

ASiantuntijalausunto

Sosiaali- ja terveysministeriö on pyytänyt allekirjoittaneelta oikeustieteellistä asiantuntijalausuntoa koskien alkoholin etämyyntiä. Käynnistymässä on lainsäädäntöhanke, jolla selkiytettäisiin alkoholin etämyyntiä koskevia säännöksiä.

1. Lausuntopyyntö

Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelmassa ”Vahva ja välittävä Suomi” on useita alkoholipolitiikkaan liittyviä kirjauksia. Sosiaali- ja terveysministeriö valmistelee parhaillaan alkoholijuomien etämyynnin selkiyttämistä koskevaa alkoholilainsäädännön muutosesitystä hallitusohjelmakirjauksessa määriteltyjen reunaehtoien mukaisesti.

Hallitusohjelmassa on seuraavat alkoholipolitiikkaan ja alkoholin etämyyntiin liittyvät hallitusohjelmakirjaukset:

”Selkiytetään vallitseva epäselvä tulkinta yksiselitteiseksi siten, että suomalaisilla on oikeus ostaa etämyyntimenettelyn kautta alkoholia toisissa EU-maissa toimivilta yritysiltä.

Hallitus ei muuta Alkon kansanterveydellistä tehtävää ja asemaa. Uudistukset toteutetaan EU-oikeuden näkökulmasta hyväksyttävällä tavalla.”

Sosiaali- ja terveysministeriö on pyytänyt allekirjoittaneelta seuraavan sisältöisen asiantuntijalausunnon:

”Sosiaali- ja terveysministeriö pyytää Teiltä lausunnon siitä, miten hallitusohjelman etämyyntiä koskevat kirjaukset saataisiin toteutettua parhaalla mahdollisella tavalla ottaen samalla huomioon Alkon kansanterveydellinen asema. Lisäksi sosiaali- ja terveysministeriö pyytää näkemystänne seuraavasta:

1. Miten alkoholijuomien etämyyntiä tulisi arvioida voimassa olevan alkoholilainsäädännön näkökulmasta?
 - a. Toivomme siis arviotanne voimassa olevasta alkoholijuomien etämyyntiä koskevasta oikeustilasta.
2. Lisäksi pyydämme Teiltä ehdotusta etämyynnin selkeyttämisen mahdollisista erilaisista toteuttamisvaihtoehdoista, joissa huomioitaisiin hallitusohjelman kirjaukset alkoholilainsäädännön muutosten osalta.

Täydentävinä kysymyksiä sosiaali- ja terveysministeriö pyytää näkemystänne myös seuraaviin kysymyksiin:

3. Voidaanko, ja millä perustein, EU-oikeuden näkökulmasta rajoittaa alkoholijuomien etämyyntiä tilanteessa, jossa jäsenvaltiolle on hyväksytty monopolijärjestelmä alkoholijuomien myynnin osalta?
 - a. Onko monopolin alaisten tuotteiden etämyyntiä mahdollista rajoittaa, ottaen huomioon myös EU:n ns. sähkökauppadirektiivin (2000/31/EY) sääntely?
 - b. Jos monopolin alaisten tuotteiden myynnin rajoittaminen ei olisi EU-oikeuden näkökulmasta hyväksyttävissä, olisiko etämyynnin rajoittaminen mahdollista, jos lainsäädännössä tuotaisiin esiin, että yksityishenkilöllä olisi joka tapauksessa oikeus *ostaa tuotteita* myös muista jäsenvaltioista (ns. ”etäostaminen”)
4. Jos etämyynti mahdollistettaisiin ilman rajoituksia, mitä seurauksia tällä mahdollisesti EU-oikeuden näkökulmasta olisi kansalliselle monopolijärjestelmälle ja sen hyväksyttävyydelle? Entä kansallisen perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta?
5. Jos etämyynti mahdollistettaisiin jäsenvaltioiden toimijoille, miten tämä suhteutuisi perustuslain ja erityisesti sen yhdenvertaisuussäntelyn kanssa – ottaen huomioon, että kansallisilla vähittäismyyjillä olisi edelleen oikeus myydä alkoholijuomia vain tiettyyn prosenttirajaan saakka ja Alko Oy:n monopoli säilyisi muilta osin?
6. Onko olemassa EU-tuomioistuimen ennakkoratkaisua, jossa arvioitaisiin nimenomaisesti etämyynnin kieltämistä tai rajoittamista EU-oikeuden näkökulmasta (STM:n käsityksen mukaan esimerkiksi Rosengren –tapaus ei käsittele nimenomaisesti etämyyntiä, vaan matkustajatuontia, eikä tuomioistuin ottanut tapauksessa varsinaisesti kantaa siihen, olisiko etämyynti ollut mahdollista kieltää tai joltain osin kieltää.)? Jos on, millaisia johtopäätöksiä tapauksesta on mahdollista tehdä kansallista lainsäädäntöä kehitettäessä?”

2. Oikeudellisen tarkastelun lähtökohtia

STM:n lausuntopyynnössä esitetyt kysymykset ovat liittyvät luonteeltaan pääosin EU:n kilpailu- ja sisämarkkinaoikeuteen. Erityisen huomion kohteeksi nousee alkoholimonopolia koskeva oikeuskäytäntö. EU-tuomioistuimen ja kotimaisessakin oikeuskäytännössä on sivuttu myös etämyyntiä koskevia kysymyksiä. Paljon tulkintaa on liittynyt ja liittyy laillisen etämyynnin määritelmään sekä tähän liittyvänä yksittäiskysymyksenä, miten tehdään ero etäoston ja etämyynnin välillä.

2.1 Suomen alkoholimonopoli ja nykyinen sääntely

Alkoholilain (28.12.2017/1102) tavoitteena on lain 1 §:n mukaan vähentää alkoholipitoisten aineiden kulutusta rajoittamalla ja valvomalla niihin liittyvää elinkeinotoimintaa alkoholin käyttäjilleen, muille ihmisille ja koko yhteiskunnalle aiheuttamien haittojen ehkäisemiseksi. kansanterveyden suo-
jelu alkoholijuomien aiheuttamilta haitoilta. Alkoholilakia sovelletaan 2 §:n mukaan muun ohella alkoholipitoisten aineiden valmistukseen, maahantuontiin, maastavientiin, kuljetukseen, myyntiin ja muuhun luovuttamiseen, käyttöön, hallussapitoon ja markkinointiin.

Oy Alko Ab:lla on lakiin perustuva monopoli yli kahdeksanprosenttisten alkoholijuomien myynnin osalta. Alkoholilain 5 §:n määritelmien mukaan laissa tarkoitetaan:

- 1) *alkoholipitoisella aineella* sellaista ainetta ja tuotetta, joka sisältää enemmän kuin 1,2 tilavuusprosenttia etyylialkoholia;
- 2) *alkoholijuomalla* juotavaksi tarkoitettua alkoholipitoista ainetta, joka sisältää enintään 80 tilavuusprosenttia etyylialkoholia;
- 3) *miedolla alkoholijuomalla* alkoholijuomaa, joka sisältää enintään 22 tilavuusprosenttia etyylialkoholia;
- 4) *väkevällä alkoholijuomalla* alkoholijuomaa, joka sisältää enemmän kuin 22 tilavuusprosenttia etyylialkoholia;
- 5) *väkiviinalla* etyylialkoholia ja etyylialkoholin vesiliuosta, joka sisältää enemmän kuin 80 tilavuusprosenttia etyylialkoholia;
- 6) *vahvasti denaturoidulla väkiviinalla* alkoholin ja alkoholijuomien valmisteverojen rakenteiden yhdenmukaistamisesta annetun neuvoston direktiivin 92/83/ETY 27 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaisesti nautittavaksi kelpaamattomaksi tehtyä väkiviinaa;
- 7) *lievästi denaturoidulla väkiviinalla* 6 kohdassa mainitun direktiivin 27 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaisesti nautittavaksi kelpaamattomaksi tehtyä väkiviinaa;
- 8) *alkoholivalmisteella* alkoholipitoista ainetta, joka ei ole alkoholijuoma eikä väkiviina ja joka voi olla denaturoitu;
- 9) *valmistuksella* etyylialkoholin valmistusta käymisen avulla tai muulla tavalla sekä etyylialkoholia sisältävän liuoksen väkevoimistä tislaamalla tai muulla vastaavalla tavalla;
- 10) *tukkumyynnillä* alkoholipitoisen aineen myyntiä jälleenmyyntiä tai jatkokäsittelyä varten;
- 11) *alkoholijuoman vähittäismyynnillä* alkoholijuoman myyntiä nautittavaksi muualla kuin myyjän hallitsemisissa tiloissa tai myyjän järjestämässä valvonnassa;
- 12) *alkoholijuoman anniskelulla* alkoholijuoman myyntiä nautittavaksi myyjän hallitsemisissa tiloissa tai myyjän järjestämässä valvonnassa;
- 13) *alkoholiyhtiöllä* valtion kokonaan omistamaa osakeyhtiötä, jonka tehtävänä on huolehtia sille tässä laissa yksinoikeudeksi säädetyn vähittäismyynnin harjoittamisesta.
- 14) *tilaviinillä* oikeudellisesti ja taloudellisesti muista alkoholijuomien valmistajista riippumattomassa valmistuspaikassa, jossa kalenterivuoden aikana tuotettujen alkoholijuomien määrä on enintään 100 000 litraa ja joka toimii maatalouden harjoittamisen yhteydessä ja fyysisesti erillään muista alkoholijuomien valmistuspaikoista eikä harjoita lisenssivalmistusta, yksinomaan käymisen avulla marjoista, hedelmistä ja muista kasvinosista paitsi rypäleistä ja viljatuotteista valmistettua enintään 13 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävää alkoholijuomaa;

15) *käsityöläisoluella* oikeudellisesti ja taloudellisesti muista alkoholijuomien valmistajista riippumattomassa panimossa, jossa kalenterivuoden aikana tuotettujen alkoholijuomien määrä on enintään 500 000 litraa ja joka toimii fyysisesti erillään muista alkoholijuomien valmistajista eikä harjoita lisenssivalmistusta, yksinomaan käymisen avulla valmistettua enintään 12 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävää alkoholijuomaa, joka on valmistettu mallastetuista tai mallastamattomista viljatuotteista ja jonka valmistuksessa ei ole käytetty muita valmistusaineita kuin muiden kasvien jyviä, sokeria, humalaa ja muita käymiseen osallistuvia kasvinosia ja mausteita, ja joka voi olla tiettyjen nimitysten kirjaamisesta maataloustuotteiden ja elintarvikkeiden erityisluonnetta koskevista todistuksista annetussa neuvoston asetuksessa (ETY) N:o 2082/92 säädettyyn erityisluonnetta koskevien todistusten rekisteriin annetun asetuksen (EY) N:o 2301/97 liitteen täydentämisestä annetussa komission asetuksessa (EY) N:o 244/2002 tarkoitettua sahtia;

16) *markkinoinnilla* mainontaa, epäsuoraa mainontaa ja muuta myyinnedistämistoimintaa; epäsuoraa mainontaa on erityisesti tuotteen myyinnedistäminen muun hyödykkeen mainonnan yhteydessä siten, että muun hyödykkeen tunnuksena käytetään sellaisenaan tai tunnistettavasti muunnettuna tuotteen tai sen myyjän vakiintunutta tunnusta tai että muun tuotteen mainonnasta muutoin välittyy mielikuva tietystä tuotteesta tai sen myyjästä.

Alkoholilain 3 §:n 2 momentin mukaan lain myyntiä koskevia säännöksiä sovelletaan myös elinkeinotoiminnassa tapahtuvaan alkoholipitoisen aineen vastiketta vastaan tapahtuvaan ja muun hyödykkeen tai palvelun yhteydessä markkinoituun alkoholipitoisen aineen välittämiseen ja luovuttamiseen, ellei tässä laissa toisin säädetä.

Alkoholilain 5 §:n mukaan alkoholijuomia ei saa valmistaa eikä myydä ilman lupaa. Väkiiviinaa ei saa valmistaa, tuoda maahan, myydä, käyttää eikä pitää hallussa ilman lupaa. Luvanvaraisuuden poikkeuksesta säädetään 6 §:ssä.

Alkoholijuomien vähittäismyyntimonopoli rajoittaa alkoholin saatavuutta, millä pyritään vähentämään alkoholin haittoja. Pohjoismaista alkoholimonopoli on Suomen lisäksi voimassa Ruotsissa ja Norjassa. Tanskassa aiemmasta monopolista on luovuttu.

Alkoholin saatavuuden rajoittamisella pyritään vähentämään alkoholihaittoja yhteiskunnassa. Alkoholijuomien vähittäismyyntimonopolilla ja korkeilla alkoholiveroilla tähdätään alkoholin ostoon käytettyjen varojen tulouttamisen valtiolle mahdollisimman suuressa määrin. Valtio ja kunnat myös suurelta osalta kattavat alkoholihaittojen korjaamisesta koituvat kulut. Lisäksi valtio rahoittaa alkoholitutkimusta ja päihde-ehkäisyä sekä valistaa kuluttajia alkoholin käytön haitoista.

Alkoholin tuottamat myynti- ja verotuotot muodostavat merkittävän tulonlähteen valtiolle. Oy Alko Ab:n toiminnan kautta kertyvät verotuotot yhteiskunnalle ovat merkittävät. Vuoden 2023 myynnin

kautta alkoholijuomaveroa kertyi 575,6 (599,2) miljoonaa euroa ja arvonlisäveroa 278,6 (285,0) miljoonaa euroa. Tavarantoimittajat maksavat suurimman osan myytyjen tuotteiden alkoholijuomaverosta suoraan valtiolle. Maksettujen yhteisöverojen kertymä oli 8,7 (10,7) miljoonaa euroa. Alkon omistaa Suomen valtio (100 %). Alko maksoi omistajalleen vuoden 2023 tuloksesta osinkoa 40,0 (60,0) miljoonaa euroa. Alkoholimonopolilla on paitsi terveystoimittainen, myös fiskaalinen elementti.

2.2 Etämyynti Suomen lainsäädännössä

Käsitteitä etämyynti tai etäosto ei ole määritelty alkoholilaissa, eikä niiden sisältöä avata alkoholilain säännöksissä. Etämyyntiä näytetään säännellyn alkoholilaissa vain välillisesti muiden säännösten kautta, jotka eivät koske varsinaisesti etämyyntiä.

Etämyynnillä tarkoitetaan jäljempänä tilannetta, jolla toisesta maasta oleva yritys myy alkoholituotteita postitse tai muulla vastaavalla tavalla Suomessa asuville kuluttajille. Etäostolla tarkoitetaan tilannetta, jossa Suomessa asuva kuluttaja tilaa alkoholijuomia toisesta maasta.

Alkoholilain 32 §:n mukaan alkoholijuomia saa tuoda maahan ilman erillistä maahantuontilupaa omaa käyttöä varten sekä kaupalliseen tai muuhun elinkeinotarkoitukseen. Kaupallisessa tai muussa elinkeinotarkoituksessa enemmän kuin 2,8 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältäviä alkoholijuomia käyttävä tarvitsee kuitenkin maahan tuotavan alkoholijuoman osalta toimintaansa tämän lain mukaisen luvan. Toisaalta alkoholin vähittäismyynti edellyttää myyntipaikkaa. Käymisteitse valmistetun enintään 8,0 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävän ja muulla tavoin valmistetun enintään 5,5 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävän alkoholijuoman vähittäismyyntilupa koskee vähittäismyyntiä yhden vähittäismyyntipaikan sisätiloissa ja lupa voidaan myöntää alkoholilain 17 §:n edellytysten täytyessä.

Mainittuja käsitteitä etämyynti ja etäosto käytetään ainakin osittain Valviran ja Verohallinnon viranomaisohjeistuksissa kuvaamaan tilanteita, jotka liittyvät siihen, millä tavoin yksityishenkilö voi tilata alkoholituotteita Suomeen. Alkoholin tuonti Suomeen kuluttajan omaan käyttöön on kuitenkin eri asia kuin alkoholin tuonti Suomeen elinkeinotoimintana.

Vuoden 2017 alkoholilaissa (1102/2017) etämyyntiä koskeva oikeustila jäi epäselväksi.

Vuonna 2017 valmisteltiin virkamiestyönä lainmuutosta, jonka tarkoituksena oli nimenomaisesti kieltää etämyynti ulkomailta Suomeen. Muutosta ei kuitenkaan viety alkoholilakiin. Yhtenä syynä lienee ollut Euroopan komission kielteinen kanta etämyynnin kieltämiseen EU-jäsenvaltion toimesta. Komissio näyttää tulkinneen asiaa siten, että etämyyntikiellon vieminen alkoholilakiin olisi SEUT 34 artiklan vastainen tavaroiden vapaata liikkuvuutta rajoittava toimenpide, jota ei voitaisi sallia SEUT 36 artiklan perusteella.

Hyväksyessään uuden alkoholilain joulukuussa 2017 eduskunta edellytti, että hallitus selvittää etämyyntiä koskevat säännökset ottaen huomioon Unionin oikeuden vaatimukset sekä korkeimman oikeuden tuleva ratkaisu niin sanotussa Visnapuu-tapauksessa. Lisäksi eduskunta edellytti, että valmistelussa otetaan EU-oikeudellisten reunaehtojen ohella huomioon erityisesti se, että etämyyntiä koskevat ratkaisut eivät vaaranna laissa säädetyn vahvuusrajan ylittävien alkoholijuomien vähittäismyynnin yksinoikeuden säilyttämistä eivätkä suomalaisen elinkeinoelämän yhdenvertaisuutta ulkomaisiin kilpailijoihin nähden. Valmistelussa oli otettava huomioon myös valmisteverojen sujuvalle perinnälle asetettavat vaatimukset.

Asiaa ei ole kuitenkaan tähän päivään mennessä saatu ratkaistua.

2.3 Asiantuntijalausunnon rakenne

Sosiaali- ja terveysministeriö on laatinut laajan ja yksityiskohtaisen kysymyslistan. Asia on kohtuullisen monimutkainen. STM:n kysymyksiin vastaaminen edellyttää sekä Suomen alkoholilainsäädännön että EU:n kilpailu- ja yhteismarkkinaoikeuden yksityiskohtaista tarkastelua.

Luvussa 3 käydään läpi tapauksen kannalta keskeinen EU:n yhteismarkkinaoikeuden normisto. Erityisesti kyse on SEUT 34, 36 ja 37 artiklojen tulkinnasta.

Luvussa 4 perehdytään alkoholimonopolia koskeviin keskeisiin oikeustapauksiin.

Luvussa 5 arvioidaan Suomen nykyistä tilannetta, siten kuin STM on lausuntopyynnössä edellyttänyt.

Luvuissa 6 ja 7 vastataan STM:n loppuihin kysymyksiin. Lausuntopyyntö on edellyttänyt varsin yksityiskohtaista ja laajaa analyysia ja tarkastelua.

Luku 8 sisältää johtopäätökset.

3. Kilpailu- ja sisämarkkinaoikeus

Euroopan Unioniin liittymisen yhteydessä alkoholijuomien tuotanto-, tuonti-, vienti- ja tukkumyyntimonopoleista luovuttiin Suomessa vuonna 1995. Jäljelle jäi alkoholijuomien vähittäismyyntimonopoli, joka vuoteen 2018 saakka myi yksinoikeudella yli 4,7 tilavuusprosenttia alkoholia sisältäviä alkoholijuomia. Uuden alkoholilain (1102/2017) astuttua voimaan 1.1.2018 päivittäistavarakaupassa myytävien alkoholijuomien enimmäisvahvuus nostettiin 5,5 prosenttiin. Lisäksi päivittäistavarakaupassa voimassa ollut ns. valmistustaparajoitus poistui. Vuonna 2024 kesäkuun 10. päivänä voimaan tulleen alkoholilain muutoksen jälkeen alkoholilaki mahdollistaa korkeintaan 8 %:n alkoholijuomien myynnin vähittäiskaupoille. Samalla valmistustaparajoitus palautettiin lakiin.

EU:n perussopimuksessa suhtaudutaan sikäli kriittisesti kaupallisiin monopoleihin, että niiden ylläpitäminen edellyttää EU:n perussopimuksessa normeerattuja perusteita. EU-oikeus ei kuitenkaan sinänsä edellytä alkoholijuomien vähittäismyyntimonopoliin lakkauttamista, vaan ainoastaan niiden mukauttamista ja sopeuttamista. Olennaista tässä mukauttamisessa on vaatimus syrjimättömyyden ja läpinäkyvyyden soveltamisesta alkoholijuomien ostoissa, verotuksessa, hinnoittelussa ja kaupanpidossa tuotteiden alkuperämaasta riippumatta.

3.1 Tämän tapauksen kannalta keskeisiä normeja – SEUT 34, 36 ja 37 artiklat

EU-oikeudessa syrjivät ja/tai markkinoille pääsyä rajoittavat kansallisen lain säännökset voivat olla muun muassa tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevan SEUT 34–36 artiklan, työvoiman vapaata liikkuvuutta koskevan SEUT 45 artiklan, sijoittautumisoikeutta (liikkeenperustamisoikeutta) koskevan SEUT 49 artiklan, palvelujen tarjoamisen vapautta koskevan SEUT 56 artiklan, SEUT 110 artiklan verosyrjäntäkiellon, SEUT 106(2) artiklan tai valtiontukia koskevien säännösten (SEUT 107–109 art.) vastaisia. Edellä mainitut artiklat palvelevat sekä *kilpailun toimivuutta*, kun perusteettomiin ja vahingollisiin alalle tulon esteisiin puututaan, että *integraatiotavoitetta* eli yhteismarkkinoiden tiivistämistä.¹ Ero on siinä, että SEUT 101 ja 102 artiklassa tarkoitettujen rajoituksen aiheuttaa

¹ Ks. kirjallisuuden osalta esim. Kuoppamäki, Petri: Uusi kilpailuoikeus (2018) s. 1; Yritysoikeus, Seppo Villa, Taina Pihlajarinne, Juha Raitio, Klaus Viitanen, Manne Airaksinen, Johan Bärlund, Jyrki Jauhainen, Timo Kisanlahti, Märten Knuts, Petri Kuoppamäki, Seppo Kymäläinen, Jukka Mähönen, päivitetty 31.7.2023, s. 1191; Barnard, Catherine: The Substantive Law of the EU. The Four Freedoms (2019) s. 285; Raitio, Juha, Tuominen Toni: Euroopan Unionin oikeus (2020), s. 53.

elinkeinonharjoittaja, kun taas SEUT 34, 45, 49, 56, 106, 107 ja 110 artikloilla puututaan julkisen vallan aikaansaamiin kilpailunrajoituksiin.

EU-tuomioistuin totesi tavaroiden vapaan liikkuvuuden osalta nk. Dassonville-tuomiossaan, että määrällisiä rajoituksia vaikutukseltaan vastaavina toimenpiteinä pidetään kaikkia kauppaa koskevia jäsenvaltioiden säännöksiä, jotka voivat rajoittaa yhteisön sisäistä kauppaa suoraan tai välillisesti, tosiasiallisesti tai mahdollisesti.² Yhtä tunnetussa Cassis de Dijon -tuomiossa³ vahvistettiin periaate, jonka mukaan toisessa jäsenvaltiossa laillisesti kyseisen maan säännösten mukaisesti perinteisillä valmistusmenetelmillä valmistettu ja kaupan pidetty tuote on päästettävä toisen jäsenvaltion markkinoille. Vastavuoroisen tunnustamisen periaatetta sovelletaan lähtökohtaisesti silloin, kun lainsäädäntöä ei ole yhdenmukaistettu. Näin ollen jäsenvaltioiden on myös EU:n yhdenmukaistamistoimenpiteiden puuttuessa hyväksyttävä toisessa jäsenvaltiossa laillisesti valmistettujen ja kaupan pidettyjen tuotteiden liikkuminen ja kaupan pitäminen markkinoillaan.

Toisaalta SEUT 34 artiklan soveltamisalaa rajoittaa nk. Keck-tuomio⁴, jonka mukaan tietyt myyntijärjestelyt eivät kuulu artiklan soveltamisalaan, jos ne ovat syrjimättömiä - eli niitä sovelletaan kaikkiin jäsenvaltion alueella toimiviin toimijoihin ja niillä on oikeudellisesti ja tosiasiallisesti sama vaikutus sekä kotimaisten tuotteiden että muista jäsenvaltioista maahantuotujen tuotteiden kaupan pitämiseen. SEUT 36 artiklan mukaan jäsenvaltiot voivat asettaa määrällisiä rajoituksia vastaavia rajoituksia muista kuin taloudellisista syistä, kuten julkiseen moraaliin, yleiseen järjestykseen tai turvallisuuteen liittyvistä syistä. Näitä poikkeuksia olisi tulkittava suppeasti, eivätkä ne saa johtaa mielivaltaiseen syrjintään tai jäsenvaltioiden välisen kaupan peiteltyyn rajoittamiseen. Poikkeusten on palveltava suoraan yleistä etua ja oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun suojelun tasoon.

EU-oikeuden etusijasta seuraa, että ristiriitatilanteessa EU-oikeuden vastainen kansallinen säännös on jätettävä tuomioistuimessa soveltamatta. Toisaalta Suomella on EU:n jäsenvaltiona velvollisuus olla ottamatta käyttöön mitään sellaista kansallista lainsäädäntöä, joka olisi EU-oikeuden vastaista.

EU-tuomioistuimen oikeuskäytännöstä voidaan johtaa perusteet ja edellytykset, joiden nojalla tietyn hyödykkeen, esimerkiksi alkoholin myyntiä voidaan rajoittaa säätämällä se kokonaan tai tietyin osin

² Asia 8/74, Dassonville, tuomio 11. heinäkuuta 1974. Ks. myös esim. asia C-320/03, tuomio 15. marraskuuta 2005, 63–67 kohta.

³ ECLI:EU:C:1974:82.

⁴ ECLI:EU:C:1993:905.

monopolitoiminnaksi. Mikä tahansa monopoli ei ole sallittu, vaan rajoitusten tulee täyttää kumulatiivisesti neljä edellytystä:

1. ne johtuvat *yleiseen etuun* liittyvistä syistä;
2. niiden on oltava *omiaan takaamaan niillä tavoiteltavan päämäärän toteuttaminen*;
3. ne *eivät saa puuttua* tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevaan perusvapauteen tai muihin oikeuksiin *enempää kuin on tarpeen* tämän päämäärän saavuttamiseksi; ja
4. niitä on sovellettava *ilman syrjintää*.

Monopolilla (yksinoikeudella) ja toimilupajärjestelmällä rajoitetaan yritysten oikeutta tarjota tiettyjä hyödykkeitä markkinoilla. EU:ssa on *sisämarkkinat* ja niihin liittyen muun ohella työvoiman, tavaroiden ja palveluiden vapaa liikkuvuus ja sijoittautumisvapaus. Tämä tarkoittaa, että yrityksillä on oikeus esimerkiksi myydä hyödykkeitä kaikissa EU-maissa SEUT 34 artiklan nojalla. Vapaata liikkuvuutta koskevat kansalliset toimenpiteinä toteutettavat rajoitukset vaativat aina tuekseen erityisiä perusteita. Kansallisten rajoitusten tulee liittyä *yleisen edun* turvaamiseen, eivätkä todellisena syynä rajoituksille saa olla valtion fiskaaliset intressit. Sinänsä on osoitettavissa erityisiä alkoholin tarjonnan rajoittamiseen.

