



Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Eduskunta
Sosiaali- ja terveysvaliokunta

Asiantuntijalausunto
30.4.2024

1/4

HE 7/2024 vp, Kirjallinen asiantuntijalausunto 30.4.2024

HE 7/2024 VP HALLITUKSEN ESIITYS EDUSKUNNALLE LAIKSI ALKOHOLILAIN 17 JA 26 §:N MUUTTAMISESTA

Työ- ja elinkeinoministeriö on lausunut nykyisen hallituksen esityksen luonnoksesta 24.11.2023. Lausunnossa työ- ja elinkeinoministeriö tuki alkoholipolitiikan uudistamiseen liittyviä tavoitteita ja kilpailun edistämistä. Työ- ja elinkeinoministeriö kuitenkin suhtautui valmistustaparajoitusta koskevaan ratkaisuun varauksellisesti, koska käyttötarkoitukseltaan yhtenevien ja alkoholipitoisuudeltaan saman vahvuisten alkoholijuomien myyntiä tulisi säädellä tasapuolisesti. Kun valmistustaparajoitus poistettiin vuoden 2018 uudistusten yhteydessä, ei havaittu, että valmistustaparajoituksella olisi ollut vaikutusta alkoholin kokonaiskulutukseen tai alkoholin aiheuttamiin haittoihin.

Komissio pyysi 10.10.2023 lisätietoja Suomen viranomaisilta sille direktiivin 2015/1535 mukaisesti ilmoitetusta luonnoksesta erityisesti kansanterveyteen liittyvistä perusteluista, jotka koskevat käymisteitse tai tislamalla valmistettujen yhtä voimakkaiden tuotteiden eriyttämistä ja tieteellistä näyttöä olettamuksesta, jonka mukaan tislatuista alkoholijuomista valmistetut tuotteet, joiden alkoholipitoisuus on 5,5–8 tilavuusprosenttia, olisivat houkuttelevampia alaikäisille tytöille kuin käymispohjaiset juomat, joilla on vastaava alkoholipitoisuus, ja arvion toimenpiteen vaikutuksista alkoholijuomien valmistajien väliseen kilpailuun. Arvioituaan Suomen viranomaisien 20.10.2023 antamaa vastausta komissio esitti Suomen viranomaisille direktiivin 2015/1535 5 artiklan 2 kohdan mukaiset huomautukset, jotka Suomen viranomaisien tuli mahdollisuuksien mukaan huomioida säädösvalmistelussa.

Komission huomautuksissa todetaan, että käymisteitse valmistettujen juomien suosiminen voisi mahdollisesti suosia Suomesta peräisin olevia tuotteita Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 37 artiklan vastaisesti. Vastaavasta ETA-sopimuksen säännöksestä on annettu tuomio E-9/00, jossa EFTA:n tuomioistuimien katsoi valmistustaparajoituksen olevan ETA-sopimuksen vastaista välillistä syrjintää. Komission mukaan vähittäisluopajärjestelmää on arvioitava Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 34 artiklan tarkoittamana tavaroiden vapaan liikkuvuuden määrällistä rajoitusta vaikutuksiltaan vastaavana toimenpiteenä. Komission mukaan terveyden suojeluun ei voida vedota, jos toimenpiteen todellisuudessa tarkoituksena on suojella kotimarkkinoita, vaikka jäsenvaltiot voivatkin itse päättää suojelun tasosta yhdenmukaistamistoi-

menpiteiden puuttuessa. Toteutettujen toimenpiteiden on myös oltava oikeasuhteisia eli ne on rajoitettava siihen, mikä on välttämätöntä legitiimin terveydensuojelua koskevan tavoitteen saavuttamiseksi. Lisäksi jäsenvaltiolla on velvollisuus pyrkiä asetettuihin tavoitteisiin johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla. Terveysnäkökohdilla perusteltu rajoitus tulisi perustua tutkittuun näyttöön.

Komissio katsoi huomautuksissaan, että Suomen viranomaisten toimitama näyttö viittasi lähinnä hypoteettisiin terveysvaikutuksiin, eikä näyttöä valmistustaparajoituksen vaikutuksesta terveyden suojeluun oltu riittävästi osoitettu. Komission mukaan olisi toteutettava tarkemmin rajattu tutkimus, jotta voidaan näyttää toteen ja tukea Suomen viranomaisten väitettä, jonka mukaan rajoittavamman järjestelmän säilyttäminen sellaisten tislattujen juomien myymisen osalta, joiden alkoholipitoisuus on sama, olisi perusteltua nuorten naiskuluttajien – joihin toimenpide todennäköisesti vaikuttaisi kielteisemmin – terveyden suojelemista koskevalla tavoitteella, ja jotta voidaan todistaa syy-yhteyden olemassaolo ja rajoituksen soveltuvuus.

