Juha Raitio, OTT, VT
Eurooppa-oikeuden professori, oikeustieteellinen tiedekunta
PL 4, 00014 Helsingin yliopisto
puh. 050-5315496, t. 050-4482737
e-mail: juha.raitio@helsinki.fi

Eduskunta
Talousvaliokunta

Helsinki 1.11.2024

Lausunto (HE 173/2024 vp.)

1. Tehtävänanto

Talousvaliokunnassa on käsiteltävänä tiistaina 6.11.2024 klo. 11 asia HE 173/2024 vp, eli Hallituksen esitys laiksi alkoholilain muuttamisesta. Minulta on pyydetty kirjallista asiantuntijalausuntoa kyseiseen istuntoon, jossa olen myös kuultavana. Esitän seuraavassa muutamia erityisesti EU-oikeudellisia huomioita hallituksen esityksestä.

2. Lakiesityksen keskeinen sisältö: toimitusmyynti

Lakiesityksessä alkoholilakia on määrä muuttaa siten, että mahdollistettaisiin Alkolle ja toimijoille, joilla on alkoholijuomien vähittäismyyntilupa, alkoholijuomien verkkokauppa sekä muut alkoholin jakeluun ja noutoon perustuvat vähittäismyyntikonseptit, kuten alkoholijuomien toimitus. Voidaan siis puhua muutoksesta, joka merkitsisi mahdollisuutta tilata alkoholia toimitettavaksi kotiin tai muuhun osoitteeseen aina klo. 21 asti. Ehdotuksessa otetaan huomioon se, ettei alkoholia saa luovuttaa päihtyneelle eikä alaikäiselle. Huomionarvoista on, että lakiesityksessä tarkoitetaan kotimaan vähittäismyyntiä. Tässä Suomen sisäisessä ns. toimitusmyynnissä noudatetaan käsityöläispanimo-, pienpanimo- ja tilaviinipoikkeukset huomioiden kotimaan vähittäismyynnin vahvuusrajoja. Nykyisin yli 2,8 prosenttiset alkoholijuomat vaativat vähittäismyyntiluvan. Tämä lakiesitys ei koske alkoholin etämyyntiä, mutta se on välttämätöntä kuitenkin ottaa tässä lausunnossani huomioon. Hallituksen esityksessä sivulla 3 lakihanketta taustoitetaan viittaamalla hallitusohjelman toteuttamiseen ja tältä osin alkoholikauppaa koskevien markkinoiden avaamiseen. Hallituksen esityksessä korostuu talousnäkökulma asiaan.

3. Alkoholilain tarkoitus ja sen suhde nyt käsillä olevaan lakiesitykseen

Alkoholilain (8.12.2017/1102) 1 luvun 1 §:ssä määritellään lain tarkoitus seuraavasti:

"Tämän lain tarkoituksena on vähentää alkoholipitoisten aineiden kulutusta rajoittamalla ja valvomalla niihin liittyvää elinkeinotoimintaa alkoholin käyttäjilleen, muille ihmisille ja koko yhteiskunnalle aiheuttamien haittojen ehkäisemiseksi".

Tässä on olennaista se, että lain tarkoitus on vähentää alkoholin kulutusta ja siihen liittyviä haittoja. Tämä nyt käsillä oleva lakiesitys pyrkii sen sijaan hallitusohjelman mukaisen keskeisen tavoitteen eli alkoholimarkkinoiden vapauttamisen toteuttamiseen. Alkoholimarkkinoiden vapauttamisen voisi olettaa helpottavan alkoholin kulutusta ja siten oletettavasti lisäävän sitä, vaikkakin toisaalta alkoholin kulutus on viime vuosina vähentynyt. Lakiesityksen mahdollisista vaikutuksista ei ole tutkimustietoa suuntaan tai toiseen, eli sikäli esitys tehdään faktojen osalta "sokkona".

