Vahemeremaade seas oli alkoholi kontrollmeetmeid väga vähe ning isegi, kui nad eksisteerisid, siis oli nende rakendamine peamiselt motiveeritud tööstuslikest ja kaubanduslikest huvidest. Võib isegi väita, et Vahemeremaades ja paljudes Kesk-Euroopa riikides olid alkoholipoliitika ja alkoholi kontrollipoliitika tundmatud mõisted.

Võrreldes Põhjamaadega, olid Vahemeremaades alkoholi maksumäärad (eriti veinile) 1950ndate alguses väga madalad. Arvestades seda, et Vahemeremaades eelistati alkoholist tarbida peamiselt just veini, siis sealsed tarbijad peaaegu ei maksnudki makse, võrreldes Põhjamaade tarbijatega. Viimased eelistasid küll rohkem kanget alkoholi, kuid selle tarbimine vähesemal määral, kui veinimaades veini joodi, tõi lõppkokkuvõttes siiski suurema maksukoormuse, sest kange alkohol oli neis riikides kõrgelt maksustatud.

Kesk-Euroopa riikides, kus eelistatuim alkohol oli õlu, tarbiti siiski teatud määral ka kanget alkoholi. 1950ndate alguses funktsioneeris Iirimaa ja Suurbritannias väga range litsentsisüsteem, ülejäänutel olid kasutusel vähemalt mingisugused alkoholi kontrollmeetmed (nt Belgias ja Hollandis). Kesk-Euroopa riikidele oli ka iseloomulik koguda alkoholsetelt jookidelt spetsiaalseid makse. Paljudel neil riikidel on ka üsna tugev karskusliikumise ajalugu.

Kasutades ECAS-skaalat, saab väita, et 20. sajandi teine pool oli riikide alkoholipoliitikate konvergeerumise aeg. Siiski on raske seletada konvergensti tendentsi, lähtudes sarnastest trendidest riikide gruppide lõikes (võttes aluseks alkoholsetest joogist või geograafilisest paiknemisest tulenevad eelistused). Konvergensti tendents on paremini jälgitav ja mõistetav, kui lähtuda erinevate alkoholipoliitikate seas aset leidnud trendidest. Samas on huvitav märkida, et 2000. aastal olid alkoholi aktsiisimäärade tasemed kehtestatud ikka vanade põhimõtete järgi, st riike sai jagada alkoholsete joogi eelistustest tulenevalt. Näiteks alkoholi aktsiisimaksud olid endiselt kõige madalamad veini tootvates ja tarbivates Vahemeremaades ning kõige kõrgemad endistes kange alkoholi maades – Põhjamaades. Ülejäänud Kesk-Euroopasse jäävad riigid ei moodusta siiski maksumäärade poolest homogeenset gruppi, kuna Iirimaa ja Suurbritannia on rakendanud alkoholile kõrgemad maksud kui näiteks Saksamaa ja Austria.

Eelnevast analüüsist selgus, et 50 aasta jooksul on oluliselt vähenenud kontroll alkoholi tootmise, hulgemüügi ning ka jaemüügi üle. Seega on kadunud alkoholi kontrollipoliitikate eesmärk keskenduda ainult alkoholi kättesaadavuse reguleerimisele. Selle põhjuseks on suurem turule orienteeritus ning tarbimise olemuse muutus. Turule orienteerituse kasvu väljendab Euroopa ühisturu loomine 1993. aastal, mis võimaldas kapitali, kaupade, teenuste ja tööjõu vaba liikumist, tühistati piirangud vabaks ettevõtluseks ja -kaubanduseks. See samm ise on viinud mitmete alkoholi kontrollmeetmete kaotamiseni, alustades tootmise, impordi, ekspordi ja hulgemüügi monopolidest ning lõpetades uute regulatsioonidega jaemüügikohtade litsentsimisega.

Tänapäeval on enamikus Euroopa riikides litsentsipoliitika vaid formaalne protseduur, mille kohaselt iga taotleja saab litsentsi, kui täidab selleks esitatud nõuded. Vabakaubanduse printsiip ei jäta eriti palju ruumi alkoholi kättesaadavuse piirangutele, mis oleks ajendatud sotsiaalpoliitilistest ja rahvatervislikest kaalutlustest.

Alkoholi tarbimise muutused on seisnenud eelkõige selle suurenemises. Ühelt poolt võib arvata, et 1950ndate algusest 1970ndate keskpaigani suurenenud tarbimine oleks pidanud viima alkoholi kontrollmeetmete karmistamiseni. Samas on aga tarbimise kasv avaldanud kontrollmeetmetele vastupidist survet, kuna tänapäeval ei ole tarbijad enam nõus, et riik kirjutab ette, millised peaksid nende tarbimisharjumused olema. Seetõttu on pidevalt suurenenud tarbijate kriitika alkoholi müügipiirangute kohta (nt kaupluste lahtiolekuajad), mis kitsendavad nende vaba valikut. Antud tendentsi tagajärjel on hoopis mitmed kontrollmeetmed muutunud leebemaks või üldse tühistatud. Siiski on 20. sajandi teisel poolel säilinud või muudetud isegi karmimaks alkoholi ostmisele seatavad vanusepiirangud. Viimane viitab, et vähenenud on perede võime noorte käitumist ja alkoholi tarbimist kontrollida. Rangemate kontrollmeetmete tingijaks on ka noorte alkoholi tarbimisest tulenevad kahjud (kuna see on ühiskonnas selgelt näha, siis on vanusepiirangu kehtestamist olnud kergem teostada ning vastupanu sellele ei ole olnud väga tugev).

Muudest alkoholi kontrollivaldkondadest on muutunud olulisemaks sotsiaalne kontroll ja turunduse kontroll. Näitena saab tuua konkreetseid alkoholiga seotud probleemvaldkondi nagu joobeseisundis sõiduki juhtimine või elanikkonna üldine alkoholi tarbimine, samuti reklaami reguleerimine. Näiteks seadusandlikult sõiduki juhi veres olevale alkoholi kontsentratsioonile limiidi määramine viitab otseselt alkoholiga seotud probleemide kasvule liikluses, mille põhjuseks on nii liikluse intensiivistumine kui ka alkoholi tarbimise suurenemine viimastel aastakümnetel. Selliste limiitide kehtestamine on alkoholi kaupmeeste arvates mõnevõrra vähendanud alkoholi tarbimist tootlustusasutustes.

Tänapäeval on ka rohkem meetmeid, mille eesmärgiks on mõjutada alkoholi nõudlust läbi elanike alkoholialase teavitamise ja harimise. Enamuses uuringuriikides on tänapäeval olemas alkoholialane preventsiiooni- või haridusprogramm või alkoholipoliitika eest vastutav asutus. Riikides, kus sellised programmid puuduvad (nt Kreeka), on siiski juba tõsiselt arutatud nende rakendamist. Preventsiiooni- ja haridusprogrammid üksi ei garanteeri veel riigi alkoholiprobleemide efektiivset lahendamist, kuid nende olemasolu annab märku, et nad on lülitatud riikliku poliitika päevakorda ning mõisted alkoholipoliitika ja alkoholi kontrollipoliitika ei ole võõrad. Antud programmide eksisteerimine mõjutab nii alkoholi puudutatavat mõtlemismalli kui vastavate tegevuste planeerimist. Preventsiiooni- ja haridusprogrammide juurutamist on osaliselt mõjutanud Maailma Tervishoiuorganisatsioon (WHO), kes on välja arendanud alkoholi

valdkonna tegevusplaani, millega on nõustunud organisatsiooni liikmesriigid ning mis on ergutanud neid vastavaid plaane ja soovitusi oma riigis rakendama.

Kokkuvõtlikult võib öelda, et tänapäeval on riikide alkoholipoliitikad sarnasemad kui 1950ndatel ning konvergensti trendide taga on kaks erinevat arengusuunda. Esiteks, alkoholi kättesaadavuse reguleerimine on muutunud vähem oluliseks (st riigid, kus selline kontroll eksisteeris, on seda vähendanud ning uued riigid, kes huvitusid alkoholipoliitikast, ei keskendunud peamiselt kättesaadavuse kontrollile). Teiseks, suurenenud on alkoholi nõudlust mõjutavate ja alkoholiga seotud kahjusid puudutavate kontrollmeetmete osatähtsus. Alkoholipoliitika küsimused kuuluvad tänapäeval suuremal või väiksemal määral riigi poliitilisse kompetentsi.

1.6. ALKOHOLIPOLIITIKA MÕJU TARBIMISELE PÕHJAMAADES

Eelnevalt kirjeldatud Euroopa alkoholipoliitikate trendide kõrval on antud alapeatükis detailsemalt esitatud Põhjamaades läbi viidud alkoholipoliitikate muutused ja nende mõju alkoholi müügile ja elanike alkoholi tarbimisele.

Ratsioonisüsteemi kaotamine

Rootsi 1955 – Üldine alkoholi tarbimine suurenes 25%, seejuures enim elanike hulgas, kes tarbisid alkoholi keskmisest rohkem. Alkoholiga seotud kahju (surmajuhumid) suurenes enam kui tarbimine.

Ostjate järelevalve kehtestamine

Soome 1949-1952, 1955 – Alkoholiga liialdajatele jagati infolehti ning neid kutsuti vestlustele, alkoholi korduval liigtarbimisel tehti neile hoiatusi ning viimase abinõuna kehtestati antud isikutele ajutine alkoholi müügikeeld. Sanktsioonide sihtgrupi ehk alkoholi kuritarvitajate tarbimises taolised meetmed olulisi muutusi esile ei kutsunud.

Õllemüügi lubamine toidukauplustes

Soome 1969 – Õlut, mille alkoholisisaldus oli alla 4,7%, hakati müüma toidukauplustes ning kohvikutes, alkoholi kauplused rajati ka maapiirkondadesse (eelnevalt oli see keelatud). Selle tulemusena üldine alkoholi tarbimine suurenes 46%, seejuures suurenes keskmise kangusega õlle (alkoholisisaldus alla 4,7%) müük 242%. Elanike alkoholi tarbimine kasvas seda enam, mida suurem oli nende eelnev tarbimine; kasvas lahja alkoholi tarbimissagedus; alkohoolikud hakkasid asendama kanget alkoholi õllega; alkoholi hakkasid tarbima paljud endised karsklased; alkoholi tarbimise tõus oli suhteliselt suurem naiste hulgas ning kasvas purjus isikute vahistamiste arv (eriti alla 18-aastaste noorte ja naiste seas).

Soome 1993-1994 – Mitmed kohalikud omavalitsused lubasid keskmise kangusega õlut müüa toidukauplustes alles 1990ndatel. Õlle tarbimine suurenes noorte hulgas, kuid kange alkoholi tarbimise arvel.

Rootsi 1965-1977 – Toidupoodides võis müüa keskmise kangusega õlut, mille alkoholisisaldus oli alla 4,5% (varem oli lubatud määraks 3,5%), seejuures ei olnud enne 1972. aastat kehtestatud õlle müügile vanusepiirangut. Antud muutuse tagajärjel kasvas üldine alkoholi tarbimine 15%, eriti keskmise kangusega õlle tarbimine, mis oli kõige populaarsem noorte seas.

Õllemüügi keelustamine toidukauplustes

Soome 1975-1977 – Mitmed kohalikud omavalitsused keelustasid õllemüügi toidukauplustes. Kui õlle müümine toidukauplustes tõi kaasa alkoholi tarbimise olulise kasvu, siis selle keelustamine saavutatud tarbimistaset märkimisväärselt ei vähendanud. Osades piirkondades suurenes illegaalse alkoholi ja surrogaatide tarbimine.

Norra 1972, 1975, 1981 – Sarnaselt Soomele keelustasid mitmed kohalikud omavalitsused õllemüügi toidukauplustes, seega olid regulatsioonid piirkonniti erinevad. Üldine alkoholi tarbimine eriti ei muutunud, keskmise kangusega õlle asemel hakati tarbima teisi alkoholiseid jooke, eelkõige vähenes õlle tarbimine naiste seas.

Veini- ja/või alkoholikaupluste avamine spetsiaalsetes piirkondades

Soome 1951 – Avati spetsiaalsed veini ja õlle kauplused, peamiselt maapiirkondades (eelnevalt olid alkoholipoed seal keelatud). Alkoholi tarbimissagedus suurenes peamiselt alla 50-aastaste meeste seas, õlu ja vein asendasid kange alkoholi ja illegaalse alkoholi tarbimise.

Norra 1961, 1968, 1971, 1991 – Avati veini- ja alkoholi kauplused piirkondades, mis olid teistest alkoholikauplustest suhteliselt kaugel. Sellega ei kaasnenud olulisi muutusi üldises alkoholi tarbimises (mõnevõrra suurenes alkoholi tarbimine naiste ja vanemate inimeste seas); elanikud hakkasid alkoholi ostma tihedamini, kuid korruga vähem. Samas hakati puskari asemel jooma rohkem veini.

