

Lausunto Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta on pyytänyt allekirjoittaneelta kirjallista asiantuntijalausuntoa koskien hallituksen esitystä HE 131/2025 vp laiksi alkoholilain muuttamisesta.

1. Hallituksen esitys

Alkoholilain 1 §:n mukaan tarkoituksena on vähentää alkoholipitoisten aineiden kulutusta rajoittamalla ja valvomalla niihin liittyvää elinkeinotoimintaa alkoholin käyttäjilleen, muille ihmisille ja yhteiskunnalle aiheuttamien haittojen ehkäisemiseksi. Alkoholilaki uudistettiin edellisen kerran vuonna 2017. Laki tuli nykymuodossaan voimaan vuonna 2018.

Hallituksen esityksen keskiössä on alkoholin etämyyntiä koskevien säännösten täsmentäminen. Etämyynti ei ole kiellettyä nykyisinkään, mutta alkoholilaki on nimenomaisten lain säännösten puuttuessa etämyynnin ja etäoston suhteen epäselvä. Hallituksen esityksen 131/2025 vp. kohdassa 4.1 ”Keskeiset ehdotukset” todetaan seuraavaa:

” Laissa säädettäisiin yksiselitteisesti suomalaisille oikeus ostaa etämyyntimenettelyn kautta alkoholia toisista EU:n jäsenvaltiosta ja ETA-maista. Etämyynnissä voisi ostaa enintään 80 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältäviä alkoholijuomia. Etämyynnin lisäksi laissa mahdollistettaisiin alkoholijuomien toimitus kotimaan vähittäismyynnistä ja alkoholiyhtiöstä asiakkaalle.

Alkoholilakiin lisättäisiin rajat ylittävän etämyynnin määritelmä, joka pohjautuisi valmisteverotuslaissa tarkoitetun etämyynnin määritelmään. Lisäksi laissa määriteltäisiin etäosto ja säädettäisiin selkeyden vuoksi, että etäosto on sallittua.

Lakiin otettaisiin vähittäismyyntiluvan ja anniskeluluvan lisäksi käyttöön uusi alkoholijuomien toimituslupa. Alkoholijuomien toimitukseen kotimaan vähittäismyynnistä, alkoholiyhtiöstä tai rajat ylittävästä etämyynnistä asiakkaalle pitäisi siis hakea erillinen lupa. Näin ollen myös etämyynnissä tapahtuvat luovutustilanteet tulisivat valvonnan piiriin. Viranomaisille säädettäisiin oikeus valvoa toimituksia koeostoilla.

Laissa säädettäisiin, että alkoholijuomien toimitus olisi sallittua vain, jos alkoholijuoma olisi ostettu ja vastaanotettu kotimaan vähittäismyynnistä, alkoholiyhtiöstä tai rajat ylittävästä

etämyynnistä. Vastaavasti kuin kotimaisesta vähittäismyynnistä ja alkoholiyhtiöstä myytyjen alkoholijuomien osalta, myös etämyynnissä alkoholijuoman toimittajien tulisi luovuttaa alkoholijuomat ostajalle tai muulle vastaanottajalle. Rajat ylittävässä etämyynnissä ei kuitenkaan edellytettäisi, että kaikilla toimitusketjun toimijoilla tulisi olla toimituslupa, vaan lupa tulee olla sillä taholla, joka viime kädessä luovuttaa alkoholijuomat asiakkaalle Suomessa. Etämyyjä vastaisi siitä, että lähetykseen olisi merkitty sen sisältävän alkoholijuomaa sekä siitä, että lähetyksestä ilmenisi erikseen, jos se sisältäisi väkevää alkoholijuomaa. Vastaava merkintävelvollisuus olisi myös vähittäismyyntiluvanhaltijalla ja alkoholiyhtiöllä. Alkoholijuoman toimittaja saisi vastaanottaa sekä luovuttaa kotimaan vähittäismyynnistä hankitun alkoholijuoman ostajalle tai muulle vastaanottajalle vain, jos kyse on käymisteitse valmistetusta, enintään 8,0 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävästä alkoholijuomasta tai muulla tavoin valmistetusta, enintään 5,5 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävästä alkoholijuomasta. Enemmän kuin 8,0 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävien käymisteitse valmistettujen alkoholijuomien ja enemmän kuin 5,5 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävien muulla tavoin valmistettujen alkoholijuomien toimitus toimitusluvalla olisi sallittua vain, jos alkoholijuoma olisi ostettu ja noudettu alkoholiyhtiöstä tai rajat ylittävästä etämyynnistä.