Suhteellisuusperiaate edellyttää pääasiallisesti sitä, että jäsenvaltion toteuttaman toimenpiteen kustannukset ja hyödyt arvioidaan ottamalla huomioon ne eri intressit, jotka yhteisön oikeussääntöjen perusteella ovat suojelemisen arvoisia. Jos kansallinen toimenpide on lähtökohtaisesti kielletty SEUT 34 artiklan nojalla, jäsenvaltion on osoitettava, että kyseisestä toimenpiteestä saatava hyöty on yhteisön oikeudessa tunnustetun yleisen edun kannalta suurempi kuin vapaan liikkuvuuden rajoittamisesta aiheutuvat kustannukset. Jotta vapaan liikkuvuuden rajoitus vaikkapa alkoholin maahantuonnin osalta olisi SEUT-sopimuksen mukainen, jäsenvaltion on osoitettava, että kyseisestä järjestelmästä yleiselle järjestykselle ja ihmisten terveyden suojelulle saatava hyöty oikeuttaa kustannukset, joita siitä aiheutuu tavaroiden vapaalle liikkuvuudelle sisämarkkinoilla. Sen sijaan, että yhteisöjen tuomioistuin välittömästi tarkistaisi jäsenvaltion suorittaman kokonaisarvion merkityksellisistä kustannuksista ja hyödyistä, se kuitenkin käytännössä käyttää yhtä tai useampaa kolmesta osatelestä arvioidessaan jäsenvaltion suorittaman toimenpiteen oikeasuhteisuutta.

Ensin suoritetaan nk. soveltuvuustesti: kyseessä olevan toimenpiteen on todella myötävaikutettava tavoitellun päämäärän saavuttamiseen.⁵

⁵ EU-tuomioistuin katsoi esimerkiksi Aragonesa-tapauksessa, että lainsäädännöllä, jolla rajoitetaan mahdollisuuksia alkoholijuomien mainontaan, suojellaan kansanterveyttä. Rosengren-tapauksessa tuomioistuin piti Ruonsin

Toinen testi koskee *toimenpiteen välttämättömyyttä*. Kyse siitä, onko realistisesti tarjolla vaihtoehtoista toimenpidettä, jolla voitaisiin suojella jäsenvaltion laillisia intressejä yhtä tehokkaasti mutta jolla rajoitettaisiin tavaroiden vapaata liikkuvuutta vähemmän. Voisiko jäsenvaltio toisin sanoen saavuttaa saman lopputuloksen yhteisön sisäisen kaupan kannalta pienemmillä kustannuksilla, jos se kohdistaisi saman määrän resurssejaan vaihtoehtoiseen toimenpiteeseen?

Kolmanteen testiin voidaan viitata ilmaisulla *suhteellisuus suppeassa merkityksessä*.⁶ Tämä puoli suhteellisuuden arvioinnista voidaan ilmaista seuraavana sääntönä: mitä enemmän haittaa aiheutuu tavaroiden vapaan liikkuvuuden periaatteelle, sitä tärkeämpää on oltava sen yleisen edun täyttäminen, johon jäsenvaltio nojautuu. Jäsenvaltion on siten osoitettava, että se *suojan taso, jonka se päättää myöntää laillisille intresseilleen, on mitoitettu oikein siihen nähden, missä määrin tällä puututaan yhteisön sisäiseen kauppaan*. Ero toiseen testiin on siinä, että kolmannen testin seurauksena jäsenvaltio saattaa joutua toteuttamaan toimenpiteen, joka rajoittaa yhteisön sisäistä kauppaa vähemmän, vaikka tämä johtaisi siihen, että jäsenvaltion laillisten intressien suojaaminen jää alemmalle tasolle. Tätä testiä tehtäessä yhteisöjen tuomioistuin yleensä antaa jäsenvaltiolle jossain määrin harkintavaltaa sen valitessa kyseessä olevalle yleiselle edulle myönnettävän suojan tason.

Eri jäsenvaltiot voivat arvostaa suojeltaviksi katsomiaan laillisia intressejä eri tavalla. Esimerkiksi alkoholimonopoli on nykyään voimassa EU-maista ainoastaan Suomessa ja Ruotsissa, kun taas kaikissa muissa 25 jäsenmaassa kuluttajia on katsottu voitavan suojata alkoholin haitoilta ja järjestystä ylläpitää ilman valtionyhtiölle annettua monopolia. Ainoastaan niillä aloilla, joilla yhteisön oikeudessa jo selvästi määritetään kyseessä olevalle lailliselle intressille yhteinen suojelun taso, EU-tuomioistuin soveltaa testiä tiukemmin. Tällaisissa tapauksissa jäsenvaltioilta vaaditaan enemmän, kun ne pyrkivät perustelemaan vapaata liikkuvuutta rajoittavia toimenpiteitä.

lainsäädännön säännöstä, jonka mukaan kuluttaja sai ainoastaan itse henkilökohtaisesti tuoda rajan yli alkoholijuomia maahan muista EU-maista ostamiaan alkoholijuomia SEUT 34 ja 36 artiklan vastaisena. Säännöstä perusteltiin kansanterveydellä ja tarpeella suojella nuoria ruotsalaisia alkoholin haitoilta. Rajoitus ei suojellut kansanterveyttä, koska samoja alkoholijuomia pystyi ostamaan Ruotsista Systembolagetista. Nuorten kansalaisten suojeleminen kaatui siihen, että itse asiassa rajoitus koski kaiken ikäisiä ruotsalaisia. Maahantuonnin rajoitus ei siten ollut sen enempää sovelias kuin suhteellinen tapa tavoitella syiksi ilmoitettuja yhteiskunnallisia hyötyjä. Kysymys, johon soveltuvuustestiä käytettäessä on saatava vastaus, on se, onko toimenpiteestä ollenkaan hyötyä niiden laillisten intressien kannalta, joihin jäsenvaltio nojautuu. Jos asia ei ole näin, toimenpiteellä loukataan automaattisesti suhteellisuusperiaatetta. Sama asiaan tarkastella myös edellä käsitellyn tehokkuusperiaatteen näkökulmasta. Ks. yleisesti tehokkuuden osalta esim. Kuoppamäki: Markkinavoiman sääntely EY:n ja Suomen kilpailuoikeudessa (2003) s. 90, 377, 496, 1204.

⁶ Ks. esim. i Van Gerven, W., "The effect of proportionality on the actions of Member States of the European Community: national viewpoints from continental Europe", *The Principle of proportionality in the laws of Europe*, 1999, s. 38.

Toimenpide, joka ei läpäise yleistä suhteellisuustestiä, on SEUT 36 artiklan mukaan ”jäsenvaltioiden välisen kaupan peiteltyä rajoittamista”. Tällaiset rajoitukset ovat selvästi kiellettyjä. Edellä kuvatun suhteellisuusarvioinnin lisäksi jäsenvaltion toteuttaman, SEUT 34 artiklan soveltamisalaan kuuluvan toimenpiteen on täytettävä vielä vaatimus, jonka mukaan toimenpide ei saa ”olla keino mielivaltaiseen syrjintään”. Tämä edellyttää jälleen oikeasuhteisuuden arviointia, mutta toisesta näkökulmasta: kohtelun tietynlainen erilaisuus tai tietty määrä maahantuotuihin tuotteisiin kohdistuvaa erilaista vaikutusta voi olla hyväksyttävissä, jos se on oikeassa suhteessa kotimaisten ja maahantuotujen tuotteiden objektiivisiin eroihin. Tältä osin suhteellisuustestillä erotellaan toisistaan hyväksyttävissä oleva syrjintä ja mielivaltainen syrjintä.

SEUT 34 ja 36 artiklan nojalla suoritettava arvio jäsenvaltion toteuttamasta toimenpiteestä edellyttää näin ollen sitä, että sovelletaan yhtä seuraavista arviointimenetelmistä tai näiden menetelmien yhdistelmää: soveltuvuustesti, välttämättömyystesti, suhteellisuusarviointi suppeassa merkityksessä ja sen tutkiminen, merkitseekö toimenpide mielivaltaista syrjintää, mikä puolestaan edellyttää toimenpiteen syrjivän vaikutuksen oikeasuhteisuuden arvioimista. SEUT 37 artiklan nojalla kiinnitetään huomiota vastaaviin seikkoihin, joskin sitä sovellettaessa kyse on itse monopolista ja sen mukauttamisesta.

Alkoholia koskevien yksinoikeuksien ja myyntirajoitusten osalta kyse on erityisesti terveyteen, mutta myös yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen liittyvistä perusteista. EU-jäsenvaltiot voivat pyrkiä alkoholin terveydellisten ja muiden yhteiskunnallisten haittojen torjumiseen rajoittamalla alkoholin saatavuutta ja myöntämällä yksinoikeuksia. Rajoitusten on kuitenkin oltava syrjimättömiä ja oikeasuhteisia. Niiden on myös oltava soveliaita eli omiaan takaamaan tavoitellun päämäärän saavuttaminen, eivätkä ne saa rajoittavuudeltaan ylittää sitä, mikä on välttämätöntä. Asetettuihin tavoitteisiin tulisi pyrkiä johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla.

EU-tuomioistuimen linjauksia voidaan pitää kohtuullisen sallivina kaupallisille monopoleille, sillä periaatteessa monien toimintojen valvonta voitaisiin järjestää monopolien ohella myös esimerkiksi siten, että useammalle toimijalle annetaan tiettyjen ehtojen täyttymiseen kytketty toimilupa, joiden noudattamista viranomaisen valvoo. Alkoholin erityisen luonteen sekä jäsenvaltioiden erilaisten kulttuurien ja perinteiden vuoksi jäsenvaltioilla on kuitenkin harkintavaltaa alkoholin sääntelemisen suhteen. EU-jäsenvaltioiden sääntelymallit poikkeavat merkittävästi toisistaan, eikä alkoholialaa ole yhdenmukaistettu lainsäädännön harmonisoinnilla. Näin ollen jäsenvaltiot voivat arvioida omien

arvovalintojensa mukaisesti, mitä vaatimuksia kyseisten intressien suojaamiseksi on asetettava. Samalla EU-oikeus edellyttää, että jäsenvaltioiden tulee määritellä täsmällisesti tavoiteltu suojan taso ja suojelutoimenpiteiden on sekä lain että käytännön toiminnan ja valvonnan tasolla täytettävä tuomioistuimen oikeuskäytännössä asetetut vaatimukset.⁷

EU-tuomioistuimen linjausten perusteella jäsenvaltiot voivat pyrkiä näiden oikeutettujen intressien suojaamiseen esimerkiksi myöntämällä yksinoikeuksia tai antamalla yksinoikeus lainsäädännöllä vain yhdelle toimijalle, kuten Suomessa.⁸ Rajoitusten on kuitenkin oltava syrjimättömiä ja oikeasuhteisia. Niiden on oltava omiaan takaamaan tavoitellun päämäärän saavuttaminen, eivätkä ne saa rajoittavuudeltaan ylittää sitä, mikä on välttämätöntä tämän kannalta.⁹ Asetettuihin tavoitteisiin on vastattava johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla. Tuomioistuin on täsmentänyt, että julkisen vallan tiukassa ja tehokkaassa valvonnassa oleva yksinoikeusjärjestelmä voi olla tehokas keino hallita rahapeleihin liittyviä vaaroja.

Sinänsä valtion monopoleihin liittyä sisään rakennettu ristiriitaristiriita, jos saman organisaation tehtävänä on sekä oman myynnin edistäminen että sen rajoittaminen. Oikeuskäytännön perusteella vaikuttaa kuitenkin siltä, että tällainen politiikka voi olla johdonmukainen sen tavoitteen kanssa, joka koskee alkoholin saatavuuden rajoittamista ja toimenpiteitä, joilla pyritään estämään alkoholin myyminen päihtyneille. Mikäli jäsenvaltio kuitenkin harjoittaa *alkoholin saatavuuden voimakasta laajentamispolitiikkaa jäsenvaltion* ei voida välttämättä katsoa harjoitettavan johdonmukaisesti ja järjestelmällisesti.¹⁰

Mikäli jäsenvaltion toteuttama toimenpide käsittää yksinoikeuden myöntämisen yhdelle toimijalle, oikeuskäytännön mukaan sen käyttöönottoon on liityttävä sellaisten oikeussääntöjen antaminen, joilla voidaan taata, että kyseinen monopolin haltija kykenee tosiasiallisesti tavoittelemaan johdonmukaisesti ja järjestelmällisesti haluttua päämäärää siihen määrällisesti oikein mitoitettulla ja laadullisesti sitä varten muokatulla tarjonnalla, jota viranomaiset valvovat tiukasti.

Olennaista merkitystä on paitsi kansallisella lainsäädännöllä, myös *alalla tosiasiasa noudatettavilla käytännöillä. Toisin sanoen, vaikka lainsäädännön tasolla asia vaikuttaisi olevan kunnossa, näin ei*

⁷ Ks. esim. asia C-42/07, Liga Portuguesa, ja asia C-156/13, Digibet Ltd ym.

⁸ Ks. esim. asia C-463/13, Stanley International Betting ym.

⁹ Ks. esim. asia C-124/97, Läärä, asia C-258/08, Ladbrokes, ja asia C-156/13, Digibet Ltd ym.; HE 132/2016 vp s. 19.

¹⁰ Ks. erityisesti yhdistetyt asiat C338/04, C359/04 ja C360/04, Placanica ym., ja yhdistetyt asiat C-316/07, C-7-C-360/07, C-409/07 ja C410/07, Stoss ym.; HE 132/2016 vp s. 8.

ole, mikäli järjestelmä ei käytännössä toimi tavoitteidensa mukaisesti. Syynä tähän voisi olla esimerkiksi se, ettei järjestelmä todellisuudessa aja julkilausuttuja tavoitteita tai että toiminta käytännössä poikkeaa asetetuista tavoitteista esimerkiksi siitä syystä, että monopoli painottaa liikaa taloudellista menestystä alkoholihaittojen kustannuksella.

Jotta tietty kansallinen toimintaa rajoittava sääntelyjärjestelmä - oli kyse sitten monopolista tai lisenssijärjestelmästä - on sallittu, *kansallisen järjestelmän on kyettävä ehkäisemään ja vähentämään torjuttavia haittoja tehokkaasti.*

3.2 Mitä sääntelyn tehokkuudella tarkoitetaan?

Mitä sääntelyn tehokkuudella sitten konkreettisesti tarkoitetaan? Käytännössä tehokkuudella tarkoitetaan, sääntelyn yhteydessä sen mittaamista, miten hyvin sääntelyllä onnistutaan toteuttamaan niitä tavoitteita, jota sille on asetettu. Siten *kansallinen lainsäädäntö on omiaan takaamaan tavoitteen toteutumisen vain, jos se tosiasiallisesti vastaa tavoitteeseen johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla.*¹¹ Samalla jäsenvaltioiden asettamien rajoitusten on täytettävä oikeasuhteisuutta ja syrjäntäkieltoa koskevat edellytykset, sellaisina kuin ne on vahvistettu oikeuskäytännössä. Jäsenvaltiolla on liikkumavaraa sen suhteen, miten korkean suojatason se haluaa asettaa. Näin ollen yksin sillä seikalla, että tietty jäsenvaltio on ottanut käyttöön erilaisen suojajärjestelmän kuin jokin toinen jäsenvaltio, ei ole merkitystä arvioitaessa kyseisten säännösten oikeasuhteisuutta. Näitä on arvioitava ottaen ainoastaan huomioon kyseisen jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten tavoittelemat päämäärät ja se suojan taso, jonka ne haluavat turvata.¹²

Samalla kun jäsenvaltioille annetaan merkittävästi pelivaraa soveliaana pitämänsä säännöstelevän politiikan luomisessa, EU-tuomioistuin edellyttää sääntelyn oikeasuhtaisuutta ja toimivuutta. Oikeasuhtaisuutta ja toimivuutta on arvioitava kyseisessä jäsenmaassa omaksutun järjestelmän näkökulmasta. Asianomaisella kansallisella lainsäädännöllä tosiasiallisesti tavoiteltavien päämäärien yksilöiminen kuuluu ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen toimivallan alaan.¹³ Lisäksi ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen on tutkittava unionin tuomioistuimen antamat viitteet huomioon ottaen, täyttävätkö kyseisen jäsenvaltion asettamat rajoitukset unionin

¹¹ Tuomion kohta 43. Kursivointi tämän muistion kirjoittajan. Ks. vastaavasti tuomio Liga Portuguesa de Futebol Profissional ja Bwin (International), C-42/07, EU:C:2009:519, 59–61 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

¹² Tuomion kohta 44. Ks. myös tuomio HIT ja HIT LARIX, C-176/11, EU:C:2012:454, 25 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

¹³ Ks. tuomion kohta 47 ja tuomio Dickinger ja Ömer, EU:C:2011:582, 51 -56 kohta.

tuomioistuimen oikeuskäytännössään asettamat oikeasuhteisuuden edellytykset.¹⁴ Kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on *tarkistaa erityisesti kyseessä olevan rajoittavan lainsäädännön konkreettisiin soveltamistapoihin nähden, että tämä lainsäädäntö todella vastaa tavoitteeseen rajoittaa alkoholihaittoja johdonmukaisesti ja järjestelmällisesti.*

4. Keskeisiä EU-tuomioistuimen alkoholimonopolia koskevia ratkaisuja

4.1 Franzén -tapaus

Niin kutsutussa Franzén-tuomiossa¹⁵ Ruotsin alkoholimonopolin hyväksyttävyyttä tulkittiin erityisesti kaupallisia monopoleja koskevan SEUT 37 artiklan näkökulmasta. Kyse oli Ruotsin alkoholimonopolin kaltaisen järjestelmän arvioinnista.

EU-tuomioistuimen Franzén-tuomion kohteena oli alkoholimonopolin hyväksyttävyyden SEUT 37 artiklan¹⁶ näkökulmasta. EU-tuomioistuin totesi ennakkoratkaisussaan, että SEUT 37 artiklan kanssa eivät ole ristiriidassa kansallisen alkoholijuomien vähittäismyyntimonopolin rakennetta koskevat oikeussäännöt eli esimerkiksi ne perusteet ja menettelyt, joita monopoliyhtiö soveltaa valitessaan tuotteensa, vähittäismyyntipaikkojen avaamista koskevat säännökset ja monopoliyhtiön valikoimissa olevien tuotteiden myynninedistämistä koskevat säännökset, jos nämä järjestelyt *eivät ole syrjiviä tai luonteeltaan sellaisia, että maahantuodut juomat ovat niiden vuoksi oikeudellisesti tai tosiasiallisesti kotimaisia tuotteita epäedullisemmassa asemassa* (tuomion kohta 5).

Franzén-tapauksessa tuomioistuin kiinnitti perusteluissaan huomiota nimenomaan monopolin rakenteeseen ja siihen, *onko rakenteessa SEUT 37 artiklan kieltämiä syrjiviä ehtoja*. Tuomioistuin arvioi erikseen myyntiin otettavien tuotteiden valintajärjestelmän, myyntiverkoston sekä myynninedistämistoimien mahdollisia syrjiviä vaikutuksia. Monopolin rakenne ja toiminta täytyy järjestää siten, että jäsenvaltioiden kansalaisten syrjintä tavaroiden hankintaa tai myyntiä koskevissa ehdoissa saadaan estetyksi, jottei jäsenvaltioista tuotavien tavaroiden kauppaa kohdeltaisi oikeudellisesti tai tosiasiallisesti huonommin kuin kotimaisten tavaroiden kauppaa.

¹⁴ Ks. tuomion kohta 48 sekä tuomio Dickinger ja Ömer, EU:C:2011:582, 50 kohta ja 56 kohta.

¹⁵ Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 23 päivänä lokakuuta 1997. - Rikosoikeudenkäynti vastaan Harry Franzén. - Ennakkoratkaisupyyntö: Landskrona Tingsrätt - Ruotsi. - EY:n perustamissopimuksen 30 ja 37 artikla - Alkoholijuomien vähittäismyyntimonopoli. - Asia C-189/95. Oikeustapauskokoelma 1997 s. I-05909.

¹⁶ Lukemisen helpottamiseksi vanhempien EU-tuomioistuimen ratkaisujen selostamisessa käytetään nykyisen SEUT-sopimuksen artikkelinumeroita, jotka sisällöllisesti vastaavat aiempien sopimusversioiden artikloja.

Vaikka monopolijärjestelmä sinänsä oli hyväksyttävä, SEUT 34 ja 36 artiklan vastaisia ovat sellaiset kansalliset oikeussäännöt, joiden mukaan alkoholijuomia saavat tuoda maahan vain valmistus- tai tukkumyyntiluvan haltijat. Tämä oikeusohje annettiin sen varalta, että lupajärjestelmää on pidettävä muista jäsenvaltioista peräisin olevien alkoholijuomien tuonnin rajoituksena sen vuoksi, että siitä aiheutuu näiden juomien osalta lisäkustannuksia, kuten välittäjien käytöstä aiheutuvia kustannuksia, lupamaksujen maksamiseen liittyviä kustannuksia tai kustannuksia, jotka liittyvät siihen, että tavarantoimittajalla on oltava varastointikapasiteettia kyseisessä jäsenvaltiossa. Lisäedellytyksenä vielä oli, ettei ole osoitettu, että näillä kansallisilla oikeussäännöillä käyttöön otettu lupajärjestelmä - erityisesti siltä osin kuin kysymys on edellytyksistä, jotka koskevat varastointikapasiteettia ja lupien haltijoilta vaadittuja korkeita lupamaksuja - olisi oikeassa suhteessa kansanterveyden suojelemiseen ja että tätä päämäärää ei voitaisi saavuttaa toimenpiteillä, joilla yhteisön sisäistä kauppaa rajoitetaan vähemmän kuin tällä järjestelmällä (tuomion kohta 6).

EU-tuomioistuimen linjauksen mukaan Systembolagetin kaltaista monopolia sinänsä voidaan käyttää alkoholin saatavuuden rajoittamiseen alkoholista aiheutuvien kansanterveydellisten haittojen vähentämiseksi. EU-tuomioistuin katsoi, että Ruotsin alkoholimonopoli oli tältä osin SEUT 37 artiklan tavoitteiden mukainen ja oikeutettu. Vaikka itse monopolia koskeva perusratkaisu hyväksyttiin, SEUT 37 ja 34 artikla edellyttävät, että *muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneilla toimijoilla täytyy olla mahdollisuus saada tavaroitaan myyntiin niitä haluaville kuluttajille valtiossa, jossa monopoli on käytössä*, ja vastaavasti kuluttajilla on monopolista huolimatta oltava mahdollisuus hankkia vapaasti tuotteita muista jäsenvaltioista. Toisin sanoen tehokkuus edellytti, ettei Ruotsin alkoholin torjuntaa koskevien tavoitteiden perusteella voitu sulkea muista maista tulevan alkoholin pääsyä Ruotsin markkinoille.

4.2 Rosengren-tapaus

Rosengren-tapaus koski viinin tilaamista Espanjasta Ruotsiin yksityishenkilöiden toimesta postimyyntinä. Viinilaatikat takavarikoitiin, koska ne oli maahantuotu Ruotsin alkoholilain vastaisesti. Ruotsin korkeimman oikeuden ennakkoratkaisupyynnössä tiedusteltiin, oliko Ruotsin lainsäädäntö, jonka mukaan Ruotsissa asuvat yksityishenkilöt eivät saaneet tuoda maahan alkoholijuomia ilman että he huolehtisivat itse juomien kuljetuksesta, sopusoinnussa EU-oikeuden kanssa.

EU-tuomioistuin totesi, että kansalliseen lakiin, jolla on perustettu kaupallinen monopoli, kuuluva säännös, jolla kielletään yksityishenkilöitä tuomasta suoraan alkoholijuomia ilman että he itse kuljettaisivat ne, on kielletty tuonnin määrällinen rajoitus, vaikka kyseisessä laissa velvoitetaan vähittäismyyntimonopolin haltija toimittamaan ja tarvittaessa siis tuomaan maahan pyynnöstä asianomaiset juomat. EU-tuomioistuin totesi, että EU-oikeutta rikotaan silloin kun kuluttajille heidän käyttäessään käyttävät monopolin haltijan palveluja hankkiakseen maahantuotavia alkoholijuomia, aiheutuu tiettyjä epäkohtia, joita heille ei aiheutuisi, jos he itse ryhtyisivät maahantuontiin.¹⁷

Kansallista säännöstä, jossa kielletään yksityishenkilöiltä alkoholijuomien maahantuonti, ei voida pitää SEUT 36 artiklan perusteella oikeutettuna ihmisten terveyden ja elämän suojelemiseksi, kun sillä ei voida saavuttaa tavoitteena olevaa alkoholin kulutuksen yleistä rajoittamista. Tuontikielto ei ollut oikeassa suhteessa siihen tavoiteltuun päämäärään nähden, että nuorisoa suojellaan alkoholin kulutuksen haitoilta. Silloin, kun tällainen kielto merkitsee poikkeusta tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevasta periaatteesta, kansallisten viranomaisten on osoitettava, että kyseinen kielto on suhteellisuusperiaatteen mukainen eli että se on tarpeen esitetyn tavoitteen saavuttamiseksi ja että tätä tavoitetta ei voitaisi saavuttaa kielloin tai rajoituksin, jotka eivät ole yhtä laajoja tai joilla yhteisön sisäistä kauppaa rajoitetaan vähemmän. Tuontikielto, joka koskee kaikkia iästä riippumatta, ylittää kuitenkin selvästi sen, mikä on tarpeen tavoitellun päämäärän kannalta eli sen kannalta, että suojellaan nuorisoa alkoholin kulutuksen haitoilta.

Rosengren-tapauksessa Ruotsin hallitus vetosi yksityishenkilöiden alkoholin maahantuontikiellon perustana olevan tarve rajoittaa alkoholin kulutusta yleisesti. EU-tuomioistuin katsoi kuitenkin, että tällä kiellolla vain ohjattiin maahantuonti Systembolagetin kautta tehtäväksi. Tuomioistuin piti tätä yhden maahantuontikanavan suosimisena ja itse kieltoa terveyden ja elämän suojelemiseksi ylimitoitettuna, koska sen vaikutukset olivat marginaaliset, eikä niillä tosiasiasa voitu saavuttaa tavoiteltuja päämääriä. Kun kielto koski kaikenikäisiä yksityishenkilöitä, se ylitti merkittävästi sen tason, minkä voi katsoa olevan tarpeen tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi eli alkoholihaittojen ehkäisyn nuorten osalta.

Ruotsin silloisen alkoholilain maahantuontikiellolla ei voitu tehokkaasti, jos ollenkaan, saavuttaa päämääränä ollutta alkoholin kulutuksen yleistä rajoittamista, eikä se ollut oikeassa suhteessa tavoitteeseen nuorison suojelemiseksi alkoholin kulutuksen haitoilta nähden.¹⁸ Ruotsissa sovellettua

¹⁷ Ks. Franzen, tuomion kohdat 33, 34 ja 36 kohta sekä tuomiolauselman 2 kohta 11111.

¹⁸ Asiassa ratkaisuehdotuksen antaneet julkisasiamiehet Tizzano ja Mengozzi olivat sitä vastoin katsoneet, että

maahantuonnin kieltoa pidettiin siis *suhteellisuusperiaatteen* vastaisena. Kieltäessään yksityishenkilöiltä alkoholin maahantuonnin, joka tapahtuu yksityishenkilöiden itse valitsemien itsenäisten välittäjien tai ammattimaisten kuljetusyritysten toimesta, Ruotsin kuningaskunta rikkoi silloisen SEUT 34 mukaisia jäsenvelvoitteitaan. Maahantuontikieltoa ei voitu perustella myöskään SEUT 36 artiklan perusteella.

Samanaikaisesti Rosengren-tapauksen kanssa Euroopan komissio oli nostanut kanteen Ruotsin sopimusrikkomuksesta ja vaati tuomioistuinta vahvistamaan, että Ruotsin alkoholilain yksityistä tuontia koskevat säännökset rikkovat SEUT 34 artiklaa. EU-tuomioistuin¹⁹ perusti arvionsa Rosengren-tuomioon ja totesi seuraavaa:

”Ruotsin kuningaskunta ei ole noudattanut EY 28 [nykyisen SEUT 34] artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on kieltänyt yksityishenkilöiltä alkoholijuomien maahantuonnin, joka tapahtuu näiden henkilöiden valitsemien itsenäisten välittäjien tai ammattimaisten kuljetusyritysten välillä, eikä tätä kieltoa voida pitää perusteltuna EY 30 [nykyisen SEUT 36] artiklan nojalla.”

