

Päivittäistavarakauppa ry PTY

Lakimies Janne Koivisto

**ERÄIDEN ALKOHOLIJUOMIEN VÄHITTÄISMYNNIN VAPAUTTAMISEN
VAIKUTUSTA ALKON MONOPOLIASEMAAN KOSKEVA EU- JA KILPAILU-
OIKEUDELLINEN ASiantuntijalausunto****1. Tehtävänanto**

Päivittäistavarakauppa ry (PTY) on pyytänyt minulta oikeudellista asiantuntijalausuntoa asiassa, joka koskee A-oluiden ja mietojen viinien vähittäismyynnin vapauttamisen mahdollisia vaikutuksia Alko Oy:n (Alko) kansalliseen monopoliasemaan. Tehtäväni on EU- ja kilpailuoikeuden nojalla arvioida erityisesti kahta väittämää: (1) A-oluiden ja mietojen viinien vähittäismyynnin vapauttaminen edellyttäisi väistämättä myös Alkolle jäljelle jäävän monopolin purkamista. (2) Mietojen viinien vapauttaminen päivittäistavarakauppojen vähittäismyyntiin edellyttäisi muidenkin enintään vastaavan vahvuisten alkoholijuomien vähittäismyynnin vapauttamista. Lausunto liittyy parhaillaan käynnissä olevan alkoholilain uudistamiseen.

2. Taustaksi

Sopimuksen Euroopan unionin toiminnasta ("SEUT") artiklan 4(3) nojalla jäsenvaltiot "tukevat unionia sen täyttäessä tehtäviään ja pidättäytyvät kaikista toimenpiteistä, jotka voisivat vaarantaa unionin tavoitteiden toteutumisen." Sisämarkkinoiden toteuttaminen jäsenvaltioiden välistä vääristymätön kilpailua ja tavaroiden ym. vapaata liikkuvuutta turvaamalla on yksi EU:n keskeisistä tavoitteista. Tästä näkökulmasta on luonnollista, että jäsenvaltioiden oikeus pystyttää ja ylläpitää kansallisia kaupallisia monopoleja on mahdollista ainoastaan Euroopan unionin toimintaa koskevan sopimuksen suomin poikkeuksin.

Eräs tällainen poikkeus on Alkon vähittäismyyntimonopoli. Alkolla on kansallisen alkoholilain 13 § 1 momentin mukaisesti yksinoikeus harjoittaa alkoholijuomien vähittäismyyntiä. Tähän liittyvistä poikkeuksista säädetään alkoholilain 14 § 1 momentissa, jonka mukaan viranomaisen myöntämällä vähittäismyyntiluvalla muun muassa päivittäistavarakaupat voivat myydä enintään 4,7 % tilavuusprosenttia sisältäviä oluita. Ns. A-oluiden ja mietojen viinien vähittäismyyntiä päivittäistavarakaupoilla ei ole lupa harjoittaa, vaan ne kuuluvat Alkon vähittäismyyntiä koskevan yksinoikeuden piiriin.

Toisaalta alkoholilain 14 § 2 momentissa säädetään, että käymisteitse valmistetun enintään 13 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävän alkoholijuoman vähittäismyyntiä saa Alkon lisäksi sosiaali- ja terveysministeriön määräämin ehdoin lupaviranomaisen luvalla harjoittaa se, jolle on myönnetty lupa kyseisen tuotteen valmistamiseen. Kyseisen pykälän 3 momentin mukaan vähittäismyyntilupa voidaan myöntää vain sille, jolla on tähän toimintaan tarvittavat edellytykset ja vaadittava luotettavuus. Vähittäismyyntiä saa pykälän 4 momentin nojalla harjoittaa vain lupaviranomaisen hyväksymässä myyntipaikassa, jossa myynti on järjestetty siten, että tehokas valvonta on mahdollinen. Alkon yksinoikeuksista suljetaan siten pois kahteen alkoholilain 14 §:ssä säädetyissä poikkeuksissa mainittuun kategoriaan kuuluvien alkoholijuomien vähittäismyynti, jota voi jo nykyisellään harjoittaa jokainen siihen asianmukaisen luvan saanut henkilö.

3. SEUT 34 artikla, 37 artikla ja jäsenvaltioiden kaupalliset monopolit

Kansallista kaupallista monopolia koskevasta poikkeusmahdollisuudesta säädetään jäsenvaltioiden välisten määrällisten rajoitusten kieltämistä koskevan SEUT:n 3 luvun 37 artiklassa. Kyseisen artiklan 1 ja 2 kohtien mukaan:

1. Jäsenvaltiot mukauttavat kaupallisia valtion monopolejaan niin, että tavaroiden hankintaa tai myyntiä koskevissa ehdoissa ei syrjitä jäsenvaltioiden kansalaisia. [...]
2. Jäsenvaltiot eivät toteuta uusia toimenpiteitä, jotka ovat ristiriidassa 1 kohdan periaatteiden kanssa tai joilla rajoitetaan [...] määrällisten rajoitusten kieltämistä koskevien artiklojen soveltamisalaa.

