

Päivittäistavarakauppa ry PTY

Lakimies Janne Koivisto

EU- JA KILPAILUOIKEUDELLINEN LAUSUNTO KOSKIEN ENINTÄÄN 7,5 % VAHVUISTEN ALKOHOLIJUOMIEN JÄLLEENMYYNIN VAPAUTTAMISTA VÄHITTÄISKAUPPAAN**1. Tehtävänanto**

Päivittäistavarakauppa ry (PTY) on pyytänyt minulta tiivistä asiantuntijalausuntoa siitä, (1) syrjiskö kotimaisten ja ulkomaisten vahvojen oluiden sekä muiden käymisteitse valmistettujen enintään 7,5 % etyylialkoholia sisältävien alkoholijuomien (kuten siideri) jälleenmyynnin vapauttaminen päivittäistavara kauppaan EU-oikeuden valossa väistämättä pääosin ulkomailla tuotettuja viinejä, ja (2) siitä, voitaisiinko EU-oikeuden valossa sosiaali- ja terveystieteellisesti perustella myös kyseinen korkeampi (7,5 %) alkoholipitoisuuden raja?

2. Vahvat oluet ja muut käymisteitse valmistetut enintään 7,5 % vahvuiset alkoholijuomat

Enintään 7,5 %:n vahvuisilla käymisteitse valmistetuilla alkoholituotteilla ymmärrettäneen muun muassa vahvoja (yli 4,7 %) oluita, siidereitä, käymisteitse valmistettua lonkeroa sekä erilaisia viinipohjaisia alkoholijuomia. Sen sijaan muun muassa nykyisellään myytävät normaalit viinit (n. 11 % vahvuiset) säilyisivät edelleen Alkon monopolina.

Euroopan Unionin tuomioistuimen (EUTI) oikeuskäytännön valossa kysymystä näyttäisi aiheelliselta lähestyä ulkomaisten ja kotimaisten alkoholijuomien keskinäisen kilpailuasetelman ja tähän mahdollisesti liittyvän syrjintäkysymyksen kautta.

Oikeuskäytäntö ei anna yksioikoista vastausta siihen, tulisiko, ja jos niin missä määrin, vahvoja oluita ja viinejä ylipäänsä pitää keskenään kilpailevina tuotteina. EUTI on toisinaan oikeuskäytännössään katsonut mahdolliseksi tällaisen keskinäisen kilpailuasetelman olemassaolon. Esimerkiksi *komissio v Ruotsin kuningaskunta* -tapauksen valossa vahvan oluen ja viinin välistä korvaavuutta pidettiin Ruotsissa sinänsä mahdollisena. Toisaalta korvaavuus kytkettiin voimakkaasti erityisesti siihen, ettei Ruotsissa määriteltyjä vahvoja oluita ja viinejä ylipäänsä ollut saatavissa kuin kansallisesta monopoliyhtiöstä:¹

”[...] että viini on ostettava Systembolagetin myyntipisteistä kuten myös vahva olut, kun taas olutta, jonka alkoholipitoisuus on alle 3,5 prosenttia, on saatavilla ruokakaupoissa. Vahva olut ja viini kilpailevat siis keskenään samoissa myyntipisteissä. [...] se, että kuluttajan on pakko mennä Systembolagetin myyntipisteeseen ostaakseen vahvaa olutta ja viiniä, on seikka, joka on omiaan vahvistamaan korvaavuutta ja näin ollen näiden kahden tuotteen välistä kilpailutilannetta.”

Lisäksi tuomioistuin nosti tapauksessa esille oluen ja viinien välistä korvaavuutta koskevan arvioinnin kannalta mahdollisten markkinoiden erityispiirteiden merkityksen, joita voitaisiin pitää ”perusteena muunlaiselle arviolle.”² Markkinoiden erityispiirteillä olisi toisin sanoen perusteltavissa oluen ja viinien kuulumisen eri markkinoille.

¹ Asia C-167/05 komissio v Ruotsin kuningaskunta, kohta 20.

² Ibid, kohta 44.