Iseteeninduse kasutuselevõtt alkoholikauplustes

Rootsi 1989 – Kui varem oli riigi 400 monopoolses alkoholikaupluses kasutusel letimüük, siis nüüd viisid mõned kauplused sisse ostjate iseteeninduse süsteemi. Sellised poed muutusid populaarseks ning nende alkoholi müük suurenes 17%. Seejuures oli 1/2 müügi suurenemisest tingitud kohalike elanike ostudest ning teine 1/2 lähedal asuvate linnade elanike ostudest, kes muutsid oma tavapärasest alkoholi ostukohta.

Alkoholikaupluste sulgemine laupäeviti

Soome 1977-1978 – Laupäeviti olid suletud ALKO monopoolsed poed, mille tulemusena nende alkoholi müük vähenes, kuid teiste alkoholi jaemüügikohtade müük suurenes. Kokkuvõttes oli täheldatav üldise alkoholi tarbimise mõningane vähenemine, kuid samas suurenes alkoholi illegaalne müük.

Norra 1984 – Teatud piirkondades keelustati alkoholi müük laupäeviti (v.a toidukauplustes müüdav õlu), mille tagajärjel suurenes alkoholi reedene müük. Alkoholi hakati ostma harvemini, kuid korraga rohkem. Kange alkoholi tarbimine mõnevõrra vähenes, kuid suurenes illegaalse alkoholi ja surrogaatide tarbimine. Õlle tarbimine ei muutunud.

Rootsi 1981, 1982 – Laupäeviti suleti riiklikud monopoolsed alkoholikauplused. Elanikud hakkasid alkoholi ostma küll harvemini, kuid korraga rohkem. Üldisele alkoholi tarbimisele antud regulatsioonid mõju ei avaldanud.

Streigid

Soome 1972, 1985 – Ehkki streigid pole riikliku alkoholipoliitika meetmed, on neil siiski mõju alkoholi tarbimisele. ALKO kauplused streikisid nädalaid ning alkoholi müük vähenes 1/3 võrra. Samas suurenes puskari ning ka surrogaatide tarbimine.

Norra 1978 – Streik oli alkoholi monopolfirmas, mis mõjutas nii alkoholi hulgi- kui jaekaubandust. Alkoholi müük vähenes 1/4 võrra, kuid tarbimine 5-10%, mis näitab illegaalse alkoholi levikut.

Rootsi 1963 – Streikis riigiomandis olev monopoolne laosüsteem, mis tekitas probleeme kaupluste alkoholiga varustamisel. Sellest tulenevalt võeti ajutiselt kasutusele alkoholi normeeritud müük. Streik mõjutas kõige rohkem neid elanikke, kes tarbisid alkoholi keskmisest rohkem – nende tarbimine vähenes.

1.7. ALKOHOLIPOLIITIKA TULEVIKUVISIOON

Enamikus uuringuriikides (erandiks on Lõuna-Euroopa maad) olid alkoholi tarbimise näitajad *per capita* 2000. aastal kõrgemad kui 1950. aastal, eriti suurenes tarbimine peale II maailmasõda kuni 1970ndate keskpaigani. Seejuures on alkoholi tarbimise ja alkoholiga seotud probleemide vahel üldjuhul positiivne korrelatsioon, st tarbimise suurenedes tekib rohkem probleeme.

Sotsiaalpoliitika ja rahvatervise vaatepunktist ei ole alkohoolsed joogid tavapäraseid kaubad. Etüülalkoholi tarbimine võib tekitada meditsiinilisi ja sotsiaalseid probleeme nii alkoholi joojale endale, tema perekonnale, sõpradele, kohalikule kogukonnale või kogu ühiskonnale tervikuna. Alkoholi tööstuse ja kaubanduse seisukohast on aga tegemist tavapärase kaubaga, mis on tihedalt seotud põllumajandusega. Seetõttu pole haruldane, et valitsuse alkoholiga seotud poliitilised otsused on üsna vasturääkivad. Põllumajandusministeeriumid püüavad sageli kaitsta farmerite huve (nt veinimaades Hispaanias, Itaalias, Prantsusmaal) ning isegi laiendada alkoholiturgu. Tööstusministeeriumid tegutsevad tootjate huvides ning sotsiaalsfäär (sh tervishoid) püüab soodustada poliitikat, mis vähendaks alkoholiga seotud kahjulikke mõjusid ning piiraks alkoholi üldist tarbimist.

Riikide praktika on tõestanud, et alkoholi tarbimise muutmisel on mõnevõrra vähem efektiivsed nõudluse mõjutamisele keskendunud alkoholi kontrollmeetmed ning tõhusamad need, mis reguleerivad alkoholi kättesaadavust, eriti mõjusad on alkoholi hinnamuutused. Suurenenud alkoholi tarbimine ja sellega kaasnev laienenud probleemide ring on tekitanud vajaduse ennetusmeetmete ning juba tekkinud probleemide lahenduste järele. Samas kerkib üles küsimus, miks on Euroopas esinenud tendents vähendada ning tühistada alkoholi kättesaadavust mõjutavaid kontrollmeetmeid, ehkki on teada, et viimastel on kõige suurem mõju elanike alkoholi tarbimisharjumuste kujundamisel. Seejuures on üha rohkem võetud kasutusele alkoholi nõudlust mõjutavaid kontrollmeetmeid, mis on lühiajaliselt ebaefektiivsemad.

Üheks põhjuseks, miks riigid on vähendanud ja kaotanud alkoholi kättesaadavuse piiramisele suunatud kontrollmeetmeid, on asjaolu, et need on vastuolus vabakaubanduse ning ühisturu põhimõtetega. Kapitali, kaupade, teenuste ja tööjõu vaba liikumise tagamine on olnud viimaste aastakümnete majandusarengu põhiprintsiibiks ning see on varjutanud rahvatervise ja ühiskondliku korra vajadused alkoholi tarbimise valdkonnas. Seega on tõenäoliselt ka tulevikus oodata alkoholi kättesaadavuse kontrollmeetmete jätkuvat nõrgenemist ning vähenemist. Euroopas on peaaegu võimatu taastada efektiivsed laiahaardelisi monopoolseid struktuure, mis olid Põhjamaadele kuni 1990ndateni iseloomulikud. Raske on ette näha antud trendi pöördumist, ehkki ka Euroopa Liidu sotsiaalpoliitika on mõnevõrra mõjuvõimsamaks muutunud. Maailma Tervishoiuorganisatsioon (WHO) on vastu võtnud programmi *Tervis 21*, mille kohaselt peavad liikmesriigid elanike alkoholi tarbimist vähendama – 2015. aastaks ei tohi alkoholi aastane tarbimine *per capita* olla üle kuue liitri absoluutalkoholi ning alla 15-aastaste hulgas peab antud näitaja olema nullilähedane.

Vaatamata asjaolule, et alkoholi tarbimine võib tekitada mitmeid probleeme, näevad tarbijad seda enamasti siiski tavalise kaubana, mida müüakse ohtralt kaubandusketis ning mis rahuldab nende vajadusi. Vastasel juhul ei saaks põhjendada, miks tarbijad on nõus paigutama arvestatava

osa oma sissetulekust alkoholiostudesse. Samas on hea infolevi tingimustes paljud alkoholi tarbijad täiesti teadlikud joomisega kaasnevatest võimalikest ohtudest, st et arenenud ühiskonnas kontrollivad sellised tarbijad ise oma alkoholi joomist kas üldiselt või konkreetses situatsioonis (nt olukorras, kus on vaja juhtida sõidukit). Seega on viimastel aastakümnetel Lääne-Euroopa industrialiseerunud ühiskonnas üha rohkem rõhutatud indiviidi teadlikkuse ja vaba otsustusõiguse tähtsust. Kuna iseseisev tarbija ei vaja riigilt otseseid juhtnõore, siis sellest tulenevalt on muutunud ka raskemaks seadustada alkoholi kontrollmeetmeid, viidates nende mõjule alkoholiga seotud probleemide lahendamisel. Need arengud on teiseks põhjuseks, miks on alkoholi kättesaadavuse kontrollmeetmed ebapopulaarsemad.

Kuna alkoholi tarbimisega kaasnev võimalik kahju puudutab sageli peale jooja enda ka tema lähedasi ja ühiskonda, siis on üsna tavaline, et alkoholi tarbijat ümbritsev keskkond püüab tema tarbimist juhtida läbi mitteformaalse sotsiaalse kontrolli. Viimane võib avalduda otsese personaalse kontrolli kaudu või läbi sotsiaalsete ning kultuuriliste normide (kus, kui palju ja kuidas peaks alkoholi jooma). Mõnedes riikides on selline traditsiooniline alkoholiga seotud probleemidega toimetulekuviis lakanud toimimast. Suurenenud huvi kontrollida noorte alkoholi tarbimisharjumusi seadusandliku ja formaalse kontrolliga on seletatav just faktiga, et arenevas ja globaliseerivas maailmas on alles jäänud noorte kontrollimise vajadus, kuid vanad mitteformaalsed kontrollmeetmed enam ei toimi. Vana süsteemi kokkuvarisemist saab jälgida ka teiste uute kontrollvormide kaudu – piirangud alkoholi tarbimisele töökohtadel, haridusasutustes, riigiasutustes, ühiskondlikus transpordis, parkides, tänavatel, spordi- ja vabaajaüritustel jne.

Kokkuvõtlikult saab prognoosida, et ka lähitulevikus on alkoholi pakkumise ja kättesaadavuse kontrollile suunatud meetmed jätkuvalt hääbumas, v.a mõned erandid teatud alkoholi tarbijate gruppide suhtes, mis ei laiene kogu elanikkonnale. Siinkohal saab näitena tuua vanusepiiranguid, joobeseisundis isikule alkoholi müüki, müügikeelde spordiüritustel jne. Kuna need erandid ei käi kogu elanikkonna kohta ja alkoholi tarbimisest tulenevalt on kõigis uuringuriikides siiski probleeme, siis on oodata alkoholi nõudluse kontrollile suunatud meetmete jätkuvat arengut ning tugevnemist. Üheks veelgi karmistuvaks valdkonnaks on alkoholi reklaamimine ja sponsorlus, seda eriti spordiüritustel.

2. ALKOHOLI TARBIMISE TRENDID EUROOPAS

Kui eelnevalt olid vaatluse all alkoholipoliitika trendid Euroopas, siis antud peatüki ülesandeks on anda ülevaade sellega otseses seoses olevast valdkonnast – alkoholi tarbimise trendidest. Uuringuperioodiks on ajavahemik 1950-2000 ning vaatluse all on Norra ja Euroopa Liidu (EL) liikmesriigid (v.a Luksemburg, mida on analüüsitud vaid teatud valdkondades).

2.1. ALKOHOLI TARBIMISEELISTUSTE TRENDID

Peale II maailmasõda leidsid Euroopas aset mitmed muutused, nii majanduslikud kui sotsiaalsed. Ka elanike alkoholi tarbimisharjumuste osas saab rääkida muutustest ning nende ühiseks märksõnaks on ühtlustumine, st rahvuslike eripärade järk-järguline vähenemine. 1950ndatele iseloomulikes traditsioonilistes õllemaades, veinimaades ning kange alkoholi maades on tarbijate eelistused ajapikku mõnevõrra muutunud.

Antud alapeatükis põhineb alkoholi tarbimise analüüs tarbijate alkoholi eelistustel. Erinevate regioonide alkoholi tarbimise analüüsimise hõlbustamiseks on riigid vastavalt absoluutalkoholi tarbimistasemele ja alkoholi eelistusele jagatud kolme gruppi:

- madal tarbimistase, traditsioonilised kange alkoholi maad – Norra, Rootsi, Soome;
- keskmine tarbimistase, traditsioonilised õllemaad – Austria, Belgia, Holland, Iirimaa, Saksamaa, Suurbritannia, Taani;
- kõrge tarbimistase, traditsioonilised veinimaad – Hispaania, Itaalia, Kreeka, Portugal, Prantsusmaa.

Toodud jaotuse järgi on riikidel peale ühiste alkoholi tarbimistasemete ja alkoholi tarbimistavade (sh alkoholse joogi eelistuste) veel ka sarnased alkoholipoliitikad.

Tabelis 2.1 on riigiti toodud alkoholsete jookide osakaalud alkoholi üldises tarbimises erinevatel ajaperioodidel ning tabelis 2.2 on esitatud vastavad osakaalud riikide gruppide lõikes. Selline lähenemine annab võimaluse võrrelda alkoholi eelistuste osas toimunud tendentse Euroopas. Toodust nähtub, et traditsiooniliste õllemaade (Austria, Belgia, Holland, Iirimaa, Saksamaa, Suurbritannia ja Taani) tarbijad eelistavad üldjuhul jätkuvalt õlut, kuid samas saab öelda, et neis riikides on õlle osakaal alkoholi üldises tarbimises üldjuhul siiski vähenenud.