Hallituksen esityksestä käy ilmi, millaista lausuntopalautetta esitys on saanut osakseen. Esitykseen liittyy erityisesti kolme merkittävää ongelmaa kansalaisten terveydensuojelun näkökulmasta. Ensinnäkin esitetty toimitusmyyntiä koskeva muutos on ristiriidassa alkoholilain kansanterveyden suojeluun liittyvän tarkoituksen ja tavoitteen kanssa, kuten esimerkiksi THL tuo perustellusti esiin. Ongelmia liittyy toisaalta siihen, miten helpoksi alkoholin saatavuus muodostuu ja siihen, miten kyetään uskottavalla tavalla valvomaan, ettei alkoholia myydä päihtyneille tai alaikäisille. Varsin havainnollisen viitteen mahdollisesti eteen tulevista ongelmista antaa hallituksen esityksen pohdinta alkoholijuomien toimittajan työturvallisuudesta (s. 26-27), jossa väkivallan uhka tuodaan esiin sekä se, että toimittajaa voidaan painostaa luovuttamaan alkoholia päihtyneelle. Ongelmia nähdään myös lähisuhdeväkivaltaa koskevissa asiayhteyksissä (s. 26) ja onkin syytä huomioida, että erilaisten riskien toteutumisen osalta on olennaista se, miten hyvin luovutuskieltoja noudatetaan tai kyetään noudattamaan. Näin ollen asiaan liittyy olennaisesti myös yleiseen järjestykseen ja sen ylläpitoon liittyvä problematiikka. Tämä seikka oikeudellistuu EU-oikeuden näkökulmasta siten, että sekä ihmisten terveydensuojelu että yleinen järjestys ovat seikkoja, jotka mainitaan SEUT 36 artiklassa hyväksyttävinä perusteina rajoittaa tavarakauppaa.

Toiseksi alkoholimarkkinoiden vapauttaminen toteutetaan pienissä osakokonaisuuksissa, eli

ei ole riittävää selvyyttä arvioida sitä, millainen yhteisvaikutus alkoholimarkkinoille erilaisista muutoksista aiheutuu. Kolmanneksi esimerkiksi Valviran ja KKV:n lausunnossa tuodaan aivan oikein esiin, että toimitusmyyntiä ja etämyyntiä ja siten käytännössä alkoholin verkkomyyntiä koskeva esitys olisi ollut syytä tehdä samalla hallituksen esityksellä. Etämyyntiä koskevaa lakiesitystä nimittäin valmistellaan sosiaali- ja terveysministeriössä. Olen laatinut etämyynnin sallittavuudesta yhdessä OTT Kukka Kuuselan kanssa oikeudellisen selvityksen sosiaali- ja terveysministeriölle syksyllä 2024, joten sivuutan tässä yhteydessä etämyynnin tarkemman käsittelyn.

Tässä katsannossa ja lausuntopalautteeseen nojautuen on oikeudellisesti kaksi vaihtoehtoa. Nyt käsillä olevassa lakiesityksessä olisi periaatteessa mahdollista muuttaa myös alkoholilain 1 §:n tarkoitusta koskevaa säännöstä vastaamaan paremmin alkoholimarkkinoiden vapauttamisen tosiasiallisesti merkitsemää asiantilaa, eli pääpaino tulisi olla alkoholimarkkinoiden vapauttamisessa ja kaupankäynnin tehostamisessa niin kuin se nykyisen hallituksen ohjelmassa määritellään. Toinen vaihtoehto olisi toki noudattaa alkoholilain tarkoitusta siinä muodossa kuin missä se nykyisin ilmaistaan ja näin sallia alkoholilaille vaikutus toimia vallankäytön pidäkkeenä tilanteessa, jossa esitetyn uudistuksen vaikutusarviointi on perin vaatimattomalla tasolla.

Alkoholilakia on perinteisesti haluttu tulkita niin, että alkoholin tuottamia terveyshaittoja pyritään vähentämään. Esimerkiksi tapauksen C-434/04 Ahokainen & Leppik yhteydessä Suomi pystyi esittämään EU-tuomioistuimelle, että Suomessa on sen verran vakavia alkoholiongelmia, että väkiviinan maahantuonti ei voi olla vain ilmoituksenvaraista, vaan sen tulee olla luvanvaraista. Tähän ratkaisuun EU-tuomioistuin päätyi, kun oli saanut mm. tilastojen avulla osoitetun selvityksen suomalaisista alkoholiin liittyvistä merkittävistä ongelmista. Jos alkoholipolitiikkaa höllennetään kotimarkkinoilla, niin sillä on siis oikeudellisesta näkökulmasta myös vaikutus sisämarkkinoihin. Olisi tärkeää, että tätä alkoholin toimitusmyyntiä koskevaa esitystä tultaisiin sen kansanterveydellisten vaikutusten vuoksi käsittelemään sosiaali- ja terveysvaliokunnassa myös, sillä asiaan ei suinkaan liity pelkästään taloudellisia kysymyksiä. Tämä olisi myös linjassa alkoholisääntelyä koskevan ns. pitkän linjan kanssa.

