

Tuonnin määrällisten rajoitusten kielto ja Suomen alkoholin vähittäismyyntiä koskevan lainsäädännön sopivuus sisämarkkinoille

Lapin yliopisto  
Oikeustieteiden tiedekunta  
Pro gradu -tutkielma  
Eurooppaoikeus  
Eemeli Haataja  
2018

## Lapin yliopisto, oikeustieteiden tiedekunta

Työn nimi: Tuonnin määrällisten rajoitusten kieltä ja Suomen alkoholin vähittäismyyntiä koskevan lainsäädännön sopivuus sisämarkkinoille

Tekijä: Eemeli Haataja

Opetuskokonaisuus ja oppiaine: Oikeustiede, eurooppaoikeus

Työn laji: Tutkielma\_x\_ Laudaturtyö\_\_ Lisensiaatintyö\_\_ Kirjallinen työ\_\_

Sivumäärä: IX + 61

Vuosi: 2018

### Tiivistelmä:

Tutkielmani tarkastelee Suomen alkoholilakia ja -politiikkaa Euroopan unionin sisämarkkinasäädösten valossa. Tavaroiden vapaata liikkuvuutta turvaava jäsenvaltioiden välisen tuonnin määrällisten rajoitusten kieltä on keskiössä, ja sitä koskevia säädöksiä tutkin oikeusdogmaattisella otteella. Käytän osittain myös teleologista metodologiaa, sillä aihepiirissä periaatteet ja tavoitteet saavat suuren merkityksen. Aluksi systematisoin SEUT 34, 36 ja 37 artiklojen muodostamaa tuonnin määrällisten rajoitusten kokonaisuutta, jonka jälkeen vertaan systematisointityön tuloksia Suomessa voimassa olevaan oikeuteen alkoholijuomien myynnin osalta.

SEUT 37 artiklaa tulisi tulkita osana jäsenvaltioiden määrällisten rajoitusten kiellon säännöskokonaisuutta. Tällöin sen rooli poikkeuslupana pääsääntöön korostuu: sitä ei tulisi ensisijaisesti tulkita jäsenvaltioille annettuna oikeutena pitää voimassa monopoleja. SEUT 37 artiklan soveltamisen kannalta on tehtävä jaottelu kaupallisen valtion monopolin toimintaa ja olemassaoloa koskevien säädösten sekä sen toimintaan vaikuttavien säädösten välillä. Tutkimuksessani löysin kriteerit tämän jaottelun tekemiseen vähittäismyyntimonopoliin (kuten Alkon) osalta: vain monopolin tuotteiden valintaa koskeva järjestelmä, monopolin myyntiverkosto sekä monopolin myymien tuotteiden markkinoille saattamisen ja mainonnan toimenpiteet ovat asioita, joita koskeva sääntely katsotaan vähittäismyyntimonopolin toimintaa koskeväksi sääntelyksi. Lisäksi havaitsin, että unionin tuomioistuimien on tuonut monopolien osalta esiin vaatimuksen siitä, että SEUT 37 artiklalla oikeutettujen monopolien tulisi olla väline jonkin yleisen edun mukaisen tavoitteen saavuttamiseen.

Suomen alkoholilain osalta tutkin erityisesti etämyynnin kieltä ja Alkon monopoliasemaa suhteessa unionin lainsäädäntöön. Lopputuloksena havaitsin, ettei Suomen voimassa oleva lainsäädäntö ole linjassa unionin oikeuden kanssa. Etämyynti korkeintaan 5,5 % alkoholia sisältävien juomien osalta on selkeästi vastoin unionin oikeutta, eikä tilaviinien ja käsityöläisöluiden erityisasema vain kotimaisten tuottajien hyväksi ole myöskään täysin unionioikeuden mukaista.

Alkon monopolin sopivuutta sisämarkkinoille arvioidaan SEUT 37 artiklan kannalta. Tutkimukseni tuloksena päädyin siihen, ettei Alko ole sopiva sisämarkkinoille. Sitä koskeva sääntely on unionin oikeuden tavoitteiden vastaista. Lisäksi alkoholipolitiikkaa kokonaisuutena arvioiden tulisin siihen lopputulokseen, ettei Suomen terveystieteellinen linja alkoholin myyntisääntöjen osalta ole täysin johdonmukainen.

Avainsanat: Eurooppaoikeus, sisämarkkinat, tavaroiden vapaa liikkuvuus, tuontirajoitukset, alkoholilaki, alkoholipolitiikka

### Muita tietoja:

Suostun tutkielman luovuttamiseen Rovaniemen hovioikeuden käyttöön\_x\_

Suostun tutkielman luovuttamiseen kirjastossa käytettäväksi\_x\_

Suostun tutkielman luovuttamiseen Lapin maakuntakirjastossa käytettäväksi\_x\_  
(vain Lappia koskeva)

## Sisällys

Lähteet.....	iii
Kirjallisuus .....	iii
Virallislähteet .....	v
Internetlähteet.....	v
Oikeuskäytäntö .....	vi
1 Johdanto .....	1
1.1 Sisämarkkinat ja alkoholi .....	1
1.2 Tutkielman tarkoitus ja rajaus .....	2
2 Alkoholipolitiikka Suomessa .....	4
2.1 Suomen alkoholipolitiikan kehityksestä ja perusteluista .....	4
2.2 Uusi alkoholilaki .....	7
3 Periaatteet .....	8
3.1 Periaatteiden vaikutus eurooppaoikeudessa .....	8
3.2 Suhteellisuusperiaate .....	9
4 Unionin oikeus .....	11
4.1 Unionin oikeusjärjestyksen ja kansallisen oikeusjärjestyksen suhde .....	11
4.2 Tavaroiden vapaa liikkuvuus.....	14
4.2.1 Säädöspohja .....	14
4.2.2 Dassonville-lauseke .....	15
4.2.3 Keck, sallitut myyntijärjestelyt ja market access -testi .....	17
4.3 Sallittu poikkeaminen tavaroiden vapaasta liikkuvuudesta .....	20
4.3.1 Perussopimuksen mukainen oikeuttamisperuste.....	20
4.3.2 Pakottava vaatimus .....	23
4.4 Mielivaltainen syrjintä tai peitelty jäsenvaltioiden välisen kaupan rajoite .....	25
4.5 Kaupalliset valtion vähittäismyyntimonopolit .....	27

4.5.1 Monopolin mukauttaminen sisämarkkinoille sopivaksi .....	27
4.5.2 Monopolin toimintaan vaikuttavat säännökset.....	31
4.6 Tuonnin määrällisten rajoitusten kiellon yhteenveto .....	32
5 Suomen lainsäädäntö unionioikeuden valossa .....	34
5.1 Vähittäismyynnin lupajärjestelmä ja etämyynti .....	34
5.1.1 Vähittäismyyntilupa ja SEUT 34 artikla .....	34
5.1.2 SEUT 36 artikla ja etämyynnin kieltö .....	38
5.1.3 Syrjivyyt, protektionismi ja käsityöläisoluety .....	46
5.1.4 Työryhmän esitys etämyynnistä .....	51
5.2 Alkoholien vähittäismyyntimonopoli.....	52
5.3 Arvioinnin yhteenveto .....	57
6 Lopuksi.....	59

## Lähteet

### Kirjallisuus

*Alanen, Jouni*: Euroopan yhteisöjen tuomioistuin. Asia C-189/95, Harry Franzén. Lakimies 2/1998 s. 273–292.

*Alanen, Jouni*: Tavaroiden vapaa liikkuvuus Euroopan Unionissa. Lakimiesliiton Kustannus 2002.

*Barents, René*: The Autonomy of Community Law. Kluwer Law International 2004.

*Barnard, Catherine*: The Substantial Law of the EU. Oxford University Press 2013.

*Buendia Sierra, José Luis*: Exclusive rights and state monopolies under EC law. Oxford University Press 1999.

*Craig, Paul – de Búrca, Gráinne*: EU Law. Text, cases, and materials. Oxford University Press 2015.

*Davies, Karen*: Understanding European Union Law. Routledge 2011.

*Gormley, Laurence*: Free movement of goods and their use--what is the use of it? Fordham international Law Journal kesäkuu 2010 s. 1589–1628.

*Gormley, Laurence*: Silver threads among the gold... 50 years of the free movement of goods. Fordham International Law Journal kesäkuu 2008 s. 1637–1691.

*Häikiö, Martti*: Alkon historia. Kustannusosakeyhtiö Otava 2007.

*Inkinen, Ville*: Ympäristönsuojelu ja tavaroiden vapaa liikkuvuus – mitä vanhaa, mitä uutta? Helsinki Law Review 2011/2 s. 279–303.

*Joutsamo, Kari - Aalto, Pekka - Kaila, Heidi - Maunu, Antti*: Eurooppaoikeus. Lakimiesliiton Kustannus 2000.

*Jääskinen, Niilo*: Euroopan Unioni – Oikeudelliset perusteet. Talentum Media Oy 2007.

*Jääskinen, Niilo*: Eurooppalaistuvan oikeuden oikeusteoreettisia ongelmia. Yliopistopaino, Helsinki 2008.

*Kaila, Heidi*: Tavaroiden vapaa liikkuvuus Euroopan unionissa – Cassis de Dijon -oikeuskäytännön jäljillä 2000-luvulla, osa I. Defensor Legis 3/2016 s. 458–474.

*Kaila, Heidi*: Tavaroiden vapaa liikkuvuus Euroopan unionissa – Cassis de Dijon -oikeuskäytännön jäljillä 2000-luvulla, osa II. Defensor Legis 4/2016 s. 676–692.

*Kaila, Heidi*: Tavarain ja palvelun välinen rajanveto EU:n sisämarkkinoilla. Defensor Legis 2/2011 s. 210–225.

*Kanninen, Heikki*: Euroopan yhteisön oikeuden normihierarkia ja kansallinen lainsoveltaja, s. 175–244 teoksessa *Kanninen, Heikki – Koskinen, Hannu – Rosas, Allan – Sakslin, Maija – Tuori, Kaarlo* (toim.): Puhuri käy – Muuttuva suomalainen ja eurooppalainen valtiosääntömme. Edita Publishing Oy 2009.

*Kiikeri, Markku*: Eurooppaoikeuden positivistinen oikeusteoria. Defensor Legis 4/2012 s. 544–561.

*Klamert, Marcus*: The autonomy of the EU (and of EU law): through the kaleidoscope. European Law Review 2017 42(6) s. 815–830.

*Laakso, Seppo*: Suhteellisuusperiaate yhteisöoikeudessa. Lakimies 6–7/1999 s. 1080–1091.

*Oliver, Peter*: When, if ever, can restrictions on free movement be justified on economic grounds? European Law Review 2016 41(2) s. 147–175.

*Ojala, Marjo*: Monopolit ja markkinoiden vapauttaminen. Edita Publishing Oy 2009.

*Ojanen, Tuomas*: Tavaroiden vapaa liikkuvuus EU-oikeuden nykytilassa, s. 91–128 teoksessa *Ojanen, Tuomas – Haapea, Arto* (toim.): EU-oikeuden perusteita II – aineellisen EU-oikeuden aloja ja ulottuvuuksia. Edita Publishing Oy 2007.

*Ojanen, Tuomas*: Eurooppa-tuomioistuimet ja suomalaiset tuomioistuimet. Lakimies 2005/7–8 s. 1210–1228.

*Purnhagen, Kai – Schebesta, Hanna*: A case at the frontiers of market access, freedom of goods, the common agricultural policy and science in court: reflections on Scotch Whisky Association. European Law Review 2017 42(3) s. 313–338.

*Raitio, Juha*: Eurooppaoikeus ja sisämarkkinat. Alma Talent Oy 2013.

*Raitio, Juha*: Suhteellisuusperiaate Eurooppaoikeudessa. Defensor Legis 2/2005 s. 357–366.

*Raitio, Juha*: Teleologia eurooppaoikeudessa. Oikeus 2005/3 s. 276–297.

*Ranki, Risto*: Niin siinä käy kun omistaa. Edita Publishing Oy 2012.

*Warsell, Leena*: Perikato vai uuden alku? Alkon purku 1990-luvulla. Stakes 2005.

#### Virallislähteet

*Agreement between the European Economic Community and the Kingdom of Norway*, Official Journal of the European Communities, L 171, 27 June 1973.

*Alkoholijuomien kulutus 2016*, Tilastoraportti 11/2017, 24.4.2017. Suomen virallinen tilasto, Alkoholijuomien kulutus. THL.

*Alkoholijuomien rajat ylittävän etämyynnin rajoittamista selvittävän työryhmän mietintö*, sosiaali- ja terveysministeriö, julkaistu 25.4.2018.

*Communication from the Commission concerning the consequences of the judgment given by the Court of Justice on 20 February 1979 in case 120/78 ('Cassis de Dijon')*, EYVL C 256, 3.10.1980, s. 2–3.

*Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoidut toisinnot*, Euroopan unionin virallinen lehti C 202 (2016).

*Euroopan komission valkoinen kirja Euroopan tulevaisuudesta*, Euroopan komissio COM(2017) 2025, 1. maaliskuuta 2017.

*HE 100/2017 vp*, Hallituksen esitys eduskunnalle alkoholilaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Helsinki 2017.

*KKO myönsi osittaisen valitusluvan Alkotaxi-asiassa*. Korkeimman oikeuden tiedote, julkaistu 1.2.2018. Diaarinumero R2017/507.

*Työryhmältä yksimielinen esitys alkoholijuomien rajat ylittävän myynnin sääntelystä*, sosiaali- ja terveysministeriön tiedote 61/2018, julkaistu 25.4.2018.

#### Internetlähteet

*Alkon valikoimaanotto-ohje 22.1.2018*, noudettu 26.3.2018, [https://www.alko.fi/INTER-SHOP/static/WFS/Alko-OnlineShop-Site/-/Alko-OnlineShop/fi\\_FI/Tavarantoimittajille/Muut/FI/Alko%20-%20Valikoimaanotto-ohje%2022.1.2018\\_final\\_V2.pdf](https://www.alko.fi/INTER-SHOP/static/WFS/Alko-OnlineShop-Site/-/Alko-OnlineShop/fi_FI/Tavarantoimittajille/Muut/FI/Alko%20-%20Valikoimaanotto-ohje%2022.1.2018_final_V2.pdf).

## Oikeuskäytäntö

### Euroopan unionin tuomioistuim

ECLI:EU:C:1961:31, Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 19.12.1961 asiassa 7/61 (komissio v. Italia).

ECLI:EU:C:1963:1, Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 5.2.1963 asiassa 26/62 (Van Gend).

ECLI:EU:C:1963:20, Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 17.7.1963 asiassa 13/63 (komissio v. Italia).

ECLI:EU:C:1964:66, Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 15.7.1964 asiassa 6/64 (Costa).

ECLI:EU:C:1968:51, Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 10.12.1968 asiassa 7/68 (komissio v. Italia).

ECLI:EU:C:1974:82, Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 11.7.1974 asiassa 8/74 (Dassonville).

ECLI:EU:C:1976:14, Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 3.2.1976 asiassa 59/75 (Manghera).

ECLI:EU:C:1977:6, Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 25.1.1977 asiassa 46/76 (Bauhuis).

ECLI:EU:C:1979:42, Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 20.2.1979 asiassa 120/78 (Cassis de Dijon).

ECLI:EU:C:1979:295, Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 14.12.1979 asiassa 34/79 (Henn & Darby).

ECLI:EU:C:1981:139, Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 16.6.1981 asiassa 113/80 (Komissio v. Irlanti).

ECLI:EU:C:1983:159, Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 7.6.1983 asiassa 78/82 (komissio v. Italia).

ECLI:EU:C:1983:213, Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio (viides jaosto) 14.7.1983 asiassa 174/82 (Sandoz).

ECLI:EU:C:1984:212, Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio (viides jaosto) 6.6.1984 asiassa 97/83 (Melkunie).

ECLI:EU:C:1984:256, Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 10.7.1984 asiassa 72/83 (Campus Oil).



ECLI:EU:C:1987:126, Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 12.3.1987 asiassa 178/84 (Saksan olut).

ECLI:EU:C:1990:391, Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 13.11.1990 asiassa C-331/88 (Fedesa).

ECLI:EU:C:1991:327, Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 25.7.1991 yhdistetyissä asioissa C-1/90 ja C-176/90 (Aragonesa).

ECLI:EU:C:1993:905, Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 24.11.1993 yhdistetyissä asioissa C-267/91 ja C-268/91 (Keck).

ECLI:EU:C:1993:932, Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 15.12.1993 asiassa C-292/92 (Hünermund).

ECLI:EU:C:1994:171, Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 27.4.1994 asiassa C-393/92 (Almelo)

ECLI:EU:C:1994:220, Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio (kuudes jaosto) 2.6.1994 yhdistetyissä asioissa C-401/92 ja C-402/92 (Boermans).

ECLI:EU:C:1994:226, Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio (kuudes jaosto) 2.6.1994 yhdistetyissä asioissa C-69/93 ja C-258/93 (Punto Casa).

ECLI:EU:C:1994:299, Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio (viides jaosto) 14.7.1994 asiassa C-17/93 (Van der Veldt).

ECLI:EU:C:1995:84, Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 28.3.1995 asiassa C-324/93 (Evans Medical Ltd ja Macfarlan Smith Ltd).

ECLI:EU:C:1995:199, Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 29.6.1995 asiassa C-391/92 (komissio v. Kreikka).

ECLI:EU:C:1995:270, Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio (kuudes jaosto) 11.8.1995 asiassa C-63/94 (Belgapom).

ECLI:EU:C:1995:439, Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 14.12.1995 asiassa C-387/93 (Banchemo).

ECLI:EU:C:1997:504, Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 23.10.1997 asiassa C-189/95 (Franzen).

ECLI:EU:C:1999:308, Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio (viides jaosto) 15.6.1999 asiassa C-394/97 (Heinonen).

ECLI:EU:C:1999:515, Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio (kuudes jaosto) 21.10.1999 asiassa C-97/98 (Jägerskiöld).

ECLI:EU:C:2003:475, Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio (viides jaosto) 18.9.2003 asiassa C-416/00 (Morellato).

ECLI:EU:C:2003:664, Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 11.12.2003 asiassa C-322/01 (DocMorris).

ECLI:EU:C:2004:181, Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio (viides jaosto) 25.3.2004 asiassa C-71/02 (Karner).

ECLI:EU:C:2005:307, Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio (ensimmäinen jaosto) 26.5.2005 asiassa C-20/03 (Burmanjer).

ECLI:EU:C:2005:332, Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio (suuri jaosto) 31.5.2005 asiassa C-438/02 (Hanner).

ECLI:EU:C:2005:684, Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio (suuri jaosto) 15.11.2005 asiassa C-320/03 (Komissio v. Itävalta).

ECLI:EU:C:2006:609, Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 28.9.2006 asiassa C-434/04 (Ahokainen ja Leppik).

ECLI:EU:C:2007:168, Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio (toinen jaosto) 15.3.2007 asiassa C-54/05 (komissio v. Suomi).

ECLI:EU:C:2007:313, Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio (suuri jaosto) 5.6.2007 asiassa C-170/04 (Rosengren).

ECLI:EU:C:2009:66, Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio (suuri jaosto) 10.2.2009 asiassa C-110/05 (komissio v. Italia).

ECLI:EU:C:2009:276, Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio (toinen jaosto) 30.4.2009 asiassa C-531/07 (LIBRO).

ECLI:EU:C:2010:725, Unionin tuomioistuimen tuomio (kolmas jaosto) 2.12.2010 asiassa C-108/09 (Ker Optika).

ECLI:EU:C:2012:241, Unionin tuomioistuimen tuomio (kolmas jaosto) 26.4.2012 asiassa C-456/10 (ANETT).

ECLI:EU:C:2015:751, Unionin tuomioistuimen tuomio (viides jaosto) 12.11.2015 asiassa C-198/14 (Visnapuu).

ECLI:EU:C:2015:845, Unionin tuomioistuimen tuomio (toinen jaosto) 23.12.2015 asiassa C-333/14 (Scotch Whisky Association).

#### Korkein hallinto-oikeus

KHO:2003:14, 1037/2/01, annettu 4.4.2003

#### Hovioikeudet

Helsingin hovioikeuden tuomio n:o 503, R 12/2908, annettu 24.4.2017 (Visnapuu).

#### Käräjäoikeudet

Helsingin käräjäoikeuden tuomio 12/8629, R 11/8537, annettu 26.9.2012 (Visnapuu)

# 1 Johdanto

## 1.1 Sisämarkkinat ja alkoholi

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 26 artiklassa säädetään sisämarkkinoiden neljästä perusvapaudesta: henkilöiden, tavaroiden, palvelujen ja pääomien vapaasta liikkuvuudesta. Näiden vapauksien turvaamisesta säädetään perussopimusten<sup>1</sup> tasolla, ja ne ovat olleet EU:n ideologian keskiössä jo unionin alusta lähtien. Taloudellinen integraatio ja sen tuoma vakaus oli tärkeää toisen maailmansodan jälkeen, sillä Länsi-Euroopan vaikutusvalta oli heikentynyt suhteessa aiempaan. Rooman sopimus, jolla perustettiin Euroopan talousyhteisö (ETY), allekirjoitettiin jo vuonna 1957. Integraatiokehitys on jatkunut sen jälkeen, ja uusimpana yleissopimuksena on Lissabonin sopimus, jolla uudet muutetut perussopimukset saatiin voimaan.<sup>2</sup>

Sisämarkkinat ovat ideologisen tärkeyden lisäksi taloudellisesti tehokkaat, josta kertoo valtioiden halu päästä osalliseksi niihin. Norjan kuningaskunta neuvotteli pääsyn sisämarkkinoille ja vapaan liikkuvuuden piiriin jo vuonna 1973, ja nykyisten Brexit-neuvotteluiden yksi keskeisimmistä ongelmakohdista on Iso-Britannian halu jäädä osalliseksi sisämarkkinoista.<sup>3</sup> Neljän perusvapauden kannatus on myös eurooppalaisten keskuudessa voimakasta: useampi kuin neljä viidestä kannattaa neljää perusvapautta.<sup>4</sup> Sisämarkkinoiden suuri rooli Euroopan taloudessa johtaa siihen, että niiden toimivuuden takaaminen on tärkeä osa EU:n toimintaa.<sup>5</sup>

Euroopan unionin peruspilareihin kuuluu vapaa liikkuvuus sisämarkkinoilla. Yksi sen osa-alueista on tavaroiden vapaa liikkuvuus, jota Suomen lainsäädäntö tällä hetkellä rajoittaa alkoholin myynnin saralla. Yli 5,5 % tilavuudeltaan alkoholia sisältävän alkoholijuoman myyminen on rajattu valtion omistamalle monopolille, joka on Alko Oy. Lailla annetun yksinoikeuden johdosta myös etämyynti Suomeen on kielletty, joten yksityisen henkilön mahdollisuudet hankkia haluamaansa alkoholituotetta rajoittuvat Alkon tarjontaan. Alkoholin myyntiä elinkeinonaan

---

<sup>1</sup> Perussopimuksilla tarkoitan tässä tutkielmassa sopimusta Euroopan unionin toiminnasta sekä Euroopan unionista tehtyä sopimusta yhdessä.

<sup>2</sup> Lisää EU:n integraatiokehityksestä ks. Joutsamo – Aalto – Kaila – Maunu 2000 s. 1–16 ja *Raitio* 2013 s. 11–96. Raitio kirjoittaa aiheesta tarkemmin ja julkaisuun on myös ehtinyt analyysiä 2010-luvun velkakriisistä.

<sup>3</sup> Agreement between the European Economic Community and the Kingdom of Norway, EUVL L171/2 27.6.1973.

<sup>4</sup> Euroopan komission valkoinen kirja Euroopan tulevaisuudesta 2017 s. 12–13.

<sup>5</sup> Euroopan komission valkoisessa kirjassa Euroopan tulevaisuudesta annetaan viisi skenaariota, joiden mukaan EU:n arvioidaan kehittyvän vuoteen 2025 mentäessä. Neljässä viidestä skenaariosta on vaikutuksena sisämarkkinoille niiden vahvistaminen tai tehostaminen ja yhdessä poikkeavassakin skenaariossa sisämarkkinoiden täytäntöönpanoa halutaan lujittaa.

harjoittavan näkökulmasta tämä tarkoittaa sitä, ettei hän voi harjoittaa elinkeinoaan yhdessä jäsenvaltiossa ollenkaan. Järjestely ei ole mitenkään tavanomainen Euroopan unionin alueella, ja se poikkeaa tavaroiden vapaan liikkuvuuden periaatteesta.<sup>6</sup>

Historiallisesti alkoholia koskevat järjestelyt ovat olleet useasti Euroopan unionin tuomioistuimen arviotavina. Esimerkiksi 1970-luvun kuuluisat tapaukset Dassonville ja Cassis de Dijon, joilla on ollut suuri vaikutus jäsenvaltioiden välisten tuonnin rajoitusten tulkinnassa, koskivat molemmat osaltaan alkoholin myyntiä.<sup>7</sup> Ruotsin alkoholilainsäädäntöä on käsitelty vuosittain taitteessa unionin tuomioistuimessa esimerkiksi tapauksissa Rosengren ja Franzen.<sup>8</sup> Alkoholi ja sen suhde tavaroiden vapaaseen liikkuvuuteen sisämarkkinoilla on siis puhuttanut jo vuosikymmeniä.

Ajankohtaiseksi aiheen tekee uuden alkoholilain säätäminen Suomessa. Laki tuli voimaan osittain 1.1.2018 ja loput säädökset tulivat voimaan 1.3.2018.<sup>9</sup> Koska uudessa alkoholilaissa etämyyntiä koskeva oikeudentila oli edelleen epäselvä, asetti sosiaali- ja terveysministeriö työryhmän selvittämään etämyynnin unionioikeuden mukaisuutta. Työryhmä antoi lausuntonsa 25.4.2018.<sup>10</sup> Aiheen ajankohtaisuutta tukee myös se, että Suomen alkoholilainsäädännön unionioikeudenmukaisuutta on vastikään arvioitu Euroopan unionin tuomioistuimessa, ja asian kansallinen käsittely on vielä kesken.<sup>11</sup>

## 1.2 Tutkielman tarkoitus ja rajaus

Tutkielmani systematisoi ja kokoaa yhteen unionioikeutta tavaroiden vapaasta liikkuvuudesta poikkeamisen alalla sekä tarkastelee Suomen alkoholilainsäädäntöä suhteessa siihen. Tutkielma keskittyy Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 34, 36 ja 37 artikloiden ja relevantin Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön tutkimiseen oikeusdogmaattisella otteella. Kysymyksessä on siis jäsenvaltioiden välisten tuonnin määrällisten rajoitusten kiellon systematisointi. Tutkielman ulkopuolelle rajautuu vientiä koskeva

<sup>6</sup> Alkoholilain (28.12.2017/1102) 17, 23 ja 32 §. Lain esitöissä myös todetaan, ettei alkoholituotteita saa myydä suomalaiselle kuluttajalle ilman vähittäismyyntilupaa ja ettei alkoholilain edellyttämää vähittäismyyntilupaa edes ole mahdollista myöntää ulkomaiselle toimijalle Alkon toiminnan alaan kuuluviin alkoholijuomiin (HE 100/2017, s. 92). EU:ssa vain Suomessa ja Ruotsissa on valtiollinen alkoholin vähittäismyyntimonopoli.

<sup>7</sup> Tuomio asiassa 8/74 (Dassonville) ja tuomio asiassa 120/78 (Cassis de Dijon).

<sup>8</sup> Tuomio asiassa C-170/04 (Rosengren) ja tuomio asiassa C-189/95 (Franzen).

<sup>9</sup> Alkoholilaki 93 §.

<sup>10</sup> Sosiaali- ja terveysministeriön tiedote 61/2018.

<sup>11</sup> Tuomio asiassa C-198/14 ja korkeimman oikeuden tiedote R2017/507.

SEUT 35 artikla. Suomen alkoholilainsäädäntöä tarkastelen nimenomaan tavaroiden vapaan liikkuvuuden ja tuonnin rajoitusten näkökulmasta, enkä esimerkiksi kilpailukysymyksenä.

Systematisoinnissa näkyy myös teleologinen laintulkinta, jossa säädösten tarkoitukselle annetaan painoarvoa. Etsin siis tuonnin rajoituksia koskevista säädöksistä yhteisiä tavoitteita, joihin unionin oikeudella pyritään. Tämä näkyy varsinkin SEUT 37 artiklan tutkimisessa ja sen asettamisessa osaksi tuonnin rajoitusten kiellon systematiikkaa. Tutkielmassani SEUT 37 artiklaa ei ohiteta, vaan sitä tarkastellaan samalla intensiteetillä, kuin muitakin tuonnin rajoituksia koskevia artikloja.

Käytän tutkielmassani perussopimusten määräyksistä vain niiden nykyistä artiklanumeroa (ja muotoa). Samoin käytän termiä Euroopan unionin tuomioistuin tai unionin tuomioistuin tarkoittamaan myös vanhaa yhteisöjen tuomioistuinta. Uudet perussopimukset ja uusi tuomioistuin rakentuvat aiemman järjestelmän päälle, ja valitsemani kirjoitustapa on kaikista helpointa seurata. Kun vanhassa tuomioistuinratkaisussa tarkastellaan EY-sopimuksen 28 artiklaa, käännän sen suoraan tekstiini nykyiseksi SEUT 34 artiklaksi. Tällä tavoin tutkielman teksti säilyy selkeänä ilman jatkuvaa viittausta säädösten tai toimielinten historiaan.

Tutkimuksessani selvitin edellytykset, joilla tavaroiden vapaasta liikkuvuudesta saa poiketa EU-oikeuden mukaisesti, sekä milloin kansallisista toimenpiteistä voi muodostua Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen kieltämä kaupan rajoite, vaikka poikkeamisperuste olisi olemassa. Tämän jälkeen arvioin alkoholijuomien kuluttajille kaupan pitämistä koskevaa lainsäädäntöä suhteessa unionioikeudesta löytyviin edellytyksiin ja kriteereihin. Arvioitava oli erityisesti etämyynnin kieltö sekä suomalaisen alkoholin vähittäismyyntimonopolin sopivuus sisämarkkinoille.

