

Alko Oy:n täydentävä lausunto Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi alkoholilain muuttamisesta (rajat ylittävä etämyynti, kotiinkuljetus, markkinointipykälän muutos)

Alko kiittää mahdollisuudesta antaa täydentävä lausunto esitykseen.

Euroopan komission ja sosiaali- ja terveysministeriön välisten neuvotteluiden asiakirjat vahvistavat Alkon lausunnossa aiemmin esitettyä tulkintaa siitä, että rajoitukset etämyyntiin olisivat mahdollisia kansanterveyden suojelemiseksi.

Eduskunta (EV 186/2017 vp) on aiemmin edellyttänyt, että etämyyntiä koskevat ratkaisut eivät saa vaarantaa laissa säädetyn vahvuusrajan ylittävien alkoholijuomien vähittäismyynnin yksinoikeutta eivätkä suomalaisen elinkeinoelämän yhdenvertaisuutta ulkomaisiin kilpailijoihin nähden.

Alko esittää, että lakiesitys palautettaisiin sosiaali- ja terveysministeriöön jatkovalmisteluun ja että esitys notifioitaisiin vähittäismyyntirajoituksin Euroopan komissiolle. Näin saataisiin mahdollisimman selvä kanta siitä, olisiko ulkomaisten yritysten etämyynti EU-oikeudellisten reunaehtojen mukaan mahdollista rajata Suomen vähittäismyynnin alkoholiprosentteihin.

Alkon perustelujen yhteenveto

- **EU-oikeuskäytännön perusteella alkoholikaupan rajoittaminen on mahdollista.** Alkoholien kulutusta ohjaava lainsäädäntö, jonka tavoitteena on ehkäistä alkoholin aiheuttamia yhteiskunnallisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja sekä torjua alkoholin väärinkäyttöä, perustuu SEUT-sopimuksen 36 artiklassa tunnustettuihin kansanterveyden ja yleisen järjestyksen suojelun perusteisiin. Näihin perusteisiin nojaava lainsäädäntö rajoituksineen olisi siten mahdollinen, eikä se olisi 34 artiklan vastainen.
- Alkoholijuomien rajat ylittävän etämyynnin rajoittamista selvittäneen työryhmän mietinnön (25.4.2018) mukaisesti **esitykseen tulisi täsmentää, että alkoholin rajat ylittävä etämyynti on vähittäismyyntiä ja poikkeus Alkon monopoliin.** KKO:n tuoreessa ratkaisussa (2025:71) päädyttiin siihen, että etämyyntiä ei ole määritelty alkoholilaissa, joten kyseessä ei ollut alkoholijuomien vähittäismyynti Suomessa, eikä alkoholilakia ollut siten rikottu. KKO:n ratkaisusta riippumatta lainsäätäjällä on mahdollisuus muuttaa lakia sekä säätää tarkemmin alkoholin etämyynnistä ja sen määrittelystä vähittäismyynniksi.
- **Arviot alkoholin etämyynnistä on aiempaa suurempia, mikä puoltaisi etämyynnin rajoituksia.** Etämyynnin on arvioitu muodostavan jopa noin 30 prosenttia Suomessa tapahtuvasta kokonaiskulutuksesta. Etämyynnin rajaton salliminen tekisi ulkomaisista verkkokaupoista merkittävän myyntikanavan Suomen markkinoille, minkä vuoksi rajoituksia voidaan pitää kansanterveydellisesti perusteltuina.

EU-oikeuskäytännön perusteella alkoholikaupan rajoittaminen on mahdollista

Alkoholijuomien vähittäismyyntiä koskevaa sääntelyä ei ole yhtenäistetty EU-tason lainsäädännössä. EU-oikeus mahdollistaa rajat ylittävän vähittäismyynnin sekä siihen liittyvän hallussapidon, kuljetuksen ja luovuttamisen rajoittamisen. (Samuli Miettinen, lausunto StV:lle 2017)

Euroopan Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan monopolin olemassaoloa ja toimintaa koskevia oikeussääntöjä tutkitaan lähtökohtaisesti vain suhteessa SEUT 37 artiklan määräyksiin. Jos toimenpide ei kuulu SEUT 37 artiklan alaan, silloin tavaroiden vapaa liikkuvuus arvioidaan SEUT 34-36 artiklojen perusteella. Alko toiminta ja sitä koskevat järjestelyt täyttävät artikla 37 edellytykset. (KKO 2018:49)

