

Euroopan unionin jäsenvaltioiden kaupallisten monopolioiden toimiala ja rajat sekä jäsenvaltioiden välisen tuonnin rajoitukset

Erityisesti Suomen alkoholiyhtiön vähittäismyyntimonopolin kontekstissa

Re-examining the Foundations of EU law

OTM-tutkielma

Laatija:

Mira Ojala

11.3.2022

Turun yliopiston laatuvarmistuksen mukaisesti tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu

Turnitin OriginalityCheck -järjestelmällä.

Tutkielma

Oppiaine: Oikeustiede

Tekijä: Mira Ojala

Otsikko: Euroopan Unionin jäsenvaltioiden kaupallisten monopolien toimiala ja rajat sekä jäsenvaltioiden väliset tuonnin rajoitukset

Ohjaaja(t): Jukka Snell ja Tero Iire

Sivumäärä: 76 sivua

Päivämäärä: 11.3.2022

Tutkielman aiheena on Euroopan Unionin jäsenvaltioiden kaupalliset monopolit ja näiden toiminnalle Unionin oikeussääntöjen valossa asetetut rajat. Lisäksi selvennetään tuonnin rajoitusten ja monopolisääntöjen välistä suhdetta: mitä jäsenvaltion kaupallista monopolia koskevia kansallisia oikeussääntöjä olisi tulkittava monopoleja koskevien Unionin oikeussääntöjen valossa, ja toisaalta mitä monopolin toimintaan liittyviä oikeussääntöjä olisi tutkittava tuonnin rajoituksia koskevien Unionin oikeussääntöjen valossa. Tutkimuksessa selvinneiden mittapuiden perusteella arvioidaan Suomen valtion alkoholiyhtiön toimintaa sekä sitä, millä tavoin tämän kansallisen monopolin toimintaa tulisi muuttaa Unionin oikeussääntöjen valossa, erityisesti alkoholituotteiden rajat ylittävän etämyynnin osalta.

Pääasiallisena tutkimusmetodina käytettiin kansallisen sekä eurooppaoikeuden lainopillista tutkimusta. Pääasiallisen tutkimusaineiston muodostivat Unionin oikeussäännöt koskien jäsenvaltioiden kaupallisia monopoleja sekä tavaroiden vapaata liikkuvuutta erityisesti tuonnin osalta, ja kansallinen alkoholilainsäädäntö. Lisäksi tärkeää tutkimusmateriaalia olivat Unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännöt koskien mainittuja Unionin oikeussääntöjä, sekä kansallisten tuomioistuinten ratkaisut koskien alkoholin rajat ylittävää etämyyntiä. Tutkimuksessa perehdyttiin lisäksi Unionin oikeuskäytäntöön sekä kansallista lainsäädäntöä koskevaan kirjallisuuteen ja muihin julkaisuihin.

Tutkimuksessa havaittiin, että Suomen alkoholilailla perustetun valtion alkoholiyhtiön toiminnan olemassaolo voidaan kokonaisuudessaan asettaa kyseenalaiseksi asiaa koskevien Unionin oikeussääntöjen valossa. Lisäksi havaittiin, että vaikka tätä monopolia pidettäisiin Unionin oikeussääntöjen mukaisena, tulisi kansallista lakia muokata erityisesti alkoholilain vähittäismyyntilupajärjestelmään kuuluvien valtion alkoholiyhtiön vähittäismyyntimonopolista säädettyjen poikkeusten, erityisesti tähän liittyvän kiinteän myyntipaikan vaatimuksen osalta ja toiseksi niin kutsutun käsityöläisolutpoikkeuksen osalta. Lisäksi tutkimuksessa havaittiin, ettei rajat ylittävän etämyynnin kieltäminen valtion alkoholiyhtiön vähittäismyyntimonopoliin kuuluvana toimintana ole johdonmukainen ja selkeä toimintatapa. Tutkimuksessa esitetäänkin, että alkoholituotteiden tilaamista toisista jäsenvaltioista ja alkoholituotteiden vähittäismyyntiä Suomessa olisi käsiteltävä toisistaan erillisinä toimintoina omistusoikeuden siirtymiseen liittyvien yleisten periaatteiden mukaisesti riippuen käytetystä kauppataavasta.

Avainsanat: kaupan esteet, monopolit, tavaroiden vapaa liikkuvuus, etämyynti

Sisällys

Lähteet.....	IV
1 Johdanto	1
1.1 Jäsenvaltioiden kaupalliset monopolit ja Suomen valtion alkoholiyhtiö	1
1.2 Tutkimuksen tarkoitus ja tutkimuskysymykset.....	2
1.3 Tutkimusmenetelmät ja tutkimuksen rakenne.....	3
1.4 Käsitteiden määrittely	6
1.4.1 Suomen alkoholilaki	6
1.4.2 Etämyynti ja etäosto	7
1.4.3 EU-Pilot tietopyyntö.....	10
2 Suomen alkoholipolitiikka ja alkoholilain uudistus.....	12
2.1 Suomen alkoholipolitiikka ja valtion alkoholiyhtiön merkitys	12
2.2 Valtion alkoholiyhtiön olemassaolon historia	13
2.3 Alkoholilain kokonaisuudistus ja nykyinen alkoholilaki	15
3 Jäsenvaltioiden kaupallisten monopolien olemassaolo ja rajat.....	19
3.1 Jäsenvaltioiden kaupallisten monopolien hyväksyttävyyden kriteerit	19
3.2 Jäsenvaltioiden kaupallisten monopolien toimialan rajat.....	21
4 Suomen valtion alkoholiyhtiön monopolin olemassaolo ja toimiala	28
4.1 Valtion alkoholiyhtiön olemassaolo.....	28
4.2 Valtion alkoholiyhtiön toimiala	36
5 Monopoliin toiminnasta erotettavien oikeussääntöjen tulkinta	41
5.1 Jäsenvaltioiden tuontia rajoittavat oikeussäännöt	41
5.2 Jäsenvaltion tuontia rajoittavien oikeussääntöjen oikeuttaminen	43
5.3 Ihmisten elämän ja terveyden suojeleminen oikeuttamisperusteena	45
6 Valtion alkoholiyhtiön toimialasta erotettavien oikeussääntöjen tulkinta ...	47
6.1 Valtion alkoholiyhtiön monopolin toimialasta erotettavat oikeussäännöt.....	47
6.2 Kansanterveys oikeuttamisperusteena	48
6.2.1 Vähittäismyyntilupajärjestelmän kiinteän myyntipaikan vaatimus	49
6.2.2 Tilaviinejä ja käsityöläisolutia koskeva poikkeus.....	53
7 Valtion alkoholiyhtiön toiminnan kehittäminen	57
7.1 Mahdolliset kehityksen kohteet	57
7.2 Oikeustilanteen epävarmuus lainsäädännöllisten muutosten perustana	58
7.3 Omistusoikeuden siirtymisen merkityksestä alkoholituotteiden tuonnissa....	64
7.4 Etämyynnin sallimisen mahdollisuus	68
8 Lopuksi.....	73

Lähteet

Kirjallisuus ja artikkelit

- Alanen Jouni, Euroopan yhteisöjen tuomioistuin. Asia C-189/95, Harry Franzén. Lakimies 2/1998 s. 273-292.
- Alanen, Jouni, Tavaroiden vapaa liikkuvuus Euroopan unionissa. Lakimiesliiton Kustannus, 2002.
- Barnard, Catherine, The Substantive Law of the EU – The Four Freedoms (4th Edition). Oxford University Press 2013.
- Barnard, Catherine - Peers, Steve, European Union Law. Oxford University Press, 2014.
- Buendia Sierra, Jose Luis, Exclusive rights and state monopolies under EC law. Oxford University Press, 1999.
- Craig, Paul - de Búrca, Gráinne, EU Law: Text, Cases and Materials (7th Edition). Oxford University Press 2020.
- Frände, Dan, Yleinen Rikosoikeus. Edita Publishing Oy, 2005.
- Hirvonen Ari, Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17 2011.
- Häikiö, Martti: Alkon historia: valtion alkoholiliike kieltolain kumoamisesta Euroopan unionin kilpailupolitiikkaan 1932–2006. Otava 2007.
- Karlsson, Thomas, Nordic Alcohol Policy in Europe: the adaptation of Finland's, Sweden's, and Norway's Alcohol Policies to a New Policy Framework. National Institute for Health and Welfare 2014.
- Kartio, Leena - Tammi-Salonen Eva, Omistusoikeus luku IV 5. teoksessa Saarnilehto Ari - Annola Vesa - Hemmo, Mika et al., Varallisuus- ja oikeus. Verkkokirja Alma Talent, 2021.
- Melander, Sakari, Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate ja rikosoikeudellinen tulkinta. Defensor Legis 4/2015 s. 644-661. 7.10.2015.
- Ojanen, Tuomas, EU-oikeuden perusteita. Edita, 2006.
- Oliver Peter, Recent case law on article 37 EEC. Volume 17, Issue 2 Common Market Law Review 1980 ss. 251-257.
- Oliver, Peter, When, If Ever, Can Restrictions on Free Movement Be Justified on Economic Grounds. 41 European Law Review 2016 ss. 147-175.
- Raitio Juha, Teleologia Eurooppaoikeudessa. Oikeus 2005/3, ss. 276-297.

Raitio, Juha, Euroopan Unionin oikeus. Talentum Pro, 2016.

Saukkonen, Pasi – Leikkonen, Tuomas – Paakkunainen, Kari, Suomen Poliittinen Järjestelmä. Verkkokirja.
<https://blogs.helsinki.fi/vol-spj/> (Luettu 11.2.2022)

Tigerstedt, Christoffer – Karlsson, Thomas – Mäkelä, Pia – Österberg, Esa – Tuominen, Ismo, Health in alcohol policies: the European Union and its Nordic Member States, s. 111-127 teoksessa Ståhl, Timo – Wismar, Matthias – Ollila, Eeva, Lahtinen, Eero – Leppo, Kimmo: Health in All Policies. Prospects and potentials. Ministry of Social Affairs and Health 2006.

Warsell, Leena, Perikato vai uuden alku? Alkon purku 1990-luvulla. Stakes 2005.

Virallislähteet

Eurooppa

Declarations by one or more of the contracting parties to the agreement in the European Economic Area, Final Act, 1. Declaration by the Governments of Finland, Iceland, Norway and Sweden on alcohol monopolies.

Direktiivin 2015/1535 mukainen ilmoitus jäsenvaltion lainsäädännön muuttamisesta: 2016/653/FIN.

Direktiivin 2015/1535 mukainen ilmoitus jäsenvaltion lainsäädännön muuttamisesta: 2018/324/FIN.

Euroopan Neuvoston direktiivi 2008/118/EY, annettu 16 päivänä joulukuuta 2008, valmisteveroja koskevasta yleisestä järjestelmästä ja direktiivin 92/12/ETY kumoamisesta.

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto. Official Journal C 326, 2610/2012.

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto. Official Journal C 326, 2610/2012.

European Commission: The EU Single Market, EU Pilot.
https://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/_docs/2020/07/performance_by_governance_tool/eu_pilot_en.pdf (Luettu 11.2.2022).

Komission tiedonanto direktiivin 2015/1535 mukaiseen jäsenvaltion ilmoitukseen jäsenvaltion lainsäädännön muuttamisesta: TRIS/(2018) 02788.

Komission tiedonanto direktiivin 2015/1535 mukaiseen jäsenvaltion ilmoitukseen jäsenvaltion lainsäädännön muuttamisesta: TRIS/(2017) 00715.

Komission tiedonanto: Tulosten Eurooppa – Yhteisön lainsäädännön soveltaminen.
KOM(2007) 502 lopullinen, 5.9.2007.

Komission tietopyyntö Suomen viranomaisille EU-Pilot menettelyssä: Themis/EU
Pilot EUP(2021)9837.

Suomi

Alkoholilaki 28.12.2017/1102.

Asetus alkoholiyhtiön toiminnasta 243/2000.

Valtiosopimus 19/1990. Asetus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi
tehdyn yleissopimuksen ja siihen liittyvien lisäpöytäkirjojen
voimaansaattamisesta sekä yleissopimuksen ja lisäpöytäkirjojen eräiden
määräysten hyväksymisestä annetun lain voimaantulosta.

Valtioneuvoston asetus alkoholilain täytäntöönpanosta 151/2018.

Lainvalmisteluaineisto, lausunnot

HE 100/2017 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle alkoholilaiksi ja eräksi siihen
liittyviksi laeiksi.

HE 119/1994 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle alkoholilaiksi ja siihen liittyväksi
lainsäädännöksi.

HE 93/1986 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle kauppalaiksi.

Miettinen, Samuli, Lausunto, HE 100/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle
alkoholilaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, erityisesti etämyynnin osalta.
17.11.2017, Sosiaali- ja terveysvaliokunta.

Raitio, Juha, Lausunto (HE 100/2017 vp., Hallituksen esitys eduskunnalle
alkoholilaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi). 25.10.2017,
Perustuslakivaliokunta.

Raitio, Juha, Lausunto (HE 100/2017 vp., Hallituksen esitys eduskunnalle
alkoholilaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi). 15.11.2017, Sosiaali- ja
terveysvaliokunta.

Valiokunnan lausunto PeVL 48/2017 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle
alkoholilaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Viinilehti Oy: Lausunto sosiaali- ja terveysministeriön luonnokseen STM075:00/2011
hallituksen esitykseksi alkoholilain kokonaisuudistuksesta. 15.7.2017, Sosiaali-
ja terveysministeriölle.

Kansanedustajien ja Euroopan parlamentin jäsenten kirjalliset kysymykset

Alatalo, Mikko, Kirjallinen kysymys alkoholin etämyynnin tulevaisuudesta (KK 548/2017 vp) 28.11.2017.

Komission antama vastaus Petri Sarvamaan kysymykseen 28.8.2020 P-004339/2020 (ASW).

Sarvamaa, Petri, Komissiolle esitetty kysymys 22.7.2020 P-004339/2020.

Savola, Mikko – Pirttilahti, Arto, Kirjallinen kysymys alkoholin etämyynnin sallimisesta (KK 1042/2020 vp) 28.1.2021.

Viranomaismateriaali

Kilpailu- ja kuluttajavirasto: Verkkokauppa ja muu etämyynti. 2014.
<https://www.kkv.fi/kuluttaja-asiat/tietoa-ja-ohjeita-yrityksille/kuluttaja-asiemiehen-linjaukset/verkkokauppa-ja-muu-etamyynti/> (Luettu 11.2.2022).

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira) ohje: Alkoholijuomien tilaaminen ja maahantuonti. 17.3.2010, päivitetty 16.2.2015.

Sosiaali- ja terveysministeriö: luonnos laiksi alkoholilain muuttamisesta 6.7.2018.

Sosiaali- ja terveysministeriön asettaman työryhmän esitys: Työryhmän esitys alkoholijuomien rajat ylittävän etämyynnin rajoittamista koskevaksi lainsäädännöksi. 25.4.2018.

Sosiaali- ja terveysministeriö: Alkoholilain kokonaisuudistus.
<https://stm.fi/-/alkoholilain-kokonaisuudistus> (Luettu 11.2.2022).

Eduskunta: Lakihankkeiden tietopaketit – LATI. Alkoholilain kokonaisuudistus (Peuhkurinen, 2018).
https://www.eduskunta.fi/FI/naineduskuntatoimii/kirjasto/aineistot/kotimainen_oikeus/LATI/Sivut/alkoholilain-kokonaisuudistus.aspx (Luettu 11.2.2022).

VN/10192/2021. Suomen vastaus Komission esittämään EU-Pilot tietopyyntöön 29.4.2021.

Tulli: Alkoholin tilaaminen verkosta.
<https://tulli.fi/henkiloasiakkaat/netista-tilaajalle/alkoholin-nettitilaaminen> (Luettu 11.2.2022).

Tulli: Alkoholin tuonti matkalta.
<https://tulli.fi/henkiloasiakkaat/matkailijalle/alkoholi> (Luettu 11.2.2022).

Valvira: Ohje alkoholin markkinoinnista 6/2018. Dnro V/5394/2018 20.2.2018.

Valvira: Yksityishenkilön alkoholin maahantuontioikeus.

https://www.valvira.fi/alkoholi/alkoholin_maahantuonti_ja_maastavienti/yksityis_henkilon_alkoholin_maahantuontioikeus (Luettu 11.2.2022).

Vero.fi: Alkoholin tilaaminen ulkomailta.

https://www.vero.fi/henkiloasiakkaat/verokortti-ja-veroilmoitus/ulkomailta_suomeen/matkustajatuonti/netista_tilaaminen/ (Luettu 11.2.2022).

Vero.fi: Valmisteveron alaisten tuotteiden etämyynti Suomeen. VH/82/00.01.00/2020, 17.4.2020.

Ruotsi

Alkohollag (2010:1622)

Skatteverket: Distance selling of alcohol goods to private individuals in Sweden.

<https://www.skatteverket.se/servicelankar/otherlanguages/inenglish/businessesandemployers/startingandrunningaswedishbusiness/payingtaxesbusinesses/excisedutyonalcohol/distancesellingofalcoholgoodstoprivateindividualsinsweden.4.569165a01749e7ae7892248.html> (Luettu 11.2.2022).

Skatteverket: Rättslig vägledning ”Distansförsäljning till Sverige”.

<https://www4.skatteverket.se/rattsligvagledning/322016.html> (Luettu 11.2.2022).

Systembolaget: Om Systembolaget, Vårt uppdrag.

<https://www.omsystembolaget.se/foretagsfakta/vart-uppdrag/> (Luettu 11.2.2022).

Tullverket: Alcohol from another EU country. 14.12.2020.

<https://www.tullverket.se/en/private/travellingtosweden/alcoholfromanothereuconomy.4.422c8052175b1d827691064.html> (Luettu 11.2.2022).

Oikeuskäytäntö

Euroopan Unionin tuomioistuin

Asia 6/64 (15.7.1964) *Costa v. ENEL*

Asia 2/73 (12.7.1973) *Geddo*

Asia 8/74 (11.7.1974) *Dassonville*

Asia 106/77 (9.3.1978) *Simmenthal*

Asia C-120/78 (20.2.1979) *Cassis de Dijon*

Asia 16/83 (13.3.1984) *Prantl*

Yhdistetyt asiat C-267/91 ja C-268/91 (24.11.1993) *Keck ja Mithouard*

Asia C-323/93 (5.10.1994) *Crespelle*

Asia C-157/94 (23.10.1997) *komissio v. Alankomaat*

Asia C-158/94 (23.10.1997) *komissio v. Italia*

Asia C-159/94 (23.10.1997) *komissio v. Ranska*

Asia C-160/94 (23.10.1997) *komissio v. Espanja*

Asia C-189/95 (23.10.1997) *Franzén*

Asia C-405/98 (8.3.2001) *Gourmet*

Asia C-475/99 (25.10.2001) *Ambulanz Glockner*

Asia C-438/02 (31.5.2005) *Krister Hanner*

Asia C-434/04 (28.9.2006) *Ahokainen ja Leppik*

Asia C-170/04 (5.6.2007) *Rosengren ym. v. Riksåklagaren*

Asia C-186/05 (4.10.2007) *Komissio v. Ruotsin kuningaskunta*

Asia C-110/05 (10.2.2009) *Trailers*

Asia C-409/06 (8.9.2010) *Winner Wetten*

Asia C-456/10 (26.4.2012) *Asociación Nacional de Expendedores de Tabaco y Timbre (ANETT) v. Espanjan valtio ym.*

Asia C-198/14 (12.11.2015) *Visnapuu*

Asia C-333/14 (23.12.2015) *Scotch Whisky Association*

Julkisasiamiehen ratkaisuehdotukset

Julkisasiamies Elmerin ratkaisuehdotus asia C-189/95 Franzén 4.3.1997

Suomen oikeusasteet

Helsingin käräjäoikeuden tuomio 26.9.2012 nro 12/8629.

Vaasan hovioikeuden tuomio 24.5.2016 nro 121881.

Helsingin hovioikeuden tuomio 24.4.2017 nro 503.

Korkeimman oikeuden tuomio 28.6.2018 diaarinro R2017/507 (KKO 2018:49).

Muut lähteet:

5–4–3–2–1–0: Alkon historia. Alko Oy.

<https://www.alko.fi/alko-oy/yritys/5-4-3-2-1-0> (Luettu 11.2.2022).

Alko Oy: Alko ja mainonta.

<https://www.alko.fi/alko-oy/yritys/yhteiskunnallinen-rooli/alko-ja-mainonta>
(Luettu 11.2.2022).

Alko Oy: Alkon taloudellinen merkitys yhteiskunnalle yli miljardi euroa.

<https://www.alko.fi/alko-oy/yritys/yhteiskunnallinen-rooli/taloudellinen-merkitys>
(Luettu 11.2.2022).

Alko Oy: Hallinto ja johto.

<https://www.alko.fi/alko-oy/yritys/hallinto-ja-johto> (Luettu 11.2.2022).

Alko Oy: Myymälöiden lukumäärä.

<https://www.alko.fi/alko-oy/liikepaikat/myymaloiden-lukumaara> (Luettu 11.2.2022).

Alko Oy: Liikepaikkojen valintakriteerit (8.6.2021).

https://www.alko.fi/INTERSHOP/static/WFS/Alko-OnlineShop-Site/-/Alko-OnlineShop/fi_FI/pdf_t/Liikepaikat_pdf/Liikepaikat-esitys%202021.pdf (Luettu 11.2.2022).

Alko Oy: Valikoimaanotto-ohje (5.10.2021).

https://www.alko.fi/INTERSHOP/static/WFS/Alko-OnlineShop-Site/-/Alko-OnlineShop/fi_FI/Tavarantoimittajille/Muut/FI/Alko%20-%20Valikoimaanotto-ohje%205.10.2021..pdf (Luettu 11.2.2022).

Alko Oy: Verkkokauppa – erikoistilaukset.

<https://www.alko.fi/asiointi-ja-palvelut/verkkokauppa/erikoistilaukset> (Luettu 11.2.2022).

Alko Oy: Vuosikertomus ja vastuullisuusraportti 2020.

https://www.alko.fi/INTERSHOP/static/WFS/Alko-OnlineShop-Site/-/Alko-OnlineShop/fi_FI/pdf_t/Muut%20pdf_t/Alko_Vuosikertomus%202020_FI.pdf
(Luettu 11.2.2022).

Moksu, Mika, Alkoholilain uudistus avasi hanat – nyt yli puolella pienpanimoista on oma kauppa: "Oma myymälä voi olla tärkein tulonlähde". Yle, 30.7.2019.

<https://yle.fi/uutiset/3-10897937> (Luettu 11.2.2022).

Massa, Silja, Viron veronalennus vauhditti väkevien alkoholijuomien myyntiä – Latvia vastaa laskemalla omaa alkoholiveroaan torstaina. Yle, 31.7.2019.

<https://yle.fi/uutiset/3-10899937> (Luettu 11.2.2022).

Halonen, Antti – Lotila, Sami, Viron alkoholivero romahti – Näin se näkyisi hinnoissa maalla ja merellä, katso 12 tuotteen lista. Iltalehti, 14.6.2019.
<https://www.iltalehti.fi/ulkomaat/a/1c901833-9048-48cd-9374-fff52e563a00>
(Luettu 11.2.2022).

1 Johdanto

1.1 Jäsenvaltioiden kaupalliset monopolit ja Suomen valtion alkoholiyhtiö

Jäsenvaltiot voivat Euroopan Unionin toiminnasta annetun sopimuksen mukaan pitää yllä valtion kaupallisia monopoleja. Monopoleja koskeva sääntely on sijoitettu Unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen vapaata liikkuvuutta koskeviin oikeussääntöihin, ja itse monopoleja koskevassa artiklassa onkin tuotu esiin se, ettei näillä jäsenvaltion kaupallisilla monopoleilla saa ylläpitää kansallisia oikeussääntöjä, joiden perusteella toisten jäsenmaiden kansalaisia syrjittäisiin.

Artiklan syvempi sisältö on kuitenkin jäänyt Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä hieman epäselväksi. Onko monopolien voimassa olon ainoa kriteeri se, ettei kansallisten oikeussääntöjen perusteella syrjitä toisten jäsenvaltioiden kansalaisia? Artiklassa nimittäin vaaditaan jäsenvaltioita nimenomaan mukauttamaan kansallisia oikeussääntöjä koskien valtion kaupallisia monopoleja. Mitä tämä mukauttaminen tarkoittaa? Koska monopoleja koskeva oikeussääntö on sijoitettu Unionin tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevien oikeussääntöjen joukkoon, on oletettavaa, ettei mikä tahansa perustelu valtion kaupallisen monopolin olemassaololle ole Unionin oikeussääntöjen mukaan sallittua. Samaan vapaata liikkuvuutta koskevien sääntöjen joukkoon on sijoitettu myös tuonnin ja viennin rajoitusten poistoa koskevat vaatimukset, ja vaikka näitä rajoituksia koskevia kansallisia oikeussääntöjä voikin puolustaa niin kutsutuilla oikeuttamisperusteilla, jotka myös löytyvät Unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen vapaata liikkuvuutta koskevien oikeussääntöjen joukosta, ei näidenkään perusteella ole mahdollista oikeuttaa esimerkiksi taloudellisia tavoitteita tai kansallisia tuotteita suojelevia tavoitteita. Tässä yhteydessä herää myös kysymys siitä, mikä on jäsenvaltioiden monopoleja sekä tuonnin ja viennin rajoituksia koskevien artiklojen keskinäinen suhde? Mitä jäsenvaltion oikeussääntöjä tulisi arvioida Unionin monopoleja koskevien oikeussääntöjen mukaisesti ja mitä taas tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevien oikeussääntöjen mukaisesti.

Suomessa on voimassa olevalla alkoholilailalla säädetty valtion alkoholiyhtiölle yksinoikeus alkoholituotteiden vähittäismyyntiin Suomessa. Tämän perusteella myös alkoholituotteiden rajat ylittävä etämyynti on kielletty. Oikeustila on ollut nimenomaan etämyynnin osalta epäselvä jo aiemmin voimassa olleen alkoholilain aikaan. Varsinkin Unioniin liittymisen jälkeen on herännyt kysymys ensinnäkin siitä, onko rajat ylittävän etämyynnin kategorinen kieltö Unionin oikeussääntöjen vastainen erityisesti tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevien oikeussääntöjen perusteella. Kyseenalaisia oikeussääntöjä tähän liittyen ovat erityisesti

voimassa olevan alkoholilain mukaisen vähittäismyyntilupajärjestelmään kuuluvat vaatimukset ja toisaalta myös sen luomat oikeudet, jotka koskevat vain suomalaisia toimijoita. Lisäksi koko valtion alkoholiyhtiön vähittäismyyntimonopolin olemassaolo voidaan Unionin kansallisia monopoleja koskevien oikeussääntöjen valossa kyseenalaistaa.

Vaikka yllä mainitut epäselvyydet ovat olleet käsittelyssä jo viimeisimmästä alkoholilain uudistuksesta eli vuodesta 2017 lähtien, pintautui epäselvyydet ja keskustelu uudelleen viime keväänä, kun komissio käynnisti EU-Pilot menettelyn Suomea vastaan nimenomaan koskien epäselvyyksiä ja epäiltyjä Unionin lain rikkomuksia koskien alkoholin rajat ylittävän etämyynnin kieltoa. Suurin epäselvyys vaikuttaa olevan se, että valtio perustelee asiaa nimenomaan valtion alkoholiyhtiön vähittäismyyntimonopolin toimialaan kuuluvana, kun taas muiden asianosaisten mukaan etämyyntiä tulisi käsitellä vähittäismyyntistä täysin erillisenä asiana.¹ Keskeiset kysymykset vaikuttavat olevan millä tavoin ja mitä alkoholia voi kansalainen laillisesti tilata toisista jäsenvaltioista.

1.2 Tutkimuksen tarkoitus ja tutkimuskysymykset

Tutkimuksen tarkoituksena on yllä kuvatun Suomen alkoholilain muodostaman oikeustilan epäselvyyksien selvittäminen sekä selkeyttäminen. Miten siis kansallista lainsäädäntöä tulisi uudistaa, jotta oikeustila erityisesti koskien alkoholituotteiden tilaamista toisista jäsenvaltioista selkeytyisi? Tätä varten tulee ensinnäkin selvittää valtion alkoholiyhtiön monopolin sallittavuus Unionin oikeuden näkökulmasta. Jos valtion alkoholiyhtiön monopoli ei ole sallittu Unionin oikeuden näkökulmasta, on turhaa selvittää enää sitä, miten alkoholituotteiden tilaaminen muista jäsenvaltioista voidaan toteuttaa tämän monopolin toimialueella. Näin ollen ensimmäisenä tulee siis selvittää Unionin oikeuden vaatimukset kansallisille monopoleille ja niiden olemassaololle, ja selvittää täyttääkö Suomen valtion alkoholiyhtiön monopoli nämä vaatimukset. Mikäli valtion alkoholiyhtiön olemassaoloa ja toimintaa voidaan pitää Unionin oikeuden mukaisena, tulee seuraavaksi selvittää se, mitkä alkoholilain sisältämät säännökset koskevat nimenomaan tämän kansallisen monopolin toimintaa ja onko kansallisessa lainsäädännössä joitakin oikeussääntöjä, jotka eivät välttämättä kuulu nimenomaan monopolin toimintaan. Mikäli tällaisia oikeussääntöjä kansallisessa lainsäädännössä on, tulee selvittää se, miten näitä oikeussääntöjä tulkitaan Unionin oikeuden mukaan. Näin tutkimuksessa saadaan

¹ Kts. esimerkiksi Viinilehti, Lausunto sosiaali- ja terveysministeriön luonnokseen STM075:00/2011 hallituksen esitykseksi alkoholilain kokonaisuudistuksesta (15.7.2017) kohta 15 ja Raitio J., Lausunto 25.10.2107 HE 100/2017 vp PeVL, s. 1-2.

kokonaiskäsitely ensinnäkin siitä, mitä on pidettävä monopolin toimialaan kuuluvana toimintana, ja mitä mahdollisesti tämän ulkopuoleisena toimintana. Lisäksi saadaan selvitettyä se, minkä mukaan mitäkin säännöksiä tulisi tulkita. Kolmanneksi tämän jäsentelyn avulla tutkimuksessa pystytään selvittämään konkreettiset kehityskohteet kansallisessa lainsäädännössä, pohjautuen siihen, mitä kansallisen lainsäädännön säännöksiä voidaan kyseenalaistaa Unionin oikeuden valossa. Kun varsinaiset kehityskohteet ovat selvillä, pystytään näihin etsimään tutkimuksessa myös ratkaisuja.

Yllä selvitetyn perusteella tutkimusta ohjaavat tutkimuskysymykset ovat seuraavat:

1. Millä perusteilla jäsenvaltiot voivat ylläpitää kaupallisia monopoleja, ja mitkä ovat näiden monopolien toimialan rajat?
2. Miten nämä oikeussäännöt soveltuvat Suomen valtion alkoholiyhtiön toimintaan?
3. Minkä oikeussääntöjen mukaan on tutkittava niitä kansallisia oikeussääntöjä, jotka eivät koske monopolin toimintaa?
4. Miten nämä oikeussäännöt soveltuvat Suomen alkoholilakiin?
5. Millä tavoin Suomen valtion alkoholiyhtiön toimintaa voisi kehittää näiden Unionin oikeussääntöjen valossa, erityisesti koskien rajat ylittävän etämyynnin sääntelyä?

1.3 Tutkimusmenetelmät ja tutkimuksen rakenne

Tutkimuksessa käytetty pääasiallinen tutkimusmenetelmä on sekä kansallisen että eurooppaoikeuden² lainopillinen tutkimus.³ Tutkimuksen tavoitteena on siis kansallisia ja Unionin oikeussääntöjä vertailemalla ja systematisoimalla muodostaa kokonaiskäsitely siitä, millä perusteilla toisaalta jäsenvaltioiden kaupallisia monopoleja ja toisaalta tavaroiden vapaata liikkuvuutta arvioidaan Unionin oikeuden valossa, ja verrata Suomessa kansallisella lailla perustettua järjestelmää tähän. Tutkimuksen loppupuolella otetaan vertailukohtaksi vielä Ruotsin alkoholin myyntijärjestelmä haettaessa inspiraatiota sille, miten Suomen alkoholin myyntijärjestelmää voisi kehittää. Suomen ja Ruotsin välinen vertailu on mielekästä sen takia,

² Ojaneen mukaan EU-oikeuden, eli perussopimusten ja EU-säädösten (mukaan lukien primääriset ja sekundääriset säädöstyypit) tulkinta on pitkälti samankaltaista kuin kansallistenkin oikeussääntöjen tulkinta. Ojaneen (2006) s. 51-52.