Tabel 2.1

Alkoholsete jookide osakaalud alkoholi üldises tarbimises riigiti

(% , rasvases kirjas on näidatud domineeriv alkohoolne jook)

Riik	1953-55			1963-65			1973-75			1983-85			1993-95		
	kange alkohol	vein	õlu	kange alkohol	vein	õlu	kange alkohol	vein	õlu	kange alkohol	vein	õlu	kange alkohol	vein	õlu
Austria	25	30	45	23	33	45	17	38	45	14	39	47	13	36	51
Belgia	11	14	75	14	15	71	19	20	61	19	25	55	13	32	55
Hispaania ¹	-	97	3	20	71	9	19	66	15	25	52	23	25	45	30
Holland	58	6	36	43	11	46	36	17	47	28	23	49	22	25	53
Iirimaa	22	3	73	25	4	69	30	5	63	24	6	67	20	9	65
Itaalia	9	90	1	12	86	3	15	81	5	10	82	8	7	78	15
Kreeka ²	-	-	-	-	90	10	-	82	18	30	51	19	31	44	25
Norra	49	9	42	48	7	45	43	10	47	33	14	52	21	21	58
Portugal ³	-	100	-	3	96	2	7	83	10	6	81	13	7	62	31
Prantsusmaa	13	82	5	13	78	9	14	74	12	16	69	14	21	64	15
Rootsi	64	7	29	58	13	29	47	17	37	41	27	32	27	27	46
Saksamaa ⁴	26	18	56	28	17	55	27	18	56	22	22	57	24	20	57
Soome	50	12	37	53	14	33	44	15	41	43	14	43	27	17	56
Suurbritannia	15	6	77	18	10	71	22	14	63	23	18	57	19	22	55
Taani	12	11	78	17	11	71	19	17	64	15	23	62	11	31	59

¹ Andmed puuduvad kange alkoholi kohta kuni 1962. aastani, kuid eelistatuum jook oli vein.² Andmed puuduvad veini kohta kuni 1961. aastani, õlle kohta kuni 1961. aastani ja kange alkoholi kohta kuni 1976. aastani, kuid eelistatuum jook oli vein.³ Andmed puuduvad õlle kohta kuni 1960. aastani, kange alkoholi kohta kuni 1964. aastani, kuid eelistatuum jook oli vein.⁴ Andmed kajastavad alates 1991. aastast Saksamaad, enne seda endist Lääne-Saksamaad.

Alkoholsete jookide osakaalud alkoholi üldises tarbimises riikide gruppide lõikes

(keskmised väärtused, %)

Aasta	Veinimaad ¹	Õllemaad	Endised kange alkoholi maad
<i>VEIN</i>			
1950	93	12	5
1955	92	13	9
1960 ²	90	14	9
1965	83	15	12
1970	80	16	12
1975	77	19	14
1980	67	20	16
1985	66	23	19
1990	58	23	20
1995	59	25	22
<i>ÕLU</i>			
1950	3	59	34
1955	4	63	37
1960 ³	6	62	36
1965	7	60	36
1970	10	61	45
1975	12	56	41
1980	14	55	40
1985	16	56	43
1990	24	58	50
1995	23	56	53
<i>KANGE ALKOHOL</i>			
1950	-	29	61
1955	-	25	54
1960	-	24	55
1965	13	25	52
1970	13	23	43
1975 ⁴	18	25	45
1980	20	24	44
1985	18	22	38
1990	19	19	31
1995	18	18	25

¹ Õlu: sh Kreeka alates 1961 ja Portugal alates 1960;

vein: sh Kreeka alates 1961;

kange alkohol: sh Kreeka alates 1976, Portugal 1964 ja Hispaania 1962.

² Veinimaade osas aasta 1961, mis hõlmab kõik viis riiki (1950 ja 1955 andmed vaid Hispaania, Itaalia ja Prantsusmaa põhjal).

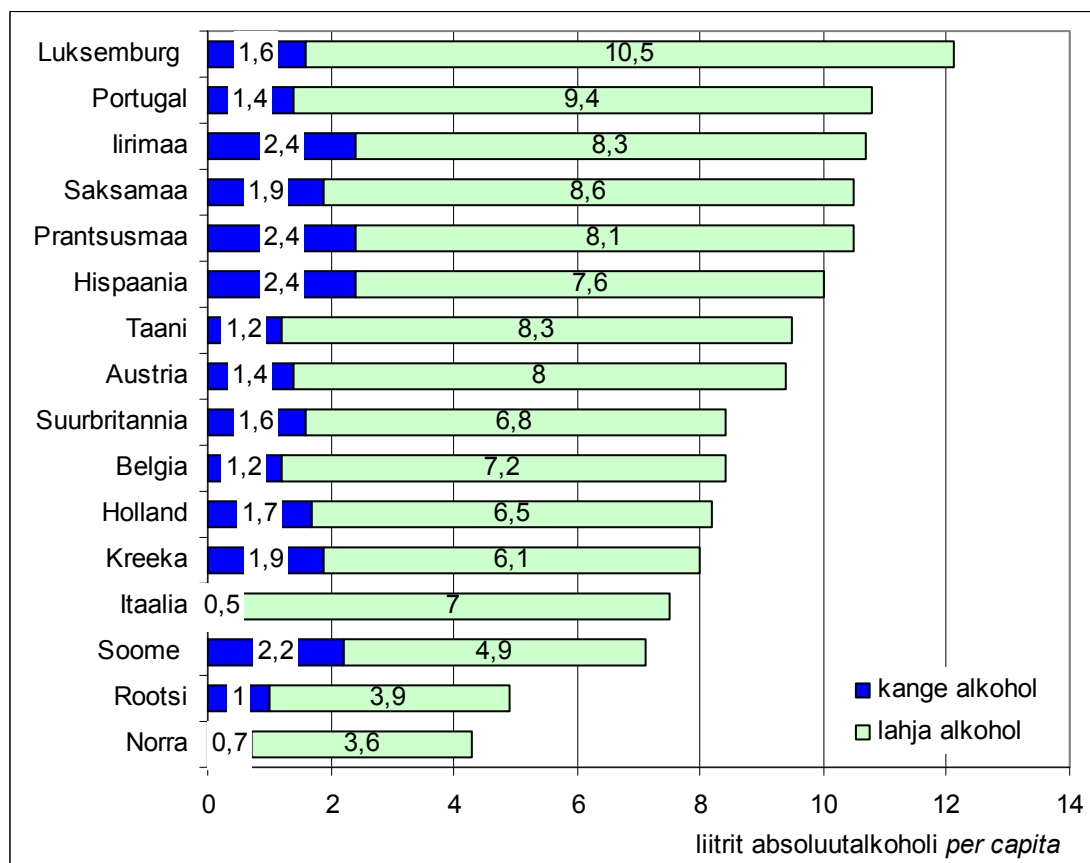
³ Veinimaade osas aasta 1961, mis hõlmab kõik viis riiki.

⁴ Veinimaade osas aasta 1976, mis hõlmab kõik viis riiki.

Veinimaade gruppi kuuluvad riigid (Hispaania, Itaalia, Kreeka, Portugal ja Prantsusmaa) on tarbijate põhieelistuste alusel jäänud ikkagi veiniriikideks, kuid sarnaselt õllemaadele on alkoholsete jookide tarbimine tunduvalt mitmekesisestunud (oluliselt suurem osatähtsus on õllel, kuid seda mitte niivõrd õlle tarbimise suurenemise arvel, vaid veini tarbimise vähenemise tõttu).

Huvitav tendents on leidnud aset endiste kange alkoholi riikide seas (Norra, Rootsi ja Soome), nimelt on nad kõik muutunud õllemaadeks. Seejuures toimus muutus kõige varem Norras ning kõige hiljem Rootsis. Antud grupis on ka vein muutunud tarbijate silmis populaarsemaks. Taoliste muutuste üheks põhjustajaks on olnud kange alkoholi kõrge aktsiis.

Joonisel 2.1 on kajastatud tarbijate eelistused kange ja lahja (sh vein ja õlu) alkoholi osas 2000. aastal. Tulemustest järeldub, et Põhjamaade seas on ainsaks erandiks jäänud Soome, kus kange alkohol moodustab kõikide riikide arvestuses suurima osakaalu alkoholi üldises tarbimises. Kõige väiksem kange alkoholi osakaal üldises tarbimises on Itaalias.



Joonis 2.1. Alkoholi registreeritud tarbimise struktuur 2000. aastal

Kokkuvõtlikult on kõikides gruppides eelistatum alkohol kaotanud aastakümnete jooksul populaarsust ning tänapäeval saab liigitada enamikku Euroopa riikidest õllemaadeks, ülejäänud on veinimaad ning kange alkoholi maid uuringuriikide seas enam ei eksisteeri. Samas ei ole eelistuste muutumise tõttu alkoholi tarbimine vähenenud, kuna nn uued alkohoolsed joogid saavutasid populaarsuse traditsiooniliste jookide kõrval.

2.2. ALKOHOLI KOGUSELISE TARBIMISE TRENDID

Alkoholi tarbimise koguselised muutused on jälgitavad lainetena. Peale II maailmasõda suurenes Euroopa riikides alkoholi tarbimine kolme aastakümne vältel kuni 1970ndate keskpaigani. Alates 1980ndate algusest hakkas alkoholi tarbimine *per capita* aeglaselt vähenema ning kahanes kuni 1989. aastani (eriti veini ja õlle osas). Kui neil perioodidel riikide absoluutalkoholi tarbimisnäitajad ühtlustusid, siis alates 1990ndatest pole eri maade tarbimine enam oluliselt homogensemaks muutunud.

Selleks, et detailsemalt analüüsida alkoholi koguselist tarbimist, tuleb välja selgitada, millest viimane koosneb. Alkoholi koguselise tarbimise uurimisel on vaja silmas pidada asjaolu, et tarbimine hõlmab endas ka sellist osa, mis ei kajastu statistikas läbi ametlike tootmis- või müüginumbrite. Seega koosneb alkoholi tarbimine kahest komponendist: nn registreeritud tarbimisest ning nn registreerimata tarbimisest.

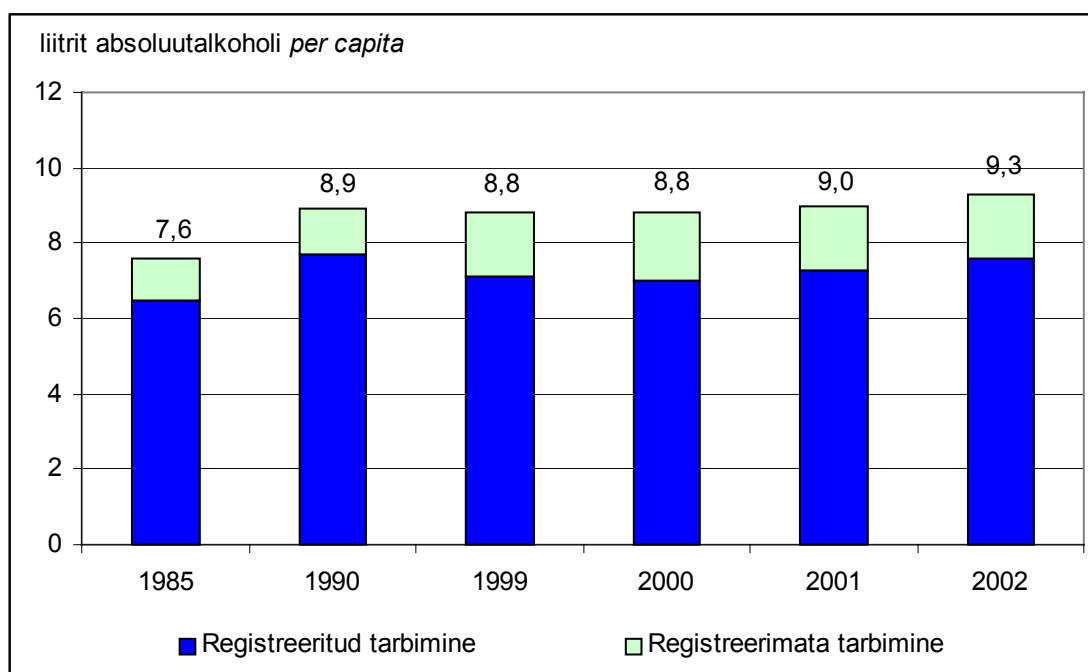
Riiklikust statistikast väljajääv nn registreerimata tarbimine hõlmab kolme alkoholi kategooriat:

- legaalne või illegaalne alkohol, mis on toodetud kodusel viisil (teatud juhtudel hõlmab riiklik statistika ka kodus toodetud alkoholi tarbimist, eelkõige veini puhul);
- välisriikidest illegaalselt imporditud alkohol (võib esineda nii organiseeritud kuritegevusena kui väikesemahulisena üksikisikute poolt) ning reisijate poolt isiklikuks otstarbeks legaalselt imporditud alkohol (tollieskirjadega lubatud koguses);
- alkohol, mida tarbitakse turistina välismaal.