Laissa säädettäisiin lisäksi alkoholijuomien toimitusluvun edellytyksistä ja lupachdoista. Alkoholijuomien luovuttaminen olisi sallittua vain kello 9 ja 21 välillä. Alkoholiyhtiöstä hankitun alkoholijuoman luovuttaminen olisi kuitenkin sallittu vain alkoholiyhtiön vähittäismyyntiaikojen mukaisesti. Alkoholilaissa säädetyt vähittäismyynti- ja anniskelukielot ulotettaisiin koskemaan myös alkoholijuomien toimitusta sekä muussa elinkeinotoiminnassa tapahtuvaa alkoholijuomien luovutusta. Vastaavasti kuin vähittäismyynnissä ja anniskelussa, myöskään toimituksessa alkoholijuomaa ei saisi luovuttaa alle 18-vuotiaalle, henkilölle, jonka päihtymys on selvästi havaittavissa tai joka käyttäytyy häiritsevästi eikä silloin, jos on perusteltu syy olettaa alkoholijuoman luvatonta luovuttamista tai välittämistä.

Lisäksi alkoholilakiin lisättäisiin erikseen sääntelyä alkoholijuomien toimituskielloista. Alkoholijuomia ei saisi toimittaa terveydenhuollon palveluyksikköön, päihdehuollon yksiköihin, lastensuojelulain (417/2007) 57 §:ssä tarkoitettujen lastensuojelulaitosten asuinyksiköihin, varhaiskasvatuksen järjestämispaikkaan, esi- tai perusopetuksen järjestämispaikkaan eikä yleiselle leikkikentälle. Alkoholijuomaa ei myöskään saa toimittaa alkoholilain 85 §:ssä tarkoitettuun paikkaan, jossa on voimassa alkoholijuomien nauttimiskielto eikä tilaan tai paikkaan, joka on hyväksytty anniskelualueeksi.

Alkoholijuomien toimitusluvun haltijan olisi huolehdittava sen lukuun toimivien alkoholijuomien toimittajien riittävästä osaamisesta. Toimitusluvun haltijan tulisi huolehtia siitä, että sen lukuun toimivilla alkoholijuomien toimittajilla olisi suoritettuna alkoholilain toimitusta koskevan sääntelyn ja toimitusta koskevien toimintaohjeiden tuntemista osoittava Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston hyväksymän mallin mukainen todistus (*toimituspassi*). Samalla lakiin otettaisiin jo vakiintuneessa käytössä oleva termi anniskelupassi, johon viitataan voimassa olevassa laissa alkoholilain tuntemista osoittavana todistuksena.

Alkoholilain säännöksiä vähittäismyyntin ja anniskelun henkilökunnan paikalla olosta tarkennettaisiin. Jatkossa vähittäismyynti- ja anniskelupaikassa tulisi olla paikalla luvanhaltijan määräämä luvanhaltijan edustaja, kun paikassa saisi myydä tai nauttia yli 2,8 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältäviä alkoholijuomia ja paikka olisi avoinna asiakkaille. Muutos mahdollistaisi sen, että vähittäismyynti- tai anniskelulupa voitaisiin myöntää sille ajalle, jolla

vähittäismyyntipaikassa tosiasiallisesti myytäisiin alkoholia tai anniskelupaikassa tosiasiallisesti anniskeltaisiin tai nautittaisiin alkoholijuomia. Henkilökunnan tulisi näin ollen olla paikalla vain silloin, kun paikassa myytäisiin, anniskeltaisiin tai nautittaisiin alkoholijuomia.

Seuraamusmaksu laajennettaisiin koskemaan myös tilanteita, joissa luvanhaltija rikkoisi alkoholijuoman toimitukseen liittyviä velvollisuuksia tai etämyyjä rikkoisi velvollisuuttaan merkitä toimitukseen sen sisältävän alkoholijuomaa.

Alkoholilaissa rangaistavaksi säädettyjen alkoholirikkomusten alaa laajennettaisiin koskemaan myös alkoholijuomien toimittamisen yhteydessä tapahtuvaa alkoholijuomien luovutusta, mikäli tilanteessa rikottaisiin laissa säädettyä toimituskieltoa kyseisestä pykälästä tarkemmin ilmenevällä tavalla. Alkoholijuomien toimittaja syyllistyisi alkoholirikkomukseen, mikäli hän luovuttaisi tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta alkoholijuomia esimerkiksi alaikäiselle tai vahvasti päihtyneelle henkilölle. Alkoholirikkomusten piiriin kuuluisi jatkossa myös muussa elinkeinotoiminnassa kuin vähittäismyynnissä, toimituksessa tai anniskelussa tapahtuva 37 §:n 1–2 momentin mukaisten luovutuskieltojen rikkominen.

Voimassa olevaa sääntelyä täsmennettäisiin siten, että alkoholilain luvanvaraisuus koskisi vain yli 2,8 prosenttia etyylialkoholia sisältäviä alkoholijuomia. Lakiin lisättäisiin selvyiden vuoksi uusi pykälä koskien luvan lopettamista.

