

MITEN MONOPOLI SOPEUTETAAN?

MATTI VIRTANEN

Varsin pitkään yleinen käsitys oli, että alkoholiasiat jäivät ETA-sopimuksen ulkopuolelle ja että alkoholijärjestelmän tulevaisuus tulee esille vasta EU-jäsenyysneuvotteluissa.

Näennäisesti asia näin onkin. Alkoholimonopoleista ei ETA-sopimuksessa sovita nimenomaisesti mitään. Niitä ei kuitenkaan nimenomaisesti jätetty sopimuksen ulkopuolelle, kuten jätettiin esim. suomalainen työeläkejärjestelmä. Siksi alkoholikauppaan tullaan sopimuksen tultua voimaan soveltamaan valtion kaupallisia monopoleja yleisesti koskevaa ETA-sopimuksen artiklaa 16, joka puolestaan on samansisältöinen kuin Rooman sopimuksen eli EY:n ”perustuslain” artikla 37. Artiklan ydin on seuraava:

”Sopimuspuolet huolehtivat kaupallisten valtion monopoliensa sopeuttamisesta niin, että tavaroiden hankintaa tai myyntiä koskevissa ehdoissa ei syrjitä EY:n jäsenvaltioiden kansalaisia.”

Pykälä ei vaadi monopolien suoraa purkamista, vaan niiden sopeuttamista. Mitä sopeuttaminen tarkoittaa? Vastausta on haettu EY:n tuomioistuimen monopoleja koskeneista oikeusjutuista ja niiden tulkinnoista. Saatu kuva on epäselvä: tähänastinen oikeuskäytäntö ei yksiselitteisesti kerro, mitä sopeuttaminen ”on” (Tigerstedt 1993). Tämä on antanut aiheita sitkeisiin kiistoihin, koska jokainen kykenee löytämään intressiryhmänsä kannalta sopivan oikeusjutun.

Diana Søre (1993) on systemaattisesti käynyt läpi EY:n tuomioistuimen tämän aihealueen päätöksiä, ja hänen tuloksistaan voi pää-

tellä seuraavaa. Kuvan epäselvyys johtuu siitä, ettei tuomioistuin ole pyrkinytkään pysyvään ja selkeään linjaukseen. Silti tulkinnat eivät vaihtele sattumanvaraisesti. Jos muutoksia katsotaan ajan suhteen, löytyy johdonmukainen linja. Artiklan tulkintaa on koko ajan tiukennettu liberalistiseen suuntaan. EY:n perusfilosofia on mahdollisimman vapaa markkinatalous, ja siksi monopolirakenteista halutaan päästä kokonaan eroon tiukentamalla asteittain sopeuttamisen tulkintaa.

SEITA

Pähkinänkuoressa tämä kehitys esittäytyy ranskalaisen tupakka- ja tulitikkumonopolin Seitan tapauksessa. Seita on perustettu vuonna 1811. Se on siirtomaa-ajan tuote: omista alusmaista raakatupakkansa hankkivalle yhtiölle annettiin tuonti-, jalostus- ja myyntimonopoli. Minkäänlaisilla terveystoimilla motiiveilla yhtiö ei nykyäänkään olemassaoloon perustelee (Seita 1992). Ranskan hallitus joutui EY:hyn liittyttyään perussopeuttamaan sen vuonna 1976, mutta erityisesti 80-luvun lopulta alkaen sitä – kuten muitakin EY:n monopoleja – on haluttu sopeuttaa lisää. Euroopan parlamentissa asiasta on kyselytoistuvasti. Tuorein, edustaja Jean-Pierre Raffarinin kysymys ja komission jäsenen sir Leon Brittanin siihen antama vastaus tiivistävät tapausten kulun (Official Journal of the European Communities 16.7.1992; suomenos M. V.):

”Raffarin: Onko komission mielestä sisämarkkinoiden syntymisellä ja niiden myötä kiristyvällä kilpailulla vaikutusta Ranskan tupakkamonopolin asemaan ja toimintaan?”