Siinkohal tuleb märkida, et riikides, kus alkohol on kõrgelt maksustatud ning seetõttu on alkoholi hinnatase samuti kõrge, esineb alkoholi surrogaatide tarbimist. Viimased pole toodetud joomise eesmärgil ning pole defineeritud alkohoolse joogina. Antud aseained on tavaliselt tööstusliku, tehnilise või meditsiinilise kasutamise eesmärgiga ning võivad olla tervisele väga ohtlikud (nt denatureeritud alkohol või tehniline alkohol). Nende kohta kogutakse küll statistikat, kuid see ei kuulu elanike alkoholi tarbimise statistika alla.

Registreerimata tarbimist võivad mõjutada ka riikide poolt alkoholile antavad definitsioonid. Kui alkohoolsed joogid on maksustatud alates teatud alkoholisaldusest, siis ei loeta sellest väiksema alkoholisaldusega jooki sageli alkoholiks. Näiteks Euroopa Liidu regulatsioonide kohaselt maksustatakse õlut alates 0,5%-lisest alkoholisaldusest, seega õlu, mille alkoholisaldus on madalam kui 0,5%, pole tihtipeale EL liikmesriikides alkoholina defineeritud ja vastav tarbimine ei kajastu alkoholsete jookide tarbimise statistikas, küll aga mittealkohoolsete jookide tarbimises.

Kõige märkimisväärsem muutus alkoholi koguselises tarbimises on aset leidnud veinimaades, kus absoluutalkoholi tarbimine *per capita* on 1970ndate keskpaigast 20 aasta jooksul langenud ligikaudu viie liitri võrra (peamiselt veini joomise vähenemise arvel). Kui 1970ndate keskel oli vastav näitaja 17 liitrit, siis 1990ndate keskel juba 12 liitrit. Õlle- ja kange alkoholi maades suurenes alkoholi tarbimine 1960ndatel ning jäi enam-vähem stabiilseks 1970ndate keskel. Selliste trendide tulemusena on oluliselt vähenenud riikide gruppide vahel tarbimise erinevused, kuna eelnevalt iseloomustas veinimaid kõrge tarbimistase ja teisi riike suhteliselt madal tarbimistase. Globaliseeruva kaubanduse tõttu on olukord muutunud keeruliseks Põhjamaades, kus on impordipiirangute muutumisega ja monopolide kaotamisega kadunud üks riiklik võimalus alkoholiturgu reguleerida. See on omakorda toonud kaasa alkoholi tarbimise uue tõusu 2000ndatel. Kõige rohkem on antud muutused mõjutanud Soome elanike alkoholi tarbimist: 2002. aastal saavutati rekordiline tase – 9,3 liitrit absoluutalkoholi elaniku kohta aastas (vt joonis 2.2).



Joonis 2.2. Alkoholi aastane tarbimine Soomes 1985-2002

Alkoholi registreeritud tarbimise trende saab jälgida tabelist 2.3. Tabelis 2.4 on riikide tarbimisnäitajate esitamisel võetud arvesse nii registreeritud kui registreerimata tarbimist, mis annab olukorrast tõepärase ülevaate (näitajad on esitatud ühe 15-aastase või vanema elaniku kohta). Tulemustest on näha, et registreeritud tarbimise poolest on riikide pingereas esikohal Portugal, Prantsusmaa ja Iirimaa ning Põhjamaad jäävad nimekirja lõppu. Samas on just Põhjamaades kõige kõrgem registreerimata tarbimine ning seetõttu on kogu tarbimist arvestades riikide näitajad üksteisele mõnevõrra lähenenud. Ehkki registreeritud ja registreerimata tarbimise summa muudab riikide pingerida (võrreldes ainult registreeritud tarbimise pingereaga), jäävad siiski Portugal ja Prantsusmaa kõrge tarbimistasemega riikideks ja Põhjamaad madala tarbimistasemega maadeks (erandiks on siin Soome). 1970ndate keskpaigast ei ole ligi 20 aasta jooksul toimunud suuri muudatusi Vahemeremaade registreerimata tarbimises, samas kui Põhjamaade ja Suurbritannia vastavad näitajad on kasvanud (1980ndate keskel oli registreerimata tarbimine *per capita* ca 1 liiter, 1990ndate keskel juba ca 2 liitrit). Registreerimata tarbimise poolest kõige stabiilsemad riigid on olnud Saksamaa ja Holland.

Tabel 2.3

Alkoholi aastane registreeritud tarbimine

(liitrit absoluutalkoholi *per capita*)

Riik	1970	1980	1990	2000	Muutus 1970-2000
Austria	10,5	11,0	10,4	9,4	-1,1
Belgia	8,9	10,8	9,9	8,4	-0,5
Hispaania	11,6	13,6	10,8	10,0	-1,6
Holland	5,7	8,9	8,1	8,2	+2,5
Iirimaa	5,9	7,3	7,6	10,7	+4,8
Itaalia	13,7	13,0	9,1	7,5	-6,2
Kreeka	5,3	10,2	8,6	8,0	+2,7
Luksemburg		andmed puuduvad		12,1	-
Norra	3,6	4,6	4,1	4,3	+0,7
Portugal	9,9	11,0	12,9	10,8	+0,9
Prantsusmaa	16,2	14,9	12,6	10,5	-5,7
Rootsi	5,8	5,7	5,5	4,9	-0,9
Saksamaa	10,3	11,4	10,6	10,5	+0,2
Soome	4,3	6,3	7,7	7,1	+2,8
Suurbritannia	5,3	7,3	7,7	8,4	+3,1
Taani	6,8	9,1	9,7	9,5	+2,7

Alkoholi keskmine aastane tarbimine perioodil 1996-1998

(liitrit absoluutalkoholi *per capita* 15+)

Riik	Registreeritud tarbimine	Registreerimata tarbimine	Kokku
Portugal	13,7	1,0	14,7
Prantsusmaa	13,6	1,0	14,6
Iirimaa	12,7	1,0	13,7
Saksamaa	11,9	1,0	12,9
Taani	11,9	2,0	13,9
Hispaania	11,8	1,0	12,8
Austria	11,5	0,9	12,4
Belgia	10,9	0,5	11,4
Holland	10,0	0,5	10,5
Suurbritannia	9,4	2,0	11,4
Itaalia	9,2	1,5	10,7
Soome	8,6	2,5	11,1
Rootsi	6,1	2,0	8,1
Norra	5,3	1,8	7,1
Kreeka		andmed puuduvad	
Keskmine	10,5	1,3	11,8

2.3. ALKOHOLI TARBIMISE TRENDIDE PÕHJUSED

Antud alapeatüki ülesandeks on analüüsida alkoholi tarbimissuundade põhjuseid, andes siinkohal vastused küsimustele, miks ikkagi on alkoholi tarbimine 1970ndatest kõige rohkem vähenenud Euroopa lõunamaades ja miks Põhjamaadest just Norra ja Rootsi on elaniku kohta kõige madalamate absoluutalkoholi tarbimisenäitajatega. Selleks on järgnevalt käsitletud kolme ulatuslikku ja üksteisega tihedalt seotud valdkonda, mis kõik on olulised globaliseerumise ja alkoholi tarbimise homogeensemaks muutumise valguses. Nendeks on majandus, kultuur (sh moderniseerumine ja elutingimused) ning poliitika.

Majanduslikud tegurid

Alkoholi müüki ning tarbimist mõjutavad nii hinnad kui elanike sissetulekud. Uuringud on näidanud, et nii Vahemeremaades kui teistes Euroopa riikides on 1970ndatest suurenenud reaalsissetulekud, samal ajal kui reaalhinnad on püsinud pigem stabiilsena või EL-i lõunamaades isegi mõnevõrra vähenenud. Taolised muutused oleksid pidanud andma tõuke alkoholi tarbimise suurenemisele kõigis uuringuriikides (sh Vahemeremaades), kuna aga tarbimine tegelikult Lõuna-Euroopas vähenes, siis on tegemist mingite teiste tegurite mõjuga ning sealsed tarbimistrendid ei ole seletatavad alkoholi reaalhindade ja elanike reaalsissetulekute muutuste kaudu.

Kultuurilised tegurid, moderniseerumine, elutingimused

Üheks kultuuriliseks protsessiks on moderniseerumine, mis on viinud elustiilide sarnasemaks muutumiseni. Siiski on see rohkem mõjutanud alkoholsete jookide eelistusi, mitte aga tarbimistasemeid. Moderniseerumise üheks valdkonnaks on elutingimused, millede arengu suhteliselt sarnased trendid (urbaniseerumine, muutused tööjõus osalemises ja kutsealade struktuuris, muutused transpordis ja kommunikatsioonitehnoloogiates, muutused perestruktuuris, massimeelelahutuse ja massiturismi levik) on sõltuvalt riigist ja ajaperioodist mõjutanud alkoholi tarbimist väga erinevalt. Linnastumine, industrialiseerimine, teenindussektori kiire kasv ning põllumajandussektori kahanemine, suurenenud naiste osakaal tööjõus, uued suunad kommunikatsioonis, muutused ajakasutuse mudelis olid iseloomulikud kõigile uuringuriikidele. Vahemeremaades olid suurtes kogustes alkoholi peamised tarbijad maal töötavad inimesed, kuid seoses antud piirkonna industrialiseerimisega suundus suur osa neist tööle tööstus- ja teenindussektorisse. Kokkuvõtlikult on kõigi loetletud muutuste mõju alkoholi tarbimisele olnud riigiti erinev, vähendades tarbimist Vahemereäärsetes veinimaades ning vastupidi suurendades seda endistes kange alkoholi maades ja mõnedes õllemaades. Seega pole otsest ja ühest seost elutingimuste muutuste ja alkoholi tarbimise muutuste vahel. Antud protsess on kaudne, olles sõltuvuses iga riigi ajaloolisest ja kultuurilisest taustast.

Poliitilised tegurid

Viimastel aastakümnetel on suurenenud tarbijate teadlikkus alkoholi tarbimise negatiivsetest kõrvalmõjudest, mis tingis nn tervisliku elustiili jälgimise. Samas tulid eelkõige Lõuna-Euroopas ka uued suunad alkoholipoliitikasse (alkoholi kättesaadavuse piiramise, vanusepiirangute kehtestamise, alkoholi keelustamise kaudu töökohtadel jne). Riikide tarbimisnäitajate ühtlustumisele on kaasa aidanud alkoholipoliitika erinevate meetmete laiem rakendamine, nt õllemaades ja eriti just veinimaades suurendati kontrollmeetmete arvu märkimisväärselt perioodil 1950-2000. Endistes kange alkoholi maades oli kontrollmeetmete arv enam-vähem stabiilne perioodil 1950-1970 (väike langus 1960-1970), suurenemine leidis aset 1970-1980, seejärel oli olukord taas stabiilne 1980-1990 ning kontrollmeetmete nõrgenemise ja vähenemise tendents oli 1990-2000. Põhjamaad on kaotanud viimase aastakümne jooksul suure osa riiklikest võimalustest piirata alkoholi tarbimist läbi tootmis-, müügi- ja impordipiirangute.

Alkoholi tarbimist mõjutanud valdkondadena, mida saab käsitleda majanduslike, kultuuriliste ja/või poliitiliste teguritena, on välja toodud ka turundust ja uute alkoholivabade jookide turule ilmumist. Alates 1970ndatest on turunduse roll oluliselt suurenenud ning seda eelkõige õlle ja kange alkoholi osas, mille peamiseks väljenduseks on alkoholi reklaam (veini reklaam on rohkem juhuslik). Alkoholivabad joogid on aga omakorda andnud inimestele suurema joogivaliku. Kuna veinitootjad on peamiselt väikeettevõtted ning õlle, kange alkoholi ja ka uute alkoholivabade jookide tootjad on enamasti seotud rahvusvaheliste korporatsioonidega, kes saavad kergelt

reklaamida ja luua jaotusvõrke eri riikides, siis turunduse seisukohast on see halvendanud veinitööstuse konkurentsivõimet. Kuna Vahemeremaades loetakse veini toiduaineks, siis on kaupade sortimendi laienemine (asenduskaubad) omakorda vähendanud veini tarbimist. Tarbimistrendidele võivad mõju avaldada ka sellised tegurid nagu muutused maailmamajanduses ning muud globaalsed faktorid.

Kokkuvõtlikult saab öelda, et alkoholi tarbimine pole riigiti siiski homogeenne, eksisteerivad erinevused alkoholi tarbimiskultuuris ja alkoholipliitika kontrollmeetmete osas, mis on seletatavad vaid rahvusliku eripäraga.

JÄRELDUSED JA ETTEPANEKUD

Alkoholi kontrollipoliitika kõige mõjuvõimsamateks instrumentideks on alkoholi tootmise ja müügi kontroll ning maksustamine. Kõige ekstreemsemateks näideteks on tootmise ja müügivõrgustiku monopolid, mis olid Põhjamaades ulatuslikult kasutusel kuni 1990ndate keskpaigani. Nende kaotamise peapõhjuseks oli vabakaubanduse tagamine. Globaalsed kaubanduslepingud ongi tänapäeval saanud riiklike poliitikate (sh alkoholipoliitikate) teostamise peamiseks kammitsateks. Kahjuks on sageli jäänud tahaplaanile rahvatervisest tulenevad kaalutlused. WHO programmi *Tervis 21* raames on riigid võtnud endale kohustuse vähendada alkoholi tarbimist aastaks 2015 (st kuue absoluutalkoholi liitrini elaniku kohta aastas).