Tutkielmani etenee pitkälti samalla kaavalla. Ensin esittelen kuitenkin Suomen alkoholipolitiikkaa, jotta lukijalla olisi jonkinlainen viitekehys muun tekstin pohjalla. Historiallinen katsaus Suomen alkoholipolitiikkaan on tutkielman alussa orientoimassa lukijaa tutkielman pääaiheeseen, eli Suomen alkoholilainsäädännön unionioikeuden mukaisuuteen. Vasta tämän jälkeen seuraa Euroopan unionin oikeuden analyysi, jolla löydetään tarvittavat työkalut (kriteerit ja tulkintaohjeet) kansallisen oikeuden tarkasteluun. Unionioikeuden selvittämistä seuraa Suomen alkoholilainsäädännön analyysi, jossa hyödynnän tutkimuksessa löytämiäni työkaluja.

Analyysissä arvioin erikseen vähittäismyyntin lupajärjestelmää ja siitä johtuvaa etämyynnin kieltöä sekä Alkon monopolin sopivuutta sisämarkkinoille. Lisäksi kiinnitän analyysissäni myös

huomiota niiden muodostamaan kokonaisuuteen osana arviointia. Alkoholilainsäädäntöä tulee arvioida myös kokonaisuutena, eikä pelkästään osissa, sillä arvioitavaksi tulee sekä suomalaisen alkoholipolitiikan terveyspoliittisen linjan johdonmukaisuus että unionisäädösten tavoitteiden toteutuminen. Näiden arvioimisessa auttaa kokonaisuuden hahmottaminen.

## 2 Alkoholipolitiikka Suomessa

### 2.1 Suomen alkoholipolitiikan kehityksestä ja perusteluista

Alun perin kieltolain päättyessä 1932 perustetulla Oy Alko Ab:lla oli yksinoikeus alkoholin valmistukseen, maahantuontiin ja myyntiin. Vuonna 1995 yhtiö purettiin ja perustettiin Alko-Yhtiöt-konserni. Nykyään Oy Alko Ab:n perintöä jatkaa Alko Oy, jolla on alkoholilakiin perustuva alkoholin vähittäismyyntimonopoli. Valmistus- ja maahantuontimonopoli lakkautettiin liityttäessä Euroopan unioniin, jotta valtion monopoli saataisiin mukautettua yhteisön lainsäädäntöön sopivaksi.<sup>12</sup>

Alkuperäinen täydellisen monopolin perustaminen ei tapahtunut kansanterveydellisistä syistä, vaan se perustettiin kieltolain purkamisen yhteydessä ehkäisemään laitonta alkoholin myyntiä ja keräämään tuloja valtiolle laillisesta kaupasta. 1930-luvun alussa Suomen valtiontalous oli voimakkaasti alijäämäinen: on puhuttu myös kassakriisistä. Näin ollen alkoholimonopolin perustamisella oli selkeät fiskaaliset tavoitteet kassavajetta helpottamaan. Vasta myöhemmin 1970-luvulla ja sen jälkeen on kansanterveydelliset perustelut tuotu mukaan alkoholipolitiikkaan.<sup>13</sup>

Terveysargumentaation yleistymiseen vasta 1970-luvun jälkeen on vaikuttanut ainakin kaksi syytä. Ensimmäinen on alkoholin kokonaiskulutuksen määrän voimakas kasvu vuodesta 1969 1970-luvun puoliväliin mentäessä.<sup>14</sup> Toisena syynä on se, ettei ennen 1970-lukua alkoholin kulutuksen ja siitä aiheutuvien haittojen suhdetta pidetty alkoholipolitiikkaa ohjaavana perusteluna, ja vasta 1975 jälkeen on alkoholin kokonaiskulutuksen suora suhde alkoholihaittojen määrään otettu alkoholipolitiikan taustalla vaikuttavaksi faktaksi.<sup>15</sup> Kulutuksen voimakas

---

<sup>12</sup> *Ojala* 2009 s. 27. *Ojala* huomauttaa, että kansallisen lain näkökulmasta monopolit eivät olleet ongelmallisia ja vasta ETA- ja EU-jäsenyysneuvottelut saivat aikaan muutospaineita.

<sup>13</sup> *Ranki* 2012 s. 319, *Warsell* 2005 s. 17 ja *Häikiö* 2007 s. 20–21 ja 107.

<sup>14</sup> THL tilastoraportti 11/2017, 24.4.2017 sekä *Häikiö* 2007 s. 200–237. *Häikiö* osoittaa kokonaisen jakson alkoholin kulutuksen rajulle kasvulle.

<sup>15</sup> *Warsell* 2005 s.231–232.

kasvu ja kulutuksen kasvun suoran yhteyden alkoholihaittoihin tunnustaminen samaan ajankaksoon ajoittuvina muutoksina aikaansaavat luonnollisesti sen, että alkoholipoliittisessa keskustelussa täytyy ottaa terveyshaitat paremmin huomioon. Toisaalta samaan aikaan itse Alkon toiminnan kehitys keskittyi liiketaloudellisen tehokkuuden ja katteiden parantamiseen sekä kotimaisen tuotannon suosimiseen.<sup>16</sup>

Alkon toiminta on aina ollut yhteydessä Suomen alkoholipoliittikkaan ja sen tavoitteisiin. Vuoden 1968 alkoholilain 5 §:ssä alkoholipoliittinen periaate muotoiltiin seuraavasti: ”alkoholiasi- oita hoidettaessa ja järjestettäessä on pyrittävä siihen, että alkoholista aiheutuvat haitat ja vauriot muodostuvat mahdollisimman vähäisiksi.” 1994 säädetyssä alkoholilaissa vastaava periaatepykälä on 1 §: ”tämän lain tarkoituksena on alkoholin kulutusta ohjaamalla ehkäistä al- koholipitoisista aineista aiheutuvia yhteiskunnallisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja.” Ku- lutuksen vähentämiseen pyrkimisen sijasta alkoholipoliittikka on siis pitkään rakentunut hait- tojen vähentämisen ja hoidon pohjalle. Alkoholipoliittikka ja sen tavoitteet kirjataan siis lakiin, jonka käytännön toteuttamisen välineenä Alko on. Uuden alkoholilain (1102/2017) periaate- pykälässä lain tarkoituksiksi asetetaan alkoholin aiheuttamien haittojen ehkäiseminen. Yksi keinoista on alkoholin kulutuksen rajoittaminen, joten sanamuodossa on pientä tiukennusta aiempaan lainsäädäntöön.

Alkuperäiset sosiaalipoliittiset eli alkoholin kulutuksen vähentämiseen pyrkivät tavoitteet ja fiskaaliset tavoitteet ovat ristiriitaisia keskenään, sillä mitä paremmin ensimmäisessä onnistu- taan, sitä huonommin jälkimmäinen toteutuu. Alkoholipoliittikan päätavoite on ollut Suomessa kulutuksen rajoittaminen tai alkoholihaittojen ehkäisy (jotka eivät tietenkään sulje toisiaan pois), joita osakeyhtiömuodossa liiketoimintaa harjoittava Alko on toteuttanut. Tässäkin on olemassa tietty ristiriita, sillä liiketoimintamallissa tavoitellaan taloudellista tehokkuutta ja tuottoa, jotka on vaikea sovittaa yhteen alkoholihaittojen kitkemisen kanssa. Alko on myös toiminut alkoholin saatavuuden parantamisen puolestapuhujana, joka voidaan nähdä olevan alkoholin kulutuksen vähentämisen tavoitteen vastaista.<sup>17</sup> Toisaalta periaatepykälien löyhen- tyminen keskittymään haittojen hoitoon ja vähentämiseen kulutuksen pienentämisen sijasta on voinut antaa enemmän liikkumatilaa liiketoiminnan hoitamisen suhteen.

---

<sup>16</sup> Häikiö 2007 s. 249–252.

<sup>17</sup> Häikiö puhuu selvästä kaksinaismoralismista Alkon toiminnassa, ja ristiriidan olevan pahimmillaan 1960-lu- vulla. Häikiö 2007 s. 458–459. Warsell taas toteaa Alkon perustehtävän ja sen toteuttamisen kaksijakoisuuden koettelevan Alkon uskottavuutta. Warsell 2005 s. 119.



Alkuperäinen fiskaalinen peruste monopolin perustamiselle on siis väistynyt terveystarkenteen tieltä, mutta monopolin olemassaolon perusteluihin on vasta 1990-luvulla EU-jäsenyysneuvottelujen myötä tuotu nykyinen ”sosiaali- ja terveystarkenteet” -mantra.<sup>18</sup> EU-neuvotteluissa lähdettiin liikkeelle halusta säilyttää Alkon monopoli, jolle täytyi löytää hyväksyttävä perustelu. Perusteluna oli nimenomaan sosiaali- ja terveystarkenteet, mutta vain vähittäismyymntimonopolin olemassaolo voitiin perustella niillä tarpeeksi hyvin.<sup>19</sup> Näin ollen Euroopan unioniin liittymisen seurauksena vain vähittäismyymntimonopoli, nykyinen Alko Oy, jäi olemaan.<sup>20</sup>

Vaikka alkoholipolitiikan sanotaan perustuvan sosiaali- ja terveystarkenteet syihin, on taloudellisia vaikutuksia kuitenkin selvästi vielä olemassa. Esimerkiksi uuden alkoholilain esitöissä todetaan, että ”jos uudistuksen päätavoite olisi vähentää alkoholin aiheuttamia haittoja, kustannushyötysuhteeltaan tehokkaimmat keinot ovat - - koko väestöön kohdistuvat keinot: saatavuuden rajoittaminen, verotus ja mainonnan rajoitukset.”<sup>21</sup> Uudistus kuitenkin nosti vähittäismyymntiluvan alaisten alkoholijuomien alkoholipitoisuuden 4,7 %:sta 5,5 %:in sekä poisti valmistustapavaatimuksen. Tämä mahdollistaa myös tisleistä tehtyjen juomasekoitusten – julkisuudessa on käytetty myös termiä limuviinat – myymisen. Uudistus myös kevensi anniskeluun liittyviä säännöksiä ja salli aiemmin kielletyn ”happy hour”-mainonnan.<sup>22</sup> Kaiken kaikkiaan alkoholin saatavuutta siis lisättiin ja mainonnan rajoituksia löyhennettiin, joka on selkeästi vastoin esityksessä mainittuja alkoholihaittojen vähentämistoimenpiteitä. Saman esityksen taloustarkenteet tavoitteiden osiossa todetaan, että ”lisäämällä alkoholin vähittäismyymntiä voitaisiin tukea sekä panimoteollisuutta että päivittäistavarakauppaa elinkeinolle hankalassa tilanteessa.”<sup>23</sup> Myös tämä kertoo alkoholipolitiikassa olevan edelleen muitakin vaikuttimia kuin terveystarkenteet perusteet, sillä alkoholin vähittäismyymntiä lopulta helpotettiin.<sup>24</sup>

---

<sup>18</sup> *Warsell* 2005 s. 248–249. *Warsell* on väitöskirjassaan analysoinut eduskunnassa käytettyjä monopolin puolesta puhuvia argumentteja ja etsinyt niissä käytettyjä perusteluja.

<sup>19</sup> *Warsell* 2005 s. 255. Myös *Häikiö* 2007 s. 336–337.

<sup>20</sup> *Ojala* 2009 s. 28.

<sup>21</sup> HE 100/2017 s. 41.

<sup>22</sup> HE 100/2017 s. 102.

<sup>23</sup> HE 100/2017 s. 42.

<sup>24</sup> *Ranki* toteaa alkoholituloilla olleen erittäin suuri merkitys valtiontaloudessa läpi vuosikymmenten, ja että vero- sekä hintatasoa on säädelty kansantaloudellisten ja fiskaalisten tarpeiden mukaan. *Ranki* 2012 s. 326. *Häikiö* puolestaan toteaa, että Alkon historiassa on ollut monia vaiheita, jolloin valtion finanssi-intressit ovat menneet alkoholipolitiikan harkinnan ohi. *Häikiö* 2007 s. 460.

## 2.2 Uusi alkoholilaki

Alkoholilaki 1102/2017, jäljempänä vain alkoholilaki, astui voimaan osittain 1.1.2018 ja loput säädökset astuivat voimaan 1.3.2018. Alkoholilaki nosti Alkon monopolin ulkopuolella vähittäismyyntiluvalla myytävien alkoholijuomien alkoholipitoisuuden 5,5 %:in ja poisti aiemman lainsäädännön mukaisen valmistusmenetelmärajituksen. Anniskelua helpotettiin lieventämällä vastaavan hoitajan vaatimuksia ja tilaviinien ohella myös käsityöläisoluista voi myydä tiettyin edellytyksin suoraan valmistuspaikalta. Kaiken kaikkiaan alkoholilaila siis parannettiin alkoholin saatavuutta, ja sen tarkoituksena oli muutenkin keventää alkoholiin liittyvää sääntelytaakkaa sekä koota se helpommin ymmärrettäväksi kokonaisuudeksi.<sup>25</sup>

Lain vaikutuksesta alkoholin etämyynti on edelleen kiellettyä, eli toisesta jäsenvaltiosta ei voi myydä alkoholijuomia suomalaiselle kuluttajalle. Tämä johtuu siitä, että vähittäismyyntilupa sidotaan toimipaikkaan Suomessa.<sup>26</sup> Myöskään Alkon monopoliasemaa ei lähdetty purkamaan, vaan vähittäismyyntimonopoli pidettiin voimassa yli 5,5 % alkoholijuomille. Poikkeuksena tästä on tilaviinien ja käsityöläisoluiden erityisasema.<sup>27</sup> Nykyisen lainsäädännön mukaisista toimenpiteistä arvioin tässä tutkielmassa unionin oikeuden kannalta Alkon olemassaolon perusteita, etämyynnin kieltä sekä tilaviinien ja käsityöläisoluiden erityisasemaa.

Koska laki jätti epäselvyyttä etämyynnin asemaan, asetettiin työryhmä selvittämään aihetta. Kansallisen lainsäätäjän asennetta kuvaa hyvin työryhmän nimi: alkoholijuomien rajat ylittävän etämyynnin rajoittamista selvittävä työryhmä. Tarkoituksena ei siis ollut alun perinkään tarkastella etämyyntiä sisämarkkinakysymyksenä, vaan löytää keinot, joilla se voitaisiin kieltää. Työryhmän asettaminen oli kuitenkin hyvä päätös, sillä lainsäädännön epäselvyys on haitaksi oikeusvarmuudelle ja lainsäätäjän uskottavuudelle.<sup>28</sup>

Työryhmän mietintö ehdottaa uutta lainsäädäntöä, jolla etämyynti kiellettäisiin laissa selkeämmin, mutta etämyynti toisesta jäsenvaltiosta korkeintaan 5,5 % alkoholia sisältävien juomien osalta voitaisiin sallia.<sup>29</sup> Kansallisen lainsäätäjän näkökulma on selkeästi etämyynnin kieltämisen kannalla.

---

<sup>25</sup> HE 100/2017 s. 1 ja 43.

<sup>26</sup> Alkoholilaki 17 ja 32 §.

<sup>27</sup> Alkoholilaki 17 §.

<sup>28</sup> Sosiaali- ja terveysministeriön tiedote 61/2018.

<sup>29</sup> Alkoholijuomien rajat ylittävän etämyynnin rajoittamista selvittävän työryhmän mietintö s. 1.

## 3 Periaatteet

### 3.1 Periaatteiden vaikutus eurooppaoikeudessa

Eurooppaoikeuteen sisältyy paljon periaatteita, joista osa on kirjattu perussopimuksiin ja osa vaikuttaa yleisinä oikeusperiaatteina. Sopimuksiin kirjatulla periaatteilla on säädettyinä primäärioikeutena oikeuslähteen asema. Lisäksi Euroopan unionin tuomioistuin<sup>30</sup> on tuomiois- saan vahvistanut joitain periaatteita yleisiksi oikeusperiaatteiksi, joita sovelletaan unionin oi- keudessa.<sup>31</sup> Perussopimuksissa on varsinaisten periaatteiden lisäksi tavoitteita, joihin Euroo- pan unionin ja jäsenvaltioiden tulee toiminnassaan pyrkiä – esimerkiksi sisämarkkinoiden neljä perusvapautta. Nämä tavoitteet toimivat periaatteiden tavoin ohjaamassa tulkintaa, ja käy- tänkin selvyuden vuoksi niistä sanaa tavoiteperiaate.<sup>32</sup>

Oikeusperiaatteita käytetään argumentaation keinoina sovellettaessa jotain tiettyä normia, sekä sekundäärinormiston tulkintaohjeina ja pätevyuden kontrolloinnissa.<sup>33</sup> Yksi Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisuisaan käyttämä tulkintamalli on teleologinen tulkinta, eli se pyrkii unionioikeuden tavoitteiden mahdollisimman hyvään toteutumiseen.<sup>34</sup> Näin tavoitepe- riaatteet pääsevät vaikuttamaan muiden oikeusperiaatteiden rinnalla. Toisaalta on hyvä muis- taa, ettei kyse ole tavoiteperiaatteiden osalta mistään abstraktista oikeudellisesta ilmiöstä vaan suoraan perussopimuksista löytyvästä säädöksestä, joka on ennemmin periaatteenomai- nen tai tiettyä tavoitetta painottava kehoitus kuin selkeä sääntö. Tällöin on luonnollista, että tällaisen säädöksen tarkoitukseen päästään painottamalla sen ilmaisemia tavoitteita laintul- kinnan ongelmakohtissa. Teleologinen tulkinta, jossa tavoiteperiaatteet otetaan huomioon, tuo tuomioihin punnintaa lain eri tulkinta- tai soveltamisvaihtoehtojen välillä ja kirjoittaa nä- kyväksi niitä tavoitteita, joihin unionin oikeudella pyritään.<sup>35</sup>

Eurooppaoikeudelle on myös tyypillistä, että tuomioistuin itse löytää ja vahvistaa voimassa- oleviksi (eli konstituoi) periaatteita.<sup>36</sup> Selitän tämän prosessin mukailten *Markku Kiikerin*

---

<sup>30</sup> Käytän tutkielmassani pelkästään nimeä Euroopan unionin tuomioistuin (tai EUT), myös vanhaan yhteisön tuomioistuimeen ja sen ratkaisuihin viitatessani. Tällä pyrin selkeämpään ja helpommin ymmärrettävään esitys- tapaan.

<sup>31</sup> *Raitio* Defensor Legis 2/2005 s. 358

<sup>32</sup> *Raitio* käyttää tavoiteperiaatteista *Dworkinin* termiä politiikka, mutta toteaa itsekin, ettei dworkinilaista peri- aate-politiikka erottelua kannata käytännön eurooppaoikeudessa tehdä. Ks. *Raitio* 2013 s. 225.

<sup>33</sup> *Joutsamo – Aalto – Kaila – Maunu* 2000 s. 49, *Davies* 2011 s. 65 ja *Raitio* 2013 s. 224.

<sup>34</sup> *Davies* 2011 s.64 ja *Raitio* Oikeus 2005/3 s. 278.

<sup>35</sup> *Raitio* Oikeus 2005/3 s. 278.

<sup>36</sup> *Kiikeri* 2012 s. 549. Verrattuna *Raitioon* (Defensor Legis 2/2005) *Kiikeri* puhuu teoreettisemmista lähtökoh- dista, ja toteaa kyseisen mallin olevan yleinen eurooppaoikeudessa. *Raitio* taas tarkastelee oikeusperiaatteita konkreettisemmin ratkaisutilanteissa.

esittelemää periaatteiden konstituoimisen teoriaa.<sup>37</sup> Oikeusjärjestyksen sääntöjen johdonmukainen tulkinta muodostuu eri sääntöjen luomien oikeuksien ja velvollisuuksien huomioon ottamisesta ja suhteuttamisesta toisiinsa. Tätä tekee institutionaalinen määräysvaltaa käyttävä toimija, joka on unionin oikeudessa Euroopan unionin tuomioistuin. Samalla tuomioistuin muotoilee ja ilmaisee periaatteita, joita se käyttää harkinnassaan ja tulkinnassaan. Tuomioistuimen johdonmukainen argumentaatio ja harkintavallan käyttö luo johdonmukaisuutta koko oikeusjärjestelmään; oikeusjärjestyksestä siirrytään oikeusjärjestelmään juuri sääntöjen luomien oikeuksien ja velvollisuuksien johdonmukaisen tulkinnan kautta (eli oikeusjärjestyksen systematisoinnilla löydetään periaatteita).<sup>38</sup>

Yleiset oikeusperiaatteet ja tavoiteperiaatteet pääsevät siis vaikuttamaan unionin oikeuden sisältöön konkreettisissa ratkaisutilanteissa nimenomaan Euroopan unionin tuomioistuimen välityksellä. Toisaalta tuomioistuin konstituoii myös itse näitä periaatteita: se löytää niitä itse luomastaan oikeuskäytännöstä, ja legitimoii niitä käyttämällä niitä omista perusteluissaan.<sup>39</sup> Tuomioistuimella on siis kriittinen rooli periaatteiden näkymisessä käytännön eurooppaoikeudessa.

### 3.2 Suhteellisuusperiaate

Yksi eurooppaoikeudessa noudatettavista periaatteista on suhteellisuusperiaate, jonka mukaan valittujen toimenpiteiden tulee olla oikeassa suhteessa niillä haluttuun tavoitteeseen. Periaate on nimenomaisesti mainittu Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 5 artiklassa, mutta se on lisäksi yleinen oikeusperiaate unionin alueella.<sup>40</sup>

Suhteellisuusperiaate koskee myös sellaisia vapaata liikkuvuutta rajoittavia toimenpiteitä, jotka ovat SEUT 36 artiklan oikeuttamisperusteen nojalla sallittuja. Tätä ilmaisee artiklan sanamuoto ”ovat perusteltuja”, eli vapaata liikkuvuutta rajoittavien toimenpiteiden tulee täyttää jonkinlainen perusteltavuuskriteeri, jotta ne voidaan hyväksyä 36 artiklan oikeuttamisperusteiden piiriin.<sup>41</sup> Myös oikeuskäytännössä on todettu, että kansanterveyden tai yleisen järjestyksen perusteella tehtyjen rajoitusten on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuihin

---

<sup>37</sup> Kiikeri 2012.

<sup>38</sup> *Kiikeri* 2012 s. 548–550.

<sup>39</sup> Toisaalta tämä ei ole aina ongelmatonta. Esimerkiksi *Klamert* 2017 s. 817 ja 818.

<sup>40</sup> *Raitio* Defensor Legis 2/2005 s. 359.

<sup>41</sup> Samoin *Kaila*, Defensor Legis 4/2016 s. 689 sekä *Raitio* 2013, s. 317 ja 2005 s. 360. Raitio painottaa suhteellisuusperiaatteen huomioimisen tärkeyttä, kun kyse on poikkeuksesta perusvapauteen.

päämääriin nähden ja että jäsenvaltioiden velvollisuus on näyttää toteen toimenpiteidensä oikeasuhtaisuus.<sup>42</sup> Samoin suhteellisuusperiaate koskee muitakin tilanteita, joissa tavaroiden vapaasta liikkuvuudesta halutaan poiketa.

Suhteellisuusperiaatteen mukaisen toimenpiteen hyväksyttävyyden (eli perusteltavuuden) arviointiin on esitetty kolme kriteeriä. Ensimmäinen on toimenpiteen asianmukaisuus, tehokkuus ja sopivuus suhteessa päämäärään. Toinen arvioitava kriteeri on toimenpiteen tarpeellisuus ja välttämättömyys päämäärän kannalta ja kolmas toimenpiteen oikeasuhtaisuus.<sup>43</sup> Sisällöllisesti nämä kriteerit esiintyvät myös oikeuskäytännössä.<sup>44</sup> Olennaista on siis tarkka tapauskohtainen arvio: kaikkien kriteerien on täytyttävä, jotta jokin toimenpide olisi suhteellisuusperiaatteen mukainen.

Suhteellisuusperiaatteen kolmekriteerisestä arvioinnista on myös hieman pelkistetympi kaksiportainen variantti: ensin arvioidaan, onko toimenpide asianmukainen (suitability) ja sen jälkeen, onko se välttämätön (necessity).<sup>45</sup> Tässä mallissa kolmiportaisen arvioinnin kaksi viimeistä kriteeriä sulautuvat yhdeksi arvioinniksi, jossa toimenpiteen kielteisiä vaikutuksia laissa suojatulle oikeushyväille (esimerkiksi tavaroiden vapaalle liikkuvuudelle) verrataan toimenpiteellä suojatun oikeushyvän (esimerkiksi ihmisten terveyden ja elämän suojelu) tärkeyteen. Jos laissa suojattuun oikeushyvään kohdistuvat kielteiset vaikutukset ovat perusteltuja toimenpiteen tarkoitukseen eli sillä suojellun oikeushyvän tärkeyteen nähden, on toimenpide silloin suhteellisuusperiaatteen mukainen.<sup>46</sup>

Suhteellisuusperiaatteessa on näin paljon merkkejä myös vähemmän puuttumisen periaatteesta.<sup>47</sup> Tämä tarkoittaa, että pääsäännöstä poikettaessa poikkeamiskeinoista pitää valita kaikista vähiten pääsäännön toteutumista haittaavaa vaihtoehto. Muut enemmän puuttuvat keinot eivät ole sallittuja. Oli kyse minkälaisesta mallista suhteellisuusperiaatteen jaottelemisen tahansa, on kaikissa yhteistä arvioinnin sidonnaisuus käsillä olevaan tapaukseen ja sen tosiasialliseen luonteeseen. Suhteellisuusperiaate näkyy siis jarruna perussopimuksista

<sup>42</sup> Esimerkiksi tuomio asiassa C-434/04 kohta 29 ja tuomio asiassa C-17/93 kohta 15.

<sup>43</sup> *Kaila*, Defensor Legis 4/2016 s. 689–690, *Raitio* 2013 s. 316 ja *Laakso* 1999 s. 1082–1083. Toisaalta suhteellisuusarviointi on katsottu olevan pelkistettävissä myös vertailuun käytettyjen keinojen ja tavoiteltavien päämäärien välille *Joutsamo – Aalto – Kaila – Maunu* 2000 s. 39–40

<sup>44</sup> Tuomio asiassa C-331/88 (Fedesa) kohdat 13 ja 14.

<sup>45</sup> *Barnard* 2013 s. 177.

<sup>46</sup> *Barnard* 2013 s. 177.

<sup>47</sup> Ks. *Alanen* 2002 s. 114.

poikkeamiselle ja se korostaa tosiasiallisten olosuhteiden huomioon ottamista pelkkien muodollisuuksien sijaan.

## 4 Unionin oikeus

### 4.1 Unionin oikeusjärjestyksen ja kansallisen oikeusjärjestyksen suhde

Euroopan unioni koostuu jäsenvaltioista, joilla on omat kansalliset oikeusjärjestyksensä. Lisäksi unionilla on omaa säädettyä (sekä johdettua) oikeutta, mikä muodostaa unionin oikeusjärjestyksen. Unionin oikeus on itsenäinen kansallisesta oikeudesta siten, että sen sisältö tai sovellettavuus ei ole riippuvaista kansallisesta oikeusjärjestyksestä. Tällöin on mahdollista tarkastella kansallista oikeutta aineistona (faktapohjana) eurooppaoikeudelliselle tutkimukselle.<sup>48</sup>

Euroopan unionin oikeuden ja kansallisen oikeuden välistä suhdetta määrittävät tulkintaperiaatteet on muotoiltu Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä.<sup>49</sup> EUT totesi Van Gend -tuomiossa, että Euroopan yhteisön (nykyinen Euroopan unioni) perustaminen loi uuden oikeusjärjestyksen kansainvälisen oikeuden kentälle, ja että tämän oikeusjärjestyksen hyväksi jäsenvaltiot ovat rajoittaneet suvereniteettiaan (perustamissopimusten mukaisilla alueilla).<sup>50</sup> Kansallisista lainsäädännöistä riippumaton oikeusjärjestys luo oikeuksia ja velvoitteita yksityisille, ja näistä oikeuksista ja velvoitteista tulee osa heidän oikeusasemaansa. Mahdollista on sekä suoraan sopimustekstistä johtuvat oikeudet, että sopimustekstissä asetetusta velvollisuudesta toiselle johdettu oikeus. Tätä uutta oikeusjärjestystä ja sen noudattamista tulkitsee unionin tuomioistuin, joka myös huolehtii, että kansallisissa tuomioistuimissa tulkitaan unionin oikeutta yhtenevillä tavoilla.<sup>51</sup>

Toinen merkittävä ratkaisu on tuomio asiassa 6/64 (Costa). Tuomiossa tuomioistuin korostaa, että perustamissopimuksella luotiin uusi oikeusjärjestys, joka on voimassa jäsenvaltioissa ja joka rajoittaa jäsenvaltioiden suvereniteettia sovitulla aloilla, ja jota sovelletaan sekä jäsenvaltioiden kansalaisiin että jäsenvaltioihin. Mitään kansallisia säännöksiä ei voida asettaa

---

<sup>48</sup> Jääskinen 2008 s. 142.

<sup>49</sup> Ojanen 2005 s. 1211 ja 1212.

<sup>50</sup> Tuomio asiassa 26/62.