Alkoholijuomien markkinointia koskevia säännöksiä muutettaisiin siten, että jatkossa väkevien alkoholijuomien verkkomarkkinointi olisi sallittua. Näin ollen esitys mahdollistaa Suomeen sijoittautuneille toimijoille myös toisiin Euroopan talousalueen maihin kohdistuvan väkevien alkoholijuomien verkkomarkkinoinnin.

Lakiin tehtäisiin lisäksi eräitä muita vähäisiä tai teknisluonteisia muutoksia esimerkiksi tiedonsaantiin liittyen.”

Hallituksen esitystä arvioidaan jäljempänä EU:n kilpailu- ja sisämarkkinaoikeuden näkökulmasta. Kansallisten viranomaisten ja tuomioistuinten on otettava mainitut, suoraan sovellettavat ja sekä kansalaisille että yrityksille subjektiivisia oikeuksia luovat normit huomioon.

2. Kilpailu- ja sisämarkkinaoikeudellinen arvio

2.1 Tarkastelun lähtökohtia

EU-oikeudessa syrjivät ja/tai markkinoille pääsyä rajoittavat kansallisen lain säännökset voivat olla muun muassa tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevan SEUT 34–36 artiklan, työvoiman vapaata liikkuvuutta koskevan SEUT 45 artiklan, sijoittautumisoikeutta (liikkeenperustamisoikeutta) koskevan SEUT 49 artiklan, palvelujen tarjoamisen vapautta koskevan SEUT 56 artiklan, SEUT 110 artiklan verosyrjäntäkiellon, SEUT 106(2) artiklan tai valtioneutukia koskevien säännösten (SEUT 107–109

art.) vastaisia. Edellä mainitut artikkelit palvelevat sekä *kilpailun toimivuutta*, kun perusteettomiin ja vahingollisiin alalle tulon esteisiin puututaan, että *integraatiotavoitetta* eli yhteismarkkinoiden tiivistämistä.¹ Ero on siinä, että SEUT 101 ja 102 artiklassa tarkoitettun rajoituksen aiheuttaa elinkeinonharjoittaja, kun taas SEUT 34, 45, 49, 56, 106, 107 ja 110 artikloilla puututaan julkisen vallan aikaansaamiin kilpailunrajoituksiin.

EU-tuomioistuin totesi tavaroiden vapaan liikkuvuuden osalta nk. Dassonville-tuomiossaan, että määrällisiä rajoituksia vaikutukseltaan vastaavina toimenpiteinä pidetään kaikkia kauppaa koskevia jäsenvaltioiden säännöksiä, jotka voivat rajoittaa yhteisön sisäistä kauppaa suoraan tai välillisesti, tosiasiallisesti tai mahdollisesti.² Yhtä tunnetussa Cassis de Dijon -tuomiossa³ vahvistettiin periaate, jonka mukaan toisessa jäsenvaltiossa laillisesti kyseisen maan säännösten mukaisesti perinteisillä valmistusmenetelmillä valmistettu ja kaupan pidetty tuote on päästettävä toisen jäsenvaltion markkinoille. Vastavuoroisen tunnustamisen periaatetta sovelletaan lähtökohtaisesti silloin, kun lainsäädäntöä ei ole yhdenmukaistettu. Näin ollen jäsenvaltioiden on myös EU:n yhdenmukaistamistoimenpiteiden puuttuessa hyväksyttävä toisessa jäsenvaltiossa laillisesti valmistettujen ja kaupan pidettyjen tuotteiden liikkuminen ja kaupan pitäminen markkinoillaan.

Toisaalta SEUT 34 artiklan soveltamisalaa rajoittaa nk. Keck-tuomio⁴, jonka mukaan tietyt myyntijärjestelyt eivät kuulu artiklan soveltamisalaan, jos ne ovat syrjimättömiä - eli niitä sovelletaan kaikkiin jäsenvaltion alueella toimiviin toimijoihin ja niillä on oikeudellisesti ja tosiasiallisesti sama vaikutus sekä kotimaisten tuotteiden että muista jäsenvaltioista maahantuotujen tuotteiden kaupan pitämiseen. SEUT 36 artiklan mukaan jäsenvaltiot voivat asettaa määrällisiä rajoituksia vastaavia rajoituksia muista kuin taloudellisista syistä, kuten julkiseen moraaliin, yleiseen järjestykseen tai turvallisuuteen liittyvistä syistä. Näitä poikkeuksia olisi tulkittava suppeasti, eivätkä ne saa johtaa mielivaltaiseen syrjintään tai jäsenvaltioiden välisen kaupan peiteltyyn rajoittamiseen. Poikkeusten on palveltava suoraan yleistä etua ja oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun suojelun tasoon.