Euroopan unionin tuomioistuimen ("EUTI") vakiintuneen oikeuskäytännön nojalla kaupallisen valtion monopolin olemassaoloa ja toimintaa määrittäviä kansallisia oikeussääntöjä tulkitaan nimenomaan kyseisen (37) artiklan nojalla.¹ EUTI:n

¹ Asia C-198/14, Valev Visnapuu, tuomio (ennakkoratkaisupyyntö) 12.11.2015, kohta 86; asia C-189/95, Franzén, tuomio 23.10.1997, kohta 35, asia C-91/75, Miritz, tuomio 17.2.1976, Kok. 1976, s. 217, kohta 5; asia C-120/78, Rewe-Zentral, ns. Cassis de Dijon, tuomio 20.2.1979, Kok. 1979, s. 649, kohta 7 ja asia C-91/78, Hansen, tuomio 13.3.1979, Kok. 1979, s. 935, kohdat 9 ja 10.

tuomioistuimen *Valev Visnapuu* -tapauksessa omaksuman tulkinnan mukaan tämä koskee myös alkoholilain 13 §:ssä säädettyä Alkon monopolijärjestelmää.²

EUTI on useassa tuomiossaan katsonut 37 artiklan sanamuodon ja sen aseman perustamissopimuksen järjestelmässä tarkoittavan sitä, että kyseisellä artiklalla nimenomaan:

”pyritään varmistamaan tavaroiden vapaan liikkuvuuden peruseriaatteen noudattaminen koko yhteismarkkinoilla, erityisesti poistamalla jäsenvaltioiden välisen kaupan määrälliset rajoitukset ja vaikutukseltaan vastaavat toimenpiteet [...sekä...] tällä tavalla säilyttämään normaalit kilpailun edellytykset jäsenvaltioiden talouksien välillä silloin, kun tietty tuote kuuluu jossakin jäsenvaltiossa kaupalliselle valtion monopolille.”³

EUTI:n mukaan kyseinen 37 artikla ei siten edellytä kaikkien kaupallisten valtion monopolien lakkauttamista, vaan niiden mukauttamista siten, että tavaroiden hankintaa tai myyntiä koskevissa ehdoissa ei syrjitä jäsenvaltioiden kansalaisia.⁴ Edellytyksenä on esimerkiksi *Franzén* tapauksessa mainitun mukaisesti monopolin rakenteen ja toiminnan järjestäminen:

”siten, että jäsenvaltioiden kansalaisten syrjintä tavaroiden hankintaa tai myyntiä koskevissa ehdoissa suljetaan pois niin, ettei toisista jäsenvaltioista tuotavien tavaroiden kauppaa kohdella oikeudellisesti tai tosiasiallisesti huonommin kuin kotimaisten tavaroiden kauppaa ja ettei jäsenvaltioiden talouksien välinen kilpailu vääristy.”⁵

Tarkoituksena on siten poistaa muut kuin luonnostaan kyseiseen yleisen edun tavoitteita koskevaan monopoliin kuuluvat tavaroiden vapaan liikkuvuuden esteet.⁶

Artikla 37 kohdistuu ennen kaikkea olemassa oleviin kaupallisiin valtion monopoleihin, joihin liittyvät poikkeukset on perinteisesti neuvoteltu jäsenneuvotteluiden yhteydessä. Myös Suomen Alkon vähittäismyyntimonopolia koskeva poikkeus sovittiin vuoden 1995 jäsenneuvotteluiden yhteydessä.⁷ Muiden kansallisten kaupallisten valtion monopolien tapaan Alkon kansallinen monopolijärjestely on siten artiklan 37(1) mahdollistama poikkeus kilpailun ja sisämarkkinoiden perustavanlaatuisesta vapaudesta ja avoimuudesta.

Samalla SEUT 37(2) artiklan nojalla jäsenvaltioita kielletään toteuttamasta *uusia 37 artiklan 1 kohdan kanssa ristiriitaisia* toimenpiteitä. SEUT ei täsmennä määräyksen

² Asia *Valev Visnapuu*, kohta 90.

³ Asia C-59/75, *Manghera ym.*, tuomio 3.2.1976, Kok. 1976, s. 91, kohta 9; asia C-91/78, *Hansen*, tuomio 13.3.1979, Kok. 1979, s. 935, kohta 8; asia 78/82, komissio v. *Italia*, tuomio 7.6.1983, Kok. 1983, s. 1955, kohta 11; asia C-347/88, komissio v. *Kreikka*, tuomio 13.12.1990, Kok. 1990, s. 1-4747, kohta 42; asia C-387/93, *Banchero*, ns. *Banchero II*, tuomio 14.12.1995, Kok. 1995, s. I-4663, kohta 27.