Etämyyntiä ja toimitusmyyntiä tulee käsitellä niin, ettei synny syrjintää puolin eikä toisin, mikä oikeudellisesti liittyy SEUT 34 artiklan tulkintaan. Kyseisessä artiklassa käsitellään

tuontirajoituksia ja niitä vaikutukseltaan vastaavia toimia, kuten esimerkiksi toisesta jäsenvaltiosta tuotavan alkoholin syrjintää suoraan tai epäsuorasti. Esimerkiksi jos toisesta jäsenvaltiosta tilatun alkoholin eli etämyynnin osalta vaaditaan toimituspisteitä ja valvonta olisi tältä osin tiukempaa, niin sama pitäisi olla tilanne toimitusmyynnin osalta. Nythän toimitusmyynnin osalta ei ole määritelty tarkemmin, mihin olosuhteisiin tai paikkaan alkoholin saa toimittaa. Hallituksen esityksessä alkoholijuoman toimituksella tarkoitetaan "kotimaan vähittäismyynnistä tai alkoholiyhtiöstä myytävän alkoholijuoman kuljetusta sekä luovutusta kaupallisessa tarkoituksessa myyjältä ostajalle tai muulle vastaanottajalle". On sitten poliittista harkintaa, tulisiko etämyynnin osalta käyttää samaa linjausta vai olisiko niin, että myös toimitusmyyntiä säänneltäisiin luovutuspaikan ja -olosuhteiden osalta tarkemmin. On vaikea arvioida nyt käsillä olevan toimitusmyynnin, etämyynnin sekä hiljattain tehdyn mietojen viinien, lonkeroiden ja vahvojen alle 8 prosenttisten oluiden ja muiden käymistuotteiden päivittäistavarakauppoihin tulon yhteisvaikutusta markkinoiden toimintaan tai eri jäsenvaltioista tulevien tuotteiden tai toimijoiden mahdolliseen syrjintään liittyviä EU-oikeudellisia ulottuvuuksia, kun näitä lakihankkeita ei käsitellä yhtä aikaa. Samoin asian kansanterveydellisten ulottuvuuksien arviointi on hankalaa.

4. Huomioita hallituksen esityksen arvioista lakiesityksen suhteesta EU-oikeuteen

Hallituksen esityksen perusteluissa (s. 10-11) esitellään sekä SEUT 34 artikla että SEUT 37 artikla. Näistä SEUT 34 artiklalla on merkitystä nyt käsillä olevan esityksen osalta, ei niinkään alkoholin vähittäismyyntimonopolin olemassaoloon ja sen oikeutukseen liittyvällä SEUT 37 artiklalla. Kun kyse ei ole alkoholin vähittäismyyntijärjestelmän muuttamisesta, vaan ainoastaan siitä, miten vähittäismyynnissä voidaan toimittaa kotimaassa alkoholia ostajalle, niin kyse ei ole SEUT 37 artiklan tulkintatilanteesta aivan kuten hallituksen esityksessä tuodaan esiin. Lakiehdotuksen mukaan alkoholin toimittaminen sallittaisiin myös tilaviini- ja käsityöläisoluiden vähittäismyyntipaikasta, mikä on rajattu ja pienimuotoinen poikkeus Alkon vähittäismyyntimonopolista. Siitä ei ole esitetty oikeuskäytäntöä tai tutkimusta, merkitsisikö toimitusmahdollisuus tilaviini- ja käsityöläisoluiden osalta sitä, että verkkokaupan myötä mahdollisen kysynnän lisääntymisen vuoksi tämän poikkeuksen ei enää voitaisi katsoa olevan pienimuotoinen ja asiaa tulisi arvioida SEUT 37 artiklan näkökulmasta uudelleen.