¹ Ks. kirjallisuuden osalta esim. Kuoppamäki, Petri: Uusi kilpailuoikeus (2018) s. 1; Yritysoikeus, Seppo Villa, Taina Pihlajarinne, Juha Raitio, Klaus Viitanen, Manne Airaksinen, Johan Bärlund, Jyrki Jauhiainen, Timo Kaisanlahti, Márten Knuts, Petri Kuoppamäki, Seppo Kymäläinen, Jukka Mähönen, 2024, s. 1191; Barnard, Catherine: The Substantive Law of the EU. The Four Freedoms (2019) s. 285; Raitio, Juha, Tuominen Toni: Euroopan Unionin oikeus (2020), s. 53.

² Asia 8/74, Dassonville, tuomio 11. heinäkuuta 1974. Ks. myös esim. asia C-320/03, tuomio 15. marraskuuta 2005, 63–67 kohta.

³ ECLI:EU:C:1974:82.

⁴ ECLI:EU:C:1993:905.

EU-oikeuden etusijasta seuraa, että ristiriitatilanteessa EU-oikeuden vastainen kansallinen säännös on jätettävä tuomioistuimessa soveltamatta. Toisaalta Suomella on EU:n jäsenvaltiona velvollisuus olla ottamatta käyttöön mitään sellaista kansallista lainsäädäntöä, joka olisi EU-oikeuden vastaista.

EU-tuomioistuimen oikeuskäytännöstä voidaan johtaa perusteet ja edellytykset, joiden nojalla tietyn hyödykkeen, esimerkiksi alkoholin myyntiä voidaan rajoittaa säätämällä se kokonaan tai tietyin osin monopolitoiminnaksi siltä osin kuin kansallisessa lainsäädännössä kulloinkin näin säädetään. Mikä tahansa monopoli ei kuitenkaan ole sallittu, vaan rajoitusten tulee täyttää kumulatiivisesti neljä edellytystä:

1. ne johtuvat yleiseen etuun liittyvistä syistä;
2. niiden on oltava omiaan takaamaan niillä tavoiteltavan päämäärän toteuttaminen;
3. ne eivät saa puuttua tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevaan perusvapauteen tai muihin oikeuksiin enempää kuin on tarpeen tämän päämäärän saavuttamiseksi; ja
4. niitä on sovellettava ilman syrjintää.

2.2 Hallituksen esityksen arviointia kilpailu- ja sisämarkkinaoikeuden näkökulmasta

EU:n kilpailu- ja sisämarkkinaoikeuden näkökulmasta tässä asiassa kyse on ennen muuta tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevien SEUT 34 ja 36 artiklan soveltamisesta. Pohdittaessa valtion sääntelytoimenpiteen osalta sitä, onko olemassa yleiseen etuun perustuvia pakottavia syitä tavaroiden vapaan liikkuvuuden rajoitusperusteina, on erityisesti kiinnitettävä huomiota kansallisen toimenpiteen *syrjimättömyyteen, välttämättömyyteen, soveltuvuuteen ja oikeasuhteisuuteen*.

Alkoholia koskevien yksinoikeuksien ja myyntirajoitusten osalta kyse on erityisesti terveyteen, mutta myös yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen liittyvistä perusteista. EU-jäsenvaltiot voivat pyrkiä alkoholin terveydellisten ja muiden yhteiskunnallisten haittojen torjumiseen rajoittamalla alkoholin saatavuutta ja myöntämällä yksinoikeuksia. Rajoitusten on kuitenkin oltava syrjimättömiä ja oikeasuhteisia. saa rajoittavuudeltaan ylittää sitä, mikä on välttämätöntä. Asetettuihin tavoitteisiin tulisi pyrkiä johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla.

On sinänsä selvää, että jäsenvaltiot voivat pyrkiä alkoholin terveydellisten ja muiden yhteiskunnallisten haittojen torjumiseen rajoittamalla alkoholin saatavuutta ja myöntämällä yksinoikeuksia. Rajoitusten on kuitenkin oltava syrjimättömiä ja oikeasuhteisia. Niiden on myös oltava omiaan

takaamaan tavoitellun päämäärän saavuttaminen, eivätkä ne saa rajoittavuudeltaan ylittää sitä, mikä on välttämätöntä. Asetettuihin tavoitteisiin tulisi pyrkiä johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla.

EU:n kilpailu- ja sisämarkkinaoikeuden näkökulmasta etämyynnin osalta kyse on ennen muuta tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevan SEUT 34-36 artiklan soveltamisesta.

Olen kirjoittanut Sosiaali- ja terveysministeriölle etämyyntiä koskevan seikkaperäisen asiantuntijalausunnon, johon hallituksen esityksessä viitataan.