⁴ Asia *Franzén*, kohta 38, asia *Manghera*, 5 kohta; asia *Hansen*, kohta 8, asia komissio v. *Italia*, kohta 11; asia *Banchero II*, kohta 27.

⁵ Asia *Franzén*, kohta 39, ja asia komissio v. *Italia*, kohta 12.

⁶ Asia *Franzén*, kohta 39.

⁷ Ks. esim. Suomen liittymissopimuksen alkoholipolitiikkaa koskevassa julistuksessa viitattu asiakirja CONF-SF 78/93, luku 6 – Monopoly of alcoholic beverages, 19.11.1993.

sisältöä. Artiklan tavoitteita ja poikkeusluonteisuutta ajatellen tällä tarkoitettaneen esimerkiksi Suomen tapaan jäsenneuvotteluissa sovitun ja sittemmin jo olemassa olevan kaupallisen monopolin alaa laajentavia kansallisia toimia, esimerkiksi monopolille kuulumattomien tuotteiden lisäämistä yksinoikeuden piiriin kuuluviksi. Sen sijaan yksinoikeutta kaventava toimenpide, joka järjestettäisiin 1-kohdan mukaisesti jäsenvaltioiden välistä syrjimätöntä kilpailua ja tavaroiden kauppaa kunnioittaen, saattaisi hyvinkin olla 2-kohdan nojalla sallittu. Tällaisen kansallisen monopolin alaa kaventavan toimen – esimerkiksi A-oluiden ja mietojen viinien vapauttamisen laajempaan vähittäismyyntiin – voitaisiin itse asiassa argumentoida toteuttavan paremmin EU:n sisämarkkinoiden ja kilpailuoikeudellisia periaatteita avaamalla entistä enemmän tuotteita jäsenvaltioiden välisen kilpailun piiriin.

SEUT 37 artiklasta poiketen niitä vaikutuksia unionin sisäiseen kauppaan, joita on sellaisilla muilla kansallisen lainsäädännön oikeussäännöillä, jotka ovat erotettavissa monopolin toiminnasta, vaikka niillä olisikin vaikutuksia tähän, arvioidaan SEUT 34 artiklan perusteella. Esimerkiksi *Valev Visnapuu* -tapauksessa alkoholilain 14 §:ssä perustettujen kahden lupajärjestelmän on katsottu olevan sillä tavoin erotettavissa Alkolle annetun monopolin toiminnasta, että niitä tulee arvioida SEUT 34 artiklan kannalta.⁸

SEUT 34 artiklassa määräys koskee kaikkia jäsenvaltioiden säädöksiä, jotka voivat tosiasiallisesti tai mahdollisesti rajoittaa jäsenvaltioiden välistä kauppaa suoraan tai välillisesti.⁹ Toisaalta SEUT 36 artiklan mukaan SEUT 34 artiklassa määrätty ei estä sellaisia tuontia, vientiä tai kauttakuljetusta koskevia kieltoja tai rajoituksia, jotka ovat perusteltuja muun muassa julkisen moraalien, yleisen järjestyksen tai turvallisuuden kannalta. Nämä kiellot tai rajoitukset eivät kuitenkaan saa olla keino mielivaltaiseen syrjintään tai jäsenvaltioiden välisen kaupan peiteltyyn rajoittamiseen. Vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee, että tavaroiden vapaan liikkuvuuden rajoittaminen voidaan katsoa perustelluksi jonkin SEUT 36 artiklassa mainitun yleistä etua koskevan syyn tai pakottavien vaatimusten takia.

Alkoholilain 14 § 3 momentin mukaan vähittäismyyntilupa voidaan myöntää vain sille, jolla on tähän toimintaan tarvittavat edellytykset ja vaadittava luotettavuus. Samaisen pykälän 4 momentin mukaan vähittäismyyntiä saa harjoittaa vain lupaviranomaisen hyväksymässä myyntipaikassa, jossa myynti on järjestetty siten, että tehokas valvonta on mahdollinen. Suomen hallitus on esimerkiksi *Valev Visnapuu* -tapauksessa perustellut järjestelmää sillä, että kyseisellä vähittäismyyntilupajärjestelmällä on mahdollista valvoa, että vähittäismyyjät noudattavat alkoholijuomien myyntiä koskevia säännöksiä. Myöskään Suomen

⁸ Asia *Valev Visnapuu*, kohta 91.

