



LAPIN YLIOPISTO  
UNIVERSITY OF LAPLAND

# Monopolia vai vapaata viinarallia

Eurooppaoikeus  
Maisteritutkielma

Annina Virtanen

Kevät 2026  
Lapin yliopisto



Lapin yliopisto

Tiedekunta: Oikeustieteiden tiedekunta

Työn nimi: Monopolia vai vapaata viinarallia

Tekijä: Annina Virtanen

Koulutusohjelma: Oikeustieteen maisteri (OTM)

Ohjaaja: Markku Kiikeri

Työn laji: Pro gradu -tutkielma

Sivumäärä: XII + 64 sivua

Vuosi: 2026

Tiivistelmä:

Suomen alkoholilainsäädäntöön palautettiin vuonna 2024 valmistustaparajoitus, jonka mukaan luvanvaraisessa vähittäismyynnissä voidaan myydä käymisteitse valmistettuja alkoholijuomia enintään 8,0 tilavuusprosentin vahvaisina ja muulla tavoin valmistettuja alkoholijuomia enintään 5,5 tilavuusprosentin vahvaisina. Rajoitusta on perusteltu erityisesti nuorten naisten suojelemisella alkoholihaitoilta. Eduskunnan käsittelyssä on samanaikaisesti useita alkoholilain uudistuksia koskevia hallituksen esityksiä, jotka muuttavat myyntikanavien kokonaisuutta.

Tutkielmassa arvioidaan sitä, onko valmistustaparajoitus yhteensopiva SEUT 34 ja SEUT 36 artiklojen kanssa. Tarkastelu kohdistuu voimassa olevaan alkoholilakiin ja hallituksen esityksiin. Metodeina käytetään lainoppia, oikeustaloustiedettä ja sääntelyteoriaa. Lainopillinen arviointi kohdistuu SEUT-artiklojen tulkintaan ja Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön. Oikeustaloustieteellistä ja sääntelyteoreettista metodologiaa on käytetty sääntelyn kannustinvaikutusten, markkinoiden sopeutumiskäyttäytymisen, sääntelyn kohdentumisen ja valvottavuuden arvioinnissa.

Tutkielman perusteella valmistustaparajoitus ei ole EU-oikeudellisesti kestävä. Rajoitus on SEUT 34 artiklassa tarkoitettu määrällisten rajoitusten vaikutukseltaan vastaava toimenpide, eikä sitä voida oikeuttaa SEUT 36 artiklan nojalla. Kansanterveyttä koskeva oikeuttamisperuste on sinänsä hyväksyttävä, mutta rajoitus ei täytä suhteellisuuden eikä johdonmukaisuuden vaatimuksia. Valmistustapa ei ole sidoksissa alkoholin aiheuttamiin haittoihin, eikä vähemmän rajoittavia vaihtoehtoja ole selvitetty. Sääntelyn johdonmukaisuuden ongelma korostuu, kun tarkastelu laajennetaan rajat ylittävään etämyyntiin, pientuottajien valmistuspaikkamyyntiin ja toimituslupaun. Markkinoiden sopeutuminen heikentää rajoituksella tavoiteltua vaikutusta ja sen valvonta on käytännössä haastavaa. Lainsäädäntöä tulisi muuttaa niin, että valmistustaparajoitus poistetaan ja luvanvarainen vähittäismyynti rajataan enintään kahdeksaan tilavuusprosenttiin kaikkien valmistustapojen osalta. Yli kahdeksan tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävien juomien vapauttaminen olisi Alko Oy:n kannalta merkittävämpi muutos.

Avainsanat: alkoholi, valmistustaparajoitus, monopoli, sisämarkkinat

<b>Sisälllys</b>	
<b>Lyhenteet</b>	V
<b>Lähteet</b>	VI
<b>1 Johdanto</b>	1
<b>1.1 Aihe ja tutkimuskysymys</b>	1
<b>1.2 Aiemmat tutkielmat</b>	2
<b>1.3 Metodit ja lähteet</b>	3
1.3.1 Lainoppi	3
1.3.2 Oikeustaloustiede	3
1.3.3 Sääntelyteoria	4
<b>1.4 Tutkielman rakenne</b>	4
<b>2 Suomen alkoholilaki</b>	6
<b>2.1 Valtion alkoholimonopolin kehitys</b>	6
<b>2.2 Valmistustavan ja alkoholipitoisuuden muutokset alkoholilainsäädännössä</b>	7
<b>2.3 Alkoholijuomien myyntikanavat</b>	8
2.3.1 Alko Oy, luvanvarainen vähittäismyynti ja rajat ylittävä etämyynti	8
2.3.2 Pientuottajien ulosmyyntioikeuden laajentaminen	10
2.3.3 Toimituslupa	10
2.3.4 Myyntikanavien kokonaisuus	11
<b>2.4 Jakelukanavien osuudet alkoholijuomien myynnistä</b>	12
<b>3 Euroopan Unionin oikeus</b>	15
<b>3.1 Euroopan Unionin oikeuden yleiset lähtökohdat</b>	15
3.1.1 EU:n ja jäsenvaltioiden oikeuden suhde	15
3.1.2 EU:n ja jäsenvaltioiden toimivallanjako	16
<b>3.2 Sisämarkkinat</b>	17
3.2.1 Tavaroiden vapaa liikkuvuus	17
3.2.2 Määrällisten rajoitusten vaikutukseltaan vastaava toimenpide	18
3.2.3 Oikeuttamisperusteet	20

3.2.3.1 Suhteellisuusperiaate	22
3.2.3.2 Johdonmukaisuus ja järjestelmällisyys	23
3.2.3.3 Syrjimättömyys	25
3.2.4 Valtioiden monopolit sisämarkkinoilla	27
3.2.5 SEUT 34 artiklan ja SEUT 37 artiklan välinen suhde	29
<b>4 Valmistustaparajoitus EU- oikeuden valossa</b>	<b>31</b>
<b>4.1 Valmistustaparajoituksen arviointi SEUT 34 vai 37 artiklan kautta?</b>	<b>31</b>
4.1.1 Valmistustaparajoitus vaikutukseltaan vastaavana toimenpiteenä	34
<b>4.2 Valmistustaparajoituksen oikeuttaminen</b>	<b>36</b>
4.2.1 Suhteellisuusarviointi	37
4.2.2 Johdonmukaisuus ja järjestelmällisyys	40
4.2.3 Mielivaltainen syrjintä ja jäsenvaltioiden välisen kaupan peitelty rajoittaminen	41
<b>5 Valmistustaparajoitus ja muut myyntikanavat</b>	<b>44</b>
<b>5.1 Rajat ylittävä etämyynti</b>	<b>44</b>
<b>5.2 Pientuottajien vähittäismyynti</b>	<b>46</b>
<b>5.3 Toimituslupa</b>	<b>49</b>
<b>5.4 Sääntelyn johdonmukaisuus ja monopolin alan kaventuminen</b>	<b>51</b>
<b>6 Markkinoiden sopeutuminen ja sääntelyn toimivuus</b>	<b>54</b>
<b>6.1 Valmistustaparajoitus ja markkinat</b>	<b>54</b>
6.1.1 Markkinoiden sopeutuminen	54
6.1.2 Rajoituksen tehokkuus	57
<b>6.2 Sääntelyn kohdentuminen</b>	<b>59</b>
<b>6.3 Valvottavuus</b>	<b>60</b>
<b>7 Johtopäätökset</b>	<b>62</b>

## Lyhenteet

EFTA	Euroopan vapaakauppaliitto
ETA	Euroopan talousalue
EU	Euroopan unioni
EY	Euroopan yhteisö
HE	Hallituksen esitys
PeV	Eduskunnan perustuslakivaliokunta
SEU	Euroopan Unionista tehty sopimus
SEUT	Sopimus Euroopan unionin toiminnasta
TaV	Eduskunnan talousvaliokunta
VP	Valtiopäivät

## Lähteet

### Kirjallisuus ja artikkelit

*Ahlstöm, Salme – Österberg, Esa.* Alkoholipolitiikka EU-Suomessa. 60(1995) 6, 416–426.

*Borchardt, Klaus-Dieter.* EU:n oikeuden perusteet, Euroopan unioni, 2023.

*Bran, Florina – Bodislav, Dumitru Alexandru – Rădulescu, Carmen Valentina.* European Multi-Level Governance. European Journal of Sustainable Development, 8(5), 66–74. Romania 2019.

*Cooter, Robert – Ulen, Thomas.* Law and Economics, 6th edition. Berkeley Law Books. Book 2. 2016.

*Ekholm, Peter.* EU vuonna 2020, Sitran raportti 42, Edita Prima Oy. Helsinki 2004.

*Gylling, Heta Aleksandra.* Mitä, kenelle ja kenen ehdoilla? Teoksessa Särkelä, Riitta – Siltaniemi, Aki – Rouvinen-Wilenius, Päivi – Parviainen, Heikki – Ahola, Eija (toim.). Hyvinvointitalous, SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry, Helsinki 2014, s. 65–71.

*Haataja, Eemeli.* Tuonnin määrällisten rajoitusten kieltä ja Suomen alkoholin vähittäismyyntiä koskevan lainsäädännön sopivuus sisämarkkinoille. Pro gradu -tutkielma, Lapin yliopisto, 2018.

*Hojnik, Janja.* De Minimis Rule within the EU Internal Market Freedoms: Towards a More Mature and Legitimate Market? European Journal of Legal Studies, Vol. 6, Issue 1, 2013, s. 25–45.

Joutsamo, Kari – Aalto, Pekka – Kaila, Heidi – Maunu, Antti. Eurooppaoikeus. Lakimiesliiton kustannus, Helsinki 1996.

*Jääskinen, Niilo.* Euroopan unionin konstituutio – perussopimus vai perustuslaki, Jurisprudentia XXXIV:2001 s.67–153, asiantuntija-artikkeli.

*Kaila, Heidi.* Tavaroiden vapaa liikkuvuus Euroopan unionissa – Cassis de Dijon -oikeuskäytännön jäljillä 2000-luvulla, osa I, *Defensor Legis* 2/2016, s. 458–474.

*Kolehmainen, Antti.* Tutkimusongelma ja metodi lainopillisessa työssä, teoksessa Miettinen, Tarmo (toim.): Oikeustieteellinen opinnäyte – Artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta. Edita Publishing Oy 2016.

*Koski, Heikki.* ETA, EU, Alko ja alkoholipolitiikka eli tapahtumien kulku 1988–1994 Alkon näkökulmasta. Alkoholipolitiikka, 59(1994) 6, 423–434.

*Kosola, Silja – Niemelä, Emma – Niemelä, Solja.* Päihdekokeilut – normaalia nuoruutta vai alkava häiriö? Lääketieteellinen aikakauskirja Duodecim 2018:134(8):865–72.

Mäkelä, Pia. Miksi väestön kokonaiskulutuksella on merkitystä? Teoksessa Mäkelä, Pia – Härkönen, Janne – Lintonen, Tomi – Tigerstedt, Christoffer – Warpenius, Katariina (toim.): Näin Suomi juo. Suomalaisten muuttuvat alkoholinkäyttötavat. Helsinki 2018, s. 67–77.

*Määttä, Kalle.* Oikeustaloustieteen perusteet, Edita Publishing Oy, Helsinki 2016.

*Määttä, Kalle.* Oikeudellisen sääntelyn tutkimus – lastuja sääntelyteoriasta. Oikeus 2/2002 s. 132-142, Asiantuntija-artikkeli.

*Ojanen, Tuomas.* EU-oikeuden perusteita, 3., uudistettu painos, Tuomas Ojanen ja Edita Publishing Oy, Keuruu 2016.

*Penttinen, Sirja-Leena – Talus Kim.* Avaimet EU-oikeuteen. Edita Publishing Oy ja tekijät. Keuruu 2017.

*Raitasalo, Kirsimarja – Markkula, Jaana.* Alaikäisten alkoholihankinnat. Muutokset hankinnan koetussa helppoudessa ja hankintatavoissa vuosina 2015–2024. Yhteiskuntapolitiikka 89 (2024):5–6, 2024.

*Raitio, Juha.* Eurooppaoikeus ja sisämarkkinat, 3., uudistettu painos, Alma Talent Oy ja tekijä 2013.

*Raitio, Juha – Tuominen, Tomi.* Euroopan unionin oikeus, 3., uudistettu painos, Alma Insights 2025.

*Raitio, Juha.* Ajankohtaista eurooppaoikeutta, Suhteellisuusperiaate eurooppaoikeudessa. Defensor Legis 2/2005 s.357-366.

*Raitio, Juha.* Tavarankaupan rajoitusperusteet, yleinen etu ja tilanneherkkyys – mitä uutta?. Defensor Legis 2/2009 s. 313-321.

*Savia, Elena.* Ajankohtaista eurooppaoikeutta: Alkoholijuomien vähittäismyyntimonopolin sallimisen edellytykset. *Defensor Legis* 1/1997, s. 927–935.

*Snell, Jukka.* General Principles in Free Movement Law: Applicability and Application, toimittajina Katja S. Ziegler, Päivi J. Neuvonen ja Violeta Moreno-Lax, *Research Handbook on General Principles in EU Law: Constructing Legal Orders in Europe*, 2022 s.387–401

Tala, Jyrki. Lakien laadinta ja vaikutukset. Tekijä ja Edita Publishing Oy, Edita Prima Oy, Helsinki 2005.

*Timonen, Pekka.* Oikeustaloustiede – mitä se on? Lakimies 1/1998 s. 100–114, Asiantuntija-artikkeli.

