

Tomi Tuominen

18.3.2024

Eduskunnan talousvaliokunnalle (valiokunnan kokous 19.3.2024)

HE 7/2024 vp alkoholilain 17 ja 26 §:n muuttamisesta

Hallituksen esityksen tarkoitus on vapauttaa alkoholijuomien myyntiä. Esityksellä 5,6–8,0 prosenttia vain käymisteitse valmistettua alkoholia sisältävät tuotteet vapautettaisiin vähittäismyyntiin. Jatkossa näitä alkoholituotteita saisi siis ostaa vähittäismyyntiluvan omaavista myymälöistä. Vastaavan vahvuiset tislattua alkoholia sisältävät juomat säilyisivät edelleen valtion alkoholimonopolin alaisina. Näitä niin sanottuja ”limuviinoja” voisi jatkossakin ostaa vain Alkosta.

Esitys tuo jälleen kerran esiin Suomen alkoholimonopolijärjestelmän ja Euroopan unionin oikeuteen sisältyvän tavaroiden vapaan liikkuvuuden välisen jännitteen. Alkoholimonopolin hyväksyttävyyden unionin oikeuden näkökulmasta on perustunut kansanterveydellisiin seikkoihin.¹ Monopolin alan kaventaminen eli uusien tuoteryhmien tuominen vähittäismyyntiin heikentää väistämättä monopolin oikeutusta unionin oikeuden näkökulmasta. Kun vähittäismyyntimahdollisuuden laajentaminen lisää alkoholin kulutusta, voidaanko samalla edelleen perustella, että alkoholin saantia tulee rajoittaa monopolilla?

Hallituksen esityksessä käytetty argumentaatio havainnollistaa tätä ongelmaa. Esityksen lähtökohta on, että tislattua alkoholia ja vain käymisteitse valmistettua alkoholia sisältävien tuotteiden erilainen kohtelu on perusteltua siksi, että erityisesti nuoret naiset juovat tislattua alkoholia sisältäviä juomasekoituksia eli limuviinoja. Rajoittamalla limuviinojen saantia suojellaan nuoria naisia alkoholin liikakulutuksen haitoilta. Tämä pitää toki paikkansa (ja hallituksen esityksessä viitataan ulkomaisiin tutkimuksiin asiasta), mutta samalla herää kysymys, että miksi juuri tästä käyttäjäryhmästä tulee olla niin huolissaan. Miten muutos vaikuttaa nuorten miesten alkoholin käyttöön? Entä miten se vaikuttaa siihen tavan mieheen, jonka jokaperjantainen saunakaljakassi muuttuu 5,5 prosenttisesta 8,0 prosenttiseksi?

Miten valmistustaparajoitus vaikuttaa jakelukanavan laajuuteen? Ehdotetun muutoksen myötä tislattua alkoholia sisältäviä juomia myytäisiin vain Alkossa, kun taas vain käymisteitse valmistettua alkoholia sisältävät tuotteet vapautettaisiin vähittäismyyntiin. Käymisteitse valmistettujen alkoholijuomien jakelukanava olisi näin ollen merkittävästi laajempi; niitä myytäisiin sekä Alkossa että kaupoissa ja kioskeissa kun tislattua alkoholia sisältäviä juomia myytäisiin edelleen vain Alkossa. Vain käymisteitse valmistettua alkoholia sisältävien tuotteiden saatavuus olisi merkittävästi laajempi kuin tislattua alkoholia sisältävien tuotteiden.

¹ Ks. Euroopan unionin tuomioistuimen tuomiot C-198/14 *Visnapuu* ECLI:EU:C:2015:751; C-434/04 *Ahokainen ja Leppik* ECLI:EU:C:2006:609.

Saatavuus (jakelukanavan laajuus) vaikuttaisi oletettavasti myös niiden kulutukseen. Kuten hallituksen esityksessäkin todetaan, 5,6–8,0 prosenttia alkoholia sisältävien tuotteiden ryhmässä lakimuutos todennäköisesti lisäisi käymisteitse valmistettujen alkoholijuomien kulutusta tislattua alkoholia sisältävien juomien kustannuksella. Hallituksen esityksessä esitettyjen tilastojen mukaan Alkossa vuonna 2023 myydyistä tislattua alkoholia sisältävistä juomista yli 90% oli kotimaisia, kun taas vain käymisteitse valmistettua alkoholia sisältävistä juomista suurin osa oli ulkomaisia tuontituotteita.

Mikä merkitys jakelukanavavaikutuksella on sisämarkkinaoikeuden näkökulmasta? Euroopan unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan alkoholin vähittäismyyntimonopoleja on arvioitava SEUT 34 artiklan mukaisina tuonnin määrällisiä rajoituksia vaikutuksiltaan vastaavina toimenpiteinä.² SEUT 36 artiklan nojalla tällainen kansallinen rajoitus voidaan kuitenkin oikeuttaa esimerkiksi kansanterveydellisistä syistä, jollaiseksi hallituksen esityksessä mainittu nuorten naisten liiallisen alkoholinkäytön kaitseminen voidaan kaiki luokitella.