³ Hirvonen (2011), s. 22.

että molemmat maat liittyivät Euroopan Unioniin vuonna 1995 ja ovat tästä lähtien joutuneet vapauttamaan alkoholipolitiikkaansa soveltuvaksi Unionin tavoitteisiin.⁴ Vuonna 2006 tehdyn tutkimuksen mukaan Suomen ja Ruotsin alkoholikulttuuri nojasi vahvasti kolmeen pilariin ennen Unioniin liittymistä: 1) yksityisten voittojen rajoittaminen, 2) alkoholin saatavuuden rajoittaminen (kauppojen aukioloajat, alkoholin myynnin ikäraajat, myymälöiden rajoittaminen) sekä 3) ostovoiman pienentäminen korkealla alkoholiverotuksella ja hinnoilla.⁵ Vuonna 2004, maahantuontirajoitusten poistuttua Unionin alueelta, Pohjoismaiden terveys- ja sosiaaliministerit sopivat Pohjoismaisesta yhteenliittymästä alkoholipolitiikkaan kuuluvien asioiden osalta, jotta jatkossa taattaisiin parempi kansainvälinen kuuluvuus näihin asioihin liittyen.⁶ Ruotsin ja Suomen voimassa olevista alkoholilaeista on löydettävissä yhteneväisyyksiä, selkeimmän ollessa se, että molemmilla valtioilla alkoholin vähittäismyynti on sallittua, tietyin poikkeuksin, vain valtion omistaman alkoholiyhtiön toimesta. Maiden alkoholipolitiikan perimmäinen tarkoitus on myös samankaltainen eli alkoholin kokonaiskulutuksen rajoittaminen.⁷

Keskeisen lainsäädäntöpohjan tutkimukselleni muodostavat Unionin oikeussäännöt koskien jäsenvaltioiden kaupallisia monopoleja sekä tavaroiden vapaata liikkuvuutta. Nämä oikeussäännöt löytyvät Unionin toiminnasta tehdystä sopimuksesta, tuonnin määrällisiä rajoituksia ja vaikutukseltaan vastaavia toimenpiteitä koskeva artikla 34, näitä tuonnin kiellettyjen rajoitusten oikeuttamiseksi säädettyjä oikeuttamisperusteita koskeva artikla 36 sekä jäsenvaltion kaupallisia monopoleja koskeva artikla 37. Lisäksi huomiota kiinnitetään Unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön koskien edellä mainittuja artikloja. Unionin oikeuden osalta lukijan tulee muistaa, että Unionin tuomioistuimen asiassa Simmenthal vahvistaman periaatteen mukaan Unionin oikeus on ensisijaista kansalliseen lainsäädäntöön nähden. Tämä tarkoittaa sitä, että kansallisen oikeussäännön soveltaminen on kiellettyä, mikäli se on ristiriidassa Unionin oikeuden kanssa.⁸ Tämä periaate on sittemmin vakiinnuttanut asemansa

⁴ Karlsson (2014), s. 23.

⁵ Tigerstedt – Karlsson – Mäkelä – Österberg – Tuominen (2006), s. 112-113.

⁶ Tigerstedt – Karlsson – Mäkelä – Österberg – Tuominen (2006), s. 46.

⁷ Systembolaget: Om Systembolaget, Vårt uppdrag. Saatavilla 31.8.2021: <https://www.omsystembolaget.se/foretagsfakta/vart-uppdrag/>.

⁸ Asia 6/64 Costa v. ENEL, kohta 3.

oikeuskäytännössä.⁹ Lisäksi Unionin oikeussäntöjen tulkinnassa on oleellista ottaa huomioon se, kuinka Unionin oikeutta pitäisi tulkita. Unionin oikeuden tulkinnassa on tärkeää ottaa huomioon sekä Unionin oikeuden primääri- ja sekundaarinormit, mutta myös Unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö. Unionin oikeus muodostaa ristiriidattoman kokonaisuuden, jossa myös Unionin tuomioistuimen ratkaisuille on suuri merkitys eri asioiden ja käsitteiden tulkinnassa. Unionin tuomioistuin ottaa ennakkoratkaisuissaan huomioon sen, miksi Unioni on alun perin perustettu ja mikä on ollut ja mikä on nyt sen pyrkimys.¹⁰

Kansallisen lainsäädännön osalta tutkimuksessa keskitytään aiemmin voimassa olleen alkoholilain sekä voimassa olevan alkoholilain säännöksiin, erityisesti pykäliin, joissa säädetään valtion alkoholiyhtiön yksinoikeudesta ja tästä säädetystä poikkeuksista. Myös muu viranomaismateriaali, kuten ohjeet ja muut julkaisut muodostavat tärkeitä lähteitä tutkimuksessa. Sivuuttaa ei myöskään luonnollisesti voi kansallisten tuomioistuinten ratkaisuja nimenomaan valtion alkoholiyhtiötä sekä vähittäismyyntilupajärjestelmää koskien.

Tutkimuskysymyksiä lähestytään tutkimuksessa ensin selvittämällä asiaa koskevat Unionin oikeussäännöt, joita sitten sovelletaan voimassa olevaan kansalliseen lainsäädäntöön. Tutkielmassa aloitetaan selvittämällä alkoholiin liittyvän sääntelyyn erityispiirteitä ja käymällä läpi valtion alkoholiyhtiön historiaa. Tarkoituksena tässä luvussa on tutkia valtion alkoholiyhtiön alkuperäistä tarkoitusta, alkoholilainsäädännöllisiä asioita sekä valtion alkoholiyhtiön merkitystä. Seuraavaksi selvitetään alkoholilakiin tehdyt ja toivotut muutokset viimeisimmässä alkoholilain uudistuksessa, sekä tutkitaan komission suhtautumista erityisesti niihin uudistuksiin, jotka koskivat rajat ylittävää alkoholin etämyyntiä. Tämän jälkeen tutkimuksessa selvitetään kansallisten monopolien asemaa Unionin oikeussäntöjen valossa. Tässä yhteydessä selvitetään kriteerit jäsenvaltioiden kaupallisten monopolien olemassaololle sekä se, onko jäsenvaltioiden kaupallisten monopolien toimialalle asetettu joitakin rajoja. Selvitetyin mukaisesti tutkitaan Suomen valtion alkoholiyhtiön monopolin olemassaolon edellytyksiä ja toimialan rajoja. Kolmanneksi selvitetään millä perusteilla jäsenvaltiot voivat ylläpitää tavaroiden vapaan liikkuvuuden rajoituksia, sekä arvioidaan Suomen alkoholilailla perustettua vähittäismyyntilupajärjestelmää näiden oikeussäntöjen perusteella. Tässä yhteydessä asiaa lähestytään kansallisen lainsäädännön näkökulmasta, rajoitus kerrallaan.

⁹ Kts. esim. asia C-409/06 Winner Wetten, kohta 53 ja 54 ja asia 106/77 Simmenthal, kohta 24.

¹⁰ Kts. esim. Ojanen (2006), s. 51-53 ja Raitio (Oikeus 2005 (34); 3: 276–297), s. 267-277.

Lopuksi vielä selvitetään niitä tapoja, joilla Suomessa voimassa olevaa alkoholilakia voitaisiin kehittää. Viimeiseksi kerätään vielä tutkimuksessa saavutetut johtopäätökset yhteen.

1.4 Käsitteiden määrittely

1.4.1 Suomen alkoholilaki

Kuten jäljempänä on esitetty, Suomen alkoholilaki on uudistettu kaksi kertaa. Ensin vuonna 1994 ja toisen kerran vuonna 2018. Sekä aiemmin voimassa ollut vuoden 1994 alkoholilaki, että voimassa oleva vuoden 2018 alkoholilaki ovat keskeisiä tutkimuksen kannalta, ja onkin tärkeää ymmärtää muutokset, jotka alkoholilakiin tehtiin viimeisimmässä muutoksessa. Konkreettisia, ja tutkimuksen kannalta tärkeitä muutoksia tehtiin valtion alkoholiyhtiön toiminnan kirjauksessa lakiin sekä vähittäismyyntilupajärjestelmään.

Valtion alkoholiyhtiön yksinoikeus vähittäismyyntiin oli aiemmassa, vuoden 1994 alkoholilaissa kirjattu 13§:ään, jonka mukaan valtion alkoholiyhtiöllä oli yksinoikeus harjoittaa alkoholijuomien vähittäismyyntiä, poikkeuksena lain 14§:ssä säädetty vähittäismyyntilupajärjestelmä. Aiemman alkoholilain 7 lukuun oli kirjattu alkoholiyhtiön toimintaa koskevia oikeussääntöjä, ja 36§:n mukaan alkoholiyhtiön tehtävänä oli ensinnäkin ”... huolehtia sille tässä laissa yksinoikeudeksi säädetyn vähittäismyyntin harjoittamisesta.”¹¹ Huomattavaa on, että yksinoikeuden määrittävässä 13§:ssä oli säädetty, että alkoholiyhtiökään ei saa harjoittaa vähittäismyyntiä muualla kuin lupaviranomaisen hyväksymässä alkoholijuomamyymälässä, joka oli sijainniltaan asianmukainen ja jossa alkoholilakiin kirjattujen rajoitusten valvonta voitiin tehokkaasti järjestää. Samassa pykälässä säädettiin kuitenkin, että alkoholiyhtiöllä oli oikeus vähittäismyyntiin myös lähettämällä alkoholituotteet tilaajalle tai ostajalle.

Voimassa olevassa, vuoden 2018 alkoholilaissa valtion alkoholiyhtiön yksinoikeus on kirjattu 23§:ään sekä 6§:ään, ja poikkeukset ovat lueteltuna 17§:ssä. Käytännössä vain pykälien numerot muuttuivat ja vähittäislupajärjestelmään kuuluvien alkoholituotteiden alkoholipitoisuus nousi sekä niin kutsutun tilaviinipoikkeuksen lisäksi säädettiin samankaltainen poikkeus koskien käsityölaisoluita. Voimassa olevan alkoholilain luvussa 3 listataan alkoholiyhtiön toimintaa sääntelevät oikeussäännöt, ja 23§:ssä säädetään alkoholiyhtiön tehtävät, joista ensimmäisenä mainitaan alkoholiyhtiön yksinoikeus harjoittaa

¹¹ Alkoholilaki (1102/2017), 36:1.1§.

alkoholijuomien vähittäismyyntiä tietyin poikkeuksin. Aiemmassa alkoholilaissa yhdessä pykälässä olleet yksinoikeutta määrittävät oikeussäännöt ovat kuitenkin voimassa olevassa alkoholilaissa säädetty eri pykäliin. Vähittäismyyntiluvasta ja sen sidonnaisuudesta vähittäismyyntipaikkaan säädetään voimassa olevan alkoholilain 17§:ssä. Voimassa olevan alkoholilain 26§:n mukaan myöskin valtion alkoholiyhtiön vähittäismyyntipaikan tulee olla hyväksytty lupaviranomaisten toimesta. Lisäksi voimassa olevan alkoholilain 27§:n mukaan alkoholiyhtiö voi luovuttaa ostettuja tuotteita ostajalle niin kutsutussa luovutuspaikassa eli avoimessa liikehuoneistossa, jonka toiminnanharjoittajan kanssa valtion alkoholiyhtiön on tehnyt luovutuspaikkasopimuksen. Näin ollen ne asiat, jotka olivat aiemmassa alkoholilaissa sijoitettuna samaan, alkoholiyhtiön toimintaa ohjaavaan pykälään, ovat voimassa olevassa alkoholilaissa sijoitettuna eri pykäliin. Toimintaa ohjaavat säännöt ovat kuitenkin sijoitettuna voimassa olevassa alkoholilaissa lukuun, jossa alkoholiyhtiön toiminnasta säädetään muutoin. Näillä eroilla voi olla merkitystä, kun arvioidaan valtion alkoholiyhtiön monopolin soveltuvuutta Unionin sisämarkkinoille ja sitä, minkä Unionin oikeussäännön mukaan kansallisia oikeussääntöjä tulee tulkita. Tästä tarkemmin jäljempänä.

Vähittäismyyntiluvista on siis säädetty aiemman alkoholilain 14§:ssä ja voimassa olevan alkoholilain 17§:ssä. Nämä oikeussäännöt ovat sisällöltään hyvin samankaltaisia, mutta vuoden 2018 uudistuksessa vähittäismyyntilupajärjestelmän piiriin kuuluvien tuotteiden ryhmää laajennettiin. Aiemman alkoholilain 14§:n mukaan vähittäismyyntiluvan voi saada ensinnäkin käymisteitse valmistetun, enintään 4,7 tilavuusprosenttia alkoholia sisältävän alkoholituotteen myyntiin. Toiseksi vähittäismyyntiluvan voi saada niin kutsutun tilaviinipoikkeuksen osalta näiden juomien valmistuspaikan yhteyteen. Vähittäismyyntiluvan edellytyksenä oli lupaviranomaisen hyväksymä myyntipaikka, joka mahdollistaa tehokkaan valvonnan. Voimassa olevan alkoholilain 17§ mukaan vähittäismyyntiluvan voi saada enintään 5,5 tilavuusprosenttia alkoholia sisältävän alkoholijuoman myyntiin yhden vähittäismyyntipaikan sisätiloihin vain pykälässä mainittuihin myyntipaikkoihin. Lisäksi yllä mainittua tilaviinipoikkeusta on laajennettu koskemaan myös niin kutsuttuja käsityöläisolutia, joten näidenkin tuotteiden osalta vähittäismyyntiluvan voi saada tuotteiden valmistuspaikan yhteyteen perustettuihin myymälöihin.

1.4.2 Etämyynti ja etäosto

Käsitteitä etämyynti eikä etäosto ole määritelty alkoholilaissa. Käsitteitä käytetään kuvaamaan tilanteita, jotka liittyvät siihen, millä tavoin yksityishenkilö voi tilata alkoholituotteita

Suomeen. Lopputilannehan molemmissa on sama, Suomessa asuva yksityishenkilö saa tilaamansa tuotteet itselleen. Tärkeää on siis ymmärtää se, minkä tekee voimassa olevan alkoholilain mukaan toisesta tavasta sallitun ja toisesta taas kielletyn.

Etäosto on kyseessä, kun yksityishenkilö tilaa alkoholituotteita toisesta jäsenvaltiosta itse itselleen. Voimassa olevan alkoholilain mukaan maahantuonti on sallittua ilman mitään lupia paitsi, jos tuotuja alkoholituotteita käytetään kaupallisessa tai muussa elinkeinotarkoituksessa maahantuonnin jälkeen.¹² Alkoholituotteiden maahantuonti on siis alkoholilain mukaista, kunhan se tehdään ostajan hankkiman itsenäisen välittäjän tai ammattimaisen kuljetusyrityksen kautta. Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston ohjeessakin todetaan nimenomaisesti, että ”Ulkomailta tilaamalla alkoholijuomia ostavan on itse järjestettävä alkoholijuomien kuljetus Suomeen.”¹³ Vaikka ohjeen mukaan myyjä voikin avustaa kuljetuspalvelun hankkimisessa, on kuljetusasiakirjoihin kuitenkin merkittävä sekä lähettäjäksi, että vastaanottajaksi tilaaja.¹⁴

Etämyynnillä¹⁵ taas tarkoitetaan tilannetta, jossa myyjän katsotaan osallistuvat tuotteiden kuljetukseen Suomeen. Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston ohjeessa todetaan, että jos myyjä tai joku myyjän puolesta tuo alkoholituotteet Suomeen, on kyseessä kaupallinen toiminta, joka on alkoholilain mukaan luvan varaista toimintaa eli maahantuotujen alkoholituotteiden vähittäismyyntiä Suomessa.¹⁶ Kielletyksi voimassa olevan alkoholilain mukaisen vähittäismyyntiluvan vaatimaksi toiminnaksi tilaaminen muuttuu, jos tilattujen tuotteiden lähettäjänä on myyjä – tällöin siis katsotaan, että myyjä on tuonut tuotteet Suomeen ja luovuttaa ne täällä ostajalle.

Ero näiden kahden toiminnan välillä on siis se, kuka huolehtii tuotteiden kuljetuksesta Suomeen. Tilanteessa, jossa ostaja itse on sekä tilaaja, että vastaanottaja, on kyse etäostosta ja

¹² Alkoholilaki (1102/2017), 32§.

¹³ Valvira, ohje: Alkoholijuomien tilaaminen ja maahantuonti (17.3.2010, päivitetty 16.2.2015), s. 1.

¹⁴ Valvira, ohje: Alkoholijuomien tilaaminen ja maahantuonti (17.3.2010, päivitetty 16.2.2015), s. 1.

¹⁵ Kts. etämyynnin määritelmästä Kilpailu- ja kuluttajavirasto ”Verkkokauppa ja muu etämyynti” (2014) kohta 4. Milloin kyseessä on etämyynti.

¹⁶ Valvira, ohje: Alkoholijuomien tilaaminen ja maahantuonti (17.3.2010, päivitetty 16.2.2015), s. 1.

alkoholilain mukaan sallitusta toiminnasta. Mikäli myyjä edes välillisesti osallistuu tuotteiden kuljetukseen, on kyseessä alkoholilailla kielletty toiminta eli etämyynti.

Valtion alkoholiyhtiön monopolin toimintaan nämä käsitteet liittyvät keskeisesti sen vuoksi, että mikäli henkilön toiminnan katsotaan olevan etämyyntiä, on se vallitsevan alkoholilain tulkinnan mukaan valtion alkoholiyhtiön yksinoikeuden toimialaan kuuluvaa vähittäismyyntiä eli joko täysin kiellettyä toimintaa valtion alkoholiyhtiön yksinoikeuteen kuuluvien tuotteiden osalta, tai luvanvaraista toimintaa niiden tuotteiden osalta, joiden myyntiin voi saada vähittäismyyntiluvan.

Suomen viranomaiset katsovat, että rajat ylittävä etämyynti oli jo vuoden 1995 alkoholilain mukaan kiellettyä. Aiemmin voimassa olleessa alkoholilaissa oli kolme pykälää, jotka koskivat alkoholijuomien myyntiä: 8§, 13§ ja 14§, ja jotka Suomen viranomaisten mukaan yhdessä luettuna ovat tarkoittaneet sitä, ettei rajat ylittävää etämyyntiä ole voinut harjoittaa Suomeen.¹⁷ Aiemmin voimassa olleen alkoholilain maahantuontia koskevan 8§:n mukaan alkoholin maahantuonti oli sallittua ilman mitään lupia muutoin kuin kaupalliseen toimintaan. Kaupallisessa tarkoituksessa maahantuontiin tarvittiin kuitenkin lupa, käytännössä vähittäismyyntilupa, mikäli tarkoitus on myydä maahantuotuja alkoholijuomia. Valtion alkoholiyhtiön yksinoikeuden perustavan 13§:n mukaan taas vähittäismyyntilupaa ei voitu edes myöntää niiden alkoholijuomien myyntiin, jotka kuuluivat valtion alkoholiyhtiön vähittäismyyntimonopolin piiriin. Vaikka vähittäismyyntiin olisikin muutoin saanut luvan, vähittäismyyntilupia koskevan 14§:n mukaan luvan pystyi saamaan vain, jos myyntiä harjoitti viranomaisten hyväksymässä myyntipaikassa, ei esimerkiksi kotiinkuljetuksella.¹⁸ Näin ollen siis Suomen rajojen ulkopuolella toiminut ei voinut saada maahantuontiin tarvittavaa lupaa edes luvanvaraiseen toimintaan ilman, että olisi ollut valmis perustamaan lain vaatiman myyntipaikan Suomeen. Käytännössä siis rajat ylittävä etämyynti, eli verkossa tai muutoin tapahtuva alkoholituotteiden myynti, jossa tuotteet toimitetaan ostajalle, on ollut ja on edelleen kiellettyä, sillä perusteella, että Suomen viranomaiset katsovat myyjän myyvän tuotteita Suomessa, vaikka tosiasiallisesti tuotteet esimerkiksi tuotaisiin Suomeen postimyynnillä tai kolmannen kuljetuksessa. Näin ollen myyntiin soveltuisi alkoholilain vähittäismyyntiä koskevat säännökset.

¹⁷ Komission tiedonanto TRIS/(2017) 00715

¹⁸ STM: luonnos laiksi alkoholilain muuttamisesta 6.7.2018, s. 1.

Yllä selvennetty tulkinta vahvistettiin sekä hovioikeuden, että korkeimman oikeuden taholta niin kutsutuissa Visnapuu-tapauksissa. Tätä on tarkemmin käsitelty jäljempänä. Ratkaisujen perusteella kuitenkin tapauksessa ei siis itseasiassa arvioida sitä, onko rangaistavaa toimittaa alkoholituotteita toisesta jäsenmaasta Suomeen, vaan tapauksessa on tosiasiallisesti kyse siitä, että myyjä toi maahan alkoholituotteita myyntiin Suomessa. Tapauksessa siis arvioidaan alkoholin myyntiä Suomessa, kun ensin tuotteet on tuotu maahan, ja tämän kautta aiemman alkoholilain 14§, ja voimassa olevan alkoholilain 17§ mukaisia vähittäismyyntilupajärjestelmiä, jotka ovat ainoita vaihtoehtoja silloin, jos jokin toimija valtion alkoholiyhtiön lisäksi haluaa myydä vähittäismyyntiluvan vaikutusalueelle kuuluvia tuotteita Suomessa. Kyse loppujen lopuksi näissä ratkaisuissa on siis siitä, että Visnapuu toi alkoholituotteita Suomeen kaupallisessa tarkoituksessa ja myi niitä Suomessa, vähittäismyyntiluvan piirissä ilman laissa vaadittua lupaa ja valtion alkoholiyhtiön yksinoikeuden toimialaan kuuluvina.¹⁹ Lisää tästä maahantuontia ja vähittäismyyntiä ja näiden perusteluita koskevista epäselvyyksistä, sekä siitä miten kansallista oikeustilaa voisi mahdollisesti selventää, on tutkittu jäljempänä.

1.4.3 EU-Pilot tietopyyntö

Komissio aloitti EU-Pilot menettelyn Suomen kanssa 11.2.2021 lähettäessään Suomelle tietopyynnön koskien Suomen alkoholilakia ja erityisesti pyytääkseen jäsenvaltioiden välisen kaupan heikentämiselle perusteluita. On tärkeää ymmärtää mikä merkitys aloitetulla menettelyllä on asian käsittelyn kannalta tulevaisuudessa.

EU-Pilot menettelyssä on siis kyse tilanteesta, jossa komissio on havainnut tai saanut tietoonsa Unionin oikeuden mahdollisen rikkomuksen. EU Pilot-menettely on rikkomistapauksissa ensimmäinen vaihe, jossa komissio pyrkii kyseisen jäsenvaltion kanssa selvittämään tilanteen vuoropuhelun kautta ilman varsinaista rikkomusmenettelyä.²⁰ Normaali käsittelyaika EU Pilot-nimikkeen alla käytävälle vuoropuhelulle on noin 20 viikkoa. Komissio lähettää ensin jäsenvaltiolle tiedustelun menettelyn kohteena olevasta asiasta, johon jäsenvaltiolla on normaalisti noin 10 viikkoa aikaa antaa vastaus. Suomen tapauksessa vastausaikaa oli

¹⁹ Helsingin hovioikeuden tuomio 24.4.2017 nro 503, s. 8 ja KKO 2018:49 kohta 8 ja 9.

²⁰ European Commission: The EU Single Market, EU Pilot. Kts myös Komission tiedonanto, Tulosten Eurooppa – Yhteisön lainsäädännön soveltaminen (KOM(2007) 502 lopullinen, 5.9.2007)

tietopyynnössä annettu 8 viikkoa.²¹ Tämän jälkeen Komissiolla on noin 10 viikkoa aikaa arvioida vastaus. Jos komission tulee johtopäätökseen, että jäsenvaltion vastaus asiasta ei ole tarpeeksi tyydyttävä, komissio voi aloittaa varsinaisen rikkomusmenettelyn kyseistä jäsenvaltiota vastaan.²²

Komission Suomelle lähettämän tietopyynnön mukaan Komissio on vastaanottanut Suomea vastaan kanteluita²³, joiden perusteella on syytä olettaa, että Suomen voimassa oleva alkoholilaki, kuten se on tulkittu viranomaisten sekä valtion alkoholiyhtiön toimesta, saattaa sisältää Unionin lainsäädännön kannalta ongelmallisia kohtia.²⁴ Eryteisesti komissio osoittaa kiinnostusta vähittäismyyntilupajärjestelmään enintään 5,5 tilavuusprosenttia alkoholia sisältävien tuotteiden osalta sekä rajat ylittävän etämyynnin kieltoon, vaikka alkoholilaissa ei ole nimenomaista kieltoa. Lisäksi Komissio pyytää Suomen valtiota antamaan perusteet rajat ylittävän etämyynnin kiellolle²⁵ sekä tiedustelea valtion alkoholiyhtiön valikoimaanotto-ohjeesta.

Sosiaali- ja terveysministeriö toimitti vastauksena Komissiolle 29.4.2021. Vastauksessa käydään perusteellisesti läpi valtion kanta vähittäismyyntilupajärjestelmään ja sen ehtona olevaan myyntipaikan vaatimukseen, jonka komissio tietopyynnössään kyseenalaisti.²⁶ Lisäksi valtion alkoholiyhtiön valikoimaanotto-ohjetta käydään läpi ja perustellaan valtion alkoholiyhtiön toiminnan syrjimättömyyttä ja läpinäkyvyyttä.²⁷

Sekä komission lähettämän tietopyynnön sisältö kuin myös Suomen vastauksen sisältö käsitellään jäljempänä asiayhteyden mukaisesti.

²¹ Themis/EU Pilot EUP(2021)9837, Tietopyyntö Suomen viranomaisille, s. 3.

²² European Commission – The EU Single Market, EU Pilot.

²³ Kts. esimerkiksi Petri Sarvamaan komissiolle esittämä kysymys 22.7.2020 P-004339/2020 ja Komission antama vastaus 28.8.2020 P-004339/2020 (ASW) ja Alatalo, Mikko. Kirjallinen kysymys alkoholin etämyynnin tulevaisuudesta (KK 548/2017 vp) 28.11.2017 sekä Savola, Mikko ja Pirttilahti, Arto. Kirjallinen kysymys alkoholin etämyynnin sallimisesta (KK 1042/2020 vp) 28.1.2021.

²⁴ Themis/EU Pilot EUP(2021)9837, Tietopyyntö Suomen viranomaisille.

²⁵ Themis/EU Pilot EUP(2021)9837, Tietopyyntö Suomen viranomaisille, s. 2-3.

²⁶ Suomen vastaus EU-Pilot tietopyyntöön 29.4.2021 (VN/10192/2021), s. 2-3, 5-6.

²⁷ Suomen vastaus EU-Pilot tietopyyntöön 29.4.2021 (VN/10192/2021), s. 5-8.

2 Suomen alkoholipolitiikka ja alkoholilain uudistus

2.1 Suomen alkoholipolitiikka ja valtion alkoholiyhtiön merkitys

Alkoholilain tavoitteena on kansanterveyden suojelu alkoholijuomien aiheuttamilta haitoilta.²⁸ Eduskunnassa alkoholilaista päättäessä ei kuitenkaan kansanterveydelliset asiat vaikuta siihen, miten puolueet tai kansanedustajat asiasta äänestävät, vaan alkoholiasiat käsitellään eduskunnassa vakaumuksellisina asioina.²⁹ Näin ollen edustajien ei siis tarvitse äänestää käsiteltävästä asiasta ryhmäpäätösten tai puolueensa sosiaali- ja terveystaloudellisen näkemyksen mukaisesti kuten normaalisti toimittaisiin³⁰, vaan he saavat alkoholipoliittisten asioiden äärellä vapaasti äänestää vakaumuksensa mukaisesti.³¹ Vuoteen 1994 saakka ei myöskään paljoa puututtu siihen, kuinka valtion alkoholiyhtiö hoiti lainsäädännön vaatimat muutokset, vaan valtion alkoholiyhtiö piti huolen muutoksista itsenäisesti, ministeriön hyväksynnällä.³² Tämä on kuitenkin voitu nähdä ristiriidassa alkoholilain tarkoituksen, eli alkoholin kulutuksen vähentämisen ja alkoholista aiheutuvien haittojen ehkäisemisen, kanssa.³³ Valtion alkoholiyhtiö, Alko Oy, on toisaalta yhtiö, joka myy alkoholia, ja toisaalta valtion keino vähentää alkoholin kulutusta ja alkoholista aiheutuvia haittoja. Alko Oy:n vuoden 2020 vuosikatsauksessa nimenomaan todetaankin, että toiminnan tarkoitus ei ole voitontavoittelu eikä kilpailu yksityisten yritysten kanssa, vaan Alkon tehtävänä on yksinkertaisesti huolehtia alkoholin vähittäismyynnistä (laissa säädetyin poikkeuksin) niin, että tavoitteena on alkoholista aiheutuvien haittojen vähentäminen.³⁴ Edelleen vuoden 2020 vuosikertomuksen mukaan emoyhtiöllä oli vuoden 2020 tilinpäätöksen mukaan voitonjakokelpoisia varoja 96 280 858,29 euroa, josta hallitus ehdotti osinkoa jaettavaksi 60 000 000,00 euroa.³⁵ Koska Alko Oy on kokonaan Suomen valtion omistama, menevät nämä varat suoraan valtiolle.³⁶ Alkon taloudellinen merkitys onkin yhteiskunnalle suuri. Tulot käytetään yleisesti valtion menojen

²⁸ Alkoholilaki (1102/2017), 1§.

²⁹ Warsell (2005), s. 139

³⁰ Suomen Poliittinen Järjestelmä – verkkokirja: 3.2 Eduskunta Suomen poliittisessa järjestelmässä (Aula, 2008).

³¹ Warsell (2005), s. 139

³² Warsell (2005), s. 143

³³ Warsell (2005), s. 144. Kts myös alkoholilaki (1102/2017), 1§.

³⁴ Alko Oy: Vuosikertomus ja vastuullisuusraportti 2020.

³⁵ Alko Oy: Vuosikertomus ja vastuullisuusraportti 2020.

³⁶ Alko Oy: Hallinto ja johto.

rahoittamiseen ja ne muodostavat tärkeän tulonlähteen valtiolle. Vuonna 2020 yllä mainitun voiton lisäksi Alko kerrytti valtion kassaa verotuloilla alkoholijuomaveron osalta 656,1 miljoonaa euroa ja arvonlisäveron osalta 274,6 miljoonaa euroa.³⁷ Kiistatta voidaan siis todeta, että Alko Oy:llä on suuri rooli valtion toiminnan rahoittajana.

2.2 Valtion alkoholiyhtiön olemassaolon historia

Voimassa oleva alkoholilaki (1102/2017) perustaa 23§:ssä alkoholiyhtiön, jolla on tietyn poikkeuksin yksinoikeus harjoittaa alkoholijuomien vähittäismyyntiä Suomessa. Tällä alkoholin vähittäismyyntimonopolilla tarkoitetaan nykyistä Alko Oy:tä.³⁸ Alkoholilain 1§ sekä alkoholiliikkeen toiminnasta annettu asetus määrittää alkoholiyhtiön tehtäväksi alkoholijuomien vähittäismyyntin siten, että tavoitteena on alkoholin kulutuksen aiheuttamien haittojen ehkäiseminen.³⁹ Alkoholista aiheutuvien haittojen ehkäisy ei kuitenkaan ole aina ollut valtion alkoholiyhtiön tarkoitus. Tulee muistaa, että valtion alkoholiliike perustettiin vuonna 1932 keskelle lama-aikaa ja valtion taloudellista kriisiä, ja yhtiön tarkoituksena tällöin olikin ennen muuta valtion kassan kerryttäminen.⁴⁰ Sosiaalipoliittiset syyt sekä kansanterveyden suojele tulivat keskusteluun mukaan vasta Euroopan yhtenäistymisen mukana, kun läpinäkyvyys sekä tavaroiden vapaan liikkuvuuden ja syrjimättömyyden periaate vaativat jäsenvaltioita luopumaan kansallisten monopolien ylläpitämästä protektionismista.⁴¹

Valtion alkoholiliike perustettiin jo vuonna 1919 kieltolain tullessa voimaan tarkoituksenaan hoitaa lääkinnällisiin, teknisiin ja tieteellisiin tarkoituksiin tarvittavan alkoholin kauppaa.⁴² Itsenäisen Suomen ensimmäinen kansanäänestys päätti kieltolain kumoamisesta vuonna 1931, jonka jälkeen Väkijuomalain astuessa voimaan vuonna 1932 annettiin valtion omistamalle Oy Alkoholiliike Ab:lle yksinoikeus tuoda, viedä, valmistaa ja myydä alkoholia.⁴³ Keskioluen

³⁷ Alko Oy: Alkon taloudellinen merkitys yhteiskunnalle yli miljardi euroa.

³⁸ Alko Oy: 5-4-3-2-1-0: Alkon historia.

³⁹ Asetus alkoholiliikkeen toiminnasta, 1§.

⁴⁰ Warsell (2005), s. 17.

⁴¹ Warsell (2005), s. 15.

⁴² Alko Oy: 5-4-3-2-1-0: Alkon historia.

⁴³ Häikiö (2007), s. 82, 84-85, 91. Ks. myös Karlsson (2014), s. 32.

myynti elintarvikeliikkeisiin vapautettiin jo vuonna 1969, kun uusi alkoholi- ja keskiolutlaki tuli voimaan, ja samalla Oy Alkoholiliike Ab:sta tuli Oy Alko Ab.⁴⁴

Alkoholipolitiikkaan liittyviä kysymyksiä ei suoraan käsitelty neuvotteluissa ennen ETA-sopimukseen (Euroopan talousalue) liittymistä.⁴⁵ ETA-sopimukseen lisättiin kuitenkin julistus Suomen, Norjan, Islannin ja Ruotsin alkoholimonopoleista, jonka mukaan näiden maiden alkoholimonopolit perustuvat tärkeisiin terveydellisiin sekä sosiaalipoliittisiin tavoitteisiin.⁴⁶ ETA-sopimukseen liittymisen jälkeen Oy Alko Ab tunnettiin nimellä Alko Oy.⁴⁷ Tammikuussa 1994, ETA-sopimukseen liittymisen jälkeen, Suomalainen yritys Restamark yritti tuoda maahan alkoholia vastoin voimassa olevaa lakia. Tapaus eteni Euroopan vapaakauppajärjestön tuomioistuimeen, jonka mukaan Suomen maahantuontimonopoli oli vastoin ETA-sopimusta.⁴⁸ Unionin näkemys oli, että alkoholimonopolin osa-alueet, lukuunottamatta vähittäismyyntimonopolia, on purettava.⁴⁹ Tässä vaiheessa Suomessa uuden alkoholilain säätämiseen nimitetty työryhmä oli jo tullut samaan johtopäätökseen, ja Restamark-tapauksessa annettu tuomio vahvisti Suomen lainsäädäntötyöryhmän suunnan oikeaksi.⁵⁰ Jo työryhmän vuoden 1992 mietinnön mukaan tuonti- ja tukkumyyntimonopolit niin alkoholijuomien kuin väkiviinankin osalta olisi kumottava, ja sama koskisi mietojen viinien tukkumyyntimonopolia. Lisäksi työryhmä ehdotti jo tällöin, että ETA-sopimukseen kuuluvista valtioista tapahtuva alkoholivalmisteiden tuonti olisi vapautettava luvanvaraisuudesta.⁵¹ Vuonna 1999 tuli Alko Oy:stä itsenäinen alkoholituotteiden vähittäismyyntimonopoli, jonka omistaja on Suomen valtio, ja joka kuuluu sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön hallinnonalaan ja valvontaan.⁵²

⁴⁴ Alko Oy: 5-4-3-2-1-0: Alkon historia.

