

Eduskunnan talousvaliokunnalle

Asia: HE 173/2024 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi alkoholilain muuttamisesta

Minulta on pyydetty lausuntoa, jossa arvioin asiaa erityisesti EU-oikeuden näkökulmasta. Keskeinen kysymys on, loukkaisiko muutettu oikeustila EU:n sisämarkkinasääntöjä. Vastaus on selkeästi, että esitetty oikeustila tulisi olemaan EU-oikeuden vastainen. Asia voi kuitenkin korjaantua, mikäli etämyyntiä koskevia sääntöjä myöhemmin muutetaan suunnitellun mukaisesti. Nyt tehtävät kotimaisia tilanteita koskevat ratkaisut tulevat kuitenkin olennaisesti ohjaamaan myös rajat ylittäviä tilanteita koskevaa sääntelyä.

Soveltuvat säännöt

Ensimmäinen kysymys on, mitä sääntöä tulee soveltaa. Suomen alkoholisääntelyn arviointiin voi yleisellä tasolla soveltua joko SEUT 34 tai 37 artikla.

SEUT 34 artikla määrää: *"Jäsenvaltioiden väliset tuonnin määrälliset rajoitukset ja kaikki vaikutukseltaan vastaavat toimenpiteet ovat kiellettyjä."*

SEUT 37 artikla määrää: *"1. Jäsenvaltiot mukauttavat kaupallisia valtion monopolejaan niin, että tavaroiden hankintaa tai myyntiä koskevissa ehdoissa ei syrjitä jäsenvaltioiden kansalaisia."*

Tämän artiklan määräyksiä sovelletaan kaikkiin toimielimiin, joiden välityksellä jäsenvaltio lain nojalla tai tosiasiallisesti suoraan tai välillisesti valvoo tai ohjaa jäsenvaltioiden välistä tuontia tai vientiä taikka olennaisesti vaikuttaa siihen. Näitä määräyksiä sovelletaan myös monopoleihin, jotka perustuvat valtion myöntämään yksinoikeuteen.

2. Jäsenvaltiot eivät toteuta uusia toimenpiteitä, jotka ovat ristiriidassa 1 kohdan periaatteiden kanssa tai joilla rajoitetaan jäsenvaltioiden välisten tullien ja määrällisten rajoitusten kieltämistä koskevien artiklojen soveltamisalaa."

EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä on vakiintunut periaate, jonka mukaan SEUT 37 artikla soveltuu kaupallisen monopolin **olemassaoloa ja toimintaa koskeviin** sääntöihin. SEUT 34 artikla taas soveltuu itse monopolista erotettaviin, mutta sen **toimintaan vaikuttaviin** sääntöihin.¹ Nyt on käsillä jälkimmäinen

¹ Asia C-189/95 *Franzén* EU:C:1997:504, perustelukappaleet 35-36.

tilanne. Kyseessä ei ole itse Suomen alkoholin vähittäismyyntimonopolin sääntely, vaan siitä erotettavissa oleva alkoholijuomien toimitusta koskeva säännöstö. Edellä esitetyn mukaisesti *Visnapuussa* EU-tuomioistuin totesi, että Alkon monopolijärjestelmää oli tutkittava SEUT 37 artiklan kannalta, kun taas alkoholin vähittäismyyntilupajärjestelmää oli tarkasteltava SEUT 34 artiklan kannalta.² Sama pätee nyt, *mutatis mutandis*. Soveltuva sääntö on siis SEUT 34 artikla.

Täydellisyyden vuoksi on vielä syytä todeta, että myös muut EU-säännöt, erityisesti palvelujen vapaata liikkuvuutta koskevat määräykset kuten palveludirektiivi³ voisivat tulla sovellettaviksi. Oikeustilalla on nimittäin vaikutusta paitsi muista EU-maista tuleviin tavaroihin myös yrityksiin, jotka tarjoavat rajat ylittäviin toimituksiin liittyviä palveluja. En kuitenkaan käsittele tätä sääntelykehikkoa erikseen, kahdesta syystä. Ensinnäkin se rajoitus/oikeutus -analyysi, jota alla sovellan tavaroihin, pätee myös palveluihin,⁴ eli lopputulos on sama. Toiseksi oikeustilan pääasialliset vaikutukset näyttävät kohdistuvat tavaroihin ja Suomen sääntöjen tarkoituksena on tavaroiden (alkoholijuomien) sääntely, jolloin vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan toissijaista perusvapautta ei analysoida.⁵

Tuonnin rajoitus

Alkoholilain esitetty muutos tuottaa vääjäämättä tilanteen, jossa Suomi rajoittaa tuontia SEUT 34 artiklassa tarkoitetulla tavalla.