*Warsell, Leena.* Perikato vai uuden alku? Alkon purku 1990-luvulla. Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus, Tutkimuksia 153. Stakes, Gummerus Kirjapaino Oy, Saarijärvi 2005.

## **EU:n Perussopimukset ja Suomen liittymissopimus**

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto. (2016/C 202/01) (SEU).

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto. (2016/C 202/01) (SEUT).

Asiakirjat Norjan kuningaskunnan, Itävallan tasavallan, Suomen tasavallan ja Ruotsin kuningaskunnan liittymisestä Euroopan unioniin, Euroopan yhteisöjen virallinen lehti, erikoisnumero 29.8.1994.

## **Oikeuskäytäntö**

### ***Euroopan unionin tuomioistuimien***

Asia 26/62, Van Gend & Loos. Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 5.2.1963. ECLI:EU:C:1963:1.

Asia 6/64, Costa v. ENEL. Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 15.7.1964. ECLI:EU:C:1964:66.

Asia 7/68, Komissio v. Italia. Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 10.12.1968. ECLI:EU:C:1968:51.

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

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

Asia C-34/79, Henn & Darby. Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 12.12.1979. ECLI:EU:C:1979:295.

Asiat 177/82 ja 178/82, Van de Haar. Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 5.4.1984. ECLI:EU:C:1984:144.

Asia 14/83, Von Colson & Kamann v. Land Nordrhein-Westfalen. Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 10.4.1984. ECLI:EU:C:1984:153.

Asiat C-1/90 ja C-176/90, Aragonesa. Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 25.7.1991. ECLI:EU:C:1991:327.

Asiat C-267/91 ja C-268/91, Keck. Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 23.11.1993. ECLI:EU:C:1993:905.

Asia C-189/95, Franzén. Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 23.10.1997. ECLI:EU:C:1997:504.

Asia C-157/96, National Farmers Union. Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 5.5.1998.  
ECLI:EU:C:1998:191.

Asia C-97/98, Jägerskiöld v. Gustafsson. Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 21.10.1999.  
ECLI:EU:C:1999:515.

Asia C-448/98, Guimont. Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 5.12.2000. ECLI:EU:C:2000:663.  
Asia C-36/02, Omega Spielhallen. Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 14.10.2004.  
ECLI:EU:C:2004:614.

Asia C-438/02, Hanner (Rikosoikeudenkäynti vastaan Kristen Hanner). Yhteisöjen  
tuomioistuimen tuomio 31.5.2005. ECLI:EU:C:2005:332.

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

Asia C-244/06, Dynamic Medien. Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 14.2.2008.  
ECLI:EU:C:2008:85.

Asia C-110/05, Komissio v. Italia (trailers). Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 10.2.2009.  
ECLI:EU:C:2009:66.

Asia C-169/07, Hartlauer. Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 10.3.2009. ECLI:EU:C:2009:141.  
Asia C-142/05, Mickelsson ja Roos. Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 4.6.2009.  
ECLI:EU:C:2009:336.

Asia C-385/10, Elenca Srl v Ministero dell'Interno. Unionin tuomioistuimen tuomio 18.10.2012.  
ECLI:EU:C:2012:634.

Asia C-98/14, Berlington Hungary. Unionin tuomioistuimen tuomio 11.6.2015.  
ECLI:EU:C:2015:386.

Asia C-198/14, Visnapuu. Unionin tuomioistuimen tuomio 12.11.2015. ECLI:EU:C:2015:751.

Asia C-333/14, Scotch Whisky Association. Unionin tuomioistuimen tuomio 23.12.2015.  
ECLI:EU:C:2015:845.

Asia C-672/15, Noria Distribution SARL. Unionin tuomioistuimen tuomio 27.4.2017.  
ECLI:EU:C:2017:310.

### ***Kansallinen oikeuskäytäntö***

KKO 2018:49

KKO 2025:71

### ***Julkisasiamiehen ratkaisuehdotukset***

*Julkisasiamies M. B. Elmerin ratkaisuehdotus asiassa C-189/95, Harry Franzén, annettu 4.3.1997, ECLI:EU:C:1997:101.*

### **Komissio**

*Euroopan Komissio, huomautus ilmoitukseen 2023/543/FI, 15.12.2023.*

Työ- ja elinkeinoministeriö ja Sosiaali- ja terveysministeriö. Suomen viranomaisten vastaus komission huomautukseen 2023/0543/FI, 13.6.2024.

*Euroopan Komissio, Komission tiedonanto Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 34–36 artiklan soveltamisopas, Euroopan unionin virallinen lehti 23.3.2021.*

*Euroopan Komissio, Komission tiedonanto ennalta varautumisen periaatteesta, Asiakirja 52000DC0001, KOM/2000/0001 lopull.*

### **Kansallinen lainvalmisteluaineisto**

#### ***Hallituksen esitykset***

HE 100/2017 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle alkoholilain ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 7/2024 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi alkoholilain 17 ja 26 §:n muuttamisesta.

HE 173/2024 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi alkoholilain muuttamisesta.

HE 131/2025 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi alkoholilain muuttamisesta.

HE 44/2026 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi alkoholilain muuttamisesta.

#### ***Eduskunnan vastaukset ja valiokuntalausunnot***

EV 186/2017 vp. Eduskunnan vastaus – Hallituksen esitys eduskunnalle alkoholilain ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 100/2017 vp).

Talousvaliokunnan lausunto TaVL 8/2024 vp – HE 7/2024 vp.

#### ***Asiantuntijalausunnot***

Raitio, Juha. Asiantuntijalausunto HE 7/2024 vp. Eduskunnan talousvaliokunta 19.3.2024.

Snell, Jukka. Asiantuntijalausunto HE 7/2024 vp. Eduskunnan talousvaliokunta 19.3.2024.

Tuominen, Tomi. Asiantuntijalausunto HE 7/2024 vp. Eduskunnan talousvaliokunta 19.3.2024.

Kuoppamäki, Petri. Asiantuntijalausunto HE 131/2025 vp. Eduskunnan talousvaliokunta 16.10.2025.

Raitio, Juha. Asiantuntijalausunto HE 131/2025 vp. Eduskunnan talousvaliokunta 16.10.2025.

Snell, Jukka. Asiantuntijalausunto HE 131/2025 vp. Eduskunnan talousvaliokunta 16.10.2025.

Ojanen, Tuomas. Asiantuntijalausunto HE 131/2025 vp. Eduskunnan perustuslakivaliokunta 16.12.2025.

### ***Muut lainvalmisteluasiakirjat***

Kuusela, Kukka – Raitio, Juha. Lausunto alkoholin etämyyntiä koskevista kysymyksistä (VN/1531/2024). Sosiaali- ja terveysministeriö 2024.

### **Virallisjulkaisut**

*Sosiaali- ja terveysministeriö*, Viinien vähittäismyynnin vapauttaminen Vaihtoehdot, vaikutukset ja reunaehdot. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2025:18. Neimala Antti, Helsinki 2025.

*Valtioneuvosto*, Vahva ja välittävä Suomi. Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023. Valtioneuvoston julkaisuja 2023:58. Helsinki 2023.

### **Tilastot**

*Lupa- ja valvontavirasto*, alkoholitilastot. Jakelutiet-tilastot tammi-joulukuu 2023, 2024 ja 2025.

*Terveyden ja hyvinvoinninlaitos*, Tilastoraportti 42/2024. Nuorten päihteiden käyttö ja rahapelaaminen – ESPAD 2024. Raitasalo, Kirsimaria.

*Terveyden ja hyvinvoinninlaitos*, Alkoholijuomien kulutus 2024. Tilastoraportti 29/2025. Jääskeläinen, Marke – Keski-Säntti, Markus.

### **Muut lähteet**

*Alko*

5-4-3-2-1-0: Alkon historia. Alkon historia alkaa vuodesta 1932, kun yhtiö perustettiin. Alkon ensimmäiset myymälät avattiin 5. huhtikuuta 1932 klo 10, mistä juontuu tuttu numerosarja 5-4-3-2-1-0.

<https://www.alko.fi/alko-oy/yritys/5-4-3-2-1-0> (Viitattu 1.2.2026)

#### *Alko*

Alkon myyntilitrat vuonna 2025: alkoholiton vaihtoehto yhä suosittumpi ja viinipullo kevenee. Kokonaismyynti laski. Julkaistu 14.1.2026.

<https://www.alko.fi/fi/alko-oy/uutishuone/alkon-myyntilitrat-vuonna-2025-alkoholiton-vaihtoehto-yha-suositumpi-ja> (Viitattu 10.4.2026).

#### *Alko*

Alko Oy:n verkkokauppa, juomasekoitukset vahvuusluokassa 5,6–8,0 tilavuusprosenttia. Tieto tarkistettu 23.4.2026.

<https://www.alko.fi/fi/tuotteet/juomasekoitukset?seed=1364800923&minAbv=5.6&maxAbv=8>

#### *Panimo- ja virvoitusjuomateollisuusliitto*

Kantelu EU-komissiolle: Suomen alkoholilain valmistustaparaajoite on kilpailuoikeudellinen markkinahäiriö, uutinen 14.1.2026.

<https://panimoliitto.fi/2026/01/14/kantelu-eu-komissiolle-suomen-alkoholilain-valmistustaparaajoite-on-kilpailuoikeudellinen-markkinahairio/> (Viitattu 22.1.2026).

#### *Päivittäistavarakauppa ry*

Päivittäistavarakaupan myynti ja markkinaosuudet 2025, tiedotteet ja uutiset 25.3.2026. <https://www.ptv.fi/2026/03/25/paivittaistavarakaupan-myynti-ja-markkinaosuudet-2025/> (Viitattu 10.4.2026).

#### *Terveyden ja hyvinvoinninlaitos*

Alkoholin matkustajatuonti ja verkko-ostaminen. Alkoholijuomien verkko-ostot kuukausittain. <https://thl.fi/tilastot-ja-data/tilastot-aiheittain/paihteet-ja-riippuvuudet/alkoholi/alkoholin-matkustajatuonti-ja-verkko-ostaminen> (Viitattu 10.4.2025).

#### *Terveyden ja hyvinvoinninlaitos*

Suomalaisten alkoholinkäyttötavat 2023. <https://thl.fi/tilastot-ja-data/tilastot-aiheittain/paihteet-ja-riippuvuudet/alkoholi/suomalaisten-alkoholinkayttotavat> (Viitattu 14.4.2025).

## **Kuviot**

*Kuvio 1:* Alkoholijuomien myyntikanavien rakenne.

*Kuvio 2:* Valmistustaparajoitus osana vähittäismyyntilupaa.

*Kuvio 3:* Jokainen lupajärjestelmän laajennus kaventaa monopolin alaa.

# 1 Johdanto

## 1.1 Aihe ja tutkimuskysymys

Suomessa alkoholi on perinteinen sääntelyn kohde ja se herättää myös poliittista keskustelua. Sääntelyn taustalla on ajatus siitä, että kansalaiset eivät tee parhaita päätöksiä oman terveytensä kannalta, jolloin valtion on perusteltua pyrkiä rajoittamaan alkoholin saatavuutta. Tällöin pyritään rajoittamaan samalla niitä haitallisia vaikutuksia, joita alkoholi aiheuttaa kansalaisille ja yhteiskunnalle. Terveystieteiden näkökulmien lisäksi sääntelyllä on myös merkittävä valtiontaloudellinen intressi, jota ei voida sivuuttaa.

Alkoholisääntely tasapainottelee kansanterveyden, perusoikeuksien ja sisämarkkinoiden vaatimusten välillä. Suomessa tätä tasapainoa on haettu Alko Oy:n vähittäismyyntimonopolin kautta. Suomessa alkoholijuomien myynti on järjestetty siten, että Alko Oy:llä on yksinoikeus alkoholijuomien vähittäismyyntiin. Monopolin rinnalla toimii kuitenkin luvanvarainen vähittäismyynti, jossa muut toimijat voivat myydä alkoholipitoisuudeltaan ja valmistustavaltaan rajattuja tuotteita. Pääministeri Orpon hallitusohjelmassa linjataan alkoholipolitiikan uudistamisesta "vastuullisesti eurooppalaiseen suuntaan". Hallitusohjelmassa todetaan samalla, että hallituksella ei ole tarkoitusta muuttaa Alkon kansanterveydellistä tehtävää ja asemaa.<sup>1</sup> Uudistukset kuitenkin kaventavat monopolin alaa useasta suunnasta ja tällä on väistämättä samalla vaikutusta Alkon kansanterveydellisen tehtävän hoitamiseen.

Vuonna 2024 voimaan tulleella alkoholilain muutoksella (305/2024) vähittäismyyntilupa laajennettiin koskemaan myös enintään 8,0 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältäviä käymisteitse valmistettuja alkoholijuomia. Vastaavan vahvuiset tislattua alkoholia sisältävät juomat jäivät edelleen Alkon monopolin piiriin.

Alkoholilain uudistaminen on jatkunut myös tämän jälkeen, ja eduskunnan käsittelyssä on parhaillaan useampia hallituksen esityksiä. Hallituksen esityksessä alkoholijuomien rajat ylittävän etämyynnin ja kotimaisen toimitusmyynnin sallimiseksi (HE 131/2025 vp) pyritään muun muassa selkeyttämään etämyyntiä koskevaa oikeustilaa ja luomaan uusi toimituslupajärjestelmä. Lisäksi hallituksen esityksessä pientuottajien ulosmyyntioikeuksien laajentamisesta (HE 44/2026 vp) tarkoituksena on luopua valmistustapakohtaisista määritelmistä pientuottajien osalta kokonaan, mutta valmistustaparajoitus sisältyy kuitenkin pientuottajien toimitukseen.

---

<sup>1</sup> Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma, s. 106.