⁴⁵ Warsell (2005), s. 76.

⁴⁶ Declarations by one or more of the contracting parties to the agreement in the European Economic Area, Final Act, 1. Declaration by the Governments of Finland, Iceland, Norway and Sweden on alcohol monopolies.

⁴⁷ Alko Oy: 5-4-3-2-1-0: Alkon historia.

⁴⁸ Tigerstedt – Karlsson – Mäkelä – Österberg – Tuominen (2006), s. 114.

⁴⁹ Alko Oy: 5-4-3-2-1-0: Alkon historia.

⁵⁰ Warsell (2005), s. 122.

⁵¹ Warsell (2005), s. 146.

⁵² Alko Oy: 5-4-3-2-1-0: Alkon historia.

2.3 Alkoholilain kokonaisuudistus ja nykyinen alkoholilaki

Alkoholilaki on uudistettu kokonaisuudessaan kaksi kertaa. Ensimmäinen kokonaisuudistus tapahtui vuonna 1994 sen jälkeen, kun Alko Oy:n hallintoneuvosto päätti 1991 pitämässään kokouksessa ehdottaa sosiaali- ja terveysministeriölle alkoholilain kokonaisuudistusta silloisen alkoholilain ollessa turhan raskas ja yksityiskohtainen. Sosiaali- ja terveysministeriö asetti työryhmän selvittämään alkoholilain muutostarpeita vuonna 1992 Alko Oy:n aloitteesta. Pelkät yksittäisuudistukset eivät enää riittäneet, vaan koko alkoholilaki oli uudistettava.⁵³ Tällöin uudistuksen tarpeet arvioitiin nimenomaisesti huomioiden ETA-sopimuksen sekä mahdollisen EY-jäsenyyden vaatimukset.⁵⁴ Toisen kerran alkoholilain kokonaisuudistusta alettiin valmistelemaan vuonna 2016, jolloin ajatuksena oli koota mahdollisimman kattavasti yhteen aikaisempi, vuoden 1994 alkoholilaki ja sen nojalla annetut asetukset yhteen lakiin.⁵⁵ Viimeisin alkoholilain kokonaisuudistus tuli voimaan 1.3.2018, sekä muutamat poikkeukset jo 1.1.2018.⁵⁶

Keskeisenä tavoitteena alkoholilain viimeisimmässä uudistuksessa oli edelleen ehkäistä alkoholista aiheutuvia haittoja, mutta konkreettisia muutoksia tapahtui lähinnä alkoholin saatavuutta parantaen pääasiassa alkoholijuomien vähittäismyynnissä, anniskelussa, mainonnassa, valmistuksessa ja matkustajatuonnissa.⁵⁷ Vähittäismyynnin saralla tehtiin kenties näkyvin muutos, sillä monopolijärjestelmää lievitettiin niin, että luvanvaraiseen vähittäismyyntiin sallittiin kaikki enintään 5,5 tilavuusprosenttia sisältävät alkoholijuomat, ja näiden osalta myös vaatimus juoman valmistamisesta käymisteitse poistui.⁵⁸ Samalla valtion alkoholiyhtiölle sallittiin alkoholin myyminen ja luovutus niin kutsuttuja luovutuspaikkoja hyödyntämällä, joista asiakas voi hakea tilaamansa alkoholituotteet.⁵⁹ Alkoholin rajat ylittävä etämyynti haluttiin kuitenkin kieltää nimenomaisesti ja kokonaan, vaikka samalla avattiin Suomen vähittäismyynniluvan saaneille toimijoille sekä valtion alkoholiyhtiölle mahdollisuus

⁵³ Warsell (2005), s. 143

⁵⁴ Warsell (2005), s. 145. Kts. myös HE 100/2017 s. 7.

⁵⁵ STM – Alkoholilain kokonaisuudistus ja Eduskunta: Lakihankkeiden tietopaketit – LATI. Alkoholilain kokonaisuudistus (Peuhkurinen, 2018).

⁵⁶ STM – Alkoholilain kokonaisuudistus.

⁵⁷ STM – Alkoholilain kokonaisuudistus.

⁵⁸ HE 100/2017 vp, s. 7, 82.

⁵⁹ HE 100/2017 s. 89. Kts. myös Komission tiedonanto TRIS/(2017) 00715.

myydä tuotteita esimerkiksi internetissä ja toimittaa ostetut tuotteet vähittäismyyntiluvan mukaiseen myyntipaikkaan.⁶⁰ Rajojen ylittävän etämyynnin kieltä perusteltiin sillä, että käytännössä se ei ole koskaan ollutkaan sallittua ja lakiehdotuksen 30§ oleva, alkoholijuomien rajat ylittävän etämyynnin kategorinen ja suora kieltä selventäisi olemassa olevaa oikeustilaa.

Lakiehdotus toimitettiin komissiolle direktiivin 2015/1535 mukaisesti, jolloin komissio asetti vastakkain alkoholin saatavuuden lisäyksen sekä etämyynnin kiellon. Komission mukaan myöskään luovutuspaikkajärjestelmä ei kuulunut valtion alkoholiyhtiön yksinoikeuden piiriin vaan on yhteydessä siihen, ja näin ollen sitä olisi tulkittava tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevien Unionin oikeussääntöjen mukaisesti vapaan liikkuvuuden mahdollisena rajoituksena. Komission mukaan nimittäin valtion alkoholiyhtiön mahdollisuus alkoholijuomien verkkomyyntiin sekä toimittamiseen luovutuspaikkaan ja samankaltaisen toiminnan kieltä muista jäsenvaltioista on syrjivä myyntijärjestelmä. Tämän kaltainen järjestelmä ei vaikuttaisi samoin kotimaisten tuotteiden sekä muista jäsenvaltioista tulevien tuotteiden markkinointiin, jolloin kieltä luo esteitä Unionin sisämarkkinoille. Näin ollen komissio totesi, että ehdotettu järjestelmä olisi Unionin oikeussääntöjen vastaisesti määrällinen rajoitus tavaroiden vapaalle liikkuvuudelle. Samoin Komissio kyseenalaistaa rajoituksen mahdollisen oikeuttamisperusteen Unionin oikeussääntöjen perusteella, sillä alkoholin saatavuuden lisääminen ei ole linjassa oikeuttamisperusteena tunnustettuihin kansanterveyden ja yleiseen järjestykseen liittyvien syiden kanssa.⁶¹

Yksityiskohtaisen lausunnon jälkeen lakiehdotuksesta poistettiin nimenomainen rajat ylittävän etämyynnin kieltä, ja uutta alkoholilakia koskeva hallituksen esitys HE 100/2017 annettiin eduskunnalle käsittelyyn. Rajat ylittävää etämyyntiä koskevat säännökset säilytettiin entisellään.⁶² Eduskunta kiinnitti lakia käsitellessään kuitenkin huomiota epäselvään oikeustilaan etämyyntiä koskevien säännösten osalta, ja hyväksymisen edellytyksenä olikin, että hallitus selventää tätä koskevan sääntelyn.⁶³ Tätä tehtävää varten sosiaali- ja terveysministeriö nimitti erityisen työryhmän, jonka ehdotuksen mukaan lainsäädännöllisen

⁶⁰ 2016/653/FIN, ilmoituksen luonnosteksti 30§, Komission tiedonanto - TRIS/(2018) 02788 ja Suomen vastaus EU-Pilot tietopyyntöön 29.4.2021 (VN/10192/2021), s. 3.

⁶¹ Komission tiedonanto TRIS/(2017) 00715.

⁶² STM: Luonnos laiksi alkoholilain muuttamisesta 6.7.2018, s. 3.

⁶³ STM: Luonnos laiksi alkoholilain muuttamisesta 6.7.2018, s. 4.

tilanteen selkiyttämisen lähtökohtana oli Unionin valmisteverotusta koskevan direktiivin etämyynnin määritelmä sekä Unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisu C-198/14 *Visnapuu*.⁶⁴ Työryhmällä oli kolme mahdollista lainsäädännöllisen tilanteen selkiyttämiseen tähtäävää vaihtoehtoa; säilyttää nykytilanne entisellään, selkeyttää nykytilaa määrittelemällä ja kieltämällä rajat ylittävä etämyynti ja siihen liittyvä maahantuonti, mutta sallimalla etäostaminen niin kuin se on määritelty valmisteverotuslaissa, tai rajat ylittävän etämyynnin salliminen.⁶⁵ Näistä vaihtoehdoista valituksi tuli nykytilanteen selkeyttäminen, koska näin saataisiin oikeustilaa selvemmäksi noudattamalla Unionin tuomioistuimen sekä korkeimman oikeuden periaatteita. Kiellettyä luonnoksen mukaan olisi alkoholijuomien etämyynti, jossa myyjä tai kolmas osapuoli osallistuu tuotteiden lähettämiseen tai kuljettamiseen Suomeen. Ratkaisevaa olisi siis myyjän osallistuminen tuotteiden lähettämiseen tai kuljetukseen.⁶⁶ Poikkeuksena lupavaatimuksesta olisi alkoholituotteiden myynti toisesta jäsenvaltiosta vähittäiskaupoille, ravintoloille ja valtion alkoholirytykselle, tai suomalaiselle valmistajalle juomasekoitusten valmistamista varten. Tämä toiminta ei olisi lain vastaista etämyyntiä, sillä myynti tapahtuisi Suomessa tapahtuvaa alkoholijuoman valmistusta tai myyntiä varten. Näin ollen siis alkoholijuomien tukkumyynti olisi poikkeus luvanvaraisuuteen.⁶⁷ Selvennyksenä todettakoon vielä, että lakiehdotuksessa ei ollut ehdotettu poistettavaksi myyntipaikan vaatimusta luvan myöntämiseen liittyen, sillä korkein oikeus ei pitänyt tätä tai muutoinkaan vähittäismyyntilupajärjestelmää Unionin oikeuden vastaisena.⁶⁸ Alkoholijuomien etämyynti ei siis olisi sallittua muutoin kuin vähittäismyyntiluvan saaneiden osalta. Käytännössä kuitenkin varsinainen ongelma ei poistunut, sillä vähittäismyyntijärjestelmään sisältyvää kiinteän myyntipaikan vaatimukseen ei suunniteltu muutoksia.

Komissio antoi yksityiskohtaisen lausuntonsa koskien selventävää lakiehdotusta, ja totesi, että rajat ylittävän etämyynnin kiellolla luodaan Unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen, artiklan 34 vastainen määrällinen rajoitus tavaroiden vapaalle liikkuvuudelle ja, että kyseessä olisi nimenomaan lakiin perustuva syrjintä maahantuotuja alkoholijuomia kohtaan. Etämyynti olisi

⁶⁴ STM: Luonnos laiksi alkoholilain muuttamisesta 6.7.2018, s. 6.

⁶⁵ STM: Luonnos laiksi alkoholilain muuttamisesta 6.7.2018, s. 5-9.

⁶⁶ STM: Luonnos laiksi alkoholilain muuttamisesta 6.7.2018, s. 7.

⁶⁷ STM: Luonnos laiksi alkoholilain muuttamisesta 6.7.2018, s. 7.

⁶⁸ STM: Luonnos laiksi alkoholilain muuttamisesta 6.7.2018, s. 6.

lakiehdotuksen mukaan sallittu ainoastaan enintään 2,8 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävien tuotteiden osalta, kun taas kotimaiset vähittäismyyjät voivat esteettä myydä enintään 5,5 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältäviä alkoholijuomia vähittäismyyntipaikassa, tai järjestää niiden kuljetuksen vähittäismyyntipaikkaan. Komissio ilmaisi myös epävarmuutensa rajoituksen oikeuttamisperusteesta, ja totesi, ettei ole vakuuttunut lakiehdotuksen tarpeellisuudesta ja oikeasuhtaisuudesta verrattuna tavoitteeseen, eli ihmisten terveyden ja elämän suojelemiseen.

Tätä lakiuudistusta ei koskaan viety loppuun eli alkoholilain muutosta etämyynnin selkeyttämiseksi ei säädetty. Nykytilanne on siis käytännössä sama kuin ennen alkoholilain uudistusta, eli se, että vaikka vähittäismyyntiluvan myöntämisen edellytyksiä ei ole rajattu⁶⁹, on luvan myöntämisen edellytyksenä kuitenkin vähittäismyyntipaikka Suomessa.⁷⁰ Näin ollen etämyyjän, joka haluaisi tuoda tuotteitaan toisesta Unionin jäsenvaltiosta Suomeen tarkoituksenaan harjoittaa elinkeinotoimintaa, on haettava vähittäismyyntilupaa, jolloin tällä on oltava vähittäismyyntipaikka Suomessa. Lisäksi vähittäismyyntilupa on mahdollista saada vain enintään 5,5 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävien tuotteiden myyntiin.⁷¹ Verkkomyyntiä voi harjoittaa kuka vain vähittäismyyntiluvan haltija valtion alkoholiyhtiön lisäksi, edellytyksenä kuitenkin edelleen on vähittäismyyntipaikan vaatimus luvan edellytyksenä.⁷² Näin ollen on todettava, että mikäli toimija, suomalainen tai ulkomaalainen, on kykenemätön tai ei halua perustaa vähittäismyyntipaikkaa Suomeen, ei hän voi saada alkoholilain mukaista vähittäismyyntilupaa tuotteilleen.⁷³ Samaan aikaan valtion alkoholiyhtiö myy tuotteitaan verkossa ja toimittaa tuotteita niin vähittäismyyntipaikkoihin kuin myös edellä selostettuihin luovutuspaikkoihin.⁷⁴ Käytännössä siis jo edellisen alkoholilain aikana voimassa ollut alkoholin etämyynnin kieltö on edelleen voimassa, ilman nimenomaista kirjausta Suomen lakiin.

⁶⁹ Suomen vastaus EU-Pilot tietopyyntöön 29.4.2021 (VN/10192/2021), s.1

⁷⁰ Suomen vastaus EU-Pilot tietopyyntöön 29.4.2021 (VN/10192/2021), s. 2.

⁷¹ Suomen vastaus EU-Pilot tietopyyntöön 29.4.2021 (VN/10192/2021), s. 1.

⁷² Suomen vastaus EU-Pilot tietopyyntöön 29.4.2021 (VN/10192/2021), s. 3.

⁷³ Suomen vastaus EU-Pilot tietopyyntöön 29.4.2021 (VN/10192/2021), s. 5-6.

⁷⁴ Suomen vastaus EU-Pilot tietopyyntöön 29.4.2021 (VN/10192/2021), s. 2.

3 Jäsenvaltioiden kaupallisten monopolien olemassaolo ja rajat

3.1 Jäsenvaltioiden kaupallisten monopolien hyväksyttävyyden

Jäsenvaltion kansallisia monopoleja koskevia oikeussääntöjä on Euroopan Unionin toiminnasta tehdystä sopimuksessa niin kilpailuoikeuteen liittyvässä osiossa kuin myös tavaroiden vapaaseen liikkuvuuteen liittyvässä osiossa. Tämän sopimuksen tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevassa osassa on annettu oikeussäännöt koskien jäsenvaltioiden välisten määrällisten rajoitusten kieltämistä, ja tähän osaan on myös sijoitettu artikla 37, jossa vaaditaan jäsenvaltioiden muokkaavan kaupallisia monopolejaan niin, ettei tavaroiden hankintaa tai myyntiä koskevissa ehdoissa syrjitä jäsenvaltioiden kansalaisia. Toisaalta myös saman sopimuksen kilpailusääntöjä koskevassa osiossa, artiklassa 106 viitataan jäsenvaltioiden monopoleihin. Tämän artiklan mukaan jäsenvaltioiden yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluita tuottaviin yrityksiin sekä fiskaalisiin monopoleihin sovelletaan Unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen sääntöjä, erityisesti kilpailusääntöjä, mutta kuitenkin vain siltä osin kuin ne eivät oikeudellisesti tai tosiasiallisesti estä yrityksiä hoitamasta niille uskottuja erityistehtäviä. Tutkimuksessani keskityn arvioimaan jäsenvaltioiden kansallisia monopoleja nimenomaan tavaroiden vapaan liikkuvuuden näkökulmasta. Tässä yhteydessä kilpailusääntöjen näkökulmasta todettakoon, että Unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännön mukaan jäsenvaltiot voivat ylläpitää sinänsä artiklan 37 eli tavaroiden vapaan liikkuvuuden perusteella kiellettyinä pidettyjä monopolejaan, mikäli monopolit ovat välttämättömiä yleisen palvelutehtävän täyttämiseksi. Unionin tuomioistuimen mukaan esimerkiksi sähkön ja kaasun jakeluun liittyvät palvelutehtävät sekä hätäkuljetuspalvelut voivat olla välttämättömiä yleisen palvelutehtävän täyttämiseksi.⁷⁵

Jäsenvaltioiden kaupallisia monopoleja koskevan Unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen artiklan 37 mukaan jäsenvaltioiden on mukautettava kaupallisia valtion monopolejaan niin, etteivät tavaroiden hankintaa tai myyntiä koskevat säännökset syrji jäsenvaltioiden kansalaisia. Jäsenvaltiot eivät myöskään saa saman artiklan perusteella toteuttaa uusia toimenpiteitä, joiden perusteella tavaroiden hankintaa tai myyntiä koskevissa ehdoissa syrjittäisiin jäsenvaltioiden kansalaisia. Vaikka artiklassa viitataan jäsenvaltioiden kansalaisiin, on kuitenkin selvää artiklan sijoittamisesta tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevien oikeussääntöjen alle, että artiklalla

⁷⁵ Alanen (Lakimies 2/1998 s. 273-292) s. 287. Kts. myös esim. Asia C-157/94 komissio v. Alankomaat, asia C-158/94 komissio v. Italia, asia C-159/94 komissio v. Ranska, asia C-160/94 komissio v. Espanja ja asia C-475/99 Ambulanz Glockner.

pyritään varmistamaan se, että tavaroiden vapaan liikkuvuuden peruseriaatetta noudatetaan koko sisämarkkinoilla ja se, ettei jäsenvaltion kaupallinen monopoli ole sisämarkkinoiden toteutumiseksi este.⁷⁶ Säännöksen tarkoituksena on siis varmistaa, että toisista jäsenvaltioista olevia elinkeinonharjoittajia ei kohdella niin, että heidän tuotteidensa pääsy toisen jäsenvaltion markkinoille estyisi tai häiriintyisi tässä jäsenvaltiossa toimivan kansallisen monopolin johdosta.⁷⁷ Tästä johtuen artiklan mukaan kansallisia monopoleja ei tarvitse siis aina välttämättä purkaa, vaan monopolin toimintaa koskevien sääntöjen on vain oltava sellaisia, eli jäsenvaltioiden on mukautettava kansallisia monopolin toimintaa ohjaavia oikeussääntöjä niin, ettei toisten jäsenvaltioiden kansalaisia syrjitä niiden varjolla.⁷⁸ Muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneilla toimijoilla on siis oltava mahdollisuus tarjota tuotteitaan niitä haluaville myös jäsenvaltioissa, joissa on olemassa valtion kaupallinen monopoli kyseisellä alalla.⁷⁹

Jotta jäsenvaltiot voivat ylläpitää valtion omistuksessa olevia kaupallisia monopoleja, on niillä oltava jokin yleisen edun mukainen tavoite.⁸⁰ Yleisen edun mukainen tavoite voi olla vaikea näyttää toteen erityisesti, koska jäsenvaltioiden monopolien taustalla on perinteisesti usein kauppapoliittisia, verotuksellisia ja protektionistisia piirteitä.⁸¹ Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan kuitenkin jäsenvaltion on tuotava esiin aito yleisen edun mukainen tavoite voidakseen perustella kaupallisen monopolin olemassaoloa. Artiklalla on siis tarkoitus toisaalta poistaa tavaroiden vapaan liikkuvuuden rajoituksia, mutta se ei velvoita jäsenvaltioita purkamaan valtion monopoleja, jolloin sellaiset kauppa rajoittavat vaikutukset, jotka liittyvät luonnostaan jäsenvaltion kaupallisen monopolin olemassaoloon, saavat jäädä.⁸²

Jos siis jäsenvaltion kaupallinen monopoli on perustettu tavoitteena jokin yleisen edun mukainen päämäärä eikä monopolin toimintaa ohjaavilla oikeussäännöillä syrjitä muista jäsenvaltioista peräisin olevia tuotteita, on monopoli Unionin oikeuden näkökulmasta sallittu.

⁷⁶ Asia 59/75 Manghera kohdat 7, 9, 10. Kts. myös Buendia Sierra (1999) s. 77.

⁷⁷ Alanen (Lakimies 2/1998 s. 273-292) s. 288.

⁷⁸ Barnard – Peers (2014), s. 545.

⁷⁹ Alanen (Lakimies 2/1998 s. 273-292) s. 288.

⁸⁰ Kts. esim. asia C-438/02 Krister Hanner kohta 35 ja asia C-189/95 Franzén kohta 41.

⁸¹ Alanen (Lakimiesliiton Kustannus, 2002), s. 233 ja Alanen (Lakimies 2/1998 s. 273-292) s. 287. Kts. myös Buendia Sierra (1999) s. 77-78.

⁸² Alanen (Lakimies 2/1998 s. 273-292) s. 287.

Jos taas kansallisilla monopolin toimintaa ohjaavilla oikeussäännöillä syrjittäisiin muista jäsenvaltioista tulevia tuotteita, on jäsenvaltioiden mukautettava näitä oikeussääntöjä niin, ettei tavaroiden vapaa liikkuvuus Unionin sisämarkkinoilla vääristy. Syrjivyydellä voidaan kuitenkin tarkoittaa jopa jo sitä, että kansallisten oikeussääntöjen perusteella ilmi tuleva pelkkä haitta muista jäsenvaltioista peräisin oleville tuotteille katsottaisiin monopolisäännökseksi, jolla luodaan tavaroiden vapaalle liikkuvuudelle esteitä.⁸³ Tähän päätyi myös julkisasiamies ratkaisuehdotuksessaan tapauksessa Franzén lausudessaan, että Ruotsin valtion alkoholiyhtiön vähittäismyyntimonopoli tarkoittaa käytännössä myös kiellettyä tuontimonopolia eli muuta vaihtoehtoa ei ole kuin purkaa monopoli⁸⁴, mutta Unionin tuomioistuin asian ratkaisussa korostaa sitä, että vaikka artiklan tarkoituksena on jäsenvaltioiden välisen tavaroiden vapaan liikkuvuuden esteiden poistaminen, ei tämä tarkoita sitä että monopolien toimintaan luonnostaan liittyvät vaikutukset olisivat tämän monopolien olemassaoloon liittyvän säännöksen vastaisia.⁸⁵ Artiklassa nimenomaan annetaan vain jäsenvaltioille velvollisuus mukauttaa kaupallisia monopolejaan niin, ettei tavaroiden vapaa liikkuvuus sisämarkkinoilla häiriinny. Tässä yhteydessä on alempana selvitetyn mukaan arvioitava monopolin toimintaa ohjaavia oikeussääntöjä, jotka koskevat erityisesti tuotteiden valintaa, myyntijärjestelmää ja mainontaa.

3.2 Jäsenvaltioiden kaupallisten monopolien toimialan rajat

Monopoleja koskevan artiklan mukaisesti ei siis kuitenkaan arvioida kaikkia jäsenvaltion oikeussäännöksiä, jotka koskevat jäsenvaltion kaupallisen monopolin toimintaa, vaan ainoastaan niitä, jotka liittyvät luonnostaan jäsenvaltion kaupallisen monopolin olemassaoloon kuten Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössään ilmaisee.⁸⁶ Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan siis monopolin olemassaoloa ja toimintaa koskevia oikeussääntöjä on tutkittava jäsenvaltioiden kaupallisia monopoleja koskevan Unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 37 artiklan mukaan, kun taas Unionin sisäiseen kauppaan vaikutuksia aikaan saavia oikeussääntöjä, jotka ovat erotettavissa monopolin toiminnasta, mutta jolla on vaikutuksia

⁸³ Alanen (Lakimies 2/1998 s. 273-292) s. 289.

⁸⁴ Julkisasiamies Elmerin ratkaisuehdotus asia C-189/95, esimerkiksi kohta 93.

⁸⁵ Asia C-189/95 Franzén kohta 37-39.

⁸⁶ Unionin tuomioistuin ilmaisi asian varhaisessa oikeuskäytännössään niin, että artiklaa 37 voitiin soveltaa vain valtion kaupallisten monopolien erityisalaan liittyvän tehtävän hoitamiseen. Asia C-120/78 Cassis de Dijon kohta 7. Kts myös Oliver (Common Market Law Review. Volume 17, issue 2 (1980) s. 251-257) Unionin tuomioistuimen varhaisesta oikeuskäytännöstä koskien artiklaa 37.

tähän, on tutkittava tuonnin rajoituksia koskevan artiklan 34 mukaisesti. Näin ollen siis Unionin sisämarkkinoita rajoittavien, monopoleja koskevien oikeussäntöjen ollessa tarkastelussa, on ensin tutkittava, koskeeko kyseessä oleva kielto monopolin olemassaoloa ja toimintaa, vai liittyykö oikeussääntö monopolin toimintaan, mutta on siitä kuitenkin erotettavissa.⁸⁷ Kuten todettu, Unionin tuomioistuin on nimenomaisesti todennut, että niitä oikeussäntöjä, joiden ei voida katsoa koskevan nimenomaisesti monopolille annettua erityistehtävää, ei voida katsoa koskevan tämän nimenomaisen monopolin olemassaoloa.⁸⁸ Esimerkiksi tapauksessa Rosengren oli kyseessä se, kuuluuko valtion alkoholiyhtiön alkoholijuomien vähittäismyyntimonopolin piiriin myös maahantuonti.⁸⁹ Tapauksessa oli kyse tilanteesta, jossa Ruotsissa asuva henkilö oli tilannut postimyyntiin välityksellä Espanjasta laatikoittain viiniä. Laatikot takavarikoitiin Ruotsissa, sillä niitä ei ollut ilmoitettu tullissa. Ruotsin korkein oikeus (högsta domstolen) kysyi Unionin tuomioistuimelta ennakkoratkaisua siitä, onko Ruotsin silloisen alkoholilain mukainen kielto siitä, että Ruotsissa asuva ei saa tuoda Ruotsin alueelle alkoholituotteita ilman, että tämä huolehtii niiden kuljetuksesta itse, Unionin lain mukainen.⁹⁰ Unionin tuomioistuin lausui asiassa, että vaikka tapauksessa kyseessä oleva maahantuontia koskeva säännös koskee sitä, millä tavalla alkoholijuomia tuodaan Ruotsiin ja vaikuttaa näin tavaroiden vapaaseen liikkuvuuteen Unionissa, ei sillä kuitenkaan säännellä sitä, millä tavoin Ruotsin valtion alkoholiyhtiön monopoli käyttää yksinoikeuttaan harjoittaa yksinoikeuden kohdetta eli vähittäismyyntiä Ruotsissa.

Samoin tapauksessa ANETT, jossa oli kyse kansallisesta oikeussäännöstä, jonka mukaan tupakkatuotteiden vähittäismyyjät eivät saisi tuoda maahan näitä tuotteita, Unionin tuomioistuin lausui, että vaikka luvan haltijoilla on yksinoikeus tupakkatuotteiden vähittäismyyntiin ei tästä kuitenkaan seuraa se, että näiltä toimijoilta kielletäisiin tuotteiden maahantuontioikeus. Unionin tuomioistuimen mukaan siis kyseessä oleva maahantuontikielto vaikuttaa tavaroiden vapaaseen liikkuvuuteen Unionissa ilman, että tällä kiellolla kuitenkaan säännellään sitä, kuinka monopoliin kuuluvaa yksinoikeutta käytetään eli kyseessä oleva maahantuontikielto ei siis koske sitä, kuinka kyseinen monopoli hoitaa tehtävänsä. Vaikka

⁸⁷ Asia C-456/10 ANETT kohta 24.

⁸⁸ Asia C-456/10 ANETT kohta 27, asia C-170/04 Rosengren kohdat 21-22 sekä asia C-120/78 Cassis de Dijon kohta 7.

⁸⁹ Asia C-170/04 Rosengren kohta 20.

⁹⁰ Asia C-170/04 Rosengren kohta 10, 11 ja 13.

kyseessä oleva maahantuontikielto ei koske monopolin olemassaoloa, vaikuttaa se kuitenkin monopolin toimintaan ohjaamalla vähittäismyyjät ostamaan tuotteensa niiltä, joilla maahantuontiin on lupa.⁹¹ Jotta jäsenvaltion oikeussääntöjä siis tulkittaisiin kaupallisia monopoleja koskevan Unionin oikeuden mukaan, tulee jäsenvaltion oikeussäännöllä nimenomaisesti ja tosiasiallisesti säännellä monopolin toimintaa. Vähittäismyyntimonopoliin osalta Unionin tuomioistuin on viitannut tämän yhteydessä siihen, että jäsenvaltioiden oikeussäännöt, joilla säännellään joko monopolin tuotteiden valintaa, monopolin myyntiverkkoa, monopolin myymien tuotteiden markkinoille saattamista tai mainonnan järjestämistä olisivat niitä jäsenvaltioiden oikeussääntöjä, joilla säännellään vähittäismyyntimonopoliin olemassaoloa ja joita olisi tämän perusteella arvioitava nimenomaan jäsenvaltion kaupallisia monopoleja koskevien Unionin oikeussääntöjen mukaisesti.⁹² Mikäli siis kansallisen lainsäädännön tulkitaan koskevan nimenomaan kansallisen monopolin olemassaoloa ja toimintaa, eli niitä oikeussääntöjä jotka liittyvät luonnollisesti monopolin olemassaoloon jolloin Unionin oikeussäännöt koskien jäsenvaltioiden kaupallisia monopoleja soveltuvat jäsenvaltion oikeussääntöjen tutkintaan, on varmistuttava siitä, ettei tavaroiden hankintaa tai myyntiä koskevissa ehdoissa syrjitä jäsenvaltioiden kansalaisia. Syrjinnällä Unionin tuomioistuin tarkoittaa sitä, ettei toisista jäsenvaltioista peräisin olevia tuotteita saa kohdella oikeudellisesti tai tosiasiallisesti huonommin, kuin kotimaisia tuotteita sekä myös sitä, ettei jäsenvaltioiden talouksien välinen kauppa vääristy.⁹³

Tämän perusteella voidaan määrittää seuraavat kriteerit ohjaamaan jäsenvaltioiden kaupallisten monopolien olemassaolon hyväksyttävyyttä ja toimialan rajoja Unionin oikeussääntöjen näkökulmasta:

1. Monopolin olemassaololle voidaan jäsenvaltion toimesta osoittaa aito yleisen edun mukainen tavoite,
2. monopolia koskevana oikeussääntöinä eli monopolin toimialan rajoina voidaan pitää vain niitä oikeussääntöjä, jotka liittyvät luonnollisesti monopolin olemassaoloon. Jäsenvaltioiden kaupallisia monopolia koskevan artiklan 37 mukaan voidaan siis arvioida vain niitä oikeussääntöjä, jotka säätävät monopolin

⁹¹ Asia C-456/10 ANETT kohta 25-28.

⁹² Kts. esimerkiksi asia C-456/10 ANETT kohta 29 tai asia C-170/04 Rosengren kohta 24.

⁹³ Asia C-189/95 Franzén kohta 40.

olemassaolosta ja toiminnasta eli koskevat nimenomaisesti monopolille annettua erityistehtävää, ja

3. näillä monopolin toimintaan luonnollisesti liittyvillä oikeussäännöillä ei syrjitä toisista jäsenvaltioista peräisin olevia tuotteita eikä jäsenvaltioiden välinen kauppa vääristy.

Unionin tuomioistuin on oikeuskäytännössään kehittänyt kolmivaiheisen testin määrittämään sitä, täyttävätkö jäsenvaltioiden kaupallisten monopolien rakennetta ja toimintaa ohjaavat oikeussäännöt yllä mainitun syrjimättömyyden kriteerin.⁹⁴ Unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännön mukaan seuraavista kolmesta asiasta on varmistuttava, jotta voidaan todeta, että jäsenvaltion kaupallinen monopoli ei syrji muiden jäsenvaltioiden kansalaisia:

1. Myyntimonopolin tuotteiden valintajärjestelmässä tuotteiden alkuperällä ei saa olla merkitystä, ja kyseisen valintajärjestelmän on oltava avoin niin, että siinä määrätään sekä päätösten perusteluvollisuudesta että riippumattomasta valvontamenettelystä⁹⁵,

2. Monopolin myyntiverkosto on järjestettävä siten, että myyntipaikkojen lukumäärä ei ole niin rajoitettu, että tällä vaarannetaan tuotteiden toimitukset kuluttajille⁹⁶, ja

3. Monopolin harjoittaman markkinoinnin ja mainonnan on oltava puolueetonta ja tasapuolista siten, ettei tuotteiden alkuperällä ole tältä osin merkitystä, ja perustetulla järjestelmällä on pyrittävä tekemään uudet tuotteet kuluttajille tutuiksi⁹⁷.

