

Eurooppa-oikeuden professori Juha Raitio (HY)/

Raitio Law Oy, Raaseporintie 2 D,

00900 Helsinki

e-mail: juha.raitio@helsinki.fi,

puh. 050-5315496

Y-tunnus: 2713089-2

Oikeustiereen tohtori (Eurooppaoikeus) Kukka Kuusela (HY)

e-mail: kukka.kuusela@helsinki.fi,

puh. 044-9508351

Y-tunnus: 3186992-1

Sosiaali- ja terveysministeriö

9/2024

PL 33, 00023 Valtioneuvosto, Y-tunnus 0244685-8

Lausunto alkoholin etämyyntiä koskevista kysymyksistä

(VN/1531/2024)

1. Lausuntopyyntöön kuvaus.....	4
2. Lausuntopyyntöön tausta ja relevantin kontekstin rajaus	5
2.1 Lausunnon tausta	5
2.2 Etämyyntiä koskevat perusoikeuskysymykset	10
2.3 Ympäristötavoitteet osana etämyynnin oikeustilan arviointia	16
2.4. Tunnistetut etämyyntiä koskevan oikeustilan selkeyttämismuutokset.....	19
3. Nykyinen alkoholilainsäädäntö ja etämyyntiä koskevan oikeustilan kehitys.....	20
3.1 Alkoholilain systematiikka ja sen asettamat lähtökohdat analyysille	20
3.2 Huomiota nykyisestä alkoholilain systematiikasta ja analyysin lähtökohdista	25
3.3 Etämyyntiä koskeva nykyinen oikeustila.....	27
3.4 Alkoholilainsäädännön johdonmukaisuus ja yhdenvertaisuuteen perustuva lupajärjestelmä ...	30
4. Alkoholilain muutosten seuranta ja vaikutusten arviointi	34
4.1 Vuonna 2018 voimaantulleen alkoholilain kokonaisuudistuksen vaikutukset.....	34
4.2 Valmistustaparajoitus ja varovaisuusperiaate	37
4.3 Etämyynti, valmistustaparajoitus ja elinkeinonharjoittamisen vapaus	44
4.4 Verotusta koskevat muutokset: verovalvonnan tehokkuus ja valmisteverotus	45
4.5 Verotusta koskevat muutokset: Arvonlisävero ja kansantaloudelliset vaikutukset.....	49
4.6 Kansantaloudelliset vaikutukset	52
5. Etämyyntiä koskevat käsitteelliset ongelmat.....	53
5.1 Etämyynnin käsite	53
5.2 Etämyynnin käsite kuluttajanoikeusdirektiivin ja kuluttajansuojalain valossa	55
5.3 Tietoyhteiskunnan palvelun käsite	59
5.4 Etämyynti ja etäosto: sekaluonteiset palvelut ja niiden pääasiallinen luonne	62
5.5 Välittäjät ja muut myyntipalvelujen tarjoajat	75
5.6 Etämyynnin ja vähittäismyynnin käsitteellinen ero	79
6. Sähkökauppadirektiivi ja alkoholin ETA-alueelta käsin tapahtuva etämyynti	82
6.1 Sijoittautumisvapaus ja palvelun tarjoamisen vapaus verkkoympäristössä	82
6.2 Yhteensovittaminen ja kansallisten viranomaisten aineellinen harkintamarginaali.....	89
6.3 Direktiivin 2000/31/EY 3 artiklan menettelylliset edellytykset.....	93
6.4 Direktiivin 2000/31/EY aineelliset edellytykset	99
7. Lupajärjestelmän sallittavuus direktiivien 2000/31/EY ja 2006/123/EU valossa	107
7.1 Lupajärjestelmän sallittavuus alkoholituotteiden verkkomyynnin kontekstissa	107
7.2 Lupajärjestelmä, etämyynti ja yhdenvertaisuus	116
7.3 Lupajärjestelmä, etämyynti ja saatavuus	122
7.4 Lupajärjestelmä ja etämyynnin valvonta: ikä- ja päihtymyskontrolli.....	127

8. Yleinen järjestys ja kansallinen rikosoikeus	131
8.1 Yleinen järjestys ja tunnisteiden avulla tapahtuva valvonta	131
8.2 Etämyyntiä koskevan oikeustilan vaikutus kansalliseen rikosoikeuteen	133
9. Oikeasuhtaisuutta koskevia näkökulmia	135
9.1 Kategoriset eli yleiset ja abstraktit kiellot oikeuskäytännössä	135
9.2 Kategoriset myyntikiellot valmisteveron alaisten tupakkatuotteiden osalta	136
9.3 Kategoriset markkinointikiellot direktiivin 2006/123 valossa huomioiden SEUT 56	137
9.4 Kategoriset kiellot direktiivin 2000/31/EY valossa huomioiden SEUT 34 ja 36 artiklat	141
9.5 Markkinointikielto direktiivien 2000/31/EY ja 2005/29/EY sekä SEUT 49 ja 56 artiklan valossa	143
9.6 Potentiaalisesti sallittu rajoitus direktiivin 75/324 ja asetuksen n:ro 1223/2009 mukaisesti	146
9.7 Hakukoneoptimoinnin rajoituskelpoisuus ja jakeluverkoston kattavuus	153
10. Perusoikeuksien yhteensovittaminen	155
10.1 Kansanterveys ja kuluttajansuoja	155
10.2 Kansanterveys, toimivallan jako ja kansallinen harkintamarginaali	159
10.3 Pohjoismainen alkoholipolitiikka	163
10.4 Ylikansallinen terveyspolitiikka	165
10.5 Kansallinen konteksti: Alkoholin kulutuksen, juomatapojen ja haittojen kehitys	169
11. Loppuhuomiot ja tiivistetyt vastaukset esitettyihin kysymyksiin	180

1. Lausuntopyynnön kuvaus

Sosiaali- ja terveysministeriö on pyytänyt meiltä lausuntoa koskien sitä, miten hallitusohjelman etämyyntiä koskevat kirjaukset saataisiin toteutettua parhaalla mahdollisella tavalla ottaen samalla huomioon Alkon kansanterveydellinen asema. Lisäksi sosiaali- ja terveysministeriö on pyytänyt näkemystämme seuraavia kysymyksenasetteluja koskien:

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 kysymyksinä 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 yhdenvertaisuussääntelyn 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?

Sosiaali- ja terveysministeriö pyytää lausuntoluonnoksen 10.9.2024 mennessä mahdollisille kommentteille sekä lopullisen lausunnon 30.9.2024.

2. Lausuntopyynnön tausta ja relevantin kontekstin rajaus

2.1 Lausunnon tausta

Alkoholin etämyyntiä koskevan oikeustilan selkeyttämisen edistämiseksi ja alkoholilainsäädännön ajantasaistamiseksi pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman mukaan alkoholilain etämyyntiä koskevaa sääntelyä selkiytetään yksiselitteiseksi siten, että suomalaisilla on oikeus ostaa etämyyntimenettelyn kautta alkoholia toisissa EU-maissa toimivilta alkoholilta. Sosiaali- ja terveysministeriö on käynnistänyt etämyyntiä koskevan säädöshankkeen tammikuussa 2024 (STM 4:00/2024).¹ Sosiaali- ja terveysministeriö valmistelee parhaillaan alkoholijuomien etämyynnin selkiyttämistä koskevaa alkoholilainsäädännön muutosesitystä hallitusohjelmakirjauksessa määriteltyjen reunaehtojen mukaisesti ja tämä lausunto on osa riippumatonta etämyynnin oikeustilaa koskevaa lainvalmistelua.

Hallitusohjelman mukaan alkoholipolitiikkaan ja alkoholin etämyyntiin liittyvät hallitusohjelmakirjaukset eivät vaikuta Alkon kansanterveydellisesti perusteltuun tehtävään ja asemaan, minkä lisäksi uudistukset toteutetaan EU-oikeuden näkökulmasta hyväksyttävällä tavalla. Tältä osin on huomattava, että kansanterveydellisten vaikutusten arviointiin liittyy epävarmuustekijöitä,² jonka vuoksi lausunnossa ei pyritä määrittelemään tarkkarajaisesti millaiset alkoholin etämyynnin rajoitukset ovat sallittuja, vaan lausunnossa tuodaan esille pikemminkin millaisia rajoituksia ei ole katsottu sallituiksi verkossa tapahtuvan vaihdannan alueella ja miten oikeasuhtaisuutta tulisi arvioida osana etämyynnin oikeustilan selkeyttämistä. Lausunnon kansanterveydellisessä osiossa on huomioitu kansallisten viranomaisten julkaisemaa aineistoa, mutta aineiston kuvaus ei ole tyhjentävä vaan toimii perustelujen osana etämyynnin oikeustilan analyysissä.

Etämyyntiä koskevan sääntelyn selkeyttämisen potentiaalinen vaikutus Alkon toimintaan huomioidaan lausunnossa alkoholilain selkeyttämistä koskevien vaikutusten analyysin yhteydessä sekä lupajärjestelmää koskevan analyysin kautta. Vähittäismyyntilupajärjestelmän jatkuvuuden osalta lausunnossa on huomioitu, että HE 2024/45 mukaan alkoholilainsäädännön nykyaikaistamisen tavoitteena on muun muassa oikeusvarmuuden lisääminen, avoimuuden turvaaminen ja hallinnollisten resurssien kontrollointi. Kyseisen hallituksen esityksen mukaan

¹ Eduskunta on alkoholilain kokonaisuudistuksen hyväksyessään vastauksestaan (EV 186/2017 vp) tarkemmin ilmenevin tavoin mm. edellyttänyt, että hallitus selvittää etämyyntiä koskevat säännökset ottaen huomioon unionin oikeuden vaatimukset sekä KKO:n tuleva ratkaisu Visnapuu-tapauksessa.

² HE 7/2024 Kuten HE 7/2024 tuodaan esille, alkoholimarkkinoiden sääntelykehiksen ajantasaistamisen tarkkaa vaikutusta alkoholin kokonaiskulutukseen on kuitenkin erittäin vaikea arvioida, sillä siihen liittyy paljon epävarmuustekijöitä, joista osa koskee tuotteiden keskinäisten myyntiosuuksien kehitystä ja sitä, miten kuluttajakäyttäytyminen muotoutuu.

ennakkolupavelvoitteen käyttöä tulisi rajoittaa ainoastaan välttämättömiin tilanteisiin huomioiden, että kyseisen velvoitteen on oltava syrjimätön, eikä sen tulisi muodostaa estettä palvelutoiminnan aloittamiselle tai harjoittamiselle.

Suomen yksinoikeus- ja lupajärjestelmän jatkuvuuden osalta lausunnossa huomioidaan aihepiirin analogia unionin tuomioistuimen ratkaisun C-198/14, Visnapuu ja siihen liittyvän kansallisen oikeuskäytännön kanssa. Näihin tapauksiin liittyvän analyysin osalta keskeiseen rooliin nousevat etämyyntiä koskevien oikeus- ja tosiseikkojen muutos, joka liittyy kansanterveydellisiin syihin ja kuluttajakäyttäytymisen muutokseen.³ Lausunnossa esitetyn näkemyksen mukaan on keskeistä liittää verkossa tarjottavien palvelujen vapaa liikkuvuus kansalliseen alkoholinmyyntijärjestelmään, joka perustuu luvanvaraiselle vähittäismyynnille. Etämyynnin oikeustilan laintasoisen selkeyttämistarpeen kartoittamisen näkökulmasta on näin ollen oleellista selvittää kuinka potentiaalinen ja merkittävä riski alkoholin etämyynnin salliminen olisi kansanterveyden kannalta ja millaisia oikeudellisia puitteita etämyynnin sääntelylle on asetettu EU-lainsäädännössä. Lausunnossa esitetään, että alkoholikulttuurin muutos, joka näkyy erityisesti nuorten kulutustottumuksissa, tukee alkoholilainsäädännön hallittua ja johdonmukaista ajantasaistamista ja etämyyntisääntelyn selkeyttämistä tulkinnallisen oikeustilan vakauttamiseksi sekä oikeusvarmuuden lisäämiseksi alkoholimarkkinoilla. Lausunnossa oikeusvarmuutta arvioidaan kuluttajansuojaan kytkeytyvästä näkökulmasta, joka keskittyy pääasiallisesti B2C myyntiin. Lausunnossa on kuitenkin joitakin B2B myyntiä koskevia huomioita, sen varmistamiseksi, että alkoholin etämyynnin oikeustilan käsittely muodostaa johdonmukaisen kokonaisuuden. Johdonmukaisuuden osalta on oleellista huomioida, että alkoholipolitiikan muutosten vaikutuksia tulisi seurata siten, että kuluttajakäytöksen muutoksien vaikutusta kansanterveyteen voidaan tosiasiallisesti monitoroida. Tämä tarkoittaa, että muutosten olisi lähtökohtaisesti asianmukaista tapahtua asteittain, siten että kansanterveydellisten intressien tehokas suojaaminen on mahdollista myös tilanteessa, jossa alkoholimarkkinoiden sääntelyä pyritään yhteensovittamaan sisämarkkinaoikeudelliseen kontekstiin

³ Tapauksen kannalta oleelliset tosiseikat voidaan tiivistää seuraavasti: Suomalaiset asiakkaat olivat tilanneet Visnapuun yrityksen kautta alkoholituotteita Virossa ja osa näistä toimitettiin Visnapuun toimesta heidän kotiovelleen Suomeen. Visnapuulla ei ollut silloisen alkoholilain 8 §:n mukaista lupaa, joka vaadittiin alkoholijuomien kaupalliseen tai muussa elinkeinotarkoituksessa tapahtuvaan maahantuontiin. Tapauksessa käsiteltiin alkoholin vähittäismyynnin luvanvaraisuutta Suomessa, Alkon yksinoikeuksia alkoholituotteiden vähittäismyynnin osalta, tilamyyntipoikkeusta ja eräiden juomapakkausten valmisteveroa. Helsingin hovioikeus esitti ennakkoratkaisupyynnön ja pyysi EU-tuomioistuimelta ratkaisua kysymyksiinsä. Ennakkoratkaisupyynnöksi koski SEUT 34, SEUT 36, SEUT 37 ja SEUT 110 artiklan sekä pakkauksista ja pakkausjätteistä 20.12.1994 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 94/62/EY (Pakkajättedirektiivi) 1 artiklan 1 kohdan ja 7 ja 15 artiklan tulkintaa. Helsingin hovioikeuden 24.4.2017 antama tuomio nro 503 koskee samaa Visnapuu tapausta kuin unionin tuomioistuimen käsittelemä tapaus, kyseisessä tapauksessa kansallinen tuomioistuin tulkitsi antaman alkoholirikoksen tunnusmerkistöä huomioiden unionin tuomioistuimen antaman ratkaisun kyseisessä tapauksessa.

tavalla, joka on yhteensopiva perusoikeusjärjestelmän systematiikan kanssa. Alkoholin etämyynnin oikeudellisen kontekstin osalta lausunnossa huomioidaan alkoholilain systematiikka ottaen huomioon alkoholilainsäädäntöön suunnitellut muutokset,⁴ jotka vaikuttavat alkoholipolitiikan johdonmukaisuuden arviointiin.

Lausunnossa huomioidaan, että internetissä erilaisten alustojen kautta tarjottavien etämyyntipalvelujen vapaa liikkuvuus on erotettava käsitteellisesti tilanteista, joissa alkoholin vähittäismyynti tapahtuu fyysisestä toimipisteestä käsin.⁵ Lausunnon keskiössä ovatkin internetissä tarjottavat palvelut, jotka ovat keskeisiä alkoholituotteiden etämyynnin kannalta, mutta lausunnossa huomioidaan tarve yhteensovittaa ETA-alueelta lähtöisin olevien etämyyntipalvelujen oikeudellinen kehys kansalliseen yksinoikeus- ja vähittäismyyntilupajärjestelmään siten, että kansallisten kansanterveysintressien suojele voidaan toteuttaa mahdollisimman tehokkaasti ja oikeasuhtaisin keinoin. Vaikka lausunnossa tarkastellaan lähtökohtaisesti verkkopalveluja, tässä yhteydessä tuodaan esille myös primaarioikeudellinen konteksti, jonka avulla voidaan hahmottaa fyysistä sijoittautumista edellyttävien palvelujen oikeudellinen luonne.

Aihepiirin analyysi on siis lähtökohtaisesti sisämarkkinaoikeudellista, mutta sen yhteydessä on syytä huomioida myös kilpailuvaikutukset. Kansallisia alkoholimarkkinoita ja EU:n sisämarkkinoita koskeva oikeudellinen analyysi kulkevat lausunnossa rinnakkain siten, että kansalliset markkinat muodostavat osan sisämarkkinaoikeudellista analyysia ja tämän analyysin puitteissa huomioidaan myös relevantti kansallinen ja unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö. EU-tasolla oikeusperustan etämyyntiä koskevan oikeustilan sisämarkkinaoikeudelliselle käsittelylle muodostavat SEUT 26 (sisämarkkinat),⁶ SEUT 49–55, 56–62 (sijoittautuminen ja palvelut) SEUT 28, 30, 34 ja 35 artikla (tavaroiden vapaa liikkuvuus), SEUT 37 (yksinoikeudet) SEUT 101–109 artikla (kilpailupolitiikka),

⁴ Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valmisteverotuslain muuttamisesta; Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi alkoholilain 17 ja 26 §:n muuttamisesta; pienpanimoiden asema.

⁵ Ks. asian kannalta oleellisista tietoyhteiskunnan palveluista: Euroopan Parlamentin ja Neuvoston direktiivi 98/48/EY, annettu 20 päivänä heinäkuuta 1998, teknisiä standardeja ja määräyksiä koskevien tietojen toimittamisessa noudatettavasta menettelystä annetun direktiivin 98/34/EY muuttamisesta, artiklan 1 koden 2 mukaan: Tietoyhteiskunnan palvelulla tarkoitetaan kaikkia tietoyhteiskunnan palveluja, toisin sanoen kaikkia etäpalveluina sähköisessä muodossa palvelun vastaanottajan henkilökohtaisesta pyynnöstä toimitettavia palveluja, joista tavallisesti maksetaan korvaus. Tässä määritelmässä tarkoitetaan: etäpalvelulla' palvelua, joka toimitetaan siten, että osapuolet eivät ole samanaikaisesti läsnä: ilmaisulla 'sähköisessä muodossa' palvelua, joka lähetetään lähetyspaikasta ja vastaanotetaan määränpäässä tietoja elektronisesti käsittelevien laitteiden (mukaan lukien digitaalinen pakkaaminen) tai tietojen säilytyksen avulla, ja joka lähetetään, siirretään ja vastaanotetaan kokonaan linjoja, radioyhteyttä, optisia tai muita elektromagneettisia välineitä käyttäen; 'palvelun vastaanottajan henkilökohtaisesta pyynnöstä toimitettavalla palvelulla' palvelua, joka toimitetaan henkilökohtaisen pyynnön perusteella tapahtuvana tiedonsiirtona.

⁶ Euroopan unionin toiminnan toteuttamiseksi tehdyn sopimuksen (SEUT) 26 artiklan 1 ja 2 kohdassa määrätään, että unioni hyväksyy toimenpiteet, joiden tarkoituksena on toteuttaa sisämarkkinat tai varmistaa niiden toiminta, ja että sisämarkkinat käsittävät alueen, jolla ei ole sisäisiä rajoja ja jolla tavaroiden ja palvelujen vapaa liikkuvuus taataan.

SEUT 114 artikla (tekninen yhdenmukaistaminen ja lähentäminen), SEUT 168 artikla (kansanterveys)⁷ ja SEUT 169 artikla (kuluttajansuoja).⁸ Lisäksi asiassa on huomioitava SEUT 45–62 artikla (henkilöiden, palvelujen ja pääomien vapaa liikkuvuus), SEUT 43 artikla (maatalouspolitiikka) ja SEUT 207 artikla (yhteinen kauppapolitiikka),⁹ joiden yksityiskohtainen huomiointi ei mahdu tämän lausunnon laajuuden piiriin. Etämyynnin sääntelyllä voi olla myös kansallisten alkoholin valmistajien, myyjien ja markkinoitsijoiden näkökulmasta vientipoliittista merkitystä.

Kilpailuvaikutusten osalta on todettavissa, että etämyynnin oikeustilan selkeyttäminen lisää oikeusvarmuutta asian kannalta relevanteilla markkinoilla sekä kansallisesta että EU-oikeudellisesta näkökulmasta. Lausunnossa huomioidaan tältä osin, että alkoholilainsäädännön ajantasaistamisen ja markkinaympäristön rakenteiden muutoksella on mahdollista parantaa kotimaisen kilpailun rakenteiden yhteensopivuutta EU-oikeudellisten rakenteiden kanssa.¹⁰ Kansallisten alkoholimarkkinoilla toimivien tahojen kilpailukyvyyn varmistamista arvioidaan lyhyesti osana lausunnossa esitettyä oikeudellista analyysia.

Lausunnossa kiinnitetään huomiota myös ennaltaehkäisevän työn merkitykseen, jota säännellään ehkäisevän päihdetyön järjestämistä koskevassa laissa (523/2015). Kyseisen lain 3§:n mukaan.

Ehkäisevän päihdetyön on perustuttava päihteiden käytön ja siitä aiheutuvien haittojen seurantaan, käytettävissä olevaan tieteelliseen näyttöön ja hyviin käytäntöihin. Ehkäisevässä päihdetyössä tulee kiinnittää huomiota myös muille kuin päihteiden käyttäjille aiheutuviin haittoihin.

Yleisestävien toimenpiteiden merkitys on oleellinen alkoholimarkkinoiden vapauttamista tarkasteltaessa, sillä kansanterveyden suojeluun liittyvän tavoitteen piiriin kuuluu oikeudellisesti myös alkoholin epätarkoituksenmukaisen ja liiallisen käytön ennaltaehkäisy, joka on yhdenmukainen

⁷ Kansanterveyden osalta on korostettava, että SEUT 168 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa määrätään, että kaikkien unionin politiikkojen ja toimintojen määrittelyssä ja toteuttamisessa varmistetaan ihmisten terveyden korkeatasoinen suojelu, ja että SEUT 114 artiklan 3 kohdassa edellytetään nimenomaisesti, että yhdenmukaistamisessa varmistetaan ihmisten terveyden korkeatasoinen suojelu.

⁸ SEUT 169 artiklan 1 kohdassa ja 2 kohdan a alakohdassa määrätään, että unioni myötävaikuttaa kuluttajansuojan korkean tason saavuttamiseen toimenpiteillä, jotka se toteuttaa SEUT 114 artiklan nojalla sisämarkkinoiden toteuttamisen yhteydessä.

⁹ Ks. Haku | Faktatietoja Euroopan unionista | Euroopan parlamentti (europa.eu)

¹⁰ Tämän voidaan katsoa vastaavaan yhteen Orpon hallitusohjelmassa esitettyyn ja alkoholilakiin liittyvään tavoitteeseen, eli alkoholipolitiikan eurooppalaistamiseen.

kansanterveyden turvaamista koskevan keskeisen tavoitteen kanssa.¹¹ Varovaisuusperiaatteella on merkitystä ennaltaehkäisevän työn saralla, sillä ehkäisevän päihdetyön järjestämistä koskevan lain (523/2015) 3§:n mukaan: Ehkäisevän päihdetyön on perustuttava päihteiden käytön ja siitä aiheutuvien haittojen seurantaan, käytettävissä olevaan tieteelliseen näyttöön ja hyviin käytäntöihin. Ennaltaehkäisevän työn kautta on mahdollista huomioida alkoholihaitoista kärsivien subjektiivinen tilanne, jota ei ole mahdollista tarkastella osana tämän lausunnon puitteissa.

Lausunnon kansanterveydellisiä vaikutuksia koskevassa osiossa tunnistetaan alkoholin liikkakäyttöön kytkeytyvien ja sosioekonomiseen tasa-arvoon vaikuttavien ilmiöiden moninaisuus, mutta näihin ilmiöihin ei kuitenkaan perehdytä yksityiskohtaisesti osana lausuntoa. Lausunnossa sen sijaan tehdään muutamia huomioita koskien alkoholin aiheuttamien haittojen yhteiskunnallisesta jakaantumisesta, sillä tämä liittyy sosioekonomiseen tasa-arvoon.¹² Yksilölle ja muille yhteiskunnan jäsenille haitallisen alkoholin käytön vaikutuksiin liittyvää oikeudellista analyysia ei kuitenkaan uloteta alkoholin liikkakäytön lähi- ja rinnakkaisilmiöiden alueelle.¹³ Päihteiden väärinkäytöllä on selkeä yhteys erilaisiin ilmiöihin ja alkoholihaittojen potentiaalinen lisääntyminen vaikuttaa resurssien tarpeeseen mm. lastensuojelun, parisuhdeväkivallan- ja väkivaltarikollisuuden ennalta ehkäisyn alueella.¹⁴ Myös nämä ilmiöt liittyvät oikeudellisesta näkökulmasta katsottuna sosioekonomiseen tasa-arvoon.

Sisämarkkinaoikeuden toimiminenkin edellyttää, että sosioekonomisten oikeuksien rajat ylittävä luonne tunnistetaan, sillä ammatin- ja elinkeinonharjoittaminen ovat osa sisämarkkinoiden perusoikeudellista rakennetta. Lausunnossa ei oteta kantaa kansallisiin poliittisiin linjauksiin vaan niitä käsitellään osana aihepiirin tutkimuksen kannalta relevanttia etämyynnin oikeudellista kontekstia. Etämyyntiä koskeva aihepiirin käsittely on luonteeltaan oikeudellista ja etämyyntiä lähestytään perusoikeusmyönteisestä sekä päätöksenteon oikeasuhtaisuutta painottavasta näkökulmasta. Tämä näkökulma painottaa sisämarkkinaoikeudellisesti vapaata liikkuvuutta ja potentiaalisten vapaan liikkuvuuden rajoitusten oikeasuhtaisuutta sekä syrjimättömyyttä.

¹¹ Ks. julkisasiamies Szpunarin ratkaisuehdotus asiassa C-606/21, Doctipharma SAS (ECLI:EU:C:2023:585) kohta 75; asia C-530/20 Euroaptieka (ECLI:EU:C:2022:1014) kohdat 39, 43 ja 44; asia C-108/09, Ker-Optika (ECLI:EU:C:2010:725) kohdat 58 ja 59.

¹² Ks. tässä yhteydessä myös: Pia Mäkelä (2018). Miten työikäisten yhteiskunnallinen asema on yhteydessä alkoholinkäyttöön? teoksessa: Pia Mäkelä, Janne Härkönen, Tomi Lintonen, Christoffer Tigerstedt & Katariina Warpenius (toim.) *Näin Suomi juo – Suomalaisten muuttuvat alkoholinkäyttötavat*, THL, 168–177.

¹³ Ks. tässä yhteydessä myös: Tomi Lintonen, Jaakko Nevalainen & Tiina Latvala (2018). Miten alkoholin riskikäyttö, muiden päihteiden ja tupakkatuotteiden käyttö sekä rahapelaaminen liittyvät toisiinsa?.

¹⁴ Ks. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos: Alkoholinkäytön haitat muille kuin käyttäjille. Päivitetty: 4.4.2022. <https://thl.fi/fi/web/alkoholi-tupakka-ja-riippuvuudet/alkoholi/alkoholihaitat/alkoholinkayton-haitat-muille-kuin-kayttajille>

Alkoholimarkkinoiden erityispiirteitä lausunnossa tarkastellaan alkoholikulttuurin kansallisten ja EU-tasoisien kulutuskäytöksessä tapahtuneiden muutosten kautta huomioiden kuluttajansuojaa ja kansanterveysintressejä koskevat oikeusperiaatteet.

Etämyyntiä koskevan oikeustilan selkeyttämistä koskevassa valmistelussa tulee ottaa huomioon myös valmisteverojen sujuvalle perinnälle asetettavat vaatimukset. Lausunnossa huomioidaankin edellä esitettyjen seikkojen lisäksi alkoholilainsäädännön systematiikkaan vaikuttavat muut kuin itse alkoholilakia koskevat muutokset, joihin lukeutuu valmisteveroa ja arvonlisäveroa koskevan kehikon muutos.¹⁵ Verotuksen osalta kansallisesti tulisi myös huomioida, että viranomaisilla on hallinnollinen verotuksen alueella yhteistyövelvoite, johon kuuluu perusoikeuksien kunnioittaminen.¹⁶ Lausuntoa tulee lukea rinnakkain asian kannalta relevantin tieteellisen tutkimuksen, asianmukaisen viranomaisen suorittaman relevantteja markkinoita koskevan markkina-analyysin ja muun asian kannalta relevantin aineiston kanssa. Edellä esitetyn vuoksi, ja huomioiden asian oikeudellisesti monimutkainen sekä kontekstisidonnainen luonne, lausunnossa noudatetaan perusoikeuskirjan 41 artiklan mukaisen hyvän hallinnon perusoikeuden mukaista perusteluvollisuutta.

2.2 Etämyyntiä koskevat perusoikeuskysymykset

Lausunnossa keskitytään edellä kuvatulla tavalla etämyynnin oikeustilan selkeyttämistarpeen tarkasteluun ja aihepiiriä lähestytään ensisijaisesti EU-oikeudellisesta näkökulmasta etenkin siltä osin, kun aihepiiri koskee etämyynnin muodollista oikeudellista kehystä tai teknisiä säännöksiä, joiden osalta etämyyntiä koskevaa sääntelyä on yhteensovitettu laajasti EU:n sisämarkkinoilla. Kansallisen näkökulman merkitys on erityisen suuri aineellisen arvioinnin alueella, jonka osalta kansallisen harkintamarginaalin piiriin kuuluu kansallisten olosuhteiden selvittäminen ja tulkinta muun muassa kansanterveyttä ja kuluttajansuojaa koskevien perusoikeuksien kautta. Perusoikeusjärjestelmän osalta sisämarkkinaoikeudellisissa analyysissä on huomioitava kansallisten

¹⁵¹⁵ Ks. HE 61/2024 ja valiokunnan mietintö VaVM 9/2024 vp HE 50/2024 vp, jossa tuodaan esille, että hallituksen esityksellä pannaan täytäntöön pienyritysdirektiivin pakollisen sääntelyn edellyttämät muutokset. Keskeisin muutos koskee verovelvollisuuden alarajaan liittyvän huojennuksen poistamista. Esityksen myötä otettaisiin myös käyttöön erityisjärjestelmä, jonka kautta pienten yritysten verovapautta sovellettaisiin muissa kuin sijoittautumisjäsenvaltiossa.

¹⁶ Neuvoston direktiivi 2011/16/EU, annettu 15 päivänä helmikuuta 2011, hallinnollisesta yhteistyöstä verotuksen alalla ja direktiivin 77/799/ETY kumoamisesta (EUVL L 64, 11.3.2011, s. 1). Direktiivin 1 artiklan mukaan: Tässä direktiivissä vahvistetaan säännöt ja menettelyt, joiden mukaan jäsenvaltiot tekevät toistensa kanssa yhteistyötä vaihtaakseen tietoja, jotka ovat ennalta arvioiden olennaisia 2 artiklassa tarkoitettuja veroja koskevien jäsenvaltioiden kansallisten lakien hallinnoimiseksi ja täytäntöönpanemiseksi. Direktiiviä 2011/16 on muutettu useaan otteeseen ja erityisesti direktiivillä 2018/822. Kyseisellä direktiivillä asetettiin velvollisuus raportoida toimivaltaisille viranomaisille mahdollisista aggressiivisen verosuunnittelun järjestelyistä, joilla on rajat ylittävä ulottuvuus, jonka yhteydessä on huomioitava direktiivin johdanto-osan 18 kohta, jonka mukaan ”tässä direktiivissä kunnioitetaan perusoikeuksia ja otetaan huomioon erityisesti – – perusoikeuskirjassa tunnustetut periaatteet.”

viranomaisten harkintamarginaalin rajat, joita määritellään sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen että unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä.

Perusoikeuksien merkitystä verkkopalvelujen alueella tarkastellaan huomioiden, että direktiivin 2000/31/EY perustelujen 9 kohdan mukaan:

Etäpalvelujen vapaa liikkuvuus voi yhteisön lainsäädännössä olla useissa tapauksissa erityinen ilmentymä yleisemmästä periaatteesta eli kaikkien jäsen valtioiden ratifioiman ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen 10 artiklan 1 kappaleessa vahvistetusta sananvapaudesta. Tästä syystä tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoamista koskevissa direktiiveissä on varmistettava, että tätä toimintaa voidaan harjoittaa mainittu artikla huomioon ottaen vapaasti sekä ainoastaan mainitun artiklan 2 kappaleessa ja perustamissopimuksen 46 artiklan 1 kohdassa määrättyjä rajoituksia soveltaen. Tämän direktiivin tarkoituksena ei ole vaikuttaa sananvapautta koskeviin kansallisiin perussääntöihin ja periaatteisiin.

Kuten edellä esitetystä käy ilmi, etämyyntiä koskevan oikeustilan tarkastelulla on liityntä demokratian kannalta keskeiseen sananvapauden perusoikeuteen, jonka normatiivinen luonne on vahvistettu EU:n perusoikeuskirjan artiklassa 11, joka koskee sananvapautta ja tiedonvälityksen vapautta sekä Suomen perustuslain 12§:ssä, jonka mukaan:

Jokaisella on sananvapaus. Sananvapauteen kuuluu oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä, ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Tarkempia säännöksiä sananvapauden käyttämisestä annetaan lailla. Lailla voidaan säätää kuvaohjelmia koskevia lasten suojelemiseksi välttämättömiä rajoituksia. Viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta.

Sananvapaus on turvattu myös perusoikeuskirjan 11 artiklassa, jonka mukaan:

Jokaisella on oikeus sananvapauteen ja tämä oikeus sisältää mielipiteenvapauden sekä vapauden vastaanottaa ja levittää tietoja tai ajatuksia viranomaisten siihen puuttumatta

ja alueellisista rajoista riippumatta. Tiedotusvälineiden vapautta ja moniarvoisuutta kunnioitetaan.

Perusoikeuskirjan 11 artiklan takaaman sananvapauden ja tiedonvälityksen perusoikeuden tulkinta vastaa lähtökohtaisesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen autonomisessa oikeuskäytännössä dynaamisesti kehittyntä tulkintaa, joka koskee Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklaa. Kyseisen artiklan mukaan:

1. Jokaisella on sananvapaus. Tämä oikeus sisältää vapauden pitää mielipiteitä sekä vastaanottaa ja levittää tietoja ja ajatuksia alueellisista rajoista riippumatta ja viranomaisten siihen puuttumatta. Tämä artikla ei estä valtioita tekemästä radio-, televisio- ja elokuvayhtiöitä luvanvaraisiksi.

2. Koska näiden vapauksien käyttöön liittyy velvollisuuksia ja vastuuta, se voidaan asettaa sellaisten muodollisuuksien, ehtojen, rajoitusten ja rangaistusten alaiseksi, joista on säädetty laissa ja jotka ovat välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen turvallisuuden, alueellisen koskemattomuuden tai yleisen turvallisuuden vuoksi, epäjärjestyksen tai rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalin suojaamiseksi, muiden henkilöiden maineen tai oikeuksien turvaamiseksi, luottamuksellisten tietojen paljastumisen estämiseksi, tai tuomioistuinten arvovallan ja puolueettomuuden varmistamiseksi.

Sananvapauden rajoittaminen on kyseisen artiklan 2 kohdan mukaan sallittua demokraattisessa oikeusjärjestelmässä ainoastaan tilanteissa, jossa rajoitus katsotaan sosiaalisen pakottavan tarpeen perusteella välttämättömäksi.

Edellä kuvattu sananvapauden perustuslaillinen oikeus on siis vahvistettu sekä kansallisesti että ylikansallisella tasolla, ja se on keskeinen etämyynnin osalta, koska edellä sanotun mukaisesti on todettavissa, että tiedon vapaata liikkuvuutta koskevat rajoitukset on säädettävä lailla ja niiden tulee olla välttämättömän rajoissa. Lisäksi sananvaputta koskeva säännös on olennainen mietittäessä lupamenettelyjen läpinäkyvyyttä ja päätöksenteon avoimuutta. Välttämättömyyttä on arvioitava alkoholilainsäädännön päämäärä huomioiden etenkin terveyden ja moraalin näkökulmasta, mutta samalla on varmistettava, että sananvapauden käyttö tapahtuu myös tietoturvallisesti sekä tavalla, joka ei johda harmaan talouden lisääntymiseen.

Sananvapauden osalta on yleisellä tasolla todettavissa, että etämyynnin oikeustilan selkeyttäminen etenkin verkkopalvelujen osalta voi vahvistaa sananvapauden asemaa kansallisesti ja EU-tasolla sen mahdollistaessa tiedonvälitystä ja tiedon vastaanottamista koskevan sääntelykehysten selkeyttämisen. On kuitenkin huomattava, että verkkopalvelut sisältävät tiedonvälitykseen liittyviä tehokkuusetuja, joiden myötä sananvapautta on haitallisten tuotteiden markkinoinnissa voitava myös rajoittaa oikeasuhtaisesti ja syrjimättömästi. Esimerkiksi nuorten suojeleminen haitalliselta markkinoinnilta on tärkeää etenkin verkkoympäristössä, jossa tiedonvälityksen kohteena oleva yleisö on potentiaalisesti maailmanlaajuinen ja epäsovikivan tiedonvälityksen haittavaikutukset ovat näin ollen potentiaalisesti hyvin laajat.

Verkossa tapahtuvan vaihdannan kehys on yhteensovitettu EU tasolla pitkälle siten, että jäsenvaltioilla on harkintavaltaa nykyisin etenkin aineellisen arvioinnin alueella, mutta on huomattava, että perusoikeuskirjaa voidaan myös soveltaa aloilla, joita ei ole yhdenmukaistettu.¹⁷ Välttämättömyyden määrittelyn osalta, unionin tuomioistuin on muistuttanut perusoikeuskirjan sovellettavuudesta, että tilanteessa, jossa jäsenvaltio väittää, että sen toteuttama toimenpide, jolla rajoitetaan EUT-sopimuksessa taattua perusvapautta, on oikeutettu kyseisen perusteella tai unionin oikeudessa tunnustetun yleistä etua koskevan pakottavan syyn vuoksi,¹⁸ tällaista toimenpidettä on pidettävä perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna unionin oikeuden soveltamisena, joten sen on oltava sopuoinnussa perusoikeuskirjassa vahvistettujen perusoikeuksien kanssa.¹⁹ Perusoikeuksien yhteensovittamisen osalta on huomioitava, että sikäli kuin perusoikeuskirjassa vahvistetut oikeudet eivät ole luonteeltaan ehdottomia ne on suhteutettava siihen tehtävään, joka niillä on yhteiskunnassa. Kuten perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdasta ilmenee, siinä sallitaan nimittäin näiden oikeuksien käyttämisen rajoittaminen, kunhan näistä rajoituksista säädetään lailla mainittujen oikeuksien keskeistä sisältöä kunnioittaen ja kunhan ne

¹⁷Ks. asia C-390/12, Pflieger (ECLI:EU:C:2014:281).

¹⁸ Ks. direktiivin 2006/123 perusteluosan 40 kohta yleisen edun käsitteen osalta, sen mukaan: Yhteisöjen tuomioistuin on kehittänyt käsitteen ”yleistä etua koskevat pakottavat syyt”, joihin tämän direktiivin eräissä säännöksissä viitataan, perustamissopimuksen 43 ja 49 artiklaa koskevassa oikeuskäytännössä, ja käsite saattaa kehittyä edelleen. Käsite kattaa yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan ainakin seuraavat alat: perustamissopimuksen 46 ja 55 artiklassa tarkoitettu yleinen järjestys, yleinen turvallisuus ja kansanterveys, yhteiskuntajärjestyksen säilyttäminen, sosiaalipolitiikan tavoitteet, palvelujen vastaanottajien suojeleminen, kuluttajansuoja, työntekijöiden suojeleminen sosiaalinen suojeleminen mukaan luettuna, eläinten hyvinvointi, sosiaaliturvajärjestelmän rahoituksen tasapainon säilyttäminen, petostentorjunta, syrjivän kilpailun ehkäiseminen, ympäristön ja kaupunkiympäristön suojeleminen kaavoitus mukaan luettuna, luotonantajien suojeleminen, oikeuslaitoksen moitteettoman toiminnan takaaminen, tieliikenneturvallisuus, henkisen omaisuuden suojeleminen, kulttuuripolitiikan tavoitteet mukaan luettuna eri seikkoihin (erityisesti yhteiskunnan sosiaalisiin, kulttuurisiin, uskonnollisiin ja filosofisiin arvoihin) liittyvän ilmaisunvapauden takaaminen, tarve varmistaa koulutuksen korkea taso, lehdistön monimuotoisuuden säilyttäminen ja toimet kansallisen kielen edistämiseksi, historiallisen ja taiteellisen kansallisen perinteen säilyttäminen sekä eläinlääkintäpolitiikka.

¹⁹ Ks. asia C-78/18, komissio v. Unkari (ECLI:EU:C:2020:476) kohta 101.

suhteellisuusperiaatteen mukaisesti ovat tarpeellisia ja vastaavat tosiasiallisesti Euroopan unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia.²⁰ Se, että ja perusoikeuksien käyttämistä voidaan rajoittaa ainoastaan lailla, tarkoittaa sitä, että itse siinä oikeusperustassa, joka mahdollistaa puuttumisen näihin oikeuksiin, on määritettävä asianomaisen oikeuden käyttämiselle asetettavan rajoituksen laajuus ja on täsmennettävä yhtäältä, että kyseinen edellytys ei sulje pois sitä, että rajoitus muotoillaan riittävän avoimesti niin, että se voi mukautua erilaisiin tapauksiin ja tilanteiden muutoksiin.²¹ Perusoikeuksien tulkintaa ohjaa perusoikeuskirjan 52(3) artikla, jonka tarkoituksena on varmistaa tarvittava johdonmukaisuus perusoikeuskirjan sisältämien oikeuksien ja Euroopan ihmisoikeussopimuksessa taattujen vastaavien oikeuksien välillä loukkaamatta unionin oikeuden itsenäisyyttä. Tulkittessaan perusoikeuskirjassa taattuja oikeuksia unionin tuomioistuimen on siis otettava huomioon vastaavat oikeudet, jotka taataan Euroopan ihmisoikeussopimuksessa, sellaisina kuin Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on niitä tulkinnut, vähimmäissuojana.²²

Perusoikeusjärjestelmään liittyvien välttämättömyyttä koskevien kysymystenasettelujen osalta on huomattava, että niiden tarkastelu osana alkoholin etämyyntiä koskevaa oikeustilaa on kontekstisidonnaista ja tämän arvioinnin tulee perustua etenkin Suomen kansanterveydellisiin olosuhteisiin. Etämyynnin aiheuttamien haittojen ja kansanterveysintressien välistä oikeasuhtaisuutta arvioitaessa kansanterveys on sekä oikeus- että tosiseikka. Mahdolliset alkoholin etämyyntiin kohdistuvat kansallisesti määriteltävät rajoitukset kytkeytyvät perustuslain 19 §:n 3 momenttiin, jonka mukaan julkisen vallan on, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, edistettävä väestön terveyttä. Julkisen vallan on lisäksi tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Kuten HE tuodaan esille, perustuslain 19 §:n 3 momentin säännös julkisen vallan velvollisuudesta edistää väestön terveyttä viittaa yhtäältä sosiaali- ja terveydenhuollon ehkäisevään toimintaan ja toisaalta yhteiskunnan olosuhteiden kehittämiseen julkisen vallan eri toimintaloikoilla yleisesti väestön terveyttä edistävään suuntaan.²³

Perusoikeusjärjestelmän systematiikan näkökulmasta on todettavissa, että kansanterveydellisten tosiseikkojen arvioinnin mukaan perustelluilla mahdollisilla verkossa tapahtuvan etämyynnin

²⁰ Ks. asia C-694/20, Orde van Vlaamse Balies ym. (ECLI:EU:C:2022:963) kohta 34; ks. vastaavasti asia C-623/17, Privacy International (ECLI:EU:C:2020:790) kohdat 63 ja 64.

²¹ Ks. asia C-694/20, Orde van Vlaamse Balies ym. (ECLI:EU:C:2022:963) kohdat 26 ja 35; asia C-817/19, Ligue des droits humains (ECLI:EU:C:2022:491) kohta 114 oikeuskäytäntöviittauksineen.

²² Ks. esim. asia C-481/19, Consob (ECLI:EU:C:2021:84) kohdat 36 ja 37.

²³ ks. Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta (HE 309/1993 vp. s. 71).

kansallisilla rajoituksilla on oltava selkeä syy-yhteys kansanterveydellisten riskien potentiaaliseen toteutumiseen, jotka koskevat esimerkiksi saatavuutta. Kuten edellä on tuotu esille, välttämättömyyden periaatteen mukaisesti perusoikeuden rajoittamisen tulisi olla aina painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimaa,²⁴ ja tältä osin perustuslakivaliokunta on tuonut esille, ettei se pidä aivan ongelmattomana tapaa perustella perusoikeusrajoituksia osin keinotekoisesti julkisen vallan perusoikeuksien turvaamisvelvollisuudella tilanteissa, joissa tosiasiallisesti rajoituksen yhteys perusoikeuden turvaamiseen on hyvinkin etäinen.²⁵²⁶ Alkoholilainsäädännön selkeytstarpeen arvioinnin yhteydessä perustelujen hyväksyttävyyden ja lainsäädännön sosioekonomisten vaikutusten välillä olisikin oltava selkeä yhteys. Tältä osin on huomioitava, että perustuslakivaliokunta on todennut, että perusoikeuden hyväksyttävä rajoitusperuste saattaa kytkeytyä jonkin toisen perusoikeuden toteutumisen turvaamiseen mutta että muunlaisetkin perusteet voivat olla hyväksyttäviä²⁷

Jos kansanterveyden painoarvoa osana oikeasuhtaisuuden määrittelyä verrataan esimerkiksi kansantalouden painoarvoon asiassa, huomataan, että kansantalous on ainoastaan osa asian kannalta relevanttia tosiseikastoa ja sen painoarvo oikeasuhtaisuusanalysissä on vähäisempi. Kansantalouteen kuitenkin liittyy välillisesti ja suoraan useita luonteeltaan taloudelliseen vaihdantaan liittyviä perusoikeuksia, jotka tulee huomioida osana etämyyntiä koskevaa analyysia. Perusoikeudet, joiden merkitys korostuu etämyynnin oikeustilaa tarkasteltaessa ovat usein luonteeltaan sosioekonomisia, ja ne eivät ole luonteeltaan ehdottomia. Perusoikeuskirjan II osastossa (”Vapaudet”) vahvistetaan mm. elinkeinovapaus (perusoikeuskirjan 16 artikla), ”Ammatillinen vapaus ja oikeus tehdä työtä” (perusoikeuskirjan 15 artikla) ja omistusoikeus (perusoikeuskirjan 17 artikla). Näitä etämyyntiä koskevan asian kannalta olennaisia luonteeltaan taloudellisia perusoikeuksia ei voida pitää vähemmän tärkeinä verrattuna muihin oikeuksiin (eli kansalaisoikeuksiin, sosiaalisiin oikeuksiin tai poliittisiin oikeuksiin), koska taloudellisten oikeuksien epääminen vaikuttaisi väistämättä yksityisten mahdollisuuden käyttää täysimääräisesti kansalaisoikeuksiaan, sosiaalisia oikeuksiaan ja poliittisia oikeuksiaan – ja päinvastoin – kyseiset oikeudet on välttämättä turvattava yhdessä.²⁸ Sosioekonomisten oikeuksien osalta on syytä huomata,

²⁴ Ks. PeVM 25/1994 vp, s. 5/I.

²⁵ Ks. PeVL 7/2022 vp, kappale 5.

²⁶ Ks. PeVL 10/2024 vp,

²⁷ Ks. PeVL 7/2022 vp, kappale 4; PeVL 57/2018 vp, s. 2; PeVL 35/2014 vp, s. 3; PeVL 3/2014 vp, s. 2—3.

²⁸ Ks. julkisasiamies Emilioun ratkaisuehdotus asiassa C-307/22, FT (Copies du dossier médical) (ECLI:EU:C:2023:315) kohta 48.

että markkinoilla toimivia luonnollisia henkilöitä ei tule etämyynnin oikeustilan käsittelyn yhteydessä lähestyä ainoastaan taloudellisina yksikköinä.

Edellä mainittujen yhteensovitettavien perusoikeuksien lisäksi asia liittyy useisiin muihin oikeusperiaatteisiin, joihin lukeutuu mm. syrjinnän kieltö. Asian rikosoikeudellisen luonteen osalta lausunnossa käsitellään lyhyesti *ultima ratio* periaatetta sekä laillisuusperiaatetta.

2.3 Ympäristötavoitteet osana etämyynnin oikeustilan arviointia

Ympäristönsuojelu on tunnustettu oikeuskäytännössä yleistä etua koskeväksi pakottavaksi syyksi,²⁹ minkä lisäksi se on kirjattu PL 20.2§. Alkoholilain muutosten yhteydessä perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt erityisesti huomiota rajoitusten osalta siihen, että alkoholilain perusteluissa (s. 35) esitetyt arviot alkoholin saatavuuden lisääntymisen suhteesta perustuslain 20 §:n 2 momentissa säädettyyn julkisen vallan velvollisuuteen pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön ovat etäntymässä kovin kauas säännöksen esitöissä³⁰ ja perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä vakiintuneesti omaksutuista kannoista.³¹

EU:ssa tavoitteena on korkea ympäristönsuojelun taso,³² minkä vuoksi myös alkoholin tuotanto- ja toimitusketjuissa on syytä huomioida ympäristönäkökohdat. Ympäristön terveellisyyden vaatimus on ymmärrettävä laajasti, mutta ympäristönsuojelu voi oikeuttaa vapaan liikkuvuuden rajoituksen vain, jos se on oikeasuhtainen eli rajoituksen on toisin sanoen sovelluttava kyseisten tavoitteiden saavuttamiseen eikä sillä saada ylittää sitä, mikä on tarpeen näiden tavoitteiden saavuttamiseksi, eli ei ole olemassa muita, tavaroiden vapaata liikkuvuutta vähemmän rajoittavia toimenpiteitä, joilla tavoite voitaisiin saavuttaa.³³ PL 20.2 § mukaisen tulkinnan mukaan ihmisten elinympäristön tulee olla sillä tavoin elinkelpoinen, ettei sen tila aiheuta välittömästi tai välillisesti ihmisille sairastumisriskiä. Toisaalta ympäristön tilalle on asetettava pidemmällekin meneviä vaatimuksia. Terveellisyyteen sisältyy myös tietynasteinen ympäristön viihtyisyyden ulottuvuus, ja alkoholihaitoilla on vaikutuksia ympäristön yleiseen turvallisuuteen ja tätä kautta viihtyisyyteen. Alkoholin käyttö vaikuttaa ympäristön turvallisuuteen sen lisätessä väkivaltarikosten ja muiden

²⁹ Ks. asia C-354/14, Capoda Import-Export (ECLI:EU:C:2015:658) kohta 43 oikeuskäytäntöviittauksineen.

³⁰ Ks. esim. HE 309/1993 vp, s. 66.

³¹ Ks. PeVL 10/2024 vp,

³² Ks. esim. Direktiivin 96/61 johdanto-osan 8. perustelukappale, jossa todetaan, että ”ympäristön pilaantumisen vähentämiseen yhtenäistettyjen toimenpiteiden tavoitteena on ilmaan, veteen ja maaperään kohdistuvien päästöjen ehkäiseminen kaikkialla, missä tämä voidaan toteuttaa, jätehallinto mukaan lukien, ja jos se osoittautuu mahdolliseksi, päästöjen supistaminen mahdollisimman vähäiseksi, kokonaisuudessaan korkeatasoisen ympäristönsuojelun saavuttamiseksi”.

³³ Ks. asia C-108/09, Ker-Optika (ECLI:EU:C:2010:725) kohta 65.

turvallisuutta heikentävien ilmiöiden esiintyvyyttä. Rikollisuuden osalta yleisesti on todettavissa, että vuonna 2023 alkoholin vaikutuksen alaisena rikoksista epäiltyjä oli 333 20 ja näistä rikoksista epäillyistä valtaosa eli 28 365 oli miehiä.³⁴ Alkoholinkäyttö vaikuttaa myös useisiin terveyteen liittyviin indikaattoreihin, kuten lasten terveyteen, tartuntatauteihin ja tieliikennevammoihin, sekä paljon laajempaan valikoimaan taloudelliseen ja sosiaaliseen kehitykseen, ympäristöön ja tasa-arvoon liittyviä indikaattoreita.

Suomen nykyinen yksinoikeusjärjestelmä on järjestetty siten, että toiminnassa huomioidaan ympäristöä koskevat tekijät, mikä puoltaa osaltaan kansallisen toimivan ja tehokkaan järjestelmän säilyttämistä. Ympäristövaikutuksien osalta on huomioitava, että Pohjoismaiset alkoholimonopolit tekevät yhteistyötä ympäristötavoitteiden saavuttamisen alueella. Alko on yhdessä muiden pohjoismaisten monopolien kanssa sitoutunut puolittamaan arvoketjun ilmastopäästöt vuoden 2030 loppuun mennessä, ja ne ovat luoneet yhteisen ympäristötiekartan, jonka ovat allekirjoittaneet Ruotsin, Norjan, Islannin, Färsaarten ja Suomen monopolien toimitusjohtajat.³⁵

Alko on sitoutunut toimimaan YK:n kestävän kehityksen tavoitteisiin,³⁶ ja nykyisin suurimmat ilmastovaikutukset syntyvät tuotteiden hankintaketjussa juomien ja juomapakkausten valmistamisesta ja kuljettamisesta. Juomapakkausten kierrätyksen kannalta on olennaista huomioida, että jos etämyynti ei lisääny, eivät myöskään juomapakkauksiin liittyvät ympäristöhaitat lisääny. Olennaista on kuitenkin varmistaa kansallisesti, että ETA-alueelta tulevat juomapakkaukset voidaan kierrättää tehokkaasti ja asianmukaisesti. Suomalainen juomapakkausten kierrätysjärjestelmä on katsottu unionin tuomioistuimessa oikeasuhtaiseksi sen toteuttaessa saastuttaja maksaa periaatetta.³⁷ Keskimäärin alkoholijuomatuotannossa kansainvälisten kuljetusten osuus ympäristövaikutuksista on vain vajaa 3 %, sillä valtaosa Suomeen tulevasta juomista kuljetetaan laivoilla ja rekoilla. Juomia saatetaan kuljettaa myös lentorahdilla, joka on ympäristön kannalta kuormittavin kuljetustapa.³⁸

³⁴ Ks. Tilastokeskuksen nettisivu: Selvitettyihin rikoksiin syylliseksi epäillyt päihtymystieto muuttujina Vuosi, Rikosryhmä ja teonkuvauksen tarkenne, Päihtymys, Epäillyn sukupuoli, Syylliseksi epäillyn ikä, Hyvinvointialue ja Tiedot. PxWeb (stat.fi)

³⁵ Ks. Nordic alcohol monopolies aim to halve emissions of value chain | Alko

³⁶ Ks. Ympäristövastuu on isoja linjoja sekä arjen ekotekoja | AlkoLue lisää YK:n kestävän kehityksen tavoitteista Alkon toiminnassa. Roadmap for halving beverage packaging emissions | Alko

³⁷ Ks. asia C-198/14, Valev Visnapuu v. kihlakunnansyyttäjä ja Suomen valtio -Tullihallitus (ECLI:EU:C:2015:751) kohdat 39–76.

³⁸ Ks. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi alkoholilain 17 ja 26 §:n muuttamisesta 7/2024; Alko: Viitattu 24.11.2023.<https://www.alko.fi/vastuullisesti/tuotteiden-vastuullisuus/alkoholijuomien-tuotanto-kuormittaa-ymparistoa>↵

Ympäristön suojelun merkitys ja kestävä kehityksen tavoitteet ovat korostuneet myös osana alkoholituotteiden tuotantoa, kuten käy ilmi asetuksen 2117/2021 perusteluosan 1 kohdasta, jossa tuodaan esille, että komission 29 päivänä marraskuuta 2017 antamassa tiedonannossa ”Ruoan ja maanviljelyn tulevaisuus” on esitelty yhteiseen maatalouspolitiikkaan liittyvät haasteet, tavoitteet ja suuntaviivat, joita sovelletaan vuoden 2020 jälkeen. Asetuksen tavoitteisiin sisältyy se, että yhteisestä maatalouspolitiikasta, johon kuuluu myös mm. viininviljely, tehdään tuloshakuisempaa, edistetään maatalouden, metsätalouden ja maaseudun nykyaikaistamista ja kestävyyttä, mukaan lukien taloudellinen, yhteiskunnallinen sekä ympäristöön ja ilmastoon liittyvä kestävyys, sekä autetaan vähentämään unionin lainsäädäntöön liittyvää hallinnollista taakkaa tuensaajille.³⁹ Saman asetuksen 201 a kohdan mukaan SEUT 101 (1) artiklaa ei sovelleta tiettyihin kestävyysvaatimuksia täyttäviin vertikaalisiin ja horisontaalisiin maataloustuotteiden tuottajien päätöksiin ja yhdenmukaistettuihin menettelytapoihin, jotka liittyvät maataloustuotteiden tuotantoon tai kauppaan ja joiden tarkoituksena on soveltaa unionin oikeudessa tai kansallisessa lainsäädännössä asetettua tiukempaa kestävyysvaatimusta, edellyttäen, että kyseisissä sopimuksissa, päätöksissä ja yhdenmukaistetuissa menettelytavoissa määrätään ainoastaan kilpailunrajoituksista, jotka ovat välttämättömiä kyseisen vaatimuksen saavuttamiseksi.

Kestävyysvaatimuksilla tarkoitetaan muun muassa ympäristötavoitteita, mukaan lukien ilmastonmuutoksen hillitseminen ja siihen sopeutuminen; maiseman, veden ja maaperän kestävä käyttö ja suojeleminen; siirtyminen kiertotalouteen, mukaan lukien elintarvikejätteen vähentäminen; ympäristön pilaantumisen ehkäiseminen ja vähentäminen; ja luonnon monimuotoisuuden ja ekosysteemien suojeleminen ja ennallistaminen. Edellä sanotun perusteella alkoholin etämyynnillä on negatiivisia ympäristövaikutuksia ja esimerkiksi haitalliset kuljetuksista syntyvät vaikutukset voivat lisääntyä, jos etämyynti lisääntyy. Alkoholintuotannon osalta on kuitenkin todettavissa, että alkoholituotantoa on mahdollista kehittää myös kansallisesti entistä kestävämpään ja ekologisempaan suuntaan. Yhdenmukaistamisen taso alkoholimarkkinoiden tiettyjen tuotelajien osalta on noussut ja saavuttanut tason, joka huomioi myös globaalin markkinaympäristön riskit EU:n vakaudelle.⁴⁰ Viinituotteiden osalta sääntelykehikkoa on mukautettu siten, että komission toimivaltuuksia on

³⁹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2021/2117, annettu 2 päivänä joulukuuta 2021, maataloustuotteiden yhteisestä markkinajärjestelystä annetun asetuksen (EU) N:o 1308/2013, maataloustuotteiden ja elintarvikkeiden laatuja järjestelmistä annetun asetuksen (EU) N:o 1151/2012, maustettujen viinituotteiden määritelmästä, kuvauksesta, esittelystä, merkinnöistä ja maantieteellisten merkintöjen suojasta annetun asetuksen (EU) N:o 251/2014 sekä unionin syrjäisimpien alueiden hyväksi toteutettavista maatalousalan erityistoimenpiteistä annetun asetuksen (EU) N:o 228/2013 muuttamisesta, johdanto-osan kohta 1.

⁴⁰ Ks. asetus 251/2014 ja globaali strategia alkoholin haitallisen käytön vähentämiseksi, WHO, 2010.

täsmennetty suhteessa SEUT 290 ja 291 artikloihin ja toimivallan piiriin kuuluu muun muassa kestävän kehitys. Viinituotteiden sääntelyllä onkin selkeä yhteys EU:n ympäristöpolitiikkaan.

2.4. Tunnistetut etämyyntiä koskevan oikeustilan selkeyttämisvaihtoehdot

Lausunnossa on tunnistettu neljä erilaista lähestymistapaa alkoholituotteiden etämyyntiä koskien. Kaksi näistä näkökulmista on hypoteettisia ja toiset kaksi potentiaalista. Edeltävään ryhmään eli hypoteettisiin näkökulmiin kuuluvat:

a) nykyisen oikeustilan ylläpitäminen eli ei muutosta alkoholilakiin etämyynnin oikeustilan selkeyttämiseksi. Tämän vaihtoehdon osalta oikeustilan selkeytyminen olisi mahdollista oikeudellisen tulkinnan ja EU-oikeudellisten instrumenttien ohjaavan vaikutuksen välityksellä. Oikeusvarmuuden ja perusoikeusjärjestelmän kannalta epäselvän oikeustilan ylläpitäminen on lähtökohtaisesti kestäväntöntä.

b) viranomaisohjeistukseen tai lakiin perustuva kategorinen etämyyntikielto siten, että etäosto sallitaan. Käytännössä kaiken alkoholin etämyynnin kieltäminen, mutta etäoston salliminen. Tämä kategoria vastaa osittain joitakin aiemmista viranomaisten antamista ohjeistuksista, jotka muodostavat erittäin potentiaalisesti maahantuonnin rajoitusta vaikutukseltaan vastaavan toimenpiteen, joka ei ole EU-oikeuden sallima, minkä vuoksi tämä alkoholin etämyynnin oikeustilan selkeyttämisvaihtoehto on oikeusvarmuuden ja perusoikeusjärjestelmän kanssa epäyhteensopiva.

Jälkimmäiseen kategoriaan eli potentiaalisesti hyödyllisiin alkoholin etämyyntiä koskevan oikeustilan selkeyttämisvaihtoehtoihin kuuluvat seuraavat toimenpiteet:

c) alkoholin etämyynnin kategorinen salliminen. Etämyynnin salliminen voidaan toteuttaa lähtökohtaisesti sekä kirjaamalla asiaa koskeva säännös alkoholilakiin tai johonkin toiseen säädökseen. Alkoholituotteiden kategorisen etämyynnin (ja etäoston salliminen) on käytännölliseltä tasolta tarkasteltuna helpoin oikeustilaa selkeyttävä vaihtoehto, jos tätä lausuntoa täydentävän tiedon ja analyysin perusteella voidaan katsoa, että etämyynnin vapauttaminen ei muodostu merkittäväksi kansanterveydelliseksi uhaksi. Tämä vaihtoehto vastaa pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman mukaista kirjausta koskien etämyynnin oikeustilaa. Etämyynnin kategorinen laintasoinen salliminen on lähtökohtaisesti oikeusvarmuutta ja vapaata liikkuvuutta edistävä vaihtoehto, jonka osalta kansanterveydellisten vaikutusten ennakointiin liittyy kuitenkin jonkinasteista epävarmuutta. Etämyynnin osalta epävarmuustekijät eivät kuitenkaan vaikuta niin

merkittävä, että ne estäisivät oikeustilan rationaalisen selkeyttämisen, kun huomioidaan etämyynnillä tuotavan alkoholin pieneksi tilastoitu osuus kansallisesta kokonaiskulutuksesta (2 %).

d) alkoholin etämyynnin rajoittaminen oikeasuhtaisesti tiettyjen alkoholituotekategorioiden osalta. Lausunnossa tunnustetaan hypoteettinen tai potentiaalinen mahdollisuus etämyynnin oikeustilan selkeyttämiseen siten, että ETA-alueelta lähtöisin olevan rajat ylittävä etämyynti⁴¹ ei olisi sallittu kansanterveydellisten vaikutusten ja Alkon toiminnan jatkuvuuden varmistamisen vuoksi kaikkien alkoholilajien osalta. Tällaisen vapaan liikkuvuuden rajoituksen analyysia ei ole tehty unionin tuomioistuimessa tai kansallisesti, joten lausunnossa esitetään tältä osin oikeudellisesti relevantit tiedot ja analysoidaan niitä, muttei oteta kantaa siihen, onko kyseisen kaltaiselle rajoitukselle tosiasiallisesti perusteita. Rajoituksen tarkkarajainen määrittely ei ole mahdollista lausunnon puitteissa, sillä tällainen analyysi kuuluu oikeudellisesta näkökulmasta kansallisille tuomioistuimille.

Lausunnossa keskitytään vaihtoehtoihin c) ja d), mutta käsitellään myös vaihtoehtoja a) ja b) niiden ollessa olennainen osa alkoholilainsäädännön johdonmukaisuuden arviointikehikkoa. Lausunnossa tuodaan esille, että vaihtoehdot a ja b ovat erityisen ongelmallisia niin kotimaisten kuin EU-tasojen alkoholimarkkinoiden toimivuuden, oikeusvarmuuden periaatteen ja tavaroiden ja palveluiden vapaan liikkuvuuden näkökulmasta. Vaihtoehtoja c ja d tarkastellaan lausunnossa huomioiden sekä verkossa tarjottavien palveluiden vapaata liikkuvuutta koskevat kysymyksenasettelut, kansanterveysintressit ja niihin kytkeytyvät yhteiskunnalliset ilmiöt, kuluttajansuoja, mainontaan liittyvät myyntijärjestelyjä koskevat seikat, verotukselliset kysymyksenasettelut sekä etämyyntiä koskevan oikeustilan selkeyttämisen vaikutus SEUT 37 artiklan mukaisen alkoholin vähittäismyyntimonopolin toimintaedellytyksiin.

3. Nykyinen alkoholilainsäädäntö ja etämyyntiä koskevan oikeustilan kehitys

3.1 Alkoholilain systematiikka ja sen asettamat lähtökohdat analyysille

Suomessa alkoholijuomien myynnistä, maahantuonnista, kuljetuksesta ja hallussapidosta säädetään alkoholilaissa (1102/2017). Alkoholilaissa ei säädetä erikseen ulkomailta tapahtuvasta alkoholijuomien vähittäismyynnistä, verkkokaupasta tai etämyynnistä. Alkoholilain tarkoituksena,

⁴¹ Rajat ylittävien palvelujen käsite on tunnustettu unionin tuomioistuimessa jo kauan aikaa. Unionin tuomioistuin on katsonut, että tiedon levittämistä koskeva ulkoinen tekijä voi liittyä paitsi palvelujen tarjoajaan myös niiden vastaanottajaan. Se nimittäin on todennut asiassa C-98/14, *Berlington Hungary* ym. (ECLI:EU:C:2015:386), että rajat ylittävä intressi oli olemassa, koska osa raha-automaattitoimintaa harjoittavien yritysten asiakkaista oli Unkarissa lomailevia Euroopan unionin kansalaisia, ja täsmensi, että ”palvelut, joita yhteen jäsenvaltioon sijoittautunut palvelujen tarjoaja tarjoaa toisessa jäsenvaltiossa olevalle palvelujen vastaanottajalle siirtymättä itse pois sijoittautumisjäsenvaltiostaan, ovat SEUT 56 artiklassa tarkoitettuja rajat ylittäviä palveluja”. (ks. tuomion kohdat 25 ja 26 oikeuskäytäntöviittauksineen).

sellaisena kuin se määritellään mainitun lain 1 §:ssä, on alkoholin kulutusta ohjaamalla ehkäistä alkoholipitoisista aineista aiheutuvia yhteiskunnallisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja.

Alkoholilaki koskee sen 2 ja 3 §:n mukaan enemmän kuin 1,2 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävien alkoholipitoisten aineiden valmistusta, maahantuontia, maastavienttiä, myyntiä ja muuta luovutusta, käyttöä, hallussapitoa ja kuljetusta sekä alkoholijuomien mainontaa. Alkoholijuomana pidetään 3 §:n mukaan nautittavaksi tarkoitettua enintään 80 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävää juomaa. Väkevän ja miedon alkoholijuoman raja on 22 tilavuusprosenttia. Väkiiviinalla tarkoitetaan etyylialkoholia tai etyylialkoholin vesiliuosta, joka sisältää enemmän kuin 80 tilavuusprosenttia etyylialkoholia ja joka ei ole denaturoitu eli saatettu nautittavaksi kelpaamattomaksi lisäämällä siihen muita aineita. Määritelmistä säädetään tarkemmin alkoholijuoma-asetuksessa.⁴² Alkoholilain 4§ sisältää hyvän tavan vastaisten toimien kiellon. Kyseisen kiellon mukaan alkoholipitoisten aineiden valmistuksessa, maahantuonnissa, myynissä ja markkinoinnissa ja niiden yhteydessä sopimuksen tai muun järjestelyn mukaisesti harjoitettavassa elinkeinotoiminnassa ei saa toimia hyvän tavan vastaisesti. Toimea pidetään hyvän tavan vastaisena, jos se on selvästi ristiriidassa yleisesti hyväksytyjen yhteiskunnallisten arvojen kanssa ja erityisesti, jos siinä suhtaudutaan hyväksyvästi tai välinpitämättömästi terveyden vaarantamiseen alkoholin vaikutuksen alaisena taikka huumausaineilla, lääkevalmisteilla tai kemikaaleilla.

Alkoholilain toisessa luvussa säädetään alkoholijuomien ja väkiiviinan valmistuksesta. Luku sisältää säännökset alkoholijuomien ja väkiiviinan valmistuksen luvanvaraisuudesta ja sallitusta koti valmistuksesta. Valmistusluvan myöntämisen ja sallitun kotivalmistuksen edellytyksistä säädetään tarkemmin alkoholijuoma-asetuksessa ja asiaa koskevissa sosiaali- ja terveysministeriön päätöksissä. sisältää lisäksi keskeiset alkoholijuomien vähittäismyyntiä ja anniskelua koskevat säännökset.

Alkoholilain 5§ mukaan, joka koskee luvanvaraista toimintaa, alkoholijuomia ei saa valmistaa eikä myydä ilman lupaa. Väkiiviinaa ei saa valmistaa, tuoda maahan, myydä, käyttää eikä pitää hallussa ilman lupaa.

Alkoholilain 6§ sisältää poikkeukset luvanvaraisuudesta ja alkoholilain 7§:n mukaan Suomen rajojen sisällä tapahtuvaa vähittäismyyntiä eli myyntiä muille kuin myyntiluvanhaltijoille saa Suomessa

⁴² Ks. Asetus alkoholijuomista ja väkiiviinasta 22.12.1994/1344 (Sosiaali- ja terveysministeriö 01.01.1995) Huomautus: pääosin kumoutunut 1.3.2018 alkaen, asetuksen hedelmä viiniä ja väkeviä alkoholijuomia koskevat 2, 3 ja 4 § ovat edelleen voimassa, ks. L 1102/2017, 93 §. Alkoholipitoiset aineet, jotka eivät ole alkoholijuomia tai väkiiviinaa, ovat alkoholivalmisteita. Säännökset alkoholivalmisteista ja niiden myynnistä sekä denaturoinnista on annettu alkoholi valmistusasetuksessa ja denaturointia koskevissa sosiaali- ja terveysministeriön päätöksissä.

harjoittaa vain alkoholiyhtiö, sekä lupaviranomaisen luvalla rajoitetusti tilaviinin ja sahdin valmistaja sekä elintarvikeliike. Alkoholilain 23 §:n 1 momentista ilmenee, että suomalainen monopoli, joka kuuluu Suomen valtion kokonaan omistamalle Alkolle, koskee pelkästään alkoholijuomien vähittäismyyntiä. Lisäksi on huomattava, että alkoholilain 32 § ensimmäisen virkkeen mukaan ”alkoholijuomia saa tuoda maahan *ilman erillistä maahantuontilupaa* omaa käyttöä varten sekä kaupalliseen tai muuhun elinkeinotarkoitukseen”. Suomen alkoholilainsäädännön mukainen myyntijärjestely perustuu nykyisellään kansanterveydellisillä syillä oikeutetulle alkoholin vähittäismyyntimonopolille ja vähittäismyyntilupajärjestelmälle.

Alkoholilain 17 § 4 momenttiin sisältyy tilaviiniä koskeva vähittäismyyntilupapoikkeus. Tilaviinipoikkeus koskee myös käsityöläisoluita. Vähittäismyyntipaikassa saadaan myydä myös 1 momentissa tarkoitettuja alkoholijuomia eli käymisteitse valmistettuja enintään 8,0 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävän ja muulla tavoin valmistettuja enintään 5,5 tilavuusprosenttia sisältäviä alkoholijuomia. Tilaviinien osalta alkoholijuoman vähittäismyyntilupa koskee vähittäismyyntiä yhden vähittäismyyntipaikan sisätiloissa (07.06.2024/305).

Lain kolmannessa luvussa säädetään alkoholijuomien ja väkiviinan maahantuonnista sekä maastaviennistä. Luku sisältää säännökset alkoholijuomien kaupallisesta maahantuonnista ja viennistä, väkiviinan maahantuonnista ja viennistä sekä maahantuontiluvasta. Luvussa on lisäksi asetuksenantovaltuus, jonka nojalla on alkoholijuoma-asetuksessa rajoitettu alkoholi juomien matkustajatuontia Euroopan talousalueen ulkopuolelta ns. 20 tunnin säännöllä.

Alkoholilain 29§ mukaan se, joka tuo maahan tai vie maasta väkiviinaa taikka tuo maahan tai vie maasta alkoholijuomia kaupallisessa tarkoituksessa, on velvollinen ilmoittamaan toiminnan aloittamisesta Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastolle. Alkoholilain 30§ mukaan alkoholijuoman valmistaja ja maahantuojat vastaavat kulutukseen luovuttamansa alkoholijuoman laadusta ja koostumuksesta sekä siitä, että tuote ja sen päällysmarkinnat ja muu esittely ovat säännösten ja määräysten mukaisia. Alkoholijuoman valmistaja ja tukkumyyjä sekä väkiviinan valmistaja, tukkumyyjä ja maahantuojat saavat myydä alkoholijuomaa ja väkiviinaa vain tässä laissa tarkoitettulle luvanhaltijalle luvan mukaiseen tarkoitukseen. Myynnit tulee kirjata ostaja- ja lupakohtaisesti. Alkoholijuomien vähittäismyynti- ja anniskeluluvanhaltijat saavat toiminnan loppuessa tai siirtyessä toiselle myydä alkoholijuomavaraustensa ilman tukkumyyntilupaa toiselle luvanhaltijalle. Myyjän on ilmoitettava myynnistä lupaviranomaiselle 30 päivän kuluessa hallinnan

siirtymisestä. Alkoholilain 31§:ssä säädetään puolestaan verottamattomien alkoholituotteiden tukkumyynnistä.

Alkoholilain 32§ 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. Alkoholilain 33§ mukaan alle 20-vuotias ei saa tuoda maahan väkevää alkoholijuomaa. Alle 18-vuotias ei saa tuoda maahan mietoa alkoholijuomaa.

Alkoholilain neljäs luku koskee alkoholijuomien ja väkiviinan myyntiä ja muuta luovuttamista sekä välittämistä. Luku sisältää säännökset alkoholijuomien ja väkiviinan tukkumyynnin sekä alkoholijuomien vähittäismyynnin ja anniskelun luvanvaraisuudesta. Tukku-, vähittäismyynti ja anniskeluluvan myöntämisen edellytyksistä säädetään lisäksi alkoholijuoma-asetuksessa ja sosiaali- ja terveysministeriön asetuksissa.

Alkoholilain seitsemäs luku koskee alkoholin markkinointia, 50§ koskee markkinoinnin sääntelyä ja sen 51§ koskee hinnoittelua ja hinnan ilmoittamista. Suomessa alkoholin myynninedistämistä on siis rajoitettu alkoholilailla, jota sovelletaan nykyisellään kaikkiin alkoholimarkkinoilla toimijoihin syrjimättömästi sijoittautumispaikasta riippumatta, siten että markkinointia koskevat rajoitukset koskevat myös 1,2–2,8 tilavuusprosenttia alkoholia sisältäviä juomia.⁴³ Tämän myötä markkinointia koskevat rajoitukset ovat myös sovellettavissa verkkomarkkinointiin, sikäli kuin ne on notifioitu asianmukaisesti tarpeellisilta osin. Enintään 22 tilavuusprosenttisten mietojen alkoholijuomien mainonta, epäsuora mainonta ja muu myynninedistämistoiminta on pääsääntöisesti sallittua, mutta alkoholilaissa asetetaan useita rajoituksia markkinoinnin eri muodoille. Mainontaa ei saa esimerkiksi toteuttaa yleisellä paikalla, eikä se saa kohdistua alaikäisiin tai olla hyvän tavan vastaista. Alkoholijuomia ei saa mainostaa yleisellä paikalla tiettyjä poikkeuksia lukuun ottamatta.

Alkoholilaki kieltää alkoholimainonnan televisiossa ja radiossa kello 7–22 välisenä aikana ja elokuvateatterissa alle 18 vuotta nuoremmille sallitun elokuvan esittämisen yhteydessä. Tietoverkon palveluissa toteutettavassa mainonnassa mainonnan kaupallinen toteuttaja ei saa käyttää kuluttajien tuottamaa sisältöä eikä saattaa kuluttajien jaettavaksi tuottamaansa tai kuluttajien tuottamaa sisältöä.

⁴³ Digipalvelusäädöksen ([Asetus \(EU\) 2022/2065 digitaalisten palvelujen sisämarkkinoista ja direktiivin 2000/31/EY muuttamisesta \(digipalvelusäädös\)](#)) artikkelit 26 (mainonta verkkoalustoilla) ja 46 (verkkomainonnan käytäntösäännöt) on huomioitava osana mainontaa koskevaa analyysia.

Mietoja alkoholijuomia saa markkinoida sosiaalisessa mediassa alkoholilain rajoitusten mukaisesti, mutta mainonta on kiellettyä, jos sen kaupallinen toteuttaja käyttää hallitsemassaan tietoverkon palvelussa kuluttajien tuottamaa sanallista tai kuvallista sisältöä. Mainonta on kiellettyä myös silloin, jos kaupallinen toteuttaja antaa palvelun välityksellä kuluttajien jaettavaksi tuottamaansa tai kuluttajien tuottamaa sanallista tai kuvallista sisältöä.⁴⁴

Sosiaalisessa mediassa kohdennetusti käyttäjille näkyvät mietojen alkoholijuomien sponsoroidut mainokset ovat pääsääntöisesti sallittuja, mutta näitä mainoksia ei saa kohdentaa alaikäisille. Alkoholimainonnassa ei saa kuvata alaikäisiä, häiritsevästi käyttäytyviä tai selvästi päihtyneitä henkilöitä eikä kohdistaa mainontaa tällaisiin henkilöihin. Kiellettyä on myös alkoholimainonta, jossa käytetään kuluttajan osallistumista peliin, arpajaisiin tai kilpailuun. Alkoholinkäyttöä ei saa yhdistää ajoneuvolla ajamiseen, eikä alkoholimainonta saa antaa kuvaa alkoholinkäytön suorituskykyä, sosiaalista tai seksuaalista menestystä lisäävästä vaikutuksesta. Laki kieltää myös alkoholijuoman alkoholipitoisuuden korostamisen myönteisenä ominaisuutena, runsaan alkoholikäytön esittämisen myönteisenä tai raittiuden tai kohtuukäytön esittämisen kielteisenä asiana.⁴⁵ Alkoholimainonnassa on kiellettyä yhdistää lääkinnällisiä tai terapeuttisia ominaisuuksia alkoholiin tai antaa kuvaa, että se piristää, rauhoittaa tai on keino ristiriitojen ratkaisemiseksi. Alkoholimainonta ei saa olla hyvän tavan vastaista, kuluttajan kannalta sopimatonta, totuuden vastaista tai harhaanjohtavaa.⁴⁶

Yli 22 tilavuusprosenttisten väkevien alkoholijuomien mainonta, epäsuora mainonta ja muu myynninedistämistoiminta on alkoholilain mukaan kielletty. Väkevien alkoholijuomien markkinointi on kiellettyä sosiaalisessa mediassa. Sallittua väkevien alkoholijuomien markkinointi on vain erikseen säädettyissä poikkeustapauksissa, kuten väkevien alkoholijuomien anniskelu- ja

⁴⁴ Tämä tarkoittaa sitä, että kuluttajien lisäämät alkoholijuomia koskevat mainonnalliset kommentit ja kuvat pitää poistaa sosiaalisen median tililtä. Kuluttajien kommentteja tai kuvia ei saa käyttää alkoholituotteen mainonnassa, eikä kuluttajia saa pyytää jakamaan sosiaalisen median tilillä olevaa julkaisua, joka sisältää mainontaa.

⁴⁵ Tältä osin on huomattava, että vaikka lääketuotteet voivat sisältää alkoholia, eivät alkoholituotteet ole lääkinnällisiä tuotteita. Unionin tuomioistuin on toistuvasti korostanut lääkkeiden hyvin erityistä luonnetta, koska lääkkeiden terapeuttiset vaikutukset erottavat ne olennaisesti muista tavaroista. Näistä terapeuttisista vaikutuksista seuraa, että jos lääkkeitä käytetään tarpeettomasti tai väärin, ne voivat vakavasti vahingoittaa terveyttä ilman, että potilas kykenee tiedostamaan sen niitä ottaessaan. Ks. erityisesti asia C-171/07 ja C-172/07, Apothekerkammer des Saarlandes ym. (ECLI:EU:C:2009:316) kohdat 31 ja 32 kohta; asia C-222/18, VIPA (ECLI:EU:C:2019:751) kohta 73. Ks. myös direktiivin 2011/62 perusteluosan 22 perustelukappale.

⁴⁶ Terveystieteiden tutkimuskeskuksen tutkimuksen mukaan väkevien alkoholijuomien markkinointi on vahingoittavaa kansanterveyttä. Vanderborcht, että mainosten intensiivinen käyttö tai hyökkäävien myynninedistämisen viestien valinta on hammaslääkärin ammatin kuvaa huonontamalla, hammaslääkärin ja heidän potilaidensa välistä suhdetta muuttamalla sekä epäasianmukaisten tai tarpeettomien hoitojen suorittamista edistämällä omiaan vahingoittamaan terveyden suojelua ja loukkaamaan hammaslääkärin ammatin arvokkuutta. Apteekin ja sen asiakkaan välillä on vallittava luottamuksellisen suhde, soveltaa analogisesti apteekkien lääkkeiden verkkomyyntipalvelujensa edistämiseksi harjoittamaan mainontaan. Ks. asia C-339/15, Vanderbocht (ECLI:EU:C:2017:335) kohta 69. Unionin tuomioistuin on myös asiassa C-421/07, Damgaard (ECLI:EU:C:2009:222) 22 kohta) ja asiassa C-249/09, Novo Nordisk (ECLI:EU:C:2011:272, kohta 32), että lääkemainonta voi vahingoittaa kansanterveyttä.

vähittäismyyntipaikoissa sekä painettuna ja verkkosivuilla julkaistuissa hinnastoissa. Väkevien alkoholijuomien markkinointi on sallittua vain erikseen säädetyissä poikkeustapauksissa, joita ovat mainonta väkevien alkoholijuomien anniskelu-, vähittäismyynti- ja valmistuspaikoissa, alkoholijuomien myyjän julkaisema tuoteluettelo tai hinnasto, alkoholijuomien myyntiin osallistuviin kohdistuva mainonta ja mainonta ulkomaisissa julkaisuissa.

3.2 Huomiota nykyisestä alkoholilain systematiikasta ja analyysin lähtökohdista

Etämyynnin käsite sisältää sekä vähittäismyynnin että maahantuonnin käsitteet, minkä myötä se terminologisesti tulee katetuksi alkoholilaissa. Alkoholilain käsitteet vähittäismyynti ja maahantuonti eivät ole kuitenkaan kansallisen tulkinnan mukaan koskeneet ETA-alueelta käsin olevaa verkossa tapahtuvaa etämyyntiä. Kuten edellä on tuotu esille, alkoholilain 23 §:n 1 momentista ilmenee, että Suomen valtion kokonaan omistaman Alkon monopoli, koskee pelkästään alkoholijuomien vähittäismyyntiä. Lisäksi on huomattava, että alkoholilain 32 §:n ensimmäisen virkkeen mukaan ”alkoholijuomia saa tuoda maahan *ilman erillistä maahantuontilupaa* omaa käyttöä varten sekä kaupalliseen tai muuhun elinkeinotarkoitukseen”. Suomen alkoholilainsäädännön mukainen myyntijärjestely perustuu nykyisellään kansanterveydellisillä syillä oikeutetulle alkoholin vähittäismyyntimonopolille ja vähittäismyyntilupajärjestelmälle. Vähittäismyyntimonopoli kattaa yksinoikeuksin tuotteet, jotka eivät kuulu vähittäismyyntilupien tai esim. asian kannalta olennaisen tilaviinipoikkeuksen piiriin.

On huomattava, että koska alkoholilain 5 §:n mukaan alkoholin myynti tai valmistus ei ole sallittua ilman lupaa, ainut looginen lähtökohta etämyynnin tarkastelulle kansallisesta näkökulmasta on nykyisen lupajärjestelmän kehittäminen siten, että etämyynti sallitaan luvanvaraisesti. Tämän lähtökohdan tulkintaa ohjaa kysymys siitä, voidaanko lupajärjestelmän potentiaalinen muutos toteuttaa siten, että se on EU-oikeudellisesti hyväksyttävissä ja perusteltavissa siten, että se ei vaaranna alkoholilain ja siihen sisältyvän yksinoikeus- ja lupajärjestelmän perustana olevaa kansanterveydellistä tavoitteenasettelua kohtuuttomalla tavalla. Lisäksi on huomioitava, miten etämyynnin salliminen ETA-alueelta luvanvaraisena verkossa tarjottavien palvelujen osalta vaikuttaa monopolin toiminnan jatkuvuuden edellytysten määräytymiseen. Näihin edellytyksiin vaikuttaa etämyyntiä koskevan asian osalta se, vaarantaako kategorinen etämyynnin salliminen monopolin toiminnan edellytykset siten, että monopoli ei pysty jatkamaan toimintaansa laisinkaan tai siten, että monopoli ei pysty toteuttamaan sille määriteltyä yleishyödyllistä tehtävää.

Tarkasteltaessa nykyistä lupajärjestelmää on todettavissa, että verkossa tapahtuvan etämyynnin rajoittaminen siten, että sen piiriin eivät kuuluisi esimerkiksi muut viinituotteet kuin tilaviinit, vaikuttaa lähtökohtaisesti potentiaalisesti epäsuhtaiselta huomioiden tilaviinejä koskevien lupien asema osana nykyistä vähittäismyyntilupajärjestelmää. Tilaviinipoikkeuksen myötä maksimissaan 12–13 % etyylialkoholia sisältäviä tuotteita on saatavilla Alkon toimipisteiden lisäksi potentiaalisesti yli sadassa myyntipaikassa.⁴⁷ Tilaviinin ja käsityöläisluen vähittäismyyntilupa koskee vähittäismyyntiä yhden vähittäismyyntipaikan sisätiloissa ja se myönnetään kyseisten alkoholijuomien valmistajalle sen maankäyttö- ja rakennuslaissa tarkoitetussa rakennuksessa sijaitsevan valmistuspaikan, jossa alkoholijuoman käyminen on tapahtunut, yhteyteen tai välittömään läheisyyteen.

Alkoholilain 32§ vaikuttaa viittaavan nimenomaisesti ETA-alueelta tapahtuvaan alkoholituotteiden luvanvaraiseen maahantuontiin, jota käsitellään tässä lausunnossa, sillä alkoholilain 34§:ssä säädetään erikseen alkoholijuomien matkustajatuonnista Euroopan talousalueen ulkopuolelta. ETA-alueelta tapahtuvan alkoholituotteiden verkossa tapahtuvan etämyynnin osalta kansallisessa lainsäädännössä ei ole kuitenkaan säännöksiä. Tältä osin on todettavissa, että maahantuonnin kategorinen kieltäminen on todettu EU-oikeuden vastaiseksi unionin tuomioistuimessa⁴⁸ ja yhteensopimattomaksi ETA-sopimuksen kanssa.⁴⁹ Alkolla ei siis ole yksinoikeutta maahantuontiin,⁵⁰ minkä myötä etämyyntiin kytkeytyvän maahantuonnin ei tulisi muodostua esteeksi etämyynnin oikeustilan selkeyttämiselle. Alkoholilain 32§ mukaisesti omaan käyttöön tarkoitettujen alkoholijuomien maahantuonti ei edellytä lupaa,⁵¹ mikä indikoi osaltaan, että etäostaminen selkeästi on sallittua, sillä tässä kontekstissa on ajateltavissa, että kyseinen henkilö voi autonomisen päätöksenteon perusteella kuljettaa tuotteet itse tai tilata tuotteille kuljetuksen, jolloin kyseessä on etäosto. Ruotsin lainsäädännössä myös etäostoa koskee rekisteröitymisvelvollisuus.⁵²

⁴⁷ Suomen pienpanimot kotisivun mukaan Suomessa on tällä hetkellä 114 pienpanimoa, Suomen viiniryttäjien sivulla puolestaan listataan 23 yhdistyksen jäsentilaa, Suomen sahtiseuralla on puolestaan 11 jäsenyhdistystä.

⁴⁸ Ks. asia C-170/04, Klaus Rosengren ym. v. Riksåklagaren (ECLI:EU:C:2007:313).

⁴⁹ EFTA tuomioistuimen ratkaisu E-4/01 - Karl K. Karlsson hf. v Islanti. Based on the above considerations, the Court concludes that the maintenance of the Icelandic import monopoly on alcoholic beverages after the entry into force of the EEA Agreement constitutes a sufficiently serious breach of EEA law to entail State liability, provided that the other conditions are fulfilled.

⁵⁰ Ks. asia C-198/14, Valev Visnapuu v. kihlakunnansyyttäjä ja Suomen valtio -Tullihallitus (ECLI:EU:C:2015:571) kohdat 100–107.

⁵¹ Ks. edellä luku 2.2: alkoholilain 32 §:n mukaan yksityishenkilöt saavat tuoda alkoholia maahan omaan käyttöönsä.

⁵² Jos yksityishenkilö järjestää toisessa EU:n jäsenvaltiossa toimivasta verkkokaupasta hankkimansa alkoholin kuljetuksen täysin itsenäisesti Ruotsiin, tulee ostajan ennen tuotteiden kuljetusta rekisteröityä Ruotsiin väliaikaisesti valmistetuksi vastaanottajaksi sekä antaa vakuus Ruotsiin. Lisäksi ostajan tulee rekisteröityä tuotteiden lähtömaassa väliaikaisesti valmistetuksi lähettäjäksi. Ennen kuljetuksen alkamista tulee ostajan luoda sähköinen yksinkertaistettu asiakirja lähtöjäsenvaltion tietokoneistetussa valvontajärjestelmässä ja vastaanotettuaan tuotteet Ruotsiin tehdä vastaanottoraportti Ruotsin tietokoneistetussa valvontajärjestelmässä.

Alkoholilain neljännessä luvussa asetetaan myös ne lainsäädännölliset puitteet, joiden tulisi soveltua myös verkossa tapahtuvaan etämyyntiin, jos alkoholilain lupajärjestelmää selkeytetään etämyynnin osalta. Näin ollen esimerkiksi ilmoitusvelvollisuus tai niitä vastaava velvollisuus tulisi loogisesti vaatia myös, jos etämyynnillä tuodaan maahan alkoholituotteita, sillä etämyynti ETA-alueelta edellyttää maahantuontia.