<sup>51</sup> Tuomio asiassa 26/62.

tuomioistuimessa etusijalle perustamissopimukseen perustuvaan oikeuteen nähden, sillä näin tehtäessä yhteisön (Euroopan unionin) oikeudellinen perusta asetettaisiin kyseenalaiseksi.<sup>52</sup>

Näistä tuomioista seuraa unionioikeuden etusija, suora sovellettavuus ja tulkintavaikutus. *Kiikeri* korostaa tapausten oikeudellista merkittävyyttä, sillä nämä tapaukset perustavat uudenlaista kansainvälisoikeudellista tulkintaa: kansallisissa tuomioistuimissa voidaan vedota suoraan unionioikeuteen, jota kansallisten tuomioistuinten on lojaalisti sovellettava. Hänen tulkintansa on, että jäsenvaltiot loivat perustamissopimuksen säännöillä oikeusjärjestyksen ja soveltamalla tätä oikeusjärjestystä EUT luo oikeusjärjestelmää. Tällä uudella oikeusjärjestelmällä ei ole kansainvälisoikeudellista perinnettä, joten perinteiset kansainvälisoikeudelliset tulkintaperiaatteet eivät konstituoi tätä uutta järjestelmää. Sen sijaan tulkintaperiaatteet etsitään kokonaisvaltaisesti tutkien uudesta säädetyistä oikeusjärjestyksestä.<sup>53</sup>

Kokonaisvaltaisesta tulkinnasta johtuu, että jäsenvaltioiden oikeusjärjestykset ovat orgaaninen osa unionin oikeusjärjestelmää, ja toisaalta (kuten EUT totesi) unionin oikeussäännöt on otettu osaksi kansallisia oikeusjärjestyksiä. Kansallinen tuomioistuin joutuu siis ottamaan huomioon kansallisen oikeusjärjestyksen lisäksi unionin oikeusjärjestyksen, jolla on viime kädessä etusija ristiriitatilanteissa.<sup>54</sup>

*Marcus Klamert* esittää samansuuntaisia näkemyksiä unionioikeuden erityislaatuisuudesta.<sup>55</sup> Hän painottaa kuitenkin sitä, että unionioikeuden itsenäisyys kansainvälisestä oikeudesta on vain suhteellista – unionin oikeus on ottanut vanhoja kansainvälisen oikeuden periaatteita, ja muokannut niistä unionioikeuteen sopivia periaatteita.<sup>56</sup> Ajatus autonomiasta, joka lausuttiin (tai jopa julistettiin) *Van Gend* -tuomiossa, on Euroopan unionin ja unionin oikeuden erityislaatuisuuden pohjana.<sup>57</sup>

Kansallisen oikeuden ja eurooppaoikeuden suhdetta voi myös kuvata mukailien *Niilo Jääskisen* tekemää eurooppalaistuneen juridiikan perusoletusta.<sup>58</sup> Lainvalintasäännöt (kuten *lex superior derogat legi inferiori*) määrittävät kansallisen oikeuden sääntöjen (normien) keskinäisiä konflikteja, ja myöskin unionioikeuden sisäisiä konflikteja. Ne eivät kuitenkaan määritä ratkaisua unionioikeuden ja kansallisen oikeuden sääntöjen (normien) välisissä konflikteissa, vaan

---

<sup>52</sup> Tuomio asiassa 6/64.

<sup>53</sup> *Kiikeri* 2012 s. 551–553.

<sup>54</sup> *Kiikeri* 2012 s. 553–555.

<sup>55</sup> *Klamert* 2017.

<sup>56</sup> *Klamert* 2017 s. 820–822.

<sup>57</sup> *Klamert* 2017 s. 823 ja tuomio asiassa 26/62.

<sup>58</sup> *Jääskinen* 2008 s. 155.

näihin tilanteisiin sovelletaan unionioikeuden etusijan, välittömän vaikutuksen tai tulkintavaikutuksen periaatteita. *Jääskinen* myös painottaa, ettei oikeusjärjestysten suhdetta tarvitse nähdä syrjäyttämisen pyrkivänä kilpailuna, tai että se poistaisi mahdollisuuden tutkia kansallista oikeutta unionioikeuden autonomisesta lähtökohdasta.<sup>59</sup>

*René Barents* tekee erotuksen unionin oikeuden ja yhteisön oikeuden välillä.<sup>60</sup> Nimenomaan yhteisön oikeus on hänelle täysin autonominen oikeusjärjestys, ja autonomisuus tarkoittaa oikeusjärjestyksen sääntöjen sovellettavuuden olevan riippumatonta kansallisista oikeussäännöistä.<sup>61</sup> Yhteisön oikeus on kuitenkin sisällytetty osaksi unionin oikeutta Euroopan unionista tehdyssä sopimuksessa: tällä tavoin yhteisön oikeus pääsee vaikuttamaan unionin oikeuteen. Osana unionin oikeutta yhteisön oikeus saa aikaan sen, että myös unionin oikeudella on ainakin osittain autonominen luonne.<sup>62</sup>

Vaikka teoreettinen lähtökohta olisikin unionin oikeuden autonomisuus, on huomattava, ettei reaali maailmassa kyse voi olla kuitenkaan kansallisesta lainsäädännöstä täysin irrallisesta ja riippumattomasta oikeusjärjestyksestä. Euroopan unioni on pohjimmiltaan sopimus pohjainen järjestelmä, ja kansallisen lain näkökulmasta sen voimassaolon ja vaikutuksen kansalliseen oikeuteen täytyy perustua johonkin.<sup>63</sup> Suomessa tämä on toteutettu säätämällä perustuslain 1 §:än maininta siitä, että Suomi on Euroopan unionin jäsen. Euroopan unionin puolella sopimukseen Euroopan unionista (4 artikla) on säädetty jäsenvaltioille lojaliteettivelvollisuus ja velvollisuus toteuttaa perussopimuksista johtuvat velvoitteet.

Jotta tutkimuksen tekeminen eurooppaoikeuden näkökulmasta – ja nimenomaan tarkastellen kansallisen lainsäädännön suhdetta siihen – olisi mielekäästä, on unionin oikeus nähtävä autonomisena (itsenäisenä) oikeusjärjestyksenä.<sup>64</sup> Unionin oikeusjärjestelmä, jota tuomioistuimien oikeuskäytännöllään systematisoi ja luo, on siinä mielessä itsenäinen, ettei kansallisella lainsäädännöllä voida muuttaa sitä. En ymmärrä unionin oikeusjärjestelmää täysin erillisenä oikeudellisena entiteettinä kansallisista oikeusjärjestyksistä (ja -järjestelmistä), vaan ne muodostavat yhdessä eurooppaoikeuden oikeusjärjestelmän kokonaisuuden. Tämän kokonaisuuden

---

<sup>59</sup> *Jääskinen* 2008 s. 142.

<sup>60</sup> *Barents* 2004.

<sup>61</sup> *Barents* 2004 s. 249.

<sup>62</sup> *Barents* 2004 s. 329 ja 330. *Barents* puhuu yhteisön oikeudesta unionioikeuden ytimenä.

<sup>63</sup> Van Gend tuomiossa (asia 26/62) tuomioistuin toteaa perussopimuksen olevan enemmän kuin pelkkä sopimus, ja sen luovan suvereenia oikeuksia siinä määritellyille toimielimille. Toimivalta on alun perin annettu valtioiden välisellä sopimuksella.

<sup>64</sup> *Jääskinen* 2008 s. 142.



sisäisiä vuorovaikutuksia voi kuvata *Kiikerin* ja *Jääskisen* tavoin, mutta tärkeimpänä tutkimukseni kannalta on nimenomaan oikeusjärjestysten välinen jännite, jota Euroopan unionin tuomioistuimen muotoamat etusijaperiaate, tulkintaperiaate ja välittömän vaikutuksen (suoran sovellettavuuden) periaate sääntelevät. Unionin oikeus on ensisijaista ja edellä kuvatun lailla autonomista, mahdollistaen kansallisten säädösten tutkimisen eurooppaoikeudellisesta näkökulmasta.

## 4.2 Tavaroiden vapaa liikkuvuus

### 4.2.1 Säädöspohja

Euroopan unionin oikeus voidaan jakaa kahteen tasoon: ensimmäisenä tasona ja korkeimpana oikeuslähteenä on EU:n primäärioikeus eli kaikki perussopimukset ja toisena tasona sekundäärioikeus eli johdettu oikeus, jolla tarkoitetaan SEUT 288 artiklan mukaisia asetuksia, direktiivejä ja päätöksiä. Lisäksi EU:n oikeudessa on tärkeää havaita oikeuskäytännön merkitys, sillä Euroopan unionin tuomioistuimen antamilla ennakkoratkaisuilla on oikeuslähteen asema.<sup>65</sup> Tuomioistuin on myös tulkinnut sitovaan sekundäärinormistoon kuuluviksi tilannekohtaisesti sellaisiakin normeja, joita ei nimenomaisesti mainita SEUT 288 artiklassa.<sup>66</sup> Koska primääri- ja sekundaarioikeudessa on havaittavissa aukkoja ja tulkinnanvaraisuutta, on tuomioistuimella rooli unionioikeuden sisällön määrittelyssä ja tarkentamisessa.<sup>67</sup> Tuomioistuimen asemaa oikeuslähteenä ei siis tule vähätellä.

Tavaroiden vapaasta liikkuvuudesta sekä tulliliitosta säädetään SEUT 28–33 artikloissa ja jäsenvaltioiden välisten määrällisten rajoitusten kielloista 34–37 artikloissa, eli kyse on primäärioikeuteen kirjatusta vahvoista säännöistä. Tavaroiden vapaan liikkuvuuden kannalta on huomattava, että perussopimus kieltää tullimaksujen lisäksi kaikki sellaiset maksut jäsenvaltioiden välillä, jotka vaikutukseltaan vastaavat tullimaksuja. SEUT 34 ja 35 artikloissa kielletään tuonnin ja viennin määrälliset rajoitukset sekä toimenpiteet, jotka vaikutuksiltaan vastaavat määrällisiä rajoituksia. Koska tutkielmani käsittelee alkoholin myyntiä Suomessa unionin

<sup>65</sup> *Davies* korostaa tuomioistuimen oikeuskäytännön merkitystä lainsäädäntöaukkojen täyttäjänä ja EU-oikeutta luovana voimana. Ks. *Davies* 2011 s. 64.

<sup>66</sup> *Joutsamo – Aalto – Kaila – Maunu* 2000 s. 103 taulukko sekä *Kanninen* 2009 s. 179–181 ja 186–188 ja *Raitio* 2013 s. 227–228 ja 230–234. Sitovaksi sekundäärinormistoksi kaikki nimeävät asetuksen, direktiivin ja päätöksen. Ei-sitovien oikeuslähteiden merkitys sitovana normistona tulee arvioida sisällön, ei nimen perusteella. *Kanninen* vaikuttaa olevan valmis jaottelemaan ei-sitovat oikeuslähteet osaksi sekundäärinormistoa *Raitiota* helpommin.

<sup>67</sup> *Ojanen* 2005 s. 1211, 1212 ja 1227.

oikeuden valossa, rajautuu tarkastelu tavaroiden tuontia koskeviin oikeussäätöihin. Tämän vuoksi suurin mielenkiinto kohdistuu 34 artiklan tuonnin määrällistä rajoitusta vaikutukseltaan vastaaviin toimenpiteisiin, 36 artiklan oikeuttamisperusteisiin ja 37 artiklan vaatimukseen kaupallisten valtion monopolien mukauttamisesta sisämarkkinoille sopiviksi.

Ensimmäisenä täytyy tietää, mitä ovat tavarat, jotta niiden vapaata liikkuvuutta voidaan käsitellä. Tavarankäsittelyä ei ole määritelty perussopimuksissa, mutta EU:n oikeuskäytännössä sen sisältöä on täsmennetty. Tavara on tuote, jonka arvo on mitattavissa rahassa ja joka voi sellaisenaan olla liiketoimien kohteena.<sup>68</sup> Vaikka tuote kuvastaakin aineellista esinettä, voi perussopimuksen näkökulmasta tavarana pitää myös esimerkiksi sähköä.<sup>69</sup> Tutkielmani kannalta ei ole olennaista lähteä erittelemään tavaroiden, palvelujen ja pääomien rajanvetokysymyksiä, sillä alkoholituotteet ovat konkreettisia esineitä, joilla on rahallista arvoa, ja ne ovat kaupankäynnin kohteena: ne ovat siis selvästi tavaroita tavaroiden vapaan liikkuvuuden perusvapauden kannalta.<sup>70</sup>

Toinen tärkeä käsite on vaikutukseltaan vastaavat toimenpiteet. Vaikutuksiltaan vastaavat toimenpiteet viittaavat toimenpiteisiin, jotka voivat muodostua perussopimuksen kieltämiksi sisämarkkinoiden toteutumisen esteiksi. Käsitettä ei ole kuitenkaan määritelty perussopimuksissa tarkemmin, joten sen merkitystä on jälkeenpäin tarkennettu direktiiveillä ja oikeuskäytännöllä. Arvioidessaan vaikutuksiltaan vastaavia toimenpiteitä Euroopan unionin tuomioistuimien viittaa kuitenkin nykyään pääasiassa vain luomaansa oikeuskäytäntöön.<sup>71</sup>

#### 4.2.2 Dassonville-lauseke

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 34 artiklassa kielletään tuonnin määrälliset rajoitukset sekä niitä vaikutuksiltaan vastaavat toimenpiteet. Unionin oikeuskäytännön mukaan määrällisiä rajoituksia vaikutukseltaan vastaavia ovat kaikki toimenpiteet, jotka voivat tosiasiallisesti tai mahdollisesti rajoittaa yhteisön sisäistä kauppaa suoraan tai välillisesti.<sup>72</sup>

<sup>68</sup> Tuomio asiassa 7/68 ja tuomio asiassa C-97/98 kohta 30.

<sup>69</sup> Tuomio asiassa C-393/92 kohta 28 ja *Kaila* 2011 s. 212

<sup>70</sup> Lisää tavaroiden, palveluiden ja pääomien määritelmästä ja rajankäynnistä ks. *Joutsamo – Aalto – Kaila – Maunu* 2000 s. 413–414, 491 ja 497–498.

<sup>71</sup> Vakiintuneen oikeuskäytännön takia direktiivien käsittely ei ole tarpeen. Ks. esim. *Joutsamo – Aalto – Kaila – Maunu* 2000 s. 420 ja *Raitio* 2013 s. 392.

<sup>72</sup> Esim. tuomio asiassa 8/74 kohta 5 (Dassonville-lauseke), tuomio yhdistetyissä asioissa C-267/91 ja C-268/91 kohta 11 ja myös hieman tuoreempi tuomio asiassa C-320/03, jonka kohdassa 67 eksplisiittisesti puhutaan vakiintuneesta oikeuskäytännöstä.

Tuomioistuin toi nämä kriteerit esiin Dassonville-tapauksessa vuonna 1974.<sup>73</sup> Tämän vuoksi kriteerejä kutsutaan vakiintuneesti Dassonville-lausekkeeksi.<sup>74</sup>

Tapauksessa Dassonville oli kyse skotlantilaisen viskin tuomisesta Belgiaan. Kauppias oli hankkinut Ranskassa laillisesti vaihdannassa olevia ”Scotch whisky” -merkinnällä varustettuja skotlantilaisia viskejä ja tuonut niitä myyntiin Belgiaan. Belgian lainsäädäntö kuitenkin vaati tällaista kauppiasta hankkimaan aitoustodistuksen alkuperämaasta, tässä tapauksessa Ison-Britanniasta, jotta Ranskasta tuotuja viskejä olisi saanut myydä Belgiassa.

Euroopan unionin tuomioistuin katsoi kuitenkin tämän olevan määrällistä rajoitusta vaikutukseltaan vastaava toimenpide, sillä aitoustodistuksen hankkiminen Ison-Britannian tulliviranomaisilta olisi tuottanut liikaa vaikeuksia kauppiaille, joka ei tuo tavaraa suoraan tuottajavaltiota. Tästä päästään tuomiossa formuloituun Dassonville-lausekkeeseen: ”määrällisiä rajoituksia vaikutukseltaan vastaavina toimenpiteinä pidetään kaikkia kauppaa koskevia jäsenvaltioiden säännöksiä, jotka voivat rajoittaa yhteisön sisäistä kauppaa suoraan tai välillisesti, tosiasiallisesti tai mahdollisesti”.<sup>75</sup>

Tuomioistuin kiinnitti myös huomiota siihen, että aitoustodistuksen hankkiminen on huomattavasti helpompaa suoraan tuottajamaasta (Iso-Britannia) tuodessa. Sen mukaan muodollisuudet, jotka selvästi suosivat tietystä jäsenvaltiosta tuotavaa kauppiasta suhteessa toisesta jäsenvaltiosta tuovaan kauppiaseen voivat olla keino mielivaltaiseen syrjintään tai jäsenvaltioiden välisen kaupan peiteltyyn rajoittamiseen.<sup>76</sup> Jos kyse on 36 artiklan kieltämästä mielivaltaisesta syrjinnästä tai jäsenvaltioiden välisen kaupan peitelystä rajoittamisesta, eivät saman artiklan oikeuttamisperusteet tule ollenkaan arvioitaviksi toimenpiteen kohdalla.<sup>77</sup> Tämä vahvistaa sen, että mielivaltaisen syrjinnän ja jäsenvaltioiden välisen kaupan peitellyn rajoittamisen kiellot ovat ensisijaisia suhteessa mahdollisiin rajoittamisen oikeuttamisperusteisiin.

Dassonville-lauseke antaa siis lisämääritelmän määrällisiä rajoituksia vaikutuksiltaan vastaaville toimenpiteille. Toimenpiteen vaikutuksen ei tarvitse olla edes konkretisoitunut, jotta se olisi 34 artiklan kiellon soveltamisalalla, sillä lausekkeen mukaan myös vain mahdollisesti kauppaa rajoittavat toimenpiteet kuuluvat sen alaan. Lisäksi vaikutus voi olla myös epäsuoraa, mikä toisaalta on vaikeampi näyttää toteen. On myös huomattava, että Dassonville-lauseke

---

<sup>73</sup> Tuomio asiassa 8/74.

<sup>74</sup> Esim. *Alanen 2002* s. 33 ja *Raitio 2013* s. 393–394.

<sup>75</sup> Tuomio asiassa 8/74 kohta 5

<sup>76</sup> Tuomio asiassa 8/74 kohta 8

<sup>77</sup> Tuomio asiassa 8/74 kohta 7

kytkeytyy nimenomaan jonkin kansallisen toimenpiteen vaikutukseen eikä sen tarkoitukseen tai muotoon.<sup>78</sup>

Kuten voidaan havaita, on SEUT 34 artiklan soveltamisala laaja vaikutuksiltaan vastaavien toimenpiteiden määritelmän johdosta. 34 artiklan kiellon alaan kuuluva toimenpide pitää oikeuttaa joko 36 artiklan mukaisella oikeuttamisperusteella tai pakottavalla vaatimuksella, jotta se olisi sallittu unionin oikeuden mukaan.<sup>79</sup> Oikeuskäytännössä myös sellaisia kansallisia toimenpiteitä, jotka eivät koskeneet muista jäsenvaltioista tuotavia tuotteita, on asettunut 34 artiklan määrällisten rajoitusten piiriin Dassonville-lausekkeen laajan soveltamisalan takia.<sup>80</sup> Tämän vuoksi niiden oikeuttamisen arviointiin sovellettiin oikeuttamisperusteita, pakottavia vaatimuksia ja suhteellisuusperiaatetta. Oikeusvarmuus kärsi tästä, ja oikeudentilan saattamiseksi tarkoituksenmukaisemmaksi unionin tuomioistuin kavensi vaikutuksiltaan vastaavien toimenpiteiden laajaa soveltamisalaa tuomiossa Keck.<sup>81</sup> Toisaalta *Jouni Alanen* toteaa, ettei ratkaisu ole selkeyden ja oikeusvarmuuden kannalta täysin tyydyttävä sen niukkojen perustelujen johdosta.<sup>82</sup> Myös *Laurence Gormley* on samaa mieltä siitä, ettei unionin tuomioistuin oikein onnistunut oikeudentilan selventämisen tavoitteessaan.<sup>83</sup>

#### 4.2.3 Keck, sallitut myyntijärjestelyt ja market access -testi

Keck-tuomion antia on tietynlaisten myyntijärjestelyjen sallittavuus, kun kyse on myyntijärjestelyjä rajoittavien tai ne kieltävien kansallisten oikeussäntöjen soveltamisesta muista jäsenvaltioista tuotuihin tuotteisiin. Tuomioistuimen mukaan myyntijärjestelyillä ei tosiasiallisesti tai mahdollisesti rajoiteta jäsenvaltioiden välistä kauppaa Dassonville-lausekkeen mukaisesti, jos niitä sovelletaan kaikkiin jäsenvaltion alueella toimiviin toimijoihin ja jos niillä on oikeudellisesti ja tosiasiallisesti sama vaikutus sekä kotimaisten tuotteiden että muista jäsenvaltioista maahantuotujen tuotteiden markkinointiin.<sup>84</sup> Tällaiset myyntijärjestelyt eivät ole myöskään Cassis de Dijon -tapauksessa<sup>85</sup> ilmaistun vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen vastaisia, eivätkä ne siis ole 34 artiklan kieltämiä jäsenvaltioiden välisen kaupan rajoituksia tai

<sup>78</sup> Tuomio asiassa C-322/01 kohta 67 ja *Kaila*, Defensor Legis 3/2016 s. 465.

<sup>79</sup> Näistä lisää luvussa 4.3 ”Sallittu poikkeaminen tavaroiden vapaasta liikkuvuudesta”.

<sup>80</sup> *Kaila* Defensor Legis 3/2016 s. 467.

<sup>81</sup> Tuomio yhdistetyissä asioissa C-267/91 ja C-268/91. Tuomion kohdassa 14 tuomioistuin toteaa oikeuskäytännön vaativan täsmennystä.

<sup>82</sup> *Alanen* 2002 s. 56.

<sup>83</sup> *Gormley* 2008 s. 1660.

<sup>84</sup> Tuomio yhdistetyissä asioissa C-267/91 ja C-268/91 kohta 16.

<sup>85</sup> Tuomio asiassa 120/78. Cassis de Dijon -tapauksesta lisää luvussa 4.3.2.

vaikutuksiltaan vastaavia toimenpiteitä.<sup>86</sup> Tästä johtuen en käsittele sallittuja myyntijärjestelyjä tavaroiden vapaasta liikkuvuudesta annettujen sallittujen poikkeamismahdollisuuksien yhteydessä, sillä myyntijärjestelyt eivät riko tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevia perussopimuksen määräyksiä.

Keck-ratkaisussa tehdään ero myyntijärjestelyjen ja tavaraa koskevien vaatimusten välillä, ja vain myyntijärjestelyt voidaan sallia sen perusteella; itse tavaraa koskevat vaatimukset täytyy pystyä perustelemaan, kuten muutkin SEUT 34 rikkovat toimenpiteet.<sup>87</sup> Myyntijärjestelyjen ja tavaraa koskevien vaatimusten erottelu on selventynyt Euroopan unionin tuomioistuimen myöhemmässä oikeuskäytännössä, sillä myyntijärjestelyä ei Keck-tuomiossa määritelty. Esimerkiksi tapauksessa LIBRO unionin tuomioistuin katsoi kirjojen vähittäismyyntihintaa koskevan sääntelyn olevan myyntijärjestely, eikä koskevan tuotteiden ominaisuuksia.<sup>88</sup> Tuomioistuin on myös katsonut, että tiettyjen tuotteiden myyntipaikkaa ja myyntiaikoja sekä niitä koskevaa mainontaa ja tiettyjä myyntitapoja koskevat säännökset ovat myyntijärjestelyjä koskevia säännöksiä.<sup>89</sup>

Oikeuskäytännön pohjalta voidaan tehdä seuraava pelkistetty lista rajoituksista, jotka laskeaan myyntijärjestelyiksi: tuotteiden myyntiajankohtaa koskevat rajoitukset, myyntipaikkaa ja myyjää koskevat rajoitukset, mainontaa koskevat rajoitukset sekä hintaa koskevat rajoitukset.<sup>90</sup> Tällainen rajoitus (myyntijärjestely) ei siis ole SEUT 34 artiklan kieltämä vaikutuksiltaan vastaava toimenpide, jos se lisäksi soveltuu erotuksetta kotimaisiin ja tuotuihin tuotteisiin, ja se ei myöskään syrji tuotuja tuotteita tosiasiallisesti tai oikeudellisesti.<sup>91</sup>

Arviointi jonkin sääntelyn kuulumisesta Keck-oikeuskäytännön mukaisten myyntijärjestelyjen piiriin tehdään tapauskohtaisesti. *Juha Raitio* korostaa syrjimättömyysperiaatteen arvioinnin tärkeyttä, sillä tuomioistuin on käskenyt arvioida syrjivyyttä erikseen sekä oikeudellisesti että tosiasiallisesti. Hän korostaa myös kokonaisuuden arviointia tavaroiden vapaan liikkuvuuden alalla: toimenpiteitä ei tulisi ahtaasti lokeroida eri oikeuskäytännön kategorioihin (Dassonville,

<sup>86</sup> Tuomio yhdistetyissä asioissa C-267/91 ja C-268/91 kohta 17.

<sup>87</sup> Tuomio yhdistetyissä asioissa C-267/91 ja C-268/91 kohdat 15 ja 16, *Barnard* 2013 s. 127 ja *Joutsamo – Aalto – Kaila – Maunu* 2000 s. 432.

<sup>88</sup> Tuomio asiassa C-531/07 kohdat 17 ja 20.

<sup>89</sup> Tuomio asiassa C-71/02 kohta 38. Lisäksi esim. tuomio asiassa C-292/92 kohdat 21-24 (mainonnan kieltö), tuomio asiassa C-63/94 kohta 13 (pienellä katteella myynnin kieltö), tuomio asiassa C-20/03 kohta 25 (myyntitapojen sääntely), tuomio yhdistetyissä asioissa C-69/93 ja C-258/93 kohta 15 ja tuomio yhdistetyissä asioissa C-401/92 ja C-402/92 kohta 15 (aukioloajat) sekä tuomio asiassa C-391/92 kohta 15 (kieltö myydä äidinmaidonkorviketta muualla kuin apteekissa).

<sup>90</sup> *Barnard* 2013 s. 129 ja 130 sekä *Raitio* 2013 s. 490.

<sup>91</sup> *Raitio* 2013 s. 489 ja *Joutsamo – Aalto – Kaila – Maunu* 2000 s. 431 ja 432.

Keck, Cassis de Dijon), vaan niitä tulee arvioida kokonaisuutena, ottaen huomioon olosuhteet sekä tiedostaen suhteellisuus-, syrjimättömyys- ja muiden oikeusperiaatteiden tulkintaa ohjaavat vaikutukset.<sup>92</sup> Reaalimaailman olosuhteet sekä sääntelyn tosiasialliset vaikutukset ovat siis yhtä tärkeitä kuin jäsenvaltion toimenpiteiden oikeudellinen muoto.

Keck-oikeuskäytäntöön ja sen soveltamiseen on esitetty myös kritiikkiä. Esimerkiksi *Heidi Kaila* tuo esiin sen, että jäsenvaltioiden toimenpiteiden vaikutusten arviointi kansallisten tuotteiden markkinointiin ja tosiasiallisen syrjivyyden osoittaminen on vaikeaa, varsinkin näyttökysymysten osalta. Myöskin jäsenvaltion toimenpiteen luokittelu muodon mukaan voi heikentää oikeusvarmuutta, sillä kyse on jäykästä lähestymistavasta.<sup>93</sup>

Tuomioistuin on yrittänyt selventää tätä oikeusvarmuuden kannalta epätydyttävää tilannetta ratkaisussaan C-110/05 (komissio v. Italia). Tässä ratkaisussa tuodaan esiin markkinoille pääsyn kriteeri, toiselta nimeltään market access -testi.<sup>94</sup> Vaikka tapauksessa arvioitua Italian lainsäädäntöä sovellettiin erotuksetta kotimaisiin ja toisista jäsenvaltioista tuotuihin tuotteisiin, esti lainsäädäntö tosiasiallisen tuotteiden markkinoille pääsyn Italiassa. Kun markkinoille pääsy estyy, on kyse normaalista SEUT 34 artiklan kieltämästä tuonnin rajoitusta vaikutukseltaan vastaavasta toimenpiteestä, jonka sallittavuus tulee arvioida oikeuttamisperusteiden tai pakottavien vaatimusten avulla.<sup>95</sup> Market access -testi korostaa Dassonville-lausekkeen mukaista jäsenvaltion toimenpiteen tosiasiallista vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, sen sijaan että toimenpidettä arvioitaisiin tiukan muotokriteerin mukaan myyntijärjestelyjen näkökulmasta. EUT on soveltanut market access -testiä suoraan viittaamatta Keck-oikeuskäytäntöön, kun se on arvioinut jäsenvaltion toimenpiteen SEUT 34 artiklan mukaisuutta: kyse on siis itsenäisestä arviointimallista.<sup>96</sup>

*Kaila* näkee markkinoille pääsyn kriteerin olleen koko vaikutuksiltaan vastaavien toimenpiteiden oikeuskäytännön taustalla, lähtien Dassonville-ratkaisusta ja jatkuen Keckiin, ja hänelle markkinoille pääsyn kriteeri korostaa tosiasiallisia toimintamahdollisuuksia sisämarkkinoilla sekä yritysten esteetöntä pääsyä toisten jäsenvaltioiden markkinoille, jos pääsyn rajoituksille

---

<sup>92</sup> *Raitio* 2013 s. 491–494.

<sup>93</sup> *Kaila* Defensor Legis 3/2016 469. *Alanen* taas kritisoi jo alkuperäisen Keck-ratkaisun perustelujen heikkoutta, sillä sen perustelut eivät ole tarpeeksi laajat. *Alanen* 2002 s. 56. Myös *Purnhagen* ja *Schebesta* esittävät kritiikkiä Keck-kriteerejä kohtaan. *Purnhagen – Schebesta* 2017 s. 429

<sup>94</sup> Tuomio asiassa C-110/05 kohta 56.

<sup>95</sup> Tuomio asiassa C-110/05 kohdat 58 ja 59.