Unionin tuomioistuin on arvioinut näitä kriteereitä Ruotsin valtiollisen alkoholiyhtiön näkökulmasta asiassa Franzén⁹⁸. Tapauksessa Unionin tuomioistuin käy perusteellisesti läpi Ruotsin valtion alkoholiyhtiön monopolin rakennetta ja toimintaa tuotteiden valintajärjestelmän, myyntiverkoston sekä myynninedistämisen osalta. Monopolin valintajärjestelmästä Unionin tuomioistuin lausuu ratkaisussa, että arvioitavana on se, ovatko Ruotsin valtion alkoholiyhtiön käyttämät valintaperusteet ja valintamenetelmät sellaisia, jotka

⁹⁴ Barnard – Peers (2014), s. 545. Kts. myös esimerkiksi asia C-438/02 Krister Hanner kohdat 37 ja 38, sekä asia C-189/95 Franzén kohta 40 eteenpäin.

⁹⁵ Asia C-438/02 Krister Hanner kohta 39.

⁹⁶ Asia C-438/02 Krister Hanner kohta 40.

⁹⁷ Asia C-438/02 Krister Hanner kohta 41.

⁹⁸ Asia C-189/95 Franzén.

joko syrjivät muista jäsenvaltioista tulevia tuotteita tai laittavat maahantuodut tuotteet kotimaisia tuotteita epäedullisempaan asemaan.⁹⁹ Myyntiverkoston osalta tarkastelun kohteena on se, onko myyntiverkosto, eli Ruotsin alkoholiyhtiön myyntipaikkojen määrä, niin rajallinen, että kuluttajat eivät pystyisi hankkimaan kotimaisia tai maahantuotuja alkoholijuomia.¹⁰⁰ Myynninedistämisen osalta taas kyse on Unionin tuomioistuimen mukaan siitä, miten alkoholituotteita mainostetaan ja tapahtuuko tämä mainonta toisista jäsenvaltioista tulevia tuotteita syrjivästi tai niin, että mainonta asettaa kotimaiset tuotteet parempaan asemaan kuin toisista jäsenvaltioista tulevat tuotteet.¹⁰¹

Unionin tuomioistuin kiinnitti näihin kriteereihin huomiota myös yllä mainitussa tapauksessa Rosengren arvioidessaan sitä, kuuluuko maahantuonti Ruotsin valtion alkoholiyhtiön yksinoikeuden eli vähittäismyynnin toimialaan. Unionin tuomioistuin lausui, että kyseessä olevalla Ruotsin alkoholilain kiellolla ei ensinnäkään säännellä sitä järjestelmää, jolla monopoli valitsee tuotteensa eikä toiseksi myöskään monopolin myyntiverkkoa. Kyseessä ei myöskään ollut markkinoille saattamista tai mainonnan järjestämistä koskeva kansallinen oikeussääntö.¹⁰² Lisäksi Unionin tuomioistuin kiinnitti huomiota maahantuontikiellon sijoitteluun Ruotsin alkoholilaissa ja totesi, että kyseinen Ruotsin alkoholilain säännös sisältyy itseasiassa lain lukuun, jossa ei säännellä monopolin toimintaa vaan tukkumyyntiä.¹⁰³ Maahantuonnin rajaus pois Ruotsin valtion alkoholiyhtiön monopolin toimialasta johtui siis siitä, että tällä oikeussäännöllä ei nimenomaisesti säännelty sitä, kuinka Ruotsin valtion alkoholiyhtiö harjoittaa Ruotsin alkoholilaissa sille yksinoikeudeksi määritettyä toimintaa eli alkoholituotteiden vähittäismyyntiä.

Tässä yhteydessä on syytä myös tuoda esiin Unionin tuomioistuimen sekä julkisasiamiehen eriävät näkemykset siitä, miten jäsenvaltioiden kaupallisia monopoleja tulee punnita Unionin näistä koskevien oikeussääntöjen perusteella. Julkisasiamies ratkaisuehdotuksessaan asiassa Franzén, kuten yllä on jo lyhyesti avattu, päätyi siis lopputulokseen, jossa rinnasti Ruotsin valtion alkoholiyhtiön vähittäismyyntimonopolin myös maahantuontimonopoliin.

⁹⁹ Asia C-189/95 Franzén kohta 45-52.

¹⁰⁰ Asia C-189/95 Franzén kohta 54-57

¹⁰¹ Asia C-189/95 Franzén kohta 59-62.

¹⁰² Asia C-170/04 Rosengren kohta 24.

¹⁰³ Asia C-170/04 Rosengren kohta 25.

Julkisasiamies lausuu ratkaisuehdotuksessaan, että maahantuonnin kuulumattomuus Ruotsin valtion alkoholiyhtiön yksinoikeuksiin on vain ”teoreettinen rakennelma”¹⁰⁴, josta huolimatta valtion alkoholiyhtiö käytännössä kuitenkin päättää siitä, mitä alkoholituotteita Ruotsiin tuodaan myyntiin. Julkisasiamies tarkastelee tähän johtopäätökseen tultaessa esimerkiksi sitä, kuinka iso osuus alkoholituotteista myydään Ruotsin valtion alkoholiyhtiön kautta ja kuinka paljon muista lähteistä. Koska valtaosa (julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksen mukaan 93 prosenttia)¹⁰⁵ alkoholituotteiden myynnistä tapahtuu Ruotsin valtion alkoholiyhtiön kautta, ei tukkumyyntiluvan haltijoiden ole merkitystä edes tuoda tuotteita Ruotsiin, elleivät saa niitä myyntiin Ruotsin valtion alkoholiyhtiön myymälöihin. Näin ollen julkisasiamies päätyi siihen, että tosiasiallisesti Ruotsin valtion alkoholiyhtiö päättää mitä tuotteita maahan tuodaan.¹⁰⁶ Julkisasiamies perusteli tätä tulkintaansa myös Unionin tuomioistuimen tuomioilla, joiden perusteella maahantuontiportaan jälkeiset toimenpiteet voivat rajoittaa tuontia niin, että jäsenvaltioiden välinen kauppa vääristyy.¹⁰⁷ Julkisasiamies myös kyseenalaistaa kansanterveyden suojelun Ruotsin valtion alkoholiyhtiön vähittäismyyntimonopolin perusteluna. Julkisasiamiehen mukaan kansanterveyden suojelu voitaisiin toteuttaa vähemmän sisämarkkinoita rajoittavilla keinoilla kuin maahantuonnin kiellolla ja tärkeää tässä suhteessa erityisesti on se, että turvataan tuotteiden verotusoikeus Ruotsissa sekä se, että Ruotsin alkoholilain mukaisia rajoituksia, esimerkiksi sitä, ettei alaikäisille myydä alkoholia, noudatetaan. Julkisasiamiehen mukaan näidenkään toteuttaminen ei vaadi totaalista maahantuontikieltoa ja näin ollen julkisasiamies tulee siihen johtopäätökseen, ettei Ruotsin valtion alkoholiyhtiön monopoli ole perusteltu kansanterveydellisillä syillä niin kuin rajoitusten oikeuttamiseksi säädetty Unionin toiminnasta annetun sopimuksen artikla 36 vaatii.¹⁰⁸ Huomattavaa tässä on kuitenkin se, että julkisasiamies käsittelee monopolien olemassaoloa koskevaa artiklaa 37 ja tuonnin rajoituksia koskevaa artiklaa 34 yhdessä niin, että monopoleja koskevat oikeussäännöt olisivat täydentäviä tuonnin rajoituksia koskeviin oikeussääntöihin nähden. Näin ollen julkisasiamies tarkastelee myös rajoitusten oikeuttamisperusteita suhteessa

¹⁰⁴ Julkisasiamies Elmerin ratkaisuehdotus asia C-189/95 kohta 93.

¹⁰⁵ Julkisasiamies Elmerin ratkaisuehdotus asia C-189/95 kohta 92.

¹⁰⁶ Julkisasiamies Elmerin ratkaisuehdotus asia C-189/95 kohta 92-94.

¹⁰⁷ Julkisasiamies Elmerin ratkaisuehdotus asia C-189/95 kohta 94. Kts. myös asia C-323/93 Crespelle.

¹⁰⁸ Julkisasiamies Elmerin ratkaisuehdotus asia C-189/95 kohta 114-121.

monopoleja koskeviin sääntöihin.¹⁰⁹ Unionin tuomioistuin kuitenkin nimenomaisesti erotti monopoleja koskevat arviointiperusteet sekä tuonnin rajoituksia koskevat arviointiperusteet toisistaan. Tästä syystä myöskään tuonnin rajoituksille mahdollistettuihin oikeuttamisperusteisiin ei ole mahdollista vedota jäsenvaltioiden kansallisten monopolisääntöjen oikeuttamiseksi.¹¹⁰ Sillä mitä monopolisäännöksessä ilmaistulla yleisen edun tavoittelulla tarkoitetaan, jää Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä epäselväksi. Franzén ennakkoratkaisussaan Unionin tuomioistuin lausuu yksinkertaisesti, että asiassa ei ollut kiistetty sitä, että Ruotsin valtion alkoholiyhtiön monopolilla tavoitellaan yleistä etua, sillä tavoite oli kansanterveyden suojeleminen alkoholien vahingollisilta vaikutuksilta.¹¹¹ Tämän vuoksi oli Unionin tuomioistuimen mukaan sovitettava yhteen toisaalta tavaroiden vapaa liikkuvuus ja toisaalta ne rajoitteet, jotka liittyvät luonnostaan jäsenvaltioiden monopolien olemassaoloon eli on varmistettava, ettei jäsenvaltion kaupalliseen monopoliin luonnollisesti liittyvillä rajoituksilla toisista jäsenvaltioista tuotavia tuotteita kohdella oikeudellisesti tai tosiasiallisesti huomattavasti huonommin kuin kotimaisia tavaroita sekä se, ettei jäsenvaltioiden talouksien välinen kilpailu vääristy.¹¹²

Voidaan siis todeta, että jäsenvaltiot voivat pitää yllä kaupallisia valtion monopoleja, kunhan jäsenvaltiossa monopolin toimialaa ei laajenneta kansallisilla oikeussäännöillä, joilla ei todellisuudessa säännellä monopolin olemassa olemista ja toimintaa eikä monopolin tarkoituksena ole syrjiä muista jäsenvaltioista peräisin olevia tuotteita. Syrjymisen arvioinnissa ja nimenomaan vähittäismyynnin toimialaan sisältyvinä oikeussääntöinä Unionin tuomioistuin keskittyy arvioimaan tuotteiden valintajärjestelmää, myyntiverkoston ja mainontaa ja markkinointia.

¹⁰⁹ Alanen (Lakimies 2/1998 s. 273-292) s. 284.

¹¹⁰ Alanen (Lakimies 2/1998 s. 273-292) s. 286.

¹¹¹ Asia C-189/95 Franzén kohta 41.

¹¹² Asia C-189/95 Franzén kohta 39 ja 40.

4 Suomen valtion alkoholiyhtiön monopolin olemassaolo ja toimiala

4.1 Valtion alkoholiyhtiön olemassaolo

Jotta Suomen valtion alkoholiyhtiön olemassaolo täyttäisi Unionin oikeuden määrittämät olemassaolon perusteet, tulee sen siis olla perustettu jotakin yleistä etua tavoitellen eikä tämän monopolin olemassaoloa ja toimintaa säätävillä oikeussäännöillä saa syrjiä toisista jäsenvaltioista peräisin olevia tuotteita niin, että näitä tuotteita kohdeltaisiin oikeudellisesti tai tosiasiallisesti huonommin kuin kotimaisia tuotteita eikä jäsenvaltioiden välinen kauppa saa myöskään vääristyä näiden oikeussääntöjen vaikutuksesta. Jotta Suomen valtion alkoholiyhtiön monopolin hyväksyttävyyys voidaan selvittää, tulee ensin tutkia näiden kriteerien täyttymisen edellytykset.

Suomen valtion alkoholiyhtiön tavoitteena on aiemmin selvitetyn mukaisesti suojella kansanterveyttä alkoholin aiheuttamilta haitoilta. Voimassa olevan alkoholilain tarkoituksiksi on nimenomaisesti määritetty alkoholipitoisten aineiden kulutuksen vähentäminen ”...rajoittamalla ja valvomalla niihin liittyvää elinkeinotoimintaa alkoholin käyttäjilleen muille ihmisille ja koko yhteiskunnalle aiheuttamien haittojen ehkäisemiseksi”¹¹³. Kuten Unionin tuomioistuimien tapauksessa *Franzén* antamassaan ennakkoratkaisussa toteaa, ei tässä tapauksessa voida siten kiistää sitä, etteikö Suomen valtion alkoholiyhtiöllä pyrittäisi ainakin osittain saavuttamaan yleisen edun mukaisia tavoitteita. Arvioitaessa sitä, millä tavoin tuotteet valitaan valtion alkoholiyhtiön valikoimaan, valtion alkoholiyhtiön myyntijärjestelmää taikka myynnin edistämistä koskevia virallisia ohjeita, ei myöskään löydy perusteita pitää valtion alkoholiyhtiön yksioikeutta Unionin sisämarkkinoille sopimattomana.

Alkoholilain 25§ säätelee syrjimättömästä toiminnasta alkoholiyhtiön valikoimaanottoa koskevassa päätöksenteossa. Valtioneuvoston asetuksella alkoholilain täytäntöönpanosta (151/2018) on tarkennettu toimintaa lupahakemusten sisällön osalta, päätöksenteon menettelyn osalta sekä tuotteiden valikoimaanottoa ja poistoa koskevien päätösten osalta sekä hinnoittelua koskevien päätösten osalta. Lisäksi valtion alkoholiyhtiöllä on erillinen valikoimaanotto-ohje,

¹¹³ Alkoholilaki (1102/2017), 1§.

jota päivitetään Suomen valtion EU-Pilot tietopyynnön vastauksen mukaan useamman kerran vuodessa.¹¹⁴

Valtioneuvoston asetuksen 15§ mukaan valtion alkoholiyhtiön valikoimaan otetaan tuotteita ainoastaan tarjousten perusteella. Saman asetuksen artiklan 14§ mukaan valikoimaan ottamista, sieltä poistamista ja hinnoittelua koskevat yleiset valintaperusteet, sopimusehdot ja menettelysäännöt tulee julkistaa vähintään 30 päivää ennen kuin ne tulevat voimaan. Saman pykälän mukaan valtion alkoholiyhtiön tulee vähintään kerran vuodessa julkistaa tarjousten tekijöiden käyttöön niin tarkemmat ohjeet tarjousten teosta, menettelyohjeista ja tarjousten käsittelystä, olemassa olevasta myyntivalikoimasta tavarantoimittajineen sekä arvio tarjousten kohtuullisesta käsittelyajasta. Asetuksessa määritetään lisäksi, että valtion alkoholiyhtiö päättää tuotteiden ottamisesta vähittäismyyntiin ja sieltä poistamisesta asetuksessa erikseen määritettyjen sopimusehtojen sekä yleisten valintaperusteiden mukaisesti. Lisäksi hinnoittelusta tulee asetuksen mukaan päättää tuoteryhmittäin niin, että näiden tuoteryhmien myyntiin liittyvät tulot ja keskimääräisen kulut on eriteltävissä.

Valtion alkoholiyhtiön valikoimaanotto-ohjeessa todetaan seuraavasti:

Tuotteiden ottamisesta valikoimaan, niiden hinnoittelusta ja valikoimasta poistamisesta päätetään tasapuolisia ja syrjimättömin perustein riippumatta toimittajan kansalaisuudesta tai kotipaikasta. Valikoimaanottopäätöstä tehtäessä Alko arvioi tuotetta erityisesti asiakkaan, laadun, kysynnän, valikoiman sekä vastuullisuuden näkökulmasta. Valinnassa huomioidaan myös lain ja asetusten vaatimukset (esim. pakkaus ja markkinointi).¹¹⁵

Valtion alkoholiyhtiön valikoimaanotto-ohjeessa selostetaan eri valikoimat sekä näiden ulkopuolella asiakkaiden mahdollisuudet tilata tiettyä haluamaansa alkoholituotetta. Ohjeen mukaan valtion alkoholiyhtiön valikoimat ovat seuraavat: vakiovalikoima, kausivalikoima, erikoiserät, tilausvalikoima ja erityistilauustuotteet.¹¹⁶ Muihin paitsi tilausvalikoimiin, tuotteiden valinta suoritetaan pyydettyjen näytteiden perusteella, sokko- ja/tai avointa arviointia noudattaen, jotta tasapuolisuutta pystytään noudattamaan. Arvioinnissa kiinnitetään valikoimaanotto-ohjeen mukaan lisäksi huomiota laatuun ja muihin lisäarvoa tuottaviin

¹¹⁴ Suomen vastaus EU-Pilot tietopyyntöön 29.4.2021 (VN/10192/2021), s. 9.

¹¹⁵ Alko Oy: Valikoimaanotto-ohje (5.10.2021), s. 1.

¹¹⁶ Alko Oy: Valikoimaanotto-ohje (5.10.2021), s. 2.

näkökohtiin, esimerkiksi vastuullisuuteen ja tuotemerkkeihin.¹¹⁷ Valitut tuotteet menevät vielä tämän jälkeen Alkoholintarkastuslaboratorioon, jonka hyväksytyt ne valitaan valikoimaan.¹¹⁸ Tilausvalikoiman osalta tuotteiden tarjoaja itse listaa tuotteensa tilausvalikoimaan ohjeen mukaisesti.¹¹⁹ Tuotteen tarjoajan on lisäksi liitettävä uusien tuotteiden osalta tarjoukseen valmistajan tai tuotemerkin omistajan valtuutus tai muutoin selvitys tuotteen hankintaketjusta ja alkuperästä sekä myös vahvistus tuotteen saatavuudesta.¹²⁰ Muutoksenhakua valtion alkoholiyhtiön päätöksiin haetaan alkoholilain 80§ perusteella Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviranomaiselta (Valvira). Perusteltua päätöstä on kuitenkin pyydettyä valtion alkoholiyhtiöltä erikseen kirjallisesti, jolloin alkoholiyhtiö toimittaa oikaisuvaatimusta varten tarvittavan perustellun päätöksen ja ohjeet oikaisuvaatimuksen tekoon. Valikoimaanotto-ohjeen mukaan vaatimukset on esitettävä valtion alkoholiyhtiölle 30 päivän kuluessa siitä, kun vaatimuksen esittäjä sai tiedon valtion alkoholiyhtiön menettelystä.¹²¹

Tilanne näyttää siis olevan valintajärjestelmän osalta samankaltainen kuin Unionin tuomioistuimessa käsitellyssä tapauksessa Franzén koskien Ruotsin valtion alkoholiyhtiötä ja sen valintajärjestelmää. Tapauksessa oli selvää, että Ruotsin alkoholiyhtiö valitsee tarjouspyyntöjen joukosta tuotteet valikoimiinsa vain liiketaloudellisin tai laadullisin perustein.¹²² Liiketaloudellisin perustein valikoimaan otetaan aiemmin selostetun kysynnän mukaan valitut tuotteet, mutta tavarantoimittajilla on siis mahdollisuus myös saada tuotteensa alkoholiyhtiön valikoimaan laadullisin perustein. Tällä perusteella valikoimaan otetaan niitä tuotteita, joita alkoholiyhtiö ei ole valinnut liiketaloudellisin perustein niin, että kuluttajaryhmä arvioi tuotteet ensin makutestissä, jonka jälkeen alkoholiyhtiö myy tuotteita koeluontoisesti tietyn aikaa.¹²³ Lisäksi tuotteita voidaan ottaa alkoholiyhtiön tilausvalikoimaan, joka tarkoittaa sitä, että asiakkaat voivat niitä erikseen tilata, vaikka tuotteet eivät olisikaan myymälässä myynnissä. Alkoholiyhtiön on myös tuotava asiakkaan pyynnöstä ja asiakkaan kustannuksella

¹¹⁷ Alko Oy: Valikoimaanotto-ohje (5.10.2021), s. 11.

¹¹⁸ Alko Oy: Valikoimaanotto-ohje (5.10.2021), s. 11.

¹¹⁹ Alko Oy: Valikoimaanotto-ohje (5.10.2021), s. 12.

¹²⁰ Alko Oy: Valikoimaanotto-ohje (5.10.2021), s. 39.

¹²¹ Alko Oy: Valikoimaanotto-ohje (5.10.2021), s. 26.

¹²² Asia C-189/95 Franzén kohta 47 ja 48.

¹²³ Asia C-189/95 Franzén kohta 50.

asiakkaan pyytämä mikä tahansa alkoholijuoma.¹²⁴ Lisäksi Unionin tuomioistuin selostaa tapauksessa, että Ruotsin valtiollisen alkoholiyhtiön toiminta on läpinäkyvää, sillä toimittajien on oikeus saada tietää tuotteiden valintaa ja perusvalikoimassa pitämistä koskevien päätösten perustelut, ja näistä päätöksistä voi lisäksi valittaa riippumattomaan valituslautakuntaan.¹²⁵

Voimassa olevassa alkoholilaissa määritetään, että päätökset tulee tehdä riippumatta valmistajan tai myyjän kansalaisuudesta tai kotipaikasta. Valikoimaanotto-ohjeessa sama toistetaan valikoimaanottoa ohjaavana ohjenuorana. Tuotteitaan voi saada alkoholiyhtiön valikoimiin tarjousten perusteella, niitä voi tilata erillisestä tilausvalikoimasta sekä mahdollisuutena on myös tilata alkoholiyhtiön valikoiman ulkopuolisia alkoholituotteita ostositoumuksella pääsääntöisesti kuitenkin niin, että tilauksen vähimmäismäärä on yksi kuljetuspakkaus (tuotteiden toimittaja voi kuitenkin määrittää hyväksymänsä pienemmän tilauskoon). Näiden tilausten osalta tulee pitää mielessä, että tilaukselle on ilmoitettu pääsääntöinen vähimmäistilausmäärä (pakkauksittain, yleensä 6 tai 12 pulloa), asiakkaan tulee täyttää erikoistilauslomake, jonka jälkeen valtion alkoholiyhtiö selvittää tuotteiden saatavuuden, ja lisäksi palvelusta tulee maksaa valtion alkoholiyhtiölle 40 euroa tuotemerkiltä.¹²⁶ Tuotteet valitaan ohjeen esittämän mukaan objektiivisesti arvioiden joko sokkoarviointia ja/tai avointa arviointia noudattaen. Valtion alkoholiyhtiön päätöksistä voi myös valittaa lupa- ja valvontavirastolle. On siis todettava, ettei valtion alkoholiyhtiön tuotteiden valintajärjestelmä vaikuta olevan toisten jäsenvaltioiden kansalaisia syrjivä eikä se vaikuta asettavan kotimaisia tuotteita parempaan asemaan kuin tuotteita toisista jäsenvaltioista.

Myyntiverkoston osalta on todettava, että valtion alkoholiyhtiöllä on 368 myymälää.¹²⁷ Lisäksi valtion alkoholiyhtiöllä on alkoholilain 27§:n mukaisia luovutuspaikkoja 140 kappaletta, jotka täydentävät valtion alkoholiyhtiön myymäläverkostoa. Valtiolla on lisäksi 8.6.2021 tehty liikepaikkojen valintakriteereitä selvittävä esitys, jonka mukaan tavoitteena on sijoittaa niin myymälät kuin luovutuspaikat keskeisille liikepaikoille muiden palveluiden läheisyyteen (esimerkiksi kauppakeskusten yhteyteen tai muihin palvelukeskittyisiin). Paikkavalintaan

¹²⁴ Asia C-189/95 Franzén kohta 50.

¹²⁵ Asia C-189/95 Franzén kohta 51.

¹²⁶ Alko Oy: Valikoimaanotto-ohje (5.10.2021), s. 2 ja Alko Oy: Verkkokauppa – erikoistilaukset.

¹²⁷ Alko Oy: Myymälöiden lukumäärä.

vaikuttavat lisäksi asioinnin vaivattomuus sekä alueen muiden palvelujen läheisyys.¹²⁸ Tässä on todettava, samoin kuin Unionin tuomioistuin totesi tapauksessa Franzén, että mikäli tämä myyntiverkosto on puutteellinen, on tämä puutteellisuus samanlainen kaikkien valtion alkoholiyhtiön tarjoaminen tuotteiden osalta.¹²⁹ Tämänkään kriteerin osalta ei siis ole syytä epäillä jäsenvaltioiden kaupallisia monopoleja koskevan Unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen, artiklan 37 vastaista toisista jäsenvaltioista tulevien kansalaisten syrjintää tai toimintaa, joka suosii kotimaisia tuotteita.

Kuten Unionin tuomioistuin tuo Ruotsin lainsäädännön osalta tapauksessa Franzén esille¹³⁰, on alkoholituotteiden markkinointi myös Suomessa lailla hyvin rajoitettua. Alkoholilain 50§ 1 momentin mukaan ensinnäkin väkevän alkoholituotteen eli alkoholilain 3§ määritelmän mukaan alkoholijuoman, joka sisältää enemmän kuin 22 tilavuusprosenttia etyylialkoholia, markkinointi on kokonaan kielletty muutamia saman pykälän 3 momentissa säädettyä poikkeusta lukuun ottamatta esimerkiksi väkevien alkoholituotteiden valmistus-, vähittäismyynti- ja anniskelupaikoissa. Miedon alkoholijuoman eli alkoholilain 3§ määritelmän mukaan alkoholijuoman, joka sisältää enintään 22 tilavuusprosenttia etyylialkoholia, markkinointi on sallittua, mutta hyvin rajoitettua. Alkoholilain 50§ 2 momentissa on annettu laaja luettelo mainonnan keinoista, joiden liittäminen alkoholiin on kielletty. Lain mukaan miedon alkoholituotteen markkinointi tai sen liittäminen muun tuotteen tai palvelun markkinointiin on kielletty esimerkiksi, jos markkinointi kohdistuu alaikäisiin, alkoholinkäyttö yhdistetään ajoneuvolla ajamiseen, alkoholipitoisuutta korostetaan myönteisenä ominaisuutena tai mainonta toteutetaan televisiossa kello 7-22 tai elokuvassa, jossa ikäraja on alle 18 vuotta. Sosiaali- ja terveystieteiden valvontaviranomainen (Valvira) on myös julkaissut ohjeen alkoholin markkinoinnissa, jossa yllä selostettuja alkoholilain säännöksiä selvennetään.¹³¹ Alkoholilain 50§ 5 momentissa kerrotaan pykälän sääntöjen noudattamisesta suhteessa ulkomailta tai ulkomaalaisten toimijoiden toimesta tapahtuvaan markkinointiin:

Edellä 1 ja 2 momenttia ei sovelleta sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä annetussa laissa (460/2003) tarkoitettuun julkaisu- ja ohjelmatoimintaan, jota muu kuin Suomeen sijoittautunut elinkeinonharjoittaja

¹²⁸ Alko Oy: Liikepaikkojen valintakriteerit (8.6.2021) sekä Alko Oy: Liikepaikat.

¹²⁹ Asia C-189/95 Franzén kohta 56 ja 57.

¹³⁰ Asia C-189/95 Franzén kohta 59 ja 61.

¹³¹ Valvira, Ohje alkoholin markkinoinnista 6/2018 (20.2.2018, Dnro V/5394/2018).

harjoittaa ulkomailla ja joka on tarkoitettu vastaanotettavaksi yksinomaan muualla kuin Suomessa tai samansisältöisenä vastaanottajan maasta riippumatta. Säännöksiä sovelletaan kuitenkin ulkomailla harjoitettuun Suomessa markkinoilla olevien alkoholijuomien markkinointiin, joka on tarkoitettu vastaanotettavaksi erityisesti Suomessa.

Tämän lisäksi valtion alkoholiyhtiö kertoo, ettei viestinnässään tai mainonnassa ota esiin yksittäisiä tuotteita tai tuottajia, jotta tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu voidaan taata.¹³²

Näin ollen on mainonnankin osalta todettava, että tilanne on samankaltainen kuin Unionin tuomioistuimen ratkaisussa Franzén. Unionin tuomioistuin nimenomaan tapauksessa huomauttaa, että Ruotsin valtion ja valtion alkoholiyhtiön välisessä sopimuksessa on nimenomaan velvoitettu alkoholiyhtiö siihen, että alkoholituotteiden markkinoinnin on oltava puolueetonta ja tasapuolista niin, ettei tuotteiden alkuperällä ole merkitystä, ja lisäksi alkoholiyhtiön on pyrittävä tekemään uudet tuotteet kuluttajille tutuksi.¹³³ Vaikka siis alkoholin mainonta on Suomessa lailla erittäin rajattua, se pyritään tekemään tasapuolisesti ja syrjimättömästi. On siis todettava, että tältäkin osin ei ole näyttöä siitä, että mainontaa suoritettaisiin Unionin jäsenvaltion monopoleja koskevien oikeussääntöjen vastaisesti syrjimällä toisten jäsenvaltioiden kansalaisia tai asettamalla kotimaiset tuotteet parempaan asemaan. Kokonaisuudessaan vaikuttaa siis virallisten sääntöjen mukaan siltä, ettei valtion alkoholiyhtiön vähittäismyyntimonopolilla syrjitä toisista jäsenvaltioista peräisin olevia tuotteita tai elinkeinonharjoittajia. Lisäksi on todettava, että Ruotsin valtion alkoholiyhtiön monopoli oli Franzén – tapauksen aikaan laajempi kuin Suomessa voimassa olevan lain mukaan valtion alkoholiyhtiön monopoli, sillä Ruotsissa oli mahdollisuus myöntää vähittäismyyntilupa vain 3,5 tilavuusprosenttia alkoholia sisältävien oluiden myyntiin.¹³⁴ Unionin tuomioistuin hyväksyi Suomen valtion alkoholiyhtiön vähittäismyyntimonopolia rajoittavamman vähittäismyyntimonopolin olemassaolon sillä perusteella, että monopolin rakennetta ja toimintaa ohjaavissa oikeussäännöissä ei syrjitty toisista jäsenvaltioista peräisin olevia tuotteita. Näin ollen on todennäköistä, että Suomenkin valtion alkoholiyhtiö nämä Unionin tuomioistuimen asettamat vaatimukset täyttäisivät, jos ensin hyväksytään valtion alkoholiyhtiön monopolin olemassaolon perusteena oleva yleisen edun mukainen tavoite.

¹³² Alko Oy: Alko ja mainonta.

¹³³ Asia C-189/95 Franzén kohta 59 ja 62.

¹³⁴ Asia C-189/95 Franzén kohta 4 ja 15.

Valtion alkoholiyhtiön olemassaolon perusteena oleva yleisen edun mukainen tavoite, eli kansanterveys, voidaankin nimittäin kyseenalaistaa. Kuten valtion alkoholiyhtiön historiaa esittäessä on tuotu ilmi, valtion alkoholiyhtiöllä on tai ainakin on ollut myöskin taloudellisia tavoitteita. Edelleen voimassa olevan alkoholilain esitöissä on tuotu esiin myös taloudelliset tavoitteet osana alkoholilain toteutusta. Epäselvyyttä siitä, mikä itseasiassa oli viimeisimmän alkoholilain uudistuksen päätavoite vahvistaa uudistuksen esitöissä esille tuotu huomautus siitä, että mikäli uudistuksen päätavoite olisi nimenomaan vähentää alkoholin kulutuksesta aiheutuvia haittoja, tehokkaimmat keinot kustannushyötysuhteeltaan olisivat lääke- ja yhteiskuntatieteellisten tiedeyhteisöjen mukaan sellaiset keinot, jotka koskevat koko väestön alkoholin kulutusta. Näitä keinoja olisi esitöiden mukaan esimerkiksi alkoholituotteiden saatavuuden rajoittaminen, alkoholiverotuksen koventaminen sekä mainonnan rajoitukset.¹³⁵ Tästä huolimatta voimassa olevassa alkoholilaissa nimenomaan parannettiin alkoholin saatavuutta huomattavasti lisäämällä ja väljentämällä vähittäismyyntilupajärjestelmän mukaisia poikkeuksia valtion alkoholiyhtiön vähittäismyyntiä koskevasta yksinoikeudesta. Syy tähän saatavuuden parantamiseen voidaan katsoa löytyvän myös voimassa olevan alkoholilain esitöistä, ja tämä samalla antaa viitteitä siitä, mitkä tavoitteet tosiasiasa olivat alkoholilain uudistuksen pääsyitä. Lain esitöissä tuodaan nimittäin hyvin selvästi ilmi tavoite nostaa Suomen taloutta sekä turvata julkisten palveluiden ja sosiaaliturvan rahoitus. Alkoholituotteiden osuutta talouden kasvattamisessa on tuotu esiin anniskelumyynnin yhteydessä, matkustajatuonnin arvioimisessa sekä panimoiden ja vähittäistavarakaupan myynnin tukemisessa. Esitöissä todetaan anniskelumyynnin osalta, että tämän osuus verokertymästä ja työllisyydestä on huomattavan suuri ja näin ollen tämän osuuden kasvattamisen hyödyt olisivat suuremmat kuin siitä aiheutuvat kustannukset ja haitat. Matkustajatuonnin osalta taas todetaan, että erityisesti naapurivaltiosta tuodut alkoholituotteet kilpailevat kotimaisen vähittäismyynnin kanssa. Tämän on nähty pienentävän kotimaisia verotuloja ja vähittäismyyntikauppaa. Esitöissä tuodaan kuitenkin esiin, että naapurivaltioissa tullaan nostamaan alkoholiverotusta ja tästä johtuen tehdään olettaamus matkustajatuonnin todennäköisestä vähentymisestä.¹³⁶ Asiassa kävi kuitenkin aivan päinvastoin. Kun alkoholin verotusta naapurimaissa nostettiin, väheni turistit ja alkoholituotteita lähdettiin näistäkin maista etsimään halvemmilta markkinoilta. Tämän seurauksena sekä Viro että Latvia päättivät

¹³⁵ HE 100/2017 vp, s. 7, 41.