Hallituksen esityksen mukaan uusi sääntely koskisi ainoastaan kotimaisia tilanteita. Rajat ylittävät tilanteet on nimenomaisesti rajattu esityksen ulkopuolelle, ja niitä on tarkoitus säännellä myöhemmin. Kotimaisia tilanteita varten luodaan sääntelykehikko, jonka sisällä alkoholin verkkokauppa ja toimitus on laillista. Samanaikaisesti rajat ylittäviä tilanteita koskeva oikeustila on erittäin epäselvä, kuten hallituksen esityksessään todetaan.⁶ Rajat ylittävää myyntiä ja toimitusta harjoittavat yrittäjät saattavat joutua rikosoikeudelliseen vastuuseen toiminnastaan,⁷ ja jo tällaista toimintaa harkitsevat joutuvat ottamaan riskin huomioon. Tämä ilmiselvästi rajoittaa tuontia. Yksittäiset syyttämättäjättämispäätökset, jollainen hallituksen esityksen sivulla 12 mainitaan, eivät riitä poistamaan kansainvälisiin tilanteisiin liittyvää oikeudellista epävarmuutta ja tämän tuontia rajoittavaa vaikutusta.

Sääntelyn oikeutus

Kaikki tuontia rajoittavat kansalliset säännöt eivät ole laittomia. Erityisesti SEUT 36 artikla sisältää poikkeuksen tuonnin rajoitusten kieltoon. Sen mukaan:

Mitä 34 ja 35 artiklassa määrätään, ei estä sellaisia tuontia, vientiä tai kauttakuljetusta koskevia kieltoja tai rajoituksia, jotka ovat perusteltuja julkisen moraalin, yleisen järjestyksen tai turvallisuuden kannalta, ihmisten, eläinten tai kasvien terveyden ja elämän suojelemiseksi, taiteellisten, historiallisten tai arkeologisten kansallisaarteiden suojelemiseksi taikka teollisen ja kaupallisen omaisuuden suojelemiseksi.

² Asia C-198/14 *Visnapuu* EU:C:2015:751.

³ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/123/EY, annettu 12 päivänä joulukuuta 2006, palveluista sisämarkkinoilla EUVL L 376, 27.12.2006, p. 36–68.

⁴ Ks. esim. J Snell, *Goods and Services in EC Law: A Study of the Relationship between the Freedoms* (Oxford, 2002).

⁵ Ks. esim. asia C-275/92 *Schindler* EU:C:1994:119.

⁶ Ks. myös esim. EOAK/911/2023.

⁷ KKO:2018:49.

Nämä kiellot tai rajoitukset eivät kuitenkaan saa olla keino mielivaltaiseen syrjintään tai jäsenvaltioiden välisen kaupan peiteltyyn rajoittamiseen.

Oikeuskäytännössä on hyväksytty, että jäsenvaltiot voivat SUT 36 artiklan perusteella periaatteessa säädellä alkoholijuomia ja niiden myyntiä erityisesti ihmisten terveyden suojelemiseksi.⁸ Pelkkä tämä päämäärä ei kuitenkaan sellaisenaan riitä. Artiklan sanamuodon mukaisesti kansallisten sääntöjen on todella oltava **perusteltu** ja ne eivät saa syrjiä mielivaltaisesti eivätkä muodostaa peiteltyjä kaupanesteitä. Tämä analyysi vaatii myös suhteellisuusperiaatteen toteutumisen tarkastelun. Keskeinen kysymys siis on, onko Suomen oikeustila alkoholilakiin esitettyjen muutosten jälkeen sellainen, että sitä voidaan aidosti perustella terveyden suojelulla?

