

Jukka Snell

18.3.2024

Eduskunnan talousvaliokunnalle

Asia: HE 7/2024 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi alkoholilain 17 ja 26 §:n muuttamisesta

Minulta on pyydetty lausuntoa, jossa arvioin asiaa erityisesti kilpailu- ja sisämarkkinanäkökulmasta. Keskeinen kysymys on, loukkaisiko muutettu alkoholilaki EU:n tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevia sääntöjä. Kipukohta on esityksen sisältämä valmistustaparajoitus. Mahdollisia loukkauksia on kaksi. Laki saattaa syrjiä muista EU-maista tuotuja tuotteita ja suosia kotimaisia tuotteita SEUT 37 artiklan vastaisesti. Laki saattaa myös rikkoa SEUT 34 artiklaa, koska se rajoittaa tuontia, mikäli se ei ole välttämätön terveyden suojelemiseksi. Kuten alla käy ilmi, oma kantani on, että vain SEUT 37 artikla soveltuu, ja että hallituksen esityksessä esiintuotujen tietojen perusteella ei vaikuta, että kyseessä olisi tässä artiklassa kielletty syrjintä.

Soveltuuko SEUT 34 artikla vai SEUT 37 artikla?

Ensimmäinen ja monella tapaa ratkaiseva kysymys on, onko muutetun alkoholilain valmistustaparajoitusta tarkasteltava SEUT 34 vai 37 artiklan valossa.

SEUT 34 artikla määrää: *"Jäsenvaltioiden väliset tuonnin määrälliset rajoitukset ja kaikki vaikutukseltaan vastaavat toimenpiteet ovat kiellettyjä."*

SEUT 37 artikla määrää: *"1. Jäsenvaltiot mukauttavat kaupallisia valtion monopolejaan niin, että tavaroiden hankintaa tai myyntiä koskevissa ehdoissa ei syrjitä jäsenvaltioiden kansalaisia."*

Tämän artiklan määräyksiä sovelletaan kaikkiin toimieliimiin, joiden välityksellä jäsenvaltio lain nojalla tai tosiasiallisesti suoraan tai välillisesti valvoo tai ohjaa jäsenvaltioiden välistä tuontia tai vientiä taikka olennaisesti vaikuttaa siihen. Näitä määräyksiä sovelletaan myös monopoleihin, jotka perustuvat valtion myöntämään yksinoikeuteen.

2. Jäsenvaltiot eivät toteuta uusia toimenpiteitä, jotka ovat ristiriidassa 1 kohdan periaatteiden kanssa tai joilla rajoitetaan jäsenvaltioiden välisten tullien ja määrällisten rajoitusten kieltämistä koskevien artiklojen soveltamisalaa."

Kuten artiklojen sanamuodosta käy ilmi, SEUT 37 artikla sisältää syrjintäkiellon, kun taas SEUT 34 artikla sisältää tätä laajemman rajoituskiellon. Tästä syystä soveltuvan normin yksilöiminen on keskeisen tärkeää.

EU-tuomioistuimien on tarkastellut kysymystä Ruotsin alkoholimonopolia koskeneessa *Franzén*-tapauksessa. Se teki joittelun toisaalta monopolin olemassaoloa ja toimintaa **koskevien** sääntöjen ja toisaalta siitä

erotettavien mutta sen toimintaan **vaikuttavien** sääntöjen välillä.¹ Ensimmäiseen ryhmään sovelletaan SEUT 37 artiklaa ja jälkimmäiseen SEUT 34 artiklaa. Ratkaisussaan EU-tuomioistuin tämän vuoksi arvioi monopoliyhtiön käyttämää tuotteiden valintajärjestelmää ja sen myyntiverkostoa SEUT 37 artiklan perusteella ja toisaalta valmistus- ja tukkumyyntilupajärjestelmää SEUT 34 artiklan kannalta. Tuomioistuin on käyttänyt samaa jaottelua myös myöhemmässä oikeuskäytännössään.² Toisin sanoen tuomioistuin pitää SEUT 37 artiklaa *lex specialis* -erityismääräyksenä, ja SEUT 34 artikla tulee käyttöön vain, jos ei olla SEUT 37 artiklan soveltamisalueella.

