

Juha Raitio, OTT, VT
Eurooppa-oikeuden professori, oikeustieteellinen tiedekunta
PL 4, 00014 Helsingin yliopisto
puh. 050-5315496, t. 050-4482737
e-mail: juha.raitio@helsinki.fi

Eduskunta
Sosiaali- ja terveysvaliokunta

Helsinki 21.3.2024

Lausunto (HE 7/2024 vp.)

1. Tehtävänanto

Sosiaali- ja terveysvaliokunnassa on käsiteltävänä perjantaina 5.4.2024 klo. 9.00 asia HE 7/2024 vp, eli Hallituksen esitys laiksi alkoholilain 17 ja 26 §:n muuttamisesta. Minulta on pyydetty kirjallista asiantuntijalausuntoa kyseiseen istuntoon, joka osaltani toteutuu etänä. Olen aikaisemmin antanut samasta asiasta lausunnon talousvaliokunnassa 5.3.2024 ja 19.3.2024 pidettyihin istuntoihin, minkä vuoksi tuon tässä lausunnossa esiin niitä seikkoja, joita olen talousvaliokunnassa tuonut esiin aikaisemmin ja joista olen siellä kuullut muilta lausunnonantajilta. Olennaista on se, että tulkitsen esitystä ennen muuta SEUT 34 artiklan, eli en SEUT 37 artiklan kannalta. Tämä tulkintalinjaus johtaa siihen, että näen käsillä olevan lakimuutoksen hallituksen esityksen tavoin ennen muuta tavaroiden vapaaseen liikkuvuuteen ja mahdollisiin maahantuontirajoituksiin kytkeytyvänä kysymyksenä, en alkoholin vähittäismyyntimonopolin olemassaoloa koskevana asiana. Esitän sen vuoksi seuraavassa muutamia EU-oikeudellisia huomioita hallituksen esityksestä 7/2024 vp.

1. Lakiesityksen keskeinen sisältö ja sen perustelu

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että alkoholijuomien vähittäismyyntiä koskevia säännöksiä muutettaisiin sallimalla luvanvaraiseen vähittäismyyntiin enintään 5,5 tilavuusprosenttia sisältävien alkoholijuomien lisäksi myös enintään 8,0 tilavuusprosenttia etyylialkoholia

sisältävät käymisteitse valmistetut alkoholijuomat. Tässä on siis olennaista todeta erityinen valmistustaparajoitus ("käymisteitse") enintään 8,0 tilavuusprosenttia sisältävien alkoholijuomien osalta, eli se ei koske tislattua alkoholia sisältäviä juomia. Käytännössä tämä merkitsee sitä, että ns. juomasekoitukset jäävät edelleen vain Alkon vähittäismyyntipiiriin, mutta esimerkiksi vahvat oluet tai miedot viinit vapautuvat kauppoihin niin, että jakeluverkosto laajenee huomattavasti jopa 6300 uudella vähittäismyyntipisteellä.

Mainitun valmistustaparajoituksen perusteena mainitaan kansanterveydelliset syyt. Tarkoitus on vähentää tyttöjen alkoholinkäyttöön liittyviä haitallisia terveysvaikutuksia, sillä Alkon vähittäismyyntimonopolin piiriin jäävät juomasekoitukset ovat juuri tyttöjen tai nuorten naisten suosiossa. Hallituksen esityksessä tosin todetaan, ettei ole olemassa sellaista tutkimusta, jolla voitaisiin selkeästi osoittaa, miksi juuri tislattujen alkoholijuomasekoitusten jättäminen uudistuksen ulkopuolelle on perusteltua tyttöjen terveyden suojelemiseksi. Komissio nimittäin tivasi direktiivin 2015/1535 mukaisesti tehdyn ilmoitusmenettelyn yhteydessä syksyllä 2023 selvitystä siitä, millaista näyttöä on mainitun valmistustaparajoituksen perusteeksi, mutta toistaiseksi asiaa tarkentavaa tutkimukseen perustuvaa näyttöä ei ole osoitettu hallituksen esityksen mukaan (s. 5). Sen sijaan hallituksen esityksessä on viitattu Australiassa vuonna 2015 julkaistuun tutkimukseen, jonka mukaan juomasekoituksille asetetun veron ja siten hinnan korotuksen seurauksena etenkin nuorten naisten poliklinikkakäynnit vähenivät selvästi. Tällä perusteella on hallituksen esityksessä katsottu perustelluksi lähteä siitä, että juomasekoitusten myynnin rajoittamisella, eli jakelukanavan rajoittamisella vain Alkon toimipisteisiin, on merkitystä nuorten naisten alkoholista johtuvien terveyshaittojen ehkäisemisessä.