Kuten hallituksen esityksen perusteluista ilmenee, kilpailu- ja sisämarkkinaoikeudellisesti Suomi ei voi kieltää etämyyntiä rikkomatta SEUT 34 ja 36 artiklaa vastaan. Kyse olisi nimittäin SEUT 34 artiklassa kielletystä tavaroiden vapaan liikkuvuuden rajoituksesta, jota ei voitaisi perustella 36 artiklasta. Tämä ilmenee sekä hallituksen esityksessä kuvatuista Euroopan komission virallisista kannanotoista että omaista oikeudellisista analyysistä.

Toiseksi, etämyynti on oikeudellisesti sallittua, tämä ilmenee siitä, että mikä ei ole lailla kiellettyä, on sallittua. Alkoholilaissa ei ole etämyyntiä koskevaa nimenomaista säännöstä. Näin ollen etämyynti on sallittua. Totesin tämän vuonna 2024 STM:lle kirjoittamassani asiantuntijalausunnossa. Korkein oikeus päätyi samaan ratkaisuun syksyllä 2025 antamassaan seikkaperäisessä ennakkoratkaisussaan, josta ilmenee rajanveto sallitun etämyynnin ja kielletyn toiminnan välillä. Hieman aiemmin Ruotsin korkein oikeus antoi vastaavanlaisen ratkaisun ns. *Winefinder*-tapauksessa.⁵

Kolmanneksi, vaikka etämyyntiä koskevaa oikeustilaa Suomessa on selvitetty asiantuntijalausunnoilla ja selkeytetty korkeimman oikeusasteen prejudikaateilla, tämä ei yksistään riitä. Nykyisen epäselvän oikeustilan jatkuminen ei ole sekään mahdollista, koska se on hyvin ongelmallinen oikeusvaltioperiaatteen näkökulmasta. Tähän ongelmaan ovat lainvalvontaviranomaiset kiinnittäneet jo pitkään huomiota. Yritysten on voitava tietää selkeiden säädösten perusteella, mikä on sallittua ja mikä

⁵ Tuomio koskee muuhun EU/ETA-maahan kuin Ruotsiin sijoittautuneen myyjän oikeutta markkinoida alkoholijuomia kuluttajille Ruotsissa. Kaupan jälkeen myyjä järjestää juomien kuljetuksen itsenäisen kuljetusliikkeen kautta asiakkaalle Ruotsiin. Ruotsin korkein oikeus vahvisti tuomiossaan, että menettely, jossa toisesta EU/ETA-valtiosta oleva alkoholijuomien myyjä järjestää juomien kuljetuksen itsenäisen kuljetusliikkeen kautta asiakkaalle Ruotsiin, on Ruotsin alkoholilain mukaan laillista. HÖGSTA DOMSTOLENS DOM Mål, meddelad i Stockholm den 7 juli 2023 T 4709-22. <https://www.domstol.se/globalassets/filer/domstol/hogstodomstolen/avgoranden/2023/t-4709-22.pdf>

kiellettyä. Sääntelyn selkeys on erityisen tärkeää alkoholin myyntiä koskevien säädösten kaltaisen normiston osalta, koska säädösten rikkomiseen liittyy rikosoikeudellisen seuraamus.

Katson että Suomen nykyinen alkoholilainsäädäntö on etämyynnin osalta ristiriidassa Euroopan unionin tuonnin määrällisiä rajoituksia koskevien säädösten kanssa. Vaikka Suomen järjestelmä ei kiellä etämyyntiä, nykyinen epäselvä järjestelmä muodostaa hallinnollisen esteen tavaroiden vapaalle liikkuvuudelle. Kyse on SEUT 34 tarkoitetusta tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevasta rajoituksesta. Etämyynnin rajoittaminen nykyisestä ei ole mahdollista. Nykytilassa ei voida jatkaa, koska se on oikeusvaltioperiaatteen vastainen. Jäljelle jää vaihtoehto, jossa etämyyntiä avataan hallitusti ja riittävin terveyden ja järjestyksen suojeluun liittyvin turvajärjestelyin. Usein paras tapa torjua harmaata taloutta on luoda tilalle kuluttajien kannalta hyvin toimiva järjestelmä, joka korvaa harmaan talouden.