Nyt esitetyn sääntelyn keskeisenä ongelmana on, että se nimenomaisesti rajautuu vain kotimaisiin tilanteisiin. Hallituksen esityksen (s. 3) mukaan sen ”tarkoituksena on mahdollistaa alkoholijuomien toimitus kotimaan vähittäismyyntistä ja alkoholiyhtiöstä tilaajalle tai muulle vastaanottajalle.” Terveyden suojelun päämäärällä ei voida perustella oikeustilaa, jossa toimitusta toisesta EU-maasta kohdellaan täysin eri tavalla kuin toimitusta kotimaasta, kun kotimaisten ja tuotujen juomien terveyshaitat ovat identtisiä. Sen sijaan oikeustila johtaa mielivaltaiseen syrjintään, kun rajat ylittävät toimitukset joutuvat kärsimään huomattavasta oikeudellisesta epävarmuudesta ja niitä harkitsevat joutuvat varautumaan jopa rikosoikeudelliseen vastuuseen.

Oikeutuksen osalta on tärkeä huomata, että puhtaasti taloudelliset syyt eivät voi muodostaa oikeuttamisperustetta.⁹ Erityisesti hallituksen esityksessä esimerkiksi sivulla 15 mainitut positiiviset vaikutukset liiketoimintaan eivät ole oikeudellisesti relevantteja. Pikemminkin syntyy kuva, että tavoitteena saattaisi olla kotimaisten yritysten liiketoiminnan protektionistinen suosiminen ulkomaisten toimijoiden kustannuksella.

Oikeustilan korjaaminen

Hallituksen esityksen perusteella on selvää, että päämääränä ei ole jättää rajat ylittäviä tilanteita ikuisen oikeudelliseen limboon vaan aiheesta on tarkoituksena antaa erillinen hallituksen esitys. Tämä toivottavasti aikanaan tulee korjaamaan EU-oikeuden loukkauksen, mikäli eduskunta nyt hallituksen esityksen hyväksyy. Se ei kuitenkaan ratkaise ongelmaa. EU:n sisämarkkinasääntöjen rikkomuksen mahdollinen lyhytaikaisuus ei tietenkään poista itse rikkomusta. Lisäksi nyt esitetty sääntely tulee olennaisesti kaventamaan lainsäätäjän harkintavaltaa tulevaisuudessa. Kun ulkomaista etämyyntiä aikanaan ryhdytään sääntelemään, joudutaan pohtimaan tarkoin nyt käsillä olevaa kotimaisten tilanteiden sääntelyä, jotta syrjintä vältetään. Toisin sanoen nyt tehtävät ratkaisut tulevat määrittämään myös rajat ylittävien tilanteiden sääntelyä, vaikka tämä ei ole lainkaan esillä tai harkinnassa. Muun muassa näistä syistä huomattavasti kestävämpi malli olisi ollut sekä kotimaisten että kansainvälisten tilanteiden sääntely yhdellä kertaa samassa hallituksen esityksessä.¹⁰

Yhteenveto

Nyt ehdotettu oikeustila rikkoo selvästi EU:n sääntöjä tavaroiden vapaasta liikkuvuudesta. Se asettaa kotimaiset ja rajat ylittävät tilanteet täysin eri asemaan rajoittaen tuontia. Tätä ei voida perustella

⁸ Ks. esim. asia C-434/04 *Ahokainen ja Leppik* EU:C:2006:609. Lisäksi, tilanteesta riippuen, myös yleisen järjestyksen suojele voi olla relevantti oikeuttamisperuste.

⁹ Ks. jo asia 7/61 *komissio v Italia* EU:C:1961:31.

¹⁰ Hallituksen esityksen s. 37 mukaan useat lausunnonantajat, kuten KKV, TEM, THL ja Valvira olivat samalla kannalla.

oikeudellisesti relevanteilla syillä. Hallituksen esityksen mukaan ongelma tullaan korjaamaan myöhemmin annettavalla erillisellä esityksellä. Rikkomuksen mahdollinen väliaikaisuus ei kuitenkaan poista itse rikkomusta. Syrjinnän välttämisen vaatimuksen johdosta nyt tehtävät ratkaisut tulevat myös ohjaamaan rajat ylittävän etämyynnin sääntelyä, vaikka asia ei ole nyt esillä tai harkinnassa. Käytännössä hallituksen esitys siis määrittää myös tulevan lainsäädännön raamit.

Turussa, 4. marraskuuta 2024,

Jukka Snell

Eurooppaoikeuden professori, Turun yliopisto