2. Mikä EU:n perussopimuksen artikla asiaan soveltuu? Puhutaanko tavaroiden vapaasta liikkuvuudesta SEUT 34 artiklan mukaan vai monopolin sallittavuudesta SEUT 37 artiklan mukaan?

SEUT 34 artikla määrittelee tavaroiden tuonnin määrällisten rajoitusten ja vaikutukseltaan vastaavien toimenpiteiden kieltoa unionin sisämarkkinoilla. SEUT 34 artiklassa kielletään jäsenvaltioiden väliset tuonnin määrälliset rajoitukset ja kaikki vaikutukseltaan vastaavat toimenpiteet. Unionin tuomioistuin on tulkinnut vaikutukseltaan vastaavien toimenpiteiden käsitettä laajasti siten, että sillä tarkoitetaan kaikkia kansallisia toimenpiteitä, jotka voivat

tosiasiallisesti tai mahdollisesti rajoittaa yhteisön sisäistä kauppaa suoraan tai välillisesti.¹ Poikkeukset SEUT 34 artiklan mukaisista sisämarkkinaoikeudellisista velvollisuuksista voidaan kuitenkin oikeuttaa SEUT 36 artiklan mukaisesti.² Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan SEUT 36 artiklan soveltamista tarkasteltaessa lähtökohta on, että SEUT 34 artiklan piiriin kuuluva lainsäädäntö, jolla pyritään ehkäisemään ihmisten terveydelle ja yhteiskunnalle aiheutuvia alkoholihaittoja, on lähtökohtaisesti SEUT 36 artiklan mukainen, jos se täyttää syrjimättömyyden ja oikeasuhtaisuuden periaatteiden asettamat vaatimukset.³ On kuitenkin huomattava, että SEUT 36 artikla nimenomaisesti kieltää toimenpiteet, joilla pyritään peitellysti rajoittamaan jäsenvaltioiden välistä kauppaa. Tätä voidaan tulkita siten, että rajoitukset, jotka eivät edistä kansanterveyden suojelua tosiasiallisesti enempää kuin lievemmat rajoitukset edistäisivät, ovat aina kiellettyjä riippumatta siitä, miten niitä perustellaan.

SEUT 37 artikla puolestaan edellyttää, että jäsenvaltiot mukauttavat kaupallisia valtion monopolejaan niin, että tavaroiden hankintaa tai myyntiä koskevissa ehdoissa ei syrjitä muiden jäsenvaltioiden kansalaisia. SEUT 37 artikla edellyttää kaupallisten valtion monopolien mukauttamista siten, että tavaroiden hankintaa tai myyntiä koskevat ehdot eivät ole syrjiviä.⁴ Artiklan tavoitteena on toisin sanoen poistaa muut kuin luonnollisella tavalla yleistä etua edistävät myyntijärjestelyt, joilla on vaikutusta tavaroiden vapaaseen liikkuvuuteen.⁵ Yleinen lähtökohta on, että vähittäismyyntilupajärjestelmällä voi olla protektionistisia vaikutuksia ja näiden vaikutusten hyväksyttävyyttä tulee arvioida ottaen huomioon laajempi yhteiskunnallinen konteksti.⁶

¹ Ks. asiat 8/74 Dassonville, ECLI:EU:C:1974:82, kohta 5 ja C-434/04 (28.9.2006) Ahokainen v. Leppik, ECLI:EU:C:2006:609, kohta 18 oikeuskäytäntöviittauksineen.

² SEUT 36 artiklan mukaan ”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.”