Komission huomautusten jälkeen hallituksen esitysluonnosta täydennettiin vaikutustenarviointien sekä perustelujen osalta kuvaamalla selkeämmin tutkimusta alkoholijuoman valmistustavan ja etenkin nuorten tyttöjen alkoholinkäytön yhteyttä. Hallituksen esityksessä on pyritty osoittamaan tutkimustietoon perustuen, ettei valmistustaparajoitus perustu komission ilmoituksessa esitetyn mukaisesti ainoastaan hypoteettisiin näkökohtiin, vaan alkoholijuomien valmistustapaan liittyvillä rajoitustoimilla on ollut yhteys tyttöjen alkoholin käyttöön liittyvien haitallisten terveysvaikutusten vähenemiseen. Tämän seurauksena voitaneen ainakin esittää, että valmistustaparajoitus ei perustu puhtaasti hypoteettisiin näkökohtiin. Uuden tarkemmin rajatun tutkimuksen osalta esityksessä todetaan, että laadukaana tutkimuksen tekeminen ei hyvin kiireisellä aikataululla ole tarkoituksenmukaista. Esitykseen on kuitenkin kuvattu aiempaa tutkimusta, joka koskee tiettyjen juomasekoitusten verotuksen vaikutusta alkoholinkäyttöön Australiassa. Tutkimuksen johtopäätös on, että juomasekoitusten myynnin rajoittamisella on merkitystä nuorten naisten alkoholista aiheutuvien terveyshaittojen ehkäisemisessä.

Esityksen vaikutusarviointeja ja säätämisyjärjestysperusteluja on täydennetty komission kuvaamalla tarkemmin ehdotukseen sisältyviä kilpailuvaihtokuituksia ja arvioimalla ehdotusta suhteessa tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskeviin SEUT 34 ja 36 artikloihin. Perusteluissa pyritään osoittamaan, että ehdotus avaa ulkomaisia markkinoita suhteessa nykyiseen sääntelyyn, eikä valmistustaparajoitus itseasiassa syrji jäsenvaltioiden kansalaisia tai suosi kotimaassa valmistettuja tuotteita. Työ- ja elinkeinoministeriön talousvaliokunnalle 4.3.2024 antamassa lausunnossa todetaan, että hallituksen esityksessä on asianmukaisesti kuvattu ilmoitusmenettelyprosessi ja siinä esiin tuodut näkökohdat. Lisäksi esitystä on täydennetty arvioinnilla tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevan EU-oikeuden ja sen esittämien reunaehtojen toteutumisesta. Komission esittämiin huomioihin on siis pyritty vastaamaan.

Alkoholin tuonnin ja myynnin rajoittaminen Suomessa on ollut säännöllisesti tuomioistuimien tarkastelussa jo EFTA-jäsenyyssuhteissa, jolloin Restamark-asia tuli vireille EFTA-tuomioistuimessa (tuomio 16.12.1994, Restamark, E-1/1994). On täysin mahdollista, että nyt käsillä olevien rajoitusten oikeasuhteisuutta tullaan arvioimaan tuomioistuimessa ja että näin tapahtuisi riippumatta siitä, kuinka hyvin rajoituksia olisi perusteltu.

Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 36 artiklan tarkoittaman ihmisten terveyden ja hengen suojaaminen on EUT-sopimuksessa suojelluista oikeushyväistä ja intresseistä tärkein ja että jäsenvaltioiden asiana on päättää siitä tasosta, jolla ne aikovat suojella kansanterveyttä, ja siitä tavasta, jolla kyseinen taso on saavutettava. Koska tämä taso voi vaihdella jäsenvaltiosta toiseen, jäsenvaltioille on tältä osin myönnettävä harkintavaltaa (tuomio 19.1.2023, CIHEF, C-147/21, ECLI:EU:C:2023:31, 50 kohta). Niin ikään vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee, että tällainen toimenpide voidaan katsoa perustelluksi jonkin SEUT 36 artiklassa luetellun yleistä etua koskevan syyn takia tai pakottavan vaatimuksen takia. Kummassakin tapauksessa kansallisen säännöksen on oltava sellainen, että sillä voidaan taata tavoitellun päämäärän toteutuminen, eikä sillä saada ylittää sitä, mikä on tarpeen tämän päämäärän saavuttamiseksi (tuomio 18.6.2019, Itävalta v. Saksa, C-591/17, EU:C:2019:504, 122 kohta). Lisäksi rajoittavan toimenpiteen voidaan katsoa olevan omiaan takaamaan asetetun tavoitteen toteutumisen vain, jos se tosiasiallisesti vastaa tavoitteeseen johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla (tuomio 23.12.2015, The Scotch Whisky Association ym., C-333/14, EU:C:2015:845, 37 kohta).

