

Jukka Snell

27.4.2026

Eduskunnan talousvaliokunnalle

Asia: HE 44/2026 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi alkoholilain muuttamisesta

Minulta on pyydetty lausuntoa hallituksen esityksestä, jolla laajennettaisiin pientuottajien mahdollisuutta ulosmyydä valmistamiaan alkoholijuomia.

Käsittelen lausunnossani kysymystä erityisesti EU:n tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevan sääntelyn valossa.

Soveltuva EU-sääntely

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, 35-36 kohdat.

tilanne. Kyseessä ei ole itse Suomen alkoholin vähittäismyyntimonopolin sääntely, vaan siitä erotettavissa oleva valmistuspaikalta tapahtuvaa ulosmyyntiä koskeva säännöstö. Edellä esitetyn mukaisesti *Visnapuussa* EU-tuomioistuimien totesi, että Alkon monopolijärjestelmää oli tutkittava SEUT 37 artiklan kannalta, kun taas alkoholin vähittäismyyntilupajärjestelmää oli tarkasteltava SEUT 34 artiklan kannalta.² Tämä käsitti myös silloisen ns. tilaviinipoikkeuksen. Sama pätee nyt, *mutatis mutandis*. Soveltuva sääntö on siis SEUT 34 artikla.

Tavaroiden vapaan liikkuvuuden rajoitukset

SEUT 34 artiklan kieltoa on tulkittu laajasti. Se sisältää kaikki kauppaa koskevat jäsenvaltioiden säädökset, jotka voivat tosiasiallisesti tai mahdollisesti rajoittaa unionin sisäistä kauppaa suoraan tai välillisesti.³

On nähdäkseni selvää, että ehdotettuun lainsäädäntöön sisältyy tuonnin rajoituksia. Se sallii ainoastaan Suomessa valmistettujen tuotteiden myynnin. Esimerkiksi tuottaja, joka myy valmistamiaan alkoholijuomia, ei voi myydä niiden ohessa muista EU-maista peräisin olevia samanlaisia tuotteita. Toisessa jäsenvaltiossa väkeviä juomia valmistava tuottaja ei voi saada vähittäismyyntilupaa omille tuotteilleen, kun tämä on mahdollista suomalaiselle tuottajalle.

Oikeustilan muuttuminen etämyynnin selkeän lainsäädännöllisen sallimisen myötä⁴ ei poista kaikkia kaupan esteitä. Vaikka HE 131/2025 vp mukaiset muutokset tapahtuisivat, suomalainen pientuottaja ei edelleenkään saisi ulosmyydä muissa jäsenvaltioissa valmistettuja juomia, jotka ylittävät 8/5,5 % rajat, kun taas Suomessa valmistettujen juomien myynti olisi sallittua. Ulkomainen tuottaja ei edelleenkään saisi myydä toisessa jäsenvaltiossa valmistamia tuotteita Suomeen perustamastaan kiinteästä toimipaikasta samoilla edellytyksillä kuin suomalainen tuottaja.

Edellä kuvatun mukaisesti, EU-tuomioistuin katsoi *Visnapuu*-ratkaisussa,⁵ että Suomen silloinen vähittäismyyntilupajärjestelmä sisälsi tuonnin esteitä, erityisesti seuraavilla perusteilla:

...vaatimus vähittäismyyntiluvasta alkoholijuomien tuomiseen vähittäismyyntiin suomalaisille kuluttajille voi rajoittaa jäsenvaltioiden välistä kauppaa..., koska se estää toisiin jäsenvaltioihin sijoittautuneita toimijoita tuomasta vapaasti alkoholijuomia Suomeen vähittäismyyntiin...

Toisaalta alkoholilain 14 §:n 2 momentissa tarkoitettu vähittäismyyntilupa [ns. tilaviineille] on mahdollista myöntää vain Suomeen sijoittautuneille alkoholijuomien valmistajille muttei muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneille valmistajille.