Syynä tuomioistuimen ratkaisukäytäntöön on, että SEUT 37 ei vaadi valtioiden kaupallisten monopolien purkua. Perussopimukset ainoastaan edellyttävät näiden monopolien mukauttamista niin, että ne eivät syrji. Tämä tarkoittaa, että SEUT 37 artikla ei pyri poistamaan niitä kauppaa rajoittavia vaikutuksia, jotka liittyvät luonnostaan monopolin olemassaoloon.³

Keskeinen kysymys nyt siis on, koskeeko sääntö, joka erottelee monopolin piiriin kuuluvat tuotteet muista valmistustavan perusteella, monopolin olemassaoloa ja toimintaa, vai onko se tästä erotettavissa oleva sääntö, jolla on vain vaikutuksia monopolijärjestelmään. Nähdäkseni vastaus on, että valmistustaparajoitus koskee itse monopolin olemassaoloa ja sitä on tämän takia tarkasteltava ainoastaan SEUT 37 artiklan valossa. Suomen monopolijärjestelmän ydin on yksinoikeus harjoittaa tiettyjen alkoholijuomien vähittäismyyntiä. Valmistustaparajoitus määrittää suoraan mitä tuotteita tämä yksinoikeus koskee. Se siis perustaa tiettyä tuoteryhmää koskevan vähittäismyyntimonopolin. Näin se sääntelee itse monopolin olemassaoloa.

Edellä esitetty on linjassa alaviitteessä 2 mainitun uusimman oikeuskäytännön kanssa. Erityisesti *Visnapuussa* tuomioistuin totesi, että Suomen alkoholin vähittäismyyntilupajärjestelmää oli tarkasteltava SEUT 34 artiklan kannalta, kun taas Alkon monopolijärjestelmää oli tutkittava SEUT 37 artiklan kannalta. Tämä tarkoitti, että väkevien ja muiden vähittäislupajärjestelmän ulkopuolella olevia juomia koskevien sääntöjen laillisuuden arviointi oli tehtävä SEUT 37 artiklan perusteella.⁴ Samoin EFTA-tuomioistuin katsoi tapauksessa *EFTA surveillance authority v Norway (alcopops)*,⁵ että Norjan lainsäädäntöä, jonka mukaan mietoja oluita voitiin myydä ruokakaupassa toisin kuin muita yhtä vahvoja alkoholijuomia, piti tarkastella SEUT 37 artiklaa vastaavan ETA 16 artiklan valossa. Vaikka tapaus ei muodollisesti sidokaan EU-tuomioistuinta, sillä on kuitenkin merkitystä, koska sovellettavat artiklat ovat samansisältöiset.

On huomattava, että komissio ei jaa näkemystäni SEUT 37 artiklan yksinomaisesta soveltuvuudesta, kuten hallituksen esityksen sivulta 4 käy ilmi, vaan tarkastelee asiaa SEUT 34 artiklan perusteella.⁶ Tämän vuoksi käsittelen täydellisyysden vuoksi alempana valmistustaparajoitusta sekä SEUT 37 että 34 artiklojen osalta, vaikka oma kantani siis on, että vain 37 artikla soveltuu.

SEUT 37 artikla: syrjiikö ehdotettu säännöstö?

¹ Asia C-189/95 *Franzén* EU:C:1997:504, perustelukappaleet 35-36.

² Asia C-170/04 *Rosengren* EU:C:2007:313, perustelukappaleet 17 ja 18, asia C-456/10 *ANETT* EU:C:2012:241, perustelukappaleet 22-23 ja Asia C-198/14 *Visnapuu* EU:C:2015:751, perustelukappaleet 86 ja 87.

³ *Franzén*, perustelukappaleet 38-39.

⁴ Ks. erityisesti perustelukappaleet 90 ja 93-96.

⁵ Case E-9/00 *EFTA Surveillance Authority v Norway* [2002] EFTA Ct. Rep. 72, perustelukappale 35, <https://eftacourt.int/download/9-00-judgment/?wpdmdl=1780>.

⁶ Komissio kenties tukeutuu vanhempaan oikeuskäytäntöön. Sähkö- ja kaasumonopoleja koskevissa ratkaisuissa vuonna 1997 tuomioistuin ei sulkenut pois sekä SEUT 34 että 37 artiklojen samanaikaista soveltamista; katso asia C-159/94 *komissio v Ranska* EU:C:1997:501, asia C-158/94 *komissio v Italia* EU:C:1997:500 ja asia C-157/94 *komissio v Alankomaat* EU:C:1997:499.