Brittan: Kuten komissio on vastauksissaan aikaisempiin parlamentissa esitettyihin kysymyksiin todennut, Ranskan tupakkamonopoli on sopeutettu Rooman sopimuksen 37. artiklan edellyttämällä tavalla. Ranskan hallitus on kumonnut Seitan yksinoikeuden sellaisten tupakkatuotteiden vientiin, tuontiin ja tukkumyyntiin, jotka on valmistettu tai tuotu muista jäsenmaista. Ranskalaiseen lainsäädäntöön sisältyy edelleen kolmenlaisia monopolioikeuksia, nimittäin

– tupakkatuotteiden valmistus sekä tupakkatuotteiden tuonti ja tukkumyynti yhteisön ulkopuolisista maista; nämä kaksi monopolia valtio on taannut Seitalle;

– tupakkatuotteiden vähittäismyynti; tämä tehtävä on annettu verohallinnolle, joka toteuttaa sitä luvanvaraisten vähittäismyyjien kautta.

Päätöksessään 21.3.1991 (tapaus 60/89) EY:n tuomioistuin kuitenkin totesi, että jakelumonopolilla – siksi että se säätelee myyntiä – saattaa olla samanlainen vaikutus kuin Rooman sopimuksen 30. artiklan tarkoittamalla määrällisellä tuontirajoituksella ja että siksi on kyettävä osoittamaan, että tällainen monopoli on oikeutettu jostakin artiklan 36 tarkoittamasta yleisestä syystä.

Sisämarkkinoiden ja niihin liittyvän lisääntyvän kilpailun sekä edellä mainitun yksinoikeuksia ja monopoleja koskevan tuoreen oikeustapauksen (vrt. myös tapaus 202/88) valossa komissio tulee selvittämään, ovatko Ranskan tupakkamonopolin jäljelle jääneet osat sovittavissa yhteen yhteisön lain kanssa.”

Tähän mennessä sir Leon Brittanin lupaamaa selvitystä Seitan vielä jäljellä olevista monopolioikeuksista ei ole kuulunut, mutta suunta näyttää selvältä. EY:n tähtäimessä tuntuu nyt – sisämarkkinoiden tultua voimaan vuoden 1993 alusta – olevan monopolikysymyksen lopullinen ratkaisu: myös vähittäismyynti- ja valmistusmonopolit saavat mennä. Oireellista on, että komission Suomen-avis asettaa Alkon vähittäismyyntimonopolin kyseenalaiseksi vetoamalla samaan oikeustapaukseen (202/88) kuin Brittan Seitan tapauksessa viittaa.

Jos Pohjoismaat hyväksyvät sen EY:n tarjoman lähtökohdan, että alkoholimonopolit ovat normaaleja valtion kaupallisia monopoleja muiden joukossa, hyvin vähän on tehtävissä pohjoismaisen alkoholijärjestelmän säi-

lyttämiseksi. Silloin on sopeuduttava artiklan 37 tulkintakäytännön tiukentuviin muutoksiin, jotka näyttävät johtavan kaikkien monopolirakenteiden purkamiseen.

TAKAISIN LÄHTÖRUUTUUN

Onko Suomella ja muilla Pohjoismailla sitten vaihtoehtoa? On, jos ne pitävät tiukasti kiinni alkoholimonopoliensa kansanterveydellisestä perustasta.

Suomen EY-suurlähettilästä Erkki Liikasta haastateltiin TV 1:ssä 25.1. Liikasen sanoman voi tiivistää näin: EY/EU:n jäseneksi pyrkivä maa ei voi vaatia yhteisön perussääntöjen muuttamista, mutta sääntöjen tulkinnan ja sovellutusalan tarkistamista kyllä. Yhteisön periaatteena on esimerkiksi antaa erityistukea hankalissa oloissa harjoitettavalle maataloudelle. Nykyisissä jäsenmaissa ei ole arktisia viljelysalueita. Pohjoismaissa niitä on, ja siksi ne voivat jäsenyyden ehtona oikeutetusti vaatia arktisuuden ottamista hankalien olojen uudeksi kriteeriksi ja pysyvän erityistuen perustaksi – ja myös pitää vaatimuksestaan kiinni.

Liikasen näkemykseen ei ainakaan EY:n puolelta pitäisi olla mitään sanomista. Liikasen linjauksella on myös selkeää sovellutusarvoa pohjoismaisen alkoholijärjestelmän tulevaisuuden suhteen – riippumatta siitä, ratkaako se ETA-sopimuksen vai täysjäsenyyden puitteissa.