Uudistukset herättävät kysymyksen siitä, onko valmistustaparajoitus yhteensopiva EU:n sisämarkkinaoikeuden kanssa. Valmistustapaan perustuvan erottelun EU-oikeudellinen hyväksyttävyyden nousu viime aikoina esiin kansallisesti. Erottelua on kyseenalaistettu erityisesti siltä osin, voidaanko eri valmistustapoihin perustuvia alkoholijuomia kohdella eri tavoin ilman, että erottelulle voidaan osoittaa hyväksyttävää perustetta. Lisäksi rajoitteen on nähty luovan markkinoille keinotekoisesta markkinahäiriöstä.<sup>2</sup> Kysymys on sääntelyn suhteesta EU-oikeuden vaatimuksiin.

Tutkielmassa on tarkoitus arvioida, onko valmistustapaan perustuva sääntely EU-oikeudellisesti hyväksyttävää. Valmistustaparajoitusta tarkastellaan SEUT 34 ja SEUT 36 artiklojen valossa. Arvioinnin kohteena on nykyinen lainsäädäntö sekä valmisteilla olevat lain muutokset. Lainopillisen arvioinnin rinnalla tarkastelua tehdään oikeustaloustieteen sekä sääntelyteorian kautta. Näiden metodien yhdistäminen antaa kattavamman kuvan sääntelyn EU-oikeudellisesta hyväksyttävyydestä kuin ainoastaan lainopillinen arviointi.

## 1.2 Aiemmat tutkielmat

Suomen alkoholijuomien sääntelyä ja siihen liittyviä EU-oikeudellisia kysymyksiä on käsitelty useammassa maisteritutkielmassa. Aiempi tutkimus on kohdistunut ainakin valtion alkoholimonopolin yleiseen hyväksyttävyyteen sekä alkoholin rajat ylittävään etämyyntiin.

*Pökkylä* tarkastelee pohjoismaisia alkoholivähittäismyymälöitä Euroopan unionin kilpailuoikeuden näkökulmasta. Tutkielman painopiste on valtiollisten monopolien asema suhteessa unionin kilpailuoikeuteen ja markkinoiden toimintaan.<sup>3</sup>

*Haatajan* tutkielman painopiste on Suomen alkoholilainsäädännön yhteensopivuus EU:n sisämarkkinoiden kanssa erityisesti SEUT 34–36 artiklojen valossa. Tutkielmassa tarkastellaan alkoholivähittäismyymälöitä ja vähittäismyymäläjärjestelmää osana tavaroiden vapaan liikkuvuuden rajoituksia.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> Ks. Panimo- ja virvoitusjuomateollisuusliitto, Kantelu EU-komissiolle: Suomen alkoholilain valmistustaparajoite on kilpailuoikeudellinen markkinahäiriö.

<sup>3</sup> *Pökkylä, Panu*. Nordic Exclusive Rights in the Field of Spirits in European Community Competition Law. Master's thesis, Lapin yliopisto, 2006.

<sup>4</sup> *Haataja, Eemeli*. Tuonnin määrällisten rajoitusten kielto ja Suomen alkoholin vähittäismyymälä koskevan lainsäädännön sopivuus sisämarkkinoille. Pro gradu -tutkielma, Lapin yliopisto, 2018.

*Kallio* tarkastelee alkoholin rajat ylittävää etämyyntiä sisämarkkinoilla. Tutkielma keskittyy arvioimaan, missä määrin Suomi voi rajoittaa alkoholin etämyyntiä.<sup>5</sup>

Tämä tutkielma poikkeaa edellä kuvatuista. Tutkielma täydentää aiempaa tutkimusta tarkastelemalla vähittäismyyntilupaan kuuluvaa valmistustaparajoitusta. Valmistustaparajoitusta ei ole käsitelty aiemmassa tutkimuksessa itsenäisenä kysymyksenä.

## **1.3 Metodit ja lähteet**

### **1.3.1 Lainoppi**

Lainoppi eli oikeusdogmatiikka on yksi tutkielman metodeista. Sen tehtävänä on tuottaa voimassa olevaa oikeutta koskevia perusteltuja kannanottoja tulkinnasta ja systematisoinnista. Tiedonintressinä lainopissa on se, mitä oikeus on.<sup>6</sup> Tutkielmassa selvitetään, miten EU-oikeus ja kansallinen, voimassa oleva tai vireillä oleva alkoholilainsäädäntö sopivat yhteen.

Tutkielmassa lainopillista metodologiaa käytetään etenkin SEUT 34, 36 ja 37 artiklojen sekä niitä tulkitsevan EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön analysointiin ja tulkintaan. Lisäksi artiklojen keskinäisen suhteen osalta pyritään tekemään systematisointia.

Tarkastelun keskeisiä lähteitä ovat perussopimusten tekstit sekä Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisut. Kansallisen lainsäädännön valmisteluaineisto on olennaista, kun selvitetään lakien tavoitteita. Lisäksi hyödynnetään eri asiantuntijoiden ja valiokuntien esittämiä tulkintakannanottoja.

### **1.3.2 Oikeustaloustiede**

Tutkielman toisena metodina käytetään oikeustaloustiedettä. Oikeustaloustieteelle on tyypillistä lainsäädännön taloudellinen analyysi ja tähän perustuvat eri kannanotot. Suuntauksen lähtökohtana on, että lainsäädännön sisältö vaikuttaa talouden toimintaan ja toimijoiden käyttäytymiseen.<sup>7</sup>

Oikeustaloustieteen yhteiskunnalliset tiedonintressit vaihtelevat kysymyksenasettelusta toiseen, ja ne voivat kohdistua lainoppiin, sääntelyteoriaan tai vaikutusanalyysiin.<sup>8</sup> Tutkielmassa sääntelyä pyritään

---

<sup>5</sup> *Kallio, Tuomas*. Alkoholin etämyynti EU:n sisämarkkinoilla. Pro gradu -tutkielma, Helsingin yliopisto, 2020.

<sup>6</sup> Kolehmainen 2016, s. 107.

<sup>7</sup> Timonen 1998, s. 100.

<sup>8</sup> Määttä 2016, s. 11.

tarkastelemaan taloustieteellisten käsitteiden ja mallien avulla. Sääntelyä arvioidaan sen kannustinvaikutusten ja markkinoiden sopeutumisen kautta.

Kun kansallinen rajoitus perustellaan SEUT 36 artiklan nojalla, edellytyksenä on, että rajoitus on soveltuva tavoitteensa saavuttamiseen, välttämätön suhteessa vähemmän rajoittaviin keinoihin ja oikeasuhtainen suhteessa asetettuun tavoitteeseen<sup>9</sup>. Oikeustaloustieteellinen metodi tuo EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisen suhteellisuusharkinta tarkasteluun lisäarvoa sääntelyn vaikutusten tarkastelusta. Suhteellisuusarviointiin saadaan käytännön ulottuvuus siitä, miten sääntely toimii markkinoilla ja miten toimijat sopeuttavat käyttäytymistään siihen.

### 1.3.3 Sääntelyteoria

Tutkielman kolmantena metodina käytetään sääntelyteoreettista tarkastelua. Sääntelyteoriassa, josta käytetään myös nimitystä regulaatioteoria, käydään läpi eri sääntelyvaihtoehtojen tarkoituksenmukaisuutta. Tarkoituksena on arvioida, minkälainen sääntelyvaihtoehto olisi tarkoituksenmukainen ja tukee parhaiten tietyn tavoitteen saavuttamista.<sup>10</sup> Sääntelyteoria on läheisessä yhteydessä oikeustaloustieteeseen ja se on *Määttän* mukaan luettu yhdeksi oikeustaloustieteen keskeisistä osa-alueista<sup>11</sup>. Sääntelyteorialla ja lainopilla on myös katsottu olevan vuorovaikutussuhde, sillä lainsäädännön kehittämistarpeiden arviointi ei voi nojautua ainoastaan säännösten sanamuotoon, vaan se edellyttää myös niiden soveltamiskäytännön ja vaikutusten tarkastelua<sup>12</sup>.

Tässä tutkielmassa metodien välinen läheisyys pyritään huomioimaan siten, että oikeustaloustieteellinen tarkastelu kohdistuu sääntelyn kannustinvaikutuksiin ja markkinatoimijoiden sopeutumiskäyttäytymiseen, kun taas sääntelyteoreettisessa tarkastelussa arvioidaan sääntelyn kohdentumista ja valvontaa. EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan kansallisen rajoituksen on vastattava tavoiteltavaan päämäärään johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla.<sup>13</sup> Tätä vaatimusta voidaan osaltaan tarkastella sääntelyteorian avulla.

## 1.4 Tutkielman rakenne

---

<sup>9</sup> Ks. suhteellisuusharkinnan osista esim. Kaila 2021, s. 689–690.

<sup>10</sup> Määttä 2002, s. 133.

<sup>11</sup> Määttä 2002, s. 137 ja Määttä 2016 s. 31.

<sup>12</sup> Määttä 2002, s. 138–139.

<sup>13</sup> Ks. johdonmukaisuudesta esim. asia C-169/07, Hartlauer, ECLI:EU:C:2009:141, kohta 55.

Tutkielma jakautuu seitsemään päälukuun. Johdannon jälkeen toisessa luvussa käydään läpi alkoholisääntelyn taustaa ja nykytilaa Suomessa, alkoholijuomien myyntikanavia sekä jakelukanavien osuuksia myynnistä. Kolmannessa luvussa on tutkielman kannalta keskeisiä EU-oikeudellisia lähtökohtia eli SEUT 34, 36 ja 37 artiklat sekä näihin liittyviä oikeusperiaatteita. Lisäksi artiklojen keskinäistä suhdetta systematisoidaan.

Neljännessä luvussa arvioidaan valmistustaparajoituksen EU-oikeudellista kestävyyttä itsenäisenä kysymyksenä. Viidennessä luvussa tarkastelu laajennetaan muihin myyntikanaviin ja niiden keskinäisiin suhteisiin sekä monopolin asemaan. Kuudennessa luvussa arvioidaan sääntelyn toimivuutta oikeustaloustieteellisestä ja sääntelyteoreettisesta näkökulmasta kooten samalla yhteen aiemmin esitettyjä keskeisiä havaintoja. Seitsemäs luku sisältää johtopäätökset.

## 2 Suomen alkoholilaki

### 2.1 Valtion alkoholimonopolin kehitys

Valtion alkoholimonopolista on säädetty ensimmäisen kerran väkijuomista annetussa laissa (45/1932). Valtion alkoholimonopolia nimitettiin lain 2 §:n mukaan väkijuomayhtiöksi, jonka yksinomaisena oikeutena oli väkijuomien valmistus, maahantuonti ja kauppa. Nämä tehtävät annettiin valtion omistamalle Oy Alkoholiliike Ab:lle, joka toimi väkijuomalain tarkoittamana väkijuomayhtiönä<sup>14</sup>. Alkon ja alkoholilainsäädännön perustehtävänä on ollut alkoholipolitiikan hoitaminen siten, että alkoholista koituvat haitat olisivat mahdollisimman vähäisiä<sup>15</sup>.

Alkoholilainsäädäntöä on uudistettu useaan otteeseen ja monopolin soveltamisalaa on samalla asteittain kavennettu. Ennen vuotta 1988 Euroopan unionilla ei ollut merkitystä Suomen alkoholipolitiikassa. Tämän jälkeen Euroopan yhdentyminen alkoi kuitenkin ohjata keskustelua ja muodostui hiljalleen keskeiseksi taustatekijäksi alkoholipoliittisissa ratkaisuissa.<sup>16</sup> Kun Suomi ja Ruotsi 1990-luvulla ryhtyivät neuvottelemaan Euroopan unionin jäsenyydestä, pohjoismaisen alkoholipolitiikan hyväksyttävyyden joutui uudelleen arvioitavaksi.

Alkoholilain uudistus (1143/1994) oli tarpeellinen, jotta alkoholimonopoli saatiin sopeutettua ensin ETA-sopimuksen vaatimuksiin ja myöhemmin EU:n vaatimuksiin.<sup>17</sup> Ruotsi ja Suomi sitoutuivat EU-jäsenyysneuvotteluissa purkamaan muut alkoholimonopolinsa lukuun ottamatta vähittäismyyntimonopolia, jonka osalta komissio lupasi olla ryhtymättä oikeudellisiin toimiin edellyttäen, että monopolin toiminta oli syrjimätöntä ja hinnoittelu läpinäkyvää.<sup>18</sup> Vähittäiskaupan monopoli säilytettiin nimenomaan kansanterveyden suojaamiseksi, vaikka muut valtion monopolit purettiin.<sup>19</sup> Valtionalkoholiyhtiöllä on ollut erinäisiä vaiheita kuten konsernirakenne, mutta vuonna 1999 Alko Oy aloitti toimintansa itsenäisenä alkoholijuomien vähittäismyyjänä, jollaisena se tunnetaan nykyäänkin.<sup>20</sup>

Alko Oy:n kehitykseen on liittynyt jännitteitä. Alkoholipolitiikan ja Alkon uskottavuutta on ollut heikentämässä Alkon valtiontaloudellinen rooli<sup>21</sup>. Alko Oy:n alkuperäinen tehtävä ei rakentunut

---

<sup>14</sup> 5-4-3-2-1-0: Alkon historia.

<sup>15</sup> Warsell 2005, s. 119 ja HE 100/2017 vp., s. 41.

<sup>16</sup> Ahlström, Österberg 1995, s. 417.

<sup>17</sup> Warsell 2005, s. 92.

<sup>18</sup> Ahlström, Österberg 1995, s. 422.

<sup>19</sup> STM 2025:18, s. 83.