³ Asia C-198/14 (12.11.015) Valev Visnapuu v. Kihlakunnansyyttäjä (Helsinki) ja Suomen valtio – Tullihallitus ECLI:EU:C:2015:751, kohdat 115 ja 116; Asia C-434/04 (28.9.2006) Ahokainen v. Leppik, ECLI:EU:C:2006:609, kohdat 28 ja 29.

⁴ Asia C-198/14 (12.11.015) Valev Visnapuu v. Kihlakunnansyyttäjä (Helsinki) ja Suomen valtio – Tullihallitus ECLI:EU:C:2015:751, kohta 94; Asia C-189/05 Franzen (23.10.1997) EU:C:1997:504 kohta 39; 78/82 Komission v. Italia, (7.6.1983) ECLI:EU:C:1983:159, kohta 12.

⁵ Asia C-198/14 (12.11.015) Valev Visnapuu v. Kihlakunnansyyttäjä (Helsinki) ja Suomen valtio – Tullihallitus ECLI:EU:C:2015:751, kohta 95.

⁶ Ibid., kohta 108.

SEUT 37 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltiot eivät saa toteuttaa uusia toimenpiteitä, jotka olisivat ristiriidassa monopolille 1 kohdassa määritellyn tehtävän kanssa, joka edellyttää, että jäsenvaltiot mukauttavat kaupallisia valtion monopolejaan siten, että tavaroiden hankintaa tai myyntiä koskeissa ehdoissa ei syrjitä jäsenvaltioiden kansalaisia. Toisin sanoen estettä ei ole sille, että valtion Alkon monopoliasemaa mukautetaan siten, että edistetään tavaroiden vapaata liikkuvuutta EU:n sisämarkkinoilla.

Monopolin toimintaa koskien on oleellista huomata myös, että SEUT 106 artiklan ensimmäisessä kohdassa kielletään sellaisten toimenpiteiden voimassa pitäminen, jotka ovat ristiriidassa EU:n kilpailusääntöjen ja syrjintäkiellon kanssa. SEUT 106 artiklan toisessa kohdassa todetaan lisäksi, että kilpailusääntöjä sovelletaan Alkon kaltaisiin monopoleihin siltä osin kuin ne eivät oikeudellisesti tai tosiasiallisesti estä yrityksiä hoitamasta niille uskottuja erityistehtäviä, minkä lisäksi artiklassa kielletään kaupan kehitykseen vaikuttaminen tavalla, joka olisi ristiriidassa unionin etujen kanssa.

Edellä esitettyjen EU-oikeudellisten lähtökohtien perusteella on todettavissa, että sellainen vähittäismyyntilupajärjestelmän muutos, joka edistää tavaroiden vapaata liikkuvuutta ja alkoholituotteiden syrjimätöntä kohtelua, ei ole kiellettyä. Sellaiset kansallisen lainsäädännön oikeussäännöt, jotka ovat erotettavissa monopolin toiminnasta ja joilla voi olla vaikutuksia jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, on tutkittava SEUT 34 artiklan perusteella riippumatta siitä, onko kyseisillä säännöksillä vaikutuksia myös monopolin toimintaan.⁷

Tämän perusteella on todettavissa, että tämän lausunnon kannalta käytännössä SEUT 34 artikla ja siihen liittyen rajoitusten oikeuttamisperusteena sovellettava SEUT 36 artikla ovat merkityksellisiä, sillä vähittäismyyntijärjestelmän muutos liittyy ennen muuta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja tavaroiden vapaaseen liikkuvuuteen, joka siis on erotettavissa monopolin toiminnasta. Näin ollen yhdyin siihen hallituksen esityksessä esitettyyn hallituksen ja myös komission tulkintaan, että nyt käsillä olevaa asiaa on syytä tulkita ennen kaikkea SEUT 34 ja 36 artiklan näkökulmasta (HE, s. 5, 36.).