<sup>96</sup> Tuomio asiassa C-333/14 kohta 32 ja *Purnhagen – Schebesta* 2017 s. 425.

ei ole asiallisia perusteluita.<sup>97</sup> *Raitio* pelkistää market access -testin kysymykseen siitä, luovatko jäsenvaltion kansalliset säännökset kotimaiselle tuotannolle tosiasiallisen kilpailuedun.<sup>98</sup> *Paul Craig ja Gráinne de Búrca* analysoivat markkinoille pääsyä kattavana taustaperiaatteena SEUT 34 artiklan tulkinnassa, mutta tuovat myös esiin vastakkaisen näkökulman, jonka mukaan market access -ajattelu ei oikeastaan tuo mitään uutta keskusteluun vaikutuksiltaan vastaavista toimenpiteistä.<sup>99</sup> Näen markkinoille pääsyn kriteerin olevan luonnollinen tarkennus jo Keck-oikeuskäytännössä esiin tuotuun syrjinnän kieltoon: tosiasiallista syrjintää suhteessa kotimaisiin tuotteisiin tapahtuu silloin, kun toisessa jäsenvaltiossa laillisesti markkinoilla olevan tuotteen pääsy estetään kotimaan markkinoille (ilman hyväksyttävää perustetta).

### 4.3 Sallittu poikkeaminen tavaroiden vapaasta liikkuvuudesta

#### 4.3.1 Perussopimuksen mukainen oikeuttamisperuste

Tavaroiden vapaasta liikkuvuudesta on myös mahdollista poiketa. 36 artiklan mukaan 34 ja 35 artiklan määräykset eivät estä sellaisia tuontia, vientiä tai kauttakuljetusta koskevia kieltoja tai rajoituksia, jotka ovat perusteltuja julkisen moraalien, 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. 34 artiklan kieltämä tuonnin määrällinen rajoitus tai sitä vaikutukseltaan vastaava toimenpide on siis sallittu vain, jos se voidaan perustella 36 artiklan mukaisella syyllä. 36 artiklan poikkeusperusteisiin voidaan vedota vain harmonisoimattomalla alalla, ja harmonisoinnin jälkeen 36 artiklan perusteisiin vetoaminen on alisteinen SEUT 114 artiklan mukaiselle komission tarkastusmenettelylle.<sup>100</sup>

On syytä pitää mielessä, että 36 artikla on poikkeus tavaroiden vapaan liikkuvuuden pääperiaatteesta ja sitä on tulkittava suppeasti, koska sääntelyn lähtökohtana on poistaa kaikki tavaroiden vapaan liikkuvuuden esteet.<sup>101</sup> 36 artiklan luettelemat oikeuttamisperusteet tulee ymmärtää tyhjentyvänä listana, joten muihin perusteisiin vetoaminen poikkeuksen

<sup>97</sup> *Kaila* Defensor Legis 3/2016, s. 471 ja 472.

<sup>98</sup> *Raitio* 2013 s. 497 ja 498.

<sup>99</sup> *Craig – de Búrca* 2015 s. 690–695.

<sup>100</sup> *Jääskinen* 2007 s. 110 ja *Davies* 2011 s.132.

<sup>101</sup> Esimerkiksi tuomio asiassa 46/76 kohta 12 ja tuomio asiassa 174/82 kohta 22.

oikeuttamiseksi sen nojalla ei käy päinsä.<sup>102</sup> Tuomioistuin on esimerkiksi jo varhaisessa vaiheessa linjannut, etteivät taloudelliset perusteet kuulu 36 artiklan oikeuttamisperusteisiin.<sup>103</sup> Tämä ei kuitenkaan tarkoita, etteikö 36 artiklan oikeuttamisperusteen perusteella oikeutettu poikkeaminen voisi myös aikaansaada taloudellisten tavoitteiden toteutumista.<sup>104</sup>

Perusteiden taloudellisuutta arvioitaessa täytyy huomata, ettei taloudellisuus tarkoita tässä yhteydessä täysin samaa kuin arkikielessä: esimerkiksi artiklan sallima teollisen ja kaupallisen omaisuuden suojelun peruste voi olla taloudellinen sanan perinteisessä merkityksessä.<sup>105</sup> Taloudellisiin tavoitteisiin pyrkiminen oikeuttamisperusteilla on kiellettyä, jota ilmentää myös SEUT 36 artiklan toisen virkkeen protektionismin kieltö.<sup>106</sup> Selkeästi taloudellisia tavoitteita ovat esimerkiksi valtion verokertymän kasvattaminen tai kotimaisten yritysten suosiminen tavaroiden vapaata liikkuvuutta rajoittavilla toimenpiteillä.<sup>107</sup>

Myös suhteellisuusperiaatteen vaikutus on tiedostettava, kun vapaasta liikkuvuudesta poikkeava kansallinen toimenpide pyritään oikeuttamaan 36 artiklan oikeuttamisperusteella. Toimenpiteen tulee olla oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään (esimerkiksi ihmisten terveyden suojeleminen) nähden, eikä se saa rajoittaa jäsenvaltioiden välistä kauppaa enempää kuin on tarpeen päämäärän saavuttamiseksi.<sup>108</sup> Euroopan unionin tuomioistuin on ilmaissut tämän myös tiukemmin sanankääntein: ”on korostettava, että jäsenvaltio voi turvautua 36 artiklaan perustellakseen tuonnin määrällistä rajoitusta vaikutukseltaan vastaavan toimenpiteen ainoastaan, jos millään toisella, tavaroiden vapaata liikkuvuutta vähemmän rajoittavalla toimenpiteellä ei voida saavuttaa samaa tavoitetta”.<sup>109</sup>

Oikeuttamisperusteista yleinen järjestys ja ihmisten terveyden suojeleminen ovat olennaisimpia tutkimukseni kannalta, sillä 34 artiklan vastaista alkoholia koskevaa sääntelyä on perusteltu nimenomaan kyseisillä perusteilla.<sup>110</sup> Tällöin tulee tarkastella, miten kyseisiä perusteita on tulkittu unionin oikeudessa. Ihmisten terveyden ja elämän suojeleminen on katsottu EUT:n oikeuskäytännössä tärkeimmäksi 36 artiklalla suojelluista oikeushyvistä ja sen toteuttamisen laajuus on

---

<sup>102</sup> Tuomio asiassa 113/80 kohdat 5-8. Myös *Joutsamo – Aalto – Kaila – Maunu* 2000 s. 433.

<sup>103</sup> Tuomio asiassa 7/61. Myös tuomio asiassa 72/83 kohdat 23 ja 35, tuomio asiassa C-324/93 kohta 36 sekä *Gormley* 2008 s. 1679 ja 1680.

<sup>104</sup> Tuomio asiassa 72/83 kohta 36.

<sup>105</sup> *Oliver* 2016 s. 149.

<sup>106</sup> *Barnard* 2013 s. 155 ja *Oliver* 2016 s. 149.

<sup>107</sup> *Oliver* 2016 s. 149-150 ja tuomio asiassa C-324/93 kohta 36.

<sup>108</sup> Tuomio asiassa C-456/10 kohta 45 ja tuomio asiassa C-333/14 kohta 33.

<sup>109</sup> Tuomio asiassa 72/83 kohta 44.

<sup>110</sup> Esim. tuomio asiassa C-198/14 kohta 111, tuomio asiassa C-434/04 kohta 24 ja tuomio asiassa C-189/95 kohta 74.



jäsenvaltioiden päätettävissä.<sup>111</sup> Ihmisten terveyden ja elämän suojelua on myös käytetty eniten perustelemaan rajoituksia tavaroiden vapaaseen liikkuvuuteen.<sup>112</sup> Vaikka suojelun haluttu taso on jäsenvaltioiden päätettävissä, ei suojelun laajuus saa ylittää perussopimusten määräyksiä, eli se ei saa olla suhteellisuusperiaatteen vastainen eikä keino mielivaltaiseen syrjintään tai peiteltyyn kaupan rajoittamiseen.<sup>113</sup>

Yleinen järjestys on oikeuttamisperusteena epämääräisempi, eikä sen nojalla ole hyväksytty yhtä paljon poikkeamia tavaroiden vapaasta liikkuvuudesta.<sup>114</sup> Kuitenkin esimerkiksi tapauksessa Heinonen unionin tuomioistuin katsoi alkoholin matkustajatuonnin rajoituksen olevan oikeasuhtainen yleisen järjestyksen turvaamiseksi.<sup>115</sup> Myös yleistä järjestystä poikkeamisperusteena käytettäessä korostuu siis jäsenvaltion toimenpiteiden oikeasuhtaisuus suojatavoitteeseen nähden. Oli poikkeamisperuste kumpi tahansa, ei toimenpide ole yhteensopiva suhteellisuusperiaatteen kanssa, jos suojelun tavoitteeseen voidaan päästä jollain muulla tavaroiden vapaata liikkuvuutta vähemmän rajoittavalla toimenpiteellä.

Kun jäsenvaltio perustelee 36 artiklan oikeuttamisperusteilla toimenpiteitään, jotka rajoittavat tavaroiden vapaata liikkuvuutta, on sen velvollisuutena näyttää toimenpiteiden olevan asianmukaisia suojeltavaan oikeushyvään nähden.<sup>116</sup> Ihmisten terveyden ja elämän suojelun käyttäminen oikeuttamisperusteena vaatii siis sen, että ilman vapaata liikkuvuutta rajoittavaa toimenpidettä ihmisten terveys vaarantuisi.<sup>117</sup> Pelkkä riski terveyden vaarantumisesta voi riittää ihmisten terveyden suojelun mukaisen synn olemassaoloon, mutta arvio terveyden vaarantumisesta täytyy aina perustua tieteelliseen tutkimukseen.<sup>118</sup> Jos jäsenvaltio laiminlyö velvollisuutensa näyttää terveydensuojelulliset väitteensä toteen tieteelliseen tutkimukseen perustuvalla tiedolla, ei voida katsoa olevan olemassa sellaista terveyden suojeluun liittyvää oikeuttamisperustetta, jolla tavaroiden vapaasta liikkuvuudesta saa poiketa. Alkoholin aiheuttamat terveyshaitat ovat tällainen tieteellisesti toteen näytetty fakta, joka käy perusteeksi väitettäessä terveyden suojelulle olevan tarvetta.

---

<sup>111</sup> Tuomio asiassa C-170/04 kohta 39, tuomio asiassa C-333/14 kohta 35 ja tuomio asiassa C-198/14 kohta 118.

<sup>112</sup> *Inkinen* 2011 s. 287.

<sup>113</sup> Asian C-434/04 tuomion kohdassa 33 tuomioistuin lausuu, että suojelun tasosta tulee päättää erityisesti suhteellisuusperiaatetta noudattaen. Ks. myös tuomio asiassa C-394/97 kohta 36 ja *Alanen* 2002 s. 129–130.

<sup>114</sup> *Alanen* 2002 s. 126–129. *Alanen* sanoo yleisen järjestyksen olevan ”köykäinen” peruste poikkeamiselle tavaroiden vapaasta liikkuvuudesta.

<sup>115</sup> Tuomio asiassa C-394/97.

<sup>116</sup> Tuomio asiassa 174/82 kohdat 18 ja 22 sekä tuomio asiassa C-333/14 kohdat 53 ja 54.

<sup>117</sup> Tuomio asiassa C-416/00 kohdat 38–41. Italian hallitus ei pystynyt näyttämään, että sen kieltämät tuotteet olisivat vaaraksi terveydelle, joten ihmisten terveyden ja elämän suojelun peruste ei täyttynyt.

<sup>118</sup> Tuomio asiassa 17/93 kohta 17 ja tuomio asiassa 97/83.

Koska jäsenvaltioilla on edellä selvitetyn mukaisesti laajahko harkintavalta sen suhteen, kuinka paljon ihmisten terveyttä tulee suojella ja minkälaisin toimenpitein, on vaarana terveyden suojelun käyttäminen protektionistisiin toimiin. 36 artiklan sanamuodon mukaan tavaroiden vapaasta liikkuvuudesta poikkeavan kiellon tai rajoituksen on oltava perusteltu, joten jäsenvaltioiden tulee näyttää, että terveyden suojelulla perustellut poikkeukset tavaroiden vapaasta liikkuvuudesta on tehty aidosti terveyden suojelemiseksi, eikä esimerkiksi kotimaisen tuotannon suosimiseksi.<sup>119</sup> Myöskään taloudellisten etujen turvaaminen ei saa olla tosiasiallinen syy poikkeamiselle tavaroiden vapaasta liikkuvuudesta. Aitoa terveyden suojelun tavoitetta puoltaa esimerkiksi jäsenvaltion johdonmukainen politiikka terveysriskien sääntelyssä.<sup>120</sup>

#### 4.3.2 Pakottava vaatimus

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 36 artiklan oikeuttamisperusteiden lisäksi 34 artiklan kieltämät tavaroiden vapaan liikkuvuuden rajoitukset voidaan sallia pakottavien vaatimusten täyttämiseksi. Tämä rajoitusten sallimisperuste on luotu oikeuskäytännössä ja ensimmäisen kerran se tuotiin esille Cassis de Dijon -tapauksessa.<sup>121</sup>

Cassis de Dijon -tapauksessa oli kyse Ranskassa tuotetun liköörin maahantuonnin kieltämisestä Saksassa, sillä tuote ei täyttänyt Saksan lain asettamaa vaatimusta hedelmäliköörin vähimmäisalkoholipitoisuudelle. Ranskassa likööriä oli kuitenkin laillisesti pidetty kaupan. Euroopan unionin tuomioistuimen mukaan tällainen lainsäädännös on tuonnin määrällistä rajoitusta vaikutukseltaan vastaava toimenpide ja jäsenvaltioiden välisen kaupan este, kun kyseessä on toisessa jäsenvaltiossa laillisesti kaupan pidetyn tuotteen maahantuonti.<sup>122</sup> Tätä tuomiossa esitettyä periaatetta, jonka mukaan toisessa jäsenvaltiossa laillisesti kaupan pidetty tuote tulee hyväksyä myös muiden jäsenvaltioiden markkinoille, kutsutaan vastavuoroisen tunnustamisen periaatteeksi.<sup>123</sup>

<sup>119</sup> Samoin *Barnard* 2013 s. 163 ja 164.

<sup>120</sup> *Alanen* 2002 s. 130. *Barnard* ilmaisee asian vahvemmin, kirjoittaen että jäsenvaltioiden tulee näyttää tällaisen johdonmukaisen terveyspolitiikan olemassaolo toteen (demonstrate the existence of a seriously considered health policy). *Barnard* 2013 s. 164.

<sup>121</sup> Tuomio asiassa 120/78. Toisaalta *Gormleyn* mukaan pakottavat vaatimukset on tuotu esille itse asiassa jo Dassonville-tuomiossa, ja että Cassis de Dijon -tuomio vain tarkentaa niitä. *Gormley* 2008 s. 1685.

<sup>122</sup> Tuomio asiassa 120/78 kohdat 14 ja 15.

<sup>123</sup> Esim. *Kaila*, *Defensor Legis* 3/2016 s. 466 ja *Joutsamo – Aalto – Kaila – Maunu* 2000 s. 421. Periaate ilmaistaan myös komission tiedoksiannossa *Communication from the Commission concerning the consequences*

Tuomioistuimien tapauksessa arvioitavaksi uuden kriteerin: pakottavat vaatimukset. Tuomioistuimen mukaan tuotteiden kauppaa koskevista kansallisista oikeussäännöistä johtuvat tavaroiden vapaan liikkuvuuden rajoitukset yhteisössä on hyväksyttävä siltä osin kuin näitä oikeussääntöjä voidaan pitää välttämättöminä erityisesti verovalvonnan tehokkuutta, kansanterveyden suojelua, hyvää kauppatapaa ja kuluttajansuojaa koskevien pakottavien vaatimusten täyttämiseksi.<sup>124</sup> Edellytyksenä pakottavien vaatimusten soveltuvuudelle on se, että kauppaa rajoittava kansallinen sääntely kuuluu alalle, jota ei ole vielä harmonisoitu.<sup>125</sup> Kansallisen sääntelyn tulee myös soveltua erotuksetta kotimaisiin tuotteisiin ja tuontituotteisiin.<sup>126</sup>

Samoin kuin jäsenvaltion käyttäessä 36 artiklan oikeuttamisperustetta poiketessaan tavaroiden vapaata liikkuvuudesta, on jäsenvaltion pakottavia vaatimuksia käyttäessään pystyttävä näyttämään niiden käytön perusteltavuus ja tarkoituksenmukaisuus suhteessa niiden käyttämisellä pyrittyyn tavoitteeseen.<sup>127</sup> Tuomioistuimen käyttämä sanamuoto ”voidaan pitää välttämättöminä” kuvastaa sitä, ettei pakottavilla vaatimuksilla perusteltu poikkeus saa rajoittaa kauppaa enempää kuin on välttämätöntä. Tässä ilmenee, kuten oikeuttamisperusteidenkin arvioinnissa, suhteellisuusperiaatteen mukainen ajattelu.

Tuontia koskeva tavaroiden vapaan liikkuvuuden rajoitus voidaan siis 36 artiklan oikeuttamisperusteiden lisäksi oikeuttaa pakottavilla vaatimuksilla jonkin tärkeän oikeushyvän suojelemiseksi. Tuomiossa käytetty sana ”erityisesti” ilmentää ajatusta, ettei pakottavien vaatimusten lista ole tyhjentävä.<sup>128</sup> Muutkin kuin tuomion nimenomaisesti mainitsemat syyt voivat siis käydä pakottaviksi vaatimuksiksi, joka taas eroaa edellä käsitellyistä 36 artiklan oikeuttamisperusteista, jotka ovat tyhjentävästi lueteltu itse artiklassa. Pakottavien vaatimusten ja 36 artiklan oikeuttamisperusteiden suhde ei ole oikeuskirjallisuudessa yksiselitteinen ja keskustelua on käyty esimerkiksi siitä, onko pakottavissa vaatimuksissa kyse laajennuksesta 36 artiklan oikeuttamisperusteisiin.<sup>129</sup> Olen sillä kannalla, ettei pakottavissa vaatimuksissa ole kyse uusista oikeuttamisperusteista, sillä EUT on nimenomaisesti lausunut 36 artiklan olevan

---

*of the judgment given by the Court of Justice on 20 February 1979 in case 120/78 ('Cassis de Dijon'), EYVL C 256, 3.10.1980, s. 2.*

<sup>124</sup> Tuomio asiassa 120/78 kohta 8.

<sup>125</sup> *Raitio* 2013 s. 398, *Barnard* 2013 s. 172 ja *Joutsamo – Aalto – Kaila – Maunu* 2000 s. 439.

<sup>126</sup> *Alanen* 2002 s. 64 ja *Davies* 2011 s. 125 sekä tuomio asiassa 113/80 kohta 11.

<sup>127</sup> *Barnard* 2013 s. 171–172.

<sup>128</sup> Samalla linjalla myös *Kaila*, *Defensor Legis* 2/2016 s. 679.

<sup>129</sup> Esim. *Raitio* katsoo pakottavilla vaatimuksilla olevan itsenäistä merkitystä *Rule of Reason* -doktriinin ilmentymänä, eikä vain lisäyksenä 36 artiklan oikeuttamisperusteisiin (2013 s. 400 ja 403) ja *Kaila* käsittelee niitä artikkeleissaan 36 artiklan oikeuttamisperusteiden tavoin (*Defensor legis* 4/2016 s. 679). Ks. myös *Joutsamo – Aalto – Kaila – Maunu* 2000 s. 438 ja *Craig – de Búrca* 2015 s. 705.

suppeasti tulkittava poikkeussäännös, jonka soveltamisala on laajempi kuin oikeuskäytännössä luotujen pakottavien vaatimusten.<sup>130</sup> Tästä johtuen pakottavat vaatimukset eivät voi olla ainakaan täysin rinnasteisia oikeuttamisperusteisiin.<sup>131</sup>

Tämän tutkielman kannalta selvyttä antaa tapaus *Aragonesa*,<sup>132</sup> jossa kansanterveyden suojeleminen pakottavana vaatimuksena linkitettiin suoraan 36 artiklan poikkeusperusteisiin. Tuomion mukaan kansanterveyden suojeleminen sisältyy 36 artiklassa mainittuihin yleiseen etuun liittyviin perusteisiin, joten siihen perustuvia rajoituksia arvioidaan vain 36 artiklan mukaisesti.<sup>133</sup> Alkoholin myynnin tai maahantuonnin rajoituksia perustellaan Suomessa yleisen järjestyksen ja kansanterveyden turvaamisella, joten ne arvioidaan 36 artiklan mukaisesti.<sup>134</sup> Tutkielmassani ei siis tarvitse tehdä pakottavien vaatimusten tarkempaa analysointia. Ne ovat kuitenkin merkittävä kokonaisuus tavaroiden vapaan liikkuvuuden rajoitusten järjestelmässä.<sup>135</sup>

#### 4.4 Mielivaltainen syrjintä tai peitelty jäsenvaltioiden välisen kaupan rajoite

Mielivaltaisen syrjinnän ja peiteltyjen jäsenvaltioiden välisen kaupan rajoituksen kieltö löytyy SEUT 36 artiklasta, jossa säädetään myös oikeuttamisperusteista. Jäsenvaltion toimenpide, joka rajoittaa tavaroiden vapaata liikkuvuutta 34 tai 35 artiklan kieltämällä tavalla, mutta on sallittu oikeuttamisperusteen nojalla, ei saa kuitenkaan olla keino mielivaltaiseen syrjintään tai peiteltyyn jäsenvaltioiden välisen kaupan rajoittamiseen. Euroopan unionin tuomioistuin on lausunut, että 36 artiklan kiellon tavoitteena on estää se, että artiklan ensimmäisessä virkkeessä esitettyihin syihin perustuvilla kaupan rajoituksilla kierretään niiden varsinainen tarkoitus ja että niitä käytetään siten, että muista jäsenvaltioista peräisin olevia tavaroita syrjitään tai että näillä rajoituksilla suojellaan välillisesti tiettyä kansallista tuotantoa.<sup>136</sup> Toisin sanoen oikeuttamisperusteen nojalla sallitun rajoituksen tulee myös tosiasiallisesti olla kyseisen oikeuttamisperusteen suojeleutavoitteen mukainen.

<sup>130</sup> Vrt. *Alanen* 2002 s. 64–68. Toisaalta tuomio yhdistetyissä asioissa C-1/90 ja C-176/90 kohta 13 erikseen mainitsee tämän soveltamisalojen eron.

<sup>131</sup> Ks. myös *Gormley* 2008 s. 1687.

<sup>132</sup> Tuomio yhdistetyissä asioissa C-1/90 ja C-176/90.

<sup>133</sup> Tuomio yhdistetyissä asioissa C-1/90 ja C-176/90 kohta 13. Samoin *Gormley* 2010 s. 1592 ja *Joutsamo – Aalto – Kaila – Maunu* 2000 s. 440.

<sup>134</sup> Ks. Tuomio asiassa C-434/04 kohta 24 ja asiassa C-198/14 kohta 111.

<sup>135</sup> Laajempi tarkastelu pakottavista vaatimuksista oikeuskäytännössä ks. esimerkiksi *Raitio* 2013 s. 403–429.

<sup>136</sup> Tuomio asiassa 34/79 kohta 21 ja tuomio yhdistetyissä asioissa C-1/90 ja C-176/90 kohta 20.

Mielivaltaisella syrjinnällä tarkoitetaan asiallisesti perustelematonta erilaista kohtelua.<sup>137</sup> EUT on todennut syrjintäkiellon periaatteen vastaiseksi sen, että samanlaisissa tilanteissa menettellään eri tavalla tai erilaisissa tilanteissa menettellään samalla tavalla.<sup>138</sup> Käännettynä tämä tarkoittaa sitä, että erilainen kohtelu voi olla sallittua vain hyväksyttävien perustein.<sup>139</sup> Jäsenvaltioiden välisen kaupan peitelty rajoittaminen tarkoittaa taas protektionistisia toimenpiteitä, eli toimenpiteitä, joilla kotimaista tuotantoa tai toimijoita pyritään suojaamaan tai asettamaan parempaan asemaan suhteessa toisissa jäsenvaltioissa oleviin toimijoihin.<sup>140</sup>

Tuomioistuin korostaa sitä, että 36 artiklan mukainen poikkeaminen tavaroiden vapaan liikkuvuuden pääperiaatteesta on sallittua vain silloin, kun poikkeaminen on välttämätöntä sillä suojellun edun saavuttamiseksi.<sup>141</sup> Tämän seurauksena poikkeaminen tavaroiden vapaasta liikkuvuudesta laajemmin kuin on välttämätöntä ei ole enää perusteltavaa 36 artiklan mukaisesti, eikä enää oikeuttamisperusteen soveltamisalan piirissä. Kun tähän yhdistää mielivaltaisen syrjinnän ja peitellyn jäsenvaltioiden välisen kaupan rajoittamisen kiellon tarkoituksen eli oikeuttamisperusteiden väärinkäytön kiellon, voidaan 36 artiklan toisen virkkeen havaita ilmentävän vahvaa tarkoituksenmukaisuusvaatimusta oikeuttamisperusteiden käytössä.

Mielivaltaisen syrjinnän ja peitellyn jäsenvaltioiden välisen kaupan rajoituksen kieltäminen on myös ensisijainen suhteessa oikeuttamisperusteisiin: jos jäsenvaltion kauppaa rajoittavassa toimenpiteessä kyse on mielivaltaisesta syrjinnästä tai peittelystä kaupan rajoituksesta, ei tuomioistuimen tarvitse edes tutkia soveltuvatko oikeuttamisperusteet kyseiseen toimenpiteeseen.<sup>142</sup> Tämä helpottaa tuomioistuimen työtaakkaa vähentämällä arvioitavia seikkoja. Sama on esitetty oikeuskirjallisuudessa myös niin, että mielivaltaisen syrjinnän ja peiteltyjen rajoitusten kieltäminen olisi apuväline oikeuttamisperusteiden tulkinnassa: kun käsillä on mielivaltaisen syrjintä tai peitelty rajoitus, ei jäsenvaltion kauppaa rajoittava toimenpide olisi 36 artiklan ensimmäisen virkkeen mukaisesti perusteltu.<sup>143</sup> Toisaalta oikeuskäytännössä tuomioistuin usein arvioi artiklan molemmat virkkeet erikseen, eli ensin käsittelee oikeuttamisperusteen arvioinnin ja vasta sitten arvioi, onko kyse kielletystä syrjinnästä tai kaupan rajoituksesta.<sup>144</sup>

---

<sup>137</sup> *Alanen* 2002 s.110 ja *Joutsamo – Aalto – Kaila – Maunu* 2000 s. 433.

<sup>138</sup> Tuomio asiassa 13/63 ja *Raitio* 2013 s. 431.

<sup>139</sup> *Raitio* 2013 s. 431.

<sup>140</sup> *Joutsamo – Aalto – Kaila – Maunu* 2000 s. 434.

<sup>141</sup> Tuomio asiassa 72/83 kohdat 32 ja 37 sekä *Kaila* Defensor Legis 4/2016 s. 690.

<sup>142</sup> Tuomio asiassa 8/74 kohta 7.

<sup>143</sup> *Alanen* 2002 s. 109–110.

<sup>144</sup> Saman havainnon on tehnyt *Alanen* 2002 s. 109. *Alanen* myös kuvaa 36 artiklan virkkeiden keskinäistä suhdetta jossain määrin epäselväksi.

## 4.5 Kaupalliset valtion vähittäismyyntimonopolit

### 4.5.1 Monopolin mukauttaminen sisämarkkinoille sopivaksi

Valtion monopolit liittyvät sekä kilpailuoikeuden että tavaroiden vapaan liikkuvuuden alueelle. Valtion antama yksinoikeus käydä kauppaa voi rajoittaa tavaroiden vapaata liikkuvuutta, mutta se voi myös olla kilpailua vääristävä toimenpide, joka antaa tietyille yritykselle tai yrityksille kilpailuedun. Valtion monopolit ovat myös erittäin poliittinen kysymys: ne ovat olleet jäsenvaltioiden kauppapolitiikan välineitä ja monesti myös tietynlaisten protektionististen vaikuttimien ajamia.<sup>145</sup> Tässä tutkielmassa tarkastelen kaupallisia valtion monopoleja nimenomaan tavaroiden vapaan liikkuvuuden näkökulmasta.

SEUT 37 artikla koskee tavarakaupan monopoleja, ja se kieltää jäsenvaltioiden kansalaisia syrjivät ehdot tavaroiden hankinnassa tai myynnissä. Lisäksi se kieltää uudet toimenpiteet, jotka ovat ristiriidassa tavaroiden vapaan liikkuvuuden rajoittamiskieltojen soveltamisalan kanssa. 37 artikla on kirjoitettu epämääräisempään muotoon kuin muut tavaroiden vapaan liikkuvuuden rajoituksia koskevat artiklat, ja se säätelee poliittisesti latautunutta aihealuetta. Siksi sen tulkinta on haastavaa. Toisaalta myös tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevassa oikeuskirjallisuudessa artiklan ja kaupallisten valtion monopolien käsittely jää paljon vähemmälle, kuin SEUT 34 ja 36 artiklojen analysoiminen.<sup>146</sup> Korostan 37 artiklan asemaa perussopimuksen systematiikassa: koska se on osa tavaroiden vapaan liikkuvuuden rajoituksia koskevaa sääntelykokonaisuutta, sillä on samanlainen tarkoitus kuin muillakin aihepiirin artikloilla. Tämä tarkoitus on tavaroiden vapaan liikkuvuuden turvaaminen sisämarkkinoilla.<sup>147</sup>

SEUT 37 artiklan soveltamiseen on kaksi edellytystä, jotka voi havaita jo sen sanamuodosta. Ensinnäkin kyseessä täytyy olla valtion monopoli, ja toiseksi monopolin täytyy olla kaupallinen. *Tuomas Ojanen* käyttää näistä edellytyksistä nimityksiä organisatorinen ja toiminnallinen

<sup>145</sup> *Alanen* 2002 s. 233 ja *Buendia* 1999 s. 77–78. *Buendia* kiinnittää huomiota poliittisiin vaikuttimiin syynä 37 artiklan epämääräisyyteen. Monopolit ovat olleet ja ovat osalle jäsenvaltioista relevantti politiikan työkalu.