3.3 Etämyyntiä koskeva nykyinen oikeustila

Suomen alkoholin etämyyntiä koskevaa oikeustila on nykyisellään epäselvä, mikä on tuotu esille myös HE 45/2024 ja useissa sitä koskevissa lausunnoissa. Oikeustilan epäselvyyttä kuvastavat Helsingin hallinto-oikeuden ratkaisu 23/104938 (asianumero R 20/1078) ja Helsingin hallinto-oikeuden unionin tuomioistuimelle esittämä ennakkoratkaisupyyntö asiassa 569/23, joka koskee etämyynnin ja etäoston käsitteiden määritelmien välistä rajanvetoa.⁵³ Kyseisen ennakkoratkaisun mukaista aihepiiriä tarkastellaan lyhyesti osana lausunnon käsiteanalyysipainotteista osuutta, sillä aihepiiri on oleellinen myös meille esitetyn kysymyksenasettelun osalta.

Nykyisellään kansallinen järjestelmä mahdollistaa etämyynnin selkeästi Alkon verkkokaupan välityksellä, mutta alkoholilainsäädäntö ei mahdollista verkossa tapahtuvaa alkoholituotteiden luvanvaraista myyntiä vähittäismyyntiluvat omaaville kauppiaille tai tuotteiden valmistajille. Alkoholilainsäädännön esitöissä etämyyntiin on suhtauduttu torjuvasti. Suomessa osa viranomaisista on katsonut alkoholin nettikaupan lisääntyneen viimeisen vajaan viidentoista vuoden aikana, että alkoholin etämyynti on kiellettyä ja etäosto sallittu.⁵⁴ Muun muassa Valviran⁵⁵ ohjeistuksen mukaan etäosto, jossa ostaja vastaa pääasiallisestikuljetuksen järjestämisestä ja verojen sekä muiden mahdollisten velvoitteiden hoitamisesta, on sallittu, mutta etämyynti on kielletty.⁵⁶ Valviran ohjeen mukaan oleellista on, että ostettujen alkoholijuomien omistusoikeus siirtyy ostajalle ulkomailla, mikä tarkoittaa, että juomat on maksettava ulkomaalaiselle myyjälle ennen kuin ne tuodaan Suomeen.

⁵³ Helsingin HAO 26.9.2023 5328/2023 11.10.2023. Etämyynnin ja etäoston käsitteiden välisen erottelun osalta on todettavissa, että korkein hallinto-oikeus ei ole antanut verotusta koskevia ratkaisuja, joissa olisi tehty rajanveto etämyynnin ja etäoston käsitteiden välillä. Sähkökauppadirektiivin mukaisesti yhteensovitettu ala ei kata tavaroihin sinänsä sovellettavia vaatimuksia, tavarantoimituksiin sovellettavia vaatimuksia, tai muulla tavalla kuin sähköisesti tarjottuihin palveluihin sovellettavia vaatimuksia. Teoreettisesti edellä sanottu voisi mahdollistaa pelkän etäoston sallimisen, sillä tavarantoimituksia koskevia vaatimuksia ei ole yhtenäistetty sähkökauppadirektiivin soveltamisalalla. Lausunnossa kuitenkin tuodaan esille, että etäoston ja etämyynnin eriyttäminen siten, että ainoastaan etäosto on sallittu, ei vaikuta mahdolliselta.

⁵⁴ Ks. esim. Alkoholin nettimyynnille sääntöpäivityksiä STTV:ltä 29.10.2007 ja vastaavasti Valviran Ohje Alkoholijuomien tilaaminen ja maahantuonti. 17.3.2010, päivitetty 16.2.2015.

⁵⁵ Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira) valvoo alkoholijuomien maahantuontia alkoholilainsäädännön puitteissa.

⁵⁶ Ks. esim. Alkoholin nettimyynnille sääntöpäivityksiä STTV:ltä 29.10.2007 ja vastaavasti Valviran Ohje Alkoholijuomien tilaaminen ja maahantuonti. 17.3.2010, päivitetty 16.2.2015.

Lisäksi kuljetusasiakirjoihin on aina merkittävä lähettäjäksi ja vastaanottajaksi alkoholijuomat tilannut henkilö, eikä juomia saa toimittaa esimerkiksi myyjän varastoon Suomessa vaan juomat on toimitettava tilaajan ilmoittamaan osoitteeseen. Valviran mukaan etämyynnissä on kysymys myyjäryityksen Suomessa harjoittamasta alkoholijuomien vähittäismyynnistä, joka on kielletty alkoholilainsäädännössä.⁵⁷ Oikeustilan epäselvyyttä lisää se, että Suomessa toimii nykyisellään alkoholin etämyyjien veroedustajia⁵⁸ ja valmisteverolain mukaan etämyynti on sallittu, jos ilmoitus- ja verovelvollisuudet on hoidettu asianmukaisesti.

Se, ettei verkossa tai muutoin tapahtuvaa etämyyntiä koskevia säädöksiä ole laisinkaan alkoholilaissa on ongelma alkoholilain sovellettavuuden kannalta, etenkin kun Suomen viranomaisten tulkinnat etämyynnin oikeustilan osalta ovat vaikeatulkintaisia. Ohjeistuksista ei voi päätellä markkinoilla toimivien kuluttajien sekä ammatin- ja elinkeinonharjoittajien oikeuksien ja velvollisuuksien laajuutta tai määritellä etämyyntiä koskevan sopimussuhteen muodollista pätevyyttä. Sikäli kun huomioidaan, että etämyynnin rikosoikeudellinen luonne on ollut myös esillä kansallisissa tuomioistuimissa, voidaan todeta, että etämyynnin epäselvän oikeustilan selkeyttäminen kansallisten viranomaisten oikeasuhtaisimmiksi katsomien toimenpiteiden avulla, olisi oikeusvarmuuden periaatteen ja perusoikeuksien turvaamisen kannalta välttämätöntä.

On myös huomioitava, että etämyynnin oikeustilan epäselvyys voi aiheuttaa markkinoiden sulkeutumisen siten, ettei sisämarkkinoille ominainen jäsenvaltioiden välisten markkinoiden tehokkuuden tavoite toteudu parhaalla mahdollisella tavalla. Tämä ei kuitenkaan voi olla syynä markkinoiden avaamiselle siten, että kansanterveydelliset tavoitteet vaarantuvat. Näin ollen asiassa on kehitettävä olemassa olevaa lupajärjestelmää siten, että saavutetaan tasapaino erilaisten tulkintaa ohjaavien periaateluonteisten oikeuksien ja vapauksien välillä. Lupa- tai muun vastaavatyypin järjestelmän puuttuessa alkoholilaista, on verkossa tapahtuvan etämyynnin oikeustila muodostunut ongelmalliseksi. Nykyisellään alkoholilain säädösten tulkinta voi myös muodostua ristiriitaiseksi mm. verolainsäädännön kanssa. STM on tuonut esille, että esimerkiksi valmisteverolakiin ehdotetut muutokset (HE 45/2024) voivat joltain osin olla ristiriidassa voimassa olevan alkoholilainsäädännön vähittäismyyntilupajärjestelmää koskevien vähittäismyyntipaikkaan sidottujen säännösten kanssa, jossa ei ole määritelty alkoholin etämyyntiä tai etäostamista. Valvira puolestaan toi HE 45/2024

⁵⁷ Ks. Alkoholijuomien tilaaminen ja maahantuonti, Valviran ohje- päivitetty 6.2.2015.

⁵⁸ Ks. HE 45/2024, luku 2.3.3: Vuoden 2022 lopussa Suomessa toimi yhdeksän Verohallinnon hyväksymää etämyyjän asettamaa veroedustajaa. Veroedustajan luvista kaksi koski ainoastaan virvoitusjuomaveroa ja loput seitsemän alkoholiveroa joko yksinomaan tai virvoitusjuomaveron lisäksi. Vuoden 2023 lopussa veroedustajan lupia oli kymmenen, joista kahdeksan koski alkoholiveroa. Veroedustajien luvat kattoivat myös juomapakkausveron.

koskevassa lausunnossaan esille, että alkoholilain etämyyntiä koskevan sääntely puuttuu ja sen, että tämän vuoksi etämyyjille ei ole nykyisellään omia lupa- tai ilmoitustyyppisiä tai rekisteröitymisvaadetta. Etämyynnin oikeustilan epäselvyys voi edellä sanotun perusteella haitata myös verotuksen tehokkuutta.

Suomen alkoholilainsäädäntöön ei edellä kuvatulla tavalla sisälly minkäänlaista kirjausta etämyynnistä, mutta alkoholin etämyyntiä ja näin ollen myös alkoholituotteiden maahantuontia on pyritty rajoittamaan kansanterveydellisin perustein tilanteissa, joissa maahantuonnin on tulkittu olevan alkoholilainvastaista. Sosiaali- ja terveysministeriö valmisteli luonnoksen uudistetun alkoholilain muuttamisesta etämyynnin oikeustilan selkeyttämiseksi vuonna 2017, ja tässä luonnoksessa STM katsoi, että etämyynnin oikeustilan selkeyttäminen olisi paras ratkaisu, ja se tulisi tehdä kieltämällä etämyynti laintasoisesti alkoholilakia muuttamalla.⁵⁹ STM mukaan etämyynti on ollut kiellettyä aikaisemman alkoholilain perusteella, ja tämä etämyyntikielto olisi vahvistettu Visnapuu-tapauksen EUTI:n ratkaisun perusteella ja KKO:n 2018:49 tuomion perusteella. STM:n näkemyksen mukaan kielto on perustunut alkoholilain 8, 13 ja 14 §:iin.⁶⁰

Alkoholin etämyyntikiellon sisältävä luonnos lähetettiin komissiolle 6.7.2018 ja etämyyntikiellon sallittavuutta käsiteltiin osana direktiivin 2015/1535/EU mukaista tietoyhteiskunnan palvelujen teknisiä määräyksiä koskevaa ilmoitusmenettelyä.⁶¹ Kyseisen ilmoitusmenettelyn yhteydessä komissio toi Suomella annetussa vastauksessaan esille, että alkoholituotteiden etämyynnin kategorinen kielto olisi todennäköisesti ristiriidassa EU:n primaarioikeudellisen tavaroiden ja palveluiden vapaata liikkuvuutta koskevan sääntelyn kanssa.⁶² STM vastasi komission vastaukseen, että tarkoituksena oli, että jokainen tuottaja kansalaisuudesta riippumatta voisi listata tuotteensa Alkon verkkokaupan valikoimaan omalla ilmoituksellaan, mikä ei kuitenkaan ole EU-oikeudellisesti hyväksyttävä perustelu huomioiden, että maahantuontimonopolit eivät ole sallittuja.⁶³ Komissio ilmaisi kyseisen prosessin aikana, ettei se ollut edelleenkään vakuuttunut etämyynnin kieltämisen tarpeellisuudesta ja oikeasuhteisuudesta. Komission näkemyksen mukaan sama päämäärä voitiin saavuttaa muilla, vähemmän sisämarkkinoita rajoittavilla toimenpiteillä. Europarlamentaarikko Petri Sarvamaan (kok.) komissiolle tekemän etämyynnin tilaa koskevan kirjallisen kysymyksen

⁵⁹ Ks. luonnos laiksi alkoholilain muuttamisesta s. 6.

⁶⁰ Ks. STM: kysymyksiä ja vastauksia rajat ylittävistä etämyynnistä.

⁶¹ Ilmoitusvelvollisuus vahvistetaan direktiivin 2015/1535 5 artiklan 1 kohdassa, jossa säädetään olennaisilta osin, että jäsenvaltion on toimitettava komissiolle välittömästi kaikki teknisiä määräyksiä koskevat ehdotukset.

⁶² Komission yksityiskohtainen lausunto 9.10.2018. Komission vastaus Suomen viranomaisten ilmoitukseen luonnos laiksi alkoholilain muuttamisesta.

⁶³ Ks. STM:n vastaus komissiolle 15.6.2017.

vastauksessa vuonna 2020 komissio toi uudestaan esille, että etämyyntikielto olisi potentiaalisesti laitton.⁶⁴

Komission vastauksen myötä etämyyntikieltoa ei edistetty kansallisesti osana alkoholilain aiempaa uudistusta, eikä sitä ole näin ollen notifioitu direktiivin 2015/1535/EU edellyttämällä tavalla. Etämyyntiä koskevaa rajoitusta ei ole ilmoitettu myöskään direktiivin 2000/31/EY mukaisesti. Tämän seurauksena on yksiselitteistä, että EU-oikeudellisesta näkökulmasta Suomessa ei ole voimassa alkoholituotteiden myyntiä koskevaa etämyyntikieltoa, sillä direktiiveissä 2000/31 ja 2015/1535 säädettyjen ennakoilmoitusvelvollisuuksien noudattamatta jättäminen johtaa siihen, ettei kielto ole EU-oikeudellisesti hyväksyttävä.⁶⁵

3.4 Alkoholilainsäädännön johdonmukaisuus ja yhdenvertaisuuteen perustuva lupajärjestelmä

Aiemmassa alkoholilain kokonaisuudistusta koskevassa ilmoitusmenettelyssä komissio toi esille, että Suomen viranomaisten tulee huomioida Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 37 artiklan 1. kohdan 2. alakohta, jonka mukaan

”Jäsenvaltiot mukauttavat kaupallisia valtion monopolejaan niin, että tavaroiden hankintaa tai myyntiä koskevissa ehdoissa ei syrjitä jäsenvaltioiden kansalaisia.”

Komissio kiinnitti ilmoitusmenettelyn aikana myös huomiota Suomen alkoholipolitiikan johdonmukaisuuteen ja muistutti Suomen viranomaisia siitä, että SEUT 34 artiklan mukaan jäsenvaltioiden väliset tuonnin määrälliset rajoitukset ja kaikki vaikutukseltaan vastaavat toimenpiteet ovat kiellettyjä, minkä vuoksi alkoholijuomien rajat ylittävän etämyynnin kieltoa olisi pidettävä lähtökohtaisesti syrjivänä, ja se on jo siksi sellaisenaan SEUT 34 artiklan mukaan kielletty. Lausunnossa todetaan, että komission esille tuoman näkökulman voidaan katsoa koskevan sekä fyysistä että verkossa tapahtuvaa alkoholituotteiden myyntiä, vaikka verkossa tapahtuvan kaupan osalta asiaa ei arvioida SEUT 34 artiklan vaan direktiivin 2000/31/EY mukaisesti kansanterveyden suojelun tasoa koskien. Tältä osin on huomioitava, että vähittäismyyntilupien piiriin kuuluvien alkoholijuomien myyntijärjestelmä ei kuulu yhdenmukaistettujen EU:n sääntöjen soveltamisalaan,

⁶⁴ Ks. esim. Kaleva 2.9.2020.

⁶⁵ Ks. asia C-662/22, Airbnb Ireland (ECLI:EU:C:2024:432) ja julkisasiamies Szpunarin ratkaisuehdotus samassa asiassa (ECLI:EU:C:2024:18).

minkä vuoksi sitä arvioidaan perinteisesti SEUT-sopimuksen tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevien 34–36 artiklojen perusteella.⁶⁶

Etämyynnin oikeustilan johdonmukaisuuden osalta on huomattava, että perinteiset fyysiset ja verkossa tarjottavat palvelut muodostavat kokonaisuuden ja⁶⁷ rajat ylittävän palvelujen tarjoamisen mahdollisuus vahvistetaan mm. direktiivin 2006/123 4 artiklan 5 alakohtaan sisältyvän sijoittautumisen käsitteen määritelmän kautta. Kyseisen määritelmän mukaan sijoittautuminen edellyttää pysyvää infrastruktuuria, josta tosiasiallinen palveluntarjonta tapahtuu. Mutta tilanteessa, jossa tällaista pysyvää infrastruktuuria ei ole, palvelun tarjoamista pidetään rajat ylittävänä, vaikka se on luonteeltaan pysyvää.⁶⁸ Fyysisesti tarjottavien palveluiden alueella toimenpiteen luokittelu ”määrällistä rajoitusta vaikutukseltaan vastaavaksi toimenpiteeksi” edellyttää aina kauppaa rajoittavien vaikutusten olemassaoloa, jotka voivat olla vähäisiäkin, kunhan ne eivät ole liian satunnaisia tai liian välillisiä.⁶⁹ SEUT 36 artiklan mukaan 34 artikla ei kuitenkaan estä sellaista tuontia, vientiä tai kauttakuljetusta koskevia kieltoja tai rajoituksia, jotka ovat perusteltuja julkisen moraalin, yleisen järjestyksen tai turvallisuuden kannalta, ihmisten, eläinten tai kasvien terveyden ja elämän suojelemiseksi, taiteellisten, historiallisten tai arkeologisten kansallisaarteiden suojelemiseksi taikka teollisen ja kaupallisen omaisuuden suojelemiseksi. Nämä kiellot tai rajoitukset eivät kuitenkaan saa olla keino mielivaltaiseen syrjintään tai jäsenvaltioiden välisen kaupan peiteltyyn rajoittamiseen.

SEUT 34 ja 36 artikla eivät sovellu sellaisenaan verkossa tarjottavien palvelujen tarjoamisen analysointiin, mutta ne muodostavat osan tulkinnallista kehikkoa arvioitaessa lupajärjestelmän oikeasuhtaisuutta. Tältä osin on olennaista huomata, että SEUT 36 artiklan alueella unionin tuomioistuimien on vakiintuneesti katsonut, että tuonnin määrällistä rajoitusta vaikutukseltaan vastaava toimenpide voidaan katsoa oikeutetuksi muun muassa SEUT 36 artiklassa tarkoitettujen ihmisten terveyden ja elämän suojelemisen takia ainoastaan siinä tapauksessa, että kyseinen toimenpide on

⁶⁶ Suunniteltu etämyynnin kieltä olisi ollut SEUT 34 artiklan vastainen, jos se olisi hyväksytty ilman edellä esitettyjen huomautusten asianmukaista huomiointia. Lausunnossa esitetyn analyysin mukaan kyse olisi ollut vähittäisjakelun epäsuhtaisesta rajoituksesta.

⁶⁷ Ks. asia C-23/89 *Quintlynn* (ECLI:EU:C:1990:300) *Quintlynn*-tapauksessa käsitelty lupavaatimus koski myyntiä vähittäismyyntipaikasta. EUTI totesi, että postimyyntimahdollisuus tarjosi toisen myyntikanavan tuontituotteille.

⁶⁸ Ks. julkisasiamies Szpunarin ratkaisuehdotus asiassa C-10/22, *LEA v. Jamedo SA* (ECLI:EU:C:2023:437) kohta 64 ja etenkin alaviite 39.

⁶⁹ Ks. julkisasiamies Botin ratkaisuehdotus asiassa C-222/18 *VIPA* (ECLI:EU:C:2019:482) kohta 84; ks. vastaavasti tuomio asia C-15/15 *New Valmar* (ECLI:EU:C:2016:464) kohdat 36, 37, 42 ja 45 oikeuskäytäntöviittauksineen ja asia C-518/16 *PT* (ECLI:EU:C:2018:126) kohdat 43 ja 44.

omiaan takaamaan sillä tavoitellun päämäärän toteutumisen eikä sillä ylitetä sitä, mikä on tarpeen tämän päämäärän saavuttamiseksi.⁷⁰

Koska nyt käsillä olevaan alkoholilainsäädännön kehyksen uudistukseen kuuluu useita toimenpiteitä, joilla alkoholimonopolin kattavuutta kavennetaan, on fyysisten ja verkossa tarjottavien palveluiden muodostamia markkinoita tarkasteltaessa huomioitava, että komission mukaan johdonmukaisuus vaarantuu tilanteessa, jossa alkoholituotteiden saatavuutta parannetaan kansallisella tasolla, mutta samalla pyritään kieltämään rajat ylittävä etämyynti. Alkon vähittäismyyntimonopolin ulkopuolella myytävien alkoholijuomien valikoiman merkittävä laajentaminen ja Alkon jakelutapojen osalta tehdyt saatavuutta lisäävät toimenpiteet eivät vaikuttaneet komission mukaan yhteensopivilta ja oikeasuhtaisilta toimenpiteiltä alkoholilain kansanterveydellisten tavoitteenasettelujen näkökulmasta katsottuna. Jos etämyynti sallitaan kategorisesti tai rajoitetusti, tämä luonnollisesti vaikuttaa verkko-ostojen osalta jakelukanavien käytön potentiaaliseen lisääntymiseen.⁷¹

Alkoholin saatavuuden sääntelyn päämääränä on kansanterveyden suojeleminen ja tämän tulisi ohjata myös etämyynnin oikeustilan arviointia koskevaa analyysia, jonka tarkoituksena on selkeyttää, kuinka alkoholituotteiden etämyynti voidaan yhteensovittaa kansallisten päämäärien kanssa. Etämyynnissä on siis käsitteellisesti kyse vähittäismyyntilupajärjestelmään ja yksinoikeusjärjestelmään liittyvästä asiasta, jonka oikeustilaa tulisi selkeyttää alkoholilain kautta, jos tavoitteena on johdonmukainen sääntelykehys sekä yhdenvertaisuuteen pohjaava lupajärjestelmä. On huomattava, että etämyyntiä on käsitelty Suomessa lähinnä primaarioikeuden kautta huomioiden SEUT 34, 36, ja 37 artiklat, mutta tämän lausunnon keskiössä ovat edellä kerrotulla tavalla verkossa tarjottavat palvelut, jotka muodostavat osan alkoholimarkkinoiden kokonaisuutta, mutta joita ei voida yhdenvertaisuusanalyysissä suoraan samaistaa nykyisessä alkoholilaissa määriteltyyn ja säädeltyyn luvanvaraisen vähittäismyyntin piiriin kuuluvaan vaihdantaan, koska etämyyntiä ei ole määritelty alkoholilaissa.

Unionin tuomioistuin on vakiintuneesti katsonut perusoikeuskirjan 20 artiklassa vahvistetun yhdenvertaisen kohtelun periaatteen noudattamisen osalta, että toisiinsa rinnastettavia tilanteita ei saada kohdella eri tavalla eikä erilaisia tilanteita kohdella samalla tavalla, ellei tällaista kohtelua voida objektiivisesti perustella.⁷² Yhdenvertaisuuden osalta on todettavissa, että verkossa ja fyysisesti tarjottavia palveluita koskevaa myyntijärjestelmää arvioitaessa, on huomioitava, että eri

⁷⁰ Ks. asia C-333/14, Scotch Whiskey Association (ECLI:EU:C:2015:845) kohta 33 oikeuskäytäntöviittauksineen.

⁷¹ Ks. asia C-23/89 Quietlynn (ECLI:EU:C:1990:300).

⁷² Ks. asia C-263/21 Ametic (ECLI:EU:C:2022:644) kohta 56 oikeuskäytäntöviittauksineen.

myyntikanavia hyödyntävät palvelut eivät suoraan rinnastu toisiinsa, vaan oikeasuhtaisuutta arvioitaessa on huomioitava mm. verkossa tarjottaviin palveluihin liittyvät tehokkuusedut.

Edellä sanotun perusteella on oletettavissa, että alkoholin etämyynnin kategorinen kieltäminen ei ole mahdollista nyt käsillä olevan kaltaisessa tilanteessa, jossa kansallisen ja EU-tason sääntely on pitkälti yhteensovitettu verkossa tarjottavien palveluiden vapaan liikkuvuuden osalta muutoin kuin aineellisoikeudellisesti ja asialla on suora yhteys sekä EU:n maatalous- että kauppapolitiikkaan. Kun tietyllä alalla annetut kansalliset oikeussäännöt on unionin tasolla yhdenmukaistettu tyhjentävästi, niitä on arvioitava suhteessa kyseiseen yhdenmukaistamistoimeen eikä suhteessa primäärioikeuden määräyksiin,⁷³ jos yhdenmukaistamista ei ole toteutettu arvioidaan kansallisen sääntelyn hyväksyttävyyttä suhteessa primaarioikeuden säännöksiin.

Käsiteltävänä olevan etämyyntiä koskevan oikeustilan osalta primaarioikeuden säännökset ovat olennaisia arvioitaessa muutoin kuin etäyhteyksin tarjottavia palveluja, minkä ei tulisi kuitenkaan johtaa tilanteeseen, jossa lupajärjestelmän johdonmukaisuus vaarantuu. SEUT 34 artiklan käyttöä lupajärjestelmän oikeasuhtaisuuden arvioinnin perustana voidaan fyysisten palveluiden alueella perustella sillä, että vähittäismyyntiluvat eivät koske Alkon monopolioikeutta ja sille luotujen yksinoikeuksien käyttöä vaan kahta varsinaisesta monopolista erotettua poikkeusta, joilla vähittäismyynti on sallittu rajatusti myös muille toimijoille lupajärjestelmän muodossa. Lupajärjestelmän osalta on todettavissa, että verkossa tarjottavien palveluiden osalta lupajärjestelmän sallittavuutta ja sen muutostarpeita on tarkasteltava ensisijaisesti direktiivien 2000/31 ja 2006/123 valossa, jotka kytkeytyvät SEUT 56 artiklan turvaamaan palveluiden vapaaseen liikkuvuuteen ja joita ei siis ole rakennettu tavaran käsitteen ympärille.⁷⁴ Alkoholilain muutokset koskevat kansallisesti sovellettavaa lupajärjestelmää, joka edellyttää asian arviointia myös huomioiden SEUT 34, 36, ja 37 artikla.

⁷³ Ks. julkisasiamies Mengozzin ratkaisuehdotus asiassa C-244/06, *Dynamic Medien* (ECLI:EU:C:2007:515) kohta 21; asia 150/88, *Eau de Cologne & Parfümerie-Fabrik* (ECLI:EU:C:1989:594) kohta 28; asia C-37/92, *Vanacker ja Lesage*, (ECLI:EU:C:1993:836) kohta 9; asia C-324/99, *DaimlerChrysler* (ECLI:EU:C:2001:682) kohta 32; asia C-99/01, *Linhart ja Biffel* (ECLI:EU:C:2002:618) kohta 18; ja asia C-322/01, *Deutscher Apothekerverband* (ECLI:EU:C:2003:664) kohta 64.

⁷⁴ Ks. julkisasiamies Mengozzin ratkaisuehdotus asiassa C-108/09, *Ker-Optika* (ECLI:EU:C:2010:341) kohta 35. Direktiivi koskee ainoastaan tietoyhteiskunnan palvelujen ”tiettyjä” oikeudellisia näkökohtia, ja kuten direktiivin 1 artiklan 2 kohdassa säädetään, sillä on tarkoitus lähentää ainoastaan ”tiettyjä tietoyhteiskunnan palveluihin sovellettavia kansallisia säännöksiä, jotka koskevat sisämarkkinoita, palvelun tarjoajien sijoittautumista, kaupallista viestintää, sähköisessä muodossa tehtäviä sopimuksia, välittäjien vastuuta, käytäntösääntöjä, tuomioistuinten ulkopuolella tapahtuvaa riitojen ratkaisemista, oikeussuojakeinoja ja jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä”. Direktiivi on ensisijaisesti rakennettu palvelun eikä niinkään tavaran käsitteen ympärille, sillä direktiivissä ei ole kiinnitetty huomiota tavaroiden liikkuvuuden, johon nämä puitteet mahdollisesti vaikuttavat, edellytyksiin.

Väkevien alkoholien kuuluessa ainoastaan osaksi Alkon yksinoikeuksia, on näiden tuotteiden asemaa osana verkkomyyntiä- ja markkinointia harkittava kansallisesti, huomioiden kuitenkin, että lupajärjestelmän tulisi olla myös yhdenvertaisuuden periaatteen mukainen ja kaikki rajoitukset tulee perustella tavalla, joka on tosiasiallisesti alkoholilain tavoitteiden mukainen. Väkevien alkoholituotteiden osalta on huomioitava myös mainonnan kieltä, jonka oikeasuhtaisuutta tulee määrittellä huomioiden, millainen vaikutus mainonnalla olisi Alkon yksinoikeusjärjestelmään. Kansallisen toimenpiteen, joka koskee sitä, kuinka kyseinen monopoli hoitaa erityistehtävänsä, on siis katsottava koskevan itse monopolin olemassaoloa. Edellä sanotun perusteella väkevien alkoholijuomien osalta oikeasuhtaisuutta määrittämään monopolisääntelyä koskevan SEUT 37 artiklan mukaan. Voidaan toki todeta, että monopolin jatkuvuuden kannalta on potentiaalisesti välttämätöntä kieltää joidenkin alkoholituotteiden markkinointi ja myynti verkossa. Toisaalta voi olla mahdollista, että etämyynnin kategorinen salliminen ei ole alkoholin etämyynnin tilastoidun määrän, joka on 2 % kokonaiskulutuksesta, perusteella suurin alkoholihaittojen aiheuttaja. Etämyynnin merkitystä kansanterveydelle on vaikea arvioida, sillä etämyynnin määrän määrittelyyn liittyy epävarmuutta. Maahantuodun alkoholin määrä ei ole ainoa relevantti tekijä. Olisi olennaista myös huomioida, miten erilaisten juomien kulutustottumukset jakaantuvat sosioekonomisesti ja miten haitat etämyynnin osalta kohdistuvat. Tämän selvittäminen vaatii oikeudellisesta näkökulmasta etämyynnin valvontaa, jotta tilastoja voidaan ajantasaistaa ja haittoja arvioida tarkemmin. Valvonta on yhteensopiva tavoite myös kansanterveydellisten intressien kanssa. On todettava, että muiden miedompien tuotteiden osalta markkinoinnin rajoitukset eivät ole kategorisia, minkä myötä on oletettavissa, että ne ovat sallittuja sikäli kuin ne vastaavat EU:n mainonnan hyvän tavan mukaisuutta määrittelevän säännösten vaatimuksia. Etämyynnin markkinoinnin osalta olisi kuitenkin hyvä varmistaa, että välityspalveluja ja muita markkinoijia koskevat säännökset suojaavat lapsia heille sopimattomalta mainonnalta.

4. Alkoholilain muutosten seuranta ja vaikutusten arviointi

4.1 Vuonna 2018 voimaantulleen alkoholilain kokonaisuudistuksen vaikutukset

Alkoholilaki uudistettiin kokonaisuudessaan vuonna 2017 ja uusi laki tuli voimaan maaliskuussa 1.3.2018. Vuonna 2018 voimaan tullut alkoholilain muutos lisäsi merkittävästi vahvan oluen ja juomasekoitusten saatavuutta. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos julkaisi marraskuussa 2022 raportin alkoholilain kokonaisuudistuksen aiheuttamista vaikutuksista alkoholin saatavuuteen, kulutukseen ja haittoihin ⁷⁵ THL:n seurantaraportin mukaan vuonna 2018 voimaan tullut alkoholilain muutos lisäsi

⁷⁵ Ks. Katariina Warpenius, Pia Mäkelä & Thomas Karlsson (toim.), Vuonna 2018 voimaan tulleen alkoholilain jälkiarviointi. Vaikutukset alkoholin saatavuuteen, kulutukseen ja haittoihin, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, Raportti 7/2022.

alkoholijuomien saatavuutta melko vähäisessä määrin, kun muiden alkoholinkulutukseen vaikuttavien tekijöiden, kuten verotuksen, veron korotusta edeltävän kaupan varastojen täyttämisen ja kesän lämpimyyden, vaikutus poistetaan.⁷⁶ Vuoden 2018 uudistus lisäsi kuitenkin päihdepalvelujen tarvetta ja lisäsi alkoholikuolleisuutta,⁷⁷ minkä myötä voidaan olettaa, että ennaltaehkäisevien toimien lisäresursointi on tarpeen myös selkeytettäessä etämyynnin oikeustilaa, jotta PL 19.3 ja 20.2 § mukaiset päämäärät voidaan taata. On ilmeistä, että alkoholin saatavuuden parantuminen ja kilpailun lisääntymisen vaikutuksesta tapahtuva potentiaalinen alkoholituotteiden hintojen alentuminen voi lisätä haittavaikutuksia samantapaisesti kuin vuoden 2018 alkoholilain uudistus.⁷⁸ Hintojen yleinen nousu arvonlisäverokannan muutoksen myötä hillitsee osaltaan haittoja, kuten jäljempänä esitetään. Tältä osin on myös huomattava, että kuten direktiivin 2006/123 perusteluosan 28 kohdassa todetaan, kyseissä etämyynnin oikeustilan kannalta keskeisessä direktiivissä ei käsitellä sosiaalipalvelujen rahoitusta eikä niihin liittyviä tukijärjestelmiä. EU-oikeudellisesta näkökulmasta voidaan myös todeta, että hintojen vapaan määräytymisen yhteydessä myös kuluttajien ja teollisuuden edut ovat oleellisia”.⁷⁹ Kuluttajien näkökulmasta kansallinen lainsäädäntö voi jo pelkästään siitä syystä, että se estää tuontituotteiden alemman tuotantohinnan heijastumisen kuluttajahintaan, rajoittaa muissa jäsenvaltioissa laillisesti kaupan pidettävien alkoholijuomien pääsyä markkinoille muodostua SEUT 34 artiklassa tarkoitetuksi määrällistä rajoitusta vaikutukseltaan vastaavaksi toimenpiteeksi,⁸⁰ ellei kyseinen rajoitus ole oikeasuhtainen ja vastaa sille asetettuun tavoitteeseen johdonmukaisesti ja järjestelmällisesti.⁸¹

Edellä sanotun osalta on kuitenkin huomioitava, että alkoholinetämyyntiä tapahtuu jo nyt, ja jos kyseisen rajat ylittävän myynnin määrä ei olennaisesti lisäännä, eivät myöskään haitat lisäännä. Nyt käsillä olevan alkoholilain uudistukseen kuuluu saatavuutta lisääviä toimia, kuten vähittäismyyntilupien ulottaminen 8 % alkoholijuomatuotteisiin mikä kaventaa Alkon monopolin

⁷⁶ Ks. vaikutuksista myös em. HE 7/2024.

⁷⁷ Ks. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö StVM 5/2024 vp HE 7/2024 vp

⁷⁸ Alkoholilain uudistus - THL Alkoholilaki (1102/2017), Kansanterveyslaki (66/1972), Laki ehkäisevän päihdetyön järjestämisestä (523/2015), Sosiaalihuoltolaki (910/1982), Päihdehuoltolaki (41/1986), Lääkelaki (395/1987), Mielenterveyslaki (1116/1990), Rikoslaki (39/1889), Poliisilaki (493/1995), Lastensuojelulaki (417/2007), Terveystuotolaki (1326/2010). Neuvoston direktiivi yhteisön ajokortista (91/439/ETY) sisältää määräyksiä ajo-oikeuden myöntämisestä ja päihderiippuvuudesta, Järjestyslaki (612/2003)

⁷⁹ Asetuksen (ETY) N:o 2409/92, joka on kumottu asetuksella (EY) N:o 1008/2008, johdanto-osan viidennessä perustelukappaleessa todettiin, että on syytä ”täydentää hintojen vapaata määräytymistä säännöksillä, joilla turvataan kuluttajien ja teollisuuden edut”.

⁸⁰ Ks. asia C-333/14, Scotch Whiskey Association (ECLI:EU:C:2015:845) kohta 32 oikeuskäytäntöviittauksineen.

⁸¹ Ibid. kohdat 33 ja 37.

kattavuutta⁸² ja toisaalta toimia, kuten valmistustaparajoitus, valmisteveroihin liittyvä yhteisvastuullisuutta koskeva sääntely⁸³ sekä veron alennukset ja kiristykset⁸⁴, jotka oletettavasti vähentävät alkoholin kulutusta.

Vuoden 2018 muutosten jälkeen alkoholin kokonaiskulutus lisääntyi ainoastaan marginaalisesti (0,1 litralla 10,1 litraan), mitä selittää osaltaan se, että uudistukseen kuului myös alkoholin veronkorotus, jonka voidaan arvioida vähentäneen alkoholin kulutusta tietyissä kuluttajaryhmissä.⁸⁵ Suhteessa koko alkoholinmyyntijärjestelmään vuoden 2018 muutos oli kuitenkin suhteellisen pieni ja Alkon myynnistä avattiin kilpailulle 3,2 prosenttia. Nyt käsillä oleva etämyyntiä koskeva uudistus avaisi markkinoita oletettavasti vuoden 2018 uudistusta vähemmän, sillä nykyisellään etämyynnin osuus kokonaiskulutuksesta on n. 2 prosenttia. Tämän perusteella voidaan olettaa, että se ei vaikuttaisi kokonaiskulutukseen merkittävästi, mutta lisäisi alkoholituotteiden kulutusta tietyissä jäljempänä kuvatuissa kuluttajaryhmissä.

Vuoden 2018 uudistuksen jälkeen Alkon myynnin osuus kokonaiskulutuksesta laski vuosina 2017–2019 (34 % -> 31 %), kun taas päivittäistavarakaupan osuus kasvoi (39 % -> 41 %). Vuonna 2021 päivittäistavara kauppojen osuus 4,8–5,5-prosenttisten oluiden ja juomasekoitusten vähittäismyynnistä oli noussut 96 prosenttiin. Nyt käsillä oleva etämyynnin oikeustilan selkeyttäminen vaikuttaa olemassa olevan tiedon perusteella potentiaalisesti sekä Alkon että päivittäistavarakaupan myyntiosuuksiin, jos kuluttajat siirtyisivät tilaamaan alkoholituotteita enenevässä määrin etämyynnin avulla. On kuitenkin oletettavaa, että vaikutus on vähäinen, sillä edellä esitetyn mukaan nykyisten tietojen mukaan ainoastaan 2 % alkoholin kokonaiskulutuksesta muodostuu etämyyntien alkoholituotteiden kulutuksesta. Kyseiseen päätelmään liittyy epävarmuustekijöitä, sillä etämyyntiä koskevan oikeustilan selkeyttämisen myötä oikeusvarmuuden

⁸² Terveyden ja hyvinvoinnin laitos 24.8.2023. Alkoholin vähittäismyyntilupien laajentaminen enintään kahdeksanprosenttisiin juomiin. Muistio mahdollisista hyvinvointi- ja terveysvaikutuksista. Saatavilla:https://thl.fi/documents/10531/9793207/Alkoholin+v%C3%A4hitt%C3%A4ismyyntilupien+laajentaminen+enint%C3%A4%C3%A4n+kahdeksanprosenttisiin+juomiin.+Muistio_.pdf/2961ace0-1252-2560-89e4-f47c03e0b65e?t=1693460580295↩Sisäministeriö, Sisäisen turvallisuuden portaali. ↩

⁸³ Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valmisteverotuslain muuttamisesta 45/2024.

⁸⁴ Vuoden 2024 alussa yli 5,5 tilavuusprosenttia sisältävien viinien ja muiden käymisteitse valmistettujen juomien alkoholivero nousi noin 8,3 prosenttia. Välituotteiden, joihin kuuluvat esimerkiksi väkeväidyt viinit, alkoholivero kiristyi noin 12,7 prosenttia. Viinujen, muiden väkevien juomien, long drink -juomien ja muiden etyylialkoholipohjaisten juomasekoitusten vero nousi noin 8,8 prosenttia. Oluen vero puolestaan aleni noin 4,9 prosentilla. Muiden alkoholijuomien vero ei muuttunut. Ks. täältä osin myös: Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi arvonlisäverolain 84 ja 85 b §:n ja eräistä vakuutusmaksuista suoritettavasta verosta annetun lain 3 §:n muuttamisesta 61/2024; Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi alkoholi- ja alkoholijuomaverosta annetun lain liitteen muuttamisesta 37/2023.

⁸⁵ THL:n raportti: Vuonna 2018 voimaan tulleen alkoholilain jälkiarviointi: Vaikutukset alkoholin saatavuuteen, kulutukseen ja haittoihin

voidaan katsoa lisääntyvän etämyyntimarkkinoilla, mikä puolestaan voi jossain määrin vaikuttaa kuluttajien ostokäyttäytymiseen. Tätä vaikutusta hillitsevät jäljempänä kuvatulla tavalla mm. verotuksellisen kehyksen muutokseen liittyvät seikat, minkä lisäksi sillä, mitkä tuotteet kuuluvat etämyynnin piiriin on luonnollisesti vaikutusta etämyynnin kehittymispotentiaaliin.

Edellä sanotun perusteella etämyynnin oikeustilan selkeyttäminen ei lähtökohtaisesti sisällä merkittävää kansanterveydellistä riskiä, mutta muutosten vaikutusten seuranta vaikuttaa oleelliselta, jotta oikeustilan selkeyttämisen vaikutuksia ja ennaltaehkäisevän työn suuntaamistarvetta voidaan arvioida asianmukaisesti siten, että etämyynnin oikeustilan selkeyttämisen vaikutuksen mahdollisia haittoja voidaan torjua mahdollisimman tehokkaasti.

4.2 Valmistustaparajoitus ja varovaisuusperiaate

Valmistustaparajoituksen osalta on syytä huomata, että alkoholilainsäädäntöön lisätty luvanvaraista vähittäismyyntiä koskeva valmistustaparajoitus (HE 7/2024) on ongelmallinen sen kohdistuessa tuotteisiin, jotka ovat tietyn käyttäjäkunnan suosiossa ja nämä tuotteet ovat jo osa kansallisten alkoholimarkkinoiden rakennetta.⁸⁶ Valmistustaparajoitus on HE 7/2024 mukaan ilmoitettu Euroopan komissiolle syyskuussa 2023 direktiivin 2015/1535 mukaisesti, mutta sitä ei ole ilmoitettu verkkopalvelujen osalta direktiivin 2000/31 mukaisesti, joten valmistustaparajoitus ei koske verkossa tapahtuvaa myyntiä. Nuorten naisten suojelun tarpeella perusteltua valmistustaparajoitusta käsitellään osana lausunnon kansallista kontekstia, jossa se vaikuttaa kansallisten markkinoiden muotoutumiseen ja mahdollisesti myös lupajärjestelmän sallittavuuteen. Valmistustaparajoituksen myötä alkoholin saatavuuden lisääminen koskee vain käymisteitse valmistettuja alkoholituotteita eli olutta, siideriä ja viiniä. Valmistustaparajoituksen vaikutus alkoholinkulutukseen on käytännössä hyvin epävarma, sillä juomasekoitusten kotimaiset alkoholituotteiden valmistajat voivat siirtyä valmistamaan juomia tislauksen sijasta käymisteitse, jolloin markkinoiden rakenne voi vääristyä tuotannon osalta. On huomattava, että myös tislattujen juomien sääntelykehikkoa on yhdenmukaistettu ja se on yhteensopiva kuluttajansuojan perusoikeuden kanssa.⁸⁷

⁸⁶ THL:n tilastojen mukaan 62 % mietojen alkoholijuomien kulutuksesta muodostuu oluesta, minkä vuoksi rajoituksen kansanterveydellinen perustelu on lähtökohtaisesti ongelmallinen sen estäessä markkinoiden rakenteen muutoksen kulutustottumusten muutoksen mukaisesti. Valmistustaparajoite poistettiin alkoholilainsäädännön uudistuksen yhteydessä vuonna 2017. Nykyisin Alkon tislattua alkoholista valmistettujen juomasekoitusten valikoima sisältää pääosin kotimaisia tuotteita (arviolta jopa 90 %), eikä ehdotetun sääntelyn voida ministeriön lausunnon mukaan näin ollen katsoa rajoittavan jäsenvaltioiden välistä tavaroiden ja tuotteiden tuontia ja vientiä suosimalla kotimaisia toimijoita muiden jäsenvaltioiden toimijoiden kustannuksella.

⁸⁷ Ks. Konsolidoitu teksti: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) 2019/787, annettu 17 päivänä huhtikuuta 2019, tislattujen alkoholijuomien määrittämisestä, kuvauksesta, esittelystä ja merkinnöistä, tislattujen alkoholijuomien nimien

Lähtökohtana valmistustaparajoituksen tarkastelulle voidaan pitää EFTA tuomioistuimen toteamusta, jonka mukaan järjestelmä, jossa tietyt alkoholipitoisuukseltaan olutta vastaavat tuotteet rajataan vähittäismyyntilupien ulkopuolelle ja ne ovat vain yksinoikeusjärjestelmän piirissä ei ole EEA-sopimuksen mukaisesti sallittu myyntijärjestely sen johtaessa syrjintään.⁸⁸ Lisäksi kyseisen kaltainen järjestely voi johtaa kahden rinnakkaisen vähittäismyyntilupajärjestelmän olemassaoloon, mikä ei ole sallittua.⁸⁹ Edellä sanottu perustuu Norjan alkoholilain hyväksyttävyyden tulkintaan tilanteessa, jossa laki salli ruokakaupoissa myynnin 2,5–4,75-prosenttisille oluille, mutta ei saman vahvuisille muille pakatuille alkoholijuomille. Järjestely katsottiin kotimaisen tuotannon suosimiseksi ja Norjan alkoholilakia muutettiin tuomion jälkeen. Valmistustaparajoite voi siis sen syrjivän vaikutuksen vuoksi johtaa lupajärjestelmän jakautumiseen tavalla, joka ei vastaa lainsäädännölle asetettuja syrjimättömyyden ja johdonmukaisuuden vaatimuksia.⁹⁰ Tämä tulisi huomioida myös kansallisesti omaksutun valmistustaparajoituksen osalta, joka voi muodostua ongelmalliseksi koko lupajärjestelmän sallittavuuden osalta.

Valmistustaparajoitusta tulisi arvioida myös huomioiden se, että etämyynnin rajoittamisen kategorisesti tai rajoitetusti voidaan katsoa muodostavan EU:n sisämarkkinoilla tavaroiden vapaan liikkuvuuden esteen, minkä myötä sitä tuskin hyväksytään EU tasolla verkkopalveluiden kontekstissa. Valmistustaparajoituksen vaikutus kohdistuu HE 7/2024 mukaan etenkin kotimaisiin alkoholimarkkinoihin, minkä osalta on syytä huomioida, että vaikka EU-sääntely ei lähtökohtaisesti estä jäsenvaltioita kohtelemasta kotimaisia tuotteitaan epäedullisemmin kuin tuontituotteita, kotimaisten tuotteiden epäedullisempi kohtelu tuontituotteisiin nähden ei ole perusteltua tai tarkoituksenmukaista siinäkin tapauksessa, ettei toimenpide vaikuttaisi sisämarkkinoiden toimintaan vääristävästi.⁹¹ Vaikuttaa myös, että valmistustaparajoituksen ja verotuskehyksen

käytöstä muiden elintarvikkeiden esittelyssä ja merkinnöissä, tislattujen alkoholijuomien maantieteellisten merkintöjen suojaamisesta, maatalousperäisen etyylialkoholin ja maatalousperäisten tisleiden käytöstä alkoholijuomissa ja asetuksen (EY) N:o 110/2008 kumoamisesta.

⁸⁸ Ks. EFTA tuomioistuimen ratkaisu asiassa: E-1/97 - Fridtjof Frank Gundersen v Oslo kommune, supported by the Government of the Kingdom of Norway ja E-4/04 - Pedicel AS v Sosial- og helsedirektoratet. Article 16 of the EEA Agreement does not preclude national provisions according to which red wine, white wine and rosé wine containing more than 4.75% alcohol by volume may only be sold at the retail level through a State alcohol retail monopoly, whereas beer with an alcoholic content of less than 4.75% alcohol by volume (medium-strength beer) may be sold outside the State alcohol retail monopoly by parties who obtain a municipal licence. However, the system of maintaining two dividing lines under which wine or wine products with an alcohol content of between 2.5% and 4.75% alcohol by volume may only be sold through the State alcohol retail monopoly, while beer with the same alcoholic content may be sold outside the State alcohol retail monopoly, may lead to discrimination contrary to Article 16 EEA.

⁸⁹ Rinnakkaisten vähittäismyyntilupajärjestelmien osalta on huomattava, että EFTA tuomioistuimen tapauksessa E-9/00 Euroopan vapaakauppajärjestö EFTA:n tuomioistuin katsoi, että Norjan valtio oli rikkonut Euroopan talousaluetta koskevaa sopimusta pitämällä yllä kahta erillistä vähittäismyyntilupajärjestelmää.

⁹⁰ On myös huomioitava, että käymisteitse valmistettu juoma voi sisältää tislattua alkoholia. Ks. esim. asia C-150/08, Siebrand BV (ECLI:EU:C:2009:924).

⁹¹ Ks. Talousvaliokunnan mietintö TaVL 8/2024 vp.

muutoksen yhteisvaikutus on etenkin kansallisia markkinoita ja oluentuotantoa suosiva, sillä on arvioitu, että arvonlisäverotuotto lisääntyy arviolta vuositasolla noin 2 miljoonalla eurolla sen takia, että osa verkkokaupasta siirtyy arvion mukaan kotimaiseen verolliseen myyntiin. Tällöin voidaan myös olettaa, että ETA-alueen kauppa vähenee eli toimenpiteillä on vaikutusta sisämarkkinoihin. Tältä osin on huomattava, että verkkopalveluille on ominaista niiden rajat ylittävä luonne.

Valmistustaparajoituksen johdonmukaisuuden osalta on huomattava, että valmistustaparajoite poistettiin alkoholilainsäädännön uudistuksen yhteydessä vuonna 2017, minkä myötä myös tislatus alkoholista valmistettujen enintään 5,5-prosenttisten juomasekoitusten myynti päivittäistavara-kaupoissa on ollut sallittua jo useamman vuoden ajan.⁹² Valmistustaparajoituksen palauttamisella voidaan hypoteettisesti tai potentiaalisesti torjua alkoholinhaittavaikutuksia, mutta kansallisten olosuhteiden mukaisella syy-yhteyden konkreettisuudella on olennainen merkitys toimenpiteen oikeasuhtaisuuden kannalta.⁹³ Sekä unionin tuomioistuin että EFTA tuomioistuin ovat tuoneet esille, että varovaisuusperiaate ei sovellu tilanteissa, joissa ei ole epäilystä toimenpiteen seurauksista,⁹⁴ minkä myötä voidaan todeta, että mitä suurempi tieteellinen epävarmuus on, sitä enemmän harkintavaltaa on jäsenvaltioilla, joiden tehtävänä on kansanterveyden suojeleminen.⁹⁵ Koska alkoholin haitoista yleisellä tasolla ei ole epäselvyyttä on kansallinen kansanterveydellinen marginaali tältä osin pikemminkin kapeahko. Käytännössä tämä tarkoittaa, että vaikka vähittäisjakelua koskeva järjestelmä voi sisältää rajoituksia, ne eivät voi olla epäsuhtaisia kansanterveyden tavoitteeseen nähden.

Varovaisuusperiaate ei lähtökohtaisesti ole joustamaton vaan taipuisa oikeussääntö. Näin ollen sitä on sovellettava tinkimättömästi tapauskohtaisesti.⁹⁶ Varovaisuusperiaatetta voidaan pitää yhtenä

⁹² Ks. Katariina Warpenius, Pia Mäkelä & Thomas Karlsson (toim.), Vuonna 2018 voimaan tulleen alkoholilain jälkiarviointi. Vaikutukset alkoholin saatavuuteen, kulutukseen ja haittoihin, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, Raportti 7/2022; Thomas Karlsson, Pia Mäkelä, Christoffer Tigerstedt & Ilmo Keskimäki (2020) The Road to the Alcohol Act 2018 in Finland: A conflict between public health objectives and neoliberal goals. *Health Policy* 124(1), s. 1–6.

⁹³ Vaikka on tiedossa, että alkoholijuoman valmistustavalla ei varsinaisesti ole merkitystä siihen, millaisia haittoja alkoholi aiheuttaa yksilötasolla tai väestötasolla, tämän linjauksen tavoitteena on suojella haavoittuvia väestöryhmiä – erityisesti nuoria - alkoholinkäytön haittavaikutuksilta. Suomalaispoikien suosituin alkoholijuoma on olut, kun taas tyttöjen suosikkeja ovat long drink -juomat, siideri ja väkevät juomat. Ks. Raitasalo, K. & Härkönen, J. (2019) Nuorten päihteiden käyttö ja rahapelaaminen - ESPAD-tutkimus 2019. Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, Tilastoraportti 40.)

⁹⁴ Ks. AFTA tuomioistuimen ratkaisu E-4/04 - Pedicel AS v Sosial- og helsedirektoratet ja julkisasiamies Szpunarin ratkaisuehdotus asiassa C-452/20, PJ (ECLI:EU:C:2021:855).

⁹⁵ Ks. julkisasiamies Mischon ratkaisuehdotus asiassa C-192/01, komissio v. Tanska (ECLI:EU:C:2002:760) kohta 102.

⁹⁶ De Sadeleer, N. ”Grandeur et servitudes du principe de précaution en matière de sécurité alimentaire et de santé publique”, teoksessa Nihoul, P. ja Mahieu, S. (toim.), *La Sécurité alimentaire et la réglementation des OGM*, Bruxelles, Larcier, 2005, s. 344. Ks. myös De Sadeleer, N. ”The Precautionary Principle in EC Health and Environmental Law”, *European Law Journal*, osa 12, nro 2, 2006, s. 139.

sosioekonomisen vastuun muodollisen arvioinnin keskeisistä periaatteista, joka on rakenteeltaan samankaltainen kuin suhteellisuusperiaate. Varovaisuusperiaatteen keskiössä ovat eteenpäin suuntautuvat oikeudellisesti relevantit vahingot, joiden kohteena alkoholin etämyyntiä koskevan asian tarkastelussa ovat ensisijaisesti alkoholihaittojen aiheuttaja, hänen läheisensä tai muut yhteiskunnan jäsenet.⁹⁷ Toissijaisesti alkoholin haitoista kärsii yhteiskunta eri sektoreineen, sillä alkoholin aiheuttamien kansanterveydellisten ja muiden haittojen ennaltaehkäisy ja toteutuneiden kansanterveys riskin realisoituminen vaikuttaa kansantalouden tasapainoon. Unionin yleinen tuomioistuim on muistuttanut varovaisuusperiaatteen soveltamisesta, että kun esiintyy epävarmuutta siitä, onko olemassa ihmisten terveyteen kohdistuvaa vaaraa, tai siitä, minkä laajuinen tämä vaara on, ennalta varautumisen periaatteen nojalla saadaan toteuttaa suojatoimenpiteitä tarvitsematta odottaa, että näiden vaarojen olemassaolo ja vaarojen vakavuus osoitetaan täysin. Ennalta varautumisen periaatteen oikea soveltaminen edellyttää muun muassa terveystieteiden kattavaa arviointia, joka perustuu luotettavimpiin käytettävissä oleviin tieteellisiin tietoihin ja kansainvälisen tutkimuksen tuoreimpiin tuloksiin. Riskien arvioinnin on oltava erityisesti riippumaton ja objektiivinen, siten että siinä huomioidaan puolesta ja vastaan puhuva näyttö. Tämä tarkoittaa, että huomioon on ehdottomasti otettava luotettavimmat käytettävissä olevat tieteelliset tiedot ja kansainvälisen tutkimuksen tuoreimmat tulokset, myös oltava antamatta kaikissa tapauksissa ratkaisevaa merkitystä hakijan toimittamille tutkimuksille⁹⁸

⁹⁷ Ks. Moan, I. S., & Halkjelsvik, T. (2020). Work-Related Alcohol Use and Harm to Others. *Substance Use & Misuse*, 55(14), 2305–2313. <https://doi.org/10.1080/10826084.2020.1801744>; Moan, I. S., Bye, E. K., Storvoll, E. E., & Lund, I. O. (2019). Self-reported harm from others' alcohol, cigarette and illegal drug use in Norway. *Nordisk Alkohol- & Narkotikatidskrift: NAT*, 36(5), 413–429. <https://doi.org/10.1177/1455072519836372>; Seid A. K., Grittner U., Greenfield T. K., Bloomfield K. (2015). To cause harm and to be harmed by others: New perspectives on alcohol's harms to others. *Substance Abuse: Research and Treatment*, 9(2), 13–22; Scheffels J., Moan I. S., Storvoll E. E. (2016). Everything in moderation? A mixed methods study on perceptions of parents' drinking in the presence of children. *Nordic Studies on Alcohol and Drugs*, 33, 551–566; Rossow I., Ramstedt M. (2016). Challenges in estimating population impacts of alcohol's harm to others. *Nordic Studies on Alcohol and Drugs*, 33, 503–513; Rossow I., Hauge R. (2004). Who pays for the drinking? Characteristics of the extent and distribution of social harms from others' drinking. *Addiction*, 99, 1094–1102; Reitan T. (2018). Substance abuse during pregnancy: A 5-year follow-up of mothers and children. *Drugs: Education, Prevention and Policy*. Advance online publication. doi: 10.1080/09687637.2018.1432568; Ramstedt M. Sundin E. Moan I. S. Storvoll E. E. Bloomfield K. Hope A. Tigerstedt C. (2015). Harm experienced from the heavy drinking of family and friends in the general population: A comparative study of six northern European countries. *Substance Abuse: Research and Treatment*, 9(2), 107–118; Moan I. S., Storvoll E. E., Lund I. O. (2017). Worries related to other people's substance use: Differences between alcohol, cigarettes and illegal drugs? *International Journal of Drug Policy*, 48, 108–114.; Lund I. O., Moan I. S., Storvoll E. E. (2016). Harm from others' drinking: How problematic do people with and without experience of harm perceive it to be? *International Journal of Drug Policy*, 38, 43–49; Casswell S., You R. Q., Huckle T. (2011). Alcohol's harm to others: Reduced wellbeing and health status for those with heavy drinkers in their lives. *Addiction*, 106, 1087–1094.

⁹⁸ Ks. asia T-77/20, Ascenza Agro ja Industrias Afrasa v. komissio (ECLI:EU:T:2023:602) kohdat 381 ja 382 oikeuskäytäntöviittauksineen.

Alkoholin osalta on todettavissa, että sen terveydelle haitallisesta luonteesta ei ole sinällään epäilystä, eivätkä sen haitat ole sidoksissa juomatyyppiin vaan kulutuksen määrään. Kuten Talousvaliokunnan lausunnosta koskien HE 7/2024 käy ilmi, asiantuntijoiden näkemyksen mukaan hallituksen esityksessä ei ole kyetty kuvaamaan valmistustaparajoitukselle SEUT 36 artiklassa tarkoitettujen rajoitusten oikeutusperusteiden olemassaoloa riittävällä tavalla.⁹⁹ Myös komissio totesi Suomelle antamassaan valmistustaparajoitetta käsittelevässä vastauksessa, että Suomen esittämät nuorten naisten terveyden suojelun tavoitteen osalta vaikuttavat hypoteettisilta, minkä perusteella vaikutusarviointeja täsmennettiin kansallisesti. Valmistustaparajoite muodostuu ongelmalliseksi etenkin, kun huomioidaan tavoite säilyttää kansallinen yksinoikeus- ja vähittäismyyntilupajärjestelmä, sillä valmistustaparajoitteen soveltaminen ei vaikuta mahdolliselta rajat ylittävän etämyynnin osalta, ellei kyseisen tislattuja tuotteita koskevan rajoituksen soveltamista pystytä perustelemaan kansallisten kansanterveydellisten olosuhteiden perusteella tavalla, jonka myös komissio ja unionin tuomioistuin katsoisivat täyttävän oikeasuhtaisuuden asettamat vaatimukset. On todettavissa, että unionin tuomioistuin on tutkinut tapauksessa *Swedish Match*¹⁰⁰ sellaisen kiellon oikeasuhtaisuutta, joka koski nuoria erityisesti houkuttelevan suussa käytettäväksi tarkoitetun tupakan markkinoille saattamista. Tapauksessa tuotiin esille, että näiden tuotteiden markkinoille saattamista koskevan kiellon poistamisesta voi aiheutua kansanterveydelle riskejä, sillä tuotteet ovat nuorten kannalta houkuttelevia. Valmistustaparajoitusta voidaan siis arvioida analogisesti tämän oikeuskäytännön perusteella, mutta sen soveltuminen kansanterveyden suojeluun ei ole itsestään selvää, sillä se voi johtaa lupajärjestelmän jakaantumiseen. Lisäksi on huomioitava, että keino ei ole oikeasuhtainen, jos vähemmän pakottavat toimenpiteet, kuten terveystarvitusten tehostaminen mahdollistavat kansanterveyden suojelun yhtä tehokkaasti. Unionin tuomioistuimen mukaan rajoitusta, jolla on huomattavia taloudellisia vaikutuksia sen kohdistuessa elinkeinovapauteen ja omistusoikeuteen, voidaan tietyissä tilanteissa pitää terveyden suojelun kannalta oikeasuhtaisena.

Valmistustaparajoituksella on myös kilpailuoikeudellisesta näkökulmasta yhteys tuotteiden keskinäistä korvaavuutta koskevaan analyysiin ja etenkin käsityöläisöluiden myynti voi kasvaa, jos alkoholikulutus siirtyy valmistustaparajoituksen ja oluen verotuksen keventämisen myötä enemmän kotimaisiin käymisteitse valmistettuihin tuotteisiin. Tuotteiden keskinäisen korvaavuuden osalta on huomioitava se mahdollisuus, että päivittäistavarakaupan markkinoille tulee myös ulkomailta

⁹⁹Ks. talousvaliokunnan mietintö TaVL 8/2024 vp.

¹⁰⁰ Ks. asia C-151/1, *Swedish Match* (ECLI:EU:C:2018:938) kohdat 49-63; asia C-210/03, *Swedish Match* (ECLI:EU:C:2004:802) kohta 74.

enintään 8,0 prosenttisia viinejä tai muita rypäleistä käymisteitse valmistettuja alkoholijuomia, jotka osaltaan vaikuttavat markkinaosuuksien jakautumiseen kansallisilla markkinoilla. On arvioitu, että mietojen päivittäistavara-kauppojen valikoimaan kuuluvien viinien kulutus todennäköisesti lisääntyy jonkin verran niiden siirryttyä päivittäistavara-kauppoihin luvanvaraisesti, mikä vaikuttaa Alkon tuotteiden myyntiin, minkä lisäksi olutharrastajat voivat lisätä erilaisten erikoisoluiden ostamista, kun niitä on helpommin saatavilla. Kaikkiaan laajempaan vähittäismyyntiin tulevien uusien oluiden ja viinien myynnin lisäyksen määrää on vaikeaa ennakoita samoin kuin sitä, missä määrin lisäys korvaa jonkin muun alkoholijuoman ostoja.¹⁰¹ Koska valtaosa tilaviineistä sisältää 11–14 tilavuusprosenttia alkoholia, kyse ei ole vielä tällä hetkellä suuresta tuoteryhmästä, mutta mahdollinen viinien alkoholipitoisuuden tekninen madaltaminen markkinoille pääsyn takaamiseksi ja vahvempien alkoholituotteiden tuominen päivittäistavara-kauppoihin vaikuttaisi tältä osin tilanteeseen.¹⁰²

Korvaavuuden ja valmisteverotuksen osalta on huomioitava, että Neuvosto hyväksyi 29. heinäkuuta 2020 joukon uusia sääntöjä, jotka liittyvät EU-tasoiseen alkoholipolitiikkaan. Uudet säännöt sisältyvät neuvoston direktiiviin (EU) 2020/1151,¹⁰³ jolla muutettiin direktiiviä 92/83/ETY, ja niitä on sovellettu 1. tammikuuta 2022 alkaen. Uusien sääntöjen taustalla oli tarve ajantasaistaa alkoholijuomien vaihdannan perusteita.¹⁰⁴ Etämyyntiä koskevan oikeustilan näkökulmasta nykyinen valmisteverolain 6§ indikoikin, että alkoholituotteiden ominaisuudet mahdollistavat tuotekategorioiden eriyttämisen siten, että huomioidaan tuotteiden korvaavuus. Valmisteverolain 6§ 19 momentin mukaan:

Tässä laissa tarkoitetaan: *yhdenmukaistetun valmisteveron alaisilla tuotteilla* neuvoston direktiivin (EU) 2020/262 täydentämisestä vahvistamalla valmisteveron alaisten tavaroiden siirtojen yhteydessä vaihdettavien asiakirjojen rakenne ja sisältö sekä

¹⁰¹ Ks. Communication from the Commission - TRIS/ (2023) 2642 Directive (EU) 2015/1535 Notification: 2023/0543/FI.

¹⁰² Kaupan myymien käymisteitse valmistettujen alkoholijuomien prosenttirajan nostamisen voisi helpottaa ulkomaisten olut- ja alkoholituottajien Suomen markkinoille pääsyä. Vaikutuksen arvioidaan kuitenkin olevan vähäinen alkoholijuomien tuontiin ja kulutetun alkoholin kotimaisuusasteeseen. EUT-sopimuksen sijoittautumisvapautta (49 artikla) ja palvelujen tarjoamisen vapautta (56 artikla) koskevia määräyksiä ei lähtökohtaisesti sovelleta tilanteeseen, jonka kaikki osatekijät rajoittuvat yhden ainoan jäsenvaltion sisälle. Ks. Julkisasiames Sanchez-Bardonan ratkaisuehdotus asiassa C-16/23, FA-RO di YK ym. (ECLI:EU:C:2024:240) kohta 34.

¹⁰³ Neuvoston direktiivi (EU) 2020/1151, annettu 29 päivänä heinäkuuta 2020, alkoholin ja alkoholijuomien valmisteverojen rakenteiden yhdenmukaistamisesta annetun direktiivin 92/83/ETY muuttamisesta-

¹⁰⁴ Haku | Faktatietoja Euroopan unionista | Euroopan parlamentti (europa.eu) Välilliset verot | Faktatietoja Euroopan unionista | Euroopan parlamentti (europa.eu) Direktiivin 2020/1151 johdanto-osan mukaan jotkin neuvoston direktiivin 92/83/ETY säännöksistä ovat vanhentuneita ja epäselviä, mikä johtaa tarpeettoman raskaisiin hallinnollisiin menettelyihin sekä verohallintojen että talouden toimijoiden osalta. Kyseisten menettelyjen noudattamisesta talouden toimijoille aiheutuvat kustannukset rajoittavat pienten ja keskisuurten yritysten osallistumista alkoholin ja alkoholijuomien kauppaan sisämarkkinoilla.

vahvistamalla tavaroiden luonteesta johtuvan menettämisen raja-arvo annetun komission delegoidun asetuksen (EU) 2022/1636 liitteen II kohdassa 10 tarkoitettuja tuotteita.

Liitteen II kohdassa 10 käsitellään valmistusveron alaisten tuotteiden kategorioita, siten että alkoholituotteet on jaoteltu erillisiin luokkiin. Luokkiin kuuluu mm. olut, sellaisena kuin se määritellään direktiivin 92/83/ETY 2 artiklassa, kuohumaton viini ja muut käymistietä valmistetut kuohumattomat juomat viiniä ja olutta lukuun ottamatta, sellaisina kuin ne määritellään direktiivin 92/83/ETY 8 artiklan 1 kohdassa ja 12 artiklan 1 kohdassa, kuohuviini ja muut käymistietä valmistetut kuohuvat juomat viiniä ja olutta lukuun ottamatta, sellaisina kuin ne määritellään direktiivin 92/83/ETY 8 artiklan 2 kohdassa ja 12 artiklan 2 kohdassa, etyylialkoholi, sellaisena kuin se määritellään direktiivin 92/83/ETY 20 artiklan ensimmäisessä luetelmakohdassa ja joka luokitellaan CN-koodiin 2207tai 2208 muuksi kuin alkoholijuomaksi.

Edellä kuvattu luokittelu perustuu direktiivin 92/83/ETY, jonka merkitys liittyy tuotteiden keskinäiseen korvaavuuteen. Periaatteellinen kysymys alkoholin verotuksessa onkin ollut nimenomaan se, missä määrin eri tuotteet kilpailevat keskenään. Komissio (COM (79)0261) ja Euroopan unionin tuomioistuin (asia 170/78, Kok. 1985) ovat perinteisesti katsoneet, että kaikki alkoholijuomat ovat enemmän tai vähemmän toisensa korvaavia ja keskenään kilpailevia. Kansallisesti alkoholilainsäädäntöön on kuitenkin omaksuttu logiikka, jossa alkoholijuomat jaotellaan mm. mietoihin ja väkeviin. Tuotteiden keskinäisen korvaavuuden ollessa suurta, on myös tuotteiden myynti- ja markkinointia koskevien rajoitusten oltava sellaisia, että syrjintä erilaisten tuotteiden välillä voidaan estää mahdollisimman tehokkaasti. Korvaavuutta määriteltäessä on huomioitava, että ne aineet, joista alkoholituote koostuu antavat sille sen ominaisen luonteen. Pohdittaessa sitä, antaako kyseessä oleva ainesosa asianomaiselle elintarvikkeelle olennaisen ominaisuuden, tämän ainesosan määrä elintarvikkeen koostumuksessa on merkittävä muttei riittävä arviointiperuste. Sen arvioiminen riippuu kyseessä olevista tuotteista, ja siihen on yhdistettävä laadullinen arviointi. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan myös maku voi muodostaa tuotteen objektiivisen ominaispiirteen. Tuotteen käyttötarkoitus voi myös olla luokittelun objektiivinen arviointiperuste sikäli kuin se kiinteästi liittyy kyseiseen tuotteeseen, jolloin liittynän kiinteyttä on pystyttävä arvioimaan tuotteen objektiivisten ominaispiirteiden ja ominaisuuksien mukaan. Objektiivisiin ominaispiirteisiin ja ominaisuuksiin kuuluvat myös muoto, väri ja kaupan nimi.¹⁰⁵ Jos

¹⁰⁵ Ks. asia C-150/08, Siebrand BV (ECLI:EU:C:2009:294) kohdat 32, 36 ja 38; asia C-393/16, Comité Interprofessionnel du Vin de Champagne (ECLI:EU:C:2017:991) kohta 51.

mietitään alkoholilain systematiikkaa voisi olla perusteltua huomioida miten esimerkiksi mietojen, väkevien ja väkiviinan käyttötarkoitukset poikkeavat toisistaan. Lähtökohtaisesti kansallisesti voi olla perusteltua, että mahdollisia lupatyypikohtaisia päätöksiä tehtäisiin joko siten, että tässä logiikassa pitäydytään, tai siten, että siitä poiketaan. Lupatyypikohtaisten erojen tulisi olla kuitenkin perusteltavissa huomioiden syrjinnän kieltä ja syrjinnän kieltä tulisi soveltaa huomioiden fyysisten- ja verkkopalveluiden erot. Lupatyypikohtaisten erojen tulee olla suhteellisuusperiaatteen mukaisia, eli lupatyypikohtaisia eroja tulisi harkita ainoastaan sikäli kuin ne ovat tarpeellisia ja välttämättömiä kansanterveyden- ja kuluttajan suojan tason ylläpitämisen näkökulmasta.

4.3 Etämyynti, valmistustaparajoitus ja elinkeinonharjoittamisen vapaus

Alkoholilainsäädännössä jo kavennettu elinkeinovapautta HE 7/2024 mukaisella valmistustaparajoitteella. Perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan elinkeinolla. Perustuslakivaliokunta on käytännössään pitänyt elinkeinovapautta pääsääntönä, mutta katsonut elinkeinotoiminnan luvanvaraistamisen olevan poikkeuksellisesti mahdollista.¹⁰⁶ Kuten perustuslakivaliokunta voimassa olevaa alkoholilakia arvioidessaan korosti, perustuu se merkittävältä osin alkoholiin liittyvän elinkeinonharjoittamisen luvanvaraisuudelle, jota koskeva pääsääntö ilmenee alkoholilain 2 luvun 5 §:stä. Sen mukaan alkoholijuomia ei saa valmistaa eikä myydä ilman lupaa. Perustuslakivaliokunta on pitänyt alkoholiin liittyvän elinkeinonharjoittamisen eri muotojen luvanvaraistamista perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvatuksi elinkeinovapauden kannalta hyväksyttävänä muun muassa alkoholin käyttöön liittyvien terveyshaittojen pienentämiseksi ja sen käytöstä aiheutuvien sosiaalisten haittojen vähentämiseksi.¹⁰⁷ Saatavuuden lisäämisellä tosiasiallisesti vähennetään alkoholielinkeinoon liittyvää perustuslain 18 §:n 1 momenttiin puuttuvaa rajoitussääntelyä.¹⁰⁸ Siltä osin kuin ehdotettu muutos lisää todennäköisyyttä siitä, että alkoholin verkkokaupasta hankituista alkoholijuomista maksetaan asianmukaisesti alkoholivero, muutos parantaa kotimaisten alkoholimyyjien kilpailuasemaa ulkomaisiin verkkokauppoihin nähden.¹⁰⁹

Tältä osin on huomioitava, että etämyynnin salliminen kategorisesti tai rajoitetusti selkeyttää osaltaan elinkeinonharjoittamisen vapauden määrittelyä verkkopalvelujen kontekstissa ja selkeyttää sekä laajentaa sitä, vaikka etämyynti olisi jatkossa luvanvaraista. Oikeasuhtaisuus edellyttää kuitenkin

¹⁰⁶ Ks. esim. perustuslakivaliokunnan mietinnöt PeVL 46/2016 vp, s. 3 ja PeVL 13/2014 vp, s. 2.

¹⁰⁷ Ks. perustuslakivaliokunnan mietintö PeVL 48/2017 vp, s. 3.

¹⁰⁸ Ks. perustuslakivaliokunnan mietintö PeVL 10/2024 vp.

¹⁰⁹ Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valmisteverotuslain muuttamisesta 45/2024 luku 4.2.2.

syy-yhteyden osoittamista ja alkoholituotteiden osalta voidaan todeta, että alkoholin valmistustapa ei ole yhteydessä alkoholituotteen aiheuttamiin haittoihin, vaikka kuluttajien mieltymykset alkoholituotteiden osalta voivat vaihdella. Kun valmistustaparajoitusta tarkastellaan alkoholin etämyynnin osalta, on syytä huomata, että kansalliseen myyntijärjestelyyn liittyvää valmistustaparajoitusta ei voida soveltaa verkossa tapahtuvan rajat ylittävän etämyynnin osalta, joka ei liity kansalliseen myyntijärjestelmään, ellei tälle löydy tosiasiallista kansanterveydellistä näyttöä, joka on sähkökauppadirektiivin mukaisesti hyväksyttävä.

Valmistustaparajoituksella on myös suora liityntä tilaviinejä ja käsityöläisöläisiä koskevaan alkoholilain 17§ 4 momenttiin ja tämän myötä se vaikuttaa lupajärjestelmän johdonmukaisuuteen. Tilaviinipoikkeuksen asemaa tulee arvioida alkoholilainmuutosten yhteydessä osana etämyynnin kansallista ulottavuutta siten, että myös kotimaisten alkoholimarkkinoiden toimintaedellytykset voidaan turvata. Aiemmassa oikeuskäytännössä tilaviinipoikkeus on katsottu vaikutuksiltaan siinä määrin vähäiseksi, että se on katsottu hyväksyttäväksi.¹¹⁰ Tilaviinien ja käsityöläisöläisöläisten sekä sahdin osalta, on huomattava, että etämyynnin salliminen voisi parantaa kansallisten alkoholituottajien asemaa ja laajentaa heidän elinkeinovapauttaan, mutta se ei auta tasapainottamaan valmistustaparajoituksen aiheuttamaa tiettyjä kansallisia tuottajia syrjivää vaikutusta. On huomioitava, että valmistustapaan perustuvan rajoitustoimenpiteen hyväksyttävyys etämyynnin kontekstissa ei ole todennäköistä.

4.4 Verotusta koskevat muutokset: verovalvonnan tehokkuus ja valmisteverotus

Kuten THL:n lausunnossa koskien HE 45/2024 on tuotu esille ”väestön terveyden, hyvinvoinnin ja turvallisuuden kannalta yksi keskeisimmistä alkoholipolitiikan periaatteista on, ettei alkoholijuomien tule olla halpoja, vaan korkea verotus on kansanterveyden etu. Jotta korkea verotus toimii alkoholin kulutuksen vähentämisessä, on olennaista, että veropohja on mahdollisimman kattava.” Verovalvonnan tehostamisella, voidaan edistää reilua kilpailuympäristöä, jossa ulkomaiset alan toimijat hoitavat velvoitteensa lainmukaisesti. HE 45/2024 tuodaan esille, että alkoholijuomien verkkokauppaa ja sen tosiasiallista laajuutta seurataan osana Verohallinnon ja Tullin verovalvontaa.

Etämyynnin valvonta perustuu valmisteverolain 58§, jonka mukaan, tilanteessa, jossa valmisteveron alaisia tuotteita lähetetään väliaikaisen verottomuuden järjestelmässä, valtuutetun varastonpitäjän ja rekisteröidyn lähettäjän on toimitettava sähköisen hallinnollisen asiakirjan luonnos Verohallinnolle

¹¹⁰ Ks. Helsingin hovioikeuden tuomio (24.4.2017) nro 503, s. 12–13.

tietokoneistettua järjestelmää käyttäen. Jos valmisteveron alaisia tuotteita toimitetaan vientiin, vienti-ilmoituksen antajan on toimitettava Tullille yksilöivä hallinnollinen viitekoodi, joka ilmaisee vienti-ilmoituksessa tarkoitettut valmisteveron alaiset tuotteet. Ennen tuotteiden lähettämistä ostajalle etämyyjän on siis ilmoitettava lähetyksestä Verohallinnolle. Lisäksi etämyyjän on annettava lähetyiskohtainen vakuus valmisteverojen suorittamisesta, ellei kyse ole kansallisen valmisteveron alaisista tuotteista, kuten virvoitusjuomista, joiden osalta vakuutta ei vaadita.¹¹¹ Verovalvonnan tehokkuuden osalta on huomioitava, että riippumatta valvonnan tehokkuudesta alkoholituotteiden etämyynnin vapauttamisen vaikutusta kansantalouteen ei voida täysin ennakoida, vaikka kuluttajakäyttäytyminen alkoholimarkkinoilla on usein vahvasti sidottu tuotteiden hintakehitykseen, johon verotus vaikuttaa.¹¹²

Verohallinto ja Tulli ovat arvioineet verovalvontahavaintojensa perusteella, että vain murto-osasta verkkokaupassa myydyistä ja ostetuista alkoholijuomista maksetaan alkoholivero Suomeen siten kuin lain mukaan kuuluisi. Verohallinnon arvion mukaan esimerkiksi vuonna 2021 vain noin yhdestä prosentista verkkokaupasta ostetuista alkoholijuomista maksettiin valmisteverot säännösten mukaisesti.¹¹³ Tehostettu verovalvonta toi esille, että sellaiset alkoholijuomien tilaukset, joista ei ilmoitettu Verohallinnolle, vähenivät viranomaisten arvion mukaan valvontajakson aikana merkittävästi, noin 60 prosenttia.

Toisaalta valvontajakson aikana ei havaittu, että lain mukaiset ilmoitukset verkkokauppatilauksista olisivat lisääntyneet.¹¹⁴ Verkkokaupoista joko etämyynnillä tai etäostoina hankituista ja verotettaviksi ilmoitetuista alkoholijuomista maksettiin alkoholi- ja juomapakkausveroa yhteensä noin 760 000 euroa vuonna 2022 ja noin 630 000 euroa vuonna 2023.¹¹⁵ Helmikuuhun 2024 mennessä etämyyjät olivat maksaneet niille määrätyt verot vain yksittäisten tilausten osalta.¹¹⁶ Verotuksen tehokkuuden ja sujuvuuden näkökulmasta etämyyntiä koskevan oikeustilan selkeytystä pidettiin HE 45/2024 koskevissa lausunnoissa tervetulleena, sillä sen katsottiin selkeyttävän etämyynnin oikeustilaa verotuksen osalta.

¹¹¹ Myös valmisverodirektiivin mukaan tuotteiden lähettäjän on asetettava vakuus valmisteveron maksamisesta määräjäsenvaltion vahvistamin edellytyksin ennen tuotteiden lähettämistä, minkä lisäksi tämän mahdollisesti nimeämän veroedustajan on oltava rekisteröitynyt ennen valmisteveron alaisten tuotteiden lähettämistä.

¹¹² THL lausunto koskien HE 45/2024.

¹¹³ Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valmisteverotuslain muuttamisesta 45/2024 luku 2.3.3.

¹¹⁴ Ibid.

¹¹⁵ Ibid.

¹¹⁶ Ibid.

Alkoholin etämyynnin oikeustilan selkeyttämisellä voi olla myös kansantaloudellista merkitystä, sillä alkoholijuomien valmistus, myynti ja markkinointi tuottavat yhteiskunnalle yli miljardin verotuloja, erilaisille yrityksille miljardien elinkeinotuloja ja alkoholin valmistukseen, myyntiin ja markkinointiin osallistuville ihmisille työtuloja. Toisaalta alkoholinkäyttö aiheuttaa yhteiskunnalle, yrityksille ja yksilöille miljardien eurojen välittömiä ja välillisiä kustannuksia. Alkoholin myynnin ja kulutuksen lisääntyminen lisää valmistukseen ja myyntiin liittyviä tuloja sekä alkoholin kulutukseen liittyviä menoja ja kustannuksia.¹¹⁷ Useissa HE 45/2024 koskevista lausunnoista tuotiin esille hallinnollisten myös resurssien riittävyyden takaamisen tarve, kun etämyynnin verovelvoitteita täsmennetään ja tältä osin on syytä huomata, että etämyynnin osittainen salliminen siten, että tuotteiden etyylialkoholipitoisuutta joudutaan valvomaan rajoilla, voisi lisätä resurssien tarvetta entisestään. Alkoholin etämyynnin kannalta onkin oleellista huomioida verotuksellisen kehyksen muutos, joka kytkeytyy tavoitteeseen taata verotuksen tehokkuus myös alkoholin etämyyntitilanteissa. Näin ollen kansallisesti on syytä varmistaa, että etämyynti on luvanvaraista tai muulla tavoin kontrolloitua, että sen valvonta voidaan toteuttaa tehokkaasti.¹¹⁸ Muun muassa STM on ollut ennen etämyyntiä sääntelevän verotuksellisen kehyksen päivittämistä huolissaan siitä, että verkkokaupan jatkaessa kasvuaan tehokasta verovalvontaa ei ole mahdollista toteuttaa alkoholijuomien luovutuksen osalta, jos etämyynti on sallittua. STM on näillä perusteilla katsonut, että etäostamisen salliminen on riittävä keino alkoholin ostamiseen muista EU maista. Verovastuun mennessä etäostossa ostajalle, STM on katsonut tämän vähentävän alkoholijuomien rajat ylittävän oston määriä.¹¹⁹

Suomessa vastikään toteutettu valmisverolain muutos on EU-lainsäädännön mukainen ja noudattaa valmisverodirektiivissä omaksuttua logiikkaa ja vastaa kansalliseen tarpeeseen tehostaa verotuksen valvontaa.¹²⁰ Direktiivin 44 artiklan 3 kohdan nojalla jäsenvaltiot voivat lisäksi määrätä, että jos lähettäjä tai veroedustaja ei ole rekisteröitynyt ja asettanut vakuutta, valmisteverovelvollinen on

¹¹⁷ Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi alkoholilain 17 ja 26 §:n muuttamisesta 7/2024.

¹¹⁸ Etämyynnin verovelvollisuuksien ja tehokkaan valvonnan osalta Valvira katsoi, että eri lakien käsitteistöä etämyyntiä koskevan oikeustilan osalta olisi syytä yhdenmukaistaa. Lisäksi valvonnan näkökulmasta olisi hyvä, jos löydettäisiin mahdollisuus yhdistää alkoholilain noudattamisen ja verojen maksamisen valvontaa esimerkiksi hyödyntämällä saman tunnusteen käyttöä.

¹¹⁹ Luonnos laiksi alkoholilain muuttamisesta s. 9–10.

¹²⁰ Kaksinkertaisen verotuksen välttämiseksi ensimmäisessä jäsenvaltiossa kannettu valmistevero on palautettava lähettäjälle tämän pyynnöstä, sillä edellytyksellä, että lähettäjä tai veroedustaja on rekisteröitynyt ennen tuotteiden lähettämistä ja asettanut vakuuden, maksanut veron sen jälkeen, kun tuotteet on määräjäsenvaltiossa luovutettu ja pitänyt kirjaa luovutetuista tuotteista. Jäsenvaltiot voivat yksinkertaistaa näitä vaatimuksia kahdenvälisen tai monenvälisen sopimusten mukaisesti.

valmisteveron alaisten tuotteiden vastaanottaja.¹²¹ Tämä mahdollisuus on hyödynnetty kansallisesti valmistusverotuksen yhteisvastuullisuutta koskevan sääntelykehysten muutoksen myötä. Valmisteverotuslain 79 §:n (182/2010) 1 momentin mukaan valmistevero kannetaan etämyynnillä Suomeen myydyistä tuotteista ja kyseisen pykälän 2 momentin mukaan etämyyjä on verovelvollinen. Jos etämyyjällä on veroedustaja, hän on etämyyjän sijasta verovelvollinen. Etämyyjä on vastuussa veroedustajan suoritettavasta valmisteverosta kuin omasta verostaan. Jos etämyyjä ei noudata 80 §:ssä säädettyjä ilmoittamista ja vakuuden antamista koskevia velvollisuuksiaan, tuotteet hankkinut yksityishenkilö on vastuussa verosta etämyyjän lisäksi.¹²²

Lähtökohtaisesti veronkiristysten ja verotuksen yhteisvastuullisuutta koskevan sääntelyn voidaan olettaa osaltaan vähentävän etämyynnin houkuttelevuutta ja lausuntopalautteessa ostajan verovastuun etämyyntitilanteessa on nähty parantavan kilpailuneutraliteettia. HE 45/2024/ koskevissa lausunnoissa on kuitenkin tuotu esille, että verovastuuta koskeva muutos, jonka mukaan kuluttaja vastaa veroista yhteisvastuullisesti myyjän kanssa, voi lisätä kuluttajien näkökulmasta vaihdantaan riskejä. Tältä osin verosäännösten muutosta koskevissa lausuntopalautteissa on tuotu esille, että kuluttajille on oltava tarjolla tietoa, jonka perusteella he voivat varmistua omien velvoitteidensa sisällöstä mahdollisimman kattavasti. Muussa tapauksessa verovelvollisuudestaan huolehtivat etämyyjät eivät välttämättä pysty erottautumaan, ja kuluttajien luottamus markkinoiden toimintaan heikkenee.¹²³ Veronmaksajain keskusliitto toi lausunnossaan tältä osin esille, että oikeusturvaongelmia voi syntyä etenkin, ”kun juomia tai muita valmisteveron alaisia tuotteita hankitaan verkosta esimerkiksi siitä syystä, että tuotteille ei ole saatavuutta kotimaisessa vähittäismyynnissä, eikä hintansa vuoksi. Tällöin ostajalla voi olla vilpittömän tahtokin ostoksiinsa liittyvien verovelvoitteiden hoitamiseen, mutta myyjän toimista varmistuminen voi kuitenkin olla erittäin hankalaa.”

Kaupan liitto toi lausunnossaan esille, että olisi kohtuullista tarjota keino, jonka avulla kuluttajat voivat etukäteen selvittää esimerkiksi Verohallinnolta, onko verovelvollisuus hoidettu. Vaihtoehtoja

¹²¹ Kyseinen 44 artikla vastaa unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä omaksuttua tulkintaa, joka koskee SEUT 56 artiklan mukaista palveluiden vapaata liikkuvuutta. TEM:n lausunnossa koskien HE 45/2024 tuotiinkin esille, että valmisteverolainsäädännön muutos parantaa sisämarkkinoiden toimintakykyä vapaan liikkuvuuden tehostuessa.

¹²² Kyseistä momenttia on muutettu HE 2024/45 mukaisesti lailla 432/2024 ja muutos on tullut voimaan 1.9.2024. Aiempi toisen momentin sanamuoto oli: Etämyyjä on verovelvollinen. Jos etämyyjällä on veroedustaja, hän on etämyyjän sijasta verovelvollinen. Etämyyjä on vastuussa veroedustajan suoritettavasta valmisteverosta kuin omasta verostaan. Toisen momentin muutoksella etämyyjien tuotteiden ostajalle on asetettu toissijainen vastuu siitä, että alkoholituotteiden etämyynnin yhteydessä huolehditaan asianmukaisesti verovelvoitteista.

¹²³ <https://www.kkv.fi/ajankohtaista/lausunnot/lausunto-hallituksen-esityksesta-eduskunnalle-laiksi-valmisteverotuslain-muuttamisesta-he-45-2024-vp/#lausunto-hallituksen-esityksesta-eduskunnalle-laiksi-valmisteverotuslain-muuttamisesta-he-45-2024-vp> .

tähän voisivat olla esimerkiksi rekisteri verovelvollisuudesta huolehtineista myyjistä tai verkkopalvelu, jossa kuluttajat voivat tarkistaa etämyyjän verovelvollisuuden tilan syöttämällä myyjän tiedot. Kun tällainen varmistusmekanismi on tarjolla, tukee lainmuutos parhaiten sekä tehokasta valmisteveronkantoa että EU:n sisämarkkinoiden toimintaa. Kuten verohallinnon valtiovarainkunta on tuonut esille lausunnossaan koskien HE 45/2024, nykyiset tietotekniset järjestelmät eivät mahdollista aukottomasti sen selvittämistä onko etämyyjä tietoinen verovelvollisuuksistaan ja onko niistä huolehdittu asianmukaisesti. Verohallinnon valtiovarainvaliokunta toi HE 45/2024 koskevassa lausunnossaan esille, että tietoja etämyyjien verotilanteesta voidaan antaa ainoastaan tuotteen tilanneille kuluttajille, joilla on asianomaisasema.

HE 45/2024 koskevissa lausunnoissa tuotiin tietojensaantioikeuksien osalta esille, että Ruotsissa¹²⁴ ja Virossa ostajalla on mahdollisuus kysyä etämyyjän rekisteröitymisestä tai ennakoilmoituksen antamisesta viranomaisilta, mikä voi parantaa kuluttajan mahdollisuuksia selvittää omien verovelvollisuksiensa laajuus. HE 45/2024 koskevissa lausunnoissa tuotiinkin esille, että koti- kuin ulkomaisten toimijoiden ja ostajien ohjeistaminen on riittävän ja tehokkaan verovalvonnan ohella keskeinen tekijä, kun tavoitteena on turvata verotukseen liittyvien kansantaloudellisten intressien toteutuminen ja parantaa etämyyntimarkkinoiden toimintaedellytyksiä. Kun verotuksellista kehystä on muutettu, eivät STM:n kuvaamat riskit, jotka kytkeytyvät yleiseen järjestykseen on monin paikoin saatu osittain ratkottua. Valmisteverolain muutoksilla on vaikutusta oikeasuhtaisuutta koskevaan analyysiin, ja voidaan todeta, että kuluttajien oikeuksien kannalta on oleellista, että kuluttajat voivat tosiasiallisesti varmistua omista verovelvoitteistaan. Jos kuluttajien velvollisuuksien laajuus on selkeästi määriteltävissä, ovat valmisteverotuksen muutokset lähtökohtaisesti kuluttajien näkökulmasta oikeusvarmuutta lisääviä.