Maksustamine on üheks võimaluseks reguleerida alkoholi tarbimist, siinkohal on aga oluline tagada maksude administreerimine, st tagada nende laekumine ning hoida alkoholiturgu kontrolli all, et vältida illegaalset kaubandust. Siinkohal on oluline roll ka reisijatele seatud piirangutel, mille alusel võib välisriigist enda tarbeks alkoholi importida. Antud küsimus on eriti terav näiteks naaberriikide korral, kus üks rakendab madalaid makse (aktsiis ja käibemaks) ja teine kõrgeid. Euroopa Liidus on reisijatele seatud impordipiirangud selleks liiga mahukad (110 liitrit õlut; 90 liitrit veini, sh kuni 60 liitrit vahuveini; 20 liitrit vahetooteid ja 10 liitrit piiritusjooke⁵), et võimaldada riikidel läbi maksupoliitika efektiivselt reguleerida elanike alkoholi tarbimist, kartmata alkoholi ostude osalist suundumist madalamate maksudega riikidesse.

Globaalne alkoholitööstus on üha rohkem koondumas, kontsentreerudes ümber alkoholiturul domineerivate firmade. Selline tendents on eriti ohtlik rahvaterviseseisukohast, sest suurkorporatsioonidel, kes kontrollivad tänapäeval alkoholitööstust, on arvestatav poliitiline mõjuvõim. Selle abil on nad suutelised neutraliseerima valitsuste alkoholi kontrollipoliitikaid, ergutades alkoholi tarbimist tohutute turunduseelarvete kaasabil. Seega on riigi alkoholipoliitilise raamistiku väljatöötamine ja alkoholituru suunamine rahvatervisese jaoks oluline väljakutse. Vaid rahvusvahelised organisatsioonid (nagu Euroopa Liit) suudavad, omades ühist alkoholi kontrollipoliitikat, efektiivselt vastu seista globaalse alkoholitööstuse mõjuvõimule.

Alkoholipoliitikas säilib oluline koht kontrollmeetmetel ja seadusandlusel, samas tuleb neid täiendada elementidega, mis mõjutavad elanike suhtumist ning ka käitumist. Üheks oluliseks alkoholi tarbimise aspektiks on kultuuriline taust ja rahvuslik eripära. Kui noorte harimine algab kodus ja varakult, siis on ühiskonnas oodata alkoholiga seotud probleemidest tulenevalt vähem

⁵ Nõukogu direktiiv 92/12/EMÜ, 25. veebruar 1992, aktsiisiga maksustatava kauba üldise korralduse ja selle kauba valdamise, liikumise ning järelevalve kohta.

kahju tulevikus. Euroopa lõunamaade praktika soovib hoiduda äärmustest, st täiskarskuse propageerimisest ning ka alkoholi kättesaadavuse jne vallas täieliku vabaduse lubamisest, selle asemel lubada alkoholi mõõdukat tarbimist. Ei tohi unustada, et alkohol ei ole tavakaup, selle liigne tarbimine tekitab tervisekahjustusi ja on ka sotsiaalselt ohtlik.

Alljärgnevalt on esitatud suunad Euroopa Liidu alkoholipoliitika edasiseks kujundamiseks (välja töötatud Euroopa võrdleva alkoholiuurimuse töögrupi poolt):

- 1) Alkoholi üldise tarbimise (*per capita*) reguleerimine on efektiivne viis kontrollida alkoholi tarbimisest tulenevaid negatiivseid tagajärgi. Seetõttu on vaja tagajärgede kontrollmeetmete rõhutamise asemel pöörata tähelepanu üldise tarbimise vähendamisele.
- 2) Üldise tarbimise vähendamise kõrval tuleb riikidel võtta kasutusele meetmeid liigjoomise suhtes (sh vähendada elanike harjumusi tarbida alkoholi korraka palju).
- 3) Eriti probleemseks valdkonnaks on alkoholi tarbimine alaealiste seas, mis näitab kasvutendentsi. Euroopa Komisjoni seisukohast on tegemist Euroopa ühise probleemiga ning seetõttu on vaja rakendada meetmeid EL tasandil. Lisas 4 on toodud Euroopa Nõukogu soovitus, mis käsitleb noorte ja alaealiste alkoholi tarbimist.
- 4) Euroopa ühise alkoholipoliitika valdkondadena tuleb käsitleda ka joobes sõiduki juhtimise ja avalikes kohtades alkoholi tarbimise küsimusi.
- 5) Ehkki elanike alkoholi tarbimine on muutunud riigiti homogensemaks (tarbimiskogused ja alkoholi eelistused), saab siiski tänapäeval täheldada ka erinevusi. Oodata on riikide tarbimisnäitajate edasist aeglast ühtlustumist, millest tulenevad muutused tuleb lülitada EL ühtsesse alkoholipoliitikasse.
- 6) Optimaalset alkoholipoliitiliste meetmete võrgustikku, mis sobiks iga riigi kontekstis, ei ole olemas. Siiski peab iga EL liikmesriigi alkoholipoliitika sisaldama teatud ulatuses järgnevaid elemente: maksustamine, vanusepiirangud, reklaami regulatsioon, tootmise/kaubanduse litsentsimine, otsesed kontrollmeetmed (nt joobes sõiduki juhtimise küsimused).
- 7) Alkoholi tarbimist mõjutavad nii majanduslikud tegurid kui muud faktorid nagu kultuuriline taust, elutingimused ja ennetustegevus. Ehkki majanduslike tegurite mõju on uuringute põhjal mõnevõrra väiksem, tuleb tarbimise reguleerimisel kasutada ka hinnapoliitikat.
- 8) Hinnapoliitikat mõjutab maksupoliitika. EL-s eksisteerivad ühtsed miinimumnõuded alkoholi aktsiisiga maksustamisele, kuid riigiti on rakendatavad maksumäärad väga erinevad. Siit tulenevalt on soovitatav jätkata maksude reguleerimise ja harmoneerimise protsessi.
- 9) Alkoholi ei tohi käsitleda tavakaubana üheski EL liikmesriigis, kuna selle tarbimisega kaasnevat võimalikku riski ei korva ükski positiivne tegur.

KASUTATUD KIRJANDUS

Alcohol in Postwar Europe: Consumption, drinking patterns, consequences and policy responses in 15 European countries. T.Norström, ed. Stockholm: National Institute of Public Health (European Commission), 2001. 221 p.

Beer Taxes in the EU. <http://www.bryggeriforeningen.dk/get/1519.html>

Excise Duty Tables. Brussels: EC, 2002. 47 p.

Excise Tax Rates in NOK. <http://odin.dep.no/fin/engelsk/p4500279/p4500282/006041-990064/index-dok000-b-n-a.html>

Leifman, H., Österberg, E. and M.Ramstedt. Alcohol in Postwar Europe, ECAS II: A Discussion of Indicators on Alcohol Consumption and Alcohol-related Harm. Stockholm: National Institute of Public Health (European Commission), 2002. 111 p.

Nordic Alcohol Statistics 1994-1998. Helsinki: STAKES, 2000.

Quick Facts about Alcohol and Drugs. Helsinki: STAKES, 2000. 22 p.

Statistical Yearbook of Finland 2002. Helsinki: Statistics Finland, 2002. 703 p.

The Effects of Nordic Alcohol Policies: What Happens to Drinking and Harm when Alcohol Controls Change?. R.Room, ed. Helsinki: Nordic Council for Alcohol and Drug Research, 2002. 180 p.

Yearbook of Alcohol and Drug Research 2003. Keuruu: Finnish Society for Alcohol and Drug Research, 2003. 128 p.

Yearbook of Alcohol and Drug Statistics 2002. Helsinki: STAKES, 2002. 138 p.

Alkoholipoliitika ulatus ja rangus 1950-2000

(maksimum 20 punkti)

Riik	1950	1960	1970	1980	1990	2000
Austria	4	7	7	6	7	7
Belgia	6	7	8	8,5	10,5	11,5
Hispaania	0	0	0	4,5	10	10
Holland	6	6	6	11	13	13
Iirimaa	8	8	12	12	12	12
Itaalia	7	7	8	12	12	13
Kreeka	2	2	2	2	6	7
Norra	17	17	17	19	19	17
Portugal	1	2	2	4	6	8
Prantsusmaa	1	6,5	9,5	9,5	10,5	12,5
Rootsi	17,5	18,5	18,5	18,5	18,5	16,5
Saksamaa	4	4	5	6	7	8
Soome	17	17	15,5	18,5	18,5	14,5
Suurbritannia	8	9	14	14	14	13
Taani	4	4	6	7	7	8,5
Keskmine hinnang	6,8	7,7	8,7	10,2	11,4	11,4

Alkoholipoliitika ulatuse ja ranguse skaala meetodika

Tootmise ja hulгимүүgi kontroll (maksimum 3 punkti)

1. Riiklik monopol alkoholi tootmises või hulгимүүgis: kange alkohol (1p), vein (1p), õlu (1p)
2. Alkoholi tootmises või hulгимүүgis monopol puudub, kuid nõutud on litsents (1p)
(0p, kui lõige 1 sai hinnanguks 3p)

Jaemүүgi kontroll (maksimum 7 punkti)

3. Riiklik monopol alkoholi müügile jaekaubanduses või toitlustuses: kange alkohol (1p), vein (1p), õlu (1p)
4. Alkoholi müügile jaekaubanduses või toitlustuses monopol puudub, kuid nõutud on litsents (1p)
(0p, kui lõige 3 sai hinnanguks 3p)
5. Spetsiaalsed piirangud alkoholi müügi päevadele ja tundidele jaekaubanduses (1p)
(st alkoholi müük on teisiti reguleeritud kui tavakaupade müük)
6. Muud spetsiaalsed piirangud alkoholi müügile jaekaubanduses (1p)
(st alkoholi müük on keelatud kioskites, bensiinijaamades, kirikute või lasteasutuste lähedal jne või on kehtestatud alkoholi müügiõigusega kaupluste arvu ülempiir)
7. Spetsiaalsed piirangud alkoholi müügi päevadele ja tundidele toitlustuses (1p)
(st alkoholi müük tuleb lõpetada varem kui ülejäänud müük, eri piirangud alkoholi müügile toitlustuses)
8. Muud spetsiaalsed piirangud alkoholi müügile toitlustuses (1p)
(st alkoholi müük on keelatud teatud liiki toitlustusasutustes: töökohtade sööklates, haiglate jne, alkoholi müük on keelatud teatud kohtades: kirikute, lasteasutuste jne lähedal, kehtestatud on alkoholi müügiõigusega toitlustusasutuste arvu ülempiir)

Personaalne kontroll (maksimum 3 punkti)

9. Seadusandlikult kehtestatud vanusepiirang mõne alkoholse joogi suhtes jaekaubanduses:

vähemalt 20 aastat (1,5p)	vähemalt 18 aastat (1p)	vähemalt 16 aastat (0,5p)
---------------------------	-------------------------	---------------------------
10. Seadusandlikult kehtestatud vanusepiirang mõne alkoholse joogi suhtes toitlustuses:

vähemalt 20 aastat (1,5p)	vähemalt 18 aastat (1p)	vähemalt 16 aastat (0,5p)
---------------------------	-------------------------	---------------------------

Turunduse kontroll (maksimum 2 punkti)

11. Alkoholi reklaami piirangud: seadusandlik kontroll (2p)
 vabatahtlikud reeglid (1p)

Sotsiaalne kontroll (maksimum 3 punkti)

12. Sõiduki juhtimisel lubatud alkoholi kontsentratsioon veres: $\leq 0,05\%$ (3p)
 $\leq 0,08\%$ (2p)
 $> 0,08\%$ (1p)

Ühiskondlik kontroll (maksimum 2 punkti)

13. Riiklik alkoholi preventsooniprogramm või -asutus (1p)
14. Riiklik alkoholi haridusprogramm või -asutus (1p)

Nõukogu direktiiv 89/552/EMÜ
teleringhäälingutegevust käsitlevate liikmesriikide
teatavate õigusnormide kooskõlastamise kohta
3. oktoober 1989