¹³⁶ HE 100/2017 vp, s. 42.

korotuksen jälkeen tuntuvasti alentaa alkoholin verotusta, jotta asiakkaat palaisivat.¹³⁷ Lisäksi esitöissä todetaan, että kotimaiset alkoholiveron korotukset ovat heikentäneet erityisesti panimoiden ja päivittäistavara-kaupan alkoholimyyntiä ja näitä alkoholilain uudistuksella voitaisiinkin tukea erityisesti lisäämällä alkoholin vähittäismyyntiä sekä panimoiden että päivittäistavara-kaupan osalta.¹³⁸ Voimassa olevasta alkoholilaista voimme todeta, että alkoholilain tavoite ei ole selvä ja vaikuttaakin siltä, että taloudelliset tavoitteet menivät kansanterveydellisten tavoitteiden ohi. Alkoholin saatavuutta ei missään nimessä rajoitettu vaan päinvastoin parannettiin nimenomaan tukemalla anniskelu- ja vähittäismyyntiä ja purkamalla osittain alkoholin mainonnan rajoituksia.¹³⁹

Taloudellisten tavoitteiden sisältyminen Unionin monopoleja koskevan artiklan 37 mukaisiin yleisen edun tavoitteisiin jää Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä epäselväksi. Selvää kuitenkin on, että taloudelliset tavoitteet eivät sisälly jäsenvaltioiden välisen tavaroiden vapaan liikkuvuuden rajoittamisen oikeuttamisperusteisiin kuten jäljempänä tullaan selvittämään. Vaikka Unionin oikeussäännöt koskien monopoleja ja tavaroiden vapaan liikkuvuuden rajoittamista ovat toisistaan erilliset edellä selvitetyn Unionin tuomioistuimen Franzén ratkaisun mukaisesti, pidän kuitenkin epätodennäköisenä, että taloudelliset tavoitteet ja kotimaisen teollisuuden suojeleu paremman taloudellisen menestyksen toivossa olisivat niitä yleisiä etuja, joita Unionin tuomioistuin tarkoittaa monopoleja koskevien Unionin oikeussääntöjen valossa. Suoraa tulkintaa yleisen edun olemassaolosta ei myöskään voida johtaa Unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisusta Franzén. Vaikka kyseisessä tapauksessa tulkittiin Ruotsin valtion alkoholiyhtiön monopolin toimintaedellytyksiä, ei yleisen edun mukaisen tavoitteen olemassaolon edellytyksiä varsinaisesti tutkittu. Tapauksessahan vain Unionin tuomioistuin totesi, että asiassa ei ollut kiistettyä yleiseen etuun liittyvän tavoitteen olemassaoloa. Tämän jälkeen Unionin tuomioistuin siirtyy suoraan arvioimaan Ruotsin valtion alkoholiyhtiön toimintaa ja rakennetta.¹⁴⁰

¹³⁷ Kts. esim. Yle: Viron veronalennus vauhditti väkevien alkoholijuomien myyntiä – Latvia vastaa laskemalla omaa alkoholiveroaan torstaina (31.7.2019, Silja Massa) ja Iltalehti: Viron alkoholivero romahti – Näin se näkyisi hinnoissa maalla ja merellä, katso 12 tuotteen lista (14.6.2019, Antti Halonen ja Sami Lotila).

¹³⁸ HE 100/2017 vp, s. 7, 42.

¹³⁹ HE 100/2017 vp, s. 102.

¹⁴⁰ Asia C-189/95 Franzén kohta 41 ja 42.

Lisäksi valtion alkoholiyhtiön tarpeellisuus nimenomaan kansanterveyden suojelun vuoksi voidaan kyseenalaistaa sillä perusteella, että valtion alkoholiyhtiön toimiala, kuten jäljempänä tullaan selvittämään, on kapeahko.

4.2 Valtion alkoholiyhtiön toimiala

Jos katsotaan, että Suomen valtion alkoholiyhtiön olemassaolo on perusteltua suojelemaan kansanterveydellisiä tavoitteita, on seuraavaksi tarkoituksenmukaista arvioida tämän vähittäismyyntimonopolin toimialaa ja sen rajoja. Suomen valtion alkoholiyhtiön yksinoikeus on siis sekä aiemmin voimassa olleen alkoholilain sekä voimassa olevan alkoholilain mukaan alkoholituotteiden vähittäismyynti laissa säädetyin poikkeuksin. Mikä itseasiassa on siis monopolin toimiala, jos yksinoikeuden kohteesta on poikkeuksia? Mitkä kansallisen lain kohdat ovat siis Unionin jäsenvaltioiden kaupallisia monopolia koskevien oikeussääntöjen mukaisesti arvioitavia, eli koskevat nimenomaan valtion alkoholiyhtiön olemassaoloa ja toimintaa ja mitkä kansalliset oikeussäännöt olisi tutkittava tuonnin rajoituksia koskevan artiklan mukaisesti?

Unionin tuomioistuin antoi oman näkemyksensä siihen, mitä kansallisia oikeussääntöjä olisi tulkittava monopolien toimintaa koskevien Unionin oikeussääntöjen mukaisesti ennakkoratkaisussaan Visnapuu. Tapauksessa oli kyse virolaisesta yrityksestä, joka myi Suomessa asuville henkilöille alkoholijuomia, sekä mietoja, että vahvoja, ilman alkoholilaisa määritettyä tukkumyynti- tai vähittäismyyntilupaa. Asiakkaat maksoivat tilauksen internetsivustolla, jonka jälkeen virolainen yritys järjesti tuotteille kotiinkuljetuksen Virosta Suomeen. Kotiinkuljetus järjestettiin niin, että virolaisen myyjäyrityksen vastuuhenkilö kuljetti tuotteet Suomeen ja suoraan ostajien kotiovelle.¹⁴¹ Asiassa on kyse myös siitä, että kyseinen virolainen yritys jätti tuomansa alkoholijuomat ilmoittamatta tullille, joten valmisteverot jäivät tuotteista kantamatta. Yritys ei myöskään maksanut juomapakkausveroja.¹⁴² Käräjäoikeus katsoi, että yrityksen vastuuhenkilö Visnapuu oli syyllistynyt veropetokseen sekä alkoholirikokseen.¹⁴³ Hovioikeus katsoi, että asiassa on Unionin oikeuden kannalta tärkeitä kysymyksiä, ja toimitti Unionin tuomioistuimelle ennakkoratkaisupyynnön asiassa.¹⁴⁴ Vaikka

¹⁴¹ Asia C-198/14 Visnapuu, kohta 30 ja 33.

¹⁴² Asia C-198/14 Visnapuu, kohta 30 ja 31.

¹⁴³ Asia C-198/14 Visnapuu, kohta 32 ja 33.

¹⁴⁴ Asia C-198/14 Visnapuu, kohta 36 ja 37.

tapahtuma-aikaan voimassa oli aikaisempi alkoholilaki, voi Visnapuu-ratkaisun periaatteita hyödyntää edelleen, koska aiemmin voimassa ollut alkoholilaki sekä voimassa oleva alkoholilaki ovat pitkälti samankaltaisia edellä luvussa 1 kuvatulla tavalla.

Ratkaisussaan Unionin tuomioistuin lausui, että valtion alkoholiyhtiön vähittäismyyntimonopolin toimialaan kuuluu ne oikeussäännöt, jotka sisältyivät aiemman alkoholilain alkoholiyhtiön yksinoikeuden perustavaan pykälään. Unionin tuomioistuimen mukaan tällä pykälällä säädettiin nimenomaisesti valtion alkoholiyhtiön vähittäismyyntimonopolin olemassaoloa ja toimintaa.¹⁴⁵ Sitä vastoin ne oikeussäännöt, joilla luotiin vähittäismyyntilupajärjestelmä myös muille toimijoille kuin valtion alkoholiyhtiölle eivät Unionin tuomioistuimen mukaan kuuluneet yksinomaan valtion alkoholiyhtiön vähittäismyyntimonopolin toimialaan, sillä lupajärjestelmien mukainen toiminta oli erotettavissa valtion alkoholiyhtiön toiminnasta.¹⁴⁶ Sekä Helsingin hovioikeus¹⁴⁷ että korkein oikeus¹⁴⁸ tulkitsivat asiaa Unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisun mukaisesti. Näin ollen voidaan todeta, että voimassa olevan alkoholilain mukaista alkoholiyhtiön yksinoikeuden perustavaa pykälää tulkittaisiin Unionin jäsenvaltion kaupallisia monopoleja koskevien oikeussääntöjen mukaisesti, mutta poikkeusten mukaisen lupajärjestelmän luovia oikeussääntöjä tulkittaisiin tuonnin rajoituksia koskevien Unionin oikeussääntöjen mukaisesti.

Huomioitavaa tässä kuitenkin on, että voimassa olevan alkoholilain alkoholiyhtiön yksinoikeuden perustavasta säännöksestä on jätetty pois aiemman alkoholilain säännökseen sisältynyt valtion alkoholiyhtiön mahdollisuus lähettää tuotteet ostajalle. Voimassa olevassa alkoholilaissa tämä mahdollisuus toimittaa ostajalle tuotteet on säädetty erillisessä pykälässä. Edelleen huomioitavaa kuitenkin on, että tämä pykälä on sijoitettu alkoholilain lukuun, jossa säädetään muutoin alkoholiyhtiön toiminnasta. Korkein oikeus antoi tilanteesta oman ratkaisunsa Visnapuu-tuomiossaan. Korkein oikeus totesi, että nämä oikeussäännöt, jotka koskevat valtion alkoholiyhtiön mahdollisuutta etämyydä tuotteitaan, ovat nimenomaan niitä, jotka määrittävät valtion alkoholiyhtiön toimintaa ja olemassaoloa. Näin ollen valtion alkoholiyhtiön etämyynnin mahdollistavia säännöksiä on korkeimman oikeuden mukaan

¹⁴⁵ Asia C-198/14 Visnapuu, kohta 89 ja 90.

¹⁴⁶ Asia C-198/14 Visnapuu, kohta 90 ja 91.

¹⁴⁷ Helsingin hovioikeuden tuomio 24.4.2017 nro 503, s. 6 ja 9.

¹⁴⁸ KKO 2018:49 kohta 33-44.

arvioitava Unionin toiminnasta annetun sopimuksen jäsenvaltioiden monopoleja koskevan artiklan 37 mukaisesti.¹⁴⁹ Komissio on antanut tilanteesta myös oman tulkintansa ja todennut, että voimassa olevan alkoholilain mukainen alkoholiyhtiön mahdollisuus luovuttaa ostajan tilaamia alkoholituotteita luovutuspaikassa, jonka kanssa on tehty luovutuspaikkasopimus, ei kuulu valtion alkoholiyhtiön yksinoikeuden toimialaan.¹⁵⁰ Komissio perustaa lausuntonsa siihen, että myös muut vähittäismyyntiluvan saaneet toimijat voivat myydä tuotteitaan esimerkiksi verkossa ja toimittaa ne ostajalle noudettavaksi lupaviranomaisen hyväksymään myyntipaikkaan.¹⁵¹ Tämä perustelu on linjassa Unionin tuomioistuimen linjauksen kanssa siitä, että ne säännöt joiden perusteella myös muilla on oikeus toimia tietyllä tavalla valtion alkoholiyhtiön lisäksi, eivät säätele kyseisen monopolin yksinoikeutta. Voidaankin todeta, että koskeva voimassa olevan alkoholilain säännös ei koske nimenomaisesti sitä, millä tavoin Suomen alkoholiyhtiö valitsee tuotteet, tuotteiden myyntiverkkoa tai markkinoille saattamisen ja mainonnan järjestämistä.

Voidaan siis tämän perusteella todeta, että Suomen valtion alkoholiyhtiön monopolin toimialaan kuuluu siis se toiminta, joka on nimenomaisesti mainittu yksinoikeuden perustavassa lainkohdassa. Sitä vastoin ne oikeussäännöt, joilla luodaan muillekin toimijoille mahdollisuus myydä enintään 5,5 tilavuusprosenttia sisältäviä alkoholituotteita, eivät kuulu valtion alkoholiyhtiön yksinoikeuden piiriin eikä myöskään niin kutsuttujen tilaviinien ja käsityöläisolutien myynti. Alkoholiyhtiön yksinoikeuden piiriin ei myöskään yllä mainitun mukaisesti kuulu tuotteiden toimittaminen luovutuspaikkaan edelleen sillä perusteella, että muutkin toimijat voivat hyödyntää samaa myyntimenetelmää. Sen sijaan valtion alkoholiyhtiön vähittäismyyntimonopolin piiriin kuuluu yli 5,5 tilavuusprosenttia alkoholia sisältävien tuotteiden myynti poikkeuksena tilaviinit ja käsityöläisolut.

Tässä yhteydessä on jälleen tarkoituksenmukaista tutkia valtion alkoholiyhtiön merkitystä kansanterveyden suojelun tavoitteen valossa. Jotta valtion alkoholiyhtiö tehokkaasti suojelisi kansanterveyttä, olisi lain esitöissäkin mainittu saatavuuden rajoittaminen olennaista. Valtion alkoholiyhtiön toimialan ollessa kapeahko, on kyseenalaistettava se, millä tavoilla valtion alkoholiyhtiön olemassaolo itseasiassa edistää kansanterveyden suojelua eli rajoittaako valtion

¹⁴⁹ KKO 2018:49 kohta 32.

¹⁵⁰ Komission tiedonanto - TRIS/(2018) 02788.

¹⁵¹ Komission tiedonanto - TRIS/(2018) 02788.

alkoholiyhtiön olemassaolo itseasiassa alkoholin saatavuutta. Millä tavoin valtion alkoholiyhtiön harjoittama alkoholituotteiden vähittäismyynti siis eroaa siitä, jolla vähittäismyyntiluvan saaneet toimijat voivat alkoholituotteita myydä? Mitä perusteluita on siis sille, ettei kaikkien alkoholituotteiden, myös valtion alkoholiyhtiön vähittäismyyntiluvan piiriin kuuluvien tuotteiden, myyntiä voitaisi vapauttaa vähittäismyyntiluvan saaneisiin myyntipaikkoihin? Valtion alkoholiyhtiön toiminta eroaa muista vähittäismyyntiluvan saaneista siten, että alkoholiyhtiöllä on omat myymälänsä, joissa myydään kaikkia alkoholituotteita niin vähittäismyyntilupa poikkeuksen vaikutusalueella olevia kuin valtion alkoholiyhtiön yksinoikeuden toimialan vaikutusalueella olevia. Lisäksi näillä myymälöillä on omat, rajoitetummat aukioloajat kuin muulla päivittäistavara-kaupalla.¹⁵² Tämä tarkoittaa sitä, että yli 5,5 tilavuusprosenttia sisältäviä alkoholituotteita, pois lukien niin kutsutut tilaviinit ja käsityöläisoluot, on saatavilla vain valtion alkoholiyhtiön aukioloaikoina. Ikärajakin tiettyjen vahvempien alkoholituotteiden ostoon on korkeampi kuin miedommilla alkoholituotteilla¹⁵³, mutta ikärajoja alkoholin vähittäismyynnissä valvotaan myös päivittäistavara-kaupan puolella. Näitä valtion alkoholiyhtiön myymälöitä koskee kuitenkin muutoin samat alkoholilaisissa määritellyt myynninvalvonnan keinot kuin kaikkia muitakin vähittäismyyjiä, eikä esimerkiksi vain valtion alkoholiyhtiön myymälöissä myynnissä oleville alkoholituotteille ole sen kummempia myyntiä rajoittavia säännöksiä kuin muillekaan alkoholituotteille. Voidaan siis todeta, että valtion alkoholiyhtiön myymälöistä suorittama vähittäismyynti on siten hieman rajoitetumpaa kuin muista vähittäismyyntiluvan saaneista myyntipaikoista tapahtuva vähittäismyynti, mutta sellaisia myynninvalvonnan keinoja, joita ei käytettäisi muissakin luvan saaneissa vähittäismyyntipaikoissa, ei ole. Samankaltaiset myyntirajoitukset, koskien ikärajavaivontaa sekä myyntiaikoja, koskevat vähittäismyyntiluvan piirissäkin olevia tuotteita. Ikärajoja valvotaan alkoholituotteiden myynnissä muutoinkin, ja alkoholituotteiden myyntiaika on rajattua missä tahansa vähittäismyyntipaikassa. Ei olisi siis enää kovinkaan iso muutos tai vaikeaa alkaa soveltaa näitä valtion alkoholiyhtiötä koskevia myynninrajoituskeinoja muissakin vähittäismyyntiluvan saaneissa myyntipaikoissa. Yllä selvitetyn perusteella alkoholijuomien vähittäismyynti voitaisiin vapauttaa niin, ettei lain tavoite eli kansanterveyden suojele vaarantuisi. Alkoholilaisissa määritellyn valvonnan alkoholituotteiden myynnissä sekä muun vähittäismyyntipaikkoja koskevan valvonnan voisi aivan hyvin toteuttaa riippumatta siitä

¹⁵² Alkoholilaki (1102/2017), 42§.

¹⁵³ Alkoholilaki (1102/2017), 37§.

mistä myymälästä alkoholituotteet kuluttajille myydään. Käytännössä vähittäismyyntiluvan saaneiden toimijoiden toiminta ei muuttuisi alkoholijuomien myynnin vapauttamisen seurauksena.

On siis todettava, että valtion alkoholiyhtiön yksinoikeuden olemassaolon perustana ainakin osittain on yleisen edun mukainen tavoite eli kansanterveyden suojelu. Samoin on todettava, että valikoimaanottoa, myyntiverkostoa sekä myynninedistämistä koskevat säännökset ovat syrjimättömät eikä näiden perusteella voida väittää että kotimaisia tuotteita kohdeltaisiin tosiasiallisesti paremmin kuin ulkomaisia tuotteita. Lisäksi on pidettävä Unionin tuomioistuimen asiassa Franzén antaman ratkaisun perusteella perusteltuna, että Unionin tuomioistuin pitäisi Suomenkin valtion alkoholiyhtiön olemassaoloa Unionin oikeussääntöjen mukaisena. Toisaalta voidaan kuitenkin kyseenalaistaa se, onko monopolin olemassaolon perusteena oleva yleisen edun mukainen tavoite eli kansanterveyden suojelu tosiasiallisesti se syy, jonka takia valtion alkoholiyhtiö halutaan pitää olemassa. Lain esitöistä voidaan nimittäin löytää ristiriitaisuuksia, joiden perusteella voitaisiin sanoa, että uudistuksen tosiasiallinen perustelu sekä valtion alkoholiyhtiön tosiasiallinen olemassaolon peruste löytyy taloudellisista näkökohdista. Esitöissä on ristiriitaisuuksia toisaalta sen osalta, kuinka itseasiassa alkoholilakia olisi pitänyt uudistaa, jotta kansanterveyden suojelun tavoitetta olisi noudatettu ja toisaalta sen osalta, mitä uudistuksia lakiin kirjattiin. Kansanterveyden suojelun toteutumiseksi olisi loogista, että alkoholituotteiden saatavuutta rajoitettaisiin entisestään. Lakiuudistuksessa alkoholituotteiden saatavuutta kuitenkin parannettiin erityisesti laajentamalla vähittäismyyntijärjestelmän piiriin kuuluvien tuotteiden joukkoa. Lisäksi voidaan kyseenalaistaa se, onko valtion alkoholiyhtiöllä itseasiassa sellaista toimialaa ja tehtäviä, jotka ovat kansanterveyden suojelun näkökulmasta välttämättömiä. Voidaankin todeta, ettei sellaisia myynninrajoituskeinoja ole kirjattu alkoholilakiin, joita ei voisi toteuttaa tai ei jo toteutettaisi muissakin vähittäismyyntipaikoissakka kuin valtion alkoholiyhtiön myymälöissä.

5 Monopolioiden toiminnasta erotettavien oikeussääntöjen tulkinta

5.1 Jäsenvaltioiden tuontia rajoittavat oikeussäännöt

Kuten todettua, jäsenvaltioiden kaupallisia monopoleja koskevan Unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 37 artiklan mukaisesti tulkitaan vain niitä oikeussääntöjä, jotka liittyvät luonnostaan jäsenvaltion kaupallisen monopolin olemassaoloon.¹⁵⁴ Niitä oikeussääntöjä, jotka liittyvät jäsenvaltion kaupallisen monopolin toimintaan, mutta ovat tästä eroteltavissa, ja joilla on vaikutuksia Unionin sisäiseen kauppaan on kuitenkin arvioitava tuonnin rajoituksia koskevan, Unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen artiklan 34 mukaisesti. Tämä artikla nimittäin kieltää jäsenvaltioiden väliset tuonnin määrälliset rajoitukset sekä kaikki vaikutukseltaan vastaavat toimenpiteet. Unionin tuomioistuin on selventänyt tätä oikeussääntöä kattavasti ennakkoratkaisuillaan. Pääsääntönä onkin tavaroiden vapaa liikkuvuus, kuten taattu Unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 26 artiklan 2 kohdassa. Tätä ilmentää myös Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä luoma vastavuoroisen tunnustamisen periaate, jonka mukaan yhdessä jäsenvaltiossa laillisesti valmistettu ja kaupan pidetty tuote on päästettävä muidenkin jäsenvaltioiden markkinoille.¹⁵⁵

Direktiivi 70/50 antaa ohjenuoran siihen, kuinka tulkita tuonnin määrällisiä rajoituksia. Direktiivin artikloissa 2 ja 3 listataan nimenomaisia tapoja, joilla vastaanottava jäsenvaltio voi syrjiä muista jäsenvaltioista tulevia tuotteita. Unionin tuomioistuin vielä selvensi kahdessa ennakkoratkaisussaan sen, mitä oikeastaan ovat tuonnin määrälliset rajoitukset sekä toisaalta sen, mitä ovat vaikutukseltaan vastaavat toimenpiteet. Määrällisiä rajoituksia ovat Unionin tuomioistuimen mukaan kaikki sellaiset toimenpiteet, joiden tuloksena tuonti, vienti tai kauttakuljetus kielletään joko kokonaan tai osittain.¹⁵⁶ Vaikutukseltaan vastaavina toimenpiteinä on sen pidettävä ”...kaikkia kauppaa koskevia jäsenvaltioiden säännöksiä, jotka voivat rajoittaa yhteisön sisäistä kauppaa suoraan tai välillisesti, tosiasiallisesti tai mahdollisesti.”¹⁵⁷ Unionin tuomioistuin on lisäksi todennut, ettei jäsenvaltion toimenpiteellä

¹⁵⁴ Unionin tuomioistuin ilmaisi asian varhaisessa oikeuskäytännössään niin, että artiklaa 37 voitiin soveltaa vain valtion kaupallisten monopolioiden erityisalaan liittyvän tehtävän hoitamiseen. Asia C-120/78 Cassis de Dijon kohta 7. Kts myös Oliver (Common Market Law Review. Volume 17, issue 2 (1980) s. 251-257) Unionin tuomioistuimen varhaisesta oikeuskäytännöstä koskien artiklaa 37.

¹⁵⁵ Asia 120/78 Cassis de Dijon kohta 14.

¹⁵⁶ Asia 2/73 Geddo kohta 7.

¹⁵⁷ Asia 8/74 Dassonville kohta 5.

tarvitse olla tuntuva vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaa ollakseen vaikutukseltaan vastaava toimenpide.¹⁵⁸ Jäsenvaltioiden toimenpiteet voidaan siis katsoa vaikutukseltaan vastaaviksi toimenpiteiksi riippumatta niiden tarkoituksesta tai vaikutustavasta tai siitä, missä kohtaa haitta ilmenee tai toimesta aiheutuvan haitan suuruudesta, kunhan jäsenvaltion käyttämä keino on omiaan haittaamaan tuontia. Haitan tulee kuitenkin olla konkreettinen.¹⁵⁹

Toisaalta taas tietyt myyntijärjestelyt ovat Unionin tuomioistuimen mukaan sallittuja tietyin ehdoin. Unionin tuomioistuin on linjannut, että tietyt myyntijärjestelyt kieltävät tai niitä rajoittavat kansalliset oikeussäännöt eivät ole vaikutukseltaan vastaavia toimenpiteitä, jos ne ensinnäkin soveltuvat kaikkiin jäsenvaltion alueella toimiviin toimijoihin ja toiseksi, jos niillä on sekä oikeudellisesti että tosiasiallisesti sama vaikutus niin kotimaisten tuotteiden kuin muista jäsenvaltioista tulevien tuotteiden markkinoinnissa.¹⁶⁰ Tällä tiettyjen myyntirajoitusten sallimisella Unionin tuomioistuin rajoitti tuonnin rajoituksia koskevan artiklan 34 soveltuvuutta, sillä ennen tätä tuomiota kaikki tavaroiden vapaata liikkuvuutta rajoittavat säännökset, jotka eivät kuuluneet muiden artiklojen toimialaan, katsottiin tavaroiden vapaan liikkuvuuden rajoituksiksi tämän tuonnin rajoituksia koskevan Unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen artiklan 34 perusteella.¹⁶¹ Unionin tuomioistuimen käytännössä on vakiintuneesti katsottu, että tietyt myyntijärjestelyt ovat rajoitukset koskien sitä, milloin tuotetta voi myydä, missä ja kenen toimesta tuotetta voidaan myydä sekä mainontaan ja hinnoitteluun vaikuttavat rajoitukset.¹⁶² Näin ollen tietyt myyntijärjestelmät koskevat nimenomaan sitä, miten tuotetta myydään, kun taas tuoterajoitukset kohdistuvat itse tuotteeseen. Tuotekohtaiset rajoitukset arvioidaan yllä selostettuna vaikutukseltaan vastaavana toimenpiteenä tai määrällisenä rajoituksena.

Lisäksi Unionin tuomioistuin on arvioinut esteitä tavaroiden vapaalle liikkuvuudelle niin kutsutulla markkinoille pääsyn testillä. Unionin tuomioistuin johtaa perustelunsa tietyt myyntijärjestelyt koskevasta oikeuskäytännöstä, ja toteaa, että jos tiettyjen myyntijärjestelyjen perusteet toteutuvat, eli jos jäsenvaltion tietyt myyntijärjestelyt koskevia oikeussääntöjä

¹⁵⁸ Asia 16/83 Prantl kohta 20.

¹⁵⁹ Alanen (2002) s. 35-36.

¹⁶⁰ Yhdistetyt asiat C-267/91 ja C-268/91 Keck ja Mithouard kohta 16.

¹⁶¹ Raitio (2016) s. 384.

¹⁶² Raitio (2016) s. 391.

sovelletaan samoin tavoin sekä kotimaisiin, että toisista jäsenvaltioista tuleviin toimijoihin, ei tämä ole omiaan estämään toisista jäsenvaltioista olevien tuotteiden pääsyä markkinoille tai rajoittamaan markkinoille pääsyä enempää kuin ne rajoittavat kotimaisten tuotteiden pääsyä markkinoille.¹⁶³ Näin ollen Unionin tuomioistuin toteaa, että vaikutukseltaan vastaavina toimenpiteinä on pidettävä myös sellaisia jäsenvaltion toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on kohdella toisista jäsenvaltioista tulevia tuotteita epäedullisemmin kuin kotimaisia tuotteita, toimenpiteitä, joilla on tällainen vaikutus sekä lisäksi toimenpiteitä, joilla jäsenvaltio ei noudata vastavuoroisen tunnistamisen periaatetta.¹⁶⁴

Näin ollen siis tuonnin rajoituksia koskeva artikla 34 kieltää jäsenvaltioiden oikeussäännöt 1) jotka syrjivät toisista jäsenvaltioista peräisin olevia tuotteita, 2) joiden perusteella tuotteelle asetetaan vaatimuksia ja 3) jotka estävät muista jäsenvaltioista tulevien tuotteiden markkinoille pääsyä.¹⁶⁵

5.2 Jäsenvaltion tuontia rajoittavien oikeussääntöjen oikeuttaminen

Unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen artiklan 36 mukaan jäsenvaltioiden välisten tuonnin rajoitusten ja vaikutuksiltaan vastaavien toimenpiteiden kieltö ei vaikuta sellaisiin rajoituksiin, jotka ovat perusteltuja joko:

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.¹⁶⁶

Samanaikaisesti nämä rajoitukset eivät kuitenkaan saa olla jäsenvaltioiden välisen kaupan peitelty rajoitus tai mielivaltaista syrjintää. Jäsenvaltioiden on siis mahdollista oikeuttaa kansallisessa lainsäädännössä olevat tuonnin määrälliset rajoitukset tai vaikutukseltaan vastaavat toimenpiteet, mutta tähän vaaditaan jokin hyväksytyt, Unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen artiklassa 36 esiin tuotu oikeuttamisperuste, ja jäsenvaltioiden on otettava

¹⁶³ Asia C-110/05 Trailers kohta 36.

¹⁶⁴ Asia C-110/05 Trailers kohta 37.

¹⁶⁵ Craig – de Búrca (2020) s. 729.

¹⁶⁶ Euroopan Unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto, artikla 36.

toiminnassaan huomioon niin syrjimättömyysperiaate kuin myös protektionisten toimenpiteiden kielto sekä suhteellisuusperiaate.¹⁶⁷

Oikeuttamisperusteita tulkitaan Unionin oikeuskäytännössä tiukasti. Sen lisäksi, että jäsenvaltion toimenpiteellä on oltava jokin artikloista mainituista tavoitteista, jäsenvaltion on näytettävä, ettei tavoitteen saavuttamiseksi ole vähemmän rajoittavia keinoja.¹⁶⁸ Lisäksi artiklan 36 lista oikeuttamisperusteista on ainakin toistaiseksi katsottu tyhjentäväksi.¹⁶⁹ On myöskin katsottu, että näillä oikeuttamisperusteilla voidaan perustella vain rajoituksia, joita jäsenvaltiolla on voimassa aloilla, joita ei ole harmonisoitu, ainakaan kokonaan.¹⁷⁰

Rajoitus jäsenvaltioiden väliseen kauppaan voidaan oikeuttaa myös niin kutsutuilla välttämättömillä vaatimuksilla, jotka Unionin tuomioistuin antoi samassa ratkaisussa tiettyjen myyntijärjestelyjen kanssa. Kyseisessä tuomiossa, joka koski alkoholituotteita, Unionin tuomioistuin selvensi, että kansallisten oikeussääntöjen eroista johtuvat tavaroiden vapaan liikkuvuuden rajoitukset hyväksytään siltä osin, kun nämä oikeussäännöt ovat välttämättömiä. Erityisesti tässä ennakkoratkaisussaan Unionin tuomioistuin katsoi, että välttämättöminä voidaan pitää verovalvonnan tehokkuuteen, kansanterveyden suojeluun, hyvään kauppatapaan ja kuluttajansuojaan liittyviä syitä.¹⁷¹ Tämä lista ei kuitenkaan ole tyhjentävä eli välttämättömiä syitä jäsenvaltioiden väliselle kaupan rajoittamiselle voidaan hyväksyä tämän listan ulkopuoleltakin.¹⁷²

Todettakoon tässä vielä, että Unionin tuomioistuin ei ole hyväksynyt taloudellisia tavoitteita jäsenvaltioiden välisen kaupan rajoitusten oikeuttamiseen.¹⁷³ Taloudellisilla tavoitteilla

¹⁶⁷ Raitio (2016) s. 397-398.

¹⁶⁸ Craig – de Búrca (2020) s. 730.

¹⁶⁹ Craig – de Búrca (2020) s. 739.

¹⁷⁰ Raitio (2016) s. 398-399.

¹⁷¹ Asia 120/78 Cassis de Dijon kohta 8.

¹⁷² Craig – de Búrca (2020) s. 743.

¹⁷³ Barnard (2013) s. 155.

tarkoitetaan esimerkiksi jäsenvaltion verotulojen kasvattamista, kansallisten yritysten selviämisen varmistamista tai kansallisten markkinoiden kilpailurakenteiden vahvistamista.¹⁷⁴

5.3 Ihmisten elämän ja terveyden suojele oikeuttamisperusteena

Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä on ihmisten elämän ja terveyden suojele määritetty yhdeksi tärkeimmistä oikeuttamisperusteiden perusteella suojeleista oikeushyvistä, ja että on jäsenvaltioiden itsensä tehtävä, Unionin perustamissopimusten rajoissa, päättää siitä, kuinka laaja suojele on tarpeen.¹⁷⁵ Lisäksi Unionin tuomioistuin on todennut, että alkoholin kulutuksen ohjailu tavoitteenaan ihmisten terveydelle ja yhteiskunnalle aiheutuvien haittojen ehkäisy, on oikeuttamisperusteiden mukaisten kansanterveyden suojeleluun ja yleiseen järjestykseen liittyvien syiden mukainen.¹⁷⁶ Vaikka itse tavoite onkin hyväksytty Unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen mukaiseksi, tulee tutkittavaksi aina sekä se, ettei jäsenvaltioiden todellinen tarkoitus ole syrjiä tuotteita toisista jäsenvaltioista tai suosia kotimaisia tuotteita, ja se, että jäsenvaltion keino on suhteellisuusperiaatteen mukainen.¹⁷⁷ Eli vaikka jäsenvaltiot voivat periaatteessa päättää itse suojeleluun tason, on heidän kuitenkin kyettävä näyttämään ensinnäkin, ettei kyseinen toimi syrji toisista jäsenvaltioista tulevia tuotteita tai suosi kotimaisia tuotteita, sekä toiseksi, että tavoitetta ei voi saavuttaa toimilla, jotka rajoittaisivat jäsenvaltioiden välistä kauppaa vähemmän.¹⁷⁸ Jäsenvaltion toimi on omiaan saavuttamaan jäsenvaltion asettaman tavoitteen vain, jos jäsenvaltion asettama toimi ”...tosiasiallisesti vastaa tavoitteeseen johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla.”¹⁷⁹ Esimerkiksi tapauksessa Scotch Whisky Association oli kyse yhdestä valtion asettamasta n. 40 toimenpiteestä, joiden tarkoituksena oli johdonmukaisesti ja järjestelmällisesti vähentää Skotlannin väestön alkoholin kulutusta. Näin ollen Unionin tuomioistuin totesi, että kyseessä oleva kansallinen lainsäädäntö soveltui tavoiteltuun päämäärään.¹⁸⁰ Toisaalta taas tapauksessa Rosengren ei ollut Unionin

¹⁷⁴ Oliver (41 European Law Review, 2016, ss. 147-175) s. 149-150.