4.5 Verotusta koskevat muutokset: Arvonlisäverotus ja kansantaloudelliset vaikutukset

Arvonlisäverotuksen osalta Orpon hallituksen ohjelmaan sisältyy useita kirjauksia (HE 32/2024, HE 50/2024,¹²⁵ HE 61/2024), jotka on huomioitava myös etämyyntiä koskevan oikeustilan tarkastelun yhteydessä. Etämyyntiä koskevan oikeustilan selkeytyksellä ei HE 45/2024 mukaan ole vaikutusta

¹²⁴ Ruotsissa koti- ja etämyynnistä säädetään etäsovimuksista ja elinkeinonharjoittajan toimitilojen ulkopuolella tehdyistä sopimuksista annetussa laissa (lag om distansavtal och avtal utanför af förslokaler, 2005:59). Lisäksi markkinointiin sovelletaan markkinointilakia (marknadsförings lag, 2008:486). Ruotsin markkinointilaissa on säännös siitä, että puhelinmyyntiä saa harjoittaa vain sellaisille kuluttajille, jotka eivät ole kieltäneet sitä (21 §). Ruotsissa puhelinmarkkinoinnin kieltorekisteriä ylläpitää NIX-Telefon.

¹²⁵ Pienyritysdirektiivi jättää kansallisen verottomuuden määrittelyn ja soveltamisen osalta laajalti harkintavaltaa jäsenvaltioille, vaikka sääntelyä on myös tältä osin yhtenäistetty. Verovapauden soveltaminen on jäsenvaltioille edelleen vapaaehtoista. Hallituksen toukokuussa 2024 antamassa esityksessä (HE 50/2024 vp) ehdotetaan, että verovelvollisuuden alarajaan liittyvä huojennus poistettaisiin 1.1.2025 alkaen. Alarajahuojennuksen poistaminen koskettaisi yrityksiä, joiden tilikauden liikevaihto on 0–30 000 euron välillä.

siihen, kuka on arvonlisäverovelvollinen verkkokaupassa. HE 32/2024 puolestaan tuodaan esille, ”että verokantadirektiivin johdanto-osan 18 kappaleen mukaan verotuksen varmistamiseksi kulutusjäsenvaltiossa on välttämätöntä, että kaikki palvelut, jotka voidaan suorittaa asiakkaalle sähköisesti, ovat veronalaisia paikassa, johon asiakas on sijoittautunut tai jossa hänellä on kotipaikka tai vakinainen asuinpaikka. Sen vuoksi on tarpeen muuttaa tällaiseen toimintaan liittyvien palvelujen suorituspaikkaa koskevia sääntöjä.”

Valmisteveronalaisten tuotteiden etämyynnissä on kyse myös arvonlisäverollisesta tapahtumasta ja verovelvollisuus määräytyy arvonlisäverolaissa ja valmisteverotuslaissa yhteneväisesti siten, että etämyyjä on sekä arvonlisäverovelvollinen että valmisteverovelvollinen etämyynnissä. Arvonlisäverolain (1501/1993) mukaan valmisteveron alaisten tavaroiden etämyynnistä on kyse silloin, kun tavarat ostaa yksityishenkilö ja myyjä osallistuu suoraan tai välillisesti tavaroiden kuljetukseen EU-maiden välillä. Yhteisestä arvonlisäverojärjestelmästä annetun direktiivin 2006/112/EY täytäntöönpanotoimenpiteistä annetun täytäntöönpanoasetuksen (EU) N:o 282/2011 5 a artiklassa on määritelty tarkemmin, mitä kuljetuksen suoralla tai välillisellä järjestämisellä tarkoitetaan.¹²⁶ Etämyynnissä arvonlisävero kannetaan siinä jäsenvaltiossa, jossa tavaroiden kuljetus ostajalle päättyy. Vastaavasti etäoston yhteydessä, jonka osalta ostaja järjestää kuljetuksen itsenäisesti ei myyntiin sovelleta arvonlisäverolain etämyyntiä koskevia säännöksiä kuten ei valmisteverotuslain etämyyntisäännöksiäkään. Tavaroiden myyntipaikka on arvonlisäverotuksessa tällöin se jäsenvaltio, josta tuotteet lähetetään tai kuljetus alkaa. Myyjä on velvollinen suorittamaan myynnistään arvonlisäveron kyseiseen jäsenvaltioon.

Arvonlisäkannan nousu 25,5 % HE 61/2024 mukaisesti vaikuttaa oletettavasti etämyynnin osalta kasvua hillitsevästi sen nostaessa myös rajat ylittävässä verkkokaupassa myytyjen alkoholituotteiden hintoja. Yleisesti sovellettava arvonlisäverokannankiristys kohdistuu lähtökohtaisesti kaikkiin markkinoilla toimijoihin yhdenvertaisesti, mutta se vaikuttaa naisten ostovoimaan enemmän kuin

¹²⁶ Arvonlisäverodirektiivin 5a artiklan mukaan: Sovellettaessa direktiivin 2006/112/EY (NEUVOSTON DIREKTIIVI 2006/112/EY, annettu 28 päivänä marraskuuta 2006, yhteisestä arvonlisäverojärjestelmästä) 14 artiklan 4 kohtaa tavaroiden katsotaan erityisesti seuraavissa tapauksissa olevan luovuttajan lähettämiä tai kuljettamia tai tämän puolesta lähetettyjä ja kuljetettuja myös silloin, kun luovuttaja osallistuu välillisesti tavaroiden lähettämiseen tai kuljettamiseen: a) luovuttaja teettää tavaroiden lähettämisen tai kuljettamisen alihankintana kolmannella osapuolella, joka toimittaa tavarat hankkijalle; b) tavaroiden lähettämisen tai kuljetuksen suorittajana on kolmas osapuoli, mutta luovuttaja vastaa joko kokonaan tai osittain tavaroiden toimittamisesta hankkijalle; c) luovuttaja laskuttaa ja perii kuljetuspalkkiot hankkijalta ja siirtää ne edelleen kolmannelle osapuolelle, joka järjestää tavaroiden lähetyksen tai kuljetuksen; d) luovuttaja mainostaa millä tahansa tavoin kolmannen osapuolen toimituspalvelua hankkijalle, saattaa hankkijan ja kolmannen osapuolen yhteen tai muutoin antaa kolmannelle osapuolelle tiedot, jotka ovat tarpeen tavaroiden toimittamiseksi hankkijalle. Tavaroiden ei kuitenkaan pidetä luovuttajan lähettäminä tai kuljettamina tai sen puolesta lähetettyinä tai kuljetettuina, jos hankkija kuljettaa tavarat itse taikka järjestää tavaroiden toimittamisen kolmannen henkilön kanssa eikä luovuttaja osallistu suoraan tai välillisesti kyseisten tavaroiden lähetykseen tai kuljetukseen eikä auta sen järjestämisessä.

miesten, sukupuolten välisten palkkaerojen vuoksi.⁶ Etämyynti tunnustetaan kansallisessa ja EU-tasoisessa¹²⁷ arvonlisäverotusjärjestelmässä. Tavaroiden etämyynnin arvonlisäverotusta koskevan verohallinnon ohjeen¹²⁸ mukaan palvelujen myynti ei ole etämyyntiä, mikä on ristiriidassa sen kanssa, että verkkokaupoista tapahtuvaa alkoholin etämyyntiä arvioidaan EU-oikeudellisessa kontekstissa palvelujen vapaan liikkuvuuden kautta.¹²⁹ Liiketoimintapaikka muodostaa arvonlisäverotuksessa sijoittautumisen arvioinnin lähtökohdan. Arvonlisäverokomitean 123. kokouksessa lähes yksimielisesti hyväksytyn tulkintasuosituksen mukaan pienyritysten erityisjärjestelmää sovellettaessa elinkeinonharjoittajaa pidetään sijoittautuneena siihen jäsenvaltioon, jossa elinkeinonharjoittajan neuvoston täytäntöönpanoasetuksen (EU) N:o 282/2011, annettu 15 päivänä maaliskuuta 2011, yhteisestä arvonlisäverojärjestelmästä annetun direktiivin 2006/112/EY täytäntöönpanotoimenpiteistä, jäljempänä *täytäntöönpanoasetus*, mukaan on liiketoiminnan kotipaikka eli paikka, jossa keskushallinnon tehtävät suoritetaan.¹³⁰

Sellaisessa jäsenvaltiossa, jossa elinkeinonharjoittajalla on ainoastaan kiinteä toimipaikka, elinkeinonharjoittajaa ei pidetä sijoittautuneena.¹³¹ Tulkintasuosituksessa selkeytetään lisäksi, että toiseen jäsenvaltioon sijoittautunut elinkeinonharjoittaja voi soveltaa verovapautusta jäsenvaltiossa,

¹²⁷ EU:ssa sovellettavasta arvonlisäverojärjestelmästä säädetään yhteisestä arvonlisäverojärjestelmästä 28 päivänä marraskuuta 2006 annetussa neuvoston direktiivissä 2006/112/EY, jäljempänä *arvonlisäverodirektiivi*. Direktiivissä on vahvistettu EU:n jäsenvaltioiden arvonlisäverojärjestelmien yhteinen veropohja ja verokantarakenne.

Direktiivin 96 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on sovellettava yleistä arvonlisäverokantaa, joka kunkin jäsenvaltion on vahvistettava prosenttiosuudeksi veron perusteesta, ja sen on oltava sama sekä tavaroiden luovutuksille että palvelujen suorituksille. Direktiivin 97 artiklan mukaan yleisen verokannan on oltava vähintään 15 prosenttia.

¹²⁸ Ks. VH/2040/00.01.00/2021 (28.6.2021).

¹²⁹ Tavarain ja palvelun käsitteistä ja palvelujen myyntimaasäännöksistä löytyy tietoa Verohallinnon ohjeesta, jonka mukaan ”tavara ja palvelu ovat yleensä erotettavissa toisistaan. Joskus samalla kertaa myydään sekä palvelua että tavaraa siten, että nämä liittyvät toisiinsa. Myyntiä on pidettävä yhtenä suorituksena, kun sen yhtä osaa pidetään pääasiallisena suorituksena ja muut osat ovat tälle pääasialliselle suoritukselle liitännäisiä. Vaikka suoritus siten sisältäisi sekä palvelua että tavaraa, voi kyse arvonlisäverotuksessa kuitenkin olla yksinomaan palvelun myynnistä tai yksinomaan tavarain myynnistä. Kuluttajalle myyty palvelu, jota ei luovuteta myyjän kiinteästä toimipaikasta, on myyty Suomessa, jos myyjän liiketoiminnan kotipaikka on täällä.

¹³⁰ Liiketoiminnan kotipaikan käsite määritellään täytäntöönpanoasetuksessa (neuvoston täytäntöönpanoasetus N:o 282/2011, artikla 10). Liiketoiminnan kotipaikka on paikka, jossa yrityksen keskushallinnon tehtävät suoritetaan. Tätä arvioitaessa otetaan huomioon paikka, jossa yleistä liikkeenjohtoa koskevat olennaiset päätökset tehdään, yrityksen liiketoiminnan sääntömääräinen kotipaikka ja paikka, jossa yrityksen johto kokoontuu. Jos liiketoiminnan kotipaikkaa ei ole mahdollista varmuudella määrittää näiden perusteiden avulla, ensisijaisena perusteena on paikka, jossa yrityksen yleistä liikkeenjohtoa koskevat olennaiset päätökset tehdään. Pelkkä postiosoite ei ole riittävä näyttö liiketoiminnan kotipaikan sijainnista. Ulkomaalainen on sellainen elinkeinonharjoittaja, jonka liiketoiminnan kotipaikka on ulkomailla (AVL 10 §). Elinkeinonharjoittajan kotipaikka on hänen liiketoimintansa kotipaikka tai ellei sellaista paikkaa ole, jossa hän asuu tai jatkuvasti oleskelee. Ks. <https://www.vero.fi/syventavat-vero-ohjeet/ohje-hakusivu/48679/palvelujen-ulkomaankaupan--arvonlisäverotus/>

¹³¹ Direktiivin 2000/31/EY perusteluosan 19 kohdan mukaan, ”kun kyseessä on Internet-sivuston välityksellä palveluja tarjoava yritys, sijoittautumispaikka ei ole siellä, missä sivustoa tukeva teknologia sijaitsee tai missä sivusto on saatavilla, vaan paikka, jossa yritys harjoittaa taloudellista toimintaansa. Jos palvelun tarjoaja on sijoittautunut useampaan paikkaan, on tärkeää määrittää, mistä sijoittautumispaikasta palvelua tarjotaan. Jos useiden sijoittautumispaikkojen vuoksi on vaikea määrittää, mistä tiettyä palvelua tarjotaan, tämä paikka on se, jossa palvelun tarjoajan kyseiseen tiettyyn palveluun liittyvän toiminnan keskus sijaitsee.”

jossa sillä on kiinteä toimipaikka samoilla edellytyksillä kuin sellainen toiseen jäsenvaltioon sijoittautunut elinkeinonharjoittaja, jolla ei ole kiinteää toimipaikkaa kyseisessä jäsenvaltiossa.¹³² Lausunnossa tuodaan tältä osin esille, että etämyyntiä tulisi arvioida verkossa tapahtuvan vaihdannan osalta arvonlisäverotuksen sijoittautumista koskeva logiikka huomioiden, vaikka termistö voi välillä vaikuttaa ristiriitaiselta mm. palvelu- ja tavarasuoritusten määrittelyn osalta.

4.6 Kansantaloudelliset vaikutukset

Yleisiä verotuskehityksen taloudellisia kokonaisvaikutuksia on kuvattu etenkin HE 45/2024 ja ne voidaan tiivistää seuraavasti. Alkoholiveron tuotto vuonna 2022 oli noin 1 497 miljoonaa euroa. Oluen osuus verotuotosta on suurin, lähes 600 miljoonaa euroa. Lakimuutokset voivat lisätä erityisesti oluen kokonaisyntiä (100 % alkoholina), jolloin valtaosa verotulojen kasvusta seuraisi juuri oluen myynnin kasvusta. Vuositasolla lakiesityksen arvioitaisiin lisäävän alkoholijuomaveron tuottoja valtiolle noin kymmenellä miljoonalla eurolla, mutta oluen alkoholiveron alennus pienentäisi verotuottoa noin 25 miljoonalla eurolla.

Etämyynnin verotusta koskevissa vaikutusarvioinneissa on oletettu, että alkoholin verkkokaupan ostajista noin kolmasosa lopettaa ehdotettujen muutosten takia alkoholin ostamisen verkkokaupan välityksellä ja valtaosasta verkkokaupasta ei jatkossakaan oma-aloitteisesti makseta alkoholijuoma-, juomapakkaus- tai arvonlisäveroa Suomeen. Jos edelleen oletetaan, että puolet kolmasosan vähenemästä korvautuu matkustajatuonnilla ja loppuosasta vähenemää puolet korvautuu kotimaisen verollisen myynnin kasvulla, suhteellisen pieni osuus, vajaa 10 prosenttia alkoholijuomien verkkokaupan määrästä, siirtyisi kotimaiseen verolliseen myyntiin. Edellä sanottu merkitsisi alkoholiveron tuoton kasvua vuositasolla noin 5 miljoonalla eurolla,¹³³ minkä lisäksi edellä sanottu tuo ilmi, että alkoholihaittojen voidaan katsoa lisääntyvän etenkin oluen käyttäjien piirissä etämyyntiin sinänsä liittymättömien toimenpiteiden vuoksi, joilla käytännössä edistetään etenkin miesten suosiman alkoholituotteen myyntiä. Tämän myötä välittömiä kustannuksia syntyy mm. sosiaali- ja terveydenhuollosta sekä järjestyksenpidosta.¹³⁴ Huomioiden edellä sanotut valmisteverolain muutokset, on todettavissa, että etämyynnin oikeustilan selkeytyksellä voi olla

¹³² Ks. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi arvonlisäverolain ja oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annetun lain 39 §:n muuttamisesta 50/2024.

¹³³ Verotuottoja voi jossain määrin lisätä myös se, että alkoholiveron perintä kotimaisilta yksityishenkilöiltä voi olla tehokkaampaa kuin ulkomaisilta yrityksiltä. Vaikutuksen oletetaan kuitenkin realisoituvan vasta pidemmällä aikavälillä.

¹³⁴ THL on arvioinut alkoholin käytön haittojen aiheuttaneen julkiselle taloudelle arviolta noin 640–940 miljoonan euron välittömät kustannukset vuonna 2020.

positiivisia kansantaloudellisia vaikutuksia, minkä lisäksi kyseisillä muutoksilla parannetaan verotuksen tehokkuutta.

Edellä esitetyn etämyyntiä koskevan vero-oikeudellisen kehyksen lyhyt tarkastelu osoittaa, että alkoholin etämyynti on sekä valmisteverolainsäädännön että kansallisten veroviranomaisten noudattamien käytäntöjen mukaan sallittu, eikä etämyynti muodosta tällä hetkellä verolainsäädännön muutoksen myötä oleellista riskiä verotuksen tehokkuudelle. Etämyynnin kansantaloudellisia vaikutuksia on hankala arvioida, mutta nykytiedon valossa etämyynnin oikeustilan selkeyttäminen tehostaa kansantaloudellisten intressien turvaamista verovalvonnan tehostumisen myötä, vaikka huomioidaan alkoholituotteisiin kohdistuvat verotuksellisen kehyksen muutokset, joiden myötä muiden tuotteiden kuin oluen hintataso on nousemassa.

5. Etämyyntiä koskevat käsitteelliset ongelmat

5.1 Etämyynnin käsite

Etämyynnin lainsäädännöllisen oikeustilan selkeyttäminen on kansallisella tasolla sidoksissa etenkin kansallisiin kansanterveydellisiin olosuhteisiin, vaikka itse etämyynnin käsite liittyy EU oikeudellisessa kontekstissa verkkopalveluiden vapaaseen liikkuvuuteen ja palveluiden vapaaseen liikkuvuuteen. Kuten lausunnossa tuodaan esille, etämyyntiä koskevan oikeustilan kannalta olennainen kysymys on se, miten nykyisen alkoholilainsäädännön sekä rikoslain säännöksiä tulisi tulkita tilanteissa, joissa alkoholituotteiden vähittäismyynnin toteuttaa ETA-alueelle sijoittautunut palveluntarjoaja, jolla ei ole kiinteää toimipaikkaa Suomessa, eikä näin ollen mahdollisuutta saada alkoholin vähittäismyyntilupaa Suomen alueella. Etämyynnin oikeustilan käsittely kytkeytyy näin ollen kysymyksiin, jotka koskevat yksinoikeusjärjestelmän jatkuvuuden varmistamista kansanterveydellisistä syistä ja vähittäismyyntilupajärjestelmän hyväksyttävyyttä rajat ylittävissä myyntitilanteissa.

Verolainsäädännöllä ei oteta kantaa siihen eikä ratkaista sitä, onko alkoholijuomien etämyynti sallittua tai kiellettyä muun lainsäädännön nojalla,¹³⁵ mutta etämyynnin ja etäoston käsitteiden sisältöä voidaan määritellä kansallisessa kontekstissa valmiste- ja arvonlisäverotusta koskevien säännösten avulla. Selkeyden vuoksi kansallista määritelmää etämyynnin osalta on tarkasteltava huomioiden että, etäpalvelulla tarkoitetaan direktiivin 2015/1535/EU mukaan palvelua, joka toimitetaan siten, että osapuolet eivät ole samanaikaisesti läsnä.

¹³⁵Valtionvarainvaliokunnan mietintö VaVM 6/2024 vp ja HE 45/2024 vp.

Valmisteverotuslain (182/2010) 6 §:n 10 ja 11 momenteissa määritellään etämyynti ja etämyyjä:

10) **etämyynnillä** myyntiä, jossa Suomeen sijoittautunut muu henkilö kuin valtuutettu varastonpitäjä tai rekisteröity vastaanottaja tai väliaikaisesti rekisteröity vastaanottaja, joka ei harjoita itsenäistä taloudellista toimintaa, on ostanut toisesta jäsenvaltiosta kulutukseen luovutettuja valmisteveron alaisia tuotteita, jotka myyjä tai joku tämän puolesta suoraan tai välillisesti lähettää tai kuljettaa Suomeen;¹³⁶

11) **etämyyjällä** myyjää, joka myy tuotteita Suomeen 10 kohdan mukaisesti;

Valmisteverotuslain 74 §:ssä säädetään yksityishenkilön hankinnasta, josta käytetään puhekielessä vakiintuneesti nimitystä **etäosto**:

Jos yksityishenkilö muuten kuin 72 §:ssä tarkoitetulla tavalla tai etämyynnillä hankkii toisesta jäsenvaltiosta omaan käyttöönsä valmisteveron alaisia tuotteita, jotka toinen yksityishenkilö tai ammattimainen elinkeinonharjoittaja kuljettaa Suomeen, tuotteet hankkinut yksityishenkilö on verovelvollinen. Tuotteiden kuljettamiseen osallistunut sekä tuotteita Suomessa hallussaan pitävä ovat myös vastuussa tuotteet hankkineen yksityishenkilön suoritettavasta verosta kuin omasta verostaan.

Valmisteverolain säännöksistä käy selkeästi ilmi, että etäosto ja etämyynti ovat oikeudellisesti erillisiä käsitteitä. Edellä kuvatut etäoston ja etämyynnin käsitteet eivät ole toisiaan täydentäviä tai vaihtoehtoisia, siten että etäoston salliminen itsessään olisi peruste etämyynnin kieltämiselle tai päinvastoin. Käsitteet ovat kuitenkin pitkälti päällekkäisiä, sillä etämyynnin käsite kattaa ”vähittäismyynnin” lisäksi pääasiallisesti yrityksen järjestämän ”maahantuonnin”, toisin kuin etäosto, joka kattaa ”vähittäismyynnin” ja kuluttajan pääasiallisesti järjestämän maahantuonnin. Kuten

¹³⁶ Konsolidoitu teksti: Neuvoston direktiivi 2006/112/EY, annettu 28 päivänä marraskuuta 2006, yhteisestä arvonlisäverojärjestelmästä 14 artiklan 4 kohdan mukaan; ’yhteisön sisäisellä tavaroiden etämyynnillä’ sellaisten tavaroiden luovutuksia, jotka luovuttaja tai joku muu luovuttajan puolesta lähettää tai kuljettaa, myös silloin kun luovuttaja osallistuu välillisesti niiden kuljettamiseen tai lähettämiseen, muusta jäsenvaltiosta kuin siitä, johon lähetys tai kuljetus hankkijalle päättyy, kun seuraavat edellytykset täyttyvät: a) tavarat luovutetaan verovelvolliselle tai oikeushenkilölle, joka ei ole verovelvollinen, jonka tavaroiden yhteisöhankinnat eivät 3 artiklan 1 kohdan nojalla ole arvonlisäveron alaisia, taikka muulle henkilölle, joka ei ole verovelvollinen; b) luovutetut tavarat ovat muita kuin uusia kulkuneuvoja tai tavaroita, jotka luovuttaja taikka joku muu tämän puolesta luovuttaa suoritettun kokoonpanon tai asennuksen jälkeen riippumatta siitä, koekäytetäänkö niitä; 2) ’kolmansilta alueilta tai kolmansista maista tuotujen tavaroiden etämyynnillä’ sellaisten tavaroiden luovutuksia, jotka luovuttaja tai joku muu luovuttajan puolesta lähettää tai kuljettaa, myös silloin kun luovuttaja osallistuu välillisesti tavaroiden kuljettamiseen tai lähettämiseen, kolmannelta alueelta tai kolmannelta maasta jossakin jäsen valtiossa sijaitsevalle hankkijalle, kun seuraavat edellytykset täyttyvät: a) tavarat luovutetaan verovelvolliselle tai oikeushenkilölle, joka ei ole verovelvollinen, jonka tavaroiden yhteisöhankinnat eivät 3 artiklan 1 kohdan nojalla ole arvonlisäveron alaisia, taikka muulle henkilölle, joka ei ole verovelvollinen; b) luovutetut tavarat ovat muita kuin uusia kulkuneuvoja tai tavaroita, jotka luovuttaja taikka joku muu tämän puolesta luovuttaa suoritettun kokoonpanon tai asennuksen jälkeen riippumatta siitä, koekäytetäänkö niitä.

alkoholijuomakauppa ry on tuonut esille lausunnossaan koskien HE 61/2024, kuluttajille alkoholijuomien etäkaupassa – olipa kyse etämyynnistä tai etäostosta – on pitkälti kyse hintavetoisesta ostamisesta, joka perustuu siihen, että Suomessa alkoholijuomat ovat EU:n eniten verotettuja.” Vaikka lausuma pitää lähtökohtaisesti paikkansa, on huomioitava, että hinnan lisäksi laatusikat vaikuttavat tuotteiden valintaan. Riippumatta ostopäätöksen syistä valmisteverotuslain mukaan molemmilla tavoilla voi tilata alkoholituotteita, kun verovelvollisuudet hoidetaan asianmukaisesti. Myös kuluttajansuojalaissa mahdollistetaan selkeästi etämyynti, kuten lausunnon seuraavassa luvussa esitetään.

5.2 Etäsopimuksen käsite kuluttajanoikeusdirektiivin ja kuluttajansuojalain valossa

Etämyynnin EU-tasoisella sääntelyllä on keskeinen merkitys sisämarkkinoiden näkökulmasta, sillä sen avulla voidaan lisätä oikeusvarmuutta sekä kuluttajien että palvelujen tarjoajien näkökulmasta. Etäsopimuksia koskeva EU-tasoinen kehys on monilta osin harmonisoitu direktiivein. Kuluttajien oikeuksia koskevan direktiivin 2011/83/EY¹³⁷ perusteluosan viidennen kohdan mukaan:

Rajat ylittävän etämyynnin pitäisi olla yksi tärkeimmistä sisämarkkinoiden tarjoamista konkreettisista tuloksista, mutta tällaisen etämyynnin tarjoamia mahdollisuuksia ei vielä käytetä täysimääräisesti hyväksi. Etämyynti jäsenvaltioiden sisällä on viime vuosina kasvanut merkittävästi, mutta rajat ylittävän etämyynnin kasvu on siihen verrattuna ollut vähäistä. Ero on erityisen merkittävä internet myynnissä, jonka kasvupotentiaali on suuri.

Etämyynnin kasvua hidastavat mm. kansallisten oikeusjärjestelmien sopimusoikeudelliset erot, kuten sähkökauppadirektiivin perusteluosan 9 kohdassa todetaan, kyseisen kohdan mukaan:

¹³⁷ Kyseisessä direktiivissä vahvistetaan säännöt etäsopimusten, muualla kuin elinkeinonharjoittajan toimitiloissa tehtyjen sopimusten sekä muiden kuin etäsopimusten ja muualla kuin elinkeinonharjoittajan toimitiloissa tehtyjen sopimusten yhteydessä annettavista tiedoista. Lisäksi tässä direktiivissä säädetään peruuttamisoikeudesta etäsopimusten ja muualla kuin elinkeinonharjoittajan toimitiloissa tehtyjen sopimusten osalta sekä yhdenmukaistetaan tiettyjä säännöksiä, jotka koskevat elinkeinonharjoittajan ja kuluttajan välisten sopimusten täyttämistä ja tiettyjä muita tällaisiin sopimuksiin liittyviä näkökohtia. Kuluttajaoikeusdirektiivillä 2011/83/EU on yhdenmukaistettu täysin sääntely, joka koskee toimitusehtoja ja etäsopimuksiin tai muualla kuin elinkeinonharjoittajan toimitiloissa tehtyihin sopimuksiin ennen sopimuksentekoa sovellettavia tiedonantovaatimuksia. Kuluttajaoikeusdirektiiviä täydentää täysharmonisoiva tavarakauppadirektiivi (2019/771/EU), jolla käyttöön otetut säännöt koskevat tavaroiden sopimuksenmukaisuutta, kuluttajien saatavilla olevia oikeussuojakeinoja siinä tapauksessa, että tavara ei ole sopimuksen mukainen, sekä näiden oikeussuojakeinojen käyttöä koskevia yksityiskohtaisia sääntöjä. Tavarankauppaa koskevat säännökset vastaavat sisällöltään pääosin kulutustavaroiden kauppaa ja takuuta koskevan Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 1999/44/EY säännöksiä. Lisäksi sääntelyä digitaalisessa ympäristössä täydentää digisopimusdirektiivi (2019/770/EU), jolla vahvistetaan säännöt digitaalisen sisällön tai digitaalisten palvelujen toimittamista koskevien sopimusten tietyistä vaatimuksista. Tavarankauppadirektiivi ja digisopimusdirektiivi on pantu täytäntöön lailla kuluttajansuojalain muuttamisesta (ks. HE 180/2021 vp, TaVM 34/2021 vp, EV 178/2021 vp).

Tavaroiden verkkokauppa muodostaa valtaosan rajat ylittävästä kaupasta unionissa, mutta eroavuudet kansallisissa sopimusoikeudellisissa säännöksissä aiheuttavat ongelmia sekä etämyyntikanavia käyttäville, että perinteistä kauppaa harjoittaville vähittäiskauppiaille ja estävät näitä laajentamasta toimintaansa yli rajojen. Sähkökauppadirektiivi kattaa kaikki myyntikanavat, jotta voidaan luoda tasapuoliset toimintaedellytykset kaikille yrityksille, jotka myyvät tavaroita kuluttajille. Vahvistamalla tällä direktiivillä kaikkiin myyntikanaviin sovellettavat yhdenmukaiset säännöt voidaan välttää eroavuudet, jotka aiheuttavat kohtuutonta rasisusta niille unionissa toimiville yhä lukuisammille vähittäiskauppiaille, jotka myyvät tavaroita sekä perinteisen että verkkokaupan kautta.

Etäsopimuksia koskeva EU-tasoinen kehys on monilta osin harmonisoitu direktiivein, jotta verkossa tarjottavien tietoyhteiskunnan palvelujen vapaa liikkuvuus voidaan taata. Kuluttajanoikeuksia koskevan direktiivin 2 ja 4 artiklassa todetaan, että direktiivissä vahvistetaankin vakiosäännöt, jotka koskevat etäsopimuksille ja muualla kuin elinkeinonharjoittajan toimitiloissa tehtäville sopimuksille yhteisiä näkökohtia. Ellei direktiivissä toisin säädetä, jäsenvaltiot eivät saa kansallisessa lainsäädännössään pitää voimassa tai ottaa käyttöön tässä direktiivissä vahvistetuista säännöksistä poikkeavia säännöksiä eivätkä myöskään tiukempia tai sallivampia säännöksiä kuluttajan suojan erilaisen tason varmistamiseksi. Näin ollen etäsopimuksien osalta kuluttajansuojantaso on yhdenmukaistettu tiettyjen seikkojen, kuten etäsopimusten yhteydessä annettavien tietojen,¹³⁸ peruuttamisoikeuden¹³⁹ ja tiettyjen etäsopimuksia koskevien muutoseikkojen osalta siten, että kansalliset kuluttajansuojan tason liittyvät tavoitteet eivät voi toimia hyväksyttävänä perusteena vapaan liikkuvuuden rajoituksille.¹⁴⁰ Kuluttajansuojan tason perusteella tehtävät rajoitukset voivatkin olla oikeutettuja lähinnä aineellisoikeudellisen tarkastelun osalta, huomioiden, että rajoitusten on edelleen täytettävä suhteellisuusperiaatteen asettamat edellytykset.

Kuluttajanoikeusdirektiivissä käytetään käsitteitä kauppasopimus, etäsopimus ja palvelusopimus tavalla, joka vastaa pääpiireittäin kansallisen kuluttajansuojalain säännöksiä sekä kansallisesti

¹³⁸ Ks. esim. direktiivin 2011/83 perusteluosan 37 ja 43–50 kohdat.

¹³⁹ Ibid.

¹⁴⁰ Kuluttajan tiedollisista kyvyistä: ks. asia C-332/17 Starman (ECLI:EU:C:2018:721) kohdat 26–30; ja asia C-462/17 Tänzler & Trasper (ECLI:EU:C:2018:866) kohdat 28 ja 29; yhdistetyt asiat C-54/17 ja C-55/17, Wind Tre ja Vodafone Italia (ECLI:EU:C:2018:710, kohta 54. Ks. myös asia C-105/07, Kamenova (ECLI:EU:C:2018:808) kohta 34, jossa todetaan, että ”kuluttajaa [pidetään] sopimuskumppaniaan tiedollisesti ja taloudellisesti heikommassa asemassa olevana ja juridisesti kokemattomampana”. Kuluttajansuojaa koskevassa unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä yleensä käytössä olevan mittapuun osalta ks. erityisesti asia C-44/17, Scotch Whisky Association (ECLI:EU:C:2018:415) kohdat 47 ja 52 ja yhdistetyt asiat C-54/17 ja C-55/17, Wind Tre ja Vodafone Italia (ECLI:EU:C:2018:710) kohta 51.

omaksuttua sopimusoikeudellista tulkintaa. HE 14/2022 vp mukaan kuluttajaoikeusdirektiivissä käytetyt myyntisopimuksen ja palvelusopimuksen määritelmät kuitenkin vastasivat aikanaan käsitteiden yleiskielen mukaista merkitystä, minkä vuoksi määritelmien täytäntöönpanoa ei pidetty kansallisesti tarpeellisena. Etämyyntisopimuksia koskevia säännöksiä on kuitenkin sijoitettu kuluttajansuojalain (20.1.1978/38) 6 lukuun, jossa säännellään kuluttajan oikeuksista annetun direktiivin (2011/83/EY) mukaisesti kuluttajien oikeuksia. Kuluttajansuojalain 6 luvun 7§:ssä, jonka otsikko on etämyynnin määritelmät, todetaan:

Etämyyntisopimuksella tarkoitetaan etämyyntiä varten luodussa myynti- tai palveluntarjontajärjestelmässä tehtävää kulutushyödykesopimusta, joka tehdään ilman, että osapuolet ovat yhtä aikaa läsnä ja jonka tekemiseen käytetään vain yhtä tai useampaa etäviestintä.

Etäviestimellä tarkoitetaan puhelinta, postia, televisiota, tietoverkkoa ja muuta välinettä, jota voidaan käyttää sopimuksen tekemiseen ilman, että osapuolet ovat yhtä aikaa läsnä.

EU-oikeudellinen etämyyntisopimuksen määritelmä löytyy kuluttajan oikeuksia koskevasta direktiivistä 2011/83/EU, jonka mukaan etäsopimuksella tarkoitetaan sopimusta, joka tehdään elinkeinonharjoittajan ja kuluttajan välillä etämyyntiä varten luodussa myynti- tai palveluntarjontajärjestelmässä ilman, että elinkeinonharjoittaja ja kuluttaja ovat samanaikaisesti fyysisesti läsnä, ja käyttäen pelkästään yhtä tai useampaa etäviestintä sopimuksen tekemiseen asti, sopimuksen tekemisen ajankohta mukaan lukien.”¹⁴¹ Etämyyntiä varten luodun myynti- tai palveluntarjontajärjestelmän käsitteeseen olisi kuuluttava kolmannen osa puolen eli muun kuin elinkeinonharjoittajan tarjoamat järjestelmät, joita elinkeinonharjoittaja käyttää, kuten esimerkiksi verkkosivustot. Etäsopimuksen käsitteeseen eivät sen sijaan kuulu tapaukset, joissa verkkosivustot antavat vain elinkeinonharjoittajaa, hänen tavaroitaan ja/tai palvelujaan koskevia tietoja sekä hänen yhteystietonsa,¹⁴² minkä myötä tietyissä tilanteissa voi olla vaikea määritellä onko alkoholin

¹⁴¹ Etämyynnissä kuluttaja ei voi nähdä tavaroita ennen sopimuksen tekemistä, ja siksi hänellä olisi oltava peruuttamisoikeus. Samasta syystä kuluttajan olisi voitava siinä määrin kuin on tarpeen kokeilla ostamiensa tavaroita ja tarkastaa ne, jotta hän voisi varmistaa tavaroiden luonteen, ominaisuudet ja toimivuuden. Kun on kyse muualla kuin elinkeinonharjoittajan toimitiloissa tehdyistä sopimuksista, kuluttajalla olisi oltava peruuttamisoikeus mahdollisen yllätystekijän ja/tai psykologisen paineen vuoksi. Sopimuksen peruuttamisen olisi lopetettava sopimuspuolten velvoitteet täyttää sopimus.”

¹⁴² Direktiivi 2011/83/EU johdanto-osan kohdan 20 mukaan: ”Tämän määritelmän olisi katettava myös tilanteet, joissa kuluttaja käy toimitiloissa vain hankkimassa tietoa tavaroista tai palveluista ja myöhemmin neuvottelee ja tekee

etämyynissä kyse yhdestä sopimuksesta vai erillisistä sopimuksista. Jälkimmäinen tilanne vastaa etäostoa, johon liittyy alkoholin kuljetusta koskeva erillinen sopimus.

Etäsopimukset eroavat ns. perinteisistä myyntisopimuksista, jonka puitteissa a) kuluttajalla on mahdollisuus tutkia myynnin kohdetta, b) hän päättää välittömästi sopimuksen tekemisestä tai tekemättä jättämisestä ja c) mikäli hän tekee sopimuksen, hän voi valita vapaasti eri mahdollisuuksista eli ottaa mukaansa ostetun tavarat ja välttää siten toimituskulut tai uskoa tämän tehtävän valitsemalleen yritykselle ja optimoida kulut. Kun kyseessä on sitä vastoin etäsopimus, a) elinkeinonharjoittaja päättää toimitusehdoista ja -tavoista, b) sopimus on mahdollista purkaa ja c) kuluttaja valitsee, millä tavoin hän palauttaa tavarat.¹⁴³

Suomessa ei ole erityissäätelyä verkossa toimivista markkinapaikan tarjoajista, lukuun ottamatta välityspalvelujen valvontaa, minkä sijaan kuluttajansuojalain säädetään yleisesti tilanteista, joissa elinkeinonharjoittaja myy kulutushyödykkeitä esimerkiksi verkossa. *Kuluttajansuojalain 6 luvun 9§ 4 momentissa kuitenkin määritellään ”verkossa toimiva markkinapaikka.”*¹⁴⁴ *Verkossa toimivalla markkinapaikalla* tarkoitetaan palvelua, jossa tarjotaan kuluttajalle mahdollisuutta tehdä etäsopimuksia muiden elinkeinonharjoittajien kuin markkinapaikan tarjoajan kanssa taikka yksityishenkilöiden kanssa ja jossa hyödynnetään markkinapaikan tarjoajan käyttämää tai hänen puolestaan käytettyä verkkosivustoa, sovellusta tai muuta ohjelmaa tai sen osaa; (8.7.2022/693) ja 5 momentin mukaan *verkossa toimivan markkinapaikan tarjoajalla tarkoitetaan* elinkeinonharjoittajaa, joka tarjoaa kuluttajille verkossa toimivan markkinapaikan;¹⁴⁵(8.7.2022/693) ja 6 momentin mukaan *järjestyksellä* suhteellista sijoitusta, jonka elinkeinonharjoittaja antaa kulutushyödykkeille esitellessään tai järjestäessään niitä tai antaessaan niistä tietoa kuluttajalle. (8.7.2022/693)¹⁴⁶

Kuluttajansuojalain mukaan kulutushyödykkeellä tarkoitetaan laissa tavaroita, palveluksia sekä muita hyödykkeitä ja etuuksia, joita tarjotaan luonnollisille henkilöille tai joita tällaiset henkilöt

sopimuksen etäsopimuksena. Sitä vastoin sopimusta, joka neuvotellaan elinkeinonharjoittajan toimitiloissa ja tehdään lopullisesti etäviestimien avulla, ei olisi pidettävä etäsopimuksena. Myöskään sopimusta, jonka tekeminen aloitetaan etäviestimien avulla mutta joka lopullisesti tehdään elinkeinon harjoittajan toimitiloissa, ei olisi pidettävä etäsopimuksena. Samoin etäsopimuksen käsitteeseen ei olisi sisällytettävä kuluttajan etäviestimen avulla tekemiä varauksia palvelun pyytämiseksi ammatinharjoittajalta, kuten silloin, kun kuluttaja soittaa varatakseen ajan kampaajalle.”¹⁴³ Ks. tältä osin esim. asia C-511/8, Heinrich Heine (ECLI:EU:C:2010:189); asia C-565/22, Sofatutor (ECLI:EU:C:2023:735); asia C-400/22, Conny (ECLI:EU:C:2023:864).

¹⁴⁴ Kohdalla on pantu täytäntöön sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevaan direktiiviin lisätty 2 artiklan 1 kohdan m alakohta ja kuluttajaoikeusdirektiiviin lisätty 2 artiklan 1 kohdan 17 alakohta.

¹⁴⁵ Kohdalla on pantu täytäntöön kuluttajaoikeusdirektiiviin lisätty 2 artiklan 1 kohdan 18 alakohta.

¹⁴⁶ Kohdalla on pantu täytäntöön sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevaan direktiiviin lisätty 2 artiklan 1 kohdan m alakohta.

olennaisessa määrässä hankkivat yksityistä talouttaan varten (1 luvun 3 §). Näihin hyödykkeisiin kuuluvat myös alkoholijuomat. Kulutushyödykkeen määritelmä pitää sisällään myös digitaaliset palvelut ja digitaaliset sisällöt, ja sitä on tulkittava laajasti.¹⁴⁷ Kuluttajana pidetään laissa luonnollista henkilöä, joka hankkii kulutushyödykkeen pääasiassa muuhun tarkoitukseen kuin harjoittamaansa elinkeinotoimintaa varten (1 luvun 4 §). Elinkeinonharjoittajalla tarkoitetaan laissa luonnollista henkilöä taikka yksityistä tai julkista oikeushenkilöä, joka tuloa tai muuta taloudellista hyötyä saadakseen ammattimaisesti pitää kaupan, myy tai muutoin tarjoaa kulutushyödykkeitä vastiketta vastaan hankittaviksi (1 luvun 5 §).

Alkoholin etämyyntitilanteisiin ja niiden koskevien sopimusten arviointiin sovelletaan edellä sanotun perusteella paitsi kuluttajansuojalain yleisiä markkinointia ja kohtuuttomia sopimusehtoja koskevia säännöksiä, myös kyseisen lain 6 luvun etämyyntiä koskevia säännöksiä sekä hyödykekohtaisia säännöksiä. Lisäksi verkossa tapahtuvaa kulutushyödykkeiden tarjontaa koskevat muun muassa sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 176–178 §. Lain 176 §:ssä säädetään tietoyhteiskunnan tarjoajan yleisestä tiedonantovelvollisuudesta palvelun vastaanottajille,¹⁴⁸ lain 177 §:ssä tietoyhteiskunnan palvelun tarjoajan tiedonantovelvollisuudesta palvelun vastaanottajalle ennen tilauksen tekemistä,¹⁴⁹ ja lain 178 §:ssä sopimusehtojen toimittamisesta palvelun vastaanottajan saataville.¹⁵⁰

5.3 Tietoyhteiskunnan palvelun käsite

Komissio antoi 9. päivänä joulukuuta 2015 ehdotukset Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiveiksi, jotka koskivat tavaran verkkokauppaa ja muuta etämyyntiä sekä digitaalisen sisällön toimittamista (KOM (2015) 634 lopullinen ja KOM (2015) 635 lopullinen), sekä direktiiviehdotuksiin liittyvän tiedonannon ”Digitaaliset sopimukset Euroopalle – Verkkokaupan potentiaalinen hyödyntäminen” (KOM (2015) 633 lopullinen).¹⁵¹ Sähköisestä kaupankäynnistä

¹⁴⁷ Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kuluttajansuojalain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi 360/1992 vp, s. 7–8.

¹⁴⁸ Verkkoalustojen osalta on todettava, että niillä on kuluttajansuojalainsäädännön mukainen vastuu sivustoille tallennetuista tiedoista, jotka antavat kuluttajille mahdollisuuden tehdä etäsopimuksia elinkeinonharjoittajien kanssa, jos tällainen verkkoalusta esittää tietyn tiedon tai muulla tavoin mahdollistaa kyseessä olevan liiketoimen tavalla, joka saa keskivertokuluttajan uskomaan, että tieto tai liiketoimen kohteena oleva tuote tai palvelu on joko verkkoalustan itsensä tai sen johdon tai valvonnan alaisena toimivan palvelun vastaanottajan toimittamina.

¹⁴⁹ Kuluttajanoikeusdirektiivin perusteluosan 12 kohdan mukaan: Tässä direktiivissä säädetyillä tiedonantovaatimuksilla olisi täydennettävä palveluista sisämarkkinoilla 12 päivänä joulukuuta 2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvostondirektiivin 2006/123/EY ja tietoyhteiskunnan palveluja, erityisesti sähköistä kaupankäyntiä, sisämarkkinoilla koskevista tietyistä oikeudellisista näkökohdista 8 päivänä kesäkuuta 2000 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2000/31/EY (”direktiivi sähköisestä kaupankäynnistä”) tiedonantovaatimuksia. Jäsenvaltioiden olisi säilytettävä mahdollisuus asettaa muita tiedonantovaatimuksia, joita sovelletaan kyseisten jäsen valtioiden alueelle sijoittautuneisiin palveluntarjoajiin.

¹⁵⁰ Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kuluttajansuojalain ja kuluttajansuojaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista annetun lain muuttamisesta sekä eräksi muiksi laeiksi 14/2022 vp.

¹⁵¹ Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuluttajansuojalain muuttamisesta 180/2021.

annettua direktiiviä 2000/31/EY sovelletaan EU:hun sijoittautuneisiin verkkopalvelujen tarjoajiin ja erilaisiin verkkotoimintoihin. Sähkökauppadirektiiviä saatettiin ajan tasalle digipalvelusäädöksellä, joka annettiin 19. lokakuuta 2022.¹⁵² Muilla säädöksillä, kuten direktiivillä (EU) 2015/2366 ja asetuksella (EU) 2021/1230, varmistetaan puolestaan, että rajat ylittävistä euromääräisistä maksuista perittävät kulut ovat samat kuin jäsenvaltioissa tapahtuvista euromääräisistä maksuista perittävät kulut. Sähkökauppadirektiiviä täydentävät tavarankauppadirektiivi ja digisopimusdirektiivi on pantu täytäntöön lailla kuluttajansuojalain muuttamisesta.¹⁵³

Sähkökauppadirektiivin tarkoituksena on poistaa verkossa tarjottavien palveluiden vapaan liikkuvuuden esteitä, eli sen avulla pyritään mukauttamaan perustamissopimuksessa vahvistettuja ratkaisuja siten, että ne vastaavat internetin kehityksen mukanaan tuomiin haasteisiin. Samalla kyseinen direktiivi on ollut lähtölaukaus verkkopalvelujen alaa koskevan unionin oikeuden kehittymiselle, jonka puitteissa lainsäätäjät voi tai sen jopa täytyy ryhtyä lisätoimiin ja kehittää sosioekonomiseen todelliseen mukautettuja yhdenmukaisia ratkaisuja.¹⁵⁴ Sähkökauppadirektiivin perusteluosan 1 kohdan mukaan Euroopan unionin tavoitteena on taloudellisen ja sosiaalisen edistyksen takaamiseksi luoda yhä läheisemmät suhteet Euroopan valtioiden ja kansojen välille. Tämä tavoite kytkeytyy perustamissopimuksen 14 artiklan 2 kohdan mukaisiin sisämarkkinoihin, jotka käsittävät alueen, jolla ei ole sisäisiä rajoja ja jolla taataan tavaroiden ja palvelujen vapaa liikkuvuus sekä sijoittautumisvapaus. Tietoyhteiskunnan palvelujen kehittäminen alueella, jolla ei ole sisäisiä rajoja, on tärkeää Euroopan kansoja erottavien esteiden poistamiseksi kuten sähkökauppadirektiivin perusteluosan kohdasta 5 käy ilmi:

”Tietoyhteiskunnan palvelujen kehittämistä yhteisössä haittaavat tietyt sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan oikeudelliset esteet, jotka ovat omiaan tekemään sijoittautumisvapauden ja palvelujen vapaan liikkuvuuden soveltamisen vähemmän houkuttelevaksi. Esteet johtuvat lainsäädäntöjen eroavuuksista sekä oikeudellisesta epävarmuudesta siltä

¹⁵² Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2022/2065, annettu 19 päivänä lokakuuta 2022, digitaalisten palvelujen sisämarkkinoista ja direktiivin 2000/31/EY muuttamisesta (digipalvelusäädös) (ETA:n kannalta merkityksellinen teksti) Ks myös perustuslakivaliokunnan mietintö PE/30/2022/REV/1.

¹⁵³ Ks. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuluttajansuojalain muuttamisesta 180/2021; talousvaliokunnan mietintö TaVM 34/2021 vp; elinkeinovaliokunnan mietintö EV 178/2021 vp.

¹⁵⁴ Ks. julkisasiamies Szpunarin ratkaisuehdotus yhdistetyissä asioissa C-662/22-C-667/22, Airbnb Ireland ym. (ECLI:EU:C:2024:18) kohdat 5 ja 6. Kuten kohdassa 6 tuodaan esille, markkinoita yhteensovittavia toimia on toteutettu vuosien varrella ja muun muassa Digipalvelusäädös on tästä tuore esimerkki.

osin, mitä kansallisia säännöksiä sovelletaan näihin palveluihin. Koska asianomaisten alojen lainsäädäntöjä ei ole sovitettu yhteen ja mukautettu, esteet saattavat Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti olla perusteltuja. Oikeudellista epävarmuutta on sen osalta, missä määrin jäsenvaltiot voivat rajoittaa toisesta jäsenvaltiosta peräisin olevia palveluja.”

Monopoliin ja alueellisuuteen perustuvaan kollektiivisen terveystressien ennaltaehkäisyjärjestelmään kohdistuu kaksi EU-oikeudellista haastetta, joista ensimmäinen on luonteeltaan oikeudellinen ja toinen tosiasiallinen. Yhtäältä unionin oikeudessa tällainen järjestelmä herättää kysymyksiä sekä kilpailuoikeuden että sisämarkkinoiden vapauksien näkökulmasta. Vaikka unionin tuomioistuinten näillä kahdella alalla antamilla ratkaisuilla on voitu saavuttaa tietty tasapaino, niillä ei kuitenkaan ole voitu poistaa kaikkia epäilyjä, jotka koskevat yhteishallinnointiorganisaatioiden monopoliaseman yhteensopivuutta unionin oikeuden kanssa.¹⁵⁵ Tarkasteltaessa tietoyhteiskunnan palvelujen vapaata liikkuvuutta on huomattava, että internet on myös muuttanut vapaan liikkuvuuden EU-oikeudellista arviointikehikkoa.

Tietoyhteiskunnan palvelujen käsite on keskeinen sekä sähköisen viestinnän palveluista annetun lain että direktiivin 2000/31 osalta, kun määritellään, miten analogisesti sovellettavaa primaarioikeutta tulisi tulkita osana verkkopalvelujen oikeudellista tarkastelua. Tietoyhteiskunnan palvelun määritelmän osalta direktiivissä 2000/31/EY viitataan direktiivissä 2015/1535 esitettyyn tietoyhteiskunnan palvelun määritelmään. Direktiivin 1535/2015 mukaan tietoyhteiskunnan palvelulla tarkoitetaan sähköisenä etäpalveluna vastaanottajan henkilökohtaisesta pyynnöstä tavallisesti korvausta vastaan toimitettavaa palvelua.

Sähkökauppadirektiivin johdanto-osan kohdan 18 mukaan ”tietoyhteiskunnan palveluihin kuuluu suuri määrä verkossa toteutettavia taloudellisia toimia. Nämä toimet voivat olla erityisesti verkossa suoritettavaa tavaroiden myyntiä. Niihin eivät kuulu esimerkiksi pelkkä tavaroiden toimittaminen eikä muutoin kuin verkossa tapahtuva palvelujen tarjoaminen. Tietoyhteiskunnan palvelut eivät rajoitu pelkästään palveluihin, joihin liittyvät verkossa tehtävät sopimukset, vaan ne koskevat, siltä osin kuin niihin liittyy taloudellista toimintaa, myös palveluja, joista niiden vastaanottaja ei maksa korvausta, kuten verkossa olevien tietojen tai kaupallisen viestinnän tarjoamista, tai tietojen etsimisen, tietoihin pääsyn ja niiden haun mahdollistavia välineitä tarjoavia palveluja.

¹⁵⁵ Ks. asia C-353/21 P, Ryanair v. komissio (ECLI:EU:C:2024:437) kohta 7.

Tietoyhteiskunnan palveluihin sisältyvät myös palvelut, jotka koskevat tietojen välittämistä viestintäverkon avulla, yhteyden tarjoamista viestintäverkkoon tai palvelun vastaanottajan antamien tietojen säilyttämistä (hosting).

Unionin tuomioistuin on huomauttanut tuomiossaan Ker-Optika viittaamalla direktiivin 2000/31 18 perustelukappaleeseen ja direktiivin antamiseen johtaneen ehdotuksen perusteluihin, että tietoyhteiskunnan palveluihin kuuluvat etenkin tavaroiden verkkomyynti sekä palvelut, jotka mahdollistavat sähköisen kaupanteon verkossa, kuten tavaroiden interaktiivisen etäoston ja verkkokaupat. Alkoholien verkkomyyntipalvelu on siis itsessään tietoyhteiskunnan palvelu. Tietoyhteiskunnan palveluna on lähtökohtaisesti pidettävä myös sellaista verkossa tapahtuvaa palvelua, jossa alkoholintuottajia/myyjiä ja asiakkaita saatetaan yhteen alkoholituotteiden myymiseksi ilman, että palveluntarjoaja, alkoholintuottajat tai asiakas ovat myyntisopimuksen teon aikana yhteydessä toisiinsa muuten kuin sähköisten välineiden kautta.¹⁵⁶ Internetin välityksellä toteutettavat etämyyntipalvelut ovat siis lähtökohtaisesti direktiivissä 2015/1535/EU tarkoitettuja tietoyhteiskunnan palveluja,¹⁵⁷ joita tulee tarkastella sähkökauppadirektiivin 2000/31/EY kautta.

5.4 Etämyynti ja etäosto: sekaluonteiset palvelut ja niiden pääasiallinen luonne

Sähköisiä palveluja koskevan lain 174 §:ssä kuvataan sähkökauppadirektiivin mukaisesti yhteensovitettu ala ja palvelun tarjoamisen vapaus. Suomen sähköisiä palveluja koskevan lain mukaan toiseen ETA-valtioon sijoittautuneelle tietoyhteiskunnan palvelun tarjoajalle ei saa asettaa yhteensovitettuun alaan kuuluvia vaatimuksia, jotka rajoittavat tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoamista Suomessa. Tuomioistuin tai muu toimivaltainen viranomainen saa kuitenkin erikseen säädettyjen toimivaltuuksiensa mukaisesti rajoittaa tietyn palvelun tarjoamista, jos se on tarpeen yleisen järjestyksen tai turvallisuuden ylläpitämiseksi, kansanterveyden suojelemiseksi taikka kuluttajien suojaamiseksi; kohdistuu palveluun, joka vahingoittaa 1 kohdassa tarkoitettuja tavoitteita tai saattaa vakavasti vaarantaa niiden saavuttamisen; ja on oikeassa suhteessa tavoitteeseen nähden.

Sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 174§:n mukaan *yhteensovitetulla alalla* tarkoitetaan siis oikeusjärjestykseen sisältyviä vaatimuksia, joita tietoyhteiskunnan palvelun tarjoajan on noudatettava toimintansa aloittaessaan ja sitä jatkaessaan, kuten vaatimuksia, jotka koskevat

¹⁵⁶Ks. analogisesti julkiasiamies Szpunarin ratkaisuehdotus asiassa C-606/21, Doctipharma SAS (ECLI:EU:C:2023:585) kohta 33.

¹⁵⁷ Ks. asia C-390/18, Airbnb Ireland (ECLI:EU:C:2019:1112) tuomiolauselman 1 kohta.

pätevyyttä, lupaa, rekisteröintiä tai viranomaiselle tehtäviä ilmoituksia tai menettelytapoja, mainontaa ja muuta markkinointia, palvelun laatua ja sisältöä, sopimuksia tai palvelun tarjoajan vastuuta. Vaikka yhteensovitettuun alaan lukeutuvat sekä toiminnan aloittamista koskevat vaatimukset että toiminnan harjoittamista koskevat vaatimukset ja vaikka direktiivissä 2000/31 kyseisellä kahtiajaolla ei ole mitään oikeudellisia seurauksia, nämä vaatimukset voidaan kuitenkin erottaa toisistaan. Direktiivin 2000/31/EY 18 perustelukappaleessa tehdään ero tietoyhteiskunnan palvelujen ja niiden toimintojen välillä, joita näillä palvelulla järjestetään.¹⁵⁸ Aineellisten hyödykkeiden verkkokauppa on hyvä esimerkki kuvaamaan edellä sanottua, koska siinä on direktiivin 2000/31/EY johdanto-osan 18 perustelukappaleen mukaan väistämättä kyse tietoyhteiskunnan palveluista.¹⁵⁹

Sähkökauppadirektiivin perusteluosan 18 kohdassa todetaan muun muassa, että ”toimet, joita ei niiden luonteen vuoksi voi suorittaa etätöyönä ja sähköisten välineiden avulla, esimerkiksi sääntömääräinen yrityksen tilien tarkastus tai potilaan fyysistä tarkastusta edellyttävät lääketieteelliset neuvot, eivät ole tietoyhteiskunnan palveluja”. Tältä osin on siis huomioitava, että myös tiettyihin direktiivin 2000/31/EY sovellusalaan kuuluviin palvelusuorituksiin liittyy kuitenkin osa-alueita, joita ei siirretä sähköisessä muodossa, koska niitä ei ole mahdollista muuttaa aineettomaan muotoon. Vaikka alkoholin etämyyntiä koskeva tilaus, tilauksen hyväksyminen ja tähän perustuva sopimuksen tekeminen verkossa voidaan välittää sähköisesti, alkoholituotteiden toimittaminen kuluttajan käyttöön on silti fyysinen eikä sähköisesti toteutettava toimenpide.

Sekaluonteisten palvelujen alalla, eli kun kyse on esimerkiksi alkoholin etämyyntipalveluista, joihin sisältyy sekä sähköisessä muodossa että muussa muodossa toimitettavia palveluita, palvelua voidaan pitää kokonaan sähköisessä muodossa toimitettuna palveluna, jos muussa kuin sähköisessä muodossa toimitettu palvelusuoritus on taloudellisesti riippumaton sähköisessä muodossa toimitetusta palvelusta. Direktiiviä 2000/31 ei siis pidä tulkita siten, että kaikkea verkossa tapahtuvaan myyntiin liittyvää toimintaa, olipa sitten kyse täydentävästä, toissijaisesta tai valmisteleavasta toiminnasta, joka ei ole taloudellisesti itsenäistä, pidetään itsessään tietoyhteiskunnan palveluna. Analyysin tulos riippuu pitkälti siitä, onko toimintaa pidettävä yhtenä kokonaisuutena vai onko palvelusuorituksia pidettävä kahtena erillisenä palveluna. Sähkökauppadirektiivin mukaisten yhdenmukaistamistoimien

¹⁵⁸ Ks. julkisasiamies Mengozzin ratkaisuehdotus asiassa C-108/09, Ker-Optika (ECLI:EU:C:2010:341) kohta 46.

¹⁵⁹ Direktiivissä 2000/31 täsmennetään myös, ettei tämä yhteensovitettu ala eli tietoyhteiskunnan palveluihin sovellettavien sellaisten oikeussääntöjen kokonaisuus, joiden mukaisesti jäsenvaltiot eivät voi lähtökohtaisesti rajoittaa toisesta jäsenvaltiosta peräisin olevien tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoamisen vapautta, kata muussa kuin sähköisessä muodossa toimitettuihin palveluihin sovellettavia vaatimuksia. Jäsenvaltiot voivat siten muissa unionin oikeuden säännöksissä ja määräyksissä mahdollisesti asetetuissa rajoissa rajoittaa palvelujen tarjoamisen vapautta säännöillä, jotka koskevat muussa kuin kyseisessä muodossa toimitettavia palveluja.

ulkopuolelle on rajattu tiettyjä toimintoja sen vuoksi, että palvelujen tarjoamisen vapautta ei näillä aloilla voida tässä vaiheessa taata perustamissopimuksen tai voimassa olevan johdetun oikeuden nojalla. Direktiivin ulkopuolelle on jätetty mm. arvonlisäverotus ja tavaroiden toimitusta koskevat säännöt, mutta alkoholin etämyyntiä ei ole nimenomaisesti poissuljettu direktiivin soveltamisalasta.

Yhteensovittamisen kannalta olennainen kysymyksenasettelu on se, milloin etämyyjä on osallistunut kuljetuksen järjestämiseen siten, että kyseessä on nimenomaisesti etämyynti eikä etäosto. Etämyynissä on lähtökohtaisesti kyse kokonaisuutena arvioitavasta sopimuskokonaisuudesta, kun taas etäostossa on lähtökohtaisesti kyse tilanteesta, jossa kuluttaja tekee erilliset sopimukset tuotteen ostamisesta ja sen kuljettamisesta. Etäostossa on näin ollen kyse tilanteesta, jossa esimerkiksi tuotteen kuljetusta ei arvioida direktiivin 2000/31/EY mukaan. Sen osalta onko kyseessä etäosto- vai etämyyntitilanne, voidaan yleisesti todeta, että etenkin välityspalveluja koskevien sopimusten luonteen tulisi lähtökohtaisesti olla selkeästi ymmärrettävässä ja selkeässä muodossa alkoholituotteiden myyjien sivuilla, sikäli kuin noudatetaan asetuksen 2019/1150 mukaisia periaatteita. Välityspalvelujen valvonnasta säädetään myös kansallisesti laissa verkon välityspalvelujen tarjoajista (12.1.2024/18), minkä myötä voidaan alustavasti todeta, että etämyyntipalvelu, joka on luonteeltaan välityspalvelu, tulisi valvotuksi tiettyjen seikkojen osalta jo nykyisen lainsäädännön puitteissa. Kyseisen lain 1§, joka koskee Digitaalisten palvelujen koordinaattoria ja muita toimivaltaisia viranomaisia, tuo esille, että direktiivin 2000/31/EY eli digipalvelusäädöksen ja asetuksen 2022/2065 eli digipalveluasetuksen mukainen toimivaltainen valvova viranomainen Suomessa on Liikenne – ja viestintävirasto. Käytännössä välityspalvelujen asema siis on kansallisesti selkeä, samoin kuin niiden kuuluminen asetuksen 2000/31/EY mukaiseen soveltamisalaan.

Asetuksen 2019/1150 tavoitteena on edistää sisämarkkinoiden moitteetonta toimintaa turvaamalla sisämarkkinoilla oikeudenmukainen, ennakoitavissa oleva, kestävä ja luottamusta nauttiva sähköinen liiketoimintaympäristö.¹⁶⁰ Tätä tarkoitusta varten kyseisessä asetuksessa vahvistetaan säännöt, joilla säännellään yhtäältä verkkopalvelujen tarjoajien ja toisaalta kyseisten palvelujen yrityskäyttäjien sekä verkossa toimivien hakukoneiden osalta yritysverkkosivustojen käyttäjien välisiä suhteita, jotta mainittujen palvelujen tarjoaminen olisi avointa ja oikeudenmukaista ja asianomaiset yrityskäyttäjät voisivat näin ollen luottaa samoihin palveluihin.¹⁶¹ Tarkemmin sanottuna asetuksessa 2019/1150 vahvistetaan kohdennettuja velvoitteita, jotka koskevat yleisten ehtojen sisältöä ja niiden muuttamista

¹⁶⁰ Ks. asetuksen 2019/1150 johdanto-osan kuudes perustelukappale.

¹⁶¹ Ks. asetuksen 2019/1150 1 artiklan 1 kohta ja johdanto-osan 7 ja 51 perustelukappale.

(3 artikla), palvelun rajoittamista, keskeyttämistä ja lopettamista (4 artikla), järjestysten avoimuutta (5 artikla), liitännäistavaroita ja -palveluja (6 artikla), eriytettyä kohtelua (7 artikla), kohtuuttomia erityisiä sopimusehtoja (8 artikla), tietojen saantia (9 artikla) sekä valituksia ja sovittelua (11–14 artikla). Suurin osa näistä velvoitteista koskee välityspalvelujen tarjoajia. Verkossa toimivien hakukoneiden tarjoajia koskevat ainoastaan asetuksen 2019/1150 ne säännökset, jotka koskevat järjestystä (5 artikla), eriytettyä kohtelua (7 artikla) ja oikeudenkäyntimenettelyjä, jotka liittyvät kanteisiin, jotka koskevat kyseisessä asetuksessa säädettyjen vaatimusten noudattamatta jättämisistä (14 artikla).¹⁶²

Kyseisen asetuksen 6 artiklassa ja 7 artiklan 1 momentissa säädetään, että:

Jos joko verkossa toimivien välityspalvelujen tarjoaja tai kolmas osapuoli tarjoaa kuluttajille liitännäistavaroita ja -palveluja, mukaan lukien rahoitustuotteita, verkossa toimivien välityspalvelujen kautta, verkossa toimivien välityspalvelun tarjoajan on esitettävä ehdoissaan kuvaus tarjottavien liitännäistavaroiden ja -palvelujen tyypistä sekä kuvaus siitä, saako yrityskäyttäjä tarjota myös omia liitännäistavaroitaan ja -palvelujaan verkossa toimivien välityspalvelujen kautta ja millä ehdoilla se saa näin tehdä.

Verkossa toimivien välityspalvelujen tarjoajien on sisällytettävä ehtoihinsa kuvaus mahdollisesta eriytetystä kohtelusta, jota ne soveltavat tai saattavat soveltaa yhtäältä verkossa toimivien välityspalvelujen tarjoajan itsensä tai sen määräysvallassa olevien yrityskäyttäjien ja toisaalta muiden yrityskäyttäjien kuluttajille tarjottaviin tavaroihin ja palveluihin. Kuvauksessa on viitattava tällaisen eriytetyn kohtelun tärkeimpiin taloudellisiin, kaupallisiin ja oikeudellisiin näkökohtiin.

Jos alkoholituotteiden etämyyntiä pidettäisiin välityspalveluiden alueella pääasiallisesti kuljetuspalveluna, se ei kuuluisi direktiivin 2000/31/EY mukaiseen yhdistettyyn alaan. SEUT 58 artiklan 1 kohdan nojalla SEUT 56 artiklaa ei sovelleta liikenteen alalla tarjottaviin palveluihin, joita säännellään SEUT liikennettä koskevassa osastossa, mikä tarkoittaa, että ensin on tehtävä

¹⁶² Ks. julkisasiamies Szpunarin ratkaisuehdotus yhdistetyissä asioissa C-662/22-C-667/22, Airbnb Ireland ym. (ECLI:EU:C:2024:18) kohdat 99–101.

yhdenmukaistaminen. Sama pätee direktiivin 2006/123 soveltamiseen; sen 2 artiklan 2 kohdan d alakohtaan sisältyy SEUT 58 artiklan 1 kohtaa vastaava säännös.¹⁶³

On todettavissa, että direktiivin 2000/31/EY tavoite tietoyhteiskunnan palvelujen vapauttamisesta on keskittynyt vain sellaisiin palveluihin, jotka toimitetaan lähtökohtaisesti kokonaan sähköisessä muodossa, koska mahdollisesti muussa muodossa toimitettavat palvelusuoritukset ainoastaan täydentävät kyseisiä palveluja. Alkoholin verkossa tapahtuvan kuljetuksen luokittelu osaksi tietoyhteiskunnan palvelua edellyttää siis aina, että etämyyntiä koskevan sopimuksen pääasiallinen osa toimitetaan sähköisessä muodossa. Verkkokaupassa liiketoimen olennaiset osat, eli tuotteen tarjoaminen ja ostajan tarjoukselle antama hyväksyntä, sopimuksen tekeminen sekä useimmissa tapauksissa maksusuoritus, suoritetaan sähköisessä muodossa, ja ne kuuluvat tietoyhteiskunnan palvelun käsitteeseen.¹⁶⁴ Ostetun tavaran toimituksessa on tällöin kyse vain sopimusvelvoitteen täyttämisestä, joten toimitukseen liittyvän lainsäädännön ei pitäisi periaatteessa vaikuttaa pääasiallisen palvelun tarjoamiseen.

Myös verkossa tarjottavien palvelujen erityisellä luonteella on vaikutusta siihen, miten sopimuksen pääasiallista tarkoitusta määritellään. Verkkopalvelut ovat tiedonvälityskeinoina erittäin tehokkaita, koska ne tavoittavat heti julkaisunsa jälkeen koko internetin toimivuusalueen kattavan potentiaalisen yleisön. Näin ollen erilaiset tiedot, joita verkkopalveluiden sivustoilla esitetään ovat erityisen tehokkaita mainontakeinoja ja voivat potentiaalisesti vaikuttaa siihen, minkä kuljetuspalveluntarjoajan kuluttaja päätyy valitsemaan.

Olettaen, että keskiverto kuluttaja ei ole perehtynyt erilaisten alkoholituotteita kuljettavien yritysten muodostamien markkinoiden olosuhteisiin, on potentiaalista, että kuljetuspalvelun tietojen saatavuus etämyyjän verkkosivulla ohjaa kuluttajakäyttäytymistä. Tällöin etämyyjän markkinointi hyödyttää tiettyjä yrityksiä ja kasvattaa niiden markkinavoimaa, mitä ei voi pitää markkinoiden rakenteen tasapainoista kehitystä edistävänä tilanteena. Näin ollen poikkeusta, jonka mukaan pelkkien yhteystietojen verkkosivuilla esillä pitäminen ei kuulu etämyynnin käsitteeseen, on tulkittava suppeasti kuluttajien etujen ja oikeuksien turvaamiseksi etenkin tilanteessa, jossa on mahdollista, että verkossa toteutetun myyntijärjestelyn tavoitteena on vyöryttää kuluja tuotteita digitaaliselta markkinapaikalta tilanneelle henkilölle. Sähköisessä muodossa toimitettavan palvelun tarjoaja on siis sama kuin muussa muodossa toimitettavan palvelun tarjoaja, kun ensin mainittu käyttää ratkaisevaa

¹⁶³ Ks. yhdistetyt asiat C-340/14 ja C-341/14, Trijber ja Harmsen (ECLI:EU:C:2015:641) kohta 49; asia C-434/15, Asociación Profesional Elite Taxi (ECLI:EU:C:2017:981) kohta 36.

¹⁶⁴ Ks. julkisasiamies Szpunarin ratkaisuehdotus asiassa C-434/15, Asociación Profesional Elite Taxi (ECLI:EU:C:2017:364) kohta 36; asia C-108/09, Ker-Optika (ECLI:EU:C:2010:725) kohdat 22 ja 28.

vaikutusvaltaa viimeksi mainitun palvelun tarjoamista koskeviin ehtoihin siten, että palvelut muodostavat toisistaan erottamattoman kokonaisuuden. Palvelun pääasiallinen osa, eli osa, johon kyseisen palvelun taloudellinen merkitys perustuu, määrittelee tässä tilanteessa sopimuksen luonnetta ja ohjaa lainsäädännön tulkintaa.

Tilanteessa, jossa markkina-alustalla on selkeästi kerrottu kuluttajasopimuksen ominaisuuksista ja kuluttajasopimuksen ulkopuolelle on selkeästi rajattu kuljetuspalvelut, olisi kuitenkin lähtökohtaisesti etäostotilanne. Kuljetus voitaisiin katsoa erilliseksi palveluksi, jos kuljetuspalvelun olisi toimintakykyinen itsenäisesti ilman alkoholituotteiden tilaamista. Koska alkoholituotteiden tilaaminen on etämyynissä kuljetuksen edellytys, ei kuljetuspalveluja tarvittaisi ilman alkoholituotteiden myyntiä. Tämän vuoksi kuljetuspalvelu ei vaikuta olevan riippumaton palvelu vaan lähtökohtaisesti osa etämyyntiä koskevan sopimuksen kattamaa palvelukokonaisuutta. Taloudellisesti riippumattomasta palvelusta olisi kyse esimerkiksi tilanteessa, jossa välittäjänä toimiva palveluntarjoaja edistää käyttäjän ja riippumattoman palvelujen tarjoajan (tai myyjän) välisiä liikesuhteita. Tällaisessa tapauksessa välittäjän tarjoama palvelu tuottaa todellista lisäarvoa sekä käyttäjälle että asianomaiselle yrittäjälle, mutta kyse on taloudellisesta riippumattomasta palvelusuorituksesta, koska kyseinen yrittäjä harjoittaa toimintaansa itsenäisesti.

Kuten lausunnossa on tuotu esille, välillisyyden käsite on aiheuttanut tulkintaongelmia kansallisissa tuomioistuimissa. Käräjäoikeuden aineistosta, joka on Helsingin hallinto-oikeuden tekemän ennakkoratkaisupyynnön 569/23 taustalla selviää, että välillinen osallistuminen kuljetuksen järjestämiseen tarkoittaa Valviran mukaan sitä, että myyjä saa etämyynnin yhteydessä avustaa sopivan kuljetusyrityksen löytämisessä, mutta ei kuitenkaan liikaa. Välillisyyden edellytyksen täyttymisen kannalta oleellista onkin etenkin se, että etämyynissä internetsivusto on syy-yhteydessä sopimuksen tekemiseen kyseisen kuluttajan kanssa.¹⁶⁵ Se missä määrin syy-yhteyttä vaaditaan puolestaan tulkinnallisesti vaikeammin määriteltävissä. HE 45/2024 mukaan etämyynnistä on kysymys aina silloin, kun myyjä jollakin tavoin osallistuu suoraan tai välillisesti tuotteiden lähettämiseen, kuljettamiseen tai kuljetuksen järjestämiseen. Tämän mukaisesti esimerkiksi toiseen jäsenvaltioon sijoittautunut verkkokauppa, joka markkinoi ja myy tuotteitaan suomalaisille yksityishenkilöille Suomeen ja osallistuu jollakin tavalla tuotteiden kuljetukseen tai sen järjestämiseen, on laissa tarkoitettu etämyyjä. Välillisyyttä voidaan lähestyä tämän huomion valossa samalla huomioiden, että SEUT 34 artiklan tavaroiden vapaan liikkuvuuden alueella vaikutukseltaan

¹⁶⁵ Ks. asia C-218/12, Emrek (ECLI:EU:C:2013:666).

vastaavien toimenpiteiden arvioinnin yhteydessä välillisuus liittyy aina toimenpiteen vaikutuksiin, jotka voivat olla luonteeltaan vähäisiä olematta satunnaisia ja välillisiä.¹⁶⁶ Samanlainen välillisyyden määrittelyä koskeva logiikka on nähtävissä SEUT 56 artiklan alueella.¹⁶⁷ Yleisellä tasolla primaarioikeuden alueella on edellytetty, että toimenpiteellä kuitenkin tulee olla jonkinlainen säännöllinen toistuvuus, jotta se voi olla välillinen. Toistuvuuden edellytyksen voidaan ajatella pitävän paikkansa alkoholituotteiden internetissä tai sovelluksissa tapahtuvan verkkomyynnin osalta ainakin tilanteissa, joissa välityspalvelun tarjoajan verkkosivuilla esimerkiksi mainostetaan kuljetusyhtiötä, siten että asiakkaat ohjautuvat käyttämään toistuvasti tietyn kuljetusliikkeen palveluita.

Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan välillinen osallistuminen on määriteltävä huomioiden, että etämyyntisopimukseen voi liittyä useita erillisiä sopimussuhteita ja sopimusosapuolia, mutta sopimusta on arvioitava kokonaisuutena, jos sopimus on solmittu toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneen palveluntarjoajan kanssa, tähän sopimukseen erottamattomasti kytkeytyviä sopimuksia ei voida pitää miltään osin valtion sisäisenä. Näin ollen pääasiallinen sopimus määrittelee kansainvälisen sopimuskokonaisuuden luonnetta.¹⁶⁸ Edellä sanotun perusteella alkoholin etämyynnissä välillisuus voidaan poissulkea vain tilanteessa, jossa kyseessä on täysin maansisäisestä tilanteesta, johon ei kuulu ETA-alueelta käsin tapahtuva alkoholin etämyynti. Primaarioikeuksia koskevien esimerkkien osalta on kuitenkin huomattava, että niillä on tulkintaa ohjaava, muttei sen tarkempia erityispiirteitä määrittelevä, luonne.

Myös asiassa käsiteltävään markkinaympäristöön kytkeytyvä liitännäissopimuksen määritelmä voi myös selkeyttää etämyynnissä käytettävän ”välillisesti” käsitteen määrittelyä. Kuluttajansuojalain 8§ 1momentin mukaan *liitännäissopimuksella* tarkoitetaan koti- tai etämyyntisopimukseen liittyvää sopimusta kulutushyödykkeistä, jotka elinkeinonharjoittaja tai kolmas osapuoli toimittaa kyseisen kolmannen osapuolen ja elinkeinonharjoittajan välisen sopimuksen tai muun järjestelyn perusteella.

¹⁶⁶ Tämän huomioon mukaan fyysisten tavaroiden vapaan liikkuvuuden Toimenpiteen luokitteluun ”määrällistä rajoitusta vaikutukseltaan vastaavaksi toimenpiteeksi” edellyttää siten kauppaa rajoittavien vaikutusten olemassaoloa, jotka voivat olla vähäisiäkin, kunhan ne eivät ole liian satunnaisia tai liian välillisiä.

¹⁶⁷ SEUT 56 artiklaa koskevan oikeuskäytännön voidaan soveltaa analogisesti ja jonka mukaan kansallinen lainsäädäntö, jota sovelletaan kaikkiin jäsenvaltion alueella toimiviin toimijoihin ja jolla ei pyritä sääntelemään edellytyksiä, joilla asianomaiset yritykset tarjoavat palveluja, ja jonka rajoittavat vaikutukset, joita sillä saattaa olla palvelujen tarjoamisen vapauteen, ovat liian sattumanvaraisia ja välillisiä sen kannalta, että siinä säädetyn velvollisuuden voitaisiin katsoa voivan rajoittaa tätä vapautta, ei ole kyseisessä artiklassa määrätyn kiellon vastainen. Ks. asia C-83/21, Airbnb Ireland ja Airbnb Payments UK (ECLI:EU:C:2022:1018) kohta 45 oikeuskäytäntöviittauksineen.

¹⁶⁸ Ks. julkisasiamies Emilioun ratkaisuehdotus asiassa C-774/22, JX (ECLI:EU:C:2024:219) kohta 48 ja asia C-478/12, Maletic (ECLI:EU:C:2013:735) kohta 29. Tässä asiassa oli kaksi erillistä kysymystä, jotka liittyivät kuluttajia koskevan forum actoris -säännön soveltamiseen, eli i) olivatko molempia vastaajia vastaan esitetyt vaatimukset ”kansainvälisiä” ja ii) voitiinko kumpaakin vastaajista pitää ”toisena sopimuspuolena” tämän säännön soveltamisen kannalta.

Liitännäissopimuksista puolestaan todetaan oikeudenmukaisuuden ja avoimuuden edistämisestä verkossa toimivien välityspalvelujen yrityskäyttäjiiä varten annetusta asetuksesta 2019/1150¹⁶⁹ seuraavaa:

Liitännäistavaroilla ja -palveluilla olisi katsottava tarkoitettavan yrityskäyttäjän kuluttajalle välittömästi ennen verkossa toimivassa välityspalvelussa käynnistetyn liiketoimen loppuun saattamista tarjoamia tavaroita ja palveluja, jotka täydentävät yrityskäyttäjän varsinaista tavaraa tai varsinaisia palveluja. Liitännäistavaroilla ja -palveluilla viitataan tuotteisiin, jotka toimiakseen ovat tyypillisesti riippuvaisia varsinaisesta tavarasta tai palvelusta tai liittyvät suoraan niihin. Näin ollen käsitteen piiriin eivät saisi kuulua tavarat ja palvelut, joita vain myydään kyseessä olevan varsinaisen tavarahan tai palvelun lisäksi ilman, että ne olisivat luonteeltaan täydentäviä. Esimerkkejä liitännäispalveluista ovat muun muassa tietyn tavarahan korjauspalvelut tai rahoituspalvelutuotteet kuten vuokra-auton vakuutus, jota tarjotaan täydentämään yrityskäyttäjän tarjoamia tavaroita tai palveluja. Samoin liitännäistavaroihin voi kuulua tavaroita, jotka täydentävät yrityskäyttäjän tarjoamaa tiettyä tuotetta siten, että niissä on kyse tähän tiettyyn tuotteeseen liittyvästä tason korotuksesta tai vastaanottajan erityistarpeisiin mukauttamisesta. Verkossa toimivien välityspalvelujen tarjoajien, jotka tarjoavat kuluttajille tavaroita tai palveluja, jotka ovat liitännäisiä kyseisiin verkossa toimivia välityspalveluja käyttävän yrityskäyttäjän myymiin tavaroihin ja palveluihin nähden, olisi esitettävä ehdoissaan tarjottavien liitännäistavaroiden ja -palvelujen tyyppin kuvaus.¹⁷⁰

Välillisyyden käsitteen määrittelyn osalta on huomattava, että verkkopalvelujen osalta yhteensovitettu ala kattaa myynnin ja markkinoinnin, joita tulee arvioida huomioiden verkkopalvelujen erityinen luonne. Unionin tuomioistuim on todennut, että verkkomarkkinoinnissa, joka on luonteeltaan myyntijärjestely, voidaan erottaa useita seikkoja, joita ovat muun muassa varsinainen myyntitoimi, jolle on ominaista sopimuksen tekemistä verkossa koskeva tarjous ja sopimuksen tekeminen sähköisesti, myydyt tuotteen toimittaminen ja valinnaisesti myyntiä tai

¹⁶⁹ Euroopan Parlamentin ja Neuvoston asetus (EU) 2019/1150, annettu 20 päivänä kesäkuuta 2019, oikeudenmukaisuuden ja avoimuuden edistämisestä verkossa toimivien välityspalvelujen yrityskäyttäjiiä varten (ETA:n kannalta merkityksellinen teksti).

¹⁷⁰ Ks. asetus 2019/1150 perusteluosan 29 kohta.

toimitusta edeltävä seikka.¹⁷¹ Näin ollen verkossa markkinointia ja myyntiä koskevat toimenpiteet muodostavat lähtökohtaisesti kokonaisuuden, jossa mainonta on liitännäinen ja erottamaton osa verkkomyyntipalvelua ja kuuluu näin ollen kokonaisuudessaan direktiivissä 2000/31 tarkoitettuun ”yhteensovitettuun alaan”.¹⁷² ”Mainonnalla pyritään kokonaisuudessaan ja riippumatta siitä, millä menetelmällä se konkreettisesti toteutetaan, houkuttelemaan potentiaalisia kuluttajia [kyseessä olevan tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoajan] internetsivustolle ja edistämään [sen] tuotteiden verkkomyyntiä”, jonka edistäminen on mainonnan taloudellisena tarkoituksena. Olisi siten keinoitekoista katsoa, että verkossa toteutettu mainonnan osa kuuluu ”yhteensovitettuun alaan”, mutta jättää fyysisillä alustoilla toteutettu mainonnan osa tämän alan ulkopuolelle.¹⁷³ On kuitenkin huomattava, että tuotteen toimitusta koskevat vaatimukset eivät yksinään kuulu direktiivin 2000/31/EY mukaiseen yhteensovitettuun alaan, vaikka toimitusta koskeva sopimus olisi tehty sähköisessä muodossa”. Näin ollen kansalliset säännöt, jotka koskevat vaatimuksia, joiden mukaisesti internetissä myyty tavara voidaan toimittaa toisen jäsenvaltion alueelle ovat lähtökohtaisesti sovellettavissa, jos toimitusta koskevaa sopimusta ei pidetä pääsopimuksen liitännäisenä osana.¹⁷⁴

Alustatalouden osalta on todettava, että unionin tuomioistuin on katsonut sovellusten osalta, että välityspalvelun voidaan katsoa tietyissä tilanteissa, joissa toimintaansa harjoittavat kuljettajat eivät toimi itsenäisinä ammatinharjoittajina ja kuljetus on pääasiallinen suoritus, joka antaa kyseiselle palvelulle sen taloudellisen merkityksen, olevan direktiivin 2006/123/EY 2 artiklan 2 kohdan d alakohdassa tarkoitettu ”kuljetusalan palvelu” ja se on näin ollen mainitun direktiivin soveltamisalan ulkopuolella, johon kuuluvat mm. lupajärjestelmää koskevat säännökset.

Uraaurtavassa tuomiossaan Asociación Profesional Elite Taxi¹⁷⁵ unionin tuomioistuin selvensi, että tietyt verkkopohjaiset alustat tarjoavat liikenteen alalla palvelua sillä seurauksella, että tällaiseen palveluun ei sovelleta direktiivin 2006/123/EU eikä direktiivin 2000/31/EY säännöksiä eikä

¹⁷¹ Ks. julkisasiamies Szpunarin ratkaisuehdotus asiassa C-88/23, Parfümerie Akzente (ECLI:EU:C:2024:473) kohdat 72 ja 73; asia C-108/09, Ker-Optika (ECLI:EU:C:2010:725) kohta 22.

¹⁷² Ks. asia C-694/18, A (Lääkkeiden mainonta ja myynti verkossa) (ECLI:EU:C:2020:764) kohta 59.

¹⁷³ Ks. Ks. julkisasiamies Szpunarin ratkaisuehdotus asiassa C-88/23, Parfümerie Akzente (ECLI:EU:C:2024:473) kohta 79.

¹⁷⁴ Ks. julkisasiamies Szpunarin ratkaisuehdotus asiassa C-88/23, Parfümerie Akzente (ECLI:EU:C:2024:473) kohdat 73 ja 81; asia C-108/09 Ker-Optika (ECLI:EU:C:2010:725) kohdat 28–31.

¹⁷⁵ Ks. asia C-434/15 Asociación Profesional Elite Taxi (ECLI:EU:C:2017:981) kohta 48 oikeuskäytäntöviittauksineen. Näin on etenkin, koska Uber käyttää määräysvaltaa suhteessa kaikkiin tämän kaupunkiliikenteen palvelun merkityksellisiin näkökohtiin, koska se määrittää hinnan lisäksi myös turvallisuuteen liittyvät vähimmäisvaatimukset asettamalla kuljettajille ja ajoneuvoille tiettyjä ennakoedellytyksiä, säätelee tarjonnan saatavuutta kannustamalla kuljettajia harjoittamaan toimintaa suuren kysynnän aikoina ja paikoissa, ohjaa kuljettajien käyttäytymistä arviointijärjestelmän avulla sekä poistaa mahdollisesti oikeuden käyttää kyseistä palvelualustaa..

myöskään SEUT 56 artiklassa taattua palvelujen tarjoamisen vapautta, mikä tarkoittaa, ettei jäsenvaltioiden toteuttamia toimenpiteitä voida valvoa näiden oikeussääntöjen kannalta. Tällaiset yritykset eivät etenkin voi välttyä velvoitteilta, joita niillä mahdollisesti on liikennepalveluja tarjoavina yrityksinä, ”välttelemällä” jäsenvaltion sääntelyä vetoamalla direktiiviin 2000/31, jossa lähtökohtaisesti asetetaan vain vähän velvoitteita internetpalvelujen tarjoajille.

Välityspalvelun tarjoaminen tilauskuljetuksia koskevien sopimusten tekemiseksi luvanvaraisesti kuuluu yhteensovitetuun alaan ja siihen on sovellettava direktiivin 2000/31 3 artiklan 2 kohdassa säädettyä kieltoa. Sen sijaan kaikki kuljettajille asetetut vaatimukset, jotka koskevat kuljetustoiminnan aloittamista ja harjoittamista, jäävät yhteensovitetun alan ja näin ollen myös kyseisen kiellon ulkopuolelle, koska kuljetuspalvelua ei sen luonteen vuoksi toimiteta sähköisessä muodossa.¹⁷⁶ Koska kuljetuspalveluilla ei ole itsenäistä taloudellista merkitystä, jos alkoholituotetta ei myydä, on etämyyntiin pidettäviä palveluita arvioitava mielestämme yhtenä palveluna, joka ei ole pääasiallisesti kuljetuspalvelu. Tietyn palvelukokonaisuuden luokittelu palvelualustaksi, joka kattaa useita riippumattomia palveluntarjoajia, saattaa kuitenkin herättää kysymyksiä kilpailuoikeuden näkökulmasta. Esimerkiksi se, että kilpailijat käyttävät samaa algoritmia hinnan laskemiseksi ei ole lainvastaista, mutta se saattaa aiheuttaa huolta mahdollisesta hintakartellista (hub-and-spoke conspiracy) jonkin tietyn palvelualustan merkityksen kasvaessa.¹⁷⁷

On huomioitava, että siinä tilanteessa, että alkoholituotteiden etämyynnissä olisi kyse verkkoalustapalvelusta, jota pidettäisiin pääasiallisesti kuljetuspalveluna olisi myös huomioitava, että välityspalveluja ei säännellä palveluista sisämarkkinoilla annetulla direktiivillä 2006/123, jos niissä on kyse kuljetusalan palveluista,¹⁷⁸ jotka kuuluvat kyseisen direktiivin 2 artiklan 2 kohdan d alakohdan mukaan niihin palveluihin, jotka on nimenomaisesti suljettu mainitun direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle.¹⁷⁹ Lisäksi direktiivin 2006/123 1 artiklassa (”Kohde”) säädetään, että direktiivissä vahvistetaan yleissäännökset, joiden avulla edistetään palveluntarjoajien sijoittautumisvapautta ja palvelujen vapaata liikkuvuutta niin, että samalla taataan palvelujen korkea laatu. Direktiivissä 2006/123 ei käsitellä sellaisten yleistä taloudellista etua koskevien palvelujen

¹⁷⁶ Ks. julkisasiamies Szpunarin ratkaisuehdotus asiassa C-88/23, Parfümerie Akzente (ECLI:EU:C:2024:473) kohta 81.

¹⁷⁷ Ks. julkisasiamies Szpunarin ratkaisuehdotus asiassa C-88/23, Parfümerie Akzente (ECLI:EU:C:2024:473) kohta 62.

¹⁷⁸ Tämä johtuu siitä, että SEUT 58 artiklan 1 kohdan mukaan palvelujen tarjoamisen vapautteen liikenteen alalla sovelletaan EUT-sopimuksen liikennettä koskevaa osastoa. Direktiivillä 2006/123 ei siis voida säännellä palvelujen tarjoamisen vapautta tällä alalla. Antaessaan ajoneuvojen katsastuspalveluja koskevat direktiivit EUT-sopimuksen VI osaston määräysten nojalla unionin lainsäätäjät sisällytti nämä palvelut implisiittisesti sekä SEUT 58 artiklan 1 kohdassa tarkoitettun liikenteen, että direktiivin 2006/123 2 artiklan 2 kohdan d alakohdassa tarkoitettun kuljetuksen alaan. Tämä yhdenmukaistamistoimien oikeusperustan valinta on siis ratkaiseva peruste sille, että kyseessä olevat palvelut jätetään direktiivin 2006/123 soveltamisalan ulkopuolelle. Ks. Julkisasiamies Szpunarin ratkaisuehdotus asiassa C-62/19, Star Taxi (ECLI:EU:C:2020:692) kohta 86.