⁹ Esim. asia *Dassonville*, 8/74, EU:C:1974:82, kohta 5; asia *Rosengren ym.*, C 170/04, EU:C:2007:313, kohta 32.

alkoholipolitiikassa tavoitteeksi asetettua kansanterveyden ja yleisen järjestyksen suojelun tasoa ei olisi Suomen hallituksen kyseisessä tapauksessa lausuman mukaan mahdollista saavuttaa lievemmin keinoin kuin pitämällä vähittäismyynti luvanvaraisena tai Alkon yksinoikeutena.¹⁰

EUTI:n oikeuskäytännön nojalla kansallisen toimenpiteen liittyessä kansanterveyteen tulee huomioon ottaa se, että ”ihmisten terveyden ja hengen suojaaminen on EUT-sopimuksessa suojelluista oikeushyvistä 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.”¹¹ Kyseessä olevan toimenpiteen tulee kuitenkin olla oikeasuhteinen tavoiteltuun päämäärään nähden eikä se saa olla mielivaltaisen syrjinnän keino tai jäsenvaltioiden välisen kaupan peitelty rajoitus.¹²

EUTI on oikeuskäytännössään katsonut alkoholilain 14 § 1 momentin vähittäislupajärjestelmän SEUT 36 artiklan mukaiseksi.¹³ EUTI on oikeuskäytännössään arvioinut myös alkoholilain 14 §:n 2 momentissa säädettyä enintään 13 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältäviä alkoholijuomia koskevaa vähittäismyyntilupajärjestelmää. EUTI on pitänyt kyseistä järjestelmää SEUT 36 artiklan nojalla hyväksyttävänä siitä huolimatta, että sen voisi periaatteessa katsoa johtavan alkoholijuomien kotimaisen tuotannon suojelemiseen. Tällaisesta mahdollisesta vaikutuksesta huolimatta EUTI:n mukaan kyseisen järjestelmän kansanterveyttä ja yleistä järjestystä koskevaa varsinaista tarkoitusta ei kuitenkaan voida katsoa sivuutetun ja käytettävän siten, että muista jäsenvaltioista peräisin olevia tavaroita syrjittäisiin tai että tiettyä kotimaista tuotantoa välillisesti suojeltaisiin SEUT 36 artiklan vastaisesti.¹⁴

Kansanterveydellisin perusteilla ei siten voida suoraan tai verhotusti säätää lainsäädäntöä, jonka kilpailun ja kaupankäynnin negatiiviset vaikutukset kohdistuvat nimenomaan toisen jäsenvaltion (tuonti)tuotteisiin. Tämä näyttäisi olevan myös linjassa esimerkiksi Euroopan komission *Gundersen* -tapauksessa EFTA tuomioistuimelle antamassa lausunnossa esitetyn kanssa, jonka mukaan kansallinen lainsäädäntö ”motivated by alcohol policy and/or health considerations – first and foremost the wish to reduce the availability and consumption of alcohol – *will not be justified where its effect is to transfer the effort to restrict excessive consumption above all to imported products.*”¹⁵ Kyse ei siten ole niinkään tuotteista itsessään, vaan

¹⁰ Asia Valev Visnapuu, kohta 114.

¹¹ Ibid., kohta 118 relevantteine oikeustapausviittauksineen.

¹² Ibid., kohta 115 relevantteine oikeustapausviittauksineen.

¹³ Ibid., kohta 124.

¹⁴ Ibid., kohdat 124-126.

¹⁵ Asia E-1/97, Fridtjof Frank Gundersen v Oslo commune, Report of the Hearing, 3.12.1997. Korostus tässä.

niiden välisten kilpailumahdollisuuksien yhdenmukaisesta järjestämisestä. Käytännössä jäsenvaltioille annetaan näissä puitteissa laaja harkintavalta vähittäismyyntimonopolin toiminnan järjestämisen ja yksinoikeuden piiriin varattujen tuotteiden suhteen.¹⁶

SEUT 34 ja 37 artiklan nojalla on vaikea löytää tukea väitteelle, jonka mukaan yksittäisten tuotteiden, kuten A-oluiden ja mietojen viinien, vähittäismyyntin vapauttaminen päivittäistavara-kauppoihin tulisi väistämättä edellyttämään Alkon monopoliaseman purkamista. Esimerkiksi Suomea koskeneen *Valev Visnapuu* -tapauksen nojalla Alkon yksinoikeusaseman ja vähittäismyyntilupajärjestelmän yhdistelmää näyttäisi mahdolliselta pätevästi perustella sen kansanterveydellisiin tavoitteisiin nähden tarpeellisena ja oikeasuhtaisena lievimpänä keinona. Tämän osalta keskeiseen asemaan esimerkiksi Suomen hallituksen tapauksessa esittämiä perusteluita ajatellen näyttäisi nousevan nimenomaan valvonnan tarve.