EUROOPA ÜHENDUSTE NÕUKOGU, võttes arvesse Euroopa Majandusühenduse asutamislepingut, eriti selle artikli 57 lõiget 2 ja artiklit 66, võttes arvesse komisjoni ettepanekut, koostöös Euroopa Parlamendiga, võttes arvesse majandus- ja sotsiaalkomitee arvamust ning arvestades, et:

asutamislepingus sätestatud ühenduse eesmärkide hulka kuuluvad üha tugevama liidu loomine Euroopa rahvaste vahel, ühendusse kuuluvate riikide vaheliste lähedaste suhete edendamine, ühenduse riikide majandus- ja sotsiaalarengu tagamine Euroopat jagavate tõkete kõrvaldamiseks võetavate ühismeetmete abil, Euroopa rahvaste elutingimuste jätkuva parandamise soodustamine ning rahu ja vabaduse säilitamise ja tugevdamise tagamine;

asutamislepinguga nähakse ette ühisturu rajamine, sealhulgas teenuste vaba liikumise tõkete kaotamine liikmesriikide vahel ja sellise süsteemi sisseadmine, mis tagab, et ühisturul ei toimu konkurentsimoonusi;

mitmesuguste tehnoloogiate abil üle piiride edastatavad ringhäälingusaated on üks ühenduse eesmärkide saavutamise viise; tuleks võtta meetmeid, et võimaldada ja tagada üleminek siseriiklikelt turgudelt ühisele programmide tootmise ja levitamise turule ning luua ausa konkurentsi tingimused, ilma et see piiraks teleringhäälingu teenuste rolli avalike huvide teenimisel;

Euroopa Nõukogu on vastu võtnud piiriülese televisiooni Euroopa konventsiooni;

asutamislepinguga nähakse ette direktiivide väljaandmine õigusnormide kooskõlastamiseks, et hõlbustada tegevuse alustamist füüsilisest isikust ettevõtjana;

tavatingimustes on teleringhäälingu teenus asutamislepingus määratletud tähenduses;

asutamislepinguga nähakse ette kõikide tavaliselt tasu eest osutatavate teenuste vaba liikumine olenemata teenuste kultuurilisest või muust olemusest ja ilma piiranguteta liikmesriikide nende kodanike suhtes, kes elavad muus ühenduse riigis kui teenuse saajad;

televisiooniteenuste edastamise ja levitamise suhtes kohaldatuna on see õigus samuti erivorm ühenduse õiguse üldisemast põhimõttest, nimelt sõnavabadusest, mis sisaldub kõikide liikmesriikide ratifitseeritud inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikli 10 lõikes 1; sel põhjusel peab teleprogrammide edastamist ja levitamist käsitlevate direktiivide väljaandmine tagama nende teenuste vaba liikumise eespool nimetatud artikli kohaselt ning ainult kõnealuse artikli lõikes 2 ja asutamislepingu artikli 56 lõikes 1 määratud piirangutega;

televisiooniorganisatsioonide ja kaabelvõrgu operaatorite tegevust käsitlevates liikmesriikide õigusnormides ja haldusmeetmetes on erinevusi, millest mõned võivad tõkestada ringhäälingusaadete vaba liikumist ühenduses ja põhjustada ühisturul konkurentsimoonusi;

asutamislepingu kohaselt tuleb ühenduses kaotada kõik sellised ringhäälinguteenuste osutamise vabaduse piirangud;

selline piirangute kaotamine peab toimuma koos kohaldatavate õigusaktide kooskõlastamisega; nimetatud kooskõlastamine peab olema suunatud kõnealuse erialategevuse ning üldisemalt teabe ja ideede vaba liikumise hõlbustamisele ühenduses;

sellest tulenevalt on vajalik ja piisav, et kõikide ringhäälingusaadete osas järgitakse selle liikmesriigi õigusakte, kust need pärinevad;

käesoleva direktiiviga kehtestatakse miinimumnormid, mis on vajalikud ringhäälingusaadete edastamise vabaduse tagamiseks; seetõttu ei mõjuta direktiiv liikmesriikide ja nende ametiasutuste vastutust programmide korralduse – sealhulgas tegevusload, haldusalased load ja maksustamine – rahastamise ja sisu eest; seetõttu ei mõjutata liikmesriikide kultuurilise arengu sõltumatust ja kultuuri mitmekesisust ühenduses;

on vaja, et ühisturul järgitaks kõikide ühendusest pärinevate ja seal vastuvõtmiseks mõeldud ringhäälingusaadete, eelkõige teises liikmesriigis vastuvõtmiseks mõeldud ringhäälingusaadete osas päritoluliikmesriigi õigusakte, mida kohaldatakse selle liikmesriigi avalikkusele mõeldud ringhäälingusaadete suhtes, ja käesoleva direktiivi sätteid;

nõue, et päritoluliikmesriik peaks tagama ringhäälingusaadete vastavuse käesoleva direktiiviga kooskõlastatud siseriiklike õigusaktidega, on ühenduse õiguse kohaselt piisav tagamaks ringhäälingusaadete vaba liikumine, ilma et vastuvõtjaliikmesriikides teostataks samadel põhjustel teistkordset kontrolli; vastuvõtjaliikmesriik võib siiski erandjuhul ja eritingimustel ajutiselt peatada telesaadete taasedastamise;

on hädavajalik, et liikmesriigid tagavad kõikide selliste toimingute vältimise, mis võivad ohustada teleprogrammide vaba liikumist ja nendega kauplemist või mis võivad soodustada valitseva seisundi tekkimist, mis võib põhjustada televisiooni kaudu edastatava teabe ja kogu teabevisetori mitmekesisuse ja vabaduse piiramist;

käesolev direktiiv piirub ainult teleringhäälingu eeskirjadega, ilma et see piiraks ühenduse edaspidiste ühtlustavate õigusaktide kohaldamist, eriti nende kohustuslike nõuete täitmiseks, mis käsitlevad tarbijate kaitsmist ning äritehingute ja konkurentsi ausust;

sellest olenemata on kooskõlastamine vajalik, et hõlbustada kultuuriliste eesmärkidega programme tootvatel isikutel ja majandusharudel tegevuse alustamist ja jätkamist;

ühenduse kõiki era- ja avalikke teleprogramme käsitlevad miinimumnõuded Euroopa audiovisuaalsele toodangule on vahend eespool nimetatud majandusharudes tootmise, sõltumatu tootmise ja levitamise edendamiseks, täiendades muid vahendeid, mille kohta on ettepanekud sellesama eesmärgi edendamiseks juba tehtud või tegemisel;

seetõttu on vaja edendada liikmesriikide teletooteturgude kasvu, et saavutada vajalike investeeringute tagasisaamiseks piisav suurus mitte ainult ühiste eeskirjade kehtestamise teel, millega hõlvatakse siseriiklikud turud, vaid ka nähes Euroopa toodangule võimaluse korral ja asjakohaste vahenditega ette suurema osa kõikides liikmesriikides edastatavate teleprogrammide mahust; võimaldamaks nende eeskirjade kohaldamise ja eesmärkide saavutamise jälgimist esitavad liikmesriigid komisjonile aruande käesoleva direktiiviga Euroopa päritoluga teostele ja sõltumatule toodangule reserveeritud saateaja osatähtsuse kohaldamise kohta; sellise osatähtsuse arvutamisel tuleb arvesse võtta Kreeka Vabariigi ja Portugali Vabariigi eriolukorda; komisjon peab teatama nendest aruannetest teistele liikmesriikidele ja lisab aruannetele vajaduse korral arvamuse, võttes eelkõige arvesse saavutatud edu võrreldes eelnenud aastatega, uute ringhäälingusaadete osakaalu programmis, uute televisiooniorganisatsioonide eriasjaolusid ja väikese audiovisuaalse tootmisvõimsuse või kitsa keelealaga riikide eriolukorda;

selleks tuleks “Euroopa päritoluga teosed” määratleda nii, et see ei piiraks liikmesriikide võimalust ühenduse õigust järgides ja käesoleva direktiivi eesmärgi arvesse võttes seda määratlust kooskõlas artikli 3 lõikega 1 nende jurisdiktsiooni all olevate televisiooniorganisatsioonide suhtes täpsustada;

on oluline leida asjakohased ja ühenduse õigusega kooskõlas olevad vahendid ja menetlused, et edendada nende eesmärkide rakendamist, pidades silmas sobivate meetmete võtmist, et soodustada Euroopa

audiovisuaalsete toodete tootmist, arendamist ja levitamist, eelkõige väikese tootmisvõimsuse või kitsa keelealaga riikides;

Euroopa toodangu arendamiseks võib kohaldada siseriiklikke toetuskavasid, kui need on kooskõlas ühenduse õigusega;

kohustus võimalust mööda edastada teatava osa jooksul saateajast ringhäälinguorganisatsioonidest sõltumatute tootjate toodetud sõltumatut toodangut soodustab uute teletoodangu allikate, eelkõige väikeste ja keskmise suurusega ettevõtete tekkimist; see pakub uusi võimalusi ja turuväljundeid loovatele annetele ning kultuurierialadel ja kultuuri valdkonnas töötavatele inimestele; liikmesriigid peaksid sõltumatu tootja mõiste määratlemisel seda eesmärki arvesse võtma, pöörates asjakohast tähelepanu väike- ja keskmise suurusega tootjatele ning lubades televisiooniorganisatsioonide ühistootmisega tegelevatel tütarettevõtjatel rahastamises osaleda;

liikmesriikidel on vaja võtta meetmeid tagamaks, et teose esimese kinolinastuse ja esimese telelinastuse vahele jääb teatav ajavahemik;

liikmesriigid võivad teatava keele aktiivse soodustamise võimaldamiseks kehtestada üksikasjalikumaid või rangemaid eeskirju, eelkõige keelenõuete osas, kui need eeskirjad on kooskõlas ühenduse õigusega, eriti kui neid ei kohaldata teistest liikmesriikidest pärinevate ringhäälingusaadete taasedastamise suhtes;

tarbijate kui televaatajate huvide täielikuks ja nõuetekohaseks tagamiseks on hädavajalik, et telereklaami suhtes kohaldataks teatavat hulka miinimumnorme ja -nõudeid ning et liikmesriikidel on õigus kehtestada üksikasjalikumaid või rangemaid eeskirju ja teatavatel asjaoludel seada nende jurisdiktsiooni all olevatele televisiooniorganisatsioonidele erinevaid tingimusi;

liikmesriigid, võttes asjakohaselt arvesse ühenduse õigust ja üksnes oma riigi territooriumile mõeldud ringhäälingusaadete suhtes, mida ei või otseselt ega kaudselt vastu võtta üheski teises liikmesriigis, peavad saama kehtestada erinevaid tingimusi reklaami paigutamisele ja erinevaid piirmäärasid reklaami mahule, et edendada kõnealust liiki ringhäälingusaateid;

on vaja keelata igasugune telereklaam, kus reklaamitakse sigarette ja muid tubakatooteid, sealhulgas kaudset liiki reklaam, kus, olgugi et ei nimetata otseselt tubakatooteid, üritatakse reklaamikeelust kõrvale hoida, kasutades tubakatoodete või selliste ettevõtjate marginimetusi, sümboleid või muid omaseid tunnusjooni, kelle teadaoleva või põhitegevuse hulka kuulub kõnealuste toodete tootmine või müük;

samamoodi on vaja keelata igasugune telereklaam ravimitele ja raviteenustele, mis on selles liikmesriigis, kelle jurisdiktsiooni alla ringhäälinguorganisatsioon kuulub, kättesaadavad üksnes arsti ettekirjutuse alusel, ning kehtestada ranged nõuded alkoholitoodete telereklaamile;

pidades silmas sponsorluse suurenevat tähtsust programmide rahastamisel tuleks kehtestada asjakohased eeskirjad;

lisaks sellele on vaja kehtestada eeskirjad alaealiste kehalise, vaimse ja moraalse arengu kaitsmiseks saadetes ja telereklaamis;

kuigi tavaliselt on televisiooniorganisatsioonidel kohustus tagada, et saadetes esitatakse asjaolusid ja sündmusi erapooletult, on sellest olenemata tähtis, et neil peaksid lasuma vastulause esitamise õiguse või võrdväärsete õiguskaitsevahendite osas sellised erikohustused, et iga isik, kelle õigustatud huve on kahjustatud edastatud teleprogrammi käigus esitatud väitega, võib kõnealust õigust või õiguskaitsevahendit tõhusalt kasutada,

ON VASTU VÕTNUD KÄESOLEVA DIREKTIIVI.

I PEATÜKK

Mõisted Artikkel 1

Käesolevas direktiivis kasutatakse järgmisi mõisteid:

a) *teleringhääling* – avalikkusele vastuvõtmiseks mõeldud kodeerimata või kodeeritud teleprogrammide esialgne edastus kaabli või eetri, sealhulgas satelliidi kaudu. See hõlmab ettevõtjate vahelist programmide edastamist, eesmärgiga neid avalikkusele edasi saata. See ei hõlma sideteenuseid, mille abil edastatakse teavet või muid teateid üksiktellimuse alusel nagu fakside edastamine, elektroonilised andmepangad ja muud sellised teenused;

b) *telereklaam* – igasugune kaubanduse, äri, käsitöö või kutsealaga seotud teadaanne, mida avalik-õiguslik isik või eraettevõtja edastab tasu või samalaadse hüvitise eest, et reklaamida tasu eest pakutavaid kaupu või osutatavaid teenuseid, kaasa arvatud kinnisvara ning õigused ja kohustused.