Esityksen kilpailu- ja yhteismarkkinaoikeudellisesti ongelmallisin kohta liittyy siihen, että muista EU-maista olevat yritykset saavat myydä myös vahvoja alkoholijuomia etämyyntinä Suomeen, mutta Suomesta käsin toimiville yrityksille sallitaan toimitusmyynti ainoastaan 5,5 % tai 8 %:n alkoholipitoisuuteen asti. Alkoholijuoman toimittaja saisi vastaanottaa sekä luovuttaa kotimaan vähittäismyynnistä hankitun alkoholijuoman ostajalle tai muulle vastaanottajalle vain, jos kyse on käymisteitse valmistetusta, enintään 8,0 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävästä alkoholijuomasta tai muulla tavoin valmistetusta, enintään 5,5 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävästä alkoholijuomasta. Enemmän kuin 8,0 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävien käymisteitse valmistettujen alkoholijuomien ja enemmän kuin 5,5 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävien muulla tavoin valmistettujen alkoholijuomien toimitus toimitusluvalla olisi sallittua vain, jos alkoholijuoma olisi ostettu ja noudettu alkoholiyhtiöstä tai rajat ylittävästä etämyynnistä. Sen sijaan muista EU-maista etämyynnin kautta ostettujen juomien osalta vastaavaa rajoitusta ei säädettäisi. Enemmän kuin 8,0 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävien käymisteitse valmistettujen alkoholijuomien ja enemmän kuin 5,5 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävien muulla tavoin valmistettujen alkoholijuomien toimitus toimitusluvalla olisi sallittua vain, jos alkoholijuoma olisi ostettu ja noudettu alkoholiyhtiöstä tai rajat ylittävästä etämyynnistä. Tämän voitaisiin katsoa täyttävän käänteisen diskriminaation tunnusmerkistön.

Katson kuitenkin, että kyseinen sääntelyratkaisu on nyt käsillä olevassa tilanteessa kilpailu- ja sisämarkkinaoikeudellisesti hyväksyttävä, sillä se perustuu Suomen rajojen sisällä Alko Oy:llä olevaan monopoliin. Kun Alkon ulkopuolella saadaan Suomessa myydä alkoholituotteita vain 8 %:n rajaan asti, toimitusmyynnin salliminen tätä korkeampien alkoholiprosenttien osalta murtaisi käytännössä

Alkon monopolin. On myös maansisäisesti perusteltua, että samaa 8 %:n rajaa noudatetaan vähittäismyynnissä sekä marketeista tapahtuvan myynnin että kotimaisen toimitusmyynnin osalta. Muista EU-maista tapahtuva etämyynti on määrällisesti ja prosentuaalisesti aika pientä, joten se ei horjuta Alkon monopolia. Kotimaisen toimitusmyynnin vaikutukset olisivat paljon suuremmat, kuten hallituksen esityksessäkin todetaan. Kyse on kompromissista, jossa sallitaan etämyynti muista EU-maista, siten kuin se on de facto välttämätöntä edellä käsitellyistä oikeudellisista syistä.

2.3 Notifikaatiomenettelystä

Suomen alkoholilainsäädännön muutokset ovat käyneet läpi EU:n TRIS-menettelyn (Technical Regulation Information System), sillä alkoholin myyntiä, markkinointia ja jakelua koskevat säännökset katsotaan sellaisiksi määräyksiksi, jotka voivat vaikuttaa sisämarkkinoihin. Viimeisimmät TRIS-ilmoitukset liittyvät alkoholin etämyynnin sallimiseen ja toimitusmalleihin.⁶

Tässä yhteydessä on syytä myös todeta, että Suomi on ollut alkoholin etämyynnin osalta EU Pilot -menettelyssä. EU Pilot -menettelyä alkoholijuomien myynnin mahdollisten esteiden osalta käsitellään hallituksen esityksen sivuilla 31-32. Hallituksen esityksessä (s. 32) todetaan, että komissio ja Suomen viranomaiset ovat jatkaneet kirjeenvaihtoa ja että EU Pilot-menettely on edelleen kesken.

EU Pilot -menettely on Euroopan komission ja jäsenmaan välinen epävirallinen, nopeaksi tarkoitettu vuoropuhelu, jolla pyritään selvittämään EU-oikeuden noudattamista ennen mahdollista virallista rikkomusmenettelyä. Suomi on ollut "stand still" -tyyppisessä tilanteessa liittyen alkoholin etämyyntiä koskevaan lainsäädäntöön. Menettelyn tarkoituksena on varmistaa oikeusvarmuus ja estää tilanteen muuttuminen (status quo) kesken selvityksen.

TRIS-direktiivissä (EU) 2015/1535 säädetään menettelystä, jonka mukaan jäsenvaltioilla on velvollisuus ilmoittaa komissiolle kaikista tuotteita ja tietoyhteiskunnan palveluja koskevien teknisten määräysten luonnoksista ennen kyseisten määräysten hyväksymistä kansalliseen lainsäädäntöön. TRIS-direktiivin eräitä säännöksiä on kuvattu Sosiaali- ja terveysministeriön 25.3.2025 päivätyssä kirjelmässä (VN/29848/2024), josta kopio toimitettiin allekirjoittaneelle lausuntopyynnön yhteydessä.