Rosengren-tapauksen jälkeen Ruotsissa aloitettiin alkoholilain uudistus. Maahantuontikielto poistettiin alkoholilaista ja alkoholin etämyynti sallittiin Ruotsissa.

Tapausten tosiseikastossa kuluttaja oli ostanut alkoholituotteita toisesta EU-valtiosta ja oli itse järjestänyt kuljetuksen. Toisaalta tuomioiden perusteella on selvää, että jäsenvaltion toimenpiteen pitää läpäistä SEUT 34 ja 36 artiklan mukainen tarkastelu myös siinä tapauksessa, että viinit myynyt taho on järjestänyt kuljetuksen.

4.3 Gourmet-tapaus

Gourmet-tapauksessa²⁰ kyse oli alkoholin mainontakiellosta. Ruotsin silloinen alkoholijuomien mainoskielto ei ollut ristiriidassa nykyisten SEUT 34 ja 36 artiklan kanssa. EU-tuomioistuimen mukaan lainsäädännöllä, jolla rajoitetaan mahdollisuuksia mainostaa alkoholijuomia ja pyritään estämään alkoholin väärinkäyttöä, suojellaan kansanterveyttä. Tällainen mainonnan rajoittaminen oli oikeasuhtaista ja syrjimätöntä. Mainonnan rajoittaminen kohdistui erityisesti ulkomaisiin tuottajiin, koska heidän tuotteensa eivät olleet yhtä tunnettuja kuin ruotsalaiset tuotteet. Kansanterveyden

yksityisten ihmisten alkoholin maahantuontikielto liittyi oleelliselta osin valtion vähittäismyyntimonopolin olemassaoloon ja toimintaan. Tämän takia asia olisi heidän mielestään pitänyt käsitellä EY 31 (SEUT 37) perusteella eikä EY 28 (SEUT 34) perusteella.

¹⁹ Komissio v. Ruotsi, C-186/05, EU:C:2007:571.

²⁰ Asia C-405/98, Konsumentombudsmannen (KO) vastaan Gourmet International Products AB (GIP),

suojelu tässä kohtaa oli kuitenkin riittävä peruste, koska kielto oikeudellisella tasolla kohdistui yhtä lailla kotimaisiin ja ulkomaisiin toimijoihin.

Voidaan todeta, että alkoholia koskevat mainontarajoitukset ovat Gourmet-tuomion perusteella yleisesti sallittuja edellyttäen, että rajoitukset kohtelevat oman maan yrityksiä ja muista jäsenmaista olevia yrityksiä yhdenmukaisesti.

4.4 Ahokainen ja Leppik

Suomen alkoholilain mukaan yli 80 prosenttia alkoholia sisältävien alkoholijuomien eli niin kutsutun väkiviinan maahantuonti edellyttää maahantuontilupaa. *Ahokainen ja Leppik* -tapauksessa²¹ väkiviinan maahantuontiin liittyvä maahantuontilupa katsottiin EU-oikeuden mukaiseksi ja oikeasuhtaiseksi tavoiteltuun päämäärään nähden.

EU-tuomioistuin totesi, että silloiset EY 28 ja EY 30 artikla eli nykyiset SEUT 34 ja 36 artiklat eivät olleet esteenä järjestelmälle, jonka mukaan denaturoimattoman yli 80-prosenttisen etyylialkoholin maahantuonti edellyttää ennakkolupaa. Tilanne voisi kuitenkin olla toisin, mikäli kyseessä olevan jäsenvaltion (tässä tapauksessa Suomen) tilanteelle ominaisten tosiseikkojen ja oikeudellisten seikkojen perusteella ilmenee, että kansanterveyttä voidaan suojella ja yleinen järjestys turvata alkoholin vahingollisilta vaikutuksilta toimenpiteillä, jotka vaikuttavat vähemmän yhteisön sisäiseen kauppaan.

Vaikka maahantuontilupaa ei yleisesti voida vaatia, väkiviina muodostaa tästä poikkeuksen vaarallisen korkean alkoholipitoisuutensa vuoksi. Itse tapauksessa kyse oli valmisteverojen maksamatta jättämiseen liittyneestä veropetoksesta.

Olennaista tapauksessa on, että väkiviinan kaltaisen tuotteen osalta voidaan edellyttää maahantuontilupaa. Alkoholiprosentin korkeudella on merkitystä, sillä väkiviinan kaltaisen tuotteen osalta terveysriskit ovat korkeampia, vaikka sellaisen tuotteen meneminen kaupaksi kuluttajille saattaisikin vaikuttaa eteläeurooppalaisesta näkökulmasta yllättävältä.²² Tämän vuoksi kohtelun

²¹ Asia C-434/04 Rikosoikeudenkäynti, jossa vastaajina ovat Jan-Erik Anders Ahokainen ja Mati Leppik (korkeimman oikeuden esittämä ennakkoratkaisupyyntö), Asia C-434/04 Ahokainen ja Leppik Tuomio 28.9.2006, Jan-Erik Anders Ahokainen ja Mati Leppik, C-434/04, ECLI:EU:C:2006:609.

²² Jutun julkisasiamies M. Poiares Maduro siteerasi ratkaisuehdotuksensa aluksi Shakespearea: "Hyvä viini on oiva, rattoisa luojananti, jos sitä oikein käytetään. On kuitenkin hämmästyttävää, "että ihminen voi ottaa suuhunsa

tietynlainen erilaisuus tai tietty määrä maahantuotuihin tuotteisiin kohdistuvaa erilaista vaikutusta voi olla hyväksyttävissä, jos se on oikeassa suhteessa kotimaisten ja maahantuotujen tuotteiden objektiivisiin eroihin. Tältä osin suhteellisuustestillä erotellaan toisistaan hyväksyttävissä oleva syrjintä ja mielivaltaisen syrjintä. Väkiiviinan vaarallisuuden vuoksi alkoholihaittojen torjumisen tehokkuus edellytti normaalia tiukempaa valvontaa ja tuontilupaa.

4.5 Visnapuu-tapaus

Visnapuu-tapauksessa²³ kyse oli Suomen alkoholilaista, jonka mukaan myyjä, joka on sijoittautunut toiseen jäsenvaltioon, tarvitsee vähittäismyyntiluvan voidakseen tuoda alkoholijuomia vähittäismyyntiin Suomessa asuville kuluttajille. Myyntiluvan saaminen edellyttää myyntipaikkaa.

Suomalaiset asiakkaat olivat tilanneet Visnapuun yrityksen kautta alkoholituotteita Virossa ja osan näistä toimitettiin Visnapuun toimesta heidän kotiovelleen Suomeen. Visnapuuta syytettiin alkoholirikoksesta ja törkeästä veropetoksesta.

Alkoholilain mukaan alkoholijuomia sai tuoda maahan ilman erillistä maahantuontilupaa omaa käyttöä varten sekä kaupalliseen tai muuhun elinkeinotarkoitukseen omaa kulutuskäyttöä varten. Kaupallisessa tai muussa elinkeinotarkoituksessa alkoholijuomia käyttävä tarvitsi maahan tuotavan alkoholijuoman osalta toimintaansa erillisen luvan.

EIG, jonka kotipaikka on Virossa ja joka on Visnapuun määräysvallassa, ylläpiti internetissä www.alkotaxi.eu-nimistä sivustoa, jonka kautta Suomessa asuvilla henkilöillä oli mahdollisuus ostaa

vihollisen, joka varastaa häneltä aivot” (William Shakespeare, Othello, II näytös, III kohtaus, suom. Yrjö Jylhä), kun kyseessä oleva vihollinen on hyvästä viinistä poiketen niinkin ”hurja” kuin käytännöllisesti katsoen puhdas etyylialkoholi. Suomen hallituksen tämän oikeudenkäynnin aikana toimittamista tiedoista ilmenee kuitenkin, että kuluttajien osoittama kysyntä sellaisia väkeviä juomia kohtaan, joiden alkoholiprosentti on äärimmäisen korkea, ei ole mitenkään teoreettista. Suomen laissa kielletään sellaisten aineiden vähittäismyynti, jotka sisältävät enemmän kuin 80 prosenttia denaturoimatonta etyylialkoholia (väkiiviina). Niiden kaupallinen käyttö teollisiin tarkoituksiin tai raaka-aineena kuuluu lupajärjestelmän piiriin. Suomen korkein oikeus on pyytänyt yhteisöjen tuomioistuimelta ennakkoratkaisua siitä, onko EY 28 ja EY 30 artiklan mukaista, että toisesta jäsenvaltiosta tapahtuva sellaisten aineiden maahantuonti, jotka sisältävät enemmän kuin 80 prosenttia denaturoimatonta etyylialkoholia, on luvanvaraista. Kysymys nousi esiin rikosoikeudenkäynnissä Ahokaista ja Leppikiä vastaan, joita syytetään denaturoimattoman etyylialkoholin salakuljettamisesta Saksasta Suomeen.”

²³ Unionin tuomioistuimen tuomio (viides jaosto) 12.11.2015. Valev Visnapuu vastaan kihlakunnansyyttäjä ja Suomen valtio – Tullihallitus. Helsingin hovioikeuden esittämä ennakkoratkaisupyyntö. Ennakkoratkaisupyyntö – SEUT 34 ja SEUT 110 artikla – Direktiivi 94/62/EY – 1 artiklan 1 kohta ja 7 ja 15 artikla – Alkoholijuomien etämyynti ja kuljetus toisesta jäsenvaltiosta – Eräiden juomapakkausten valmistevero – Vapautus verosta, jos pakkaukset kuuluvat pantti- ja palautusjärjestelmään – SEUT 34, SEUT 36 ja SEUT 37 artikla – Alkoholijuomien vähittäismyyntiluvan vaatiminen – Alkoholijuomien vähittäismyyntimonopoli – Oikeuttaminen – Terveiden suojele Asia C-198/14. ECLI:EU:C:2015:751

mietoja ja väkeviä alkoholijuomia. Asiakkaiden maksettua ostokset EIG järjesti osalle asiakkaista näiden ostamien alkoholijuomien kotiinkuljetuksen Virossa Suomeen. EIG ei tehnyt Suomen tullille ilmoitusta maahan tuomistaan alkoholijuomista, joten valmisteverot jäivät määräämättä kokonaisuudessaan.

Helsingin hovioikeus esitti käräjäoikeuden määräämää rikostuomiota koskevassa valitusasiassa ennakkoratkaisupyynnön EU-tuomioistuimelle SEUT 30 ja 36 artiklan soveltamisesta. Helsingin hovioikeus tiedusteli alkoholin etämyyntiä koskevilla kysymyksillään pääasiallisesti, onko SEUT 34, SEUT 36 ja SEUT 37 artiklaa tulkittava siten, että ne ovat esteenä jäsenvaltion säännöstölle, jonka mukaan toiseen jäsenvaltioon sijoittautunut myyjä tarvitsee vähittäismyyntiluvan voidakseen tuoda alkoholijuomia vähittäismyyntiin ensin mainitussa jäsenvaltiossa asuville kuluttajille tilanteessa, jossa myyjä huolehtii kyseisten juomien kuljetuksesta tai antaa sen kolmannen tehtäväksi. Helsingin hovioikeus halusi siis käytännössä tietää, onko Suomen alkoholilain vähittäismyyntilupaa koskeva vaatimus EU-oikeuden mukainen vai ei.

EU-tuomioistuin totesi vapaan liikkuvuuden osalta seuraavaa: SEUT 34 ja 36 artiklat eivät ole esteenä tällaiselle säännöstölle, kunhan tämä säännöstö on sellainen, että sillä voidaan taata tavoitellun päämäärän toteuttaminen eli tässä tapauksessa kansanterveyden ja yleisen järjestyksen suojeleminen. Lisäksi edellytetään, että tätä päämäärää ei voida saavuttaa vähemmän rajoittavilla toimenpiteillä vähintään yhtä tehokkaasti eikä kyseinen säännöstö ole mielivaltaisen syrjinnän keino tai jäsenvaltioiden välisen kaupan peitelty rajoitus, minkä selvittäminen on ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen asiaana.²⁴ Kansallisen alkoholin myyntiä Suomessa koskevan lainsäädännön tulee olla sellainen, että sillä voidaan taata kansanterveyden ja yleisen järjestyksen suojeleminen, päämäärää ei voida saavuttaa sisämarkkinakauppaa vähemmän rajoittavilla toimenpiteillä vähintään yhtä tehokkaasti eikä säännöstö ole mielivaltaisen syrjinnän tai jäsenvaltioiden välisen kaupan peitelty rajoitus.²⁵

EU-tuomioistuin jätti ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen ratkaistavaksi, onko kansanterveyttä ja yleistä järjestystä koskevien syiden varsinainen tarkoitus sivuutettu ja käytetäänkö niitä siten, että muista jäsenvaltioista peräisin olevia tavaroita syrjitään tai että tiettyä kotimaista tuotantoa välillisesti suojellaan SEUT 36 artiklassa tarkoitettulla tavalla.

²⁴ Asia C-198/14, Visnapuu, ECLI:EU:C:2015:751, 99, 102, 208 ja 129 kohta.

²⁵ EU-tuomioistuimen tuomio asiassa C-198/14 Visnapuu, erityisesti kohdat 95-96 ja 129.

Visnapuu-ennakkoratkaisun jälkeen Helsingin hovioikeus²⁶ antoi tuomionsa niin kutsutussa Alkotaxi-jutussa, joka oli ollut ennakkoratkaisupyynnön taustalla. Visnapuu tuomittiin hovioikeudessa käräjäoikeuden tavoin törkeästä veropetoksesta.²⁷

Alkoholirikoksen osalta Helsingin hovioikeus otti kantaa vähittäismyyntilupavaatimuksen oikeasuhtaisuudesta EU-tuomioistuimen edellyttämällä tavalla. Visnapuu oli siis tuonut maahan Suomessa asuville henkilöille alkoholijuomia ilman alkoholilain mukaista vähittäismyyntilupaa.

Korkein oikeus arvioi Visnapuu-tuomioissaan, ettei tuossa yksittäisessä asiassa ilmennyt, että kansallisella alkoholilailalla olisi ollut unionin oikeuden kieltämiä ja unionin oikeuden sisämarkkinakaupan rajoitusten suhteellisuuden vaatimukset ylittäviä vaikutuksia.²⁸ Korkein oikeus kuitenkin tältä osin otti kantaa vain tuomioissa nimenomaisesti käsiteltyihin seikkoihin, erityisesti rikosoikeudellisen tunnusmerkistön täyttymiseen. Visnapuu-tapaus ei ota kattavasti kantaa alkoholin etämyyntiin, vaan ainoastaan kyseiseen tapaukseen.

4.6 Vironviina-tapaus

Helsingin hovioikeus on 7.2.2023 antamallaan päätöksellä²⁹ hylännyt syytteet törkeästä alkoholirikoksesta tapauksessa, jossa suomalaismies oli myynyt alkoholia Virosta ja Latviasta kahden verkkosivun kautta. Yhtiön toimipaikka ja varasto josta tuotteet tulivat myytiin, sijaitsi Tallinnan satamassa. Kahdella eri alkoholia myyneellä sivustolla ostaja ohjattiin valitsemaan tietty kuljetusyritys. Verkosta ostetut tuotteet sai joko hakea Tallinnan satamasta tai vaihtoehtoisesti saada kotiin Matkahuollon toimipisteeseen kuljetettuna. Sen sijaan tuomio tuli törkeästä veropetoksesta kahden vuoden ehdolliseen vankeuteen, koska valmisteverot oli jätetty tilittämättä.

Helsingin käräjäoikeus oli hylännyt vuonna 2020 kaikki syytteet. Kolmesta hovioikeudenneuvoksesta kaksi jätti ratkaisuun eriävän mielipiteen. Toinen heistä oli käräjäoikeuden kannalla ja olisi hylännyt kaikki syytteet. Toinen eriävän mielipiteen jättänyt hovioikeudenneuvos

²⁶ EU-tuomioistuin antoi ratkaisunsa asiassa 12.11.2015. Hovioikeus antoi asiaa koskevan tuomionsa 24.4.2017 ja korkein oikeus 28.6.2018.

²⁷ Visnapuu oli kuljettanut ilman alkoholilainmukaista lupaa alkoholijuomia Virosta Suomeen. Visnapuu oli myynyt internetissä www.alkotaxi.eu -nimisen sivuston kautta erilaisia mietoja ja väkeviä alkoholijuomia, joita suomalaiset pystyivät ostamaan. Asiakkaiden maksettua ostoksensa, Visnapuu järjesti valmiste- ja juomapakkausveron alaisille alkoholijuomille kotiinkuljetuksen Virosta Suomeen. Visnapuu oli tapauksessa sekä etämyyjä että maahantuojia. Visnapuu ei ollut maksanut maahantuomistaan etämyydyistä alkoholijuomista veroja.

²⁸ KKO 2018:49, johtopäätöksistä ks. tuomion kohdat 43 ja 44 sekä kohdat 65 ja 72.

²⁹ R2023/285. Helsingin hovioikeus 7.2.2023 R 20/1078.

vetosi puolestaan mm. aiempiin tuomioihin veropetoksista ja olisi tuominnut miehen kahden vuoden ja kahdeksan kuukauden vankeuteen. Hänkään ei kuitenkaan olisi antanut tuomiota alkoholirikoksesta.

Oikeudenkäynnin keskiössä oli kysymys siitä, saako alkoholia myydä Suomeen kotiin kuljetettuna, jos myyjä ei itse järjestä tuotteiden kotiinkuljetusta. Toinen kysymys oli, onko myyjä tässä tapauksessa järjestänyt kuljetuksen itse vai ei.

Hovioikeus totesi, että etämyyntiä koskevaa viranomaisohjeistusta ei ole tekoaikana ollut olemassa. Vuosina 2014–2016 yhtiö toi maahan ja myi Suomessa asuville yksityishenkilöille yli 235 000 litraa alkoholia. Myyjän sivustolla ostaja ohjattiin valitsemaan tietty erillinen kuljetusyritys. Tapauksessa oli kysymys siitä, miten alkoholin kuljetus järjestettiin ja mikä oli yhtiön vastuu kuljetuksen järjestämisessä. Hovioikeuden mukaan alkoholijuomien maahantuonti ei sellaisenaan ollut alkoholilainsäädännön vastaista. Laista ei myöskään käy ilmi, onko alkoholijuomien etämyynti ulkomailta ostajille Suomeen kiellettyä ja rangaistavaa.

Myyjäyhtiö ei ilmoittanut myyntejä Suomen veroviranomaisille arvonlisäveron tai valmisteveron määräämistä varten, eikä yhtiöllä ollut Suomen alkoholilaisissa tarkoitettua alkoholin tukku- tai vähittäismyyntilupaa. Verotuksen näkökulmasta kyseessä oli etämyynti, jossa verovelvollisuus kuuluu myyjälle. Myyjä järjesteli oikeuden mukaan kuljetuksen olennaisia vaiheita tavalla, jonka vuoksi kysymys oli ollut arvonlisäverolaisissa tarkoitettua kaukomyynnistä sekä valmisteverotuslaissa tarkoitettua etämyynnistä. Lisäksi myyjällä oli tilattujen tuotteiden kuljettamista koskevan aloitteen teossa hallitseva rooli. Näin oikeus päättyi siihen, että verovelvollisuus kuuluu myyjälle. Oikeus katsoi, että mies vältteli veroja ja toiminta oli tahallista. Syytteen törkeästä alkoholirikoksesta hovioikeus sen sijaan hylkäsi yksimielisesti.

Syytetty itse kertoi oikeudessa pyrkineensä järjestämään toiminnan ottamalla huomioon sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valviran vuonna 2010 antaman ohjeistuksen. Sen mukaan yksityishenkilö voi tilata alkoholia omaan käyttöönsä esimerkiksi internetin välityksellä. Hovioikeus totesi, että alkoholijuomien maahantuonti sellaisenaan ei ole ollut alkoholilainsäädännön vastaista. Lisäksi etämyynnin ei voida katsoa olevan Suomessa tapahtunutta alkoholilain vastaista myyntiä. Rikoslaki ja alkoholilaki eivät olleet tekoaikana sisältäneet säännöksiä etämyynnistä, eikä siitä edelleenkään säädetä laissa, hovioikeus totesi päätöksessään.

KKO on myöntänyt asiassa valitusluvan seuraavilta osin: A oli harjoittanut alkoholijuomien myyntiä A Oy:n verkkokauppasivustojen kautta siten, että myynti oli tosiasiallisesti suuntautunut Virosta Suomeen. Verkkokaupan asiakas oli voinut valita, noutaako hän tilaamansa tuotteet itse vai valtuuttaako hän B Oy:n avustamaan kuljetussopimuksen tekemisessä erillisen kuljetusliikkeen kanssa. Jos asiakas oli valinnut jälkimmäisen vaihtoehdon, kuljetusliike oli tuonut alkoholijuomat Suomeen. Kysymys siitä, oliko A etämyyjänä tuonut maahan ja myynyt alkoholijuomaa Suomessa ja menettelyllään syylistynyt törkeään alkoholirikokseen.³⁰

4.7 Winefinder-tapaus Ruotsissa

Ruotsissa on annettu heinäkuussa 2023 korkeimman oikeuden ratkaisu³¹, jossa osapuolina olivat Systembolaget ja Winfinder, jonka myynnit Ruotsiin Ruotsin alkoholimonopoli halusi estää. Viinin jakelija Winefinder voitti korkeimman oikeudessa. Tuomio tarkoittaa, että Winefinder voi vapaasti tuoda viiniä Tanskasta ja kuljettaa sitä asiakkaille Ruotsiin.

Ruotsin korkein oikeus viittasi ratkaisuisaan mm. tapauksiin Franzén, Rosengren ja Visnapuu. Ruotsin korkein oikeus viittaa siihen, että Suomessa oli haluttu kieltää etämyynti, mutta asiasta kuitenkin jätettiin viemättä kieltolakiin.

Winefinder oli myynyt viinejä tanskalaisella verkkosivustollaan. Asiakas oli tilannut viiniä Winefinderin verkkokaupasta, minkä jälkeen Winefinder oli pakannut viinit ja lähettänyt ne omasta toimestaan asiakkailleen Ruotsiin. Ruotsin korkein oikeus katsoi, että Winefinderin toiminta on sallittua Ruotsin kansallisen alkoholilainsäädännön perusteella.

5. Miten alkoholijuomien etämyyntiä tulisi arvioida voimassa olevan alkoholilainsäädännön näkökulmasta?

Suomen alkoholilainsäädäntöä on pidettävä etämyynnin osalta erittäin epäselvänä. Alkoholilain 32 §:n mukaan alkoholijuomia saa tuoda maahan ilman erillistä maahantuontilupaa omaa käyttöä varten sekä kaupalliseen tai muuhun elinkeinotarkoitukseen. Kaupallisessa tai muussa elinkeinotarkoituksessa enemmän kuin 2,8 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältäviä

³⁰ <https://www.edilex.fi/kko/valitusluvat/20230062?allWords=alkoholirikos&offset=1&perpage=20&sort=relevance&s>

³¹ HÖGSTA DOMSTOLENS DOM Mål, meddelad i Stockholm den 7 juli 2023 T 4709-22. <https://www.domstol.se/globalassets/filer/domstol/hogstodomstolen/avgoranden/2023/t-4709-22.pdf>

alkoholijuomia käyttävä tarvitsee maahan tuotavan alkoholijuoman osalta toimintaansa tämän lain mukaisen luvan. Alkoholilain 5 §:ssä vaaditaan alkoholin myyntiin lupa.

5.1 Etämyynnin käsite Suomen nykyisessä sääntelyssä

Käsitteitä etämyynti ja etäosto ei ole määritelty alkoholilaissa. Käsitteitä käytetään kuitenkin viranomaisohjeistuksessa kuvaamaan tilanteita, jotka liittyvät siihen, millä tavoin yksityishenkilö voi tilata alkoholituotteita Suomeen.

5.2 Lakiluonnos etämyynnin kieltämiseksi ja komission kielteinen kanta asiaan

5.2.1 Lakiluonnos

Asiassa valmisteltiin virkamiestyönä lakiluonnos, jossa etämyynti olisi kielletty. Esityksessä ehdotettiin lisättäväksi alkoholilakiin säännökset alkoholijuomien etämyynnin rajoittamisesta ja etämyyntiin liittyvien keskeisten käsitteiden määritelmistä. Ulkomaille sijoittautuneelle alkoholijuomien etämyyjälle ehdotettiin säädettäväksi mahdollisuus rekisteröityä ilmoituksen perusteella hyväksytyksi etämyyjäksi, joka olisi oikeutettu myymään ja maahantuomaan enemmän kuin 2,8 tilavuusprosenttia ja enintään 5,5 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältäviä alkoholijuomia Suomessa ostajalle niin, että tuotteiden luovutus tapahtuisi viranomaisen hyväksymästä vähittäismyyntipaikasta. Enemmän kuin 5,5 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävien alkoholijuomien etämyynti ehdotettiin kiellettäväksi. Virkamiestyöryhmän esityksessä ehdotettiin alkoholilakiin lisättäväksi uusi säännös yksityishenkilöiden oikeudesta hankkia alkoholijuomia ulkomailta Suomeen voimassa olevan valmisteverotuslain 74 §:ssä säädetyllä tavalla (niin sanottu etäostomahdollisuus).

5.2.2 Komission kielteinen kanta asiaan

Komissio katsoi Suomen valtiolle yksityiskohtaisessa lausunnossa³², että ilmoitetun luonnoksen 1 §:n (Lain tarkoitus) mukaisesti tarkoituksena on vähentää alkoholipitoisten aineiden kulutusta ja rajoittaa ja valvoa niihin liittyvää elinkeinotoimintaa alkoholin käyttäjilleen, muille ihmisille ja koko yhteiskunnalle aiheuttamien haittojen ehkäisemiseksi.

³² <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/EDK-2018-AK-168022.pdf>

Komissio totesi aluksi, että Suomen valtion alkoholimonopolille (Alko) on myönnetty yksinoikeus alkoholijuomien vähittäismyyntiin Suomessa. Se on väline, jolla vähennetään alkoholiin liittyviä haittoja ja joka on olennainen osa Suomen hallituksen toimenpiteitä alkoholiin liittyvien haittojen vähentämiseksi, mikä on kansanterveystavoitteiden mukaista.

Alkolla olisi uuden lain mukaan edelleen yksinoikeus harjoittaa alkoholijuomien vähittäismyyntiä Suomessa. Samanaikaisesti ilmoitetulla luonnoksella laajennetaan niiden alkoholijuomien valikoimaa, jotka ovat vähittäismyynnissä Alkon lisäksi myös henkilöillä, jotka ovat saaneet vähittäismyyntiluvan. Erityisesti kaikkien enintään 5,5 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävien alkoholijuomien myynti laajennettaisiin alkoholiyhtiöltä luvan saaneille vähittäismyymälöille. Tämä muutos koskisi vahvoja oluita ja siidereitä sekä long drink -juomia ja alkoholipitoisia juomasekoituksia. Ilmoitetun luonnoksen 17 §:ssä (Alkoholijuomien vähittäismyyntilupa ja sen myöntämisen edellytykset) sallitaankin seuraavien tuotteiden vähittäismyynti Alkon lisäksi henkilöille, jotka ovat saaneet vähittäismyyntiluvan toimivaltaiselta viranomaiselta: (a) enintään 5,5 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävät alkoholijuomat, (b) tilaviini ja käsityöläisolut, jotka määritetään ilmoitetun luonnoksen 3 §:n 1 momentin 15 ja 16 kohdassa. Ilmoitetun luonnoksen 17 §:n mukaisesti vähittäismyyntilupa myönnetään tilaviinin ja käsityöläisoluen valmistajille valmistuspaikkaan, jossa käyminen on tapahtunut. Tilaviinin ja käsityöläisoluen määritelmien ja 17 §:n mukaisesti kyse on paikallisesti valmistetuista alkoholijuomista.