¹⁷⁹ Ks. asia C-434/15, Asociación Profesional Elite Taxi (ECLI:EU:C:2017:981) kohta 43.

vapauttamista, jotka on varattu julkisille tai yksityisille tahoille, eikä palveluja tarjoavien julkisten tahojen yksityistämistä. Direktiivissä 2006/123 ei käsitellä palveluja tarjoavien monopolien purkamista eikä jäsenvaltioiden myöntämää tukea, jota koskevat yhteisön kilpailusäännöt. Näin ollen direktiivi ei vaikuta jäsenvaltioiden vapautteen yhteisön oikeuden mukaisesti määrittellä, mitä palveluja ne pitävät yleistä taloudellista etua koskevinä palveluina, miten nämä palvelut olisi järjestettävä ja rahoitettava valtiontukisääntöjen mukaisesti ja mitä erityisiä velvoitteita niihin olisi sovellettava ja tämä on huomioitava osana etämyyntipalveluiden analysointia.

Voidaan todeta myös, että sekaluonteisissa palveluissa mukaan lukien välityspalvelut, joissa yksi suoritus toteutetaan sähköisessä muodossa ja toinen jossakin muussa muodossa, ensimmäisen on oltava joko taloudellisesti itsenäistä palvelua tai toiseen nähden pääasiallista palvelua, jotta se voidaan luokitella tietoyhteiskunnan palveluksi. Alkoholin etämyyntipalveluja on arvioitava kokonaisuutena, joka kattaa sekä yhteyden luomisen kuluttajien ja kuljettajien välille, muttei sisällä määräysvaltaa suhteessa kuljettajien toimintaan, sekä varsinaisen alkoholituotteen myynnin, joka on talouden näkökulmasta katsottuna pääasiallinen suoritus. Toimintaa ei siis voida jakaa kahteen eri osaan, jotta yksi kyseisen palvelun osista voitaisiin luokitella kuljetuspalveluksi, jos välityspalvelun tarjoaja ei luo samaan osana palveluaan tarjousta kuljetuspalvelusta, jonka saatavuudesta ja yleisestä toiminnasta se vastaa.

Kun kyse on kokonaisuutena arvioitavasta etämyyntiä koskevasta palvelusopimuskokonaisuudesta, on sen katsottava kuuluvan kokonaisuudessaan tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoamista ohjaavan direktiivin 2000/31/EY soveltamisalaan. Myös välittäjien toiminta on sallittu EU-tasolla ja tähän toimintaan voidaan kohdistaa erilaisia huolellisuusvelvoitteita, joiden avulla varmistetaan mahdollisimman kattavasti toiminnan asianmukaisuus. Näin ollen on todettava, ettei etämyynnin kieltämiselle ole perustetta, vaikka samalla mahdollistettaisiin etäosto.

Edellä sanotusta seuraa, että alkoholin myynti verkossa on pääsääntöisesti ja kokonaisuutenaan luokiteltava etämyyntipalveluksi, joka kuuluu direktiivin 2000/31/EY soveltamisalaan, kun palveluntarjoajalla on suora tai välillinen rooli kuljetuksen järjestämisessä. Jos kuljetuspalvelua ei katsottaisi osaksi etämyyntipalvelun kokonaisuutta, palvelujen tarjoajan sijoittautumisjäsenvaltio voisi hyötyä tästä sijoittautumisesta (investointien, uusien työpaikkojen ja verotulojen kautta) mutta estää samalla palvelujen tarjoamisen omalla alueellaan direktiivin 2000/31 soveltamisalan ulkopuolelle jääviä palveluja koskevan lainsäädännön nojalla.¹⁸⁰ Tällainen tilanne olisi vastoin

¹⁸⁰ Saatavilla olevien tietojen mukaan UberPop-palvelu on kielletty Uber BV -yhtiön sijoittautumisjäsenvaltiossa Alankomaissa College van Beroep voor het bedrijfslevenin 8.12.2014 antamalla tuomiolla (AWB 14/726, ECLI:NL:CBB:2014:450). Ks. Hatzopoulos, V. ja Roma, S, s. 91.

tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoamisen vapautta koskevaa logiikkaa, sellaisena kuin se hahmotellaan edellä mainitulla direktiivillä, jonka mukaan palvelun tarjoajan toiminnan lainmukaisuutta valvotaan kyseisen tarjoajan sijoittautumisjäsenvaltiossa ja muut jäsenvaltiot tunnustavat tämän valvonnan.¹⁸¹ Tämän myötä voidaan olettaa, että alkoholin etämyynti kuuluu direktiivin avulla yhteensovitettujen tietoyhteiskunnan palvelujen joukkoon, jos edellä esitetyllä tavalla oletetaan, että alkoholin etämyyntiä koskevan sopimuksen pääasiallinen sisältö ei ole kuljetuspalvelu vaan palvelu, joka koskee alkoholituotteiden myyntiä ja markkinointia verkossa. Asiassa sovelletaan verkossa tarjottavien palvelujen vapaata liikkuvuutta koskevaa direktiiviä 2000/31/EY ja palveluista sisämarkkinoilla annettua direktiiviä 2006/123/EY.

Verkossa tarjottavien alkoholin etämyyntipalvelujen osalta kyse on yleensä tietoyhteiskunnan palveluja koskevasta etämyyntisopimuksesta sopimustyyppin määrittelyn tapahtuessa ensisijaisesti direktiivin 2000/31/EY kautta. Sikäli kuin asiassa on kyse kuluttajan ja elinkeinonharjoittajan välisestä sopimuksesta asiassa ei sovelleta direktiivin 2000/31 3 artiklan 1 ja 2 kohtia kuluttajasopimusta koskevien sopimusvelvoitteiden osalta.¹⁸² Kyseisten 3 artiklan 1 ja 2 kohdissa todetaan, että kunkin jäsenvaltion on huolehdittava siitä, että sen alueelle sijoittautuneen palvelun tarjoajan tarjoamien tietoyhteiskunnan palvelujen osalta noudatetaan kyseisessä jäsenvaltiossa sovellettavia, yhteensovitettuun alaan kuuluvia kysymyksiä koskevia kansallisia säännöksiä. Jäsenvaltiot eivät voi yhteensovitettuun alaan liittyvien syiden vuoksi rajoittaa toisesta jäsenvaltiosta peräisin olevien tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoamisen vapautta. Edellä sanotun perusteella alkoholituotteiden etämyyntiä ja sen vaikutusta kansalliseen yksinoikeus ja lupajärjestelmään arvioidaan lausunnossa yleishyödyllisyyttä¹⁸³ koskevan kansanterveydellisen tavoitteen osalta verkkopalveluja koskevan logiikan mukaisesti.

Asiaa on kansallisesta näkökulmasta katsottuna arvioitava tavarankauppaa koskevien sopimusoikeudellisten näkökohtien kautta eli SEUT 34 ja 36 artiklojen valossa, jos kyseessä ei ole

¹⁸¹ Ks. direktiivin 2000/31 3 artiklan 1 ja 2 kohta. Ks. myös <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=200882&pageIndex=0&doclang=FI&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=8080430>

¹⁸² Kyseisten 3 artiklan 1 ja 2 kohdissa todetaan, että kunkin jäsenvaltion on huolehdittava siitä, että sen alueelle sijoittautuneen palvelun tarjoajan tarjoamien tietoyhteiskunnan palvelujen osalta noudatetaan kyseisessä jäsenvaltiossa sovellettavia, yhteensovitettuun alaan kuuluvia kysymyksiä koskevia kansallisia säännöksiä.

¹⁸³ Direktiivin 2011/83 perusteluosan 13 kohdan mukaan: Jäsenvaltioilla olisi unionin oikeuden mukaisesti säilyttävä toimivalta soveltaa tämän direktiivin säännöksiä aloihin, jotka eivät kuulu sen soveltamisalaan. Jäsenvaltiot voivat näin ollen pitää voimassa tai hyväksyä kansallista lain säädäntöä, joka vastaa tämän direktiivin säännöksiä tai tiettyjä sen säännöksiä, sellaisten sopimusten osalta, jotka eivät kuulu tämän direktiivin soveltamisalaan. Tämä direktiivi ei vaikuta jäsenvaltioiden vapauteen määrittellä unionin oikeuden mukaisesti, mitä palveluja ne pitävät yleistä taloudellista etua koskevin palveluina, miten nämä palvelut olisi järjestettävä ja rahoitettava valtiontukisääntöjen mukaisesti ja mitä erityisiä velvoitteita niihin olisi sovellettava.

ensisijaisesti tietoyhteiskunnan palveluun liittyvä verkossa tapahtuva vaihdanta. Jos kyseessä on verkossa tapahtuva alkoholinetämyynti, sovelletaan kansanterveyden arvioinnissa ensisijaisesti direktiiviä 2000/31/EY ja tätä analyysia täydennetään SEUT 56 artiklan mukaisen oikeuskäytännön valossa huomioiden lupajärjestelmän osalta direktiivi 2006/123, kun kyseessä on koko lupajärjestelmään vaikuttava verkossa tapahtuvan etämyynnin rajoituskelpoisuutta koskeva analyysi. Kansanterveyden korkean suojan tason tavoitteen vuoksi on todettavissa, että asiassa tehdyt huomiot koskien oikeasuhtaisuutta ovat sovellettavissa myös tilanteisiin, joissa kyse ei ole verkossa tapahtuvasta alkoholituotteiden rajat ylittävästä etämyynnistä. Kuten edellä on todettu kysymykset, jotka koskevat itse alkoholimonopolin toiminnan jatkuvuuden edellytyksiä kuuluvat SEUT 37 artiklan piiriin, minkä myötä yli 13 % etyylialkoholia sisältävien väkevien alkoholituotteiden etämyyntiä koskevan analyysin yhteydessä on huomioitava etenkin etämyynnin sallimisen vaikutus kansallisen yksinoikeus- ja vähittäismyyntilupajärjestelmän jatkuvuuteen. SEUT 37 artiklan osalta etämyynnin rajoituksen hyväksyttävyyttä tulee määritellä huomioiden tilaviinipoikkeus ja kansallisessa lainsäädännössä vakiintunut väkiviinan maahantuontikielto.

Koska etämyynti muodostaa oleellisen osan EU:n sisämarkkinoita ja liittyy suoraan perusvapauksien toteuttamiseen digitaalisessa markkinaympäristössä, sen kategorinen kieltäminen siten, että etäosto sallittaisiin ei vaikuta EU-oikeudellisesti sallitulta keinolta alkoholin kulutuksen haittojen vähentämiseen. On todettavissa, että etämyynti ja etäosto ovat kuluttajille vaihtoehtoisia alkoholituotteiden hankintatapoja, eikä lähtökohtaisesti voida katsoa, että etäoston salliminen ja etämyynnin kieltäminen olisi EU-oikeudellisesti hyväksyttävä ratkaisu etämyynnin oikeustilan selkeyttämiseen. Tätä näkemystä vahvistaa alaluvussa 5.2 käsitelty etäsopimuksien oikeudellisen kehysten yhdenmukaistamista koskeva analyysi, jossa tuotiin esille, että etäsopimuksien oikeudellista kehystä on yhteensovitettu kuluttajansuojaa silmällä pitäen. Olisi siis lähtökohtaisesti kuluttajien etujen vastaista kieltää etämyynti kategorisesti, kun huomioidaan, että etämyyntiä pidetään EU:ssa tärkeänä vaihdannan keinona, joka kuuluu luvussa 5.3 esitettyjen huomioiden mukaisesti tietoyhteiskunnan palvelujen käsitteen alaan. Lisäksi tätä näkemystä tukee luvussa 5.4 esitetty huomio siitä, että etäsopimuksien ja etäoston oikeudellinen luonne on eriytetty siten, että etäsopimuksien osalta sopimuskokonaisuutta voidaan arvioida kokonaisuutena, toisin kuin etäoston yhteydessä, jossa sopimukset tuotteen ostamisesta ja toimituksesta ovat erillisiä.

Tämän myötä etäsopimuksien sopimusoikeudellinen määrittely poikkeaa etäostoa koskevista sopimuksista ja näitä sopimuksia arvioidaan osittain eri säännösten valossa. Valmisteverotuksen sujuvuuden näkökulmasta, jota eduskunta on korostanut, etäostamisen salliminen ja etämyynnin

kieltäminen olisi suotuisaa, mutta keinona kyseinen taktiikka vaikuttaa kuitenkin tehottomalta suhteessa kansanterveyteen, vaikka se edistää kansantalouteen liittyvien verotuksellisten intressien tehokasta täytäntöönpanoa.

5.5 Välittäjät ja muut myyntipalvelujen tarjoajat

Euroopan komissio julkaisi 15.12.2020 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi digitaalisten palvelujen sisämarkkinoista (digipalvelusäädös) ja direktiivin 2000/31/EY muuttamisesta.¹⁸⁴ Vuonna 2020 internetin välityspalvelujen sääntely EU:ssa perustui 20 vuotta vanhaan direktiiviin 2000/31/EY, joka oli laadittu ennen verkkoalustapalvelujen kehittymistä. Kuten uudistukseen kuuluvan digipalvelusäädöksen johdanto-osan 1 artiklasta käy ilmi, ”tietoyhteiskunnan palveluista ja erityisesti välityspalveluista on tullut tärkeä osa unionin taloutta ja unionin kansalaisten jokapäiväistä elämää. Kaksikymmentä vuotta sen jälkeen, kun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2000/31/EY hyväksyttiin tällaisiin palveluihin sovellettava nykyinen oikeudellinen kehys, uudet ja innovatiiviset liiketoimintamallit ja palvelut, kuten verkkoyhteisöt ja verkossa toimivat verkkoalustat, jotka antavat kuluttajille mahdollisuuden tehdä etäsopimuksia elinkeinonharjoittajien kanssa, ovat antaneet yrityskäyttäjille ja kuluttajille mahdollisuuden jakaa ja saada tietoa sekä toteuttaa liiketoimia uusin tavoin. Valtaosa unionin kansalaisista käyttää nykyisin näitä palveluja päivittäin. Digitalisaatio ja näiden palvelujen lisääntynyt käyttö ovat kuitenkin myös aiheuttaneet uusia riskejä ja haasteita yksittäisille asiaankuuluvan palvelun vastaanottajille, yrityksille ja koko yhteiskunnalle.”

Päivitetty sähköistä kaupankäyntiä koskeva direktiivi 2000/31/EY on pantu kansallisesti täytäntöön sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 22 luvun säännöksillä. Alun perin sähköisestä kaupankäynnistä annettu direktiivi pantiin täytäntöön lailla tietoyhteiskunnan palveluista (HE 194/2001), mutta kyseinen laki liitettiin osaksi sähköisen viestinnän palvelulakia (HE 221/2013). Sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 22 luku sääntelee *tietoyhteiskunnan palveluita*, jotka ovat määritelmänä laajempi joukko sähköisiä palveluja kuin digipalveluasetuksella säänneltävät välityspalvelut. Verkossa toimivat välityspalvelut ja verkossa toimivat hakukoneet ovat mitä suurimmassa määrin tietoyhteiskunnan palveluja,¹⁸⁵ vaikka kaikki tietoyhteiskunnan palvelut eivät ole digipalveluasetuksen kohteena olevia välityspalveluja. Välityspalveluihin kohdistuu mm.

¹⁸⁴ Ks. COM (2020) 825 final.

¹⁸⁵ Ks. julkisasiamies Szpunarin ratkaisuehdotus yhdistetyissä asioissa C-662/22-C-667722, Airbnb Ireland ym. (ECLI:EU:C:2024:18) kohdat 134 ja 236.

avoimuus ja huolellisuusvelvoitteita, jotka on tunnistettu asetuksen 2019/110 perusteluosan 36 kohdasta, jonka mukaan:

Verkossa toimivien välityspalvelujen tarjoajat voisivat tietyissä tapauksissa rajoittaa ehdoissaan yrityskäyttäjien mahdollisuutta tarjota tavaroita tai palveluja kuluttajille suotuisammin ehdoin muilla tavoin kuin verkossa toimivien välityspalvelujen kautta. Näissä tapauksissa kyseisten palvelujen tarjoajien olisi esitettävä rajoitusten perusteet ja erityisesti niihin liittyvät tärkeimmät taloudelliset, kaupalliset ja oikeudelliset näkökohdat. Avoimuusvelvollisuutta ei kuitenkaan olisi ymmärrettävä siten, että se vaikuttaa sen arviointiin, ovatko tällaiset rajoitukset laillisia muiden unionin oikeuden säädösten tai unionin oikeuden mukaisen jäsenvaltioiden lainsäädännön nojalla, muun muassa kilpailua ja sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevilla aloilla, tai tällaisten säädösten soveltamiseen.¹⁸⁶

Kuten digipalveluasetuksen kolmannessa perustelukappaleessa todetaan, välityspalvelujen tarjoajien vastuullinen ja huolellinen käyttäytyminen on olennaisen tärkeää, jotta voidaan taata turvallinen, ennustettava ja luotettava verkkoympäristö. Välityspalvelujen vastuullisuus on olennaista myös perusoikeuksien toteutumisen näkökulmasta ja takaa sen, että unionin kansalaiset ja muut henkilöt voivat käyttää perusoikeuskirjassa taattuja perusoikeuksiaan, joita ovat erityisesti sananvapaus ja tiedonvälityksen vapaus, elinkeinovapaus, syrjimättömyysoikeus ja kuluttajansuojan korkea taso.

On siis huomattava, että kuluttajansuojan taso on modernin tiedonvälityksen kontekstissa korkea ja välityspalvelujen sääntelyllä voidaan osin varmistaa myös kansallisesti, että esimerkiksi etämyyntitilanteissa taataan kuluttajansuojan taso myös tilanteissa, joissa tuotteita myyvät välityspalvelut. Näin ollen kuluttajansuojantason tulee kiinnittää erityistä huomiota, vaikka sen painoarvo ei ole yhtä korkea kuin kansanterveyden, sillä kansanterveys on alkoholilainsäädännön kannalta keskeisin päämäärä. Kun kansanterveyttä ja kuluttajansuojaa arvioidaan yhdessä, on niiden painoarvo kuitenkin huomattava, minkä myötä perustellut rajoitukset eivät ole täysin poissuljettuja verkkopalvelujen alueella, vaikka vapaa liikkuvuus on lähtökohta. Tätä lähtökohtaa tarkastellaan

¹⁸⁶ Asetuksen perusteluosan 28 kohdan mukaan Komission olisi laadittava ohjeita, joiden avulla verkossa toimivien välityspalvelujen ja verkossa toimivien hakukoneiden tarjoajat voivat soveltaa tässä asetuksessa säädettyjä järjestyksen määrittämistä koskevia avoimuusvaatimuksia. Näin voitaisiin paremmin optimoida tapa, jolla keskeiset järjestyksen määrittävät muuttujat yksilöidään ja esitetään yrityskäyttäjille ja yritysverkkosivustokäyttäjille.

huomioiden, että näiden rajoitusten tulee olla välttämättömiä eli sosiaalisen pakottavan tarpeen aiheuttamia.

Alkoholinetämyynnin verkkoalustat, kuten verkkoyhteisöt tai verkossa toimivat verkkoalustat, jotka antavat kuluttajille mahdollisuuden tehdä etäsovimuksia elinkeinonharjoittajien kanssa, määritellään tarkemmin sanottuna säilytyspalvelujen tarjoajiksi, jotka tallentavat palvelun vastaanottajien toimittamat tiedot näiden pyynnöstä ja lisäksi levittävät näitä tietoja yleisölle, tälläkin kertaa palvelun vastaanottajien pyynnöstä. Säilytyspalvelujen tarjoajia ei kuitenkaan pidä katsoa verkkoalustoiksi, jos levittäminen yleisölle on vain vähäinen ja puhtaasti liitännäinen ominaisuus, joka liittyy erottamattomasti johonkin muuhun palveluun, tai pääasiallisen palvelun vähäinen toiminto eikä kyseistä ominaisuutta tai toimintoa voida objektiivisista teknisistä syistä käyttää ilman kyseistä toista tai pääasiallista palvelua ja jos kyseisen ominaisuuden tai toiminnon sisällyttäminen ei ole keino kiertää verkkoalustoihin sovellettavien tämän asetuksen sääntöjen soveltamista.¹⁸⁷ Voidaan siis todeta, että alustapalvelujen määrittelyssä sovelletaan aiemmin lausunnossa kuvattua pääasiallisuuden määrittelyä sen selvittämiseksi onko kyseessä nimenomaisesti alkoholituotteiden myyntiin keskittynyt verkkoalusta.

Edellä sanotun perusteella tietoyhteiskunnan palvelu, joka ei ole välityspalvelu, eikä täten kuulu digipalveluasetuksen soveltamisalaan olisi esimerkiksi tilaviinien tai käsityöläisöluiden verkkokauppa, jossa elinkeinonharjoittaja myy omalla verkkosivustollaan tuotteita tai palveluitaan, eikä anna muille elinkeinonharjoittajille tai kuluttajille mahdollisuutta myydä näiden tuotteita verkkosivustollaan.¹⁸⁸ Sen sijaan sivustot, joilla on mahdollista ostaa eri tuottajien tuotteita ovat välityspalveluja, kun huomioidaan, että näiden palvelujen pääasiallinen tarkoitus on alkoholituotteiden myynti- ja markkinointi tiedonvälityksen avulla, eikä esimerkiksi näiden tuotteiden kuljetus, joka muodostaa ainoastaan pääasialliseen tarkoitukseen liitännäisen palvelun.

Sekä välityspalveluiden että verkkomyyntipalveluiden osalta on todettavissa, että näiden palvelujen tarjoajiin voidaan soveltaa kansallista lainsäädäntöä, joka on annettu noudattaen unionin oikeutta, mukaan lukien direktiivi 2000/31/EY ja erityisesti sen 3 artikla, joka mahdollistaa mm. kansanterveydellisten seikkojen huomioinnin osana verkkopalvelujen vapaan liikkuvuuden sääntelyä. Direktiivin 2000/31 3 artiklassa vahvistetun menettelyn logiikan mukaisesti alkuperäjäsenvaltion asettamien yhteensovitetuun alaan liittyvien vaatimusten täyttäminen antaa

¹⁸⁷ Ks. Digipalvelusäädöksen 13 perustelukappale.

¹⁸⁸ Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi verkon välityspalvelujen valvonnasta ja eräiksi muiksi laeiksi 70/2023-

palveluntarjoajalle mahdollisuuden toimia sekä kyseisen jäsenvaltion että minkä tahansa muun jäsenvaltion markkinoilla. Alkuperäjäsenvaltion on huolehdittava siitä, että sen alueelle sijoittautuneen palveluntarjoajan tarjoamien tietoyhteiskunnan palvelujen osalta noudatetaan kyseisessä jäsenvaltiossa sovellettavia yhteensovitettuun alaan liittyviä kansallisia säännöksiä.¹⁸⁹

Välityspalvelujen osalta toiminnan lähteellä toteutettavalla valvonnalla varmistetaan yleisen edun mukaisten tavoitteiden tehokas suojelu – eikä ainoastaan alkuperäjäsenvaltion käyttäjien vaan kaikkien unionin käyttäjien hyväksi.¹⁹⁰ Näin ollen kullakin jäsenvaltiolla on erityinen vastuu yhteensovitettuun alaan liittyvien vaatimusten määrittämisestä ja kyseiset vaatimukset on laadittava niin, että niissä otetaan huomioon paitsi alkuperäjäsenvaltion myös kaikkien muiden jäsenvaltioiden asiaan liittyvät edut. Muiden jäsenvaltioiden etujen osalta on todettavissa, että etämyynnin epäselvä oikeustila vaikuttaa muiden EU:n jäsenvaltioiden kansalaisten mahdollisuuksiin käyttää ammatin – ja elinkeinonharjoittamiseen liittyviä oikeuksiaan. Toisaalta on todettavissa, että kansallisten tavoitteiden luonne huomioon ottaen ei voida pitää kohtuuttomana, että terveydelle haitallisten tuotteiden myyntiä ja markkinointia rajoitetaan. Verkkopalveluiden osalta yhteensovitettu alan on joka tapauksessa tarkoitettu olevan niin laaja, että sen avulla pystytään varmistamaan jo toiminnan alkuperäjäsenvaltiossa tietoyhteiskunnan palveluihin liittyvän toiminnan laillisuus ja tehokas valvonta paitsi alkuperäjäsenvaltion edun myös kaikkien jäsenvaltioiden edun mukaisesti.¹⁹¹

Tämän huomion perusteella lausunnossa ei lähtökohtaisesti eritellä onko kyse välitys- vai muusta etämyyntiä koskevasta verkkopohjaisesta palvelusta, sillä palvelujen tarjoamisen rajoitusten hyväksyttävyyys määrittyy saman logiikan mukaisesti. On kuitenkin huomattava, että kansalliset viranomaiset voivat asettaa erittäin suurille verkkoalustoille ja erittäin suurille verkossa toimiville hakukoneille niiden erityisen roolin ja kattavuuden vuoksi lisävaatimuksia, jotka koskevat tietojen antamista niiden ehdoista ja näiden ehtojen läpinäkyvyyttä.¹⁹² Kaikkien välityspalvelujen tarjoajien olisi myös otettava asianmukaisesti huomioon ihmisoikeuksien suojelua koskevat asiaan liittyvät

¹⁸⁹ Ks. direktiivin 2000/31/EY 3 artiklan 1 kohta.

¹⁹⁰ Ks. direktiivin 2000/31/EY johdanto-osan 22 perustelukappale.

¹⁹¹ Ks. julkisasiamies Szpunarin ratkaisuehdotus yhdistetyissä asioissa C-662/22-C-667/22, Airbnb Ireland ym. (ECLI:EU:C:2024:18) kohta 147.

¹⁹² 'Verkkoalustalla' tarkoitetaan säilytyspalvelun tarjoajaa, joka palvelun vastaanottajan pyynnöstä tallentaa ja levittää tietoa yleisölle, paitsi jos kyseinen toiminta on jonkin toisen palvelun vähäinen ja puhtaasti liitännäinen ominaisuus tai pääasiallisen palvelun vähäinen toiminto eikä sitä voida objektiivisista ja teknisistä syistä käyttää ilman kyseistä toista palvelua ja jos ominaisuuden tai toiminnon sisällyttäminen toiseen palveluun ei ole keino kiertää tämän asetuksen soveltamista. Katso erittäin suurten verkkoalustojen osalta digipalvelusäädöksen artiklat 34–43.

kansainväliset normit, kuten yritystoimintaa ja ihmisoikeuksia koskevat Yhdistyneiden kansakuntien ohjaavat periaatteet.¹⁹³

5.6 Etämyynnin ja vähittäismyynnin käsitteellinen ero

Toisin kuin verotusta ja kuluttajansuojaa koskevassa lainsäädännössä, Suomen alkoholilaissa ei ole määritelty, mitä tarkoitetaan alkoholin etämyynnillä tai alkoholin etäostamisella. Etäoston ja etämyynnin käsitteellisten erojen sijaan kansallisessa alkoholilainsäädännössä määritellään vähittäismyyntiä ja sen luvanvaraisuutta koskevat reunaehdot, joiden mukaisesti kansallisen alkoholipolitiikan johdonmukaisuus on pyritty varmistamaan suhteessa etenkin kansanterveydellisiin intresseihin. Koska nykyinen alkoholilainsäädäntö keskittyy nimenomaisesti vähittäismyynnin käsitteeseen, on tarpeen huomioida, että kyseistä käsitettä ei tulisi rinnastaa etämyynnin käsitteeseen, joka sisältää sekä maahantuonnin että ETA-alueelta Suomeen kohdistuvan alkoholituotteiden ”vähittäismyynnin”. Ennakkopäätöksestä KKO 2018:49 (Visnapuu) käy kuitenkin ilmi, että pääasiallisesti alkoholilain mukaiseksi vähittäismyynniksi on kansallisesti arvioitu etämyyntitilanne, jossa myyjä on itse luovuttanut alkoholituotteet ostajalle Suomessa.¹⁹⁴ Nyt käsillä oleva etämyyntiä koskevan oikeustilan selkeyttäminen ei koske nähdäksemme kansallisessa laissa tarkoitettua maan sisäistä vähittäismyyntitilannetta vaan rajat ylittävää ETA-alueelta käsin tapahtuvaa vähittäismyyntiä, joka edellyttää alkoholituotteiden maahantuontia.

Maahantuonti siis sisältyy aina etämyynnin tai etäoston käsitteisiin, ja edellä esitetyllä tavalla se, millainen sopimustyyppi on kyseessä, määrittelee, onko maahantuonti liitännäinen itse pääpalveluun nähden vai muodostaako tuotteiden toimitus oman sopimuksensa. Tämän huomion myötä on todettavissa, että alkoholilainsäädännön mukainen vähittäismyynnin käsite ei ole missään tapauksessa asianmukainen pohja etämyyntiä koskevalle oikeudelliselle analyysille, paitsi silloin kun vähittäismyynti ymmärretään yläkäsitteeksi, joka kattaa sekä kansallisen että ETA-alueelta tapahtuvan ”vähittäismyynnin”. Koska alkoholilaissa käytettyä vähittäismyynnin käsitettä ei ole laadittu siten, että se koskisi nimenomaisesti ETA-alueelle sijoittautuneita myyjiä, voidaan katsoa, että nykyinen vähittäismyyntiä koskeva yksinoikeus ja lupajärjestelmä eivät ole esteenä sille, että rajat ylittävän vähittäismyynnin käsitettä selkeytetään siten, että etämyynti ja etäosto olisivat

¹⁹³ Ks. Digipalvelusäädöksen artiklat 47 ja 48.

¹⁹⁴ Ks. KKO 2018:49, R2017/507. Korkeimman oikeuden mukaan ulkomailta käsin tapahtuva alkoholinmyynti ja kuljetus muodostivat yhtenäisen vähittäismyyntiä koskevan tapahtumasarjan, johon on kuulunut sopimuksen tekeminen internetin välityksellä, juomien kuljettaminen perille ostajan osoitteeseen sekä juomien luovutus ostajalle. Sopimus on täytetty kaikilta osin vasta, kun myyjä on luovuttanut juomat ostajalle Suomessa.

sallittuja. Edellä esitetty logiikka, jossa erotetaan rajat ylittävät ja kansalliset vähittäismyyntitilanteet, on omaksuttu myös Ruotsin korkeimman oikeuden oikeuskäytännössä. Ruotsin korkein oikeus on todennut, ettei alkoholituotteiden etämyynti ole käsitteellisesti sama asia kuin alkoholin vähittäismyynti, minkä myötä etämyynnin salliminen ei ole ristiriidassa Ruotsin yksinoikeus- ja vähittäismyyntilupajärjestelmää koskevan lainsäädännön kanssa. Kansallisen oikeustilan kannalta relevanttina voidaankin pitää Ruotsin korkeimman oikeuden ratkaisua T 4709-22, Winefinder.

Kyseisessä tapauksessa Ruotsin tuomioistuin arvioi alkoholin etämyynnin sallittavuutta Ruotsin alkoholilainsäädännön ja EU-oikeuden näkökulmasta. Ruotsin alkoholilainsäädäntö perustuu Suomen tapaan vähittäismyyntin yksinoikeusjärjestelmälle, jonka maantieteellistä kattavuutta tulee kuitenkin Ruotsin korkeimman oikeuden mukaan arvioida huomioiden, että alkoholilainsäädäntö koskee lähtökohtaisesti maan sisäistä vaihdantaa, eikä sitä ole suunniteltu rajat ylittävän vaihdannan näkökulmasta. Korkeimman oikeuden mukaan alkoholilainsäädännön maantieteellistä sovellettavuutta tuli arvioida alkoholilainsäädännön yleisen rakenteen valossa huomioiden etenkin alkoholilainsäädännön sallimien maahantuontityyppien merkitys. Etämyynnin kieltämiseen liittyvät EU-oikeudelliset epävarmuudet, etämyynnin kohtalaisen pieni kansanterveydellinen merkitys ja alkoholituotteiden korkea hintataso, olivat Ruotsin korkeimman oikeuden mukaan seikkoja, jotka oli huomioitava kansallisesti tarkasteltaessa kansallisen lainsäädännön suhdetta alkoholituotteiden etämyyntiin.

Ruotsin alkoholilakia oli muutettu vuonna 2008 Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen tuomioiden Rosengren (C-170/04, EU:C:2007:313) ja komissio v. Ruotsi (C-186/05, EU:C:2007:571) jälkeen. Rosengren tapauksen yhteydessä unionin tuomioistuin toi esille aiempaan oikeuskäytäntöön viitaten, että kansallisella säännöksellä, jolla lähtökohtaisesti kielletään yksityishenkilöiltä alkoholijuomien maahantuonti, ”ei sellaisenaan säännellä sitä, kuinka tämä monopoli käyttää yksinoikeuttaan harjoittaa alkoholijuomien vähittäismyyntiä”. Sen mukaan ”kyseisen säännöksen, joka ei siis koske sitä, kuinka tämä monopoli hoitaa erityistehtäväänsä, ei näin ollen voida katsoa koskevan itse monopolin olemassaoloa”.¹⁹⁵ Maahantuonnin kiellolla ei siis tosiasiallisesti säännellä monopolin toimintaa, sillä kyseinen kieltö ei koske tietyn valtion alueella harjoitettavan alkoholijuomien vähittäismyyntin yksityiskohtia” kun ”kyseisellä kiellolla ei pyritä sääntelemään järjestelmää, jota käyttäen monopoli valitsee tuotteet, monopolin myyntiverkkoa eikä kyseisen

¹⁹⁵ Ks. asia C-170/04, Rosengren (ECLI:EU:C:2007:313) kohdat 21 ja 22; julkisasiamies Botin ratkaisuehdotus asiassa C-198/04, Valev Visnapuu v. Kihlakunnansyyttäjä (Helsinki), Suomen valtio – Tullihallitus (ECLI:EU:C:2015:463) kohta 126.

monopolin myymien tuotteiden markkinoille saattamisen tai mainonnan järjestämistä”.¹⁹⁶ Rosengren tapauksen myötä Ruotsin alkoholilainsäädäntöä täsmennettiin siten, että alkoholijuomia voi tuoda maahan "vähintään 20-vuotias henkilö ammattimaisen kuljetusliikkeen tai muun riippumattoman välittäjän avulla, jos tuonti tapahtuu toisesta Euroopan talousalueeseen kuuluvasta maasta ja juomat on tarkoitettu hänen henkilökohtaiseen tai hänen perheensä käyttöön" (ks. luku 4, 4 §, toinen kappale, kohta 7).¹⁹⁷ Kyseisten tapauksen jälkeen katsottiin, että etäoston tulisi olla sallittua, jotta kansallinen lainsäädäntö olisi yhteensopiva EU-lainsäädännön kanssa. Etämyyntiä koskevaa oikeustilaa sen sijaan ei selkeytetty edellä mainittujen tuomioiden seurauksena, vaikka Ruotsin lainvalmistelun esitöistä käy kuitenkin ilmi, että yksityistä maahantuontia koskevat säännöt huomioon ottaen etämyynnillä tehtävät ostot katsottiin periaatteessa sallituiksi (ks. valtioneuvosto 2009 / 10:125 s. 59).

Ruotsin korkeimman oikeuden mukaan se, että lainsäätäjän tarkoitus oli sallia etämyynti tarkoittaa käytännössä, ettei etämyynnin voida katsoa olevan alkoholilainsäädännön tarkoittamaa vähittäismyyntiä. Jotta etämyynti ei olisi ristiriidassa vähittäismyyntiä koskevien kansallisten lähtökohtien kanssa, myynnin tulisi tapahtua täysin Ruotsin ulkopuolella, siten että myyjällä ei ole esimerkiksi edustajaa sijoittautuneena Ruotsiin. Tässä yhteydessä olennaista on, että myös verkon välityksellä tapahtuva etämyynti on sallittu, kun huomioidaan sähkökaupparektiivin 19 kohta.

Ruotsin korkeimman oikeuden ratkaisussa siis katsottiin, että on tarpeellista tehdä ero rajat ylittävän ”vähittäismyynnin” ja lupajärjestelmän piiriin kuuluvan rajojen sisällä tapahtuvan vähittäismyynnin välillä. Tämä logiikka on omaksuttu myös osana tätä lausuntoa, mutta Ruotsin tilanne poikkeaa Suomen tilanteesta kansallisten olosuhteiden erojen lisäksi sikäli, että Suomessa etämyyntiin on lainvalmistelutöissä suhtauduttu torjuvasti ja se on katsottu lähtökohtaisesti kielleyksi, sillä alkoholituotteiden myynti on aina luvanvaraista. Koska myös Suomen oikeudelliset olosuhteet poikkeavat Ruotsin olosuhteista, on etämyynnin sallittavuuden laajuus määriteltävä kansalliset olosuhteet huomioiden. Edellä sanotun perusteella ja huomioiden, se mitä lausunnossa tuodaan jäljempänä esille koskien alkoholilain mukaisen vähittäismyyntilupajärjestelmän ajantasaistamista, voidaan todeta, että Ruotsin korkeimman oikeuden ratkaisun mukainen käsiteanalyttinen logiikka olisi yhteensopiva myös Suomen alkoholilainsäädännön kanssa ja mahdollistaisi kansallisen

¹⁹⁶ Ks. asia C-170/04, Rosengren (ECLI:EU:C:2007:313) kohdat 24 ja 26; julkisasiamies Botin ratkaisuehdotus asiassa C-198/04, Valev Visnapuu v. Kihlakunnansyyttäjä (Helsinki), Suomen valtio – Tullihallitus (ECLI:EU:C:2015:463) kohta 139.

¹⁹⁷ Lainsäädännön esitöissä tuotiin esille, että ilmaisu "muu riippumaton välittäjä" viittaa edellä mainittuun asiassa komissio v. Ruotsi tuomioon, ja että maahantuonti muiden riippumattomien välittäjien kuin ammattimaisten välittäjien kautta olisi myös sallittava, jotta Ruotsin lainsäädäntö olisi unionin oikeuden mukainen. (Hallituksen lakiesitys 2007/08:119, s. 36 ja sitä seuraavat sivut.)

oikeustilan selkeyttämisen, vaikka on oleellista huomioida, että kansalliset ratkaisut tulee tehdä kansallisista näkökohdista käsin ja näin ollen Suomen verkkomyyntiä koskevan sääntelyn malli voi poiketa Ruotsin vastaavasta mallista. Edellä esitettyä lyhyttä analyysia vähittäis- ja etämyynnin käsitteellisestä erosta tukee myös seuraavaksi esitettävä EU-oikeudellinen analyysi, joka koskee sijoittautumisvapauden ja palvelujen tarjoamisen vapauden välistä problematiikkaa verkkoympäristössä.

6. Sähkökauppadirektiivi ja alkoholin ETA-alueelta käsin tapahtuva etämyynti

6.1 Sijoittautumisvapaus ja palvelun tarjoamisen vapaus verkkoympäristössä

Vähittäismyynnin käsitteen ja etämyynnin käsitteen välillisten erojen lisäksi Suomen etämyyntiä koskevan oikeustilan epäselvyys liittyy ongelmiin, jotka koskevat sijoittautumisvapauden ja palvelujen tarjoamisen vapauden sekä vähittäismyyntilupajärjestelmän yhteensovittamista. Jotta sisämarkkinoiden vapauksia voidaan hyödyntää tehokkaasti, lupajärjestelmää pitäisi kehittää siten, että poistetaan kansalaisuuteen perustuva syrjintä ja nimenomaisesti edistetään sisämarkkina vapauksien toteutumista – joko yhdenmukaistamalla kansallisia sääntöjä, jotka koskevat oikeutta toiminnan harjoittamiseen, tai tunnustamalla tällaiset säännöt vastavuoroisesti.¹⁹⁸ Arvioitaessa vastavuoroisuutta nyt käsillä olevan kaltaisessa tilanteessa, jossa verkossa tarjottavien etämyyntipalvelujen ja fyysistä sijoittautumista edellyttävien luvanvaraisten vähittäismyyntipalvelujen luonne eroaa toisistaan, analyysi on monivaiheinen, sillä ETA-alueelta käsin tapahtuvaa etämyyntiä koskevat kysymykset on erotettava kysymyksistä, jotka koskevat Suomeen sijoittautuneita alkoholituotteiden luvanvaraisia vähittäismyyjiä, mutta alkoholimarkkinoita on arvioitava kuitenkin kokonaisuutena. Kansallisten alkoholimarkkinoiden näkökulmasta katsottuna, rajat ylittävän etämyynnin oikeustilan selkeytyksen kannalta on olennaista varmistaa, että rajojen sisällä tapahtuvaa etämyyntiä koskevaa oikeustilaa arvioidaan syrjimättömyysperiaatteen näkökulmasta.

Verkossa tapahtuvan etämyynnin analyysin lähtökohtana ei ole, että palveluntarjoaja on lähtökohtaisesti sijoittautunut Suomeen, minkä vuoksi etämyynnin oikeustilaa on analysoitava Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 49–55 artiklojen (sijoittautuminen) ja 56–62 artiklojen (palvelut) näkökulmasta. Sijoittautumisvapauden ja palvelujen vapaan liikkuvuuden myötä itsenäiset ammatinharjoittajat, ammattihenkilöt tai SEUT 54 artiklassa tarkoitetut

¹⁹⁸ Tutkintotodistusten vastavuoroinen tunnustaminen | Faktatietoja Euroopan unionista | Euroopan parlamentti (europa.eu).

oikeushenkilöt, jotka toimivat laillisesti yhdessä jäsenvaltiossa, voivat i) harjoittaa vakinaisesti ja jatkuvasti taloudellista toimintaa toisessa jäsenvaltiossa (sijoittautumisvapaus, SEUT 49 artikla) tai ii) tarjota ja suorittaa palvelujaan väliaikaisesti muissa jäsenvaltioissa pysyen itse sijoittautuneena lähtömaahansa (palvelujen tarjoamisen vapaus, SEUT 56 artikla).

EU:ssa sijoittautumisvapaus ja palvelujen tarjoamisen vapaus ovat ratkaisevan tärkeitä periaatteita, joilla taataan yritysten ja ammatillisen liikkuvuuden toteutuminen. SEUT 49 ja 56 artiklojen mukaisia päämääriä säännellään myös sekundaarilainsäädännön avulla, ja esimerkiksi palveludirektiivin täysimääräinen täytäntöönpano on keskeisen tärkeää sisämarkkinoiden lujittamiseksi, mutta sen tiellä on vielä esteitä. Direktiivin 2006/123 tarkoituksena onkin osaltaan vahvistaa palvelujen tarjoamisen vapautta EU:ssa. Kyseinen direktiivi on ratkaisevan tärkeä sisämarkkinoiden toteuttamisen kannalta, koska se tuottaa potentiaalisesti erittäin suurta hyötyä kuluttajille ja pk-yrityksille. Direktiivillä pyritään luomaan EU:hun palvelujen avoimet sisämarkkinat samalla kun varmistetaan, että kuluttajille tarjottavat palvelut ovat laadukkaita.¹⁹⁹ Palveluiden laadukkuus on olennaista varmistaa myös alkoholin etämyyntipalveluiden yhteydessä, siten, että alkoholin jakelun valvonta on tosiasiallisesti mahdollista.

SEUT 49 artiklan ensimmäisessä kohdassa kielletään rajoitukset, jotka koskevat jäsenvaltion kansalaisen vapautta sijoittautua toisen jäsenvaltion alueelle. Siinä kielletään myös rajoitukset, jotka estävät toisen jäsenvaltion alueelle sijoittautuneita jäsenvaltion kansalaisia perustamasta kauppaedustajan liikkeitä, sivuliikkeitä ja tytäryhtiöitä. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan sijoittautumisvapauteen kohdistuvina rajoituksina on pidettävä kaikkia toimenpiteitä, joilla estetään SEUT 49 artiklassa taattujen vapauksien käyttäminen, haitataan sitä tai tehdään siitä vähemmän houkuttelevaa.²⁰⁰ Rajoituksen (tai esteen) käsite on kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää laajempi, ja sen piiriin sisältyvät sellaiset jäsenvaltion toteuttamat toimenpiteet, jotka vaikuttavat muiden jäsenvaltioiden taloudellisten toimijoiden markkinoillepääsyyn, vaikka kyseisiä toimenpiteitä sovellettaisiin erotuksetta, ja estävät siten yhteisön sisäistä kauppaa.⁽¹⁹⁾ Lisäksi unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan palvelujen tarjoaminen erotetaan sijoittautumisesta ennen

¹⁹⁹ Direktiivin täytäntöönpano on viivästynyt merkittävästi. Parlamentti hyväksyi 17. helmikuuta 2022 päätöslauselman tullien ulkopuolisten ja muiden kuin verotuksellisten esteiden torjumisesta sisämarkkinoilla, jossa käsiteltiin mm. tavaroiden ja palvelujen tarjoamisen vapauden tiellä olevia yleisiä esteitä.

²⁰⁰ Ks. asia C-66/18, komissio v. Unkari (Korkeakouluopetus) (ECLI:EU:C:2020:792) kohta 167 ja asia C-391/20, Cilevičs ym. (ECLI:EU:C:2022:638) kohta 61.

kaikkea toiminnan pysyvyyden ja jatkuvuuden perusteella, joiden vastakohtana on toiminnan tilapäisyys.²⁰¹

SEUT 49 artiklan mukaan sijoittautumisvapauteen kuuluu oikeus ryhtyä itsenäiseksi ammatinharjoittajaksi ja toimia itsenäisenä ammatinharjoittajana sekä oikeus perustaa ja johtaa yrityksiä, joiden toiminta on luonteeltaan pysyvää, vakinaista ja jatkuvaa, samoin edellytyksin, jotka sijoittautumisvaltion lainsäädännön mukaan koskevat sen omia kansalaisia. Palvelujen tarjoamisen vapautta sovelletaan kaikkiin palveluihin, joita tavallisesti tarjotaan korvausta vastaan, sikäli kuin niitä ei säännellä tavaroiden, pääoman ja henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen liittyvillä säännöksillä. Palvelun tarjoaja saa palvelua tarjotakseen tilapäisesti harjoittaa toimintaansa jäsenvaltiossa, jossa palvelu tarjotaan, samoilla edellytyksillä, jotka tämä valtio asettaa kansalaisilleen. Unionin tuomioistuin on kuitenkin tuonut rahapelejä koskevassa oikeuskäytännössään esille, että yhdenmukaistamattomalla alueella SEUT 49 artikla ei ole esteenä jäsenvaltion lainsäädännölle, jossa kielletään yksityisiä toimijoita, jotka ovat sijoittautuneet muihin jäsenvaltioihin, joissa ne tarjoavat laillisesti vastaavia palveluja, tarjoamasta rahapelejä internetissä asianomaisen jäsenvaltion alueella. Näin ollen sijoittautumisvapaus ei ole ehdoton oikeus.²⁰² Kun edellä sanottua tarkastellaan alkoholin etämyynnin osalta, on huomioitava, että tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoamista koskevat säännöt on nimenomaisesti yhdenmukaistettu, eikä edellä sanottu poikkeaminen palvelujen tarjoamisen vapaudesta sovellu käsiteltävään asiaan,

SEUT 51 artikla mahdollistaa sijoittautumisvapauden rajoituksen tietyissä tilanteissa. Sijoittautumisvapautta ja palvelujen tarjoamisen vapautta ei sovelleta julkisen vallan käyttöön liittyvään toimintaan. Tätä rajoittaa kuitenkin suppea tulkinta, jonka mukaan vapauksien soveltamatta jättäminen voi tulla kysymykseen vain sellaisen toiminnan ja sellaisten tehtävien suhteen, jotka edellyttävät julkisen vallan käyttöä. Lisäksi kokonainen ammattikunta voidaan jättää soveltamisen ulkopuolelle vain, jos tämän ammatin harjoittaminen liittyy kokonaan julkisen vallan käyttöön tai jos toiminnan sitä osaa, joka liittyy julkisen vallan käyttöön, ei voida erottaa muusta toiminnasta. Poikkeukset antavat jäsenvaltioille myös oikeuden jättää sotatarvikkeiden tuotanto tai kauppa soveltamisen ulkopuolelle (SEUT 346 artiklan 1 kohdan b alakohta) sekä säilyttää omat

²⁰¹ Ks. julkisasiamies Szpunarin ratkaisuehdotus asiassa C-50/21, Prestige and Limousine (ECLI:EU:C:2022:997) kohdat 49 ja 50; asia C-55/94, Gebhard (ECLI:EU:C:1995:411) kohta 25 ja sitä seuraavat kohdat. Palveluiden tarjoamisen vapauden ja sijoittautumisoikeuden välisestä erosta ks. myös julkisasiamies Cruz Villalónin ratkaisuehdotus asiassa C-338/09, Yellow Cab Verkehrsbetrieb (ECLI:EU:C:2010:568) kohdat 15–18.

²⁰² Ks. asia C-42/07, Liga Portuguesa de Futebol Profissional and Bwin International (ECLI:EU:C:2009:519) kohdat 53, 54, 67–73 ja tuomiolauselma.

ulkomaalaisia koskevat erityissääntönsä yleisen järjestyksen, turvallisuuden tai kansanterveyden perusteella (52 artiklan 1 kohta).

Sähkökauppadirektiivin perusteluosassa viitataan sijoittautumisvapauden esteiden poistamiseen rinnakkain maatalouspolitiikan kanssa, joista jälkimmäinen liittyy etämyyntiin sen koskiessa esim. oluita ja viinejä, jotka ovat maataloustuotteita. Sähkökauppadirektiivissä todetaan, että

”Yhteisön päämäärät, perustamissopimuksen 43 ja 49 artikla ja yhteisön johdettu oikeus huomioon ottaen nämä esteet olisi poistettava sovittamalla yhteen tietyt kansalliset säännökset ja selventämällä tiettyjä oikeudellisia käsitteitä yhteisön tasolla siinä määrin kuin sisämarkkinoiden moitteeton toiminta sitä edellyttää. Koska tässä direktiivissä käsitellään ainoastaan tiettyjä erityiskysymyksiä, jotka aiheuttavat ongelmia sisämarkkinoilla, se on täysin perustamissopimuksen 5 artiklassa vahvistetun toissijaisuusperiaatteen noudattamista koskevan vaatimuksen mukainen.”

Myös johdanto-osan kohdassa 7 korostetaan sijoittautumisvapaudenmerkitystä ja selkeytetään sen soveltamista välityspalveluiden tarjoajiin:

Jotta voitaisiin varmistaa tässä asetuksessa vahvistettujen sääntöjen tehokkuus ja tasapuoliset toimintaedellytykset sisämarkkinoilla, näitä sääntöjä olisi sovellettava välityspalvelujen tarjoajiin riippumatta niiden sijoittautumispaikasta tai sijainnista, siltä osin kuin ne tarjoavat palveluja unionissa, mistä on osoituksena olennainen yhteys unioniin.

Nykyisen alkoholilainsäädännön puitteissa internetin kautta alkoholijuomia myyvä yritys tai maahantuojia ei voi saada vähittäismyyntilupaa, joka oikeuttaa alkoholituotteiden myyntiin Suomen markkinoilla, sillä alkoholin myynti Suomessa on sidottu myyntipaikkaan. Edellä sanotun vuoksi alkoholituotteiden ETA-alueelta lähtöisin oleva kotiinkuljetus voidaan katsoa rikokseksi. Myyntipaikan osalta on kuitenkin huomioitava, että etämyyjät eivät ole sijoittautuneita Suomeen, minkä myötä heidän ei ole mahdollista täyttää alkoholilain mukaisia edellytyksiä, jotka mahdollistaisivat luvanvaraisen vähittäismyynnin harjoittamisen Suomessa.

Direktiivin 2000/31/EY soveltaminen alkoholin etämyynnin kontekstissa huomioiden SEUT 49 ja 56 artiklojen asettamat edellytykset, edellyttää etenkin sen selvittämistä, voidaanko tietoyhteiskunnan palvelujen vapaata liikkuvuutta rajata tilanteessa, jossa palvelun tarjoaja ei ole sijoittautunut Suomeen, kun huomioidaan alkuperämaaperiaatteen merkitys osana direktiivin soveltamista. Verkkomyynnin etu on juuri siinä, että internet tarjoaa toimijoille rajat ylittävän näkyvyyden ilman,

että toimijalle aiheutuu tästä ”todellisen” liikkeen pitämiseen liittyviä kustannuksia ja rasitteita. Verkkomyynti on vaihtoehtoinen myyntijärjestely perinteisen käsityksen mukaiselle kaupankäynnille, ja se tarjoaa kansallisille toimijoille lisämahdollisuuden hankkia asiakaskunta, joka ei maantieteellisesti rajoitu fyysisen liikkeen ympäristön asiakkaisiin.²⁰³

Sijoittautumisvapauden ja palveluntarjoamisen vapaan liikkuvuuden oikeudellisen analyysin osalta olennaiseksi muodostuvat verkkopalveluiden erityispiirteet ja kansanterveydellisiin syihin perustuvat vapaan liikkuvuuden rajoitukset sekä niiden oikeasuhtainen tulkinta. Huolimatta siitä, että Suomen alkoholilainsäädännössä myyntipaikka eli sijoittautuminen muodostaa oleellisen osan vähittäismyyntilupajärjestelmän logiikkaa ja siitä huolimatta, että internetin kautta toisessa jäsenvaltiossa harjoitettava toiminta voi olla luonteeltaan pysyvää, tällaista toimintaa on mielestämme analysoitava verkossa tarjottavien palvelujen vapauden näkökulmasta. Päinvastainen ratkaisu johtaisi nimittäin siihen järjettömään lopputulokseen, että vaikka palveluntarjoaja ei ole sijoittautunut palvelunsa määränpääjäsenvaltioon, sen katsottaisiin kuitenkin olevan sijoittautunut sinne ja olevan velvollinen noudattamaan kyseisen jäsenvaltion lainsäädäntöä sekä varsinaisen toimintansa että yrityksensä perustamisen ja toiminnan osalta. Tällaisen tulkinnan epäasianmukaisuus on ilmeistä, kun otetaan huomioon, että internetissä harjoitettava toiminta kohdistetaan monesti useisiin tai jopa kaikkiin jäsenvaltioihin.²⁰⁴

SEUT-sopimuksessa ja sittemmin tuomiossa Gebhard²⁰⁵ on vahvistettu perusteet, joiden mukaan toiminnan pysyvä harjoittaminen jäsenvaltiossa yhdistetään yhtäältä samassa jäsenvaltiossa sijaitsevaan kiinteään toimipaikkaan ja toiminnan tilapäinen harjoittaminen yhdistetään toisaalta tällaisen toimipaikan puuttumiseen, internet mahdollistaa toiminnan pysyvän harjoittamisen ilman kiinteää toimipaikkaa siinä jäsenvaltiossa, jossa toimintaa harjoitetaan. Unionin tuomioistuin toi kyseisessä tuomiossa esille, että perustamissopimuksessa tarkoitettu sijoittautumisen käsite on hyvin laaja ja se merkitsee yhteisön kansalaisen mahdollisuutta osallistua pysyvästi ja jatkuvasti muun kuin

²⁰³ Ks. julkisasiamies Mengozzin ratkaisuehdotus asiassa C-108/09, Ker-Optika (ECLI:EU:C:2010:341) kohta 65.

²⁰⁴ Direktiivissä 2006/123 palvelujen tarjoamisen vapautta koskevat säännökset sisältyvät sen 16 artiklaan, jossa säädetään myös lukuisista – sekä yleisistä että erityisistä – sen soveltamisalan ulkopuolelle jättämisistä. Jos jokin palveluluokka jätetään soveltamisalan ulkopuolelle, tämä mainitaan direktiivissä nimenomaisesti, tämä pätee myös tiettyihin soveltamisalan ulkopuolelle jättämissiin, jotka luetellaan kyseisen direktiivin 17 artiklassa, erityisesti sen 1 alakohdassa, joka koskee ”yleistä taloudellista etua koskevia palveluja”. Alkoholien myyntijärjestelmän osalta on todettavissa, että se kuuluu osaksi kyseistä artiklan 17 mukaista poikkeusta siltä osin, kun kyse on Alkon yksinoikeuksien piiriin kuuluvasta vähittäismyynnistä. Tietyt muut soveltamisalan ulkopuolelle jättämiset eivät sitä vastoin selvästikään koske palveluluokkia. Tämä pätee erityisesti direktiivin 2006/123 2 artiklan 3 kohtaan, jonka mukaan kyseistä direktiiviä ei sovelleta verotusta koskeviin asioihin. Unionin tuomioistuin on jo todennut, ettei tämä soveltamisalan ulkopuolelle jättäminen koske palveluja vaan jäsenvaltioiden verosääntöjä. Julkisasiamies Szpunarin ratkaisuehdotus asiassa C-10/22, LE v. Jamedo SA (ECLI:EU:C:2023:437) kohta 70.

²⁰⁵ Ks. asia C-55/94, Gebhard (ECLI:EU:C:1995:411).

sen jäsenvaltion taloudelliseen elämään, josta hän on peräisin, ja hyötyä tästä osallistumisesta edistäen näin itsenäisten ammattien harjoittamisen alalla taloudellista ja sosiaalista vuorovaikutusta yhteisössä²⁰⁶ Sitä vastoin sen tilanteen varalta, että palvelujen tarjoaja siirtyy toiseen jäsenvaltioon, perustamissopimuksen palveluja koskevissa määräyksissä ja erityisesti sen 60 artiklan kolmannessa kohdassa määrätään, että palvelujen tarjoaja harjoittaa siellä toimintaansa tilapäisesti.

Voidaan todeta, että Gebhard-oikeuskäytännön mukaiset kriteerit ovat vanhentuneet internetin välityksellä tarjottavien palvelujen osalta, koska internetin välityksellä tarjottava palvelu tarjotaan sen luonteen vuoksi aina etänä, on palvelujen tarjoamisen kannalta merkitykseltään, ovatko palvelun tarjoaja ja vastaanottaja fyysisesti samassa vai eri jäsenvaltioissa. Näin ollen toimipaikan olemassaolo ja siihen liittyvä fyysinen sijoittautuminen eivät ole sopivia kriteereitä sen määrittelylle, milloin palvelujen harjoittaminen on sallittua muualla kuin palvelun alkuperämaavaltiossa. Käytännössä tämä tarkoittaa, että kansallinen vähittäismyyntilupajärjestelmä ei nykyisellään tunnista yhtä oleellista ja EU-tasolla lainsäädännöllisesti pitkälle yhteensovitettua vaihdannan tyyppiä eli etämyyntiä, joka tapahtuu verkossa.

Edellä esitetyt päätelmät vahvistetaan epäsuorasti direktiivissä 2000/31. Vaikka sähkökauppadirektiivissä ei oteta avoimesti kantaa sijoittautumisvapauden ja palvelujen tarjoamisen vapauden väliseen eroon, vaan asiaankuuluvat säännökset on koottu ”sisämarkkinoiden” otsikon alle,²⁰⁷ siinä tehdään kuitenkin selvä ero niiden jäsenvaltioiden välillä, joihin palveluntarjoaja on sijoittautunut²⁰⁸ ja joiden velvollisuudet on määritelty 3 artiklan 1 kohdassa, ja toisaalta niiden jäsenvaltioiden välillä, joissa palvelua tarjotaan toisesta jäsenvaltiosta käsin ja joiden on noudatettava 3 artiklan 2 kohdassa ja sitä seuraavissa artikloissa vahvistettuja sääntöjä. Direktiivin 2000/31/EY 3 artiklassa siis vahvistetaan niin sanottu alkuperämaaperiaate, jonka mukaan jäsenvaltiot tunnustavat vastavuoroisesti tietoyhteiskunnan palveluja koskevan toiminnan aloittamiselle (ja tällaisen toiminnan harjoittamiselle) asetettavat edellytykset.²⁰⁹ Direktiivi 2000/31 perustuu siten alkuperäjäsenvaltiossa suoritettavaa valvontaa ja vastavuoroista tunnustamista koskevien periaatteiden soveltamiselle, joten kyseisen direktiivin 2 artiklan h alakohdassa määritellyllä yhteensovitetulla alalla tietoyhteiskunnan palveluja säännellään ainoastaan siinä jäsenvaltiossa, johon kyseisten palvelujen tarjoajat ovat sijoittautuneet.²¹⁰ Tämä erottelu kuvastaa siis

²⁰⁶ Ibid. kohdat 25–27. (ks. täältä osin myös asia 2/74, Reyners, tuomio 21.6.1974, Kok. 1974, s. 631, 21 kohta).

²⁰⁷ Ks. direktiivin 2000/31/EY 3 artiklan otsikko.

²⁰⁸ Käsite ”sijoittautunut palvelun tarjoaja” määritellään nimittäin direktiivin 2000/31 2 artiklan c alakohdassa.

²⁰⁹ Ks. julkisasiamies Szpunarin ratkaisuehdotus yhdistetyissä asioissa C-662/22-C-667/22, Airbnb Ireland ym. (ECLI:EU:C:2024:18) kohta 136.

²¹⁰ Ks. asia C-376/22, Google Ireland ym. (ECLI:EU:C:2023:835) kohta 42.

sijoittautumisvapauden käyttämisen ja palvelujen tarjoamisen vapauden käyttämisen välistä eroa.²¹¹ Alkuperämaaperiaatteen mukaan tietoyhteiskunnan palvelut kuuluvat siis lähtökohtaisesti sähkökauppadirektiivin 2 artiklan h alakohdassa tarkoitettuun yhteensovitetuun alaan kuuluvien vaatimusten osalta sen jäsenvaltion lainsäädännön soveltamisalaan, johon näiden palvelujen tarjoaja on sijoittautunut (alkuperäjäsenvaltio).²¹²

Edellä sanottu logiikka johtaa päätelmään, jonka mukaan sijoittautumisoikeutta on arvioitava verkossa tapahtuvan etämyynnin osalta siten, että erotetaan tilanteet, joissa palveluntarjoaja on fyysisesti sijoittautunut Suomeen ja vähittäismyynti edellyttää asianmukaisen luvan saamista, sekä tilanteet, joissa palveluntarjoaja on sijoittautunut EU/ETA-alueelle ja ei voi nykyisin saada Alkoholilain mukaista alkoholituotteiden vähittäismyyntilupaa. Nykyinen tilanne siis syrjii verkossa tarjottavien muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneita palveluntarjoajia. Edellä esitetyn perusteella nyt käsillä olevassa alkoholin etämyyntiä koskevan asian tarkastelussa olennaista on palvelujen tarjoamisen vapaus, koska sijoittautuminen Suomeen ei ole vapaata voimassa olevan alkoholin vähittäismyyntilupajärjestelmän ja Alkon yksinoikeuksien myötä.²¹³ Kun otetaan huomioon periaate, jonka mukaan valvonnan on tapahduttava toiminnan lähteellä direktiivin 2000/31 3 artiklassa vahvistetun menettelyn ei voida katsoa perustuvan logiikkaan, jonka mukaan tietoyhteiskunnan palvelun tarjoajan on täytettävä kussakin jäsenvaltiossa, jossa se toimii, markkinoilla toimimiselle vahvistetut edellytykset. Direktiivillä yhteensovitetun alan kannalta merkityksellistä on ainoastaan verkkoon liittyvä toiminta, minkä vuoksi myös alkoholin etämyyntiin liittyvien vaatimusten kohteena oleva alkoholin luvanvaraisen myyntitoiminnan tulisi olla luonteeltaan alueellisista rajoista riippumatonta, ellei kansallisten olosuhteiden perusteella ole tarpeen pyrkiä rajoittamaan etämyyntiä lausunnossa myöhemmin käsiteltyjen edellytysten täytyessä. Alueellinen ajattelu ei siis sovellu suoraan verkkopalveluihin vaan tiettyyn jäsenvaltioon sijoittautunut palveluntarjoaja voi toimia pysyvästi ja keskeytyksettä toisen jäsenvaltion alueella sijoittautumatta sinne tai edes käymättä siellä.²¹⁴

Lausunnossa huomioidaan alkoholilakiin kytkeytyvien lupajärjestelmää koskevien seikkojen osalta direktiivin 2000/31/EY lisäksi direktiivi 2006/123 sekä sen kannalta relevantti primaarioikeutta

²¹¹ Ks. julkisasiamies Szpunarin ratkaisuehdotus asiassa C-10/22, LEA v. Jamedo (ECLI:EU:C:2023:437) kohdat 59 ja 64.

²¹² Ks. julkisasiamies Szpunarin ratkaisuehdotus asiassa C-88/23, Parfümerie Akzente (ECLI:EU:C:2024:473) kohta 1.

²¹³ Ks. analogisesti julkisasiamies Szpunarin ratkaisuehdotus asiassa C-10/22, LEA v. Jamedo SA (ECLI:EU:C:2023:437).

²¹⁴ Ks. julkisasiamies Szpunarin ratkaisuehdotus yhdistetyissä asioissa C-662/22-C-667/22, Airbnb Ireland ym. (ECLI:EU:C:2024:18) kohta 150.

koskeva oikeuskäytäntö. Alkoholilaisissa ei määritelty tältä osin muita relevantteja käsitteitä kuin luvanvarainen vähittäismyynti kansallisten rajojen sisällä. Näin ollen lupajärjestelmässä on yksi päälupatyypin, jonka alatyypinä voidaan kuitenkin pitää tilaviinipoikkeusta, joka mahdollistaa käymisteitse valmistettujen alkoholituotteiden ulosmyynnin 13 % etyylialkoholia sisältäviin tuotteisiin asti. On huomattava, että tislattujen alkoholijuomien osalta direktiivillä (EU) 2020/1151 on muutettu verotussääntöjä siten, että tietyt EU-maat voivat soveltaa alennettua veron määrää hedelmänviljelijöiden tislaamoissa hedelmistä (kuten omenoista, päärynöistä, viinirypäleiden puristejäännöksestä ja marjoista) tuotettuun etanoliiniin. Kun ajatellaan alkoholilupajärjestelmän koherenssia ja johdonmukaisuutta voidaan todeta, että olisi luontevaa kehittää olemassa olevaa lupajärjestelmää siten, että siihen lisättäisiin vähintään tilaviinipoikkeuksen mukainen kansallinen ja ETA-alueen kattava etämyyntioikeus ja luotaisiin sitä vastaava lupa-alatyypin osaksi Alkoholilainsäädäntöä. Tämän näkökulman ollessa myös relevantin oikeudellisen aineiston tukema, alkoholilain mukainen kansanterveydellinen tilanne määrittelee sekä lainsäädännöllinen primaarioikeudellinen kehys määrittelee, onko lupatyypin lisääminen aineellisesti, menettelyllisesti sekä muodollisesti sallittua ja miten niitä voidaan määritellä.

6.2 Yhteensovittaminen ja kansallisten viranomaisten aineellinen harkintamarginaali

Direktiivin 2000/31 tarkoituksena on sen 1 artiklan 1 kohdan sanamuodon mukaan edistää sisämarkkinoiden moitteetonta toimintaa varmistamalla tietoyhteiskunnan palvelujen vapaa liikkuvuus jäsenvaltioiden välillä. Kuten direktiivin 2000/31/EY johdanto-osan viidennestä ja kuudennesta perustelukappaleesta ilmenee, unionin lainsäätäjän on pyrkinyt tällä direktiivillä poistamaan sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan oikeudelliset esteet eli esteet, jotka johtuvat lainsäädäntöjen eroavuuksista sekä oikeudellisesta epävarmuudesta siltä osin, mitä kansallisia säännöksiä sovelletaan näihin palveluihin, ja lähtökohtaisesti olisi tämän tavoitteen vastaista sallia erilaisten lakien soveltaminen palveluntarjoajaan tai tämän palveluun.

Sähkökauppadirektiivin johdanto-osan kohdan 7 mukaan:

”Oikeusvarmuuden ja kuluttajien luottamuksen varmistamiseksi tällä direktiivillä on säädettävä selkeät ja yleiset puitteet, jotka kattavat sisämarkkinoilla käytävään sähköiseen kauppaan liittyvät tietyt oikeudelliset kysymykset. Tämän direktiivin tavoitteena on luoda oikeudelliset puitteet, joiden avulla varmistetaan tietoyhteiskunnan palvelujen vapaa liikkuvuus jäsenvaltioiden välillä, eikä yhdenmukaistaa rikosoikeuden alaa sellaisenaan. Johdanto-osa kohtien 9, 10 ja 11 mukaan ”tietoyhteiskunnan palvelujen vapaa liikkuvuus voi yhteisön lainsäädännössä olla useissa tapauksissa erityinen ilmentymä yleisemmästä periaatteesta eli kaikkien jäsen valtioiden ratifioiman

ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen 10 artiklan 1 kappaleessa vahvistetusta sananvapaudesta. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti tässä direktiivissä säädetyissä toimenpiteissä rajoitutaan siihen, mikä on ehdottoman välttämätöntä sisämarkkinoiden moitteetonta toimintaa koskevan tavoitteen saavuttamiseksi. Niissä tapauksissa, joissa on tarpeen toimia yhteisön tasolla, ja sen takaamiseksi, että alueella ei todellakaan ole sisäisiä rajoja sähköiselle kaupankäynnille, direktiivillä on varmistettava yleisen edun mukaisten tavoitteiden suojelun korkea taso sekä erityisesti alaikäisten ja ihmisarvon sekä kuluttajan ja kansanterveyden suojeleminen.

Oikeusvarmuuden takaamiseksi ja kuluttajien luottamuksen lujittamiseksi, etämyynnin osalta on toteutettu yhteensovittamista kansallisten ja EU-tasoisien säädösten välillä ja tämä yhteensovittaminen on huomioitava alkoholin etämyynnin kansallista oikeustilaa arvioitaessa. SEUT 114 artiklan 1 kohdassa määrätään, että parlamentti ja neuvosto toteuttavat sisämarkkinoiden toteuttamista ja toimintaa koskevat toimenpiteet jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämiseksi. Alkoholin verkossa tapahtuvaa etämyyntiä koskevat kansallisten säännösten erot muodostavat vapaan liikkuvuuden esteitä EU:n sisämarkkinoille. Vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee, että SEUT 114 artiklan käyttö oikeusperustana on mahdollista nyt käsillä olevan kaltaisessa tilanteessa, jossa pyritään ehkäisemään sellaisten tulevien kaupan esteiden syntymistä, jotka aiheutuvat kansallisten lainsäädäntöjen eriytymisestä. Koska alkoholin etämyyntiä koskevaa oikeudellista kehystä on yhteensovitettu, vapaan liikkuvuuden esteiden syntyminen on todennäköistä, ja kyseisen toimenpiteen tarkoituksena on näiden esteiden ehkäiseminen.²¹⁵ Unionin tuomioistuimien lisäksi todennut, että jos ne edellytykset, jotka koskevat SEUT 114 artiklan käyttöä oikeusperustana, täyttyvät, unionin lainsäätäjät voi käyttää kyseistä oikeusperustaa siitä huolimatta, että kansanterveyden suojeleminen on ratkaiseva tehtävien valintojen kannalta.²¹⁶

Direktiivin 2000/31/EY avulla on yhteensovitettu ne yleiset ehdot, joita alkoholimarkkinoilla sovelletaan EU:ssa. Sähkökauppadirektiivin johdanto-osan 41 kohdan mukaan:

²¹⁵ Ks. asia C-491/01, British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco (ECLI:EU:C:2002:741) kohta 61; asia C-434/02, Arnold André (ECLI:EU:C:2004:800) kohta 31; asia C-210/03, Swedish Match (ECLI:EU:C:2004:802) kohta 30; asia C-380/03, Saksa v. parlamentti ja neuvosto (ECLI:EU:C:2006:772) kohta 38 ja asia C-58/08, Vodafone ym. (ECLI:EU:C:2010:321) kohta 33.

²¹⁶ Ks. asia C-358/14, Puola v. parlamentti ja neuvosto (ECLI:EU:C:2016:323) kohdat 31–38; asia C-491/01, British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco (ECLI:EU:C:2002:741) kohta 62; asia C-432/02, Arnold André (ECLI:EU:C:2004:800) kohta 32; asia C-210/03, Swedish Match (ECLI:EU:C:2004:802) kohta 31 ja asia C-380/03, Saksa v. parlamentti ja neuvosto (ECLI:EU:C:2006:772) kohta 39.

Tällä direktiivillä pyritään erilaisten etujen väliseen tasapainoon, ja sillä luodaan periaatteet, joihin toimialan sopimukset ja standardit voivat perustua.

Sähkökauppadirektiivin 2000/31 2 artiklan h alakohdassa määritelty yhteensovitetun alan käsite kattaa vaatimukset, jotka verkkopalvelujen tarjoajan on täytettävä ja jotka koskevat ”tietoyhteiskunnan palvelun tarjoamisen aloittamista” tai ”[tällaisen] toiminnan jatkamista”.²¹⁷

Alkoholinjakelua yleisölle koskevia erityisehtoja ei sen sijaan ole yhdenmukaistettu unionin tasolla” ja ”jäsenvaltiot saavat siksi asettaa ehtoja alkoholin jakelulle yleisölle [Euroopan unionin toiminnasta tehdyn] sopimuksen rajoissa”.²¹⁸

Sähkökauppadirektiivin johdanto-osan 63 kohdan mukaan:

Tämän direktiivin antaminen ei estä jäsenvaltioita ottamasta huomioon tietoyhteiskunnan synnyn aiheuttamia erilaisia sosiaalisia sekä yhteiskuntaan ja kulttuuriin liittyviä seurauksia. Erityisesti se ei saisi estää yhteisön lainsäädännön mukaisia toimenpiteitä, joita jäsenvaltiot mahdollisesti toteuttavat sosiaalisten, kulttuuristen ja demokraattisten tavoitteiden saavuttamiseksi, ottaen huomioon jäsenvaltioiden kielellinen moninaisuus, kansalliset ja alueelliset erityispiirteet sekä kulttuuriperintö, sekä sen varmistamiseksi ja takaamiseksi, että yleisöllä on mahdollisuus käyttää mahdollisimman laajasti tietoyhteiskunnan palveluja. Tietoyhteiskunnan kehityksen on joka tapauksessa taattava, että digitaalisessa ympäristössä tarjottu eurooppalainen kulttuuriperintö on yhteisön kansalaisten saatavilla.”

Yhteensovittaminen, joka koskee yleisiä ehtoja, kattaa yhtäältä toiminnan harjoittamista koskevia vaatimuksia, ”kuten palvelun tarjoajan käyttäytymistä koskevia tai palvelun laatuun tai sisältöön liittyviä vaatimuksia tai palvelun tarjoajan vastuuta koskevia vaatimuksia”,²¹⁹ joilla pyritään

²¹⁷ Yhteensovitettu ala kattaa yleiset ja erityiset palvelujen tarjoajan noudatettavaksi tarkoitetut vaatimukset, jotka koskevat tietoyhteiskunnan palveluntarjoamisen aloittamista, kuten pätevyyttä, lupaa tai ilmoituksen tekoa koskevat vaatimukset, tietoyhteiskunnan palvelun tarjoajana jatkamista koskevat vaatimukset, kuten palvelun tarjoajan käyttäytymistä koskevat taikka palvelun laatuun tai sisältöön liittyvät vaatimukset, joihin kuuluvat myös mainontaa ja sopimuksia koskevat vaatimukset, tai palvelun tarjoajan vastuuta koskevat vaatimukset.

²¹⁸ Ks. analogisesti julkisasiamies Szpunarin ratkaisuehdotus asiassa C-606/21, Doctipharma SAS (ECLI:EU:C:2023:585).

²¹⁹ Ks. direktiivin 2000/31 2 artiklan h alakohdan i alakohdan toinen luetelmakohta.

osoittamaan, miten tietoyhteiskunnan palvelua koskeva toiminta on toteutettava sääntöjenmukaisesti yleisöön, kuluttajiin ja muihin talouden toimijoihin nähden. Yhteensovitettu ala ei kata vaatimuksia, jotka kohdistuvat itse tuotteeseen, kuten pakkausmerkintöjä koskevia vaatimuksia.²²⁰ Näissä vaatimuksissa on kyse toiminnan horisontaalisen harjoittamisen yksityiskohtaisista säännöistä. Toisaalta toiminnan aloittamista koskevilla vaatimuksilla, jotka ovat erityisen oleellisia alkoholin etämyynnin oikeustilan arvioinnin osalta, tarkoitetaan edellytyksiä, jotka palveluntarjoajan on täytettävä ensisijaisesti jäsenvaltioon ja sen viranomaisiin nähden voidakseen aloittaa tietoyhteiskunnan palvelua koskevan toiminnan ja harjoittaa sitä sääntöjenmukaisesti alkuperäjäsenvaltiossa ja siten myös minkä tahansa muun jäsenvaltion markkinoilla.²²¹

Yhteensovittamisen osalta on myös muistettava, että kuten unionin tuomioistuin on oikeuskäytännössään todennut, useimpien sähköiseen kaupankäyntiin liittyvien näkökohtien osalta direktiivin 2000/31 tarkoituksena ”ei kuitenkaan ole aineellisoikeudellisten sääntöjen yhdenmukaistaminen, vaan siinä määritellään ’yhteensovitettu ala’, jolla 3 artiklan mukaisen mekanismin avulla voidaan direktiivin johdanto-osan 22 perustelukappaleen mukaan soveltaa tietoyhteiskunnan palveluihin periaatteessa sen jäsenvaltion lainsäädäntöä, johon palvelun tarjoaja on sijoittautunut”.²²² Tältä osin on todettava, että vaikka se, että kansallisissa alkoholin etämyyntiä lainsäädännöissä todetaan olevan eroja kansanterveyden suojan tavoitteen osalta, ei yksinään riitä perustelemaan turvautumista SEUT 114 artiklaan. Asia on toisin silloin, kun on kyse jäsenvaltioiden sellaisista lakien, asetusten tai hallinnollisten määräysten välisistä eroista, jotka ovat omiaan rajoittamaan perusvapauksia ja joilla näin ollen voi olla suora vaikutus sisämarkkinoiden toimintaan.²²³ Näin ollen huolimatta siitä, että alkoholimarkkinoiden yhteensovittaminen on edennyt EU tasolla, tulee aineellisia kysymyksenasetteluita, kuten perusoikeuskysymyksiä, joihin myös kansanterveys ja kuluttajansuoja kuuluvat, lähestyä huomioiden kansallisesti tavoiteltu perusoikeuksien suojan taso. EU-tasoisien kollektiivisten kansanterveysintressien merkitystä ei voida kuitenkaan sivuuttaa, sillä nämä intressit liittyvät suoraan EU:n oikeusvaltiolliseen kehykseen niiden

²²⁰ Ks. julkisasiamies Szpunarin ratkaisuehdotus asiassa C-88/23, Parfümerie Akzente (ECLI:EU:C:2024:473) CLI:EU:C:2024:473).

²²¹ Ks. julkisasiamies Szpunarin ratkaisuehdotus yhdistetyissä asioissa C-662/22- C-667/22, Airbnb Ireland ym. (ECLI:EU:C:2024:18) kohta 155.

²²² Ks. Julkisasiamies Pitkammäen ratkaisuehdotus asiassa C-263/20, Airhelp Limited (ECLI:EU:C:2021:760) kohta 33; yhdistetyt asiat C-509/09 ja C-161/10, eDate Advertising ym. (ECLI:EU:C:2011:685) kohta 57. Tätä tulkintaa vahvistavat direktiivin 2000/31/EY johdanto-osan 6, 7, 10 ja 22 perustelukappaleet.

²²³ Ks. asia C-376/98, Saksa v. parlamentti ja neuvosto (ECLI:EU:C:2000:544) kohdat 84 ja 95; asia C-491/01, British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco (ECLI:EU:C:2002:741) kohdat 59 ja 60; asia C-434/02, Arnold André (ECLI:EU:C:2004:800) kohta 30; asia C-210/03, Swedish Match (ECLI:EU:C:2004:802) kohta 29; asia C-380/03, Saksa v. parlamentti ja neuvosto (ECLI:EU:C:2006:772) 37 kohta ja asia C-58/08, Vodafone ym. (ECLI:EU:C:2010:321) kohta 32.

koskiessa päätöksenteon laillisuuden mittareina toimivia perusoikeuspohjaisia kysymyksenasetteluita.²²⁴

6.3 Direktiivin 2000/31/EY 3 artiklan menettelylliset edellytykset

Toimenpiteiden, joilla poiketaan tietoyhteiskunnan palvelujen vapaan liikkuvuuden periaatteesta, on täytettävä sekä direktiivissä 2000/31 säädetyt aineelliset edellytykset, että siinä säädetyt menettelylliset edellytykset.²²⁵ Unionin tuomioistuin totesi tuomiossa *Airbnb Ireland*,²²⁶ että jos direktiivin 2000/31 3 artiklan 4 kohdan b alakohdassa mainittua ennakkollista ilmoitusvelvollisuutta, aivan kuten direktiivin 2015/1535 5 artiklan 1 kohdassa mainittua ilmoitusvelvollisuutta, ei noudateta, määräystä, jossa rajoittavasta toimenpiteestä säädetään, ei voida soveltaa kyseistä palveluntarjoajaa vastaan. Jos ilmoitusvelvollisuus on laiminlyöty, myöskään direktiivin 2000/31 3 artiklan 4 kohdan b alakohdassa mainittuihin menettelyllisiin edellytyksiin ei voida vedota, eikä ole tarpeen tarkastaa ovatko 3 artiklan 4 kohdan a alakohdassa mainitut aineelliset edellytykset täyttyneet.²²⁷ Nämä menettelylliset ja aineelliset edellytykset ovat nimittäin kumulatiivisia.²²⁸

Direktiiveissä 2000/31 ja 2015/1535 säädettyjen ennakoilmoitusvelvollisuuksien noudattamatta jättäminen johtaa siihen, ettei yksityisiä vastaan voida vedota toimenpiteisiin, joista olisi pitänyt ilmoittaa mutta joista ei ole ilmoitettu.²²⁹ Tähän soveltamatta jättämiseen voidaan vedota paitsi rikosoikeudellisessa menettelyssä, myös – kuten käsiteltävässä tapauksessa – yksityisten välisessä oikeusriidassa.²³⁰ Menettelyllisten edellytysten osalta on huomattava, että direktiivin 2015/1535 nojalla tehty ilmoitus ei voi korvata direktiivin 2000/31 3 artiklan 4 kohdan b alakohdassa tarkoitettua ilmoitusta. Näissä kahdessa säännöksessä tarkoitettut ilmoitusvelvoitteet asetetaan eri ajankohtina, niillä on eri kohde ja ne täydentävät toisiaan. Jos ilmoitusvelvollisuus on laiminlyöty

²²⁴ Euroopan unionin perustana olevat arvot, joista määrätään Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 2 artiklassa, ovat ihmisarvon kunnioittaminen, vapaus, kansanvalta, tasa-arvo, oikeusvaltio ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen, vähemmistöihin kuuluvien oikeudet mukaan luettuina. Jotta näitä arvoja varmasti kunnioitetaan, SEU:n 7 artiklassa määrätään EU:n mekanismista, jonka avulla voidaan määrittää, loukkaako jokin jäsenvaltio vakavasti ja jatkuvasti EU:n arvoja, ja mahdollisesti määrätä tästä seuraamuksia. EU:ta sitoo myös sen perusoikeuskirja, ja se on sitoutunut liittymään eurooppalaiseen yleissopimukseen ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi. Koska EU:n arvot ovat eräissä jäsenvaltioissa uhattuina, EU:n toimielimet lujittavat välineistöään torjuakseen demokratian taantumisen ja suojellakseen demokratiaa, oikeusvaltiota, perusoikeuksia, tasa-arvoa ja vähemmistöjä koko unionissa.

²²⁵ Ks. asia C-390/18, *Airbnb Ireland* (ECLI:EU:C:2019:1112) kohdat 83 ja 99.

²²⁶ Julkisasiamies Szpunarin ratkaisuehdotus asiassa C-10/22, *LEA v. Jamedo SA* (ECLI:EU:C:2023:437) kohta 51; ja julkisasiamies Szpunarin ratkaisuehdotus asiassa C-376/22, *Google Ireland ym.* (ECLI:EU:C:2023:467) kohta 54.

²²⁷ Direktiivin 2000/31 3 artiklan 4 kohdan b alakohdalla siis käytännössä estetään yksityistä vetoamasta jäsenvaltion tuomioistuimissa siihen, että toiseen jäsenvaltioon sijoittautunut tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoaja on jättänyt noudattamatta ensin mainitussa jäsenvaltiossa voimassa olevia – erityisesti ammattieettisiä – vaatimuksia, ellei tämän jäsenvaltion kansallinen viranomainen ole ensin täyttänyt kyseisessä säännöksessä asetettuja menettelyllisiä velvoitteita

²²⁸ Ks. asia C-390/18, *Airbnb Ireland* (ECLI:EU:C:2019:1112) kohta 99.

²²⁹ Ks. asia C-662/22, *Airbnb Ireland* (ECLI:EU:C:2024:432) kohta 41; asia C-62/19, *StarTaxi* (ECLI:EU:C:2020:980) kohta 57.

²³⁰ Ks. julkisasiamies Saugmadnsgaardin ratkaisuehdotus asiassa C-649/18, *A v. Daniel B* (ECLI:EU:C:2020:134) kohdat 117–123.

direktiivin 2000/31 3 artiklan 4 kohdan b alakohdassa mainittuihin menettelyllisiin edellytyksiin ei voida vedota, eikä ole tarpeen tarkastaa ovatko 3 artiklan 4 kohdan a alakohdassa mainitut aineelliset edellytykset täyttyneet.²³¹ Nämä menettelylliset ja aineelliset edellytykset ovat nimittäin kumulatiivisia.²³²

Direktiivin 2000/31 menettelylliset edellytykset määritellään sen 3 artiklan 4 kohdan b alakohdassa, jossa vastaanottava jäsenvaltio velvoitetaan pyytämään alkuperäjäsenvaltiota toteuttamaan tietoyhteiskunnan palvelujen osalta toimenpiteitä, tässä säännöksessä edellytetään, että jäsenvaltio, jolle tällainen pyyntö osoitetaan, on yksilöitävissä ja yksilöity ennen tämän direktiivin 3 artiklan 4 kohdassa tarkoitetun toimenpiteen toteuttamista. Unionin tuomioistuin on korostanut, että sähköisestä kaupankäynnistä annettu direktiivi perustuu alkuperäjäsenvaltiossa suoritettavaa valvontaa ja vastavuoroista tunnustamista koskevien periaatteiden soveltamiselle, joten yhteensovitetulla alalla tietoyhteiskunnan palveluja säännellään ainoastaan siinä jäsenvaltiossa, johon kyseisten palvelujen tarjoajat ovat sijoittautuneet.²³³ Direktiivin 2000/31/EY asettamista edellytyksistä poikkeaminen ei ole mahdollista, jos velvoitteet, kohdistuvat kaikkiin verkkopalvelujen tarjoajiin ilman, että niitä olisi edes kohdennettu tietylle alalle tai tiettyyn jäsenvaltioon, josta nämä palvelut ovat peräisin.

Lähtökohtaisesti vastaanottavan jäsenvaltion on siis määritettävä, ”miten ja missä” se aikoo toteuttaa toimenpiteen, jolla poiketaan direktiivin 2000/31 3 artiklan 2 kohdan mukaisesta kiellosta rajoittaa toisesta jäsenvaltiosta peräisin olevien tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoamisen vapautta. Näin ollen yleisluonteinen ja abstrakti lainsäädäntötoimenpide, jota sovelletaan erotuksetta tietyn palvelujen ryhmän kaikkiin palveluntarjoajiin, ei vastaa direktiivin 3 artiklan 4 b kohdassa tarkoitetun menettelyllisen edellytyksen logiikkaa.²³⁴ Direktiivin 2000/31 1 artiklan 3 kohdassa säädetään, että kyseinen direktiivi täydentää tietoyhteiskunnan palveluihin sovellettavaa unionin oikeutta heikentämättä kuitenkaan unionin säädöksillä ja niiden täytäntöön panemiseksi annetulla kansallisella lainsäädännöllä vahvistettua suojelun tasoa erityisesti kansanterveyden ja kuluttajien suojelun osalta, ”sikäli kuin tämä ei rajoita tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoamisen vapautta”. Jotta

²³¹ Direktiivin 2000/31 3 artiklan 4 kohdan b alakohdalla siis käytännössä estetään yksityistä vetoamista jäsenvaltion tuomioistuimissa siihen, että toiseen jäsenvaltioon sijoittautunut tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoaja on jättänyt noudattamatta ensin mainitussa jäsenvaltiossa voimassa olevia – erityisesti ammattieettisiä – vaatimuksia, ellei tämän jäsenvaltion kansallinen viranomainen ole ensin täyttänyt kyseisessä säännöksessä asetettuja menettelyllisiä velvoitteita.

²³² Ks. julkisasiamies Saugmadnsgaardin ratkaisuehdotus asiassa C-649/18, A v. Daniel B (ECLI:EU:C:2020:134) kohta 121; asia C-390/18, Airbnb Ireland (ECLI:EU:C:2019:1112) kohta 99.

²³³ Ks. asia C-376/22, Google Ireland ym. (ECLI:EU:C:2023:835).

²³⁴ Ks. julkisasiamies Szpunarin ratkaisuehdotus yhdistetyissä asioissa C-662/22-C-667/22, Airbnb Ireland ym. (ECLI:EU:C:2024:18) kohta 181.

direktiivin 3 artiklan 1 kohdassa esitetty alkuperämaaperiaate ei ”vesittyisi”, kyseisen direktiivin 3 artiklan 4 kohta voidaan ymmärtää niin, että siinä sallitaan se, että muut jäsenvaltiot kuin alkuperäjäsenvaltio voivat poiketa tästä periaatteesta ainoastaan liitännäisesti. Jos katsottaisiin, että yleinen ja abstrakti säännös, jota sovelletaan tietyn tietoyhteiskunnan palvelujen ryhmän kaikkiin palveluntarjoajiin, voi olla kyseisen direktiivin 3 artiklan 4 kohdassa tarkoitettu toimenpide, sallittaisiin kansallisilla lainsäädännöillä toteutettava sisämarkkinoiden pirstoutuminen. Lisäksi direktiivin 2000/31 3 artiklaa on tulkittava siten, että tietoyhteiskunnan palvelujen vapaa liikkuvuus jäsenvaltioiden välillä voidaan varmistaa,²³⁵ sillä direktiivin 2000/31/EY mukaisella kansallisten järjestelmien eroavuuksien poistamisella kansallisten säännösten väliltä pyritään lähtökohtaisesti helpottamaan asianomaisten tuotteiden sisämarkkinoiden moitteetonta toimintaa.²³⁶ Edellä sanotusta voi olla perusteltua, että tiettyihin alkoholituotteisiin sovelletaan esimerkiksi niiden uutuuden vuoksi erityistä, jopa tiukempaa järjestelmää.²³⁷ Mahdollisuudesta rajoittaa tiettyjen alkoholituotteiden vapaata liikkuvuutta ei voida kuitenkaan tehdä vastakohtaispäätelmää, jonka mukaan markkinat voidaan sulkea sen perusteella, että uusia kansanterveydellisiä riskejä voidaan torjua estämällä uusien tuotteiden markkinoille pääsy.