⁶ Ks. esim. <https://technical-regulation-information-system.ec.europa.eu/fi/notification/26268>

Direktiivin mukaan määräyksestä on ilmoitettava komissiolle *luonnosvaiheessa*, toisin sanoen ennen määräyksen hyväksymistä.

Sääntely siten edellyttää, että *tekstin on oltava valmisteluvaiheessa, jolloin siihen on vielä mahdollisuus tehdä olennaisia muutoksia* (direktiivin (EU) 2015/1535 1 artiklan 1 kohdan g alakohta).

Ilmaisu ”tekninen määräys” on määritetty direktiivin (EU) 2015/1535 1 artiklan 1 kohdan f alakohdassa. Tekninen määräys tarkoittaa toisaalta jäsenvaltioiden säätämiä teknisiä eritelmiä, muita vaatimuksia tai tietoyhteiskunnan palveluja koskevia määräyksiä, joiden noudattaminen on oikeudellisesti tai tosiasiallisesti pakollista ja jotka koskevat tuotteen kaupan pitämistä tai käyttöä, palvelun tarjoamista tai palvelun tarjoajan sijoittautumista, sekä toisaalta *asetuksia tai hallinnollisia määräyksiä, joissa kielletään tuotteen valmistus, tuonti, kaupan pitäminen tai käyttö tai joissa kielletään palvelun tarjoaminen tai käyttö tai sijoittautuminen palvelun tarjoajana*. Termiä ”tekninen määräys” käytetään direktiivissä siten laajemmassa merkityksessä kuin mitä teknisellä määräyksellä arkikielessä tarkoitetaan. Tämä selittää, miksi alkoholin myyntiä ja maahantuontia koskevat muutosluonnokset on notifioitu TRIS-menettelyssä.

TRIS-direktiivi 2015/1535 tuli voimaan 7. lokakuuta 2015 ja korvasi aiemman direktiivin 98/34/EY. Direktiivin tarkoituksena on estää uusien teknisten kaupan esteiden syntyminen jäsenvaltioiden välille. Koska sisämarkkinat ovat alue ilman sisärajoja, tavaroiden, henkilöiden, palvelujen ja pääoman vapaa liikkuvuus olisi taattava.

TRIS-järjestelmän toimintaperiaatteena on, että jäsenvaltiot tekevät TRIS-järjestelmän kautta ilmoitukset luonnosvaiheessa, jolloin tekstiä voidaan vielä muuttaa.

Ilmoitus käynnistää kolmen kuukauden odotusajan, jonka aikana kyseinen jäsenvaltio ei voi hyväksyä teknistä määräystä. EU:n komissio, muut jäsenvaltiot ja yleisö voivat käyttää tämän ajan ilmoitetun teknisen määräyksen luonnoksen tarkasteluun ja voivat antaa luonnoksesta kommentin (EU:n komissio, jäsenvaltiot ja kolmannet osapuolet) tai yksityiskohtaisen lausunnon (EU:n komissio ja jäsenvaltiot), jos ne katsovat, että ilmoitettu teksti voi luoda esteitä tavaroiden vapaalle liikkuvuudelle tai tietoyhteiskunnan palvelujen vapaalle tarjoamiselle.

Katson, että notifiikaatio tulee ainakin lähtökohtaisesti tehdä lain valmisteluvaiheessa. Kun notifiikaatio tehdään lain valmisteluvaiheessa, saadaan jo etukäteen selvitetyn lainmuutoksen mahdollisesti liittyvät EU-oikeudelliset ongelmat, jolloin ne voidaan jatkovalmistelulla välttää. Tämä onkin TRIS-menettelyn keskeinen tarkoitus.

Notifiikaatio komissiolle vasta valiokuntavaiheessa ei myöskään ehkä aikataulullisesti kovinkaan hyvin taivu Eduskunnan päätöksentekoprosessiin. Mikäli TRIS-direktiivin edellyttämä ilmoitus tehtäisiin vasta sitten, kun Eduskunta on jo hyväksynyt lain, ilmoitettava säädös ei enää olisi ”valmisteluvaiheessa”, siten kuin TRIS-direktiivi edellyttää. Tästä näkökulmasta pöytäkirjapäätös ja asian käsittelyn keskeyttäminen odottamaan komission kannanottoa vaikuttaisi esitetyistä vaihtoehdoista paremmalta.

Mikäli kansallinen laki on jo voimassa ja komissio katsoo sen rikkovan EU-oikeutta, se käynnistää rikkomusmenettelyn (letter of formal notice), jolloin jäsenvaltiolla on yleensä kaksi kuukautta aikaa vastata ja korjata tilanne. TRIS-ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluvan lainsäädännön ilmoittamatta jättäminen voi tehdä siitä täytäntöönpanokelvottoman.