Välja arvatud artikli 18 kohaldamisel, ei hõlma see avalikkusele suunatud otsepakkumisi toodete müügiks, ostmiseks või rentimiseks ega teenuste osutamiseks tasu eest;

c) *varjatud reklaam* – kaubatootja või teenusepakkuja kaupade, teenuste, nime, kaubamärgi või tegevuse esitamine programmides sõnas või pildis, kui ringhäälinguorganisatsiooni eesmärk on sellise esitusega pakkuda reklaami ja kui see võib avalikkust esituse olemuse osas eksitada. Sellist esitamist käsitletakse tahtlikuna, eriti kui seda tehakse tasu või samalaadse hüvitise eest;

d) *sponsorlus* – teleringhäälingutegevuses või audiovisuaalsete teoste tootmises mitteosaleva avalik-õigusliku isiku või eraettevõtja osalemine teleprogrammide rahastamisel, eesmärgiga reklaamida oma nime, kaubamärki, mainet, tegevust või tooteid.

II PEATÜKK

Üldsätted Artikkel 2

1. Iga liikmesriik tagab, et kõik telesaated, mida edastavad:

— tema jurisdiktsiooni all olevad ringhäälinguorganisatsioonid või
— ringhäälinguorganisatsioonid, kes, olgugi et nad ei ole ühegi liikmesriigi jurisdiktsiooni all, kasutavad kõnealuse liikmesriigi võimaldatud sagedust või satelliitvõimsust või selles liikmesriigis asuvat satelliitside juhtimiskeskust,

järgivad kõnealuses liikmesriigis avalikkusele mõeldud ringhäälingusaadete suhtes kohaldatavaid õigusakte.

2. Liikmesriigid tagavad teistest liikmesriikidest pärinevate telesaadete vastuvõtmisvabaduse ja ei piira nende taasedastamist oma territooriumil põhjustel, mis kuuluvad käesoleva direktiiviga kooskõlastavatesse valdkondadesse. Liikmesriigid võivad telesaadete taasedastamise ajutiselt peatada, kui on täidetud järgmised tingimused:

a) teisest liikmesriigist edastatav telesaade rikub selgelt, oluliselt ja raskelt artikli 22 sätteid;

b) eelnenud 12 kuu jooksul on ringhäälinguorganisatsioon kõnealust sätet rikkunud vähemalt kaks korda;

c) asjaomane liikmesriik on ringhäälinguorganisatsioonile ja komisjonile kirjalikult teatanud väidetavatest rikkumistest ja oma kavatsusest piirata taasedastamist, kui taoline rikkumine toimub uuesti;

d) nõupidamised edastava riigi ja komisjoniga ei ole andud rahuldavat lahendust 15 päeva jooksul alates punktis c nimetatud teatamisest ja väidetav rikkumine on jätkuv.

Komisjon tagab, et peatamine on kooskõlas ühenduse õigusega. Komisjon võib nõuda asjaomaselt liikmesriigilt ühenduse õigusega vastuolus oleva peatamise viivitamatut lõpetamist. Käesolev säte ei piira ühegi menetluse, õiguskaitsevahendi ega sanktsiooni kohaldamist kõnealuse rikkumise suhtes selles liikmesriigis, kelle jurisdiktsiooni alla asjaomane ringhäälinguorganisatsioon kuulub.

3. Käesolevat direktiivi ei kohaldata üksnes mitteliikmesriikides vastuvõtmiseks mõeldud ringhäälingusaadete suhtes, mida ei võeta otseselt ega kaudselt vastu ühes või mitmes liikmesriigis.

Artikkel 3

1. Liikmesriigid võivad nende jurisdiktsiooni all olevate televisiooniorganisatsioonide suhtes kohaldada käesoleva direktiiviga reguleeritud valdkondades üksikasjalikumaid või rangemaid eeskirju.

2. Liikmesriigid tagavad asjakohaste vahenditega ja oma õigusaktide raames, et nende jurisdiktsiooni all olevad televisiooniorganisatsioonid järgivad käesoleva direktiivi sätteid.

III PEATÜKK

Teleprogrammide levitamise ja tootmise edendamine

Artikkel 4

1. Võimaluse korral tagavad liikmesriigid asjakohaste vahenditega, et ringhäälinguorganisatsioonid reserveerivad artiklis 6 määratletud tähenduses Euroopa päritoluga teostele suurema osa oma saateajast, välja arvatud uudiste, spordisündmuste, ajaviitemängude, reklaami ja teleteksti edastamiseks määratud aeg. Selline osakaal tuleks saavutada järk-järgult, järgides asjakohaseid nõudeid ja pidades silmas ringhäälinguorganisatsiooni kohustust pakkuda oma vaatajaskonnale nii teabe-, haridus-, kultuuri- kui ka meelelahutussaateid.

2. Kui lõikes 1 sätestatud osakaalu ei ole võimalik saavutada, ei tohi see olla väiksem kui 1988. aasta keskmine asjaomases liikmesriigis.

Kreeka Vabariigi ja Portugali Vabariigi puhul asendatakse 1988. aasta 1990. aastaga.

3. Alates 3. oktoobrist 1991 esitavad liikmesriigid komisjonile iga kahe aasta tagant aruande käesoleva artikli ja artikli 5 kohaldamise kohta.

Selles aruandes sisaldub eelkõige statistiline ülevaade käesolevas artiklis ja artiklis 5 nimetatud osakaalude saavutamisest iga teleprogrammi osas, mis kuulub asjaomase liikmesriigi jurisdiktsiooni alla, ning kõnealuse osakaalu mittesaavutamise korral iga üksikjuhu põhjused ja osakaalu saavutamiseks võetud või kavandatavad meetmed.

Komisjon teatab nendest aruannetest, millele ta lisab vajaduse korral arvamuse, teistele liikmesriikidele ja Euroopa Parlamendile. Komisjon tagab, et käesolevat artikli ja artiklit 5 kohaldatakse kooskõlas asutamislepingu sätetega. Komisjon võib oma arvamuses eelkõige arvesse võtta saavutatud edu võrreldes eelnenud aastatega, uute ringhäälingusaadete osakaalu programmist, uute televisiooniorganisatsioonide eriasjaolusid ja väikese audiovisuaalse tootmisvõimsuse või kitsa keelealaga riikide eriolukorda.

4. Hiljemalt viienda aasta lõpus alates käesoleva direktiivi vastuvõtmisest kontrollib nõukogu käesoleva artikli rakendamist komisjoni aruande põhjal, millele on lisatud komisjoni arvates asjakohased muutmissetpanekud.

Selleks võetakse komisjoni aruandes lõike 3 alusel liikmesriikide esitatud teabe põhjal eelkõige arvesse ühenduse turu arengut ja rahvusvahelist olukorda.

Artikkel 5

Võimaluse korral tagavad liikmesriigid asjakohaste vahenditega, et ringhäälinguorganisatsioonid reserveerivad ringhäälinguorganisatsioonidest sõltumatute tootjate loodud Euroopa päritoluga teostele vähemalt 10% oma saateajast, välja arvatud uudiste, spordisündmuste, ajaviitemängude, reklaami ja teleteksti edastamiseks määratud aeg, või liikmesriigi äranägemisel vähemalt 10% oma programmide eelarvest. Selline osakaal tuleks saavutada järk-järgult, järgides asjakohaseid nõudeid ja pidades silmas ringhäälinguorganisatsiooni kohustust pakkuda oma vaatajaskonnale nii teabe-, haridus-, kultuuri- kui ka meelelahutussaateid; see tuleb saavutada piisava osakaalu reserveerimisega uutele teostele, s.o teostele, mis edastatakse viie aasta jooksul alates nende valmistamisest.

Artikkel 6

1. Käesoleva peatüki kohaldamisel tähendavad "Euroopa päritoluga teosed" järgmist:

a) ühenduse liikmesriikidest pärinevad teosed ja Saksamaa Liitvabariigi jurisdiktsiooni all olevate televisiooniorganisatsioonide puhul teosed, mis pärinevad Saksamaa nendelt territooriumitelt, kus põhiseadust ei kohaldata, ja mis vastavad lõike 2 tingimustele;

b) piiriülese televisiooni Euroopa konventsiooni osalisteks olevatest kolmandatest Euroopa riikidest pärinevad teosed, mis vastavad lõike 2 tingimustele;

c) muudest kolmandatest Euroopa riikidest pärinevad teosed, mis vastavad lõike 3 tingimustele.

2. Lõike 1 punktides a ja b nimetatud teosed on need, mis on põhiosas valminud koostöös ühes või mitmes lõike 1 punktides a ja b nimetatud riigis elavate autorite ja töötajatega, tingimusel et need teosed vastavad ühele järgmisest kolmest tingimusest:

a) teose on valmistanud üks või mitu tootjat, kes asuvad ühes või mitmes nimetatud riigis; või

b) teoste tootmist jälgib ja kontrollib tegelikkuses üks või mitu tootjat, kes asuvad ühes või mitmes nimetatud riigis; või

c) nendes riikides asuvate ühistootjate panus moodustab ühistootmise kogukuludest rohkem kui pool ja ühistootmist ei kontrolli üks ega mitu väljaspool kõnealuseid riike asuvat tootjat.

3. Lõike 1 punktis c nimetatud teosed on valmistanud täielikult või ühistoodanguna ühes või mitmes liikmesriigis asuvate tootjatega sellised tootjad, kes asuvad ühes või mitmes kolmandas Euroopa riigis, kellelega ühendus sõlmib kokkuleppeid asutamislepingus sätestatud korras, kui need teosed on põhiosas valmistatud koostöös ühes või enamais Euroopa riigis asuvate autorite ja töötajatega.

4. Teoseid, mis ei ole Euroopa päritoluga teosed lõikes 1 määratletud tähenduses, kuid mis on põhiosas valmistatud koostöös ühes või enamais liikmesriigis elavate autorite ja töötajatega, käsitletakse Euroopa päritoluga teostena ulatuses, mille moodustab tootmise kogukuludest ühenduse ühistootjate panus.

Artikkel 7

Liikmesriigid tagavad, et nende jurisdiktsiooni all olevad televisiooniorganisatsioonid ei edasta ühtegi kinematograafia teost enne, kui teose esimesest kinolinastusest mõnes ühenduse liikmesriigis on möödunud kaks aastat, välja arvatud juhul, kui teose autoriõiguse omanikud ja ringhäälinguorganisatsioon on kokku

leppinud teisiti; koos ringhäälinguorganisatsiooniga ühistoodanguna valmistatud kinematograafiateoste puhul on see ajavahemik üks aasta.

Artikkel 8

Kui liikmesriigid peavad seda keelepoliitilistel põhjustel vajalikuks, võivad nad ühenduse õigust järgides kehtestada nende jurisdiktsiooni all olevate televisiooniorganisatsioonide mõnede või kõikide programmide suhtes üksikasjalikumaid või rangemaid eeskirju, eriti keelenõuete osas.

Artikkel 9

Käesolevat peatükki ei kohaldata kohalike telesaadete suhtes, mis ei kuulu siseriikliku televõrgu alla.

IV PEATÜKK

Telereklaam ja sponsorlus

Artikkel 10

1. Telereklaam on sellisena hõlpsasti äratuntav ja seda hoitakse programmi muudest osadest lahus optiliste ja/või akustiliste vahendite abil.
2. Eraldiseisvad reklaamilõigud on erand.
3. Reklaamis ei kasutata alalävisele tajule suunatud võtteid.
4. Varjatud reklaam on keelatud.

Artikkel 11

1. Reklaam paigutatakse saadete vahele. Kui käesoleva artikli lõigetes 2–5 esitatud tingimused on täidetud, võib reklaami paigutada ka saadetes nii, et see ei kahjusta saate terviklikkust ja väärtust, võttes arvesse saate loomulikke pause, kestust ja olemust, ning ei kahjusta ka autoriõigust omavate isikute õigusi.
2. Iseseisvatest osadest koosnevate saadete või spordisaadete puhul ning vaheaegadega liigendatud ürituste ja esituste puhul paigutatakse reklaam ainult saate osade vahele või vaheaegadele.
3. Selliste audiovisuaalsete teoste edastamise korral nagu üle 45-minutilise kestusega mängu- ja telefilmid (välja arvatud seeriafilmid, meelelahutussaated ja dokumentaalfilmid), võib teha ühe katkestuse iga 45-minutilise täispikkusega ajavahemiku kohta. Teine katkestus on lubatud, kui saade kestab vähemalt 20 minutit kauem kui kaks või rohkem 45-minutilise täispikkusega ajavahemikku.
4. Kui reklaamiga katkestatakse muu kui lõikes 2 nimetatud saade, peab järjestikuste reklaamipauside vahe ühe saate käigus olema vähemalt 20 minutit.
5. Reklaame ei paigutata ühegi jumalateenistuse ülekandesse. Reklaamiga ei katkestata uudiste- ja ajakohaste sündmuste saateid, dokumentaalfilme, usulisi ega lastesaateid juhul, kui need kestavad vähem kui 30 minutit. Kui need kestavad 30 minutit või kauem, kohaldatakse eelmistes lõigetes sätestatud.