Alkoholijuomien rajat ylittävän myynnin osalta ilmoitetun luonnoksen 30 §:ssä (Alkoholijuomien rajat ylittävä etämyynti) kiellettäisiin kyseisenlainen alkoholijuomien myynti ja kyseiseen myyntiin liittyvä maahantuonti Suomeen. Käsitteellä etämyynti tarkoitetaan 3 §:n 1 momentin 14 kohdan määritelmän mukaan ”sellaista etämyyntiä kuluttajille, jossa kuluttaja on ainetta tai tuotetta vähittäismyyntiliikkeestä tilatessaan muussa Euroopan unionin (EU) jäsenvaltiossa kuin siinä jäsenvaltiossa tai kolmannessa maassa, johon vähittäismyyntiliike on sijoittautuneena”.

Ilmoitetun luonnoksen 26 §:n (Luovutuspaikka ja alkoholijuoman luovuttaminen ostajalle) 1 momentissa sallittaisiin, että Alko luovuttaisi siltä ostettuja alkoholijuomia ostajille avoimessa liikehuoneistossa, jonka toiminnanharjoittajan kanssa Alko on tehnyt luovutuspaikkasopimuksen. Komissio katsoo, että ilmoitetun luonnoksen 26 §:n 1 momentti ei kuulu Alkon yksinoikeuden, joka koskee alkoholijuomien vähittäismyynnin harjoittamista Suomessa, alaan ilmoitetun luonnoksen 3 luvun (Alkoholiyhtiö) säännösten mukaisesti. Ilmoitetun luonnoksen 26 §:n 1 momentilla sallittaisiin, että yksityishenkilöt voisivat tilata alkoholijuomia esimerkiksi internetistä ja että Alko tai sen kanssa

sopimuksen tehneet kolmannet osapuolet järjestäisivät juomien kuljetuksen luovutuspaikkaan Alkon hyväksytyjen vähittäismyyntipaikkojen ulkopuolelle. Komissio katsoo, että tämä säännös ei kuulu monopoliyhtiö Alkon alkoholijuomien vähittäismyyntiä Suomessa koskevan yksinoikeuden alaan. Itse asiassa 26 §:n 1 momentilla annettu oikeus olisi erillinen Alkon vähittäismyyntin monopoliase-
masta, vaikkakin yhteydessä siihen, ja näin ollen asiaa on tarkasteltava SEUT 34 artiklan mukai-
sesti.³³

Komissio katsoi, että ilmoitetun luonnoksen 30 §:ssä (Alkoholijuomien rajat ylittävä etämyynti) sää-
detty alkoholijuomien rajat ylittävää etämyyntiä ja kyseiseen myyntiin liittyvää maahantuontia Suo-
meen koskeva kielto, luettuna yhdessä 3 §:n 1 momentin 14 kohdan kanssa, ei jäisi SEUT 34 artiklan
soveltamisalan ulkopuolelle siitä syystä, että sitä ei voida pitää syrjimättömänä myyntijärjestely-
nä. Tämä perustuu siihen tosiasiaan, että kyseinen kielto vaikuttaisi ainoastaan kyseisten juomien verk-
komyyntiin ja toimittamiseen Suomeen muista jäsenvaltioista. Alkolla puolestaan olisi oikeus myydä
alkoholijuomia verkossa ja hankintojen toteuduttua järjestää itse tai Alkon kanssa sopimuksen teh-
neiden kolmansien osapuolten välityksellä juomien kuljetus luovutuspaikkaan Alkon hyväksytyjen
vähittäismyyntipaikkojen ulkopuolelle. Suunniteltu kielto ei tällaisissa olosuhteissa vaikuttaisi sa-
malla tavalla lain nojalla kotimaisten tuotteiden ja muista jäsenvaltioista peräisin olevien tuotteiden
markkinointiin³⁴, ja siten kiellolla luotaisiin esteitä EU:n sisäiselle kaupalle, koska sillä kiellettäisiin
etämyynti muista jäsenvaltioista.

Näin ollen ilmoitetun luonnoksen 30 §:stä, luettuna yhdessä 3 §:n 1 momentin 14 kohdan kanssa, ja
26 §:n 1 momentista aiheutuisi oikeudellista syrjintää maahantuotuja alkoholijuomia kohtaan, minkä
takia komissio katsoo, että suunnitellusta kiellosta aiheutuisi määrällinen rajoitus tavaroiden vapaalle
liikkuvuudelle SEUT 34 artiklan nojalla.

Alkoholijuomien etämyyntin tai rajat ylittävän myyntin kieltämisen ja muiden ilmoitetussa luon-
noksessa säädettyjen rajoitusten perustelut annetaan luonnoksen 1 §:ssä (eli tarve vähentää alkoholi-
pitoisten aineiden kulutusta alkoholin käyttäjilleen, muille ihmisille ja koko yhteiskunnalle aiheutta-
mien haittojen ehkäisemiseksi). Onkin selvää, että kyseisen lainsäädännön tavoitteena on yleisellä
tasolla ihmisten terveyden ja elämän suojeleminen. Kuitenkin esimerkiksi alaikäisten alkoholinkäy-
tön vähentämistä koskevia perusteluja olisi annettava lisää. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan

³³ C-198/14 *Visnapuu*, 86 ja 87 kohta; C-456/10 *ANETT*, 22 ja 23 kohta sekä C-170/04 *Rosengren* ynnä muut, 17 ja 18 kohta).

³⁴ Ks. yhdistetyt asiat C-267/91 ja C-268/91 *Keck ja Mithouard*, 16 kohta.

ihmisten terveys ja elämä ovat tärkeimpiä SEUT 36 artiklalla suojelluista oikeushyvistä ja intresseistä, ja on jäsenvaltioiden asiana päättää haluamastaan suojelun tasosta sopimuksessa määrättyin rajoituksin.³⁵

EU-tuomioistuin on jo antanut ratkaisun siitä, että lainsäädäntö, jonka tavoitteena on alkoholin kulu-
tusta ohjaamalla ehkäistä alkoholipitoisista aineista ihmisten terveydelle ja yhteiskunnalle aiheutuvia
haittoja ja jolla pyritään näin ollen torjumaan alkoholin väärinkäyttöä, on SEUT 36 artiklassa tunnus-
tettujen kansanterveyteen ja yleiseen järjestykseen liittyvien syiden mukainen.³⁶ Jotta kansantervey-
teen ja yleiseen järjestykseen liittyvillä syillä voitaisiin oikeuttaa rajoitus, kyseessä olevan toimenpi-
teen on kuitenkin oltava oikeasuhteinen tavoiteltuun päämäärään nähden, eikä se saa olla mielivaltai-
sen syrjinnän keino tai jäsenvaltioiden välisen kaupan peitelty rajoitus.³⁷ Näin ollen tavaroiden va-
paan liikkuvuuden rajoitus, joka ei ole mielivaltaista syrjintää tai jäsenvaltioiden välisen kaupan pei-
telty rajoitus, voidaan katsoa oikeutetuksi SEUT 36 artiklassa tarkoitetun ihmisten terveyden ja elä-
män suojelemisen takia ainoastaan siinä tapauksessa, että kyseinen toimenpide on omiaan takaamaan
sillä tavoitellun päämäärän toteutumisen eikä sillä ylitetä sitä, mikä on tarpeen tämän päämäärän
saavuttamiseksi.³⁸ Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisesti perustelun ilmoittaneiden jäsenvaltioi-
den on osoitettava, että sen ehdot täytetään.³⁹

EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella on selvää, että kansallinen lainsäädäntö on ”omiaan
takaamaan tavoitteen toteutumisen vain, jos se tosiasiallisesti vastaa tavoitteeseen johdonmukaisella
ja järjestelmällisellä tavalla”.⁴⁰

Mikäli ilmoitettuun luonnokseen tehdään tarvittavat korjaukset, joilla varmistetaan, että alkoholi-
juomien etämyynnin kiellolla ei syrjitä maahantuotuja alkoholijuomia, kyseisellä kiellolla vähenne-
tään kuluttajien saatavilla olevia lähteitä ja edistetään näin alkoholipitoisten aineiden vähenemistä.
komissiolle lähetetyssä luonnoksessa ei kuitenkaan esitetty perusteluja sille, että kyseinen kielto on
omiaan takaamaan sillä tavoitellun päämäärän toteutumisen eikä sillä ylitetä sitä, mikä on tarpeen
tämän päämäärän saavuttamiseksi, minkä takia tällaiset perustelut olisi annettava.

³⁵ Asia C-333/14, Scotch Whisky Association , 35 kohta ja oikeuskäytäntöviittauksiin

³⁶ Asia C-170/04 Rosengren ynnä muut, 40 kohta, asia C- 434/04 Ahokainen ja Leppik , 28 kohta.

³⁷ Asiat C-198/14 Visnapuu, 116 kohta, C -434/04 Ahokainen ja Leppik, 29 kohta, C- 170/04 Rosengren ynnä muut, 41 ja 43 kohta.

³⁸ Asia C-333/14 Scotch Whisky Association, 33 kohta oikeuskäytäntöviittauksiin.

³⁹ Asia C-170/04 Rosengren ynnä muut, 50 kohta ja oikeuskäytäntöviittaukset.

⁴⁰ Ks. vastaavasti asiat C-169/07 Hartlauer , 55 kohta; C-153/08 komissio vastaan Espanja , 38 kohta; ja C-171/07 ja C-172/07 Apothekekammer des Saarlandes , 42 kohta.

Komission mielestä ei ole myöskään johdonmukaista kieltää alkoholijuomien etämyyntiä ja muita toimenpiteitä lailla, jolla muutoin laajennetaan alkoholijuomien saatavuutta. Itse asiassa vaikutustenarvioinninkin mukaisesti yksi alkoholin saatavuuden laajentamisesta monopolin ulkopuolelle aiheutuvista vaikutuksista olisi, että ”[k]okonaisuutena väestön alkoholinkulutus lisääntyisi, mikä lisäisi alkoholin aiheuttamia haittoja ja kustannuksia”.

Erityisesti ilmoitetulla luonnoksella kiellettäisiin etämyynti kokonaan muista jäsenvaltioista. Toisekseen sillä laajennettaisiin – verrattuna Suomen aiempaan alkoholilakiin – niiden alkoholijuomien valikoimaa, jotka ovat vähittäismyynnissä Alkon lisäksi myös henkilöillä, jotka ovat saaneet vähittäismyyntiluvan toimivaltaiselta viranomaiselta. Enintään 4,7 tilavuusprosenttia alkoholia sisältävien käymisen avulla valmistettujen alkoholijuomien vähittäismyynnin sijasta ilmoitetun luonnoksen 17 §:llä sallittaisiin enintään 5,5 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävien (sekä käymisen avulla että muuten kuin käymisen avulla valmistettujen) alkoholijuomien myynti. Lisäksi käsityöläisluenpanimoilla olisi oikeus myydä vähittäismyynnissä itse tuottamiaan käymisen avulla valmistettuja alkoholijuomia, jotka sisältävät enintään 12 tilavuusprosenttia etyylialkoholia (enintään 500 000 litraa tuottajaa kohden). Hyväksytyjen paikkojen ulkopuolisten jakelutapojen osalta Alkolla olisi oikeus myydä alkoholijuomia verkkomyynnin lisäksi myös myymäläautoissa ja -veneissä.

Alkon vähittäismyyntimonopolin ulkopuolella vähittäismyynnissä myytävien alkoholijuomien valikoiman merkittävän laajentamisen ja kyseisten juomien uusien Alkon jakelutapojen osalta edellä mainitut toimenpiteet eivät vaikuta yhteensopivilta ilmoitetun luonnoksen tavoitteen – alkoholipitoisten aineiden kulutuksen vähentämisen – kanssa.

Ottaen huomioon alkoholijuomien saatavuuden laajentamista koskevan toimenpiteen ja ilmoitetun luonnoksen 30 §:ssä säädetyn kiellon, luettuna yhdessä 3 §:n 1 momentin 14 kohdan kanssa, välisen epäjohdonmukaisuuden komissio katsoi, että kiello ei ole asianmukainen suunniteltujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Lisäksi komissio katsoo, että tavaroiden vapaan liikkuvuuden rajoittamisella ylittää se, mikä on tarpeen suunniteltujen tavoitteiden saavuttamiseksi, sillä on olemassa toimenpiteitä, joilla rajoitetaan vähemmän SEUT 34 artiklalla taattua vapautta ja joilla tavoitteet voitaisiin saavuttaa yhtä tehokkaasti.

Koska ilmoitetussa luonnoksessa säädetään alkoholijuomien maahantuonnin laillisista ikärajoista (32 §), alkoholin vähittäismyynnistä ja anniskelusta (36 §), alkoholipitoisten aineiden hallussapidosta (80 §) ja muista ilmoitetun luonnoksen soveltamisalaan kuuluvista toimista, olisi kiinnitettävä huomiota tuomioistuimen tuomioon asiassa C-170/04 Rosengren ynnä muut, jossa katsottiin, että kansallista toimea (joka ei ole mielivaltaisen syrjinnän keino tai jäsenvaltioiden välisen kaupan peitelty rajoitus), jolla yksityishenkilöiltä kielletään alkoholijuomien maahantuonti, pidetään oikeutettuna SEUT 36 artiklassa tarkoitetun ihmisten terveyden ja elämän suojelemisen perusteella: ”jos [...] kyseessä oleva kielto osoittautuu näin ollen keinoksi estää tehokkaasti se, että nuoret ostavat alkoholijuomia, ja näin keinoksi vähentää sen vaaraa, että nuoret ryhtyvät alkoholijuomien kuluttajiksi” (49 kohta). Ilmoitetun luonnoksen osalta vaikuttaa, että sen yhteydessä ei ole harkittu, voidaanko Alkolle antaa valtuudet toteuttaa alkoholijuomien rajat ylittävää etämyyntiä, maahantuontia Suomeen ja maahantuotujen alkoholijuomien toimittamista yksityishenkilöille. Tällaisten valtuuksien myötä Alkolla olisi mahdollisuus tarkastaa sellaisten yksityishenkilöiden ikä, joille kyseisiä juomia toimitetaan, ja estää se, että nuoret ostavat alkoholijuomia. Lisäksi samoin kuin ilmoitetun luonnoksen 26 §:n 1 momentissa, jolla Alkolle annettaisiin oikeus myydä alkoholijuomia verkossa ja hankintojen toteuduttua oikeus järjestää itse tai sen kanssa sopimuksen tehneiden kolmansien osapuolten välityksellä juomien kuljetus luovutuspaikkaan Alkon hyväksytyjen vähittäismyyntipaikkojen ulkopuolelle, toimivaltaiset viranomaiset voisivat hyväksyä vastaavia luovutuspaikkoja alkoholijuomien rajat ylittävälle etämyynnille ja kyseiseen myyntiin liittyvälle maahantuonnille Suomeen.

Komissio antoi Suomelle direktiivin (EU) 2015/1535 6 artiklan 2 kohdassa säädetyn yksityiskohtaisen lausunnon siitä, että ilmoitetun luonnoksen 30 §:stä, luettuna yhdessä luonnoksen 3 §:n 1 momentin 14 kohdan kanssa, aiheutuisi kielletty määrällinen rajoitus tavaroiden vapaalle liikkuvuudelle SEUT 34 artiklan nojalla, jos kyseinen säännös hyväksytään ilman, että edellä esitetyt huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

5.2.3 Lopputulokset

Vuoden 2017 alkoholilaissa (1102/2017) etämyyntiä koskeva oikeustila jäi epäselväksi. Hyväksytyään lain joulukuussa 2017 eduskunta edellytti, että hallitus selvittää etämyyntiä koskevat säännökset ottaen huomioon unionin oikeuden vaatimukset sekä korkeimman oikeuden tulevan ratkaisu niin sanotussa Visnapuu-tapauksessa. Lisäksi eduskunta edellytti, että valmistelussa otetaan EU-oikeudellisten reunaehto-ohella huomioon erityisesti se, että etämyyntiä koskevat ratkaisut eivät vaaranna laissa säädetyn vahvuusrajan ylittävien alkoholijuomien vähittäismyynnin yksinoikeuden

säilyttämistä eivätkä suomalaisen elinkeinoelämän yhdenvertaisuutta ulkomaisiin kilpailijoihin nähden. Valmistelussa oli otettava huomioon myös valmisteverojen sujuvalle perinnälle asetettavat vaatimukset.

5.3 Etämyynti alkoholilaissa ja sen esitöissä

Vuoden 2017 alkoholilakia koskevassa hallituksen esityksessä etämyynnistä todetaan muun ohella, että ”alkoholijuomien laajamittaista matkustajatuontia halvemman hintatason maista pidetään Suomessa finanssipoliittisena, elinkeinopoliittisena ja terveystoliittisena ongelmana: verotuloja jää saamatta, tuonti vähentää kotimaista kauppaa ja alkoholijuomien hamstraaminen ruokkii kulutuksen kasvua. Jos matkustajatuontia halutaan hillitä kansallisin toimin, päävaihtoehtoja on kaksi. Alkoholiveron huomattava alentaminen hillitsisi matkustajatuontia, mutta samalla luovuttaisiin saatavilla olevista verotuotoista ja myös saatavilla olevista kansanterveydellisistä hyödyistä ja niihin liittyvistä kustannussäästöistä. Toinen vaihtoehto on rajoittaa matkustajatuontin kasvua tehostamalla tullivalvontaa, kuten vuonna 2014 tehtiin valmisteverotuslain muutoksella.”⁴¹ Ennen vuoden 1998 lainmuutosta vallinnutta oikeustilaa kuvattiin seuraavasti:

”Alkoholijuomien Suomessa tapahtuvasta myynnistä ja muusta luovuttamisesta säädetään alkoholilaissa. Riippumatta siitä, onko alkoholijuomien myyjä suomalainen tai ulkomaalainen, Suomessa ei saa myydä mitään alkoholijuomia kuluttajille ilman lupaa. Alkon monopoliin kuuluvien alkoholijuomien myyntiin suomalaisille kuluttajille ei vähittäismyyntilupaa edes voida myöntää. Toisaalta alkoholijuomia saa myydä suomalaisille kuluttajille ja yrityksille ulkomailla kyseisen maan lainsäädännön mukaan. Käytännössä edellä mainittu tarkoittaa sitä, että rajat ylittävä etämyynti Suomeen on nykyisin kielletty, mutta kuluttaja saa itse tuoda maahan ulkomailta ostamansa alkoholijuomat.

Alkoholijuomien etämyyntiin liittyvät säännökset ovat osoittautuneet vaikeaselkoisiksi ja tulkinnanvaraisiksi. Osa ongelmasta johtuu siitä, että alkoholi-, kuluttaja- ja verolainsäädännössä ei ole käytetty yhtenäisiä käsitteitä. Alkoholijuomien tilaaminen ulkomailta sellaisilta myyjiltä, joilla ei ole mitään alkoholilain mukaista lupaa, vastaa arviolta enintään joitakin prosentteja alkoholijuomien kokonaisyntä. Verkkokaupan lisääntyessä ulkomailta luvatta tapahtuva etämyynti suomalaisille kuluttajille johtaa kuitenkin ongelmiin. Osa myyjistä huolehtii valmisteverojen maksamisesta, mutta osa ei. Alkoholijuomien toimittamisessa suoraan kuluttajille ei välttämättä noudateta mitään alkoholilain säännöksiä. Käytännössä ulkomailta tapahtuvasta etämyynnistä on jo tullut rinnakkainen alkoholijuomien markkinapaikka, josta monet kuluttajat tilaavat alkoholijuomia verotta. Kysymys on paitsi terveys- ja veropolitiikasta, myös tasapuolisen kilpailun edellytyksistä suomalaisille yrityksille.”⁴²

⁴¹ HE 100/2017 s. 34.

⁴² HE 100/2017 s. 34.

Ratkaisuna ongelmaan hallituksen esityksessä ehdotettiin etämyynnin nimenomaista kieltämistä alkoholilain 32 §:ssä.

”32 §. Alkoholijuomien maahantuonti. Alkoholijuomien maahantuonti on voimassa olevan alkoholilain 8 §:n mukaan sallittua. Alkoholijuomien rajat ylittävä etämyynti, jossa ulkomailla sijaitseva myyjä tarjoaa alkoholijuomia suomalaisten kuluttajien ostettavaksi ja vastaanotettavaksi Suomessa, on kuitenkin 8 §:n 1 momentin mukaan kiellettyä. Mainitun säännöksen mukaan alkoholijuomien edelleen luovuttaminen tai käyttäminen luvanvaraisessa tarkoituksessa edellyttää asianomaista lupaa. Säännös merkitsee sitä, että alkoholijuomia ei saa ulkomailta myydä etämyynnillä suomalaisille kuluttajille ilman asianomaista vähittäismyyntilupaa. Alkon yksinoikeuden alaan kuuluvien alkoholijuomien myyntiin ei kyseistä lupaa edes voida myöntää.

Nykyinen alkoholilain 8 §:n 1 momentin säännös siirrettäisiin sellaisenaan tältä osin ehdotuksen 31 §:ään. Enemmän kuin 2,8 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävien alkoholijuomien rajat ylittävä etämyynti Suomeen olisi säännöksen mukaan kielletty kuten nykyisinkin. Alkoholijuomien matkustajatuonnista Euroopan talousalueen ulkopuolelta säädettäisiin 34 §:ssä. Asiasta säädettäisiin Suomen alkoholilainsäädännössä myös sillä perusteella, että kansainvälisten lainvalintasääntöjen mukaisesti rajat ylittävään etämyyntiin sovelletaan kuluttajan asuinmaan lainsäädäntöä. Tyypillisessä etämyynnissä kuluttaja ei näe tavaroita ennen sopimuksen tekemistä. Rajatapauksessa etämyyntinä pidetään kuluttajaoikeudessa myös tilannetta, jossa kuluttaja on käynyt tutustumassa tavarihin, mutta päättää tilata ne vasta etäviestimen välityksellä myöhemmin.”⁴³

Perustuslakivaliokunta katsoi Hallituksen esityksestä 100/2017 antamassaan lausunnossaan PeVL 48/2017 vp, että ehdotetun alkoholilain 32 ja 90 §:n sekä rikoslain 50 a luvun 1 §:n muodostama kokonaisuus ei täyttänyt rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen vaatimuksia. Perustuslain (731/1999) 8 §:n §:n mukaan ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen eikä tuomita rangaistukseen sellaisen teon perusteella, jota ei tekohetkellä ole laissa säädetty rangaistavaksi. Rikosoikeudelliseen vastuuseen johtavan säännöksen pitää olla riittävän selkeä ja tarkkarajainen. Perustuslakivaliokunta katsoi, että ilman etämyynnin nimenomaista kieltämistä lain tasolla henkilöä ei voida saattaa rikosoikeudelliseen vastuuseen etämyynnistä. Jotta jokin toiminta tai laiminlyönti olisi rangaistavaa, rikoksen tunnusmerkistö on ilmaistava riittävän täsmällisesti niin, että säännöksen sanamuodon perusteella tämä rangaistavuus on ennakoitavissa. Perustuslakivaliokunnan mukaan alkoholilaki ei täten sisältänyt alkoholin etämyynnin kieltoa yksityiseen käyttöön.⁴⁴ Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate on myös merkittävä EU-oikeudessa. Myös EU-tuomioistuin on pitänyt rikosoikeudellista laillisuusperiaatetta jäsenvaltioiden yhteiseen valtiosääntöperinteeseen kuuluvana yleisenä oikeusperiaatteena. Ottamatta kantaa asiaan tätä laajemmin, perustuslakivaliokunta totesi, että mikäli tarkoituksena on

⁴³ HE 100/2017 s. 92.

⁴⁴ PeVL 48/2017 vp— HE 100/2017 vp s. 9.

saattaa etämyynti rangaistavaksi, tulee siitä säätää perustuslain 8 §:n laillisuusperiaatteen täyttävällä rangaistussäännöksellä.⁴⁵

5.3 EU-Pilot tietopyyntö

Komissio aloitti EU Pilot -menettelyn Suomen kanssa 11.2.2021 lähettäessään Suomelle tietopyynnön koskien Suomen alkoholilakia ja erityisesti pyytääkseen jäsenvaltioiden välisen kaupan heikentämiseksi perusteluita. EU Pilot-menettelyssä kyse on tilanteista, joissa komissio on havainnut tai saanut tietoonsa mahdollisen Unionin oikeuden mahdollisen rikkomuksen. EU Pilot -menettely on ensimmäinen vaihe, jossa komissio pyrkii kyseisen jäsenvaltion kanssa selvittämään tilanteen vuoropuhelun kautta ilman varsinaista rikkomusmenettelyä.⁴⁶ Komission Suomelle lähettämän tietopyynnön mukaan Komissio on vastaanottanut Suomea vastaan kanteluita, joiden perusteella on syytä olettaa, että Suomen voimassa oleva alkoholilaki, kuten se on tulkittu viranomaisten sekä valtion alkoholiyhtiön toimesta, saattaa sisältää Unionin lainsäädännön kannalta ongelmallisia kohtia. Käsitteilyssä on ollut muun ohella etämyyntiä koskevat säännökset ja oikeustila.⁴⁷ Ainakaan toistaiseksi varsinaista rikkomusmenettelyä ei ole aloitettu. Nähdäkseni EU Pilot -menettelyn aloittaminen viittaa siihen, että Euroopan komissio edelleen pitää etämyynnin rajoittamista varsin ongelmallisena, mikä kävi myös ilmi vuoden 2017 alkoholilain valmistelun yhteydessä.

Komission mielestä valtion alkoholiyhtiön mahdollisuus alkoholijuomien verkkomyyntiin sekä toimittamiseen luovutuspaikkaan ja samankaltaisen toiminnan kieltä muista jäsenvaltioista olisi syrjivä myyntijärjestelmä. Tämän kaltainen järjestelmä ei vaikuttaisi samalla tavalla kotimaisten tuotteiden sekä muista jäsenvaltioista tulevien tuotteiden markkinointiin, mistä syystä kieltä olisi esteitä EU:n sisämarkkinoille. Euroopan komissio katsoi, että ehdotettu järjestelmä olisi EU:n sisämarkkinaoikeudessa kielletty määrällinen rajoitus tavaroiden vapaalle liikkuvuudelle.⁴⁸ Komissio kyseenalaisti myös mahdollisen oikeuttamisperusteen, sillä alkoholin saatavuuden lisääminen ei olisi linjassa oikeuttamisperusteena tunnustettuihin kansanterveyden ja yleiseen järjestykseen liittyvien syiden kanssa.⁴⁹

⁴⁵ Valiokunnan lausunto PeVL 48/2017 vp, HE 100/2017 vp. Perustuslakivaliokunta. Hallituksen esitys eduskunnalle alkoholilain ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

⁴⁶ Ks. European Commission: The EU Single Market, EU Pilot. Kts myös Komission tiedonanto, Tulosten Eurooppa – Yhteisön lainsäädännön soveltaminen (KOM(2007) 502 lopullinen, 5.9.2007)

⁴⁷ Themis/EU Pilot EUP(2021)9837.

⁴⁸ Ks. 2016/653/FIN, ilmoituksen luonnosteksti 30§, Komission tiedonanto - TRIS/(2018) 02788 ja Suomen vastaus EU-Pilot tietopyyntöön 29.4.2021 (VN/10192/2021), s. 3.

⁴⁹ Komission tiedonanto TRIS/(2017) 00715.

Komission lausunnon jälkeen lakiehdotuksesta poistettiin nimenomainen rajat ylittävän etämyynnin kielto, ja uutta alkoholilakia koskeva hallituksen esitys HE 100/2017 annettiin eduskunnalle käsitte-
lyyn. Rajat ylittävää etämyyntiä koskevat säännökset säilytettiin entisellään.⁵⁰

Nykytilanne on siis käytännössä sama kuin ennen alkoholilain uudistusta: vaikka vähittäismyyntiluvan myöntämisen edellytyksiä ei ole rajattu, on luvan myöntämisen edellytyksenä kuitenkin vähittäismyyntipaikka Suomessa. Näin ollen etämyyjän, joka haluaisi tuoda tuotteitaan toisesta Unionin jäsenvaltiosta Suomeen tarkoituksenaan harjoittaa elinkeinotoimintaa, on haettava vähittäismyyntilupaa, jolloin tällä on oltava vähittäismyyntipaikka Suomessa. Lisäksi vähittäismyyntilupa on mahdollista saada nykyään laajemmin enintään 8 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävien tuotteiden myyntiin.