Euroopan komissio on kilpailuoikeudellisessa tapauskäytännössään selväpiirteisesti omaksunut yhdenmukaisen linjan ja vakiintuneesti määritellyt oluen ja viinin kuuluvaksi *eri* relevanteille markkinoille. Niiden välillä ei ole katsottu olevan riittävää kysynnän korvaavuutta.³ Tähän lopputulokseen on päädytty myös muun muassa Ruotsin ja Norjan markkinoita koskeneessa *Volvo/Orkla* -tapauksessa.⁴

Oikeuskäytännössä on arvioitu myös oluiden ja muiden muun muassa käymisteitse valmistettujen – oluiden kanssa vastaavan vahvuisten – viinipohjaisten alkoholijuomien välistä kilpailua. Aihetta käsiteltiin muun muassa *Alcopops* -tapauksessa, joissa EFTA tuomioistuimien arvioi 2,5 % - 4,75 % vahvuisten oluiden ja viinituotteiden – eli käytännössä alle normaalivahvuisten viinien – välistä kilpailuasetelmaa. Tuomioistuimien katsoi, että tällainen asetelma oli johtuen muun muassa kuluttajien käyttötarpeista ja -tottumuksista. Tuomioistuimien katsoi lopulta, että kotimaisesti tuotettujen oluiden ja ulkomaisten viinipohjaisten juomien välillä oli syrjintää, koska kotimaisesti tuotettuja juomia saattoi ostaa laajemmin kuin ulkomaisia viinipohjaisia tuotteita.⁵

Vahvan oluen ja viinin välistä korvaavuutta ei siten ole automaattisesti pääteltävissä suuntaan tai toiseen. Korvaavuutta pitäisi Suomessa erikseen tapauskohtaisesti arvioida mahdolliset markkinoiden erityispiirteet, suomalaisten kuluttajien käyttötarpeet ja -tottumukset huomioon ottaen, jotta siitä voitaisiin täsmällisemmin väittää suuntaan tai toiseen. Edelleen tulisi arvioitavaksi muun muassa missä määrin korvaavuutta *de facto* selittää se, että vahvoja oluita ja viinejä (ja viinipohjaisia tuotteita) on nykyisellään saatavilla ainoastaan monopoliliikkeestä, jolloin kuluttajan on mentävä kyseiseen liikkeeseen hankkiakseen jotain näistä. Kysyä sopii, voisivatko vahvat oluet ja normaalivahvuinen viini ylipäänsä olla riittävässä määrin toisiaan korvaavia hyödykkeitä, mikäli vahvoja oluita olisi mahdollista hankkia menemättä erikseen tiettyyn monopolimyyntialueeseen?

Edellä käsitellyn nojalla voidaan todeta, että vahvojen oluiden ja viinien erillään myymiseen Alkossa ja päivittäistavarakaupassa mahdollisesti liittyvä syrjintäkysymys pitäisi arvioida tapauskohtaisesti Suomen osalta erikseen. Vahvojen oluiden ja viinien ei automaattisesti voida katsoa olevan relevantissa kilpailuasetelmassa, eikä muutoksen automaattisesti syrjivän ulkomaisia viinejä, mikäli vahvat oluet ja 7,5 % viinipohjaiset juomat olisivat vähittäismyynnillä päivittäistavarakaupassa viinejä laajemmalla jakelulla. Sikäli kuin relevanttina arvioinnin kannalta pikemminkin pidettäisiin esimerkiksi enintään 7,5 % vahvuisten oluiden ja viinipohjaisten juomien välistä kilpailuasetelmaa, ongelmaa ei olisi, sillä tällöin myös pitkälti ulkomaista tuotantoa olevat viinipohjaiset alkoholijuomat saisivat vastaavanlaajuiset päivittäistavarakaupan jälleenmyyntiverkoston takaamat myyntimahdollisuudet.