<sup>146</sup> Esimerkiksi *Craig – de Búrca* 2015 s. 665 SEUT 37 artiklan mainitaan kuuluvan osaksi määrällisiä rajoituksia koskevaa sääntelyä, mutta sitä ei käsitellä sen enempää. *Barnard* 2013 s. 71 todetaan ainoastaan SEUT 34, 35 ja 36 artiklojen olevan relevantteja määrällisiä rajoituksia koskevaan analyysiin, vaikka SEUT 37 artikla kuuluu samaan sääntelykokonaisuuteen. *Raitio* 2013 s. 714 on kirjan ainoa kohta, jossa SEUT 37 artiklaa analysoidaan, ja tämäkin tapahtuu sivuhuomautuksena julkisista hankinnoista kertovassa luvussa.

<sup>147</sup> *Buendia* 1999 s. 77 ja tuomio asiassa 6/64. Tuomioistuimien itsekin toteaa säädöstekstin olevan monimutkaista, ja että SEUT 37 artiklaa tulisi tarkastella osana jäsenvaltioiden välisten määrällisten rajoitusten poistamista koskevaa sääntelykokonaisuutta.

kriteeri.<sup>148</sup> Alko, jonka olemassaoloa suhteessa unionin oikeuteen tutkin, on 37 artiklan soveltamisalalla, joten en tee tarkempaa analyysiä artiklan soveltamisalasta.<sup>149</sup>

Kaupallisia valtion monopoleja ei ole kielletty perussopimuksissa, mutta niiden toimintaa on täytynyt mukauttaa. Tätä koskien tärkeä ratkaisu on tuomio asiassa *Franzen*,<sup>150</sup> jossa EUT totesi, ettei Ruotsin Systembolagetin olemassaolo ole ristiriidassa SEUT 37 artiklan vaatimusten kanssa. Systembolaget on Alkoa vastaava alkoholin vähittäismyyntimonopoli, joten tapauksella on merkitystä myös Suomen alkoholin vähittäismyyntimonopolin arvioimisen kannalta. Toisaalta Alkon ja Systembolagetin lakisääteisten monopolien laajuudet eroavat toisistaan, joten täysiä yhtäläisyysmerkkejä näiden alkoholimonopoliin välille ei voi vetää.

Tuomioistuimen mukaan perustamissopimuksen 37 artiklalla on tarkoitus sovittaa yhteen jäsenvaltioiden mahdollisuus pitää voimassa tietyt kaupalliset monopolit, joita käytetään välineenä pyrittäessä saavuttamaan yleisen edun mukaisia tavoitteita sekä yhteismarkkinoiden toteuttamisen ja toiminnan asettamat vaatimukset. Tarkoituksena on poistaa tavaroiden vapaan liikkuvuuden esteet, muttei kuitenkaan sellaisten kauppaa rajoittavien vaikutusten poistaminen, jotka liittyvät luonnostaan kyseisten monopolien olemassaoloon. Tämä tarkoittaa sitä, että kaupallisen monopolin tulee olla väline yleisen edun mukaisen tavoitteen saavuttamiseen. 37 artiklan sanamuodosta ei tulisi vetää sitä johtopäätöstä, että kaupallisen valtion monopolin olemassaoloa ei voisi nähdä unionioikeuden vastaiseksi. Jäsenvaltioille on annettu mahdollisuus pitää voimassa tietynlaiset monopolit, ei kaikkia monopoleja.<sup>151</sup>

*Franzen*-tapauksessa ei ollut kiistetty Systembolagetin asemaa välineenä yleisen edun, kansanterveyden suojelun, tavoitteluun.<sup>152</sup> Tästä syystä tuomioistuin kiinnitti perusteluissaan huomiota nimenomaan monopolin rakenteeseen ja siihen, onko rakenteessa 37 artiklan kiellemiä syrjiviä ehtoja. Tuomioistuin arvioi erikseen myyntiin otettavien tuotteiden valintajärjestelmän, myyntiverkoston sekä myynninedistämistoimien mahdollisia syrjiviä vaikutuksia. Monopolin rakenne ja toiminta täytyy järjestää siten, että jäsenvaltioiden kansalaisten syrjintä tavaroiden hankintaa tai myyntiä koskevissa ehdoissa suljetaan pois niin, ettei toisista jäsenvaltioista tuotavien tavaroiden kauppaa kohdella oikeudellisesti tai tosiasiallisesti huonommin

---

<sup>148</sup> *Ojanen* 2007 s. 125. Tarkempaa analyysiä aiheesta ks. *Buendia* 1999 s. 80–83.

<sup>149</sup> Tuomio asiassa C-198/14 kohta 90.

<sup>150</sup> Tuomio asiassa C-189/95.

<sup>151</sup> Tuomio asiassa C-189/95 kohdat 39–41. Ks. myös *Alanen* 2002 s. 232–233. *Alanen* suhtautuu pidättyväisemmin yleisen edun mukaisen tavoitteen ottamiseen monopolin sallittavuuden edellytykseksi.

<sup>152</sup> Tuomio asiassa C-189/95 kohta 41.

kuin kotimaisten tavaroiden kauppaa. Jäsenvaltioiden talouksien välinen kilpailu ei myöskään saa vääristyä.<sup>153</sup> Myös vanhemmassa Italian tupakkamonopolia koskevassa tuomiossa tuomioistuin toi esiin kilpailun vääristymisen arvioinnin.<sup>154</sup>

Franzenin jälkeen tapauksessa Hanner arvioitiin ruotsalaisen lääkkeiden vähittäismyyntiä koskevan monopolin sopivuutta sisämarkkinoille.<sup>155</sup> Lääkkeiden vähittäismyyntimonopolin tuotteiden valintaa koskeva järjestelmä katsottiin SEUT 37 artiklan vastaiseksi, sillä monopoli pystyi vapaasti valitsemaan tuotteita valikoimaansa.<sup>156</sup> Tuomioistuin totesi, että SEUT 37 artikla antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden pitää voimassa monopolit, joita käytetään välineenä pyrittäessä saavuttamaan yleisen edun mukaisia tavoitteita.<sup>157</sup> Monopolista aiheutuvien kaupan rajoitusten täytyy liittyä monopolin toimintaan, eikä toisista jäsenvaltioista tuotavia tavaroita saa kohdella oikeudellisesti tai tosiasiallisesti huonommin kuin kotimaisia.<sup>158</sup>

Oikeuskäytännön perusteella osoitan neljä kriteeriä kaupallisen valtion monopolin sopivudelle sisämarkkinoille:

- 1) monopolin täytyy olla väline yleisen edun mukaisen tavoitteen saavuttamiseen,
- 2) ainoastaan luonnostaan monopolin olemassaoloon liittyvät kauppaa rajoittavat vaikutukset ovat sallittuja,
- 3) toisista jäsenvaltioista tuotavien tavaroiden kauppaa ei saa kohdella oikeudellisesti tai tosiasiallisesti huonommin kuin kotimaisten ja
- 4) jäsenvaltioiden välinen kilpailu ei saa vääristyä.

Ensimmäinen kriteeri asettaa monopolin olemassaololle tietynlaisen tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen: sen olemassaololle täytyy olla hyväksyttävä tarkoitus, muutoin se ei sovellu sisämarkkinoille. 37 artikla sijoittuu perussopimuksen systematiikassa jäsenvaltioiden välisten määrällisten rajoitusten kiellon sääntelykokonaisuuteen tavaroiden vapaan liikkuvuuden alalla. Koska päätavoitteena on tavaroiden vapaan liikkuvuuden turvaaminen ja kyseessä on poikkeus tästä, on ymmärrettävää, että monopolin olemassaololla tulisi olla jokin yleiseen etuun liittyvä perustelu. Tässä on nähtävissä yhtymäkohtia 36 artiklan

---

<sup>153</sup> Tuomio asiassa C-189/95 kohta 40.

<sup>154</sup> Tuomio asiassa 78/82 kohta 12.

<sup>155</sup> Tuomio asiassa C-438/02.

<sup>156</sup> Tuomio asiassa C-438/02 kohdat 42 ja 44.

<sup>157</sup> Tuomio asiassa C-438/02 kohta 35.

<sup>158</sup> Tuomio asiassa C-438/02 kohdat 35 ja 36.



oikeuttamisperusteisiin.<sup>159</sup> Koska tuomioistuin on nimenomaisesti halunnut tuoda tämän kriteerin esiin, on sen ottaminen mukaan kaupallisten valtion monopolien sisämarkkinasopivuuden arviointiin perusteltavaa.

Kriteerit 2–4 ilmentävät samankaltaista protektionismin ja syrjivyyden kieltoa kuin 36 artiklan toinen virke.<sup>160</sup> Kaupallisen valtion monopolin toiminta tulee järjestää siten, että se rajoittaa jäsenvaltioiden välistä kauppaa vain siten kuin on välttämätöntä sen toiminnan kannalta. Toiminnalla ei myöskään saa suosia kotimaisia tuotteita eikä se saa vääristää kilpailua. Tiukat kriteerit ilmentävät 37 artiklan luonnetta poikkeuksena pääsääntöön ja niillä pyritään estämään määrällisiä rajoituksia koskevan kiellon kiertäminen. Tuomioistuimen mukaan 37 artiklan sanamuodosta ja sen asemasta perustamissopimuksen järjestelmässä ilmenee, että artiklalla pyritään varmistamaan tavaroiden vapaan liikkuvuuden peruseriaatteen noudattaminen koko yhteismarkkinoilla, erityisesti poistamalla jäsenvaltioiden välisen kaupan määrälliset rajoitukset ja vaikutukseltaan vastaavat toimenpiteet.<sup>161</sup> Lisäksi kriteereissä on yhteneväisyyttä Keck-oikeuskäytäntöön, eli kun toisista jäsenvaltioista tuotavia tuotteita ei kohdella tosiasiallisesti tai oikeudellisesti huonommin kuin kotimaisia, ei tavaroiden vapaa liikkuvuus ole uhattuna ja kansallinen monopoli voi olla sallittu.<sup>162</sup>

Kuten voidaan havaita, on 37 artiklan soveltamisessa arvioitavana samankaltaiset kriteerit kuin muissakin määrällisiä rajoituksia koskevissa tilanteissa. Tämä vahvistaa 37 artiklan asemaa säännöksenä, jolla halutaan säännellä nimenomaan tavaroiden vapaata liikkuvuutta. Myös Euroopan unionin tuomioistuin on todennut, että SEUT 37 artiklalla pyritään varmistamaan perustavanlaatuisen tavaroiden vapaa liikkuvuus koko yhteismarkkinoilla, erityisesti poistamalla jäsenvaltioiden väliset kaupan määrälliset rajoitukset ja vaikutukseltaan vastaavat toimenpiteet ja että normaalit kilpailun edellytykset jäsenvaltioiden välillä pyritään säilyttämään myös silloin, kun jokin tuote kuuluu jäsenvaltiossa kaupalliselle valtion monopolille.<sup>163</sup> Artiklan tavoitteet ovat siis samanlaiset kuin muillakin määrällisiä rajoituksia koskevilla

<sup>159</sup> *Alanen* esittää samansuuntaista ajattelua, sanoen ettei tälle yleisen edun mukaiselle tarkoitukselle saa asettaa niin pitkälle meneviä vaatimuksia kuin 36 artiklan oikeuttamisperusteille. *Alanen* 2002 s. 233.

<sup>160</sup> Samoin *Ojanen* 2007 s. 125. Hän toteaa 37 artiklan perustavoitteen olevan estää protektionistiset tarkoitukset ja tavaroiden vapaan liikkuvuuden esteet.

<sup>161</sup> Tuomio asiassa C-189/95 kohta 37.

<sup>162</sup> *Alanen* 2002 s. 231.

<sup>163</sup> Tuomio asiassa C-189/95 kohta 37, tuomio asiassa C-387/93 kohta 27, tuomio asiassa 78/82 kohta 11 ja tuomio asiassa 59/75 kohta 9. Myös *Ojala* 2009 s. 52 ja *Ojanen* 2007 s. 125.

säännöillä. Lisäksi tuomioistuimen käyttämistä arviointikriteereistä näkyy, ettei 37 artiklassa ole kyse vain syrjintäkiellosta, kuten äkkiseltään sananmuodosta voisi kuvitella.<sup>164</sup>

#### 4.5.2 Monopolin toimintaan vaikuttavat säännökset

Tavaroiden vapaata liikkuvuutta tarkasteltaessa on tehtävä ero kaupallisen valtion monopolin toimintaa ja olemassaoloa koskevien ja sen toimintaan vaikuttavien säännösten välillä. Säännökset, jotka koskevat monopolin olemassaoloa ja toimintaa, arvioidaan SEUT 37 artiklan mukaisesti, kun taas muiden monopolin toimintaan vaikuttavien säännösten sopivuus sisämarkkinoille arvioidaan SEUT 34 artiklan mukaisesti.<sup>165</sup> Vain monopolin erityistehtävän hoitamista koskevan sääntelyn voidaan katsoa koskevan itse monopolin olemassaoloa.<sup>166</sup> Kun kyse ei ole monopolin yksinoikeuden käyttämisestä suoraan koskevasta sääntelystä, on sääntelyn vaikutuksia tällaisessa tilanteessa arvioitava normaalisti 34 artiklan määrällisiä rajoituksia ja vaikutuksiltaan vastaavia toimenpiteitä koskevien tulkintojen mukaan. Tällöin poikkeaminen tavaroiden vapaasta liikkuvuudesta tulee perustella 36 artiklan oikeuttamisperusteilla tai pakottavilla vaatimuksilla.

Edellä esitellyssä tapauksessa Franzen tuomioistuin käsittelee otsikon ”monopolin olemassaoloa ja toimintaa koskevat oikeussäännöt” alla tuotteiden valintaa, myyntiverkostoa ja myyninedistämistoimia SEUT 37 artiklan kannalta, joiden jälkeen seuraava otsikko on ”muut kansalliset oikeussäännöt, jotka vaikuttavat monopolin toimintaan”. Tapauksessa katsottiin 34 artiklan mukaan arvioitavaksi monopolin toimintaan vaikuttavaksi säännökseksi Ruotsissa voimassa ollut lupajärjestelmä, jossa viiniä, vahvaa olutta ja väkeviä alkoholijuomia sai maahan tuoda vain valmistus- tai tukkumyyntiluvan haltija.<sup>167</sup> Tuomion rakenteessa siis selkeästi eroteltiin tuotteiden valinta, myyntiverkosto ja myyninedistämistoimet kokonaisuudeksi, joka koskee monopolin olemassaoloa ja toimintaa sekä rajattiin muut säännöt vain sen toimintaan vaikuttaviksi.

Tapauksessa Rosengren oli jälleen arvioitavana Ruotsin alkoholilainsäädäntö.<sup>168</sup> Kyse oli kiellosta, jonka mukaan kukaan Ruotsissa asuva ei saa tuoda suoraan Ruotsin alueelle

---

<sup>164</sup> Alanen 2002 s. 221 ja 231.

<sup>165</sup> Tuomio asiassa C-170/04 kohdat 17 ja 18 sekä tuomio asiassa C-189/95 kohdat 35 ja 36. Myös *Ojala* 2009 s. 54.

<sup>166</sup> Tuomio asiassa 120/78 kohta 7, tuomio asiassa C-170/04 kohta 22 ja tuomio asiassa 456/10 kohta 27.

<sup>167</sup> Tuomio asiassa C-189/95 kohdat 67, 70 ja 71.

<sup>168</sup> Tuomio asiassa C-170/04.

alkoholijuomia ilman, että hän itse huolehtisi niiden kuljetuksesta. Tuomioistuin totesi, ettei yksityishenkilön tilauksiin perustuvan suoran tuonnin tuontikieltoa pidä arvioida 37 artiklan mukaisesti monopolin toimintaa tai olemassaoloa koskevana säännöksenä, koska kiellolla ei pyritä sääntelemään järjestelmää, jolla monopoli valitsee tuotteet, monopolin myyntiverkkoa eikä kyseisen monopolin myymien tuotteiden markkinoille saattamisen tai mainonnan järjestämistä.<sup>169</sup> Sama kriteeristö toistuu myös ANETT-tuomiossa.<sup>170</sup>

Oikeuskäytännöstä voidaan havaita, että arvioitaessa SEUT 37 artiklan soveltamisalaa vähittäismyyntimonopoliin osalta on niiden toimintaa tai olemassaoloa koskeva sääntelyksi katsottava vain sellainen sääntely, joka koskee vähittäismyyntiin järjestelyjä. Nämä järjestelyt ovat monopolin tuotteiden valintaa koskeva järjestelmä, monopolin myyntiverkosto sekä monopolin myymien tuotteiden markkinoille saattamisen ja mainonnan toimenpiteet. Vaikka sääntelyllä olisi merkitystä vähittäismyyntimonopolin toiminnan kannalta, on kyse vain vähittäismyyntimonopolin toimintaan vaikuttavasta sääntelystä, ellei se koske edellä mainittuja järjestelyjä.<sup>171</sup>

#### 4.6 Tuonnin määrällisten rajoitusten kiellon yhteenveto

SEUT 34, 36 ja 37 artikla muodostavat sääntelykokonaisuuden, joka koskee jäsenvaltioiden välisten tuonnin määrällisten rajoitusten kieltämistä. 34 artiklan mukaan määrälliset rajoitukset ja niitä vaikutukseltaan vastaavat toimenpiteet on kielletty, ja vaikutukseltaan vastaavia toimenpiteitä arvioidaan Dassonville-lausekkeen ja market access-testin testin kautta. Tämä tarkoittaa, että jäsenvaltioiden toimenpiteet eivät saa estää toisista jäsenvaltioista peräisin olevien tuotteiden pääsyä jäsenvaltion markkinoille, eivätkä toimenpiteet saa tosiasiallisesti tai mahdollisesti rajoittaa tavaroiden liikkumista sisämarkkinoilla.

Jäsenvaltioiden välistä tuontia rajoittava toimenpide voi olla sopiva sisämarkkinoille vain, jos se voidaan oikeuttaa 36 artiklan oikeuttamisperusteella tai pakottavalla vaatimuksella. Jäsenvaltiolla on todistustaakka oikeuttamisperusteen olemassaolosta: sen pitää pystyä

<sup>169</sup> Tuomio asiassa C-170/04 kohdat 14 ja 24.

<sup>170</sup> Tuomio asiassa 456/10 kohta 29. Tapauksessa oli kyse tupakkatuotteiden maahantuonnin kiellosta, joka koski vähittäismyyjiä.

<sup>171</sup> Vrt. *Alanen* 1998 s. 191–192, jossa jaottelua kuvataan keinotekoiseksi. Artikkelin ilmestymisen jälkeisessä oikeuskäytännössä jaotteluun ja esittelemiini kriteereihin on viitattu toistuvasti, joten tuomioistuimella on selkeästi tavoitteena jaottelun vakiinnuttaminen SEUT 37 artiklan tulkinnassa.

näyttämään, että tavaroiden vapaata liikkuvuutta rajoittavat toimenpiteet ovat perusteltuja.<sup>172</sup> Toimenpide voi olla sopiva myös silloin, kun kyse on kaupallisesta valtion monopolista, joka on väline yleisen edun mukaisen tavoitteen saavuttamiseen. Kun lisäksi vielä monopolin toiminta ja rakenne on järjestetty asianmukaisesti, voidaan monopoliin luontaisesti liittyvät kaupan rajoitteet sallia.<sup>173</sup>

Jäsenvaltioiden välisen tuonnin rajoituksia koskevassa kokonaisuudessa näkyy ensinnäkin suhteellisuusperiaatteen vaikutus. Jäsenvaltioiden toimenpiteiden tulee olla sekä välttämättömiä jonkin hyväksytyin suojelutavoitteen saavuttamiseksi että tavaroiden vapaata liikkuvuutta vähiten rajoittavia. Jos samaan suojelun tasoon päästään tavaroiden vapaata liikkuvuutta vähemmän rajoittavalla toimenpiteellä, tulisi tämä vähemmän rajoittava toimenpide ottaa käyttöön. Tämä suhteellisuusperiaatteen vaikutus tekee SEUT 37 artiklan tulkinnasta mielenkiintoista: vaikkei monopoleja ole kokonaan kielletty, on artiklaa käsketty tulkita osana määrällisten rajoitusten kiellon kokonaisuutta, jossa suhteellisuusperiaate vaikuttaa. Kaupallinen monopoli on helposti tavaroiden vapaata liikkuvuutta raskaasti rajoittava toimenpide, jonka tavoitteet voisi saada toteutettua vähemmän kauppaa rajoittavin keinoin. On kuitenkin hyvä muistaa, että konkreettinen säädösteksti, joka siis mahdollistaa monopolit tietyin edellytyksin, menee suhteellisuusperiaatteen edelle – muuten artiklalla ei olisi kovinkaan suurta merkitystä monopolien aiheuttamien rajoitusten sallijana.

Osittain suhteellisuusperiaatteesta, mutta myös perussopimuksen sanamuodoista ja unionin tuomioistuimen tulkinnasta johtuu, että jäsenvaltioiden tuontia rajoittavia toimenpiteitä koskee myös tarkoituksenmukaisuusvaatimus. Toimenpiteiden pitää siis olla sellaisia, että niillä oikeasti päästään, tai ainakin voidaan päästä, haluttuihin tavoitteisiin. Tosiasiallisten vaikutusten arviointiin kiinnitetään huomiota toimenpiteiden muodon lisäksi.

---

<sup>172</sup> *Purnhagen – Schebesta* 2017 s. 427 ja tuomio asiassa C-333/14 kohdat 53 ja 54.

<sup>173</sup> Ks. esimerkiksi *Barnard* 2013 s. 145 kaavio, jossa tuonnin määrällisten rajoitusten järjestelmä on pelkistetyinä. *Barnard* ei tosin käsittele SEUT 37 artiklaa ollenkaan tuonnin rajoitusten yhteydessä.

## 5 Suomen lainsäädäntö unionioikeuden valossa

### 5.1 Vähittäismyynnin lupajärjestelmä ja etämyynti

#### 5.1.1 Vähittäismyyntilupa ja SEUT 34 artikla

Vaikka Suomessa on lailla säädetty alkoholin vähittäismyyntimonopoli, on tähän vähittäismyynnin yksinoikeuteen tehty poikkeus alkoholilain 17 §:ssä. Vähittäismyyntilupa voidaan myöntää enintään 5,5 % alkoholia sisältäviin alkoholijuomiin, mutta tilaviinin tai käsityöläisluen valmistajalle lupa myydä tilaviinejä tai käsityöläisolutta voidaan myöntää valmistuspaikan yhteyteen tai välittömään läheisyyteen. Tilaviinit määritellään laissa oikeudellisesti ja taloudellisesti muista alkoholijuomien valmistajista riippumattomassa valmistuspaikassa, jossa kalenterivuoden aikana tuotettujen alkoholijuomien määrä on enintään 100 000 litraa ja joka toimii maatalouden harjoittamisen yhteydessä ja fyysisesti erillään muista alkoholijuomien valmistuspaikoista eikä harjoita lisenssivalmistusta, yksinomaan käymisen avulla marjoista, hedelmistä ja muista kasvinosista paitsi rypäleistä ja viljatuotteista valmistetuksi enintään 13 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältäväksi alkoholijuomaksi. Yksinkertaistettuna tilaviini on siis itsenäisen pientuottajan käymisteitse valmistama enintään 13 % alkoholia sisältävä alkoholijuoma.

Vastaavasti käsityöläisolutet ovat oikeudellisesti ja taloudellisesti muista alkoholijuomien valmistajista riippumattomassa panimossa, jossa kalenterivuoden aikana tuotettujen alkoholijuomien määrä on enintään 500 000 litraa ja joka toimii fyysisesti erillään muista alkoholijuomien valmistajista eikä harjoita lisenssivalmistusta, yksinomaan käymisen avulla valmistettuja enintään 12 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältäviä alkoholijuomia, joita on valmistettu mallastetuista tai mallastamattomista viljatuotteista ja joiden valmistuksessa ei ole käytetty muita valmistusaineita kuin muiden kasvien jyviä, sokeria, humalaa ja muita käymiseen osallistuvia kasvinosia ja mausteita, ja jotka voivat olla sahtia.<sup>174</sup> Kuten tilaviinissä, olennaista käsityöläisoluessa on sen itsenäinen luonne, tuotannon laajuus ja alkoholipitoisuuden rajoittaminen 12 %:in.

Euroopan unionin oikeuden ja varsinkin tavaroiden vapaan liikkuvuuden kannalta ongelmaksi nousee tämä kotimaisten pientilojen ja -panimoiden suosimiselta vaikuttava osa lupajärjestelmää: vain Suomessa oleva valmistaja voi saada vapaasti omat tuotteensa 12 tai 13 %:in asti

---

<sup>174</sup> Jätin jo valmiiksi polveilevasta säädöksestä pois viittauksen unionioikeuden säädöksiin, joiden mukaista sahtia alkoholilain sahdilla tarkoitetaan. Alkoholilain 1102/2017 3 § 1 momentin 15-kohta.

kuluttajien saataville. Muissa jäsenvaltioissa olevat valmistajat eivät voi saada omia tuotteitaan tällä tavoin kuluttajamarkkinoille, vaan niiden täytyy käyttää Alko Oy:tä väliportaana. Tällöinkään hyllytila ei ole varmaa, sillä maahantuojaa saa pyynnöstään tuotteensa vain tilausvalikoimaan, ja tällöin tuote on vain yksi nimike tuotekatalogissa.<sup>175</sup> Tavaroiden vapaan liikkuvuuden voidaan havaita vaarantuvan, ja mahdollisuus kotimaisen tuotannon suosimiseen on myös havaittavissa tässä järjestelmässä, sillä kotimaisilla tuottajilla vaikuttaisi olevan etu muissa jäsenvaltioissa toimiviin tuottajiin ja myyjiin nähden.

Vuoden 1994 alkoholilain mukainen lupajärjestelmä oli Euroopan unionin tuomioistuimen arvioinnin kohteena tapauksessa *Visnapuu*.<sup>176</sup> Tuomiossa arvioidut asiat sekä argumentoinnin kohteet ovat käyttökelpoisia arvioidessa nykyistä vähittäismyyntilupajärjestelmää, sillä tapauksessa kyseessä oli nykyiseen verrattuna lähes sama järjestelmä. Tuomioistuin ei kuitenkaan ottanut suoraan kantaa järjestelmän oikeasuhtaisuuteen tai sallittavuuteen puutteellisen tiedon vuoksi, vaan käski kansallista tuomioistuinta tutkimaan asiaa.<sup>177</sup> Lopputuloksen se muotoili ympäröivästi siten, että rajoitukset ovat sallittuja jos ne eivät loukkaa perussopimusta.<sup>178</sup> Tämänhetkisen lainsäädännön eroavaisuudet tapauksessa arvioituun alkoholilakiin ovat nykyisen alkoholilain mukainen mahdollisuus myöntää vähittäismyyntilupa myös käsityöläisluille, ja normaalilla vähittäismyyntiluvalla myytävien alkoholijuomien alkoholipitoisuus on korkeampi kuin vuoden 1994 lain mukaan. Poikkeukset Alkon vähittäismyyntimonopolista ovat siis laajemmat ja alkoholin saatavuus on parantunut aiempaan lakiin verrattuna.

Ensimmäisenä kysymyksenä arvioitaessa lupajärjestelmän soveltuvuutta sisämarkkinoille on se, arvioidaanko sitä normaalisti SEUT 34 artiklan tuonnin määrällisenä rajoituksena tai sitä vaikutukseltaan vastaavana toimenpiteenä, vai onko kyse monopolin toimintaa koskevasta säännöksestä, jonka arviointi tapahtuisi SEUT 37 artiklan mukaisesti. Vasta tämän jälkeen voi lupajärjestelmän unionioikeuden mukaisuutta arvioida. 37 artiklan soveltamisalaan kuuluvat vähittäismyyntimonopolin tuotteiden valintaa koskeva järjestelmä, monopolin myyntiverkosto sekä monopolin myymien tuotteiden markkinoille saattamisen ja mainonnan toimenpiteet.<sup>179</sup> Tarkasteltavana oleva lupajärjestelmä ei luontevasti mahdu mihinkään näistä kategorioista, joten kyseessä on vain monopolin toimintaan vaikuttava säädös. *Visnapuu*

---

<sup>175</sup> Alko – Valikoimaanotto-ohje 22.1.2018.

<sup>176</sup> Tuomio asiassa C-198/14.

<sup>177</sup> Tuomio asiassa C-198/14 kohdat 119, 122 ja 128.

<sup>178</sup> Tuomio asiassa C-198/14 kohta 129.