On aivan olennaista todeta se hallituksen esityksestä ilmenevä seikka, että nyt kauppoihin ”vapautettavat” alkoholituotteet (mm. vahvat oluet, miedot viinit) muodostivat vain 3 prosenttia Alkon liikevaihdosta vuonna 2022. Lakiesityksen kohteena olevan

⁷Asia C-198/14 (12.11.015) Valev Visnapuu v. Kihlakunnansyyttäjä (Helsinki) ja Suomen valtio – Tullihallitus ECLI:EU:C:2015:751, kohdat 86 ja 87.

alkoholimonopolin vähittäismyynnin arvo on siten hallituksen esityksen mukaan vain joitakin kymmeniä miljoonia euroja kaikkiaan 1,2 miljardin euron kokonaisliikevaihdosta (HE, s. 15). Tällä perusteella en voi nähdä perusteltuna pohtia asiaa Alkon eli kansallisen alkoholin vähittäismyyntimonopolin säilyvyyden tai olemassaolon kannalta, eli siis SEUT 37 artiklaa ensisijaisesti tulkiten. Lisäksi aivan kuten hallituksen esityksessä todetaan, kyseessä olevien vähittäismyyntilupien piiriin kuuluvien alkoholijuomien myyntijärjestelmä ei kuulu yhdenmukaistettujen EU:n sääntöjen soveltamisalaan, eli siis myyntijärjestelmiä ei ole harmonisoitu direktiivein ja siksi on turvauduttava SEUT 34 ja 36 artikloiden tulkintaan (s. 36).

Sekä tavaroiden että palveluiden vapaan liikkuvuuden rajoitusten hyväksyttävyyttä tulee arvioida nk. Gebhard-testin nojalla,⁸ joka edellyttää, että rajoituksia on voitava perustella yleiseen etuun liittyvillä pakottavilla syillä, rajoitusten on oltava omiaan takaamaan niillä tavoiteltavan päämäärän toteuttaminen, rajoitukset eivät saa ylittää sitä, mikä on tarpeen tämän päämäärän saavuttamiseksi ja että joka tapauksessa rajoituksia on sovellettava ilman syrjintää. Kansanterveyden suojeleminen ja lastensuojeleminen ovat sellaisia yleiseen etuun liittyviä pakottavia syitä, joilla esitettyä valmistustaparajoitusta voidaan perustella edellyttäen, että se on oikeasuhtainen ja tehokas keino suojelutarkoituksen toteuttamiseksi.

3. Onko esitetty valmistustaparajoitus oikeasuhtainen, tehokas ja muutoin perusteltu?

Hallituksen esityksen perusteluissa tuodaan esiin, että suurin osa lainvalmisteluvaiheessa kuulluista lausunnonantajista vastusti esitystä ja nekin, jotka sitä kannattivat, katsoivat valmistustaparajoituksen olevan syrjivä ja siksi se tulisi heidän mukaansa poistaa. Valmistustaparajoitus liittyy siis siihen, että ruokakauppoihin tulisi jatkossa myyntiin enintään 8,0 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävät käymisteitse valmistetut alkoholijuomat. Kilpailuneutraliteettia ja siten markkinaolosuhteiden syrjimättömyyttä valvova Kilpailu- ja kuluttajavirasto on omassa lausunnossaan kiinnittänyt huomiota siihen, että käyttötarkoitukseltaan yhtenevien ja alkoholipitoisuudeltaan saman vahvuisten alkoholijuomien myyntiä säädellään lainsäädännössä tasapuolisesti. Aluehallintovirastojen lausunnoissa on puolestaan kiinnitetty huomiota valvonnan ongelmiin, kun valvonnassa on selvitettävä eri alkoholituotteiden valmistustapa. Aluehallintovirastojen näkemyksen mukaan

⁸ Asia C-55/94 (30.11.1995) Reinhard Gebhard v Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano ECLI:EU:C:1995:411, kohta 37.

tulisi lähtökohtaisesti olla kiinnittämättä huomiota valmistustapaan, vaan tulisi sallia kaikilla valmistustavoilla valmistettujen alkoholijuomien vähittäismyynti.