Mikäli edellä esittämäni analyysi on oikea, varsinainen oikeudellinen riski on, että muutetun alkoholilain katsottaisiin johtavan SEUT 37 artiklan vastaiseen syrjintään.

On tärkeä havaita, että SEUT 37 artiklan syrjintäkielto koskee nimenomaan kansalaisuuteen tai tuotteiden alkuperään koskevaa syrjintää. Se ei vaadi täyttä kilpailuneutraaliteettia, vaan kieltää vain tiettyjen erotteluperusteiden käytön. Eri tuotekategorioiden erilainen kohtelu on sinänsä sallittua, kunhan se ei johdu myyjien tai tuottajien kansalaisuudesta tai tuotteiden alkuperämaasta. Niinpä EU-tuomioistuin lausui esimerkiksi *Visnapuu*-tapuksessa, että ”SEUT 37 artiklassa edellytetään sitä, että monopolin rakenne ja toiminta järjestetään siten, että jäsenvaltioiden kansalaisten syrjintä tavaroiden hankintaa tai myyntiä koskevissa ehdoissa suljetaan pois niin, ettei toisista jäsenvaltioista tuotavien tavaroiden kauppaa kohdella oikeudellisesti tai tosiasiallisesti huomattavasti enemmän kuin kotimaisten tavaroiden kauppaa ja ettei jäsenvaltioiden talouksien välinen kilpailu vääristy”.⁷

Vaarana hallituksen esityksen valmistustaparajoituksen kohdalla on lähinnä välillinen syrjintä tuotteiden alkuperän perusteella. Vaikka valmistustapaa koskeva kriteeri on sinänsä neutraali, se saattaa kuitenkin osoittautua syrjiväksi, jos sillä tosiasiaa on negatiivinen vaikutus erityisesti tuontituotteisiin. Näin voisi tapahtua, jos esityksen seurauksena erityisesti kotimaisten mietojen alkoholijuomien saatavuutta parannetaan, kun taas pääosin muista EU-maista tuodut juomat säilyvät monopolijärjestelmän piirissä.

Tältä osin hallituksen esityksen sivuilla 5-6 ja 17 esitetyt luvut näyttävät osoittavan, että valmistustaparajoitukset eivät syrji tuontituotteita. Olettaen, että näitä laskelmia ei voida kyseenalaistaa, ei näytä siltä, että syrjintäkieltoa rikotaan.

SEUT 34 artikla: onko suunniteltu säännöstö suhteellisuusperiaatteen vastainen tavaroiden vapaan liikkuvuuden rajoitus?

Oma kantani siis on, että SEUT 34 artiklan rajoituskielto ei lainkaan sovellu nyt käsillä olevaan tilanteeseen, vaan esityksen laillisuutta pitää arvioida yksinomaan SEUT 37 artiklan syrjintäkieltoa soveltaen. Hallituksen esityksessä sivulla 4 annetun kuvauksen perusteella komissio on eri mieltä. Tämän vuoksi käsittelen vielä esitystä SEUT 34 artiklan kannalta, mutta teen näin vain täydellisyyden vuoksi.

SEUT 34 artikla kieltää tuonnin määrälliset rajoitukset ja kaikki vaikutukseltaan vastaavat toimenpiteet- SEUT 36 artikla sisältää poikkeuksen tähän ja määrää: ”Mitä 34 ja 35 artiklassa määrätään, ei estä sellaisia tuontia, vientiä tai kauttakuljetusta koskevia kieltoja tai rajoituksia, jotka ovat perusteltuja julkisen moraalin, yleisen järjestyksen tai turvallisuuden kannalta, ihmisten, eläinten tai kasvien terveyden ja elämän suojelemiseksi, taiteellisten, historiallisten tai arkeologisten kansallisaarteiden suojelemiseksi taikka teollisen ja kaupallisen omaisuuden suojelemiseksi. Nämä kiellot tai rajoitukset eivät kuitenkaan saa olla keino mielivaltaiseen syrjintään tai jäsenvaltioiden välisen kaupan peiteltyyn rajoittamiseen.”