Koska jäsenvaltiolla ei ole velvollisuutta ilmoittaa direktiivin 2000/31 3 artiklan 4 kohdan b alakohdan nojalla yleisistä ja abstrakteista kansallisista toimenpiteistä, kyseisiä toimenpiteitä ei mitenkään voida soveltaa tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoajiin, jotka ovat sijoittautuneet muihin jäsenvaltioihin kuin siihen, joka on nämä toimenpiteet toteuttanut.²³⁸ Tältä osin on kuitenkin huomioitava, että tietoyhteiskunnan palvelujen osalta oikeuslähdejärjestelmä voi vaihdella eri jäsenvaltioissa, minkä vuoksi komissio ei ole kuitenkaan poissulkenut mahdollisuutta, että direktiivin 2000/31/EY mukaisesti tehdyssä ilmoituksessa voi olla kyse yleisesti sovellettavasta toimenpiteestä, ”kunhan tämä toimenpide on kohdennettu riittävän hyvin, niin että alusta alkaen sitä sovelletaan selvästi yhteen tai useampaan toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneen yhden tai useamman palveluntarjoajan tarjoamaan tiettyyn tietoyhteiskunnan palveluun”. Tämä näkökulma on perusteltavissa sillä, että verkkomarkkinoilla yhteensovittamisen tarve liittyy markkinoiden erityispiirteisiin ja SEUT 114 artiklaan.²³⁹ Edellä esitetyn perusteella yhteensovitettulla alalla toteutettavat erityiset toimenpiteet voivat alkoholin etämyyntiä koskevan kysymyksenasettelun osalta

²³⁵ Ks. yhdistetyt asiat C-509/09 ja C-161/10, eDate Advertising ym. (ECLI:EU:C:2011:685) kohta 64.

²³⁶ Ks. asia C-358/14, Puola v. parlamentti ja neuvosto (ECLI:EU:C:2016:323) kohdat 64 ja 94.

²³⁷ Ks. asia C-434/02, Arnold André (ECLI:EU:C:2004:800) kohta 69; asia C-210/03 Swedish Match ECLI:EU:C:2004:802) kohta 71.

²³⁸ Ks. julkisasiamies Szpunarin ratkaisuehdotus yhdistetyissä asioissa C-662/22-C-667/22, Airbnb Ireland ym. (ECLI:EU:C:2024:18) kohta 231.

²³⁹ Ks. asia C-380/03, Saksa v. parlamentti ja neuvosto (ECLI:EU:C:2006:772) kohta 42; asia C-270/12, Yhdistynyt kuningaskunta v. parlamentti ja neuvosto (ECLI:EU:C:2014:18) kohta 102.

merkitä kansallisista olosuhteista riippuen sitä, että kaikki jäsenvaltiot velvoitetaan sallimaan jonkun tuotteen tai kyseisten tuotteiden kaupan pitäminen, tai tällaiselle sallimisvelvollisuudelle asetetaan tiettyjä edellytyksiä, tai että yhden tai useamman tuotteen kaupan pitäminen jopa kielletään väliaikaisesti tai lopullisesti ²⁴⁰

Koska yleisluonteinen ja abstrakti lainsäädäntötoimenpide, jota sovelletaan erotuksetta tietyn palvelujen ryhmän kaikkiin palveluntarjoajiin, ei yleensä täytä direktiivin 2000/31/EY 3 artiklan 2 kohdan edellytystä, direktiivin 2000/31/EY tarkastelun perusteella todettavissa, että kategorinen yleisesti sovellettava etämyynnin kieltä ei ole lähtökohtaisesti sallittu direktiivin 2000/31/EY sääntelemällä alueella, joka kattaa etämyynnin osalta järjestelmän toiminnan yleiset edellytykset. Direktiivin 2000/31 2 artiklan h alakohdassa oleva yhteensovitetun alan käsitettä koskeva määritelmä ei kyseenalaista tätä näkemystä. Yhteensovitetun alan käsitteen määritelmässä oleva viittaus yleisluonteisiin vaatimuksiin ei koske eri valtuuksia, joita vastaanottava jäsenvaltio voi käyttää poiketakseen tämän direktiivin 3 artiklan 2 kohdasta, vaan alkuperäjäsenvaltion valtuuksia. ²⁴¹ Direktiivin 2000/31 3 artiklan 4 kohdan b alakohdassa asetetaan kansallisella tasolla toteutettavien toimenpiteiden poikkeusvaikutuksen edellytykseksi siis se, että komissiolle on ensin ilmoitettu aikomuksesta toteuttaa tällaisia toimenpiteitä. Jos tämän direktiivin 3 artiklan 4 kohdassa tarkoitettujen toimenpiteiden pitäisi ymmärtää käsittävän yleisluonteiset ja abstraktit lainsäädäntötoimenpiteet, joita sovelletaan erotuksetta tietyn palvelujen ryhmän kaikkiin palveluntarjoajiin, tämä merkitsisi sitä, että kyseisen direktiivin 3 artiklan 4 kohdan b alakohdassa säädettäisiin lisäilmoituksesta direktiivissä 2015/1535 edellytettyyn ilmoitukseen nähden.

Direktiivin 2015/1535 5 artiklan 1 kohdassa säädetään, että jäsenvaltioiden on ilmoitettava komissiolle teknisiä määräyksiä, erityisesti tietoyhteiskunnan palveluja koskevia määräyksiä, koskevat ehdotuksensa. Tämän ilmoituksen tarkoituksena on mahdollistaa se, että komissio ja muut jäsenvaltiot ²⁴² voivat ennen ehdotusten hyväksymistä tarkistaa, ovatko sen yleiset ja abstraktit määräykset EUT-sopimuksessa taattujen perusvapauksien mukaisia. ²⁴³ Yleiset ja abstraktit

²⁴⁰ Ks. asia C-434/02, Arnold André (ECLI:EU:C:2004:800) kohta 35; asia C-210/03, Swedish Match (ECLI:EU:C:2004:802) kohta 34.

²⁴¹ Ks. digipalvelusäädös sekä julkisasiamies Szpunarin ratkaisuehdotus asiassa C-376/22, Google Ireland Limited (ECLI:EU:C:2023:467) kohdat 63–70.

²⁴² Direktiivin 2015/1535 5 artiklan 1 kohdan viidennen alakohdan mukaan komissio ilmoittaa muille jäsenvaltioille teknistä määräystä koskevasta ehdotuksesta viipymättä sen jälkeen, kun se on saanut jäsenvaltiolta tätä koskevan ilmoituksen.

²⁴³ Ks. asia C-376/22, Google Ireland ym. (ECLI:EU:C:2023:835).

toimenpiteet tulee notifioida direktiivin 1535/2015/EU mukaisesti siltä osin kuin ne kuuluvat kyseisen direktiivin soveltamisalaan teknisinä määräyksinä.²⁴⁴

Teknisen määräyksen käsite on direktiivin 2015/1535 keskiössä, ja se määrittää kyseisessä direktiivissä asetetun ilmoitusvelvollisuuden ulottuvuuden. Tämä käsite määritellään mainitun direktiivin 1 artiklan 1 kohdan f alakohdassa. Jotta tietoyhteiskunnan palveluun vaikuttavaa kansallista säännöstöä voitaisiin pitää ”teknisenä määräyksenä”, säännösten on asianomaisen määritelmän mukaan paitsi kuuluttava saman direktiivin 1 artiklan 1 kohdan e alakohdassa määritellyn palveluja koskevan määräyksen käsitteen alaan, sen noudattamisen on myös oltava oikeudellisesti tai tosiasiallisesti pakollista muun muassa kyseisen palvelun tarjoamiseksi tai sen käyttämiseksi jäsenvaltiossa tai sen merkittävässä osassa.²⁴⁵

Palveluja koskevalla määräyksellä tarkoitetaan direktiivin 2015/1535 1 artiklan 1 kohdan e alakohdan mukaan yleisluontoista vaatimusta, joka koskee tietoyhteiskunnan palveluja koskevan toiminnan aloittamista ja palvelutoiminnan harjoittamista, ”erityisesti palvelun tarjoajaa, palveluja ja palvelujen vastaanottajaa koskevia määräyksiä, lukuun ottamatta määräyksiä, jotka eivät erityisesti koske [tällaisia] palveluja”. Direktiivin 2015/1535 7 artiklan 1 kohdan a alakohdassa säädetyn poikkeuksen piiriin kuuluvat kansalliset säännökset, jotka voidaan katsoa annetuiksi unionin oikeuden sitovan säädöksen noudattamiseksi.²⁴⁶ Kuitenkaan silloin, kun unionin oikeuden toimessa jäsenvaltioille jätetään huomattavaa liikkumavaraa, kansallisia täytäntöönpanotoimenpiteitä ei voida pitää toimen noudattamiseksi annettuina kansallisina säännöksinä.²⁴⁷ Ilmoitusvelvollisuuksien osalta on yleisesti todettavissa, että myös ne jakaantuvat sen mukaisesti onko kyseessä yleinen vai yksilöity toimenpide.

SEUT 114 artiklan 2 kohdan mukaan sisämarkkinoiden toteuttamista ja toimintaa koskevia toimenpiteitä jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämiseksi ei sovelleta veroja koskeviin säännöksiin tai määräyksiin. Tämä ei kuitenkaan ole lähtökohtaisesti esteenä direktiivin 2015/1535 soveltamiselle verotoimenpiteisiin. SEUT 114 artiklan määräystä on tulkittava direktiivin 2000/31/EY siten, että siinä viitataan näiden säännösten niin sanottuun positiiviseen yhdenmukaistamiseen ja välillisen verotuksen alalla tämänkaltaisia toimenpiteitä

²⁴⁴ Ks. direktiivin 2015/1535 1 artiklan 1 kohdan e alakohta ja 5 artikla, jäsenvaltio voi täyttää yhdellä ainoalla ilmoituksella näissä kahdessa direktiivissä asetetut ilmoittamista koskevat velvollisuudet.

²⁴⁵ Ks. asia C-62/19, Star Taxi App (ECLI:EU:C:2020:980) kohta 61.

²⁴⁶ Ks. vastaavasti direktiivin 98/34 10 artiklan 1 kohdan ensimmäisestä luetelmakohdasta, jossa säädettiin samanlaisesta poikkeuksesta, tuomio 8.9.2005, komissio v. Portugali (C-500/03, EU:C:2005:515, 33 kohta).

²⁴⁷ Ks. julkisasiamies Szpunarin ratkaisuehdotus yhdistetyissä asioissa C-662/22-C-667/22, Airbnb Ireland ym. (ECLI:EU:C:2024:18) kohta 241; asia C-443/98, Unilever (ECLI:EU:C:2000:496) kohta 29.

toteutetaan SEUT 113 artiklan perusteella. Direktiivillä 2015/1535, jota sovelletaan etämyyntiä koskevassa asiassa teknisten määräysten ilmoittamisvelvollisuuden osalta, ei ole toteutettu tällaista positiivista yhdenmukaistamista. Sillä on ainoastaan vahvistettu säännökset, joilla pyritään estämään jäsenvaltioita toteuttamasta toimenpiteitä, jotka haittaisivat sisämarkkinoiden moitteetonta toimintaa. Näissä säännöksissä asetetaan menettelyllinen velvollisuus ilmoittaa tietyistä toimenpiteistä jo niiden valmisteluvaiheessa, jotta voidaan valvoa ennalta, että ne ovat sisämarkkinasääntöjen mukaisia. Alkoholin etämyyntiin potentiaalisesti liittyviä kansallisia rajoituksia ei siis saa toteuttaa ennen kuin palvelun tarjoajan sijoittautumisvaltiota on pyydetty ryhtymään asiassa toimenpiteisiin. Lisäksi rajoituksesta on ennen sen toteuttamista ilmoitettava komissiolle ja palvelun tarjoajan sijoittautumisvaltiolle.²⁴⁸

Kuten todettu verotus on suljettu direktiivin 2000/31/EY mukaisen yhteensovittamisen ulkopuolelle. Direktiivin 2000/31 3 artiklan 4 kohdan b alakohdassa säädetyn ilmoitusvelvollisuuden ulottuvuus puolestaan määräytyy yhtäältä kyseisen direktiivin soveltamisalan sekä sen keskeisen käsitteen eli ”yhteensovitetun alan” perusteella ja toisaalta niiden toimenpiteiden luonteen perusteella, joilla jäsenvaltio voi poiketa tästä periaatteesta. Direktiivin 2015/1535 1 artiklan 1 kohdan f alakohdassa tarkoitettuna teknisenä määräyksenä pidetään erityisesti ”palveluja koskevia määräyksiä”, sellaisina kuin ne määritellään kyseisen direktiivin 1 artiklan 1 kohdan e alakohdassa. Kyseisen määritelmän mukaan ”palveluja koskevalla määräyksellä” tarkoitetaan yleisluontoista vaatimusta, joka koskee tietoyhteiskunnan palvelujen saatavuutta ja palvelutoiminnan harjoittamista, erityisesti palvelun tarjoajaa, palveluja ja palvelujen vastaanottajaa koskevia määräyksiä, lukuun ottamatta määräyksiä, jotka eivät erityisesti koske tällaisia palveluja.

Direktiivin 2015/1535 1 artiklan 1 kohdan e alakohdan ensimmäisestä alakohdasta ja sen toisen alakohdan i alakohdasta voidaan nimittäin päätellä, että jälkimmäisen säännöksen sanamuoto, jonka mukaan ”määräyksen katsotaan koskevan nimenomaisesti tietoyhteiskunnan palveluja, jos – – sen erityistavoitteena on – – nimenomaisesti ja kohdennetusti säännellä näitä palveluja”, on ymmärrettävä siten, että siinä edellytetään, että tällaisia palveluja koskevan määräyksen erityisenä tarkoituksena ja tavoitteena on säännellä nimenomaisesti ja kohdennetusti tällaisten palvelujen *saatavuutta ja palvelutoiminnan harjoittamista* eli ensin mainitussa säännöksessä tarkoitettuja asioita.²⁴⁹ Näin

²⁴⁸ Kiireellisissä tapauksissa rajoitus voidaan toteuttaa sen estämättä, mitä 3 momentissa säädetään. Komissiolle ja palvelun tarjoajan sijoittautumisvaltiolle on viipymättä ilmoitettava rajoituksesta ja syistä, joiden vuoksi tapaus on katsottu kiireelliseksi. Mitä 3 ja 4 momentissa säädetään, ei sovelleta rikostutkinnassa eikä käsiteltäessä asiaa tuomioistuimessa.

²⁴⁹ Ks. julkisasiamies Szpunarin ratkaisuehdotus yhdistetyissä asioissa C-662/22-C-667/22, Airbnb Ireland ym. (ECLI:EU:C:2024:18) kohta 235; asia C-443/98, Unilever (ECLI:EU:C:2000:496) kohta 37.

ollen voidaan todeta, että direktiivi 1535/2015 tulee sovellettavaksi verkossa tapahtuvien palveluiden etämyynnin yhteydessä esimerkiksi tilanteissa, joissa tekninen määräys koskee alkoholin saatavuuden rajoittamista tai vähittäismyyntilupajärjestelmää.

Direktiivin 1535/2015 mukainen valvonta ei, etämyynnin aineellisen sääntelyn osalta, vastaa näiden säännösten SEUT 114 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua yhdenmukaistamista unionin lainsäädännöllä. Vaikka direktiivillä 2015/1535 on toteutettu yhdenmukaistaminen, tämä yhdenmukaistaminen koskee jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten hyväksymiseen sovellettavia menettelysääntöjä. Näin ollen SEUT 114 artiklan 2 kohta ei sulje pois direktiivin 2015/1535 soveltamista etämyyntiä koskeviin säännöksiin, mukaan lukien verosäännökset, sikäli kun verojärjestelmän nojalla asetetut velvoitteet täyttävät ”palveluja koskevan määräyksen” määritelmään sisältyvät vaatimukset.²⁵⁰ SEUT 56 artiklasta on todettava, että oikeuskäytännön mukaan sitä tosin sovelletaan toimenpiteisiin verotuksen alalla, joka on jätetty pois direktiivin 2000/31 soveltamisalasta sen 1 artiklan 5 kohdan a alakohdassa.²⁵¹

6.4 Direktiivin 2000/31/EY aineelliset edellytykset

Unionin tuomioistuin on selventänyt, että säännöksen oikeasuhtaisuuden ja tarpeellisuuden osalta on otettava huomioon SEUT 34 ja SEUT 56 artiklaa koskeva oikeuskäytäntö sen arvioimiseksi, onko kyseinen kansallinen säännöstö yhteensopiva unionin oikeuden kanssa, koska mainitut edellytykset ovat suurelta osin päällekkäisiä niiden edellytysten kanssa, joiden noudattaminen on asetettu edellytykseksi kaikille kyseisissä EUT-sopimuksen artikloissa taattujen perusvapauksien rajoituksille.²⁵² Tältä osin on huomioitava, että direktiivin 2000/31/EY 3 artiklan 2 ja 4 kohta ovat SEUT 56 artiklan logiikan mukaisia, mutta kyseisessä direktiivissä ei pelkästään muistuteta primaarioikeudessa vahvistetuista periaatteista.²⁵³ SEUT 56 artiklaa koskevan oikeuskäytännön mukaan kansallisessa lainsäädännössä, jota sovelletaan kaikkiin jäsenvaltion alueella toimiviin toimijoihin ja jolla ei pyritä sääntelemään edellytyksiä, joilla asianomaiset yritykset tarjoavat palveluja, ja jonka mahdolliset rajoittavat vaikutukset palvelujen tarjoamisen vapauteen olisivat liian sattumanvaraisia ja liian välillisiä sen kannalta, että siinä säädetyn velvollisuuden voitaisiin katsoa

²⁵⁰ Ks. julkisasiamies Szpunarin ratkaisuehdotus asiassa C-83/21, Google Ireland ja Airbnb Payments (ECLI:EU:C:2022:545) kohdat 25–27.

²⁵¹ Ks. asia C-83/21, Airbnb Ireland ja Airbnb Payments UK (ECLI:EU:C:2022:1018) kohta 38.

²⁵² Ks. asia C-649/18 A (Lääkkeiden mainonta ja myynti verkossa) (ECLI:EU:C:2020:764) kohta 64.

²⁵³ Ks. julkisasiamies Szpunarin ratkaisuehdotus asiassa C-376/22, Google Ireland Limited ym. (ECLI:EU:C:2023:467) kohta 56; yhdistetyt asiat C-509/09 ja C-161/10, eDate Advertising ym. (ECLI:EU:C:2011:685) kohdat 67 ja 68.

voivan rajoittaa tätä vapautta.²⁵⁴ Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 56 artikla on esteenä sellaisten kansallisten säännösten soveltamiselle, joilla kielletään palvelujen tarjoamisen vapauden käyttäminen, haitataan sitä tai tehdään se vähemmän houkuttelevaksi.²⁵⁵ SEUT 56 artiklaa on tulkittava siten, että se on esteenä myös kansalliselle lainsäädännölle, jolla otetaan verkossa tapahtuvaa toimintaa säännellään siten, että lainsäädännössä on muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneita toimijoita syrjiviä sääntöjä tai kun siinä säädetään säännöistä, jotka ovat syrjimättömiä mutta joita sovelletaan muuten kuin avoimesti siten, että tiettyjen muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden tarjoajien ehdokkuus estetään tai sitä vaikeutetaan.²⁵⁶ SEUT 56 artiklasta on todettava, että oikeuskäytännön mukaan sitä tosin sovelletaan toimenpiteisiin verotuksen alalla, joka on jätetty pois direktiivin 2000/31 soveltamisalasta sen 1 artiklan 5 kohdan a alakohdassa.²⁵⁷

Kuten edellä on todettu, SEUT 56 artiklaa koskevaa oikeuskäytäntöä ei voida sellaisenaan soveltaa verkkopalveluiden alueella, sillä yhteensovitettuun alaan kuuluvat vaatimukset eivät voi täyttää tästä oikeuskäytännöstä johtuvia edellytyksiä, koska niiden tarkoituksena on määritelmän mukaan säännellä sellaisen toiminnan aloittamista ja jatkamista, jossa on kysymys tietoyhteiskunnan palvelun tarjoamisesta. Tältä osin on huomattava, että edellä esitetyllä tavalla, unionin lainsäätäjä voi johdetun oikeuden säädöksellä konkretisoida EUT-sopimuksessa vahvistetun perusvapauden luomalla sisämarkkinoiden moitteettomalle toiminnalle vielä primaarioikeudessa säädettyjä edellytyksiä suotuisampia edellytyksiä.²⁵⁸ SEUT 56 artiklassa tarkoitettua palvelujen tarjoamisen vapauden periaatetta onkin täsmennetty direktiiveissä 2000/31 ja 2006/123.²⁵⁹ Direktiivin 2000/31/EY tavoitteena on sen 1 artiklan 1 kohdan sanamuodon mukaan edistää sisämarkkinoiden moitteetonta toimintaa varmistamalla tietoyhteiskunnan palvelujen vapaa liikkuvuus jäsenvaltioiden välillä. Direktiivin 2006/123 3 artiklan 1 kohdassa säädetään puolestaan muun muassa, että jos kyseisen direktiivin säännökset ovat ristiriidassa palvelutoiminnan aloittamisen tai harjoittamisen erityisiä

²⁵⁴ Ks. asia C-411/21, Instituto do Cinema e do Audiovisual (ECLI:EU:C:2022:836) kohta 29, joka koskee veroa, jonka tarkoituksena oli rahoittaa elokuvateosten ja audiovisuaalisten teosten markkinointia ja levittämistä. Ks. myös direktiivin 2000/31 soveltamisalaan kuulumattomaan verotuksen alaan liittyvistä velvoitteista asia C-674/20, Airbnb Ireland (ECLI:EU:C:2022:303) kohta 42; asia C-83/21, Airbnb Ireland ja Airbnb Payments UK (ECLI:EU:C:2022:1018) kohta 45; julkisasiamies Szpunarin ratkaisuehdotus asiassa C-83/21, Google Ireland ja Airbnb Payments (ECLI:EU:C:2022:545) kohta 57.

²⁵⁶ Ks. asia C-49/16, Unibet International Ltd. (ECLI:EU:C:2017:491).

²⁵⁷ Ks. asia C-83/21, Airbnb Ireland ja Airbnb Payments Uk (ECLI:EU:C:2022:1018) kohta 38.

²⁵⁸ Ks. asia C-593/13, Rina Services ym. (ECLI:EU:C:2015:399) kohta 40; asia C-83/21, Airbnb Ireland ja Airbnb Payments UK (ECLI:EU:C:2022:1018) kohta 45 oikeuskäytäntöviittauksineen.

²⁵⁹ Ks. esim. julkisasiamies Szpunarin ratkaisuehdotus yhdistetyissä asioissa C-662/22–C-667/22, Airbnb Ireland ym. (ECLI:EU:C:2024:18) kohta 208. Direktiivin 2000/31 antaminen perustui EY 47 artiklan 2 kohtaan, EY 55 artiklaan ja EY 95 artiklaan, joiden sanamuoto on pääasiallisesti toistettu SEUT 53 artiklan 1 kohdassa, SEUT 62 artiklassa ja SEUT 114 artiklassa, Direktiivin 2006/123 tarkoituksena on sen 1 artiklan 1 kohdan mukaan muun muassa helpottaa palvelujen vapaata liikkuvuutta. Kyseinen direktiivi on annettu EY 47 artiklan 2 kohdan ja EY 55 artiklan nojalla. EY 47 artiklan ja EY 55 artiklan sanamuoto puolestaan on pääasiallisesti toistettu SEUT 53 artiklan 1 kohdassa ja SEUT 62 artiklassa.

näkökohtia tietyillä aloilla säätelevän muun unionin säädöksen säännöksen kanssa, kyseisen muun säädöksen säännöksellä on etusija ja sitä sovelletaan kyseisiin aloihin. Tämän vuoksi verkkopalvelujen yleisen rajoituskelpoisuuden osalta sovelletaan nimenomaan direktiiviä 2000/31/EY, kun taas vähittäismyyntilupajärjestelmän osalta olennainen on direktiivi 2006/123/EU.²⁶⁰

Yhdenmukaistetuilla aloilla unionin tuomioistuimen tuomiot noudattavat logiikkaa, jonka mukaan tilanteessa, jossa asianomainen palveluntarjoaja harjoittaa toimintaansa alkuperäjäsenvaltiossa sovellettavien yhteensovitettuun alaan liittyvien vaatimusten mukaisesti, sellainen vaatimus, jossa palveluntarjoajan käyttäytymiselle asetettaisiin sitä rajoittavampia edellytyksiä, on väistämättä direktiivin 2000/31 3 artiklan 2 kohdan vastainen.²⁶¹ Jos osoitettaisiin, että jompikumpi edellä mainituista direktiiveistä on esteenä kansallisille toimenpiteille, joita alkoholituotteiden etämyynnin osalta on tarkoitus toteuttaa, näitä toimenpiteitä ei ole tarpeen arvioida SEUT 56 artiklan kannalta muutoin kuin tulkinnan täydentämisen osalta. Direktiivin 2000/31 3 artiklassa vahvistetaan periaate, jonka mukaan direktiivin 2 artiklan h alakohdassa tarkoitettulla yhteensovitetulla alalla tietoyhteiskunnan palveluihin on sovellettava sen jäsenvaltion lainsäädäntöä, johon palvelun tarjoaja on sijoittautunut, ja että jäsenvaltiot voivat toteuttaa tästä periaatteesta poikkeavia toimenpiteitä ainoastaan, jos tietyt, kyseisen 3 artiklan 4 kohdassa määritellyt aineelliset ja menettelylliset edellytykset täyttyvät.²⁶² Edellä esitetyllä tavalla direktiivin 2000/31 3 artiklan 4 kohdan perusteella toteutetut toimenpiteet koskevat *tietyä* palvelua, joka direktiivin 2000/31 3 artiklan 4 kohdan a alakohdan ii alakohdassa edellytetyn mukaisesti *vahingoittaa* kyseisen tavoitteen saavuttamista tai *vakavalla tavalla saattaa vaarantaa* kyseisen tavoitteen saavuttamisen.

²⁶⁰ Ks. asia C-665/22, Amazon Services Europe Srl (ECLI:EU:C:2024:435).

²⁶¹ Tuomiossa eDate Advertising ym. unionin tuomioistuin selvensi, että tietoyhteiskunnan palvelujen vapaa liikkuvuus jäsenvaltioiden välillä varmistetaan direktiivin 2000/31 3 artiklassa vahvistetulla menettelyllä siten, että tällaiset palvelut kuuluvat sen jäsenvaltion oikeusjärjestyksen piiriin, johon niiden tarjoajat ovat sijoittautuneet. Kyseisiin palveluntarjoajiin ei näin ollen voida soveltaa vaatimuksia, jotka ovat niiden alkuperäjäsenvaltioissa voimassa olevassa aineellisessa oikeudessa säädettyjä vaatimuksia tiukempia. Tuomiossa A (Lääkkeiden mainonta ja myynti verkossa) unionin tuomioistuin katsoi vastaanottavan jäsenvaltion käyttöön ottamien neljän vaatimuksen osalta lähinnä, että kiellon, jolla rajoitetaan tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoajan mahdollisuutta tehdä itseään tunnetuksi potentiaalisten asiakkaidensa keskuudessa vastaanottavassa jäsenvaltiossa tai houkutellessa kyseisiä asiakkaita ja edistää tuotteidensa verkkomyyntipalvelua, on katsottava rajoittavan tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoamisen vapautta. Ks. julkisasiamies Szpunarin ratkaisuehdotus yhdistetyissä asioissa C-662/22-C-667/22, Airbnb Ireland ym. (ECLI:EU:C:2024:18) kohdat 169–170.

²⁶² Direktiivin 2000/31 3 artiklan 4 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat siis tietyillä kumulatiivisilla edellytyksillä toteuttaa yhteensovitettuun alaan kuuluvan tietyn tietoyhteiskunnan palvelun osalta toimenpiteitä, joilla poiketaan tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoamisen vapauden periaatteesta. Ks. asia C-390/18, Airbnb Ireland (ECLI:EU:C:2019:1112) kohta 83. Direktiivin 2000/31 3 artikla on esteenä mm. jäsenvaltion toteuttamille toimenpiteille, joiden nojalla toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneilla verkossa toimivien välityspalvelujen tarjoajilla on, jotta ne voivat tarjota palvelujaan ensimmäisessä jäsenvaltiossa, seuraamusten uhalla velvollisuus toimittaa säännöllisin väliajoin kyseisen jäsenvaltion viranomaiselle taloudellista tilannettaan koskeva asiakirja, johon on merkittävä yksityiskohtaisesti lukuisia tietoja muun muassa palveluntarjoajan tuloista, paitsi jos mainitut toimenpiteet täyttävät kyseisen 3 artiklan 4 kohdassa säädetty edellytykset.

Unionin tuomioistuin on selventänyt, että jollei direktiivin 3 artiklan 4 kohdan mukaisin edellytyksin sallituista poikkeuksista muuta johdu, yhteensovitettulla alalla direktiivin 3 artikla on esteenä sille, että sähköisen kaupankäynnin palvelun tarjoajaan sovellettaisiin tiukempia vaatimuksia kuin palveluntarjoajan sijoittautumisjäsenvaltiossa voimassa olevan aineellisen oikeuden mukaiset vaatimukset, sillä tämä rajoittaisi palvelujen vapaata liikkuvuutta.²⁶³ Koska direktiivi 2000/31/EY perustuu alkuperämaaperiaatteeseen ja sääntöön, jonka mukaan tietoyhteiskunnan palveluiden valvonnan on tapahduttava niiden lähteellä,²⁶⁴ palvelujen ryhmän vapaata liikkuvuuden rajoittaminen siten, että se ei noudata direktiivin logiikkaa, vaarantaisi jäsenvaltioiden keskinäisen luottamuksen.²⁶⁵ Tämän vuoksi kaikissa kyseisen direktiivin 3 artiklan 4 kohtaan kuuluvissa tapauksissa on syytä tutkia kyseisen yksittäistapauksen olosuhteet ja tarpeellisina tai oikeasuhtaisina ei voida lähtökohtaisesti pitää kategorisia vapaan liikkuvuuden rajoituksia.

Direktiivin 2000/31/EY yhteydessä sisämarkkinoiden vapaan liikkuvuuden rajoittaminen kuluttajansuojan ja kansanterveyden tavoitteen saavuttamiseksi 3 artiklan 2 ja 4 kohdan mukaisesti ei ole edellä esitetyllä tavalla mahdollista yleisten ja abstraktien kansallisten toimenpiteiden perusteella,²⁶⁶ joilla jäsenvaltio asettaa toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneelle tietoyhteiskunnan palvelun tarjoajalle a) velvoitteen rekisteröityä rekisteriin, b) velvoitteen toimittaa relevantteja tietoja tarjoajan organisaatiosta, c) velvoitteen toimittaa relevantteja tietoja tarjoajan taloudellisesta tilanteesta ja d) velvoitteen maksaa taloudellista korvausta ja joilla jäsenvaltio määrää kyseisten velvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevista seuraamuksista. Tämän perusteella on todettavissa, että velvoitteet, jotka koskevat mm. mahdollista alkoholinetämyyjiä rekisteröitymistä voivat olla perusteltavissa kansanterveyden ja kuluttajansuojan tasolla, mutta tällaiset toimet eivät edelleenkään saisi kohdistua yleisesti ja abstraktisti ainoastaan verkkopalvelujen tarjoajiin. Joka tapauksessa

²⁶³ Ks. julkisasiamies Szpunarin ratkaisuehdotus asiassa C-376/22, Google Ireland ym. (ECLI:EU:C:2023:467) kohdat 55–57; yhdistetyt asiat C-509/09 ja C-161/10, Date Advertising ym. (ECLI:EU:C:2011:685) kohdat 67 ja 68. Se, että palvelujen tarjoamiselle asetetaan alkuperäjäsenvaltiossa voimassa olevia vaatimuksia tiukempia vaatimuksia sille, että nämä palvelut olisivat saatavilla toisen jäsenvaltion alueella, voi rajoittaa näiden palvelujen tarjoamisen vapautta. Tässä tilanteessa se, että toimijoille asetetaan velvoitteita, jotka yhtäältä eivät koske tiettyjä laittomia sisältöjä ja laittomia tietoja ja jotka toisaalta merkitsevät yhteensovitettuun alaan liittyviä vaatimuksia, jotka eivät näytä vastaavan sen jäsenvaltion, johon ne ovat sijoittautuneet, lainsäädännössä asetettuja vaatimuksia niiden palvelujen tarjoamiselle toisen jäsenvaltion alueella, rajoittaisi tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoamista ja merkitsisi siten poikkeusta direktiivin 2000/31 3 artiklan 2 kohdasta. Sillä, että tietoyhteiskunnan palvelua koskevaan toimintaan sovelletaan jäsenvaltion alueella sellaisia yhteensovitettuun alaan liittyviä vaatimuksia, jotka menevät alkuperäjäsenvaltiossa voimassa olevia vaatimuksia pidemmälle, rajoitetaan kyseisen palvelun vapaata liikkuvuutta, eikä näin voida menetellä muuta kuin silloin, kun tämä johtuu direktiivin 2000/31 3 artiklan 4 kohdan perusteella toteutetusta toimenpiteestä.

²⁶⁴ Ks. direktiivin 2000/31 johdanto-osan 24 perustelukappale.

²⁶⁵ Ks. direktiivin 2000/31 johdanto-osan 22 perustelukappale.

²⁶⁶ Ks. julkisasiamies Szpunarin ratkaisuehdotus asiassa C-663/22, Expedia (ECLI:EU:C:2024:18) kohta 215.

mahdolliset rekisteröitymisvelvoitteet olisi kansallisesti ilmoitettava teknisinä toimenpiteinä, jos ne ovat luonteeltaan abstrakteja ja niitä sovelletaan yleisesti.

Huomautettakoon, että siltä osin kuin etämyyntisääntelyn puitteissa omaksuttaisiin kielto, jolla pyritään rajoittamaan sellaisten tuotteiden käyttöä, jotka ”voivat – luontaisten ominaisuuksiensa ja käyttötapojensa vuoksi aiheuttaa riskejä ihmisille, eläimille ja ympäristölle”, nämä tavoitteet voisivat olla hyväksyttävä perustelu kiellon aiheuttamalle kaupan rajoitukselle. Kategorista etämyyntirajoitusta ei kuitenkaan voida nähdäksemme oikeuttaa millään näistä syistä alkoholin etämyyntiä koskevassa asiassa edellä esitetyn palvelujen vapaan liikkuvuuden ja sijoittautumisoikeuden välisen rajan vedon vuoksi,²⁶⁷ sillä tämä merkitsisi abstraktia ja yleistä verkkopalveluiden kieltoa, joka voitaisiin ilmoittaa ainoastaan direktiivin 2015/1535 kautta. Koska tällainen kielto on jo kyseistä direktiiviä koskevassa ilmoitusmenettelyssä todettu suhteellisuusperiaatteen vastaiseksi primaarioikeudellisin perustein, eivätkä kansanterveydelliset olosuhteet ole muuttuneet kyseisen ilmoitusmenettelyn jälkeen merkittävästi huonompaan suuntaan, kategorinen kielto on lähtökohtaisesti EU-oikeuden vastainen.

Suhteellisuusperiaate edellyttää joka tapauksessa, että jäsenvaltioiden toteuttamat toimenpiteet eivät ylitä niitä rajoja, jotka johtuvat siitä, mikä on tarpeellista kyseisellä lainsäädännöllä tavoiteltujen oikeutettujen tavoitteiden toteuttamiseksi ja tähän soveltuvaa, ja että silloin, kun on mahdollista valita useiden asianmukaisten toimenpiteiden välillä, on käytettävä vähiten rajoittavaa toimenpidettä ja että aiheutuvat haitat eivät saa olla suhteettoman suuria tavoiteltuihin päämääriin nähden.²⁶⁸ Rajoituksen oikeasuhteisuuden tarkistamiseksi on siis tutkittava hyväksyttävän päämäärän toteamisen jälkeen kolme kumulatiivista edellytystä: soveltuvuus, välttämättömyys ja oikeasuhtaisuus. Oikeasuhtaisuuden osalta on todettava, että kansallisen toimenpiteen on oltava oikeasuhteinen sanan suppeassa merkityksessä, eli sillä on turvattava asianmukainen tasapaino asiaan liittyvien intressien välillä (joita ovat valtion kyseisellä toimenpiteellä tavoittelema intressi ja niiden henkilöiden intressit, joihin toimenpide vaikuttaa kielteisesti).²⁶⁹ Rajoitusten oikeasuhtaisuutta määritellään määräjäsenvaltion toimivallan käyttämisen kautta, sen selvittämiseksi, soveltuvatko jäsenvaltion asettamat ehdot kansanterveyden suojelulle asetetun tavoitteen toteuttamiseen ja mennäänkö ehdoissa pidemmälle kuin on tarpeen tavoitteen saavuttamiseksi. Määräjäsenvaltion toimivallan käyttämisen

²⁶⁷ Ks. tarkemmin esim. Julkisasiamies Szpunarin ratkaisuehdotus yhdistetyissä asioissa C-662/22-C-667/22 Airbnb Ireland ym. (ECLI:EU:C:2024:18).

²⁶⁸ Ks. esim. asia C-108/09, Ker-Optika (ECLI:EU:C:2010:725) kohta 65.

²⁶⁹ Ks. julkisasiamies Emilioun ratkaisuehdotus asiassa C-307/22, FT (Copies du dossier médical) (ECLI:EU:C:2023:315) kohta 52 oikeuskäytäntöviittauksineen.

on lähtökohtaisesti tapahduttava sellaisten ehtojen mukaisesti, jotka on asetettu ehdoiksi myös SEUT-sopimuksen artikloilla taattujen perusvapauksien rajoittamiselle.²⁷⁰

Suhteellisuusanalyysin lähtökohdat hyväksyttävän päämäärän ja toimenpiteen tarpeellisuuden osalta on asetettu direktiivin 2000/31 3 artiklan 4 kohdassa. Direktiivin 2000/31 3 artiklan mukaan jäsenvaltiot voivat rajoittaa muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden palveluntarjoajien palvelujen tarjoamisen vapautta ainoastaan toimenpiteillä, jotka voidaan oikeuttaa 3 artiklan 4 a alakohdan mukaan. Rajoittavan toimenpiteen on oltava tarpeellinen yleisen järjestyksen, kansanterveyden suojelun, yleisen turvallisuuden tai kuluttajansuojan varmistamiseksi, ja sen on kohdistuttava tietoyhteiskunnan palveluun, joka vahingoittaa tosiasiallisesti näiden tavoitteiden saavuttamista tai saattaa vakavalla tavalla vaarantaa viimeksi mainittujen tavoitteiden saavuttamisen, ja sen on oltava oikeassa suhteessa mainittuihin tavoitteisiin.

Kansanterveydellisiä ja kuluttajansuojaan liittyviä kysymyksenasetteluita on arvioitava rinnakkain osana suhteellisuusanalyysia, joka suoritetaan direktiivin 2000/31 3 artiklan 4 kohdan mukaisesti kansanterveyden ja kuluttajansuojan sekä sisämarkkinaoikeudellisten periaatteiden yhteensovittamiseksi.²⁷¹ Koska alkoholilainsäädännön logiikka rakentuu kansanterveydensuojelulle, on tätä kuitenkin pidettävä ensisijaisena periaatteena tulkittaessa alkoholilainsäädännön oikeasuhtaisuutta. Yleisesti sovellettavat velvoitteet koskien kuluttajasopimuksen tekemistä eivät myöskään kuulu direktiivin 2000/31 3 artiklan 4 kohdan soveltamisalaan, eikä kansallinen lainsäätäjä voi mainituilla toimenpiteillä poiketa kyseisen direktiivin 3 artiklan 2 kohdassa säädetystä alkuperämaaperiaatteesta.²⁷²

Poikkeustoimenpiteen, jolla palvelujen vapaata liikkuvuutta verkossa rajoitetaan on siis aina oltava oikeassa suhteessa johonkin direktiivin 2000/31 3 artiklan 4 kohdan a alakohdan i alakohdassa mainittuun tavoitteeseen ja mahdollista poikkeusta direktiivin pääsäännöstä on tulkittava suppeasti²⁷³ eli kansanterveyden ja kuluttajan suojeluun tähtäävät keinot ”eivät saisi rajoittaa aiheettomasti sisämarkkinoiden toimintaa”.²⁷⁴ Tätä poikkeusta ei voida suppean tulkinnan vuoksi soveltaa toimenpiteisiin, joilla voi olla korkeintaan vain välillinen yhteys johonkin kyseisessä säännöksessä

²⁷⁰ Ks. julkisasiamies Szpunarin ratkaisuehdotus asiassa C-606/21, Doctipharma SAS (ECLI:EU:C:2023:585) kohdat 62-64 ja 72.

²⁷¹ Oikeasuhteisuudesta ks. julkisasiamies Szpunarin ratkaisuehdotus asiassa C-663/22, Expedia (ECLI:EU:C:2024:18) erityisesti kohdat 195–198.

²⁷² Ks. asia C-390/18, Airbnb Ireland (ECLI:EU:C:2019:1112) kohta 83.

²⁷³ Ks. asia C-119/12, Probst (ECLI:EU:C:2012:748) kohta 23 ja asia C-817/19, Ligue des droits humains (ECLI:EU:C:2022:491) kohta 70.

²⁷⁴ Direktiivin 2011/62 johdanto-osan 24 perustelukappaleessa selvennetään säännöksen normatiivista sisältöä.

tarkoitettuun tavoitteeseen.²⁷⁵ Kunkin jäsenvaltion on tietoyhteiskunnan palvelujen alkuperäjäsenvaltiona säänneltävä palveluja ja turvattava näin direktiivin 2000/31 3 artiklan 4 kohdan a alakohdan i alakohdassa mainitut yleisen edun mukaiset tavoitteet.²⁷⁶

Alkoholilainsäädäntö Suomessa perustuu kansanterveydellisille tavoitteille, minkä myötä oikeasuhtaisuutta tulee tarkastella etenkin tämän päämäärän valossa, mutta huomioiden että etämyynnin osalta kuluttajansuojalla on olennainen merkitys, sillä vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin oikeuden säännöksen tai määräyksen tulkinnassa on otettava huomioon paitsi sen sanamuoto myös asiayhteys ja sillä lainsäädännöllä tavoitellut päämäärät, jonka osa säännös tai määräys on.²⁷⁷ Mahdollisten verkkopalvelujen vapaan liikkuvuuden potentiaalisen rajoittamisen osalta Suomi on siis velvollinen esittämään näyttöä väitetyn riskin olemassaolosta sekä rajoittavan toimenpiteen ja tämän riskin pienenemisen – tai vastaavasti kyseisellä toimenpiteellä säännellyn käytännön ja väitetyn riskin suurenemisen – välisen syy-yhteyden kohtuullisesta todennäköisyydestä. Tämä lähestymistapa kuvastaa edellä lausunnossa käsiteltyä ja SEUT 191 artiklan 2 kohdassa vahvistettua varovaisuusperiaatetta. Kun sen vuoksi, että tehtyjen tutkimusten tulokset eivät ole vakuuttavia, osoittautuu mahdottomaksi määrittää varmasti, onko väitetty vaara olemassa tai kuinka merkittävä se on, mutta todellinen vahinko kansanterveydelle on todennäköinen siinä tilanteessa, että vaara toteutuisi, varovaisuusperiaatteen nojalla on oikeus toteuttaa rajoittavia toimenpiteitä.²⁷⁸

Etämyynnin oikeustilan laintasaisen selkeyttämistarpeen kartoittamisen näkökulmasta on näin ollen oleellista selvittää kuinka potentiaalinen ja merkittävä riski alkoholin etämyynnin salliminen olisi kansanterveyden kannalta ja millaisia oikeudellisia puitteita etämyynnin sääntelylle on asetettu EU-lainsäädännössä. Oikeudellisesta näkökulmasta katsottuna kansanterveysintressiin perustuvan rajoitustoimenpiteen tarkastelun tulee tapahtua rinnakkain kuluttajien suojaa ja ympäristön suojelua koskevien intressien kanssa sekä huomioiden asian liityntä yleiseen järjestyksen ylläpitämiseen, jota tavoitellaan etenkin alkoholin etämyynnin verotusta koskevan sääntelyn avulla.

Kansallisen toimenpiteen soveltuvuudessa ilmoitetun tavoitteen saavuttamiseen on syytä muistaa, että jos ihmisten terveyteen kohdistuvien riskien mahdollisuudesta tai vakavuudesta on epävarmuutta, jäsenvaltion on voitava toteuttaa suojoitoimia joutumatta odottamaan, että riskien todellisuus on täysin

²⁷⁵ Ks. asia C-662/22, Airbnb Ireland (ECLI:EU:C:2024:432) kohta 83.

²⁷⁶ Ks. asia C-376/22, Google Ireland ym. (ECLI:EU:C:2023:835) kohta 43.

²⁷⁷ Ks. Julkisasiamies Pitkammäen ratkaisuehdotus asiassa C-263/20, Airhelp Limited (ECLI:EU:C:2021:760) kohta 33; asia C-316/15, Hemming ym. (ECLI:EU:C:2016:879) kohta 27 ja asia C-302/16, Krijgsman (ECLI:EU:C:2017:359) kohta 24.

²⁷⁸ Ks. julkisasiamies Saugmadnsgaardin ratkaisuehdotus asiassa C-649/18, A v. Daniel B (ECLI:EU:C:2020:134) kohta 130 ja viite 89; asia C-616/17, Blaise ym. (ECLI:EU:C:2019:800) kohta 43 oikeuskäytäntöviittauksineen.

osoitettu. Kuten aiemmin on tuotu esille, varovaisuusperiaatetta ei voida soveltaa tilanteessa, joissa ei ole epäilystä riskien toteutumisesta, vaan tällöin sovelletaan suhteellisuusanalyysia. Varovaisuusperiaatteen mukaan jäsenvaltio voi toteuttaa myös toimenpiteitä, joilla vähennetään mahdollisuuksien rajoissa kansanterveyteen kohdistuvaa riskiä.²⁷⁹ Se, että jäsenvaltio vetoaa kansallisen oikeuden säännöksiin, ei saa kuitenkaan vahingoittaa unionin oikeuden yhtenäisyyttä ja tehokkuutta. Unionin oikeuden ensisijaisuuden periaatteen vaikutukset näet koskevat kaikkia jäsenvaltion elimiä kansallisten säännösten – mukaan lukien perustuslaintasoiset säännökset – voimatta tätä estää.²⁸⁰

Oikeasuhtaisuuden osalta on myös huomattava, että unionin tuomioistuimen mukaan jäsenvaltioilta ei voida evätä mahdollisuutta yleisen edun, kuten kansanterveyden tai kuluttajansuojan, mukaisten tavoitteiden saavuttamiseen, siten että jäsenvaltiot eivät voisi antaa sääntöjä, joiden soveltaminen ja noudattamisen valvonta on helppoa.²⁸¹ Jäsenvaltioiden ei voida oikeasuhteisuuden nimissä edellyttää toteuttavan myöskään vaihtoehtoisia toimenpiteitä, jos kyseisten toimenpiteiden toteuttamiskelpoisuus tai tehokkuus on epävarmaa tai jos niistä muodostuisi kestävä (organisatorinen tai taloudellinen) taakka kyseessä oleville jäsenvaltioille.²⁸² Viimeiseksi on syytä huomioda, että asetuksen 2000/31/EY perusteluosan 52 kohdan mukaan sisämarkkinoiden tarjoamien vapauksien tehokas käyttö edellyttää, että henkilöille, joiden oikeuksia on loukattu, taataan tehokkaat riitojen ratkaisukeinot. Tietoyhteiskunnan palveluiden yhteydessä mahdollisesti syntyville vahingoille on tyypillistä niiden nopeus ja maantieteellinen laajuus. Tämän erityispiirteen vuoksi ja jotta varmistettaisiin tarvittavan jäsenvaltioiden kansallisten viranomaisten keskinäisen luottamuksen säilyminen, tässä direktiivissä kehoitetaan jäsenvaltioita varmistamaan, että käytettävissä on soveltuvia oikeussuojakeinoja. Jäsenvaltioiden olisi tältä osin tutkittava, onko tarpeen tarjota mahdollisuus käyttää oikeudellisia menettelyjä soveltuvien sähköisillä keinoilla. Huomioiden edellä sanotut oikeasuhtaisuutta koskevat tulkinnalliset linjaukset on syytä tarkastella, miten oikeasuhtaisuutta koskevat linjaukset yhteensovitetään direktiivin 2006/123 kanssa ja miten direktiivin 2000/31/EY mukaisia aineellista harkintavaltaa koskevia linjauksia on sovellettu verkkopalveluiden vapaan liikkuvuuden tulkinnan yhteydessä.

²⁷⁹ Ks. julkisasiamies Szpunarin ratkaisuehdotus asiassa C-606/21, Doctipharma SAS (ECLI:EU:C:2023:585).

²⁸⁰ Ks. asia C-33/22, Österreichische Datenschutzbehörde (ECLI:EU:C:2024:46) kohta 70; asia C-430/21, RS (ECLI:EU:C:2022:99) kohta 51 oikeuskäytäntöviittauksineen.

²⁸¹ Ks. asia C-126/15, komissio v. Portugali (ECLI:EU:C:2017:504) kohta 84 oikeuskäytäntöviittauksineen.

²⁸² Ks. julkisasiamies Emilioun ratkaisuehdotus asiassa C-307/22, FT (Copies du dossier médical) (ECLI:EU:C:2023:315) kohta 62 oikeuskäytäntöviittauksineen.

7. Lupajärjestelmän sallittavuus direktiivien 2000/31/EY ja 2006/123/EU valossa

7.1 Lupajärjestelmän sallittavuus alkoholituotteiden verkkomyynnin kontekstissa

Alkoholin vähittäismyyntilupajärjestelmä on sallittu EU-tasolla ja käsillä olevan etämyyntiä koskevan asian osalta yleisesti erityisesti verkossa tapahtuvaan etämyyntiin sovellettava vähittäislupajärjestelmä on lähtökohtaisesti suljettu direktiivin 2000/31/EY ilmoitusvelvollisuuksien ulkopuolelle.²⁸³ Visnapuu tapauksessa unionin tuomioistuin päätyi tietyin reunaehdoin pitämään vähittäismyyntilupajärjestelmää sallittuna. Unionin tuomioistuin jätti kuitenkin ennakkoratkaisua pyytäneen kansallisen tuomioistuimen ratkaistavaksi sen, 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 tarkoitetulla tavalla.²⁸⁴ Monopolin jatkuvuuden osalta on huomioitava, että vähittäismyyntilupavaatimus ei liity erottamattomasti ainoastaan vähittäismyyntimonopolille annetun erityistehtävän hoitamiseen, vaan sen voidaan katsoa koskevan myös sitä, kuinka kyseinen monopoli hoitaa erityistehtäväänsä.²⁸⁵ Lähtökohtana myös lupajärjestelmän tarkastelulle toimii SEUT 37 artikla, jossa määrätään ilman, että vaadittaisiin kaikkien kaupallisten valtion monopolien lakkauttamista, niiden mukauttamisesta siten, että tavaroiden hankintaa tai myyntiä koskevissa ehdoissa ei syrjitä jäsenvaltioiden kansalaisia.²⁸⁶ Kuten Suomen hallitus on tuonut esille Visnapuu-tapauksen yhteydessä, Suomessa vähittäismyyntilupa vaaditaan sekä kotimaisilta toimijoilta, jotka aikovat harjoittaa etyylialkoholia sisältävien alkoholijuomien vähittäismyyntiä, että ulkomaisilta toimijoilta, jotka aikovat harjoittaa tällaisten juomien maahantuontia ja vähittäismyyntiä, ja että sitä sovelletaan erotuksetta Suomessa valmistettuihin ja muissa jäsenvaltioissa valmistettuihin tuotteisiin.²⁸⁷ Tätä logiikkaa on syytä noudattaa fyysistä sijoittautumista edellyttävän

²⁸³ 4 artikla: Jäsenvaltioiden on huolehdittava siitä, ettei tietoyhteiskunnan palvelun tarjoajan toiminnan aloittamisen tai jatkamisen edellytykseksi voida asettaa ennakkolupaa tai vaikutukseltaan vastaavaa vaatimusta (kysymys 3). Kyseinen lupavaatimus ei rajoita niiden lupajärjestelmien soveltamista, jotka eivät koske erityisesti ja yksinomaan tietoyhteiskunnan palveluja, minkä myötä yleisesti sovellettava alkoholin vähittäismyyntilupajärjestelmä ei kuulu kyseisen kiellon piiriin vaan sen hyväksyttävyyttä arvioidaan SEUT 34 ja 36 artiklan mukaisesti (kysymys 4).

²⁸⁴ Ks. asia C-198/14, Valev Visnapuu v. kihlakunnansyyttäjä ja Suomen valtio -Tullihallitus (ECLI:EU:C:2015:571) kohta 129.

²⁸⁵ Ks. julkisasiamies Botin ratkaisuehdotus asiassa C-198/14, Valev Visnapuu v. kihlakunnansyyttäjä ja Suomen valtio -Tullihallitus (ECLI:EU:C:2015:463) kohdat 146–147.

²⁸⁶ Ks. asia 91/75, Miritz (ECLI:EU:C:1976:23) jossa todettiin, että ”koska tasotusmaksu liittyy systematiikkansa ja luonteensa vuoksi Saksan alkoholimonopolijärjestelmään, vastausta -- on etsittävä [SEUT] 37 artiklasta, jossa määrätään nimenomaisesti valtion monopolien mukauttamisesta”. Kyseiseen tuomioon on viitattu julkisasiamies Botin ratkaisuehdotuksessa koskien asiaa C-198/14, Valev Visnapuu v. kihlakunnansyyttäjä ja Suomen valtio -Tullihallitus (ECLI:EU:C:2015:463) kohta 120.

²⁸⁷ Ks. julkisasiamies Botin ratkaisuehdotus asiassa C-198/14, Valev Visnapuu v. Kihlakunnansyyttäjä (Helsinki), Suomen valtio – Tullihallitus (ECLI:EU:C:2015:463) kohta 165.

alkoholituotteiden lisäksi myös verkossa tapahtuvan alkoholituotteiden myynnin – ja markkinoinnin alueella, jotta vähittäismyyntilupajärjestelmä ei muodostu syrjiväksi kansallisia etämyyjiä kohtaan.²⁸⁸

Lisättäköön, että Visnapuu tapauksen yhteydessä Suomen hallitus toi esille, että tavoitteeksi asetettua kansanterveyden suojelua ei ole mahdollista saavuttaa lievemmin keinoin kuin pitämällä Suomessa tapahtuva vähittäismyynti vähittäismyyntiluvan varaisena tai suomalaisen monopolin yksinoikeutena. Suomen hallitus totesi myös, että jos ulkomainen myyjä voisi itse kuljettaa alkoholijuomat ostajalle Suomeen, näin syntyisi luvanvaraisen myynnin ja monopolin kanssa kilpaileva uusi alkoholijuomien myyntikanava, johon ei kohdistuisi minkäänlaista kansallisten toimivaltaisten viranomaisten valvontaa.²⁸⁹

Tässä lausunnossa esitetään, että sen estämiseksi, että alkoholilainsäädännön mukaista valvontatavoitetta ei kierretä, olisi etämyynti syytä tuoda osaksi kansallista vähittäismyyntilupajärjestelmää. Tällainen ratkaisu mahdollistaa sen, että kansallisen monopolin rakenne ja toiminta järjestetään lupajärjestelmän uudistamisen avulla siten, että etämyynnin katsotaan täyttävän tietyt kansanterveydelliseen päämäärään liittyvät valvontaa koskevat edellytykset, minkä myötä monopolirakenteen säilyminen voidaan tosiasiallisesti taata keinoin, jotka ovat oikeasuhtaisia kansanterveyden suojelun tavoitteen näkökulmasta. Tällainen ratkaisu olisi myös yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta rationaalinen.

Lupajärjestelmän oikeasuhtaisuuden osalta voidaan todeta, että nimenomaisesti nykyään yksinoikeuksien piiriin kuuluvien tuotteiden osalta mahdollisten etämyynnin rajoitusten oikeasuhtaisuuden osalta on tutkittava, voidaanko kansanterveyden suojelun pääasiallinen päämäärä saavuttaa sisämarkkinakauppaa vähemmän rajoittavilla toimenpiteillä vähintään yhtä tehokkaasti, siten että säännöstö ei ole mielivaltaisen syrjinnän tai jäsenvaltioiden välisen kaupan peitelty rajoitus.²⁹⁰ Jäsenvaltioiden kansalaisten syrjintä tavaroiden hankintaa tai myyntiä koskevissa ehdoissa tulee sulkea pois niin, ettei toisista jäsenvaltioista tuotavien tavaroiden kauppaa kohdella oikeudellisesti tai tosiasiallisesti huonommin kuin kotimaisten tavaroiden kauppaa ja ettei jäsenvaltioiden talouksien välinen kilpailu vääristy.²⁹¹ Monopolin asema on siis suhteutettava alkoholin yhteiskunnalliseen statukseen. Tältä osin direktiivin 2006/123 perusteluosan kohdassa 71

²⁸⁸ Ibid. 167.

²⁸⁹ Ibid. kohta 170.

²⁹⁰ Ks. asia C-198/14, Valev Visnapuu v. kihlakunnansyyttäjä ja Suomen valtio -Tullihallitus (ECLI:EU:C:2015:571) kohdat 95–96 ja 129.

²⁹¹ Ks. asia C-198/14, Valev Visnapuu v. kihlakunnansyyttäjä ja Suomen valtio -Tullihallitus (ECLI:EU:C:2015:571) kohta 129 kohta ja tuomiolauselman 2 kohta.

todetaan, että direktiivin mukainen keskinäinen arviointi ei saisi vaikuttaa jäsenvaltioiden vapauteen vahvistaa kansallisissa säädöksissä yleisen edun suojelun korkea taso erityisesti sosiaalipolitiikan tavoitteiden saavuttamiseksi. Keskinäisessä arvioinnissa on lisäksi otettava täysimääräisesti huomioon yleistä taloudellista etua koskevien palvelujen ja niille osoitettujen erityistehtävien erityispiirteet. Tämä voi oikeuttaa tiettyihin sijoittautumisvapautta koskeviin rajoituksiin erityisesti, jos rajoituksilla tavoitellaan kansanterveyden suojelua ja sosiaalipolitiikan tavoitteita ja jos ne täyttävät 15 artiklan 3 kohdan a, b ja c alakohdassa vahvistetut ehdot, jotka koskevat oikeasuhtaisuutta.

Kansallisesti tulisi siis määritellä se, kuinka etämyynnin oikeustilan laintasoinen selkeyttäminen vaikuttaisi Alkolle annetun erityistehtävän hoitamiseen etenkin huomioiden yksinoikeuksien piiriin kuuluvien tuotteiden asema ja lupajärjestelmän johdonmukaisuus sekä systemaattisuus. Ilman vähittäismyyntilupajärjestelmää toiseen valtioon sijoittautunut etämyyjä voisi valvomatta tuoda maahan ja vähittäismyymä suomalaisille kuluttajille kaikenlaisia alkoholijuomia niiden alkoholipitoisuudesta riippumatta.²⁹²

Vähittäislupajärjestelmän ja direktiivin 2001/31/EY tulkinnan osalta on huomattava, että unionin tuomioistuimien on todennut piilolinsejä koskevassa kansanterveydelliseen kontekstiin kytkeytyvässä tapauksessa, että kyseisten tuotteiden myyntiä koskevat kansalliset säännöt kuuluvat direktiivin 2000/31/EY soveltamisalaan, siltä osin kuin ne koskevat tarjoamista verkossa ja sopimusten tekemistä sähköisessä muodossa.²⁹³ SEUT 34 ja SEUT 36 artiklaa sekä direktiiviä 2001/31/EU on siis tulkittava siten, että ne ovat potentiaalisesti esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jossa sallitaan tiettyjen alkoholituotteiden myynti ainoastaan verkossa toimivissa erikoisliikkeissä eli käytännössä Alkon verkkokaupassa ellei tälle ole johdonmukaista kansallista hyväksyttävää perustelua.²⁹⁴ Kyseisen kaltaista lainsäädäntöä voidaan pitää SEUT 34 artiklassa kiellettynä määrällistä rajoitusta vaikutukseltaan vastaavana toimenpiteenä, jos kieltä myydä internetissä kohdistuu nimenomaan verkossa myytäviin tuotteisiin ja vie muista jäsenvaltioista peräisin olevilta toimijoilta mahdollisuuden käyttää poikkeuksellisen tehokasta verkkomarkkinointitapaa näiden tuotteiden kaupassa, mikä puolestaan haittaa näin huomattavasti muista jäsenvaltioista peräisin olevien tuotteiden pääsyä asianomaisen jäsenvaltion markkinoille.

²⁹² Ks. julkisasiamies Botin ratkaisuehdotus asiassa C-198/14, Valev Visnapuu v. Kihlakunnansyyttäjä (Helsinki), Suomen valtio – Tullihallitus (ECLI:EU:C:2015:463) kohta 143.

²⁹³ Ks. asia C-108/09, Ker-Optika (ECLI:EU:C:2010:725) kohdat 28, 31 ja 77 sekä tuomiolauselma.

²⁹⁴ Ibid. tuomiolauselma.

SEUT 34 ja SEUT 36 artikloilla on tulkittava kuitenkin myös siten, että kun jäsenvaltion säännösten mukaan myyjä, joka on sijoittautunut toiseen jäsenvaltioon, tarvitsee vähittäismyyntiluvan voidakseen tuoda alkoholijuomia vähittäismyyntiin ensin mainitussa jäsenvaltiossa asuville kuluttajille tilanteessa, jossa myyjä huolehtii kyseisten juomien kuljetuksesta tai antaa sen kolmannen tehtäväksi, mainitut artiklat eivät ole esteenä tällaiselle säännöstölle, kunhan tämä säännöstö on sellainen, että sillä voidaan taata tavoitellun päämäärän toteuttaminen eli tässä tapauksessa etenkin kansanterveyden, tätä päämäärää ei voida saavuttaa vähemmän rajoittavilla toimenpiteillä vähintään yhtä tehokkaasti eikä kyseinen säännöstö ole mielivaltaisen syrjinnän keino tai jäsenvaltioiden välisen kaupan peitelty rajoitus.²⁹⁵

Direktiivin 2006/123 perusteluosan 8 kohdan mukaan direktiivin sijoittautumisvapautta ja palvelujen vapaata liikkuvuutta koskevia säännöksiä onkin syytä soveltaa ainoastaan siltä osin kuin asianomainen toiminta on avointa kilpailulle, joten niillä ei velvoiteta jäsenvaltioita vapauttamaan yleistä taloudellista etua koskevia palveluja eikä yksityistämään kyseisiä palveluja tarjoavia julkisyhteisöjä eikä myöskään poistamaan nykyisiä monopoleja muiden toiminta-alojen tai tiettyjen jakelupalvelujen osalta. Tämän perusteella on todettavissa, että monopolin yksinoikeuksien piiriin kuuluvien tuotteiden asema ei sinänsä ole selkeytettävissä direktiivin 2006/123 mukaisesti, eikä kyseinen direktiivi vaadi, että alkoholituotteiden myynti vapautettaisiin kategorisesti. Tämän toteamuksen myötä on syytä selvittää, että yksinoikeuksia koskevien tuotteiden asemaa tulee tutkia vähittäismyyntilupajärjestelmän näkökulmasta, mutta myös tämä näkökulma edellyttää oikeasuhtaisuuden määrittelyä sen suhteen mitä ETA-alueelta tapahtuva verkkomyyntilupa kattaa.

Direktiivin 2006/123 9 artiklassa toki lähdetään periaatteesta, jonka mukaan palvelutoimintaan ei pidä soveltaa lupajärjestelmiä.²⁹⁶ Jäsenvaltiot voivat kuitenkin tietyin edellytyksin soveltaa tällaista järjestelmää palvelutoiminnan aloittamiseen. Direktiivissä 2006/123 palvelujen tarjoamisen vapautta koskevat säännökset sisältyvät sen 16 artiklaan, jossa säädetään myös lukuisista – sekä yleisistä että erityisistä – sen soveltamisalan ulkopuolelle jättämisistä. Jos jokin palveluluokka jätetään soveltamisalan ulkopuolelle, tämä mainitaan direktiivissä nimenomaisesti, tämä pätee myös tiettyihin soveltamisalan ulkopuolelle jättämiin, jotka luetellaan kyseisen direktiivin 17 artiklassa, erityisesti sen 1 alakohdassa, joka koskee ”yleistä taloudellista etua koskevia palveluja”. Tiedyt muut

²⁹⁵ Ks. asia C-198/14, Valev Visnapuu v. kihlakunnansyyttäjä ja Suomen valtio -Tullihallitus (ECLI:EU:C:2015:571) kohta 129 kohta ja tuomiolauselmaan 2 kohta.

²⁹⁶ Direktiivin 2006/123 4 artiklan 6 kohdan mukaan ”lupajärjestelmällä” tarkoitetaan ”menettelyä, jonka mukaisesti palveluntarjoajan tai vastaanottajan on käännyttävä toimivaltaisen viranomaisen puoleen saadakseen virallisen päätöksen tai hiljaisen päätöksen, joka oikeuttaa palvelutoiminnan aloittamiseen tai harjoittamiseen”.

soveltamisalan ulkopuolelle jättämiset eivät sitä vastoin selvästikään koske palveluluokkia. Tämä pätee erityisesti direktiivin 2006/123 2 artiklan 3 kohtaan, jonka mukaan kyseistä direktiiviä ei sovelleta verotusta koskeviin asioihin. Unionin tuomioistuin on jo todennut, ettei tämä soveltamisalan ulkopuolelle jättäminen koske palveluja vaan jäsenvaltioiden verosääntöjä.²⁹⁷

Alkoholin myyntijärjestelmän osalta on todettavissa, että se kuuluu osaksi kyseistä artiklan 17 mukaista poikkeusta direktiivin 16 artiklan mukaisesta palvelujen tarjoamisen vapaudesta. Direktiivin 2006/123 16 artiklan mukaan jäsenvaltiot eivät saa asettaa palvelutoiminnan aloittamisen tai harjoittamisen ehdoksi alueellaan vaatimuksia, jotka eivät ole syrjimättömyyden, välttämättömyyden ja oikeasuhteisuuden periaatteiden mukaisia. Vaatimus on yleisluonteinen sääntö, jota sovelletaan kaikkiin palveluntarjoajiin riippumatta toteutetuista toimista tai menettelyistä sellaisen päätöksen saamiseksi, jolla suunnitellulle toiminnalle saadaan lupa.²⁹⁸ Toimilupavaatimus *itsessään* on jo malliesimerkki rajoituksesta.²⁹⁹ Toimilupa- ja lupavaatimukset nimittäin muodostavat unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä *ipso facto* sijoittautumisvapauden (tai käänteisesti palvelujen tarjoamisen vapauden) rajoituksia.³⁰⁰ Lupajärjestelmä eroaa vaatimuksesta siten, että se edellyttää palveluntarjoajan toimenpidettä, jonka johdosta viranomaisen antaa kyseisen palveluntarjoajan toiminnan sallimista koskevan virallisen päätöksen.³⁰¹ Vaikka monopolin järjestämistä koskevat kysymykset, jotka kuuluvat SEUT 37 artiklan sovellusalaan on suljettu direktiivin 2000/31 ulkopuolelle, direktiivissä 2006/123 säädetään nimenomaisesti taloudellisia yleishyödyllisiä palveluja koskevista lupajärjestelmistä.

Direktiivin 2 artiklassa (”Soveltamisala”) säädetään ettei direktiiviä sovelleta seuraaviin toimiin muihin kuin taloudelliset yleishyödylliset palvelut. Direktiivin 2006/123 1 artiklan 2 kohdan nojalla

²⁹⁷ Ks. asia C-83/21, Airbnb Ireland ja Airbnb Payments UK (ECLI:EU:C:2022:1018) kohta 38.

²⁹⁸ Ks. julkisasiamies Bobekin ratkaisuehdotus asiassa C-724/18 Cali Apartments (C-724/18 ja C-727/18, EU:C:2020:251) kohta 69.

²⁹⁹ Ks. julkisasiamies Szpunarin ratkaisuehdotus asiassa C-50/21, Prestige and Limousine (ECLI:EU:C:2022:997) kohta 53. Ks. myös Müller-Graff, P.-Chr. teoksessa Streinz, R. (toim.), *EUV/AEUV Kommentar*, C.H. Beck, Munich, 3. painos, 2018, SEUT 49 artikla, 67 kohta ja sitä seuraavat kohdat ja Forsthoff, U. teoksessa Grabitz, E., Hilf, M. ja Nettesheim, M. (toim.), *Das Recht der Europäischen Union*, 76. EL., päivitetty toukokuussa 2022, C.H. Beck, Munich, SEUT 49 artikla, 104 kohta. Ks. myös Kainer, F. teoksessa Pechstein, M., Nowak, C. ja Häde, U. (toim.), *Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC und AEUV*, Band II, Mohr Siebeck, Tübingen, 2017, SEUT 49 artikla, 63 kohta ja Wendland, H.M., ”Die binnenmarktrechtliche Niederlassungsfreiheit der Selbständigen” teoksessa Müller-Graff, P.-Chr. (toim.), *Europäisches Wirtschaftsordnungsrecht (Enzyklopädie Europarecht, Band 4)*, Nomos, Baden-Baden, 2. painos, 2021, s. 177–234, 4 kohta.

³⁰⁰ Ks. julkisasiamies Szpunarin ratkaisuehdotus asiassa C-50/21, Prestige and Limousine (ECLI:EU:C:2022:997) kohta 53; asia C-76/90, Säger (ECLI:EU:C:1991:331) kohta 14; asia C-43/93, Vander Elst (ECLI:EU:C:1994:310) kohta 15; asia C-205/99, Analir ym. (ECLI:EU:C:2001:107) kohta 22; asia C-390/99, Canal Satellite Digital (ECLI:EU:C:2002:34) kohta 29 ja asia C-169/07, Hartlauer (ECLI:EU:C:2009:141) kohta 34.

³⁰¹ Ks. julkisasiamies Sanchez-Bardonan ratkaisuehdotus asiassa C-16/23, FA-RO di YK ym. (ECLI:EU:C:2024:240) kohta 57; Ks. asia C-24/18, Cali Apartments (ECLI:EU:C:2020743) kohta 49.

kyseisessä direktiivissä ei käsitellä yleistä taloudellista etua koskevien palvelujen *vapauttamista*, mutta säännöksessä ei kuitenkaan jätetä yleistä taloudellista etua koskevia palveluja kyseisen direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle.³⁰² Näin ollen lupajärjestelmä on mahdollinen direktiivin soveltamisalalla, vaikka lupajärjestelmien osalta direktiivin 2000/31/EY 4 artiklassa säädetään, että:

1. Jäsenvaltioiden on huolehdittava siitä, ettei tietoyhteiskunnan palvelun tarjoajan toiminnan aloittamisen tai jatkamisen edellytykseksi voida asettaa ennakkolupaa tai vaikutukseltaan vastaavaa vaatimusta.
2. Edellä 1 kohta ei rajoita niiden lupajärjestelmien soveltamista, jotka eivät koske erityisesti ja yksinomaan tietoyhteiskunnan palveluja tai joita telepalvelualan yleisten valtuutusten ja yksittäisten toimilupien yhteisistä puitteista 10 päivänä huhtikuuta 1997 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 97/13/EY koskee.

Tältä osin huomioitava, että verkkopalveluja koskevan lupajärjestelmän perustaminen erilleen nykyisestä lupajärjestelmästä olisi direktiivin 2000/31/EY vastaista. Direktiivin 2000/31/EY 4 artiklan 2 kohdan tarkoituksena on välttää epäyhdenvertainen kohtelu tietoyhteiskunnan palvelujen ja kyseisen käsitteen piiriin kuulumattomien samankaltaisten palvelujen välillä. Kun yleistä lupajärjestelmää on tarkoitus soveltaa myös sähköisessä muodossa suoritettaviin etäpalveluihin, on nimittäin todennäköistä, että nämä palvelut korvaavat taloudellisesti ”perinteisillä” välineillä tarjottavat palvelut ja ovat tästä syystä suorassa kilpailutilanteessa tämän toisen palveluryhmän kanssa. Jos luvan hankkimista koskevaa velvoitetta ei olisi, tietoyhteiskunnan palvelut olisivat etuoikeutetussa kilpailuasemassa vilpittömän kilpailun periaatteen ja yhdenvertaisen kohtelun periaatteen vastaisesti.³⁰³ Vaikka siis unionin lainsäätäjän tarkoituksena oli direktiivin 2000/31 antamisella edistää tietoyhteiskunnan palvelujen kehittämistä, sen tarkoituksena ei ollut antaa taloudellisille toimijoille mahdollisuutta välttää lakisääteisiä velvoitteita pelkästään sillä verukkeella, että ne toimivat ”verkossa”. Nämä huolenaiheet ovat olleet taustalla tuomioon *Asociación Profesional Elite Taxi*³⁰⁴ johtaneessa asiassa.³⁰⁵ Näin ollen loogisinta olisi täydentää nykyisen lupajärjestelmän lupatyyppejä siten, että etämyynti sallittaisiin luvanvaraisesti sekä Suomeen että muualle sijoittautuneille myyjille yhtäläisin edellytyksin.

³⁰² Ks. julkisasiamies Szpunarin ratkaisuehdotus asiassa C-10/22 LEA v. Jamedo SA (ECLI:EU:C:2023:437) kohta 77.

³⁰³ Ks. julkisasiamies Szpunarin ratkaisuehdotus asiassa C-62/19, *Star Taxi* (ECLI:EU:C:2020:692) kohta 68.

³⁰⁴ Ks. asia C-434/15 *Asociación Profesional Elite Taxi* (ECLI:EU:C:2017:981).

³⁰⁵ Ks. julkisasiamies Szpunarin ratkaisuehdotus asiassa C-62/19, *Star Taxi* (ECLI:EU:C:2020:692) kohta 68.

Direktiivin 2006/123 4 artiklassa ("Määritelmät") säädetään, että 'lupajärjestelmällä' tarkoitetaan menettelyä, jonka mukaisesti palveluntarjoajan tai vastaanottajan on käännyttävä toimivaltaisen viranomaisen puoleen saadakseen virallisen päätöksen tai hiljaisen päätöksen, joka oikeuttaa palvelutoiminnan aloittamiseen tai harjoittamiseen; 'vaatimuksella' tarkoitetaan velvoitetta, kieltoa, ehtoa tai rajoitusta, joka sisältyy jäsenvaltioiden lakeihin, asetuksiin tai hallinnollisiin määräyksiin tai johtuu oikeus- tai viranomaiskäytännöstä, ammattialasäännöistä tai ammattijärjestöjen tai muiden ammatillisten organisaatioiden yhteisistä säännöistä, jotka ne ovat vahvistaneet itsemääräämisoikeutensa puitteissa; työmarkkinaosapuolten neuvottelemassa työehtosopimuksissa vahvistettuja normeja ei sellaisenaan katsota tässä direktiivissä tarkoitetuiksi vaatimuksiksi.

Lupajärjestelmän hyväksyttävyyttä arvioidaan siis direktiivien 2000/31/EY ja 2006/123/EU valossa, huomioiden, että lähtökohtaisesti ainoastaan lupajärjestelmä, joka koskee yleisesti sekä verkossa että muutoin tarjottavia palveluita on sallittu. On todettava, että direktiivin 2006/123 3 artiklan 1 kohdassa säädetään muun muassa, että jos kyseisen direktiivin säännökset ovat ristiriidassa palvelutoiminnan aloittamisen tai harjoittamisen erityisiä näkökohtia tietyillä aloilla säätelevän muun unionin säädöksen säännöksen kanssa, kyseisen muun säädöksen säännöksellä on etusija ja sitä sovelletaan kyseisiin aloihin.

Direktiivillä 2000/31 on niin selkeä *lex specialis* -asema suhteessa direktiiviin 2006/123,³⁰⁶ että se pitää asettaa etusijalle jo pelkästään *lex posterior generalis non derogat legi priori specialis*-periaatteen mukaisesti. Jos siis etämyyntipalvelua koskevan toiminnan katsotaan kuuluvan direktiivin 2000/31 soveltamisalaan, se jää lähtökohtaisesti direktiivin 2006/123 soveltamisalan ulkopuolelle. Tässä lausunnossa katsotaan, että oikeasuhtaisuutta palvelujen tarjoamisen rajoitusten osalta on syytä tarkastella nimenomaisesti erityisasemassa olevan direktiivin 2000/31/EY 3 artiklan 4 a kohdan kautta. On huomattava, että kun jo voimassa olevan lupajärjestelmän laajentaminen tietoyhteiskunnan palveluihin edellyttää mukautuksia niiden erityispiirteiden vuoksi, jotka näillä palveluilla on niihin palveluihin nähden, joita varten kyseinen järjestelmä on alun perin suunniteltu, toiminnan mukautukset voivat koskea muun muassa luvan saamisen edellytyksiä. Nimenomaan tällaisten mukautusten puuttuminen voikin itsessään kyseenalaistaa lupajärjestelmän tietoyhteiskunnan palveluihin soveltamisen laillisuuden.³⁰⁷ Tämän perusteella kansallisesti tulisi varmistaa, että luvan saamisen edellytykset ovat asianmukaisia myös verkkomyyntiä ja -markkinointia silmällä pitäen ja

³⁰⁶ Direktiivin 2006/123 3 artiklan 1 kohdassa nimittäin säädetään, että jos kyseisen direktiivin säännökset ovat ristiriidassa palvelutoiminnan aloittamista ja harjoittamista tietyillä aloilla säätelevien muiden unionin säädösten kanssa, muiden unionin säädösten säännöksillä on etusija.

³⁰⁷ Ks. asia C-665/22, Amazon Services Europe Srl (ECLI:EU:C:2024:435).

luvan saamisen edellytyksissä huomioidaan jäljempänä esitetyllä tavalla lupajärjestelmän syrjimättömyys.

Edellä esitetyistä syistä katsomme, että direktiivin 2000/31 4 artiklan 2 kohtaa on tulkittava siten, että kansallinen säännös, jolla luvan hankkimista koskeva velvoite laajennetaan tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoajiin ja joka jo koski samankaltaisten muiden kuin tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoajia, ei ole lupajärjestelmä, joka koskee erityisesti ja yksinomaan viimeksi mainitun palveluryhmän tarjoajia. Kyseisen direktiivin 4 artiklan 1 kohtaan sisältyvä kielto ei siis ole esteenä kansallisen alkoholituotteiden vähittäismyyntilupajärjestelmän mukauttamiselle siten, että järjestelmää sovelletaan myös tietoyhteiskunnan palveluihin.³⁰⁸ Lupajärjestelmän kattamat palvelut, joita ei toimiteta sähköisessä muodossa, ja tietoyhteiskunnan palvelut, joihin kyseinen järjestelmä laajennetaan, ovat tosiasiallisesti taloudellisesti vastaavia. Tätä vastaavuutta on arvioitava palvelun käyttäjän näkökulmasta siten, että palvelujen on oltava keskenään vaihdettavissa.³⁰⁹ Toisin sanoen, sikäli kuin alkoholituotteiden myynti fyysisestä luvanvaraisesta toimipisteestä ja verkkokauppa ovat kuluttajille vaihtoehtoisia myyntikanavia, ovat ne taloudellisesti vastaavia.

Direktiivin 2000/31 4 artiklaa on siis tulkittava siten, ettei se ole esteenä sille, että tietoyhteiskunnan palvelun tarjoajaan sovelletaan lupajärjestelmää, jota sovelletaan sellaisten taloudellisesti vastaavien palvelujen tarjoajiin, jotka eivät ole tietoyhteiskunnan palveluja. Tältä osin on kuitenkin huomioitava direktiivin 2006/123 9 ja 10 artiklat, joiden mukaan:

Direktiivin 9 artiklassa (”Lupajärjestelmät”) säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltiot voivat asettaa palvelutoiminnan aloittamisen tai harjoittamisen ehdoksi lupajärjestelmän noudattamisen vain siinä tapauksessa, että seuraavat ehdot täyttyvät:

³⁰⁸ Ks. asia C-255/16, Falbert ym. (ECLI:EU:C:2017:983), jossa unionin tuomioistuin katsoi, että kansallista määräystä, jonka tavoitteena on laajentaa olemassa oleva määräys koskemaan tietoyhteiskunnan palveluita, on pidettävä direktiivin 98/34 1 artiklan 5 alakohdassa tarkoitettuna ”palveluja koskevana määräyksenä”. Kuten jo totesin edellä tämän ratkaisuehdotuksen 63 kohdassa, direktiivissä 2015/1535 tarkoitettuja palveluja koskevat määräykset ovat kuitenkin erityisesti tietoyhteiskunnan palveluja koskevia määräyksiä, kun taas direktiivin 2000/31 4 artiklan 1 kohdassa kielletään ainoastaan näitä palveluja erityisesti ja yksinomaan koskevat lupajärjestelmät. Lisäksi vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kansalliset säännökset, joilla pelkästään säädetään yritysten sijoittautumisedellytyksistä tai palveluiden tarjoamisen edellytyksistä, kuten säännökset, joissa elinkeinotoiminnan harjoittamisen edellytykseksi asetetaan ennakkolupa, eivät ole direktiivissä 2015/1535 tarkoitettuja teknisiä määräyksiä, ja tätä periaatetta sovelletaan myös palveluja koskeviin määräyksiin. Olisi siis epäjohdonmukaista soveltaa tulkintaa koskevaa analogiaa direktiivin 2015/1535 1 artiklan 1 kohdan e alakohdan ja direktiivin 2000/31 4 artiklan 2 kohdan, joka koskee nimenomaan lupajärjestelmiä, välillä. Ks. myös analogisesti julkisasiamies Szpunarin ratkaisuehdotus asiassa C-62/19, Star Taxi (ECLI:EU:C:2020:692) kohta 72.

³⁰⁹ Ks. julkisasiamies Szpunarin ratkaisuehdotus asiassa C-62/19, Star Taxi (ECLI:EU:C:2020:692) kohdat 71–74.

- a) lupajärjestelmä ei ole ketään palveluntarjoajaa syrjivä;
 - b) lupajärjestelmän tarve on perusteltavissa yleiseen etuun liittyvästä pakottavasta syystä;
 - c) tavoiteltua päämäärää ei voida saavuttaa vähemmän rajoittavalla toimenpiteellä, etenkin koska jälkikäteisvalvonta tapahtuisi liian myöhään, jotta sillä olisi todellista vaikutusta.
- –”.

Direktiivin 10 artiklassa (”Luvan myöntämisehdot”) säädetään seuraavaa:

- ”1. Lupajärjestelmien on perustuttava kriteereihin, joilla määritellään toimivaltaisten viranomaisten harkintavallan laajuus, jotta sitä ei käytetä mielivaltaisesti.
2. Edellä 1 kohdassa tarkoitettujen kriteerien on oltava:
- a) syrjimättömiä;
 - b) perusteltuja yleisen edun mukaisin pakottavin syin;
 - c) oikeassa suhteessa mainittuun yleiseen etuun liittyvään pakottavaan syyhyn;
 - d) selviä ja yksiselitteisiä;
 - e) objektiivisia;
 - f) yleisesti ennalta tiedossa;
 - g) avoimia ja saatavilla.
- –”.

Direktiivin 2006/123 9 ja 10 artikla ovat esteenä sellaisen lupajärjestelmän soveltamiselle, joka ei ole näissä artikloissa vahvistettujen perusteiden mukainen eli syrjimätön ja oikeasuhtainen sekä yleistä pakottavaa etua koskeva, minkä tarkistaminen on kansallisen tuomioistuimen tehtävä. Lupajärjestelmä ei ole direktiivin 2006/123 10 artiklassa säädettyjen kriteerien mukainen esimerkiksi, jos luvan myöntämiselle on asetettu teknisiä vaatimuksia, jotka eivät sovellu hakijan suunnittelemaan palveluun. Direktiivin 2000/31 3 artiklaa, direktiivin 2006/123 16 artiklaa ja SEUT 56 artiklaa ei kuitenkaan voida soveltaa tilanteeseen, jossa palveluntarjoaja haluaa tarjota

tietoyhteiskunnan palveluja jäsenvaltiossa, johon se on sijoittautunut.³¹⁰ Edellä sanotun perusteella samalla lupajärjestelmällä tulisi lähtökohtaisesti kattaa kaikki lupatyypit, jotka koskevat alkoholin etämyyntiä tai sen muuta luvanvaraista vähittäismyyntiä. Vähittäismyntilupajärjestelmän lupamenettelyjen osalta on huomioitava direktiivin 2006/123 14 ja 15 artiklat, joita käsitellään myöhemmin väestön tiheyden ja jakeluautomaattien sijoittelun kautta.

7.2 Lupajärjestelmä, etämyynti ja yhdenvertaisuus

Ensiksi on oleellista todeta, että direktiivi 2006/123, jota on käsitelty osana analyysia, edellyttää että etämyynnin lupajärjestelmään kytkeytyvät potentiaaliset maahantuontiin liittyvät rajoitukset ovat perusoikeuksien kanssa yhteensopivia. Kuten kyseisen direktiivin perusteluosan 83 kohdassa todetaan:

On aiheellista varmistaa, että palvelujen tarjoamisen vapautta koskevan säännöksen soveltamisesta ei voi poiketa muilla kuin poikkeusten piiriin kuuluvilla aloilla. Nämä poikkeukset ovat välttämättömiä, jotta voidaan ottaa huomioon sisämarkkinoiden yhdentymisaste sekä palveluja koskevat tietyt yhteisön säännökset, joiden mukaan palveluntarjoajaan on sovellettava muun kuin sijoittautumisjäsenvaltion lainsäädäntöä. Lisäksi olisi voitava poikkeuksellisesti tietyissä yksittäistapauksissa toteuttaa toimenpiteitä tietyn palveluntarjoajan varalta sisältöä ja menettelyä koskevin tietyin tarkoin määritellyin edellytyksin. Lisäksi palvelujen vapaata liikkuvuutta koskevien poikkeuksellisesti hyväksytyjen rajoitusten olisi oltava niiden perusoikeuksien mukaisia, jotka kuuluvat erottamattomasti yhteisön oikeusjärjestyksen mukaisiin yleisiin oikeusperiaatteisiin.

Direktiivin 2006/123 perusteluosan kohdassa 32 puolestaan todetaan, että direktiivi on johdonmukainen kuluttajansuojan tasoa koskevan yhteisön lainsäädännön kanssa, kuten sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevan direktiivin 2003/29/EY ja kuluttajaa koskevasta yhteistyöstä annetun asetuksen 2006/2004 kanssa. Näin ollen voidaan olettaa, että esimerkiksi markkinoinnin rajoitukset, jotka perustuvat alkoholilain 50 ja 51 pykäliin ovat sovellettavissa verkossa tapahtuvaan markkinointiin, jos ne on notifioitu tarpeellisilta osin asianmukaisesti.

Alkoholin etämyyntiä koskeva oikeustila sisältää useita perusoikeuksiin liittyviä kysymyksenasetteluita, joista lupajärjestelmän kannalta oleellisia ovat etenkin perustuslain 6 §:ssä säädettyä yhdenvertaisuuteenvertaisuutta koskevat pohdinnat. Asian kannalta oleellinen on etenkin yhdenvertaisuuslain 8§:n mukainen syrjinnän kieltö sekä saman lain 9§:n mukainen positiivista

³¹⁰ Ks. julkisasiamies Szpunarin ratkaisuehdotus asiassa C-62/19, Star Taxi (ECLI:EU:C:2020:692) kohta 103.

erityiskohtelua koskeva säännös. Perustuslain 8§ mukaisen syrjinnän kiellon mukaan ketään ei saa syrjiä iän, alkuperän, kansalaisuuden, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, poliittisen toiminnan, ammattiyhdistystoiminnan, perhesuhteiden, terveydentilan, vammaisuuden, seksuaalisen suuntautumisen tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Syrjintä on kielletty riippumatta siitä, perustuuko se henkilöä itseään vai jotakuta toista koskevaan tosiseikkaan tai oletukseen. Välittömän ja välillisen syrjinnän lisäksi tässä laissa tarkoitettua syrjintää on häirintä, kohtuullisten mukautusten epääminen sekä ohje tai käsky syrjiä. Perustuslain 9§ mukaisen positiivista erityiskohtelua koskevan säännöksen mukaan sellainen oikeasuhtainen erilainen kohtelu, jonka tarkoituksena on tosiasiallisen yhdenvertaisuuden edistäminen taikka syrjinnästä johtuvien haittojen ehkäiseminen tai poistaminen, ei ole syrjintää.

Lähtökohtaisesti Suomen perustuslain yhdenvertaisuussäännös koskee vain ihmisiä ja perustuslakivaliokunta on todennut, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn.³¹¹

Erottelut eivät kuitenkaan tällöinkään saa olla mielivaltaisia myöskään oikeushenkilöiden asemaa arvioitaessa kansallisen harkintamarginaalin puitteissa, eivätkä erot saa muodostua kohtuuttomiksi.

³¹² Oikeushenkilöihin kohdistuvan sääntelyn arvioinnissa on valiokunnan mukaan otettava korostetusti huomioon yhdenvertaisuusperiaatteen ja lainsäätäjän harkintavallan välinen suhde.

³¹³ Yhdenvertaisuuslaki kuitenkin kieltää sekä välittömän että välillisen syrjinnän ja yhdenvertaisuusperiaatteella voi olla merkitystä myös oikeushenkilöitä koskevan sääntelyn arvioinnissa etenkin silloin, kun sääntelyllä voi olla välillisiä vaikutuksia luonnollisten henkilöiden oikeusasemaan.³¹⁴

Lausunnossa käsiteltävä alkoholituotteiden verkossa tapahtuva etämyynti koskee lähtökohtaisesti oikeushenkilöitä ja niiden asemaa, mutta muutoksella voi olla välillisiä vaikutusta niiden luonnollisten henkilöiden oikeusasemaan, joiden elinkeinotoiminta perustuu alkoholijuomien valmistukseen. Sääntelyllä voi olla myös välillisiä vaikutuksia rikosoikeudellisten seuraamusten kohdistuessa omistusoikeuteen, joka on yksi asian kannalta relevanteista perusoikeuksista. On huomioitava, että välillisiä vaikutuksia koskevan näkökulman merkitys on sitä vähäisempi mitä etäisempi tämä yhteys on.³¹⁵ Etämyynnin yhteys rikosoikeuteen ei ole siinä määrin etäinen, että sen

³¹¹ Ks. esim. [PeVL 102/2022 vp](#), kappale 5, [PeVL 2/2011 vp](#), s. 2/II, [PeVL 64/2010 vp](#), s. 2.

³¹² Ks. esim. [PeVL 37/2010 vp](#), s. 3/I, [PeVM 11/2009 vp](#), s. 2, [PeVL 18/2006 vp](#), s. 2/II.

³¹³ Ks. esim. [PeVL 97/2022 vp](#), kappale 21, [PeVL 11/2012 vp](#), s. 2/II.

³¹⁴ Ihmiset ovat perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan yhdenvertaisia lain edessä. Säännös ilmaisee paitsi vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta myös ajatuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta. Siihen sisältyy mielivallan kieltö ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa ([HE 309/1993 vp](#), s. 42).

³¹⁵ Ks. [PeVL 2024/11](#) [PeVL 11/2012 vp](#), s. 2/II ja [PeVL 37/2010 vp](#), s. 3/I.

voisi jättää huomioimatta, sillä se muodostaa myös osan oikeudellisesti relevanttia kontekstia. Lausunnossa huomioidaan tarve yhteensovittaa perusoikeussäännökset tavalla, joka takaa korkean kuluttajan suojan tason ja mahdollistaa kansanterveysintressien mukaisen ja johdonmukaisen lainsäädännöllisen kehityksen.