Voidaan kysyä, miksei myös uutta tilannetta voitaisi rakentaa esimerkiksi tasapuolisen vähittäismyyntilupajärjestelmän varaan? EUTI on käytännössä SEUT 36 artiklan nojalla antanut kansallista liikkumavaraa esimerkiksi alkoholilain 14 § 2 momentissa säädettyjen enintään 13 % vahvuisten alkoholituotteiden suhteen. EUTI:n artiklalle antaman tulkinnan valossa joka tapauksessa keskeistä vaikuttaisi pikemminkin olevan se, että Alkon monopolin mukauttamisesta ja toiminnan järjestämisestä esimerkiksi vähittäismyyntiluvan puitteissa jatkossakin huolehditaan siten, ettei tavaroiden hankintaa tai myyntiä koskevissa ehdoissa syrjitä jäsenvaltioiden kansalaisia. Tämän puitteissa valtiolle on käytännössä annettu harkintavaltaa.

4. SEUT 106 artikla

Kansallisten monopolien olemassaoloa ajatellen keskeisimmät määräykset sisältyvät edellä käsiteltyihin SEUT 37 ja 34 artikloihin. Euroopan komissiolla SEUT 258 artiklan nojalla mahdollisuus puuttua jäsenvaltion SEUT:n määräysten vastaiseen järjestelyyn.

Kansallisia monopoleja ajatellen mielenkiintoisia määräyksiä sisältyy myös SEUT 106 artiklaan. Artikla sisältyy SEUT:n ns. kilpailu-artikloihin, eli 101-109 artikloihin, jotka sisältävät sisämarkkinoiden toimintaa varten tarvittavat tehokasta kilpailua rajoittavia toimia koskevat säännökset. Artiklojen Unionille mahdollistama ylikansallinen kontrolli ulottuu sekä yritysten että jäsenvaltioiden toimintaan.

¹⁶ Edellä mainitun ohella, ks. myös esim. asia E-1/97, *Fridtjof Frank Gundersen v Oslo commune*, Advisory opinion of the Court, 3.12.1997.

Artiklan 106(1) mukaan:

”Jäsenvaltiot eivät toteuta eivätkä pidä voimassa mitään toimenpidettä, joka koskee julkisia yrityksiä taikka yrityksiä, joille jäsenvaltiot myöntävät erityisoikeuksia tai yksinoikeuksia ja joka on ristiriidassa tämän sopimuksen, etenkin sen 18 ja 101–109 artiklan määräysten kanssa.”

Artikla antaa käytännössä komissiolle mahdollisuuden puuttua jäsenvaltion yhdelle tai useammalle yritykselle antamaan erityis- tai yksinoikeuteen, joka on ristiriidassa joko SEUT kilpailuartikloiden tai muiden – kuten 37 tai 34 artikloiden – kanssa.

SEUT 106 artiklan soveltamisala on siten laaja-alainen. Perimmiltään artikla tarkoittaa jäsenvaltioille kohdistettua kieltoa kansallisten monopolien tai julkisten yritysten avulla pyrkii tavoitteisiin, joita valtiot itse eivät SEUT:n nojalla voisi toteuttaa. Esimerkkinä voidaan ajatella kansalliselle yritykselle annetun yksinoikeuden – monopolin – avulla rajoittaa jäsenvaltioiden välistä tavaroiden vapaata liikkuvuutta määräämällä tai kannustamalla kyseistä monopoliyritystä kaupankäyntiin yksinomaan kansallisten tavarantuottajien kanssa, tai toisten jäsenvaltioiden tuottajia syrjivästi. Kilpailuoikeuden näkökulmasta kiellettyä on myös esimerkiksi rohkaista erityis- tai yksinoikeuden saanutta yritystä SEUT 102 artiklan vastaisesti väärinkäyttämään määräävää markkina-asemaansa. EUTI:n oikeuskäytännön valossa kiellettyä saattaisi olla uuden valtion monopolin luominen, mikäli se rakenteensa tai asetettujen toimintavelvoitteiden johdosta väistämättä johtaa SEUT:n jossain toisessa artiklassa kiellettyyn toimintaan.

Artikla on käytännössä ns. ”viittaussäännös”, eli sitä sovelletaan aina yhdessä toisen artiklan kanssa. Alkon monopoliaseman olemassaoloon A-oluiden ja mietojen viinien vapauttamisella vähittäismyyntiin ei siten artiklalla ole suoraa vaikutusta, vaan tällainen kielteinen vaikutus voisi olla esimerkiksi SEUT 37 tai 34 artiklan vastaisesti eri jäsenvaltioista peräisin olevien tuotteiden syrjintä. Sikäli kuin esimerkiksi kyseisen artiklan määräyksiä kunnioitetaan, ei SEUT 106 artiklan mukainen puuttuminen jäsenvaltion toimintaan aktualisoidu.