Kun pohditaan sitä, onko valmistustaparajoitus oikeasuhtainen toimenpide suhteessa sillä tavoiteltavaan hyötyyn nähden, niin kysymys on siitä, missä määrin nuorten naisten ja tyttöjen alkoholinkäyttöön voidaan vaikuttaa rajoittavasti sillä, että heidän suosimat juomasekoitteet jäävät vain Alkon jakeluverkostosta saataviksi silloin, kun tuote sisältää alkoholia yli 5.5 tilavuusprosenttia. Asiassa on huomattava, että hieman vahvempien oluiden, mietojen viinien ja muiden alle 8 %:n alkoholituotteiden päätyminen ruokakauppojen hyllyille merkitsee jopa 6300 uutta vähittäismyyntipistettä ja siten olennaisesti lisää näiden ”vapautettujen” tuotteiden saatavuutta ja mahdollisesti samalla menekkiä.

Valmistustaparajoituksen oikeuttamisperusteena on SEUT 36 artiklan sallima ihmisten terveyden suojeleminen, joka rinnastuu oikeuskäytännössä jo 1970-luvulla omaksuttuun kansanterveyden suojelemaan hyväksyttävänä rajoitusperusteena tavaroiden vapaalle liikkuvuudelle.⁹ Valmistustaparajoitus perustuu siihen, että entistä vahvempien long drink -juomien saattaminen ruokakauppoihin edistäisi kielteisellä tavalla nimenomaan tyttöjen alkoholinkäyttöä. Erityisesti tyttöjen kerralla käyttämä alkoholimäärä on lisääntynyt vuoden 2018 alkoholilakia koskevan muutoksen jälkeen. Tyttöjen alkoholinkäyttöön on Australiassa voitu onnistuneesti vaikuttaa verotuksellisin keinoin, johon hallituksen esityksessä perusteluna viitataan (esim. s. 37). Voidaankin yleisesti todeta, että Alkon vähittäismyyntimonopolin olemassaolo ei itsessään estä alkoholihaittoja, vaan olennaista on jakelukanavan rajoittaminen. Lisäksi alkoholivero voi toki toimia tehokkaana sekä kilpailuneutraalina keinona alkoholihaittojen vähentämiseen, mutta sitä ei ole tässä uudistuksessa nyt pohdittu. Tässä siis pyritään lastensuojeluun eli konkreettisesti suojaamaan lapsia ja nuoria päihteisiin liittyviltä riskeiltä jakelukanavan laajuuteen vaikuttamalla, mikä on sinänsä hyväksyttävä peruste rajoittaa tavara- tai palvelukauppaa.¹⁰

Toisaalta taas tämän sinänsä perustellulta vaikuttavan argumentin painoarvoa heikentää se, että olutvalikoiman vahventuminen ja runsastuminen vaikuttaisi etenkin miehiin, jotka kärsivät alkoholihaitoista naisia ja tyttöjä enemmän. Valmistustaparajoituksen perusteena onkin siksi

⁹ Ks. ns. pakottavat vaatimukset ns. Cassis de Dijon-tapauksessa 120/78 Rewe-Zentral, ECLI:EU:C:1979:42.

¹⁰ Ks. esim. C-244/06 Dynamic Medien, ECLI:EU:C:2008:85, joka tosin ei koskenut alkoholia, mutta kylläkin lastensuojelua.

nähtävä ennen muuta lastensuojelu, eli ei vain kansanterveysargumentti. THL:n tavoin ihmettelen kuitenkin hieman sitä, miksi poikien alkoholinkäytön hillitseminen ei ole saanut samaa merkitystä kuin tyttöjen. Hallituksen esityksen mukaan suomalaispoikien suosituin alkoholijuoma on olut, kun taas tyttöjen suosikkeja ovat lonkerot, siiderit ja väkevät juomat – ja juuri vahvoja oluita tulee kauppoihin ja siten laajan myyntiverkoston piiriin (HE s. 10).