<sup>20</sup> 5-4-3-2-1-0: Alkon historia.

<sup>21</sup> Warsell 2005, s.119.

ainoastaan kansanterveyden suojeluun. Alkoholimonopolin perustamiseen liittyi keskeisesti valtiontaloudellinen intressi, johon kytkeytyi samanaikaisesti kuitenkin tavoite alkoholihaittojen vähentämisestä. Suomessa valtiontaloudelliset intressit ovat korostuneet enemmän kuin monissa muissa maissa<sup>22</sup>. Valtion alkoholimonopolin nykyinen muoto on kompromissi kansallisen alkoholipolitiikan tavoitteiden ja unionin sisämarkkinasääntelyn välillä.

## 2.2 Valmistustavan ja alkoholipitoisuuden muutokset alkoholilainsäädännössä

Valmistustapaan ja alkoholipitoisuuteen perustuvia erotteluja on esiintynyt suomalaisessa alkoholilainsäädännössä jo ennen EU-jäsenyyttä. Mallasjuomista sekä käymisen avulla valmistetuista viineistä oli poikkeus vähittäismyyntimonopoliin jo vuoden 1932 väkijuomalaissa. Väkijuomista annetun lain 83 §:n mukaan lain säännökset väkijuomien valmistuksesta, hallussapidosta ja verotuksesta eivät koskeneet kotitarpeeksi valmistettuja mallasjuomia eivätkä myöskään kotitarpeeksi marjoista, hedelmistä tai muista kasvinosista yksinomaan käymisen avulla valmistettuja viinejä. Lain 1 §:n mukaan väkijuomiksi katsottiin aineet, jotka sisälsivät enemmän kuin 2,25 painoprosenttia etyylialkoholia eivätkä olleet denaturoituja. Valmistustapaa ja alkoholipitoisuutta koskevat säännökset eivät vielä toimineet vähittäismyyntiä koskevinä rajanvetoperusteina, vaan ne liittyivät sääntelyn soveltamisalaan.

Alkoholilaila (459/1968) korvattiin vuoden 1932 väkijuomalaki. Alkoholijuomien vähittäismyynti kuului edelleen pääosin valtionyhtiön yksinoikeuteen. Erona väkijuomalakiin oli se, että lain 1 §:n 2 kohdan mukaan alkoholijuoma sisälsi enemmän kuin 2,8 tilavuusprosenttia etyylialkoholia. Lisäksi 1 §:n 5 kohdan mukaan keskioluella tarkoitettiin alle 4,7 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävää olutta. Siihen mennessä merkittävin muutos toteutettiin samana vuonna annetulla keskiolutlailla (462/1968), jolla enintään 4,7 tilavuusprosenttia alkoholia sisältävän keskioluen myynti vapautettiin monopolin piiristä.

Alkoholilain (1143/1994) uudistuksen myötä jo olemassa olevaa järjestelmää mukautettiin Euroopan unionin jäsenyyden vaatimuksiin.<sup>23</sup> Alkoholilain olennaisin muutos tutkielman kannalta sisältyi 14 §:ään. Keskiolutlaki kumottiin ja alkoholijuomien luvanvarainen vähittäismyyntioikeus sidottiin sekä alkoholipitoisuuteen että valmistustapaan, eikä se koskenut enää vain olutta. Enintään 4,7 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävien käymisteitse valmistettujen juomien luvanvarainen

---

<sup>22</sup> Koski 1994, s. 423.

<sup>23</sup> Vähittäiskaupassa myytävien alkoholijuomien piiri oli määritetty aiemmin keskiolutlain mukaan ja se siirrettiin myös uuteen lakiin.

vähittäismyynti sallittiin. Lisäksi enintään 13 tilavuusprosenttia sisältävien juomien osalta myyntioikeus voitiin myöntää tuotteen valmistajalle.

Alkoholilain kokonaisuudistuksessa (1102/2017) vähittäismyyntiin alkoholipitoisuuden enimmäisrajaa nostettiin 4,7 tilavuusprosentista 5,5 tilavuusprosenttiin. Samalla valmistustapaa koskeva vaatimus poistui, eikä alkoholijuomien vähittäismyynti ollut enää sidottu käymisteitse tapahtuvaan valmistamiseen.<sup>24</sup>

Alkoholilain muutoksella (305/2024) vähittäismyyntissä sallittujen juomien enimmäisalkoholipitoisuus nousi 5,5 tilavuusprosentista 8,0 tilavuusprosenttiin, edellyttäen että juoma on valmistettu käymisteitse. Aiempi 5,5 tilavuusprosentin raja säilyi edelleen muiden kuin käymisteitse valmistettujen alkoholijuomien osalta. Tislatusta alkoholista valmistetut juomat, jotka ovat yli 5,5 tilavuusprosenttia, jäivät siten edelleen vähittäismyyntimonopolin piiriin.

Valtion alkoholimonopolin ja luvanvaraisen vähittäismyyntin raja on eri vaiheissa määritelty joko alkoholipitoisuuden tai alkoholipitoisuuden ja valmistustavan avulla. Lisäksi valmistustaparajoitus ei ole jatkuvasti kuulunut luvanvaraiseen vähittäismyyntiin, vaan se on ensin poistettu vuonna 2017 ja tuotu tämän jälkeen takaisin vuonna 2024.

Valmistustaparajoituksen EU-oikeudellinen ulottuvuus tuli esiin jo muutoksen (305/2024) valmisteluvaiheessa. Hallituksen esityksessä alkoholilain 17 §:n muuttamisesta todetaan, että vuoden 2024 lakimuutos ilmoitettiin Euroopan komissiolle direktiivin (EU) 2015/1535 mukaisessa ennakoivalvontamenettelyssä. Komissio esitti huomautuksia<sup>25</sup> erityisesti valmistustapaan perustuvan rajoituksen perusteluista.<sup>26</sup>

## **2.3 Alkoholijuomien myyntikanavat**

### **2.3.1 Alko Oy, luvanvarainen vähittäismyynti ja rajat ylittävä etämyynti**

Alko Oy:llä on yksinoikeus alkoholijuomien vähittäismyyntiin. Yksinoikeus on ilmaistu alkoholilain 6 §:n 2 momentissa. Alkoholilain 3 §:n 11 kohdan mukaan vähittäismyyntillä tarkoitetaan alkoholijuoman myyntiä nautittavaksi muualla kuin myyjän hallitsemisissa tiloissa tai myyjän järjestämässä valvonnassa.

---

<sup>24</sup> ks. HE 100/2017 vp, s. 63. Valvira piti juomasekoitusten sisältämän alkoholin valmistustavan valvontaa todellisuudessa vaikeana.

<sup>25</sup> Kyseessä olevaan huomautukseen palataan jäljempänä luvussa 4.

<sup>26</sup> HE 7/2024 vp, s. 6–10.

Alko Oy:n yksinoikeudesta on kuitenkin poikkeuksia. Alkoholilain 17 §:n mukaan vähittäismyyntiluvalla voidaan myydä käymisteitse valmistettuja alkoholijuomia, jotka sisältävät enintään 8,0 tilavuusprosenttia etyylialkoholia, sekä muulla tavoin valmistettuja alkoholijuomia, jotka sisältävät enintään 5,5 tilavuusprosenttia etyylialkoholia.

Alkoholijuomien myyntikanavien nykyaikaistuminen on nostanut esiin kysymyksen erityisesti etämyynnistä. Alkoholilain kokonaisuudistuksessa (1102/2017) etämyynnin oikeustilaa ei selkiytetty, ja se on säilynyt epäselvänä. Alkoholin rajat ylittävä etämyynti on jäänyt oikeuskäytännön varaan siitä huolimatta, että eduskunta on kokonaisuudistuksen hyväksyessään edellyttänyt, että hallitus selvittää etämyyntiä koskevat säännökset unionin oikeuden vaatimukset huomioon ottaen<sup>27</sup>.

Korkein oikeus on ottanut kantaa rajat ylittävään alkoholin etämyyntiin. Ratkaisussa KKO 2018:49 myyjä oli itse kuljettanut alkoholijuomat Virossa suoraan ostajien koteihin Suomeen, ja korkein oikeus katsoi menettelyn olleen alkoholijuomien vähittäismyyntiä Suomessa.<sup>28</sup> Ratkaisussa KKO 2025:71 alkoholijuomat oli sen sijaan luovutettu Virossa myyjästä riippumattomille huolinta- ja kuljetusliikkeille, eikä kyseessä ollut vähittäismyynti Suomessa.<sup>29</sup> Ratkaisut ovat täsmentäneet etämyynnin osalta sallittua ja kiellettyä menettelyä. Raja on määräytynyt sen perusteella, kenen määräysvallassa juomat ovat kuljetuksen aikana. Oikeusvarmuuden näkökulmasta tilanne on kuitenkin ongelmallinen.

Nyt käsiteltävässä hallituksen esityksessä (HE 131/2025 vp) ehdotetaan, että alkoholilakiin lisättäisiin rajat ylittävää etämyyntiä koskevat säännökset. Hallituksen esityksessä 3 §:n 1 momentin 19 kohdan mukaan rajat ylittävällä etämyynnillä tarkoitetaan myyntiä, jossa yksityishenkilö on ostanut toisesta jäsenvaltiosta alkoholijuoman, jonka myyjä tai tämän puolesta toimiva lähettää tai kuljettaa Suomeen<sup>30</sup>. Ehdotuksen 3 §:n 1 momentin 11 kohdassa on selvennys siitä, että rajat ylittävä etämyynti ei ole vähittäismyyntiä. Lisäksi selvyuden vuoksi ehdotuksessa on myös etäoston määritelmä. *Etäostolla* tarkoitetaan yksityishenkilön toisesta jäsenvaltiosta hankkimaa alkoholijuomaa, jonka kuljetukseen myyjä ei osallistu. Ostaja on tällöin itse valmisteverovelvollinen valmisteverotuslain 74 §:n mukaisesti.<sup>31</sup>

---

<sup>27</sup> EV 186/2017 vp, s. 1, päätöksen kohta 2.

<sup>28</sup> KKO 2018:49, kohta 12.

<sup>29</sup> KKO 2025:71, kohta 17.

<sup>30</sup> HE 131/2025 vp, s. 93

<sup>31</sup> HE 131/2025 vp, s. 92.

### 2.3.2 Pientuottajien ulosmyyntioikeuden laajentaminen

Nykyisessä alkoholilaissa on kaksi poikkeusta, jotka koskevat alkoholijuomien valmistajia. Tilaviinipoikkeuksesta säädettiin alun perin alkoholilaissa (1143/1994) ja poikkeus käsityöläisoluista lisättiin alkoholilakiin (1102/2017) kokonaisuudistuksessa. Alkoholilain 3 §:n 14 ja 15 kohdat määrittävät tilaviinin ja käsityöläisluen. Kumpikin määritelmä edellyttää, että valmistaja on oikeudellisesti ja taloudellisesti riippumaton muista alkoholijuomien valmistajista, toimii fyysisesti erillään näistä eikä harjoita lisenssivalmistusta. Molempien on oltava yksinomaan käymisteitse valmistettuja. Tilaviinin osalta vuosituotantoraja on 100 000 litraa, enimmäisvahvuus 13 prosenttia ja valmistuksen on tapahduttava maatalouden harjoittamisen yhteydessä. Käsityöläisluen vuosituotantoraja on 500 000 litraa ja enimmäisvahvuus 12 prosenttia.

Hallituksen esityksessä (HE 44/2026 vp) ehdotetaan alkoholijuomien pientuottajien ulosmyyntioikeuksien laajentamista. Esityksellä kumottaisiin nykyiset tilaviini- ja käsityöläisolutpoikkeukset. Jatkossa laissa määriteltäisiin yksi pientuottajapoikkeus, joka kattaisi käymisteitse valmistettujen yli 8,0 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävien ja muulla tavoin valmistettujen yli 5,5 tilavuusprosenttia sisältävien alkoholijuomien ulosmyynnin valmistuspaikalta.<sup>32</sup> Tämä tarkoittaa sitä, että esimerkiksi pientislaamot saisivat mahdollisuuden myydä tuotteitaan suoraan kuluttajille valmistuspaikoilta.

Poikkeuksen alaan kuuluvat valmistajat, joiden vuosituotanto on enintään 100 000 litraa puhtaaksi alkoholiksi muutettuna. Lisäksi nykyisten tilaviini- ja käsityöläisolutpoikkeusten edellyttämää taloudellisen ja oikeudellisen riippumattomuuden vaatimusta ehdotetaan poistettavaksi, mikä laajentaisi poikkeuksen soveltamisalaa myös sellaisiin valmistajiin, jotka ovat osa suurempaa yrityskonsernia. Esityksen mukaan tällaisia suuria toimijoita on Suomessa kuitenkin alle kymmenen.<sup>33</sup>

### 2.3.3 Toimituslupa

Voimassa olevan alkoholilain 35 §:n mukaan vähittäismyyntiluvan haltija voi harjoittaa alkoholijuomien vähittäismyyntiä vain luovuttamalla juomat asiakkaalle hyväksytyssä vähittäismyyntipaikassa. Luvan haltija voi ottaa vastaan tilauksia ja maksuja verkkokaupassaan, mutta asiakkaan on noudettava alkoholijuomat vähittäismyyntipaikasta. Alkoholilyhtiön osalta alkoholilain 27 §:n sääntely on samantapainen, mutta sen mukaisesti Alko Oy voi luovuttaa alkoholijuomat myös erillisessä

---

<sup>32</sup> HE 44/2026 vp, s. 1.