Kansanterveydellä perusteltujen tavaroiden vapaan liikkuvuuden rajoituksista EU-tuomioistuin on katsonut, että jäsenvaltioiden on lisäksi kyettävä esittämään asianmukaiset todisteet, osoittamaan, että ne ovat suorittaneet arvioinnin kyseessä olevien toimenpiteiden soveltuvuudesta, tarpeellisuudesta ja oikeasuhteisuudesta, sekä esittämään mahdolliset muut todisteet perustelujensa tueksi. Tällainen todistustaakka ei kuitenkaan voi mennä niin pitkälle, että toimivaltaisista kansallisista viranomaisista vaadittaisiin näyttämään positiivisesti toteen, ettei millään muulla kuviteltavissa olevalla toimenpiteellä voida toteuttaa tavoiteltua hyväksyttävää päämäärää samoissa olosuhteissa (tuomio 5.12.2023, Nordic Info, C-128/22 ECLI:EU:C:2023:951, 80 kohta).

Hallituksen esityksessä tavoite liittyy tietyn ryhmän terveyden suojeluun. Näyttöön viitataan hallituksen esityksessä. Se, riittääkö näyttö täyttämään EU-tuomioistuimen tavaroiden vapaan liikkuvuuden rajoituksille asettamat vaatimukset tullee jatkossa tuomioistuimien arvioitavaksi enkä katso, että pystyisin itse antamaan uskottavaa vastausta siihen, kuinka tuomioistuin arvioisi tätä näyttöä. Näyttöä voidaan erilaisin argumentein puolustaa riittävänä tai väittää riittämättömäksi.

Jos komissio katsoo, että Suomi rikkoo jäsenyysvelvoitteitaan esimerkiksi pysyttämällä voimassa unionin oikeuden vastaisen tavaroiden vapaan liikkuvuuden rajoituksen, se voi käynnistää rikkomusmenettelyn ja saattaa asian EU-tuomioistuimen käsiteltäväksi. Menettelyjen kesto mitataan vuosissa, mutta ne useimmiten päättyvät ratkaisuun, jossa jäsenmaa toteuttaa toimenpiteitä, jonka johdosta komissio lopettaa rikkomusmenettelyn. Jäsenmaat eivät myöskään häviä kaikkia tuomioistuimeen päätyviä rikkomusmenettelyjä. Jos unionin tuomioistuin toteaa jäsenvaltion rikkoen velvoitteitaan, jäsenvaltion tulee toteuttaa tuomion täytäntöön panemiseksi tarvittavat toimenpiteet. Tämän velvoitteen rikkomisesta voi seurata hyvitysmaksuja tai uhkasakkoja.

Kansallisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaiskäsittelyssä voidaan myös esittää, että rajoitus on unionin oikeuden vastainen eikä sitä voida soveltaa. Kansallisilla viranomaisilla on velvollisuus noudattaa unionin oikeutta, mukaan lukien tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevia rajoituskieltoja. Kansallinen tuomioistuin voi pyytää EU-tuomioistuimelta ennakkoratkaisua unionin oikeuden tulkinnasta tai pätevyydestä, mutta

unionin oikeuden soveltaminen jää kansallisen tuomioistuimen tehtäväksi. Ennakkoratkaisupyyntö on esitettävä, jos viimesijainen tuomioistuin katsoo, ettei unionin oikeuden tulkinta ole selvä tai ettei se selviä EU-tuomioistuimen aiemmista tuomioista. Ennakkoratkaisupyyntömenettely kaikkine vaiheineen on usein pitkäkestoinen, mutta on myös mahdollista, että ensimmäisen asteen tuomioistuin soveltaisi unionin oikeutta pyytämättä ennakkoratkaisua, ja ettei asia etenisi valitusasteeseen. Tällöin menettelyn kesto riippuu lähinnä kansallisen järjestelmämme nopeudesta ratkaista asioita.

Yritys voisi siis tietoisesti rikkoa kansallista sääntelyä ja seurausten uhattessa vedota unionin oikeuden sääntöihin, joiden johdosta kansallista sääntelyä ei saa soveltaa. Näin on esitetty esimerkiksi Unionin tuomioistuimen asiassa (tuomio 12.11.2015, Visnapuu, C-198/14, ECLI:EU:C:2015:751). Tässä asiassa korkein oikeus kuitenkin sovelsi EU-tuomioistuimen tuomiossaan antamia tulkintoja vuosikirjaratkaisussaan KKO:2018:49 siten, että kiisteltyä kansallista sääntelyä voitiin soveltaa unionin oikeuden estämättä.

Jos jäsenvaltio rikkoook unionin oikeutta riittävän vakavalla tavalla ja unionin oikeuden rikkomisesta seuraa vahinkoa, jäsenvaltio voi myös joutua vahingonkorvausvastuuseen kansallisessa tuomioistuimessa. Jos jäsenvaltio esittää riittävää näyttöä lähtökohtaisesti sille laajan harkintavallan antavassa terveyden suojelua koskevassa kysymyksessä, on haastavaa näyttää, että se olisi rikkonut riittävän vakavalla tavalla unionin oikeutta. Vahingonkorvausvastuu voisi kuitenkin tulla kyseeseen, jos rikkominen olisi jo todettu EU-tuomioistuimessa. Näin on tapahtunut aiemmin esimerkiksi autoverotusta koskevassa asiassa KKO:2013:58.

Johtava asiantuntija Samuli Miettinen