Oikeuttamisperusteiden (eli rajoittamisperusteiden) tulee kuitenkin olla suhteessa niillä tavoiteltuun päämäärään. Puhutaan suhteellisuusharkinnasta. Kirjallisuuden perusteella unionin tuomioistuimen soveltaman suhteellisuusharkinnan tarkka sisältö ei ole selvä. Suhteellisuusharkinnan sisältämät vaiheet tuntuvat vaihtelevan tapauskohtaisesti, ja ongelmia on myös testin soveltamisessa. Vähintäänkin suhteellisuusharkinta muodostuu kahdesta osatekijästä. Ensin on arvioitava, *onko kansallinen rajoitus soveltuva sille asetetun tavoitteen saavuttamiseksi*. Nyt käsiteltävän asian kohdalla kyse olisi sen arvioimisesta, suojaako valmistustaparajoitus todella nuoria naisia alkoholin liikakäytön vaaroilta. Ottaen huomioon suhteellisuusharkinnan soveltamiseen liittyvän epäselvyyden, pidän hallituksen esityksessä esitettyjä perusteluja riittävinä tältä osin. Hallituksen esityksessä mainittujen tutkimusten valossa vaikuttaa siltä, että valmistustaparajoituksen ja sille asetetun tavoitteen välillä on vähintäänkin löysä kausaalinen suhde, eli rajoitus voi hillitä nuorten naisten alkoholinkäyttöä.

Toiseksi tulee arvioida, *onko kansallinen rajoitus välttämätön asetetun päämäärän saavuttamiseksi*. Tältä osin suhteellisuusharkinnan sisältö ei ole aivan selvä. Välillä unionin tuomioistuin arvioi asiaa siten, onko kansallinen rajoitus selvästi suhteeton, kun taas välillä siten, olisiko tunnistettavissa jokin tavaroiden vapaata liikkuvuutta vähemmän rajoittava toimenpide. Nyt käsiteltävän asian kohdalla jälkimmäinen vaihtoehto tarkoittaisi sitä, että jos voidaan tunnistaa jokin vähemmän alkoholituotteiden vapaata liikkuvuutta rajoittava toimenpide, joka suojelee nuoria naisia alkoholin vaaroilta, ei hallituksen esityksessä ehdotettu valmistustaparajoitus olisi hyväksyttävä. Vaikka nuoret naiset käyttäisivät erityisesti limuviinoja, todennäköisesti he käyttävät myös muita alkoholituotteita. Näin ollen vaihtoehtoisten rajoitustoimien vertaaminen keskenään on vaikeaa, sillä kaikki alkoholin saatavuutta rajoittavat toimet suojelevat nuoria naisia – myös vain käymisteitse valmistettua alkoholia sisältävien juomien saatavuuden rajoittaminen. Välttämättömyystestin ensimmäinen versio tarkoittaisi puolestaan sitä, onko rajoitus itsessään hyväksyttävä, kun sitä

² Ks. C-198/14 *Visnapuu* ECLI:EU:C:2015:751, kohdat 97–108; C-170/04 *Rosengren ym.* ECLI:EU:C:2007:313, kohdat 30–36.

suhteutetaan sille asetettuun päämäärään. Tällöin punnittaisiin vastakkain nuorten naisten terveydelle annettavaa yhteiskunnallisen hyvän asemaa ja alkoholituotteiden tuottajien oikeutta myydä tuotteitaan vapaasti sisämarkkinoilla. Arviointi on väkisinkin arvolatautunutta. Pidän epävarmana, läpäisisikö hallituksen esitys suhteellisuusharkinnan toisen vaiheen eli välttämättömyystestin.

Unionin tuomioistuimen ratkaisuharkinnan valossa yksi kriteeri on myös se, että *kansalliset rajoitukset eivät saa olla mielivaltaisia*.³ Jos valmistustaparajoituksen tarkoitus olisi selvästikin vain suojata kotimaisia tuottajia ulkomaiselta kilpailulta, olisi rajoituksessa kyse mielivaltaisesta syrjinnästä. Hallituksen esityksen mukaan Alkossa nyt myytävät limuviinat ovat lähes 90 prosenttisesti kotimaisia tuotteita. Johtaisiko limuviinoiden vapauttaminen vähittäismyyntiin siihen, että markkinoille tulisi enemmän ulkomaisia kilpailijoita? Suojaako limuviinoiden pitäminen Alkon monopolin piirissä niitä ulkomaisilta kilpailijoilta? Tällaista johtopäätöstä ei voida täysin poissulkea, vaikka valmistustaparajoituksella onkin selvä kansanterveydellinen peruste.

Rovaniemellä 18.3.2024



Tomi Tuominen, OTM, OTT, eurooppaoikeuden dosentti

³ C-434/04 *Ahokainen ja Leppik* ECLI:EU:C:2006:609, kohta 29.