<sup>179</sup> Laajemmin tästä luvussa 4.5.2.

tapauksessa tuomioistuin päätyi samanlaiseen tulkintaan: tapauksessa arvioitavaa lupajärjestelmää tuli arvioida 34 artiklan, ei 37 artiklan kannalta.<sup>180</sup>

Koska lupajärjestelmää arvioidaan 34 artiklan mukaisesti, tulee selvittää, voiko kyseessä olla tuonnin määrällistä rajoitusta vaikutukseltaan vastaava toimenpide. Riittävää lupajärjestelmän laskemiseksi vaikutukseltaan vastaavaksi toimenpiteeksi on, että se voi suoraan tai välillisesti rajoittaa jäsenvaltioiden välistä kauppaa. Vaikkei alkoholijuomien maahantuonti ole luvanvaraista, vaaditaan vähittäismyyntilupa siihen, että alkoholia saa myydä kuluttajille Suomessa. Tällöin toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneen myyjän kannalta on olennaista tietää, keille lupa voidaan myöntää. Alkoholilain 17 § vähittäismyyntiluvan myöntämisen edellytyksistä 1 ja 2 momentit ovat seuraavanlaiset:

”Enintään 5,5 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävän alkoholijuoman vähittäismyyntilupa koskee vähittäismyyntiä yhden vähittäismyyntipaikan sisätiloissa ja se myönnetään:

- 1) monipuolista valikoimaa päivittäin tarvittavia elintarvikkeita maankäyttö- ja rakennuslaissa (132/1999) tarkoitetussa rakennuksessa muutoin kuin tilapäisesti myyvälle hakijalle, jos alkoholijuomien myynnin osuus elinkeinotoiminnassa ei ole selvästi muiden elintarvikkeiden myynnin osuutta suurempi;
- 2) 1 kohdassa tarkoitettua elinkeinotoimintaa vakituista tai kausiasutusta palvelevalla lupaviranomaisen hyväksymällä säännöllisellä reitillä kulkevassa myymäläautossa tai -veneessä harjoittavalle hakijalle;
- 3) anniskeluluvan yhteyteen anniskelussa olevien alkoholijuomien vähittäismyyntiin; määräaikaisen anniskeluluvan tai 20 §:ssä tarkoitetun anniskelualueen yhteyteen vähittäismyyntilupa saadaan kuitenkin myöntää vain sellaiseen useiden alkoholijuomien valmistajien esittelytilaisuuteen, jonka tarkoituksena on esitellä tuotteita kuluttajille;
- 4) alkoholijuomien valmistuspaikan yhteyteen valmistusluvan haltijalle.

Tilaviinin ja käsityöläisluen vähittäismyyntilupa koskee vähittäismyyntiä yhden vähittäismyyntipaikan sisätiloissa ja se myönnetään kyseisten alkoholijuomien valmistajalle sen maankäyttö- ja rakennuslaissa tarkoitetussa rakennuksessa sijaitsevan valmistuspaikan, jossa alkoholijuoman käyminen on tapahtunut, yhteyteen tai välittömään läheisyyteen. Vähittäismyyntipaikassa saadaan myydä myös 1 momentissa tarkoitettuja alkoholijuomia.”

Kohdat 1 ja 3 ovat sidottu vahvasti siihen, että vähittäismyyntiluvan haltijalla on oltava Suomessa kiinteä toimipaikka (kauppa tai anniskeluravintola). Vapaa sijoittautumisoikeus ei tässä siis toteudu, sillä toiseen jäsenvaltioon sijoittautunut alkoholin myyjä ei voi myydä tuotteitaan ilman kiinteää toimipaikkaa. Kohta 2 vaatisi myymäläauton tai -veeneen, ja sille vielä lupaviranomaisen erikseen hyväksymän reitin, jotta alkoholin vähittäismyyntiä voisi harjoittaa. Kohta 4

<sup>180</sup> Tuomio asiassa C-198/14 kohdat 81 ja 91. Myös Suomen hallitus puolsi tätä tulkintaa (tuomion kohta 85).

on myös sidottu kiinteään valmistuspaikkaan, sillä lisäedellytyksellä, että tälle valmistuspaikalle on alkoholilain mukainen valmistuslupa. Koska valmistuspaikan vähittäismyyntilupa on sidottu valmistuslupaan, joka voidaan myöntää vain Suomessa toimivalle valmistajalle johtuen kansallisen lain alueellisen soveltamisen rajoituksista, on sekin sidottu toimintaan Suomessa.

Tällainen lupajärjestelmä vaikeuttaa selkeästi alkoholijuomien tuomista myyntiin Suomen markkinoille, joten se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan 34 artiklan kieltämällä tavalla.<sup>181</sup> Itse asiassa EUT näyttäisi katsovan kyseessä olevan Dassonville-lausekkeen alaan kuuluva vaikutuksiltaan vastaava toimenpide jo pelkästään lupajärjestelmän olemassaolon takia, eikä luvan myöntämisen edellytyksillä edes välttämättä olisi merkitystä.<sup>182</sup>

Toisaalta Keck-oikeuskäytännön mukaisesti tietyt myyntijärjestelyt ovat sallittuja, jos niillä on oikeudellisesti ja tosiasiallisesti sama vaikutus kotimaisiin ja muista jäsenvaltioista tuotuihin tuotteisiin, sekä jos niitä sovelletaan kaikkiin toimijoihin jäsenvaltion alueella. Kyse ei kuitenkaan voi olla Keck-oikeuskäytännön mukaisista sallituista myyntijärjestelyistä, sillä myyntijärjestelynä oikeutettua kansallista säädöstä on sovellettava kaikkiin toimijoihin jäsenvaltion alueella.<sup>183</sup> Alko Oy on Suomessa toimiva toimija, johon vähittäismyyntilupajärjestelmää ei sovelleta.<sup>184</sup> EUT myös kiinnitti huomiota myös siihen, että tilaviineille myönnettävä vähittäismyyntilupa voidaan myöntää vain Suomeen sijoittautuneelle valmistajalle.<sup>185</sup> Nykyään sama koskee myös käsityöläisöluita, ja luvan sitominen valmistuspaikkaan aiheuttaa toisissa jäsenvaltioissa oleville valmistajille suurempaa haittaa, kuin kotimaisille. Markkinoille pääsyn kriteeri ei siis täyty näissä olosuhteissa.<sup>186</sup> Tämän vuoksi tulen siihen lopputulokseen, että vähittäismyyntilupajärjestelmä on SEUT 34 artiklan kieltämä tuonnin määrällistä rajoitusta vaikutukseltaan vastaava toimenpide.<sup>187</sup>

---

<sup>181</sup> Tuomio asiassa C-198/14 kohta 102.

<sup>182</sup> Tuomio asiassa C-198/14 kohta 99. Tuomioistuin myös luettelee luvan myöntämisen erityisehtoja raskauttavina tekijöinä kohdissa 100 ja 101.

<sup>183</sup> Tuomio yhdistetyissä asioissa C-267/91 ja C-268/91 kohta 16, myös tuomio asiassa C-198/14 kohta 103.

<sup>184</sup> Alkoholilain 23 ja 6 § mukaan Alkolla on yksinoikeus, eikä siihen sovelleta siis erillistä lupajärjestelmää.

<sup>185</sup> Tuomio asiassa C-198/14 kohta 106

<sup>186</sup> Ks. tuomio asiassa C-254/98, jossa SEUT 34 artiklan vastaiseksi todettiin sääntö, joka vaati kiinteää toimipaikkaa tietyllä alueella, jotta siellä saisi myydä tuotteitaan. Vaikka kyse oli myyntijärjestelystä, ei se kohdellut kotimaisia ja toisista jäsenvaltioista tuotuja tuotteita samoin.

<sup>187</sup> Euroopan unionin tuomioistuin lausui saman asiassa C-198/14. Ks. kohdat 99–108.



### 5.1.2 SEUT 36 artikla ja etämyynnin kieltö

Seuraavaksi on tarkasteltava, voidaanko vähittäismyynnin lupajärjestelmä perustella SEUT 36 artiklan oikeuttamisperusteilla. Tarkastelu täytyy tehdä sekä etämyynnin kieltöä silmällä pitäen, joka on yksi lupajärjestelmän tosiasiallisista vaikutuksista, että kiinnittäen huomiota tilaviinien ja käsityöläisöluiden erityisasemaan. Koska alkoholin myynnin rajoittamisessa on kyse kansanterveyden (ihmisten terveyden ja elämän) suojelusta, ei arviointia pakottavien vaatimusten olemassaolosta tarvitse tehdä.<sup>188</sup> Vaikka 36 artiklan mukainen peruste tavaroiden vapaasta liikkuvuudesta poikkeamiseen on olemassa, on vielä arvioitava vähittäismyyntilupajärjestelmän suhteellisuusperiaatteen mukaisuus sekä sen suhde 36 artiklan toisessa virkkeessä oleviin syrjinnän tai protektionismin kieltöihin. Jotta vähittäismyyntilupajärjestelmä olisi unionin oikeuden mukainen, ei se saa rajoittaa jäsenvaltioiden välistä kauppaa enemmän kuin on välttämätöntä kansanterveyden suojelun tavoitteen täyttämiseksi, eikä se saa olla keino mielivaltaiseen syrjintään tai peiteltyyn jäsenvaltioiden välisen kaupan rajoittamiseen.<sup>189</sup>

Etämyynnin kieltö johtuu siitä, että alkoholilain 34 § mukaan kaupallisessa tarkoituksessa maahantuodessa yli 2,7 % alkoholia sisältäville juomille tarvitaan alkoholilain mukainen lupa, vaikkei maahantuonti ole muutoin luvanvaraista. Yksi lupajärjestelmän vaikutuksista on siis se, ettei toisesta jäsenvaltiosta voi myydä etämyynnillä edes vähittäismyyntilupajärjestelmän piiriin kuuluvia (korkeintaan 5,5 % alkoholia sisältäviä) alkoholijuomia Suomeen.<sup>190</sup> Etämyynnin osalta on hyvä todeta, että sitä arvioidaan tavaroiden vapaan liikkuvuuden kannalta, ei palvelujen. Kun kyse on myyntijärjestelystä, joka toteutetaan internetissä ja toimittamalla tavarat kuluttajan kotiosoitteeseen, on sitä tutkittava ainoastaan tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevien sääntöjen kannalta.<sup>191</sup> Tämän vuoksi vähittäismyyntilupajärjestelmää arvioidaan SEUT 34 ja 36 artiklojen valossa.

Etämyynnin kieltöä perustellaan sillä, että tarpeeksi tehokasta myynninvalvontaa (esimerkiksi iän tarkistaminen) ei voisi järjestää internetistä tilatuille tuotteille ja että etämyynnin

<sup>188</sup> Alkoholilaki 1§. Tuomio yhdistetyissä asioissa C-1/90 ja C-176/90 kohta 13.

<sup>189</sup> Tuomio asiassa C-198/14 kohta 116 ja tuomio asiassa C-434/04 kohta 29.

<sup>190</sup> Tämä on myös tiedostettu lakia säädettäessä (ks. HE 100/2017 s. 92.) sekä vanhan lain voimassaollessa (tuomio asiassa C-198/14 kohta 120). Etämyynnin kiellolla tarkoitan nimenomaan vähittäismyyntiluvalla sallitusti myytävien alkoholijuomien etämyynnin kieltöä. Eri kysymys on Alkon monopolin alaan kuuluvien juomien etämyynti.

<sup>191</sup> Tuomio asiassa C-108/09 kohta 44 ja tuomio asiassa C-322/01, jossa vastaavaa etämyyntiä käsiteltiin vain tavaroiden vapaan liikkuvuuden kannalta.

salliminen loisi uuden myyntikanavan.<sup>192</sup> Ruotsissa samankaltainen asia oli esillä tapauksessa Rosengren, jossa yksityishenkilöiden tilauksiin perustuva suora maahantuonti oli Ruotsin lain mukaan kiellettyä.<sup>193</sup> Asiallisesti molemmilla järjestelmillä on sama vaikutus, vaikka sääntely tapahtuu eri reittejä: toisessa jäsenvaltiossa toimiva myyjä ei voi toimittaa tuotteitaan kuluttajalle. Maahantuonnin kieltoa perusteltiin tapauksessa yleisellä alkoholin kulutuksen vähentämisellä ja sillä, että toimituksen yhteydessä ei voida tehdä ikäkontrollia.<sup>194</sup> Perusteluissakin on siis havaittavissa yhtymäkohtia ja tuonnin rajoitusten taustalla on sama teema: ihmisten terveyden ja elämän suojeleminen alkoholijuomien myyntiä rajoittamalla.

Tapauksessa Rosengren oli kyse ruotsalaisen kuluttajan suoraan espanjalaiselta tuottajalta tekemästä viinitilauksesta, joka takavarikoitiin alkoholilain vastaisena. Tämä johtui siitä, että kuten Suomessa, Ruotsissa alkoholin vähittäismyynti oli annettu valtion monopolin (Systembolagetin) tehtäväksi ja alkoholijuomien maahantuonti onnistuu vain silloin, kun kuluttaja itse kuljettaa ne maahan.<sup>195</sup> Vaikkei maahantuonti ole kiellettyä Suomessa, on alkoholilain mukaisella vähittäismyyntilupavaatimuksella kaupalliseen tuontiin sama vaikutus: kuluttaja ei voi tilata omaan käyttöön alkoholijuomia toisesta jäsenvaltiosta siten, että yritys, jolta tuotteet tilataan, huolehtisi myös niiden toimittamisesta.

Tuomioistuin ei hyväksynyt Ruotsin mallia, vaan totesi sen olevan SEUT 34 artiklan vastainen ja ettei sitä voi perustella 36 artiklan mukaisella ihmisten terveyden ja elämän suojelulla.<sup>196</sup> Ruotsissa oleva maahantuonninkielto ei ollut SEUT 36 artiklan vaatimalla tavalla perusteltu verrattuna sen yleisen alkoholin kulutuksen vähentämiseen tähtäävään tavoitteeseen: vaikutukset alkoholin käytön vähentämiseen olivat marginaaliset, ja maahantuonnin kielto pikemminkin suosii yhtä jakelukanavaa ohjaamalla kysynnän Systembolagetille.<sup>197</sup> Sekä Systembolaget että Alko ovat velvollisia asiakkaan pyynnöstä tuomaan tälle maahan hänen haluamansa alkoholituotteen (tai ainakin selvittämään, onko tuotetta mahdollista ylipäätään saada toimitettua maahan). Koska kuluttajalla on mahdollisuus halutessaan etämyynnin sijasta turvautua valtion monopolin tilauspalveluihin, ei maahantuontikiellolla tosiasiallisesti päästä päämäärään, joka on alkoholin kulutuksen vähentäminen. Toisaalta kuluttajalle olisi aiheutunut

---

<sup>192</sup> Tuomio asiassa C-198/14 kohta 113 ja 114.

<sup>193</sup> Tuomio asiassa C-170/04.

<sup>194</sup> Tuomio asiassa C-170/04 kohdat 44 ja 48.

<sup>195</sup> Tuomio asiassa C-170/04 kohdat 13 ja 16.

<sup>196</sup> Tuomio asiassa C-170/04 kohdat 27, 36 ja 58.

<sup>197</sup> Tuomio asiassa C-170/04 kohta 47.

lisäkustannuksia Systembolagetin tilauspalvelua käytettäessä.<sup>198</sup> Myös nykyinen Alkon tilausmalli on samankaltainen, kuin Rosengren-tapauksessa esitelty Systembolagetin malli. Tilausten ohjaamisessa lainsäädännöllä yhdelle yritykselle on havaittavissa jopa kansallisen yrityksen suosimisen elementtejä, varsinkin kun yrityksen palveluiden käyttämisestä koituu lisäkustannuksia kuluttajalle.

Sekä Suomi että Ruotsi perustelevat tätä nimenomaan sillä, että ohjaamalla kuluttajat yhden jakelukanavan alle voidaan huolehtia iän tarkistamisesta ja muusta myynninvalvonnan toimenpiteistä tehokkaasti.<sup>199</sup> Terveiden ja elämän suojelun alalla jäsenvaltioilla on laaja harkintavalta määrätessään sitä suojelun tasoa, johon terveyden suojelu perustuu. Liikkumatilasta johtuen vaara syrjivien toimenpiteiden olemassaololle kasvaa ja vaatimus suhteellisuusperiaatteen noudattamisesta korostuu.<sup>200</sup> Esimerkiksi järjestelmä, jossa maahantuotujen tuotteiden vastaanottaja voisi todeta ikänsä lomakkeella, ja johon liittyisi rikosoikeudellisia sanktioita lainsäädäntöä rikottaessa, voisi olla yhtä toimiva järjestelmä kuin toisista jäsenvaltioista tilattavien tuotteiden tilausten ohjaaminen kansalliselle monopolille.<sup>201</sup> Koska tämä on tavaroiden vapaata liikkuvuutta vähemmän rajoittava toimenpide kuin täysi etämyynnin kieltö, ei täyskieltö ole suhteellisuusperiaatteen mukainen.<sup>202</sup> Vaikka tapauksen Rosengren perusteluissa käytetään nimenomaan tavoitteena nuorison suojelua, on se samanlainen ihmisten terveyteen ja elämään liittyvä perustelu kuin kansanterveyden suojelun tavoiteltu taso, johon Suomi viittaa.<sup>203</sup> Suomen käyttämä tavoite on vain epämääräisempi, mutta keinovalikoima ja perustelut pitkälti samat kuin Ruotsin tapauksessa.

Vaikka Rosengren-tuomio annettiin jo vuonna 2007, ei Suomessa ryhdytty minkäänlaisiin lainsäädäntöä mukauttaviin toimiin. Selitys löytyy tapauksen Visnapuu kansallisesta tuomioistuin-käsittelystä ja varsinkin käräjäoikeudessa käytetystä argumentoinnista. Suomessa katsottiin Rosengren-tuomion jälkeen, ettei oikeudentila etämyyntiä koskien olisi muuttunut Suomessa.<sup>204</sup> Tämä perusteltiin sillä, että Rosengren-tuomiossa ei otettu kantaa kuljetuksen järjestämisen etämyyntitilanteissa ja että Suomessa tilaaminen oli sallittua, jos tilaaja itse hoiti kuljetuksen järjestämisen.<sup>205</sup> Suomen viranomaisten omaksuma oikeudentilan tulkinta on

---

<sup>198</sup> Tuomio asiassa C-170/04 kohta 35.

<sup>199</sup> Tuomio asiassa C-170/04 kohta 48 ja tuomio asiassa C-198/14 kohta 114.

<sup>200</sup> Esimerkiksi *Barnard* 2013 s. 189.

<sup>201</sup> Tuomio asiassa C-170/04 kohta 56.

<sup>202</sup> Tuomio asiassa C-170/04 kohta 57.

<sup>203</sup> Tuomio asiassa C-198/14 kohta 114.

<sup>204</sup> Helsingin käräjäoikeuden tuomio 12/8629 s. 18.

<sup>205</sup> Helsingin käräjäoikeuden tuomio 12/8629 s. 12 ja 19.

ainakin osittain virheellinen, sillä Rosengrenissa oli nimenomaan kyse sellaisesta maahantuonnista, jossa maahantuova yksityishenkilö (tilaaja) ei itse huolehdi alkoholijuomien kuljetuksesta. Suomen mukaan myyjä ei saisi olla järjestämässä kuljetusta ja EUT:n mukaan tilaajan ei tarvitse olla järjestävä taho. Omaksuttu tulkinta aiheuttaa tosiasiallisesti erikoisen tilanteen, sillä joko tilaajan tai myyjän on hoidettava kuljetuksen järjestäminen: muuten tavarat eivät liiku mihinkään.

Tapaus Visnapuu eteni myös hovioikeuteen, ja alkoholilain osalta (eli etämyynnin kieltoa koskien) valituslupa on myönnetty korkeimpaan oikeuteen.<sup>206</sup> Kolmen oikeusasteen käsittely ja ennakkoratkaisupyyntö unionin tuomioistuimelta osoittavat, että vanhan lainsäädännön mukaisen järjestelmän unionin oikeuden mukaisuus on vaikea kysymys, joka vaatii selvitystä. Tämä koskee myös uuden lain mukaista järjestelmää, koska muutoksia etämyynnin sallittavuuteen ei ole tehty.

Selvää siis on, että Suomessa oleva vähittäismyyntilupajärjestelmästä johtuva etämyynnin kieltä on ongelmallinen. Suomen esittämä pelko siitä, että sallimalla etämyynti (vähittäismyyntiluvan alaan kuuluvilla tuotteilla) aukaistaisiin uusi myyntikanava, jota ei voi valvoa, vaikuttaa suhteettomalta. Kuten tuomioistuin totesi Rosengren-tuomiossaan, voi tilattujen tavaroiden vastaanottaessa täytetty lomake riittää siihen, että saavutetaan tarvittava varmuus myynninvalvonnasta, kun siihen yhdistetään rikosseuraamukset lain rikkomisesta. Ikärajan valvomisen lisäksi Suomi esittää, ettei etämyynnissä voitaisi valvoa myöskään sitä, että alkoholijuomia ei luovutettaisi päihtyneelle tai että myynti tapahtuisi vain lain sallimina myyntiaikoina.<sup>207</sup> Näidenkään valvominen ei itse asiassa ole vaikeaa etämyynnissä: alkoholijuomia sisältävät paketit voitaisiin säätää luovutettavaksi vain niinä aikoina, kun alkoholijuomia saa myydä, ja lähetille voidaan asettaa samanlainen velvollisuus kieltäytyä luovuttamasta pakettia päihtyneelle, kuin nyt on vähittäismyynnissä myyjillä. Helsingin hovioikeus päätyi samaan tulokseen ratkaistessaan Visnapuu-tapausta sen jälkeen, kun EUT oli antanut sille ennakkoratkaisunsa.<sup>208</sup> Etämyynnin kieltä ei siis ole oikeassa suhteessa asetettuun tavoitteeseen (kansanterveyden suojeluun) nähden, sillä on olemassa vaihtoehtoisia toimenpiteitä, jotka rajoittavat jäsenvaltioiden kauppaa vähemmän.

---

<sup>206</sup> Korkeimman oikeuden tiedote 1.2.2018 R2017/507.

<sup>207</sup> Tuomio asiassa C-198/14 kohta 113.

<sup>208</sup> Helsingin hovioikeuden tuomio 503 s. 12.

Myöskin kyseenalaista on etämyynnin kiellon perusteltavuus SEUT 36 artiklan mukaisesti. Kielto perustuu siihen, että vähittäismyyntiluvan mukaan myytäviä alkoholijuomia tulee myydä Suomessa sijaitsevasta toimipaikasta. Tässä tulee arvioida siis sitä, onko vaatimus Suomeen sijoittuvasta vähittäismyyntipaikasta perusteltu kansanterveyden ja yleisen järjestyksen suojelemiseksi. Näyttötaakka siitä, että poikkeaminen tavaroiden vapaasta liikkuvuudesta on perusteltu mainittujen tavoitteiden saavuttamiseksi, on Suomen viranomaisilla.<sup>209</sup> Yleinen järjestys on ankkuroitu Suomessa siihen, että alkoholin kulutus lisää järjestyshäiriöitä.<sup>210</sup> Alkoholin kulutusta vähentämällä tai sitä hillitsemällä voitaisiin siis myös ylläpitää yleistä järjestystä. En käsittele yleistä järjestystä poikkeamisperusteena tässä yhteydessä laajemmin, sillä siihen pyritään samoin keinoin kuin kansanterveyden suojeluun. Lisäksi se vaikuttaisi olevan enemmän lisäfraasi kansanterveyden kyljessä kuin aito poikkeamisperuste puhuttaessa etämyynnin kiellosta: sitä ei käsitellä itsenäisesti erillisenä perusteena. Kuvaavaa on, että Visnapuu-tuomiossa Suomen, Ruotsin ja Norjan hallitukset katsovat vähittäismyyntilupajärjestelmän olevan sallittu ihmisten terveyden ja elämän suojelun tavoitteella, mainitsematta yleistä järjestystä.<sup>211</sup> Muissakaan yhteyksissä yleiseen järjestykseen ei ole kiinnitetty kovinkaan huomiota: se vain mainitaan kansanterveyden ohella.

Alkoholilain 1 §:n mukaan lain tarkoitus on alkoholin kulutusta rajoittamalla ehkäistä alkoholista aiheutuvia haittoja. Kuten EUT totesi Rosengren-tuomiossa, on etämyynnin kiellolla vain marginaalisia vaikutuksia kulutuksen määrään, varsinkin jos vähittäismyyntimonopolilla (Alko Suomessa) on velvollisuus asiakkaan pyynnöstä tilata tämä haluamia tuotteita. Myös hallituksen esityksessä todettiin, että alkoholijuomien tilaaminen ulkomailta sellaisilta myyjiltä, joilla ei ole mitään alkoholilain mukaista lupaa, vastaa arviolta enintään joitakin prosentteja alkoholijuomien kokonaismyynnistä.<sup>212</sup> Tämän vuoksi etämyynnin kieltä ei ole 36 artiklan vaatimalla tavalla perusteltu alkoholin kulutuksen vähentämisen tavoitteella, koska kiellolla ei tosiasiallisesti ole kovinkaan suurta vaikutusta tämän tavoitteen toteutumiseen. Edes alkoholilain esitöistä ei löydy laajempia perusteluja sille, miksi etämyynnin kieltä olisi välttämätön kansanterveyden suojelulle. Etämyynti vain todetaan kiellettyksi.<sup>213</sup>

---

<sup>209</sup> *Barnard* 2013 s. 155.

<sup>210</sup> Tuomio asiassa C-434/04 kohta 24.

<sup>211</sup> Tuomio asiassa C-198/14 kohta 111.

<sup>212</sup> HE 100/2017 s. 34.

<sup>213</sup> HE 100/2017 s. 92: ”Alkoholijuomien rajat ylittävä etämyynti, jossa ulkomailta sijaitseva myyjä tarjoaa alkoholijuomia suomalaisten kuluttajien ostettavaksi ja vastaanotettavaksi Suomessa, on kuitenkin 8 §:n 1 momentin mukaan kiellettyä” ja ”alkoholilain 8 §:n 1 momentin säännös siirrettäisiin sellaisenaan tältä osin

Toisaalta etämyyntiä halutaan kieltää sen vuoksi, että osa etämyyjistä ei maksa verojaan Suomeen asianmukaisesti.<sup>214</sup> Sujuva verojen perintä oli myös yksi syistä, joiden takia sosiaali- ja terveysministeriö asetti työryhmän selvittämään rajat ylittävän etämyynnin sääntelyn selkiyttämistä.<sup>215</sup> Ministeriön tiedotteessakin todetaan, että etämyyntiä rajoittamalla pyritään varmistamaan verokertymä Suomeen.<sup>216</sup> Lisäksi uudella alkoholilailalla haluttiin auttaa kotimaista teollisuutta vaikeana aikana, lisäämällä alkoholin vähittäismyyntiä.<sup>217</sup>

Verovalvonnan tehokkuuden varmistaminen on yksi oikeuskäytännön pakottavista vaatimuksista, jonka nojalla tavaroiden vapaasta liikkuvuudesta voisi poiketa.<sup>218</sup> Suhteellisuusperiaatteen ja toimenpiteen sopivuuden tavoitteiden saavuttamiseen täytyy silti täytyä.<sup>219</sup> Verovalvonnan tehokkuus voidaan turvata samoin toimenpitein kuin myynninvalvontakin: alkoholi-juomalähetyksen toimittamisen yhteydessä tai noudettaessa tilaus kiinteästä toimipisteestä voidaan varmistaa tilaajan ja myyjän henkilöllisyydet, sekä tilattujen alkoholijuomien tilanne verojen kannalta. Itse asiassa mahdollisuus myöntää vähittäismyyntilupa toisessa jäsenvaltiossa olevalle myyjälle jo itsessään voisi sisältää verovalvonnan tehokkuuden varmistamiseksi sopivat toimet, kun luvan saaneet etämyyjät tunnettaisiin. Tämän vuoksi etämyynnin kieltö ei ole myöskään toimenpide, jolla päästäisiin verovalvonnan tehokkuuden varmistamiseen tavaroiden vapaata liikkuvuutta vähiten rajoittavalla tavalla. Suomi ei myöskään ole vedonnut tähän perusteeseen EUT:ssa, vaan nimenomaan ihmisten terveyden ja elämän suojelullisiin syihin. Näistä syistä johtuen en käsittele verovalvontaa perusteena rajoituksille, vaan verotuksellisia intressejä taloudellisina syinä.

Taloudelliset syyt eivät ole SEUT 36 artiklan sallimia oikeuttamisperusteita, ja etämyynnin kiellon kohdalla selkeästi on havaittavissa taloudellisten perustelujen vaikutus. SEUT 36 artiklan nojalla ei voi oikeuttaa tavaroiden vapaasta liikkuvuudesta poikkeavia toimenpiteitä, joilla on taloudelliset tavoitteet: tällaisia ovat esimerkiksi pyrkimys kasvattaa verokertymää ja kotimaisten yritysten tukeminen.<sup>220</sup> Molemmat näistä on ilmaistu alkoholilain tavoitteina. Kun tähän lisää huomion siitä, ettei etämyynnin kiellolla ole kovinkaan suurta vaikutusta

---

ehdotuksen 31 §:ään. Enemmän kuin 2,8 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävien alkoholijuomien rajat ylittävä etämyynti Suomeen olisi säännöksen mukaan kielletty kuten nykyisinkin”.

<sup>214</sup> HE 100/2017 s. 34.

<sup>215</sup> Alkoholijuomien rajat ylittävän etämyynnin rajoittamista selvittävän työryhmän mietintö s.1.

<sup>216</sup> sosiaali- ja terveysministeriön tiedote 61/2018.

<sup>217</sup> HE 100/2017 s. 42.

<sup>218</sup> Tuomio asiassa 120/78 kohta 8 ja tuomio asiassa C-54/05 kohta 44.

<sup>219</sup> Esimerkiksi tuomio asiassa C-54/04 kohta 45 ja alkuperäinen Cassis de Dijon -tuomion vaatimus toimenpiteiden välttämättömyydestä (tuomio asiassa 120/78 kohta 8).

<sup>220</sup> *Oliver* 2016 s. 149, *Barnard* 2013 s. 155, tuomio asiassa C-324/93 kohta 36 ja tuomio asiassa 7/61.

alkoholihaittojen vähentämisen kannalta, on rajoituksen taustalla enemmän kielletty taloudellinen syy kuin aito ihmisten terveyden ja elämän suojelun tavoite.