Asiassa ei ole laadittu erityistä tutkimusta alkoholijuoman valmistustavan yhteydestä etenkin tyttöjen alkoholinkäyttöön, eli valmistustaparajoituksen vaikutus on suurelta osin hypoteettinen. Komissio on esittänyt tästä seikasta perusteltua kritiikkiä, johon Suomi ei ole käytännössä pystynyt vastaamaan tutkimuksella. Silti rajoitus voi mielestäni olla perusteltu, kun huomiota kiinnitetään enemmänkin suomalaisten juomiseen kuin tyttöjen juomiseen. Suomalaisten juomatavat ovat nimittäin saaneet EU-oikeudessa erityistä huomiota ja tiettyä kansallista tilanneherkkyyttä on sallittu Suomessa enemmän kuin ehkä joissakin muissa jäsenvaltioissa olisi sallittu. Esimerkiksi väkiviinan maahantuontiin sallittiin ennakkolupajärjestelmä, vaikka periaatteessa pelkkä ilmoitus olisi pitänyt riittää.¹¹ Toki vastaargumenttina voidaan todeta, että alle 8 % alkoholin ja väkiviinan myynnillä on siinä määrin eroa, ettei niitä voida rinnastaa. Valmistustaparajoituksen idea onkin siinä, että olemassa olevien tilastotietojen perusteella on pystytty tekemään valistunut arvio siitä, että tyttöjen humalahakuiseen juomiseen voidaan vaikuttaa nyt valitulla keinolla, eli vahvojen long drink-juomien jakelukanavan rajaamisella Alkoon.

Valmistustaparajoituksen hyvästä tarkoituksesta huolimatta voidaan arvioida, ettei valittu keino tehokkaasti saavuta tavoitettaan. Kysymys on siis siitä, missä määrin nuorten naisten ja tyttöjen alkoholinkäyttöön voidaan vaikuttaa rajoittavasti sillä, että heidän suosimat juomasekoitteet jäävät vain Alkon jakeluverkostosta saataviksi silloin, kun tuote sisältää alkoholia yli 5.5 tilavuusprosenttia. Tämä sinänsä terveydensuojaan ja lastensuojeluun liittyvä kaupan rajoitus ei ole tehokas ja suhteellinen toimenpide sen käytännön seikan vuoksi, että suosittu juomasekoite lonkero voidaan valmistaa joko käymistuotteena tai etanolipohjaisena (ks. panimoteollisuuden diaesitys 5.3.2024 talousvaliokunnan istunnossa). Nykyisin kauppojen hyllyiltä löytyy sekä käymispohjaisia lonkeroita että etanolipohjaisia lonkeroita alle 5,5 tilavuusprosentin kategoriassa ja vieläpä usein niin, että käymispohjaiset ovat varsin edullisia verrattuna etanolipohjaisiin. Valvonta on hankalaa siksi, että erilaisten lonkerotuotteiden

¹¹ Ks. C-434/04 Ahokainen ja Leppik, ECLI:EU:C:2006:609.

valmistustapaa voi olla vaikea selvittää. Lonkeropurkkien teksteistä ei välttämättä ilmene valmistusmenetelmä. Toki myös valvottavien vähittäismyyntipisteiden suuri määrä saattaa aiheuttaa omat ongelmansa.

Asiassa on huomattava, että hieman vahvempien oluiden, mietojen viinien ja muiden alle 8 %:n alkoholituotteiden päätyminen ruokakauppojen hyllyille olennaisesti lisää näiden ”vapautettujen” tuotteiden saatavuutta ja mahdollisesti samalla menekkiä. Tämän vuoksi on syytä olettaa, että suomalainen panimoteollisuus muuttaa valmistamiaan lonkeroita käymispohjaisiksi saadakseen kauppojen nykytilaan verrattuna valtavan suuren jakeluverkoston hyödykseen 373 Alkon myymälän lisäksi. Laajentunut myyntiverkosto lisäisi merkittävästi alle 8 %:n alkoholituotteiden saatavuutta ja todennäköisesti laskisi hintaa kysynnän ja tarjonnan suhteiden muuttuessa. Käymistuotteena valmistetun lonkeron voidaan arvioida olevan korvaava tuote etanolipohjaiselle lonkerolle, jos tuotteita myydään samassa toimipisteessä.¹² Niinpä tyttöjen juomatapoihin puuttuminen käymisrajoitteen perusteena menettää uskottavuutensa. Päinvastoin uudistus toisi kaupan hyllyille entistä halvempia lonkeroita ja muita nykyisiä juomasekoituksia, jotka voidaan muuttaa käymistuotteeksi. Tämän vuoksi tavoiteltu kansanterveydellinen vaikutus ei toteudu ja siksi valmistustaparajoituksen voidaan katsoa olevan suhteeton toimenpide sillä tavoiteltuun päämäärään nähden.