Nimittäin kaikki nykyisen EY:n alueella olevat valtionmonopolit ovat puhtaasti valtiontaloudellisia, fiskaalisia monopoleja (Tigerstedt 1993). Pohjoismaiden myötä yhteisön sisään on nyt ensimmäistä kertaa tulossa ensisijaisesti kansanterveydellisin syin perusteltu monopoliryhmä. Liikasen periaatteen mukaan Pohjoismaat eivät voi vaatia valtionmonopoleja koskevia yhteisön sääntöjä muutettavaksi, mutta sitä kyllä, että niitä sovelletaan alkoholimonopoliin suhteen toisella tavoin kuin tähänastisissa fiskaalisissa tapauksissa.

Mitä tämä voisi tarkoittaa?

Normaalin markkinatalouden kannalta laakisääteinen monopoli on tietysti epäterve ilmiö, ja siksi on tavallaan luontevaa, että EY pyrkii niistä asteittain eroon. Mutta pohjoismaisen alkoholilainsäädännön lähtökohtana nimenomaan on, ettei alkoholitalouden pidäkään olla normaalia vaan säädeltyä taloutta. Monopolirakenteella pyritään eri tavoin rajoittamaan alkoholin tarjontaa ja sitä kautta kokonaiskulutusta ja viime kädessä kulutuksen tasoon kytkettyjä haittoja. Monopolirakenteen systeeminen paremmuus tässä suhteessa muihin järjestelmiin verrattuna on mahdollista osoittaa tutkimuksellisin keinoin (vrt. Room 1992; käänös tässä lehdessä).

Siksi EY:n tuomioistuimen tähänastisia päätöksiä ei voida soveltaa kansanterveyteen perustuviin monopoleihin. On palattava lähörüutuun eli artiklan 37 sisältöön ja perustettava sille uusi tulkintalinja.

Artikla 37 voidaan lukea juuri niin kuin se on kirjoitettu: monopolirakenne on sopeutettava niin, ettei EY-maista tulevia tuotteita syrjitä missään vaiheessa. Tämän voi vallan hyvin tehdä monopolirakenteen sisällä – riippumatta siitä, kuinka laaja se on.

Monopolirakenne itsessään on neutraali (vrt. Romanus 1992). On täysin mahdollista, että monopoliperiaate kattaa koko alkoholitalouden (tuonti, tukkumyynti, vähittäismyynti, anniskelu, kotimainen valmistus), eikä silti syrji tuontituotteita. Olennaista on, että yhtäläiset säännöt koskevat kaikkia tuotteiden tarjoajia: pääsyä hinnastoon, hinnoittelua, verotusta, myyntikäytäntöä jne. Monopoliperiaate ei sinänsä sulje pois ulkomaista kilpailua. Mutta ei se sulje pois kotimaistakaan kilpailua, kuten Suomen järjestelmä osoittaa. Alkoholitalouden toiminta voitaisiin periaatteessa antaa vaikka kokonaan erillisten yhtiöiden hoidettavaksi, jos kaikkia yhtäläisesti koskevista säännöistä kuitenkin päättäisi ulkopuolinen keskus, ”monopoli”. Näin nähtynä monopoliperiaate tarkoittaa ennen kaikkea yksinoikeutta alkoholitalouden säätelyyn, ei välttämättä käytännön toiminnan keskittä-

mistä yhdelle yhtiölle (Virtanen 1991).

Joten jos artikla 37 luetaan näin, EY:llä ei ole mitään sanomista kussakin maassa sovellettavan monopolirakenteen laajuuteen. EY:n näkökulmasta pitäisi olla samantekevää, kuinka pitkälle kotimainen alkoholitalous on monopolisoitu. Olennaista on, että tuontituote ja kotimainen valmiste ovat samalla lähtöviivalla ketjun kaikissa vaiheissa.

Jos EY hyväksyy tämän lähtökohdan – kunkin maan oikeuden päättää alkoholimonopolinsa laajuudesta –, on Pohjoismaiden puolestaan hyväksyttävä EY:n oikeus puuttua monopolien sisäisiin syrjijämekanismeihin. Näitä koskevista oikeustapauksista syntyisi sitten käytännössä uusi, kansanterveyteen perustuvia monopoleja koskeva artiklan 37 tulkintalinja.

Tällaisia syrjijämekanismeja Pohjoismaiden monopoleilla on ollut ja on edelleen. Pääsy koemyyntiin ei ole ollut esteetöntä; hinnoittelu on suosinut kotimaisia tuotteita; jakelun ja tuotannon liiallinen läheisyys on synnyttänyt epäilyjä oman tuotannon subventoimisesta (Alko); tuotteiden ylöspano myymälöissä ei ole ollut tasapuolista jne.