5. Alkoholipitoisuudelle oikeuskäytännössä annettu merkitys

A-oluen ja viinien vähittäismyyntin vapauttamista ajatellen esille on nostettu kysymys siitä, edellyttäisikö tämä myös muiden vastaavan vahvuisten alkoholijuomien vähittäismyyntin vapauttamista? Ts. mikäli esimerkiksi alle 15 % viinit vapautettaisiin vähittäismyyntiin, niin tulisiko tällöin kaikkien muidenkin alle 15 % vahvuisten alkoholijuomien vähittäismyynti EU-säännösten nojalla automaattisesti vapauttaa?

EUTI:n ja Euroopan komission tapauskäytännössä asiaa ei tiettävästi ole tällaisen kysymyksenasettelun nojalla käsitelty. Sen sijaan esimerkiksi EUTI:n oikeuskäytännössä aihetta on perinteisesti lähestytty ulkomaisten ja kotimaisten alkoholijuomien keskinäisen kilpailuasetelman ja tähän mahdollisesti liittyvän syrjintäkysymyksen kautta.¹⁷ Ratkaiseva tekijä tällöin ei ole ollut tuotteiden alkoholipitoisuus, vaan merkitystä on saanut erityisesti kaksi seikkaa: 1. Onko maahantuotujen tuotteiden ja kotimaisten tuotteiden välillä kyse kilpailevista hyödykkeistä? 2. Mikäli näin on, syrjitäänkö ulkomaisia tuotteita suhteessa kotimaisiin tuotteisiin, esimerkiksi erilaisella verokohtelulla tai rajoittamalla saatavuutta ainoastaan monopoliliikkeeseen?

Asiaa on käsitelty muun muassa EUTI:n varhaisessa tapauksessa *Commission v UK*. Asiassa oli kysymys siitä, oliko oluiden ja viinien erilaisessa verotuskohtelussa kyse maahantuotujen tuotteiden ja näiden kanssa kilpailevien kotimaisten tuotteiden välisen syrjintää koskevan kiellon rikkomisesta. Tapauksessa tuomioistuin tarkasteli sitä, oliko maahantuotuja viinejä ja kotimaisia oluita pidettävä ns. ”samanlaisina” tuotteina. Tuomioistuin totesi, että oluiden ja viinien välistä kilpailutilannetta ja vähintäänkin substituutiomahdollisuutta ajatellen kyseisiä tuotteita voitiin pitää ainakin tietyssä määrin toisensa korvaavina hyödykkeinä. Arvioissaan tuomioistuin kiinnitti huomiota erityisesti siihen, että ”molemmat juomat kuuluvat samaan luonnollisen käymisen avulla valmistettujen alkoholijuomien ryhmään [ja että] molempia voidaan käyttää samoihin tarkoituksiin, janojuomana tai ruokajuomana.”¹⁸ Tuomioistuin kiinnitti siten arviossaan huomiota muun muassa tuotteiden valmistusmenetelmiin sekä käyttäjätottumuksiin. Tuomioistuin päätyi toteamaan silloisen ETY:n perustamissopimuksen 95 artiklan nojalla, että Yhdistyneen Kuningaskunnan kyseisiä tuotteita eri tavoin kohteleva verotuskäytäntö rikkoi maahantuotujen tuotteiden ja ”samanlaisten” kotimaisten tuotteiden välistä syrjintää koskevaa kieltoa.

EUTI:ssa kysymystä on perinteisesti siten lähestytty yksittäisten tuotteiden välisenä kysymyksenä pikemminkin kuin alkoholipitoisuuden nojalla. Alkoholipitoisuuteen näyttäisi sen sijaan viitattun kahdessa EFTA tuomioistuimen asiassa. Tapauksessa *Gundersen* tuomioistuin käsiteli kysymystä siitä, voitiinko 2,5 % - 4,75 % vahvuisten oluiden ja viinituotteiden välistä myyntijärjestelmää, jonka puitteissa kyseisen vahvuisia oluita sai myydä Norjan kansallisen alkoholimonopolin ulkopuolisessa vähittäismyynnissä, mutta vastaavan vahvuisia viinipohjaisia alkoholijuomia ainoastaan kansallisen monopolin toimesta, pitää ETA-sopimuksen 16 artiklan (vastaa SEUT 37 artiklaa) vastaisena?¹⁹ Myöhemmin EFTA valvontaviranomaisen

¹⁷ Esimerkiksi asiat C-170/78 *Commission v UK* [1983] ECR 2265. Ks. myös mm. C-124/76 and 20/77 *Moulin Pont-à-Mousson* [1977] ECR 1795; C-152/78 *Commission v France* [1980] ECR 2299.

¹⁸ *Asia Commission v UK*, kohdat 12 ja 14.

¹⁹ *Asia Gundersen (Advisory opinion of the Court)*, 3.12.1997.

nosti Norjaa vastaan ns. *Alcopops*-tapauksen, jossa se väitti Norjan järjestelmän rikkovan muun muassa ETA-sopimuksen 16 artiklaa.²⁰ Kummassakin tapauksessa tuomioistuin päätyi katsomaan kyseiset järjestelyt mainittujen ETA-sopimuksen artiklojen vastaisiksi.