On ilmeistä, että mikäli SEUT 34 artikla soveltuu, suunnitellut säännöt rajoittavat muiden kuin käymisperäisten mietojen alkoholijuomien tuontia. Suomi voi kuitenkin pyrkiä oikeuttamaan esitetyt säännöt. Keskeinen oikeuttamisperuste on SEUT 36 artiklan ihmisten terveyden suojeleminen. Alkoholijuomia koskevat rajoitukset ovat epäilemättä tämän oikeutusperusteen piirissä.

Suomen lainsäädännön on kuitenkin myös kunnioitettava suhteellisuusperiaatetta. Sen soveltamisen yksityiskohdat on johdettava oikeuskäytännöstä. Erityisesti kaksi keskeistä tapausta on nostettava esiin:

⁷ Asia C-198/14 *Visnapuu* EU:C:2015:751, perustelukappale 95.

Scotch Whisky Association, joka on EU-tuomioistuimen ratkaisu, ja *EFTA Surveillance Authority v Norway (alcopops)* EFTA-tuomioistuimesta.⁸

Scotch Whisky Association -ratkaisussa oli kysymys Skotlannin lainsäädännöstä, jossa oli asetettu yksikköperusteinen vähimmäishinta (0,50 GBP/yksikkö) alkoholijuomille. Tapaus on peräisin Brexitin edeltävältä ajalta. Tapauksen tekee kiinnostavaksi se, että Skotlanti pyrki erityisesti suojelemaan tietyn väestöryhmän terveyttä. Tavoitteena oli ennen kaikkea riski- ja haittakäyttäjien suojeleminen, ja Skotlannin mukaan juuri halvimpien alkoholijuomien hinnan nostaminen palveli tehokkaasti tätä tavoitetta. Toissijaisena tavoitteena oli koko väestön terveyden suojeleminen. Käytännössä lainsäädännön vaikutuksena oli, että riski- ja haittakäyttäjien suosimien juomien, kuten halpojen ja vahvojen kirkkaiden siidereitten hinta nousi, kun taas toimella ei ollut juuri mitään vaikutusta esimerkiksi hyvälaatuisten viinien hintoihin. Suomen kannalta tapaus on merkittävä, koska hallitus vetoaa esityksessään samalla tavalla tietyn väestöryhmän, eli nuorten ja erityisesti tyttöjen, terveyden suojelemiseen.

EU-tuomioistuin vahvisti ratkaisussaan ensinnäkin, että ”jäsenvaltioiden asiana on päättää EUT-sopimuksessa määrätyin rajoituksin siitä, kuinka laajasti ihmisten terveyttä ja elämää on suojattava.”⁹ Se kuitenkin huomautti heti, että ”rajoittavan toimenpiteen voidaan katsoa olevan omiaan takaamaan asetetun tavoitteen toteutumisen vain, jos se tosiasiallisesti vastaa tavoitteeseen johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla.”¹⁰ Lisäksi jäsenvaltion on valittava keino, joka rajoittaa tavaroiden vapaata liikkuvuutta mahdollisimman vähän. EU-tuomioistuin katsoi, että tiukempi alkoholiverotus saattaisi olla tällainen keino, mutta jätti asian lopulta kansallisen tuomioistuimen päätettäväksi. Maan korkein oikeus lopulta ratkaisi asian Skotlannin hyväksi,¹¹ koska se korosti lainsäädännön ensisijaista tavoitetta eli nimenomaisesti riski- ja haittakäyttäjien terveyden suojelemista ja tämän yhteyttä köyhyyteen ja huono-osaisuuteen. Tämän tavoitteen kannalta vähimmäishinta, joka korotti erityisesti kaikkein halvimpien alkoholijuomien hintaa, oli suhteellisuusperiaatteen mukainen keino.

Scotch Whisky Association -tapaus osoittaa, että jäsenvaltiolla on oikeus päättää yleisen terveyden tason suojelemisesta ja erityisesti oikeus suunnata suojelutoimenpiteet tiettyyn väestöryhmään, kunhan se, suhteellisuusperiaatteen mukaisesti, tekee näin johdonmukaisella tavalla eikä rajoita tavaroiden vapaata liikkuvuutta enemmän kuin on välttämätöntä. Tätä tuomioistuimet tarkastelevat yksityiskohtaisesti ja tiukasti niille esitetyn todistusaineiston perusteella.