EU Pilot -menettely tarkoittaa Euroopan unionin oikeudessa ja hallinnollisessa yhteistyössä prosessia, jossa epäillyissä rikkomustapauksissa jäsenvaltiota vaaditaan pidättäytymään uusista rajoittavista toimesta tai lainsäädännön muuttamisesta tietyllä alalla, kunnes meneillään oleva selvitys tai oikeudellinen käsittely on saatu päätökseen. EU Pilot -menettely on Euroopan komission ja jäsenmaan välinen epävirallinen, nopeaksi tarkoitettu vuoropuhelu, jolla pyritään selvittämään EU-oikeuden noudattamista ennen mahdollista virallista rikkomusmenettelyä.

Suomi on ollut "stand still" -tyyppisessä tilanteessa liittyen alkoholin etämyyntiä koskevaan lainsäädäntöön, jossa komissio on pyytänyt selvityksiä ja estänyt rajoitusten tiukentamista. Menettelyn tarkoituksena on varmistaa oikeusvarmuus ja estää tilanteen muuttuminen (status quo) kesken selvityksen.

EU Pilot -menettelyä alkoholijuomien myynnin mahdollisten esteiden osalta käsitellään hallituksen esityksen sivuilla 31-32. Hallituksen esityksessä (s. 32) todetaan, että komissio ja Suomen viranomaiset ovat jatkaneet kirjeenvaihtoa ja että EU Pilot-menettely on edelleen kesken. Tämän lausunnon laatijalla ei ole sen tarkempaa tietoa menettelyn tämänhetkisistä yksityiskohdista, jotka eivät ole julkisia.

Kannan ottaminen tässä tapauksessa mahdollisesti tarvittavaan notifikaatioon tai sen toteuttamistapaan edellyttäisi tietoa siitä, miten hallituksen esitystä konkreettisesti muutettaisiin. Kysymykseen on vaikea vastata ennakollisesti ja abstraktilla tasolla tuntematta mahdollisten muutosten sisältöä.

Yleisellä tasolla voidaan todeta, että mahdollisten muutosten tulee joka tapauksessa olla syrjimättömiä ja suhteellisuusperiaatteen mukaisia. Muutokset eivät saa rikkoa SEUT 34 artiklaa.

Hallituksen esityksellä selkiytettäisiin lain tasolla, että etämyynti Suomeen toisista EU-maista kuluttajille on mahdollista. Nykyistä oikeustilaa on pidettävä SEUT 34 artiklan vastaisena, kuten edeltä ja STM:lle 2024 kirjoittamastani asiantuntijalausunnoista ilmenee. Lakiehdotus on tältä osin tarpeellinen, ehkä jopa välttämätön.

*Toisaalta on erotettava toisistaan **alkoholijuomien maahantuonti ja myynti kuluttajille sekä pitoisuudeltaan erilaisten alkoholijuomien toimittaminen kuluttajille**.* Etämyynnin kieltäminen ei ole mahdollista, eikä sekavaa nykytilaakaan voida oikeusvaltiossa jatkaa, varsinkaan kun säännösten rikkomiseen liittyy myös rikosoikeudellisen seuraamuksen uhka. Toisaalta sellaiset pitoisuudeltaan erilaisten alkoholijuomien toimittamista kuluttajille koskevat eriytetyt säännöt, jotka perustuvat objektiiviseen tarpeeseen ja jotka ovat suhteellisuusperiaatteen mukaisia ja syrjimättömiä, voisivat olla mahdollisia, koska tällöin päästäisiin edellä kuvatun *Keck*-oikeuskäytännön piiriin. Tällaisia säännöksiä ja määräyksiä voitaneen antaa asetuksella.

Mahdollisesti väkijuomien kuluttajille toimittamisen osalta voidaan asettaa tiukempia rajoituksia kuin oluen ja viinin osalta, mikäli rajoitusten tarve pystytään objektiivisesti osoittamaan.⁷ Voitaisiin ajatella esimerkiksi väkijuomien rajaamista kotiin tapahtuvien toimitusten ulkopuolelle, jos ne voitaisiin toimittaa postiin tai noutolaatikoihin, joista ne ovat haettavissa päiväsaikaan henkilötodistuksella. Tällaisellekin muutokselle tulee varata komissiolle ja muille tahoille mahdollisuus lausua asiasta.

⁷ Sääntelyn eriyttäminen alkoholijuoman pitoisuuden perusteella hyväksyttiin periaatetasolla tapauksessa Ahokainen ja Leppik Asia C-434/04. Oikeustapauskokoelma 2006 I-09171. ECLI:EU:C:2006:609.

Espoossa 23. päivänä helmikuuta 2026

Petri Kuoppamäki

Yritysjuridiikan professori, OTT

kauppaoikeuden ja oikeustaloustieteen dosentti