Aiemman oikeuskäytännön perusteella alkoholikaupan rajoittaminen EU-alueella on mahdollista. Esimerkiksi Visnapuu -oikeustapauksessa Euroopan Unionin tuomioistuin katsoi Suomen vähittäismyyntilupajärjestelmän olevan artikla 34 vastainen ja siten kielletty. Markkinoille pääsyn esteet voidaan kuitenkin perustella artiklan 36 mukaisilla oikeuttamisperusteilla ja siksi näin perusteltuina rajoitukset eivät ole EU-oikeuden vastaisia. Alkoholin kulutusta ohjaava lainsäädäntö, jonka tavoitteena on ehkäistä alkoholipitoisista aineista aiheutuvia yhteiskunnallisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja sekä torjua alkoholin väärinkäyttöä, on SEUT-sopimuksen 36 artiklassa tunnustettujen kansanterveyden ja yleisen järjestyksen suojeluun liittyvien syiden mukaista (ks. kohta 115, Visnapuu; asia C-170/04 Rosengren ym., kohta 40; asia C-434/04 Ahokainen ja Leppik, kohta 28).

EU-oikeuskäytännön mukaan ihmisten terveys ja elämä ovat tärkeimpiä 36 artiklalla suojelluista intresseistä. Jäsenvaltio voi päättää haluamastaan suojelun tasosta sopimuksessa määrätyin rajoituksin (katso asia C-333/14, Scotch Whisky Association, 35 kohta ja oikeuskäytäntöviittaukset). Suomella on siis vapaus perusteluissaan todeta, että rajoitukset ovat tarpeellisia terveyden ja elämän suojelemiseksi.

Tavaroiden vapaan liikkuvuuden rajoitus voidaan katsoa oikeutetuksi 36 artiklassa tarkoitetun ihmisten terveyden ja elämän suojelemisen takia ainoastaan siinä tapauksessa, että kyseinen toimenpide on omiaan takaamaan sillä tavoitellun päämäärän toteutumisen eikä sillä ylitetä sitä, mikä on tarpeen tämän päämäärän saavuttamiseksi tai mielivaltaisesti syrjitä muiden jäsenvaltioiden toimijoita. Korkein oikeus (KKO 2018:49) on katsonut, että vähittäismyyntijärjestelmä, jolla Suomessa on alkoholin käyttämisestä aiheutuvien haittojen vähentämiseksi rajoitettu alkoholin myyntiaikoja ja -paikkoja sekä myyntiä alaikäisille ja päihtyneille, vastaa näitä toimenpiteen päämäärää koskevia unionin oikeuden vaatimuksia ja kuuluu jäsenvaltion harkintavallan piiriin. Tuomion aikaan vähittäismyyntirajat olivat 5,5 %.

Hovioikeus katsoi Visnapuu -tapauksessa, että etämyynnille on mahdollista asettaa samat edellytykset kuin muulle vähittäismyynnille muun muassa sallitusta alkoholijuomien myynti- tai toimitusajasta, nuorten henkilöiden henkilöllisyyden tarkistamisesta ja myyntikiellosta päihtyneille. Etämyyntiin voidaan asettaa myös muusta vähittäismyynnistä poikkeavia alkoholilain tarkoituksen toteuttamiseksi tarpeelliseksi katsottuja lisävaatimuksia.

Alkoholin rajat ylittävä etämyynti on vähittäismyyntiä ja poikkeus Alkon monopoliin

Esitykseen tulisi täsmentää, että alkoholin rajat ylittävä etämyynti on vähittäismyyntiä ja poikkeus Alkon monopoliin, kuten alkoholijuomien rajat ylittävän etämyynnin rajoittamista selvittäneen työryhmän mietinnössä (25.4.2018) ehdotettiin. Työryhmän mukaan etämyynti ja toisesta unionin jäsenvaltiosta tilattujen alkoholijuomien maahantuonti Suomeen merkitsisi tosiasiallisesti kyseisten alkoholijuomien vähittäismyyntiä Suomessa. Aiemmassa ns. Visnapuu-ratkaisussa (KKO 2018:49) katsottiin, että kun ulkomainen myyjä hoiti koko ketjun myynnistä kuljetukseen ja luovutti juomat vasta Suomessa, kyse oli luvanvaraisesta vähittäismyynnistä Suomessa eli alkoholilain rikkomisesta.