Jälleenmyyntiverkostoa on käsitelty muun muassa *Franzen* -tapauksessa. *Franzen* -tapauksessa oli lähtökohtaisesti kyse sen arvioimisesta, oliko Ruotsin monopoliyhtiön, Systembolagetin, omaa myyntiverkostoa itsessään pidettävä siinä määrin suppeana, että se aiheutti syrjintää kotimaisten ja ulkomaisten tuotteiden välille; toisin sanoen oliko sen myyntipaikkojen määrää rajoitettu niin paljon, että kuluttajat eivät voisi hankkia kotimaisia tai maahantuotuja alkoholijuomia. Tapauksessa tuomioistuimien totesi lopulta, että monopoliyhtiön myymäläverkoston laajuuteen mahdollisesti liittyvät ”puutteellisuudet eivät hait[anneet] muista jäsenvaltioista tuotujen alkoholijuomien myyntiä enempää kuin ne haittaavat kotimaassa valmistettujen juomien myyntiä.”⁶ Tapauksessa ei siten varsinaisesti ollut kyse esimerkiksi monopoliyhtiön ja päivittäistavarakaupan välisten jälleenmyyntiverkoston laajuudesta ja tämän mahdollisesti aiheuttavasta syrjinnästä. Tapaus ei suoraan ottanut tähän kantaa.

³ Esim. tapaukset COMP/M.3182 - Scottish & Newcastle / HP Bulmer, M.1925 S&N/Danone ja M.2044 Interbrew/Bass.

⁴ Case IV/M. 582 Orkla/Volvo decision.

⁵ Asia E-9/00, EFTA Surveillance Authority v the Kingdom of Norway (“Alcopops”), Judgment of the Court, 15.3.2002.

⁶ Asia C-189/95, Franzén, kohta 57.

Tiivistetysti, olisiko väistämättä kyse EU-oikeuden tarkoittamalla tavoin kielletystä syrjinnästä, mikäli raja asetettaisiin enintään 7,5 %:iin ja sallittaisiin kaikkien käymisteitse valmistettujen oluiden ja viinutuotteiden myynti vähittäiskaupassa? Selvää nähdäkseni on, ettei ainakaan automaattisesti voi olla kyse kielletystä protektionismista. Käytännössä tämä riippuisi yhtäältä siitä, pidettäisiinkö tapauskohtaisen arvioinnin nojalla Suomessa viinejä ja vahvoja oluita yleensä vai esimerkiksi pikemminkin enintään 7,5 % vahvuisia vahvoja oluita ja viinipohjaisia tuotteita relevantissa kilpailuasetelmassa, ja täyttäisikö kyseinen järjestely myös syrjinnän tunnusmerkit. Oluita tulisi sekä kotimaisilta että ulkomaisilta tuottajilta. Viinit ja muut viinipohjaiset tuotteet tulisivat eittämättä jatkossakin lähinnä ulkomaisilta tuottajilta. Toisaalta laajentamalla jälleenmyyntiä vahvoin oluisiin ja viinipohjaisiin alkoholijuomiin, taattaisiin kuluttajalle myös mahdollisuus hankkia vastaavanlaajuisen verkoston kautta sekä kotimaisia vahvoja oluita että ulkomaista tuotantoa peräisin olevia viinipohjaisia tuotteita. Arvioinnissa voitaisiin hyvin päätyä myös siihen lopputulokseen, että normaalien viinien myynti olisi mahdollista edelleen säilyttää Alkon yksinoikeutena. Kilpailuoikeudellisessa arvioinnissaan Euroopan komissio on säännönmukaisesti määritellyt oluet ja viinit eri relevanteille markkinoille.

3. Sosiaali- ja terveystieteelliset perustelut ja enintään 7,5 %:n alkoholipitoisuusraja

SEUT 34 ja 37 artiklan nojalla on vaikea löytää tukea väitteelle, jonka mukaan pelkkä käymisteitse valmistettujen enintään 7,5 % vahvuisten alkoholijuomien vähittäismyyntin vapauttaminen päivittäistavarakauppoihin ei voitaisi perustella sosiaali- ja terveystieteellisillä syillä. Nykyiselläänkin myytävät normaalivahvuiset viinit sekä muun muassa vahvat alkoholit säilyisivät edelleen Alko yksinoikeutena. 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.⁷

Edelleen 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 siitä, ettei sen nojalla syrjitä jäsenvaltioiden kansalaisia. Tämän puitteissa valtiolle on käytännössä annettu harkintavaltaa.

Helsingissä 10. huhtikuuta 2016



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

⁷ Asia C 198/14, Valev Visnapuu, tuomio (ennakkoratkaisupyyntö) 12.11.2015.