Rajoituksen olemassaoloon ei vaikuta se, että ulkomaisilla tuottajilla on muita mahdollisuuksia myydä alkoholijuomia suomalaisille kuluttajille esimerkiksi etämyynnin kautta. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan rajoitusta ei poista se seikka, että markkinatoimija voi potentiaalisesti käyttää muita strategioita rajoitusta välttääkseen. Rajoituksen mahdollisella vähäisellä vaikutuksella ei myöskään ole merkitystä. Kuten EU-tuomioistuin totesi jo *Van de Haar* -tapauksessa: *“If a national measure is capable of hindering imports it must be regarded as a measure having an effect equivalent to a quantitative restriction, even*

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

³ Asia 8/74 *Dassonville* EU:C:1974:66.

⁴ Ks. myös KKO:2025:71.

⁵ Asia C-198/14 *Visnapuu* EU:C:2015:751, 97-108 kohdat.

though the hindrance is slight and even though it is possible for imported products to be marketed in other ways.”⁶

Täydellisyyden vuoksi voi lopuksi vielä todeta, että sääntelyyn sisältyy myös sijoittautumisvapauden rajoituksia, jotka voivat loukata SEUT 49 artiklaa ja palveludirektiiviä.⁷ Se nimittäin rajoittaa mahdollisuuksia sijoittautua Suomeen myymään alkoholijuomia, joita tuodaan muista jäsenvaltioista. En kuitenkaan käsittele niitä tässä enempää, kahdesta syystä. Ensinnäkin se rajoitus/oikeutus -analyysi, jota alla sovellan tavaroihin, pätee myös sijoittautumisvapauteen,⁸ eli lopputulos lienee sama. Toiseksi oikeustilan pääasialliset vaikutukset näyttävät kohdistuvat tavaroihin ja Suomen sääntöjen tarkoituksena on tavaroiden (alkoholijuomien) sääntely, jolloin vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan toissijaista perusvapautta ei analysoida.⁹ Samoin yllä mainitussa *Visnapuu*-tapauksessa EU-tuomioistuimien keskittyi tavaroiden vapaaseen liikkuvuuteen tilaviinejä käsitellessään.

Uusi sääntely siis edelleen rajoittaisi tuontia SEUT 34 artiklan merkityksessä.

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

On selvää, että alkoholin myyntiä voidaan rajoittaa kansanterveydellisistä tai yleiseen järjestykseen liittyvistä syistä.¹⁰ Rajoituksen on kuitenkin oltava oikeasuhtainen, eikä se saa sisältää mielivaltaista syrjintää tai olla todellisuudessa keino suojella kansallisia tuotteita tai valmistajia.

EU-tuomioistuimien tutki *Visnapuussa* Suomen silloista tilaviinipoikkeusta tästä näkökulmasta.¹¹ Se viittasi Suomen argumenttiin, jonka mukaan tarkoituksena oli myös edistää matkailua antamalla esimerkiksi eräille marjaviinien valmistajille mahdollisuus myydä tuotantoaan itse tuotantopaikalla. Olennaista oli, sivuuttiko poikkeus kansanterveys- ja yleinen järjestys -perusteet ja käytettiinkö sitä niin, että muista jäsenvaltioista peräisin olevia tavaroita syrjitään tai että tiettyä kotimaista tuotantoa välillisesti suojellaan. Tämän arvioinnissa oli merkityksellistä, että kotimainen tuotanto oli rajallista, perinteistä ja käsiteollista. Ennakkoratkaisupyyntöön tehneen kansallisen tuomioistuimen tuli ratkaista asia näiden kriteerien perusteella.

⁶ Yhdistetyt asiat 177 and 178/82 *Van de Haar* EU:C:1984:144, 13 kohta. Ks. myös esim. asia C-442/02 *Caixa Bank* EU:C:2004:586, 15 kohta, joka koski sijoittautumisvapautta.