5.4 Alkoholilain ja sen esitöiden tarkastelua

Vuoden 2017 alkoholilaissa etämyyntiä ei nimenomaisesti kielletty. Aiemman alkoholilain 8, 13 ja 14 §:ssä ei ole myöskään nimenomaisesti kielletty etämyyntiä, joskin STM:n toimesta tällaisiakin tulkintoja on esitetty.⁵¹ Vaikkei laissa ole nimenomaista kieltoa, alkoholin etämyynnin lainmukaisuutta vastaan tai vähintään luvanvaraisuudesta puhuvat seuraavat alkoholilain kohdat: Alkoholilain 5 §:n mukaan alkoholijuomia ei saa valmistaa eikä myydä ilman lupaa. Etämyynti ilman lupaa olisi tämän perusteella kiellettyä. Kun etämyyntiä ei ole kuitenkaan alkoholilaissa määritelty, ei ole selvää millainen lupa olisi tulisi kyseeseen tai miten se voitaisiin myöntää. Ilmeisesti kyse olisi vähittäismyyntiluvasta myös etämyynnin osalta. Alkoholilain 17 § koskee alkoholijuomien vähittäismyyntilupaa ja sen myöntämisen edellytyksiä. Enintään 8 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävän alkoholijuoman vähittäismyyntilupa koskee vähittäismyyntiä yhden vähittäismyyntipaikan sisätiloissa ja se myönnetään: 1) monipuolista valikoimaa päivittäin tarvittavia elintarvikkeita maankäyttö ja rakennuslaissa (132/1999) tarkoitettussa rakennuksessa muutoin kuin tilapäisesti myyvälle hakijalle, jos

⁵¹ STM:n mukaan alkoholin etämyynti on ollut kiellettyä jo aiemmin vuoden 1994 alkoholilain mukaan. STM:n näkemyksen mukaan kielto on perustunut 8, 13 ja 14 §:iin. Kuitenkin 2018 lokakuussa myös STM on todennut, ettei silloin voimassa olleeseen alkoholilakiin sisälly kieltoa alkoholin etämyynnistä. Eduskunnan vastauksessa hallituksen esitykseen (HE) alkoholilaksi ”eduskunta edellyttää, että hallitus selvittää etämyyntiä koskevat säännökset ottaen huomioon unionin oikeuden vaatimukset sekä KKO:n (silloin vielä) tulevan ratkaisun Visnapuu-tapauksessa. Sosiaali- ja terveysministeriön vastuulla olevassa valmistelussa tulee EU-oikeudellisten reunaehto-
jen ohella ottaa huomioon erityisesti se, että etämyyntiä koskevat ratkaisut eivät saa vaarantaa laissa säädetyn vahvuusrajan ylittävien alkoholijuomien vähittäismyyntin yksinoikeuden Suomen hallituksen kirjalliset huomautukset asiassa C-170/04 18 kohta.

alkoholijuomien myynnin osuus elinkeinotoiminnassa ei ole selvästi muiden elintarvikkeiden myynnin osuutta suurempi; 2) 1 kohdassa tarkoitettua elinkeinotoimintaa vakituista tai kausiasutusta palvelevalla lupaviranomaisen hyväksymällä säännöllisellä reitillä kulkevassa myymäläautossa tai -veneessä harjoittavalle hakijalle; 3) anniskeluluvan yhteyteen anniskelussa olevien alkoholijuomien vähittäismyyntiin; 4) alkoholijuomien valmistuspaikan yhteyteen valmistusluvan haltijalle.

Näitä edellytyksiä etämyynnin on erittäin vaikea tai ehkä jopa mahdotonta täyttää, kun fyysinen toimipiste puuttuu. Voidaan myös kysyä, miten etämyyjänä toimiva vaikkapa ranskalainen, saksalainen, italialainen tai espanjalainen viinitilallinen voisi täyttää fyysistä toimipistettä Suomessa koskevan vaatimuksen. Tämä koskee myös yleisesti muita etämyyjiä. Kun etämyyjä toimii Suomen alueen ulkopuolella, missä tällainen vähittäismyyntipaikka Suomessa sijaitisi?

Alkoholilain 32 § koskee alkoholijuomien maahantuontia. Alkoholijuomia saa tuoda maahan ilman erillistä maahantuontilupaa omaa käyttöä varten sekä kaupalliseen tai muuhun elinkeinotarkoitukseen. Kaupallisessa tai muussa elinkeinotarkoituksessa enemmän kuin 2,8 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältäviä alkoholijuomia käyttävä tarvitsee kuitenkin maahan tuotavan alkoholijuoman osalta toimintaansa tämän lain mukaisen luvan. Etämyyntiin tarvittaisiin tämän lain kohdan mukaan lupa, kun kyseessä on enemmän kuin 2,8 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältäviä alkoholijuomia.

Lain ja sen perustelujen tulee olla yhtäpitävät. Tämäkin kuuluu olennaisesti oikeusvaltioperiaatteisiin. Alkoholii- tai muussakaan lainsäädännössä ei voida toimia siten, että lain ja sen esitöiden tulkinta johtaa keskenään ristiriitaiseen lopputulokseen.

Kun alkoholilaisissa ei ole selkeitä säännöksiä, tarkastellaan seuraavasti viranomaisohjeistusta.

5.5 Alkoholin etämyyntiä ja etäostoa koskeva viranomaisohjeistus

5.5.1 Valviran ohje

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valviran verkkosivuilta löytyvä alkoholijuomien tilaamista ja maahantuontia koskeva viranomaisohje⁵² kuuluu seuraavasti:

⁵² Valvira: Alkoholijuomien tilaaminen ja maahantuonti (17.3.2010, päivitetty 16.2.2015). <https://valvira.fi/documents/152634019/163770443/Alkoholijuomien-tilaaminen-ja-maahantuonti.pdf/e216b27d-e102-45de-8e08-6520e08b2a38/Alkoholijuomien-tilaaminen-ja-maahantuonti.pdf?t=1695036733506> .

”Alkoholijuomien tilaaminen ja maahantuonti

Alkoholilain mukaan yksityishenkilö saa tuoda alkoholijuomia omaan käyttöönsä ilman maahantuontilupaa. Tämä ohje on annettu 17.3.2010 ja päivitetty 16.2.2015. Päivitys on luonteeltaan tekninen, ohjeen sisältöä ei ole muutettu.

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira) valvoo alkoholijuomien maahantuontia alkoholilainsäädännön puitteissa.

Alkoholijuomat voi tuoda mukanaan matkustajatuontina tai hankkia tilaamalla esimerkiksi internetin välityksellä. Oleellista on, että ostettujen alkoholijuomien omistusoikeus siirtyy ostajalle ulkomailla. Tämä tarkoittaa, että juomat on maksettava ulkomaalaiselle myyjälle ennen kuin ne tuodaan Suomeen.

Ulkomailta tilaamalla alkoholijuomia ostavan on itse järjestettävä alkoholijuomien kuljetus Suomeen. Myyjä voi ostajan toimeksiannosta avustaa tarvittavan kuljetuspalvelun hankkimisessa. Kuljetusasiakirjoihin on kuitenkin aina merkittävä lähettäjäksi ja vastaanottajaksi alkoholijuomat tilannut henkilö. Juomat on toimitettava tilaajan ilmoittamaan osoitteeseen, eikä esimerkiksi myyjän varastoon Suomeen. Jos myyjä itse tai myyjän puolesta joku muu kuljettaa tilatut alkoholijuomat Suomeen, voidaan katsoa, että kyseessä on alkoholilaisissa kielletty alkoholijuomien myyminen Suomessa.

Valviran mukaan yrityksen toiminta on alkoholilain vastaista silloin, kun yritys tuo alkoholin myyjän toimeksiannosta ulkomailta Suomeen ja välittää ne ostajille Suomessa. Tällöin omaan käyttöön alkoholijuomia ostanut henkilö ei itse toimi alkoholijuomien maahantuojana, vaan alkoholijuomat välittää myyjäyritys. Näin tapahtuva alkoholijuomien maahantuonti on lupaa edellyttävää kaupallista toimintaa. Tosiasiallisesti tuolloin on kysymys myyjäyrityksen Suomessa harjoittamasta alkoholijuomien vähittäismyynnistä, mikä on alkoholilaisissa kielletty. Alkoholijuomien vähittäismyyntiä eli myyntiä muille kuin myyntiluvanhaltijoille saa Suomessa harjoittaa vain alkoholiyhtiö, sekä lupaviranomaisen luvalla rajoitetusti tilaviinin ja sahdin valmistaja sekä Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto, Valvira I Ohje 2 (2) elintarvikeliike. Tällaiseen myyntiin internetin kautta alkoholijuomia myyvä yritys tai maahantuojia ei voi saada lupaa.

Yhteenveto:

- Ostajan on tilattava alkoholijuomat suoraan ulkomailla sijaitsevalta alkoholijuomien myyjältä käyttämättä välikättä Suomessa.
- Ostajan on maksettava alkoholijuomat suoraan myyjälle ennen niiden kuljettamista Suomeen.
- Maksua ei saa suorittaa myyjän edustajalle Suomeen.
- Myyjän on luovutettava alkoholijuomat ostajalle tai hänen ilmoittamalleen edustajalle esimerkiksi kuljetusliikkeelle Suomen rajojen ulkopuolella.
- Kuljetusliikkeen on oltava myyjästä riippumaton, itsenäinen yritys.
- Ostajan ja kuljetusliikkeen välillä on oltava erillinen sopimussuhde, ja ostajan on maksettava kuljetusliikkeelle kuljetuksesta erikseen.
- Juomat on kuljetettava suoraan Suomeen asiakkaalle, ei esimerkiksi myyjän välivarastoon.

Yksityishenkilö voi tuoda Suomeen alkoholijuomia verovapaasti ainoastaan matkustajatuontina ulkomailta saapuessaan, muulla tavoin tuoduista alkoholijuomista on maksettava valmistevero ja juomapakkausvero. Lisätietoja valmisteverojen maksamisesta saa Tullista.

Lisätietoja voi pyytää osoitteesta alkoholi@valvira.fi.”

Valviran ohjeen mukaan etäosto on kyseessä, kun yksityishenkilö⁵³ tilaa alkoholituotteita toisesta jäsenvaltiosta itse itselleen. Edellä olevin edellytyksin maahantuonti on sallittua ilman erillistä lupaa, paitsi jos tuotuja alkoholituotteita käytetään kaupallisessa tai muussa elinkeinotarkoituksessa maahantuonnin jälkeen.⁵⁴ Valviran ohjeen perusteella alkoholituotteiden maahantuonti on siis alkoholilain mukaista, edellyttäen, että se tehdään ostajan hankkiman itsenäisen välittäjän tai ammattimaisen kuljetusyrityksen kautta. Edellä siteeratussa ohjeessa todetaan nimenomaisesti: ”Ulkomailta tilaamalla alkoholijuomia ostavan on itse järjestettävä alkoholijuomien kuljetus Suomeen.” Vaikka ohjeen mukaan myyjä voikin avustaa kuljetuspalvelun hankkimisessa, on kuljetusasiakirjoihin kuitenkin merkittävä sekä lähettäjäksi, että vastaanottajaksi tilaaja. Valviran ohjeessa todetaan, että mikäli myyjä tai joku myyjän puolesta tuo alkoholituotteet Suomeen, kyseessä on kaupallinen toiminta, jollainen on alkoholilain mukaan luvan varaista toimintaa eli maahantuotujen alkoholituotteiden vähittäismyyntiä Suomessa.⁵⁵ Kielletyksi voimassa olevan alkoholilain mukaisen vähittäismyyntiluvan vaatimaksi toiminnaksi tilaaminen muuttuu, jos tilattujen tuotteiden lähettäjänä on myyjä. Tällöin siis katsotaan, että myyjä on tuonut tuotteet Suomeen ja luovuttaa ne täällä ostajalle.

Toisaalta EU-oikeus on osa Suomen oikeusjärjestystä ja siihen kuuluu muun ohella tavaroiden ja palveluiden vapaa liikkuvuus.

5.5.2 Verottajan valmistusverotusta koskeva ohje

Verotuksen osalta alkoholin etämyynnin sääntely ja ohjeistus vaikuttaa selkeämmältä.⁵⁶ *Etämyynnissä* yksityishenkilö tilaa netin kautta ulkomaiselta yritykseltä alkoholia, jonka myyjä tai joku tämän puolesta kuljettaa Suomeen. Etämyynti on kyseessä, jos myyjä on jollain tavalla vaikuttanut kuljetusjärjestelyihin. Etämyynnissä myyjä on velvollinen tekemään verottajalle ennakkoilmoituksen, asettamaan vakuuden ja maksamaan Suomeen verot. Myyjä voi myös nimetä veroedustajan maksamaan verot Suomeen puolestaan.

⁵³ Maahantuontia anniskelua tai vähittäismyyntiä varten elinkeinotoiminnassa koske oma ohjeistuksensa. Ks. <https://valvira.fi/alkoholi/maahantuonti>

⁵⁴ Alkoholilaki (1102/2017), 32§.

⁵⁵ Valvira, ohje: Alkoholijuomien tilaaminen ja maahantuonti (17.3.2010, päivitetty 16.2.2015), s. 1.

⁵⁶ Tulli: Usein kysyttyä alkoholin nettitilaamisesta. Ks. https://www.vero.fi/henkiloasiakkaat/verokortti-ja-veroilmoitus/ulkomailta_suomeen/matkustajatuonti/usein-k

Etäostolla tarkoitetaan tilannetta, jossa ostaja on järjestänyt kuljetuksen juomille täysin itsenäisesti ilman myyjää, kyse on etäostosta ja vastuu valmisteveroista on ostajalla. Ostajan pitää tehdä Verohallinnolle ennakoilmoitus sekä maksaa vakuus, jotka voi tehdä OmaVeron kautta.

Valmisteverolaki muuttui syyskuussa alkoholin etämyynnin osalta. Aiemmin valmisteverot ovat olleet ainoastaan myyjän tai hänen nimeämensä veroedustajan vastuulla, jos myyjä on millään tavalla vaikuttanut kuljetukseen. Jatkossa vaikka kyse olisi etämyynnistä, eli myyjä on osallistunut kuljetusjärjestelyihin, myös ostaja on vastuussa valmisteveroista, mikäli myyjä on laiminlyönyt velvollisuutensa antaa ennakoilmoitus ja asettaa vakuus.

5.5.3 Aiempia viranomaisnäkökulmia asiaan

Suomen viranomaiset ovat aiemmin katsoneet, että rajat ylittävä etämyynti oli jo vuoden 1995 alkoholilain mukaan kiellettyä. Aiemmin voimassa olleessa alkoholilaissa 8, 13 ja 14 §:t koskivat alkoholijuomien myyntiä ja jotka Suomen viranomaisten mukaan yhdessä luettuna ovat tarkoittaneet sitä, ettei rajat ylittävää etämyyntiä ole voinut harjoittaa Suomeen.⁵⁷ Aiemmin voimassa olleen alkoholilain maahantuontia koskevan 8§:n mukaan alkoholin maahantuonti oli sallittua ilman lupia muutoin kuin kaupalliseen toimintaan. Kaupallisessa tarkoituksessa maahantuontiin tarvittiin kuitenkin lupa, käytännössä vähittäismyyntilupa, mikäli tarkoitus on myydä maahantuotuja alkoholijuomia. Valtion alkoholiyhtiön yksinoikeuden perustavan 13§:n mukaan taas vähittäismyyntilupaa ei voitu edes myöntää niiden alkoholijuomien myyntiin, jotka kuuluivat valtion alkoholiyhtiön

Näin ollen siis Suomen rajojen ulkopuolella toiminut ei ole voinut saada maahantuontiin tarvittavaa lupaa edes luvanvaraiseen toimintaan ilman lain vaatiman myyntipaikan Suomeen. Käytännössä siis rajat ylittävä etämyynti, eli verkossa tai muutoin tapahtuva alkoholituotteiden myynti, jossa tuotteet toimitetaan ostajalle, on ollut ja on edelleen *de facto kiellettyä*, sillä perusteella, että Suomen viranomaiset katsovat myyjän myyvän tuotteita Suomessa, vaikka tosiasiallisesti tuotteet esimerkiksi tuotettiin Suomeen postimyynnillä tai kolmannen kuljetuksessa. Näin ollen myyntiin soveltuisivat alkoholilain vähittäismyyntiä koskevat säännökset.⁵⁸

⁵⁷ Komission tiedonanto TRIS/(2017) 00715.

⁵⁸ Tällainen tulkinta näytetään vahvistetun Suomessa Visnapuu-tapauksessa. Ratkaisujen perusteella kuitenkin tapauksessa ei siis itseasiassa arvioida sitä, onko rangaistavaa toimittaa alkoholituotteita toisesta jäsenmaasta Suomeen, vaan myyjä toi maahan alkoholituotteita myyntiin Suomessa. Toisaalta tapaukset koskivat aiemman alkoholilain 14§, ja voimassa olevan alkoholilain 17§ mukaisia vähittäismyyntilupajärjestelmiä. Visnapuu toi alkoholituotteita Suomeen kaupallisessa tarkoituksessa ja myi niitä Suomessa. Toiminta olisi vaatinut vähittäismyyntiluvan. Toiminta tapahtui ilman laissa vaadittua lupaa ja kuului valtion alkoholiyhtiön yksinoikeuden

Mikäli henkilön toiminnan katsotaan olevan etämyyntiä, on se vallitsevan alkoholilain tulkinnan mukaan valtion alkoholiyhtiön yksinoikeuden toimialaan kuuluvaa vähittäismyyntiä eli joko selkeästi kiellettyä toimintaa valtion alkoholiyhtiön yksinoikeuteen kuuluvien tuotteiden osalta, tai luvanvaraista toimintaa niiden tuotteiden osalta, joiden myyntiin voi saada vähittäismyyntiluvan. Mikäli toiminta kuului vähittäismyyntimonopolin piiriin vähittäismyyntimonopolin piiriin. Vaikka vähittäismyyntiin olisikin muutoin saanut luvan, vähittäismyyntilupia koskevan 14§:n mukaan luvan pystyi saamaan vain, jos myyntiä harjoitti viranomaisten hyväksymässä myyntipaikassa, ei esimerkiksi kotiinkuljetuksella.⁵⁹

Päinvastaiseen lopputulokseen on päädytty Ruotsin korkeimman oikeuden *Winefinder*-tuomioissa. Asia koskee muuhun EU/ETA-maahan kuin Ruotsiin sijoittautuneen myyjän oikeutta markkinoida alkoholijuomia kuluttajille Ruotsissa. Kaupan jälkeen myyjä järjestää juomien kuljetuksen itsenäisen kuljetusliikkeen kautta asiakkaalle Ruotsiin. Ruotsin korkein oikeus vahvistaa tuomiossaan, että tämä on Ruotsin alkoholilain mukaista laillista. Ruotsin korkein oikeus kävi läpi ruotsalaista säädösaineistoa. Kun etämyynnin kieltävää säännöstä ei ollut laissa, etämyynti oli sallittua.⁶⁰ Ratkaisu on suoraviivainen, yleisesti hyväksytyjen laintulkintaperiaatteiden mukainen ja korrekti.

5.6 Oikeuskanslerin etämyyntiä koskeva lausunto 2018 ja EOA:n kannanotot

Oikeuskansleri toteaa 2018 STM:n pyynnöstä antamassaan lausunnossa⁶¹ muun ohella, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on omassa oikeuskäytännössään rikosoikeudellisesta laillisuusperiaatteesta asettanut rikosoikeudellisen täsmällisen sääntelyn vaatimukset.⁶² Ihmisoikeustuomioistuimen tuomion mukaan ennakoitavuus voi vaatia oikeudellista apua.⁶³ Kohtuullista ennakoitavuutta arvioidaan syytteessä olevan tai syytteeseen joutuvan henkilön näkökulmasta sen jälkeen kun tämä on hankkinut tarvittavaa oikeudellista neuvontaa itselleen.⁶⁴ Euroopan unionin oikeutta on myös sovellettava EU:n perusoikeusperuskirjan 49 artiklan mukaisesti. Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate kuuluu myös EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössään

piiriin.

⁵⁹ Ks. esim. STM: luonnos laiksi alkoholilain muuttamisesta 6.7.2018, s. 1.

⁶⁰ HÖGSTA DOMSTOLENS DOM Mål, meddelad i Stockholm den 7 juli 2023 T 4709-22. <https://www.domstol.se/globalassets/filer/domstol/hogstodomstolen/avgoranden/2023/t-4709-22.pdf>

⁶¹ 30.11.2018 Dnro OKV/94/20/2018

⁶² Esim. Ooms v. Ranska.

⁶³ Cantoni v. Ranska, § 35.

⁶⁴ Del Rio Prada v. Espanja [GC] § 112 ja 117.

soveltamiin jäsenvaltioiden yhteisen valtiosääntöperinteen perustana oleviin periaatteisiin. EU-tuomioistuimien on tuomioissaan viitannut rangaistuksella tehostettujen säännösten saatavuutta ja ennustettavuutta koskevien vaatimusten osalta Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöön ja ihmisoikeussopimuksesta johtuvaan lain täsmällisyyden vaatimukseen. Unionin tuomioistuimen mukaan täsmällisyyden vaatimus täyttyy, kun kiellon kohteena oleva henkilö voi tietää kyseessä olevan säännöksen tai määräyksen sanamuodon ja tarvittaessa tuomioistuinten siitä antaman tulkinnan perusteella, mitkä toimet tai laiminlyönnit synnyttävät sen rikosoikeudellisen vastuun.⁶⁵

Toiseksi oikeuskansleri kiinnittää huomiota siihen, että lainsäädännön tulkinnanvaraisuus liittyy siihen, millainen elinkeinotoiminta on (rangaistuksen uhalla) kiellettyä eikä siihen, onko etämyyntiä harjoittavalta juomansa omaan kulutukseen hankkiva yksityishenkilö mahdollisesti syylistynyt rikokseen.

Tullin yksityishenkilöille suunnatusta vuoden 2018 ohjeistuksesta voi perustellusti saada sen kuvan, että etämyynti on lainmukaista. Verohallinnon sivuilla mm. todetaan, että ”kun myyjä järjestää kuljetuksen, kyseessä on etämyynti. Etämyynnistä on kyse esimerkiksi silloin kun myyjä ohjaa internetsivuillaan tilauksen yhteydessä käyttämään tiettyjä kuljetusliikkeitä tai jotenkin muuten osallistuu kuljetusta koskeviin järjestelyihin.” Lisäksi sivulla todetaan, että ”kun myyjä järjestää tilaamiesi tuotteiden kuljetuksen, ostajana sinun ei tarvitse huolehtia veroista. Kyseessä on etämyynti, jolloin myyjä on verovelvollinen.”

Vaikka kuluttaja ei syylistykään tilanteessa rikokseen, on oikeusjärjestyksen johdonmukaisuuden kannalta ongelmallista, että etämyyjän syylistyessä alkoholilain rikkomisesta johtuvaan rikokseen kysymyksessä on kuitenkin verolainsäädännön ja sitä soveltavien viranomaisten näkökulmasta sallittu tilanne.

Edellä esitetyt lainsäädännön täsmentämistä puoltavat seikat eivät kuitenkaan antaneet oikeuskanslerin mielestä aihetta edellyttää muutoksia lainsäädäntöön sillä perusteella että rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen noudattaminen niitä vaatisi. Kysymys lain säätämisen tarkoituksenmukaisuudesta ei taas kuulu oikeuskanslerin toimivaltaan ja tehtäviin.

⁶⁵ Unionin tuomioistuimen tuomio (suuri jaosto) asiassa C-42/17, M.A.S ja M.B., 5.12.2017 53- 56 kohta, ks. vastaavasti tuomio 28.3.2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, 162 kohta.

Harkittaessa lain säätämistä on kuitenkin valtioneuvoston välttämätöntä ottaa oikeudellisina seikkoina huomioon unionin sisämarkkinoista johtuvat vaatimukset. Tässä asiassa merkittäviä ovat Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 37 artiklassa monopolin toiminnalle ja erityisesti toiminnan syrjimättömyydelle ja sille, ettei jäsenvaltioiden välinen kilpailu vääristy, asetettujen vaatimusten toteutuminen tosiasiallisesti. Toiseksi valtioneuvoston on arvioitava ja varmistuttava, että Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 34 artiklan tarkoittamiin kaupan määrällisiin rajoituksiin rinnastuva alkoholin vähittäismyynnin luvanvaraisuus täyttää Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 36 artiklassa ja sitä koskevassa unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä asetetut vaatimukset.

Myös eduskunnan oikeusasiamies on kiinnittänyt useamman kerran huomiota alkoholilainsäädännön jäsentymättömään tilaan. Heinäkuussa 2024 annetussa ratkaisussa kantelija pyysi tutkimaan Valviran ”alati muuttuvaa” tulkintaa toimivallastaan ja oikeustilasta alkoholijuomien etämyynnin kysymyksessä. Kantelija pyysi lisäkirjoituksessaan tutkimaan myös STM:n menettelyn asiassa. Koska hallitus on ryhtynyt toimenpiteisiin selkiyttääkseen alkoholin etämyyntiä koskevaa oikeustilaa, AOA tyytyi saattamaan asiassa toteamansa STM:n tietoon.⁶⁶

5.8 Laillisuusperiaate

On todettava, että jos kieltotunnusmerkistö on hyvin epäselvä, on tällä oikeusvaltiossa se vaikutus, että rangaistusta ei voida tuomioistuimessa. Tämä tilanne aktualisoitui Hovioikeuden päätöksessä 7.2.2023.

Suomen perustuslain 8 §:n mukaan ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen eikä tuomita rangaistukseen sellaisen teon perusteella, jota ei tekohetkellä ole laissa säädetty rangaistavaksi. *Rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen (nulla poena sine lege)* ydinsisällön mukaan rikoksen tunnusmerkistö on ilmaistava riittävällä täsmällisyydellä siten, että säännöksen sanamuodon perusteella on ennakoitavissa, onko jokin toiminta tai laiminlyönti rangaistavaa.

EU:n perusoikeuskirjan 49 artiklassa sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja Unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännössä laillisuusperiaatteelle on annettu vastaava ydinsisältö.

66

<https://www.edilex.fi/uutiset/91563?allWords=visnapuu&offset=1&perpage=20&sort=relevance&searchSrc=1&advancedSearchKey=1994242>

Katson, että etämyyntiä koskevan sääntelyn täsmentäminen on välttämätöntä. Oikeustilaa on pidettävä erittäin epäselvänä ja täysin epätyydyttävänä rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen näkökulmasta. Tätä edellyttävät sekä kuluttajien että yritysten oikeudet. Tietyin teon rangaistavuuden pitää selkeästi ilmetä lain tasoisesta säännöksestä, jonka oikeusalamaiset voivat ottaa jo etukäteen huomioon (nulla poena sine lege).

5.8 Johtopäätöksiä Suomen tilanteesta

Oikeustila on erittäin epäselvä. Etämyynti yritettiin kieltää 2017, mutta hankkeesta luovuttiin ja oikeustila jäi epäselväksi vuoden 2017 alkoholilaissa. Tilannetta ei ole myöhemminkään korjattu.

Suomen alkoholilainsäädännössä on pyritty siihen, että etämyyjältäkin vaadittaisiin alkoholin vähittäismyyntilupa. Myyjän ollessa sijoittanut Suomen ulkopuolelle ja myydessä tavaroita Suomen ulkopuolelta, vähittäismyyntiluvan vaatiminen voidaan rinnastaa tuontilupavaatimukseksi.