Monilta osin monopolit ovat kylläkin jo pänemassa itseään pikavauhtia eurokuntoon. Koemyyntisysteemejä kehitellään; hinnoittelussa on siirrytty (Ruotsi) tai ollaan siirtymässä (Suomi) arvoverotuksesta määräveroon; tuotanto on kokonaan eriytetty (Ruotsi) tai etäännytetty (Suomi) jakelusta; tiskimyymlöistä ollaan siirtymässä valintamyymlöihin (Suomi).

MUTTA HYVÄKSYKÖ EY?

Suomi, Ruotsi ja Norja käyvät parhaillaan rinnakkaisia EU-jäsenyysneuvotteluja. Alkoholikysymyksen peruslinjan osalta maat ovat sopineet yhtenäisestä esiintymisestä. Jos maat ovat tosissaan, artiklan 37 kansanterveysperustaisesta tulkintalinjasta on syytä tehdä samanlainen kynnyskysymys kuin arktisen maatalouden periaatteesta. Jos tällaista

tavoitetta pidetään ylimitoitettuna, on syytä suoraan sanoa, etteivät Pohjoismaat itsekään pidä monopoliperiaatetta enää puolustamisen ja säilyttämisen arvoisena.

Entä ETA-sopimus? Sehän on valmis ja tulee voimaan ehkä jo kesällä 1993. On varsin luultavaa, että sen jälkeen joko EY:n komissio tai jokin intressiryhmä vetää jonkin Pohjoismaan alkoholilainsäädännön tuomioistuimeen. Koska ETA-sopimuksessa ei ole pitävästi sovittu alkoholimonopolioiden erityisluonteesta, tuomioistuin saattaa nojautua valtion kaupallisia monopoleja koskevaan ”normaaliin” tulkintalinjaan ja antaa päätöksensä sen mukaisesti. Eikö peli ole jo menetetty?

Ei ole. Jos asiasta nostetaan oikeusjuttu, se ei mene EY-tuomioistuimen, vaan ETA-sopimuksen perusteella perustettavan uuden EFTA-tuomioistuimen käsittelyyn. Vaikka ETA-sopimus edellyttää kummankin tuomioistuimen pyrkivän yhtenäiseen tulkitsemis-

käytäntöön, se samalla tunnustaa tuomioistuinten täyden riippumattomuuden. EFTA-tuomioistuimen jäsenet koostuvat EFTA-maiden edustajista. Enemmistö EFTA-maista taas on monopolimaita. On vaikea ajatella, etteikö uusi tuomioistuin pyrkisi luomaan mahdollisimman itsenäistä linjaa, joka ottaa huomioon taustamaiden erityispiirteet.

Jos taas näin ei jostain syystä kävisi, vaan tuomioistuin määräisi esim. Alkon vähittäismyyntimonopolin purettavaksi, ETA-sopimuksessa on yleinen suojalauseke: ”Kansallisella hallituksella on oikeus ryhtyä toimiin, joilla torjutaan ETA-sopimuksen aiheuttamia kielteisiä vaikutuksia, jos ne aiheuttavat vakavia taloudellisia, sosiaalisia tai ympäristöuhkia” (Kemppinen 1992). Tuohon lausekeseen on mahdollista viime kädessä turvautua – edelleen siinä tapauksessa, että monopoliperiaatteen ydin katsotaan kiinnipitämisen arvoiseksi.

KIRJALLISUUS

Kemppinen, Reijo: Euroopan talousalue ja Suomi. UM/taustat 2/92

Romanus, Gabriel: Svenska argument för alkoholmonopol. Nordisk alkoholtidskrift 9 (1992): 5, 275–279

Room, Robin: Alcohol monopolies & public health. The Journal/ARF, December 1992–January 1993

La Seitä 1992. Esite

Sopimus Euroopan talousalueesta. Osa I. UM/julkaisuja 6/92

Søe, Diana: EØS-aftalens betydning for nordisk alkoholpolitik. Nordisk alkoholtidskrift 10 (1993): 1, 23–35

Tigerstedt, Christoffer: EY:n ja alkoholipolitiikan muuttuvat kasvot. Alkoholipolitiikka 58 (1993): 1, 40–43

Virtanen, Matti: Puretaanpa monopoli. Neuvoantavat 1/91.