4. Millainen vaikutus lainsäädäntöuudistuksella on syrjivyyden näkökulmasta?

Entä mitä voidaan sanoa valmistustaparajoituksen syrjivyydestä jäsenvaltioiden välisessä kaupassa? Ehdotus avaa ulkomaisia markkinoita suhteessa kotimaan markkinoihin. Valmistustaparajoitus ei suosi kotimaisia tuotteita. Hallituksen esityksen mukaan (s. 6) käymisteitse valmistettujen tuotteiden osalta Alkossa myydyistä oluista yli puolet on ulkomaisia ja viinien osalta ulkomaisia tuotteita on luonnollisesti vielä enemmän. Juomasekoitteiden, eli esimerkiksi lonkeroiden, osalta jopa 92 % 5,5-8 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävistä tuotteista on kotimaisia tuotteita. Tämä vaikuttaa ns. käänteiseltä syrjinnältä, eli kotimaisten tuotteiden syrjinnältä jakelukanavaa tiettyjen etanolipohjaisten lonkeroiden osalta olennaisesti rajoittamalla. Toki tämä sama rajoitus koskisi muista jäsenvaltioista tuotavia etanolipohjaisia alle 8 tilavuusprosenttia alkoholia sisältäviä tuotteita, joita sinänsä ei ole prosentuaalisesti paljon markkinoilla, mutta kuitenkin sen verran, että

¹² Asia C-167/05 (8.4.2008) Komission v. Ruotsin Kuningaskunta, ECLI:EU:C:2008:202, kohdat 43 ja 44.

lakiuudistuksella voidaan osoittaa olevan myös rajat ylittävä vaikutus ja siten SEUT 34 artikla soveltuu. Myös kotimaisen tuotannon syrjintä on kiellettyä, jos se vaikuttaa sisämarkkinoiden toimintaan vääristävästi.

Sinänsä syrjiväkin ja markkinoita vääristävä lakimuutos on mahdollista oikeuttaa SEUT 36 artiklan perusteella ja muutoin yleiseen etuun perustuvalla pakottavalla syyllä. Tässä tapauksessa tuo syy voisi siis olla kansanterveyden ja lastensuojelun yhdistelmä, mikäli valitut keinot todella johtavat tehokkaasti näiden hyvien tarkoituksien suojaamiseen. Lisäksi voidaan todeta, että alkoholipolitiikan tulisi olla johdonmukaista siten, ettei siinä syrjitä kotimaisia eikä toisista jäsenvaltioista tulevia tuottajia tai tuotteita.¹³ Tämä johdonmukaisuus on tässä uudistuksessa varsin kyseenalaista, koska samaan aikaan kun alkoholinkulutus ei kokonaisuutena arvioiden ole erityisesti lisääntynyt vuoden 2018 alkoholilain uudistuksen jälkeen, nyt tehtäisiin juuri tyttöjä tehottomasti suojeleva lakimuutos.

Syrjintä kansallisten tuottajien välillä ei ole sekään poissuljettua. Voidaan kysyä, mitä se käytännössä merkitsee suomalaiselle panimoteollisuudelle, jos lainsäädäntö kannustaa laajan jakelukanavan myötä valmistamaan juuri käymistuotteita, joissa alkoholia on maksimissaan 8 tilavuusprosenttia. Kärsivätkö tästä asetelmasta ne yritykset, joiden tuotantolinjoissa valmistetaan lonkeroa etanolipohjaisesti ja mitä maksaa tuotannon muuttaminen käymiseen perustuvaksi. Tältä osin kaivattaisiin vielä lisäselvitystä alan toimijoilta ja lainvalmistelijoilta.