<sup>33</sup> HE 44/2026 vp, s. 20.

luovutuspaikassa. Alkoholijuomien toimittaminen kuluttajan osoittamaan paikkaan ei ole sallittu alkoholiyhtiökään osalta.<sup>34</sup>

Hallituksen esityksessä (HE 173/2024 vp.) ehdotettiin alkoholijuomien kotimaisen toimitusmyynnin sallimista uudella toimitusluvalla. Esityksessä ei kuitenkaan käsitelty rajat ylittävää etämyyntiä, vaan sen oikeustilan selkiyttäminen jätettiin myöhemmäksi. Esitys sai laajasti kritiikkiä ja useissa lausunnoissa todettiin, että esitys olisi EU-oikeuden vastainen, minkä takia hallitus veti lopulta esityksen pois.

Nyt käsiteltävässä hallituksen esityksessä (HE 131/2025 vp.) ehdotetaan, että alkoholiyhtiö Alko Oy:lle sekä muille alkoholijuomien vähittäismyyntiluvan haltijoille mahdollistettaisiin alkoholijuomien verkkokauppa sekä muut jakeluun ja noutoon perustuvat vähittäismyyntitavat, mukaan lukien toimitus. Esityksessä käsitellään samalla aiemmin mainittu rajat ylittävä etämyynti.<sup>35</sup>

Hallituksen esityksessä toimitusmyyntiin ehdotetaan erillistä toimituslupaa. Toimitusluvan tarvitsevat kaikki toimijat, jotka haluavat toimittaa alkoholijuomia ostajalle. Toimitusluvan tarvitsevat siis Alko Oy, luvan saaneet vähittäismyyjät sekä rajat ylittävän etämyynnin toimijat. Toimittaja voi toimittaa kotimaan luvanvaraisesta vähittäismyynnistä ainoastaan niitä alkoholijuomia, joita vähittäismyyntiluvalla voidaan myydä. Enemmän kuin 8,0 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävien käymisteitse valmistettujen alkoholijuomien ja enemmän kuin 5,5 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävien muulla tavoin valmistettujen alkoholijuomien toimittaminen toimitusluvalla on mahdollista silloin, kun alkoholijuoma on ostettu Alko Oy:stä tai rajat ylittävän etämyynnin kautta.<sup>36</sup> Uudistus johtaa tilanteeseen, jossa kansalliseen vähittäismyyntiin ja sen toimitukseen sovelletaan alkoholilain mukaisia prosentti- ja valmistustaparajoituksia, kun taas rajat ylittävässä etämyynnissä sekä Alko Oy:n toimitusmyynnissä vastaavia rajoituksia ei ole.

### 2.3.4 Myyntikanavien kokonaisuus

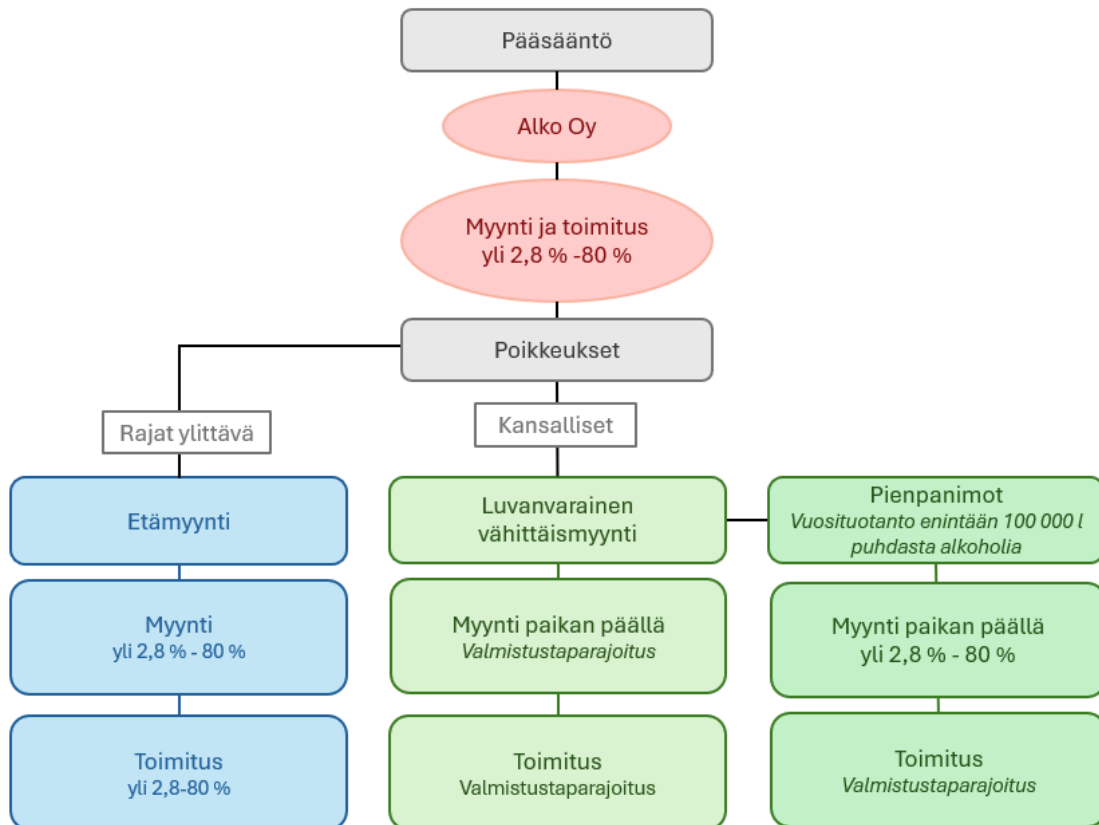
Alkoholijuomien vähittäismyynnin järjestelmä muodostuu useasta myyntikanavasta. Alko Oy:n yksinoikeuden rinnalla toimivat uudistusten jälkeen luvanvarainen vähittäismyynti, rajat ylittävä etämyynti ja pientuottajien ulosmyynti. Kuvio 1 kokoaa järjestelmän rakenteen.

---

<sup>34</sup> HE 131/2025 vp., s. 8–9.

<sup>35</sup> HE 131/2025 vp., s. 4.

<sup>36</sup> HE 131/2025 vp., s.101–102.



Kuvio 1. Alkoholijuomien myyntikanavarakenne.

## 2.4 Jakelukanavien osuudet alkoholijuomien myynnistä

Aiemmin luvussa 2.3 ilmaistu myyntikanavarakenne perustuu lainsäädäntöön. Tilastoaineistossa asia esitetään siten, että Suomessa alkoholijuomia myydään kolmen pääasiallisen jakelukanavan kautta, joita ovat päivittäistavara kaupat ja muut vähittäismyyntipaikat, Alko Oy:n myymälät sekä anniskelupaikat. Näiden lisäksi osa alkoholista hankitaan matkustajatuontina ja verkko-ostoina ulkomailta.<sup>37</sup>

Alkoholijuomien myyntikanavien lainsäädännön luoma rakenne muodostaa vain toisen puolen markkinoiden toimintaa. Sen rinnalla on merkitystä sillä, miten myynti jakautuu eri kanavien kesken ja miten tämä jakauma on kehittynyt.

<sup>37</sup> Lupa- ja valvontavirasto. Alkoholitilastot. Terveyden ja hyvinvoinninlaitos. Laaturaportti: Alkoholijuomien matkustajatuonti ja verkko-ostaminen.

Lupa- ja valvontaviraston myynti- ja jakelutietilastojen mukaan, jotka kattavat ainoastaan tilastoidun kotimaan myynnin, vuonna 2023 Alko Oy:n osuus alkoholijuomien vähittäismyynnistä oli 43,5 prosenttia ja muun vähittäismyynnin osuus 56,5 prosenttia. Vertailun vuoksi todettakoon, että Ruotsin Systembolagetin osuus alkoholin kokonaiskulutuksesta oli hieman yli 70 prosenttia samana vuonna<sup>38</sup>. Systembolagetin myynnin osuus kokonaiskulutuksesta on ollut kasvussa, kun taas Suomessa Alko Oy:n osuus kokonaiskulutuksesta on vähentynyt.<sup>39</sup> Vuonna 2024 Alko Oy:n osuus laski 40,7 prosenttiin ja muun vähittäismyynnin osuus nousi 59,3 prosenttiin. Vuonna 2025 kehitys jatkui samansuuntaisena, kun Alko Oy:n osuus vähittäismyynnistä oli 38,5 prosenttia ja muun vähittäismyynnin 61,5 prosenttia.<sup>40</sup>

Alko Oy:n liiketoimintajohtaja Kari Pennanen on todennut yhtiön markkinaosuuden vähittäiskaupasta olevan noin 40 prosenttia ja arvioinut, että matkustajatuonnin ja verkko-ostojen osuus kokonaiskulutuksesta saattaa olla mahdollisesti lähes neljännes<sup>41</sup>, mikä on aiemmin arvioitua suurempi.<sup>42</sup> Alko Oy:n osuuden laskuun on vaikuttanut erityisesti alkoholilain (305/2024) muutos, jolla käymisteitse valmistettujen enintään 8-prosenttisten alkoholijuomien myynti vapautettiin päivittäistavarakauppaan. Muutoksen vaikutus näkyy tilastoissa selvästi, sillä 5,5–8-prosenttisten oluiden myynti muussa vähittäismyynnissä kasvoi 9 tuhannesta litrasta vuonna 2023 yhteensä 470 tuhanteen litraan vuonna 2024, ja vastaavan vahvuisten mietojen viinien myynti kasvoi samalla ajanjaksolla nollasta<sup>43</sup> 374 tuhanteen litraan sataprosenttisena alkoholina mitattuna<sup>44</sup>.

<sup>38</sup> Systembolagetin osuus on laskettu kokonaiskulutuksesta, kun taas esitetty Alko Oy:n osuus koskee ainoastaan tilastoitua kotimaan vähittäismyyntiä. Alko Oy:n osuus kokonaiskulutuksesta on siten esitettyä vielä pienempi.

<sup>39</sup> STM 2025:18, s. 81.

<sup>40</sup> Lupa- ja valvontavirasto, alkoholitilastot, jakelutiet-tilastot tammi-joulukuu 2023, 2024 ja 2025.

”Alkoholijuomien myynti- ja jakelutietilastot perustuvat alkoholijuomien valmistus- ja tukkumyynniluvan haltijoiden kuukausittain ilmoittamiin tuotekohtaisiin myyntitietoihin, jotka tallennetaan Lupa- ja valvontaviraston ylläpitämään alkoholielinkeinorekisteriin. Tilasto kattaa yli 2,8 mutta enintään 80 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävien juomien myynnin. Myyntimäärät on ilmoitettu tuhansina litroina 100-prosenttista alkoholia. Tilasto kattaa ainoastaan tilastoidun kotimaan myynnin (anniskelu, Alko Oy ja muu vähittäismyynti) eikä sisällä matkustajatuontia, verkko-ostoja ulkomailta eikä muuta tilastoimatonta kulutusta. Tässä tutkielmassa esitetyt prosenttiosuudet on laskettu tilastojen kokonaismyyntiluvuista. THL kokoaa Lupa- ja valvontaviraston alkoholielinkeinorekisteristä saatavista tiedoista vuosittain virallisen kokonaiskulutusta koskevan tilaston, joka sisältää myös tilastoimattoman kulutuksen.”

<sup>41</sup> Terveiden ja hyvinvoinninlaitoksen alkoholijuomien kulutustilaston mukaan tilastoimattoman kulutuksen (matkustajatuonti ja verkko-ostot ulkomailta) osuus kokonaiskulutuksesta oli vuonna 2024 noin 13 prosenttia. *Terveiden ja hyvinvoinninlaitos, Alkoholijuomien kulutus 2024*, s. 2.

<sup>42</sup> Alko, Alkon myyntilitrat vuonna 2025: alkoholiton vaihtoehto yhä suositumpi ja viinipullo kevenee. Kokonaismyynti laski.

<sup>43</sup> Vuonna 2023 valmistustaparajoituksen vuoksi luvanvaraisessa vähittäismyynnissä ei vielä voitu myydä mietoja viinejä.

<sup>44</sup> Lupa- ja valvontavirasto, alkoholitilastot, jakelutiet-tilastot tammi-joulukuu 2023, 2024 ja 2025.

Samaan aikaan alkoholin kokonaiskulutus on kuitenkin kokonaisuudessaan vähentynyt. THL:n mukaan vuonna 2024 kokonaiskulutus oli 8,3 litraa sataprosenttista alkoholia 15 vuotta täyttänyttä asukasta kohti, mikä on 4,4 prosenttia vähemmän kuin vuonna 2023<sup>45</sup>. Enintään 8-prosenttisten käymisteitse valmistettujen juomien vapauttaminen luvanvaraiseen vähittäismyyntiin ei ole kasvattanut kokonaiskulutusta, vaan myynti on ennemminkin siirtynyt Alkolta muuhun vähittäismyyntiin.