Helsingin hovioikeus totesi Visnapuu tapauksen yhteydessä, että etämyynnin salliminen ulkomaisille myyjille johtaisi siihen, että etämyynti tulisi sallia myös kotimaisille myyjille ja monopoli menettäisi näin merkityksensä. Etämyyntiä koskevan asian osalta syrjinnän kiellolla on edellä sanotun perusteella merkitystä etenkin, kun tarkastellaan rinnakkain kansallisia ja EU:n sisämarkkinoita, jolloin etämyyntiä koskevalla sääntelyllä on suoria vaikutuksia elinkeinovapauteen. Tässä lausunnossa kotimaisten tuottajien aseman osalta huomioidaan etenkin etämyyntiin liittyvä kansallisten markkinoiden yhdenvertaisten toimintaedellytysten takaamisen tarve tilanteessa, jossa etämyynnin oikeustilaa selkeytetään myös ETA-alueelta lähtöisin olevan etämyynnin osalta siten, että ne sisällytetään osaksi kansallista lupajärjestelmää. Lausunnossa ehdotettu lupajärjestelmän uudelleenjärjestely mahdollistaisi kuitenkin sen, että vähittäismyyntilupa- ja yksinoikeusjärjestelmä voidaan säilyttää, vaikka etämyyntiä vapautettaisiin, sillä etämyynti sallittaisiin käytännössä osana lupajärjestelmää, joka turvaa myös monopolin olemassaoloa.

Tältä osin on huomioitava, että unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä syrjinnäksi ei ole katsottu SEUT 34 artiklan perusteella sitä, jos tuontituotteita kohdellaan samoin kuin kotimaisia. Tällaiset tapaukset eivät kuulu SEUT 34 soveltamisalaan, kunhan ne ovat oikeasuhtaisia eivätkä muuten syrii tuontitavaroita. Alkoholituotteiden osalta on huomattava, että vähittäismyyntilupavaatimus ei ole erilainen kotimaisille ja ulkomaisille tuotteille³¹⁶ ja jos kyseistä lupavaatimuksia sovelletaan myös etämyyntiin, ei kyseessä ole lähtökohtaisesti syrjivä myyntijärjestely.³¹⁷ Jos ETA-alueelta käsin toimivien etämyyjien toiminta mahdollistetaan lakiteknisesti selkeästi osana kansallista alkoholipoliittisen sääntelykehyksen päivittämistä, olisi siis johdonmukaista sallia luvanvarainen etämyynti myös kansallisille tilaviinin ja käsityöläisöluiden sekä sahdin tuottajille. ETA-alueelta tapahtuvan etämyynnin sääntelykehyksen päivittämisen yhteydessä on syytä huomioida johdonmukaisesti kansallisten alkoholimarkkinoiden toimintaedellytysten takaaminen, sillä muutoin myyntijärjestely voi muodostua syrjiväksi ja rajoittaa nimenomaisesti kansallisten toimijoiden

³¹⁶ Ks. asia C-23/89 Quietlynn (ECLI:EU:C:1990:300) kohta 11.

³¹⁷ Ks. asia 59/75 Manghera (ECLI:EU:C:1976:14) kohta 9; asia 91/78 Hansen (ECLI:EU:C:1979:65) kohta 8; asia 78/82 komissio v. Italia (ECLI:EU:C:1983:159) kohta 11, asia C-347/88 Komissio v. Kreikka (ECLI:EU:C:1990:470) kohta 42 ja asia C- 387/93 Banchemo II (ECLI:EU:C:1995:439) kohta 27.

elinkeinovapautta tavalla, joka myös estää viennin kasvua ja vaikuttaa näin sekä perusoikeuksien tehokkuuteen että kansantalouteen.

Kansallisten markkinoiden toimintaedellytysten osalta on huomattava, että verkossa tarjottavien etämyyntipalvelujen rajoittaminen voi kuitenkin olla tarpeen joidenkin alkoholituoteluokkien osalta, jotta monopolin toiminnan jatkuvuus voidaan turvata. Tältä osin on syytä tarkastella, johtaako kyseinen logiikka etämyyntiä harjoittavien yritysten syrjintään, kun huomioidaan sijoittamisvapauden oleellinen merkitys asian tarkastelussa.³¹⁸ Kuten unionin tuomioistuin on todennut, vähittäismyynnin sääntelyn taustalla ovat tietyt poliittiset ja taloudelliset ratkaisut, joilla pyritään takaamaan kansanterveyden tehokas suojelu kansallisten sekä alueellisten sosiokulttuuristen erityispiirteiden mukaan, ja näiden erityispiirteiden arviointi kuuluu jäsenvaltioille.³¹⁹ Perustamissopimuksen 34 artiklaa on tulkittava vähittäismyyntilupavaatimuksen ja verkko-ostojen sallimisen osalta siten, että järjestely voi olla tavaroiden vapaan liikkuvuuden periaatteen vastainen mikäli siitä mahdollisesti seuraavat yhteisön sisäistä kauppaa rajoittavat vaikutukset ylittävät tämän kaltaisille säännöstoille ominaiset vaikutukset, mutta se voi olla sallittu, jos vaikutukset ovat ominaisia alkoholimonopolin toiminnan näkökulmasta tavanomaisia. Tavanomaisuuden osalta on todettavissa, että etämyynnin rajoittaminen siten, että samat tiettyjä alkoholituotteita koskevat rajoitukset koskevat kaikkia verkossa alkoholituotteita myyviä ja markkinoivia luvanvaraisesti toimivia tahoja, on potentiaalisesti mahdollista etenkin niiden tuotteiden osalta, jotka kuuluvat osaksi monopolin yksinoikeuksia, jos monopolin jatkuvuutta ei voida muuten turvata. Tästä ei kuitenkaan ole varmuutta, sillä kyseisen kaltaista tilannetta ei ole käsitelty unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä verkkopalvelujen kontekstissa.

Miedomprien tuotteiden osalta on huomioitava, että Suomessa alkoholin vähittäismyyntilupajärjestelmän muutos on jo avannut päivittäistavarakaupan markkinat osin myös kotimaisille tilaviineille. Lisäksi verkossa tapahtuvan alkoholituotteiden myynnin rajoitusten oikeasuhtaisuuden osalta on oleellista huomata, että alkoholilain 17 §:n tilamyntipoikkeus sallii suomalaisille käsityömenetelmin valmistetuille alkoholituotteille myynnin suoraan valmistuspaikalta max. 13 prosenttia etyylialkoholia sisältävien tuotteiden osalta. Ruotsissa suunnitellaan samanlaista tilaviinimyyntilupapoikkeusta, jonka on tarkoitus tulla voimaan vuonna 2025.³²⁰

³¹⁸ Ks. asia 20/87 *Ministere publici Cauchará* (ECLI:EU:C:1987:532).

³¹⁹ Ks. asia C-145/88, *Torfaen Borough Council* (ECLI:EU:C:1989:593) kohta 12.

³²⁰ Ks. Communication from the Commission - TRIS/ (2023) 2642 Directive (EU) 2015/1535 Notification: 2023/0543/FI.

Perinteisten viinien ollessa usein vain noin 1–2 %-yksikköä vahvempia kuin nykyiset vähittäismyyntiluvan varaiset tuotteet, on alkoholin verkkomyynnin osalta huomioitava, että viinin vahvuisten tuotteiden etämyynnin kieltä voitaisiin pitää potentiaalisesti protektionistisena toimenä, joka suosii kotimaista tilaviiniä ja käsityöläisoluttuotantoa. Täältä osin huomattava, että oluen, siidereiden ja juomasekoitusten kotimaisuusaste on ollut tyypillisesti Suomessa suuri, kun taas viinit ovat pääosin tuontituotteita, kotimaisia tilaviinejä lukuun ottamatta. Verkossa tapahtuvan etämyynnin kieltä, joka koskisi ainoastaan muita viinituotteita kuin tilaviinejä, syrjisi täten muista jäsenmaista käsin toimivia alkoholin myyjiä, jos katsottaisiin että kyse on keskenään kilpailevista tuotteista. Viinituotteiden EU-oikeudellisen sääntelykehikon osalta on todettavissa, että alkoholilajien tyhjentävä luettelo ei huomioi eri viinilajien alatyyppejä, eikä se perustu valmistustapaan. Viinin valmistusta säännellään kuitenkin mm. lupajärjestelmin viinin laadun takaamiseksi.³²¹ Perinteisten viinien ja hedelmäviinien välillä on monia yhtäläisyyksiä, kuten maustettujen viinituotteiden eriytyminen perustuotteista ja käymisteitse tapahtuva valmistus. Lähtökohtaisesti on siis oletettavissa, että tilaviini ja perinteinen viini ovat kilpailevia tuotteita, mikä tulee huomioida harkittaessa kansallisen etämyynnin oikeustilan selkeyttämistä. Kuten edellä on tuotu esille, alkoholituotteiden on yleensä katsottu olevan toisiaan korvaavia, mutta kyseinen linjaus ei ole ehdoton. Koska viininmyynnin tärkeyttä Euroopan unionin näkökulmasta on korostettu asetuksessa 251/2014³²² lausunnossa katsotaan, että viinituotteiden etämyynnin kieltäminen ei vaikuta

³²¹ Ks. esim. Euroopan Parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2021/2117, annettu 2 päivänä joulukuuta 2021, maataloustuotteiden yhteisestä markkinajärjestelystä annetun asetuksen (EU) N:o 1308/2013, maataloustuotteiden ja elintarvikkeiden laatu- ja turvallisuusjärjestelmistä annetun asetuksen (EU) N:o 1151/2012, maustettujen viinituotteiden määrittämisestä, kuvauksesta, esittelystä, merkinnöistä ja maantieteellisten merkintöjen suojasta annetun asetuksen (EU) N:o 251/2014 sekä unionin syrjäisimpien alueiden hyväksi toteutettavista maatalousalan erityistoimenpiteistä annetun asetuksen (EU) N:o 228/2013 muuttamisesta; Konsolidoitu teksti: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 251/2014, annettu 26 päivänä helmikuuta 2014, maustettujen viinituotteiden määrittämisestä, kuvauksesta, esittelystä ja merkinnöistä sekä neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1601/91 kumoamisesta, johdanto-osan kohdat 13 ja 14, joiden mukaan: Nykyistä viini-istutusten lupajärjestelmää pidetään myös olennaisen tärkeänä, jotta voidaan varmistaa viinien monimuotoisuus ja vastata unionin viinialan erityispiirteisiin. Unionin viinialalla on erityispiirteitä, joita ovat muun muassa viinitarhojen pitkä elinkaari, kun otetaan huomioon, että tuotanto alkaa vasta monta vuotta istutuksen jälkeen mutta jatkuu sitten useita vuosikymmeniä ja että tuotanto voi myös vaihdella huomattavasti satokaudesta toiseen. Toisin kuin monissa kolmansissa viinintuottajamaissa, unionin viinialalle on tyypillistä myös pienten perhe-tilojen hyvin suuri määrä, minkä johdosta tuotetaan monenlaisia viinejä. Kun otetaan huomioon viinitarhan istutuksen vaatimat merkittävät investoinnit, alan toimijat ja tuottajat tarvitsevat pitkän aikavälin ennustettavuutta, jotta voidaan taata niiden hankkeiden taloudellinen elinkelpoisuus ja parantaa unionin viinialan kilpailukykyä maailmanmarkkinoilla. Jotta voidaan turvata unionin viinialan tähänastiset saavutukset ja saada aikaan alan pitkäaikainen määrällinen ja laadullinen tasapaino jatkamalla viini-istutusten hallittua kasvua vuoden 2030 jälkeen, olisi viini-istutusten lupajärjestelmän voimassaoloa jatkettava vuoteen 2045, eli vuodesta 2016 alkaen voimassa ollut alkuvaihetta vastaavalla ajanjaksolla, mutta vuosina 2028 ja 2040 olisi tehtävä kaksi väliarviointia, jotta järjestelmää voidaan arvioida ja tarvittaessa esittää kyseisten väliarviointien tulosten perusteella ehdotuksia viinialan kilpailukykyä parantamiseksi.

³²² Ks. Konsolidoitu teksti: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 251/2014, annettu 26 päivänä helmikuuta 2014, maustettujen viinituotteiden määrittämisestä, kuvauksesta, esittelystä ja merkinnöistä sekä neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1601/91 kumoamisesta. Kuten asetuksen N:o 251/2014 liitteessä I olevan 3 kohdan sanamuodosta ilmenee, siinä on tyhjentävä luettelo, joka sisältää seitsemän alkoholilajia, eli maatalousperäinen etyylialkoholi, viininviljelyperäinen etyylialkoholi mukaan lukien, viinistä tai kuivatuista rypäleistä peräisin oleva alkoholi, viinittöinen tai

lähtökohtaisesti asianmukaiselta kansallisten haittojen torjuntakeinolta, kun huomioidaan kyseisen tuotekategorian laillisesti maahantuotujen, etäostettujen ja etämyydyjen viinituotteiden osuus Suomen alkoholimarkkinasta.

Etämyynnin rajoittaminen vaikuttaa lähtökohtaisesti mahdolliselta myös väkiviinan osalta, jota ei saa voimassa olevan alkoholilain 5§:n mukaan valmistaa, tuoda maahan, myydä, käyttää eikä pitää hallussa ilman lupaa. Tältä osin on huomattava, että Norjassa on käytössä yli 60 % etyylialkoholia sisältävien alkoholituotteiden maahantuonti kieltö. Väkiviinan maahantuonnista on myös kansallista oikeuskäytäntöä, kuten Ahokainen ja Leppik tapaus³²³. Ahokainen ja Leppik -tapauksessa väkiviinan maahantuonnin osalta ennakkollinen maahantuontilupavaatimus katsottiin EU-oikeuden mukaiseksi, vaikka väkiviinan käyttö ja myynti kuuluvat myös vähittäismyyntilupajärjestelmän piiriin. Kansallisen oikeustilan vakauden kannalta nykyisen lainsäädännön väkiviinaa koskevan logiikan mukainen toiminta myös verkkopalveluiden kontekstissa voisi rikoslain näkökulmasta olla perusteltua, sillä rikoslaki on leimallisesti kansallista ja edustaa Suomessa omaksuttua yhteiskunnallisen moraalien mittapuuta. On huomattava, että mahdolliset pelkästään verkossa tapahtuvaan etämyyntiin kohdistuvat rajoitukset on sovittava alkoholimarkkinoiden kokonaisuuteen, siten että rajoitusten oikeasuhtaisuutta määritellään huomioiden verkkomyynnin ja sijoittautumista edellyttävän myynnin erityispiirteet ja joka tapauksessa lupajärjestelmän tulisi olla kokonaisuutena johdonmukainen suhteessa kansanterveyden suojelun tavoitteeseen. Kuten aiemmin on tuotu esille, alkoholilain systematiikan näkökulmasta voisi olla perusteltua huomioida lupatyypikohtaisten seikkojen osalta, se miten alkoholilaissa jaotellaan alkoholituotteita. Lupatyypikohtaisten erojen tulisi olla kuitenkin perusteltavissa huomioiden syrjinnän kieltö ja syrjinnän kieltöä tulisi soveltaa huomioiden fyysisten- ja verkkopalveluiden erot. Lupatyypikohtaisten erojen tulee olla suhteellisuusperiaatteen mukaisia, eli lupatyypikohtaisia eroja tulisi harkita ainoastaan sikäli kuin ne ovat tarpeellisia ja välttämättömiä kansanterveyden- ja kuluttajan suojan tason ylläpitämisen näkökulmasta tilanteessa, jossa etämyyntiä ei sallita kategorisesti.

Kansallisesti voidaan toteuttaa myös toimenpiteitä, joilla parannetaan maan sisäisten verkkomarkkinoiden toimintaa, sen sijaan, että rajoitetaan ETA-alueelta tulevaa vähittäismyyntiä.

kuivatuista rypäleistä saatu tisle, maatalousperäinen tisle, viinistä tai rypäleiden puristejäännöksestä tislattu väkevä alkoholijuoma ja kuivatuista rypäleistä tislattu alkoholijuoma, ja näitä tuotteita voidaan käyttää joidenkin ”maustettujen viinien” ja joidenkin ”maustettujen viinipohjaisten juomien” valmistuksessa.

³²³ Ks. asia C-434/04, Ahokainen ja Leppik (ECLI:EU:C:2006:609).

Markkinoiden tehostaminen ei kuitenkaan saa johtaa siihen, että alkoholia markkinoidaan tavalla, joka heikentää olennaisesti kansanterveydellisten tavoitteiden saavuttamista. Edellä sanotun perusteella etämyynnin ja etäostojen määrään voisivat vaikuttaa esimerkiksi toimenpiteet, jotka kohdistuvat alkoholin laatuun pohjautuviin myyntiprosesseihin ja joilla helpotetaan laadukkaiden tuotteiden liikkumista maan sisällä. Ruotsissa Systembolaget on järjestänyt vuodesta 2004 asti huutokauppoja, jotka on suunnattu etenkin viiniharrastajille. Nykyisin huutokauppojen yhteistyökumppanina toimii Bukowski's huutokauppakamari, jolla on toimipiste myös Helsingissä. On huomioitava, että jos viinituotteiden etämyyntiä koskeva oikeustila selkeytyy siten, että etämyynti on sallittua, on Alkon verkkomarkkinastrategiaa uudistettava tavoilla, jotka takaavat kansallisten alkoholimarkkinoiden toiminnan tehokkuuden ja Alkon toiminnan jatkuvuuden

7.3 Lupajärjestelmä, etämyynti ja saatavuus

Komissio pyysi aiemmin käsitellyn vuoden 2018 alkoholilain uudistuksen yhteydessä antamassaan lausunnossa Suomen viranomaisia miettimään mahdollisuutta perustaa luovutuspaikkoja rajat ylittävää etämyyntiä varten. Komissio viittasi tässä kohtaa alkoholilain 27 §:n 1 momenttiin, jonka mukaan alkoholiyhtiöltä ostettuja alkoholijuomia saadaan luovuttaa ostajille avoimessa liikehuoneistossa, jonka toiminnanharjoittajan kanssa alkoholiyhtiö on tehnyt luovutuspaikkasopimuksen. Käytännössä komissio siis ehdotti, että etämyyjille annettaisiin samanlainen mahdollisuus myydä alkoholia luovutettavaksi kiinteän toimipisteen ulkopuolella kuin Alkolla on alkoholilain 27 §:n pykälän perusteella. Kuten edellä on tuotu esille, alkoholinjakelua yleisölle koskevia erityisehtoja ei ole yhdenmukaistettu unionin tasolla ja jäsenvaltiot saavat siksi asettaa ehtoja alkoholin jakelulle yleisölle Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen rajoissa.

Saatavuuden ja kulutuksen välisen korrelaation osalta on todettava, että kansallisella tasolla etämyynnin vapauttamisen osalta on syytä huomioida etenkin tavoite taata alkoholihaittojen torjuminen siten, että tehokkaana haittojen torjuntakeinona pidettävä yksinoikeusjärjestelmä voidaan säilyttää. Jakelukanavien alueellinen kattavuus sekä ennaltaehkäisevän työn lisääntyvien resurssien tarve on syytä huomioida harkittaessa sitä, kuinka verkossa tapahtuvaa etämyyntiä voidaan vapauttaa kansallisesti siten, että alkoholihaittojen lisääntyminen ei vaaranna kansanterveydellisiä intressejä. Tältä osin on huomioitava etenkin luvanmyöntämisen edellytysten yhdenvertainen sovellus, jota koskevissa direktiivin 2006/123 artikloissa säädetään seuraavaa.

Direktiivin 14 artikla ("Kielletyt vaatimukset")

”Jäsenvaltiot eivät saa asettaa palvelutoiminnan aloittamisen tai harjoittamisen ehdoksi alueellaan seuraavia vaatimuksia:

--

- 5) sellaisen taloudellisen testin tapauskohtainen käyttö, jossa luvan myöntämisen ehdoksi asetetaan taloudellisen tarpeen tai markkinakysynnän osoittaminen, tai jossa arvioidaan toiminnan mahdolliset tai toteutuneet taloudelliset vaikutukset tai toiminnan tarkoituksenmukaisuus toimivaltaisen viranomaisen vahvistaman talousohjelman tavoitteiden kannalta; tämä kieltö ei koske suunnitteluvaatimuksia, joilla ei ole taloudellisia tarkoituseriä vaan jotka johtuvat pakottavista yleistä etua koskevista syistä;

Direktiivin 15 artiklassa (”Arvioitavat vaatimukset”)

”1. Jäsenvaltioiden on tutkittava, sisältyykö niiden oikeusjärjestelmään 2 kohdassa tarkoitettuja vaatimuksia, ja varmistettava, että vaatimukset ovat 3 kohdassa tarkoitettujen ehtojen mukaiset. Jäsenvaltioiden on mukautettava lakejaan, asetuksiaan tai hallinnollisia määräyksiään, jotta ne olisivat yhdenmukaisia mainittujen ehtojen kanssa.

2. Jäsenvaltioiden on tutkittava, asetetaanko niiden oikeusjärjestelmässä palvelutoiminnan aloittamisen tai harjoittamisen ehdoksi seuraavien syrjimättömien vaatimusten noudattaminen:

- a) määrälliset tai alueelliset rajat, jotka vahvistetaan esimerkiksi väestömäärän tai palveluntarjoajien välisen maantieteellisen vähimmäisetäisyyden muodossa;

--

3. Jäsenvaltioiden on tarkistettava, että 2 kohdassa tarkoitettut vaatimukset täyttävät seuraavat ehdot:

- a) syrjimättömyys: vaatimukset eivät ole suoraan tai välillisesti syrjiviä kansalaisuuden tai yrityksen kotipaikan suhteen;
- b) välttämättömyys: vaatimukset ovat perusteltuja yleisen edun mukaisin pakottavin syin;
- c) oikeasuhteisuus: vaatimukset ovat omiaan takaamaan tavoitellun päämäärän saavuttamisen, ne eivät saa ylittää sitä, mikä on välttämätöntä tavoitteen saavuttamiseksi, eikä muilla vähemmän rajoittavilla toimenpiteillä voida saavuttaa samaa tulosta.

Kuten lausunnossa on esitetty ETA-alueelta käsin tapahtuva ”vähittäismyynti” voisi potentiaalisesti tai vähintään hypoteettisesti olla erityinen osa lupajärjestelmää, samoin kuin kotimaisten tilaviini – ja käsityöläisöluiden tuottajien etämyyntikin. Etämyynnin valvonnan osalta Helsingin käräjäoikeus on tuonut esille käsitellessään aihepiiriä, mahdollinen ratkaisu olisi sallia ulkomaisille yrityksille sama oikeus kuin Alkolla on toimittaa myydyt tuotteet toimituspaikoille asiakkaiden noudettavaksi, joissa henkilökunta hoitaa alkoholilain mukaisen valvonnan. Valvonta voisi käytännössä tapahtua esimerkiksi Alkon tai vähittäismyyntilupien omaavien toimijoiden tiloissa, siten että tuotelähetys noudetaan henkilötodistusta näyttämällä tai siten, että alkoholituotelähetysten nouto mahdollistettaisiin jakeluautomaatteja hyödyntäen.³²⁴ Seuraavassa käsitellään erityisesti jakeluautomaatteja, mutta huomiot ovat pitkälti sovellettavissa myös muihin jakelukanaviin, niiden koskiessa sitä, miten etämyyntilähetysten jakelu vaikuttaa saatavuuteen ja tätä kautta kansanterveydellisten tavoitteiden johdonmukaiseen suojeluun.

Lähtökohtaisesti jakelupisteitä hyödyntävä lupajärjestelmä ei vaaranna saatavuuden sääntelyn tehokkuutta, jos järjestelmä suunnitellaan huomioiden kansalliset olosuhteet. Jakelupisteitä voidaan sijoittaa sen mukaisesti, millainen alkoholituotteiden saatavuus maantieteellisellä alueella on ja miten se suhteutuu väestön määrään. Tältä osin olisi arvioitava erityisesti, soveltuuko yksinoikeus- ja lupajärjestelmä, joka mahdollistaa alkoholituotteiden hallitun ja valvotun vähittäismyynnin maantieteellisten ja väestöä koskevien kriteerien perusteella, kansanterveydellisen tavoitteen turvaamiseen myös verkkopalveluiden alueella.

On huomattava, että direktiivin 2006/123 14 artiklan 5 alakohdassa kielletään sellaisen testin käyttäminen, jossa ”luvan myöntämisen ehdoksi asetetaan taloudellisen tarpeen tai markkinakysynnän osoittaminen, tai jossa arvioidaan toiminnan mahdolliset tai toteutuneet taloudelliset vaikutukset tai toiminnan tarkoituksenmukaisuus toimivaltaisen viranomaisen vahvistaman talousohjelman tavoitteiden kannalta”. *Taloudellista testiä* koskeva kielto ilmenee unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä, jonka mukaan taloudellisia syitä ei voida pitää yleisen edun mukaisina pakottavina syinä, joiden vuoksi sijoittautumisvapauden rajoitukset olisivat

³²⁴ Ks. asia C-356/22, Pro Rauchfrei II (ECLI:EU:C:2023:174).

Tupakkatuotteiden ja vastaavien tuotteiden valmistamista, esittämistä ja myyntiä koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä sekä direktiivin 2001/37/EY kumoamisesta 3.4.2014 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/40/EU 8 artiklan 3 kohdan ensimmäistä virkettä on tulkittava siten, että tupakkatuotteiden tarjoaminen myytäväksi automaateissa siten, että niissä säilytettävät kyseisten tuotteiden vähittäismyyntipakkaukset eivät näy ulkopuolelta, kuuluu tässä säännöksessä tarkoitetun markkinoille saattamisen käsitteen alaan. Direktiivin 2014/40 8 artiklan 3 kohdan ensimmäistä virkettä on tulkittava siten, että tupakkatuotteen vähittäismyyntipakkauksessa tai myyntipäilyksessä olevia terveysvaroituksia ei ole peitetty kyseisessä säännöksessä tarkoitettulla tavalla pelkästään sillä perusteella, että kyseistä tuotetta säilytetään automaateissa siten, ettei tuote näy lainkaan ulkopuolelta.

perusteltuja.³²⁵ Tämä tarkoittaa alkoholin etämyyntiä koskevan lupajärjestelmän osalta, että saatavuuden lisääntymisen oikeasuhtaista tasoa ei tule määritellä taloudellisesta näkökulmasta vaan esimerkiksi jakeluverkoston kattavuus ja asutustiheys huomioiden. Tällä tavoin myös kansanterveydellisten vaikutusten voi olettaa jakaantuvan lähtökohtaisesti yhdenvertaisesti, mistä huolimatta alueellisia eroja ei voida poistaa niiden liittyessä alueellisiin alkoholinkulutuskäytöksen eroihin.

Jakelupisteiden sijoittaminen jo alkoholiluvat omaaviin alkoholin Suomessa sijaitseviin vähittäismyyntipisteisiin voisi olla yksi johdonmukainen ratkaisu, sillä tällöin valvonta olisi helpompi järjestää huomioiden, että valvonta näissä pisteissä on jo nykyisellään korkeatasoista. Koska potentiaalisessa lupajärjestelmän laajentamisessa on kyse teknisestä toimenpiteestä, tulee se ilmoittaa direktiivien 1535/2015 ja 2000/31 mukaisesti ja riippuen siitä laajennetaanko lupajärjestelmää vai pyritäänkö etämyyntisääntely eriyttämään nykyisestä lupajärjestelmästä. Etämyyntiä koskevia säännöksiä on jo nyt useissa kansallisissa laeissa, minkä myötä alkoholilainsäädännön selkeyteen tulisi kiinnittää erityistä huomiota, jotta voidaan välttää epäselvyys siitä, mikä on sallittua etämyyntiä. Tämä on oleellista kansalaisten oikeuksien ja velvollisuuksien rajan selkeyttämiseksi sekä oikeusturvariskien välttämiseksi.

On myös huomattava, että teknologianeutraliteetin näkökulmasta katsottuna, jakelukanavien muutos ei itsessään lisää jakelukanavia vähittäismyynnin alueella, jos huomioidaan, että etämyyntiä tapahtuu jo nykyisin. Pikemminkin kyse on toimenpiteestä, jolla varmistetaan, että jakelu on valvottua ja näin jakelupisteiden määrittely etämyynnin osalta on sopuosoinnussa alkoholilain tavoitteiden kanssa.

Suomen sisäisen jakeluverkoston kattavuuden osalta on huomioitava, että se on pohjoismaisessa vertailussa kilpailukykyinen huomioiden alkoholituotteiden alueellinen saatavuus ja jakelupisteiden määrää tulisi määritellä tämä huomioiden. Saatavuuden osalta olisi erityisesti ratkaistava, miten jakeluverkostoa kehitetään. Saatavuuden osalta etämyynnin potentiaalinen lupajärjestelmä kytkeytyy myös osaksi keskustelua siitä, voisivatko luvanvaraiset jakeluautomaatit lisätä liiallisesti kansanterveydellisiä riskejä, joita myös väestöä koskeva kansanterveydellinen kriteeri mittaa.³²⁶ Jos jakeluautomaatteja asetetaan valvottuihin tiloihin, joissa jo suoritetaan alkoholin vähittäismyyntiä, ei

³²⁵ Ks. julkisasiamies Sanchez-Bordonan ratkaisuehdotus asiassa C-16/23, Fa.Ro di YK ym. (ECLI:EU:C:2024:240) kohdat 65–67 oikeuskäytäntöviittauksineen.

³²⁶ Väestön *suhteelliseen osuuteen* perustuvalla hallinnollisella lupajärjestelmällä – säännellään tupakan eli terveydelle haitallisen tuotteen vähittäismyyntiä olosuhteissa, jotka vähentävät sen tarjonnan siihen, mikä on ehdottoman välttämätöntä tupakoitsijoiden kysynnän tyydyttämiseksi, ja torjutaan salakuljetetun tupakan ostamista alhaisempaan hintaan, mikä kannustaisi kulutusta ja vähentäisi verotuloja. – edistetään osaltaan kansanterveyden suojelua (ainakin yleisluonteisesti) sellaisissa yhteyksissä, joissa tupakoinnin yleistä kieltämistä ei pidetä toteuttamiskelpoisena vaihtoehtona.

jakelupisteiden määrä tosiasiallisesti kasvaisi vaan kyse olisi pikemminkin vaihtoehtoisten jakelukanavien hyödyntämisestä. Jos jakeluautomaatteja asetetaan itsenäisesti kattamaan jakeluverkoston potentiaalisia katvealueita, lisäävät ne automaattisesti luvanvaraisten toimituspisteiden määrää. On huomioitava, että kuluttajansuojalain 6 luvun etämyyntiä koskevia säännöksiä ei sovelleta lain 1 § 9 ja 11 momenttien mukaan jakeluautomaatin avulla tai automatisoidussa liiketilassa tehtävään sopimukseen tai sopimukseen, joka koskee elintarvikkeiden tai muiden päivittäistavaroiden yksittäisiä toimituksia kuluttajan asuntoon tai työpaikalle säännöllisesti toimivan jakelujärjestelmän avulla.

Saatavuuden osalta on myös huomattava, että kansallisesti alkoholituotteiden vähittäismyyntiaikaa on rajoitettu alkoholilain 42§:ssä (klo 9–21) ja johdonmukaisuuden näkökulmasta tämä tulisi huomioida jakelukanavien teknisen toteutuksen yhteydessä. Sääntelyssä olisi kaikinensa syytä varmistaa, että alkoholituotteiden valvonta on tosiasiallisesti mahdollista, eikä jakeluautomaattien tai muiden vaihtoehtoisten toimitustapojen määrä johda alkoholihaittojen kasvuun tavalla, joka vaarantaisi alkoholilain tavoitteiden toteutumiseen. Jakeluautomaattien osalta olisi siis kansallisesti ratkaistava, voiko kansalliseen lainsäädäntöön kuluttajansuojan tason tavoitteet huomioiden ottaen sisällyttää ja millä edellytyksin jakeluautomaatteja koskevaa sääntelyä vai tuleeko valvonta toteuttaa jollain muulla tehokkaammalla tavalla. Jakeluautomaattien luvanvaraisuuden osalta ja näiden lupien myöntämisen osalta, esimerkiksi kansallisiin olosuhteisiin sisältyvien erityisten maantieteellisten ja väestöä koskevien kriteerien yhdistelmä, jota tarvittaessa täydennetään muilla joustavuuteen liittyvillä seikoilla, voi olla suhteellisuusperiaatteen mukainen ja täyttää direktiivin 2006/123 10 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetyt edellytykset. Näin ollen direktiivin 2006/123 edellä mainitut 14 ja 15 artikla, jotka koskevat kiellettyjä tai arvioitavia vaatimuksia eivät ole esteenä kyseisenkaltaiselle järjestelmälle, jos luvan myöntämisedellytyksiä sovelletaan syrjimättömästi. Tältä osin on myös arvioitava, lisäisikö jakeluautomaattien asentaminen perusteettomasti alkoholituotteiden tarjontaa, mikä olisi ristiriidassa kansallisen lainsäädännön taustalla olevan terveyden suojelun tavoitteen kanssa.³²⁷ Jakeluautomaattien sijoittelun osalta on huomioitava, että kun pyritään löytämään

³²⁷ Ks. julkisasiamies Sanchez-Bardonan ratkaisuehdotus asiassa C-16/23, FA-RO di YK ym. (ECLI:EU:C:2024:240). Italiassa *tavanomaiset vähittäiskaupat* ovat yleisen kadun varressa sijaitsevia myymälöitä, joiden nimenomaiseksi tehtäväksi on annettu tupakan ja muiden monopolituotteiden myynti. Ne annetaan konsessiosopimuksen nojalla yksityishenkilöiden hoidettavaksi enintään yhdeksän vuoden ajaksi. *Erityiset vähittäiskaupat* on perustettu tiettyjen paikkojen (kuten rautatieasemien, satamien, lentoasemien, huoltoasemien ja kauppakeskusten) kysyntään liittyvien erityistarpeiden täyttämiseksi. Nekin annetaan yleensä yksityishenkilöiden hoidettavaksi enintään yhdeksän vuoden ajaksi. Virasto voi lisäksi myöntää *erityisluvan* monopolituotteiden myyntiin yleisissä liikeyrityksissä. Tällaisen erityisluvan haltija hankkii myytävät tuotteet lähimmästä tavanomaisesta vähittäiskaupasta. Erityisluvan perusteena on oltava tarve tarjota palvelua sellaisissa paikoissa tai sellaisina aikoina, joissa tai joina vähittäiskaupat eivät ole

kysynnän ja tarjonnan välinen tasapaino, jossa otetaan huomioon myyntipisteiden sijoittuminen alueelle, tuloksena voi olla pienempiin tai suurempiin etäisyyksiin perustuva järjestelmä.³²⁸ Direktiivin 2006/123/EY 9 artiklan 1 kohtaa, 10 artiklan 1 ja 2 kohtaa, 14 artiklan 5 alakohtaa ja 15 artiklan 2 kohdan a alakohtaa on siis tulkittava siten, että ne eivät lähtökohtaisesti ole esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jossa asetetaan alkoholituotteiden vähittäiskauppatoiminnan harjoittamista koskevien lupien myöntämisen edellytykseksi tiettyjen asukasluvun ja palveluntarjoajien välisen vähimmäisetäisyyden perusteella vahvistettujen rajoitusten noudattaminen. Direktiivissä 2006/123 ei siis suljeta pois sitä, että jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmissä asetetaan palvelutoiminnan aloittamisen tai harjoittamisen ehdoksi ”määrälliset tai alueelliset rajat, jotka vahvistetaan esimerkiksi väestömäärän tai palveluntarjoajien välisen maantieteellisen vähimmäisetäisyyden muodossa”³²⁹. Juuri tämä vaatimus kuuluu niihin, joita on arvioitava lupajärjestelmän yhteydessä.³³⁰

7.4 Lupajärjestelmä ja etämyynnin valvonta: ikä- ja päihtymyskontrolli

Etämyynnin vapauttamisen ei tule johtaa tilanteeseen, jossa esim. kotiinkuljetus vaarantaa alkoholituotteiden ikä- ja päihtymyskontrollin tehokkuuden. Aiemmin Suomen lupajärjestelmän on katsottu olevan sopusoinnussa EU-lainsäädännön kanssa, sillä lupajärjestelmän tarkoituksena on varmistaa ja tehokkaasti valvoa, ettei alkoholituotteita myydä alaikäisille tai päihtyneille.³³¹ Vähittäismyyntilupajärjestelmä ja siihen liittyvät valvontamekanismit kuten ikäraja- ja päihtymyskontrolli sekä vähittäismyyntiajat ovat toisin sanoen tarpeellisia keinoja kansanterveydellisten ja yleistä järjestystä koskevien päämäärien saavuttamiseksi.³³² Helsingin hovioikeus kuitenkin totesi Visnapuu tapauksen yhteydessä, että vähittäismyyntilupajärjestelmää

käytettävissä. Erityislupaa ei voida myöntää silloin, jos sellaisen lähimmän vähittäiskaupan yhteyteen, joka sijaitsee tiettyä ennalta määritettyä etäisyyttä lähempänä, on asennettu tupakkatuotteiden jakeluautomaatti. Tapauksesta käy ilmi, että Italian hallituksen mukaan ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin ”ei ole ottanut huomioon, että Italian lainsäädännön joustavuus on jo sen vaatimalla tasolla”. Se lisää kuitenkin, että kansallinen lainsäätäjät on kohtuullista harkintavaltaa käyttäen katsonut, että matkailijamäärä ei kausiluonteisuutensa, sattumanvaraisuutensa ja vaihtelevuutensa vuoksi olisi asianmukainen peruste lisätä tupakan tarjontaa ja että nämä huomautukset ovat ristiriidassa tavanomaisen vähittäiskaupan vakauden kanssa.

³²⁸ Ks. julkisasiamies Sanchez-Bardonan ratkaisuehdotus asiassa C-16/23, FA-RO di YK ym. (ECLI:EU:C:2024:240) kohta 101. Väestöä koskeva kriteeri ei siis ole direktiivin 2006/123 14 artiklan 5 alakohdassa tarkoitettulla tavalla puhtaasti taloudellinen peruste, koska sen päätavoitteena ei ole taata tupakkatuotteiden myyjille riittäviä tuloja eikä maksimoida tupakan kulutuksesta kannettavaa veroa. Kyseessä on pikemminkin toimenpide, joka perustuu yleistä etua koskeviin pakottaviin

³²⁹ Ks. direktiivin 2006/123 15 artiklan 2 kohdan a alakohta.

³³⁰ Ks. yhdistetyt asiat C-570/07 ja C-571/07, Blanco Pérez ja Chao Gómez (ECLI:EU:C:2010:300), joka koskee apteekkien perustamista Espanjaan, ja 26.9.2013 annettu tuomio asiassa C-539/11, Ottica New Line (ECLI:EU:C:2013:591), joka koskee optikkoliikkeiden perustamista Italiaan.

³³¹ Ks. KKO:2018:48.

³³² Hovioikeuden tuomio 24.4.2017 nro 503.

voitaisiin muuttaa niin, että valvontaa voitaisiin suorittaa myös etämyynnin osalta. Hovioikeuden mukaan samat vaatimukset olisi mahdollista asettaa etämyynnille kuin muullekin vähittäismyynnille alkoholilain valvontamekanismien osalta. Hovioikeus lisäsi, että etämyynnin osalta voitaisiin asettaa myös alkoholilain tarkoitusta tukevia lisävaatimuksia tarvittaessa. Hovioikeus katsoikin, että ”kansanterveyden ja yleisen järjestyksen suojelu voidaan saavuttaa myös vähemmän unionin sisäistä kauppaa rajoittavalla lupajärjestelmällä vähintään yhtä tehokkaasti”.³³³ Etämyynnin valvonta voidaan toteuttaa esimerkiksi erilaisin tunnistautumisen- ja rekisteröintivelvollisuuksin, joita on suunniteltu käytettävän etämyynnin yhteydessä, kuten verotusta koskevasta lain valmistelusta käy ilmi. Valvontaa voidaan tehostaa myös erilaisin teknisin keinoin, kuten alla esitetään.

Lupajärjestelmän arvioinnin kannalta on oleellista huomioida, että sähkökauppadirektiivin perusteluosan 24 kohdassa todetaan, että huolimatta säännöstä, jonka mukaan tietoyhteiskunnan palveluiden valvonnan on tapahduttava niiden lähteellä, on tämän direktiivin osalta oikeutettua, että jäsenvaltiot direktiivissä säädetyin edellytyksin toteuttavat toimenpiteitä, joilla rajoitetaan tietoyhteiskunnan palveluiden vapaata liikkuvuutta. Internetin välityksellä etämyyntiä harjoittavien yritysten tilanne on aivan eri kuin Suomeen sijoittautuneiden alkoholin vähittäismyyjien, jotka myyvät fyysisestä liikkeestä. Jotta verkossa tarjottavat palvelut ovat tosiasiallisesti vapaan liikkuvuuden mukaisia on erilaisia velvoitteita arvioitava huomioiden internetpalvelujen erityispiirteet.³³⁴ Verkkomyynnin valvonnan kannalta on kuitenkin todettava, että esimerkiksi ”internetin interaktiivisten elementtien lisääminen, joita asiakkaan on käytettävä ennen kuin hän voi suorittaa ostoksen”, on hyväksyttävä vaihtoehtoinen toimenpide, joka rajoittaa tavaroiden vapaata liikkuvuutta vähemmän kuin kielto myydä verkossa ja jolla pystytään kuitenkin yhtä tehokkaasti vähentämään verkossa ostettujen tuotteiden väärinkäytön riskiä.³³⁵

Edellä sanotun myötä on todettavissa, että alkoholituoiteiden valvonta on lähtökohtaisesti mahdollista myös etämyydyin alkoholin osalta, mikä voidaan varmistaa erilaisin tunnistautumista koskevien teknisten keinojen ja jakeluverkoston huolellisen suunnittelun avulla.³³⁶ Alkoholin vähittäismyynnin osalta on nykyisen oikeuskäytännön osalta epäselvää, muodostavatko päihtymyskontrolli ja

³³³ Hovioikeuden tuomio 24.4.2017 nro 503 s. 11–12.

³³⁴ Ks. julkisasiamies Saugmadnsgaardin ratkaisuehdotus asiassa C-649/18, A v. Daniel B (ECLI:EU:C:2020:134) kohta 146.

³³⁵ Ks. asia C-322/01, Deutscher Apothekerverband (ECLI:EU:C:2003:664) kohta 114. Ks. myös kohta 148, jossa tuodaan esille, että EY 30 artiklalla voidaan oikeuttaa kansallinen kielto, mikäli kielto koskee lääkemääräystä edellyttäviä lääkkeitä. Kun otetaan nimittäin huomioon ne riskit, jotka saattavat liittyä näiden lääkkeiden käyttöön, on välttämätöntä pystyä todentamaan tehokkaasti ja luotettavasti lääkärien laatimien lääkemääräysten aitous sekä turvaamaan näin lääkkeen toimittaminen joko asiakkaalle itselleen tai henkilölle, jonka tämä on valtuuttanut vastaanottamaan lääkkeen puolestaan. Sitä vastoin EY 30 artiklaan ei voida vedota lääkkeiden ehdottoman postimyntikiellon oikeuttamiseksi.

³³⁶ Huomattava, että tekniset määräykset on myös ilmoitettava direktiivien 2015/1535/EU ja 2000/31/EY mukaisesti.

ikäkontrolli ammattieettisiä normistoja, mutta näin voidaan mielestämme olettaa huomioiden alkoholituotteiden erityisluonne. Tältä osin on huomioitava, että direktiivin 2000/31 8 artiklan 1 kohta on erillisessä luvussa, jonka otsikko on ”Periaatteet” ja joka sisältää tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoamisen tiettyjen näkökohtien yhdenmukaistamista koskevat vähimmäissäännökset.³³⁷

Mainitun direktiivin 8 artiklan 1 kohta on siten positiivinen yhdenmukaistamissäännös, koska siinä veloitetaan kaikki jäsenvaltiot sallimaan se, että niiden alueelle sijoittautuneet säännellyn ammatin harjoittajat toteuttavat tarjoamiaan tietoyhteiskunnan palveluja koskevaa kaupallista viestintää ammattikuntansa eettisiä sääntöjä noudattaen. Näin ollen on syytä varmistaa verkkomyynnin osalta ainakin se, että kansallinen lainsäädäntö sisältää säännökset, joilla ammattieettisten velvollisuuksien noudattaminen varmistetaan ETA-alueelta käsin tapahtuvan etämyynnin osalta. Kuten jäljempänä tuodaan esille, esimerkiksi Ruotsissa on huomioitu teknisten keinojen soveltuminen alkoholin verkkomyynnin valvonnan alueella.

Verkkopalvelujen markkinoinnin osalta voidaan todeta, että direktiivin 2000/31 8 artiklan 1 kohta on esteenä sille, että jäsenvaltio kieltää kaikki verkossa tapahtuvan kaupallisen viestinnän muodot, mukaan lukien palveluntarjoajien perustamat internetsivustot, jotka liittyvät palvelujen tarjoamiseen. Jäsenvaltiot voivat kuitenkin rajata tarpeen vaatiessa tiukasti verkossa tapahtuvan kaupallisen viestinnän muodot ja tavat.³³⁸ On huomattava myös, että jo vuonna 1997 annetussa tuomiossa *De Agostini ja TV-Shop* todettiin, että alle 12-vuotiaille lapsille kohdistetun mainonnan ja harhaanjohtavan mainonnan ehdotonta kieltoa voidaan pitää SEUT 34 artiklan soveltamisalaan kuuluvana rajoituksena, jos näytetään toteen, että sillä ei ole oikeudellisesti ja tosiasiallisesti samaa vaikutusta sekä kotimaisten tuotteiden että muista jäsenvaltioista maahantuotujen tuotteiden markkinointiin. Tuomiossa jätettiin tämän tarkistaminen kansallisen tuomioistuimen tehtäväksi.³³⁹

Kuten aiemmin on tuotu esille, välityspalveluita valvotaan Liikenne- ja viestintäministeriön toimesta välityspalvelujen valvontaa koskevan lain perusteella. Tältä osin on todettava, että etämyyntipalvelujen välittäjille voidaan asettaa erilaisia huolellisuusvelvoitteita, joilla varmistetaan

³³⁷ Nämä näkökohdat koskevat kaupallisen viestinnän (6–8 artikla) ohella sijoittautumista ja tietojen antamista koskevia vaatimuksia (4 ja 5 artikla), sähköisessä muodossa tehtäviä sopimuksia (9–11 artikla) ja välittäjinä toimivien palvelun tarjoajien vastuuta (12–15 artikla).

³³⁸ Ks. asia C-339/15, *Vanderborght* (ECLI:EU:C:2017:335) kohta 49. Ks. myös määräys asiassa C-269/18, *Conseil départemental de l’ordre des chirurgiens-dentistes de la Haute-Garonne* (ECLI:EU:C:2018:857).

³³⁹ Ks. yhdistetyt asiat C-34/95–C-36/95, *De Agostini ja TV-shop* (ECLI:EU:C:1997:344) kohta 44.

digipalvelusäädöksen mukaisten tavoitteiden toteutuminen.³⁴⁰ Digipalvelusäädöksen mukaisilla huolellisuusvelvoitteilla voidaan alkoholin etämyyntiä koskevan sääntelykehyyksen päivityksen yhteydessä pyrkiä takaamaan erilaisia julkisen politiikan tavoitteita, kuten palvelun vastaanottajien, mukaan lukien kuluttajat, alaikäiset ja käyttäjät, joilla on erityinen riski joutua vihapuheen, seksuaalisen häirinnän tai muun syrjivän toiminnan kohteeksi, turvallisuus ja luottamus, perusoikeuskirjassa vahvistettujen asiaan liittyvien perusoikeuksien suojeleminen, kyseisten palvelun tarjoajien todellinen vastuuvollisuus ja vastaanottajien ja muiden osapuolten, joita asia koskee, vaikutusmahdollisuuksien lisääminen, sekä helpottamaan toimivaltaisten viranomaisten suorittamaa tarvittavaa valvontaa.

Esimerkiksi Ruotsin kuluttajaviraston yleisissä ohjeissa on täsmennetty verkkosivujen valvontaan liittyvää sääntelyä huomioiden ikäraja- ja valvonta. Sellaisten verkkosivustojen kotisivulla, joilla myydään tai välitetään alkoholijuomia tai alkoholijuomien kaltaisia valmisteita tai joiden pääasiallisena tarkoituksena on alkoholijuomien tai alkoholijuomien kaltaisten valmisteiden markkinointi, on ilmoitettava selvästi, että ne sisältävät alkoholijuomia tai alkoholijuomien kaltaisia valmisteita koskevaa markkinointia. Verkkosivustolla on ilmoitettava selvästi myös markkinoitujen juomien tai valmisteiden ostamiseen sovellettava ikäraja. Kävijän ikä on tarkistettava ennen kuin kävijä pääsee hyödyntämään verkkosivuston sisältöä. Tarkistus on toteutettava parhaiten soveltuvalta, käytettävissä olevalla tekniikalla. Ikäraja- ja valvontaa ei sovelleta päivittäistavara- ja kauppioiden verkkosivustoihin, joilla on muun muassa elintarvikkeiden markkinoinnin lisäksi ainoastaan keskioluen ("folköl", alkoholipitoisuus yli 2,25 ja enintään 3,5 tilavuusprosenttia) markkinointia.³⁴¹

Koska useita etäsopimuksia koskevia kysymyksiä on selkeytetty EU-tasolla harmonisoimalla kansallisia lainsäädäntöjä direktiivein, valvonnan tehokkuuden kannalta keskeiseksi muodostuu etenkin se, miten etäostettujen tuotteiden myyntiä ja mainontaa valvotaan ja miten etämyyntien tuotteiden nouto toteutetaan tavalla, joka mahdollistaa valvonnan toteuttamisen. Valvonnan osalta on todettava, että sikäli kuin alkoholin etämyynti tapahtuu internetin välityksellä, eikä fyysisestä Suomessa sijaitsevasta myyntipaikasta, on valvontavelvoitetta arvioitava nimenomaisesti verkossa tarjottavien palvelujen vapaan liikkuvuuden näkökulmasta. Tuotteiden ostamisen yhteydessä valvonta on pitkälti teknisten toimenpiteiden varassa ja näiden toimenpiteiden osalta tulisi

³⁴⁰ Euroopan Parlamentin ja Neuvoston asetus (EU) 2022/2065, annettu 19 päivänä lokakuuta 2022, digitaalisten palvelujen sisämarkkinoista ja direktiivin 2000/31/EY muuttamisesta (digipalvelusäädös) kohta 40.

³⁴¹ Ruotsin kuluttajavirasto on antanut seuraavat yleiset ohjeet. Ohjeet liittyvät alkoholilaisissa (2010:1622) ja markkinointilaisissa (2008:486) säädettyihin markkinointia koskeviin säännöksiin. Ks. TRIS/(2023) 01319 Direktiv (EU) 2015/1535.

kansallisesti varmistaa onko tarvetta asettaa lisävaatimuksia, joilla valvonnan tehokkuus varmistetaan. Myös tuotteiden noudon yhteydessä voidaan valvoa sekä ikää että päihtymystasoa, sikäli kuin tuotteet noudetaan valvotusta tilasta. Valvonnan osalta on vielä huomioitava, että etämyynnin ja etäoston välillä ei ole olemassa sellaista objektiivista eroa, joka perustelisi ainoastaan etäoston yhteensopivuuden lupajärjestelmän tavoitteiden toteutumisen kannalta, etenkin kun huomioidaan, että alkoholituotteiden valvottu jakelu on mahdollista nimenomaisesti ja etenkin etämyynnin yhteydessä. Jakelu on nykyisin sidottu vähittäismyyntipaikkaan ja myyntipaikkaa koskevan edellytyksen osalta on huomioitava, että sen soveltamisen kannalta ei ole merkitystä sillä, onko kyseessä etäosto- vai etämyyntitilanne, sillä valvonta tulisi toteuttaa tehokkaasti molempien vaihtannan muotojen osalta.

Lupajärjestelmää ja monopolin toimintaa on edellä esitettyjen tietojen valossa mahdollista sopeuttaa siten, että etämyynnin salliminen ei uhkaa valvonnan tehokkuutta ja jakelujärjestelmää on mahdollista muokata kriteerein, jotka varmistavat, että lupajärjestelmä toimii yhdenvertaisuuden periaatteen mukaisesti, eikä johda saatavuuden lisääntymiseen tavalla, joka olisi kohtuuton huomioiden kansalliset maantieteelliset ja väestön tiheyteen liittyvät seikat. Valvontaa voidaan verkkoympäristössä tehostaa teknisin keinoin ja huolellisuusvelvoittein, joiden laajuutta tulisi pohtia kansallisesti, jos ja kun alkoholin etämyynnin oikeustilaa selkeytetään.

8. Yleinen järjestys ja kansallinen rikosoikeus

8.1 Yleinen järjestys ja tunnisteen avulla tapahtuva valvonta

HE 45/2024 on ehdotettu, että etämyyjälle säädettäisiin velvollisuus antaa tuotteiden kuljetuksesta vastaavalle kuljetusyritykselle Verohallinnon antama tunniste, joka olisi kuljetuksen aikana pyydettyä esitettävä toimivaltaiselle viranomaiselle. Tuotteet ostaneella yksityishenkilöllä olisi vastaava velvollisuus niin sanotussa etäostossa eli silloin, kun kyse on yksityishenkilön toisesta jäsenvaltiosta muuten kuin etämyynnillä ostamista tai matkustajatuontina tuomista tuotteista.³⁴² Tulli piti HE 45/2024 koskevassa lausunnossaan erityisen oleellisina valmisteverolain menettelysäännösten täsmentämistä yksilöitävän tunnisteen käytön osalta ja nämä tunnisteen muodostavatkin olennaisen osan alkoholituotteiden valvontakokonaisuudesta etämyynnin yhteydessä. Kuten mm. Panimo- ja virvoitusjuomateollisuusliitto ry, Valvira ja THL toivat esille HE 45/2024 koskevissa lausunnoissaan, että yksilöitävä tunniste tehostaa valmisteveron alaisten

³⁴² Ks. valtiovarainvaliokunnan mietintö VaVM 6/2024 vp HE45/2024.

tuotteiden lähetysten valvontaa ja mahdollistaa aiempaa tarkemman etämyynnin tilastoinnin. Yksilöitävää tunnistetta koskevista laiminlyönneistä voidaan myös määrätä seuraamuksena laiminlyöntimaksu, mikä toimii osaltaan yleisestävänä toimenpiteenä verovalvonnan yhteydessä.³⁴³

Tunnisteet perustuvat yleisen järjestyksen ylläpitämisen tavoitteeseen, sillä ne takaavat verotuksen tehokkuutta ja ennaltaehkäisevät alkoholituotteiden laitonta maahantuontia. Näin ollen tunnisteet itsessään eivät ole osa kansanterveyden ja kuluttajan suojan tason turvaamista vaan niistä erillinen toimenpide, joka kuitenkin osaltaan luo puitteita etämyynnin oikeustilan selkeyttämiselle.

Yleisen järjestyksen käsite sellaisena kuin se on yhteisöjen tuomioistuimen tulkitsemana kattaa yhteiskunnan perustavanlaatuista etua uhkaavalta todelliselta ja riittävän vakavalta vaaralta suojaamisen, ja siihen voi sisältyä erityisesti kysymyksiä, jotka liittyvät ihmisarvoon, alaikäisten ja heikommassa asemassa olevien aikuisten suojeluun ja eläinten hyvinvointiin. Yleisen turvallisuuden (public security) käsitteeseen sisältyy vastaavasti yleiseen turvallisuuteen (public safety) liittyviä kysymyksiä.³⁴⁴ Tunnisteiden osalta on todettava, että niiden käyttöä koskevien vaatimusten tulee kohdistua syrjimättömästi kaikkiin etämyyntiä harjoittaviin toimijoihin ja niiden käyttö on oikeasuhtainen keino kansallisten intressien turvaamisen näkökulmasta. Tunnisteiden käyttämisen osalta on huomioitava, että valmisteveronalaisten tuotteiden etämyynnistä säädetään valmisteverotusdirektiivin 44 artiklassa, joka vastaa sisällöllisesti pääosin aiemmin voimassa ollutta valmisteveroja koskevasta yleisestä järjestelmästä ja direktiivin 92/12/ETY kumoamisesta annetun neuvoston direktiivin 2008/118/EY etämyyntiä koskevaa 36 artiklaa. Poiketen aiemmasta valmisteverodirektiivin 44 artikla ei anna jäsenvaltioille mahdollisuutta vaatia veroedustajan nimittämistä etämyynnin yhteydessä, mutta rekisteröitymisvelvollisuuksien tai tunnisteiden käyttöä ei ole kielletty. Tältä osin unionin tuomioistuin on jo todennut tuomiossa komissio v. Espanja,³⁴⁵ että Espanjan lainsäädännössä rajat ylittävien palvelujen tarjoajille asetettu velvollisuus nimetä veroedustaja nimenomaan tietojen toimittamista ja veronpidätystä varten on palvelujen tarjoamisen vapauden suhteeton rajoitus ja siten SEUT 56 artiklan vastainen.³⁴⁶ Jäsenvaltiot eivät siis voi edellyttää, mutta ne voivat sallia veroedustajan käytön, jos etämyyjä haluaa sellaisen nimittää.

³⁴³ Ks. tältä osin Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valmisteverotuslain muuttamisesta 45/2024 ja sitä koskevat lausunnot, etenkin EK:n ja THL:n lausunnot.

³⁴⁴ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/123/EY, annettu 12 päivänä joulukuuta 2006, palveluista sisämarkkinoilla johdanto-osa kohta 40 ja 41.

³⁴⁵ Ks. asia C-678/11, komissio v. Espanja (ECLI:EU:C:2014:2434) kohdat 57–59 ja 61.

³⁴⁶ Ks. julkisasiamies Szpunarin ratkaisuehdotus asiassa C-83/21, Google Ireland ja Airbnb Payments (ECLI:EU:C:2022:545) kohta 80; asia C-83/21, Airbnb Ireland ja Airbnb Payments UK (ECLI:EU:C:2022:1018) kohta 70.

He 45/2024 koskevilla lausunnoilla on tuotu esille, että yksilöitävää tunnistetta vaatimuksesta etämyyjälle aiheutuva hallinnollisen työn lisäys on vähäinen, ottaen huomioon myös, että säännöksen tavoitteena on tehostaa valmisteveron alaisten tuotteiden verkkokaupan verovalvontaa ja sen myötä valmisteverojen maksamista Suomeen lain mukaisesti. Tunnisteen esittämisen viranomaisen pyynnöstä arvioidaan myös sujuvoittavan niiden verkkokauppakuljetusten verovalvontaa ja etenemistä, joissa on noudatettu säännöksiä. Tunnisteiden osalta on todettava, että niitä voidaan pitää oikeasuhtaisena keinona verotuksen tehostamisen ja rikollisuuden torjunnan näkökulmasta, eivätkä ne muodosta myöskään etämyyjien näkökulmasta kohtuutonta toimenpidettä. Tunnisteiden käyttö itsessään on huomioitava seikkana, joka osaltaan tehostaa etämyynnin valvonnan tehokkuutta ja on myös kuluttajien intressien mukainen toimenpide.

8.2 Etämyyntiä koskevan oikeustilan vaikutus kansalliseen rikosoikeuteen

Alkoholilainsäädännöllä on myös rikosoikeudellinen ulottuvuus, jonka merkitystä arvioidaan tässä luvussa lyhyesti etämyynnin oikeustilan selkeyttämisen osalta. Etämyynnin osalta on olennaista huomata, että KKO:n ratkaisun 2018:49 jälkeen kansallisesti on katsottu, että ”etämyynti” on kiellettyä ja täyttää rikoslain 50 § luvun 1 §:n 1 momentin 3 kohdan (alkoholilain vastainen myynti ilman lain edellyttämää lupaa) alkoholirikoksen tunnusmerkistön.³⁴⁷ Kyseisen tapauksen ja rikostunnusmerkistöä koskevan analyysin osalta on kuitenkin syytä huomata, että etämyynnin ja vähittäismyynnin käsitteiden välinen erottelu kansallisessa kontekstissa ei ole ollut ongelmattonta ja kansallisten tuomioistuimien mukaan alkoholin etämyyntiä koskeva oikeustila on nykyisellään epäselvä. Etämyynnin rikosoikeudellisten kytkösten vuoksi on syytä huomioida, että rikoslainsäädäntö ja rikosprosessilainsäädäntö kuuluvat jäsenvaltioiden toimivaltaan. Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yhteisön oikeudessa kuitenkin asetetaan rajat valvontatoimille, joita jäsenvaltiot voivat toteuttaa tavaroiden ja henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskevilla asioilla. Hallintotoimilla ja rangaistuksilla ei saa ylittää sitä, mikä on ehdottoman välttämätöntä, valvonta toimilla ei saa rajoittaa perustamissopimuksella tavoiteltua vapautta ja rangaistus ei saa olla niin suhteeton säännöksen rikkomisen vakavuuteen nähden, että siitä tulee tämän vapauden este.³⁴⁸

³⁴⁷ Rikoslain 29 luvun 1 §:n 3 kohdan mukaan veropetoksesta rangaistaan muun ohella sitä, joka veron välttämistarkoituksessa laiminlyömällä verotusta varten säädetyn velvollisuuden, jolla on merkitystä veron määräämiselle, aiheuttaa tai yrittää aiheuttaa veron määräämättä jättämisen tai sen määräämisen liian alhaiseksi taikka veron aiheettoman palauttamisen. Veropetos on rangaistava vain tahallisenä. Luvun 2 §:n mukaan veropetos on törkeä, jos sillä tavoitellaan huomattavaa taloudellista hyötyä (1 kohta) tai rikos tehdään erityisen suunnitelmallisesti (2 kohta) ja veropetos on myös kokonaisuutena arvostellen törkeä. Arvioitaessa sitä, milloin tekijä on laiminlyönyt luvun 1 §:n 3 kohdassa tarkoitetun velvollisuuden, huomioon on otettava asiaan soveltuva verolainsäädäntö.

³⁴⁸Ks. asia 203/80, Casati (ECLI:EU:C:1981:261) kohta 27; asia 157/79, Pieck (ECLI:EU:C:1980:179) kohta 19 ja asia 299/86, Drexl (ECLI:EU:C:1998:103) kohta 18.

Rikoslain (39/1889) 50 a luku koskee alkoholirikoksia. Sen 1 §:n mukaan: joka alkoholilain tai sen nojalla annetun säännöksen vastaisesti 1) valmistaa alkoholijuomaa tai väkiviinaa, 2) tuo maahan alkoholijuomaa tai väkiviinaa, 3) myy, välittää tai muutoin toiselle luovuttaa alkoholijuomaa tai väkiviinaa, 4) pitää hallussaan tai kuljettaa väkiviinaa, 5) pitää hallussaan tai kuljettaa alkoholijuomaa myyntitarkoituksessa tai 6) pitää hallussaan tai kuljettaa laittomasti valmistettua tai maahantuotua alkoholijuomaa, on tuomittava alkoholirikoksesta sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi. Edellä 1 momentin 1–3 kohdassa tarkoitetun rikoksen yritys on rangaistava.

Rikosoikeudellinen vastuu etämyynnin osalta on kyseenalaistettu jo HE 100/2017 käsittelyn yhteydessä eduskunnan valiokunnissa. Perustuslakivaliokunta katsoi, että AL 32 §, AL 90 § ja RL 50 a luvun 1 § eivät muodosta sellaista kokonaisuutta, jolla yksityinen henkilö voitaisiin tuomita alkoholin etämyynnistä. Tämän taustalla on perustuslain (731/1999) 8 §, jonka mukaan ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen eikä tuomita rangaistukseen sellaisen teon perusteella, jota ei tekohetkellä ole laissa säädetty rangaistavaksi. Perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan alkoholilain ja rikoslain muodostama kokonaisuus etämyynnin kiellon osalta ei ollut perustuslain (PL) 8 §:n rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen mukainen. Tämän takia perustuslakivaliokunta katsoi, että ilman etämyynnin nimenomaista kieltämistä laintasolla, yksityistä ei voitaisi saattaa vastuuseen etämyynnistä rikosoikeudellisesti, eikä alkoholilaki ei siis sisällä rikosoikeudellisesti tehokasta alkoholin etämyynnin kieltoa, kun tuotteet on tarkoitettu yksityiseen käyttöön.³⁴⁹

Perustuslakivaliokunta totesikin, että rangaistavuus on RL:ssa kytketty laittomaan maahantuontiin, ei etämyyntiin. Mielestämme tämä näkemys on perusteltu, sillä alkoholirikoksen tunnusmerkistö on laadittu kansallisen vähittäismyyntilupajärjestelmän ja monopolin asema huomioiden, eikä etämyyntiä ole säädetty rangaistavaksi, koska kansallinen oikeusjärjestelmä ei tunnista käsitettä etämyyntiä alkoholilainsäädännön tasolla. Alkoholirikossäännöksen lähtökohtana on, että kaikki luvaton alkoholin vaihdanta on kiellettyä, mutta etämyynnin yhteydessä vaihdannan tulisi olla lähtökohtaisesti laillista ja luvallista, jos sitä ei ole perustellusti joltain osin kielletty tavalla, joka on myös EU-oikeudellisesti hyväksyttävissä.

On huomioitava, että alkoholirikoksen tunnusmerkistö kytkeytyy maahantuonnin lisäksi laajemmin siihen, mikä toiminta on katsottu luvalliseksi kansallisessa kontekstissa. Kun ETA-alueelta käsin tapahtuva ja Suomeen sijoittautuneiden toimijoiden luvanvarainen vähittäismyynti erotetaan toisistaan, voidaan todeta, että alkoholirikosta koskeva säännös ei lähtökohtaisesti koske nykyisin

³⁴⁹ Ks. PeVL 48/2017 vp— HE 100/2017 vp s. 9.

rajat ylittävää ETA-alueelta käsin tapahtuvaa alkoholituotteiden myyntiä, ennen kuin sille on määritelty lupajärjestelmässä edellytykset. Alkoholirikoksen tunnusmerkistön voidaan kuitenkin katsoa soveltuvan myös etämyyntiin, ilman, että säännöstä muutetaan, jos alkoholilain soveltamisalaa selkeytetään ensin sen varmistamiseksi, että laillisuusperiaatteen mukaiset edellytykset täyttyvät. Tältä osin perustuslakivaliokuntakin on tuonut alkoholin etämyyntiä käsitellessään esille, että jotta jokin toiminta tai laiminlyönti olisi rangaistavaa, rikoksen tunnusmerkistö on ilmaistava riittävän täsmällisesti niin, että säännöksen sanamuodon perusteella tämä rangaistavuus on ennakoitavissa.

Kansallisen rikoslain näkökulmasta alkoholilain selkeyttäminen myöskään siten, että rikoslain alkoholirikosta koskevan säännöksen sisältöä ajantasaisestiin tarvittaessa etämyynnin osalta, ei vaikuta ongelmalliselta sillä kyseessä on toimenpide, joka on yhteensopiva rikosoikeudellisen *ultima ratio* -periaatteen tulkinnan kanssa. Rikoslainsäädännön ollessa viimesijainen keino alkoholihaittojen kontrolloinnissa, lainsäädännön selkeys ja tarkkarajaisuus kuitenkin muodostaa oleellisen edellytyksen rangaistavuudelle, jotta seuraamuksien ennakoimattomuus voidaan torjua.

9. Oikeasuhtaisuutta koskevia näkökulmia

9.1 Kategoriset eli yleiset ja abstraktit kiellot oikeuskäytännössä

Kaiken edellä sanotun myötä olennaiseksi muodostuu se, voisiko verkossa tapahtuva luvanvarainen myynti noudattaa nykyisen vähittäismyyntilupajärjestelmän mukaisia etyylialkoholipitoisuusrajoja, vai olisiko tämä suhteeton rajoitus, kun huomioidaan, että ETA-alueelle sijoittautuneiden verkkopalvelujen tarjoajien tilanne poikkeaa nykyisen lupajärjestelmän puitteissa Suomeen sijoittautuneiden alkoholinmyyjien asemasta. Lähtökohtaisesti kaikkein tehokkain tapa torjua alkoholiriippuvuutta ja suojella kansanterveyttä olisi kaikkien alkoholituotteiden myynnin kieltäminen. Kun tarkastellaan kategorisen etämyyntikiellon tai osittaisen etämyyntikiellon luonnetta ja kiellon soveltuvuutta tavoitteeseensa, on todettava, ettei tällaisella rajoituksella välttämättä poisteta kaikkia tilanteita, joissa alkoholin kulutus johtaa yhteiskunnallisiin haittoihin. Voidaan kuitenkin kohtuudella odottaa, että jos oston yhteydessä ei ole käytettävissä taloudellista etua eli hintakannustinta, tämä vähentää yhteiskunnallisten haittojen riskiä jossain määrin, koska se hillitsee tarpeettomia ostoja (jotka sittemmin voivat johtaa tarpeettomaan käyttöön).³⁵⁰Tätä kaikkein ankarinta

³⁵⁰ Ks. julkisasiamies Emilioun ratkaisuehdotus asiassa C-147/21, CIFEH ym. (ECLI:EU:C:2022:437) kohta 69.

vaihtoehtoa eli kategorista kieltämistä ei kuitenkaan ole noudatettu kansainvälisellä tasolla, eikä unionin lainsäätäjät ole hyväksyneet sitä.

EU:n toimivallan jako antaa jäsenvaltioille kuitenkin mahdollisuuden päättää, mitkä alkoholituotteiden vähittäismyyntijärjestelyt ne hyväksyvät alueellaan. Koska kaikkein ankarin vaihtoehto on suljettu pois, hallinnollinen lupajärjestelmä, jossa esimerkiksi noudatetaan maantieteellisiä ja väestöä koskevia perusteita, voi soveltua parhaiten alkoholinhaittojen torjuntaan sille vaihtoehtoisen järjestelmän eli alkoholituotteiden vapaan myynnin sallimisen sijasta. Etämyyntikieltoa ei ole voimassa EU-alueella alkoholituotteiden osalta missään EU-maassa, mikä hankaloittaa kiellon oikeudellista arviointia ja indikoi, että Suomen alkoholipoliittinen tilanne poikkeaisi muiden EU-maiden tilanteesta. Alkoholinkulutus ei kuitenkaan ole Suomessa yhtä korkeaa kuin monissa muissa EU-maissa. Tässä luvussa tutkitaan oikeasuhtaisuuden määrittelyä oikeuskäytännön avulla sen selvittämiseksi, minkälaisia rajoituksia verkossa tapahtuvan etämyynnin osalta on hyväksytty ja torjuttu unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä.

9.2 Kategoriset myyntikiellot valmisteveron alaisten tupakkatuotteiden osalta

On huomioitava, että jos verkossa tapahtuvan etämyynnin kategorinen kieltäminen olisi mahdollista siitä olisi säännös EU-oikeudellisella tasolla, tällaista säännöstä ei kuitenkaan ole omaksuttu EU-lainsäädännössä alkoholituotteiden osalta. Analogisena esimerkkinä voidaan tutkia tupakkatuotedirektiiviä, jossa on omaksuttu mahdollisuus kieltää tupakkatuotteiden rajat ylittävä myynti (direktiivin 2014/40 18 artikla). Direktiivin 20 artiklan 6 kohdassa todetaan, että direktiivi koskee myös sähkösavukkeita ja säiliöitä, joiden suosio on erityisen suurta nuorten keskuudessa. Aineellisoikeudelliselta kannalta on huomautettava, että mahdollisuudella kieltää etämyynti, sellaisena kuin siitä säädetään tupakkatuotedirektiivin 20 artiklan 6 kohdassa luettuna yhdessä 18 artiklan kanssa, on kahtalainen tavoite: Yhtäältä sillä pyritään estämään direktiivin kiertäminen siten, että tuotteita, jotka eivät täytä direktiivin vaatimuksia, myydään etämyynnin avulla. Toisaalta erityisesti nuoria kuluttajia pyritään suojelemaan terveysvaaroilta, joita nikotiinipitoisten tuotteiden käytöstä aiheutuu.³⁵¹ Tupakkatuotteiden sääntelyllä pyritään siis, alkoholituotteiden sääntelyn tavoin, kansanterveydelliseen päämäärään, jonka tavoittelussa suojellaan erityisesti nuoria kuluttajia. Lisäksi tupakkatuotteet kuuluvat, alkoholin tavoin, valmisteveronalaisiin tuotteisiin. Nämä seikat tukevat analogisen tulkintamallin soveltuvuutta.

³⁵¹ Ks. julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotus asiassa 477/14, Pillbox 38 (UK) Limited (ECLI:EU:C:2015:854) kohta 140.

Direktiivin 2014/40 24 artiklan 3 kohdassa säädetään muun muassa, että jäsenvaltio voi kieltää ”tietyn tupakkatuoteluokan” tai siihen liittyvät tuotteet kyseisen jäsenvaltion erityistilanteeseen liittyvistä syistä ja edellyttäen, että säännökset ovat perusteltuja kansanterveyden suojelemisen kannalta, ottaen huomioon kyseisellä direktiivillä saavutettava ihmisten terveyden suojelun korkea taso. Kuten tupakkatuotedirektiivin johdanto-osan 33 perustelukappaleesta ilmenee, tällaisella kiellolla pyritään muun muassa estämään kyseisellä direktiivillä käyttöön otettujen tupakkatuotteiden vaatimustenmukaisuutta koskevien sääntöjen kiertäminen.

Soveltaessa edellistä valmisteveronalaisia tupakkatuotteita koskevaa logiikkaa valmisteveron alaisiin alkoholituotteisiin on olennaista huomata, että mahdollisella kategorisella tai osittaisella etämyynnin kieltomahdollisuudella ei sinällään voida varmistaa terveyden suojelun korkeaa tasoa, sillä jos kaikkien alkoholituotteiden markkinoille saattamista ei kiellä, tarjolla olevat tuotteet houkuttelevat edelleen kuluttajia ja tästä on seurauksena kansanterveydellisiä ja muita haittoja. Tämän perusteella on todettava, että etämyynnin rajoittaminen kansanterveydellisten perusteiden nojalla on potentiaalisesti mahdollista, mutta ainoastaan tilanteessa, jossa Suomen viranomaiset pystyvät tosiasiallisesti osoittamaan, että tietyn tuotetyypin sulkeminen etämyynnin ulkopuolelle on kansanterveydellisesti perusteltua huomioiden monopolin toiminnan jatkuvuus ja kansanterveyden suojelun tavoite.

9.3 Kategoriset markkinointikiellot direktiivin 2006/123 valossa huomioiden SEUT 56

SEUT 34 artiklan osalta on todettava, että unionin tuomioistuin on luonnehtinut 24.11.1993 annetussa tuomiossa Keck ja Mithouard (C-267/91 ja C-268/91, EU:C:1993:905) tarkoitetut myyntijärjestelyjä koskevat oikeussäännöt säännöksiksi, joilla muun muassa rajoitetaan yrityksen mahdollisuutta mainostaa.³⁵² Tältä osin on huomautettava, että tiettyjä myyntijärjestelyjä rajoittavien tai ne kieltävien kansallisten oikeussääntöjen soveltamisella muista jäsenvaltioista tuotuihin tuotteisiin ei voida tosiasiallisesti tai mahdollisesti rajoittaa jäsenvaltioiden välistä kauppaa suoraan tai välillisesti, jos tietyt edellytykset täyttyvät, eli jos yhtäältä kyseisiä oikeussääntöjä sovelletaan kaikkiin jäsenvaltion alueella toimiviin toimijoihin ja jos toisaalta niillä on oikeudellisesti ja tosiasiallisesti sama vaikutus sekä kotimaisten tuotteiden että muista jäsenvaltioista maahantuotujen tuotteiden markkinointiin. Jos nämä edellytykset täyttyvät, tällaisten säännösten soveltaminen sellaisten toisesta jäsenvaltiosta tuotujen tuotteiden myyntiin, jotka ovat kyseisen

³⁵² Ks. asia C-71/02, Karner (ECLI:EU:C:2004:181) kohta 38 oikeuskäytäntöviittauksineen.

valtion oikeussääntöjen mukaisia, ei ole omiaan estämään näiden tuotteiden markkinoille pääsyä eikä rajoittamaan sitä enempää kuin kotimaisten tuotteiden markkinoille pääsyä.³⁵³

Suomessa alkoholilain mukaiset markkinointia sääntelevät säännökset koskevat yleisesti kaikkea markkinointia riippumatta siitä, onko markkinoija sijoittautunut Suomeen. Unionin tuomioistuim on katsonut useaan otteeseen, että jos tietyn tyyppisen mainonnan erityisaloilla kieltävillä kansallisilla oikeussäännöillä on oikeudellisesti ja tosiasiallisesti sama vaikutus sekä kotimaisten tuotteiden että muista jäsenvaltioista tulevien tuotteiden markkinointiin niitä on pidettävä myyntijärjestelyinä, jotka eivät kuulu SEUT 34 artiklan soveltamisalaan.³⁵⁴ SEUT 34 artiklaa on siis lähtökohtaisesti tulkittava siten, ettei se ole esteenä alkoholituotteiden markkinointia koskevalle kansalliselle säännöstölle, jolla rajoitetaan alkoholituotteiden mainontaa vähittäismyyntilupajärjestelmän ja yksinoikeuksien mukaisesti.³⁵⁵

Koska lausunnon keskiössä ovat verkkopalvelut on kuitenkin huomattava, että unionin tuomioistuim on katsonut, ettei ole mahdotonta, että jäsenvaltiossa laillisesti myydyin tuotteen osalta tietyn myynninedistämiskeinon ehdottomalla kiellolla saattaa olla suurempi vaikutus muista jäsenvaltioista tuotuihin kuin kotimaisiin tuotteisiin.³⁵⁶ Mainonnalla on nimittäin suuri merkitys sen mahdollistamisessa, että tietystä jäsenvaltiosta peräisin olevat tuotteet pääsevät toisen jäsenvaltion markkinoille³⁵⁷ etenkin, jos mainonta koskee yrityksen verkkomyyntiportaalia. Internetmyynti on nimittäin erityisen tehokas tapa markkinoida tietyssä jäsenvaltiossa toisesta jäsenvaltiosta peräisin olevia tuotteita.³⁵⁸ Unionin tuomioistuim ei ole olekaan rajannut SEU 34 artiklan sovelluksen ulkopuolelle sellaisia kansallisia säännöksistä, joissa kielletään täysin kyseisessä jäsenvaltiossa laillisesti myydyin tuotteen mainonta tai ainakin sen tietty myynninedistämistapa.

³⁵³ Ks. yhdistetyt asiat C-267/91 ja C-268/91, Keck ja Mithouard (ECLI:EU:C:1993:905) kohta 16 ja asia C-221/15, Etablissements Fr. Colruyt (ECLI:EU:C:2016:704) kohta 35 oikeuskäytäntöviittauksineen.

³⁵⁴ Ks. asia C-292/92, Hünermund ym. (ECLI:EU:C:1993:932) kohdat 21 ja 22; asia C-412/93, Leclerc-Siplec (ECLI:EU:C:1995:26) kohdat 21–24 ja asia C-71/02, Karner (ECLI:EU:C:2004:181) kohta 42.

³⁵⁵ Ks. asia C-190/20, DocMorris (ECLI:EU:C:2021:609).

³⁵⁶ Ks. yhdistetyt asiat C-34/95–C-36/95, De Agostini ja TV-shop (ECLI:EU:C:1997:344) kohta 42 ja asia C-405/98, Gourmet International Products (ECLI:EU:C:2001:135) kohta 19.

³⁵⁷ Ks. julkisasiamies Saugmandsgaardin ratkaisuehdotus asiassa C-649/18, A v. Daniel B (ECLI:EU:C:2020:134) kohta 75; julkisasiamies Jacobsin ratkaisuehdotus asiassa C-412/93, Leclerc-Siplec (ECLI:EU:C:1994:393) kohdat 19–22; julkisasiamies Jacobsin ratkaisuehdotus yhdistetyissä asioissa C-34/95 ja C-36/95, De Agostini ja TV-Shop (ECLI:EU:C:1996:333) kohta 99 ja analogisesti asia C-119/09, Société fiduciaire nationale d'expertise comptable (ECLI:EU:C:2011:208) kohta 43.

³⁵⁸ Ks. julkisasiamies Saugmandsgaardin ratkaisuehdotus asiassa C-649/18, A v. Daniel B (ECLI:EU:C:2020:134) kohta 75; asia C-322/01, Deutscher Apothekerverband (ECLI:EU:C:2003:664) kohta 74 ja analogisesti asia C-108/09, Ker-Optika (ECLI:EU:C:2010:725) kohta 54.

Tuomioissa *Gourmet International Products*³⁵⁹ todettiin, että kaikkea kuluttajille suunnattua alkoholijuomien mainontaa, kuten lehti-ilmoittelua sekä radio- ja televisio-, suora- ja ulkomainontaa, koskevalla kiellolla rajoitetaan enemmän muista jäsenvaltioista tuotavien tuotteiden markkinoille pääsyä kuin kotimaisten tuotteiden markkinoille pääsyä, sillä kuluttaja tuntee luonnollisesti paremmin kotimaiset tuotteet.³⁶⁰ Tuomioissa *Karner* puolestaan todettiin, että kielto, joka ei kohdistu mihinkään tiettyyn myyntityyppiin, voi periaatteessa rajoittaa myynnin kokonaismäärää kyseessä olevassa jäsenvaltiossa. Tämän seurauksena kielto voi vähentää myös toisista jäsenvaltioista peräisin olevien tavaroiden myyntiä, vaikka se ei kuitenkaan vaikuta muista jäsenvaltioista peräisin olevien tuotteiden myyntiin enemmän kuin kotimaisten tuotteiden myyntiin.³⁶¹

Koska mainonta voi olla toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneen etämyyjän ainoa keino houkuttaa internetsivustolleen suomalaisia asiakkaita, jos toimijoilla ei ole Suomessa fyysistä myyntipaikkaa, jonka näkyvyyttä se voisi hyödyntää, on syytä tarkastella tarkemmin Suomen alkoholilain mukaista väkevien alkoholituotteiden markkinointikieltoa verkkopalvelujen osalta.

Unionin tuomioistuimien on tuonut mainonnan osalta esille, verkossa tapahtuvalla myynnillä markkinoinnilla voi olla vaikutuksia sekä kansanterveyteen että yksinoikeusjärjestelmän kannattavuuteen. Unionin tuomioistuimien on tuonut myös esiin, että myös mainonnan sallittavuutta arvioitaessa on huomioitava fyysisillä alustoilla sekä internetsivustolla tapahtuvan mainonnan erot.³⁶² Fyysisestä toimipaikasta tapahtuva alkoholituotteiden myynti sisältää verkkomyyntiin nähden tehokkuusetuja, jotka näkyvät kuluttajille mm. neuvonnan ja tuotteiden jakelun nopeuden kautta. Koska internetmainontaa voidaan jo itsessään pitää tietoyhteiskunnan palveluna, myös sen kieltämisellä haitataan vapaata liikkuvuutta. Tietoyhteiskunnan palvelujen avulla tapahtuvan tuotteiden verkkomarkkinoinnin rajat ylittävää luonnetta säännellään osittain direktiivillä 2000/31/EY.³⁶³

³⁵⁹ Ks. asia C-405/98, *Gourmet International Products* (ECLI:EU:C:2001:135) kohta 21.

³⁶⁰ Ks. asia C-71/02, *Karner* (ECLI:EU:C:2004:181) kohta 42 oikeuskäytäntöviittauksineen.

³⁶¹ Ks. asia C-71/02, *Karner* (ECLI:EU:C:2004:181) kohta 42; asia C-6/98, *ARD* (ECLI:EU:C:1999:532) kohta 48.

³⁶² Ks. asia C-222/18, *VIPA* (ECLI:EU:C:2019:751) kohdat 57 ja 60.

³⁶³ Saman logiikan mukaan yhteensovitettuun alaan ei kuulu myöskään tällaisen palvelun tarjoamista edeltävä fyysinen mainonta. Sen poissulkeminen on perusteltua, koska verkkomyyntipalvelujen tarjoajan harjoittamaa fyysistä mainontaa ei voida pitää erottamattomasti näihin palveluihin kuuluvana. Tämä mainonta on nimittäin erotettavissa siitä tulevasta ja hypoteettisesta tapahtumasta, joka muodostuu verkkomyynnistä mainosesitysten vastaanottajille. Näissä olosuhteissa kaupallisen viestinnän lähettäminen fyysisillä välineillä ei kuulu erottamattomasti tavaroiden verkkomyynnistä muodostuvan tietoyhteiskunnan palvelun harjoittamiseen.

Unionin tuomioistuin on käsitellyt kategorisia mainontakieltoja direktiivin 2006/123/EY mukaisessa tilanteessa, joka koskee säänneltyjen ammattien kaupallista viestintää koskevien kategoristen kieltojen määritelmää. Unionin tuomioistuimen mukaan täydellisinä kieltoina on tässä yhteydessä pidettävä paitsi sääntöjä, joiden mukaan säänneltyjen ammattien harjoittajat eivät saa harjoittaa kaupallista viestintää sen muodosta riippumatta, myös sääntöjä, jotka koskevat yhden tai useamman kaupallisen viestinnän muodon harjoittamista.³⁶⁴ Mainonta kuuluu direktiivin 2000/31 soveltamisalaan” riippumatta siitä, ovatko [ne] yleisluonteisia vai erityisesti [tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoajille tai tietoyhteiskunnan palveluihin] suunnattuja”.³⁶⁵ Myöskään se, että kansallisesti säädetään yleisesti sekä verkko- että muusta mainonnasta, ei poista siinä säädettyjä vaatimuksia yhteensovitetusta alasta. Tästä seuraa, että verkkomyyntipalvelun vastaanottava jäsenvaltio ei lähtökohtaisesti voi rajoittaa tämän palvelun tarjoamista internetmainontaan liittyvien vaatimusten perusteella. Direktiivin 2000/31 8 artiklan 1 kohdassa kuitenkin tunnustetaan, että vastaanottavalla jäsenvaltiolla on lähtökohtaisesti toimivalta säännellä säännellyn ammatin harjoittajien, kuten alkoholin vähittäismyyjien, kaupallista viestintää.³⁶⁶ Alkoholin etämyynnin osalta on tarkistettava, kielletäänkö väkevien alkoholituotteiden mainontaa koskevilla säännöksillä, yksinään tai luettuina yhdessä muiden lakien tai asetusten säännösten kanssa, täydellisesti alkoholin verkkomyyntipalvelujen mainonta. Jos tähän kysymykseen vastataan myöntävästi, rajoituksia on pidettävä SEUT 34 artiklassa tarkoitettuina vaikutuksiltaan vastaavina toimenpiteinä, ja on tutkittava, voidaanko rajoitukset kuitenkin oikeuttaa jollakin SEUT 36 artiklassa luetelluista yleistä etua koskevista syistä tai pakottavista vaatimuksista.³⁶⁷ Kuten edellä on useasti tuotu esille, kansanterveyden suojelu on yleistä etua koskeva tavoite, joka tunnustetaan nimenomaisesti SEUT 36 artiklassa. Lisäksi unionin tuomioistuin on todennut hyväksyttäväksi tietyt erityisemmät tavoitteet, joihin voidaan nähdäksemme lukea myös alkoholin liika- tai väärinkäytön estämisen.³⁶⁸ Näillä tavoitteilla voidaan kuitenkin perustella kyseisiä toimenpiteitä vain, jos ne ovat omiaan takaamaan näiden päämäärien toteutumisen eivätkä ylitä sitä, mikä on tarpeen näiden päämäärien saavuttamiseksi.³⁶⁹ Tältä osin on huomioitava, että unionin tuomioistuimen mukaan fyysisen

³⁶⁴ Ks. julkisasiamies Saugmandsgaardin ratkaisuehdotus asiassa C-649/18, A v. Daniel B (ECLI:EU:C:2020:134) kohta 78. Näin ollen täydellisen kiellon käsitteeseen kuuluvat myös ammatilliset säännöt, joissa kielletään julkaisemasta tiedotusvälineissä tai joissakin niistä palveluntarjoajaa tai sen toimintaa koskevia tietoja.yliest

³⁶⁵ Ks. julkisasiamies Saugmandsgaardin ratkaisuehdotus asiassa C-649/18, A v. Daniel B (ECLI:EU:C:2020:134) kohta 105.

³⁶⁶ Ibid kohta 108.

³⁶⁷ Ks. erityisesti tuomio 9.7.1997, De Agostini ja TV-Shop (C-34/95–C-36/95, EU:C:1997:344, 45 kohta).

³⁶⁸ Tuomio 19.5.2009, Apothekerkammer des Saarlandes ym. (C-171/07 ja C-172/07, EU:C:2009:316, 33 kohta)

³⁶⁹ Ks. julkisasiamies Saugmandsgaardin ratkaisuehdotus asiassa C-649/18, A v. Daniel B (ECLI:EU:C:2020:134) kohta 85; asia C-429/02, Bacardi France (ECLI:EU:C:2004:432) kohta 33; asia C-597/17, Itävalta v. Saksa (ECLI:EU:C:2019:504) kohta 122 ja ASIA c-222/18, VIPA (ECLI:EU:C:2019:751) kohta 69. Todistustaakka siitä,

mainonnan kiello, johon kuuluu esim. mainosesitteiden jakelu, joissa tapauksen mukaan ilmoitetaan tilauksen arvoon perustuvista tarjouksista, voi *soveltua* sillä tavoitellun päämäärän saavuttamiseen eli kansanterveyden suojeluun.³⁷⁰

Etämyynnin osalta on siis kansallisesti määriteltävä, voivatko esimerkiksi mietojen ja väkevien alkoholituotteiden markkinointia koskevat kiellot olla direktiivin 2001/83 85 c artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja ehtoja, jotka jäsenvaltio asettaa alkoholin vähittäismyynnille alueellaan.³⁷¹ Kuten edellä on esitetty kuluttajansuoja osana direktiiviä 2019/1150 ei ole *lex specialis*, joka olisi ensisijainen direktiiviin 2000/31 nähden. Kuten direktiivin 2000/31 1 artiklan 3 kohdasta ja johdanto-osan 11 perustelukappaleesta ilmenee, se täydentää tietyillä aloilla erityisesti sovellettavia johdetun oikeuden välineitä ja vain sen 1 artiklan 5 kohdassa ja liitteessä luetellut alat³⁷² – joihin alkoholin verkkomyynti- ja mainontapalvelut eivät kuulu³⁷³ – jäävät sen 3 artiklassa vahvistetun alkuperämaaperiaatteen soveltamisalan ulkopuolelle.³⁷⁴ Edellä sanotun perusteella on tarpeen varmistaa, että kansalliset mainontaa koskevat säännökset päivitetään siten, että ne ovat EU-oikeuden mukaisia ja mahdolliset markkinoinnin rajoitukset ovat oikeassa suhteessa tavoiteltuihin päämääriin.