¹⁷⁵ Asia C-333/14 Scotch Whisky Association kohta 35.

¹⁷⁶ Kts. esimerkiksi asia C-434/04 Ahokainen ja Leppik kohta 28, asia C-170/04 Rosengren kohta 40 tai asia C-405/98 Gourmet kohta 26 ja 27.

¹⁷⁷ Craig – de Búrca (2020) s. 734-735.

¹⁷⁸ Kts. esimerkiksi asia C-405/98 Gourmet kohta 28, asia C-170/04 Rosengren kohta 42 ja 43, asia C-434/04 Ahokainen ja Leppik kohta 29 sekä asia C-333/14 Scotch Whisky Association kohta 38 ja 41.

¹⁷⁹ Asia C-333/14 Scotch Whisky Association kohta 37.

¹⁸⁰ Asia C-333/14 Scotch Whisky Association kohta 38 ja 39.

tuomioistuimen mukaan johdonmukainen ja järjestelmällinen kansallisen lain rajoitus tavoiteltuun nuorison suojelun päämäärään nähden, sillä rajoitukset suojelivat valtion alkoholiyhtiön kautta toimivaa tilauskanavaa eikä tuontikielto koko väestöä koskien ollut päämäärään nähden oikeasuhtainen rajoitus, sillä iän tarkastaminen voitiin suorittaa vähemminkin rajoittavilla keinoilla.¹⁸¹

Näin ollen siis Unionin tuomioistuimen mukaan niitä oikeussääntöjä, joilla ei säännellä jäsenvaltion kaupallisen monopolin olemassaoloa ja toimintaa, on tulkittava tuonnin rajoituksia koskevien Unionin oikeussääntöjen, eli Unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen artikloiden 34 ja 36 mukaisesti. Vaikka toisaalta kaikki tuonnin määrälliset rajoitukset sekä vaikutukseltaan vastaavat toimenpiteet ovat Unionin oikeussääntöjen mukaan kiellettyjä, voi jäsenvaltiot kuitenkin näitä kansallisia oikeussääntöjään perustella erikseen Unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen, artiklan 36 sisältämällä oikeuttamisperusteilla tai niin kutsutuilla välttämättömillä vaatimuksilla. Näistä oikeuttamisperusteista ihmisten elämän ja terveyden suojelu on määritelty yhdeksi tärkeimmistä, ja jäsenvaltioilla onkin harkintavaltaa siinä, kuinka laaja suojelu on tarpeen. Oikeuttamisperuste ei kuitenkaan saa olla toisista jäsenvaltioista peräisin olevien tuotteiden syrjintä tai kotimaisten tuotteiden suosiminen. Jäsenvaltion käyttämän rajoituksen on myös oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun hyötyyn nähden. Lisäksi on muistettava, ettei jäsenvaltioiden taloudelliset tavoitteet ole hyväksytyjä oikeuttamisperusteita, eli esimerkiksi kansallisten yritysten selviämisen varmistaminen ei ole hyväksyttävä oikeuttamisperuste.

¹⁸¹ Asia C-170/04 Rosengren kohta 45, 47, 48, 51, 56 ja 57.

6 Valtion alkoholiyhtiön toimialasta erotettavien oikeussääntöjen tulkinta

6.1 Valtion alkoholiyhtiön monopolin toimialasta erotettavat oikeussäännöt

Kuten aiemmin todettu, on monopolin toimintaa arvioitaessa erotettava ne oikeussäännöt, jotka perustavat jäsenvaltion monopolille erityistehtävän eli ne oikeussäännöt, joilla säädetään jäsenvaltion monopolin olemassaoloa ja toimintaa sekä ne oikeussäännöt, jotka ovat eroteltavissa jäsenvaltion monopolin toiminnasta, mutta joilla on vaikutuksia tähän. Edelleen kuten aiemmin todettu, Unionin tuomioistuin arvioi kansallisia oikeussääntöjä ennakkoratkaisussaan *Visnapuu* ja lausui, että ne oikeussäännöt, jotka perustavat valtion alkoholiyhtiön yksinoikeuden, on arvioitava Unionin jäsenvaltioiden monopoleja koskevien oikeussääntöjen mukaan, kun taas niitä kansallisia oikeussääntöjä, joilla luodaan muillekin toimijoille oikeus harjoittaa vähittäismyyntiä, on arvioitava tavaroiden vapaan liikkuvuuden rajoituksia koskevien oikeussääntöjen mukaan. Tähän tulkintaan päätyivät myös kansalliset tuomioistuimet. Mitkä kansalliset oikeussäännöt sitten ovat näitä tavaroiden vapaan liikkuvuuden rajoituksia koskevan Unionin oikeuden mukaan tulkittavia?

Komissio on jo vuoden 2017 yksityiskohtaisesta lausunnostaan saakka pitänyt Suomen sekä aikaisemmin että myös voimassa olevan alkoholilain mukaista vähittäismyyntilupajärjestelmää tavaroiden vapaan liikkuvuuden rajoituksena, eli näitä kansallisia oikeussääntöjä olisi tulkittava tuonnin rajoituksia koskevan, Unionin toiminnasta annetun sopimuksen artiklan 34 mukaisena määrällisenä rajoituksena tavaroiden vapaalle liikkuvuudelle¹⁸² ja vahvisti tämän vuonna 2018 antamassaan yksityiskohtaisessa lausunnossa.¹⁸³ Myös Unionin tuomioistuin oli tätä mieltä *Visnapuu*-ennakkoratkaisussaan, ja lausui, että ”...vaatimus vähittäismyyntiluvasta alkoholijuomien tuomiseen vähittäismyyntiin suomalaisille kuluttajille voi rajoittaa jäsenvaltioiden välistä kauppaa – koska se estää toisiin jäsenvaltioihin sijoittautuneita toimijoita tuomasta vapaasti alkoholijuomia Suomeen.”¹⁸⁴ Unionin tuomioistuin kävi tässä yhteydessä läpi lisäksi tiettyihin myyntijärjestelyihin liittyvät oikeussäännöt, mutta totesi, että koska vähittäislupavaatimusta ei sovelleta jäsenmaan alueella samoin kaikkiin toimijoihin (valtion alkoholiyhtiöllä oikeus harjoittaa kaikkien alkoholituotteiden vähittäismyyntiä ilman lupaa

¹⁸² Komission tiedonanto – TRIS/(2017) 00715 ilmoitukseen 2016/0653/FIN.

¹⁸³ Komission tiedonanto – TRIS/(2018) 02788 ilmoitukseen 2018/0324/FIN.

¹⁸⁴ Asia C-198/14 *Visnapuu*, kohta 102.

suoraan aiemman alkoholilain yksinoikeuden perustavan oikeussäännön nojalla) ja toisaalta, koska niin kutsutun tilaviinipoikkeuksen kohteena voivat olla vain suomalaiset toimijat, ei vaatimusta vähittäismyyntiluvasta voida pitää tietyntyyppinä myyntijärjestelyinä.¹⁸⁵

6.2 Kansanterveys oikeuttamisperusteena

Suomen alkoholilain tarkoitus on lain 1§ mukaan ehkäistä alkoholista aiheutuvia haittoja yksilöille ja yhteiskunnalle. Tämän perusteella Suomen viranomaiset ovatkin perustelleet jäsenvaltioiden välisen kaupan rajoituksia. Komissio on tämän perustelun hyväksynyt jo vuoden 2016 alkoholilain uudistusta koskevassa, direktiivin 2015/1535 mukaista ilmoitusta koskevassa yksityiskohtaisessa lausunnossaan todeten, että selvää on, että alkoholilain tavoitteena on yleisellä tasolla ihmisten terveyden ja elämän suojeleminen ja, että tämä on vakiintuneen oikeuskäytännön perusteella tärkeimpiä Unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen, artiklan 36 mukaisilla oikeuttamisperusteilla suojeltavista oikeushyvistä.¹⁸⁶ Komissio kuitenkin totesi yksityiskohtaisessa lausunnossaan, että ei ole vakuuttunut siitä, että alkoholilain uudistukseen luonnosteltu nimenomainen alkoholin etämyynnin kieltö, samaan aikaan kun muuten alkoholin saatavuutta parannetaan, olisi omiaan ”...takaamaan sillä tavoitellun päämäärän toteutumisen eikä sillä ylitetä sitä, mikä on tarpeen tämän päämäärän saavuttamiseksi”¹⁸⁷, jonka takia komission yksityiskohtaisen lausunnon mukaan lakiehdotukseen olisi tehtävä muutoksia, jotta se ei olisi Unionin oikeuden vastainen. Samoin vuoden 2018 luonnoksesta laiksi alkoholilain muuttamisesta annetun, Direktiivin 2015/1535 mukaisen Komission yksityiskohtaisen lausunnon mukaan vaikka komissio edelleen hyväksyikin alkoholilain tavoitteen Unionin oikeussääntöjen tavaroiden vapaan liikkuvuuden rajoitusten oikeuttamisperusteiden mukaiseksi, se ei kuitenkaan edelleenkään ollut vakuuttunut rajat ylittävän etämyynnin kiellon tarpeellisuudesta ja oikeasuhtaisuudesta.¹⁸⁸ Komission mukaan alkoholilain mukainen tavoite voidaan saavuttaa vähemmän rajoittavilla keinoilla kuin kategorisella rajat ylittävän etämyynnin kiellolla, ja pyytääkin Suomen viranomaisia harkitsemaan, voisiko rajat ylittävä etämyynti järjestyä esimerkiksi siten, että muista jäsenvaltioista olevat toimittajat voisivat toimittaa tuotteensa alkoholilain mukaisille

¹⁸⁵ Asia C-198/14 Visnapuu, kohta 105-107.

¹⁸⁶ Komission tiedonanto – TRIS/(2017) 00715 ilmoitukseen 2016/0653/FIN.

¹⁸⁷ Komission tiedonanto – TRIS/(2017) 00715 ilmoitukseen 2016/0653/FIN.

¹⁸⁸ Komission tiedonanto – TRIS/(2018) 02788 ilmoitukseen 2018/0324/FIN.

luovutuspaikoille, joiden käyttö on tällä hetkellä varattu vain valtion alkoholiyhtiön käyttöön.¹⁸⁹

6.2.1 Vähittäismyyntilupajärjestelmän kiinteän myyntipaikan vaatimus

Tapauksessa Visnapuu Unionin tuomioistuin otti kantaa Suomen vähittäismyyntilupajärjestelmään ensinnäkin koskien enintään 5,5 tilavuusprosenttia alkoholia sisältävien alkoholituotteiden myyntiä. Vaikka Unionin tuomioistuin antoi kansalliselle tuomioistuimelle tehtäväksi sen arvioinnin, voidaanko lupajärjestelmällä taata alkoholilain tarkoituksen mukaisen tavoitteen, eli kansanterveyden ja yleisen järjestyksen suojelu, ja sen, voidaanko tämä tavoite saavuttaa vähemmän rajoittavilla toimilla yhtä tehokkaasti¹⁹⁰, antoi Unionin tuomioistuin kuitenkin tähän arviointiin lähtökohtia. Unionin tuomioistuin kiinnitti ensin huomiota siihen, että valtion alkoholiyhtiöllä oli aiemman lain mukaan mahdollisuus harjoittaa alkoholituotteiden luovuttamista luovutuspaikoista. Tästä johtuen Unionin tuomioistuin antoi kansallisen tuomioistuimen tehtäväksi arvioida sen, voidaanko kiinteän myyntipaikan vaatimuksen perusteena oleva myynninvalvonta suorittaa yhtä tehokkaasti ilman kiinteän myyntipaikan vaatimustakin, esimerkiksi samankaltaisiin tilauspalvelupisteisiin, joihin valtion alkoholiyhtiöllä on mahdollisuus toimittaa siltä tilattuja tuotteita.¹⁹¹

Helsingin hovioikeus päätyi tuomiossaan Unionin tuomioistuimen kannalle lausudessaan, että aiemman alkoholilain mukainen valvonta voitaisiin toteuttaa tehokkaasti ilman kiinteän myyntipaikankin vaatimusta. Hovioikeus totesi, että etämyynnille on mahdollista asettaa samat edellytykset kuin muullekin vähittäismyynnille ja, että etämyynnille voitaisiin asettaa myös muusta vähittäismyynnistä poikkeavia tarpeellisia lisävaatimuksia. Vaikka etämyyntiä ei siis voida toteuttaa niin, että alkoholijuomien toimittaminen olisi mahdollista suoraan ostajan kotiovelle tämän luodessa uuden toimituskanavan, jota on mahdotonta valvoa alkoholilain vaatimusten mukaisesti, voidaan alkoholilain vaatimukset kuitenkin toteuttaa toimenpiteillä, jotka rajoittavat Unionin sisäistä kauppaa vähemmän kuin kiinteän myyntipaikan vaatimus.¹⁹² Sosiaali- ja terveysministeriön alkoholilain uudistuksen jälkeen oikeustilaa selvittämään asettama työryhmä päätyi ehdottamaan tämän perusteella sitä, että etämyynti sallittaisiin niiden

¹⁸⁹ Komission tiedonanto – TRIS/(2018) 02788 ilmoitukseen 2018/0324/FIN.

¹⁹⁰ Asia C-198/14 Visnapuu, kohta 119.

¹⁹¹ Asia C-198/14 Visnapuu, kohta 120-122.

¹⁹² Helsingin hovioikeuden tuomio 24.4.2017 nro 503, s. 12.

tuotteiden osalta, jotka ovat aiemman alkoholilain mukaisen vähittäismyyntilupajärjestelmän piirissä niin, että ”...etämyyten alkoholituotteiden luovutus- ja noutopaikkana voisivat ehdotuksen mukaan toimia olevassa olevat, aluehallintoviraston hyväksymät - - vähittäismyyntipaikat, josta saman vahvuisten alkoholijuomien vähittäismyynti ja luovutus ostajalle tapahtuvat ostajalle osana päivittäistavarakaupan elintarvikemyyntiä.”¹⁹³ Korkein oikeus ei kuitenkaan tähän ottanut millään tavalla kantaa.

Korkeimman oikeuden mukaan alkoholilaissa määritettyä tavoitetta kansan suojelusta alkoholin vaaroilta ei kuitenkaan voi saavuttaa vähemmän rajoittavilla keinoilla kuin vähittäismyyntilupaan liittyvällä myyntipaikkavaatimuksella.¹⁹⁴ Korkeimman oikeuden mukaan vaikka etämyynille voitaisiin asettaa samankaltaisia ehtoja kuin muullekin vähittäismyyntille, ei näiden rajoitusten ja ehtojen valvontaa saada järjestettyä tehokkaasti, mikäli ostaja voi valita tilaamilleen alkoholituotteille vapaasti luovutuspaikan ja -ajan.¹⁹⁵ Korkein oikeus perustelee tätä muun muassa sillä, että alkoholilainsäädäntöön sisältyvien monien rajoitusten ja kieltojen valvonta on mahdollista toteuttaa tehokkaasti vain ennalta määritettyihin myyntipisteisiin. Tästä korkeimman oikeuden ratkaisusta ollaan kuitenkin valmiita neuvottelemaan, mikäli komissio EU-Pilot tietopyynnön yhteydessä niin vaatisi.¹⁹⁶ Tämä mielestäni osoittaa jo sen, että Suomen hallituksen ja Sosiaali- ja terveysministeriön mielestä alkoholilain 1§:n mukainen kansanterveyden suojelun tavoite voidaan saavuttaa jäsenvaltioiden välistä kauppaa vähemmän rajoittavasti kuin voimassa olevan lain vähittäismyyntilupaa koskevalla myyntipaikkavaatimuksella. Korkeinkin oikeus nimenomaan totesi, että valvonta on mahdollista toteuttaa ennakkoon määritellyissä myyntipisteissä. Näin esimerkiksi muista jäsenvaltioista ostettujen tuotteiden tilaaminen voitaisiin sallia esimerkiksi yllä selvitetyn sosiaali- ja terveysministeriön työryhmän ehdotuksen mukaisesti niihin vähittäismyyntipaikkoihin, jotka on jo muutoin hyväksytty myyntipaikoiksi osana päivittäistavarakauppaa. Tähän korkein oikeus ei kuitenkaan nimenomaisesti ottanut kantaa.

¹⁹³ Sosiaali- ja terveysministeriön asettaman työryhmän esitys alkoholijuomien rajat ylittävän etämyynnin rajoittamista koskevaksi lainsäädännöksi (25.4.2018), kohta 3.2.4 Alkoholiyhtiön monopoliin kuulumattomien alkoholijuomien sallittu etämyynti ja maahantuonti.

¹⁹⁴ KKO 2018:49 kohta 65.

¹⁹⁵ KKO 2018:49 kohta 59.

¹⁹⁶ Suomen vastaus EU-Pilot tietopyyntöön 29.4.2021 (VN/10192/2021), s. 8.

Korkein oikeus vielä arvioi sitä, onko Suomessa sellaista myyntikanavaa, jonka tehokas valvonta ei onnistu. Tältä osin korkein oikeus arvioi Visnapuun viittausta siitä, että valtion alkoholiyhtiö voi myydä tuotteitaan verkkokaupassa.¹⁹⁷ Koska valtion alkoholiyhtiö voi toimittaa verkkokaupasta ostetut tuotteet ostajalle joko myymälään tai luovutuspaikkaan noudettavaksi, korkein oikeus toteaa, että näidenkin osalta tehokas valvonta on mahdollista järjestää, toisin kuin Visnapuun toimimalla tavalla, jossa tuotteet kuljetettiin suoraan ostajien kotiovelle.¹⁹⁸ Lisäksi korkein oikeus toteaa, että ei ole tarvetta arvioida toisin Unionin tuomioistuimen Visnapuu-ratkaisun toteamusta siitä, että Unionin toiminnasta annetun sopimuksen artiklan 36 mukaista oikeuttamisperusteen, kansanterveyden ja yleistä järjestyksen, varsinainen tarkoitus olisi sivuutettu, ja että oikeuttamisperustetta käytettäisiin muista jäsenvaltioista tulevien alkoholit tuotteiden syrjintään ja kotimaisen alkoholit tuotannon suojeluun.¹⁹⁹ Tosiasiassa Unionin tuomioistuin lausuu viitatussa ratkaisun kohdassa, ”...että unionin tuomioistuin ei voi tiedossaan olevien seikkojen perusteella katsoa...”²⁰⁰, että Unionin toiminnasta annetun sopimuksen artiklan 36 oikeutusperusteen varsinainen tarkoitus olisi sivuutettu tai, että sitä käytettäisiin toisista jäsenvaltioista peräisin olevien tuotteiden syrjintään tai kotimaisten tuotteiden suojeluun. Ymmärrän tämän niin, luettuna ennakkoratkaisun relevanttien kysymysten ratkaisulauselman kanssa, että Unionin tuomioistuin olisi nimenomaan odottanut, että Suomen tuomioistuin selvittää asian ja varmistaa, että ”...säännöstö on sellainen, että sillä voidaan taata tavoitellun päämäärän toteuttaminen - - tätä päämäärää ei voida saavuttaa vähemmän rajoittavilla toimenpiteillä vähintään yhtä tehokkaasti eikä kyseinen säännöstö ole mielivaltaisen syrjinnän keino tai jäsenvaltioiden välisen kaupan peitelty rajoitus...”²⁰¹, sillä Unionin tuomioistuin vielä tässä kohdassa selventää, että edellä mainittujen asioiden selvittäminen on nimenomaan ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen asia.²⁰² Tässä korkein oikeus ei nimenomaisesti selvittänyt, onko Unionin oikeussääntöjen mukainen tavaroiden vapaan liikkuvuuden rajoituksen oikeuttamisperusteen varsinainen tarkoitus sivuutettu tai onko voimassa olleet ja olevat rajoitukset voimassa

¹⁹⁷ KKO 2018:49 kohta 61.

¹⁹⁸ KKO 2018:49 kohta 62 ja 63.

¹⁹⁹ KKO 2018:49 kohta 62 ja 64.

²⁰⁰ Asia C-198/14 Visnapuu, kohta 124.

²⁰¹ Asia C-198/14 Visnapuu, kohta 129 ja ratkaisulauselman kohta 2.

²⁰² Asia C-198/14 Visnapuu, kohta 129 ja ratkaisulauselman kohta 2.

tarkoituksenaan muista jäsenvaltioista tulevien tavaroiden syrjintään tai kotimaisten tavaroiden suojele.

Tässä yhteydessä on lisäksi huomautettava, että on epätodennäköistä, että myyntipaikkaa koskevan vaatimuksen katsottaisiin olevan tietty myyntijärjestely Unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännön mukaisesti. Voimassa olevan alkoholilain mukaan valtion alkoholiyhtiö tarvitsee muiden kuin yksinoikeuteen kuuluvien alkoholituotteiden eli käytännössä enintään 5,5 tilavuusprosenttia alkoholia sisältävien alkoholituotteiden myyntiin toimipaikkakohtaisen vähittäismyyntiluvan, kuten muutkin toimijat. Kuitenkin alkoholiyhtiölle lupamenettely on erilainen kuin muiden toimijoiden, sillä samaan myyntipaikkaan myönnettäisiin sekä enintään 5,5 tilavuusprosenttia alkoholia sisältävien tuotteiden myyntilupa kuin myös valtion alkoholiyhtiön yksinoikeuteen sisältyvien tuotteiden vähittäismyyntilupa.²⁰³ Lisäksi Unionin tuomioistuin katsoo usein jo pelkän kiinteän myyntipaikan vaatimuksen syrjiväksi, joten todennäköisesti uudistuksenkaan myötä myyntipaikan vaatimuksen ei katsottaisi olevan tietty myyntijärjestely, vaan vaikutukseltaan vastaava toimenpide.²⁰⁴ Näin ollen, ottaen huomioon jälleen sen, että nykyisin voimassa oleva laki on suurelta osin aiemmin voimassa olleen lain kanssa yhteneväinen, joskin poikkeuksia hieman laajentava, on katsottava, että voimassa oleva lain valtion alkoholiyhtiön yksinoikeudesta säädetty vähittäismyyntilupajärjestelmään liittyvät poikkeukset katsottaisiin Unionin tavaroiden vapaata liikkuvuutta rajoittavien oikeussääntöjen mukaisiksi tuonnin määrällisiksi rajoituksiksi tai vaikutukseltaan vastaaviksi toimenpiteiksi. Tähän päätyvät myös sekä hovioikeus, että korkein oikeus omissa Visnapuu-ratkaisuissaan.²⁰⁵

Voidaan siis todeta, että kansallisen alkoholilain sisältämä vähittäismyyntilupajärjestelmä koskien enintään 5,5 tilavuusprosenttia alkoholia sisältävien tuotteiden vähittäismyyntiä, ja erityisesti tähän liittyvä myyntipaikkavaatimus, herättää kysymyksiä hyväksyttävyydestä Unionin oikeuden valossa. Unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisun, komission yksityiskohtaisten lausuntojen, hovioikeuden tuomion sekä Sosiaali- ja terveysministeriön asettaman työryhmän esityksen perusteella vaikuttaisi selvältä ainakin se, ettei vähittäismyyntilupaan kuuluvaa vaatimusta myyntipaikasta voida pitää oikeasuhtaisena tavoiteltuun päämäärään nähden. Yksi ratkaisu tähän olisi työryhmän esittämä vaihtoehto siitä,

²⁰³ HE 100/2017 vp, s. 89.

²⁰⁴ Miettinen S. Lausunto, HE 100/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle alkoholilain ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi, erityisesti etämyynnin osalta (17.11.2017) s. 9.

²⁰⁵ Helsingin hovioikeuden tuomio 24.4.2017 nro 503, s. 12 ja KKO 2018:49 kohta 45.

että rajat ylittävällä etämyynnillä myydyt tuotteet luovutettaisiin omistajille vain muuten hyväksytyissä myyntipaikoissa. Kuten myös jo ylempänä selvitetty, korkein oikeus totesi valtion alkoholiyhtiön mahdollisuuteen toimittaa tilatut alkoholituotteet myyntipaikkoihin liittyen, että tehokas valvonta on mahdollista silloin, kun valtion alkoholiyhtiö toimittaa tuotteet myyntiluvan saaneisiin myyntipaikkoihin. Tällöin ei ole syytä epäillä, etteikö tehokas valvonta olisi mahdollista silloin, jos rajat ylittävällä etämyynnillä tilatut tuotteet voisi luovuttaa samoista paikoista. Myöskin komissio on tämän vaihtoehdon tuonut esille vuoden 2018 yksityiskohtaisessa lausunnossaan.²⁰⁶

6.2.2 Tilaviinejä ja käsityöläisolutia koskeva poikkeus

Tapauksessa Visnapuu Unionin tuomioistuin antoi kansalliselle tuomioistuimelle tehtäväksi arvioida aiemman alkoholilain 14§ niin kutsutun tilaviinipoikkeuksen osalta sen, onko kansanterveyttä ja yleistä järjestystä koskevat syyt sivuutettu, ja näin ollen käytetäänkö syytä siten, että toisista jäsenvaltioista tulevia alkoholituotteita syrjitään tai niin, että kotimaista tuotantoa suositaan.²⁰⁷ Unionin tuomioistuin kuitenkin lausui, että vaikka kyseistä poikkeusta voidaan soveltaa vain Suomeen sijoittautuneisiin valmistajiin, ei tämä kuitenkaan riitä vielä päätelmään siitä, että Unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen artiklan 36 mukaista oikeuttamisperustetta käytettäisiin oikeuskäytännön vastaisesti.²⁰⁸ Asiaa oli kuitenkin ratkaisun mukaan tiedusteltu Suomen viranomaisilta, jotka olivat antaneet kansanterveyden suojelun tavoitteiden lisäksi perusteeksi poikkeuksen laajentamiselle myös matkailun edistämisen, koska rajalliselle määrälle Suomeen sijoittautuneita valmistajia annettiin lupa myydä perinteisillä käsiteollisuusmenetelmillä tuotettuja tuotteitaan tuotantopaikoilta. Lisäksi tässä yhteydessä Suomen hallitus totesi, että Suomesta ei voida antaa muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneille valmistajille samankaltaista lupaa, sillä tämä johtaisi siihen, että Suomen hallitus määrittäisi toisten jäsenvaltioiden sisäisiä asioita.²⁰⁹

Hovioikeuden mukaan, koska poikkeuksen tarkoittamat viinit eivät kilpaile viinirypäleistä valmistettujen viinien kanssa, ja koska poikkeuksen piiriin kuuluvien viinien myynti on hyvin pienimuotoista ja paikallista, ei tällä poikkeuksella voida katsoa olevan kotimaisten tuotteiden

²⁰⁶ Komission tiedonanto – TRIS/(2018) 02788 ilmoitukseen 2018/0324/FIN.

²⁰⁷ Asia C-198/14 Visnapuu, kohta 128.

²⁰⁸ Asia C-198/14 Visnapuu, kohta 126.

²⁰⁹ Asia C-198/14 Visnapuu, kohta 127.

suosimistarkoitusta eikä poikkeusta voida näiden syiden johdosta pitää mielivaltaisen syrjinnän keinona eikä jäsenvaltioiden välisen kaupan peiteltyä rajoituksena.²¹⁰

Tähän liittyen on todettava, että uudessa alkoholilaissa, joka oli voimassa jo, kun korkein oikeus antoi tuomionsa Visnapuu-asiassa, on tätä niin kutsuttua tilaviinipoikkeusta laajennettu ja voimassa olevan alkoholilain esitöissä annetaan nimenomaan taloudelliset perusteet panimoteollisuuden tukemiseen ”...elinkeinolle hankalassa tilanteessa.”²¹¹ Nykyisin voimassa olevan alkoholilain vähittäismyyntilupajärjestelmän mukaan tilaviinin ja sahdin lisäksi valmistuspaikoilta voi myydä pienpanimoiden käsityöläisolutia. Tämä vähittäismyyntioikeus valmistuspaikalta olisi edelleen rajattu alkoholijuomien tuottajille, ja luvan voi myöntää ainoastaan perinteisille ja käsityövaltaisille tuotteille.²¹² Näin ollen siis luvan voi edelleen myöntää vain suomalaisille, pääosin käsitöinä perinteisiä tuotteita valmistaville toimijoille, mutta tuotteiden valikoimaa laajennetaan. Voidaanko tätä poikkeusta enää luonnehtia rajalliseksi, perinteiseksi ja käsiteolliseksi niin, ettei Unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen, artiklan 36 mukainen kansanterveyden ja yleisen järjestyksen suojelun varsinaista tarkoitusta ole sivuutettu, eli voidaanko edelleen katsoa, että oikeuttamisperustetta ei käytetä kansallisen tuotannon suosimiseen tai toisista jäsenvaltioista peräisin olevien tuotteiden syrjintään?

Korkein oikeus otti tähän kantaa Visnapuu-ratkaisussaan. Korkein oikeus lausui, että koska valmistajalle voidaan myöntää vähittäismyyntilupa vain yhden myyntipaikan sisätiloihin ja tämän myyntipaikan tulee sijaita valmistuspaikan yhteydessä tai välittömässä läheisyydessä, ja koska sekä tilaviinien, että käsityöläisolutien tuotantomäärät ovat olleet pieniä ja ovat laissa määriteltyjä, ja koska vähittäismyynti on tästä johtuen alueellisesti rajattua, Unionin oikeussääntöjen oikeuttamisperustetta ei ole käytetty oikeuskäytännön vastaisesti niin, että toisista jäsenvaltioista olevia tuotteita syrjitään tai kotimaisia tuotteita suositaan.²¹³

Pidän kuitenkin todennäköisenä, korkeimman oikeuden tuomiosta huolimatta, että voimassa olevan alkoholilain mukaisen niin kutsutun tilaviini- ja käsityöläisolutta koskevan poikkeuksen voidaan katsoa joko suojelevan kotimaista tuotantoa tai sivuuttavan Unionin oikeussääntöjen

²¹⁰ Helsingin hovioikeuden tuomio 24.4.2017 nro 503, s. 13.

²¹¹ HE 100/2017 vp, s. 46.

²¹² HE 100/2017 vp, s. 48.

²¹³ KKO 2018:49 kohta 71.

mukaisen oikeuttamisperusteen eli kansanterveyden suojelun tarkoituksen talouspoliittisilla näkökohdilla ja, että oikeuttamisperustetta käytettäisiin näin ollen kotimaisen tuotannon suojeluun. Tilaviinipoikkeuksen osalta tilannetta voidaan arvioida kuten ennen alkoholilain uudistusta. Kuten hovioikeus ratkaisussaan toteaa, marjoista, hedelmistä ja muista kasvinosista, mutta ei rypäleistä ja viljatuotteista valmistetut viinit eivät välttämättä kilpaile perinteisten, nimenomaan rypäleistä tehtyjen viinien kanssa.²¹⁴ Käsityöläisoluen osalta tilanne voidaan kuitenkin katsoa erilaiseksi. Käsityöläisolutpoikkeus nimittäin koskee voimassa olevan alkoholilain 3§ 1 momentin 15 kohdan mukaan viljatuotteista valmistettua, enintään 12 tilavuusprosenttia alkoholia sisältävää alkoholijuomaa, jonka valmistuksessa saadaan käyttää muiden kasvien jyviä, sokeria, humalaa sekä muita käymiseen osallistuvia kasvinosia ja mausteita. Tämä kattaa käytännössä kaiken oluen valmistuksen, kunhan tuotteessa on määritettyä pienempi alkoholipitoisuus, valmistaja on riippumaton, alkoholijuomia ei tuoteta lisenssillä ja alkoholijuomia tuotetaan enintään 500 000 litraa vuodessa. Tähän poikkeukseen kuuluvat tuotteet kilpailevat samoilla markkinoilla muista jäsenvaltioista peräisin olevien, samat ehdot täyttävien tuotteiden kanssa. Tässä yhteydessä on muistettava Unionin tuomioistuimen luoma vastavuoroisen tunnustamisen periaate, jonka mukaan yhdessä jäsenvaltiossa laillisesti valmistettu ja kaupan pidetty tuote on päästettävä muidenkin jäsenvaltioiden markkinoille.²¹⁵ Tämän perusteella muissa jäsenvaltioissa valmistetut tuotteet, jotka täyttävät alkoholilain määritelmän käsityöläisoluesta, olisi päästettävä Suomen markkinoille. Lisäksi selvää on, että jo Unionin tuomioistuimelle Visnapuu tuomiossa annettu matkailun edistämisen tavoite on käsityöläisolutpoikkeuksen perusteella vähittäismyyntiluvan saaneille yksi menestymisen kulmakivistä. Samalla tavoin selvää on, että ainakin osasyynä tilaviini- ja käsityöläisolutpoikkeukseen on nimenomaan panimoteollisuuden tukeminen.²¹⁶

Voidaan siis todeta, että Suomen alkoholilain mukainen vähittäismyyntilupajärjestelmä on kyseenalainen Unionin oikeussääntöjen valossa kahdesta eri syystä. Ensinnäkin alle 5,5 tilavuusprosenttia alkoholia sisältävien tuotteiden osalta vähittäismyyntiluvan vaatimukseen sisältyvä kiinteän myyntipaikan vaatimus on katsottu suhteellisuusperiaatteen vastaiseksi niin Unionin tuomioistuimen, komission kuin myös hovioikeudenkin taholta. Tähän ratkaisuna voisi

²¹⁴ Helsingin hovioikeuden tuomio 24.4.2017 nro 503, s. 13.

²¹⁵ Asia 120/78 Cassis de Dijon kohta 14.

²¹⁶ Yle: Alkoholilain uudistus avasi hanat – nyt yli puolella pienpanimoista on oma kauppa: ”Oma myymälä voi olla tärkein tulonlähde” (30.7.2019, Mika Moksus).