Alkoholijuomien vähittäismyyntiä saa harjoittaa vain luovuttamalla niitä asiakkaalle hyväksytyssä vähittäismyyntipaikassa. Vähittäismyyntiluvan haltija saa myydä vain luvassa tarkoitettuja alkoholijuomia. Etämyyntiä hankaloittaa se, että tuotteiden myynti tai vähintään luovutus tulisi tapahtua hyväksytyssä vähittäismyyntipaikassa.

Kuten edeltä ilmenee, on syytä pohtia, voiko jäsenvaltiona vaatia vähittäismyyntipaikkaa etämyyjältä, kun myyjä ei myy tuotteitaan Suomessa. Vähittäismyyntipaikan hyväksyminen ulkomaille tuskin tulee kyseeseen, koska valvontaa ei pystyttäne toteuttamaan Suomen ulkopuolella.

On muistettava, että EU:n sisämarkkinoilla on voimassa SEUT 34 artiklan mukaisesti tavaroiden vapaa liikkuvuus, mikä pitää sisällään oikeuden myydä hyödykkeitä toisten jäsenvaltioiden alueille. Kyse tältä osin on siitä, mikä merkitys on alkoholilain 5, 17 ja 32 §:llä etämyynnin näkökulmassa. Etämyynnin kieltäminen edellyttää muun ohella, että etämyynnin kieltäminen on tarpeellinen, sovelias ja suhteellinen keino alkoholihaittojen torjumiseksi. Lisäksi edellytetään, että se on suhteellisuusperiaatteen mukainen.

SEUT 34 kohdistuu ennen kaikkea jäsenvaltioihin. Myös pelkkä tuontilupa, joka on myönnetty automaattisesti, on jo 1970-luvulta alkaen voitu katsoa vaikutukseltaan vastaavaksi toimenpiteeksi,

koska tällainen saattaa tarpeettomasti saatettu hidastaa tavarain markkinoille pääsyä muodollisen lupavaatimuksen vuoksi.⁶⁷ SEUT 34 artiklan tulkinnassa keskeistä onkin tutkia, onko jäsenvaltioiden toimilla jäsenvaltioiden välistä kauppaa rajoittavia vaikutuksia.

Etämyynnin sallittavuutta arvioitaessa on syytä keskittyä tavaroiden tuontirajoituksia koskevan artiklan 34 tulkintaan. Viranomaisen ohjeistus, jonka mukaan etämyynti on kiellettyä, mikäli myyjä itse tai myyjän puolesta joku muu kuljettaa alkoholituotteet Suomeen, on nähdäkseni SEUT 34 artiklassa kielletty toimenpide. Voidaan katsoa, että jo epäselvä oikeustila siitä, saako Suomeen etämyyntiä alkoholia vai ei, muodostaa esteen tavaroiden vapaalle liikkuvuudelle EU:ssa, koska se vastaa vaikutuksiltaan tavaroiden tuontikieltoa.

Toisaalta kun alkoholin etämyyntiä ei ole kielletty Suomen alkoholilaissa, eikä sen rangaistavuudesta ole säädetty rikoslaissa.

Alkoholilaki ei sisällä etämyynnin kieltoa. Kiellon puuttuessa etämyyntiä tulee pitää laillisena. Toisaalta alkoholilain säännösten pykälien ja lain esitöiden muodostaman tulkinnallisen kokonaisuuden voitaisiin nähdä muodostavan tällaisen kiellon. Tilanne on lain ja oikeuskäytännön perusteella hyvin epäselvä. Ongelmana on, että alkoholin maahantuontia koskevat myös rikosoikeudelliset tunnusmerkit. Oikeusvaltiossa tämä ei ole hyväksyttävää.

Mikäli kansallinen laki, alemman asteinen säännös tai viranomaispohje on EU-oikeuden vastainen, sitä ei saa soveltaa. Tässä tapauksessa ristiriita syntyy SEUT 34 artiklan kanssa.

Nähdäkseni erillisen myyntipaikan vaatiminen on SEUT 34 artiklan näkökulmasta kohtuuton vaatimus, sillä se käytännössä estää etämyynnin, ilman että rajoitukselle olisi esitettävissä kestäviä kansanterveydellisiä perusteita.

EU-oikeudellisesti ei ole olennaista, onko ohje oikeudellisesti sitova vai ei. Olennaista on se, että vaikuttavatko Valviran ohjeet ja alkoholin etämyyntiä kohtaan kohdistetut toimenpiteet tai niiden uhka siihen, että alkoholituotteiden etämyynti Suomeen vaikeutuu. SEUT 34 artiklassa tavaroiden vapaan liikkuvuuden rajoituksena voidaan pitää mitä tahansa valtion toimenpidettä, joka estää tai rajoittaa tavaroiden vapaata liikkuvuutta.

⁶⁷ Ks. esim. asiat 51 – 54/71 International Fruit Company II (1971) 9 kohta.

Hallitusohjelmassa olevan kirjauksen mukaan *vallitseva epäselvä tulkinta tulee selkiyttää yksiselitteiseksi siten, että suomalaisilla on oikeus ostaa etämyyntimenettelyn kautta alkoholia toisissa EU-maissa toimivilta yrityksiltä.*

Lisäksi todetaan, että *hallitus ei muuta Alkon kansanterveydellistä tehtävää ja asemaa. Uudistukset toteutetaan EU-oikeuden näkökulmasta hyväksyttävällä tavalla.*

6. Onko olemassa EU-tuomioistuimen ennakkoratkaisua, jossa arvioitaisiin nimenomaisesti etämyynnin kieltämistä tai rajoittamista EU-oikeuden näkökulmasta?

STM:n käsityksen mukaan esimerkiksi Rosengren –tapaus ei käsittele nimenomaisesti etämyyntiä, vaan matkustajatuontia, eikä tuomioistuin ottanut tapauksessa varsinaisesti kantaa siihen, olisiko etämyynti ollut mahdollista kieltää tai joltain osin kieltää.) Jos on, millaisia johtopäätöksiä tapauksesta on mahdollista tehdä kansallista lainsäädäntöä kehitettäessä?”

Tämän asiantuntijalausunnon kirjoittaja vastaa kysymykseen seuraavasti:

EU-tuomioistuin ottaa ennakkoratkaisuuksina antamissaan tuomioissa kantaa EU-oikeuden sisältöä koskeviin kysymyksiin, joita ennakkoratkaisupyynnön esittänyt kansallinen tuomioistuin on kysynyt ja jotka ovat ratkaisurelevantteja jäsenmaassa vireillä olevan kansallisen tuomioistuinprosessin näkökulmasta.

Ennakkoratkaisuuksissa Franzén, Rosengren ja Visnapuu kyse oli siitä, ovatko kaupallisia monopoleja ja tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevat EU:n primäärioikeuden artikkelit esteenä kahdessa ensimmäisessä tapauksessa Ruotsin ja viimeisessä tapauksessa Suomen kansallisen alkoholi- ja/tai verolainsäädännön soveltamiselle, joiden rikkomisesta syytettynä olevalle henkilölle oli vaadittu rangaistusta.

Mainituissa tapauksissa ei ole lähemmin tematisoitu etämyynnin käsitettä. Suomessa käsitettä etämyynti ei määritellä alkoholilaisissa. Tähän nähden olisikin hyvin yllättävää, jos EU-tuomioistuimen Visnapuu-ratkaisusta löytyisi jotain merkittävää etämyynnin osalta. Toisaalta kaikissa kolmessa tapauksessa kyse oli kuluttajan oikeudesta ostaa alkoholia toisesta jäsenmaasta ja

toisista jäsenmaista olevien yritysten mahdollisuudesta myydä alkoholituotteita toisesta maasta oleville kuluttajille. Siten mainituilla EU-tuomioistuimen ratkaisulla on olennainen merkitys arvioitaessa oikeudellisesti etämyyntiä koskevia tulevia ratkaisuja Suomessa.

Rosengren-tapaus koski viinin tilaamista Espanjasta Ruotsiin yksityishenkilöiden toimesta postimyynninä. Postitse lähetetyt viinilaatikat oli takavarikoitu. Ruotsin korkeimman oikeuden ennakkoratkaisupyynnössä tiedusteltiin, oliko Ruotsin lainsäädäntö, jonka mukaan Ruotsissa asuvat yksityishenkilöt eivät saaneet tuoda maahan alkoholijuomia *muutoin kuin että he huolehtisivat itse juomien kuljetuksesta*, sopusoinnussa EU-oikeuden kanssa. Jos ruotsalainen kuluttaja halusi ostaa alkoholia ulkomailta, hänellä oli kaksi perusvaihtoehtoa 1. *tuoda alkoholia itse ulkomailta* (esim. työ- tai lomamatkalta) tai 2. *ostaa sitä etämyynninä* joltakin toisen jäsenmaan alkoholin myyjältä esim. postitoimituksena.

Katson, että *asiallisesti Rosengren-tapauksessa kyse oli etämyynnistä*, sillä Ruotsin tuolloinen lainsäädäntö ei tuolloin tarjonnut mahdollisuutta ostaa alkoholia ulkomailta millään muulla tavoin kuin kuljettamalla alkoholi itse Ruotsiin. Asiallisesti kyse oli etäkaupan estämisestä. Omasta toimesta tapahtuva matkustajatuonti oli sallittua. Etäkaupassa on kaksi osapuolta, myyjä ja ostaja. Mikäli ostaja ei saa ostaa *tai* myyjä ei saa myydä, kauppa ei toteudu. Lopputulos on sama kummassakin vaihtoehdossa. Tällaisen tilanteen oikeudellisessa analyysissä yksittäistä transaktiota tulee tarkastella siten, että otetaan huomioon kumpikin markkinaosapuoli. EU-tuomioistuin ei käyttänyt termiä etämyynti tai etäosto, mutta tämä on irrelevanttia ja allekirjoittaneen oikeudellisen analyysin perusteella etämyyntiä koskevasta tilanteesta on kysymys. EU-tuomioistuin toteaa asian kuvauksessaan, että ”[p]ääasian valittajat ovat tilanneet Ruotsissa olevasta asuinpaikastaan käsin postimyynnistä suoraan tuottajilta laatikoittain Espanjassa tuotettua viiniä”.⁶⁸ Tämä on etämyyntiä, jossa ostaja (*Rosengren*) ostaa ja myyjä (espanjalainen viinikauppias) myy tuotteen.

Tietysti voidaan analyttisesti käyttää tämän lausunnon laatijan mielestä hieman keinotekoista jaottelua ”etäoston” ja ”etämyynnin” välillä. Jaottelu sopii ihan hyvin valmisteveroja koskevaan systematiikkaan, koska se on tuolle oikeudenalalle luontaista, mutta etämyynnin osalta nähdäkseni tämä jaottelu rajoittaa oikeudellista tarkastelua tavalla, joka ei ihan vastaa sitä, mitä normaalisti etäkaupalla tarkoitetaan. On myös on hieman vierasta ja rikosoikeudellisesta näkökulmasta jopa vaarallista tehdä merkittäviä teon sallittavuutta, kuulumista kiellon piiriin tai varsinkaan

⁶⁸ Rosengren, tuomion kohta 10.

rangaistavuutta koskevia johtopäätöksiä sen perusteella, kuka sopimuspuolista huolehtii postikuljetuksen tilaamisesta. Analyytisesti ongelma on siinä, että Suomen ja useimpien muidenkin oikeusjärjestelmien mukaan sopimus syntyy samansisältöisillä tahdonilmaisilla.

EU-tuomioistuin totesi Rosengren-tapauksessa, että kyse ei ollut Ruotsin alkoholimonopolin olemassaoloa tai monopolintehtävän hoitamista koskevasta asiasta, joka ratkaistaisiin SEUT 37 artiklan nojalla, vaan SEUT 34 artiklan nojalla arvioitavasta tavaroiden vapaan liikkuvuuden rajoituksesta.⁶⁹ Ruotsissa asia oli järjestetty siten, että kuluttaja ei saanut tilata alkoholia ulkomailta, mutta hänellä oli oikeus vaatia, että Systembolaget tilaa tiettyä merkkiä hänen puolestaan. Järjestelmä oli kuitenkin hyvin tehoton, sillä tilausten saaminen saattoi kestää kauan, eikä kuluttaja voinut vaikuttaa tilauksen määrään tai ilmeisesti edes pullokokoon. Jotta tällainen hyvin rajoittava järjestely voisi olla hyväksyttävä, sen tulisi vähintäänkin toimia tehokkaasti.⁷⁰ Ruotsin hallituksen mukaan sääntelyä tarvittiin nuorten ruotsalaisten suojelemiseksi liialliselta alkoholinkäytöltä, mutta rajoitus koski kaikkia kansalaisia iästä riippumatta. EU-tuomioistuin totesi, että Ruotsin käyttöön ottama järjestelmä ei ollut sovelias alkoholihaittojen torjumiseen, koska alkoholia sai halutessaan Systembolagetista. Näin ollen ja koska nuorten alkoholinkäyttäjien suojeleminen ei ollut todellinen tai ainakaan uskottava syy ja koska järjestelmällä ei voitu suojata kansanterveyttä tehokkaasti, tuontirajoitusta ei voitu perustella myöskään SEUT 36 perusteella.

Korkeimman oikeuden Visnapuu-ratkaisun 2018:49 mukaan ”etämyynti” on kiellettyä ja täyttää rikoslain 50 § luvun 1 §:n 1 momentin 3 kohdan (alkoholilain vastainen myynti ilman lain edellyttämää lupaa) alkoholirikoksen tunnusmerkistön. Kiellettyä on siis se, että henkilö ulkomailla sijaitsevan yhtiön puolesta ja yhtiön tosiasiallista määräysvaltaa käyttävänä myy Suomessa asuville yksityishenkilöille alkoholijuomia. Kaupoista oli sovittu yhtiön internetsivuston välityksellä, minkä jälkeen henkilö oli tuonut juomat Suomeen ja toimittanut ne täällä ostajien koteihin.

⁶⁹ Ks. Rosengren, tuomion kohdat 20-22.

⁷⁰ Rosengren kohdat 35, 36: “Erityisesti on todettava, että kirjallisessa menettelyssä ja suullisessa käsittelyssä toimitettujen tietojen mukaan asianomaisten kuluttajien on täytettävä tilauslomake monopolin jossain myymälässä, palattava myymälään allekirjoittamaan tilaus, kun tavarantoimittajan tarjous on hyväksytty, ja sitten haettava tuotteet niiden maahantuonnin jälkeen. Sitä paitsi tällainen tilaus hyväksytään vain, jos se koskee tiettyä maahantuotavien pullojen vähimmäismäärää. Kuluttajalla ei ole määräysvaltaa kuljetusehtojen eikä tilattujen juomien pakkaamistavan osalta, eikä hän voi valita pullotyyppiä, joka tilataan. On vielä todettava, että kaiken tuonnin osalta ostajalta peritty hinta sisältää tavarantoimittajan juomista laskuttaman hinnan lisäksi korvauksen hallinnollisista kuluista ja kuljetuskuluista, joita Systembolagetille on aiheutunut, sekä 17 prosentin suuruisen marginaalin, jota ostajalle ei lähtökohtaisesti koituisi, jos hän itse toisi nämä tuotteet suoraan maahan. Niinpä kolmanteen kysymykseen on vastattava, että alkoholilain 4 luvun 2 §:n 1 momentista ilmenevän säännöksen kaltainen säännös, jossa kielletään yksityishenkilöiltä alkoholijuomien maahantuonti, on [SEUT 34] artiklassa tarkoitettu tuonnin määrällinen rajoitus, vaikka kyseisessä laissa velvoitetaan vähittäismyyntimonopolin haltija toimittamaan ja tarvittaessa siis tuomaan maahan pyynnöstä asianomaiset juomat.”

Visnapuu vetosi siihen, että kyse olisi ollut etäostosta ja tuotteiden omistusoikeus olisi vaihtunut tilaajille jo Viron puolella. Käräjäoikeus oli omassa tuomiossaan todennut, että sopimusoikeuden yleisten oppien mukaisesti ostajat olivat saaneet omistusoikeuden ostamiinsa alkoholijuomiin vasta, kun alkoholijuomien hallinta oli luovutettu. Hovioikeuden mukaan tällä ei kuitenkaan ollut merkitystä, koska ilman vähittäismyyntilupaa Visnapuu ei kuitenkaan olisi saanut laillisesti tuoda alkoholijuomia Suomeen myytäväksi. Etämyynnin ohella kyse oli siis myös vähittäismyyntistä.

Toisaalta Visnapuu-tapauksessa osa alkoholista toimitettiin asiakkaille suoraan kotiovelle. Tämä taas viittaa siihen, että kyse oli ainakin tältä osin vähittäismyyntistä (lähimyyntistä), joka oli selkeästi kiellettyä toimintaa muilta kuin vähittäismyyntiluvan omaavilta toimijoilta.

Alkotaxi-tapauksessa ei varsinaisesti otettu kantaa etämyyntiin, jossa myyjä vain järjestää etämyyntyjen alkoholituotteiden kuljetuksen antamalla sen kolmannen tehtäväksi. Alkotaxi-tapaus ei siis suoraan rinnastu etämyyntiin, jossa myyjä luovuttaa tuotteet kuljetusliikkeelle toimitusta varten. Toisaalta EU-tuomioistuimen ratkaisua on tulkittu Suomen viranomaisten taholta siten, että EU-tuomioistuimen päätös sallisi etämyynnin kieltämisen. Suomessa tiedotettiin Visnapuu-tuomion saamisen jälkeen viranomaisten toimesta, että kyse oli ollut etämyyntistä ja alkoholin etämyynnin kieltäminen oli nyt saanut siunauksen EU-tuomioistuimelta.⁷¹ Etämyynnin puolesta puhuu myös se,

⁷¹ Ks. <https://valtioneuvosto.fi/-/1271139/eu-n-tuomioistuim-suomi-saa-kieltää-alkoholin-etämyynnin>

“ EU:n tuomioistuin: Suomi saa kieltää alkoholin etämyynnin, sosiaali- ja terveysministeriö Julkaisujankoha 12.11.2015 12.20 Tiedote 180/2015 STM ja Tulli tiedottavat

EU:n tuomioistuimen mukaan alkoholijuomien etämyyntiä koskeva alkoholilain 8 § ei ole EU-oikeuden vastainen. Tämä tarkoittaa sitä, että alkoholin etämyynti Suomeen voidaan kieltää kokonaan. Tuomioistuin antoi ennakkoratkaisunsa (C-198/14 Visnapuu) 12. marraskuuta Helsingin hovioikeuden pyynnöstä.

Etämyynnillä tarkoitetaan tilannetta, jossa yksityishenkilö tilaa esimerkiksi verkkokaupan välityksellä toisesta EU:n jäsenvaltiosta alkoholijuomia, joiden kuljetuksen Suomeen järjestää myyjä. Tullin havaintojen mukaan alkoholijuomien etämyynti EU-maista Suomeen on viime aikoina lisääntynyt. Valtaosassa etämyyntistä alkoholiveroja ei ole maksettu valmisteverolainsäädännön mukaisesti.

Tuomioistuin painottaa sitä, että suomalainen alkoholin vähittäismyyntijärjestelmä ei saa olla syrjivä ja että sen on aidosti perustuttava kansanterveyden suojeluun. Tuomioistuin jättää tämän asian tarkemman selvittämisen kansalliselle tuomioistuimelle. Tuomioistuin nostaa esille myös suomalaisten tilaviinien suoramyyntioikeuden. Tuomioistuimen mukaan tilaviinien suoramyyntin on oltava luonteeltaan rajallista, perinteistä ja käsiteollista. Tuomioistuin painottaa sitä, että tätä poikkeusta ei voida käyttää muista EU-maista tulevien alkoholijuomien syrjintään tai kotimaisen tuotannon suojelemiseen. Se, toteutuvatko nämä tilaviinien suoramyyntiä koskevat ehdot Suomessa, EU-tuomioistuin jättää kansallisesti ratkaistavaksi. Tulli selvittää EU:n tuomioistuimen antaman ennakkoratkaisun vaikutuksia Tullin toimintaan ja tiedottaa mahdollisista toimenpiteistä 19.11.2015. Tämän jälkeen Tulli päivittää ohjeistustaan tarvittavilta osin. Tullilla on oikeus ottaa haltuun tai takavarikoida ja tietyn ajan kuluttua hävittää sellaiset verkkokaupan kautta tilatut alkoholilähetykset, joista säädettyjä veroja ei ole Suomessa asianmukaisesti maksettu. Samalla tavalla Tulli voi toimia niissä tapauksissa, joissa alkoholijuomat on tuotu maahan alkoholilain vastaisesti. Sosiaali- ja terveysministeriö on käynnistänyt tänä syksynä alkoholilain kokonaisuudistuksen. EU:n tuomioistuimen ennakkoratkaisu otetaan uudistuksen valmistelussa huomioon. Hallituksen esitys alkoholilain on tarkoitus antaa kevättalvella 2016 ja lainsäädännön on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2017. Ennakkoratkaisun taustaa. Hovioikeus halusi ennakkoratkaisupyynnöllään selvittää, ovatko suomalainen juomapakkausverojärjestelmä sekä

että etämyynnillä tarkoitettiin ainakin tuolloin tilannetta, jossa yksityishenkilö tilaa esimerkiksi verkkokaupan välityksellä toisesta EU:n jäsenvaltiosta alkoholijuomia, joiden kuljetuksen Suomeen järjestää myyjä. Tullin havaintojen mukaan alkoholijuomien etämyynti EU-maista Suomeen oli lisääntynyt, mistä syystä valvontatoimenpiteitä lisättiin. Valtaosassa etämyynnistä alkoholiveroja ei ollut maksettu valmisteverolainsäädännön mukaisesti.

Voidaan keskustella siitä, onko Visnapuu-tapauksessa kyse etämyynnistä vai ei. Erilaiset tulkinnat siitä, onko alkoholijuomien etämyynti sallittu vai kielletty, perustuvat pitkälti siihen, etteivät alkoholilaisissa tai alkoholirikosta koskevissa säännöksissä käytetä kyseistä etämyynnin käsitettä. Alkoholilaisissa ja rikoslaisissa säädetään sen sijaan maahantuonnista ja myynnistä. Alkoholilain perusteluissa on kuitenkin tuotu esiin myös ”etämyyntiä” koskevia näkökohtia maahantuontia koskevan säännöksen perusteluissa. Lisäksi julkisuudessa on käytetty myös ”etäoston” käsitettä. Korkeimman oikeuden Visnapuu-ratkaisun tulkinnan osalta on muistettava, että tuomioistuin on ottanut kantaa ainoastaan kyseisessä asiassa esillä olleen teon rangaistavuuteen.

Itse etämyynnin käsite on hyvin horjuva. Yhden jaottelun mukaan ”etämyynnissä” tavaran myyjä vastaa kuljetuksesta tai järjestää kuljetuksen toisen toimesta, kun taas ”etäostossa” tuotteen ostaja järjestää kuljetuksen itse erillään myyjästä. Etäostoa pidetään Suomessa sallittuna ja siinä verovelvollisuus Suomeen on ostajalla. Etämyynnissä verovastuu on myyjällä. Vero.fi-sivuston mukaan etämyyntiä on ollut esimerkiksi se, kun myyjä ohjaa internetsivuillaan tilauksen yhteydessä käyttämään tiettyjä kuljetusliikkeitä tai jotenkin muuten osallistuu kuljetusta koskeviin järjestelyihin.⁷² Toisaalta tuomioistuimissa ajetut rikosasiat ovat saattaneet kaatua sääntelyn epäselvyyteen. Tuore esimerkki tästä on Helsingin hovioikeuden alkoholirikosta koskeva vapauttava päätös 7.2.2023, jota on käsitelty edellä ja jonka osalta KKO on myöntänyt valitusluvan teon rangaistavuuteen liittyvien kysymysten osalta. Oikeustila ollut jo pidemmän aikaa epäselvä ja on antanut tilaa erilaisille tulkinnoille.

Tulkintaongelmat johtuvat *alkoholilainsäädännön erittäin epäselvästä sisällöstä*. Vuoden 2017 lakiluonnoksessa etämyynti esitettiin kiellettäväksi vuoden 2017 alkoholilaisissa. Kun kuitenkin

alkoholilain mukainen vaatimus vähittäismyyntiä koskevasta luvasta alkoholijuomien kaupallisen maahantuonnin yhteydessä unionin oikeuden mukaisia. Taustalla on oikeudenkäynti erästä virolaista yritystä vastaan. Suomalaiset ovat voineet tilata yrityksen verkkosivuilta alkoholijuomia, jotka yrittäjä on joko lähettänyt asiakkaille tai pakannut omaan autoonsa ja kuljettanut Suomeen suoraan asiakkaille maksamatta mitään veroja.”

⁷² Alkoholien etäostoon ja valmisteverotusdirektiivin (92/12/ETY) otettiin kantaa tapauksessa C-5/05 Joustra, joka koski viinin maahantuontia Alankomaihin. EU-tuomioistuin totesi, että valmisteverot ovat ostajan vastuulla kohdemaassa, kun ostaja järjestää valmisteveronalaisten tuotteiden kuljetuksen.

Euroopan komissio tähän puuttui, etämyynnin kieltämisestä lain tasolla luovuttiin. Etämyyntiä ei toisaalta myöskään sallittu, vaan asia jätettiin roikkumaan eräänlaiseen välitilaan. Syntyi *tulkinnallisesti hyvin hankala harmaa alue*, jolla etämyyntiä ei ole kansallisessa laissa kielletty muttei myöskään sallittu.

Allekirjoittanut on tässä lausunnossa pyrkinyt hyvin yksityiskohtaisella selvitystyöllä rekonstruoimaan Suomessa de facto vallitsevan oikeustilan kirjavasta säädöshistoriasta, keskenään ristiriitaisista lain esitöistä ja muiden alkoholilainsäädännön pykälien tulkinnasta, onko etämyynti sallittua vai kiellettyä. Hallituksen esityksen perusteluissa on argumentoitu, että etämyynti on kiellettyä tai ainakin tulisi kieltää, mutta mitään kieltosäännöksiä ei ole säädetty, Euroopan komissio on pitänyt lakihanketta SEUT 34 ja 36 artiklan vastaisena mutta ei ole nostanut sopimusrikkomuskannetta, perustuslakivaliokunta on pitänyt hanketta rikosoikeudellisen oikeusvaltioperiaatteen vastaisena ja on estänyt kiellon viemisen alkoholilakiin ja suomalaisilla tuomioistuimilla on ollut selkeästi vaikeuksia tulkita puutteellisia säännöksiä, mikä on johtanut ristiriitaiseen oikeuskäytäntöön. *Oikeusvaltioperiaate ja perustuslain 8 § edellyttävät, että asia selkeytetään mahdollisimman pian uudella lainsäädännöllä.*

Etämyynti näytä olevan mahdollista Suomessa nykyisten alkoholilain säännösten muodostaman kokonaisuuden kannalta ainakaan ilman merkittävää oikeudellista riskinottoa. Laissa etämyyntiä ei ole kielletty. Toisaalta olen katsonut, että nykyinen sääntely rikkoo SEUT 34 artiklaa vastaan, koska se muodostaa sellaisen tavaroiden vapaan liikkuvuuden esteen, jota ei voida perustella SEUT 36 artiklalla. Mikäli komissio päättäisi nostaa sopimusrikkomuskanteen, pidän todennäköisenä, että Suomi häviäisi asian.