⁷ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/123/EY, annettu 12 päivänä joulukuuta 2006, palveluista sisämarkkinoilla EUVL L 376, 27.12.2006, p. 36–68.

⁸ Ks. esim. C Barnard and J Snell, ‘Free movement of legal persons and the provision of services’ in C Barnard and S Peers (eds), *European Union Law* (4th edn, Oxford, 2023). Ks. myös palveludirektiivin 15(3) artikla.

⁹ Ks. esim. asia C-275/92 *Schindler* EU:C:1994:119.

¹⁰ Ks. esim. asia C-434/04 *Ahokainen ja Leppik* EU:C:2006:609, 28 kohta.

¹¹ Asia C-198/14 *Visnapuu* EU:C:2015:751, 125–128 kohdat.

Korkein oikeus suoritti *Visnapuun* mukaisen arvioinnin ratkaisussa KKO: 2018:49.¹² Se katsoi, että tilaviinien osalta oli selvää, että poikkeusta ei ollut käytetty muista jäsenvaltioista peräisin olevien alkoholijuomien syrjimiseen ja kotimaisen tuotannon välilliseen suosimiseen. Tähän oli syynä tilaviinien pieni tuotantomäärä ja myynti suoraan valmistustilalta. Poikkeus oli sittemmin laajennettu koskemaan myös käsityöläisoluja. Tällä ei ollut oikeudellista merkitystä. Syynä oli jälleen myynnin alueellinen rajausta tuotantopaikkaan tai sen välittömään läheisyyteen ja myynnin pienimuotoisuus. Lopputulemana oli, että tilaviinipoikkeus ei ollut ristiriidassa SEUT 34 ja 36 artiklojen kanssa.

Nyt hallituksen esityksessä on jälleen käsillä poikkeuksen laajentaminen. Olennainen kysymys siis on, johtaako se kansanterveys- ja yleinen järjestys -perusteiden sivuuttamiseen ja käytetäänkö sitä niin, että muista jäsenvaltioista peräisin olevia tavaroita syrjitään tai että tiettyä kotimaista tuotantoa välillisesti suojellaan. Oikeuskäytännön perusteella keskeistä on, pysyykö myynti alueellisesti rajattuna tuotantopaikkaan, riittävän pienimuotoisena sekä perinteisenä ja käsiteollisena.

Alueellisen rajauksen osalta hallituksen esitys rajoittaisi myynnin valmistuspaikkaan tai sen välittömään läheisyyteen, joten tältä osin oikeustila ei olennaisesti muutu.

Pienimuotoisuuden osalta esitetään kahta kriteeriä. Ensimmäinen on tuottajan koko: sen vuosituotanto ei saa ylittää 100 000 litraa alkoholijuomia puhtaaksi alkoholiksi muutettuna. Toinen on myynnin määrä: enintään 25 000 litraa yli 8/5,5 prosentin vahvuisia alkoholijuomia puhtaaksi alkoholiksi muutettuna. Tältä osin rajat siis kasvavat merkittävästi *Visnapuussa* korkeimman oikeuden hyväksymiin vuotuisiin tuotantokattoihin verrattuna, jotka olivat 100 000 litraa tilaviiniä tai 500 000 litraa käsityöläisoluja.¹³

Visnapuussa EU-tuomioistuimien painotti tilaviinituotannon perinteisyyttä ja käsiteollisuutta. Nyt ehdotetussa sääntelyssä tätä heijastelee vaatimus tyypillisestä tuotannosta. Lain uuden 17 § 1 momentin 4 kohdan mukaan: ”Edellytyksenä on, että tyypillinen osa tuotannosta tapahtuu valmistuspaikassa. Tyypillisenä osana tuotantoa ei pidetä alkoholijuomien astiointia, sekoittamista, laimentamista, suodattamista tai muuta vastaavaa yksinkertaista käsittelyä.” Hallituksen esityksessä tätä perustellaan nimenomaisesti halulla tukea käsityöläisistä tuotantoa. Jos tämä pitää paikkansa myös käytännössä, *Visnapuu*-tapauksen mukaista perinteisyyden ja käsiteollisuuden perustelua tuskin horjutetaan olennaisesti.