9.4 Kategoriset kiellot direktiivin 2000/31/EY valossa huomioiden SEUT 34 ja 36 artiklat

Unionin tuomioistuin on todennut vähittäislupajärjestelmän ja direktiivin 2001/31/EY tulkinnan osalta piilolinsejä koskevassa tapauksessa, että kyseisten tuotteiden myyntiä koskevat kansalliset säännöt kuuluvat direktiivin 2000/31/EY soveltamisalaan, siltä osin kuin ne koskevat tarjoamista verkossa ja sopimusten tekemistä sähköisessä muodossa. Sitä vastoin piilolinssien toimittamista koskevat kansalliset säännöt eivät kuulu tämän direktiivin soveltamisalaan. SEUT 34 ja SEUT 36 artiklaa sekä direktiiviä 2000/31/EY on tulkittava siten, että ne ovat esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jossa sallitaan tiettyjen tuotteiden myynti ja markkinointi ainoastaan

soveltuuko toimenpide sillä tavoiteltujen päämäärien saavuttamiseen ja onko se tarpeen niiden saavuttamiseksi, on kansallisilla viranomaisilla. Kun kansallinen tuomioistuin tutkii kansallista lainsäädäntöä ihmisten terveyden ja elämän suojelua koskevan perustelun kannalta, sen on tarkasteltava objektiivisesti sitä, voidaanko kyseisen jäsenvaltion esittämien todisteiden perusteella kohtuudella katsoa, että valitut keinot soveltuvat tavoiteltujen päämäärien saavuttamiseen, ja sitä, onko nämä tavoitteet mahdollista saavuttaa toimenpiteillä, joilla rajoitetaan vähemmän tavaroiden vapaata liikkuvuutta.

³⁷⁰ Ks. julkisasiamies Saugmandsgaardin ratkaisuehdotus asiassa C-649/18, A v. Daniel B (ECLI:EU:C:2020:134) kohdat 69–89.

³⁷¹ Ks. julkisasiamies Saugmandsgaardin ratkaisuehdotus asiassa C-649/18, A v. Daniel B (ECLI:EU:C:2020:134) kohta 109.

³⁷² Ks. direktiivin 2000/31 3 artiklan 3 kohta.

³⁷³ Direktiivin 2001/83 85 c artiklan 1 kohdassa – siltä osin kuin siinä viitataan nimenomaisesti direktiiviin 2000/31 – sitä paitsi lähdetään siitä, että tätä direktiiviä sovelletaan lääkkeiden verkkomyyntipalveluihin.

³⁷⁴ Ks. julkisasiamies Saugmandsgaardin ratkaisuehdotus asiassa C-649/18, A v. Daniel B (ECLI:EU:C:2020:134) kohta 110.

erikoisliikkeissä.³⁷⁵ Unionin tuomioistuin totesi, että vaatimus, jonka mukaan asiakkaan on oltava fyysisesti läsnä liikkeen tiloissa optikon suorittamaa silmien tarkastusta varten, että silmälääkärit voivat suorittaa tällaiset ennalta ehkäiseviksi tarkoitettut tutkimukset, jotka tehdään yleiskuvan saamiseksi, voidaan suorittaa myös muualla kuin optikkoliikkeessä. Unionin tuomioistuimelle toimitetuista asiakirjoista ei käynyt ilmi seikkoja, joiden perusteella olisi voitu todeta, että kyseessä olevassa lainsäädännössä optikot olisi velvoitettu vaatimaan ennalta ehkäisevän tutkimuksen suorittamista tai lääkärin konsultaatiota aina ennen kutakin linssien luovutusta tai että sen mukaan niitä edellytetään esimerkiksi silloin, kun on kyse piilolinssien luovuttamisesta samalle asiakkaalle useita kertoja peräkkäin. Unionin tuomioistuin totesikin, että kun kyse on markkinoinnista internetissä, asiakkaita voidaan kuitenkin neuvoa aivan yhtä hyvin ennen piilolinssien toimittamista sellaisilla asianomaisella internetsivustolla olevilla interaktiivisilla välineillä, joita asiakkaan on käytettävä ennen kuin hän voi ostaa piilolinssit.³⁷⁶

Kuten julkisasiamies toi esille ratkaisua koskevassa ratkaisuehdotuksessaan, markkinointia koskeva toimenpide oli epäsuhtainen erityisesti sen aineellisen edellytyksen vuoksi, joka estää jonkin muun jäsenvaltion alueella toimintaansa harjoittavien, vaaditun pätevyyden omaavien henkilöiden pääsyn Unkarin markkinoille sekä sen, että he voisivat saada tavaroitaan myydyiksi niillä. Piilolinssien internetmyynnin ehdottomalla kiellolla jätettiin vaille huomiota se mahdollisuus, että myyntiä harjoittavat vaaditun pätevyyden omaavat henkilöt, jotka ovat ehkä sijoittautuneet johonkin muuhun jäsenvaltioon.³⁷⁷

Lainsäädäntöä oli unionin tuomioistuimen mukaan pidettävä SEUT 34 artiklassa kiellettyinä määrällistä rajoitusta vaikutukseltaan vastaavana toimenpiteenä, koska kiello myydä internetissä kohdistuu tuotteisiin, jotka myydään postimyynnissä ja toimitetaan kyseisen jäsenvaltion alueella asuvien kuluttajien kotiosoitteeseen, ja se vie muista jäsenvaltioista peräisin olevilta toimijoilta mahdollisuuden käyttää tätä poikkeuksellisen tehokasta markkinointitapaa näiden tuotteiden kaupassa ja haittaa näin huomattavasti niiden pääsyä asianomaisen jäsenvaltion markkinoille. Kansallinen lainsäätäjät oli unionin tuomioistuimen mukaan ylittänyt sen harkintavallan rajat, joka koskee päättämistä tasosta, jolla se aikoo suojella kansanterveyttä ja kyseisellä lainsäädännöllä on katsottava ylitettävän se, mikä on tarpeen asetetun tavoitteen saavuttamiseksi. Tavoite voidaan saavuttaa vähemmän rajoittavilla toimenpiteillä, joilla tietyt rajoitukset kohdistetaan ainoastaan

³⁷⁵ Ks. asia C-108/09, Ker-Optika (ECLI:EU:C:2010:725) kohdat 28, 31 ja 77 sekä tuomiolauselma.

³⁷⁶ Ks. asia C-108/09, Ker-Optika (ECLI:EU:C:2010:725).

³⁷⁷ Ks. julkisasiamies Mengozzin ratkaisuehdotus asiassa C-108/09, Ker-Optika (ECLI:EU:C:2010:341) kohdat 79 ja 80.

piilolinssien ensimmäiseen luovutukseen ja joilla asianomaiset taloudelliset toimijat velvoitetaan asettamaan asiakkaan käytettäväksi pätevän optikon. Samoista syistä tämän lainsäädännön ei voida katsoa olevan oikeassa suhteessa direktiivin 2000/31/EY 3 artiklan 4 kohdassa tarkoitettuun kansanterveyden suojelutavoitteeseen.³⁷⁸

9.5 Markkinointikielto direktiivien 2000/31/EY ja 2005/29/EY sekä SEUT 49 ja 56 artiklan valossa

Unionin tuomioistuin on tutkinut kategorisia markkinointikieltoja myös SEUT 56 artiklan mukaisesti. Seuraavaksi esitetyn analyysin taustalla on hammashoidon markkinointia koskeva asia, jonka tausta liittyy Belgian tiukkaan hammashoitoa koskevaan lainsäädäntöön. Pääasiaan liittyi ulkoinen tekijä, koska vastaajan syyksi luettu mainonta oli tapahtunut internetsivustolla, maailmanlaajuisen levityksen mahdollistavalla välineellä, jonka avulla voidaan tavoittaa uutta yleisöä ja houkuttaa asiakkaita muissakin jäsenvaltioissa kuin vastaajan sijoittautumisvaltiossa asuvia potilaita.

Asian käsittelyn yhteydessä viitattiin SEUT 56 artiklan sovelluksen osalta tuomioon 10.5.1995, *Alpine Investments*.³⁷⁹ Kyseisessä tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että kansallinen säännös, jossa kiellettiin kyseisen jäsenvaltion alueelle sijoittautunutta yritystä ottamasta yhteyttä puhelimitse muissa jäsenvaltioissa oleviin yksityishenkilöihin erilaisten finanssipalvelujen tarjoamiseksi, oli omiaan rajoittamaan palvelujen tarjoamisen vapautta. Se totesi aluksi, että se, että yhteen jäsenvaltioon sijoittautunut palvelujen tuottaja ainoastaan tarjoaa palvelujaan toisessa jäsenvaltiossa oleville vastaanottajille siten, ettei vastaanottajaa ole ennalta määrätty, ei estä soveltamasta SEUT 56 artiklaa. Yhteisöjen tuomioistuimen mukaan palvelujen vapaa tarjonta jäisi nimittäin kuvitteelliseksi, jos kansallisella lainsäädännöllä voitaisiin vapaasti haitata palvelujen vapaata tarjontaa.³⁸⁰ Se totesi vielä, että tämänkaltaisella kiellolla rajoitetaan SEUT 56 artiklassa taattua vapautta, koska sillä estetään kyseisiä tuottajia käyttämästä nopeaa ja välitöntä mainontamenetelmää yhteydenottokeinona toisissa jäsenvaltioissa asuviin mahdollisiin asiakkaisiin, vaikka kieltö on sen jäsenvaltion asettama, johon palvelujen tuottaja on sijoittautunut. Yhteisöjen tuomioistuin muistutti myös, että yritys voi vedota palvelujen tarjoamisen vapautta koskevaan

³⁷⁸ Ks. asia C-108/09, *Ker-Optika* (ECLI:EU:C:2010:725) kohdat 58, 64, 74–76 ja 78 sekä tuomiolauselma.

³⁷⁹ Ks. asia C-384/93, *Alpine Investments* (ECLI:EU:C:1995:126).

³⁸⁰ Ks. julkisasiamies Botin ratkaisuehdotus asiassa C-339/15, *Openbaar Ministerie* (ECLI:EU:C:2016:660) kohta 87; asia C-384/93, *Alpine Investments* (ECLI:EU:C:1995:126) kohdat 18–22.

oikeuteen sitä jäsenvaltiota vastaan, jossa sen kotipaikka on, kun palveluja toimitetaan vastaanottajille, joiden kotipaikka on toisessa jäsenvaltiossa.³⁸¹

Sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevan direktiivin³⁸² 3 artiklan 3 kohdan mukaan sillä ei ensinnäkään ”rajoiteta yhteisön tai jäsenvaltioiden sääntöjä, jotka liittyvät tuotteiden [terveysnäkökohtiin]”. Direktiivin johdanto-osan yhdeksännessä perustelukappaleessa unionin lainsäätäjät täsmentää, että ”jäsenvaltiot voivat – – pitää voimassa tai ottaa käyttöön kaupallisia käytäntöjä koskevia – – rajoituksia tai kieltoja kuluttajien terveyden – – suojelemiseksi”. Vaikka sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevan direktiivin tavoitteena on tällaisia menettelyjä koskevien kansallisten oikeussääntöjen täydellinen yhdenmukaistaminen, jäsenvaltiot ovat siis edelleen vapaita hyväksymään direktiiviä rajoittavampia toimenpiteitä silloin, kun kyse on kuluttajien terveyteen liittyvästä mainonnasta. Tällaisissa tapauksissa kansallisilla toimenpiteillä pyritään tavallisesti suojelemaan intressejä, jotka menevät selvästi direktiivin johdanto-osan kuudennessa ja kahdeksännessä perustelukappaleessa ja 1 artiklassa tarkoitettua kuluttajien taloudellisten etujen suojelua pidemmälle. Sen vuoksi komissio korostaa sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevan direktiivin täytäntöönpanoa ja soveltamista koskevissa suuntaviivoissaan³⁸³ ja sen soveltamisesta antamassaan ensimmäisessä kertomuksessa,³⁸⁴ että jos jäsenvaltioiden hyväksymillä toimenpiteillä pyritään suojelemaan muita kuin taloudellisia intressejä, ne eivät kuulu tämän direktiivin soveltamisalaan. Komission mukaan mainitulla direktiivillä ei siis kyseenalaisteta jäsenvaltioiden toimivaltaa antaa tällaisista kaupallisista menettelyistä direktiiviä tiukempia sääntöjä, jos se on tarpeen kuluttajien terveyden suojelemiseksi.³⁸⁵

Toisaalta saman direktiivin 3 artiklan 8 kohdan mukaan direktiivillä ”ei rajoiteta mahdollisia – – hyvää ammattitapaa koskevia sääntöjä tai muita säänneltyjä ammatteja sääteleviä erityissääntöjä, joiden tarkoituksena on korkeiden rehellisyyttä koskevien vaatimusten ylläpitäminen ammattikunnan puolesta, ja joita jäsenvaltiot voivat yhteisön lainsäädännön mukaisesti asettaa ammattikunnalle”. Unionin tuomioistuin toi kuitenkin esille, että direktiiviä 2000/31/EY ei voida tulkita siten, että ammatillisilla säännöillä voitaisiin kieltää yleisesti ja ehdottomasti kaikenlainen verkossa tapahtuva

³⁸¹ Ks. asia C-384/93, *Alpine Investments* (ECLI:EU:C:1995:126) kohdat 28–30; Ks. myös asia C.405/98, *Gourmet International Products* (ECLI:EU:C:2001:135) kohta 37 oikeuskäytäntöviittauksineen.

³⁸² Sopimattomista elinkeinonharjoittajien ja kuluttajien välisistä kaupallisista menettelyistä sisämarkkinoilla ja neuvoston direktiivin 84/450/ETY, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivien 97/7/EY, 98/27/EY ja 2002/65/EY sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 2006/2004 muuttamisesta 11.5.2005 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskeva direktiivi) (EUVL 2005, L 149, s. 22).

³⁸³ Ks. SEK(2009) 1666.

³⁸⁴ Ks. COM(2013) 139 final.

³⁸⁵ Ks. julkisasiamies Botin ratkaisuehdotus asiassa C-339/15, *Openbaar Ministerie* (ECLI:EU:C:2016:660) kohta 37.

mainonta, jolla on tarkoitus edistää tällaista ammattia harjoittavan henkilön toimintaa (48–50 kohta ja tuomiolauselman 2 kohta). Direktiivin 2000/31/EY 2 artiklan f alakohdassa nimittäin täsmennetään, että kaupallisen viestinnän käsite kattaa muun muassa kaikki viestinnän muodot, joiden tarkoituksena on säänneltyä ammattia harjoittavan henkilön palvelujen edistäminen. Tästä seuraa, että internetsivustolla suoritettu suu- ja hammashoitopalveluja koskeva mainonta muodostaa tällaisen palvelun (36 ja 39 kohta). Unionin lainsäätäjät ei ole sulkenut säänneltyjä ammatteja direktiivin 2000/31/EY 8 artiklan 1 kohdassa säädetyn verkossa tapahtuvan kaupallisen viestinnän sallimisen periaatteen ulkopuolelle.

Julkisasiamies toi ratkaisuehdotuksessaan esille, että etämyynnin mainonnan kiellolla voidaan vaikuttaa myös sijoittautumisvapauteen, koska se voi muodostaa vakavan esteen toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneille ammatinharjoittajien pääsyyllä alkoholin etämyyntipalvelujen markkinoille ja siten estää heitä harjoittamasta toimintaansa,³⁸⁶ Lisäksi mainonnan kieltä voidaan tutkia SEUT 56 artiklan kautta, ja etämyynnissä painopiste kallistuu palvelujen tarjoamisen vapauden puolelle, kun otetaan huomioon, että mainontakeinojen tarkoituksena on hankkia uusia asiakkaita sekä hänen sijoittautumisvaltiostaan että muista jäsenvaltioista.³⁸⁷

SEUT 49 ja 56 artikloja on siis tulkittava siten, että se on esteenä lainsäädännölle, jossa kielletään yleisesti ja ehdottomasti internetissä tarjottavien palvelujen kaikenlainen mainonta. Pääasiassa kyseessä olevan kaltaisen palvelujen tarjoamisen vapauden rajoituksen osalta oli otettava huomioon se, että ihmisten terveyden ja hengen suojaaminen on EUT-sopimuksessa suojelluista oikeushyvistä ja intresseistä tärkein³⁸⁸ ja että lähtökohtaisesti jäsenvaltioiden asiana on päättää siitä tasosta, jolla ne aikovat suojella kansanterveyttä. Kaikki tällä lainsäädännöllä kielletyt mainokset eivät sellaisinaan saa aikaan mainittujen tavoitteiden kanssa ristiriitaisia vaikutuksia. Näin ollen on katsottava, että pääasiassa kyseessä olevan lainsäädännön tavoitteet voidaan saavuttaa vähemmän rajoittavilla

³⁸⁶ Ks. julkisasiamies Botin ratkaisuehdotus asiassa C-339/15, *Openbaar Ministerie* (ECLI:EU:C:2016:660) kohta 83. Ks. tältä osin myös asia C-500/06, *Corporación Dermoeestética* (ECLI:EU:C:2008:421) esitetty analyysi, kohdat 33 ja 34. Kyseiseen tuomioon johtaneessa asiassa yhteisöjen tuomioistuin arvioi sekä SEUT 49 että SEUT 56 artiklan kannalta, olivatko kansalliset säännökset, joilla kiellettiin yksityisten terveydenhuoltoyritysten tarjoamia lääketieteellisiä ja kirurgisia hoitoja koskevan mainonnan esittäminen paikallisilla televisiokanavilla, yhdenmukaisia unionin oikeuden kanssa. Kyseisen asian erityisolosuhteissa tällainen arviointi oli mielestäni täysin perusteltua, sillä *Corporación Dermoeestética SA* oli Espanjaan sijoittautunut yritys, jonka tarkoituksena oli lähettää mainoksia Italian valtakunnallisella televisiokanavalla italialaisen lääkäripalvelujen tarjoajan kanssa tekemänsä sopimuksen perusteella.

³⁸⁷ Ks. julkisasiamies Botin ratkaisuehdotus asiassa C-339/15, *Openbaar Ministerie* (ECLI:EU:C:2016:660) kohta 82. Kuten unionin tuomioistuin totesi tuomiossaan C-405/89, *Gourmet International Products* (ECLI:EU:C:2001:135) kohta 37 oikeuskäytäntöviittauksineen. Tapaus koski lainsäädäntöä, jossa kiellettiin kaikenlainen alkoholijuomien mainostaminen kuluttajille, ”yritys voi vedota palvelujen tarjoamisen vapautta koskevaan oikeuteen sitä jäsenvaltiota vastaan, jossa sen kotipaikka on, kun palveluja toimitetaan vastaanottajille, joiden kotipaikka on toisessa jäsenvaltiossa”.

³⁸⁸ Ks. asia C-333/14, *Scotch Whiskey Association* (ECLI:EU:C:2015:845) kohta 35 oikeuskäytäntöviittauksineen.

toimenpiteillä.³⁸⁹ Asian käsittelyn yhteydessä tuotiin esille, että rajoittaminen voisi olla perusteltua kansanterveyden suojeluun liittyvistä syistä, kunhan pääasiassa kyseessä olevasta kansallisesta lainsäädännöstä ei seuraa, että hammashoitopalvelujen tarjoajaa kielletään antamasta puhelinluettelossa tai muussa yleisön saatavilla olevassa tiedotusvälineessä, ilman asiakkaiden houkuttelua ja kannustamista, edes tietoja, joiden avulla palvelujen tarjoaja voi tehdä olemassaolonsa tunnetuksi ammatinharjoittajana.

9.6 Potentiaalisesti sallittu rajoitus direktiivin 75/324 ja asetuksen n:ro 1223/2009 mukaisesti

Etämyynnin osalta relevantissa kontekstissa on tunnistettu myös Ruotsin hovioikeuden ennakkoratkaisupyynnöön perustuva direktiiviä 2001/31/EY koskeva tapaus, jossa verkkopalvelujen tarjoamisen vapauden rajoitus on vastikään katsottu hyväksyttäväksi. Tapauksesta on tällä hetkellä saatavilla ainoastaan väliaikaiseksi merkitty julkisasiamiehen ratkaisuehdotus,³⁹⁰ joten asian analyysi ei ole oikeudellisesti kattava ja siinä esitetty analyysi yleisen järjestyksen ja turvallisuuden sekä kuluttajansuojan tasoa koskevien oikeuksien kanssa ei ole saanut vielä saanut oikeusvoimaa tulkinnallisessa kontekstissa. Tapauksen analyysin yhteydessä keskustellaan tuotteisiin kohdistuvien vaatimusten määrittelystä, miltä osin tapauksen analyysi on lähinnä tuotteen laadun ja alkoholipitoisuuden välisen korrelaation pohdintaa. Tapauksessa C-88/23, Parfümerie Akzente julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksen johdannossa asian EU-oikeudellista problematiikkaa, joka liittyy direktiivin 2000/31/EY mukaisen yhteensovittamisen tason määrittelyyn, kuvataan seuraavalla tavalla:

Unionin tuomioistuimella on jo useaan otteeseen ollut tilaisuus tarkastella direktiivin 2000/31/EY 3 artiklassa vahvistettua niin sanottua alkuperämaaperiaatetta. Tämän periaatteen mukaan tietoyhteiskunnan palvelut kuuluvat periaatteessa ja kyseisen direktiivin 2 artiklan h alakohdassa tarkoitettuun yhteensovitettuun alaan kuuluvien vaatimusten osalta sen jäsenvaltion lainsäädännön soveltamisalaan, johon näiden palvelujen tarjoaja on sijoittautunut (alkuperäjäsenvaltio). Mainitun direktiivin 3 artiklan 2 kohdassa säädetään, että jollei 3 artiklan 4 kohdassa säädetyistä poikkeuksista muuta johdu, toinen jäsenvaltio, jossa tietoyhteiskunnan palvelujen kohteena olevat asiakkaat ovat (määräjäsenvaltio), ei saa rajoittaa näiden palvelujen tarjoamisen vapautta.

³⁸⁹ Ks. asia C-339/15, Vanderbocht (ECLI:EU:C:2017:335) kohdat 71–73, 75 ja 76 sekä tuomiolauselman kohta 3.

³⁹⁰ Ks. julkisasiamies Szpunarin ratkaisuehdotus asiassa C-88/23, Parfümerie Akzente (ECLI:EU:C:2024:473) CLI:EU:C:2024:473).

2. Yhteensovitettu alan käsite on siten direktiivin 2000/31 3 artiklassa käyttöön otetun mekanismin ytimessä. Käsiteltävänä oleva asia antaa unionin tuomioistuimelle tilaisuuden kartoittaa tämän käsitteen ääriviivoja toisesta jäsenvaltiosta peräisin olevan tietoyhteiskunnan palvelun välityksellä tapahtuvan tuotteen verkkomarkkinoinnin yhteydessä, kun tuote ei täytä määräjäsenvaltion asettamia vaatimuksia. Tässä yhteydessä käsiteltävän asian erityispiirteenä on se, että näillä vaatimuksilla pannaan täytäntöön unionin oikeudessa jäsenvaltioille annettu mahdollisuus saattaa kyseisiä tuotteita markkinoille niiden alueella.

Tapauksessa Ruotsin rajojen ulkopuolelle sijoittautunut ETA alueelta käsin toimiva saksalainen yhtiö Parfümerie Akzente markkinoi ja myi parfumdreams.se-verkkosivustollaan hiustenhoitotuotteita ja muita kosmeettisia valmisteita Ruotsin markkinoille. Kyseinen etämyynti on siis suunnattu ruotsalaiselle asiakaskunnalle. Kaikki sen tuotteet eivät täyttäneet tuotteiden turvallisuuden kannalta olennaisia asianmukaisia pakkausmerkintöjä. KTF, joka tarjoaa palveluja sellaisten yritysten toimialajärjestölle, jotka tuovat, valmistavat ja markkinoivat kosmetiikkavalmisteita ja hygieniatuotteita, nosti helmikuussa 2022 Parfümerie Akzentea vastaan Patent- och marknadsdomstolenissa (patentti- ja markkinatuomioistuin, Ruotsi) kanteen, jossa se vaati, että Parfümerie Akzentea kielletäisiin uhkasakon nojalla käyttämästä sopimattomia menettelyjä eli ensinnäkin käyttämästä kosmeettisten valmisteiden ja hiustenhoitotuotteiden markkinoinnissa tiettyjä eriteltyjä markkinointiväittämiä, toiseksi markkinoimasta tiettyjä kosmeettisia valmisteita aerosolipakkauksissa, joissa ei ole direktiivin 75/324³⁹¹ täytäntöönpanemiseksi annetun ruotsalaisen säännösten mukaisia ruotsinkielisiä merkintöjä, ja kolmanneksi markkinoimasta tiettyjä kosmeettisia valmisteita, joita ei ole merkitty ruotsin kielellä, muun muassa asetuksen N:o 1223/2009 19 artiklan 1 kohdan d alakohdan ja liitteen III vastaisesti.³⁹²

³⁹¹ Direktiivin 75/324/ETY(4) 8 artiklan 1 kohdassa säädetään, että ”jokaisessa aerosolissa tai, kun tietoja ei voida merkitä aerosoliin sen pienen koon vuoksi (enimmäistilavuus 150 ml tai pienempi), aerosoliin kiinnitettyssä etiketissä on oltava merkittynä [tässä direktiivissä täsmennetyt] tiedot näkyvin, helposti luettavin ja pysyvin kirjaimin”. Kyseisen direktiivin 8 artiklan 2 kohdan mukaan ”jäsenvaltiot voivat asettaa alueellaan tapahtuvan aerosolien markkinoille saattamisen ehdoksi kansallisen kielen tai kansallisten kieltensä käyttämisen merkinnöissä”.

³⁹² Aineiden ja seosten luokittelusta, pakkaamisesta ja merkinnöistä annetun asetuksen (EY) N:o 1223/2009(5)³⁹² 19 artiklan, jonka otsikko on ”Merkinnät”, 1 kohdassa säädetään, että ”kosmeettiset valmisteet voidaan saattaa markkinoille ainoastaan, jos kosmeettisten valmisteiden pakkauksissa ja ulkopäällyksissä on pysyvällä, helposti luettavalla ja näkyvällä tavalla esitetty [tässä asetuksessa täsmennetyt] tiedot”. Tällaisen maininnan on erityisesti sisällettävä ”käytössä noudatettavat erityiset varoimenpiteet, vähintään liitteissä III–VI luetellut, sekä erityisiä varoimenpiteitä koskevat mahdolliset merkinnät ammattikäyttöön tarkoitetuissa kosmeettisissa valmisteissa”. Kyseisen asetuksen 19 artiklan 5 kohdassa täsmennetään, että ”ne jäsenvaltiot, jossa valmiste asetetaan loppukäyttäjien saataville, määrittelevät kielen, jolla [tässä asetuksessa edellytetyt] tiedot on esitettävä”.

KTF väitti kyseisessä tuomioistuimessa, että riidanalainen markkinointi oli sopimatonta menettelyä ja että se oli näin ollen kiellettävä ja ensimmäisen asteen oikeusaste hyväksyi kanteessa esitetyt vaatimukset. Parfümerie Akzente ei myöntänyt rikkoneensa kaupallisia menettelyjä koskevia Ruotsin säännöksiä mutta myönsi, että kyseisten tuotteiden markkinointi ja myynti kohdistuivat Ruotsiin ja ettei se ollut kiinnittänyt tuotteisiinsa ruotsinkielisiä merkintöjä, vaikka tuotteet olisi pitänyt merkitä KTF:n esittämällä tavalla. Parfümerie Akzente katsoo kuitenkin, että direktiivi 2000/31 on esteenä sille, että tietoyhteiskunnan palvelun tarjoajaan sovelletaan sääntöjä, jotka ovat tiukempia kuin sen jäsenvaltion säännöt, johon se on sijoittautunut. Alkuperämaaperiaate merkitsee nyt käsiteltävässä asiassa kaupallisia menettelyjä koskevan Saksan oikeuden soveltamista, vaikka se olisikin vähemmän tiukkaa kuin Ruotsin oikeus. Ruotsin patentti ja markkinaoikeus katsoi mm. että kysymyksessä olevat markkinointiväittämät kuuluivat kyseisen palvelun piiriin ja että vaatimukset, joita niihin sovellettiin, kuuluivat direktiivissä 2000/31 tarkoitettuun yhteensovitettuun alaan. Näin ollen kyseinen tuomioistuin katsoi, että Parfümerie Akzente oli oikeutettu tarjoamaan tietoyhteiskuntapalveluaan Ruotsissa oleville vastaanottajille ilman, että yhteensovitettuun alaan kuuluvat ruotsalaiset säännöt estävät sitä. Tämän jälkeen asiaa ensimmäisenä oikeusasteena käsitellyt tuomioistuin tarkasteli direktiiviä 2005/29. Direktiivin 2005/29/EY3 artiklan, jonka otsikko on ”Soveltamisala”, 4 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jos tämän direktiivin säännökset ovat ristiriidassa sopimattomien kaupallisten menettelyjen yksittäisiä näkökohtia säätelevien muiden yhteisön sääntöjen kanssa, jälkimmäisillä on etusija ja niitä sovelletaan kyseisiin yksittäisiin näkökohtiin.”

Kyseisen direktiivin 11 artiklan, jonka otsikko on ”Täytäntöönpano”, 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on huolehdittava, että käytettävissä on riittävät ja tehokkaat keinot sopimattomien kaupallisten menettelyjen torjumiseksi, jotta tämän direktiivin säännöksiä noudatetaan kuluttajien edun edellyttämällä tavalla.”

Se totesi, että kyseisellä direktiivillä toteutettiin täydellinen yhdenmukaistaminen, joten sen säännöksille olisi annettava sama merkitys ja soveltamisala kaikkialla unionissa. Lisäksi siltä osin kuin Parfümerie Akzente ei ole osoittanut, että kaupallisia menettelyjä koskeva Ruotsin oikeus olisi rajoittavampi kuin Saksan oikeus, ja siltä osin kuin kiistanalaisilla markkinointiväittämillä on ollut vaikutusta Ruotsissa, mikään ei estä kaupallisia menettelyjä koskevien Ruotsin sääntöjen soveltamista. Sitä vastoin virheellisesti merkittyjen tuotteiden markkinoinnin osalta asiaa

ensimmäisenä oikeusasteena käsitellyt tuomioistuin ei tutkinut samalla tavalla Ruotsin sääntöjen sovellettavuutta. Patentti ja markkinatuomioistuin totesi, että kyseisellä direktiivillä toteutettiin täydellinen yhdenmukaistaminen, joten sen säännöksille olisi annettava sama merkitys ja soveltamisala kaikkialla unionissa. Lisäksi siltä osin kuin Parfümerie Akzente ei ole osoittanut, että kaupallisia menettelyjä koskeva Ruotsin oikeus olisi rajoittavampi kuin Saksan oikeus, ja siltä osin kuin kiistanalaisilla markkinointiväittämillä on ollut vaikutusta Ruotsissa, mikään ei estä kaupallisia menettelyjä koskevien Ruotsin sääntöjen soveltamista.

Julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksessa tuotiin esille seuraavat seikat:

- a) Tuotteiden merkinnät eivät ole tuomiossa A (Lääkkeiden mainonta ja myynti verkossa) tarkoitetulla tavalla liitännäisiä suhteessa näiden tuotteiden verkkomarkkinointiin ja -myyntiin, koska niiden tarkoituksena ei ole mainostaa näitä tuotteita kuluttajille, vaan antaa heille tietoja tuotteen käytöstä ja käyttötavasta, jotta voidaan varmistaa tavoite taata ihmisten terveyden korkeatasoinen suojele.³⁹³
- b) Vaikka direktiivin 2000/31 2 artiklan h alakohdan i alakohdassa jätetäänkin jonkin verran liikkumavaraa katsoa, että mainostoimintaan liittyvät vaatimukset kuuluvat yhteensovitettuun alaan, kyseisen direktiivin 2 artiklan h alakohdan ii alakohdassa suljetaan viime kädessä tämän alan ulkopuolelle tavaroihin sinänsä sovellettavat vaatimukset. Tätä tulkintaa tukee mainitun direktiivin johdanto-osan 21 perustelukappale, jossa todetaan, että yhteensovitettu ala ei koske tavaroihin liittyviä jäsenvaltioiden lainsäädännössä asetettuja vaatimuksia, kuten turvallisuusnormeja tai merkintävelvoitteita.
- c) Tulkinta, jonka mukaan merkintävelvoitteet eivät kuulu yhteensovitettun alan piiriin huolimatta niiden yhteydestä verkossa suoritettavaan toimintaan, saa tukea tuomioon Ker-Optika perustuvista oikeusohjeista.³⁹⁴ Kyseisessä tuomiossa unionin tuomioistuin tosin keskittyi vaatimuksiin, joita sovelletaan verkossa myytävien tavaroiden toimittamiseen, kun taas nyt käsiteltävä asia koskee tavaroihin sinänsä sovellettavia vaatimuksia. Direktiivissä 2000/31 näitä kahta vaatimustyyppiä käsitellään kuitenkin samalla tavalla. Tältä osin voidaan kuitenkin yksilöidä tavaroihin sinänsä sovellettavien vaatimusten ominaispiirre, joka erottaa ne tavarantoimituksiin sovellettavista vaatimuksista, kun otetaan huomioon niiden yhteys verkkomarkkinointiin ja -myyntiin. Tämä johtuu siitä, että mikään toimituksen elementti ei

³⁹³ Ks. asia C-649/18, A (ECLI:EU:C:2020:764) kohta 62.

³⁹⁴ Ks. asia C-108/09, Ker-Optika (ECLI:EU:C:2010:725).

esiinny suoraan verkkomarkkinoinnin ja -myynnin yhteydessä, kun taas tietyt etiketin elementit voidaan toisintaa kyseisten tuotteiden verkkomarkkinoinnin yhteydessä.

d) Direktiivin 2000/31 2 artiklan h alakohtaa on tulkittava siten, että kyseisessä säännöksessä tarkoitettu yhteensovitettu ala ei kata sellaisen tuotteen verkkomarkkinointia ja -myyntiä koskevaa kieltoa, joka on merkitty vastoin siinä jäsenvaltiossa, jonka alueella näiden verkkomarkkinointia koskevien toimenpiteiden kohteena olevat kuluttajat ovat, sovellettavia, kyseisen jäsenvaltion direktiivin 75/324 8 artiklan 2 kohdan ja asetuksen N:o 1223/2009 19 artiklan 5 kohdan mukaisesti asettamia vaatimuksia, jotka koskevat tuotetta sinänsä. Vaikka kielto ei kuuluisi direktiivissä 2000/31 tarkoitettuun yhteensovitettuun alaan, sen on kuitenkin oltava unionin oikeuden muiden asiaa koskevien säännösten mukainen. Tietoyhteiskunnan palveluja, erityisesti sähköistä kaupankäyntiä, sisämarkkinoilla koskevista tietyistä oikeudellisista näkökohdista 8.6.2000 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2000/31/EY ("Direktiivi sähköisestä kaupankäynnistä") 2 artiklan h alakohtaa on tulkittava siten, että kyseisessä säännöksessä tarkoitettu yhteensovitettu ala ei kata sellaisen tuotteen verkkomarkkinointia ja -myyntiä koskevaa kieltoa, joka on merkitty vastoin siinä jäsenvaltiossa, jonka alueella näiden verkkomarkkinointia koskevien toimenpiteiden kohteena olevat kuluttajat ovat, sovellettavia, kyseisen jäsenvaltion aerosoleja koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 20.5.1975 annetun neuvoston direktiivin 75/324/ETY 8 artiklan 2 kohdan ja kosmeettisista valmisteista 30.11.2009 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1223/2009 19 artiklan 5 kohdan mukaisesti asettamia vaatimuksia, jotka koskevat tuotetta sinänsä.³⁹⁵

Tapauksessa siis todettiin, että itse tuotteeseen liittyvät vaatimukset eivät kuulu yhteensovitettuun alaan ja siten niiden etämyynti voidaan kieltää tietyissä tilanteissa, kun rajoitus on perusteltavissa EU-oikeudellisesti hyväksyttävällä tavalla. Direktiivin 2000/31/EY 21 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa: "Yhteensovitettu ala kattaa ainoastaan vaatimukset, jotka liittyvät verkossa suoritettavaan toimintaan, kuten verkossa suoritettavaan tiedotukseen, mainontaan, ostoihin ja verkossa tehtäviin sopimuksiin. Se ei käsitä tavaroihin liittyviä jäsenvaltioiden lainsäädännössä asetettuja vaatimuksia, kuten turvallisuusnormeja, merkintävelvoitteita tai vastuuta tavaroista, eikä jäsenvaltioiden vaatimuksia, jotka liittyvät tavarantoimituksiin tai kuljetuksiin, lääkkeiden jakelu mukaan lukien." Edellä sanotun mukaan kuljetusta ja tavarantoimituksia koskevia sääntöjä ei ole yhdenmukaistettu ja niiden osalta kansallisten viranomaisten harkintavaltaa arvioidaan primaarioikeuden kautta. Tämän

³⁹⁵ Ibid. kohdat 82–84, 88–89 ja 100.

seurauksena jäsenvaltiot voivat säännellä kuljetus ja tavarantoimituspalveluja, kunhan ne noudattavat primaarioikeutta, mikä tarkoittaa ennen kaikkea SEUT 49 artiklan mukaisen sijoittautumisvapauden kunnioittamista.³⁹⁶

Oleennaista on tältä osin selkeyttää, millaisia tuotteita koskevat vaatimukset voivat olla. Lähtökohtaisesti on katsottava, että alkoholituotteen etyylialkoholipitoisuus on pikemminkin tuotteen valmistustapaan ja tuotetyyppiin kytkeytyvä ominaisuus kuin itse tuotetta koskeva vaatimus. Tuotteen alkoholipitoisuus on siis laadullinen ominaisuus. Direktiivin 2000/31 3 artiklassa tarkoitettu yhteensovitusta alasta on täsmennettävä, että tämän direktiivin 2 artiklan h alakohdassa määritellään tämä ala siten, että se kattaa jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmissä asetetut, tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoajiin tai tietoyhteiskunnan palveluihin sovellettavat vaatimukset riippumatta siitä, ovatko vaatimukset yleisluonteisia vai erityisesti tähän tarkoitukseen suunnattuja. Tämä ala kattaa vaatimukset, joita palvelujen tarjoajan on noudatettava aloittaessaan tietoyhteiskunnan palvelun tarjoamisen, kuten pätevyyttä, lupaa tai ilmoituksen tekoa koskevat vaatimukset, ja jatkaessaan toimintaa tietoyhteiskunnan palvelun tarjoajana, kuten palvelun tarjoajan käyttäytymistä koskevat taikka palvelun laatuun tai sisältöön liittyvät vaatimukset. Tältä osin on vielä todettavissa, että Parlamentti antoi 13. syyskuuta 2018 päätöslauselman tuotteiden laatueroista sisämarkkinoilla. Päätöslauselma tuo esille, että laatuero eri jäsenvaltioiden markkinoiden välillä ovat lähtökohtaisesti luonteeltaan syrjiviä³⁹⁷ ja näin ollen tuotteiden laadullisia ominaisuuksia ei voida alkoholimarkkinoiden kontekstissa käyttää perusteluina myöskään etämyynnin rajoittamiselle. Päätöslauselmassa todetaan, että tuottajien ei välttämättä tarvitse tarjota samanlaisia tuotteita eri maantieteellisillä alueilla, ja että tavaroiden vapaa liikkuvuus ei tarkoita sitä, että jokaisen tuotteen olisi oltava täsmälleen samanlainen kaikkialla sisämarkkinoilla. Parlamentti kuitenkin korosti, että kaupallisten toimijoiden on sallittua saattaa markkinoille ja myydä koostumukseltaan ja ominaisuuksiltaan eroavia tuotteita oikeutetuista syistä, kunhan ne ovat kaikilta osin EU:n lainsäädännön mukaisia huomioiden, että näiden tuotteiden laadun ei pitäisi kuitenkaan muuttua, kun niitä tarjotaan kuluttajille eri markkinoilla.³⁹⁸ Näin ollen tuotteiden etyylialkoholipitoisuuden mukaisia rajoituksia voidaan pitää lähtökohtaisesti kiellettyinä, ellei niiden oikeasuhtaisuutta ole mahdollista perustella hyväksyttävällä tavalla. Tältä osin unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, että terveydelle haitallisten alkoholituotteiden markkinat muodostavat markkinat, joissa jäsenvaltioiden välisellä kaupalla on oletettavasti suhteellisen merkittävä osuus, minkä vuoksi

³⁹⁶ Ks. julkisasiamies Szpunarin ratkasiuehdotus asiassa C-50/21, Prestige ja Limousine (ECLI:EU:C:2022:997) kohta 45.

³⁹⁷ Ks. Kuluttajansuojatoimet | Faktatietoja Euroopan unionista | Euroopan parlamentti (europa.eu).

³⁹⁸ Ibid. kohta 14.

tuotteiden koostumukseen liittyvät rajoitukset eivät ole lähtökohtaisesti sallittuja myöskään tilanteessa, jossa unionin tasolla ei ole toteutettu yhdenmukaistamista.³⁹⁹

Yleinen ja ehdoton kieltä myydä internetissä voi myös muodostaa tarkoitukseen perustuvan kilpailunrajoituksen. Tältä osin on kuitenkin huomioitava, että valikoivan jakelujärjestelmän perustaminen ei kuulu SEUT 101 artiklan 1 kohdassa määrätyn kiellon piiriin, jos jälleenmyyjät valitaan objektiivisin laadullisin perustein, jotka on vahvistettu siten, että ne koskevat samalla tavalla kaikkia potentiaalisia jälleenmyyjä, ja joita sovelletaan syrjimättä, ja jos kyseessä olevan tuotteen ominaispiirteet edellyttävät tällaista jakeluverkostoa tuotteen laadun ylläpitämiseksi ja sen asianmukaisen käytön varmistamiseksi sekä jos asetetuilla kriteereillä ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen. Unionin tuomioistuin on todennut myös, että tuotteiden arvokkuutta koskeva mielikuva ei voi olla hyväksyttävä tavoite kilpailun rajoittamiseksi.⁴⁰⁰ SEUT 101 artiklan 1 kohtaa onkin tulkittava siten, että valikoivassa jakelujärjestelmässä käytetty sopimuslauseke voi merkitä tarkoitukseen perustuvaa kilpailunrajoitusta, jos sitä ei ole perusteltu hyväksyttävästi, koska tällainen sopimuslauseke rajoittaa huomattavasti valtuutetun jakelijan mahdollisuutta myydä sopimustuotteita asiakkaille, jotka sijaitsevat sille sopimuksen mukaan kuuluvan alueen tai sen toiminta-alueen ulkopuolella. Tällä lausekkeella voidaan täten rajoittaa kilpailua kyseisellä alalla. On kuitenkin olemassa oikeutettuja tarpeita, jotka oikeuttavat hintakilpailun vähentämisen muihin tekijöihin kuin hintaan perustuvan kilpailun hyväksi, eli esimerkiksi sellaisen erikoistuneen kaupan säilyttäminen, joka kykenee tarjoamaan erityispalveluja korkealaatuisten ja teknisesti kehittyneiden tuotteiden yhteydessä. Hintakilpailun voidaan kuitenkin yleisesti katsoa hyödyttävän kuluttajia ja SEUT 36 artiklaa on tulkittava siten, että kansallista säännöstöä ei voida oikeuttaa ihmisten terveyden ja elämän suojelun perusteella, jos kyseinen säännöstö ei sovellu tavoiteltujen päämäärien saavuttamiseen.⁴⁰¹

Asetuksen 2019/1150 osalta on huomioitava, että jäsenvaltiolla voi olla intressi määrittää verkkopalvelujen markkinoiden koko. Markkinoiden arvo ja toimijoiden merkittävyys asianomaisilla markkinoilla eivät kuitenkaan ole tietoja, joita voitaisiin helposti hyödyntää merkityksellisten tietojen saamisessa asetuksen 2019/1150 tavoitteen saavuttamiseksi eli oikeudenmukaisen, ennakoitavissa olevan, kestävän ja luottamusta nauttivan verkkopohjaisen liiketoimintaympäristön turvaamiseksi

³⁹⁹ Ks. asia C-358/14, Puola v. parlamentti ja neuvosto (ECLI:EU:C:2016:323) kohdat 51 ja 62; ks. vastaavasti asia C-491/01, British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco (ECLI:EU:C:2002:741) kohta 64.

⁴⁰⁰ Ks. asia C-439/09 Pierre Fabre Dermo-Cosmétique (ECLI:EU:C:2011:649) kohdat 36, 38, 40, 41, 46 ja 47 sekä tuomiolauselma.

⁴⁰¹ Ks. asia C-148/15, Deutsche Parkinson Vereinigung (ECLI:EU:C:2016:776) kohdat 34, 38, 40, 43 ja 46 sekä tuomiolauselman kohta 2.

sisämarkkinoilla. Kilpailun vääristymien ei näytä lukeutuvan kyseisen asetuksen tavoitteeseen, joten asetus ei vaikuta kilpailun alalla sovellettavaan unionin oikeuteen.⁴⁰² Asetuksen (EY) N:o 2790/1999⁴⁰³ 4 artiklan c alakohtaa on siis tältä osin tulkittava siten, että kyseisen asetuksen 2 artiklassa säädettyä ryhmäpoikkeusta ei sovelleta vertikaalisiin sopimuksiin, joilla pyritään rajoittamaan samalla jälleen kaupan portaalla toimivien valikoivan jakelujärjestelmän jäsenten aktiivista tai passiivista myyntiä loppukäyttäjille, rajoittamatta kuitenkaan mahdollisuutta kieltää järjestelmän jäsentä toimimasta valtuuttamattomassa liikkeessä.⁴⁰⁴

9.7 Hakukoneoptimoinnin rajoituskelpoisuus ja jakeluverkoston kattavuus

Myös hakukoneen optimointia on käsitelty osana etämyynnille relevanttia markkinaympäristöä. Direktiivin 2019/1150 perustelukappaleen 31 kohdan mukaan:

Kun verkossa toimivan hakukoneen tarjoaja itse tarjoaa tiettyjä tavaroita tai palveluja kuluttajille sen oman verkossa toimivan hakukoneen kautta tai tekee niin määräysvallassaan olevan yritysverkkosivustokäyttäjän kautta, kyseinen hakukoneen tarjoaja voi kilpailla suoraan muiden sen verkossa toimivan hakukoneen yritysverkkosivustokäyttäjien kanssa, jotka eivät ole hakukoneen tarjoajan määräysvallassa. Näissä tapauksissa on erityisesti tärkeää, että verkossa toimivan hakukoneen tarjoaja toimii avoimesti ja esittää kuvauksen eriytetystä kohtelusta, jota sovelletaan sen itsensä tai sen määräysvallassa olevan yrityskäyttäjän kautta tarjottuihin tavaroihin tai palveluihin verrattuna niihin, joita kilpailevat yritysverkkosivustokäyttäjät tarjoavat, riippumatta siitä, toteutetaanko tällainen eriytetty kohtelu oikeudellisin, kaupallisin vai teknisin keinoin. Oikeasuhteisuuden varmistamiseksi tätä velvoitetta olisi sovellettava yleisesti verkossa toimivan hakukoneen tasolla pikemmin kuin näiden palvelujen kautta tarjottujen yksittäisten tavaroiden tai palvelujen tasolla.

Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä on käsitelty myös monopoliverkoston kattavuuden ja verkkomarkkinoinnin välistä yhteyttä maksullisen hakukoneoptimoinnin osalta. Kieltämällä esimerkiksi hakuoptimoinnin käyttö voidaan rajoittamaa mahdollisuuksia mainostaa

⁴⁰² Ks. julkisasiamies Szpunarin ratkaisuehdotus asiassa C-663/22, Expedia (ECLI:EU:C:2024:18) kohta 121.

⁴⁰³ Komission asetus (EY) N:o 2790/1999, annettu 22 päivänä joulukuuta 1999, EY:n perustamissopimuksen 81 artiklan 3 kohdan soveltamisesta tiettyihin vertikaalisten sopimusten ja yhdenmukaistettujen menettelytapojen ryhmiin (ETA:n kannalta merkityksellinen teksti)

⁴⁰⁴ Ks. asia C-439/09 Pierre Fabre Dermo-Cosmétique (ECLI:EU:C:2011:649) kohdat 53, 54, 56, 58 ja 59 sekä tuomiolauselma.

verkkomyyntipalveluja ja rajoitetaan näiden palvelujen vapaata liikkuvuutta. Hakuoptimoinnin osalta on kuitenkin todettu, että sen kieltäminen voi olla oikeasuhtainen keino, kun tällä kiellolla pyritään nimittäin estämään tietyn yksittäisen tuotteen myyjän esiin nostaminen kaikkien muiden kustannuksella. Koska maksullisen hakuoptimoinnin vaikutus ei ole riippuvainen hakusanojen valinnasta, kyseisellä kiellolla tavoiteltua päämäärää ei voitaisi saavuttaa rajoittamalla optimointi vain tiettyihin hakusanoihin. Hakukoneet ovat pääasiallinen keino, jolla verkkomyyjät tekevät itseään tunnetuiksi, minkä vuoksi lainsäädäntö ei saa estää alkoholin etämyyjien sijoittumista ensimmäisiin hakutuloksiin hakukoneen luonnollisen optimoinnin perusteella (optimointi, jota hakukoneen algoritmi suorittaa riippumatta siitä, onko kyseinen palveluntarjoaja maksanut mitään). Huomioiden, että alkoholin etämyyjillä on rajalliset mahdollisuudet mainostaa internetsivustojaan muilla keinoin,⁴⁰⁵ maksullisen hakuoptimoinnin kiellon sallittavuutta pitää arvioida kansallisesti huomioiden millaisia vaikutuksia etämyynnillä voi olla kansanterveyteen ja sen kannalta, onko etämyyjillä mahdollisuuksia tehdä näitä sivustoja tunnetuiksi, jos maksullinen hakuoptimointi kielletään.⁴⁰⁶ Syy-yhteyden puuttuminen maksullisen hakuoptimoinnin kieltämisen ja sen oletettujen riskien, kuten Alkon jakeluverkoston heikkenemisen ja kansanterveyden vaarantumisen, välillä ei vielä yksinään osoita, että tämä kieltäminen ei sovellu sillä tavoitellun päämäärän saavuttamiseen. Oikeuskäytännöstä nimittäin ilmenee, että kun on epävarmaa, kohdistuuko henkilöiden terveyteen riskejä – mukaan lukien riskejä, jotka kohdistuvat varmaan ja laadukkaaseen lääkehuoltoon – tai ovatko tällaiset riskit merkittäviä, jäsenvaltio voi toteuttaa suoja-toimia joutumatta odottamaan, että näiden riskien todellisuus on täysin osoitettu. Tällaisessa tilanteessa jäsenvaltio voi toteuttaa toimet, joilla vähennetään mahdollisimman paljon kansanterveyteen kohdistuvaa riskiä.⁴⁰⁷ SEUT 36 artiklan alueella on katsottu, että yhteisen markkinajärjestelyn toteuttaminen ei estä jäsenvaltioita soveltamasta sellaisia kansallisia sääntöjä, joilla tavoitellaan muita yleistä etua koskevia päämääriä kuin niitä, joita kyseinen yhteinen markkinajärjestely koskee, vaikka kyseiset säännöt voivatkin vaikuttaa yhteismarkkinoiden toimintaan kyseisellä alalla.⁴⁰⁸ Suomi olisi kuitenkin velvollinen esittämään näyttöä väitetyn riskin olemassaolosta sekä rajoittavan toimenpiteen ja tämän riskin pienenemisen – tai vastaavasti kyseisellä toimenpiteellä säännellyn käytännön ja väitetyn riskin suurenemisen – välisen syy-yhteyden kohtuullisesta todennäköisyydestä.⁴⁰⁹

⁴⁰⁵ Ks. julkisasiamies Saugmadnsgaardin ratkaisuehdotus asiassa C-649/18, A v. Daniel B (ECLI:EU:C:2020:134) kohdat 95–97.

⁴⁰⁶ Ks. julkisasiamies Saugmadnsgaardin ratkaisuehdotus asiassa C-649/18, A v. Daniel B (ECLI:EU:C:2020:134).

⁴⁰⁷ Ks. yhdistetyt asiat C-171/07 ja C-172/07, Apothekerammer des Saarlandes ym. (ECLI:EU:C:2009:316) kohta 30; asia C-222/18, VIPA (ECLI:EU:C:2019:751) kohta 72 oikeuskäytäntöviittauksineen; asia C-333/14, Scotch Whiskey Association (ECLI:EU:C:2015:845) kohta 57 oikeuskäytäntöviittauksineen.

⁴⁰⁸ Ks. asia C-333/14, Scotch Whiskey Association (ECLI:EU:C:2015:845) kohta 26 oikeuskäytäntöviittauksineen.

⁴⁰⁹ Ks. julkisasiamies Saugmadnsgaardin ratkaisuehdotus asiassa C-649/18, A v. Daniel B (ECLI:EU:C:2020:134).

10. Perusoikeuksien yhteensovittaminen

10.1 Kansanterveys ja kuluttajansuoja

Lausunnossa tarkastellaan alkoholin etämyyntiä koskevaa kansallista oikeustilaa huomioiden alkoholin etämyyntiin liittyvä EU-oikeudellinen oikeudellinen aineisto. Etämyyntiä koskevan oikeustilan selkeyttäminen edellyttää kansallisten kansanterveydellisten ja sosioekonomisten intressien yhteensovittamista palveluiden vapaata liikkuvuutta koskevan EU-tasoisien sääntelyn kanssa. Onkin oleellista huomata, että unionilla on paitsi taloudellinen myös sosiaalinen päämäärä, vapaata liikkuvuutta koskevista EUT-sopimuksen määräyksistä johtuvia oikeuksia on verrattava sosiaalipolitiikan päämääriin, joihin kuuluu muun muassa riittävä sosiaalinen suojeleminen. ETA-sopimuksen osalta yksi sen päätavoitteista, jonka mukaan unionin alueella toteutetut sisämarkkinat laajennetaan koskemaan myös Euroopan vapaakauppajärjestön (EFTA) valtioita, on ymmärrettävä juuri unionin ja EFTA-valtioiden välisen erityissuhteen valossa.⁴¹⁰ Kansanterveyden oikeuspohja muodostuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 168 artikla (kansanterveys), 114 artikla (sisämarkkinat) ja 153 artikla (sosiaalipolitiikka) ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan (perusoikeuskirja) 35 artikla. Perusoikeuskirjan 35 artiklan mukaan jokaisella on oikeus saada ehkäisevää terveydenhoitoa ja lääkinnällistä hoitoa kansallisen lainsäädännön ja kansallisten käytäntöjen mukaisin edellytyksin. Näin ollen EU-tason alkoholipolitiikka muodostuu yleisistä toimenpiteistä ja erityisistä toimenpiteistä.

Kansantervettä tulee tarkastella yhdessä kuluttajansuojan perusoikeuden kanssa, jonka oikeusperusta on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 114 ja 169 artikla, jotka koskevat sisämarkkinoita. Kuluttajansuoja on kirjattu myös perusoikeuskirjan 38 artiklaan, jonka mukaan ”Unionin politiikoissa varmistetaan korkeatasoinen kuluttajansuoja.” SEUT 169 artiklan mukaisesti sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan edistäminen tapahtuu varmistamalla kuluttajansuojan korkea taso ja sen osalta on annettava etusija tulkinnalle, jonka perusteella voidaan mahdollisimman tehokkaasti turvata tämän tavoitteen toteutuminen⁴¹¹ ja ottaa huomioon heikompi asema, joka kuluttajalla katsotaan olevan elinkeinonharjoittajaan nähden.⁴¹² Tehokkuuden määritelmä voi kuluttajansuojan yhteydessä vaihdella, sillä tapa tulkita unionin eri välineitä, joilla on tämä tavoite,

⁴¹⁰ Ks. asia C-670/21, BA (Perintö – Sosiaalinen asuntopolitiikka unionissa) (ECLI:EU:C:2023:763).

⁴¹¹ Ks. erityisesti asia C-332/17, Starman (ECLI:EU:C:2018:721) kohdat 26–30; asia C-462/17, Tänzer & Trasper (ECLI:EU:C:2018:866) kohdat 28 ja 29.

⁴¹² Ks. julkisasiamies Saugmandsgaardin ratkaisuehdotus asiassa C-681/17, Slewo (ECLI:EU:C:2018:1041) kohta 24; yhdistetyt asiat C-54/17 ja C-55/17, Wind Tre ja Vodafone Italia (ECLI:EU:C:2018:710) kohta 54. Ks. myös asia C-105/17, Kamenova (ECLI:EU:C:2018:808) kohta 34, jossa todetaan, että ”kuluttajaa [pidetään] sopimuskumppaniaan tiedollisesti ja taloudellisesti heikommassa asemassa olevana ja juridisesti kokemattomampana”.

voi vaihdella sen mukaan, miten tähän tavoitteeseen niiden mukaisesti pyritään.⁴¹³ Kuten edellä on tuotu esille, kuluttajansuojan alaa on yhdenmukaistettu tiettyjen seikkojen osalta siten, että siitä ei voida poiketa kansallisesti. Aineellisten kysymysten tarkastelun osalta on huomioitava, että kuluttajansuojan *ala* on sekä oikeudellisesti että käytännössä *erityinen*: etäsopimuksista on kuluttajien oikeuksia koskevassa direktiivissä 2011/83 erityisiä säännöksiä,⁴¹⁴ mutta etäsopimukseen sovelletaan myös direktiivin yleisesti sovellettavia säännöksiä.⁴¹⁵ Kansallisesti EU-oikeutta vastaavat säännökset kuluttajasopimusten yleisistä sopimusehdoista, jotka on rajattu direktiivin 2001/31/EY ulkopuolelle, löytyvät kuluttajansuojalaista, jota käsiteltiin luvussa 2.3.

Kuluttajansuojan tasoa koskevia huomioita on esitetty useissa lausunnon luvuissa ja ne voidaan tiivistää toteamalla, että kuluttajansuojan tasoa tulee määritellä verkkopalveluiden osalta huomioiden mm. alaikäisten asema sekä se, onko kuluttajilla mahdollisuus käyttää oikeuksiaan tehokkaasti. Olennaista kuluttajansuojan osalta on se, että useimmat kuluttajansuojaa koskevat kysymykset on verkkopalvelujen osalta mahdollistaa sellaisten toimenpiteiden avulla, jotka eivät edellytä etämyynnin kieltämistä. Kuluttajan suojan taso itsessään ei ole myöskään perusteltu syy rajoittaa tietyn vahvuisten alkoholituotteiden verkkomyyntiä, sillä kuluttajalle erilaiset myyntikanavat ovat usein vaihtoehtoisia ja ostopäätöstä voi määrittää hinnan lisäksi tuotteiden laatu tai sen muut ominaisuudet, kuten ekologisuus. Yhteensovitettaessa kuluttajansuojaa kansanterveyden suojelutavoitteen kanssa on siis huomioitava, että kuluttajansuoja toimii etämyyntikysymyksen yhteydessä seikkana, joka pitkälti vahvistaa kansanterveydellisiä perusteluja ja osaltaan varmistaa, että suhteellisuusanalyysissä on huomioitu kattavasti myös kuluttajien asema.

Kuluttajansuojan osalta on huomioitava, ettei asetus 2019/1150,⁴¹⁶ jonka tavoitteena on edistää sisämarkkinoiden moitteetonta toimintaa turvaamalla näillä markkinoilla oikeudenmukainen,

⁴¹³ Ks. asia C-109/17, Bankia (ECLI:EU:C:2018:735) kohta 36 ja sitä seuraavat kohdat; julkisasiamies Saugmandsgaardin ratkaisuehdotus asiassa C-681/17, Slewo (ECLI:EU:C:2018:1041) kohta 25.

⁴¹⁴ Nämä erityiset säännökset ovat osittain samoja kuin muualla kuin elinkeinonharjoittajan toimitiloissa neuvoteltuja sopimuksia koskevat säännökset (ks. erityisesti kyseisen direktiivin 6 artikla ja sitä seuraavat artiklat).

⁴¹⁵ Ks. julkisasiamies Saugmandsgaardin ratkaisuehdotus asiassa C-681/17, Slewo (ECLI:EU:C:2018:1041) kohta 19.

⁴¹⁶ Ks. asetuksen 2019/1150 johdanto-osan 3, 7 ja 51 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa: Kuluttajat ovat ottaneet verkossa toimivat välityspalvelut omakseen. Kilpailuun perustuva, oikeudenmukainen ja avoin verkkoekosysteemi, jossa yritykset toimivat vastuullisesti, on olennaisen tärkeä myös kuluttajien hyvinvoinnin kannalta. Varmistamalla verkkopohjaisen alustatalouden avoimuus ja siihen kohdistuva luottamus yritysten välisissä suhteissa voitaisiin myös epäsuorasti parantaa kuluttajien luottamusta verkkotalouteen. Verkkopohjaisen alustatalouden kehittämisen suoria vaikutuksia kuluttajiin käsitellään kuitenkin muualla unionin lainsäädännössä, erityisesti kuluttajansuojaa koskevassa säännöstössä. Euroopan unionin tasolla olisi säädettävä kohdennetuista ja pakottavista säännöistä, jotta sisämarkkinoilla turvataan oikeudenmukainen, ennakoitavissa oleva, kestävä ja luottamusta nauttiva verkkopohjainen liiketoimintaympäristö. Erityisesti verkossa toimivien välityspalvelujen yrityskäyttäjille olisi turvattava asianmukainen avoimuus sekä tehokkaat oikeussuojamahdollisuudet koko unionissa, jotta voitaisiin helpottaa rajat ylittävää

ennakoitavissa oleva, kestävä ja luottamusta nauttiva sähköinen liiketoimintaympäristö, vaikuta unionin oikeuteen, jota sovelletaan sähköisen kaupankäynnin alalla. Asetuksen 2019/1150 täytäntöönpanotoimenpiteillä ei siis ole etusijaa suhteessa menettelyihin, jotka vahvistetaan direktiiveissä 2000/31 ja 2006/123 palvelujen vapaan liikkuvuuden osalta sekä viimeksi mainitussa direktiivissä ja direktiivissä 2015/1535 niissä säädettyjen ilmoitusvelvollisuuksien osalta. Kyseisillä kolmella direktiivillä voidaan estää jäsenvaltiota asettamasta omia sääntöjä toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneille palveluntarjoajille, eikä toiminnan lähteellä tapahtuvasta valvonnan periaatteesta voida poiketa ilman asianmukaisia perusteita. Valvonnan osalta asetuksen 2019/1150 johdanto-osan 46 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa: ”Jäsenvaltioita olisi vaadittava varmistamaan tämän asetuksen täytäntöönpanon riittävä ja tehokas valvonta. Jäsenvaltioissa on jo olemassa erilaisia täytäntöönpanojärjestelmiä, ja niitä ei olisi velvoitettava perustamaan uusia kansallisia täytäntöönpanoelimiä. Jäsenvaltioilla olisi oltava mahdollisuus antaa tämän asetuksen täytäntöönpanon valvonta tehtäväksi olemassa oleville viranomaisille, tuomioistuimet mukaan luettuina. Tämän asetuksen ei olisi velvoitettava jäsenvaltioita säätämään täytäntöönpanon valvonnasta ex officio eikä määräämään sakkoja.”

Asetuksen 2019/1150 perusteluosan kolmannesta kappaleesta ilmenee myös, että kyseisen asetuksen sisämarkkinaoikeudellisen tavoitteen ja kuluttajansuojan välinen yhteys on vain epäsuora ja että ”verkkopohjaisen alustatalouden kehittämisen suoria vaikutuksia kuluttajiin käsitellään – – muualla unionin lainsäädännössä”.⁴¹⁷ Unionin lainsäätäjän tavoitteena on näin ollen se, etteivät mainitun asetuksen säännökset sovellu kuluttajansuojan tavoitteen toteuttamiseen sähköisessä ympäristössä, eikä kyseistä asetusta sovelleta alkoholin verkossa tapahtuvan etämyynnin oikeustilan arvioinnin yhteydessä määriteltäessä direktiivin 2000/31/EY 3 artiklan 4 a kohdan mukaisesti toimenpiteen oikeasuhtaisuutta. Vaikka oletettaisiin, että kansalliset toimenpiteet olisivat asetuksen 2019/1150 täytäntöönpanotoimenpiteitä, tämä seikka ei olisi omiaan vaikuttamaan siihen asiintilaan, ettei niitä voida soveltaa.⁴¹⁸

liiketoimintaa unionissa ja siten parantaa sisämarkkinoiden asianmukaista toimintaa ja puuttua mahdolliseen lisääntyvään hajanaisuuteen tämän asetuksen soveltamisalaan kuuluvilla erityisillä aloilla. Jäsenvaltiot eivät voi riittävällä tavalla saavuttaa tämän asetuksen tavoitetta eli turvata sisämarkkinoilla oikeudenmukainen, ennakoitavissa oleva, kestävä ja luottamusta nauttiva sähköinen liiketoimintaympäristö, vaan tavoite voidaan sen laajuuden ja vaikutusten vuoksi saavuttaa paremmin unionin tasolla. Sen vuoksi unioni voi toteuttaa toimenpiteitä [SEU] 5 artiklassa vahvistetun toissijaisuusperiaatteen mukaisesti. Mainitussa artiklassa vahvistetun suhteellisuusperiaatteen mukaisesti tässä asetuksessa ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen tämän tavoitteen saavuttamiseksi.”

⁴¹⁷ Ks. julkisasiamies Szpunarin ratkaisuehdotus yhdistetyissä asioissa C-662/22-C-667/22, Airbnb Ireland ym. (ECLI:EU:C:2024:18) kohta 198.

⁴¹⁸ Ibid kohta 231.

Asetuksen 2019/1150 ainoa säännös, joka sisältää tarkempia mainintoja jäsenvaltioilla olevasta liikkumavarasta, on sen 15 artikla. Kyseisen artiklan mukaan jokaisen jäsenvaltion on varmistettava kyseisen asetuksen täytäntöönpanon riittävä ja tehokas valvonta sekä vahvistettava säännöt kyseisen asetuksen rikkomiseen sovellettavista (tehokkaista, oikeasuhteisista ja varoittavista) toimenpiteistä ja varmistettava, että ne pannaan täytäntöön. Sitä vastoin missään mainitun asetuksen säännöksessä ei anneta mitään viitteitä siitä, millainen liikkumavara jäsenvaltioilla on silloin, kun ne keräävät merkityksellisiä tietoja saman asetuksen täytäntöönpanoa varten. Näin ollen on katsottava, etteivät kyseisen asetuksen täytäntöönpanoa koskevat kansalliset toimenpiteet kuulu myöskään direktiivin 2015/1535 7 artiklan 1 kohdan a alakohdassa säädetyn poikkeuksen piiriin vaan ne on ilmoitettava asianmukaisesti.

Kansallisten direktiiviin 2019/1150 liittyvien toimenpiteiden voitaisiin katsoa olevan yhteensopivia direktiivin 2000/31/EY 3 artiklan 4 kohdan a alakohdan kanssa sillä perusteella, että niillä pyritään varmistamaan asetuksen 2019/1150 täytäntöönpano, vain, jos osoitetaan, että tämän asetuksen tavoite vastaa jotakin kyseisessä säännöksessä luetelluista tavoitteista.⁴¹⁹ Kyseisen asetuksen johdanto-osan kolmannessa perustelukappaleessa todetaan, että ”verkkopohjaisen alustatalouden avoimuu[della] ja siihen kohdistuva[lla] luottamu[ksella] yritysten välisissä suhteissa” on yhteys kuluttajien verkkotalouteen kohdistuvan luottamuksen parantamiseen. Asetuksen 2019/1150 tavoitteet eivät kuitenkaan koske yleistä järjestystä, kansanterveyden suojelua tai yleistä turvallisuutta, jotka mahdollistavat verkossa tarjottavien palvelujen vapaan liikkuvuuden rajoittamisen direktiivin 2000/31/EY 3 artiklan 4 kohdan mukaisesti. Kuluttajansuojan osalta on myös todettava, että sen piiriin ei kuulu yritysten suojeleminen, vaikka asetuksessa 2019/1150 vahvistetaan verkossa toimivien välityspalvelujen tarjoajien ja yrityskäyttäjien välisiä suhteita koskevia sääntöjä.⁴²⁰ Asetuksen 2019/1150 täytäntöönpanotoimenpiteellä ei siis ole etusijaa direktiivin 2000/31 3 artiklassa vahvistettuun menettelyyn nähden,⁴²¹ eikä esimerkiksi tarpeella varmistaa alkoholituotteita myyvien välityspalvelujen valvonta voida perustella verkkopalvelujen rajoittamista, sillä tämä ei ole asetuksen 2000/31/EY 3 artiklan 4 a kohdan mukainen yleistä etua koskeva pakottava syy. Tämän myötä alkoholin etämyyntiä koskeva kansallinen harkintamarginaali on sidottu ensisijaisesti kansanterveyteen, jota koskevien kansallisten toimenpiteiden tulee olla myös yhteensopivia korkean kuluttajansuojan tason tavoitteen kanssa. Lausunnon tässä luvussa perehdytäänkin nimenomaisesti kansanterveydellisten olosuhteiden merkitykseen osana

⁴¹⁹ Ibid. kohdat 185 ja 186.

⁴²⁰ Ibid. kohdat 187 ja 188.

⁴²¹ Ibid. kohta 214.

suhteellisuusanalyysia sen selvittämiseksi, millaisia rajoituksia voitaisiin potentiaalisesti pitää kansanterveyden näkökulmasta välttämättöminä verkossa tapahtuvan etämyynnin osalta.

10.2 Kansanterveys, toimivallan jako ja kansallinen harkintamarginaali

EU-tasolla alkoholin aiheuttamien kansanterveydellisten ja muiden sosioekonomisten haittojen torjunnan kannalta olennainen instrumentti on ollut vuonna 2006 laadittu EU:n alkoholistrategia, jonka täytäntöönpanoa on arvioitu kahteen otteeseen vuosina 2009 ja 2013.⁴²² EU:n alkoholipoliittisen strategian taustamateriaalista selviää, että vuonna 2006 alkoholihaitat olivat syynä 7,4 prosenttiin kaikista terveysongelmista ja ennenaikaisista kuolemantapauksista.⁴²³ ⁴²⁴Terveys kaikissa politiikoissa -periaate (HiAP) määriteltiin EU:n lähestymistavaksi vuonna 2006, ja se on vahvistettu SEUT 9 artiklassa ja 168 artiklan 1 kohdassa sekä perusoikeuskirjan 35 artiklassa. Siinä otetaan huomioon kansanterveyskysymysten monialainen luonne ja pyritään sisällyttämään terveysnäkökohdat kaikkiin asiaankuuluviin politiikkoihin kansanterveyden ja terveydenhuollon oikeudenmukaisuuden parantamiseksi.⁴²⁵ EU-tason alkoholistrategia ei etene tällä hetkellä, mutta kuten lausunnossa esitetään alkoholituotteiden vapaan liikkuvuuden edellytysten yhteen sovittaminen on edennyt useiden alkoholilajien osalta huomattavasti huolimatta siitä, että alkoholin haittojen torjuntaa lähestytään myös EU:n jäsenmaissa eri tavoin kansallisten kansanterveydellisten ja muiden intressien eroavaisuuksien vuoksi. Unionin tuomioistuin on kuitenkin vakiintuneesti todennut, ”ihmisten terveyden ja hengen suojaaminen on EUT-sopimuksessa suojelluista oikeushyvistä ja intresseistä tärkein ja jäsenvaltioiden asiana on päättää siitä tasosta, jolla ne aikovat suojella kansanterveyttä, ja siitä tavasta, jolla kyseinen taso on saavutettava.”⁴²⁶

Kansanterveyden päämäärään sidotun suhteellisuusanalyysin osalta on erityisen tärkeää huomata, että Euroopan unionilla on vain jäsenvaltioiden toimivaltaa tukevaa toimivaltaa ihmisten terveyden

⁴²² Ks. EU:n alkoholistrategian arviointi 2009, EU:n alkoholistrategian arviointi 2013.

⁴²³ Ks. d8c46e58-442d-451a-9870-6a1ec0a0b1ef_fi (europa.eu) COM 2006/625 FINAL.

⁴²⁴ An EU strategy to support Member States in reducing alcohol related harm, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM (2006) 625 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52006DC0625> Neuvoston päätelmät alkoholipoliittikan rajat ylittävistä näkökohdista – alkoholin haitalliseen käyttöön puuttuminen (2017/C 441/04).

⁴²⁵ Yhteinen toimi alkoholiin liittyvien haittojen vähentämiseksi (RARHA) Komission terveysalan toimintaohjelmasta rahoitetaan alkoholihaittojen torjuntaan liittyviä hankkeita ja aloitteita. Esimerkiksi vuosina 2014–2016 toteutettiin yhteinen toimi alkoholiin liittyvien haittojen vähentämiseksi (RARHA), jolla tuettiin EU-maita alkoholihaittojen ehkäisyssä. Kansallista alkoholipoliittikkaa ja alkoholihaittojen ehkäisytöitä käsittelevä komitea (CNAPA) tukee EU-maiden välistä yhteistyötä ja koordinoitua sekä edistää alan politiikan kehittämistä. Kansallista alkoholipoliittikkaa käsittelevä komitea (CNAPA).

⁴²⁶ Ks. asia C-148/15, Deutsche Parkinson Vereinigung (ECLI:EU:C:2016:776) kohta 30 oikeustapaustulkauksineen; Julkisasiainministeriön ratkaisuehdotus asiassa C-307/22, FT (Copies du dossier médical) (ECLI:EU:C:2023:315) kohta 68.

suojelun ja kohentamisen alalla.⁴²⁷ Kansanterveyden taso voi näin ollen vaihdella jäsenvaltiosta toiseen,⁴²⁸ mutta kansallisten viranomaisten harkintamarginaali ei ole kuitenkaan rajaton, etenkin tilanteessa, jossa ei ole epäilystä siitä, että tietty tuote, kuten alkoholi, on haitallinen ihmisten terveydelle. Myöskään keinot, joilla kansanterveyttä suojellaan eivät saa olla mielivaltaisia, vaan niiden tulee tosiasiallisesti mahdollistaa kansanterveyden suojeleminen, eivätkä keinot saa ylittää sitä, mikä on ehdottomasti tarpeen tavoitteen saavuttamiseksi. Kuten jäljempänä esitellään, EU-oikeudellisesta näkökulmasta Suomen alkoholipolitiikan epäsuhtaisuus liittyy nimenomaisesti siihen, ovatko terveyshaittojen torjunnassa käytetyt keinot oikeasuhtaisia, sillä esimerkiksi etämyynnin epäselvä oikeustila estää muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden ammatin- ja elinkeinonharjoittajien toimintaa ja estää näin perusoikeuksien toteutumista.

Alkoholituotteiden etämyynnin osalta kansallisen oikeustilan tarkastelun lähtökohtana toimii siis toimivallan jaottelu, jonka mukaisesti EU-mailla on pääasiallinen vastuu kansallisen alkoholipolitiikan johdonmukaisesta toteuttamisesta ja alkoholin aiheuttamien haittojen torjunnasta. Tämän myötä jäsenvaltioilla on myös päävastuu terveydenhuollon ja sairaanhoidon järjestämisestä sekä sen varmistamisesta, että ennaltaehkäisevä työ järjestetään asianmukaisesti myös tilanteessa, jossa on oletettavissa, että haittojen määrä lisääntyy. Kuten komission aiemmasta vuoden 2020 tilastoihin perustuvasta Suomen maakohtaisesta terveysraportista käy ilmi, itsemurhiin tai huumausaineiden tai alkoholin väärin käyttöön liittyvät ennenaikaiset kuolemat ovat Suomessa edelleen EU:n keskiarvoa huomattavasti yleisempiä, ja niiden ehkäiseminen vaatii lisää toimia ja tukipalveluita.⁴²⁹ Samassa raportissa tuodaan vuoden 2022 tilastojen myötä esille, että nimenomaisesti hoidon saatavuuden takaaminen on muodostumassa keskeiseksi, kun hoidon tarve on kasvussa.⁴³⁰

EU:n terveyspolitiikka täydentää kansallisia toimia ja auttaa varmistamaan, että terveyden suojeleminen huomioidaan kaikessa EU:n politiikassa. Samalla pyritään toteuttamaan vahvempi terveysunioni. EU:n toimivallan osalta onkin korostettava, että SEUT 168 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa määrätään, että kaikkien unionin politiikkojen ja toimintojen määrittelyssä ja toteuttamisessa varmistetaan ihmisten terveyden korkeatasoinen suojeleminen, ja että SEUT 114 artiklan 3 kohdassa edellytetään nimenomaisesti, että yhdenmukaistamisessa varmistetaan ihmisten

⁴²⁷ Ks. SEUT 6 artiklan a alakohta.

⁴²⁸ Ks. julkisasiamies Emilioun ratkaisuehdotus asiassa C-307/22, FT (ECLI:EU:C:2023:315) kohta 43 oikeuskäytäntöviittauksineen.

⁴²⁹ Ks. Suomen maaraportti 2023: [57d4af9f-1de2-4133-ac60-fcb9ab4a155d en \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2023/1555/oj).

⁴³⁰ Ibid.

elinkeinovapauteen.⁴³⁴ Minkä myötä on todettavissa, että etämyynnin oikeustilan selkeyttäminen ei voi tapahtua sen perusteella, millaisia taloudellisia hyötyjä tai haittoja etämyynnin vapauttaminen aiheuttaa. Sen sijaan oikeustilaa tulee tarkastella muiden kuin taloudellisten oikeuttamisperusteiden kautta. Unionin tuomioistuin on vuosien mittaan käyttänyt erilaista terminologiaa kuvaamaan muita kuin taloudellisia syitä oikeuttamisperusteina, joita oikeuskäytännössä on kehitetty (ja kehitetään). Yksinkertaisuuden vuoksi lausunnossa on käytetty muiden kuin taloudellisten oikeuttamisperusteiden osalta ilmaisua ”yleistä etua koskeva pakottava syy”.⁴³⁵

EU-oikeudellisesta näkökulmasta yksinoikeusjärjestelmän kansanterveyden suojelun tavoitteeseen sidottu oikeudellinen perusta ei itsessään ole ristiriidassa ylikansallisen lainsäädännön kanssa, vaan ongelma on tavoissa, joilla vapaata liikkuvuutta rajoitetaan potentiaalisesti enemmän kuin on objektiivisesti arvioituna välttämätöntä. EU-oikeudellisesta näkökulmasta yksinoikeusjärjestelmän hyväksyttävyyttä, ja tätä kautta yksinoikeusjärjestelmän tosiasiallinen jatkuvuus, voisivat potentiaalisesti vaarantua tilanteessa, jossa etämyynnin litramääräinen volyymi olisi niin suurta, että se tekisi monopolista kykenemättömän hoitamaan sille alkoholilaissa määriteltyä erityistehtävää. Nykytiedon valossa etämyynti ei ole volyymiltaan niin suurta, että se yksinään vaarantaisi Alkon toiminnan jatkuvuuden. Vaikka etämyynti itsessään ei vaaranna toiminnan jatkuvuutta, alkoholilain koherenssin ja funktionaalisuuden näkökulmasta etämyynnin oikeustilaa on tarkasteltu lausunnossa paikoitellen rinnakkain muiden Orpon hallituksen hallitusohjelmassa olevien kirjausten kanssa.

Koska nyt käsillä oleva etämyynnin oikeustilan selkeyttäminen on osa laajempaa toimenpidekokonaisuutta, joten on huomattava, että erilaisten toimenpiteiden yhteisvaikutuksia on käytännössä mahdotonta arvioida tässä vaiheessa. Kokonaisuuden tarkastelu on tarpeen, vaikka alkoholinvaihdannan sääntelykehysten muutoksen vaikutusanalyysi sisältää epävarmuustekijöitä, sillä ilman sitä kansanterveydellisten vaikutusten arviointi on käytännössä mahdotonta. Jos alkoholin kulutus kasvaa hallituksen esityksessä HE 7/2024 arvioidulla tavalla vähittäismyyntilupajärjestelmän vastikään tehdyn muutoksen myötä, aiheuttaa tämä todennäköisesti työmäärän lisääntymistä myös sosiaali- ja terveydenhuollolle ja etämyynnin vapauttaminen voi osaltaan lisätä resurssien tarvetta. Kokonaisuudessaan hallituksen esityksen 7/2024 vaikutukset niin väestön terveyteen ja hyvinvointiin kuin sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmän kuormitukseen ovat esityksen mukaan luonteeltaan

⁴³⁴Ks. julkisasiamies Szpunarin ratkaisuehdotus asiassa C-452/20, PJ (ECLI:EU:C:2021:855).

⁴³⁵ Ks. julkisasiamies Szpunarin ratkaisuehdotus asiassa C-680/21, Royal Antwerp Football Club (ECLI:EU:C:2023:188) kohta 47, jossa viitataan teokseen Martucci, F., *Droit du marché intérieur de l'Union européenne*, Presses Universitaires de France, Pariisi, 2021, 261.

pääosin negatiivisia, mutta suhteellisen vähäisiä. Tältä osin on huomioitava, että Sosiaali- ja terveysvaliokunnan asiantuntijakuulemisissa on tuotu esille, että sosiaalisten että terveydellisten haittojen voidaan olettaa olevan suurempia kuin esityksessä on arvioitu.⁴³⁶ Muutosten vaikutusten arviointiin liittyvien epävarmuustekijöiden takia vaikuttaa olennaiselta, että nyt käsillä olevien muutosten seurannan aikajänne on tarpeeksi pitkä ja mahdollistaa alkoholipolitiikan johdonmukaisuuden ylläpitämisen. Jotta kansallista alkoholikäytön tasoa on mahdollista arvioida suhteessa EU-tasoon, käydään lausunnossa seuraavaksi läpi, millaisin instrumentein ja keinoin alkoholihaittoja torjutaan pohjoismaisella ja ylikansallisella tasolla.

10.3 Pohjoismainen alkoholipolitiikka

Pohjoismaissa alkoholinkäyttöä on perinteisesti lähestytty sen haittojen kautta, mutta yksinoikeusmyyntijärjestelmä on nykyisin käytössä EU:ssa ainoastaan Suomessa ja Ruotsissa sekä Tanskalle⁴³⁷ kuuluvilla Färösaarilla.⁴³⁸ EU:n ulkopuolella alkoholimonopoli on käytössä Islannissa ja Norjassa.⁴³⁹ Alkoholin etämyynti on yleisesti sallittu EU:ssa, ja Ruotsissa sekä Norjassa verkkomyynti ETA-alueelta tapahtuu hyödyntämällä jakelupisteitä sekä kotiinkuljetusta. Norjassa on käytössä väkiviinan maahantuontikielto, joka koskee 60 % etyylialkoholia sisältäviä ja sitä vahvempia alkoholituotteita. Ruotsi puolestaan päätyi Rosengren-ratkaisun ja Komissio v. Ruotsi-rikkomustuomion perusteella muuttamaan omaa alkoholilakiaan ja salli alkoholin etämyynnin muista EU-maista Ruotsiin 1.7.2008 alkaen, sillä kategorista etämyyntikieltoa pidettiin lainvastaisena.

Suomen kirjallisissa huomautuksissa koskien Rosengren-tapausta todettiin, että: ”Toisin kuin Ruotsissa, Suomessa ei ole katsottu tarpeelliseksi asettaa rajoituksia alkoholijuomien maahantuonnille siten, että yksityishenkilöiden vapautta tilata alkoholijuomia omaan tai lähipiirinsä käyttöön esimerkiksi suoraan tuottajilta muista jäsenvaltioista olisi kielletty.”⁴⁴⁰ Etämyynnin relevantin oikeustilan osalta on yleisesti syytä huomioida, että Suomi on kommunikoinut muille

⁴³⁶ Ks. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö StVM 5/2024 vp HE 7/2024 vp.

⁴³⁷ Tanskassa koti- ja etämyynnistä säädetään kuluttajasopimuslaissa (lov om forbrugeraftaler, LOV nr 1457 af 17/12/2013) ja markkinointilaissa (lov om markedsføring, LOV nr 426 af 03/05/2017).

⁴³⁸ Ruotsissa alkoholijuomien valmistuksesta, maahantuonnista ja maastaviennistä, markkinoinnista sekä tukku- ja vähittäiskaupasta ja anniskelusta säädetään vuonna 2010 uudistetussa alkoholilaissa (Alkohollag 2010:1622). Vuonna 1955 perustetulla alkoholiyhtiöllä (Systembolaget Aktiebolag) on yksinoikeus väkevien alkoholijuomien, viinin ja vahvan oluen (yli 3,5 %) vähittäismyyntiin. Alkoholipitoisuudeltaan 2,25—3,5-prosenttisen oluen myynti elintarvikeliikkeissä ja anniskelu ravitsemusliikkeissä on sallittua, mutta edellyttää ilmoituksen tekemistä kunnalle.

⁴³⁹ Norjan alkoholilaissa (LOV-1989—06-02-27) säädetään alkoholijuomien valmistuksesta, maahantuonnista ja maastaviennistä, myynnistä ja anniskelusta ja niihin liittyvästä lupajärjestelmästä sekä markkinoinnista. Valtion omistamalla alkoholiyhtiöllä (Vinmonopolet) on yksinoikeus yli 4,75-prosenttisten alkoholijuomien vähittäismyyntiin. Enintään 4,75-prosenttisten juomien myynti on luvanvaraista.

⁴⁴⁰ Ks. Suomen hallituksen kirjalliset huomautukset asiassa C-170/04, Rosengren (ECLI:EU:C:2007:313) kohta 18.

jäsenmaille, että alkoholin maahantuontia, joka on etämyynnin edellytys, ei ole pyritty kieltämään. Ruotsin alkoholilainsäädännön osalta on huomioitava, että sitä päivitetään verkkoympäristöä koskevien säännösten sekä kansallisten valmistajien ulosmyyntiä koskevien säännösten osalta.⁴⁴¹

Monopolijärjestelmä on ollut aiemmin käytössä myös Tanskassa, mutta Tanska luopui monopolijärjestelmästä liittyessään EU:hun vuonna 1973.⁴⁴² Alkoholin käyttö taso Pohjoismaissa eli Tanskassa, Suomessa, Norjassa, Islannissa ja Ruotsissa on laskenut tasolle, joka on eurooppalaisessa vertailussa tilastollisesti matalampaa kuin valtaosassa verrokkimaista.⁴⁴³ Tanskassa alkoholin kulutus on ollut pohjoismaalaisittain korkealla tasolla verrattuna monopolijärjestelmää hyödyntäviin maihin. Vuonna 2019 tanskalaiset joivat alkoholia keskimäärin 9,5 litraa 15 vuotta täyttäneellä kansalaista kohden. Tämä on enemmän kuin heidän pohjoismaiset ikätoverinsa (6,1–8,2 litraa), mutta vähemmän kuin EU:ssa keskimäärin (9,9 litraa). Kaiken kaikkiaan alkoholinkulutus on Tanskassakin vähentynyt noin 25 prosenttia vuoden 2000 jälkeen, mutta alkoholinkulutuksen humalahakuisuus on ollut eurooppalaisittain korkealla tasolla.⁴⁴⁴ Tämän perusteella voidaan todeta, että yksinmyyntijärjestelmä on lähtökohtaisesti tehokas keino haittojen torjuntaan.

On huomattava, että vaikka Pohjoismainen alkoholipolitiikka poikkeaa monien Keski- ja etelä-Euroopan maiden politiikoista, useimmissa EU-maissa saatavuutta säännellään lupajärjestelmin joko kaikkien tai vähintään väkevien alkoholijuomien osalta. Vaikka Suomessa ja Ruotsissa käytössä oleva monopoli on tehokas keino saatavuuden rajoittamiseen, kyseisen keinon tulee olla myös oikeasuhtainen. Monopolijärjestelmän tulee siis mahdollistaa potentiaalisesti, ei ainoastaan

⁴⁴¹Ks. TRIS/ (2023) 01319 Direktiv (EU) 2015/1535; Communication from the Commission - TRIS/ (2024) 1840 Directive (EU) 2015/1535 Notification: 2024/0388/SE. 2 § Itsenäiselle ammattimaisesti, voidaan myöntää tilamyyntilupa, jos 1. tyypillinen osa tuotannosta tapahtuu valmistuspaikassa ja 2. valmistajan vuosituotanto a) tislattujen alkoholijuomien osalta on enintään 75 000 litraa, b) sellaisten käymisteitse valmistettujen alkoholijuomien osalta, joiden alkoholipitoisuus on enintään 10 tilavuusprosenttia, on enintään 400 000 litraa ja c) sellaisten käymisteitse valmistettujen alkoholijuomien osalta, joiden alkoholipitoisuus on yli 10 tilavuusprosenttia, on enintään 200 000 litraa. Viinintuottajien on lisäksi valmistettava viini yksinomaan omilta viljelmiltä peräisin olevista rypäleistä. Tilamyynnin perusehdot 3 § Luvanhaltija saa harjoittaa tilamyyntiä vain yhdessä myyntipisteessä. Tässä luvussa 'myyntipisteellä' tarkoitetaan paikkaa, jossa suurin osa alkoholijuomista on tuotettu. Viinintuottajien tapauksessa myyntipiste voi vaihtoehtoisesti viitata paikkaan, jossa suurin osa rypäleistä on kasvatettu. 4 § Tilamyyntiä saa tehdä ainoastaan kuluttajille, jotka osallistuvat luvanhaltijan järjestämään ja kyseiseen alkoholijuomaan liittyvään vierailuun. Vierailu on järjestettävä lähellä myyntipistettä. Vierailuun on sisällyttävä tiedottava osio, vierailulla on oltava tietty kesto ja vierailua on tarjottava kuluttajille maksua vastaan. 5 § Tilamyynti yksittäiselle kuluttajalle yhden vierailun aikana saa olla enintään 0,7 litraa väkeviä alkoholijuomia, kolme litraa viiniä, kolme litraa vahvaa olutta ja kolme litraa muita käymisteitse valmistettuja alkoholijuomia.

⁴⁴² Tanskassa alkoholijuomien vähittäismyynnin sääntely on ollut minimaalista. Tanskassa ei ole alkoholin vähittäismyynnin yksinoikeusjärjestelmää, ja siellä on OECD:n mukaan humalajuominen yleisintä maailmassa. Elintarvikekaupan harjoittamista koskevaan lupaan, jonka myöntää elinkeinoviranomainen, sisältyy automaattisesti alkoholijuomien myyntilupa. Vähittäiskaupan aukioloaikojen sääntelystä luovuttiin vuonna 2012 lukuun ottamatta kymmenkuntaa pyhäpäivää, jolloin aukiolo ei ole sallittu.