5. Alkoholituotteiden korvaavuudesta

Entä mitä voidaan todeta tuotteiden korvaavuudesta? EU-tuomioistuin on todennut Ruotsin Systembolagetia koskevassa ratkaisussaan, että keskihintaluokkaan kuuluvilla viineillä on riittävästi yhteisiä ominaisuuksia verrattuna oluisiin, joiden alkoholipitoisuus on vähintään 3,5 tilavuusprosenttia, kun nämä tuotteet ovat molemmat osana alkoholimonopolin valikoimaa. Keskihintaluokkaan kuuluvat viinit ovat näin ollen kuluttajan kannalta potentiaalinen vaihtoehto vahvalle oluelle ja niiden voidaan siis katsoa olevan vahvan oluen kanssa kilpailutilanteessa, jos tuotteita myydään samassa toimipisteessä.¹⁴ Tällä perusteella olisi loogisesti johdettavissa, että samassa toimipisteessä myynnissä olevat miedot viinit ja vahvat

¹³ Ks. uhkapelien osalta analogiaa asiassa Asia C-243/01 Rikosoikeudenkäynti vastaan Piergiorgio Gambelli ym. ECLI:EU:C:2003:597, kohdat 55, 66, 67 ja 68.

¹⁴ Asia C-167/05 (8.4.2008) Komission v. Ruotsin Kuningaskunta, ECLI:EU:C:2008:202, kohdat 43 ja 44.

oluet voivat olla kuluttajien kannalta vaihtoehtoisia tuotteita keskenään, joskaan tästä ei ole erityistä tutkimusta hallituksen esityksessä. Kun puoliväliriihessä tultaneen pohtimaan vahvempien kuin 8 tilavuusprosenttisten viinien saattamista ruokakauppojen valikoimiin, on tehtävä uusi oikeudellinen analyysi alkoholituotteiden keskinäisestä korvaavuudesta ja mahdollisesta vaikutuksesta monopolin toimintaan, eli siis sekä SEUT 34 artiklan että SEUT 37 artiklan tulkinnasta. Niinpä korostan, että tässä lausunnossani olen pohtinut ainoastaan sitä tilannetta, joka nyt on käsillä, eli vahvojen oluiden, mietojen viinien ja muiden alle 8 tilavuusprosenttisten alkoholituotteiden saattamista huomattavasti laajempaan jakeluun kuin mitä Alkon vähittäismyyntiverkosto on ja tässä yhteydessä olen tarkastellut ennen muuta valmistustaparajoituksen oikeasuhtaisuutta. Korostan sitä, että tässä uudistuksessa vapautetaan nyt keskenään potentiaalisesti toisiaan korvaavia tuotteita (vahvat oluet, miedot viinit, tietyt lonkerot yms.), joiden osuus Alkon liikevaihdosta on varsin marginaalinen.

6. Johtopäätös

Kiistanalainen valmistustaparajoitus on sikäli ongelmallinen, ettei sen avulla vaikuta olevan mahdollista toteuttaa sille asetettua lainsäädäntötavoitetta. Nykyisin juomasekoituksina myytävät alle 5,5 tilavuusprosenttia alkoholia sisältävät tyttöjen suosimat tuotteet, lonkerot, voidaan muuttaa käymistuotteiksi ja siten laajaan jakeluverkostoon kohtuullisen edullisella hinnalla. Siksi voidaan kysyä, olisiko uudistuksen vaikutus miltei päinvastainen kuin mihin sillä pyritään. Tässä uudistuksessa ongelma on siten valmistustaparajoituksen oikeasuhtaisuus ja se, ettei valittu keino ole tehokas asetetun tavoitteen saavuttamiseen. Valmistustaparajoituksen vaikutusanalyysi perustuu enemmän tai vähemmän hypoteettisiin oletuksiin. Erityisesti suhteellisuusarvioinnin osalta huomiota herättää se konteksti, että viime aikoina sekä alkoholikuolleisuus että alkoholin kokonaiskulutus on vähentynyt (ks. HE s. 8 kaavio). Tässä katsannossa oletan, että komissio saattaisi mahdollisten jatkotarkastelujen osalta kiinnittää huomiota edelleen siihen, millaista näyttöä voidaan esittää syy-yhteydestä nimenomaan tyttöjen alkoholinkäyttöön liittyvien haittojen ehkäisemisen ja valmistustaparajoitukseen perustuvan rajauksen välillä. Näillä perustein suhtaudun valmistetaparajoitukseen kriittisesti.

Helsingissä 21.3.2024


Juha Raitio