Kuten edellä totesin, on myynninvalvonta järjestettävissä myös etämyynnissä. Koska etämyynnin kiellolla ei todellisuudessa päästä haluttuun tavoitteeseen (kansanterveyden suojelu) tavaroiden vapaata liikkuvuutta vähiten rajoittavalla tavalla, eikä sen välttämättömyyttä tavoitteeseen pääsyn kannalta ole myöskään kunnolla perusteltu, ei etämyynnin kiello (eli vaatimus Suomessa sijaitsevasta toimipaikasta) ole SEUT 36 artiklalla oikeutettavissa oleva poikkeus tavaroiden vapaasta liikkuvuudesta. 36 artiklassa on nimittäin kysymys erityissäännöksestä, jonka mukaiset poikkeukset pitää pystyä perustelemaan, eikä jäsenvaltiolle annettusta oikeudesta poiketa pääsäännöstä haluamissaan tilanteissa.

Lisäksi vaatimus sijoittautumisesta Suomeen voi muodostaa jonkintasoista toisista jäsenvaltioista olevien toimijoiden mielivaltaista syrjintää eli perustelematonta erilaista kohtelua. Myöskin mahdollisuus kotimaisten toimijoiden välilliseen tukemiseen on olemassa, kun toiminta toisesta jäsenvaltiosta tehdään mahdottomaksi. Vaikka nämä vaikutukset eivät olisikaan tarpeeksi vakavat ollakseen SEUT 36 artiklan syrjivyyden ja protektionismin kieltojen soveltamisalalla, on kokonaisuuden arvioinnin kannalta tärkeää huomioida myös vähemmän merkitykselliset epäkohdat. Toisaalta syrjivyyden ja protektionismin kielloa ei tarvitse edes arvioida vähittäismyyntiluvan alaisten alkoholijuomien osalta, kun toimenpide (etämyynnin kiello) ei täytä perusteltavuuden ja suhteellisuusperiaatteen vaatimuksia. Syrjivyyden ja protektionismin arvioiminen tulee olennaisemmin esiin käsityöläisoluiden ja tilaviinien erityisasemaa tarkasteltaessa.

Etämyynnin kiello ei siis ole unionioikeuden mukainen vähittäismyyntilupaan kuuluvien korkeintaan 5,5 % alkoholia sisältävien juomien osalta. Jäljelle jää siis etämyynnin tarkastelu Alkon yksinoikeuden alaan kuuluvien tuotteiden (yli 5,5 % alkoholia sisältävien juomien) osalta, sekä tilaviinien ja käsityöläisoluiden valmistajille myönnettävä vähittäismyyntilupa. Tilaviinien ja käsityöläisoluiden erityisasemaa ja sen suhdetta etämyynnin kielloon tarkastelen jäljempänä luvussa 5.1.3.

Alkon yksinoikeuden alaan kuuluvien alkoholijuomien etämyynnin kiello johtuu yksinoikeuden luonteesta: muilla toimijoilla kuin Alkolla ei ole lupaa myydä yli 5,5 % alkoholijuomia Suomessa (pois lukien tilaviinien ja käsityöläisoluiden erityisluvat). Lupajärjestelmään ei edes

kuulu mahdollisuutta antaa lupaa näiden juomien myyntiin.<sup>221</sup> Tämän vuoksi kyse on 37 artiklan mukaan arvioitavasta monopolin toimintaa koskevasta säännöksestä.<sup>222</sup> Kuten kaupallisia valtion monopoleja käsittelevässä luvussa olen todennut, vain luonnostaan monopolin olemassaoloon liittyvät jäsenvaltioiden välisen kaupan rajoitukset ovat sallittuja. Koska kyse on nimenomaan Alkon yksinoikeuden alaan kuuluvasta myynnistä, asettuu etämyynnin kiello Alkon yksinoikeuden alaan kuuluvien juomien osalta Alkon olemassaoloon luonnostaan liittyvien vaikutusten joukkoon.

Jos etämyynnin kiello Alkon monopoliin kuuluvien tuotteiden osalta purettaisiin, tarkoittaisi se asiallisesti myös monopoliaseman purkamista: markkinoiden vapautumisen johdosta Alko ei olisi enää ainut toimija Suomessa. Tämän vuoksi etämyynnin kiellon sallittavuus näiden tuotteiden osalta on sidottu SEUT 37 artiklan mukaiseen arviointiin Alkon olemassaolon ja toiminnan hyväksyttävyydestä. Sen erottaminen erillään arvioitavaksi asiaksi Alkon olemassaolosta on mahdotonta juuri mainitsemani yksinoikeuden purkautumisen johdosta. Etämyynnin kiello, joka johtuu Alkon yksinoikeudesta tiettyihin tuotteisiin, on sallittu siis silloin, kun Alkon toiminnan ja olemassaolon voidaan katsoa olevan SEUT 37 artiklan mukaisesti sallittua.<sup>223</sup>

Vastakkainen näkökulma voi myös olla perusteltu. Kuten Rosengren-tuomiossa havaittiin, katsoi EUT kielletyksi sellaisen maahantuonnin rajoituksen, joka koski Systembolagetin toimialaa. Systembolagetilla on itse asiassa tiukempi monopoli alkoholin vähittäismyynnissä, kuin Suomessa Alkolla: vain korkeintaan 3,5 % alkoholia sisältävät oluet (folköl) voidaan vähittäismyynnillä myydä muualla kuin Systembolagetissa.<sup>224</sup> Kun yksityishenkilö saa tilata viiniä suoraan toisesta jäsenvaltiosta tällaisen tiukemman monopolin maahan, voisi samanlaisen oikeuden perustella myös Suomeen.

Yksityishenkilölle kyse on tosiasiallisesti samasta asiasta, eli alkoholijuomien tilaamisesta toisesta jäsenvaltiosta. Suomen ja Ruotsin valitsemat keinot sen estämiseksi ovat lakiteknisesti erilaiset: Suomessa vaadittaisiin vähittäismyynnin lupaa etämyyntiin, jota ei voi myöntää, koska sellaista ei ole olemassa, kun taas Ruotsi kielsi maahantuonnin. Rosengren-tapauksen jälkeen

---

<sup>221</sup> Myös HE 100/2017 s. 92.

<sup>222</sup> Tuomio asiassa 198/14 kohta 93.

<sup>223</sup> EUT totesi saman tuomiossa C-198/14, kohdat 93–96. Helsingin hovioikeus totesi Alkon täyttävän SEUT 37 artiklan edellytykset, muttei oikeastaan perustellut tätä. Se myöskin huomautti etämyynnin kiellon keskeisyydestä Alkon monopoliaseman olemassaolon kannalta (Helsingin hovioikeuden tuomio 503 s. 8 ja 9).

<sup>224</sup> Alkohollag (2010:1622), Svensk författningssamling. Ruotsin voimassa oleva alkoholilaki.



Ruotsin täytyi sallia yksityishenkilön maahantuonti, johon yksityishenkilö ei itse osallistu. Olisi johdonmukaista, että myös Suomen lainsäädäntö, jolla rajoitetaan jäsenvaltioiden välistä tuontia ja jolla on tosiasiallisesti sama vaikutus, katsottaisiin unionioikeuden vastaiseksi. Tämän EUT ei kuitenkaan antanut suoraa vastausta, vaan käski kansallista tuomioistuinta tarkastelemaan asiaa.<sup>225</sup>

Huomattavaa on, että argumentti markkinoiden avautumisesta ja monopolin murtumisesta heikkenee, kun havaitaan etämyynnin määrän vähäisyys suhteessa alkoholin kokonaisymyyntiin. Esimerkiksi hallituksen esityksessä alkoholilain tällaisen etämyynnin arvioidaan olevan enintään joitakin prosentteja.<sup>226</sup> Lisäksi, kuten Rosengren-tuomiossa EUT totesi, on etämyynnin kiellon vaikutus marginaalinen suhteessa alkoholin kulutuksen vähentämisen tavoitteeseen, kun monopolilla (tapauksessa Systembolaget, Suomessa Alko) on velvollisuus tilata asiakkaan haluamia tuotteita, jotka eivät kuulu monopolin normaaliin valikoimaan.

### 5.1.3 Syrjivyyt, protektionismi ja käsityöläisluet

Käsityöläisluen ja tilaviinien erityisasema on ongelmallinen, sillä vain Suomessa toimiva valmistaja voi saada luvan myydä niitä kuluttajille. Lupa koskee alkoholijuomia, jotka muuten olisivat Alkon yksinoikeuden alaan kuuluvia, eli tämäkin osa vähittäismyyntijärjestelmää on poikkeus Alkon monopolista. Tilaviinien ja käsityöläisluiden erityisasemassa on aineita kotimaisen tuotannon suojelemiseen, johon myös EUT kiinnitti huomiota tutkiessaan vanhan alkoholilain mukaista järjestelmää.

Toisaalta tuomioistuin totesi, että pelkkä tällaisen vaikutuksen olemassaolo ei riitä todistamaan, että 36 artiklan mukaisen oikeuttamisperusteen tarkoitus olisi sivuutettu.<sup>227</sup> Tuomioistuimen mukaan vasta asiaan liittyvien merkityksellisten tosiseikkojen ja oikeudellisten seikkojen arvioinnin jälkeen voidaan todeta, onko tämä osa vähittäismyyntilupajärjestelmää SEUT 36 artiklan vastainen, ja sivuutetaanko sillä kansanterveyteen ja yleiseen järjestykseen liittyvien syiden varsinainen tarkoitus.<sup>228</sup> EUT ei siis todennut tilaviinejä koskevaa erityisjärjestelyä unionin oikeuden vastaiseksi, muttei myöskään sen mukaiseksi, vaan tyytyi toteamaan sen vaativan tarkempaa analyysiä. Tämä tarkoittaa sitä, ettei järjestelmä ole EUT:n mielestä

---

<sup>225</sup> Tuomio asiassa C-198/14 kohdat 93 ja 96.

<sup>226</sup> HE 100/2017 s. 34.

<sup>227</sup> Tuomio asiassa C-198/14 kohta 126.

<sup>228</sup> Tuomio asiassa C-198/14 kohta 128.

ongelmaton: jos se olisi selkeästi perussopimuksen mukainen, olisi tuomioistuin sen tuomiossaan ilmaissut.

Koska lupa voidaan myöntää vain kotimaiselle tilaviinien tai käsityöläisöluiden tuottajalle, kohtelee se toisista jäsenvaltioista tuotuja tuotteita toisin kuin kotimaisia. Vaikka vähittäismyyntilupa ei koske kaikkia kotimaisia valmistajia, voi kyse silti olla syrjivästä tai protektionistisesta toimenpiteestä.<sup>229</sup> Tosiasiallinen ero tehdään valmistajan (ja siten tuotteiden) alkuperän mukaan – toisissa jäsenvaltioissa olevilla valmistajilla ei ole edes mahdollisuutta päästä luvan piiriin.<sup>230</sup> Erilaista kohtelua, joka voi asettua SEUT 36 artiklan kiellon soveltamisalaan, on siis olemassa. Jotta erilainen kohtelu olisi sallittua, täytyy sen olla asiallisesti perusteltua.

Sen lisäksi, että EUT kiinnitti vanhalla lupajärjestelmällä olevan mahdollisuus kotimaisen tuotannon suojelemiseen, on uuden alkoholilain talouspoliittiseksi tavoitteeksi asetettu panimoiteollisuuden ja päivittäistavarakaupan tukeminen lisäämällä alkoholin vähittäismyyntiä.<sup>231</sup> Suoremmin ei protektionistisia tarkoituksia voi ilmaista: lakiuudistuksen tarkoituksena on helpottaa kansallisia toimijoita elinkeinolle hankalassa tilanteessa.<sup>232</sup> Kun tähän lisätään esityksessä tehty toteamus siitä, että sen päätarkoitus ei ole alkoholista aiheutuvien haittojen vähentäminen, herää aiheellinen epäily siitä, yritetäänkö vähittäismyyntin rajoituksilla (jotka ovat osa kyseistä alkoholilakia) kiertää niiden varsinainen kansanterveyden suojelun tarkoitus ja tukea kansallista tuotantoa.<sup>233</sup>

Aiemman lain mukaiseen vähittäismyyntilupajärjestelmään kuuluivat vain tilaviinit, ja niiden erityisasemaa perusteltiin sillä, että poikkeus monopolijärjestelmästä niiden hyväksi koski vain rajallista, perinteistä ja käsiteollista tuotantoa.<sup>234</sup> Kun hovioikeus käsitteli Visnapuu-tapausta ennakkoratkaisupyynnön jälkeen, lähti sen argumentaatio *de minimis* -tyyppisestä ajattelusta: koska kyse on tarkasti rajatusta ja pienimuotoisesta toiminnasta, joka ei tosiasiallisesti kilpaile perinteisten rypäleviinien kanssa, ei poikkeuksessa Alkon monopoliin ole kotimaisen tuotannon suojelutarkoitusta tai rajoiteta jäsenvaltioiden välistä kauppaa peiteltysti.<sup>235</sup> Pelkkä protektionistisen vaikutuksen olemassaolo ei riitä perustamaan johtopäätöstä siitä, että tietyllä

<sup>229</sup> Tuomio yhdistetyissä asioissa C-1/90 ja C-176/90 kohta 24.

<sup>230</sup> Tuomio yhdistetyissä asioissa C-1/90 ja C-176/90 kohta 25.

<sup>231</sup> HE 100/2017 s. 42.

<sup>232</sup> HE 100/2017 s. 42.

<sup>233</sup> HE 100/2017 s. 41. ”Jos uudistuksen päätavoite olisi vähentää alkoholin aiheuttamia haittoja - -” ilmaisee sen, ettei päätavoite ole haittojen vähentäminen, vaan jokin muu.

<sup>234</sup> Tuomio asiassa C-198/14 kohta 128.

<sup>235</sup> Helsingin hovioikeuden tuomio 503 s. 13.

kiellolla pyritään kiertämään oikeuttamisperusteen tarkoitus ja suosimaan kotimaista tuotantoa, joten tällainen tosiasiallisten vaikutusten (tai vaikutusten puuttumisen) arviointi on paikallaan oikeudellisten seikkojen arvioinnin lisäksi.

Toisaalta korkein hallinto-oikeus on jo aiemmin arvioinut tilaviinien erityisasemaa, ja todennut, että Suomen lainsäädäntö tekee oikeudellisesti eron kotimaisen tilaviinin ja muussa jäsenvaltiossa valmistetun viinin kesken siinä, missä vähittäismyyntiä saadaan harjoittaa, ja että sääntely suosii tilaviinin vähittäismyyntiä.<sup>236</sup> Ratkaisun sisäinen logiikka on siinä mielessä virheellinen, että KHO arvioi tilaviinien erityisjärjestelyä SEUT 37 artiklan näkökulmasta (eli osana Alkon toimintaa koskevia sääntelyä) – ja lisäksi sekoittaa loppuun SEUT 34 artiklan vaikutuksiltaan vastaavien toimenpiteiden kiellon. Epäselväksi siis jää, katsooko KHO tilaviinien erityisluvan kuuluvan molempien artikloiden soveltamisalalle vai pelkästään 37 artiklan. Lisäksi jo Franzen-tuomiossa, johon myös KHO ratkaisussaan viittaa, todetaan, että jäsenvaltioiden kauppaa rajoittavaa toimenpidettä arvioidaan joko 34 tai 37 artiklan mukaan. Huomionarvoista on kuitenkin selkeästi muotoiltu tosiasiallinen vaikutus, jonka KHO havaitsi: sääntely suosii kotimaisten tilaviinien vähittäismyyntiä.

Kun hovioikeuden kriteeristöä soveltaa uuden lain mukaiseen järjestelmään, jossa vähittäismyyntilupa voidaan myöntää myös käsityöläisoluille, ei samanlainen vaikutusten vähäisyys ole itsestäänselvyys, vaikka laissa on annettu tarkkaan rajattu määritelmä sekä tilaviineille että käsityöläisoluille. Tilaviinien osalta on vielä ymmärrettävää, että jäsenvaltioiden välinen kauppa ei tosiasiallisesti rajoittuisi, sillä kyse on nykyisen määritelmän mukaan muista kuin rypäle- tai viljapohjaisista tuotteista. Ne eivät siis kilpaile perinteisten rypäleviinien kanssa. Käsityöläisolueta taas ovat tosiasiasa juuri samanlaisia oluita, kuin muissakin jäsenvaltioissa valmistetaan ja myydään. Ainoa poikkeus on laissa tehdyn määritelmän vaatimus Suomessa sijaitsevasta valmistuspaikasta. Muuten kyse on tuotteista, joilla on kilpailevia vastaavia tuotteita muissakin jäsenvaltioissa. Näillä kilpailevilla tuotteilla on kuitenkin vain yksi myyntikanava, eli Alko, kun taas Suomessa sijaitsevilla valmistajilla on mahdollisuus saada tuotteitaan myyntiin muutakin kautta. Kotimaista tuotantoa suosiva vaikutus on siis selkeästi vahvempi käsityöläisöluiden osalta.

Vähäisen vaikutuksen lisäksi erityisluvan myöntämistä vain Suomessa oleville toimijoille on perusteltu sillä, ettei myyntilupaa edes voisi myöntää ulkomaiselle toimijalle, koska kyse on

---

<sup>236</sup> KHO:2003:14. Toisaalta KHO:n tulkinta, että kyse olisi 37 artiklan mukaan arvioitavasta monopolin toimintaa koskevasta säädöksestä, on Visnapuu-ennakkoratkaisun valossa virheellinen.

Suomen lainsäädännöstä.<sup>237</sup> Vaikka väite sinänsä pitää paikkansa, on sen arvo perusteluna heikko. Vastavuoroisen tunnustamisen periaatteesta johtuen toisessa jäsenvaltiossa laillisesti myynnissä oleva tuote tulisi hyväksyä myös muiden jäsenvaltioiden markkinoille.<sup>238</sup> Erityistä Suomen myöntämää myyntilupaa ei tilaviinin tai käsityöläisoluen valmistajalle edes siis tarvitsisi myöntää, vaan riittäisi, että valmistaja saisi myydä tuotteitaan luvallisesti toisessa jäsenvaltiossa. Tällöin valmistajan täyttäessä luvan myöntämisen muut kriteerit, eli itsenäiseen toimintaan, valmistustapoihin ja tuotannon kokoon liittyvät vaatimukset, voitaisiin toisessa jäsenvaltiossa olevalle valmistajalle myöntää lupa myydä alkoholijuomiaan Suomeen. Koska Suomessa toimiva tilaviinin tai käsityöläisoluen valmistaja ei saa toimittaa tuotteitaan kuluttajille, voitaisiin tasapuolisen kohtelun varmistamiseksi vaatia toisessa jäsenvaltiossa tuotteitaan valmistavan myyjän hankkivan kiinteä myyntipiste Suomeen. Tällainen järjestely rajoitaisi tavaroiden vapaata liikkuvuutta vähemmän kuin nykyinen lupajärjestelmä, ja kohtelisi eri jäsenvaltioista peräisin olevia toimijoita tasavertaisemmin: suhteellisuusperiaate ja tavaroiden vapaan liikkuvuuden tavoite toteutuisivat siis paremmin.

Toisaalta voidaan myös kyseenalaistaa kiinteän myyntipisteen tarpeellisuus samoin perustein kuin etämyyntiä korkeintaan 5,5 % sisältävien alkoholijuomien osalta käsittelevässä luvussa. Kiinteän myyntipaikan vaatimus ei varmista kansanterveydellisten tavoitteiden toteutumista tavalla, joka haittaa tavaroiden vapaata liikkuvuutta vähiten. Myynninvalvonta voidaan järjestää tyydyttävästi myös etämyynnin osalta. Tällöin mahdollisuus etämyyntiin avautuisi myös Suomessa toimiville vähittäismyymyjille.

Käsityöläisoluista ja tilaviineistä koskevassa vähittäismyyntiluvassa on havaittavissa siis sekä syrjimisen että protektionismin elementtejä. Toisessa jäsenvaltiossa sijaitsevat valmistajat ovat sekä tosiasiallisesti että oikeudellisesti huonommassa asemassa kuin Suomessa sijaitsevat. Kokonaisuutta arvioiden on vielä selvitettävä, ohitetaanko tavaroiden vapaan liikkuvuuden rajoituksen (vaatimus Suomessa olevasta myyntipaikasta) varsinainen tarkoitus (kansanterveyden suojeleminen ja yleinen järjestys). Näihin tavoitteisiin päästään alkoholin saatavuuden rajoittamisella ja myynninvalvonnalla.

---

<sup>237</sup> Tuomio asiassa C-198/14 kohta 127.

<sup>238</sup> Tuomio asiassa 120/78 kohta 14. Vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen muodonneen tuomion sanamuoto on harvinaisen osuva tutkielman aiheen kannalta: ”ei ole olemassa hyväksyttävää perustetta sille, että jossakin jäsenvaltiossa laillisesti valmistetun ja kaupan pidetyn alkoholijuoman pääsy estetään toisen jäsenvaltion markkinoille”.

Myyntinvalvonta voidaan järjestää tyydyttävällä tasolla esimerkiksi täyttämällä lomake tilausta vastaanotettaessa, kun kyse on myynnistä kiinteän toimipaikan ulkopuolella, ja asettamalla tilauksen luovuttajalle velvollisuus tarkistaa, että tilauksen vastaanottaja ei ole päihtynyt. Saatavuuden rajoittaminen ja kulutuksen vähentäminen eivät edes olleet uuden alkoholilain päätavoitteina, eikä saatavuuden lisäämisellä (joka on uuden lain vaikutuksena) voida päästä saatavuuden rajoittamisen ja kulutuksen vähentämisen tavoitteisiin.<sup>239</sup> Uusi myyntikanava – käsityöläisöluiden suoramyynni Alkon monopolin ohi – voitiin luoda vaarantamatta kansanterveyden suojelun haluttua tasoa. Jos siis toisista jäsenvaltioista peräisin olevat vastaavat alkoholijuomat haittaisivat kansanterveyden suojelun haluttua tasoa niin paljon, että niiden myynti täytyy kieltää kansanterveydellisiin syihin vedoten, tarkoittaisi tämä sitä, että kotimaiset käsityöläisöluet ovat terveydelle vähemmän haitallisia kuin toisista jäsenvaltioista peräisin olevat käsityöläisöluet. Tällaiselle väitteelle ei ole minkäänlaista tieteellistä perustaa.<sup>240</sup>

Etämyynnin kieltäminen on seurausta mahdottomuudesta myöntää vähittäismyyntilupa tilaviineihin tai käsityöläisöluihin toisessa jäsenvaltiossa olevalle valmistajalle. Vähittäismyyntilupavaatimuksella ei kuitenkaan päästä tosiasiasa sen tavoitteeseen, kansanterveyden suojeluun, tarvaroiden vapaata liikkuvuutta vähiten rajoittavalla tavalla. Se ei myöskään varmista alkoholijuomista aiheutuvien haittojen vähentämisen tavoitteeseen pääsemistä, vaan ainakin osatavoitteena on ollut kotimaisen panimoteollisuuden ja vähittäistavarakaupan tukeminen. Lisäksi sillä on syrjiviä ja kotimaista tuotantoa suosivia vaikutuksia myös reaali maailmassa, oikeudellisen eriarvoisuuden lisäksi. Vähittäismyyntilupa, jota ei voi myöntää toisessa jäsenvaltiossa olevalle toimijalle, on siis kielletty jäsenvaltioiden välisen kaupan rajoitus, joka koitetaan oikeuttaa SEUT 36 artiklan mukaisella ihmisten terveyden ja elämän suojelun syillä. Vaikuttaa kuitenkin siltä, että ihmisten terveyden ja elämän suojelua käytetään vain tekosyynä, jolla jäsenvaltioiden välisen kaupan rajoitusten kieltäminen kierretään ja kotimaisia toimijoita asetetaan parempaan asemaan suhteessa toisissa jäsenvaltioissa oleviin. Näistä syistä tulkitsemahdottomuuden myöntää vähittäismyyntilupa toisessa jäsenvaltiossa toimivalle valmistajalle, sekä etämyynnin kiellon myös tilaviinien ja käsityöläisöluiden osalta, olevan SEUT 34 artiklan vastaisia, eikä näitä toimenpiteitä voi perustella SEUT 36 artiklan oikeuttamisperusteilla.

---

<sup>239</sup> HE 100/2017 s. 41.

<sup>240</sup> Tuomiossa 178/84 käsiteltiin Saksan lakeja oluen puhtaudesta, jotka asettivat lisäaineille tiukkoja vaatimuksia. Saksa perusteli tätä maan korkeasta oluen kulutuksesta johtuvasta olosuhteesta: vain puhtauslain mukaan tehdyt öluet (käytännössä vain saksalaiset öluet) olisivat tarpeeksi haitattomia terveydelle, koska suurissa määrissä nautittuna myös muualla sallitut lisäaineet voisivat olla haitallisia. EUT ei hyväksynyt tätä perustelua vaan totesi sen olevan unionioikeuden vastainen.

On tärkeää havaita, ettei johtopäätökseni etämyynnin kiellon unionioikeuden vastaisuudesta johda käänteiseen syrjintään. Kotimaiset toimijat eivät asetu huonompaan asemaan, sillä kiinteän toimipaikan vaatimuksen katsominen kielletyksi jäsenvaltioiden välisen kaupan rajoitukseksi koituu myös niiden hyväksi. Suomessa olevat toimijat ovat myös osa sisämarkkinoita, joten unionioikeuden vastaisia säädöksiä ei tulisi soveltaa heihinkään. Tämä koskee etämyynnin kieltoa niin korkeintaan 5,5 % alkoholia sisältävien alkoholijuomien osalta kuin myös tilaviinien ja käsityöläisolutien osalta.

#### 5.1.4 Työryhmän esitys etämyynnistä

Sosiaali- ja terveysministeriön asettama työryhmä antoi 25.4.2018 mietintönsä, jossa on esitys alkoholijuomien rajat ylittävän etämyynnin rajoittamista koskeväksi lainsäädännöksi.<sup>241</sup> Esityksen pääsisältönä on sallia 5,5 % alkoholia sisältävien alkoholijuomien etämyynti rekisteröityneille myyjille, mutta muu etämyynti olisi vielä kiellettyä. Lisäksi kaikkien alkoholijuomien etäosto olisi sallittua esityksen mukaan.<sup>242</sup>

Mietinnössä käsitelty etäosto on ongelmallinen käsite. Etäostolla tarkoitetaan tilannetta, jossa yksityishenkilö tilaa Suomeen alkoholijuomia omaan käyttöönsä ja järjestää tuotteiden kuljetuksen Suomeen toisen yksityishenkilön tai kuljetusliikkeen välityksellä ilman, että myyjä mitenkään osallistuu kuljetusjärjestelyihin.<sup>243</sup> Kuten mietintö itsekin toteaa, on Rosengren-tuomion jälkeen Ruotsissa ollut laillista tilata omaan käyttöön alkoholijuomia, ja Rosengren-tuomiossa oli kyse nimenomaan tilanteesta, jossa myyjä hoitaa kuljetuksen.<sup>244</sup> Ruotsin sääntely lähti liikkeelle maahantuonnin kiellosta, kun taas Suomessa puhutaan etämyynnistä. Yksityishenkilölle kyse on kuitenkin tismalleen samasta asiasta: alkoholijuomien tilaamisesta omaan käyttöön toisesta jäsenvaltiosta.

Suomen sallima etäosto on erikoinen tilanne, sillä Rosengren-tuomion mukaan ostajan ei tarvitse osallistua kuljetuksen järjestämiseen, ja Suomen mukaan myyjä ei saa osallistua kuljetuksen järjestämiseen.<sup>245</sup> Tavara tuskin liikkuu, jos kukaan ei järjestä sen kuljetusta ostajalle. Suomen asettama vaatimus siitä, ettei myyjä saa mitenkään osallistua kuljetuksen

---

<sup>241</sup> Sosiaali- ja terveysministeriön tiedote 61/2018

<sup>242</sup> Alkoholijuomien rajat ylittävän etämyynnin rajoittamista selvittävän työryhmän mietintö s. 1.

<sup>243</sup> Alkoholijuomien rajat ylittävän etämyynnin rajoittamista selvittävän työryhmän mietintö s. 13.

<sup>244</sup> Alkoholijuomien rajat ylittävän etämyynnin rajoittamista selvittävän työryhmän mietintö s. 8 ja tuomio asiassa C-170/04 kohdat 13 ja 14.

<sup>245</sup> Tuomio asiassa C-170/01 kohdat 13 ja 59.

järjestämiseen on tosiasialliselta vaikutukseltaan vastoin unionin tuomioistuimen antamaa tulkintaa. Etäoston soveltumisala on myös kapea, sillä esityksen mukaan kiellettyä etämyyntiä on tilanne, jossa etämyyjä tai joku tämän puolesta suoraan tai välillisesti lähettää tai kuljettaa ostajan tilaamat alkoholijuomat Suomeen.<sup>246</sup> Lisäksi etäoston prosessiin kuuluu ennakkoilmoituksen tekeminen ja ennakkovakuuden asettaminen.<sup>247</sup>

Etäostoa on siis erittäin vaikeasti toteutettavissa, eikä sitä myöskään oikeastaan ole käytetty alkoholijuomien hankintaan Suomessa.<sup>248</sup> Etäoston esiin tuominen vaihtoehtoisena tapana hankkia alkoholijuomia toisesta jäsenvaltiosta on erikoista, kun se tosiasiaassa ei ole käyttökelpoinen tapa hankkia alkoholijuomia. Etämyynnin kieltö sekä etäoston tekeminen raskaaksi ja vaikeaksi prosessiksi aiheuttavat sen, että käytännössä kaikki yli 5,5 % alkoholia sisältävien juomien myynti ohjautuisi Alkolle (lukuun ottamatta käsityöläisolutia ja tilaviinejä). Esityksessä pyritään oikeudentilan selventämisen, joka käytännössä ilmenisi siis jäsenvaltioiden välisen tuonnin rajoittamisena ja Alkon suosimisena. Euroopan unionin oikeuden näkökulmasta esityksen jälkeenkin lainsäädäntö olisi siis epäselvässä tilanteessa: ainoa ehdotettu selvennys, joka toteuttaa unionin oikeutta lojaalisti, on korkeintaan 5,5 % alkoholia sisältävien alkoholijuomien etämyynnin salliminen.