Ruotsin korkeimman oikeuden Winefinder-tuomio koskee muuhun EU/ETA-maahan kuin Ruotsiin sijoittautuneen myyjän oikeutta markkinoida alkoholijuomia kuluttajille Ruotsissa. Kaupan jälkeen myyjä järjestää juomien kuljetuksen itsenäisen kuljetusliikkeen kautta asiakkaalle Ruotsiin. *Ruotsin korkein oikeus vahvistaa tuomiossaan, että menettely, jossa toisesta EU/ETA- valtiosta oleva alkoholijuomien myyjä järjestää juomien kuljetuksen itsenäisen kuljetusliikkeen kautta asiakkaalle Ruotsiin, on Ruotsin alkoholilain mukaista laillista.* Käytännössä tämä tarkoittaa, että etämyynti on nyt sallittua Ruotsissa.⁷³

⁷³ HÖGSTA DOMSTOLENS DOM Mål, meddelad i Stockholm den 7 juli 2023 T 4709-22. <https://www.domstol.se/globalassets/filer/domstol/hogstodomstolen/avgoranden/2023/t-4709-22.pdf>

7. Etämyynnin selkeyttämisen mahdollisista erilaisista toteuttamisvaihtoehdoista

7.1 Voidaanko, ja millä perustein, EU-oikeuden näkökulmasta rajoittaa alkoholijuomien etämyyntiä tilanteessa, jossa jäsenvaltiolle on hyväksytty monopolijärjestelmä alkoholijuomien myynnin osalta?

Vaikka Suomen alkoholimonopoli sinänsä on sallittu SEUT 37 artiklan nojalla, Suomi ei tästä riippumatta saa ottaa käyttöön sellaisia toimenpiteitä, jotka rajoittavat tavaroiden liikkuvuutta SEUT 34 ja 36 artiklan vastaisesti. Kaikkien Suomen ylläpitämien käyttöön ottamien uusien etämyyntiä koskevien rajoitusten tulee olla tarpeellisia, välttämättömiä ja suhteellisuusperiaatteen mukaisia.

Franzén-tapauksessa EU-tuomioistuin katsoi, että Ruotsin alkoholimonopoli on SEUT 37 artiklan tavoitteiden mukainen ja oikeutettu. Vaikka itse monopolia koskeva perusratkaisu hyväksyttiin, SEUT 34 artikla edellyttää, että muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneilla toimijoilla täytyy olla mahdollisuus saada tavaroitaan myyntiin niitä haluaville kuluttajille valtiossa, jossa monopoli on käytössä, ja vastaavasti kuluttajilla on monopolista huolimatta oltava mahdollisuus hankkia vapaasti tuotteita muista jäsenvaltioista.

Alkon monopoli täyttää perustoimintansa osalta nämä edellytykset. Tapauksessa Franzén EU-tuomioistuin on katsonut, että alkoholijuomien vähittäismyyntiä koskeva kielto on luonnollinen seuraus monopolin olemassaolosta.⁷⁴ Toisaalta jo kuuluisassa *Cassis de Dijon* -tuomioissa todettiin, ettei mikä tahansa monopoliasema ole hyväksyttävä.⁷⁵ SEUT 37 artiklan mukaan jäsenvaltiot mukauttavat kaupallisia valtion monopolejaan niin, että tavaroiden hankintaa tai myyntiä koskevissa ehdoissa ei syrjitä jäsenvaltioiden kansalaisia. EU-tuomioistuin totesi Franzén-tapauksessa SEUT 37 artiklan edellyttävän sitä, että monopolin rakenne ja toiminta järjestetään 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.⁷⁶ Rosengren-tapauksessa alkoi etämyyntiä koskevien rajoitusten purkaminen, mikä tuli päätökseen Ruotsin korkeimman oikeuden Winefinder-ratkaisun myötä 2023. *Ruotsin korkeimman oikeuden Winefinder-tuomio* koskee muuhun EU/ETA-maahan kuin Ruotsiin sijoittautuneen myyjän oikeutta

⁷⁴ Franzén, tuomion 39 kohta.

⁷⁵ Cassis de Dijon, tuomio 20.2.1979, Kok. 1979, s. 649

⁷⁶ Franzén, Asia C-189/95, EU:C:1997:504, 40 kohta.

markkinoida alkoholijuomia kuluttajille Ruotsissa. Kaupan jälkeen myyjä järjestää juomien kuljetuksen itsenäisen kuljetusliikkeen kautta asiakkaalle Ruotsiin. *Ruotsin korkein oikeus vahvistaa tuomiossaan, että menettely, jossa toisesta EU/ETA- valtiosta oleva alkoholijuomien myyjä järjestää juomien kuljetuksen itsenäisen kuljetusliikkeen kautta asiakkaalle Ruotsiin, on Ruotsin alkoholilain mukaista laillista.* Käytännössä etämyynti on nyt sallittua Ruotsissa.⁷⁷

Tavaroiden vapaata liikkuvuutta tarkasteltaessa on tehtävä ero *kaupallisen valtion monopolin toimintaa ja olemassaoloa koskevien ja sen toimintaan vaikuttavien säännösten välillä.* Säännökset, jotka koskevat monopolin olemassaoloa ja toimintaa, arvioidaan SEUT 37 artiklan mukaisesti, kun taas muiden monopolin toimintaan vaikuttavien säännösten sopivuus sisämarkkinoille arvioidaan SEUT 34 artiklan mukaisesti.⁷⁸

Näin ollen, ja kuten Rosengren- ja Winefinder-päätöksistä ilmenee, alkoholimonopolin olemassaolo ei sinänsä oikeuta etämyynnin rajoittamista. Kuten edeltä kiistatta ilmenee, etämyynnin rajoittamisessa on kysymys SEUT 34 artiklan soveltamisalaan kuuluvasta kysymyksestä, ei SEUT 37 artiklan soveltamisesta.

Toisaalta jäsenvaltion ei tarvitse toteuttaa etämyynnin sallimista sellaisella tavalla, joka täydellisesti romuttaisi vähittäismyyntimonopolin. Etämyyntiä on rajoitettava tavalla, joka on SEUT 34 ja 36 artiklan näkökulmasta hyväksyttävää. Tällöin on erityisesti kiinnitettävä huomiota kansallisen toimenpiteen *syrijättömyyteen, välttämättömyyteen, soveltuvuuteen ja oikeasuhteisuuteen.*

7.2 Onko monopolin alaisten tuotteiden etämyyntiä mahdollista rajoittaa, ottaen huomioon myös EU:n ns. sähkökauppadirektiivin (2000/31/EY) sääntely?

Sähkökauppadirektiiviä sovelletaan internetissä tapahtuvaan tavaroiden tai palveluiden tarjontaan. Internetkaupasta erityisesti sähköistä kaupankäyntiä sisämarkkinoilla koskevista oikeudellisista näkökohdista annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2000/31/EY (jäljempänä «sähkökauppadirektiivi»), joka on Suomessa alun perin pantu täytäntöön tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoamisesta annetulla lailla (458/2002), mikä laki on nyttemmin korvattu sähköisen viestinnän palveluista annetulla lailla (917/2024). Sähkökauppadirektiivin peruslähtökohtana on

⁷⁷ HÖGSTA DOMSTOLENS DOM Mål, meddelad i Stockholm den 7 juli 2023 T 4709-22. <https://www.domstol.se/globalassets/filer/domstol/hogstodomstolen/avgoranden/2023/t-4709-22.pdf>

⁷⁸ Tuomio asiassa C-170/04 kohdat 17 ja 18 sekä tuomio asiassa C-189/95 kohdat 35 ja 36.

alkuperämaaperiaate, jonka mukaan palveluntarjoajaan sovelletaan yleensä sijoittautumisvaltion lainsäädäntöä. Alkuperämaaperiaatteesta huolimatta Valvira voi alkoholilain nojalla kohdistaa rajoituksia ulkomailta Suomeen harjoitettuun internetkauppaan, mutta vain EU:n primääri- ja sekundääri-oikeudessa sallituilla edellytyksillä ja menettelytavoilla.

Katson tässä asiantuntijalausunnossa, että Suomen nykyinen etämyynnin rajoittamista koskeva oikeustila on SEUT 34 artiklan vastainen ja että alkoholin etämyyntiä koskeva oikeustila tulee korjata EU-oikeuden mukaiseksi, mistä syystä sähkökauppadirektiivin tätä tarkempi arviointi alkoholilain näkökulmasta ei ole tässä yhteydessä tarpeen.

Myös hallitusohjelmassa edellytetään, että etämyynnin osalta tilanne selkeytetään siten, että kuluttajilla on oikeus ostaa alkoholia etämyynnissä Suomen alueelle.

Kun edellä mainitut muutokset tehdään, en näe sähkökauppadirektiivin asettavan mitään erityisiä ongelmia. Sähkökauppadirektiiviin liittyvät tekniset kysymykset voidaan paremmin arvioida samassa yhteydessä, kun etämyyntiä koskevia säännöksiä lisätään Suomen lainsäädäntöön.

7.3 Jos monopolin alaisten tuotteiden myynnin rajoittaminen ei olisi EU-oikeuden näkökulmasta hyväksyttävissä, olisiko etämyynnin rajoittaminen mahdollista, jos lainsäädännössä tuotaisiin esiin, että yksityishenkilöllä olisi joka tapauksessa oikeus ostaa tuotteita myös muista jäsenvaltioista (ns. ”etäostaminen”)

Vastauksena tähän kysymykseen katson, ettei etämyyntiä ja etäostoa voida asiallisesti erottaa toisistaan. Jokaisessa kauppasopimuksessa on myyjä ja ostaja. Tämä pätee myös alkoholia koskeviin kauppasopimuksiin. Käsitteet etäostaja ja etämyyjä voidaan toki analyttisesti erottaa toisistaan, mutta yksittäisen transaktion näkökulmasta kumpikin tarvitaan kauppasopimukseen.

Etämyynti ja etäostaminen ovat aina yhteydessä toisiinsa, sillä etäostaminen edellyttää etämyyjää. Mikäli etämyynti on vain vaikeuksien salliessa, epäselvää tai jopa rikosoikeudellisen seuraamuksen uhkaamaa, kuluttajan oikeudet etäostoon jäävät hyvin rajallisiksi.

Toiseksi, saatavilla oleva EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntö viittaa siihen, että jäsenvaltio voi vain rajallisesti rajoittaa etämyyntiä. EU-oikeudellisesti kuluttajalla on oikeus ostaa ja myyjällä oikeus

ostaa / myydä etänä, ainakin tiettyyn rajaan asti, ellei sitten ole osoitettavissa konkreettisia ja hyväksyttäviä syitä rajoittaa toimintaa julkisen vallan toimesta.

Kolmanneksi, etämyynnin kieltäminen laissa vaikuttaa vain vaikeasti jos ollenkaan toteuttamiskelpoiselta vaihtoehdolta.

Hallitusohjelman lähtökohtana on etämyyntiä koskevin säännösten selkeyttäminen siten, että kuluttajien oikeus ostaa alkoholituotteita muista maista etämyynnin kautta on yksiselitteisen selvää. Tämä ei ole mahdollista pelkästään etäostoa koskevilla säännöillä, vaan kokonaisuuden on oltava selkeä.

Järjestelmän rakentaminen edelleen etäoston varaan lähinnä säilyttäisi nykyisen epäselvän tilanteen, eikä siten toisi hallitusohjelmassa edellytettyä uutta selkeyttä tilanteeseen.

7.4 Jos etämyynti mahdollistettaisiin ilman rajoituksia, mitä seurauksia tällä mahdollisesti EU-oikeuden näkökulmasta olisi kansalliselle monopolijärjestelmälle ja sen hyväksyttävyydelle? Entä kansallisen perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta?

Vastaus kysymykseen riippuu siitä, mitä tarkoitettaisiin etämyynnin mahdollistamisella ilman rajoituksia. Tämän asiantuntijalausunnan laatija ei usko, että etämyynnin sallimisella olisi laajakantoisia vaikutuksia alkoholimonopolin säilymisedellytyksiin.

Käytännössä muista EU-maista tapahtuvan etäoston/etämyynnin osuus suomalaisesta alkoholin kokonaiskulutuksesta lienee aika vähäinen. Etämyynnin voitaisiin olettaa lisääntyvän sen sallimisen seurauksena, mutta todennäköisesti tämä lisääntyminen ei olisi mitenkään mullistavan suurta. Alkoholia ostavat etänä esimerkiksi viininharrastajat ja muut sellaiset kuluttajat, jotka haluavat ostaa jotain tiettyä tuotetta, jota ei Alkon valikoimista löydy. Mahdollisesti tietty tuote on näin mahdollista hankkia myös edullisemmin. Toisaalta kuluttajan tulee maksaa esimerkiksi kuljetusmaksut ja odottaa tuotetta pidempään kuin haettaessa esimerkiksi viinipullo Alkon valikoimasta.

Ruotsissa alkoholin etämyynti käytännössä sallittiin Rosengren-tuomion jälkeen, eikä tämä ole johtanut Ruotsin alkoholimonopolin purkautumiseen. Ei ole nähtävissä, miksi vastaavan lainsäädäntömuutoksen tekeminen Suomessa murtaisi Alkon monopolin.

Ruotsin korkeimman oikeuden Winefinder-tuomiossa todettiin, ettei Ruotsin alkoholilaisissa ole säännöstä, jossa kiellettäisiin etämyynti Ruotsiin toisesta jäsenvaltiosta. Kun tällaista kieltoa ei ole, etämyynti on sallittua. Winefinder-tuomio koskee muuhun EU/ETA-maahan kuin Ruotsiin sijoittautuneen myyjän oikeutta etämyydä alkoholijuomia kuluttajille Ruotsissa. Kaupan jälkeen myyjä järjestää juomien kuljetuksen itsenäisen kuljetusliikkeen kautta asiakkaalle Ruotsiin. Ruotsin korkein oikeus vahvistaa tuomiossaan, että menettely, jossa toisesta EU/ETA-valtiosta oleva alkoholijuomien myyjä järjestää juomien kuljetuksen itsenäisen kuljetusliikkeen kautta asiakkaalle Ruotsiin, on Ruotsin alkoholilain mukaista ja laillista.⁷⁹

7.5 Jos etämyynti mahdollistettaisiin jäsenvaltioiden toimijoille, miten tämä suhteutuisi perustuslain ja erityisesti sen yhdenvertaisuussäätelyn kanssa – ottaen huomioon, että kansallisilla vähittäismyyjillä olisi edelleen oikeus myydä alkoholijuomia vain tiettyyn prosenttirajaan saakka ja Alko Oy:n monopoli säilyisi muilta osin?

Suomen perustuslain mukaan jokaisella on oikeus hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Perustuslaissa turvattua elinkeinovapautta säännellään tarkemmin elinkeinotoimintalaissa. Elinkeinotoimintalain (565/2023) mukaan elinkeinoa saa harjoittaa luonnollinen henkilö, jolla on asuinpaikka Euroopan talousalueella, suomalainen yhteisö ja säätiö sekä Suomessa sivuliikkeen rekisteröinyt ulkomainen yhteisö ja säätiö, joka on perustettu jonkin Euroopan talousalueeseen kuuluvan valtion lainsäädännön mukaan ja jolla on sääntömääräinen kotipaikka, keskushallinto tai päätoimipaikka jossakin Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa.⁸⁰

Suomessa on myös *luvanvaraisia elinkeinoja*, joiden harjoittamista on rajoitettu säätämällä ne luvanvaraisiksi.⁸¹ Tällaisia ovat esimerkiksi alkoholijuomien anniskelutoiminta ja

⁷⁹ HÖGSTA DOMSTOLENS DOM Mål, meddelad i Stockholm den 7 juli 2023 T 4709-22. <https://www.domstol.se/globalassets/filer/domstol/hogstodomstolen/avgoranden/2023/t-4709-22.pdf>

⁸⁰ Patenti- ja rekisterihallituksen (PRH) myöntämällä luvalla elinkeinoa saa harjoittaa luonnollinen henkilö, jonka asuinpaikka on Euroopan talousalueen ulkopuolella samoin kuin ulkomainen yhteisö ja säätiö, jolla on kotipaikka Euroopan talousalueen ulkopuolella ja joka perustaa sivuliikkeen Suomeen. Lupa myönnetään, jos elinkeinoharjoittaja on annetun selvityksen perusteella tavoitettavissa elinkeinotoiminnan harjoittamiseen liittyvien velvollisuuksien täyttämiseksi. PRH:n lupa elinkeinon harjoittamiseen on oltava myös avoimen yhtiön yhtiömiehellä ja kommandiittiyhtiön vastuunalaisella yhtiömiehellä, jonka asuin- tai kotipaikka on Euroopan talousalueen ulkopuolella, jollei vähintään yhdellä avoimen yhtiön yhtiömiehellä tai kommandiittiyhtiön vastuunalaisella yhtiömiehellä ole asuin- tai kotipaikka Euroopan talousalueella.

⁸¹ Lisäksi on elinkeinoja, joiden aloittamisen edellytykseksi on säädetty *velvollisuus rekisteröityä* viranomaisen pitämään rekisteriin. Rekisteri-ilmoituksen tekijän tulee tällöin täyttää laissa rekisteröinnille säädetyt edellytykset. Rekisteröitymisvelvollisuus koskee esimerkiksi valmismatkaliikkeen harjoittamista, perintätoiminnan harjoittamista, kiinteistönvälitystä ja vuokrahuoneiston välitystä. Joidenkin elinkeinojen kohdalla edellytetään viranomaisille

vartioimisliiketoiminta.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan perusoikeuksia ei pidä rajoittaa sääntelyssä enempää kuin on välttämätöntä ja sääntelyssä tulee noudattaa normien tarkkarajaisuutta ja täsmällisyyttä. Vaatimus liittyy tiiviisti perusoikeusrajoitusten lailla säätämisen vaatimukseen. Perusoikeusrajoituksen tulee ilmetä lain tasoisesta säädöksestä ilman mahdollisuutta lainsoveltajan harkintavaltaan.⁸² Perustuslakivaliokunnan ratkaisukäytännön mukaan rajoitusten on oltava välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi. Rajoitus on sallittu vain, jos tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvien keinoin. Rajoitus ei saa olla suurempi kuin mikä on välttämätöntä, kun otetaan huomioon yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään.⁸³ Suhteellisuusperiaate sisältää kolme elementtiä 1) soveltuvuusvaatimuksen, 2) välttämättömyysvaatimuksen ja 3) suhteellisuusvaatimuksen. Rajoituksen tulee siten olla tarkoitukseen soveltuva, välttämätön ja oikeassa suhteessa tavoiteltavan päämäärän ja rajoitettavan perusoikeuden välillä.⁸⁴ Huomioon tulee ottaa niin yhteiskunnalliset, sosiaaliset kuin taloudelliset tosiseikat. On korostettava, että suhteellisuusvaatimus koskee paitsi sääntelytarvetta yleensä, myös kunkin rajoittavan normin suhteellisuuden arviointia.

Mikäli Alkon vähittäismyyntimonopoliin kuuluvien tuotteiden etämyynti suomalaisille kuluttajille rajoituksetta sallittaisiin toisiin jäsenvaltioihin sijoittautuneille toimijoille, tulisi se sallia myös Suomeen sijoittautuneille toimijoille. Käytännössä tämä tarkoittaisi olemassa olevan monopolin poistamista.

EU:n perusoikeuskirjan 16 artiklassa niin ikään turvataan elinkeinovapaus. Perusoikeuskirjan 16 artiklan mukaan ”Elinkeinovapaus tunnustetaan unionin oikeuden sekä kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisesti”. Artikla perustuu Unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön. Tuomioistuin on tunnustanut vapauden harjoittaa taloudellista tai kaupallista toimintaa⁸⁵ sekä sopimusvapauden.⁸⁶ Lisäksi artikla perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 119

tehtävää ilmoitusta elinkeinotoiminnan aloittamisesta. Laissa voidaan ilmoituksenvaraiselle elinkeinotoiminnalle asettaa myös rajoituksia ja velvoitteita. Toiminta voidaan yleensä aloittaa jo ennen kuin viranomaisen on käsiteltävä elinkeinonharjoittajaa koskevan ilmoituksen, mutta joidenkin elinkeinojen osalta laissa voi olla poikkeuksia.

⁸² Ks. esim. PeVL 4/1986,

⁸³ Ks. esim. PeVL 25/1994.

⁸⁴ Ks. esim. Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeuksien rajoittaminen. Teoksessa Hallberg, Pekka; Karapuu, Heikki; Ojanen, Tuomas; Scheinin, Martin; Tuori, Kaarlo & Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet. 2. uudistettu painos. (2011), s. 157.

⁸⁵ Ks. tuomio 14.5.1974, asiassa 4/73, Nold, Kok. 1974, s. 491, n:o 14 ja tuomio 27.9.1979, asiassa 230-78, SpA Eridania ja muut, Kok. 1979, s. 2749, 20 ja 31.

⁸⁶ Ks. esim. tuomio 'Sukkerfabriken Nykøbing', asiassa 151/78, Kok. 1979, s. 1, n:o 19; tuomio 5.10.1999, Espanja vs. komissio, C-240/97, Kok. [1999], s. I-6571, 99.

artiklan 1 ja 3 kohtaan, jossa tunnustetaan vapaan kilpailun periaate. Tätä oikeutta käytetään luonnollisesti unionin oikeutta ja kansallisia lainsäädäntöjä noudattaen. Sitä voivat koskea perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdassa määritetyt rajoitukset.

Suomen perustuslain 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Tällä yleisellä säännöksellä ilmaistaan yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa koskeva pääperiaate. Siihen sisältyy mielivallan kieltä ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa henkilöitä tai henkilöryhmiä muita edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Yhdenvertaisuussäännöstä täydentää perustuslaissa oleva syrjintäkielto. Sen mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

On kuitenkin syytä huomata, että syrjintäkielto ei kiellä kaikenlaista erilaista kohtelua ihmisten välillä. Tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteutuminen voi edellyttää julkiselta vallalta aktiivisia toimia. Säännös ei estä positiivista erityiskohtelua eli muodollisesta yhdenvertaisuudesta poikkeamista silloin, kun pyritään tietyn, heikossa asemassa olevan ryhmän aseman ja olosuhteiden parantamiseen. Olennaista on, voidaanko erilainen kohtelu perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla.

Mikäli lainsäädännöllä sallitaan etämyynti Suomeen muista EU-maista, herää kysymys, olisiko etämyynnin salliminen Suomen sisällä edelleen mahdollista kieltää. EU-oikeudessa tästä tilanteesta käytetään ilmaisua ”käänteinen syrjintä”, millä tarkoitetaan oman maan kansalaisten syrjimistä suhteessa EU-maan kansalaisiin. Tämä saattaa olla kiellettyä, mutta oikeuskäytäntöä on paljon vähemmän ja tilanne saattaa edellyttää monitahoista tulkintaa. Käänteisen syrjinnän tilannehan syntyi viimeisessä alkoholilain uudistuksessa, jossa sallittiin alkoholijuomien vähittäismyynti kaupoissa 8 %:n juomille, jotka on valmistettu käymisteitse, mutta ei vastaaville tislatuille alkoholijuomille. Näistä tislatuista juomista Suomen markkinoilla noin 90 % oli suomalaisten yritysten valmistamia, mikä synnytti välillisen käänteisen syrjinnän tilanteen.

Ratkaisuna voitaisiin mahdollisesti ajatella, että joka tapauksessa olisi sallittua, että suomalainen yritys etabloituu toiseen EU-maahan ja myy sieltä käsin alkoholijuomia suomalaisille kuluttajille. Tällöin voitaisiin argumentoida, että syrjintää ei ainakaan muodollisella tasolla olisi. Toisaalta mikäli kotimaiset toimijat kilpailevat suoraan EU-toimijoiden kanssa, saattaisi tämä edellyttää saman edun

antamista myös kotimaisille toimijoille.

Katson kuitenkin, ettei mahdollisen käänteisen syrjinnän tilanteen syntyminen oikeuta SEUT 34 artiklan vastaista lopputulosta.

8. Johtopäätöksiä ja ajatuksia ongelman ratkaisemiseksi sekä vastaus STM:n lisäkysymykseen

EU:n kilpailu- ja sisämarkkinaoikeuden näkökulmasta tässä asiassa kyse on ennen muuta tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevien SEUT 34 ja 36 artiklan soveltamisesta. Pohdittaessa valtion sääntelytoimenpiteen osalta sitä, onko olemassa yleiseen etuun perustuvia pakottavia syitä tavaroiden vapaan liikkuvuuden rajoitusperusteina, on erityisesti kiinnitettävä huomiota kansallisen toimenpiteen *syrjimättömyyteen, välttämättömyyteen, soveltuvuuteen ja oikeasuhteisuuteen*.

Alkoholia koskevien yksinoikeuksien ja myyntirajoitusten osalta kyse on erityisesti terveyteen, mutta myös yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen liittyvistä perusteista. EU-jäsenvaltiot voivat pyrkiä alkoholin terveydellisten ja muiden yhteiskunnallisten haittojen torjumiseen rajoittamalla alkoholin saatavuutta ja myöntämällä yksinoikeuksia. Rajoitusten on kuitenkin oltava syrjimättömiä ja oikeasuhteisia. Niiden on myös oltava omiaan takaamaan tavoitellun päämäärän saavuttaminen, eivätkä ne saa rajoittavuudeltaan ylittää sitä, mikä on välttämätöntä. Asetettuihin tavoitteisiin tulisi pyrkiä johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla.

SEUT 36 artiklan mukainen poikkeaminen tavaroiden vapaan liikkuvuuden pääperiaatteesta on sallittua vain silloin, kun poikkeaminen on välttämätöntä sillä suojellun edun saavuttamiseksi. Poikkeuksia tavaroiden vapaasta liikkuvuudesta ei siten voida toteuttaa laajemmin kuin on välttämätöntä. Toisaalta selvää on, ettei mielivaltaisen syrjiviä tai peiteltyä jäsenvaltioiden välisen kaupan rajoittamista voida perustella SEUT 36 artiklan nojalla.

Välttämättömyyden osalta joudutaan kysymään ensinnäkin, miksi etämyynnin kieltäminen tai rajoittaminen olisi välttämätöntä Suomen tilanteessa. Ottamatta kantaa alkoholipoliittisiin kysymyksiin, kilpailu- ja eurooppaoikeuden tutkijana on syytä kiinnittää huomiota etämyyntiä koskevien rajoitusten soveltuvuuteen ja oikeasuhtaisuuteen kansanterveyden edistämisessä alkoholipolitiikan avulla.

Sovellettuuden osalta on syytä kysyä, mitä konkreettista terveystaloudellista hyötyä alkoholin etämyynnin estämisestä on sääntelyn toimivuuden tai suojeltavien oikeushyönteiden näkökulmasta. On syytä kysyä, mitkä olisivat nykyistä laajemman etämyynnin sallimisen terveydelliset lisähaitat nykytilanteeseen verrattuna. Etämyynti ei sinänsä kannustane impulsiiiviseen juomiseen, kun etäostaja ei saa alkoholia heti mukaansa. Asiakas voi käytännössä ostaa kotiinsa Alkosta hyvinkin suuren määrän alkoholia kerralla esimerkiksi perhejuhliin vedoten, tai syytä ilmoittamatta. Mitä muista EU-maista tuotuun alkoholiin tulee, Ruotsista, Ahvenanmaalta tai Kanariansaarilta voidaan tuoda veroedullisesti *kohtuullinen määrä* alkoholia⁸⁷ ja omaan käyttöön muualta EU-alueelta (esimerkiksi Virosta tai Saksasta) *erittäin suuri määrä* alkoholia.⁸⁸ Suomessa tullin suorittamalla maahantuodun alkoholin tehovalvonnalla saatu hyviä tuloksia. Erään Tullin lähteen mukaan alkoholin tilaaminen nettikaupoista laski tehovalvonnan aikana jopa 60 %.⁸⁹ Tämä lukema viittaa siihen, että nettikaupasta ostamisella pyrittiin välttämään verot ja saamaan alkoholia halvemmalla. Mikäli verot jäävät suorittamatta, alkoholia todennäköisesti ostetaan ja käytetään enemmän, mikä suurilla luvuilla lisää alkoholihaittoja. Samalla yhteiskunta menettää verotuloja, joita voitaisiin käyttää esimerkiksi alkoholiperäisten sairauksien hoitoon ja ennaltaehkäisyyn.