EFTA Surveillance Authority v Norway (alcopops) on peräisin EFTA-tuomioistuimesta.¹² Se koski Euroopan talousalueesta tehdyn ETA-sopimuksen 11, 13, ja 16 artikloja, jotka vastaavat SEUT 34, 36 ja 37 artikloja.

Tapaus koski Norjan alkoholilainsäädäntöä. Sen mukaan olutta, jonka maksimialkoholipitoisuus oli 4,75 %, voitiin myydä ruokakaupoissa, kun taas ainoastaan maan Vinmonopolet sai myydä muita saman vahvuisia alkoholijuomia. EFTA:n valvontaviranomainen nosti kanteen Norjaa vastaan väittäen, että säännöt kohtelivat muista ETA-maista tuotuja tuotteita syrjivästi. Norjan markkinoilla olut oli tuotettu pääosin kotimaassa, kun taas muut saman vahvuiset alkoholituotteet oli pääasiassa tuotu Norjan ulkopuolelta. Norja puolustautui vedoten tarpeeseen suojella nuorten i terveyttä. Se toi esille ”alcopops”-vaaran eli sen,

⁸ Asia 333/14 *Scotch Whisky Association* EU:C:2015:845 ja Case E-9/00 *EFTA Surveillance Authority v Norway* [2002] EFTA Ct. Rep. 72

⁹ Perustelukappale 35.

¹⁰ Perustelukappale 37.

¹¹ *Scotch Whisky Association v The Lord Advocate* [2017] UKSC 76, <https://www.supremecourt.uk/cases/docs/uksc-2017-0025-judgment.pdf>.

¹² Case E-9/00 *EFTA Surveillance Authority v Norway* [2002] EFTA Ct. Rep. 72, <https://eftacourt.int/download/9-00-judgment/?wpdmdl=1780>.

että ilman sääntelyä ruokakauppoihin voi ilmestyä juomasekoituksia, jotka erityisesti vetoavat nuoriin makunsa ja markkinointinsa perusteella.

EFTA-tuomioistuimien päätti Norjan rikkoneen ETA-sopimusta, ja että Norjan säännöt eivät olleet oikeasuhteisia ja välttämättömiä suojelemaan ihmisten terveyttä. Se muistutti, että on jäsenvaltion tehtävä osoittaa, että sen säännöt ovat oikeutettuja. Se huomautti, että kun on kyse alle 18-vuotiaista, ensisijainen suojelukeino on ikärajoitusten noudattamisen varmistaminen. EFTA-tuomioistuimen mukaan:

*the appeal to young consumers cannot justify the different treatment of [beer and alcopops]. The Court notes that measures necessary for the protection of the health and life of humans may be adopted, as long as those measures apply equally, in law and in fact, to beer and other beverages with the same alcohol content.*¹³

EFTA-tuomioistuimien ei siis hyväksynyt hallituksen nyt esittämän kaltaista rajoitusta. Viime kädessä se katsoi, että rajoitus ei ollut johdonmukainen ja järjestelmällinen tapa suojella nuorten terveyttä. Se epäili, että kun juomasekoitusten saatavuutta oli rajoitettu, nuoriso yksinkertaisesti siirtyi juomaan aivan yhtä haitallista olutta. Norja ei onnistunut vakuuttamaan tuomioistuinta esittämällään todistusaineistolla siitä, että juomasekoitusten saatavuuden rajoittaminen todella suojeli terveyttä, kun oluen saatavuutta ei ollut rajoitettu samalla tavalla.

On huomattava, että tosiseikkojen kannalta kyse oli tuontitavaroiden syrjinnästä ja kotimaisen panimoteollisuuden suosimisesta, mikä tarkoitti, että SEUT 37 artiklaa vastaavaa ETA 16 artiklaa oli loukattu. EFTA-tuomioistuimen ratkaisut eivät myöskään muodollisesti sido EU-tuomioistuinta. Kuitenkin EFTA-tuomioistuimien tavaroiden vapaan liikkuvuuden osalta soveltaa asiallisesti samoja sääntöjä kuin EU-tuomioistuimien, joten sen päätökset on syytä ottaa huomioon.