Suomen päivittäistavarakaupan markkinat ovat erittäin keskittyneet. Vuonna 2025 S-ryhmän markkinaosuus oli 49,0 prosenttia ja K-ryhmän 33,5 prosenttia. Kahden suurimman toimijan yhteenlaskettu markkinaosuus oli siten 82,5 prosenttia<sup>46</sup>. Sosiaali- ja terveysministeriön raportissa ongelmana nähtiin sekä itse alkoholijuomamarkkinoiden että muiden päivittäistavaroiden markkinoiden keskittyminen. Toisaalta päivittäistavarakaupan toimijat ovat arvioineet, että alkoholijuomien myynnin vapauttaminen lisäisi kilpailua ja parantaisi markkinoiden toimivuutta luomalla tuotteille vaihtoehtoisia jakelukanavia.<sup>47</sup>

Fyysisten toimipaikkojen ohella alkoholimarkkinoiden rakenteeseen tulee vaikuttamaan alkoholijuomien rajat ylittävän etämyynnin oikeustilan selventäminen. Terveiden ja hyvinvoinninlaitoksen tilastojen mukaan suomalaisten verkko-ostot ulkomailta olivat vuonna 2024 noin 0,78 miljoonaa litraa sataprosenttista alkoholia<sup>48</sup>. Lisäksi hallituksen esitykseen mukaa, verkko-ostojen osuus alkoholin kokonaiskulutuksesta on vaihdellut viime vuosina noin kahden ja kuuden prosentin välillä. Etämyynnin merkitys on toistaiseksi ollut melko vähäinen suhteessa muihin myyntikanaviin, mutta rajat ylittävän etämyynnin selkeyttäminen voi vaikuttaa erityisesti Alko Oy:n monopolin piiriin kuuluvien tuotteiden saatavuuteen. Hallituksen esityksessä on arvioitu, että etämyynnin oikeustilan selventäminen lisää todennäköisesti alkoholin etämyyntiä jossain määrin, sillä osa kuluttajista ei epäselvän oikeustilan vuoksi ole halunnut tai uskaltanut tilata alkoholia ulkomaiselta etämyyjältä<sup>49</sup>.

---

<sup>45</sup> *Terveyden ja hyvinvoinninlaitos, Alkoholijuomien kulutus 2024, s. 1.*

<sup>46</sup> *Päivittäistavarakauppa ry, Päivittäistavakaupan myynti ja markkinaosuudet 2025.*

<sup>47</sup> *STM 2025:18, s. 100.*

<sup>48</sup> *Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, alkoholin matkustajatuonti ja verkko-ostaminen, Alkoholijuomien verkko-ostot kuukausittain. Alkoholin ostamista ulkomaisista verkkokaupoista kuvaava 12 kuukauden liukuva summa julkaistaan kerran kuukaudessa pääsääntöisesti tilastokuukautta seuraavan kuukauden loppuun mennessä.*

<sup>49</sup> *HE 131/2025 vp, s. 40.*

## 3 Euroopan Unionin oikeus

### 3.1 Euroopan Unionin oikeuden yleiset lähtökohdat

#### 3.1.1 EU:n ja jäsenvaltioiden oikeuden suhde

EU-tuomioistuin on ratkaisukäytännössään muotoillut unionin oikeuden perustana olevat periaatteet, jotka määrittävät Euroopan unionin ja jäsenvaltioiden välistä suhdetta. Keskeisiä periaatteita ovat unionin oikeuden välitön oikeusvaikutus, etusija ja tulkintavaikutus.

Oikeuskirjallisuudessa Euroopan unionin luonteesta on esitetty erilaisia näkemyksiä. Euroopan unionia on tarkasteltu muun muassa liittovaltion piirteitä sisältävänä järjestelmänä<sup>50</sup>, moniulotteisena hallintajärjestelmänä eli multi-level governance -järjestelmänä<sup>51</sup> sekä ylikansallisena yhteenliittymänä, joka ei ole klassinen kansainvälinen organisaatio, mutta ei myöskään valtio-organisaatio<sup>52</sup>. *Ojase*n mukaan unionin luonne ja sen suhde kansalliseen oikeuteen määräytyvät kulloinkin käsiteltävän oikeudellisen kontekstin ja kysymyksen mukaan<sup>53</sup>.

Euroopan yhteisöjen tuomioistuin katsoi Van Gend & Loos -tuomiossa, että yhteisö muodostaa kansainvälisessä oikeudessa uuden oikeusjärjestyksen. Tämän järjestyksen hyväksi jäsenvaltiot ovat rajoittaneet suvereeniteja oikeuksiaan ja antaneet toimivaltaa yhteisölle. Yhteisön oikeus perustaa yksityisille velvoitteiden lisäksi oikeuksia. Tuomiossa katsottiin myös, että selvä ja ehdoton velvoite voi saada välittömän oikeusvaikutuksen jäsenvaltioiden ja yksityisten välisissä suhteissa.<sup>54</sup> EU-oikeuden itsenäisyys suhteessa jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksiin ei tarkoita sitä, että oikeusjärjestelmät toimisivat toisistaan erillisinä. EU-oikeuden soveltaminen tapahtuu kansallisten oikeudellisten rakenteiden kautta, minkä vuoksi oikeusjärjestyksiä ei voida erottaa toisistaan jyrkästi.<sup>55</sup>

Costa v. ENEL -tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin muotoili etusijaperiaatteen. Kansallista oikeutta ei voida asettaa etusijalle perustamissopimuksen normeihin nähden, sillä tällainen asetelma vaarantaisi

---

<sup>50</sup> Ekholm 2004, s. 73–74.

<sup>51</sup> Jääskinen 2001, s. 143–144. Ks. esim. Bran, Bodislav ja Rădulescu 2019, s. 66–67. Multi-level governance tarkoittaa unionin, jäsenvaltioiden sekä alueellisten ja paikallisten toimijoiden koordinoitua toimintaa EU:n politiikkojen valmistelussa ja toimeenpanossa. Se perustuu eri hallintotasojen väliseen vuorovaikutukseen ja jatkuvaan neuvotteluun ylikansallisten, kansallisten ja paikallisten toimijoiden kesken. Tavoitteena on laaja osallistuminen päätöksentekoon, mukaan lukien viranomaiset, eturyhmät ja kansalaisyhteiskunta.

<sup>52</sup> Borchardt 2023, s. 50–51.

<sup>53</sup> Ojanen 2016, s. 59.

<sup>54</sup> Asia 26/62, Van Gend & Loos, ECLI:EU:C:1963:1.

<sup>55</sup> Borchardt 2023, s. 142.

koko unionin oikeusjärjestelmän. Jäsenvaltioiden hyväksymä toimivallan siirto merkitsee pysyvää rajoitusta niiden suvereenille sääntelyvallalle. Rajoitus koskee ainoastaan niitä aloja, joilla unionille on annettu toimivaltaa, eikä tätä rajoitusta voida kiertää myöhemmin annetuilla kansallisilla säädöksillä.<sup>56</sup> Etusijaperiaate on herättänyt keskustelua etusijan ehdottomuudesta. Ehdottomuutta on kyseenalaistettu erityisesti kansalliseen perustuslakiin nojaavilla perusteilla, kuten perusoikeuksien suojalla, valtiosuvereniteetilla tai muilla valtiosääntöoikeuden keskeisillä lähtökohdilla.<sup>57</sup>

Tulkintavaikutuksen periaate ilmenee Von Colson & Kamann -tuomiossa. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että kansallisen tuomioistuimen on sovellettava ja tulkittava direktiivin täytäntöönpanemiseksi annettua kansallista sääntelyä siten, että se toteuttaa EU-oikeuden tavoitteet.<sup>58</sup>

Unionin ja jäsenvaltioiden oikeuden välinen suhde rakentuu siten unionin oikeuden itsenäisyydestä ja sen vuorovaikutuksesta kansallisten oikeusjärjestysten kanssa. Vuorovaikutuksen sisältö määräytyy osittain sen mukaan, millä aloilla ja missä laajuudessa unionille on annettu toimivaltaa.

### 3.1.2 EU:n ja jäsenvaltioiden toimivallanjako

SEU 5 artiklan mukaan Euroopan unionin toimivalta määräytyy annetun toimivallan periaatteen mukaisesti. Annetun toimivallan periaate tarkoittaa, että unioni toimii jäsenvaltioiden sille perussopimuksissa antaman toimivallan rajoissa ja niissä asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Jos toimivaltaa ei ole annettu perussopimuksissa unionille, se kuuluu jäsenvaltioille. Euroopan unionin toimivalta jakautuu unionin yksinomaiseen toimivaltaan<sup>59</sup>, unionin ja jäsenvaltioiden jaettuun toimivaltaan sekä aloihin, joilla unionin toimivalta rajoittuu jäsenvaltioiden toimien tukemiseen, yhteensovittamiseen tai täydentämiseen.<sup>60</sup>

SEUT 4(2) artiklassa luetellaan jaetun toimivallan pääalat. SEUT 4(2)(a) artiklan mukaan sisämarkkinat kuuluvat jaettuun toimivaltaan. SEUT 6(a) artiklan mukaan unionilla on toimivalta toteuttaa jäsenvaltioiden toimia tukevia, yhteensovittavia tai täydentäviä toimia ihmisten terveyden suojelemiseksi ja kohentamiseksi. SEUT 168(5) artiklan mukaan unioni voi toteuttaa toimenpiteitä

---

<sup>56</sup> Asia 6/64, Costa v. ENEL, ECLI:EU:C:1964:66.

<sup>57</sup> Ojanen 2016, s. 59.

<sup>58</sup> Asia 14/83, Von Colson & Kamann, ECLI:EU:C:1984:153, kohdat 26 ja 28.

<sup>59</sup> Unionin yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvat alat on lueteltu SEUT 3 artiklassa.

<sup>60</sup> Toimivallan rakentuminen ilmenee SEUT 2 artiklasta.

kansanterveyden suojelemiseksi muun muassa ehkäisemällä alkoholin väärinkäyttöä, mutta nämä toimenpiteet eivät voi käsittää jäsenvaltioiden lakien ja asetusten yhdenmukaistamista.

Alkoholijuomien sääntelyssä unionilla on jaettu toimivalta jäsenvaltioiden kanssa siltä osin kuin sääntely liittyy sisämarkkinoihin. Kansanterveyden osalta toimivalta on tukevaa. Yhdenmukaistaminen ei ole SEUT 168(5) artiklan nojalla mahdollista. Tämä toimivallanjako selittää sen, miksi alkoholijuomien sääntelyä ei ole unionissa yhdenmukaistettu ja miksi jäsenvaltioilla on laaja harkintavalta kansanterveyden suojelun tasoa määrittäessään.

Alkoholipolitiikka kuuluu lähtökohtaisesti jäsenvaltioiden toimivaltaan, mutta siltä osin kuin kansallinen alkoholilainsäädäntö vaikuttaa tavaroiden vapaaseen liikkuvuuteen, sitä arvioidaan unionin sisämarkkinaoikeuden näkökulmasta. Kansallisten toimenpiteiden on oltava sopusoinnussa unionin oikeuden ja erityisesti tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevien artiklojen kanssa.

## **3.2 Sisämarkkinat**

### **3.2.1 Tavaroiden vapaa liikkuvuus**

Tavaroiden vapaa liikkuvuus on sisämarkkinoiden keskeinen osa. Sen tavoitteena on poistaa jäsenvaltioiden väliset kaupan esteet ja turvata tavaroiden esteetön liikkuminen unionin alueella. Euroopan yhteisöjen tuomioistuin on määritellyt tavarat siten, että niillä on rahassa mitattava arvo ja ne voivat olla liiketoiminnan kohteena.<sup>61</sup> Alkoholijuomat kuuluvat tämän määritelmän piiriin, minkä vuoksi tutkielmassa keskitytään tavaroiden vapaaseen liikkuvuuteen.

Tavaroiden vapaan liikkuvuuden perusta on SEUT 28–37 artikloissa. Huomioitavaa on se, että näitä artikloja sovelletaan silloin, kun alaa ei ole yhdenmukaistettu tai ala on yhdenmukaistettu vain osittain. Kuten edellisessä osiossa todettiin, alkoholijuomien osalta sääntelyä ei ole yhdenmukaistettu.<sup>62</sup>

Lähtökohtana on, että jäsenvaltiot eivät saa toteuttaa toimenpiteitä, jotka rajoittavat jäsenvaltioiden välistä kauppaa. Sisämarkkinoiden toimintaa heikentäviin rajoituksiin suhtaudutaan torjuvasti. Tavaroiden vapaan liikkuvuuden toteutuminen on rakentunut sekä esteiden poistamisen (negatiivinen integraatio) että unionin lainsäädännön kehittämisen (positiivinen integraatio) varaan<sup>63</sup>.

---

<sup>61</sup> Asia C-97/98, Jägerskiöld v. Gustafsson, ECLI:EU:C:1999:515, kohta 30.

<sup>62</sup> Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 34–36 artiklan soveltamisopas, s. 42 ja Euroopan Komission huomautus ilmoitukseen 2023/543/FI, s. 3.

<sup>63</sup> Kaila 2016, s. 458.

### 3.2.2 Määrällisten rajoitusten vaikutukseltaan vastaava toimenpide

Keskeisenä keinona tavaroiden vapaan liikkuvuuden toteuttamisessa on tuonnin määrällisten rajoitusten ja niitä vaikutukseltaan vastaavien toimenpiteiden kielto. Määrällisten rajoitusten osalta on melko selvää, mihin niitä sovelletaan. Vaikutukseltaan vastaavien toimenpiteiden käsite on laajempi ja sen sisältöä on täsmennetty EU:n tuomioistuimessa. Kielto sisältyy SEUT 34 artiklaan.<sup>64</sup>

Yhteisöjen tuomioistuimen *Dassonville-ratkaisun mukaan* määrällisiä rajoituksia vaikutukseltaan vastaavia toimenpiteitä ovat kaikki kauppaa koskevat jäsenvaltioiden säännökset, jotka voivat rajoittaa yhteisön sisäistä kauppaa suoraan tai välillisesti, tosiasiallisesti tai mahdollisesti<sup>65</sup>. Jäsenvaltioiden tulee pidättäytyä sekä toimenpiteistä, jotka syrjivät tuontituotteita suoraan tai välillisesti, että sellaisista toimenpiteistä, jotka eivät ole syrjiviä mutta rajoittavat jäsenvaltioiden välistä kauppaa. Ratkaisevaa ei ole toimenpiteen muoto tai tarkoitus, vaan sen tosiasiallinen tai mahdollinen vaikutus kauppaan<sup>66</sup>. SEUT 34 artiklan soveltumisen kannalta on olennaista arvioida sitä, rajoittaako jäsenvaltion toimenpide jollakin tavalla jäsenvaltioiden välistä kauppaa<sup>67</sup>. Kansallinen toimenpide voi siis kuulua SEUT 34 artiklan soveltamisalaan ilman, että siihen sisältyy syrjintää<sup>68</sup>.