Tähän nähden on hyödyllistä esittää ääneen kysymys, missä määrin ja millä konkreettisilla toimenpiteillä etämyynnin rajoittaminen sinänsä olisi kokonaisuuden kannalta tehokas keino alkoholihaittojen torjumiseksi, vai pitäisikö valvontaa jatkossakin kohdentaa nimenomaan harmaan tuonnin torjuntaan. Sinänsähän alkoholi ei ole yhtään sen terveellisempää Suomesta kuin

⁸⁷ Tullin sivuilla todetaan seuraavaa: Ruotsinlaivat, Ahvenanmaa ja Kanariansaaret: Kanariansaaret, Ahvenanmaa ja Ahvenanmaan kautta kulkeva ruotsinlaiva ovat poikkeuksia. Voit tuoda niistä alkoholia ilman veroja vain saman verran kuin EU:n ulkopuolelta. Voit tuoda ilman veroja 16 litraa olutta ja 4 litraa hiilihapotonta viiniä ja 1 litran väkeviä alkoholijuomia (yli 22 %) tai 2 litraa muita alkoholijuomia (alle 22 %). Samat rajoitukset koskevat myös muita alueita, jotka kuuluvat EU:hun mutta eivät EU:n veroalueeseen. Ks. <https://tulli.fi/rajoitukset/alkoholi/tuonti-matkalta>

⁸⁸ Tullin sivuilla todetaan seuraavaa: Saat tuoda Euroopan unionin alueelta alkoholia ilman veroja, kun tuot alkoholin omaan käyttöösi tai lahjaksi. Alkoholit täytyy kuljettaa itse samassa kulkuneuvossa, jolla saavut Suomeen. Alkoholin määrästä ei voida antaa yleispäteviä rajoja. Ohjetasot ovat seuraavat: 110 litraa olutta (yli 0,5 %); yhteensä 90 litraa viiniä, siidereitä ja lonkerota, jotka on valmistettu käymisteitse punaviinit, valkoviinit, roséviinit, kuohuviinit, korkeintaan 60 litraa käymisteitse valmistetut siiderit ja long drink -juomat (lonkerot) 20 litraa väli tuotteita (enintään 22 %) esimerkiksi liköörit, vermutit, katkerot, sherry, 10 litraa muita alkoholijuomia (yli 1,2 % ja enintään 80 %) vodkat, ginit, rommit ja muut väkevät juomat lonkerot, jotka on valmistettu etyylialkoholista. Voit tuoda tuotteita eri ryhmiä samalla kertaa. Eri ryhmiin kuuluvia tuotteita ei kuitenkaan voi korvata toisilla. Et siis voi tuoda enempää viiniä, vaikka toisit vähemmän olutta. Jos tuot alkoholia ohjetasoja enemmän, sinun täytyy pystyä uskottavasti perustelevaan, että alkoholit tulevat omaan käyttöösi. Omaa käyttöä on henkilökohtainen käyttö, oman perheen käyttö, lahja. Ks. <https://tulli.fi/rajoitukset/alkoholi/tuonti-matkalta>

⁸⁹ "Alkoholitilaukset nettikaupoista vähentyneet 60 prosentilla. Verohallinto ja Tulli ovat marraskuusta 2022 alkaen valvoneet tehostetusti suomalaisten alkoholitilauksia ulkomaisista verkkokaupoista. Tehovalvonnan tarkoituksena on varmistaa, että valmisteverot ulkomailta tilatuista alkoholijuomista maksetaan Suomeen." <https://tulli.fi/ulkomaisesta-nettikaupasta-tilatusta-alkoholista-pitaa-yha-maksaa-valmistevero-verohallinnon-ja-tullin-tehovalvonta-on-vahentany-nettitilauksia-yli-60-prosentilla>

ulkomailtakaan ostettuna.⁹⁰

Tämä on hyvä pitää mielessä, kun pohditaan EU-oikeudellisesti jäsenvaltion mahdollisuutta rajoittaa alkoholin myyntikanavia Suomeen terveydellisillä perusteilla. *Pelkästään tai keskeisesti fiskaalisilla syillä alkoholimonopolia on pitkässä juoksussa aika vaikea puolustaa.*

Suomessa on hiljattain toteutettu varsin merkittävä alkoholin jakelukanavia koskeva laajennus. Viimeisen alkoholilain muutoksella käymiseen perustuvia⁹¹ alkoholijuomia 5,5 - 8 %:n alkoholipitoisuudella on saanut myydä 10.6.2024 alkaen noin 17 kertaa useammasta myyntipisteestä verrattuna nykyiseen Alkon jakeluverkostoon. Näin merkittävä jakelukanavien laajennus tulee epäilemättä lisäämään alkoholin kulutusta. Jakelutavassa tapahtuva muutos lisää alkoholin kulutusta merkittävästi enemmän kuin mitä tislattuja juomia koskevalla rajoituksella kulutusta saadaan alas. Jakelukanavia koskeva laajennus on omiaan lisäämään alkoholin kulutusta yleisemminkin, nähdäkseni erityisesti riski- ja ongelmakäyttäjien osalta, kun vahvempia alkoholituotteita saa nyt lähikaupasta.

Suomen viime vuosien alkoholipolitiikka on perustunut pitkälti alkoholin saatavuuden lisäämiseen. Tämä helpottaa kansalaisten arkea, mutta lisää monien asiantuntijoiden mukaan alkoholihaittoja. Toisaalta uudistuksista huolimatta alkoholin kulutus näyttää laskeneen viime vuosina.⁹² Näin ollen voidaan pohtia sitä, miten loogisena etämyynnin rajoittamista voidaan pitää nykyisen alkoholilain tavoiteasetannan näkökulmasta, jossa korostetaan alkoholihaittojen torjumista alkoholin saatavuutta rajoittamalla. Yksi vapaata liikkuvuutta koskeva periaate EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä on se, että rajoittavan sääntelyn tulee olla omiaan saavuttamaan se päämäärä, johon rajoituksella pyritään.

Oikeasuhtaisuuden näkökulmasta, mikäli samat tavoiteltavat, hyvänä pidetyt asiat voidaan saada toteutumaan lievemmillä sääntelyllä, kyse ei ole oikeasuhtaisesta rajoituksesta. Mitä tulee eivastuullisten toimijoiden karsimiseen markkinoiden ulkopuolelle, tämä tapahtuu parhaiten

⁹⁰ Tunnetusti alkoholin osalta suurikäyttäjät synnyttävät suurimman osan yhteiskunnallisista kustannuksista. Toisaalta päihteisiin liittyvä ongelma on vuosikymmenten saatossa hieman muuttunut sikäli, että alkoholin rinnalle ovat tulleet enenevässä määrässä muut huumaavat aineet, kuten lääkkeet ja laittomat huumeet. Ks. esim. Sekakäyttäjät sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa. Lääketieteellinen Aikakauskirja Duodecim 2017;133(22):2152-60. Uutta tutkimustietoa on myös nuorten huumekuolemin syistä. Ks. esim. https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/149125/URN_ISBN_978-952-408-316-4.pdf?sequence=1&isAllowed=y

⁹¹ Tämän lausunnon laatija oli 2024 kuultavana mainitusta lakihankkeesta Eduskunnan talousvaliokunnassa ja sosiaali- ja terveysvaliokunnassa ja katsoi, että lakiin lisätty valmistustaparajoitus on SEUT 34 artiklan vastainen. Perusteena oli erityisesti se, että käymisteitse ja tislaamalla valmisteluilla alkoholijuomilla on samat terveysvaikutukset, minkä lisäksi rajoituksen perusteena olleita makeita alkoholijuomia voidaan valmistaa ja jo nykyisinkin valmistetaan kummallakin valmistustavalla. Koska tämä kysymys jää lausuntopyyntöä ulkopuolelle, sitä ei jäljempänä käsitellä.

⁹² <https://thl.fi/-/alkoholin-kokonaiskulutus-vaheni-edelleen-vuonna-2023-myyntimaarissa-suuria-alueellisia-eroja>

asianmukaisella sääntelyllä ja valvonnalla, jossa tarkastetaan, että hakijan toiminta täyttää kansainvälisesti hyväksytyt standardit ja vaatimukset. Lähtökohtaisesti alkoholin etämyynti ei vaikuta kokonaisuuden kannalta kovin merkittävältä ongelmalta, kunhan se ei johda hallitsemattomaan alkoholin vähittäismyyntiin Suomen alueella. Tämä voidaan estää kehittämällä etämyynnin osalta vastaanottopisteet, kuten edellä on ehdotettu.

On myös otettava huomioon, että verkkokaupan lisääntyessä jatkuvasti etämyynnin kieltäminen käy yhä vaikeammaksi perustella. *Ruotsin korkeimman oikeuden Winefinder-tuomio*⁹³ koskee muuhun EU/ETA-maahan kuin Ruotsiin sijoittautuneen myyjän oikeutta markkinoida alkoholijuomia kuluttajille Ruotsissa. Kaupan jälkeen myyjä järjestää juomien kuljetuksen itsenäisen kuljetusliikkeen kautta asiakkaalle Ruotsiin. Ruotsin korkein oikeus vahvistaa tuomiossaan, että menettely, jossa toisesta EU/ETA-valtiosta oleva alkoholijuomien myyjä järjestää juomien kuljetuksen itsenäisen kuljetusliikkeen kautta asiakkaalle Ruotsiin, on Ruotsin alkoholilain mukaan laillista.

Voitaisiin ajatella, että etämyynnin rajoittamisessa tulisi keskittyä erityisesti seuraaviin asioihin:

- 1) Veronkierron tehokas estäminen. Tullin tehovalvonnalla saatiin alkoholin postimyynti vähenemään ainakin hetkellisesti noin 60 %. Kannustimena etäostolle/etämyynnille näyttää olleen verojen välttäminen. Mikäli tämä saadaan estettyä esim. algoritmiin perustuvalla verovalvontajärjestelmällä, harmaantuonnin hintaetu poistuu ja etämyyntiin turvaututaan muista syistä, esimerkiksi siksi, että halutaan ostaa jotain tiettyä tuotetta jota Alkon valikoimista ei löydy.
- 2) Iän tarkistus, humalahaluisen juomisen ja impulsiivisen alkoholin ostamisen torjuminen: tässä auttavat lailla säädettyjen luovutusasteiden määrääminen pakollisiksi. Paketteja saisi hakea luovutusasteista alkoholin normaaleina toimitusaikoina; ostajan ikä ja kunto tarkistettaisiin kuten muissakin myynti- ja luovutusasteissa.
- 3) Etämyynnissä olevien alkoholijuomien turvallisuuden takaaminen.
- 4) Väkiiviina jää joka tapauksessa etämyynnin ulkopuolelle. Erikseen selvitettäisiin, miten suhtaudutaan mietoja vahvempiin alkoholijuomiin.
- 5) Pohdittavaksi jäisi myös, mitä muita seikkoja yleisen järjestyksen turvaaminen mahdollisesti edellyttäisi.

Katson että Suomen nykyinen alkoholilainsäädäntö on etämyynnin osalta ristiriidassa Euroopan unionin tuonnin määrällisiä rajoituksia koskevien säädösten kanssa. Kyse on SEUT 34 tarkoitetusta

⁹³ HÖGSTA DOMSTOLENS DOM Mål, meddelad i Stockholm den 7 juli 2023 T 4709-22. <https://www.domstol.se/globalassets/filer/domstol/hogstodomstolen/avgoranden/2023/t-4709-22.pdf>

tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevasta rajoituksesta. Etämyynnin rajoittaminen nykyisestä ei ole mahdollista. Nykytilassa ei voida jatkaa, koska se on oikeusvaltioperiaatteen vastainen. Jäljelle jää vaihtoehto, jossa etämyyntiä avattaisiin hallitusti ja riittävin terveyden ja järjestyksen suojeluun liittyvin turvajärjestelyin. Usein paras tapa torjua harmaata taloutta on luoda tilalle kuluttajien kannalta hyvin toimiva järjestelmä, joka korvaa harmaan talouden.

Nykyisen alkoholilain 27 §:n mukaan alkoholiyhtiöltä ostettuja alkoholijuomia saadaan luovuttaa ostajille avoimessa liikehuoneistossa, jonka toiminnanharjoittajan kanssa alkoholiyhtiö on tehnyt luovutuspaikkasopimuksen. Luovutuspaikan hyväksyy alkoholiyhtiön hakemuksesta se aluehallintovirasto, jonka toimialueella luovutuspaikka sijaitsee. Luovutuspaikkaa ei saa hyväksyä, jos sen sijainnista aiheutuu kohtuutonta haittaa asuinympäristölle tai jos toiminnanharjoittaja ei täytä 13 §:ssä säädettyjä edellytyksiä. Luovutuspaikkaan saadaan toimittaa vain ostajan sinne tilaamia alkoholijuomia. Toimitetut alkoholijuomat saadaan luovuttaa vain niiden ostajalle tai tämän valtuuttamalle henkilölle ja noutamatta jääneet alkoholijuomat on palautettava alkoholiyhtiölle viimeistään kahden viikon kuluessa niiden saapumisesta luovutuspaikkaan. Alkoholijuoman luovuttamiseen luovutuspaikassa sovelletaan 35 ja 37–40 §:ää sekä 42 §:n 2 momenttia.

Voimassa olevan alkoholilain 27 §:n mukaan alkoholiyhtiö saa siis järjestää juomien kuljetuksen myös luovutuspaikkaan Alkon hyväksytyjen vähittäismyyntipaikkojen ulkopuolelle. Tämä oikeus on siis vain Alkolla, eikä se koske muita alkoholin myyjiä. Luovutuspaikankin on oltava viranomaisen hyväksymä. Tällaista järjestelyä käytetään esimerkiksi, jos yksityishenkilö tilaa alkoholijuomia. Nykyinen alkoholilain 27 § ei alkoholiyhtiönkään osalta mahdollista sitä, että alkoholijuomia toimitettaisiin luovutuspaikasta kuluttajan osoittamaan paikkaan. Verkkokauppa on myös alkoholiyhtiön osalta mahdollinen ainoastaan siten, että alkoholiyhtiö ottaa tilauksia ja maksuja vastaan verkkokaupassa, mutta asiakas noutaa juomat itse paikan päältä vähittäismyynti- tai luovutuspaikasta.

Tällä hetkellä voimassa olevan lainsäädännön näkökulmasta jo olemassa olevaa luovutuspaikkaa koskevaa lainsäädäntöä voitaisiin kehittää nykyistä laajemmin etämyynnin tarpeisiin. Voitaisiin siis tehdä luovutuspaikkasopimuksia soveliaiden myymälöiden kanssa, kuten alkoholilain 27 §:stä ilmenee.

STM on lähettänyt lausuntoluonnoksen 2.10.2024 saatuaan ja läpikäytyään allekirjoittaneelle 17.10.2024 täsmentävän kysymyksen, joka kuuluu seuraavasti:

”Lausunnossa esitellään mahdollisena sääntelyratkaisuna etämyyten alkoholijuomien luovutuspaikkoja, jotta etämyynti ei muodostuisi täysin kontrolloimattomaksi toiminnaksi. Juomatoimituksia saisi hakea luovutuspaikoista alkoholin normaaleina toimitusaikoina, ja ostajan ikä ja kunto tarkistettaisiin kuten muissakin myynti- ja luovutuspaikoissa. Tämän perusteella voisi tulkita, että etämyyntillä ostettujen alkoholijuomatoimitusten kotiinkuljetuksia ei sallittaisi? Miten tämä ratkaisu suhteutuisi siihen, että viimeisimmässä alkoholilain muutosta koskevassa hallituksen esityksessä alkoholijuomien toimitus mm. koteihin sallittaisiin kotimaan vähittäismyynnistä ja alkoholiyhtiöstä ostettujen alkoholijuomien osalta (HE 173/2024 vp)?”

Totean vastauksenani ensinnäkin, että hallituksen HE 173/2024 on annettu eduskunnalle 10.10.2024, eikä po. hallituksen esityksen sisältö ollut vielä tämän asiantuntijalausunnon laatijan tiedossa lausuntoluonnosta 2.10.2024 kirjoitettaessa. HE 173/2024 luo siten tarpeen täydentää aiemmin lähetettyä lausuntoluonnosta. Totean täydentävän kysymyksen osalta seuraavaa:

Hallituksen esityksen 173/2024 vp. kohdassa 4.1 ”Keskeiset ehdotukset” todetaan seuraavaa:

”Alkoholilaissa mahdollistettaisiin alkoholijuomien toimitus kotimaan vähittäismyynnistä asiakkaalle. Esitys ei muuttaisi voimassa olevaa oikeustilaa alkoholijuomien etämyynnin, etäostamisen tai rajat ylittävien toimitusten osalta.

Alkoholilakiin otettaisiin vähittäismyyntiluvan ja anniskeluluvan lisäksi käyttöön uusi alkoholijuomien toimituslupa. Alkoholijuomien toimitukseen kotimaan vähittäismyynnistä tai alkoholiyhtiöstä asiakkaalle pitäisi siis hakea erillinen lupa. Viranomaisille säädettäisiin oikeus valvoa toimituksia koeostoilla.

Laissa säädettäisiin, että alkoholijuomien toimitus olisi sallittua vain, jos alkoholijuoma olisi ostettu ja noudettu kotimaan vähittäismyynnistä tai alkoholiyhtiöstä. Alkoholijuoman toimittaja saisi luovuttaa ostajalle tai muulle vastaanottajalle vain sellaisia alkoholijuomia, joita toimitukseen luovuttaneella vähittäismyyntiluvanhaltijalla ja alkoholiyhtiöllä olisi vähittäismyyntiluvan tai lain nojalla oikeus myydä.

Laissa säädettäisiin lisäksi alkoholijuomien toimitusluvan edellytyksistä ja lupaehtoista. Alkoholijuomien luovuttaminen olisi sallittua vain kello 9 ja 21 välillä. Alkoholiyhtiöstä hankitun alkoholijuoman luovuttaminen olisi kuitenkin sallittu vain alkoholiyhtiön vähittäismyyntiaikojen mukaisesti. Alkoholijuoman toimituksen ostaja olisi velvollinen todistamaan ikänsä ennen alkoholijuoman ostamista. Jos alkoholijuoman osto tapahtuisi etäyhteyden välityksellä, olisi alkoholijuoman ostaja velvollinen todistamaan ikänsä vahvan sähköisen tunnistautumisen avulla. Lisäksi alkoholijuomien luovuttamisen yhteydessä tulisi joka kerta todennettavasti tarkastaa vastaanottajan ikä. Alkoholijuomia ei saisi luovuttaa, jos vastaanottaja kieltäytyisi todistamasta ikänsä.

Alkoholilaissa säädetyt vähittäismyynti- ja anniskelukiellot ulotettaisiin koskemaan myös alkoholijuomien toimitusta. Lisäksi alkoholilakiin lisättäisiin erikseen sääntelyä alkoholijuomien toimituskielloista. Alkoholijuomia ei saisi toimittaa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluyksikköön, varhaiskasvatuksen järjestämipaikkaan, esi- tai perusopetuksen järjestämipaikkaan eikä pääosin lasten ja nuorten kokoontumiseen liittyvän toiminnan järjestämipaikkaan. Alkoholijuomaa ei myöskään saa toimittaa alkoholilain 85 §:ssä tarkoitettuun paikkaan,

jossa on voimassa alkoholijuomien nauttimiskielto eikä tilaan tai paikkaan, joka on hyväksytty anniskelualueeksi.

Alkoholijuomien toimitusluvanhaltijan olisi huolehdittava sen lukuun toimivien alkoholijuomien toimittajien riittävästä osaamisesta. Toimitusluvanhaltijan tulisi huolehtia siitä, että sen lukuun toimivilla alkoholijuomien toimittajilla olisi suoritettuna alkoholilain toimitusta koskevan sääntelyn ja toimitusta koskevien toimintaohjeiden tuntemista osoittava Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston hyväksymän mallin mukainen todistus (toimituspassi). Samalla lakiin otettaisiin jo vakiintuneessa käytössä oleva termi anniskelupassi, johon viitataan voimassa olevassa laissa alkoholilain tuntemista osoittavana todistuksena.

Alkoholilain säännöksiä vähittäismyynnin ja anniskelun henkilökunnan paikalla olosta tarkennettaisiin. Jatkossa vähittäismyynti- ja anniskelupaikassa tulisi olla paikalla luvanhaltijan määräämä luvanhaltijan edustaja, kun paikassa saisi myydä tai nauttia yli 2,8 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältäviä alkoholijuomia ja paikka olisi avoinna asiakkaille. Muutos mahdollistaisi sen, että vähittäismyynti- tai anniskelulupa voitaisiin myöntää sille ajalle, jolla vähittäismyyntipaikassa tosiasiallisesti myytäisiin alkoholia tai anniskelupaikassa tosiasiallisesti anniskeltaisiin tai nautittaisiin alkoholijuomia. Henkilökunnan tulisi näin ollen olla paikalla vain silloin, kun paikassa myytäisiin, anniskeltaisiin tai nautittaisiin alkoholijuomia.

Samalla lakiin tehtäisiin joitain pieniä tai teknisiä muutoksia. Voimassa olevaa sääntelyä esimerkiksi täsmennettäisiin siten, että alkoholilain luvanvaraisuus koskisi vain yli 2,8 prosenttia etyylialkoholia sisältäviä alkoholijuomia.

Alkoholilaissa säädetyn seuraamusmaksun ylärajaa nostettaisiin 20 000 euroon. Luvan peruuttamisen edellytyksiä osittain lievennettäisiin nykyisestä, jotta sääntely tukisi paremmin vaikuttavaa viranomaisvalvontaa. Lakiin lisättäisiin selvyyden vuoksi uusi pykälä koskien luvan lopettamista.

Alkoholilaissa rangaistavaksi säädettyjen alkoholirikkomusten alaa laajennettaisiin koskemaan myös alkoholijuomien toimittamisen yhteydessä tapahtuvaa alkoholijuomien luovutusta, mikäli tilanteessa rikottaisiin laissa säädettyä toimituskieltoa kyseisestä pykälästä tarkemmin ilmenevällä tavalla. Alkoholijuomien toimittaja syyllistyisi alkoholirikkomukseen, mikäli hän luovuttaisi tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta alkoholijuomia esimerkiksi alaikäiselle tai vahvasti päihtyneelle henkilölle.

Lisäksi lakiin tehtäisiin eräitä muita vähäisiä tai teknisluonteisia muutoksia esimerkiksi tiedonsaantiin liittyen.⁹⁴

Uudella lailla alkoholijuomien toimitus kuluttaja-asiakkaan kotiin tai yrityksille sallittaisiin kotimaan vähittäismyynnistä asiakkaalle. Alkoholilakiin otettaisiin vähittäismyyntiluvan ja anniskeluluvan lisäksi käyttöön uusi *alkoholijuomien toimituslupa*. Alkoholijuomien toimitukseen kotimaan vähittäismyynnistä tai alkoholiyhtiöstä asiakkaalle pitäisi siis hakea erillinen lupa. Kuitenkin lupa voitaisiin myöntää vain, jos alkoholijuoma olisi ostettu ja noudettu kotimaan vähittäismyynnistä tai alkoholiyhtiöstä.

⁹⁴ HE 173/2024 vp. s. 13-14.

Alkoholijuoman toimittaja saisi luovuttaa ostajalle tai muulle vastaanottajalle vain sellaisia alkoholijuomia, joita toimitukseen luovuttaneella vähittäismyyntiluvanhaltijalla ja alkoholiyhtiöllä olisi vähittäismyyntiluvan tai lain nojalla oikeus myydä.

Lakiehdotuksen 35 a §:ssä todetaan nimenomaisesti, että alkoholijuomien toimitus on sallittua vain, jos alkoholijuoma on ostettu ja noudettu kotimaan vähittäismyyntistä tai alkoholiyhtiöstä. Tämä herättää EU-oikeudellisen kysymyksen sääntelyn syrjivyydestä.

Alustavan arvion perusteella ehdotettu sääntely vaikuttaa ongelmalliselta, sillä toimituslupa voisi koskea vain Suomessa myytyä alkoholia. Tätä voidaan pitää SEUT 34 artiklassa tarkoitettuna määrällisenä rajoituksena. Voi olla hankala perustella, miksi alkoholin toimituslupa voitaisiin myöntää vain niissä tapauksissa, joissa toimitukseen luovuttaneella vähittäismyyntiluvanhaltijalla ja alkoholiyhtiöllä olisi vähittäismyyntiluvan tai lain nojalla oikeus myydä alkoholijuomia. Jotta tämä olisi mahdollista SEUT 34 ja 36 artiklan perusteella, pitäisi voida esittää jokin hyväksyttävä ja uskottava, verifioitavissa oleva kansanterveydellinen tai yleiseen järjestykseen liittyvä syy näin rajoittavalle lain-säädännölliselle ratkaisulle. Muussa tapauksessa sääntelyä voidaan pitää joko suoraan tai välillisesti syrjivänä toimenpiteenä, mikä käytännössä tarkoittaisi, että uusi sääntely rikkoisi SEUT 34 artiklaa, eikä SEUT 36 artiklaa voitaisi käyttää oikeuttamisperusteena.

Alkoholijuomien luovuttamisen voisi suorittaa vähittäismyyntiluvan haltija tai Alko itse, minkä lisäksi kuljetukseen määränpäähensä ostajalle, mukaan lukien kuluttaja-asiakkaat, voitaisiin käyttää niihin erikoistuneita kuljetusyriä. Jälkimmäisissä tilanteissa ollaan asiallisesti varsin lähellä etämyyntiä. Ratkaisevaa eroa ei voitane tehdä sillä perusteella, että kotimaisissa transaktioissa puhutaan (sallitusta) ”alkoholijuomien toimitusluvasta”, kun taas rajat ylittävissä toimituksissa puhutaan (kielletystä) ”etämyyntistä”. Ainakin alustavassa tarkastelussa kyse näyttäisi olevan samasta tai ainakin samankaltaisesta asiasta sillä erotuksella, että ensimmäisessä tilanteessa kuluttaja ostaa alkoholijuomia kotiinsa toimitettavaksi kotimaasta ja jälkimmäisessä tilanteessa toisesta EU/ETA-maasta. Mikäli juomat toimittaa perille erillinen kuljetusyritys, kummassakin tapauksessa kuljetusyritykseltä voitaisiin edellyttää samanlaista lupaa ja samanlaisia käytänteitä iän ja päihtymyksen selvittämisessä (17 a §). Ei liene perusteltavissa, että sama alkoholi olisi suomalaiselta yritykseltä ostettuna sen terveellisempää kuin toisesta EU-maasta ostettu sama alkoholi. Mikäli taas on olemassa seikkoja, jotka oikeuttavat erilaisen kohtelun, ne olisi hyvä tuoda esille lakiesityksessä.

Asiassa kannattaisi vielä harkita sitä vaihtoehtoa, että hallituksen esitystä 173/2024 vp täydennettäisiin etämyyntiä koskevilla säännöksillä, joilla alkoholin toimittaminen kotiovelle sallittaisiin jatkossa samoin edellytyksin kuin se sallitaan kotimaisille toimijoille. Vaikka toisessa EU/ETA-maassa toimivalla alkoholin myyjällä ei olisi vähittäismyyntilupaa Suomessa, mutta alkoholin perille toimittavalla yrityksellä, esimerkiksi kuljetuspalveluita tarjoavalla yhtiöllä, olisi toimituslupa ja perille toimittamisessa noudatettaisiin samoja käytänteitä kuin kotimaisten alkoholin myyjien osalta, kuluttajille ei varmaankaan aiheutuisi sen suurempaa haittaa tai terveydellistä riskiä kuin niissä tilanteissa, joissa alkoholin on luovuttanut kuljetusyritykselle kuluttajalle perille toimitettavaksi kotimainen yritys.

Tässä asiantuntijalausunnossa suoritettu oikeudellinen analyysi puhuu muutoinkin sen puolesta, että etämyyntiä koskevat lainsäädännölliset ongelmat korjattaisiin pikaisella aikataululla.

Espoossa 28. päivänä lokakuuta 2024



Petri Kuoppamäki

Yritysjuridiikan professori, OTT

kauppoikeuden ja oikeustaloustieteen dosentti