Oikeuskäytännön perusteella Suomi voi siis päättää keskittyä nimenomaan nuorten ja erityisesti tyttöjen terveyden suojaamiseen. Suhteellisuusperiaatteen vuoksi Suomen on kuitenkin pystyttävä näyttämään, että sen säännöt todella johdonmukaisesti tekevät näin. Tässä suhteessa hallituksen esityksessä on useita ongelmia.

Ensinnäkään esitys ei selitä, miksi nimenomaan tytöt on otettu suojelun keskeiseksi kohteeksi, kun siinä samaan aikaan tuodaan esiin, että alkoholihaitat kohdistuvat erityisesti miehiin ja poikiin. Tämä heikentää esitettyjen perustelujen uskottavuutta. Esitys perustuu ohueen tutkimuspohjaan. Se on epäjohdonmukainen: siidereiden myynti vapautetaan huolimatta siitä, että esitys pyrkii suojelemaan erityisesti tyttöjä ja kuvailee sivulla 24 siiderit yhdeksi tyttöjen suosikkijuomaksi. Samoin oluiden myynti vapautetaan huolimatta siitä, että esitys pyrkii myös suojelemaan nuoria ja kuvailee samalla sivulla oluet nuorten poikien suosikkijuomaksi.

Sillä seikalla, että hallituksen esitys kokonaisuutena vapauttaa markkinoita, ei ole oikeudellista merkitystä tältä kannalta. Muutettua alkoholilakia arvioidaan sellaisena kuin se on, ei verrattuna sen edeltäjiin.

Mikäli kantani vastaisesti SEUT 34 artikla tulee sovellettavaksi, on todennäköistä, että muutettu alkoholilaki muodostaa suhteellisuusperiaatteen vastaisen tavaroiden vapaan liikkuvuuden rajoituksen, eli loukkaa sitä. Suomella on oikeuskäytännön mukaan oikeus keskittyä nuorten ja nimenomaan tyttöjen terveyden suojaamiseen. Suomen on kuitenkin pystyttävä osoittamaan, että sen säännöt todella ja johdonmukaisesti tekevät näin. Tässä suhteessa hallituksen esitys perustuu ohueen tutkimuspohjaan. Se ei myöskään ole

¹³ Perustelukappale 57. JS käännös: ”nuoriin kuluttajiin kohdistuva vetovoima ei voi oikeuttaa [oluen ja juomasekoitusten] erilaista kohtelua. Tuomioistuin toteaa, että ihmisten terveyden ja elämän suojelemiseksi tarvittaviin toimenpiteisiin voidaan ryhtyä, kunhan näitä toimenpiteitä sovelletaan oikeudellisesti ja tosiasiallisesti yhtäläisesti olueen ja muihin juomiin, joissa on sama alkoholipitoisuus.”

johdonmukainen. Se vapauttaa sekä oluen että siiderin myynnin huolimatta siitä, että olut on nuorten poikien suosikkijuoma ja siideri on yksi tyttöjen suosikkijuomista. EFTA-tuomioistuin päätti vuonna 2002, että Norjan samantyyppinen rajoitus, joka kohteli olutta eri tavalla kuin muita saman vahvuisia juomia, loukkasi ETA-sopimuksen tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevia sääntöjä ja oli erityisesti niihin sisältyvän suhteellisuusperiaatteen vastainen.

Yhteenveto

Kantani on, että valmistustaparajoitus ei riko EU-sääntöjä tavaroiden vapaasta liikkuvuudesta. *Franzén*-oikeuskäytännön mukaan sitä tulee arvioida ainoastaan SEUT 37 artiklan kapean syrjintäkiellon kannalta, sillä sääntely koskee valtion kaupallisen monopolin olemassaoloa. Hallituksen esityksen laskelmien perusteella näyttää siltä, että tätä kansalaisuuteen tai tuotteiden alkuperämaahan perustuvaa syrjintäkieltoa ei rikota. Mikäli laajempi SEUT 34 artiklan rajoituskielto tulisi kantani vastaisesti sovellettavaksi, kuten komissio näyttää ajattelevan, on todennäköistä, että valmistustaparajoitus rikkoo sitä.

Turussa, 18. maaliskuuta 2024,

Jukka Snell

Eurooppaoikeuden professori, Turun yliopisto