Jäsenvaltioiden välistä kauppaa suoraan rajoittavat kansalliset toimenpiteet ovat yleensä helposti tunnistettavissa. Sen sijaan välillisesti kauppaa rajoittavat toimenpiteet ovat usein tulkinnanvaraisempia. Vastaavasti konkreettinen, tosiasiallinen vaikutus on helpompi osoittaa kuin pelkkä mahdollinen vaikutus.<sup>69</sup>

*Van de Haar -asiassa* oli kyse Alankomaiden tupakkatuotteiden hintasääntelystä, joka asetti tuotteille kiinteän vähittäismyyntihinnan. Tuomioistuimen ratkaistavaksi tuli, oliko hintasääntely SEUT 34 artiklan mukainen kielletty määrällistä rajoitusta vaikutukseltaan vastaava toimenpide, vaikka sen vaikutus jäsenvaltioiden väliseen kauppaan olisikin vähäinen. Tuomioistuin totesi, että SEUT 34 artiklan soveltaminen ei edellytä tietyn asteista kaupan rajoittumista. Riittävää on se, että kansallinen toimenpide voi haitata tuontia, vaikka haitta olisi vähäinen ja tuontituotteille jäisi muita markkinointikanavia.<sup>70</sup> Toisaalta tuomioistuin on katsonut, että liian välillinen ja sattumanvarainen

---

<sup>64</sup> Kaila 2016, s. 459.

<sup>65</sup> Asia 8/74, *Dassonville*, ECLI:EU:C:1974:82, kohta 5.

<sup>66</sup> Kaila 2016, s. 464–465.

<sup>67</sup> Raitio – Tuominen 2025, s. 375.

<sup>68</sup> Euroopan Komissio, Komission tiedonanto, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 34–36 artiklan soveltamisopas, s. 46.

<sup>69</sup> Kaila 2016 s. 465.

<sup>70</sup> Asiat 177/82 ja 178/82, *Van de Haar*, ECLI:EU:C:1984:144, kohta 13.

vaikutus jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ei riitä tekemään toimenpiteestä SEUT 34 artiklassa tarkoitettua vaikutukseltaan vastaavaa toimenpidettä (de minimis).<sup>71</sup>

Tuomioistuin täsmensi vaikutukseltaan vastaavien toimenpiteiden tulkintaansa *Keck*-tuomiossa, jossa erotettiin tuotteeseen kohdistuvat vaatimukset myyntijärjestelyistä. Tuotteen ominaisuuksia koskevat vaatimukset kuuluvat lähtökohtaisesti SEUT 34 artiklan soveltamisalaan ja tällaiset toimenpiteet ovat kiellettyjä, vaikka niitä sovelletaan erotuksetta kaikkiin tavaroihin. Sen sijaan pelkästään tuotteiden myyntijärjestelyjä koskevat kansalliset säännöt eivät kuulu artiklan soveltamisalaan, jos niitä sovelletaan kaikkiin taloudellisiin toimijoihin samalla tavalla ja jos ne vaikuttavat oikeudellisesti ja tosiasiallisesti samalla tavoin kotimaisten ja muista jäsenvaltioista tuotuihin tuotteisiin.<sup>72</sup>

Myyntijärjestelyillä tarkoitetaan ainakin sitä, milloin, missä ja kenen toimesta tuotteita voidaan myydä. Mainontaa ja hintaa koskevat rajoitukset on myös katsottu myyntijärjestelyiksi.<sup>73</sup> *Dassonville*-ratkaisussa on ratkaisevaa toimenpiteen kauppaa rajoittava vaikutus, kun taas *Keck*-ratkaisussa huomiota kiinnitetään toimenpiteen muotoon ja siihen, aiheutuuko toimenpiteestä syrjintää.<sup>74</sup> *Keck*-oikeuskäytäntö kavensi SEUT 34 artiklan soveltamisalaa. Myyntijärjestelyt jäävät artiklan soveltamisalan ulkopuolelle, kun kaksi edellytystä täyttyy. Järjestelyä on sovellettava kaikkiin taloudellisiin toimijoihin samalla tavalla ja järjestely ei saa oikeudellisesti tai tosiasiallisesti syrjiä tuontituotteita.

Näiden lisäksi on nostettava esiin Market Access -testi. Testi on kehittynyt oikeuskäytännössä *komissio v. Italia (trailers)* -ratkaisun myötä. Ratkaisussa unionin tuomioistuin laajensi SEUT 34 artiklan soveltamisalan kattamaan myös tuotteen käyttöä koskevat säännökset, joilla on vaikutusta markkinoille pääsyyn. Tapauksessa riidanalaisella kiellolla oli huomattava vaikutus kuluttajien käyttäytymiseen, mikä vaikutti tuotteen markkinoille pääsyyn. Toimenpide oli kuitenkin oikeutettu liikenneturvallisuuden suojelulla.<sup>75</sup> Markkinavaikutusten ohella tuomioistuin tarkastelee toimenpiteen vaikutuksia kuluttajien käyttäytymiseen<sup>76</sup>. On lisäksi huomattava se, että Market Access -testiä sovelletaan myyntijärjestelyihin.

---

<sup>71</sup> Ks. Asia C-20/03, *Burmanjer*, ECLI:EU:C:2005:307, kohta 31. Ks. myös Kaila 2016, s. 465 ja Hojnik 2013, s. 31–34

<sup>72</sup> Asiat C-267/91 ja C-268/91, *Keck*, ECLI:EU:C:1993:905, kohta 16.

<sup>73</sup> Raitio – Tuominen 2025, s. 405 ja Kaila 2016 s. 468.

<sup>74</sup> Kaila 2016, s. 468.

<sup>75</sup> Kaila 2016, s. 470.

<sup>76</sup> *Euroopan komissio*, Komission tiedonanto, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 34–36 artiklan soveltamisopas, s. 47.

Myyntijärjestely voi kuulua SEUT 34 soveltamisalaan, mikäli se estää tai vaikeuttaa markkinoille pääsyä.<sup>77</sup> Mickelsson ja Roos -ratkaisu havainnollistaa tätä. Vesiskoottereiden käyttöä koskeva Ruotsin rajoitus katsottiin vaikutukseltaan vastaavaksi toimenpiteeksi. Rajoitus esti tuotteen käytön niin laajasti, että se haittasi markkinoille pääsyä kyseisessä jäsenvaltiossa.<sup>78</sup> Market Access -testi täydentää näin Keck-käytäntöä siten, että kriteerit täyttävä myyntijärjestely voi tulla arvioitavaksi SEUT 34 artiklan nojalla, jos se estää tai vaikeuttaa markkinoille pääsyä.

### 3.2.3 Oikeuttamisperusteet

Vaikka toimenpide kuuluisi SEUT 34 artiklan soveltamisalaan ja muodostaisi tuonnin määrällisiä rajoituksia vaikutukseltaan vastaavan toimenpiteen, se ei kuitenkaan välttämättä ole unionin oikeuden vastainen. SEUT 36 artikla mahdollistaa kauppaa rajoittavan toimenpiteen oikeuttamisen.

oikeuttaminen on mahdollista ainoastaan tietyin perustein. SEUT 36 artiklan mukaan ”mitä 34 ja 35 artiklassa määrätään, ei estä sellaisia tuontia, vientiä tai kauttakuljetusta koskevia kieltoja tai rajoituksia, jotka ovat perusteltuja *julkisen moraalin, yleisen järjestyksen tai turvallisuuden kannalta, ihmisten, eläinten tai kasvien terveyden ja elämän suojelemiseksi, taiteellisten, historiallisten tai arkeologisten kansallisaarteiden suojelemiseksi taikka teollisen ja kaupallisen omaisuuden suojelemiseksi*. Nämä kiellot tai rajoitukset eivät kuitenkaan saa olla keino mielivaltaiseen syrjintään tai jäsenvaltioiden välisen kaupan peiteltyyn rajoittamiseen.”

SEUT 36 artiklan soveltaminen tarkoittaa, että ensin on ratkaistava, kuuluuko kansallinen toimenpide SEUT 34 artiklan soveltamisalaan. Tämän jälkeen, mikäli rajoitus on SEUT 34 artiklan soveltamisalalla, kysymykseksi tulee se, voidaanko rajoitus oikeuttaa SEUT 36 artiklassa mainitulla perusteella ja täyttääkö toimenpide suhteellisuusperiaatteen vaatimukset. Vaikka toimenpide olisi perusteltavissa SEUT 36 artiklan mukaisesti, se ei saa olla keino mielivaltaiseen syrjintään tai jäsenvaltioiden välisen kaupan peiteltyyn rajoittamiseen. Jälkimmäisellä viitataan erityisesti protektionistisiin toimenpiteisiin, joiden todellinen tarkoitus on suojata kotimaista tuotantoa<sup>79</sup>.

---

<sup>77</sup> Raitio – Tuominen 2025, s. 409.

<sup>78</sup> Asia C-142/05, Mickelsson & Roos, ECLI:EU:C:2009:336, kohdat 26–28.

<sup>79</sup> Asia 34/79, Henn & Darby, ECLI:EU:C:1979:295, kohta 21. Asiassa oli kyse Yhdistyneen kuningaskunnan tuontikiellosta, joka koski säädylisyyttä loukkaavaa aineistoa. Tuomioistuimen ratkaistavaksi tuli, oliko kielto SEUT 34 artiklan vastainen ja voitiinko se oikeuttaa SEUT 36 artiklan mukaisella julkisen moraalin perusteella. Ratkaisussa tuomioistuin täsmensi SEUT 36 artiklan toisen virkkeen tehtävää. Määräyksellä pyritään estämään tilanteet, joissa oikeuttamisperusteilla kierretään niiden varsinaista tarkoitusta tai suojellaan välillisesti kotimaista tuotantoa.

SEUT 36 artiklaan ei voi vedota, jos ala on unionissa täysin yhdenmukaistettu, sillä yleisen edun suojan katsotaan tällöin toteutuneeksi riittävällä tasolla. Kun alaa ei ole yhdenmukaistettu, jäsenvaltiot voivat itse määrittellä suojelun tason. SEUT 36 artiklaan vetoavan jäsenvaltion on perusteltava, millä tavoin sen toteuttama toimenpide palvelee yleistä etua.<sup>80</sup> Poikkeuksia pääsäännöstä eli tavaroiden vapaasta liikkuvuudesta on kuitenkin tulkittava suppeasti.<sup>81</sup> Artiklaan ei voi vedota taloudellisten etujen suojaamiseksi. Tämä ei kuitenkaan estä sitä, että hyväksyttävällä toimenpiteellä ei voisi olla myös myönteisiä taloudellisia vaikutuksia jäsenvaltiolle.<sup>82</sup>

Cassis de Dijon -ratkaisussa muotoiltiin vastavuoroisen tunnustamisen periaate sekä pakottavat vaatimukset, jotka voivat oikeuttaa vaikutukseltaan vastaavan toimenpiteen SEUT 36 artiklan ohella. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että kansallinen vaatimus alkoholijuoman vähimmäisalkoholipitoisuudesta estää toisessa jäsenvaltiossa laillisesti valmistetun tuotteen markkinoille pääsyn ja muodostaa siten SEUT 34 artiklassa tarkoitetun vaikutukseltaan vastaavan toimenpiteen. Vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen mukaan yhdessä jäsenvaltiossa laillisesti valmistetut tuotteet ovat lähtökohtaisesti hyväksyttävä myös muiden jäsenvaltioiden markkinoille.<sup>83</sup>

Tuomioistuin totesi, että jäsenvaltioiden sääntelystä johtuvat tavaroiden vapaan liikkuvuuden rajoitukset voidaan hyväksyä, jos ne ovat välttämättömiä pakottavien vaatimusten täyttämiseksi. Tällaisia voivat olla esimerkiksi verovalvonnan tehokkuus, kansanterveyden suojeleminen, kuluttajansuoja ja hyvän kauppatavan turvaaminen. Saksan vähimmäisalkoholipitoisuutta koskeva vaatimus ei ollut perusteltavissa yleisen edun näkökulmasta siten, että tavaroiden vapaasta liikkuvuudesta voitaisiin poiketa.<sup>84</sup>

Aiemmin SEUT 36 mukaiset oikeuttamisperusteet ja pakottavat vaatimukset on erotettu toisistaan siten, että syrjiviä toimenpiteitä voidaan oikeuttaa SEUT 36 artiklan tyhjentyvästi luetelluilla perusteilla, kun taas erotuksetta sovellettavia toimenpiteitä voidaan perustella pakottavilla vaatimuksilla. Tämä jaottelu on kuitenkin menettänyt osan käytännön merkitystään<sup>85</sup>. Aragonesa-ratkaisussa tuomioistuin totesi, että ei ole tarpeen selvittää, voiko kansanterveys olla myös pakottava vaatimus, koska se kuuluu

---

<sup>80</sup> Penttinen – Talus 2017, s. 127.

<sup>81</sup> Asia C- 7/68, Komissio v. talia, ECLI:EU:C:1968:51, kohta 3.

