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
Talousvaliokunta

Helsinki 13.3.2024

Lausunto (HE 7/2024 vp.)

1. Tehtävänanto

Talousvaliokunnassa on käsiteltävänä tiistaina 19.3.2024 klo. 12 asia HE 7/2024 vp, eli Hallituksen esitys laiksi alkoholilain 17 ja 26 §:n muuttamisesta. Minulta on pyydetty tarkentavaa kirjallista asiantuntijalausuntoa kyseiseen istuntoon. Olen aikaisemmin antanut samasta asiasta lausunnon 5.3.2024 pidettyyn istuntoon, minkä vuoksi pitäydyn tässä lausunnossa vain tehtävänannon mukaisesti niihin täydennyksiin, joihin asiantuntijakuuleminen 5.3.2024 pidetyssä istunnossa antaa aihetta. Esitän sen vuoksi seuraavassa muutamia EU-oikeudellisia lisähuomioita hallituksen esityksestä 7/2024 vp.

2. Onko esitetty valmistustaparajoitus oikeasuhtainen ja muutoin perusteltu?

Valmistustaparajoitus liittyy siis siihen, että ruokakauppoihin (noin 6300 uutta vähittäismyyntipistettä, Alkoja on 373 myymälää) tulisi jatkossa myyntiin enintään 8,0 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävät käymisteitse valmistetut alkoholijuomat. Kilpailuneutraliteettia valvova Kilpailu- ja kuluttajavirasto on omassa lausunnossaan perustellusti kiinnittänyt huomiota siihen, että käyttötarkoitukseltaan yhtenevien ja alkoholipitoisuudeltaan saman vahvuisten alkoholijuomien myyntiä säädellään lainsäädännössä tasapuolisesti. Se on perusteltua, koska terveysvaikutukset (humaltuminen) on sidoksissa alkoholin määrään, ei valmistustapaan. Eri juomien kohtelu ei nyt olisi tasapuolista,

jos käsillä oleva hallituksen esitys tulisi hyväksyttyä. Aluehallintovirastojen lausunnoissa on puolestaan kiinnitetty huomiota valvonnan ongelmiin, kun valvonnassa on selvitettävä eri alkoholituotteiden valmistustapa. Aluehallintovirastojen näkemyksen mukaan tulisi lähtökohtaisesti olla kiinnittämättä huomiota valmistustapaan, vaan tulisi sallia kaikilla valmistustavoilla valmistettujen alkoholijuomien vähittäismyynti. Miksi tämä käymiseen perustuva valmistustaparajoitus ja omaksutun järjestelyn valvonta on ongelma?

Ongelma liittyy ennen muuta siihen, että mainittu valmistustaparajoitus ei ole oikeasuhtainen ja tehokas toimenpide suhteessa sillä tavoiteltavaan hyötyyn nähden. 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. 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 edullisia verrattuna etanolipohjaisiin. Valvonta on hankalaa siksi, että erilaisten lonkerotuotteiden valmistustapaa voi olla vaikea selvittää. 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 merkitsee jopa 6300 uutta vähittäismyyntipistettä ja siten 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.[1] Niinpä tyttöjen juomatapoihin puuttuminen käymisrajoitteen perusteena menettää uskottavuutensa.

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

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.

3. Näyttö tyttöjen ja nuorten naisten alkoholinkäytöstä ja lakiesityksen vaikutuksista

Valmistustaparajoitus perustuu siis siihen, että entistä vahvempien lonkeroiden ja muiden juomasekoitteiden 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). Tässä suhteessa olisi suositeltavaa valmistustaparajoituksen asemesta pohtia, olisiko kansanterveyden ja lastensuojelun tavoite mahdollista toteuttaa tehokkaammin esimerkiksi verotuksen keinoin.

On kuitenkin edelleen niin, ettei varsinaista komission peräämää tutkimusnäyttöä ole Suomen osalta siitä, millaista tyttöjen alkoholinkäyttö tarkalleen on ja miten voitaisiin arvioida vahvojen etanolipohjaisten lonkeroiden jakelukanavan rajoittamisen vaikutusta tyttöjen terveyteen.[2] Voidaan myös kysyä, kuinka esitys suojaisi poikia ja nuoria miehiä alkoholinkäytön vaaroilta ottaen huomioon jakelukanavan olennainen laajentuminen ja miesten suosimat vahvat oluet. On ehkä jossain määrin tyttöjen ja poikien yhdenvertaisen kohtelun näkökulmasta hieman erikoista korostaa juuri tyttöjen terveydensuojelua. Toki jos nimenomaan tyttöjen humalahakuiseen juomiseen halutaan lainsäädännöllä puuttua, niin kyllä se voidaan perustella kansanterveydellä ja lastensuojelulla, mutta se edellyttää kuitenkin vahvaa näyttöä valmistustaparajoituksen osalta. Nyt sellaista ei ole ja siksi voin arvioida komission mahdollisissa jatkoprosesseissa edelleen kiinnittävän huomiota siihen, että lakimuutos perustuu varsin hypoteettiseen näyttöön. Vähittäismyyntilupajärjestelmän laajentamisen ja kansanterveyden tilan heikentymisen välisen syy-yhteyden tulee siis olla kohtuullisen todennäköinen.[3]

---

[2] Kunnollisen näytön merkityksestä soveltuu esimerkiksi Suomea koskenut väkiviina-tapaus C-434/04 Ahokainen ja Leppik, ECLI:EU:C:2006:609. Suomi pystyi siinä mm. tilastonäytöllä osoittamaan alkoholiongelman laajuuden ja vaaran sille, että väkiviinaa ajautuisi pimeään katukauppaan laimennettuna.

[3] Julkisasiamies Saugmansgaardin ratkaisuehdotus asiassa C-649/18 A, ECLI:EU:C:2020:134, kohta 130.

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 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 tarkoitusperien suojaamiseen. Lisäksi voidaan todeta, että alkoholipolitiikan tulisi olla johdonmukaista siten, ettei siinä syrjitä kotimaisia eikä toisista jäsenvaltioista tulevia tuottajia tai tuotteita.[4] 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 tilaavuusprosenttia. Kärsivätkö tästä asetelmasta ne yritykset, joiden tuotantolinjoissa

[4] 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.

valmistetaan lonkeroa etanolipohjaisesti ja mitä maksaa tuotannon muuttaminen käymiseen perustuvaksi. Tältä osin kaivattaisiin vielä lisäselvitystä alan toimijoilta ja lainvalmistelijoilta.

5. 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, eli vaikutus olisi miltei päinvastainen kuin mihin lakimuutoksella 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). Näillä perustein suhtaudun valmistetaparajoitukseen kriittisesti.

Juha Raitio