Edellä mainittuun EUTI:n oikeuskäytäntöön (mm. *Commission v UK*) viitaten EFTA-tuomioistuin kiinnitti kyseissä tapauksissa huomiota yhtäältä siihen, oliko maahantuotujen tuotteiden ja kotimaisten tuotteiden välillä kyse kilpailevista hyödykkeistä ja toisaalta siihen, syrjittiinkö ulkomaisia tuotteita sittemmin suhteessa kotimaisiin tuotteisiin?

Ensimmäisen kysymyksen osalta tuomioistuimen totesi yhtäältä *Gundersen* tapauksessa kyseessä olleiden 2,5 % - 4,75 % oluiden ja viinituotteiden, ja toisaalta *Alcopops* -tapauksessa kyseessä olleiden oluiden ja muiden saman vahvuisten ns. *alcopops* alkoholijuomien välillä olevan riittävä kilpailuasetelma, tai ainakaan sitä ei ollut riittävästi poissuljettavissa. Ns. *alcopops*-tuotteilla tarkoitettiin varsin laajalaisesti erilaisia alkoholijuomia, jotka makunsa, esillepanotapansa ja nimensä puolesta vetosivat erityisesti nuorempiin kuluttajiin.²¹ Tuomioistuin perusti tulkintansa pitkälti kuluttajien käyttötarpeisiin ja -tottumuksiin, jolloin esimerkiksi alle 4,75 % ns. *alcopops* -tuotteiden voitiin katsoa vastaavan ainakin tietyn kuluttajaryhmän samantyyppisiin kulutustarpeisiin.

Toisen kysymyksen osalta ratkaiseva seikka ETA-säännösten vastaista syrjintää ajatellen EFTA-tuomioistuimen mukaan oli se, että Norjan järjestelmän mukaisesti vapaammin myytävät oluet olivat pääsääntöisesti kotimaista tuotantoa, kun taas monopolin myymälöissä myytävät pitkälti viinipohjaiset juomat olivat pääasiallisesti ulkomaista tuotantoa. Toisin sanoen, keskenään kilpailevista tuotteista kotimaisia tuotteita sai ostaa huomattavasti laajemmalti kuin ulkomaisia tuotteita. Tuomioistuin katsoi tämän järjestelmän nimenomaan syrjivän ulkomaisten tuotteiden kaupankäyntiä suhteessa kotimaisiin tuotteisiin.²²

Tapaukset avaavat hyvin niitä arviointiedellytyksiä, joihin esimerkiksi mietojen viinien vähittäismyynnin vapauttamista ajatellen tulisi kiinnittää huomiota. Ensinnäkin tuotteiden välillä on oltava riittävä kilpailuasetelma. Käytännössä niiden tulee olla riittävässä määrin toisiaan korvaavia. Esimerkinomaisesti, onko punaviinin ja saman vahvuisen bacardikolan välillä tällainen suhde? Lähestyttäessä asiaa esimerkiksi Euroopan komission alkoholijuomia koskevien relevanttien tuotemarkkinamääritelmien valossa näin tuskin olisi. Komissio on nimittäin useissa tapauksissaan lähtenyt pikemminkin hyvin kapeasta markkinoiden määrittelystä,

²⁰ *Asia E-9/00, EFTA Surveillance Authority v the Kingdom of Norway ("Alcopops")*, Judgment of the Court, 15.3.2002.

²¹ *Asia Alcopops*, kohta 7.

²² *Ibid.*, kohta 51.

jossa oluet ja muut alkoholijuomat on katsottu omiksi relevanteiksi markkinoikseen, toisin sanoen niiden välillä ei ole katsottu olevan riittävää kysynnän korvaavuutta.²³

Toisekseen kielletyn järjestelmän tulee olla ulkomaisia tuotteita syrjivä. Edellä mainituissa tapauksissa ongelmaksi nousi se, että ulkomainen viinipohjainen tuote jäi kotimaisesti tuotettua olutta huonompaan asemaan. Järjestelmä syrji ulkomaisten tuotteiden kaupankäyntiä suhteessa kotimaisiin tuotteisiin. Mietojen viinien vähittäismyynnin vapauttamista ajatellen voitaneen perustellusti kysyä kuinka todellisesta vaarasta Suomessa, jossa kotimaista tuotantoa ei juurikaan liene, tämän osalta todella puhuttaisiin?