Sosiaali- ja terveysministeriön asettaman esityksen mukaisesti olla se, että muista jäsenvaltioista tulevat tuotteet toimitettaisiin niihin päivittäistavarakaupan myyntipisteisiin, jotka ovat lupaviranomaisen hyväksymiä. Myös korkein oikeus, ottamatta varsinaisesti kuitenkaan asiaan kantaa, totesi, että tehokas myynninvalvonta on mahdollista niissä myyntipaikoissa, jotka ovat etukäteen tiedossa. Näin esimerkiksi alkoholiyhtiöltä tilatut tuotteet voidaan toimittaa tilauspalvelupisteisiin ilman, että myynninvalvonta kärsisi. Näin ollen tätä aiemmin mainittua työryhmän esityksen mukaista ratkaisua voitaisiin hyödyntää muista jäsenvaltioista tilattujen alkoholituotteiden kohdalla.

Toiseksi niin kutsutun käsityöläisolutpoikkeuksen voidaan katsoa olevan kyseenalainen Unionin oikeuden valossa. Koska tämän poikkeuksen alaan kuuluvia tuotteita on varmasti muissakin jäsenvaltioissa, olisi vastavuoroisen periaatteen vastaista olla päästämättä näitä tuotteita Suomen markkinoille varsinkin, kun alkoholilain esitöiden mukaan tämän tuonnin rajoituksen perusteena on ainakin osittain taloudelliset syyt. Riippuen siitä, kuinka suurelta osin taloudellisten syiden voidaan katsoa syrjäyttäneen kansanterveydelliset syyt tuonnin rajoitusten perustana, voi olla, että myös niin kutsutun tilaviinipoikkeuksen katsottaisiin olevan voimassa vain, jotta kotimaista tuotantoa saataisiin suojeltua.

7 Valtion alkoholiyhtiön toiminnan kehittäminen

7.1 Mahdolliset kehityksen kohteet

Kuten aiemmin esitetty, on sekä Suomen valtion alkoholiyhtiön olemassaolo kuin myös valtion alkoholiyhtiön yksinoikeudesta tehtyjen poikkeusten rajoittavuus mahdollista kyseenalaistaa Unionin oikeussääntöjen valossa. Mikäli kuitenkin katsotaan, että valtion alkoholiyhtiön monopoliasema on perusteltu ottaen huomioon aiemmin tutkimuksessa kuvatut ongelmat valtion alkoholiyhtiön olemassaolon ja toimialan osalta, on tarkoituksenmukaista arvioida sitä, millä tavoin tätä monopoliasemaa tulisi muokata, jotta se olisi Unionin oikeussääntöjen mukainen. Ongelmia Unionin oikeussääntöjen noudattamisesta on aiemmin nostettu esiin alkoholilain luoman vähittäismyyntilupajärjestelmän kiinteän myyntipaikan osalta sekä niin kutsuttujen tilaviini- ja käsityöläisolutpoikkeusten osalta.

Näiden aiemmin käsiteltyjen asioiden lisäksi ongelmia tuottaa nykyisen oikeustilan epävarmuus nimenomaan koskien alkoholituotteiden tilaamista toisista jäsenvaltioista, eli sallitun ja kielletyn välisen toiminnan ymmärtäminen erityisesti kansan tasolla. Miten tavallinen kansalainen voi tietää, miten alkoholin tilaaminen toisista jäsenvaltioista tapahtuu, mikäli lainsäädännössä ja viranomaisohjeissa ei tähän anneta yksiselitteistä ohjetta? Tähän liittyy vahvasti lainsäädännön puutteellisuus nimenomaan etämyynnin ja etäoston sääntelyn osalta sekä esiin nostettu Suomen viranomaisten tahtotila koskien alkoholituotteiden tilaamista muista jäsenvaltioista. Tämä tahtotila on se, että kaikki näiden tuotteiden myynti toisista jäsenvaltioista kiellettäisiin kategorisesti, jos myyjä tai joku myyjän puolesta osallistuu tuotteiden kuljetukseen Suomeen. Kuten tutkielmassa on aiemmin selvitetty, Suomen viranomaiset tulkitsevat ulkomailta ostettujen tuotteiden osalta tilannetta niin, että niin kutsuttu etäosto on sallittua, mutta niin kutsuttu etämyynti ei. Lopputuloshan näiden molempien maahantuontitapojen osalta on sama: ostaja saa ulkomailta tilaamansa alkoholituotteet itselleen. Kuten tutkimuksen alussa käsitteiden määrittelyssä on selvitetty, ero näiden kahden tilaustavan välillä on siinä, kenen katsotaan tuoneen tuotteet Suomeen ja tällä perusteella tulkitaan sitten sitä, onko tuotteet myyty Suomessa vai ei. Tähän selvitykseen siitä, missä tuotteet ovat myyty, kuuluu luonnollisesti selvitys siitä, missä kohdin itseasiassa tuotteiden omistusoikeus siirtyy. Omistusoikeuden siirtymisen perusteella voidaan siis tehdä johtopäätöksiä siitä, mikä toiminta on katsottava myynniksi Suomessa, eli myynniksi alueella, jossa on voimassa valtion alkoholiyhtiön yksinoikeus tällä alueella. Alkoholilain mukaan alkoholin myyntiin Suomessa tarvitsee vähittäismyyntiluvan.

7.2 Oikeustilan epävarmuus lainsäädännöllisten muutosten perustana

Suomalaisten tavallisten kansalaisten käsitys alkoholituotteiden tilaamisesta muista jäsenvaltioista voi olla kahden eri näkökulman ohjaamaa. Tavallinen kansalainen voi käsittää, asiaa sen kummemmin tutkimatta, että alkoholijuomien tilaaminen toisista jäsenvaltioista voi olla joko 1) sallittua, eli Unionin sisämarkkinoiden mukaisesti tavaroiden vapaan liikkuvuuden piirissä ja siten tilaaminen toisista jäsenvaltioista on oltava sallittua tai 2) kiellettyä, eli alkoholituotteita ei voi Suomeen ostaa valtion alkoholiyhtiön monopolin takia. Luotettavaa vastausta ei kuitenkaan asiasta löydy, vaikka tutkisi lain esitöitä, oikeustapauksia sekä viranomaisten ohjeita. Tähän mukaan, kun lisätään julkisuudessa käyty keskustelu Suomen alkoholilain uudistustarpeista sekä kysymykset Unionin lain mukaisuudesta, on epätodennäköistä, että tavallinen kansalainen, ilman erityistä asiaan vihkiytymistä, voi yksiselitteisesti saada käsitystä siitä, mikä toiminta on kiellettyä ja mikä sallittua. Oikeustilan epävarmuus voi myös muodostaa jo itsessään määrällisiä rajoituksia vaikutukseltaan vastaavan rajoituksen Unionin oikeussääntöjen mukaan, kuten alla kuvattua. Olisi siis tärkeää, että oikeustilaa uudistettaisiin jo oikeustilan epävarmuuden korjaamiseksi. Tämä uudistus vaatisi kuitenkin, että alkoholilain lainsäädännölliset ongelmat koskien etämyyntiä ja etäostoa selvitettäisiin.

Unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen tuonnin rajoituksia koskevan artiklan 34 mukaan kiellettyjä ovat nimenomaan jäsenvaltioiden toimenpiteet, joilla luodaan tuonnin määrällisiä rajoituksia tai vaikutukseltaan vastaavia vaikutuksia. Tällaisena toimenpiteenä pidetään lähtökohtaisesti kaikkia jäsenvaltion kirjoitettuun oikeuteen tai hallintokäytäntöön, eli viranomaisten soveltamiin toimintakäytäntöihin tai standardeihin perustuvia tuontikieltoja tai kiintiöitä, eikä tarkoitetun toimenpiteen tarvitse olla sitova, pysyvä tai merkittävä.²¹⁷ Onko siis vallitseva oikeustila Suomessa sellainen, jolla vaikeutetaan tai joka vaikeuttaa muista jäsenvaltioista peräisin olevien tuotteiden pääsyä Suomen markkinoille ja rajoittaa jäsenvaltioiden välistä kauppaa?

Tässä yhteydessä on syytä lyhyesti selostaa rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen sisältö, sillä se ohjaa sitä, kuinka selkeää voimassa olevan lainsäädännön tulisi olla. Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate on kirjattu Suomessa niin perustuslakiin kuin myös rikoslakiin.²¹⁸ Lisäksi

²¹⁷ Raitio (2016) s. 359.

²¹⁸ Melander (Defensor Legis 4/2015 s. 644-661), s. 644

periaate on kirjattu Euroopan ihmisoikeussopimukseen sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjaan. Euroopan unionin perusoikeuskirjalla on Lissabonin sopimuksen, artiklan 6 mukaan sama oikeudellinen arvo kuin itse perussopimuksilla.²¹⁹ Suomi on myös, kuten kaikki Euroopan neuvoston jäsenmaat, ratifioinut Euroopan ihmisoikeussopimuksen jo vuonna 1990.²²⁰ Suomen Perustuslain 8§ kuuluu seuraavasti:

Ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen eikä tuomita rangaistukseen sellaisen teon perusteella, jota ei tekohetkellä ole laissa säädetty rangaistavaksi. Rikoksesta ei saa tuomita ankarampaa rangaistusta kuin tekohetkellä on laissa säädetty.

Sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjan että Euroopan ihmisoikeuskirjan määräykset laillisuusperiaatteesta ovat samankaltaiset. Ydin on siis selvä; mikäli tekoa ei ole tekohetkellä säädetty rangaistavaksi, ei teosta voi tuomita.²²¹ Lisäksi korostetaan rikossääntelyn ennakoitavuutta, jonka mukaan nimenomaan säännöksen sanamuodon perusteella on voitava ennakoita sitä, mikä on säännöksen mukaan rangaistavaa.²²²

Aiemmin voimassa ollut alkoholilaki, eikä myöskään nykyinen alkoholilaki, yrityksistä huolimatta, nimenomaisesti säädä alkoholin rajat ylittävän etämyynnin rangaistavuudesta. Kielletyn toiminnan sisällön löytämiseksi on täytynyt tutkia lain esitöitä. Kiellettyä on ja on ollut sekä aiemman alkoholilain että nykyisen alkoholilain esitöiden mukaan se, jos alkoholituotteita maahantuodaan elinkeinotarkoituksessa tai muussa kaupallisessa tarkoituksessa ilman asianmukaista lupaa.²²³ Tämä säännös merkitsee voimassa olevan alkoholilain esitöiden mukaan sitä, että alkoholituotteita ei voi etämyydä suomalaisille kuluttajille ilman vähittäismyyntilupaa.²²⁴

Myöskään oikeuskäytännöstä ei ole voinut saada yksiselitteistä kuvaa siitä, mikä on kirjoitetun oikeuden perusteella kiellettyä ja mikä sallittua. Jo Visnapuu-ratkaisuissakin on huomattavia eroja hovioikeuden ratkaisun sekä korkeimman oikeuden ratkaisun perusteella. Näiden lisäksi

²¹⁹ Sopimus Euroopan Unionista, artikla 6.

²²⁰ Frände (2005) s. 33. Kts. myös Valtiosopimus 19/1990, 1§.

²²¹ Frände (2005) s. 32-34.

²²² PeVL 48/2017 vp, s. 9.

²²³ HE 119/1994 vp, s. 32 ja HE 100/2017 vp, s. 92.

²²⁴ HE 100/2017 vp, s. 92.

on muitakin tapauksia, joissa Suomen oikeuslaitos on katsonut, ettei vastaajaa ole voinut rangaista oikeustilan epäselvyyden vuoksi. Ensimmäinen näistä on Helsingin käräjäoikeuden tuomio 20/107454, jossa Visnapuu-tapauksen tosiseikkojen lailla virolainen toimija oli myynyt alkoholituotteita internetsivujen kautta suomalaisille kuluttajille. Suurin ero Visnapuu-tapaukseen oli tässä se, että tässä tapauksessa myyjä ei henkilökohtaisesti tuonut tuotteita Suomeen ostajille, vaan ostajille tarjottiin tuotteiden ostamisen yhteydessä kuljetusta ostetuille tuotteille. Käräjäoikeuden mukaan laki ja viranomaisohjeistus koskien alkoholin rajat ylittävää etämyyntiä on ollut epäselvää ja epäyhteneväistä eikä näyttöä asiassa esitetty sen suhteen, että vastaaja olisi toiminut vilpillisessä mielessä nimenomaan vastoin voimassa olevia oikeussääntöjä. Näin ollen vastaajan tahallisuudesta jäi varteen otettava epäily, ja käräjäoikeus hylkäsi syytteet.²²⁵ Toinen tapaus, joka osoittaa oikeustilan epävarmuutta, on Vaasan hovioikeuden tuomio, jossa oli kyse siitä, että viinikerhon perustanut vastaaja oli kerhon nettisivuilla myynyt ja toimittanut toisesta jäsenvaltiosta peräisin olevia viinejä. Hovioikeus vapautti kuitenkin vastaajan syytteistä, koska syyttäjä ei ollut näyttänyt toteen, että vähittäismyyntilupajärjestelmä olisi oikeasuhtainen tavoiteltuun päämäärään eli kansanterveyteen nähden ja koska tuotteet oli ainakin osittain luovutettu toimipisteissä, joilla oli aiemman alkoholilain mukainen vähittäismyyntilupa.²²⁶ Vaasan hovioikeus antoi tuomion ennen kuin Helsingin hovioikeus ehti antamaan tuomionsa Visnapuu-asiassa. Näiden tapausten perusteluissa on kuitenkin samankaltaisuuksia oikeasuhtaisuuden arvioinnin osalta. Lisäksi Vaasan hovioikeus perusteli päätöstään sillä, että osa tuotteista oli luovutettu ostajille luvan saaneista vähittäismyyntipaikoista. Myös sosiaali- ja terveysministeriön asettama etämyyntiä ja sen selkiyttämistä selvittävä työryhmä päätyi samankaltaiseen ratkaisuun, jossa etämyynti sallittaisiin niiden tuotteiden osalta, joihin voi saada vähittäismyyntiluvan niin, että tuotteet luovutettaisiin jo olemassa olevista vähittäismyyntiluvan saaneista toimipaikoista.²²⁷

Viranomaisohjeistus ei myöskään auta toiminnan sallittavuuden selvittämiseen. Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston (Valvira) alkoholin tilaamista ja maahantuontia käsittelevässä ohje antaa päällisin puolin selkeältä vaikuttavat ohjeet. Ohjeessa nimittäin nimenomaisesti todetaan, että mikäli myyjä tai joku myyjän puolesta kuljettaa tilatut

²²⁵ Surakka, J. Helsingin käräjäoikeus hylkäsi syytteet alkoholin etämyyntiä koskevassa asiassa (Edilex, tuomio 20/107454, 20.2.2020, asianro R 19/677).

²²⁶ VaaHO:2016:3.

²²⁷ Sosiaali- ja terveysministeriön asettaman työryhmän esitys, Työryhmän esitys alkoholijuomien rajat ylittävän etämyynnin rajoittamista koskevaksi lainsäädännöksi (25.4.2018), kohta 3.2.3.

alkoholijuomat Suomeen ”...voidaan katsoa, että kyseessä on alkoholilaissa kielletty alkoholijuomien myyminen Suomessa.”²²⁸ Toisaalta taas ohjeessa todetaan, että ostaja saa itse lähettää itselleen alkoholituotteita toisesta jäsenvaltiosta, eli oleellista on ensinnäkin, että omistusoikeus siirtyy ostajalle jo ulkomailla. Toiseksi tärkeää on, että ostaja merkitään kuljetusasiakirjoihin sekä lähettäjäksi että vastaanottajaksi.²²⁹ Verohallituksen sivuilla taas annetaan alkoholin ulkomailta tilaamisen vaihtoehtoiksi sekä etäosto että -myynti. Etämyynnin osalta todetaan, että tällä tarkoitetaan tilannetta jossa myyjä järjestää kuljetuksen eli esimerkiksi silloin, kun myyjä ohjaa käyttämään tilauksen yhteydessä jotakin tiettyä kuljetusliikettä tai muutoin osallistuu kuljetuksen järjestelyihin. Tällä tavoin tehdyn kaupan osalta veroista huolehtii myyjä. Etäostosta taas on kyse, kun ostaja järjestää kuljetuksen itse. Tällöin verovelvollisuus on ostajalla itsellään.²³⁰ Suomen Tullin internetsivustolta ohjataan Unionin sisäisten tilausten ollessa kyseessä näille Verohallinnon internetsivuille.²³¹ Tavallisen kansalaisen tulisi siis osata tutkia sekä Verohallinnon että Valviran asiaa koskevia ohjeita ja itse määrittää se, milloin myyjä on vaikuttanut tuotteiden tuomisessa Suomeen.

Komissio kiinnitti yksityiskohtaisten lausuntojensa lisäksi oikeustilan epäselvyyteen huomiota EU Pilot-tietopyynnössään. Ensimmäisessä kysymyksessä komissio nimenomaisesti tiedustelee sitä, onko etämyynti käytännössä kielletty sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston (Valvira) ohjeen perusteella ilman alkoholilakiin kirjattua välitöntä kieltoa asiasta. Lisäksi komissio tiedustelee Suomen viranomaisilta, että mikäli Valviralla ei ole tällaista ohjetta, millä tavoin etämyynti on Suomeen sallittua. Suomen vastauksessa Sosiaali- ja terveysministeriö ensin toteaa, että etämyynti on kielletty nimenomaan alkoholilaissa edellytetyn vähittäismyyntipaikkavaatimuksen vuoksi. Käytännössä siis kuka vain voi hakea vähittäismyyntilupaa, jos on valmis perustamaan Suomeen lain vaatiman myyntipaikan. Suomen vastauksen mukaan ensinnäkään Valvira ei määrittele alkoholilain sisältöä. Toiseksi alkoholilaissa ei ole määritetty käsitettä etämyynti eikä näin myöskään Suomessa tapahtuvan

²²⁸ Valvira, ohje: Alkoholijuomien tilaaminen ja maahantuonti (17.3.2010, päivitetty 16.2.2015), s. 1. Kts. myös Valvira: Yksityshenkilön alkoholin maahantuontioikeus.

²²⁹ Valvira, ohje: Alkoholijuomien tilaaminen ja maahantuonti (17.3.2010, päivitetty 16.2.2015), s. 1. Kts. myös Valvira: Yksityshenkilön alkoholin maahantuontioikeus.

²³⁰ Vero.fi: Alkoholin tilaaminen ulkomailta.

²³¹ Tulli: Alkoholin tilaaminen verkosta.

tai rajat ylittävän etämyynnin kieltoa.²³² Toisaalta taas, kuten komissio vuoden 2018 yksityiskohtaisessa lausunnossaan toteaa, Suomessa luvan saaneet alkoholituotteiden vähittäismyyjät voivat esteettä myydä ja tarjota tuotteitaan myytäväksi verkkomyynnissä, jolloin tuotteet toimitetaan vähittäismyyntipaikkaan. Samoin voi toimia valtion alkoholiyhtiö.²³³

Myöskään perustuslakivaliokunta ei alkoholilain uudistuksen yhteydessä annetussa lausunnossa ole vakuuttunut siitä, että oikeustila on rajat ylittävän etämyynnin osalta tarpeeksi selkeä. Lausunnon mukaan valiokunnan kanta oli se, että maahantuonnin luvanvaraisuus kaupallisessa tai muussa elinkeinotoiminnassa luettuna yhdessä rikoslain kanssa ei kiellä rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen vaatimalla tavalla nimenomaan etämyyntiä yksityiseen käyttöön. Edelleen lausunnon mukaan rangaistavuus on kytketty nimenomaan maahantuontiin, ei etämyyntiin.²³⁴ Vaikkakin eduskunta myöskin velvoitti hallitusta selventämään etämyyntiä koskevan oikeustilan lain hyväksyessään, ei tosiasiasa lopulta mitään selvitystä itse oikeustilaan ja kirjoitettuun oikeuteen tullut. Käytännössä oikeustila on nykyään aivan sama kuin se oli silloin, kun eduskunta lain hyväksyi, sillä mikään hallituksen lakimuutoksista koskien rajat ylittävää etämyyntiä ei ole ollut komission yksityiskohtaisten lausuntojen mukaan hyväksyttävä Unionin oikeuden kannalta.²³⁵

Korkein oikeus sivuutti tämän perustuslakivaliokunnan huolen oikeustilan epäselvyydestä perustellessaan Visnapuun toiminnan nimenomaan vähittäismyynniksi. Korkeimman oikeuden mukaan Visnapuun toiminta ei siis ole ollut lainvastaista maahantuontia. Näin ollen korkeimman oikeuden mukaan Visnapuun toiminta ei ole ollutkaan kytkeytynyt lainvastaiseksi maahantuonniksi, jonka ongelmallisuutta perustuslakivaliokunnan lausunto käsittelee, vaan kyse on käsillä olleessa tapauksessa siitä, onko nimenomaan myymistä tai luovuttamista koskevat säännökset ongelmallisia etämyyntitilanteissa.²³⁶ Korkein oikeus siis tuomion perusteluissaan erottaa vahvasti Visnapuun tekemän alkoholituotteiden maahantuonnin ja tämän jälkeen tapahtuneen myymisen. Maahantuonti ei itsessään olisi ollut rangaistavaa, mutta

²³² Suomen vastaus EU-Pilot tietopyyntöön 29.4.2021 (VN/10192/2021), s. 5-6.

²³³ Komission tiedonanto - TRIS/(2018) 02788.

²³⁴ PeVL 48/2017 vp, s. 9.

²³⁵ Kts. Komission tiedonanto TRIS/(2017) 00715 ja Komission tiedonanto - TRIS/(2018) 02788.

²³⁶ KKO 2018:49 kohta 17.

rangaistavaa siitä tekee se, että Visnapuu on tarjonnut maahantuomansa tuotteet kaupallisessa tarkoituksessa suomalaisille maahantuonnin jälkeen. Näin kyse ei siis korkeimman oikeuden mukaan varsinaisesti olekaan etämyynnistä, vaan vähittäismyynnistä, johon on tarvinnut aiemmin voimassa olleen alkoholilain 14§ ja nykyään voimassa olevan alkoholilain 6§ ja 17§ mukaisesti vähittäismyyntiluvan. Korkein oikeus siis katsoo, että vaikka kyseisessä tapauksessa on alkoholijuomien perinteisestä myyntitavasta poikkeavia olosuhteita, on kyse siis kuitenkin loppujen lopuksi siitä, onko Visnapuun menettelyssä ollut kyse Suomessa tapahtuvasta alkoholituotteiden vähittäismyynnistä.²³⁷ Koska Visnapuu olisi voinut selvittää toimintansa lainvastaisuuden tekoaan aiemmin ottamalla yhteyttä Suomen viranomaisiin, korkein oikeus katsoo, että Visnapuun menettely on ollut rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen mukaisesti lain vastaista menettelyn tapahtuessa.²³⁸

Näin ollen voidaan ainakin kiistatta todeta se, ettei Suomen alkoholilaki aiemmin eikä nyt säädä kiistatta alkoholituotteiden rajat ylittävää etämyyntiä rangaistavaksi. Lisäksi kyseenalaista on se, mikä itseasiassa on rangaistavaa; maahantuonti kaupallisessa tarkoituksessa, kuten perustuslakivaltiokunta asian näkee vai korkeimman oikeuden ratkaisun mukainen maahantuonnin jälkeinen vähittäismyynti Suomessa. Missä siis menee kielletyn ja sallitun toiminnan raja? Lisäksi voidaan todeta, ettei viranomaisten internetsivustojen välityksellä ole saatavissa selkeää informaatiota siitä, mikä toiminta on kiellettyä ja mikä sallittua. Tullin ja Verohallinnon internetsivustojen mukaan etäosto ja etämyynti eivät kumpikaan ole nimenomaisesti kiellettyjä, kunhan asianmukaiset verot ostoksista hoidetaan. Valviran internetsivustojen mukaan taas ainoastaan etäosto on sallittua. Lisäksi voidaan todeta, että Valviran julkaisema ohje toimii tässä yhteydessä viranomaisen julkaisemana toimintaohjeena²³⁹ eli on Unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen artiklan 34 tarkoittama vaikutukseltaan vastaava toimenpide. Samoin ovat Veroviraston, Tullin sekä Valviran internetsivustojen mukaiset toimintaohjeet. Pitäisin näiden perusteella todennäköisenä, että oikeustilan epäselvyys itsessään voitaisiin katsoa olevan Unionin toiminnasta tehdyn

²³⁷ KKO 2018:49 kohta 19.

²³⁸ KKO 2018:49 kohta 21-22.

²³⁹ Unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisussa asiassa C-470/03 A.G.M- COS.MET oli kyse valtion virkamiehen julkisesti antamasta kommentista ja siitä, millaisessa tilanteessa tällainen kannanotto voidaan katsoa olevan valtion vastuulla. Unionin tuomioistuimen mukaan tilanteessa, jossa lausuntojen vastaanottajalle syntyy vaikutelma, että kyseessä on valtion virallinen kannanotto eikä virkamiehen yksityinen näkemys, valtio on vastuussa virkamiehen kommentista. Ennakkoratkaisun kohdat 1 ja 2.

sopimuksen artiklan 34 mukainen tuonnin kiellettyjen rajoitusten vaikutukseltaan vastaava toimenpide, jolla tavaroiden vapaata liikkuvuutta rajoitetaan Unionin alueella.

7.3 Omistusoikeuden siirtymisen merkityksestä alkoholituotteiden tuonnissa

Omistusoikeuden siirtymistä on käsitelty tapauksessa *Visnapuu* annetuissa kansallisten tuomioistuimien ratkaisuisa. Suomen oikeusasteet katsovat *Visnapuun* tapauksessa olleen siis itseasiassa kyse vähittäismyynnistä, sillä *Visnapuu* henkilökohtaisesti toi alkoholituotteet Suomeen ja luovutti ne vasta maahantuotuaan ostajille. *Visnapuu* itse katsoi kuitenkin omistusoikeuden siirtyneen ostajille jo Virossa, alkoholituotteiden ostohetkellä.²⁴⁰ Käräjäoikeuden mukaan kuitenkin omistusoikeus ostajien ostamiin alkoholituotteisiin siirtyi vasta hallinnan luovutuksella, sopimusoikeuden yleisten oppien mukaisesti. Tämän johdosta *Visnapuun* toiminta oli voimassa olevan alkoholilain mukaista vähittäismyyntiä ilman tähän toimintaan tarvittavaa lupaa.²⁴¹ Hovioikeus sen sijaan lausui, että omistusoikeuden siirtymisellä ei tapauksessa ole merkitystä, ja vaikka olisikin, niin omistusoikeus on siirtynyt ostajille vasta hallinnan luovutushetkellä Suomessa. Kyse on kuitenkin hovioikeuden mukaan siitä, että *Visnapuu* on tuonut alkoholituotteita Suomeen kaupallisessa tarkoituksessa ilman asianmukaista lupaa. Hovioikeus lausui lisäksi, että myöskään Unionin tuomioistuin ei ottanut kantaa omistusoikeuden siirtymiseen.²⁴² Tosiasiassa hovioikeuden tässä kohdin viittaamissa Unionin tuomioistuimen *Visnapuu*-ratkaisun kohdissa Unionin tuomioistuin kehottaa kansallista tuomioistuinta harkitsemaan, onko myyntipaikkavaatimusta vähemmän rajoittavia toimia mahdollista ottaa käytäntöön, eikä ota kantaa omistusoikeuden siirtymiseen ja sen merkitykseen lainkaan.²⁴³ Samoin korkeimman oikeuden ratkaisussa Suomessa myynnin osalta tarkastelu keskittyy omistusoikeuden siirtymiseen. *Visnapuun* mukaan hän ei olisi myynyt tuotteita Suomessa, sillä omistusoikeus olisi siirtynyt tuotteisiin jo Virossa.²⁴⁴ Korkeimman oikeuden mukaan, mikäli omistusoikeuden siirtymisellä olisi ratkaiseva merkitys alkoholituotteiden vähittäismyynnin rangaistavuuden osalta, vähittäismyyntiä koskevia säännöksiä voitaisiin kiertää kirjaamalla sopimuksen omistusoikeuden siirtymisestä ennen kuin

²⁴⁰ kts. Helsingin hovioikeuden tuomiossa 24.4.2017 nro 503 s. 8 ja KKO 2018:49 kohta 10.

²⁴¹ Helsingin käräjäoikeuden tuomio 26.9.2012 nro 12/8629.

²⁴² Helsingin hovioikeuden tuomio 24.4.2017 nro 503, s. 8.

²⁴³ C-198/14 *Visnapuu*, kohdat 120 ja 129, kuten viitattu Helsingin hovioikeuden tuomiossa 24.4.2017 nro 503 s. 8.

²⁴⁴ KKO 2018:49 kohta 10.

tuotteet tuodaan Suomeen. Joka tapauksessa kyseessä olevassa tapauksessa korkein oikeus katsoo, että alkoholituotteet ovat olleet myyjän tosiasiallisessa määräysvallassa aina siihen saakka, kunnes juomat on luovutettu ostajille heidän kotiovellaan Suomessa ja vasta tällöin sopimus on kokonaisuudessaan täytetty. Näillä perusteilla korkein oikeus katsoo, että Visnapuu on harjoittanut alkoholituotteiden vähittäismyyntiä Suomessa.²⁴⁵ Hovioikeuden ja korkeimman oikeuden tuomiot ovat kuitenkin ainakin osin ristiriitaisia. Kummankaan oikeusasteen mukaan kyse ei ollut Visnapuun tapauksessa maahantuonnista, vaan nimenomaan siitä, että tuotteet oli myyty Suomessa. Hovioikeus kuitenkin omistusoikeuden siirtymistä koskevassa vaiheessa perustelee nimenomaan tämän vastaisesti lausussaan, että ”...etämyyjä ei voi laillisesti tuoda Suomeen alkoholijuomia kaupallisessa tarkoituksessa ilman vähittäismyyntilupaa”²⁴⁶. Korkein oikeus taas lausuu, että vähittäismyyntiä koskevia alkoholilain vaatimuksia voitaisiin kiertää, jos katsottaisiin, että omistusoikeuden siirtymisellä olisi ratkaiseva merkitys sen tulkinnassa, onko vähittäismyynti tapahtunut Suomessa vai muussa jäsenvaltiossa. Näin ollen molempien oikeusasteiden tulkinnan mukaan kyse ei nimenomaisesti olekaan pelkästään vähittäismyyntistä, ja omistusoikeuden arviointi tapauksen yhteydessä on turhaa, sillä nimenomaan jo alkoholituotteiden maahantuonti kaupallisessa tarkoituksessa on alkoholilain vastaista. Nämä oikeusasteet eivät kuitenkaan anna muita mahdollisia mittareita sille, milloin katsotaan, että maahantuonti on tapahtunut nimenomaan kaupallisessa tarkoituksessa, vaan asiantilan tarkastelu tapahtuu jälkikäteen, kun voidaan selvittää, että myyjä on käyttänyt tuotteita kaupallisessa tarkoituksessa maahantuonnin jälkeen. Kaupallisen tarkoituksen voi siis nimenomaan osoittaa sillä, että myyjä myy tuotteet Suomessa, jolloin toiminta vaatii vähittäismyyntiluvan. Jotta voidaan katsoa missä tuotteiden myynti tapahtuu, on myyntitapahtumaa arvioitava sen perusteella, milloin katsotaan, että omistusoikeus tuotteisiin on siirtynyt. Jos omistusoikeus tuotteisiin on siirtynyt Suomen rajojen ulkopuolella, ei tuotteiden myynti tapahdu Suomessa eli tällöin vähittäismyyntilupaa ei tarvittaisi. Jos sen sijaan katsotaan, että tuotteiden omistusoikeus siirtyi vasta Suomessa, on myynti alkoholilain mukaista vähittäismyyntiä, jolloin myyjä tarvitsee toimintaansa luvan ja toki tiettyjen alkoholituotteiden osalta oikeus myydä niitä on vain valtion alkoholiyhtiöllä. Tätä tukee myös Suomen viranomaisten tulkinta siitä, että alkoholituotteiden niin kutsuttu etäosto, jossa ostaja itse on sekä tuotteiden lähettäjä että vastaanottaja, on Suomen alkoholilain mukaan sallittua.

²⁴⁵ KKO 2018:49 kohta 12.

²⁴⁶ Helsingin hovioikeuden tuomio 24.4.2017 nro 503, s. 8.

Sallittua on siis tuotteiden tilaaminen itse itselleen. Suomen viranomaisten tulkinnan mukaan itselleen tilaaminen varmistetaan sillä, että omistusoikeus tuotteisiin siirtyy jo siinä jäsenmaassa, josta tuotteet lähetetään Suomeen.

Tässä vaiheessa on hyvä lyhyesti kerrata omistusoikeuden luonteenomaiset tunnusmerkit. Ensimmäinen tunnusmerkki on täydellisyys, joka ilmentää oikeutta määrätä omistusoikeuden alaisesta esineestä kaikissa niissä suhteissa, joissa rajoituksia ei muutoin asetettu. Toinen tunnusmerkeistä on yksinomaisuus, jolla tarkoitetaan yksinomaista käyttöoikeutta omistusoikeuden alaiseen esineeseen. Viimeisenä tunnusmerkkinä on jakamattomuus, jolla tarkoitetaan sitä, ettei omistusoikeus voi kuulua samansisältöisenä kuin vain yhdelle subjektille, pois lukien yhteisomistajuus.²⁴⁷

Kauppalaissa määritellään omistusoikeuden siirtyminen noutokaupan sekä kuljetuskaupan myötä. Kauppalain 6§ mukaan noutokaupasta on kyse, kun ostaja hakee ostamansa tuotteet myyjältä. Saman lain 7§ mukaan kuljetuskaupasta on kyse silloin, kun tavara kuljetetaan ostajalle. Noutokaupan osalta laki on yksiselitteinen. Luovutus tapahtuu, kun ostaja on ottanut tuotteen hallintaansa. Kuljetuskaupan osalta luovutus tapahtuu eri ajassa riippuen siitä, kuka kuljetuksen ostajalle hoitaa. Kauppalain 7§ kuuluu seuraavasti:

Jos tavara on kuljetettava ostajalle samalla paikkakunnalla tai alueella, jolla myyjä yleensä huolehtii samankaltaisen tavaran kuljetuksesta, luovutus tapahtuu ostajan saadessa tavaran hallintaansa.