⁴⁴³ Alcohol consumption in the Nordic countries among the lowest in Europe - United Nations Western Europe (unric.org)

⁴⁴⁴ Ks. Denmark - Country Health Profile 2021. ks. komission nettisivu: [Country Health Profiles 2023 - European Commission \(europa.eu\)](#)

hypoteettisesti kansanterveystavoitteiden tehokas saavuttaminen ilman, että sillä rajoitetaan vapaata liikkuvuutta enemmän kuin on ehdottomasti välttämätöntä. Suomen yksinoikeusmyyntijärjestelmän jatkuvuuden lisäksi suhteellisuusanalyysissä on näin ollen huomioitava se, miten suuria vaikutuksia etämyynnin sallimisella olisi kansallisilla markkinoilla ja EU:n sisämarkkinoilla. Sisämarkkinoiden toiminta on kytköksissä perusoikeusjärjestelmään ja etenkin sosioekonomisiin oikeuksiin, minkä myötä sisämarkkinoiden toimimattomuus vaikeuttaa myös perusoikeuksien suojan täysimääräistä toteutumista.

10.4 Ylikansallinen terveyspolitiikka

Vuonna 2010 Maailman terveysjärjestön (WHO) jäsenvaltiot hyväksyivät maailmanlaajuisen alkoholistrategian.⁴⁴⁵ Strategian hyväksymisen myötä myös Suomi hyväksyi tavoitteen vähentää alkoholin aiheuttamia haittoja paitsi käyttäjälle itselleen myös muille ihmisille ja yhteiskunnalle.⁴⁴⁶ Kaikki EU:n jäsenvaltiot ovat myös sitoutuneet YK:n poliittiseen julistukseen,⁴⁴⁷ joka koskee eittarttuvien tautien ehkäisyä sekä kontrollointia alkoholinkulutuksen haittojen torjumiseksi.⁴⁴⁸ Neuvosto on tarkastellut alkoholipolitiikan rajat ylittäviä näkökohtia vuonna 2017 huomioiden alkoholin merkittävät haittavaikutukset EU:n alueella. Neuvoston mukaan jäsenvaltioiden tulisi tarkastella mahdollisuutta toteuttaa toimenpiteitä, joiden tavoitteena on vähentää alkoholin haitallista käyttöä kansallisella tasolla. Neuvoston mukaan toimenpiteitä tulisi tehdä kahden- ja monenvälisen yhteistyön puitteissa, kunnioittaen samalla sisämarkkinoiden moitteetonta toimintaa voidaan tehdä mm. toimenpiteitä, joiden tavoitteena on suojella lapsia ja nuoria rajat ylittävälle mainonnalle altistumiselta sisämarkkinoilla, lisätä alkoholijuomien merkinnöissä annettujen tietojen vaikuttavuutta ja ehkäistä alkoholin rajat ylittävään kuljetukseen liittyvää laitonta toimintaa.⁴⁴⁹ Nuorten suojelu terveydellisesti haitallisilta tuotteilta on EU-oikeudellisesti hyväksyttävä peruste etämyynnin rajoittamiselle, ja nuorten suojelun keinoja tulee tarkastella myös osana etämyynnin oikeustilan selkeyttämistä. Ennalta varautumisen periaate huomioon ottaen unionin lainsäätäjää on omaksunut mm. tupakkatuotedirektiivin osalta kyseisen nuorten suojelua koskevan lähestymistavan, vaikka kaikissa asian kannalta merkityksellisissä tutkimuksissa ei olisi

⁴⁴⁵Ks. WHO: Resolution WHA63.13 Global strategy to reduce the harmful use of alcohol (21.5.2010).

⁴⁴⁶Ks. WHO: Global status report on Alcohol and Health (8.5.2014).

⁴⁴⁷Ks. WHO on YK:n toimeksiannon mukaisesti luonut kansantautien vähentämisen seurantajärjestelmän, jonka 25 indikaattorista kolme koskee alkoholihaittojen vähentämistä: alkoholin kokonaiskulutus 15 vuotta täyttäneitä kohden, humalajuomisen yleisyys nuorten ja aikuisten joukossa sekä alkoholiehtoiset sairaudet ja kuolemat nuorten ja aikuisten joukossa

⁴⁴⁸ Ks. UN *Political Declaration of the High-level Meeting of the General Assembly on the Prevention and Control of Non-communicable Diseases*" (document A/66/L.1).

⁴⁴⁹ Ks. Neuvoston päätelmät alkoholipolitiikan rajat ylittävistä näkökohdista – alkoholin haitalliseen käyttöön puuttuminen (2017/C 441/04) kohta 26.

viitteitä siitä, että jotkin tuotteet olisivat erityisen houkuttelevia nuorille ja nuorille aikuisille. Tällaista näkökulmaa voidaan toki lähtökohtaisesti soveltaa myös valmistustaparajoitukseen, mutta tupakkadirektiivin ja alkoholin sääntelyn kontekstit eivät ole täysin rinnastettavissa.

WHO:n mukaan alkoholin kulutus on suurinta Euroopan unionin alueella, johon kuuluu noin puolet WHO:n Euroopan alueen väestöstä. Niistä 10 maasta, joissa alkoholin kulutus asukasta kohden on suurinta, 7 sijaitsee EU:ssa. Maailmanlaajuisesti 44,8 % kaikesta rekisteröidystä alkoholista kulutetaan väkevien alkoholijuomien muodossa. Toiseksi eniten kulutettu juomatyyppi on olut (34,3 %), jota seuraa viini (11,7 %). Maailmanlaajuisesti juomamieltymyksissä on tapahtunut vain pieniä muutoksia vuoden 2010 jälkeen. Alkoholin osalta suurimmat kulutuskäyttäytymisen muutokset ovat tapahtuneet Euroopassa, jossa osuus väkevien alkoholijuomien kulutus väheni 3 prosenttia, kun taas viinin ja oluen kulutus kasvoi.⁴⁵⁰

Alkoholikuolemilla on yhteys syöpiin, minkä myötä alkoholilainmuutos kytkeytyy osaksi EU-tasaisen syövän torjuntaa koskevan lippulaivahankkeen aihepiiriä. Syöpä on toiseksi suurin kuolinsyy EU-maissa sydän- ja verisuonitautien jälkeen ja EU:ssa vuosittain 2,6 miljoonaa ihmistä saa syöpädiagnoosin ja 1,2 miljoonaa ihmistä menehtyy syöpään. Syöpä on yleisin alkoholinkäytöstä johtuva kuolinsyy EU:ssa, ja sen osuus EU:n alkoholikuolemista on kolmannes. Alkoholiin liittyvät haitat ovat EU:ssa merkittävä rasite kansanterveydelle, sillä ne ovat syynä yli 7 prosenttiin kaikista terveysongelmista ja ennenaikaisista kuolemantapauksista. Alkoholin kohtuukäyttökin lisää pitkällä aikavälillä sydän- ja maksasairauksien sekä erilaisten syöpien riskiä, ja runsas säännöllinen käyttö voi aiheuttaa riippuvuutta.⁴⁵¹ Alkoholin liikakäyttö altistaa myös mielenterveyden ongelmille ja uniongelmiille sekä verenkierto- ja ruuansulatuselimistön sairauksille.⁴⁵²

Komissio hyväksyi marraskuussa 2022 uuden EU:n globaalien terveysstrategian, jolla pyritään parantamaan maailman terveysturvaa ja kaikkien ihmisten terveysoloja muuttuvassa maailmassa. Strategian mukaan maailmanlaajuiset terveystilanteet ovat olennainen osa EU:n ulkopoliittikkaa. Sillä edistetään pitkäaikaisia ja mielekkäitä tasa-arvoisia kumppanuuksia Global Gateway -strategian mallilla. Strategia muodostaa Euroopan terveysunionin ulkoisen ulottuvuuden ohjaten EU:n toimia, joilla parannetaan varautumista ja reagointia terveysuhkiin.⁴⁵³ Myös Suomen hallitus on sitoutunut toimiin, joilla parannetaan sosiaali- ja terveystalouden saatavuutta, mielenterveyspalvelujen

⁴⁵⁰ Ks. Global status report on alcohol and health 2018 (who.int)

⁴⁵¹ Ks. Yleistä - Euroopan komissio (europa.eu)

⁴⁵² Ks. Pia Mäkelä ja Solja Niemelä: Alkoholi ja terveys. Lääkärikirja Duodecim 25.10.2022.

<https://www.terveyskirjasto.fi/dlk01120>

⁴⁵³ Ks. Euroopan terveysunioni - Euroopan komissio (europa.eu)

saatavuutta ja lasten ja nuorten lyhytpsykoterapiapalvelujen yhdenvertaista saatavuutta. Hallitus on hallitusohjelmassaan sitoutunut myös parantamaan mielenterveys- ja päihdeongelmiin liittyvien sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden saatavuutta ja vaikuttavuutta ja kiinnittämään erityistä huomiota ehkäisevään mielenterveys- ja päihdetyöhön lasten ja nuorten toiminnassa.⁴⁵⁴ Näillä toimilla voidaan edistää sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista, lasten ja nuorten hyvinvointia ja yksilöllistä kehitystä sekä samalla mahdollistaa alkoholielinkeinonharjoittaminen nykyistä vähäisemmin rajoituksin.

Tutkimusnäytön perusteella alkoholihaittojen ehkäisyssä on kustannusvaikuttavinta käyttää yleisiä, koko väestöön kohdistuvia toimenpiteitä, joilla rajoitetaan alkoholijuomien fyysistä tai taloudellista saatavuutta.⁴⁵⁵ Tältä osin on todettava, että alkoholituotteiden hintoja on, olutta lukuun ottamatta, nostettu osana Orpon hallitusohjelman mukaisia toimenpiteitä. Etämyynnin vapauttaminen kuitenkin lähtökohtaisesti lisää alkoholituotteiden saatavuutta, jota voidaan kuitenkin säännellä erilaisin jakeluun liittyvien kriteereiden soveltamisen avulla. On myös olennaista huomata, että etämyyntiä tapahtuu jo nyt, ja etämyynnin oikeustilan selkeyttäminen mahdollistaa myös etämyytyjen tuotteiden valvonnan. Etämyynnin epäselvä oikeustila ja myynnin valvonnan puute muodostaa itsessään kansanterveydellisen riskin, jonka kontrollointi vaikuttaa olennaiselta myös haittojen torjunnan näkökulmasta. Yhteenvetona voidaan todeta, että markkinatuntemukseen perustuva riskianalyysi, joka huomioi laittoman alkoholin koostumukseen ja tuotantoon liittyvät riskitekijät, yhdistettynä asianmukaiseen lainsäädäntökehykseen ja aktiiviseen täytäntöönpanoon on olennaisessa roolissa alkoholihaittojen torjunnassa, mutta sen ei tule korvata muita alkoholihaittojen vähentämiseen kohdistuvia toimenpiteitä⁴⁵⁶.

Suomessa, lähteestä ja laskentatavasta riippuen, alkoholin sosiaali- ja terveydenhuollolle aiheuttamien kokonaiskustannusten voidaan arvioida olevan vuositasolla satoja miljoonia euroja. Alkoholihaitat aiheuttavat näin ollen osaltaan kestävyysvajetta, jonka korjaamisen ja hyvinvointivaltion tukemisen osalta on olennaista pyrkiä vähentää alkoholista aiheutuvia haittakustannuksia, tuottavuuden menetyksiä ja työelämästä pois ajautumista. Esimerkiksi taloudellisen yhteistyön järjestö OECD kannustaa valtioita vähentämään alkoholihaittojen

⁴⁵⁴ Hallitusohjelmassa on sovittu toimista, joilla lapsille ja nuorille mahdollisesti aiheutuvia haitallisia vaikutuksia voitaisiin torjua. Tällä hetkellä sosiaali- ja terveysministeriössä on valmistelussa lasten ja nuorten terapiatakuuta koskeva hallituksen esitys.

⁴⁵⁵ Ks. Alkoholipoliittiset menetelmät - THL

⁴⁵⁶ Ks. 9789241599931_eng.pdf (who.int) Ks. myös: OECD (2021), Preventing Harmful Alcohol Use, OECD Health Policy Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/6e4b4ffb-en>.

yhteiskunnalle aiheuttamia kustannuksia ja sen arvion mukaan panostaminen tehokkaaseen haittojen vähentämiseen tuottaa ajan mittaan kustannussäästöjä.

Kustannustehokkaimpia keinoja haittojen vähentämiseksi ovat OECD:n mukaan alkoholijuomien verotus, saatavuuden sääntely ja mainonnan rajoittaminen. WHO:n laatiman Euroopan aluetta koskevan alkoholihaittojen torjuntaan keskittyvän toimintakehyksen (2022–2025) mukaan alkoholihaittojen torjunnan keskeisiin keinoihin kuuluu OECD:n kustannustehokkaina pitämien keinojen lisäksi terveyttä koskevien tietojen välitykseen liittyvät keinot (esim. tuotemerkinnät) ja terveydenhoitopalvelujen reaktiovasteeseen sekä yhteisötason toimintaan liittyvät keinot. WHO:n suositusten mukaisesti tehokkaisiin toimenpiteisiin kuuluvat myös mm. alkoholin tuotannon ja jakelun laadunvalvonta, alkoholin myynnin sääntely ja verotus, tehokas valvonta- ja täytäntöönpanojärjestelmä, mukaan lukien veromerkit; laittoman alkoholin jäljittämis- ja jäljitysjärjestelmien kehittäminen tai vahvistaminen sekä tarvittavan yhteistyö ja asiaankuuluvien tietojen vaihto kansallisten ja kansainvälisten viranomaisten kesken.⁴⁵⁷ On huomattava, että alkoholipolitiikan alueella jäsenvaltiot voivat valita keinot, joilla haittoja torjutaan, eikä niiden tarvitse rajoittua erilaisiin suositeltuihin haittojen torjuntatapoihin. Lähtökohtaisesti rationaalinen alkoholipolitiikka kuitenkin perustuu tutkimustiedon perusteella laadittujen keinojen eri tasoiseen hyödyntämiseen.

WHO:n ja EU-tason tavoitteena on, ollut, että alkoholin haitallinen käyttö vähenisi 10 prosentilla vuoteen 2025 mennessä,⁴⁵⁸ minkä myötä alkoholihaittojen vähentämistä koskevan tavoitteen sisällyttäminen kaikkeen asiaankuuluvaan kansalliseen politiikkaan on ollut olennainen keino osana EU:n jäsenvaltioiden alkoholipoliittista toimintamallia. Alkoholihaittojen vähentämisen tavoitteiden kannalta olennaisia ovat edellä kuvatun kaltaiset politiikat, joilla on todennäköisesti vaikutusta alkoholijuomien hintoihin, sekä politiikat, joilla pyritään sääntelemään markkinointiin ja alkoholin myyntiin liittyviä järjestelyjä mukaisesti kuin terveydestä kaikissa politiikoissa annetuissa neuvoston päätelmissä suositetaan.⁴⁵⁹ Terveyden kannalta keskeisimpien politiikkojen terveysvaikutuksia tulee myös arvioida järjestelmällisesti, ja arviointien tuloksia on levitettävä laajalti käyttämällä olemassa olevia keinoja, myös tutkimuksen puiteohjelmaa.⁴⁶⁰ Alkoholinkäytön ja sen aiheuttamien haittojen kehityksen seuraamista varten on perustettu EU:n alkoholi- ja

⁴⁵⁷ Ks. 9789241599931_eng.pdf (who.int) ja OECD (2021), Preventing Harmful Alcohol Use, OECD Health Policy Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/6e4b4ffb-en>.

⁴⁵⁸ Ks. Neuvoston päätelmät alkoholipolitiikan rajat ylittävistä näkökohdista – alkoholin haitalliseen käyttöön puuttuminen (2017/C 441/04) 24 ja 25.

⁴⁵⁹ Ibid.

⁴⁶⁰ Ks. Neuvoston päätelmät, hyväksytty 30. marraskuuta 2006 (16167/06).

terveystietojärjestelmä (EUSAH). Sitä ylläpitävät yhteistyössä Euroopan komissio ja Maailman terveysjärjestö (WHO) EU:n terveystietojärjestelmän puitteissa. EU ja WHO laativat säännöllisesti myös maakohtaisia katsauksia EU-maiden tilanteesta.

10.5 Kansallinen konteksti: Alkoholin kulutuksen, juomatapojen ja haittojen kehitys

Alkoholin kokonaiskulutus, muodostuu alkoholijuomien vähittäismyynnistä (75 % markkinaosuus) ja anniskelumyynnistä (11 % markkinaosuus)⁴⁶¹ sekä alkoholin tilastoimattomasta kulutuksesta (14 % markkinaosuus). Etämyynnin kannalta keskeistä on etenkin tilastoimaton kulutus, joka koostuu alkoholien matkustajatuonnista (12 % markkinaosuus) ja alkoholijuomien ostoista ulkomaisista verkkokaupoista (n.2 % markkinaosuus). Tilastoimaton kulutus oli yhteensä 59,9 miljoonaa litraa vuonna 2023, mikä vastaa sataprosenttiseksi alkoholiksi muunnettuna n. 5,9 miljoonaa litraa, josta verkosta ostetun alkoholin osuus oli n. 0,7 miljoonaa litraa.

THL:n mukaan etämyynnin salliminen valmisteverolaissa omaksutulla logiikalla tarkoittaisi, että verkko-ostot rinnastuvat matkustajatuontiin, millä ei ole itsessään vaikutusta kansanterveydellisten päämäärien saavuttamiseen. THL toi valmisteverotuksen muutosta koskevassa lausunnossaan esille, että etämyynnin oikeustilan selkeyttämisen kansanterveydellisten vaikutusten arviointiin liittyy epävarmuustekijöitä, mutta suunta myönteinen.⁴⁶² HE 45/2024 koskevissa vaikutusarvioinnissa onkin todettu, että etämyynnin verollisen oikeustilan selkeyttäminen voi vähentää alkoholin etämyyntiä ja alkoholin verkkokaupan ostajista noin kolmasosa voisi lopettaa alkoholin ostamisen verkkokaupan ja valtaosasta verkkokaupasta ei jatkossakaan oma-aloitteisesti makseta alkoholijuoma-, juomapakkaus- tai arvonlisäveroa Suomeen. Jos edelleen oletetaan, että puolet kolmasosan vähenemästä korvautuu matkustajatuonnilla ja loppuosasta vähenemää puolet korvautuu kotimaisen verollisen myynnin kasvulla, suhteellisen pieni osuus, vajaa 10 prosenttia alkoholijuomien verkkokaupan määrästä, siirtyisi kotimaiseen verolliseen myyntiin.

Suomessa alkoholin kulutus yli 15-vuotta täyttäneiden henkilöiden osalta on laskenut vuosien 2011–2021 välillä.⁴⁶³ THL:n⁴⁶⁴ tilaston mukaan alkoholijuomien kokonaiskulutus Suomessa vuonna 2023

⁴⁶¹ Anniskelumyyntiä ei käsitellä lausunnossa erillisesti, anniskelumyynti on kasvanut hieman vuonna 2023 edelliseen vuoteen verrattuna ja sen osuus kokonaiskulutuksesta oli pieni (11 %).

⁴⁶² Ks. THL:n lausunto koskien HE 45/2024.

⁴⁶³ Ks. OECD (2023), "Alcohol consumption", in Health at a Glance 2023: OECD Indicators, OECD Publishing, Paris.

⁴⁶⁴ Alkoholilain mukaan THL:n tehtävä on seurata ja tutkia alkoholilaisissa säädettyjen toimenpiteiden vaikutusta alkoholihaittojen kehitykseen. THL:ssä tehtiin vuosina 2016–2017 päätöksenteon tueksi ennakoarvioita siitä, millaisia seurauksia alkoholilain muutoksella voisi olla.

oli 8,7 litraa sataprosenttisena alkoholina 15 vuotta täyttäneitä asukasta kohti, mikä on 2,4 prosenttia vähemmän kuin vuonna 2022.

Alkoholinkulutus kokonaiskulutus Suomessa on vähentynyt vuoden 2007 huippulukemista, jolloin alkoholinkulutus oli n. 10 litraa sataprosenttista alkoholia/ 15 vuotta täyttänyt asukas, yli 15 prosenttia ja alkoholinkäytöstä johtuva kuolleisuus on vähentynyt suhteessa vielä enemmän. Suomessa alkoholin käyttö on myös vähäisempää kuin useimmissa muissa EU-maissa. Alkoholijuomien kokonaiskulutus laski Suomessa edelleen yhdellä prosentilla vuonna 2022.⁴⁶⁵ Teini-ikäisten tupakointi ja alkoholin käyttö ovat vähentyneet kymmenen viime vuoden aikana sen jälkeen, kun kouluissa annettavaa terveystieteiden opetusta parannettiin ja tupakan ja alkoholin myyntiä koskevia rajoituksia alettiin valvoa tiukemmin.⁴⁶⁶ Edellä sanotusta käy ilmi, että alkoholin kokonaiskulutuksen kehitys on ollut laskusuunnassa jo pidemmän aikaa, mutta lasten – ja nuorten suojaaminen alkoholihaitoilta on edelleen välttämätöntä. Valvonta ja tiedonvälitys vaikuttavat lähtökohtaisesti tehokkailta keinoilta haittojen torjunnassa, ja näiden keinojen hyödyntäminen on mahdollista, vaikka etämyynnin oikeustilaa selkeytettäisiin.

Tilastokeskuksen mukaan alkoholijuomien kulutusindeksi on noussut vuonna 2023,⁴⁶⁷ ja kaikkien muiden alkoholituotteiden paitsi long drink juomien kulutus on vähentynyt edelliseen vuoteen verrattuna.⁴⁶⁸ Vuonna 2023 Alkon kokonaislitramyynnistä 62 prosenttia on viinejä, joita valikoimassa vuoden aikana oli lukumääräisesti yli 8 500. Väkevien osuus litramyynnistä oli 28 prosenttia, panimotuotteiden 9 prosenttia ja alkoholittomien myynti prosentin. Alkon vähittäismyyntitilastoista selviää, että vuonna 2023 Alkosta ostettiin noin 76,9 miljoonaa litraa juomia, mikä oli 4,1 prosenttia edellisvuotta vähemmän. Vuonna 2023 viinien myyntilitrat laskivat 3,7 prosenttia, väkevien 4,4 prosenttia, panimotuotteiden 6,2 prosenttia ja alkoholittomien myynti 7,7 prosenttia verrattuna vuoteen 2022. Alkon tilastoista selviää, että kansallisen yksinoikeusjärjestelmän piiristä hankitun alkoholin määrä on laskusuunnassa myös yksinoikeuksien piiriin kuuluvien tuotteiden eli väkevien alkoholijuomien osalta.

Etämyynnin kannalta on olennaista, että myös suomalaisten ulkomailta tuoman alkoholin ja alkoholin verkko-ostojen määrä on ollut laskusuunnassa 2000-luvulla ja väheni edelleen vuonna 2023.

⁴⁶⁵ Ks. Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos (2023a), Consumption of alcoholic beverages 2022, Statistical report OSF 20/2023; ks. myös Suomen maaraportti 2023: [57d4af9f-1de2-4133-ac60-fcb9ab4a155d_en \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&plugin=1) .

⁴⁶⁶ Ks. Suomen maaraportti 2023: [57d4af9f-1de2-4133-ac60-fcb9ab4a155d_en \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&plugin=1) .

⁴⁶⁷ Ks. Hinnat ja kulutus | Tilastokeskus (stat.fi) Kuluttajaindeksi vuonna 2022 128,2 ja vuonna 2023 134,7.

⁴⁶⁸ Ks. Hinnat ja kulutus | Tilastokeskus (stat.fi)

Vähittäiskulutuksen osuus kokonaiskulutuksesta oli vuonna 2023 75 prosenttia, ja vuonna 2023 alkoholijuomien ostaminen vähittäismyynnistä eli päivittäistavarakaupoista ja Alkosta väheni 3 prosenttia vuoteen 2022 verrattuna. Vuoteen 2022 verrattuna tilastoimaton alkoholinkulutus laski hiukan vuoteen 2023 verrattuna (-1,1 %).⁴⁶⁹ Vuonna 2023 etämyynnin kannalta oleellinen alkoholijuomien ostaminen internetin välityksellä ulkomaisista verkkokaupoista, minkä yhteydessä on huomioitava tietoturva sekä mainonta verkossa ja sosiaalisessa mediassa, väheni huomattavasti, noin 62 prosenttia vuoteen 2022 verrattuna.⁴⁷⁰ Vuonna 2022 matkustajatuonti kasvoi 174 prosenttia verrattuna vuoteen 2021, ja vuoden 2023 aikana matkustajatuonti kasvoi 29 prosenttia verrattuna vuoteen 2022. Matkustajatuonti on nykyisin kuitenkin noin viidenneksen matalammalla tasolla kuin ennen koronapandemiaa vuonna 2019 ja sen volyymi oli vuonna 2023 52,6 miljoonaa litraa eli 5,1 miljoonaa litraa sataprosenttisena alkoholina. Vuonna 2023 matkustajatuontina maahan tuotiin eniten olutta (21,8 miljoonaa litraa), mietoja alkoholijuomia (15,3 miljoonaa litraa) ja mietoja viinejä (10 miljoonaa litraa). Vuonna 2023 alkoholijuomia ostettiin ulkomaisista verkkokaupoista 7,4 miljoonaa litraa eli 0,7 miljoonaa litraa sataprosenttiseksi alkoholiksi muunnettuna. Verkkokaupoista ostetun alkoholin määrä väheni 62 prosenttia vuonna 2023 edelliseen vuoteen verrattuna.⁴⁷¹

Alkoholin verkko-ostaminen on aiempina vuosina painottunut enemmän mietoihin alkoholijuomiin ja etenkin olueen, kun taas matkustajatuonti on painottunut väkeviin alkoholijuomiin.⁴⁷² Alkoholin verkko-ostojen osalta väkevien osuus on kuitenkin pysynyt tasaisesti muita alkoholilajeja korkeammalla vuoden 2024 aikana (sataprosenttisena alkoholina n. 300 000 litraa/kk).⁴⁷³ Tämän perusteella Alkon yksinoikeustuotteiden myynnin osalta etämyynti ei ole ainoa merkittävä tekijä, sillä yksityinen alkoholituotteiden maahantuonti vaikuttaa osaltaan Alkon kykyyn hoitaa sille laissa määriteltäviä erityistehtäviä. Tilastojen perusteella on epäselvää, kattaako yksityinen maahantuonti myös etäostotilanteet. Vuoden 2024 aikana verkko-ostot oluen osalta ovat olleet sataprosenttisena alkoholina n. 200 000 litraa/kuukausi, samoin kuin viinien. Mietojen juomasekoitusten verkko-ostot ovat olleet n. 100 000 litraa/kuukausi ja välituotteiden myynti on ollut marginaalista.⁴⁷⁴ Kun

⁴⁶⁹Ks. Alkoholijuomien matkustajatuonti ja verkko-ostaminen 2023 - Tilastoraportti 10/2024, 01.03.2024. THL.)

⁴⁷⁰ Ks. Alkoholijuomien matkustajatuonti ja verkko-ostaminen 2023 - Tilastoraportti 10/2024, 01.03.2024. THL.)

⁴⁷¹Ks. Alkoholijuomien matkustajatuonti ja verkko-ostaminen 2023 Tilastoraportti 10/2024, 1.3.2024. THL. Alkoholin matkustajatuonti ja verkko-ostaminen - THL

⁴⁷²Ks. Karlsson, T. & Jääskeläinen, M. (2022) Alkoholin matkustajatuonti ja verkko-ostaminen 2021. Tilastoraportti, SVT 7/2022. Helsinki: Terveystieteiden tutkimuskeskus. <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2022032324680>; Karlsson & Jääskeläinen 2023, Alkoholin matkustajatuonti ja verkko-ostot. [Alkoholin matkustajatuonti ja verkko-ostaminen 2023 \(julkari.fi\)](https://julkari.fi)

⁴⁷³ Ks. Alkoholijuomien verkko-ostot kuukausittain (xlsx 23 kt), ks. [Alkoholin matkustajatuonti ja verkko-ostaminen - THL](#)

⁴⁷⁴ Ks. Alkoholijuomien verkko-ostot kuukausittain (xlsx 23 kt), ks. [Alkoholin matkustajatuonti ja verkko-ostaminen - THL](#)

verrataan alkoholin matkustajatuonnin ja verkko-ostojen volyyymia on todettavissa, että verkossa tapahtuva etämyynti on vähäistä verrattuna matkustajatuontiin, minkä myötä sen osuus alkoholihaittojen esiintymisessä on nykyisellään rajallista.

Alkoholin kulutuksessa ja alkoholihaittojen ilmenemisessä on alueellisia eroja, mikä näkyy esimerkiksi siten, että Itä-Suomen hyvinvointialueilla alkoholisairastavuus ja -kuolleisuus ovat Länsi-Suomea suurempia.⁴⁷⁵ Alueellisten erojen myötä myös alkoholihaitat voivat korostua alueellisesti, huomioiden että tilastoimaton kulutus kattaa ainoastaan 14% tämänhetkisistä markkinoista ja etämyynti on tästä ainoastaan muutaman prosentin, ei kuitenkaan ole oletettavissa, että etämyyntiä koskevan sääntelyn ajantasaistaminen johtaisi kohtuuttomiin kansanterveydellisiin vaikutuksiin, jotka merkittävästi lisäisivät epätasa-arvoa tiettyjen hyvinvointipiirien alueella. Tältä osin on huomioitava, että alkoholinkulutuksen kehityksen ennalta-arvioiminen sisältää epävarmuustekijöitä.

Kuten edellä on esitetty tutkimustiedon perusteella väestön alkoholinkulutuksen tasoon ja riskikulutukseen vaikutetaan tehokkaimmin alkoholijuomien vero- ja hintapolitiikalla sekä saatavuuden rajoittamisella. Suomessa väestötason haittojen kannalta merkittävien haittojen ehkäisykeino on kansallinen alkoholipolitiikka, jolla vaikutetaan hintoihin, saatavuuteen ja markkinointiin.⁴⁷⁶ Yksi vaikuttavimmista keinoista on Suomessakin käytössä oleva alkoholin vähittäismyynnin yksinoikeusjärjestelmä, jolla voidaan rajoittaa alkoholielinkeino myyminen ja näin tukea väestön hyvinvointia, terveyttä ja turvallisuutta. Lupajärjestelmät ovat yleisin keino rajoittaa alkoholin saatavuutta. Globaalilla tasolla 47 maata hyödyntää lisenssijärjestelmää ja valtion monopolia alkoholimarkkinoiden hallinnassa.⁴⁷⁷

Suurimmalla osalla maista on jonkinlaisia rajoituksia oluen mainonnalle, kiellot ovat yleisimpiä kansallisessa televisiossa ja kansallisessa radiossa. Ruotsi on päivittämässä alkoholituotteiden verkossa tapahtuvaa myyntiä koskevia säännöksiä mm. mainonnan osalta, kuten lausunnossa on tuotu aiemmin esille. Lähes puolet maista ei ilmoittanut, että internetissä ja sosiaalisessa mediassa ei ole rajoituksia, mikä viittaa siihen, että monissa maissa alkoholimarkkinoiden kehitys ei vastaa vielä

⁴⁷⁵ Alkoholia myydään enemmän Itä- kuin Länsi-Suomessa, ja enemmän Pohjois- kuin Etelä-Suomessa. Pohjois-Suomen (10,5 litraa 100-prosenttista alkoholia per 15 vuotta täyttänyt asukas) myyntiä nostaa matkailu ja Itä-Suomen mökkipaikkakunnilla Etelä-Savossa (9,3 litraa) ja Etelä-Karjalassa (8,6 litraa) myyntimääriin vaikuttavat myös kesäasukkaat. Etelä-, Keski- ja Pohjois-Pohjanmaan sekä Pohjanmaan hyvinvointialueilla myydään maan keskiarvoa (7,4 litraa) vähemmän alkoholia. Vähiten alkoholia myytiin vuonna 2023 Pohjanmaan hyvinvointialueella (6 litraa). Ahvenanmaan myynnin vähäisyyttä selittää ahvenanmaalaisten risteilyaluksilta hankkima alkoholi. Länsi-Uudellamaalla myydään koko maan keskitasoa vähemmän alkoholia. Helsingissä myydään koko maan keskiarvon verran.

⁴⁷⁶ Ks. Alkoholipolitiikka - THL Alkoholipolitiikka - THL

⁴⁷⁷ Ibid.

teknologisten markkinoiden tuomiin haasteisiin. Lähes kaikissa (95 %) maissa on käytössä alkoholin valmistevero, mutta alle puolessa maista käytetään muita hintastrategioita, kuten verojen mukauttamista inflaation ja tulotasojen mukaisesti, vähimmäishinnoittelupolitiikkaa, kustannuksia alhaisemman myynnin kieltämistä tai määräalennuksia. Toinen merkittävä alkoholihaittojen torjuntakeino on ehkäisevä päihdetyö, jota tekevät niin kunnat, hyvinvointialueet, järjestöt kuin poliisi ja valvovat viranomaisetkin. Tähän lukeutuvat esimerkiksi käytön varhainen tunnistaminen ja tarvittaessa tuen piiriin ohjaus, yhteisöpreventio, kuten alkoholilain toimeenpanoa paikallistasolla tukeva Pakka-toimintamalli sekä koulujen ja oppilaitosten ja työpaikkojen ehkäisevä päihdetyö. Kolmas tehokas keino alkoholista aiheutuvien haittojen ehkäisyssä ja vähentämisessä on päihde- ja riippuvuuspalvelut sekä muu tuki, jota tarjotaan erityisesti sote-palveluissa sekä muissa yhteisöissä. Tämä on kuitenkin suorien ja epäsuorien kustannusten vuoksi kallein tapa hoitaa alkoholista aiheutuvia haittoja, koska usein tässä vaiheessa ongelmat ovat monimutkaistuneet yksilötasolla niin vaikeiksi, että ne vaativat pitkäjänteistä ja monimuotoista tukea. Tästä on pääteltävissä, että haittojen torjuntaa tulisi kohdentaa lähemmäs ruohonjuuritasoa, mikä ei kuitenkaan poista tarvetta yksilötason toimenpiteille osana haittojen hoitoa.

Päihdelinkin vuonna 2016 toteutetun juomatapatutkimuksen mukaan alkoholinkulutus jakaantuu väestössä hyvin epätasaisesti. Tutkimukseen osallistuneista eniten juova 10 prosenttia juo noin puolet kaikesta alkoholista ja vähiten juova 50 prosenttia juo alle 10 prosenttia kaikesta alkoholista. Miehet kuluttavat noin kolme neljäsosaa kaikesta alkoholista.⁴⁷⁸ Maailman terveysjärjestön (WHO) raportissa vuodelta 2019 on tuotu esille, että n. 4 miljoonaa ihmistä kärsii alkoholismista ja n. 2,6 miljoonaa kuolemaa vuodessa johtui alkoholin kulutuksesta, mikä on 4,7 % kaikista kuolemista. Miesten osuus kuolleista on n. 2 miljoonaa.⁴⁷⁹ Alkoholismin osalta on todettava, että alkoholin saatavuuden rajoittaminen ei itsessään vähennä sairauden esiintymistä, vaikka se helpottaa osaltaan haittojen ennaltaehkäisyä. Alkoholituotteiden kaupan vapauttamisen seurauksena voidaan kuitenkin olettaa, että terveyshaittojen esiintyminen lisääntyy etenkin niiden kansalaisten osalta, joilla on geneettinen tai sosioekonomisten olosuhteiden luoma alttius alkoholin liikkäytölle. Tältä soin on huomioitava, että myös unionin tuomioistuim on todennut, että ei ole kohtuutonta katsoa, että toimenpide, jossa vahvistetaan alkoholijuomien vähimmäismyyntihinta ja jolla pyritään erityisesti korottamaan edullisten alkoholijuomien hintaa, soveltuu yleisesti alkoholinkulutuksen ja erityisesti

⁴⁷⁸Ks. Alkoholinkäyttö Suomessa — Päihdelinkki (paihdelinkki.fi) onko uutta tutkimusta, pitäisi olla kahdeksan vuoden välein eli tulossa tänä vuonna.

⁴⁷⁹ Ks. Global status report on alcohol and health and treatment of substance use disorders 25 June 2024 WHO | Globalreport.

riski- ja haittakäytön vähentämiseen, koska alkoholin riski- ja haittakäyttäjät ostavat suuressa määrin edullisia alkoholijuomia.⁴⁸⁰ Tätä näkemystä tukee edellisen alkoholilain uudistuksen jälkeinen vaikutusten arviointi, jonka mukaa alkoholikuolemat lisääntyivät vuonna 2018 enemmän kuin mitä alkoholin kokonaiskulutuksen muutoksen perusteella olisi voitu olettaa, mikä viittaa siihen, että alkoholia paljon käyttävät, joille oli jo saattanut aiheutua esimerkiksi vaurioita maksassa, lisäsivät alkoholijuomien kulutustaan muita kuluttajia enemmän.⁴⁸¹ Kuten jäljempänä tuodaan esille, kansallisesta näkökulmasta katsottuna alkoholin käytön ongelmakäyttö on yleisintä miehillä ja iäkkäämmillä henkilöillä. Nuorten alkoholikulttuurin osalta on huomioitava, että haittavaikutuksia voi syntyä enenevässä määrin muista laillisista ja laittomista nautintoaineista, joiden käyttö on yleistynyt viime vuosikymmeninä. Tilastojen valossa vaikuttaa kuitenkin, että alkoholin liikakäyttö liittyy yksilötasolla etenkin miesten kulutustottumuksiin, mikä ei kuitenkaan rajaa haittojen esiintyvyyttä tähän ryhmään, sillä naiset ja lapset joutuvat esimerkiksi lähisuhdeväkivallan ja muiden ilmiöiden vaikutusten kohteeksi. WHO:n mukaan alkoholinkulutus on myös globaalisti yleisempää miehillä kuin naisilla, mutta alkoholinkulutuksessa on kulttuuriin ja taloudelliseen asemaan liittyvää maakohtaista vaihtelua.⁴⁸²

Alkoholinkulutustottumuksiin liittyvät erot näkyvät myös kansallisissa tilastoissa. Alle 18-vuotiaiden lasten ja nuorten alkoholinkäyttö lisääntyi 1990-luvun lopulle saakka mutta on vähentynyt koko 2000-luvun ajan. Tuoreen 8.8.2024 julkaistun ESPAD-tutkimuksen⁴⁸³ mukaan yhdeksäsluokkalaisten raittiiden nuorten osuus on noussut 35 prosenttiin, kun vastaava määrä vuonna 1999 oli vain yhdeksän prosenttia. Joka viides 15–16-vuotias oli vuonna 2024 juonut itsensä ainakin kerran humalaan 30 viime päivän aikana ja myös viikoittain humalaan juovien osuus oli hieman lisääntynyt. Nuorten humalahakuisen juomisen vähenemiskehitys on pysähtynyt vuoden 2019 jälkeen ja nuorten alkoholikäytössä ja juomatottumuksissa on sukupuolittuneita eroja, oluen kulutus on yleisempää poikien keskuudessa, joskin long drink juomat ovat nousseet kulutuksessa lähes oluen tasolle. Tyttöillä kulutus keskittyy enemmän siidereihin, väkeviin alkoholeihin ja long drink huomiin, joista jälkimmäisten kulutus on ollut tasaisessa kasvussa. Vuonna 2022 nuorten ryhmässä 23

⁴⁸⁰ Ks. asia C-333/14, Scitch Whiskey Association (ECLI:EU:C:2015:845) kohta 36.

⁴⁸¹ Terveystieteiden tutkimuskeskuksen (THL /4160/4.00.00/2023) liitteen 1 mukaan kuolleisuus alkoholin aiheuttamiin sairauksiin ja alkoholimyrkytyksiin väheni melko voimakkaasti vuosina 2007–2017, mutta hyvä kehitys pysähtyi ja alkoholikuolemia tuli jonkin verran lisää alkoholilain tultua voimaan vuonna 2018. Tuolloin alkoholikuolemat lisääntyivät enemmän kuin mitä alkoholin kokonaiskulutuksen muutoksen perusteella olisi voitu olettaa. Tämä viittaa THL:n mukaan siihen, että alkoholia paljon käyttävät, joille oli jo saattanut aiheutua esimerkiksi vaurioita maksassa, lisäsivät alkoholijuomien kulutustaan muita kuluttajia enemmän. ←

⁴⁸² Ibid.

⁴⁸³ Ks. Nuorten päihteiden käyttö ja rahapelaaminen – ESPAD 2024 (tilastoraportti 42/2024): Suomalaisnuorten alkoholinkäyttö vähenee edelleen, vapen ja nikotiinipussien käyttö on yleistä (8.8.2024).

prosenttia 15-vuotiaista suomalaisista kertoi olleensa humalassa useammin kuin kerran elämässään. Heidän osuutensa on pienentynyt vuosikymmenen takaisesta mutta on silti EU:n keskiarvoa (18 %) suurempi.⁴⁸⁴ Alkoholinkäytön aloittamiseen ja yleistymiseen vaikuttavat nuorilla tekijät, asenteet humalahakuista juomista kohtaan ovat kuitenkin yleisellä tasolla tiukentuneet. Samaan aikaan on kuitenkin huomattava, että ennaltaehkäisevän työn merkitys ei ole vähentynyt, sillä vuonna 2024 pojista 12 ja tytöistä kuusi prosenttia arvioi, että säännölliseen humalajuomiseen ei liity lainkaan terveydellisiä tai muita riskejä tai ne ovat vähäisiä, mikä on hieman suurempi osuus kuin viisi vuotta aiemmin.⁴⁸⁵ Sosioekonominen ympäristö vaikuttaa alkoholinkäyttöön liittyviin asenteisiin. Myös alkoholituotteiden näkyvyydellä on vaikutusta alkoholinkäyttötottumusten muotoutumiseen ja etenkin nuoriin kohdistuvaa alkoholimainontaa on rajoitettu merkittävästi vuodesta 2008 lähtien.⁴⁸⁶

Vuodesta 2008 alkanut alkoholin kokonaiskulutuksen laskutrendi pysähtyi vuonna 2018 vuodeksi, mutta väheneminen jatkui tämän jälkeen. Terveiden ja hyvinvoinnin lausunnon mukaan kuolleisuus alkoholin aiheuttamiin sairauksiin ja alkoholimyrkytyksiin väheni melko voimakkaasti vuosina 2007–2017, mutta myös tämä kehitys pysähtyi ja alkoholikuolemia tuli jonkin verran lisää alkoholilain tultua voimaan vuonna 2018.⁴⁸⁷ Tieteellisten tutkimusten mukaan alkoholijuomien markkinoinnilla, jota säädellään mykyisellään kansallisesti alkoholilaisissa, on vaikutusta kuluttajien käyttäytymiseen ja etenkin lasten ja nuorten käyttäytymiseen. Nämä kuluttajaryhmät ovat alttiimpia uusien verkkoviestintävälineiden välityksellä harjoitettavalle mainonnalle, ja heillä on todennäköisemmin myönteinen käsitys esimerkiksi urheilutapahtumia sponsoroivista tuotenimistä.⁴⁸⁸

On huomattava, että alkoholituotteiden mainontaan sovelletaan vilpittömän kilpailun sääntöjä, ja nuorten suojeleminen on oleellista, mutta alkoholinmyyntiä koskevat rekisterivelvoitteet eivät kuulu mainonnan käsitteen määrittelyyn.⁴⁸⁹ Lausunnossa huomioidaan, että alkoholituotteiden rajat ylittävä verkossa tapahtuvan myynnin- ja markkinoinnin sääntelyn osalta täsmennyksiä olisi lähtökohtaisesti mahdollista tehdä myös sähköisiä palveluja koskevaan lakiin alkoholilain sijasta, sillä alkoholilain logiikka perustuu siihen, että se koskee Suomeen sijoittautuneiden

⁴⁸⁴ Ks. Suomen maaraaportti 2023: [57d4af9f-1de2-4133-ac60-fcb9ab4a155d_en \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&plugin=1).

⁴⁸⁵ Ks. Nuorten päihteiden käyttö ja rahapelaaminen – ESPAD 2024 (tilastoraportti 42/2024): Suomalaisnuorten alkoholinkäyttö vähenee edelleen, vapen ja nikotiinipussien käyttö on yleistä (8.8.2024).

⁴⁸⁶ Ks. Neuvoston päätelmät alkoholipolitiikan rajat ylittävistä näkökohdista – alkoholin haitalliseen käyttöön puuttuminen (2017/C 441/04) kohta 17.

⁴⁸⁷ Ks. THL /4160/4.00.00/2023.

⁴⁸⁸ Ks. Neuvoston päätelmät alkoholipolitiikan rajat ylittävistä näkökohdista – alkoholin haitalliseen käyttöön puuttuminen (2017/C 441/04) kohta 17.

⁴⁸⁹ Ks. asia C-657/11, Belgian Electronic Sorting Technology (ECLI:EU:C:2013:516) kohdat 39, 43, 48, 53 ja 60 sekä tuomiolauselma.

palveluntarjoajien asemaa. Olisi kuitenkin loogisinta pitää alkoholituotteita koskevat oikeussäännöt selkeinä siten, että lupajärjestelmän yhdenvertaisuus voidaan varmistaa. Etenkin nuorten alkoholinkulutustottumukset ovat muuttuneet suuntaan, joka on kansanterveydellisesti suotuisa. Jo vuoden 2015 ESPAD-tutkimuksen mukaan alkoholin saatavuus nuorille on koko 2000-luvun vaikeutunut, mitä selitti osaltaan alkoholin myynnin valvonnan tiukentuminen siten, että erityisesti vähittäiskaupan ikärajavaivonta lähentyi Alkon tasoa.⁴⁹⁰ Etämyynnin osalta on syytä huomioida, että sen sääntely mahdollistaa myös valvonnan ja markkinoinnin rajoittaminen on yksi tehokas keino haittojen torjunnassa.

Väestön juomatapojen muutos näkyy myös aikuisväestöä koskevissa tilastoissa, joiden mukaan säännöllinen eli vähintään viikoittainen alkoholinkäyttö on vähentynyt sekä miehillä että naisilla vuosien 2016 ja 2023 välillä. Raittiiden osuus on pysynyt vuoden 2016 tasolla ja vuonna 2023 raittiiden osuus vuonna 2023 oli 12 prosenttia väestöstä, miehistä 10 ja naisista 14 prosentti. Vähintään viikoittain alkoholia käyttävien osuus oli vuonna 2023 miehillä 48 prosenttia ja naisilla 22 prosenttia, kun vastaavat osuudet vuonna 2016 olivat 52 ja 29 prosenttia. Valtaosalla suomalaisista keskimääräinen viikoittainen alkoholinkulutus jää tasolle, jossa terveyshaittojen riski on vähäinen, mutta alkoholin pitkäaikaisesta käytöstä aiheutuvan kohtalaisen terveysriskien rajan, miehillä yli 14 ja naisilla yli 7 annosta viikossa, ylitti miehistä 15 prosenttia ja naisista yhdeksän prosenttia.⁴⁹¹

Vuoden 2023 juomatapatutkimuksen mukaan alkoholin lähes päivittäinen käyttö on melko harvinaista, miehistä kuusi ja naisista kaksi prosenttia käyttää alkoholia vähintään neljä kertaa viikossa. Sekä miehet että naiset käyttivät alkoholia useimmin vanhimmissa 55–69-vuotiaiden ja harvimmassa nuorimmissa 20–34-vuotiaiden ikäryhmässä (liitetaulukko 1). Nuorimmissa ikäryhmässä myös humalahakuisen juomisen määrä on vähentynyt, vaikka koko väestön tasolla humalahakuinen juominen on muuttunut ainoastaan 1 % verran vuoden 2016 jälkeen.⁴⁹² On kuitenkin huomattava, että humalahakuinen juominen on edelleen yleisintä 20–34-vuotiaiden miesten ryhmässä, johon kuuluvista miehistä 41 prosenttia oli juonut vähintään 13 alkoholiannosta ainakin yhtenä edellisen vuoden päivistä.

⁴⁹⁰Hallituksen esitys eduskunnalle alkoholilain ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi 2017/100 s.37.

⁴⁹¹ Koko väestöstä 28 prosenttia, miehistä 31 prosenttia ja naisista 21 prosenttia, ylitti alkoholiongelmia seulovan AUDIT-testin alimman riskirajan (vähintään kuusi pistettä naisille ja kahdeksan pistettä miehille) eli heille tulisi suositusten perusteella tarjota terveydenhuollossa neuvontaa alkoholinkäytön vähentämiseksi. Kuusi prosenttia miehistä ja neljä prosenttia naisista oli kokenut alkoholin käytöstään johtuvia terveysongelmia.

⁴⁹² Vuonna 2023 vähintään kuukausittain humalaan eli kuusi annosta tai enemmän joi 21 prosenttia vastaajista, kun vuonna 2016 vastaava osuus oli 22 prosenttia.

Kuten HE 7/2024 tuodaan esille, vaikka alkoholin kulutuksen kasvun sosioekonomisten terveyserojen, mielenterveysongelmien, huono-osaisuuden ja syrjäytymisen kasautumista vahvistava vaikutus koskee sekä miehiä että naisia, on ongelmista kärsivien miesten joukko suurempi. Useimmin alkoholia käyttivät yli 54-vuotiaat miehet: heistä 62 prosenttia käytti alkoholia vähintään viikoittain ja 11 prosenttia neljä kertaa viikossa tai useammin.⁴⁹³ Myös saatavuuden lisääntymisestä aiheutuvien vakavien terveyshaittojen on arvioitu keskittyvän erityisesti miehiin ja erityisesti sosioekonomisesti heikommassa asemassa oleviin miehiin. Terveyshaittojen lisäksi alkoholi aiheuttaa sosiaalisia haittoja, joita voivat olla väkivallan lisäksi esimerkiksi lasten turvallisuuden ja hyvinvoinnin laiminlyönti ja perheen taloudelliset vaikeudet.⁴⁹⁴ Alkoholinkäytön ongelmat ovat edellä esitetyn mukaan keskittyneet entistä enemmän siten, että etenkin nuorten miesten humalahakuinen juominen ja iäkkäämpien miesten runsas alkoholinkäyttö muodostavat kansanterveydellisiä ja sosiaalisia riskejä.⁴⁹⁵ Sen lisäksi, että kyseisten ryhmien alkoholinkulutus vaikuttaa heidän omaan hyvinvointiinsa, on sillä vaikutuksia heidän läheistensä hyvinvointiin ja yhteiskuntaan laajemmin.

Vaikka naisten alkoholinkulutus on koko väestön tasolla huomattavasti maltillisempaa kuin miesten, naisten alkoholinkäyttö ja haitallisen alkoholinkäytön osuus on kasvanut monissa maissa viime vuosina, erityisesti nuorempien naisten keskuudessa. Alkoholin osto- ja kulutustottumukset sekä terveyshaittojen lähtötasot vaihtelevat sukupuolen mukaan mutta alkoholipolitiikan vaikutukset vaihtelevat myös väestön alaryhmien, erityisesti tulojen ja sosioekonomisen aseman, mukaan.

Kuten sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausunnossa koskien HE 7/2024 on tuotu esille, aiempien muutosten perusteella voidaan olettaa, että haitat vaikuttavat eniten pienituloisimpaan tuloviidennekseen.⁴⁹⁶ Sekä alkoholin säännöllisestä liiallisesta kulutuksesta että humalajuomisesta aiheutuu yksilöllisiä haittoja sekä yhteiskunnallisesti merkittävä haittakuorma,⁴⁹⁷ joka ei jakaudu sosioekonomisesti tai alueellisesti tasaisesti koko väestön tasolla.⁴⁹⁸ Heikossa ekonomisessa asemassa olevat pienituloiset kokevat suhteettomia haittoja alkoholin kulutuksesta verrattuna muihin yhteiskuntaryhmiin, minkä myötä myös alkoholinhaittojen torjunnalla voi olla merkittävä vaikutus näiden väestönjäsenten tasa-arvoisen aseman kehityksessä. Koska alkoholin osto- ja

⁴⁹³ Suomalaisien alkoholinkäyttötavat 2023 - THL

⁴⁹⁴ Ks. sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö StVM 5/2024 vp HE 7/2024 vp.

⁴⁹⁵ Ks. Simojoki K. Suomen Lääkärilehti 71 (6), 2016).

⁴⁹⁶ Ks. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö StVM 5/2024 vp HE 7/2024 vp.

⁴⁹⁷ Hallituksen esitys eduskunnalle alkoholililaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi 2017/100 s.38.

⁴⁹⁸ Ks. myös Holmes J., Meng Y., Meier P. S., Brennan A., Angus C., Campbell-Burton A., et al. Effects of minimum unit pricing for alcohol on different income and socioeconomic groups: a modelling study. *Lancet* 2014; 383: 1655–64.8. Meier P. S., Holmes J., Angus C., Ally A. K OECD (2021), *Preventing Harmful Alcohol Use*, OECD Health Policy Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/6e4b4ffb-en>. Siri Thor, Patrik Karlsson, Jonas Landberg, Social Inequalities in Harmful Drinking and Alcohol-Related Problems Among Swedish Adolescents, *Alcohol and Alcoholism*, Volume 54, Issue 5, September 2019, Pages 532–539, <https://doi-org.libproxy.helsinki.fi/10.1093/alcalc/agz044>

kulutustottumukset vaihtelevat, alkoholipoliittiset keinot eivät välttämättä vaikuta väestöön tasaisesti. Etämyynnin oikeustilan selkeyttämisen osalta on huomioitava, että myös siitä syntyvät haitat voivat kohdistua alimpiin tuloluokkiin ja heikentää entisestään sosioekonomisesti heikoimmassa asemassa olevien edellytyksiä suojautua alkoholihaitoilta.

Esimerkiksi hinnoittelupolitiikan alueella alkoholin verotusta sekä vähimmäishinnoittelupolitiikkaa koskevien toimenpiteiden voidaan arvioida johtavan haittojen vähenemiseen enemmän miesten kuin naisten keskuudessa, silloin kun hintapolitiikkaa toteutetaan maltillisin korotuksin. Merkittävät hinnankorostukset voivat puolestaan vaikuttaa nimenomaisesti alimpien tuloluokkien alkoholinkulutukseen. Hintapolitiikan tehokkuuteen vaikuttaa tulotason ohella myös se, miten erityyppisten alkoholituotteiden kuluttajat reagoivat yleensä hinnan muutoksiin,⁴⁹⁹ ja hintajouston osalta esimerkiksi viini- ja oluttuotteiden välillä voi olla eroavaisuuksia. Sukupuolten kulutuskäyttäytymisen eroista ja erilaisten toimenpiteiden vaikutuksesta tarvittaisiin tältä osin kansallista lisätutkimusta, jossa huomioidaan esimerkiksi se, miten hintapoliittiset toimenpiteet vaikuttavat itse alkoholinkäyttäjälle aiheutuviin haittoihin ja toisaalta muihin kohdistuviin haittoihin. Esimerkiksi oluen verotuksen keventäminen voi lisätä kulutusta nimenomaisesti miesten keskuudessa ja lisätä naisiin ja lapsiin kohdistuvia välillisiä haittavaikutuksia, ja näiden haittavaikutusten torjuntaan tarvitaan ennaltaehkäisevän työn asianmukaista resurssointia. Toisaalta esimerkiksi väkevien alkoholijuomien verotuksen kiristäminen voi vähentää osaltaan alkoholin yhteiskunnalle ja sen jäsenille aiheuttamia haittoja, mikä osaltaan tasapainottaa oluen hintapolitiikan vaikutuksia.

Yleisellä tasolla on todettavissa, että vaikka alkoholihaittojen määrä on vähentynyt, erilaisten alkoholinkäytöstä johtuvien haittojen aiheuttama kuormitus sekä kansanterveydelle että kansantaloudelle on yhä merkittävä. Yli 900 suomalaista vuodessa kuolee alkoholinkäytöstä johtuvien maksasairauksien vuoksi, ja yhteensä alkoholiperäisiin tauteihin, alkoholimyrkytyksiin ja päihtyneenä tapaturmiin tai väkivaltaan kuolee vuodessa yli 2000 suomalaista. Sairaalahoitajaksoja, joissa diagnooseissa on mukana alkoholisairaus, on vuodessa yli 30 000. Tunnistetuista alkoholihaitoista koituu julkiselle sektorille noin miljardin euron verran suorita menoja etenkin sosiaali- ja terveydenhuollon sekä järjestyksenpidon kustannuksina. Alkoholista aiheutuvien

⁴⁹⁹ Ks. Meier, P. S., Holmes, J., Brennan, A., and Angus, C. (2021) Alcohol policy and gender: a modelling study estimating gender-specific effects of alcohol pricing policies. *Addiction*, 116: 2372–2384. <https://doi.org/10.1111/add.15464>. Holmes J., Meng Y., Meier P. S., Brennan A., Angus C., Campbell-Burton A., et al. Effects of minimum unit pricing for alcohol on different income and socioeconomic groups: a modelling study. *Lancet* 2014; 383: 1655–64.8. Meier P. S., Holmes J., Angus C., Ally A. K., Meng Y., Brennan A. Estimated effects of different alcohol taxation and Price policies on health inequalities: a mathematical modelling study. *PLOS Med* 2016; 13: e1001963

terveyshaittojen kuormitus sosiaali- ja terveystaloukselle on merkittävä. Alkoholisairaudet aiheuttivat vuonna 2021 noin 37 000 hoitajaksoa terveydenhuollon vuodeosastoilla. Lisäksi alkoholista aiheutuvien terveyshaittojen taloudellinen kustannusvaikutus hyvinvointialueille on eri suuruinen eri puolilla maata, mistä esimerkkinä on alkoholisairastavuusindeksi, joka vaihteli vuosina 2019–2021 Pohjois-Karjalan 148,4:n ja Pohjanmaan 54,5:n välillä.

Oikeusjärjestelmän toimivuuden näkökulmasta etämyynnin epäselvä oikeustila on epäasianmukainen, koska se voi johtaa oikeuksien ja velvoitteiden epäselvyyden vuoksi oikeusriitoihin ja rikosoikeudellisiin tulkintaongelmiin. Merkittävä osa alkoholin aiheuttamista tapaturmista ja muistakin haitoista jää rekistereissä tunnistamatta alkoholin aiheuttamiksi. Tämän lisäksi tulevat epäsuorat kustannukset esimerkiksi työelämässä alkoholin aiheuttamien tuottavuuden ja työkyvyn menetysten kautta sekä sosiaaliset kustannukset. Näitä ongelmia pyritään ehkäisemään ennalta ehkäisyä koskevan lain puitteissa. Asianmukainen ennaltaehkäisy on tarpeen myös, koska alkoholihaitat kuormittavat sairaalaverkoston, niin henkilöstöä, taloutta kuin sairaalaverkoston kantokapasiteettia koskevasta näkökulmasta. Sairaalaverkoston kantokyvyn ja valmiuden kautta etämyynti kytkeytyy laajempiin turvallisuutta ja huoltovarmuutta koskeviin kysymyksenasetteluihin, joita ei käsitellä lausunnossa tarkemmin. Tältä osin on huomioitava, että etämyynnin markkinaosuus on 2 %, eivätkä sen haitat näin ollen voi edes hypoteettisesti olla pääsyy kansallisesti esiintyvillä haitoilla. On toki huomioitava, että etämyynnin tilastoitu määrä voi poiketa todellisesta määrästä.

Suomessa elinajanodotteen erot eri sosioekonomisten ryhmien välillä ovat suuret ja elintapatekijöiden kuten tupakoinnin ja alkoholinkäytön tiedetään olevan yksi keskeinen syy näiden erojen taustalla.⁵⁰⁰ Alkoholin uudistuksen yhteydessä, vuoden 2017 jälkeen alkoholikuolleisuuden muutos oli yhteydessä sukupuolen lisäksi tulotasoon. Alkoholikuoletisuus kasvoi vuodesta 2017 vuoteen 2019 miesten kolmessa alimmassa tuloviidenneksessä 18–19 prosenttia, muissa tuloviidenneksissä ja naisilla muutokset vaikuttivat satunnaisemmilta. Alkoholikuoletisuuden eriarvoisuus on lisääntynyt vuoden 2017 jälkeen, kun alkoholikuolleisuuden kasvu kohdistui erityisesti pienituloisiin. Alkoholikuoletisuus kasvoi vuodesta 2017 vuoteen 2019 miesten kolmessa alimmassa tuloviidenneksessä 18–19 prosenttia.⁵⁰¹

Suomessa kolmannes vuoden 2019 kuolemista voidaan selittää käyttäytymiseen liittyvillä riskitekijöillä. Maassa on viime vuosina pyritty hillitsemään tupakointia ja alkoholin käyttöä yleisesti

⁵⁰⁰ Ks. OECD 2021; Tarkiainen ym. 2017, Mäkelä ym. 2017.

⁵⁰¹ Ks. https://pxdata.stat.fi:443/PxWeb/api/v1/fi/StatFin/ksyyt/statfin_ksyyt_pxt_1lay.px.

ja erityisesti nuorison parissa monin eri tavoin.⁵⁰² Alkoholiperäisiin syihin kuoli Suomessa vuonna 2022 1664 henkilöä, alkoholiperäisten tautien ja tapaturmaisten alkoholimyrkytysten osuus muodostaa valtaosan kuolemansyistä ja johti 1661 ihmisen kuolemaan Suomessa. Valtaosa alkoholiperäisten tautien ja tapaturmaisten alkoholimyrkytysten uhreista oli miehiä, joita kuoli 1251. Alkoholipäihtyneenä tapaturmiin ja väkivaltaan kuolleita oli vuonna 2022 401, joista 322 miehiä.⁵⁰³ Tapaturmien osuus oli 236, joista 188 sattui miehille.⁵⁰⁴ Kuten SOSTE:n HE 45/2024 koskevassa lausunnossa on tuotu esille, taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö OECD on arvioinut, että alkoholin käytöstä seuraavien sairauksien ja vammojen hoito aiheuttaa 4 prosenttia Suomen terveydenhuoltomenoista. Jos alkoholin käytön aiheuttamia sairauksia ja vammoja ei olisi, Suomen BKT olisi arviolta noin 2,3 prosenttia enemmän vuonna 2050. Toisaalta on huomioitava, että kuten komission Suomea koskevasta maakohtaisesta terveystilastusta käy ilmi Suomi käyttää terveydenhuoltoon sekä EU:n keskiarvoa että muita Pohjoismaita vähemmän varoja asukasta kohti ja mitattuna osuutena BKT:stä. Suomen terveydenhuoltomenot kasvoivat kuitenkin 10,3 prosenttiin BKT:stä vuonna 2021 eli yli yhdellä prosenttiyksiköllä verrattuna pandemiaa edeltäneisiin vuosiin. Kotitalouksien maksettavaksi jäävät maksut ovat sekä EU:n keskiarvoa että muiden Pohjoismaiden osuuksia suurempia.⁵⁰⁵

11. Loppuhuomiot ja tiivistetyt vastaukset esitettyihin kysymyksiin

Lausunnossa on kuvattu kansallisesta ja ylikansallisesta näkökulmasta etämyynnin oikeustilan selkeyttämistarvetta. On huomioitava, että lausunto keskittyy pääosin verkossa tapahtuvan etämyynnin oikeustilaan, eikä siinä esitetty kuvaus erilaisten alkoholilainsäädännön muutosten osalta ole tyhjentävä. Etämyynnin oikeustilan selkeyttämisen vaikutukset siis kumuloituvat muiden alkoholin vaihdantaan liittyvien vaikutusten kanssa, myös kansanterveyden näkökulmasta. Esitetty näkökulma ei vaikuta alkoholilainsäädännön systematiikkaan kohtuuttomasti, vaan täydentää nykyistä järjestelmää etämyynnin luvanvaraistamisella. Kyseinen vaihtoehto voidaan toteuttaa kategorisen tai ei-kategorisen etämyynnin sallimisen kautta. Markkinointia ja myyntiä verkossa siis voidaan mahdollisesti rajoittaa oikeasuhtaisin ja syrjimättömin keinoin siten, että vähittäisjakelujärjestelmän vakaus ja yksinoikeusjärjestelmän jatkuvuus huomioidaan. Rajoitusten sallittavuus riippuu siitä, miten kansalliset viranomaiset määrittelevät haittojen ja hyötyjen välisen suhteen. Haitat ovat ensisijaisesti kansanterveydellisiä, vaikka niitä arvioidaan huomioiden

⁵⁰² Ks. Suomen maaraaportti 2023: [57d4af9f-1de2-4133-ac60-fcb9ab4a155d_en \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/fin/TXT/?uri=CELEX:57d4af9f-1de2-4133-ac60-fcb9ab4a155d) .

⁵⁰³Alkoholi- ja huume-/lääkeainepäihtyneenä tapaturmiin ja väkivaltaan kuolleita oli 32, joista 23 miehiä.

⁵⁰⁴ Ks. https://pxdata.stat.fi:443/PxWeb/api/v1/fi/StatFin/ksyyt/statfin_ksyyt_pxt_11ay.px.

⁵⁰⁵ Ks. Suomen maaraaportti 2023: [57d4af9f-1de2-4133-ac60-fcb9ab4a155d_en \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/fin/TXT/?uri=CELEX:57d4af9f-1de2-4133-ac60-fcb9ab4a155d) .

kuluttajansuojan korkean tason tavoite, ja haitat voivat jakaantua siten, että ne osuvat kovimmin alimpiin tuloluokkiin. Tämän vuoksi ennaltaehkäisevän työn resurssit ja kohdennus tulisi taata etämyynnin oikeustilaa selkeytettäessä, siten että huomioidaan myös kansalliset alueelliset olosuhteet ja muut relevantit tekijät.

Etämyynti käsittää sekä tuotteiden maahantuonnin että niiden ”vähittäismyynnin”. Yksinkertaistettuna kyse on ETA-alueelta käsin tapahtuvasta vähittäismyynnistä, jota ei voida rinnastaa käsitteellisesti kansallisen alkoholilain mukaiseen Suomeen sijoittautumista vaativaan vähittäismyyntiin, jonka mukaan alkoholilain systematiikka on rakennettu. Alkoholilaisissa ei siis ole määritelty alkoholituotteiden verkossa tapahtuvalle etämyynille oikeudellista kehystä. Alkoholilaisissa lähtökohta kuitenkin on, että vähittäismyynti on luvanvaraista, eikä alkoholilain puitteissa ole voimassa kategorista maahantuonnin kieltoa, sillä tällaista kieltoa ei voida pitää hyväksyttävänä EU-oikeudellisesta näkökulmasta. Alkoholilain sääntelyssä on näin ollen aukko kohta, joka tulisi alkoholilain systematiikan mukaisesti korjata siten, että etämyynnin oikeustilaa selkeytetään ja sitä koskevat lupatyypit liitetään osaksi nykyistä vähittäismyyntilupajärjestelmää. Sekä verolainsäädäntö että kuluttajansuojalaki mahdollistavat etämyynnin, mutta alkoholituotteiden etämyyntiä koskevat viranomaisohjeet ovat olleet ristiriitaisia, minkä myötä kansalliset tuomioistuimet ovat joutuneet tulkinnallaan selkeyttämään mm. sitä soveltuuko alkoholirikoksen tunnusmerkistö etämyyntitilanteisiin. EU-oikeudellisesta näkökulmasta on todettavissa, että Suomi ei ole ilmoittanut etämyyntikieltoa direktiivien 2015/153/EU tai direktiivin 2000/31/EY mukaisesti, minkä myötä etämyyntikieltoa ei EU-oikeudellisesta näkökulmasta ole. Verkkopalvelujen alueella kategorisia vapaan liikkuvuuden rajoituksia ei ole hyväksytty unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä, minkä myötä etämyyntikiellon kategorinen soveltaminen verkkopalvelujen alueella ei vaikuta mahdolliselta. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että ei-kategorisia rajoituksia ei voitaisi hyväksyä, sikäli kun ne ovat objektiivisesti ja riippumattomasti arvioiden hyväksyttäviä relevantin tieteellisen tiedon valossa.

Alkoholituotteiden etämyyntiä koskeva oikeustila on edellä sanotun mukaisesti epäselvä, mikä johtaa sisämarkkinaoikeudellisesta näkökulmasta katsottuna oikeusvarmuuden tason laskuun. Oikeusvarmuuden tason heikkeneminen alkoholituotteiden verkkomarkkinoilla vaikuttaa myös alkoholituotteiden valmistajien, myyjien ja markkinoijien oikeudelliseen asemaan, minkä myötä asialla on liityntä ammatinharjoittamisen vapauteen ja elinkeinovapauteen. Kuluttajien näkökulmasta oikeustilan epäselvyys muodostaa esteen erilaisten myyntikanavien käyttämiselle, sen mukaisesti mikä myyntikanava tarjoaa kuluttajalle sopivimman tavan hankkia alkoholituotteita. Oikeustilan

selkeyttäminen on kaikkien markkinaosapuolten edun mukaista, kun selkeyttäminen tapahtuu johdonmukaisesti suhteessa kansanterveydellisiin päämääriin, joille Suomen alkoholilainsäädäntö perustuu, ja etämyynnin laintasoisen selkeyttämisen yhteydessä huomioidaan asianmukaisesti etämyynnin oikeustilan kytkös useisiin perusoikeuskysymyksenasetteluihin, kuten sananvapauteen ja yhdenvertaisuuteen. Perusoikeuksien suojan tason ei voida olettaa laskevan etämyynnin oikeustilan selkeyttämisen seurauksena, sillä oikeustilan selkeyttäminen tehostaisi markkinoilla toimivien tahojen kykyä hyödyntää etenkin sosioekonomisia oikeuksiaan. Lupajärjestelmän muutos voidaan myös toteuttaa siten, että se on sopusoinnussa yhdenvertaisuusperiaatteen ja sananvapauden korkean suojan tason tavoitteiden kanssa. Jotta perusoikeusjärjestelmän vakaus voidaan taata, on kuitenkin oleellista, että niin potentiaalisissa luvanmyöntämismenettelyissä kuin myös potentiaalisten etämyynnin rajoitusten määrittelyssä noudatetaan yhdenvertaisuutta ja oikeasuhtaisuutta koskevaa arviointikehikkoa asianmukaisesti. Etämyynnin oikeustilan selkeyttämisen yhteydessä on huomioitava alkoholilainsäädännön systematiikka ja tämän perusteella etämyynnin oikeustilan selkeyttäminen olisi loogisinta tehdä lisäämällä etämyyntiä koskeva lupatyypiksi osaksi kansallista vähittäismyyntilupajärjestelmää.

Se, mitkä tuotteet kuuluvat luvan piiriin, edellyttää kansallista harkintaa, jossa huomioidaan vähittäismyyntilupajärjestelmän koherenssi ja konsistenssi. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä ei ole käsitelty vastaavaa tapausta, minkä osalta on huomioitava myös, että kontekstin liittyessä kansanterveyteen on oikeasuhtaisuusanalyysi sidottu kansallisiin olosuhteisiin. Aineellinen harkinta, jossa kansanterveyttä ja kuluttajansuojaa sovelletaan rinnakkain, on näin ollen kansallisten viranomaisten tehtävä, mutta oikeuskäytännön mukaan aineellinen harkintamarginaali ei rajaton, vaan se voi ylittyä tilanteissa, jossa vapaata liikkuvuutta rajoitetaan keinoin, joita ei voida pitää syrjimättöminä, tarpeellisina, välttämättöminä ja oikeasuhtaisina.

Lupajärjestelmän uudistamistarpeen määrittelyn yhteydessä alkoholimarkkinoita tulee tarkastella kokonaisuutena, joka käsittää sekä fyysisesti että verkossa tarjottavia palveluja. Yhdenvertaisuutta koskevassa analyysissä on kuitenkin huomioitava eroavaisuudet fyysisten ja verkossa tarjottavien palvelujen osalta, mikä tarkoittaa, että näiden palvelumuotojen sääntelykehikossa voi olla eroja, sikäli kuin kyseiset erot ovat tarpeellisia ja välttämättömiä kansanterveyden suojan tason varmistamiseksi. Erojen tulee olla objektiivisesti perusteltavissa huomioiden kansanterveyden suojelun tavoite, minkä lisäksi oikeasuhtaisuus edellyttää kansallisilta toimenpiteitä johdonmukaisuuden ja järjestelmällisyyden mukaisten edellytysten täyttämistä. Edellä sanotun perusteella verkossa tapahtuvaa vähittäismyyntiä tarkasteltaessa tulee huomioida erilaisten jakelukanavien erityispiirteet.

Verkkovähittäismyynti voi olla maan sisäistä tai ETA-alueelta tapahtuvaa. Se voi olla myös fyysistä sijoittautumista edellyttävää vähittäismyyntiä, joka edellyttää vähittäismyyntilupaa.

Etäosto ja etämyynti ovat oikeudellisesti erillisiä käsitteitä, joiden merkittävin ero on siinä kuka ja miten järjestää alkoholituotteiden kuljetuksen ETA-alueelta Suomeen. Kuten edellä esitetystä selviää, etäoston käsitteen soveltamisala on rajoitettu tilanteisiin, joissa kuluttaja on pääasiallisesti vastuussa kuljetuksen järjestämisestä. Etämyynnin käsite puolestaan kattaa kaikki tilanteet, joissa myyjä suoraan tai välillisesti osallistuu kuljetuksen järjestämiseen. Etämyynnin sallittavuus on vahvistettu EU-tasolla erilaisin instrumentein, eikä etämyynnin kategorinen kieltäminen vaikuta lähtökohtaisesti sallitulta, kun huomioidaan asian yhteys sananvapauden perusoikeuteen. Tätä päätelmää ei muuta se, että pelkän etäoston salliminen voisi johtaa kuluttajan suojan tason nousuun siksi, että etäostossa kuluttajilla on selvillä, minkä laajuisia heidän verovelvoitteensa tosiasiallisesti ovat, toisin kuin etämyyntitilanteissa. Tältä osin on olemassa lievempiä keinoja, kuten verotietojärjestelmän kehittäminen, jonka avulla voidaan varmistaa, että kuluttajien oikeudet toteutuvat täysimääräisesti.

On myös huomattava, että direktiivin 2000/31/EY perusteluosan 55 ja 56 kohdissa tuodaan esille, että sähkökauppadirektiivi ei vaikuta lainsäädäntöön, jota sovelletaan kuluttajasopimuksia koskeviin sopimusvelvoitteisiin. Näin ollen direktiivistä ei voi olla seurauksena, että kuluttajaan ei sovellettaisi suojaa, joka hänelle annetaan hänen kotipaikkajäsenvaltionsa lainsäädännön sopimusvelvoitteita koskevissa pakottavissa säännöksissä. Direktiivissä säädetyn, kuluttajien tekemiin sopimukseen sisältyviä sopimusvelvoitteita koskevan poikkeuksen osalta näitä velvoitteita olisi tulkittava siten, että niihin kuuluvat kaikki sopimuksen sisällön kannalta olennaiset tiedot, mukaan lukien niitä kuluttajien oikeuksia koskevat tiedot, joilla on ratkaiseva vaikutus sopimuksetekopäätökseen. Kuluttajan verovelvoitteiden epäselvyys voi olla tekijä, jolla on ratkaiseva vaikutus ostopäätökseen, koska etäostossa verojen hoitaminen ja siihen liittyvä hallinnollinen asiointi on kuluttajan vastuulla, tietojärjestelmiä tulisi siis kehittää siten, että kuluttajien verovelvoitteiden sisältö on selkeä.

Yleensä verkossa tarjottavien alkoholin etämyyntipalveluissa on kyse kokonaisuutena arvioitavasta tietoyhteiskunnan palveluja koskevasta etämyyntisopimuksesta sopimustyyppin määrittelyn tapahtuessa ensisijaisesti SEUT 56 artiklan sääntelyä täydentävän direktiivin 2000/31/EY kautta. Sikäli kuin asiassa on kyse kuluttajan ja elinkeinonharjoittajan välisestä sopimuksesta asiassa ei sovelleta direktiivin 2000/31 3 artiklan 1 ja 2 kohtia kuluttajasopimusta koskevien sopimusvelvoitteiden osalta. Kyseisten 3 artiklan 1 ja 2 kohdissa todetaan, että kunkin jäsenvaltion on huolehdittava siitä, että sen alueelle sijoittautuneen palvelun tarjoajan tarjoamien

tietoyhteiskunnan palvelujen osalta noudatetaan kyseisessä jäsenvaltiossa sovellettavia, yhteensovitettuun alaan kuuluvia kysymyksiä koskevia kansallisia säännöksiä. Jäsenvaltiot eivät voi yhteensovitettuun alaan liittyvien syiden vuoksi rajoittaa toisesta jäsenvaltiosta peräisin olevien tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoamisen vapautta. Edellä sanotun perusteella alkoholituotteiden etämyyntiä ja sen vaikutusta kansalliseen yksinoikeus ja lupajärjestelmään on arvioitu lausunnossa yleishyödyllisyyttä⁵⁰⁶ koskevan kansanterveydellisen tavoitteen osalta verkkopalveluja koskevan logiikan mukaisesti.

SEUT 34 ja SEUT 36 artiklaa, SEUT 37, SEUT 56 artiklaa sekä direktiiviä 2001/31/EU on asiassa tulkittava siten, että ne ovat potentiaalisesti esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jossa sallitaan tiettyjen alkoholituotteiden myynti ainoastaan verkossa toimivissa erikoisliikkeissä eli käytännössä Alkon verkkokaupassa, ellei tälle ole johdonmukaista kansallista hyväksyttävää perustelua. Tältä osin on huomioitava lupajärjestelmän mahdollinen sopeutustarve ja direktiivi 2006/123/EU. Suomen nykyistä verkkomyynnin ainoastaan Alkolle sallivaa lainsäädäntöä voidaan siis pitää SEUT 34 artiklassa kiellettyinä määrällistä rajoitusta vaikutukseltaan vastaavana toimenpiteenä, jos kieltä myydä kohdistuu verkossa myytäviin alkoholituotteisiin, ja se vie muista jäsenvaltioista peräisin olevilta toimijoilta mahdollisuuden käyttää tätä poikkeuksellisen tehokasta markkinointitapaa näiden tuotteiden kaupassa ja haittaa näin huomattavasti pääsyä Suomen markkinoille.

Asiaa on kansallisesta näkökulmasta katsottuna arvioitava tavarankauppaa koskevien sopimusoikeudellisten näkökohtien kautta eli SEUT 34 ja 36 artiklojen valossa, jos kyseessä ei ole ensisijaisesti tietoyhteiskunnan palveluun liittyvä verkossa tapahtuva vaihdanta. Jos kyseessä on verkossa tapahtuva alkoholinetämyynti, sovelletaan kansanterveyden arvioinnissa ensisijaisesti direktiiviä 2000/31/EY ja tätä analyysia täydennetään SEUT 56 artiklan mukaisen oikeuskäytännön valossa, kun kyseessä ei ole lupajärjestelmää vaan verkossa tapahtuvan etämyynnin rajoituskelpoisuutta koskeva analyysi. Lupajärjestelmän osalta sovelluksessa on huomioitava direktiivi 2006/123.

Kysymykset, jotka koskevat itse alkoholimonopolin toiminnan jatkuvuuden edellytyksiä kuuluvat SEUT 37 artiklan piiriin, minkä myötä yli 13 % etyylialkoholia sisältävien alkoholituotteiden

⁵⁰⁶ Direktiivin 2011/83 perusteluosan 13 kohdan mukaan: Jäsenvaltioilla olisi unionin oikeuden mukaisesti säilyttävä toimivalta soveltaa tämän direktiivin säännöksiä aloihin, jotka eivät kuulu sen soveltamisalaan. Jäsenvaltiot voivat näin ollen pitää voimassa tai hyväksyä kansallista lain säädäntöä, joka vastaa tämän direktiivin säännöksiä tai tiettyjä sen säännöksiä, sellaisten sopimusten osalta, jotka eivät kuulu tämän direktiivin soveltamisalaan. Tämä direktiivi ei vaikuta jäsenvaltioiden vapauteen määrittellä unionin oikeuden mukaisesti, mitä palveluja ne pitävät yleistä taloudellista etua koskevin palveluina, miten nämä palvelut olisi järjestettävä ja rahoitettava valtioneuvoston mukaisesti ja mitä erityisiä velvoitteita niihin olisi sovellettava.

etämyyntiä koskevan analyysin yhteydessä on huomioitava etenkin etämyynnin sallimisen vaikutus kansallisen yksinoikeusjärjestelmän jatkuvuuteen. Näin ollen SEUT 34, 36, ja 37 artikloja koskeva analyysi on osittain päällekkäistä, siten että huomiota on kiinnitettävä niin lupajärjestelmän johdonmukaisuuteen kuin yksinoikeusjärjestelmän toimintaedellytysten takaamiseen. SEUT 37 artiklan osalta etämyynnin rajoituksen hyväksyttävyyttä tulee määritellä huomioiden tilaviinipoikkeus ja kansallisessa lainsäädännössä vakiintunut väkiviinan maahantuontikielto. Monopoli- ja vähittäismyyntilupajärjestelmän lainmukaisuutta ei voida lähtökohtaisesti kyseenalaistaa EU-oikeudellisista lähtökohdista, mutta itse monopolin ja vähittäismyyntilupajärjestelmän olemassaolo ei kerro mitään Alkon monopolin konkreettisesta rakenteesta ja toiminnasta eikä varsinkaan monopoliyhtiön käyttämästä tuotteiden valintajärjestelmästä, monopoliyhtiön myyntiverkostosta tai alkoholijuomien myyninedistämisestä. Unionin tuomioistuin arvioi näiden kriteerien perusteella, ovatko monopolin toimintaa sääntelevät oikeussäännöt SEUT 37 artiklan mukaisia. Kyseiset kriteerit löytyvät unionin tuomioistuimen tuomiosta *Franzen*⁵⁰⁷ ja niitä tulisi tarkastella kansallisten viranomaisten toimesta, etenkin huomioiden yksinoikeuksien piiriin kuuluvien tuotteiden etämyynnin mahdollisen laintasoisen sallimisen vaikutukset monopolin toimintaedellytyksiin.

Lausunnossa käsiteltyjen kansanterveyttä koskevien tietojen perusteella, on ensiksikin todettava, että yksinoikeusjärjestelmän säilyttäminen on perusteltua, sillä kyseistä järjestelmää voidaan pitää tehokkaana keinona riskien torjuntaan. Huomioiden se, että alkoholinkulutus ei ole Suomessa eurooppalaisittain poikkeuksellista, on kuitenkin syytä pohtia kansallisesti, onko perusteluta rajoittaa nykyiseltä volyymiltään maltillista verkossa tapahtuvaa etämyyntiä kategorisesti. Alkoholipolitiikan johdonmukaisuuden näkökulmasta kategorinen etämyynnin salliminen, olisi kuitenkin merkittävä muutos, jonka seurauksia on vaikea ennakoida. Kun huomioidaan, että kansanterveys on suojeltavista oikeushyvistä tärkeimpiä sen liittyessä suoraan ihmisarvon turvaamiseen, on olennaista toteuttaa etämyynnin vapauttaminen siten, että haitat eivät muodostu liian suuriksi suhteessa saavutettuihin hyötyihin. Lausunnossa ei voida ottaa kantaa suoraan siihen, mikä olisi oikeasuhtainen tapa rajoittaa etämyyntiä kansallisesti, sillä aineellinen arviointi on kansallisten tuomioistuinten ja muiden viranomaisten tehtävä.

Lausunnossa on kuitenkin tuotu esille, millaiset keinot voitaisiin katsoa oikeasuhtaisiksi, sikäli kuin on välttämätöntä rajoittaa etämyyntiä kansanterveydellisten uhkien vuoksi. Tältä osin on huomioitava, että saatavuutta voidaan rajoittaa yhdenvertaisuusperiaatteen mukaisesti jakeluverkon

⁵⁰⁷ Ks. asia C-189/95, *Franzen* (ECLI:EU:C:1997:504) kohdat 43–66.

suunnittelun kautta ja erilaisia valvontavelvoitteita voidaan tehostaa verkossa teknisin apuvälinein. Lisäksi markkinointia on mahdollista rajoittaa oikeutettujen intressien, kuten lasten suojaamisen, perusteella ja välityspalvelujen toimintaa voidaan potentiaalisesti rajata myös maksullisen hakukoneoptimoinnin kieltämisen kautta. Vaikka edellä mainitut toimenpiteet rajoittavat vapaata liikkuvuutta, ne ovat keinoina lievempiä kuin etämyynnin kategorinen kieltäminen, joka on toistuvasti katsottu unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä epäsuhtaiseksi ja näin ollen kielletyksi keinoksi.

Lausunnossa päädytään esittämään, että etämyynnin rajoittamisen oikeasuhtaisuuden osalta direktiivin 2000/31/EY 3 artiklan 4 kohdan mukaiset rajoittamisen kumulatiiviset edellytykset voivat potentiaalisesti olla relevantteja etenkin yli 13 % etyylialkoholia sisältävien tuotteiden osalta. Päätelmä perustuu ensiksikin siihen, että etämyynnin kategorinen kieltäminen ei vaikuta hyväksyttävältä toimenpiteeltä EU-oikeudellisesta näkökulmasta. Toiseksi rajoitusten hyväksyttävyyden osalta on huomioitava mm. tilaviinipoikkeus, joka on osa vähittäismyyntilupajärjestelmää ja kaventaa osaltaan Alkon yksinoikeuksien alaa. Jos alkoholilainsäädäntöä selkeytetään siten, että olemassa oleva lupajärjestelmä säilytetään ja etämyynti liitetään osaksi tätä lupajärjestelmää, tulee järjestelmän olla johdonmukainen ja sisäisesti ristiriidaton. Jos etämyynti verkossa sallitaan kaikkien alkoholituotteiden osalta, on määriteltävä miten tämä vaikuttaisi kansallisen yksinoikeusjärjestelmän jatkuvuuteen ja kykyyn vähentää alkoholinkulutuksesta aiheutuvia haittoja. Ainoastaan Alkon yksinoikeuksien piiriin kuuluvien tuotteiden osalta tulee siis määritellä, missä määrin näiden alkoholituotteiden ETA-alueelta käsin tapahtuvan etämyynnin kategorinen laintasoinen salliminen vaikuttaisi monopolin kykyyn hoitaa erityistehtäväänsä sekä siihen tapaan, jolla erityistehtävää nykyisin hoidetaan.⁵⁰⁸ Samalla on huomioitava kotimaisten tuottajien asema ja heidän intressinsä alkoholituotteiden etämyyntiin sekä maan sisäisesti että ETA-alueelle suuntautuen sekä kuluttajien suojelun tavoite.

Mahdollisten etämyyntiä koskevien rajoitusten, jotka oletettavasti voisivat kohdistua Alkon yksinoikeuksien piirissä oleviin tuotteisiin, tulisi olla kansanterveyden ja verkkopalvelujen vapaan liikkuvuuden näkökulmasta oikeasuhtaisia, syrjimättömiä, johdonmukaisia ja systemaattisesti loogisia. Etämyynnin rajoittaminen olisi nykyisellään alkoholihaittojen torjunnan kannalta erityisen

⁵⁰⁸ Asiassa 86/78, *Grandes distilleries Peureux* (ECLI:EU:C:1979:64) täsmennettiin, että "[SEUT] 37 artiklassa annetut määräykset koskevat ainoastaan toimintoja, jotka liittyvät erottamattomasti kyseiselle monopolille annetun erityistehtävän toteuttamiseen, mutta niillä ei ole vaikutusta sellaisiin kansallisiin säännöksiin, joissa ei säännellä tämän erityistehtävän toteuttamista".

keskeinen keino, jos on osoitettavissa, että tiettyjen tuotteiden markkinointi ja myynti verkossa, vaarantaa Alkon toiminnan jatkuvuuden ja tätä kautta kansanterveyden suojelun tavoitteen toteutumisen. Tältä osin on huomioitava, että etämyynnin kasvupotentiaalia on vaikea arvioida ja haittojen ehkäisyn osalta muutoksia on syytä toteuttaa johdonmukaisesti asteittain, jotta niiden kansanterveydellisiä vaikutuksia voidaan tosiasiallisesti arvioida sekä lyhyellä että pidemmällä aikavälillä.

Mahdollisten rajoitusten oikeasuhtaisuuden osalta on huomioitava, että kansallisessa alkoholipolitiikassa ja lainsäädännössä on huomioitu vakiintuneesti väkiviinan erityinen luonne. Kansallisen alkoholipolitiikan johdonmukaisuuden ja alkoholilainsäädännön systemaattisuuden osalta voidaan todeta, että kyseisen kiellon sallittavuus osana verkossa tapahtuvaa myyntiä ja markkinointia ei ole yksiselitteinen, mutta nykyisin myös Norjassa on omaksuttu yli 60 % etyylialkoholia sisältävien alkoholituotteiden maahantuontikielto. On siis potentiaalisesti sallittua rajoittaa väkiviinan maahantuontia sikäli, kun tälle on perusteita, jotka ovat hyväksyttäviä direktiivin 2000/31/EY mukaisesti sekä sen varmistamiseksi, että kansallisen yksinoikeusjärjestelmän toimintaedellytykset voidaan taata.

Etämyynnin rajoittaminen edellyttää joka tapauksessa tieteellistä ja etenkin kansallisiin olosuhteisiin liittyvää näyttöä. Koska etämyyntiä ei ole rajoitettu laajasti muissa EU:n jäsenmaissa, tulisi Suomen viranomaisten osoittaa, että kansalliset kansanterveydelliset olosuhteet poikkeavat selkeästi muiden EU:n jäsenmaiden vastaavista olosuhteista, siten että etämyynnin nykyisellään pienestä markkinaosuudesta huolimatta etämyynti aiheuttaisi kohtuuttomia haittoja, joita ei voida torjua lievemmin keinoin kuin rajoittamalla verkossa tarjottavien palveluiden vapaata liikkuvuutta. Suomessa alkoholinkulutus on eurooppalaisten tilastojen keskitasoa, mikä ei lähtökohtaisesti tue ajatusta siitä, että alkoholi muodostaa Suomessa uhan, jonka haitat olisivat lähtökohtaisesti suurempia kuin muissa EU:n jäsenmaissa. Tältä osin on kuitenkin huomioitava, että kansallinen alkoholipolitiikka, joka perustuu yksinoikeus- ja vähittäismyyntilupajärjestelmiin, on osoittautunut tehokkaaksi keinoksi alkoholihaittojen torjunnassa, ja järjestelmän jatkuvuuden turvaaminen muodostaa osan Suomen johdonmukaista alkoholipoliittista linjaa.

Näin ollen kansallisten viranomaisten on selvitettävä etenkin yksinoikeuksien piiriin kuuluvien tuotteiden osalta, missä määrin niiden verkkomyynnin vapauttaminen voi uhata Alkon toiminnan jatkuvuutta. Tältä osin on huomioitava, että sananvapauden ja muiden perusoikeuksien rajoittamisen on tapahduttava ehdottomasti välttämättömyyden edellytystä noudattaen ja huomioiden että

perusoikeuksien ydinalueella rajoituksia ei voida pitää oikeasuhtaisina missään tilanteissa. Sosioekonomisten oikeuksien täysimääräinen huomiointi on etämyynnin oikeustilan osalta oleellista, sillä mm. ammatin ja elinkeinonharjoittamisen vapaus ovat etämyyntiä koskevassa analyysissä osa niitä edellytyksiä, jotka vaikuttavat mahdollisuuteen markkinoida palveluja sananvapauden sallimissa rajoissa. Oleellista on, että lupajärjestelmä on kokonaisuudessaan johdonmukainen ja vastaa systemaattisesti tavoitteeseen toteuttaa etenkin kansanterveyden ja kuluttajansuojan tavoitteet ilman, että vapaata liikkuvuutta rajoitetaan kohtuuttomasti.