Artikkel 12

Telereklaam ei tohi:

- a) kahjustada inimväärikust;
- b) sisaldada mingisugust diskrimineerimist rassi, soo ega rahvuse põhjal;
- c) olla usuliste või poliitiliste veendumuste suhtes solvav;
- d) soodustada tervist või ohutust kahjustavat käitumist;
- e) soodustada keskkonnakaitset kahjustavat käitumist.

Artikkel 13

Igasugune sigarettide ja muude tubakatoodete telereklaam on keelatud.

Artikkel 14

On keelatud selliste ravimite ja raviteenuste telereklaam, mis on selles liikmesriigis, kelle jurisdiktsiooni alla ringhäälinguorganisatsioon kuulub, kättesaadavad üksnes arsti ettekirjutuse alusel.

Artikkel 15

Alkohoolsete jookide telereklaam peab vastama järgmistele nõuetele:

- a) see ei või olla suunatud otseselt alaealistele ega mingil juhul kujutada alaealisi kõnealuseid jooke tarbimas;
- b) selles ei seostata alkoholi tarbimist kehalise suutlikkuse suurenemise ega liiklusvahendi juhtimisega;
- c) see ei loo kujutlust, et alkoholi tarbimine soodustab sotsiaalset või seksuaalset edukust;
- c) selles ei väideta, et alkoholil on raviomadusi või et see ergutab või rahustab või aitab lahendada isiklikke probleeme;
- d) see ei tohi soodustada alkoholi liigtarbimist ega esitada karskust või mõõdukust negatiivse omadusena;
- f) selles ei rõhutata, et suur alkoholisisaldus on jookide positiivne omadus.

Artikkel 16

Telereklaam ei tohi põhjustada alaealistele moraalselt ega füüsilist kahju ning peab seetõttu vastama alaealiste kaitsmise eesmärgil järgmistele nõuetele:

- a) selles ei ergutata otseselt alaealisi ostma toodet või teenust, kasutades ära nende kogenumatust või kergeusklikkust;
- b) selles ei ergutata otseselt alaealisi veenma oma vanemaid või teisi ostma reklaamitavaid kaupu või teenuseid;
- c) selles ei kasutata ära erilist usaldust, mis alaealistel on oma vanemate, õpetajate või teiste isikute vastu;
- d) selles ei näidata põhjendamatu alaealisi ohtlikes olukordades.

Artikkel 17

1. Spondeeritavad teleprogrammid peavad vastama järgmistele nõuetele:

- a) sponsor ei või mingitel asjaoludel mõjutada spondeeritavate saadete sisu ega ajastamist nii, et see ohustab ringhäälinguorganisatsiooni vastutust saadete eest ja tema sõltumatust nende toimetamisel;
- b) need peavad olema sellistena selgelt äratuntavad sponsori nime ja/või logo järgi saadete alguses ja/või lõpus;

c) nendes ei tohi ergutada ostma või rentima sponsori või kolmanda isiku tooteid või teenuseid, eelkõige tehes erilisi reklaamivaid viiteid nendele toodetele või teenustele.

2. Teleprogramme ei või spondeerida füüsiline ega juriidiline isik, kelle põhitegevus on selliste toodete valmistamine või müümine või selliste teenuste osutamine, mille reklaamimine on artiklitega 13 ja 14 keelatud.

3. Uudiste- ja ajakohaste sündmuste saateid ei või spondeerida.

Artikkel 18

1. Reklaami maht ei tohi ületada 15% päevamahust. Seda mahtu võib siiski suurendada 20%ni, hõlmates selliseid reklaamivorme nagu toodete müügi, ostmise või rentimise või teenuste otsepakkumised avalikkusele, tingimusel et reklaamilõikude maht ei ületa 15%.

2. Reklaamilõikude maht ühes tunnis ei tohi ületada 20%.

3. Ilma et see piiraks lõike 1 sätete kohaldamist, ei ületa sellised reklaamivormid nagu toodete müügi, ostmise või rentimise või teenuste otsepakkumised avalikkusele ühte tundi päevas.

Artikkel 19

Liikmesriigid võivad saateaja ja teleringhäälingutegevuse suhtes kehtestada nende jurisdiktsiooni alla kuuluvatele televisiooniorganisatsioonidele rangemaid eeskirju kui sätestatud artiklis 18, et sobitada telereklaami nõudlust avalike huvidega, võttes eelkõige arvesse:

a) televisiooni rolli teabe, hariduse, kultuuri ja meelelahutuse pakkumisel;

b) teabe ja meediakanalite mitmekesisuse kaitsmist.

Artikkel 20

Ilma et see piiraks artikli 3 kohaldamist, võivad liikmesriigid ühenduse õigust asjakohaselt arvesse võttes üksnes oma riigi territooriumile mõeldud ringhäälingusaadete suhtes, mida ei või üheski teises liikmesriigis otseselt ega kaudselt vastu võtta, kehtestada muid kui artikli 11 lõigetes 2–5 ja artiklis 18 sätestatud eeskirju.

Artikkel 21

Liikmesriigid tagavad oma õigusaktide raames, et telesaadete suhtes, mis ei vasta käesoleva peatüki sätetele, kohaldatakse nende sätete järgimise tagamiseks asjakohaseid meetmeid.

V PEATÜKK

Alaealiste kaitse

Artikkel 22

Liikmesriigid võtavad asjakohaseid meetmeid tagamaks, et nende jurisdiktsiooni alla kuuluvate televisiooniorganisatsioonide edastatavate telesaadete hulgas ei ole selliseid saateid, eelkõige pornograafiat või põhjendamatu vägivalda, mis võivad tõsiselt kahjustada alaealiste füüsilist, vaimset või kõlblist arengut. See säte laieneb muudele saadetele, mis tõenäoliselt kahjustavad alaealiste füüsilist, vaimset või kõlblist arengut, välja arvatud juhul, kui ringhäälingusaate edastusaja valiku või mõne tehnilise meetme abil on tagatud, et edastuspiirkonna alaealised selliseid ringhäälingusaateid tavaliselt ei kuule ega näe.

Samuti tagavad liikmesriigid, et ringhäälingusaated ei õhuta vihkamist rassi, soo, usu või rahvuse põhjal.

VI PEATÜKK

Õigus esitada vastulause

Artikkel 23

1. Ilma et see piiraks liikmesriikide muude tsiviil-, haldus- või kriminaalõiguslike sätete kohaldamist, peab vastulause esitamise õigus või võrdväärne õiguskaitsevahend olema koda- või riikkondsusest olenemata igal füüsilisel või juriidilisel isikul, kelle õigustatud huve on eelkõige maine või hea nime osas kahjustatud teleprogrammis esitatud ebaõigete väidetega.
2. Vastulause esitamise õigust või võrdväärseid õiguskaitsevahendeid kohaldatakse kõikide liikmesriigi jurisdiktsiooni alla kuuluvate ringhäälinguorganisatsioonide suhtes.
3. Liikmesriigid võtavad meetmeid, mis on vajalikud vastulause esitamise õiguse või võrdväärsete õiguskaitsevahendite kehtestamiseks, ja määravad kindlaks nende kasutamise korra. Eelkõige tagavad nad, et kõnealuse õiguse või võrdväärsete õiguskaitsevahendite kasutamiseks on piisavalt aega ja et nende kasutamise kord võimaldab teistes liikmesriikides elavatel või asuvatel füüsilistel või juriidilistel neid nõuetekohaselt kasutada.
4. Taotluse vastulause esitamise õiguse või võrdväärsete õiguskaitsevahendite kasutamiseks võib tagasi lükata, kui selline vastulause ei ole lõikes 1 sätestatud tingimuste kohaselt õigustatud, kui sellega kaasneks karistatav tegu, kui sellega võetakse ringhäälinguorganisatsioon tsiviilvastutusele või kui see on heade tavadega vastuolus.
5. Nähakse ette kord, mille alusel saab vastulause esitamise õiguse või võrdväärsete õiguskaitsevahendite kasutamist käsitlevaid vaidlusi kohtulikult läbi vaadata.

VII PEATÜKK

Lõppsätted

Artikkel 24

Käesoleva direktiiviga kooskõlastamata valdkondades ei mõjuta direktiiv liikmesriikide õigusi ja kohustusi, mis tulenevad kehtivatest telekommunikatsiooni või ringhäälingut käsitlevatest konventsioonidest.

Artikkel 25

1. Liikmesriigid jõustavad käesoleva direktiivi järgimiseks vajalikud õigusnormid hiljemalt 3. oktoobril 1991. Liikmesriigid teatavad sellest viivitamata komisjonile.

2. Liikmesriigid edastavad komisjonile käesoleva direktiiviga reguleeritavas valdkonnas vastuvõetavate põhiliste siseriiklike õigusnormide teksti.

Artikkel 26

Hiljemalt viienda aasta lõpus alates käesoleva direktiivi vastuvõtmiskuupäevast ja seejärel iga kahe aasta tagant esitab komisjon Euroopa Parlamendile, nõukogule ning majandus- ja sotsiaalkomiteele aruande käesoleva direktiivi kohaldamise kohta ja teeb vajaduse korral täiendavaid ettepanekuid direktiivi kohandamiseks teleringhäälingu valdkonna arengule.

Artikkel 27

Käesolev direktiiv on adresseeritud liikmesriikidele.

Luxembourg, 3. oktoober 1989
Nõukogu nimel eesistuja R. DUMAS

**Council Recommendation 2001/458/EC
of 5 June 2001
on the drinking of alcohol by young people, in particular children and adolescents**

1) OBJECTIVE

Prepare a strategy to address the problems caused by the abuse of alcohol by children and adolescents.

2) MEASURE

Council Recommendation 2001/458/EC of 5 June 2001 on the drinking of alcohol by young people, in particular children and adolescents.

3) CONTENTS**1. Context**

Studies carried out in recent years in some Member States indicate changes in the drinking patterns of children and adolescents. The studies show an increase in binge drinking and heavy drinking among minors, a lowering of the age of first contact with alcohol and increasing consumption by young girls.

This is a disturbing trend in view of the serious consequences of excessive alcohol consumption on the health of young people and on their social well-being.

This action is being mounted in the broader context of the public health strategy and the programmes that focus on combating alcohol abuse.

The recommendation is also in line with the Resolution on alcohol abuse adopted by the Council on 29 May 1986.

2. General approach

The purpose of the proposal is to sensitise all levels of society to the dangers of alcohol abuse among young people, including manufacturers and retailers of alcoholic beverages and parents. It also addresses all aspects of the problem, from irregular binge-drinking to alcohol dependency among young people.

The recommendation is designed to establish a common approach to this problem within the Community.

3. Strategies of the Member States

The recommendation lays down the basic criteria for the Member States' strategies in this field. The main point is to sensitise all players and particularly young people to the problems linked with alcohol consumption and to develop health promotion tools. This approach concerns all areas -- schools, sport centres, youth movements, etc.

The key features are as follows:

- promote research into the problems with a view to identifying and evaluating measures to deal with them;
- ensure the development of a programme and general health promotion policies targeted at all the groups concerned;
- foster a multisectoral approach involving, as appropriate, law enforcement agencies, the media, etc.;
- encourage the production of advisory materials for parents;
- take action as a matter of priority against the illegal sale of alcohol.

4. Actions concerning the industry

Member States should also take measures in respect of the industry involved in particular in the sale and advertising of alcoholic beverages. Self-regulation on the part of the relevant interested parties (producers, advertisers, the media, etc.) can play an important role in this area. This self-regulation should be reinforced, as appropriate, by adopting supplementary measures.

To this end, Member States should encourage cooperation with these players and put in place mechanisms designed to:

- ensure that producers do not produce alcoholic beverages specifically targeted at children and adolescents;
- ensure that alcoholic beverages are not designed or promoted to appeal to children and adolescents. Particular attention should be paid to the images employed, the promotion of ideas associated with alcohol consumption (such as consumption and sporting success, featuring of children in drink promotion campaigns and sponsoring of sporting events, sport merchandising, etc.);
- develop, as appropriate, specific training for servers and sales persons;
- allow manufacturers, promoters, etc. to obtain advice at all stages of investment in the product;
- ensure that it is possible to examine or remove from sale products which are inappropriate.

It is also necessary to ensure that representative production and trade organisations demonstrate their commitment to these principles.

Reports on the implementation of these measures must be submitted to the Commission.

5. The Commission's role

The Commission will support the Member States in their efforts to implement the recommendation by providing relevant data and by facilitating the exchange of information and permanent dialogue between the various parties concerned. The Commission should also promote further research at Community level on the attitudes and motivations of young people in regard of alcohol consumption and monitoring of ongoing developments.

The Commission will follow-up, assess and monitor the developments and measures undertaken and report on the implementation of the Recommendation within four years of its adoption and then regularly thereafter.

4) DEADLINE FOR IMPLEMENTATION OF THE LEGISLATION IN THE MEMBER STATES

Not applicable

5) DATE OF ENTRY INTO FORCE (if different from the above)

6) REFERENCES

Official Journal L 161, 16.06.2001

7) FOLLOW-UP WORK

8) IMPLEMENTING MEASURES