Mietojen viinien vähittäismyynnin vapauttamiseen liittyvässä kysymyksessä voidaan oikeuskäytännön luoman arviointikehikon puitteissa nähdäkseni perustellusti lähteä siitä, ettei pelkällä yksioikoisella juomien alkoholipitoisuuden perustuvalla määrittelyllä voida pitävästi arvioida mahdollista SEUT:n vastaisuutta. EFTA-tuomioistuimen tapauksissa esille nousut alkoholipitoisuutta näennäisesti tuotteiden ryhmittelyssä hyödyntävä määrittely on EFTA-tuomioistuimen tapausviittaustenkin perusteella perimmiltään selitettävissä pikemminkin tiettyjen tuotteiden valmistusmenetelmillä, käyttäjätottumuksilla ym., kuin yksioikoisesti tuotteiden alkoholipitoisuudella. Euroopan komission arviointikäytännössään alkoholijuomille antamien ajoittain hyvinkin suppeiden relevanttien tuotemarkkinoiden määritelmien nojalla katsoisin perustelluksi suppean pikemmin kuin laajentavan määrittelyn sen osalta mitä todella voidaan pitää esimerkiksi viinin kanssa kilpailevana tuotteena. Edellä mainitun nojalla katson myös, ettei esimerkiksi mietojen viinien vapauttaminen voi automaattisesti merkitä sitä, että kaikki enintään saman vahvuiset alkoholijuomat tulisi sallia laajempaan vähittäismyyntiin.

6. Tiivistelmä

Tiivistän lausuntoni keskeiset johtopäätökset seuraavasti:

1. Alkon monopolin olemassaoloa ja toimintaa määrittäviä kansallisia oikeussääntöjen tulkitaan keskeisesti SEUT 37 artiklan nojalla. Kyseinen artikla ja siihen liittyvä oikeuskäytäntö eivät tue väitettä, jonka mukaan A-oluiden ja mietojen viinien vähittäismyynnin vapauttaminen päivittäistavarakauppoihin tulisi väistämättä edellyttämään Alkon monopoliaseman purkamista. Kyseiset Alkon yksinoikeuden kaventamista koskevat toimet todennäköisesti toteuttaisivat nykyistä paremmin EU:n sisämarkkinoiden kilpailuoikeudellisia periaatteita.
2. Sen sijaan edellä mainitusta monopolin toiminnasta erotettavan kansallisen lainsäädännön – kuten alkoholilain 14 §:n – vaikutuksia unionin sisäiseen

²³ Esim. tapaukset COMP/M.3182 - Scottish & Newcastle / HP Bulmer; M.1925 S&N/Danone; M.2044 Interbrew/Bass.

kauppaan arvioidaan SEUT 34 artiklan perusteella. EUTI:n oikeuskäytännössä alkoholilain 14 § 1 ja 2 momentissa säädetty vähittäismyyntilupaa koskevaa järjestelmää on pidetty SEUT 36 artiklan nojalla hyväksyttävänä. Myöskään kyseiset artiklat ja niihin liittyvä oikeuskäytäntö eivät näyttäisi puoltavan väitettä, jonka mukaan A-oluiden ja mietojen viinien vähittäismyynnin vapauttaminen päivittäistavara-kauppoihin itsessään tulisi väistämättä edellyttämään Alkon monopoliaseman purkamista.

3. Valtion myöntämien monopolien ja erityisoikeuksien toimintaa kontrolloiva EU:n kilpailuoikeudellinen SEUT 106 artikla ei sellaisenaan aseta estettä jo olemassa olevan Alkon monopoliaseman piiriin kuuluvien A-oluiden ja mietojen viinien vapauttamiselle.
4. Oikeuskäytännön valossa esimerkiksi mietojen viinien vapauttaminen ei automaattisesti tarkoita velvollisuutta kaikenlaisten muidenkin enintään saman vahvuisten alkoholijuomien sallimiseen laajempaan vähittäismyyntiin. Arviointi ei yksioikoisesti perustu tuotteiden alkoholipitoisuuksiin. On hyvä huomata, että jo nykyisellään alkoholilain 14 § 2 momentin puitteissa enintään 13 % vahvuisen alkoholin myynti on luvanvaraisesti sallittua ilman, että muita vastaavan vahvuisia alkoholituotteita olisi vapautettu vapaampaan vähittäismyyntiin.
5. Edellä mainittuja kysymyksiä arvioidaan käytännössä tapauskohtaisesti. Keskeinen merkitys tässä arvioinnissa annetaan erityisesti toisesta jäsenvaltiosta tuotavien alkoholijuomien kaupankäynnin syrjimättömän kohtelun varmistamiselle kotimaisiin tuotteisiin verrattuna, josta myös puheena olevien muutosten osalta tulisi varmistua.

Helsingissä 19. marraskuuta 2015



Mika Oinonen
Counsel, Kilpailuoikeuden ja -politiikan dosentti
Lexia Asianajotoimisto Oy
puh: +358 (0)10 4244 213
sposti: mika.oinonen@lexia.fi