## 5.2 Alkoholien vähittäismyyntimonopoli

Suomessa alkoholiyhtiöllä eli Alkolla on alkoholijuomien vähittäismyyntiin yksinoikeus, joka on myönnetty alkoholien aiheuttamien haittojen vähentämiseksi. Tämä yksinoikeus annetaan alkoholilain 23 §:ssä. Poikkeukset tästä yksinoikeudesta ovat edellä käsitellyt vähittäismyyntiluvat, jotka määritellään lain 6 §:ssä. Huomionarvoista on, että Alkon yksinoikeus alkoholijuomien vähittäismyyntiin kytketään alkoholihaittojen vähentämisen tavoitteeseen; alkoholilain mukaan tähän tavoitteeseen päästään rajoittamalla alkoholin kulutusta sekä valvomalla alkoholielinkeinoa. Alkon olemassaolon sallittavuus perussopimusten näkökulmasta tulee arvioida SEUT 37 artiklan mukaan, sillä artiklan määräyksiä sovelletaan monopoleihin, jotka

---

<sup>246</sup> Alkoholijuomien rajat ylittävän etämyynnin rajoittamista selvittävän työryhmän mietintö s. 9.

<sup>247</sup> Alkoholijuomien rajat ylittävän etämyynnin rajoittamista selvittävän työryhmän mietintö s. 4.

<sup>248</sup> Alkoholijuomien rajat ylittävän etämyynnin rajoittamista selvittävän työryhmän mietintö s. 4.

perustuvat valtion myöntämään yksinoikeuteen.<sup>249</sup> Alko on selkeästi SEUT 37 artiklan soveltamisalalla, kuten myös tuomiosta asiassa C-198/14 (Visnapuu) voidaan havaita.<sup>250</sup>

Artikla velvoittaa jäsenvaltiot mukauttamaan kaupalliset monopolinsa sisämarkkinoille sopiviksi. Jotta monopoli olisi sisämarkkinoille sopiva, täytyy monopolin olla väline yleisen edun mukaisen tavoitteen saavuttamiseen. Lisäksi ainoastaan luonnostaan monopolin olemassaoloon liittyvät kauppaa rajoittavat vaikutukset ovat sallittuja, toisista jäsenvaltioista tuotavien tavaroiden kauppaa ei saa kohdella oikeudellisesti tai tosiasiallisesti huonommin kuin kotimaisten, eikä jäsenvaltioiden välinen kilpailu saa vääristyä. SEUT 37 artiklan soveltamisalaan kuuluvaksi on katsottava vain sellainen sääntely, joka koskee monopolin toimintaa tai rakennetta. Tällaisia säännöt koskevat tuotteiden valintaa koskevaa järjestelmää, monopolin myyntiverkostoa sekä monopolin myymien tuotteiden markkinoille saattamista ja mainonnan toimenpiteitä. Näissä säännöissä ei saa olla syrjiviä ehtoja.<sup>251</sup>

Franzen-tuomiossa tuomioistuin totesi, että monopolin rakenne ja toiminta tulevat arvioitavaksi, jos alkoholin vähittäismyyntimonopolin todetaan olevan väline yleisen edun mukaisen tavoitteen saavuttamiseen.<sup>252</sup> Tällainen tavoite voi toteutua sillä, että monopolin tarkoitus on suojella kansanterveyttä alkoholin haitoilta. Rajaan tutkimuksessani pois Alkon rakenteen ja toiminnan yksityiskohtaisen tarkastelun, ja keskityn sen olemassaolon oikeutuksen arvioimiseen yleisen edun mukaisen tavoitteen kannalta kahdesta syystä.

Ensinnäkin tuotteiden valintaa koskevan järjestelmän, myyntiverkoston ja mainonnan syrjimättömyyden arviointi on erittäin vaikeaa, sillä monopolin tosiasiallisen toiminnan ja menettelyn tarkastelu on ulkopuoliselle lähes mahdotonta. Kaikissa julkisissa ohjeissahan tietysti todetaan toiminnan täyttävän kaikki syrjimättömyyden kriteerit. Toisaalta myös tässä olisi mielenkiintoinen tutkimusaihe, sillä kansallisissa tuomioistuimissa Alkon todetaan vain täyttävän unionioikeuden asettamat edellytykset, mutta tätä ei kuitenkaan arvioida tai perustella tarkemmin. Toisena syynä on yleisen edun mukaisten tavoitteiden kriteerin tutkimuksellinen mielenkiintoisuus: tuomioistuin on sen tuonut esiin, mutta sen täyttymistä ei tutkita. Sen täytyminen vain oletetaan, jonka jälkeen siirrytään arvioimaan monopolin rakennetta ja toimintaa.

---

<sup>249</sup> Tuomio asiassa C-387/93 kohta 26, tuomio asiassa C-393/92 kohta 29, *Ojanen* 2007 s. 125 ja *Buendia* 1999 s. 82.

<sup>250</sup> Tuomio asiassa C-198/14 kohta 90.

<sup>251</sup> Tuomio asiassa C-189/95 kohdat 39–42.

<sup>252</sup> Tuomio asiassa C-189/95 kohta 41 ja 42.



Yleisen edun kriteeri näyttäisi olevan tuomioistuimessa ensimmäisenä arvioitava asia: vasta tämän jälkeen arvioitavaksi tulee monopolin toiminta ja rakenne. Jonkinasteinen yleisen edun tavoite monopolin olemassaolon oikeuttamiselle on luonnollista, sillä 37 artikla kuuluu perussopimusten systematiikassa tuonnin määrällisten rajoitusten kiellon alalle.<sup>253</sup> Tällä sääntelyllä on tarkoituksena estää sellaiset jäsenvaltioiden välisen kaupan rajoitukset, jotka eivät ole välttämättömiä jonkin yleisen edun mukaisen tavoitteen saavuttamiseksi. Vaikkei 37 artiklassa yleisen edun mukaista tavoitetta suoraan säädetäkään, on se silti säännösten ilmaisemana tavoitteena (tavoiteperiaatteena) vaikuttamassa säännösten tulkinnassa. Tämän lisäksi 37 artikla on osa systematiikkaa, jonka tarkoituksena on mahdollistaa vain välttämättömät tavaroiden vapaan liikkuvuuden rajoitukset sekä estää protektionistiset ja syrjivät toimenpiteet. Tämän vuoksi arvioin Alkon olemassaoloa myös suhteessa tavaroiden vapaan liikkuvuuden ja jäsenvaltioiden välisten määrällisten rajoitusten kiellon tavoitteiden muodostamaan kokonaisuuteen.

Onko Alko siis väline yleisen edun mukaisiin tavoitteisiin (alkoholihaittojen vähentämiseen) pääsemiseen? Jotta tämän tutkiminen olisi mielekästä, on ensin tarkasteltava, onko Alkolla ja Systembolagetilla eroja. Jos Alko on täysin Systembolagetia vastaava valtion kaupallinen monopoli, ei sen olemassaolon hyväksyttävyyttä tarvitse erikseen tutkia, sillä EUT on jo todennut Systembolagetin sisämarkkinoille sopivaksi. Alkon toimiala on kuitenkin kapeampi kuin Systembolagetin, sillä Suomessa vähittäismyyntilupa voidaan myöntää 5,5 % alkoholia sisältäviin juomiin sekä tilaviineihin ja käsityöläisolutiin. Ruotsissa Systembolagetin monopolia rajoittaa mahdollisuus myöntää vähittäismyyntilupa korkeintaan 3,5 % sisältävään olueen (folköl). Alkon monopolilla on siis Suomessa pienempi merkitys alkoholihaittojen vähentämisessä alkoholin kulutusta rajoittamalla, kuin Systembolagetilla on Ruotsissa, koska Alkon ulkopuolella myytävien alkoholijuomien kirjo on paljon laajempi. Tästä johtuen monopolin perusteluna olevan yleisen edun mukaisen tavoitteen arvioiminen on tarkoituksenmukaista Alkon kohdalla.

Jotta Alko olisi tosiasiallisesti väline alkoholihaittojen vähentämiseen, tulisi sen rajoittaa tai vähentää alkoholin kulutusta. Alkoa kuitenkin koskee kaikki samat myynninvalvontaa koskevat säännöt, kuin muitakin vähittäismyyjiä.<sup>254</sup> Kaikkien vähittäismyyjien tulee tarkastaa asiakkaiden ikä, eikä alkoholijuomia saa luovuttaa päihtyneelle tai häiritsevästi käyttäytyvälle

---

<sup>253</sup> Myös Euroopan unionin tuomioistuin on jo varhaisessa vaiheessa antanut ohjeen tulkita nykyistä SEUT 37 artiklaa osana jäsenvaltioiden välisten määrällisten rajoitusten sääntelykokonaisuutta. Ks. tuomio asiassa 6/64.

<sup>254</sup> Alkoholilaki 23 §.

henkilölle.<sup>255</sup> Alkon suorittamaa alkoholin vähittäismyyntiä on rajoitettu enemmän suhteessa vähittäismyyntiluvan saaneisiin myyjiin vain myyntiaikojen osalta, ja silloinkin kyse on melko marginaalisesta ilmiöstä.<sup>256</sup> Alkon myyjiä ei koske mitkään erityiset kelpoisuusvaatimukset suhteessa normaalissa vähittäistavarakaupassa alkoholia myyviin myyjiin, joten perusteita Alkon erityislaatuisuudelle alkoholihaittojen vähentämisen varmistajana ei ole. Alkoholin vähittäismyyntiä ei siis ole merkittävästi enempää rajoitettu Alkon osalta suhteessa sen monopolin ulkopuoliseen alkoholin vähittäismyyntiin.

Alkoholijuomien myynti voitaisiin siis vapauttaa siten, että vähittäismyyntiluvan saaneet myyjät saisivat myydä kaikkia alkoholijuomia, ilman että alkoholilain 1 §:n tarkoitus vaarantuisi. Samat alkoholin myyntiä rajoittavat säännöt koskevat jo kaikkia alkoholin vähittäismyyjiä, ainoana poikkeuksena vähittäismyyntiajan rajoitus. Kyse vaikuttaisi olevan siis enemmän halusta säilyttää Alko ja ohjata sille väkevien alkoholijuomien myynti, kuin aidosta kansanterveyden suojelun tavoitteesta, sillä kansanterveyden suojelun tavoitteen mukainen myynninvalvonta ja myynnin rajoitukset voisivat olla aivan yhtä hyvin voimassa riippumatta siitä, myykö alkoholin Alko vai jokin muu luvan saanut toimija.

Lisäksi Alkon yksinoikeuteen säädettyjä poikkeuksia laajennettiin uudessa alkoholilaissa. Talouspoliittiset tavoitteet ajoivat sosiaali- ja terveystaloudellisten tavoitteiden ohi.<sup>257</sup> Tässä yhteydessä on hyvä muistaa myös Alkon historia: Alko on ollut alun perin fiskaalisin tavoittein perustettu valtion monopoli, jonka perusteluihin on tullut kansanterveydellinen aspekti vasta EU-jäsenneuvottelujen myötä.<sup>258</sup> Kun taloudelliset vaikuttimet ajavat tällä tavoin terveyden suojelun edelle, ja huomioon otetaan myös Alkon historia, väitän vähittäismyyntimonopolin olemassaolon perustana olevan muitakin syitä kuin vain yleisen edun mukaisen kansanterveyden suojelun syyn.

SEUT 37 artiklan asemasta sopimuksen systematiikassa johtuu, että Alkon olemassaoloa tulee arvioida myös jäsenvaltioiden välisten määrällisten rajoitusten kiellon kokonaisuutta tarkastellen. Tässä systematiikassa tärkeintä on, että jäsenvaltioiden väliset tuonnin rajoitukset ovat välttämättömiä jonkin tärkeän oikeushyvän suojelemiseen (tässä kansanterveyden) ja että

---

<sup>255</sup> Alkoholilaki 37 §.

<sup>256</sup> Alkoholilaki 42 §.

<sup>257</sup> HE 100/2017 s. 40–43. Talouspoliittisten tavoitteiden mukaiset toimenpiteet toteutuivat uudistuksessa, sosiaali- ja terveystaloudellisten eivät.

<sup>258</sup> Ks. luku 2.1.

toimenpiteet, joilla tuontia rajoitetaan, ovat suhteellisuusperiaatteen mukaisia. Toimenpiteiden muodon lisäksi arvioidaan niiden tosiasiallisia vaikutuksia.

Alkolle lailla annettu monopoli rajoittaa kauppaa, ja se ohjaa väkevien alkoholijuomien hankinnan yhdelle toimijalle eli Alkolle. Ilmeistä on, että lailla annettu monopoli suosii Alkoa, eli kansallista toimijaa. Tällainen vaikutus on luonnollista vähittäismyyntimonopolille, mutta tavaroiden vapaan liikkuvuuden systematiikassa tälle tulisi olla jokin asiallinen peruste. Tämä peruste on kansanterveyden suojeleminen, jonka aseman Alkon olemassaolon perusteena havaitsin olevan ainakin osittain kiistanalainen. Tämä johtuu siitä, että vaikka muodollisesti alkoholipolitiikkaa tehdään kansanterveydelliset syyt edellä, tosiasiasa taloudelliset syyt pääsevät vaikuttamaan alkoholipoliittisiin ratkaisuihin. Tällöin kyse ei ole puhtaasti kansanterveydellisistä syistä jäsenvaltioiden välisen kaupan rajoitusten perusteena.

Myöskään suhteellisuusperiaate ei toteudu Alkon osalta, sillä jäsenvaltioiden välistä kauppaa vähemmän rajoittavin toimenpitein voidaan päästä samaan lopputulokseen kansanterveyden suojelelun osalta. Alkon toimintaa koskevissa säädöksissä tai Alkon toiminnassa ei ole mitään sellaista erityistä kansanterveyden suojelelun turvaavaa tekijää, jota muut markkinoilla toimijat eivät voisi yhtä hyvin toteuttaa. Vähittäismyyntilupajärjestelmä voitaisiin pitää muuten ennallaan, mutta lisätä vähittäismyyntilupaan kuuluviksi kaikki alkoholijuomat. Yli 5,5 % alkoholia sisältävien juomien osalta voitaisiin säilyttää tiukemmat myyntiaikarajoitukset. Tämä ei olisi epärealistinen vaihtoehto, sillä nykyisessäkin järjestelmässä alkoholijuomia koskevan myyntiajan ulkopuolella, eli kellon ympäri, saa myydä korkeintaan 2,8 % alkoholia sisältäviä juomia.<sup>259</sup>

Väite alkoholimonopolin välttämättömyydestä kansanterveyden suojelejana kärsii siis ensinnäkin siitä, että samanlaista myynninvalvontaa voisi tosiasiasa tehdä myös muukin luvan saanut toimija. Toiseksi monopolin kaventuva toimiala tuo esiin kysymyksen siitä, onko monopoli oikeastaan edes tarpeellinen kansanterveyden suojelelun, jos alkoholihaittojen vähentämisen tavoitteen vastaisesti sen toimialaa voidaan kaventaa taloudellisin syin. Varsinkin taloudellisten syiden vaikutus on ristiriidassa yleisen edun mukaisen tavoitteen (alkoholihaittojen vähentämisen) kanssa Alkon olemassaolon oikeutuksena.

Systembolaget, jonka EUT totesi sisämarkkinoille sopivaksi, eroaa Alkosta. Sitä koskevat myynnin rajoitukset ovat tiukemmat, joten sen rooli kansanterveyden suojelelun turvaajana on

---

<sup>259</sup> Alkoholilaki 42 §.

uskottavampi kuin Alkolla. Alkon olemassaoloa ei kuitenkaan voi todeta selkeästi SEUT 37 artiklan vastaiseksi. Nykyisellään Alkon olemassaolo ei kuitenkaan toteuta tavaroiden vapaan liikkuvuuden ja jäsenvaltioiden välisten rajoitusten kiellon tavoitteita täysin lojaalisti. Laajat poikkeamisluvat yksinoikeudesta ja taloudellisten vaikuttimien olemassaolo monopolin toimialan kaventamiselle antavat syytä epäillä, ettei Alkon olemassaolo ole täysin kansanterveyden suojelun syyhyn tukeutuva.

### 5.3 Arvioinnin yhteenveto

Kokoan tässä luvussa yhteen edellä käsiteltyä alkoholilainsäädännön arviointia. Tarkoituksena on myös selventää kantoja ja tehdä johtopäätöksiä lainsäädännön tilasta suhteessa unionin oikeuteen.

Etämyynnin kieltö, joka aiheutuu vähittäismyyntilupajärjestelmään kuuluvasta Suomessa olevan toimipakan vaatimuksesta, on selkeästi SEUT 34 artiklan kieltämä tuonnin rajoitusta vaikutukseltaan vastaava toimenpide. Samoin Alkon monopoli rajoittaa jäsenvaltioiden välistä kauppaa, mutta sitä arvioidaan SEUT 37 artiklan mukaan. Etämyynnin kieltöä ei pysty myöskään perustelemaan SEUT 36 artiklalla, sillä se ei täytä suhteellisuusperiaatteen vaatimuksia, eikä se myöskään ole artiklan vaatimalla tavalla perusteltu toimenpide kansanterveyden suojelemiseksi. Ainoastaan Alkon yksinoikeuden alaan kuuluvien tuotteiden etämyynnin kieltö voi olla unionioikeuden mukainen.

Vaikkei Alkon yksinoikeuden alaan kuuluvien alkoholijuomien osalta ole annettavissa yksiselitteistä ratkaisua, kallistuisin niidenkin osalta etämyynnin sallimisen puolelle silloin, kun kyse on yksityiseen käyttöön tilaamisesta. Tämä ratkaisu toteuttaisi paremmin unionioikeuden tavoitteita ja periaatteita, sekä selkeyttäisi lainsäädäntöä ja oikeustilaa Suomessa. Myös Rosengren-tuomiossa sallittiin viinien tilaaminen siitä huolimatta, että Ruotsissakin on alkoholin vähittäismyyntimonopoli.

Tavaroiden vapaasta liikkuvuudesta poikkeaminen ja jäsenvaltioiden välisen tuonnin rajoittaminen ovat vahvasta pääsäännöstä poikkeamista. Lisäksi kyse on perustavanlaatuisesta unionioikeudessa vaikuttavasta tavoiteperiaatteesta, joten poikkeusten tulisi olla hyvin perusteltuja. Rajoitukset on tehty kansanterveyden suojelun (eli ihmisten terveyden ja elämän suojelun) perusteella, ja tämän perusteen mukaisissa asioissa jäsenvaltioilla on laaja harkintavalta halutun suojelun tason suhteen. Tällöin myös väärinkäytösten riski kasvaa, ja täytyykin

arvioida, onko olemassa johdonmukainen ja uskottava terveystoimintalinja, jota noudatetaan näiden rajoitusten käytössä.<sup>260</sup>

Jo selvittämäni perusteella totean, että terveystoimintalinja ei ole täysin johdonmukainen. Kansanterveyden suojelun taso, johon alkoholilainsäädännöllä pyritään, näyttää joustavan taloudellisten perusteiden alla. Lisäksi käsityöläisöluiden ja tilaviinien erityiskohtelu viittaa kotimaisen tuotannon suosimiseen. Mikään Suomen alkoholilainsäädännössä valituista jäsenvaltioiden välistä tuontia rajoittavista keinoista ei myöskään täytä suhteellisuusperiaatteen vaatimuksia: alkoholijuomien myyntiä koskeva valvonta voidaan järjestää muutoinkin, kuin kieltämällä etämyynti ja vaatimalla toimipistettä Suomessa. Tähän tulokseen tuli jo sosiaali- ja terveysministeriön asettama työryhmäkin 5,5 % alkoholia sisältävien juomien osalta.<sup>261</sup>

En pidä uskottavana väitettä siitä, että alkoholipolitiikkaa ohjaisi aito ihmisten terveyden ja elämän suojelun tavoite. Käytetyt rajoittavat toimenpiteet ohjaavat alkoholijuomien hankinnat Suomeen, ja etämyynnin kiellon syynä on huoli siitä, ettei veroja maksettaisi asianmukaisesti Suomeen, jos etämyynti olisi sallittua. Kun vielä pitää mielessä alkoholipolitiikan historian ja alkuperäisen fiskaalisen luonteen, on selvää, että taloudelliset syyt painavat säädöksiä tehdessä edelleen. Kansanterveys on SEUT 36 artiklan poikkeamisperusteista kaikista yleisimmin käytetty, ja alkoholi on terveydelle haitallinen tuote: alkoholin myynnin rajoittaminen on siis helppo saada päällisin puolin näyttämään perustellulta.<sup>262</sup>

Taloudellisista vaikuttimista johtuen myös Alkon olemassaolon perusteluna oleva kansanterveyden suojelun syy on heikentynyt. Alko on osa alkoholipolitiikkaa, oikeastaan yksi alkoholipolitiikan toteuttamisen instrumentti, ja tätä politiikkaa on tehty tosiasiallisesti taloudellisten vaikuttimien ajamina. Kansanterveys ja ihmisten terveyden suojelu vaikuttavat kokonaisuutena tarkastellen enemmän tekosyiltä kuin aidoilta tavoitteilta, kun Alkon toimialaa kavennetaan ja samalla pyritään kieltämään myynti muista jäsenvaltioista verokertymän vähentymisen pelossa. Jäsenvaltioiden välistä kauppaa rajoittavat toimenpiteet ovat suhteellisuusperiaatteen vastaisia, ja suhteellisuusperiaatteen vastaiseksi niistä tekee juuri se osa, joka vaatii sijoittautumista Suomeen. Myynnin rajoitukset, jotka aidosti vaikuttavat ihmisten terveyden ja elämän suojelun tavoitteeseen pääsemiseen ovat kuitenkin sallittuja.

---

<sup>260</sup> *Barnard* 2013 s. 164 ja *Alanen* 2002 s. 130.

<sup>261</sup> Alkoholijuomien rajat ylittävän etämyynnin rajoittamista selvittävän työryhmän mietintö.

<sup>262</sup> *Inkinen* 2011 s. 287

Unionioikeuden mukaisuutta voi myös hahmottaa asettamalla vastakkain perussopimuksen tarkoituksen ja tavoitteet sekä Suomen (tai yleistäen jäsenvaltion) käyttämät keinot ja keinojen tosiasialliset vaikutukset. Tarkoituksena ja tavoitteena on turvata tavaroiden vapaa liikkuvuus sisämarkkinoilla, ja että rajoitettaessa jäsenvaltioiden välistä tuontia käytetyt toimenpiteet ovat oikeasuhtaisia ja tarkoituksenmukaisia. Suomen käyttämät keinot taas ovat kauppaa enemmän rajoittavia, kuin on välttämätöntä kansanterveyden suojelun tavoitteeseen pääsemiseen. Lisäksi niiden tosiasiallinen vaikutus on kotimaisten toimijoiden suosiminen.<sup>263</sup>

Koska SEUT 37 artiklaa tulee arvioida osana sitä kokonaisuutta, johon se perussopimuksen systematiikassa kuuluu, on Alkon olemassaoloa arvioitava vasten jäsenvaltioiden välisiä tuonnin rajoituksia koskevaa kokonaisuutta. Alko on alun perin perustettu fiskaalisin perustein, eikä se ole täysin yleisen edun mukaisen tavoitteen vaatimuksen mukainen. Se ei myöskään toteuta perussopimuksen tavoitteita lojaalisti. Aito terveyden suojelun tavoite (tarkoituksenmukaisuus) ja oikeasuhtaisuus eivät toteudu muidenkaan tavaroiden vapaasta liikkuvuudesta poikkeavien toimenpiteiden kohdalla, joten Alkon tilanne ei ole yllätys. Nykyisessä muodossaan Alko ei siis ole sopiva sisämarkkinoille.

Alkoholipolitiikka ja alkoholin vähittäismyyntiä koskeva lainsäädäntö muodostaa siis kokonaisuuden, jossa jokainen osa saattaa aidon ihmisten terveyden ja elämän suojelun tavoitteen kyseenalaiseksi ja jossa jokainen osa tuo esille viitteitä kotimaisten toimijoiden suosimisesta. Tämän vuoksi johdonmukaista terveystaloudellista linjaa, joka perustuu ihmisten terveyden ja elämän suojelulle, ei oikeastaan ole olemassa alkoholin vähittäismyyntiä koskevassa lainsäädännössä. Kokonaisuutena arvioiden alkoholin vähittäismyyntiä koskeva alkoholilainsäädäntö on toimenpidetkokonaisuus, joka pyrkii kiertämään jäsenvaltioiden välisten tuonnin rajoitusten kiellon käyttämällä kansanterveyden suojelua tekosyynä. Myös Alko kuuluu tähän kokonaisuuteen.

## 6 Lopuksi

Tutkimuksessani päädyin siis siihen tulokseen, että Suomen alkoholilainsäädäntö on ristiriidassa Euroopan unionin tuonnin määrällisiä rajoituksia koskevien säädösten kanssa. Tämän

---

<sup>263</sup> Kuten aiemmin olen tuonut ilmi, oli kotimaisten toimijoiden tukeminen yksi alkoholilain tavoitteista. HE 100/2017 s. 42.

havaitsee varsinkin silloin, kun tarkastelun lähtökohdaksi ottaa tavaroiden vapaan liikkuvuuden tavoiteperiaatteen lojaalin toteuttamisen.

Luonnollisesti tästä herää kysymys siitä, miten Suomen tulisi toimia, jotta ristiriidasta päästäisiin eroon. Pääasiallisia toimintamalleja on kaksi: lainsäädännölle ei tehdä mitään, tai lainsäädäntöä muutetaan. Ensimmäisessä vaihtoehdossa Suomi pitäytyisi väitteissään siitä, että alkoholijuomien myynnin rajoitukset (etämyynnin kieltö) ovat aidosti kansanterveyden pohjalta rakennettuja, ja ettei niitä voi vähemmän rajoittavin keinoin toteuttaa. Alko nähtäisiin tietenkin sisämarkkinoille sopivaksi toimijaksi. Tämän lähestymistavan ongelmana on se, että Suomessa on jo havahduttu siihen, ettei lainsäädäntö ole täysin unionioikeuden mukaista.<sup>264</sup> Myöskään unionin tuomioistuin ei ollut valmis toteamaan vanhan alkoholilain mukaista järjestelmää unionin säädösten mukaiseksi, vaan käski kansallisen tuomioistuimen arvioida Suomen järjestelyä tarkemmin.<sup>265</sup>

Jos lainsäädäntöä ei korjata tuonnin rajoituksia koskevien säädösten mukaiseksi, voi lopputuloksena olla se, että komissio nostaisi kanteen Suomea vastaan unionioikeuden vastaisen lainsäädännön muuttamiseksi. Jäsenvaltioiden tulisi huolehtia, ettei niiden lainsäädäntö ole vastoin unionin oikeutta ja niiden tulisi myös soveltaa unionin oikeutta lojaalisti.<sup>266</sup> Tämän vuoksi olisi hyvä, että Suomi lähestyisi alkoholilainsäädäntöään mukauttamishaluisesti ja unionin lainsäädännön asettamat rajat edellä.

Jos Suomi päättäisi muuttaa lainsäädäntöään, voisi se saattaa alkoholia koskevat rajoitukset unionioikeuden mukaiseksi joko löyhentämällä sääntelyä tavaroiden vapaan liikkumisen turvaamiseksi, tai kiristämällä terveystaloudellista linjaansa. Uusimman alkoholilain perusteluista jää kuitenkin selkeästi sellainen kuva, että muutokset on tehty taloudellisten vaikuttimien ajamina. Ei olisi uskottavaa, että haluttu terveyden suojelun taso yllättäen muuttuisi – ja jos se muuttuisi, tulisi terveyden suojelliset syyt pystyä näyttämään toteen. Toisin sanoen kiristäminen ei ole mahdollista, ellei ole tieteellisin menetelmin havaittavissa olevaa kasvua alkoholien aiheuttamissa haitoissa.<sup>267</sup>

Tämän vuoksi helpoin tapa korjata ristiriita olisi muuttaa lainsäädäntöä siten, ettei se rajoita tavaroiden vapaata liikkuvuutta enemmän kuin on tarpeen, eikä kotimaisia toimijoita

---

<sup>264</sup> Alkoholijuomien rajat ylittävän etämyynnin rajoittamista selvittävän työryhmän mietintö, jossa todettiin lainsäädäntömuutoksien olevan tarpeen.

<sup>265</sup> Tuomio asiassa C-198/14.

<sup>266</sup> SEU 4 artikla.

<sup>267</sup> Ks. luku 4.3.1 sekä tuomio asiassa 17/93 kohta 17 ja tuomio asiassa 97/83.

suosittaisi. Ikärajasäännökset, myyntiaikoja koskevat vaatimukset sekä alkoholijuomien luovuttamistilanteessa tehtävät tarkistukset päihtymisen varalta tai luovuttamatta jättäminen välittämisepäilyjen varalta voitaisiin tietenkin pitää ennallaan. Olennaista olisi muuttaa säännöksiä, jotka koskevat vähittäismyyntilupaa ja myyjän henkilöä: luvan saamisen edellytyksistä pitäisi poistaa toisissa valtioissa toimivia elinkeinonharjoittajia syrjivä vaatimus toimipaikasta Suomessa.

Koska Alko ei ole tarkoituksenmukainen väline alkoholihaittojen kitkemiseen, tulisi Alkon monopoliasema purkaa. Eri vahvuisten juomien ikärajasäännökset, mahdolliset myyntiaikoja rajoittavat säännöt sekä muut myyntitilannetta koskevat toimenpiteet pystyttäisiin tekemään muunkin toimijan toimipisteessä. Tällainen ratkaisu toteuttaisi tuonnin määrällisten rajoitusten kieltoa koskevien artiklojen (SEUT 34, 36 ja 37 artiklat) tavoitteita kaikista lojaaleimmin.