Jos tavara muussa tapauksessa on kuljetettava ostajalle eikä muuta johdu toimituslausekkeesta tai sopimuksesta muuten, luovutus tapahtuu, kun rahdinkuljettaja, joka on sitoutunut kuljettamaan tavaran lähetyspaikkakunnalta, saa tavaran hallintaansa. Jos myyjä itse suorittaa kuljetuksen, luovutus tapahtuu vasta ostajan saadessa tavaran hallintaansa.

Jos tavara on myyty "vapaasti", "toimitettuna" tai "vapaasti toimitettuna" määrätyleiselle paikkakunnalle, sitä ei katsota luovutetuksi ennen kuin se on tullut perille tälle paikkakunnalle.

Luovutus tapahtuu siis myyjän kuljettaessa tuotteet vasta, kun ostaja on saanut tavaran hallintaansa. Jos kuitenkin tuotteen kuljetuksesta huolehtii rahdinkuljettaja, luovutus tapahtuu, kun rahdinkuljettaja saa tavaran hallintaansa. Kauppalain valmisteluaineiston mukaan ”Periaatetta, joka mukaan luovutus kaukokaupan yhteydessä tapahtuu silloin, kun

²⁴⁷ Saarnilehto A., Annola V., Hemmo, M. et al. (2021), kohta VI: 5. Omistusoikeus.

rahdinkuljettaja, joka on sitoutunut kuljettamaan tavaran lähtöpaikkakunnalta, saa tavaran hallintaansa, ehdotetaan sovellettavaksi kaikenlaisiin kaukokauppoihin, myös sellaisiin, joissa tavara kuljetetaan laivalla.”²⁴⁸ Saman lain 13§ mukaan vaaranvastuu siirtyy lain 6§ ja 7§ mukaisen luovutuksen yhteydessä.

Näihin kauppalain pykäliin voi myös verrata edellä käsiteltyjä omistusoikeuden luonteenomaisia tunnusmerkkejä. Noutokaupan yhteydessä ne täyttyvät vasta, kun ostaja on saanut hallinnan luovutuksen yhteydessä esineen omaan hallintaansa. Vasta tällöin on ostajalla täysi oikeus määrätä ja käyttää esinettä. Ostajan hallinnassa, ilman muita sopimuksia, ostajalla on myös jakamaton omistus tuotteeseen. Tätä ilmentää myös vaaranvastuun siirtyminen vasta hallinnanluovutuksessa ostajalle. Ostaja vastaa noutokaupassa esineestä vasta, kun on saanut esineen hallintaansa ja määrää siitä jakamattomasti. Kuljetuskaupan osalta tilanne on toinen, ja tätä kuvastaa jälleen vaaranvastuun siirtyminen ostajalle jo, kun kuljettaja ottaa esineen hallintaansa. Myyjän vastuu esineestä sekä myös omistusoikeus esineeseen siirtyvät ostajalle, kun kuljetusyritys ottaa esineen hallintaansa.

Jos siis se, kenellä omistusoikeus maahantuotaviin tuotteisiin on maahantuonnin hetkellä, on määrittävä tekijä siinä, onko kyseessä lupavaatimuksista vapaa alkoholituotteiden maahantuonti alkoholilain 32§ mukaisesti vai alkoholilain mukainen luvan varainen maahantuonti, tulisi yllä mainittuja kauppalain määräyksiä noudattaa järjestelmällisesti. Tämän mukaan, mikäli myyjä itse kuljettaa tuotteet ostajalle, siirtyy omistusoikeus vasta, kun tuotteiden hallintaoikeus siirtyy. Jos kuitenkin tilanne on se, että myyjä on luovuttanut tuotteet kolmannen kuljetettavaksi ostajalle Suomeen, voidaan katsoa, että omistusoikeus on siirtynyt jo silloin, kun myyjä on luovuttanut tuotteet kolmannelle kuljetukseen. Vähittäismyyntiä Suomen alkoholilain mukaan olisi tämän perusteella se, että myyjä kuljettaa tuotteet ostajalle. Tämä oli tilanne yllä läpikäydyssä Visnapuu-tapauksessa. Sen sijaan tilanne, jossa tuotteet luovutetaan kolmannelle kuljetettavaksi ei olisi vähittäismyyntiä, sillä luovutus tapahtuu myyjältä ostajalle, kun rahdinkuljettaja ottaa tavaran kuljetukseen.

Ruotsissa oikeussääntöjä koskien alkoholin tilaamista muista jäsenvaltioista uudistettiin Unionin tuomioistuimen asiassa Rosengren antaman ennakkoratkaisun jälkeen. Ruotsiin on siis 1.7.2008 alkaen voinut siis Rosengren-tuomion ja sitä seuranneen rikkomusmenettelyn mukaisesti tilata alkoholituotteita kaupallisen tuontiyrityksen tai välittäjän, kuten ystävän,

²⁴⁸ HE 93/1986 vp, s. 21-22.

välityksellä. Alkoholijuomia tilaavan yksityishenkilön on rikkomusmenettelyn ratkaisun mukaan voitava tilata alkoholijuomia yksityishenkilöiden itsensä valitsemien välittäjien tai ammattimaisten kuljetusyritysten välityksellä.²⁴⁹ Ostajan on tällöin ilmoitettava tuonnista Ruotsin veroviranomaiselle ja annettava tarpeellisten verojen maksuun vakuus. Lisäksi ostajan on maksettava Ruotsin alkoholivero tuotteista. Maahantuojalla on myös oltava mukanaan dokumentti, josta selviää muun muassa myyjä ja ostaja sekä kuvaus tuotavista tuotteista.²⁵⁰ Suomessa kuitenkin katsottiin Unionin tuomioistuimen asiassa Rosengren antaman ennakkoratkaisun jälkeen, että voimassa olevan oikeustila ei vaadi toimenpiteitä, sillä Suomessa yksityishenkilöt ovat aina voineet ostaa ja tilata alkoholituotteita muista jäsenvaltioista, kunhan ostaja on sekä tuotteiden lähettäjä että vastaanottaja.²⁵¹ Tulee kuitenkin muistaa, että tapauksessa Rosengren oli nimenomaisesti kyse siitä, että alkoholituotteiden tilaaja ei itse kuljettanut tilaamiaan tuotteita Ruotsiin, vaan tuotteet oli nimenomaan tilattu postimyynnillä.²⁵² Unionin tuomioistuin ei ennakkoratkaisussaan varsinaisesti ottanut kantaa siihen, millä tavoin yksityishenkilön oli oltava mahdollista tilata tuotteita toisista jäsenvaltioista, mutta ei toisaalta myöskään ottanut kantaa tässä tapauksessa kyseessä olevaan toimituskanavaan eli postimyyntiin. Oikeustila sen suhteen, millä tavoin yksityishenkilö voi tuotteita tilata, on siis jäänyt hieman epäselväksi. Selvää kuitenkin on, että tapauksessa Rosengren oli kyse nimenomaan tilanteesta, jossa alkoholituotteiden ostaja ei itse huolehtinut tuotteiden kuljetuksesta, vaan tuotteet tuotiin maahan postimyynnillä. Käsittääkseni tämä on voimassa olevan alkoholilain mukainen toimintatapa, mikäli postimyynnillä tilattujen tuotteiden lähettäjäksi sekä vastaanottajaksi on merkitty ostaja.

7.4 Etämyynnin sallimisen mahdollisuus

Mikäli alkoholituotteiden maahantuonnin sallittavuutta tulkitaan yllä kuvatun omistusoikeuden siirtymisen mukaisesti, tulisi sallittu toimintatapa olla se, että myyjä luovuttaa ostajan tilaamat tuotteet itsenäisen tuontiyrityksen hallintaan, jolloin omistusoikeuden siirtymistä koskevien kauppalaain kohtien mukaan omistusoikeus siirtyy jo ostajalle. Kuten on kuitenkin jo aiemmin kuvattu, Suomen viranomaisten tahtotila on kieltää kategorisesti kaikki rajat ylittävät

²⁴⁹ Asia C-186/05 Komissio v. Ruotsin kuningaskunta, kohta Ratkaisu 1.

²⁵⁰ Tullverket: Alcohol from another EU country (14.12.2020).

²⁵¹ Helsingin käräjäoikeuden tuomio 26.9.2012 nro 12/8629, s. 18.

²⁵² Asia C-170/04 Rosengren kohdat 10, 13.

alkoholituotteiden etämyynti, jos myyjä tai joku hänen puolestaan ostettujen tuotteiden kuljetuksen järjestää. Tämänkaltainen lähestymistapa asiaan voidaan kuitenkin kyseenalaistaa etämyyntiä koskevien Unionin oikeussääntöjen valossa, jotka on myös asianmukaisesti implementoitu Suomen lakiin.

Etämyynti on määritelty esimerkiksi Unionin markkinavalvonta-asetuksessa ja Suomen valmisteverotuslaissa. Unionin markkinavalvonta-asetuksen 6 artiklan mukaan etämyynnillä tarkoitetaan seuraavaa:

Verkossa tai muun etämyynnin kautta myytäväksi tarjottavien tuotteiden katsotaan olevan asetettu saataville markkinoilla, jos tarjous on kohdennettu loppukäyttäjille unionissa. Myyntitarjouksen katsotaan olevan kohdennettu loppukäyttäjille unionissa, jos asiaankuuluva talouden toimija suuntaa millä tahansa tavalla toimintansa jäsenvaltioon.

Valmisteverotuslain 6§ 1 momentin 10 kohdan mukaan etämyynnillä tarkoitetaan vastaavasti:

...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;

Valmisteverotuslain 6§ 1 momentin 11 kohdan mukaan etämyyjä on ”...henkilö, joka myy tuotteita Suomeen 10 kohdan mukaisesti”.

Huomion arvoista yllä olevissa lain kohdissa on ne tavat, joilla etämyynnillä ostetut tavarat voidaan toimittaa Suomeen. Valmisteverotuslain etämyynnin määritelmän mukaisesti tuotteet voi kuljettaa niin myyjä kuin joku myyjän puolestakin, joko suoraan tai välillisesti. Selvää siis on tämän mukaan, että Visnapuu-tapauksessa arvioinnin kohteena ollut kuljetustapa, jolla tuotteet saatettiin ostajille, on vain yksi, ehkä epätodennäköinenkin, etämyynnin kuljetuksen keino. Tapauksessa ei otettu lainkaan kantaa siihen, miten arviointi muuttuisi vai muuttuisiko ollenkaan, mikäli myyjä olisi luovuttanut tuotteet kolmannelle kuljetettavaksi ostajalle Suomeen. Edellä selvitetyn omistusoikeuden siirtymisen näkökulmasta tässä tapauksessa olisi tuotteet annettu myyjän toimesta rahdinkuljettajalle, jolloin luovutus sekä vaaranvastuun siirtyminen tapahtuu myyjältä ostajalle.

Edellä käsitellyn perusteella voidaan katsoa, että etämyynti ja vähittäismyynti ovat kaksi eri asiaa, joita ei pidä sekoittaa toisiinsa. Vähittäismyynnistä olisi kyse tilanteessa, jossa ostaja

ostaa tuotteet myyjän verkkokaupasta tai muutoin etämyynnin keinoin, mutta myyjä tai joku hänen puolestaan toimittaa tuotteet Suomeen. Jos myyjä tai joku myyjän lukuun toimiva tuo tuotteet henkilökohtaisesti Suomeen, tapahtuu luovutus yllä esitetysti kauppalain 7§ mukaan vasta, kun hallinnanluovutus on tapahtunut myyjältä ostajalle. Etämyynnistä taas olisi kyse silloin, kun myyjä ei itse toimita tuotteita ostajille Suomeen, vaan käyttää tähän itsenäistä kuljetusyrittäystä. Tällöin myyjä luovuttaa kuljetusyrittäykselle ostajan verkkokaupasta tai muuten etäviestimillä ostamat tuotteet kuljetukseen, jolloin kauppalain mukaan luovutus sekä vaaranvastuun siirtyminen tapahtuu, kun tuotteet luovutetaan kuljetusyrittäykselle.

Näin tulkittuna etämyynti on vähittäismyynnistä täysin erillinen kaupankäynnin muoto. Vähittäismyynti ja siihen liittyvät alkoholilain säännökset ovat ja olisivat edelleen Suomessa tapahtuvan kaupankäynnin edellytys. Etämyynti olisi tästä erillinen kaupanteon muoto, jossa kaupat eivät tapahdu Suomessa, vaan jäsenmaassa, josta tuotteet tilataan, ja jossa myyjä luovuttaa tuotteet itsenäiselle kuljetusyrittäykselle toimitettavaksi Suomeen. Näin tulkittuna etämyyntiin ei siis soveltuisi alkoholilain perusteella valtion alkoholiyhtiölle annetut yksinoikeudet alkoholituotteiden vähittäismyynnin osalta. Etämyyntiä ei siis rajoitaisi valtion alkoholiyhtiön vähittäismyymntimonopoli, vaan Suomeen voitaisiin etämyynnillä ostaa myös valtion alkoholiyhtiön vähittäismyymntimonopolin toimialaan kuuluvia tuotteita eli myös yli 5,5 tilavuusprosentti alkoholia sisältäviä tuotteita. Hieman tähän suuntaan kääntyy Helsingin käräjäoikeuden tuomio 20/107454, joka koski samankaltaista tilannetta kuin Visnapuu-tapauksessa oli käsillä. Virolainen yrittäjä oli siis myynyt alkoholituotteita internetsivustolla. Käytännössä suurin ero Visnapuu-tapauksiin liittyen koskee juuri tuotteiden kuljetustapaa Suomeen. Tässä tapauksessa alkoholituotteiden ostosivujen kautta pääsi myös tilaamaan itsenäisen, myyjästä riippumattoman kuljetusyrittäyksen tuomaan ostetut tuotteet Suomeen. Käräjäoikeuden mukaan Suomen viranomaisten ohjeistus rajat ylittävän etämyynnin kiellosta olivat niin epäselviä, ettei vastaajaa voinut tuomita teoista. Käräjäoikeuden mukaan jäi varteenotettava epäily siitä, että myyjä olisi toiminut tietoisesti tai tahallisesti alkoholilain vastaisesti.²⁵³

Etämyynnin sallivasta käytännöstä on jälleen mahdollista hakea esimerkkiä Ruotsista. Ruotsiin on nimittäin mahdollista tilata alkoholituotteita etämyynnin välityksellä. Etämyyjäksi katsotaan Ruotsin veroviranomaisen mukaan se, joka myy tuotteita esimerkiksi internetsivuston

²⁵³ Surakka, J. Helsingin käräjäoikeus hylkäsi syytteet alkoholin etämyyntiä koskevassa asiassa (Edilex, tuomio 20/107454, 20.2.2020, asianro R 19/677).

välityksellä yksityishenkilöille Ruotsissa, kun tuotteet kuljetetaan suoraan toisesta jäsenvaltiosta ostajalle Ruotsiin ja kuljetuksen on järjestänyt etämyyjä tai joku etämyyjän puolesta.²⁵⁴ Jotta myynti siis olisi etämyyntiä, tulee ensinnäkin tuotteet hankkia sellaisen henkilön toimesta, joka ei harjoita itsenäistä taloudellista toimintaa. Toiseksi tuotteet on oltava verotettavia toisessa Unionin jäsenvaltiossa, ja kolmanneksi, joko myyjä tai joku myyjän puolesta kuljettaa tuotteet Ruotsiin. Etämyynnin tapauksessa myyjällä on verovelvollisuus.²⁵⁵ Säännöllisesti etämyynnillä Ruotsiin alkoholituotteita myyvien on rekisteröidyttävä Ruotsin veroviranomaisille, nimitettävä edustaja ja annettava alkoholiveron maksusta vakuus.²⁵⁶ Etämyynnin ja etäoston ero on siis käytännössä Ruotsissa määritetty sen perusteella, kuka järjestää kuljetuksen Ruotsiin ja tämän perusteella kuka maksaa Ruotsiin tarvittavat verot. Ostajan itse järjestäessä ostamilleen tuotteille kuljetuksen, on kyseessä etäosto. Myyjän järjestämissä kuljetuksissa alkoholituotteet kuljettavat, joko myyjä tai joku myyjän puolesta, ja tämä on usein käytäntö, kun tuotteiden kuljetus on sisällytetty tuotteiden hintaan. Tällöin myyjä on velvollinen maksamaan myös tarvittavat verot Ruotsiin.²⁵⁷

Veronmaksuvelvollisuus, niin kuin se on Ruotsissa määritetty, tulee suoraan Unionin valmisteverodirektiivin²⁵⁸ 36 artiklasta, jonka mukaan:

Valmistevero kannetaan määräjäsenvaltiossa sellaisista yhdessä jäsenvaltiossa kulutukseen jo luovutetuista valmisteveron alaisista tavaroista, jotka toiseen jäsenvaltioon sijoittautunut muu kuin valtuutettu varastonpitäjä tai rekisteröity vastaanottaja, joka ei harjoita itsenäistä taloudellista toimintaa, on ostanut ja jotka myyjä tai joku tämän puolesta on suoraan tai välillisesti lähettänyt tai kuljettanut toiseen jäsenvaltioon.

Tässä artiklassa ”määräjäsenvaltiolla” tarkoitetaan jäsenvaltiota, jonne lähetys tai kuljetus saapuu.

²⁵⁴ Skatteverket: Distance selling of alcohol goods to private individuals in Sweden.

²⁵⁵ Skatteverket: Rättslig vägledning ”Distansförsäljning till Sverige”.

²⁵⁶ Skatteverket: Distance selling of alcohol goods to private individuals in Sweden.

²⁵⁷ Tullverket: Alcohol from another EU country (14.12.2020).

²⁵⁸ Neuvoston direktiivi 2008/118/EY, annettu 16 päivänä joulukuuta 2008, valmisteveroja koskevasta yleisestä järjestelmästä ja direktiivin 92/12/ETY kumoamisesta.

Tämän mukaisesti etämyynnillä myydyistä tuotteista valmistevero maksetaan siis Ruotsiin. Saman artiklan 2 kohdan mukaan verosaatava syntyy, kun veron alaiset tuotteet luovutetaan. Edelleen saman artiklan 3 kohdan mukaan myyjä on verovelvollinen.

Samankaltainen järjestely olisi nähdäkseni mahdollinen myös Suomessa. Suomen valmisteverotuslaki noudattaa Unionin valmisteverodirektiiviä, ja säännökset koskien etämyyjää, etämyyntiä sekä veroedustajaa koskevat määritelmät ovat vastaavat. Verohallinto on myös julkaissut ohjeen valmisteveron alaisten tuotteiden etämyynnistä Suomeen.²⁵⁹ Tulee myös muistaa, että etämyynnin salliminen ei tarkoittaisi automaattisesti voimassa olevan alkoholilain myynninvalvonnalle asetettujen vaatimusten sivuuttamista. Etämyyntiä koskevia rajoituksia voitaisiin säätää tällä tavoin ostettujen alkoholituotteiden osalta vedoten myös vähittäismyyntimonopolin tavoitteena oleviin kansanterveydellisiin, Unionin tavaroiden vapaan liikkuvuuden rajoituksia oikeuttavien, Unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen, artiklan 36 mukaisiin oikeuttamisperusteisiin. Esimerkiksi vaatimus siitä, että etämyynnillä ostetut tuotteet voitaisiin luovuttaa ostajalle vain myyntiluvan saaneista myyntipaikoista tai luovutuspaikoista, voisi olla perusteltavissa esimerkiksi ikärajavälön ja myynnin ajallisten rajoitusten noudattamisen valvomisen vuoksi.

On siis selvää, että Suomen oikeustilaan tulisi saada selvennystä nimenomaan liittyen siihen, kuinka Suomeen voi laillisesti tilata alkoholituotteita toisista jäsenvaltioista. Oikeustilan epävarmuuden selventäminen on tärkeää jo siksi, että tuonnin rajoituksia koskevien Unionin oikeussääntöjen mukaan jo oikeustilan epäselvyys voi luoda rajoituksia tavaroiden vapaalle liikkuvuudelle. Oikeustilan selventämiseksi olisi kuitenkin selvitettävä ja kirjattava lakiin ne tavat, joilla Suomessa asuva yksityishenkilö voi alkoholituotteita tilata toisista jäsenvaltioista. Tätä tarkoitusta varten olisi ensin päästävä selvyyteen siitä, mitä toimintaa itseasiassa halutaan pitää rangaistavana: itse maahantuontia ilman tarvittavaa lupaa, vai nimenomaan vähittäismyyntiä. Looginen mittapuu sille, onko tuotteet maahantuotu ilman tarvittavaa lupaa sekä sille, onko tuotteet vähittäismyynti Suomessa, olisi seurata omistusoikeuden siirtymistä koskevia yleisiä oppeja. Tulee myös pitää mielessä, että jos katsotaan, ettei tuotteita ole myyty Suomessa, ei toiminta kuulu valtion alkoholiyhtiön vähittäismyyntimonopolin toimialaan. Näin siis myös sellaisia tuotteita, jotka Suomessa myytnä kuuluvat valtion alkoholiyhtiön yksinoikeuden piiriin, voisi tilata toisista jäsenvaltioista yllä selvennetyn mukaisesti.

²⁵⁹ Vero.fi: Valmisteveron alaisten tuotteiden etämyynti Suomeen (VH/82/00.01.00/2020, 17.4.2020) kohta 1.

8 Lopuksi

Voimassa oleva alkoholilaki perustaa siis valtion alkoholiyhtiön, jonka tarkoituksena on alkoholin vähittäismyyntiä rajoittamalla kansan suojeleu alkoholin haitoilta. Valtion alkoholiyhtiölle perustetaan voimassa olevalla alkoholilailla vähittäismyyntimonopoli yli 5,5 tilavuusprosenttia alkoholia sisältävien tuotteiden osalta. Sen sijaan enintään 5,5 tilavuusprosenttia alkoholia sisältäville tuotteille on laissa säädetyin poikkeuksin mahdollista saada vähittäismyyntilupa. Lisäksi niin kutsuttujen tilaviinien sekä käsityöläisolutien myynti on luvanvaraista tuotteiden valmistuspaikkojen yhteydessä. Valtion alkoholiyhtiön toiminnan perusteena siis käytetään kansanterveydellisiä syitä, mutta viitteitä voidaan osoittaa myös tämän perusteen käytöstä vain oikeuttamaan valtion alkoholiyhtiön vähittäismyyntimonopoli Unionin lainsäädännön valossa. Tähän liittyen tulee muistaa, että valtion alkoholiyhtiön alkuperäinen tarkoitus oli nimenomaan tuoda valtiolle tuloja, kun valtio oli taloudellisessa kriisissä. Edelleenkin valtion alkoholiyhtiöllä on valtiolle tärkeä taloudellinen merkitys. Sosiaali- ja terveystieteelliset argumentit liittyivät Euroopan yhdentymiseen ja siihen, kuinka monopolin olemassaoloa alettiin perustella Euroopan yhdentymisen myötä, kun jäsenvaltioiden välistä kauppaa haluttiin läpinäkyvämmäksi ja vapaammaksi.

Jäsenvaltioiden kaupalliset monopolit ovat Unionin oikeussääntöjen valossa siis sallittuja, mikäli niiden olemassaololle voidaan jäsenvaltion toimesta osoittaa jokin aito yleisen edun mukainen tavoite eikä monopolin olemassaoloa ja toimintaa koskevilla oikeussäännöillä syrjitä toisista jäsenvaltioista peräisin olevia tuotteita eikä jäsenvaltioiden välinen kauppa vääristy. Monopoliin toimialan rajat muodostetaan tutkimalla ja selvittämällä ensinnäkin ne oikeussäännöt, jotka koskevat nimenomaan monopolin olemassaoloa ja toimintaa sekä toisaalta ne oikeussäännöt, jotka liittyvät monopolin toimintaan, mutta ovat siitä erotettavissa ja joilla on vaikutuksia jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Nämä monopolin olemassaoloa ja toimintaa koskevat oikeussäännöt määrittävät monopolin toimialan. Monopolin toimialan ulkopuolella olevia oikeussääntöjä, eli niitä, joilla on vaikutuksia monopolin toimintaan, mutta jotka ovat kuitenkin siitä erotettavissa ja joilla on vaikutuksia jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, tulisi arvioida nimenomaan jäsenvaltioiden välisen kaupan rajoituksia koskevien oikeussääntöjen perusteella.

Tutkimuksen perusteella voidaan perustellusti kyseenalaistaa ensinnäkin kokonaisuudessaan valtion alkoholiyhtiön monopoliasema alkoholituotteiden vähittäismyyjänä. Toiseksi, vaikka valtion alkoholiyhtiön monopoliasemaa pidettäisiin Unionin jäsenvaltioiden kaupallisia

monopoleja koskevien oikeussäntöjen mukaisena, kysymyksiä Unionin oikeuden mukaisuudesta herättää valtion alkoholiyhtiön vähittäismyyntiä koskevasta yksinoikeudesta säädetty vähittäismyyntilupajärjestelmän mukaiset poikkeukset. Lisäksi oikeustilaa koskien alkoholin tilaamista muista jäsenvaltioista tulisi selventää, jotta alkoholilaki sekä valtion alkoholiyhtiön yksinoikeus voitaisiin todeta Unionin tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevien oikeussäntöjen mukaiseksi.

Valtion alkoholiyhtiön monopoliasema voidaan kyseenalaistaa sen olemassaolon oikeuttavan tavoitteen perusteella sekä sen perusteella, onko valtion alkoholiyhtiöllä oikeastaan sellaista toimialaa, jonka perusteella valtion alkoholiyhtiön asema on perusteltu. Ensinnäkin voidaan kyseenalaistaa se, onko valtion alkoholiyhtiön olemassaolon perusteena käytetyt kansanterveydelliset syyt oikeasti niitä, jonka perusteella valtion alkoholiyhtiön vähittäismyyntimonopolia halutaan ylläpitää. Kuten todettua, taloudelliset perusteet olivat yksinoikeuden perustaessa sekä aina Euroopan yhtenäistymiseen saakka ne syyt, joiden nojalla valtion alkoholiyhtiötä ylläpidettiin. Samoja tarkoituksia voidaan löytää voimassa olevan alkoholilain esitöistä. Epäselväksi sen sijaan jää se, voidaanko taloudelliset perusteet hyväksyä Unionin oikeussäntöjen mukaan monopolin olemassaololle vaadittaviksi yleisen edun tavoitteiksi. Kuten tutkielmassa aiemmin esitetään, pidän tätä kuitenkin epätodennäköisenä. Toiseksi valtion alkoholiyhtiön olemassaolo voidaan kyseenalaistaa sen tarpeellisuuden kannalta. Käytännössä alkoholilain mukaan siis valtion alkoholiyhtiön yksinoikeuden toimiala on yli 5,5 tilavuusprosenttia alkoholia sisältävien tuotteiden vähittäismyynti pois lukien niin kutsutut tilaviini- ja käsityöläisolutpoikkeukset. Alkoholilain mukaan yksinoikeuteen kuuluu nimenomaisesti näiden tuotteiden vähittäismyynti. Näiden tuotteiden vähittäismyynti tapahtuu siis valtion alkoholiyhtiön omista liikepaikoista, joissa myydään myös vähittäismyyntijärjestelmäpoikkeuksen piiriin kuuluvia tuotteita. Voidaan siis todeta, että valtion alkoholiyhtiön vähittäismyyntimonopolin toimiala on kapeahko. Kun muutoinkin voimassa olevalla alkoholilalla lisättiin alkoholituotteiden saatavuutta, on jälleen kyseenalaistettava valtion alkoholiyhtiön monopoliaseman perusteena olevat kansanterveydelliset syyt. Miten valtion alkoholiyhtiön yksinoikeus itseasiassa edistää monopolin olemassaolon perusteena olevaa kansanterveyttä voimassa olevan alkoholilain myynninrajoitusten valossa paremmin kuin muissa elintarvike- tai päivittäistavarakaupassa näitä tavoitteita voitaisiin suojella samojen myynninrajoitusten valossa? Myynninvalvonnan keinot ovat nimittäin samat riippumatta siitä, mitä tuotteita myydään ja missä niitä myydään. Aiemmin esitetyn mukaisesti voidaan katsoa, että voimassa olevan alkoholilain tavoite

voitaisiin saavuttaa myös vapauttamalla valtion alkoholiyhtiön yksinoikeuteen kuuluvien tuotteiden myynti niille toimijoille, joilla muutoinkin on mahdollisuus saada voimassa olevan alkoholilain mukainen vähittäismyyntilupa.

Epäselvyyttä valtion alkoholiyhtiön yksinoikeuteen liittyen lisää myös se, millä valtion alkoholiyhtiön vähittäismyyntimonopoliin perustuvalla syyllä etämyynti on voimassa olevan alkoholilain perusteella kiellettyä. Kansalliset oikeusasteet perustelevat asiaa kahdelta kantilta: ensin tuodaan esiin, että maahantuotujen alkoholituotteiden myynti Suomessa on vähittäismyyntiä, jota ei saa harjoittaa ilman vähittäismyyntilupaa, mutta toisaalta kuitenkin asiaa perustellaan myös maahantuonnin kautta niin, että myyjällä tulisi jo tuotteita maahantuodessaan olla tuotteille alkoholilain tarkoittama lupa siihen tarkoitukseen, johon myyjä Suomessa tuotteita käyttää. Tämän selventämiseen olisi tarpeenmukaista saada selvyys. Mittarina sille, mihin tarkoitukseen tuotteet tuodaan maahan voisi käsitykseni mukaan toimia omistusoikeuden siirtymisen säännöstö, joka löytyy esimerkiksi kauppalaista. Aiemmin selvitetyn mukaisesti voitaisiin siis katsoa, että etämyynnillä myytyjä alkoholituotteita voitaisiin tuoda maahan alkoholilain maahantulo- ja vähittäismyyntilupasäännösten mukaisesti, jos omistusoikeus tuotteisiin on siirtynyt jo Suomen rajojen ulkopuolella. Toisaalta taas luvan vaativaksi maahantuonniksi ja vähittäismyyntiksi voitaisiin katsoa toiminta, jossa omistusoikeus tuotteisiin siirtyy vasta, kun tuotteet on tuotu Suomeen (kuten esimerkiksi tapauksessa Visnapuu). Näin toimittuna voitaisiin myös katsoa, että etämyynti on Suomen alkoholiyhtiön vähittäismyyntimonopolista täysin erillinen kaupankäynnin kohde, kuten aiemmin on tutkimuksessa selvitetty.

Vaikka valtion alkoholiyhtiön monopolin olemassaolo katsottaisiin Unionin oikeussääntöjen perusteella hyväksyttäväksi, kyseenalaisia kansallisia oikeussääntöjä löytyy vähittäismyyntilupajärjestelmän eri poikkeukset perustavista kansallisista oikeussäännöistä. Ensinnäkin enintään 5,5 tilavuusprosenttia alkoholia sisältävien tuotteiden vähittäismyyntilupajärjestelmän osalta voidaan kyseenalaistaa myyntiluvan edellytyksenä oleva myyntipaikkavaatimus. Kuten edellä on esitetty, on selvää, ettei tätä myyntipaikkavaatimusta voida pitää oikeasuhteisena tavoiteltuun päämäärään nähden. Niin kutsutun tilaviini- ja käsityöläisolutpoikkeuksen osalta taas voidaan kyseenalaistaa se, onko oikeuttamisperustetta käytetty niin, että sillä tosiasiaa syrjitään toisista jäsenvaltioista tulevia tuotteita tai suositaan kotimaista tuotantoa. Kuten edellä lisäksi on esitetty, on selvää, että poikkeusten perusteena on ainakin osittain taloudelliset syyt, kuten selviää voimassa olevan alkoholilain esitöistä. Pidänkin todennäköisenä, edellä esitetyn mukaisesti, että varsinkin niin

kutsutun käsityöläisolutpoikkeuksen katsottaisiin syrjivän toisista jäsenvaltioista peräisin olevia tuotteita ja suosivan nimenomaan kotimaista tuotantoa tähän tuoteryhmään kuuluvien tuotteiden osalta.

Selvää on lisäksi, että jo oikeustilan epäselvyys voi muodostaa Unionin oikeussääntöjen mukaisen tavaroiden vapaan liikkuvuuden kielletyn rajoituksen. Oikeustilan selventäminen ja säännösten kirjaaminen alkoholilakiin nimenomaan koskien sitä, kuinka Suomeen voi tilata alkoholituotteita toisista jäsenvaltioista on tarpeellista, jotta kansalaisena on mahdollista saada selville mahdolliset toimintatavat sekä toisaalta mahdolliset rajoitukset. Ehdotuksia siitä, millä tavoin asia esitetään lakiin, ottaen huomioon selvitettyt ongelmat koskien esimerkiksi vähittäismyyntilupajärjestelmää, on jo esitetty esimerkiksi Sosiaali- ja Terveysministeriön asettaman työryhmän esityksessä. Lisäksi mallia voisi hakea Ruotsin voimassa olevista oikeussäännöistä koskien alkoholituotteiden tilaamista toisista jäsenvaltioista.

Tutkimuksen perusteella kansallinen lainsäädäntö sisältää siis useita kohtia, joita olisi syytä uudelleenarvioida Unionin oikeussääntöjen valossa. Toivottavaa jopa olisi, että komission EU Pilot-tietopyyntö johtaisi asian viralliseen käsittelyyn, jotta oikeustilaa koskevat epäselvyydet saataisiin ratkaistua kansallista lainsäätäjää sitovasti Unionin tasolla, jolloin kansallisen lainsäätäjän olisi näitä tulkintoja ja ratkaisuja noudatettava.