On vaikea arvioida varmuudella, noudattaako uusi sääntely *Visnapuussa* luotuja kriteereitä. Toisaalta myynti on edelleen sidottu valmistuspaikkaan, tuotannon laajuudelle on asetettu rajoja ja tyypillisen tuotannon edellytys pyrkii edistämään käsiteollisuutta. Toisaalta tuotannon laajuutta on kasvatettu melkoisesti ja herää kysymys, pysyykö se edelleen pienimuotoisena. Lisäksi voi kysyä, kuinka hyvin tyypillisen tuotannon vaatimus käytännössä varmistaa valmistuksen perinteisen ja käsiteollisen luonteen?

Viimekädessä tuomioistuimet tulevat arvioimaan, onko laajennettu poikkeus edelleen riittävän pienimuotoinen ja tuotanto perinteistä ja käsiteollista. Joka tapauksessa laajennus tuottaa jonkinasteisen vaaran siitä, että kansanterveys- ja yleinen järjestys -perusteet katsotaan sivuutetuiksi ja että muista jäsenvaltioista peräisin olevia tavaroita syrjitään tai että tiettyä kotimaista tuotantoa välillisesti suojellaan.

Sääntelyn uutena elementtinä on, että se koskee myös väkeviä juomia, toisin kuin aiemmat tilaviini- ja käsityöläisolutpoikkeukset. Väkevät alkoholijuomat ovat mietoja haitallisempia sekä kansanterveyden että yleisen järjestyksen kannalta. Tällaisten juomien ulosmyynnin vapauttaminen lisää vaaraa siitä, että sääntelyä ei enää pidetä johdonmukaisesti näitä päämääriä edistävänä.

¹² 66-72 kohdat.

¹³ Maksimivahvuuksissaan tämä voisi vastata tilaviinin osalta 13 000 litraa puhdasta alkoholia ja käsityöläisolutien osalta 60 000 litraa puhdasta alkoholia.

Arvioinnissa voi lopuksi huomauttaa, että Ruotsi on valinnut vuonna 2025 huomattavasti varovaisemman mallin. Esimerkiksi vaatimuksena tilamyynnille on, että kuluttaja osallistuu maksulliselle tiedottavalle vierailulle tuotantopaikalla ennen alkoholin ostamista,¹⁴ ja yksittäiselle kuluttajalle voi yhden vierailun aikana myydä vain erittäin rajallisen määrän alkoholia.

Yhteenveto

Hallituksen esityksen jälkeenkin alkoholilaki sisältää tuonnin rajoituksia. Etämyynnin vapauttaminen ei niitä poista. Rajoitusten oikeutus on epäselvä. Aiemmassa *Visnapuu*-tapauksessa ns. tilaviinipoikkeus hyväksyttiin erityisesti tuotannon pienimuotoisuuden ja perinteisyyden ja käsiteollisuuden vuoksi. Kun poikkeusta nyt merkittävästi laajennetaan, ei ole selvää, täytyvätkö nämä edellytykset edelleen. Jossakin vaiheessa pienen poikkeuksen laajentaminen tarkoittaa, että se ei enää ole pieni. Tuomioistuinten on lopulta päätettävä, ylittyykö raja. Ruotsi on tässä suhteessa ottanut huomattavasti Suomea varovaisemman linjan.

Turussa, 27. huhtikuuta 2026,

Jukka Snell

Eurooppaoikeuden professori, Turun yliopisto

¹⁴ Tämä myös lisää matkailun edistämistä koskevien argumenttien vakuuttavuutta – ks. esim. asia C-338/09 *Yellow Cab* EU:C:2010:814, 50 kohta.