Uudemmassa ratkaisussa (KKO 2025:71) päädyttiin siihen, että alkoholijuomien myyntitoiminta oli kokonaisuudessaan tapahtunut Virossa eivätkä juomat enää olleet myyjän tosiasiallisessa määräysvallassa, kun kuljetusliike oli tuonut ne Suomeen. Koska etämyyntiä ei ole määritelty alkoholilaissa, kyse ei KKO:n mukaan ollut alkoholijuomien vähittäismyynnistä Suomessa, eikä alkoholilakia ollut rikottu ja syyte törkeästä alkoholirikoksesta hylättiin. KKO:n ratkaisu koskee vain kyseisessä tapauksessa esillä ollutta tapahtumainkulkua, minkä johdosta ei voida todeta, että etämyyntiä koskevat tilanteet olisivat kyseisessä ratkaisussa tulleet kattavasti käsitellyiksi. KKO:n ratkaisu koskee nykymuotoista alkoholilakia ja tuomiossa oleellista oli, ettei alkoholilaki tunne etämyyntiä. Lainsäätäjällä on KKO:n tuomiosta riippumatta mahdollisuus muuttaa lakia ja säätää tarkemmin alkoholin etämyynnistä ja sen määrittelystä vähittäismyynniksi. KKO:n ratkaisu ei myöskään ottanut kantaa siihen, onko EU-oikeuden puitteissa mahdollista kansallisesti säätää etämyynnin prosenttirajoista.

Aiempaa suurempi alkoholin etämyynti puoltaisi rajoituksia

Sosiaali- ja terveysministeriön tilaamissa asiantuntijalausunnoissa (Raitio-Kuusela sekä Kuoppamäki, julkaistu hankeikkunassa 4.2.2022) todetaan, että etämyynnin rajoitusten hyväksyttävyys riippuu olennaisesti etämyynnin tosiasiallisesta merkityksestä ja laajuudesta.

Alkoholin kokonaiskulutuksen tasosta ei ole tällä hetkellä tarkkaa tilannekuvaa. Uuden netissä toteutetun virallisen matkustajatuontikyselyn mukaan ostot ulkomaisista verkkokaupoista vaikuttavat olevan aiempaa merkittävästi suurempaa. THL arvioi, että muutokset johtuvat pääosin mittaustavan muutoksista, mutta verkko-ostoihin liittyy merkittäviä epävarmuuksia ja todellinen taso voi olla aiemmin arvioitua korkeampaa. Etämyynnin on arvioitu muodostavan jopa noin 30 prosenttia Suomessa tapahtuvasta kokonaiskulutuksesta. Esimerkiksi ulkomaiset verkkokaupat ja niiden markkinointi Suomeen ovat lisääntyneet koronan jälkeen.

Todennäköistä on, että etämyynti alkoholin myyntikanavana kasvattaa suosiotaan ja muodostaa merkittävän myyntikanavan Suomessa, jolloin rajoitukset olisivat kansanterveydellisesti perusteltuja. Etämyynnin rajoitusten hyväksyttävyys riippuu olennaisesti etämyynnin laajuudesta ja sen vaikutuksista kokonaiskulutukseen.

Eduskunnan lausuma: Alkon yksioikeus ja suomalaisen elinkeinoelämän yhdenvertaisuus taattava

Eduskunta on aiemmin edellyttänyt, että etämyyntiä koskevat ratkaisut eivät saa vaarantaa laissa säädetyn vahvuusrajan ylittävien alkoholijuomien vähittäismyynnin yksinoikeuden säilyttämistä eivätkä suomalaisen elinkeinoelämän yhdenvertaisuutta ulkomaisiin kilpailijoihin nähden. Valmistelussa tulee ottaa huomioon myös valmisteverojen sujuvalle perinnälle asetettavat vaatimukset (EV 186/2017 vp).

Käsittelyssä olevassa lakiesityksessä ei ole todettu Euroopan komission kantaa siihen, olisiko eduskunnalla kuitenkin mahdollisuus turvata suomalaisen elinkeinoelämän yhdenvertaisuus, säilyttää vähittäismyynnin yksinoikeus (Alkon asema) ja toteuttaa aiemmin hyväksytty eduskunnan lausuma rajoittamalla alkoholin rajat ylittävää etämyyntiä vähittäismyyntirajojen mukaisesti.

Edellä todetun perusteella **Alko toivoo, että lakiesitys palautetaan sosiaali- ja terveysministeriöön jatkovalmisteluun ja että esitys notifioidaan vähittäismyyntirajoituksin Euroopan komissiolle**, jotta saadaan mahdollisimman selvä kanta siitä, olisiko ulkomaisten yritysten etämyynti EU-oikeudellisten reunaehtojen mukaan mahdollista rajata Suomen vähittäismyynnin alkoholiprosentteihin.