Sen sijaan tilaviini- ja käsityöläisoluiden osalta oikeuskäytäntöä edustaa esimerkiksi hallituksen esityksessä (s. 11) mainittu C-198/14 Visnapuu-tapaus ja siihen kytkeytyvä

KKO:2018:49, jossa niiden osalta on arvioitu SEUT 34 ja 36 artikloiden tulkintaa. Nimittäin tilaviini- ja käsityöläisoluita koskeva poikkeus soveltuu vain Suomeen sijoittautuneiden valmistajien hyväksi, mikä voi johtaa käymisteitse valmistettujen enintään 13 prosenttisten alkoholijuomien kotimaisen tuotannon suosimiseen. Tämä voisi toteutua esimerkiksi kotimaiselle tuotannolle eduksi käyvän markkinoinnin tehostamana, minkä osalta on oikeuskäytäntöä Ruotsista (ks. C-405/98 Gourmet). En ole vakuuttunut, että Visnapuu-tapausta voitaisiin nyt suoraan tulkita enää tässä laajenevan verkkokaupan kontekstissa, koska kotimaisen tuotannon ja myynnin volyymin rajallisuus tai vähämerkityksisyys ei ole nyt tiedossa.

Lisäksi on otettava huomioon, miten tulee tulkita toimittajan kansalaisuutta. Laissa säädettäisiin, että alkoholijuomien toimitus olisi sallittua vain, jos alkoholijuoma olisi ostettu ja noudettu kotimaan vähittäismyynnistä tai alkoholiyhtiöstä (HE s. 13). Esitys on siis painotuksiltaan varsin kansallinen. Tämä herättää kysymyksiä alkoholin etämyynnin sallittavuuden suhteen. Hallituksen esityksessä mainitaan, että Suomessa on epäselvä oikeustila sen suhteen, onko toisen jäsenvaltion kansalaisilla ja yrityksillä oikeus myydä alkoholia Suomeen vai ei.

Alkoholilaissa ei ole etämyynnistä nimenomaista säännöstä, mutta valmisteverolaissa etämyynti on kyllä määritelty. Etämyynnille on nimittäin löydettävissä valmisteverolain (182/2010) 6 §:n 11 kohdasta määritelmä. Valmisteverolain mukaan etämyynnillä tarkoitetaan myyntiä, jossa Suomeen sijoittautunut muu 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 etämyyjä tai joku tämän puolesta suoraan tai välillisesti lähettää tai kuljettaa Suomeen.

Alkoholin vähittäismyynti vaatii alkoholilain 35 §:n mukaan hyväksytyn vähittäismyyntipaikan. Hallituksen esityksessä tältä osin viitataan edelleen Visnapuu-tapauksen asiayhteyteen, joka on kuitenkin hieman hämäävä tai harhaanjohtava tässä asiayhteydessä. Nimittäin Visnapuu-tapauksessa ei ollut aivan aidosta etämyynnistä kyse, vaan käytännössä Suomesta käsin tapahtuvasta myynnistä niin, että asianmukaisia veroja ja maksuja ei ollut suoritettu ja vähittäismyyntiä harjoitettiin luvatta etämyynnin valekaavussa. Sen vuoksi syytteet etämyyntiä koskevissa kanteissa ovat menneet Suomessa nurin, kuten hallituksen

esityksessäkin mainitaan. Etämyynti on sallittava EU-oikeudellisin perustein siitä riippumatta, ettei sitä ole nimenomaista pykälää alkoholilaissa.

Oikeustilan selventämiseksi asiasta ollaan valmistelemassa lainsäädäntöä ja niin, että etämyynti tullaan esittämään myös Suomen lainsäädännössä sallittavaksi (s. 13). Mielestäni tämä seikka puoltaa vahvasti sitä, että toimitusmyyntiä ja etämyyntiä koskeva muutos olisi syytä tehdä samaan aikaan, jotta uudistuksen erilaiset vaikutukset ja myös EU-oikeudellinen tulkintatilanne olisivat paremmin selvillä. Valittu osittaisuudistusten malli heikentää mahdollisuuksia tehdä pätevää kokonaisarviota esimerkiksi uudistuksien yhteisvaikutuksesta kansanterveyteen.

Helsingissä 1.11.2024

Juha Raitio