<sup>82</sup> Raitio – Tuominen 2025, s. 411.

<sup>83</sup> Asia 120/78, Cassis de Dijon, ECLI:EU:C:1979:42.

<sup>84</sup> Asia 120/78, Cassis de Dijon, ECLI:EU:C:1979:42.

<sup>85</sup> *Euroopan Komissio*, Komission tiedonanto, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 34–36 artiklan soveltamisopas, s. 66.

SEUT 36 artiklaan ja arviointi voidaan suorittaa SEUT 36 artiklan nojalla<sup>86</sup>. On kuitenkin huomattava se seikka, että SEUT 36 artiklassa luetellut perusteet ovat tyhjentyviä, kun taas pakottavat vaatimukset eivät ole. Lisäksi pakottaviin vaatimuksiin voidaan vedota vain erotuksetta sovellettavien kansallisten sääntöjen perustelemiseksi.<sup>87</sup> Riippumatta siitä, sovelletaanko SEUT 36 artiklaa vai Cassis de Dijon -ratkaisun pakottavia vaatimuksia, rajoituksen tulee täyttää suhteellisuusperiaatteen vaatimukset.

### 3.2.3.1 Suhteellisuusperiaate

Suhteellisuusperiaate on EU-oikeuden yleinen oikeusperiaate<sup>88</sup>, jolla on keskeinen merkitys arvioitaessa jäsenvaltioiden SEUT 34 artiklan mukaisten toimien hyväksyttävyyttä. Unionin tuomioistuin tulkitsee rajoituksen käsitettä laajasti, minkä vuoksi kansallinen toimi näyttää usein jo lähtökohtaisesti vapaan liikkuvuuden vastaiselta. Tämän vuoksi arviointi siirtyy tyyppillisesti oikeuttamisperusteisiin ja erityisesti suhteellisuusperiaatteen soveltamiseen.<sup>89</sup>

SEUT 36 artiklan soveltamisen yhteydessä suhteellisuusperiaate edellyttää, että kansallisen toimenpiteen sisämarkkinoille aiheuttama rajoitus on kohtuullisessa suhteessa siihen etuun, jota toimenpiteellä pyritään turvaamaan. Tavaroiden vapaata liikkuvuutta ei ole kuitenkaan tarkoitettu kaikki muut yhteiskunnalliset intressit syrjäyttäväksi tavoitteeksi, vaan suhteellisuusperiaatteen tulkinnassa on hyväksytty myös yleisen edun kannalta merkittävät kansalliset rajoitukset.<sup>90</sup>

EU-tuomioistuimen suhteellisuusharkinta<sup>91</sup> sisältää tavallisesti kolme vaihetta. Ensimmäisessä vaiheessa arvioidaan toimenpiteen soveltuvuutta eli sitä, onko toimenpide soveltuva ja edistääkö se perusteltuun tavoitteeseen pääsemistä. Toisessa vaiheessa arvioidaan toimenpiteen tarpeellisuutta eli sitä, onko toimenpide välttämätön erityisesti sen kohteen etujen ja oikeuksien kannalta vai voidaanko sama tavoite saavuttaa vähemmän rajoittavin keinoin. Kolmannessa vaiheessa punnitaan rajoituksen ja sillä saavutettavan edun keskinäistä suhdetta eli sitä, onko toimenpiteen tavoiteltu etu oikeassa suhteessa siihen haittaan, jonka rajoitus aiheuttaa.<sup>92</sup>

---

<sup>86</sup> Asiat C-1/90 ja C-176/90, Aragonesa, ECLI:EU:C:1991:327, kohdat 12–14.

<sup>87</sup> Penttinen – Talus 2017, s. 131.

<sup>88</sup> Suhteellisuusperiaate kytkeytyy myös oikeusvarmuuteen. Raitio on todennut, että oikeusvarmuuden periaate edellyttää lainkäytöltä sekä ennakoitavuutta että hyväksyttävyyttä, ja hyväksyttävyyden osatekijänä on se, että ratkaisu on suhteellisuusperiaatteen mukainen. Raitio 2005, s. 357.

<sup>89</sup> Snell 2022, s. 387–401.

<sup>90</sup> Raitio – Tuominen 2025, s. 290.

<sup>91</sup> Tuominen on todennut asiantuntijalausunnossaan, että suhteellisuusharkinnan sisältö ei ole täysin selvä. Tuominen, HE 7/2024 vp TaV 19.03.2024, s. 2. Lisäksi tuomioistuimen suhteellisuusharkinnan sisältö vaihtelee riippuen siitä, mistä toimialasta on kyse. Raitio – Tuominen 2025, s. 288.

<sup>92</sup> Raitio – Tuominen 2025, s. 287 ja Kaila 2016, s. 689–690.

Välttämättömyyden osalta arvioitavaksi tulee se, onko olemassa keinoja, joilla päästään samaan lopputulokseen, mutta ne rajoittavat sisämarkkinoita vähemmän. Vaihtoehtoisia keinoja tulee siis verrata lopputuloksen saavuttamisen ja sisämarkkinoiden rajoittamisen kannalta. Oikeasuhtaisuus on liitetty myös välttämättömyyden yhteyteen siten, että jos käytettävissä on vähemmän rajoittavia tehokkaita keinoja ja niitä ei ole valittu, toimenpidettä ei voida pitää oikeasuhtaisena.<sup>93</sup>

Suhteellisuusarviointia voidaan havainnollistaa Scotch Whisky Association -ratkaisulla. Asiassa oli kyse Skotlannin alkoholijuomien vähimmäishinnasta. Sääntelyllä pyrittiin torjumaan riskikulutusta kansanterveyden suojelemiseksi. Unionin tuomioistuin katsoi, että kansanterveyden suojeleminen on SEUT 36 artiklassa hyväksytty oikeuttamisperuste, mutta kansallisen tuomioistuimen oli arvioitava, ovatko valitut *keinot soveltuvia* ja voitaisiinko sama tavoite saavuttaa yhtä tehokkaasti *vähemmän rajoittavilla* keinoilla, kuten alkoholiverotuksella. Lisäksi tuomioistuin edellytti, että toimenpide *ei saa aiheuttaa suhteettomia haittoja tavoitellun päämäärän saavuttamiseen nähden*.<sup>94</sup>

Jäsenvaltioilla on lähtökohtaisesti laaja harkintavalta kansanterveyden suojelun tason määrittelyssä.<sup>95</sup> Scotch Whisky Association -ratkaisu näyttää sen, että jäsenvaltion harkintavalta ei kuitenkaan vapauta siitä vaatimuksesta perustella toimenpiteen välttämättömyys. Jäsenvaltion on kyettävä osoittamaan, ettei yhtä tehokkaita mutta vähemmän kauppaa rajoittavia vaihtoehtoja ole. Tuomioistuin kuitenkin tarkensi, että näyttövelvollisuutta ei voida ulottaa niin pitkälle, että viranomaisilta vaadittaisiin aukoton näyttö siitä, ettei mikään muu kuviteltavissa oleva keino voisi saavuttaa samaa tavoitetta vastaavissa olosuhteissa<sup>96</sup>.

### 3.2.3.2 Johdonmukaisuus ja järjestelmällisyys

Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä on vakiintunut vaatimus siitä, että jäsenvaltion kauppaa rajoittavan toimenpiteen on vastattava ilmoitettua tavoitetta johdonmukaisesti ja järjestelmällisesti. Vaikka jäsenvaltiolla on, kuten aiemmin todettu, laaja harkintavalta kansanterveyden suojelun tason määrittelyssä sekä keinojen valinnassa, johdonmukaisuusvaatimus rajaa harkintavaltaa

---

<sup>93</sup> *Euroopan komissio*, Komission tiedonanto, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 34–36 artiklan soveltamisopas, s. 74.

<sup>94</sup> Asia C-333/14, Scotch Whisky Association, ECLI:EU:C:2015:845, kohta 59.

<sup>95</sup> *Raitio* on kuvannut tätä jäsenvaltion harkintavaltaa tilanneherkkyydeksi, jolla tarkoitetaan EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä ilmenevää valmiutta ottaa huomioon jäsenvaltion kansalliset olosuhteet suhteellisuusarvioinnissa. Raitio 2009, s. 317–320. Ks. asia C-244/06, *Dynamic Medien*, ECLI:EU:C:2008:85, kohta 44 ja asia C-36/02, *Omega Spielhallen*, ECLI:EU:C:2004:614, kohta 31.

<sup>96</sup> Asia C-333/14, Scotch Whisky Association, ECLI:EU:C:2015:845, kohta 55.

edellyttämällä, että valittujen keinojen muodostama kokonaisuus tukee tavoitetta. Johdonmukaisuuden voidaan nähdä kuuluvan osaksi suhteellisuusarviointia, mutta se voi muodostaa myös oman itsenäisen arviointikriteerin jäsenvaltion toimenpiteen oikeuttamisen arvioinnissa. Johdonmukaisuusvaatimuksen tarkka sijoittuminen ei kuitenkaan ole yksiselitteinen.<sup>97</sup>

Johdonmukaisuuden ja järjestelmällisyyden vaatimuksen käsitteleminen osana suhteellisuusharkintaa ja oikeasuhtaisuutta saa tukea siitä, että unionin tuomioistuin sijoittaa sen ratkaisuihinsa suhteellisuusarvioinnin otsikoiden alle. Toisaalta vaatimus kohdistuu laajemmin sääntelyn kokonaisuuteen ja ilmoitetun tavoitteen aitouteen. Tämä osaltaan puoltaa sen käsittelemistä myös itsenäisenä kriteerinä. Vaatimuksen sijoittumisella ei kuitenkaan ole merkitystä toimenpiteen arvioinnin lopputuloksen kannalta. Kauppaa rajoittavan toimenpiteen on joka tapauksessa kokonaisvaltaisesti palveltava ilmoitettua tavoitetta.

Johdonmukaisuusvaatimus on muotoutunut pääasiassa palveluiden vapaan liikkuvuuden oikeuskäytännössä. Hartlauer-ratkaisussa oli kyse Itävallan lainsäädännöstä, jonka mukaan hammaslääkäriklinikan perustamiseen tarvittiin lupa, jota yksityiset itsenäiset hammaslääkärivastaanotot eivät tarvinneet. Unionin tuomioistuin katsoi, että rajoittavan toimenpiteen voidaan katsoa olevan omiaan takaamaan tavoitellun päämäärän toteutumisen vain, jos se vastaa tavoitteeseen johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla.<sup>98</sup> Tuomioistuin katsoi, että lupajärjestelmä ei täyttänyt johdonmukaisuuden vaatimusta, sillä yhteisvastaanotot ja hammaspoliklinikat voivat tarjota vastaavia palveluja samalla lääkäryövoimalla ja vaikuttaa samankaltaisella tavalla sairaanhoitopalvelujen markkinoihin. Kun kaksi samankaltaista palveluntarjoajien ryhmää asetettiin tavoitteen kannalta eri asemaan, sääntely ei ollut sisäisesti ristiriidaton eikä myöskään omiaan takaamaan tavoitteensa toteutumista.<sup>99</sup>

Johdonmukaisuusvaatimuksen sisältöä on avattu Berlington Hungary -ratkaisussa, jossa oli kyse Unkarin raha-automaattitoimintaa koskevasta sääntelystä. Unkari oli ensin korottanut pelisaleissa harjoitettavasta raha-automaattitoiminnasta kannettavan veron viisinkertaiseksi. Tämän jälkeen Unkari oli kieltänyt raha-automaattitoiminnan harjoittamisen muualla kuin kasinoissa. Samanaikaisesti

---

<sup>97</sup> Johdonmukaisuusvaatimuksen paikka toimenpiteen oikeuttamisen arvioinnissa ei ole täysin selvä. Komission SEUT 34–36 artiklan soveltamisoppaassa vaatimus käsitellään suhteellisuusarvioinnin yhteydessä. Oppaan mukaan jäsenvaltion on myös pyrittävä ilmoitettuihin tavoitteisiin johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla. Tämän voidaan oppaan osalta katsoa viittavan oikeasuhtaisuuden arviointiin. *Euroopan komissio*, Euroopan Komission tiedonanto, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 34–36 artiklan soveltamisopas, s. 74.

<sup>98</sup> Asia C-169/07, Hartlauer, ECLI:EU:C:2009:141, kohta 55.

<sup>99</sup> Asia C-169/07, Hartlauer, ECLI:EU:C:2009:141, kohdat 60 ja 63.

kuitenkin vapautettiin kasinoissa järjestetyt verkkopelit ja myönsi uusia kasinolupia. Unkari perusteli rajoituksia peliriippuvuuden ehkäisemisellä ja rikollisuuden torjunnalla.<sup>100</sup> Tuomioistuimen mukaan jäsenvaltio ei voi oikeuttaa rajoituksia pelkästään verotulojen maksimoinnilla, vaikka rajoitus voi liitännäisesti hyödyttää jäsenvaltion talousarviota.<sup>101</sup> Lisäksi rinnakkainen rajoitusten tiukentaminen ja toiminnan laajentaminen voivat lähtökohtaisesti olla osa valvotun kasvun politiikkaa, mutta tällainen politiikka on johdonmukaista vain, jos rajoitusten perustana olevat ongelmat ovat todella olemassa ja jos säännelty toiminnan kasvattamisella voidaan näihin ongelmiin vaikuttaa.<sup>102</sup> Johdonmukaisuuden arviointi edellyttää lainsäädännön antamiseen ja täytäntöönpanoon liittyvien olosuhteiden kokonaisarviointia.<sup>103</sup>

Vaikka edellä käsitellyt ratkaisut ovat sijoittuneet SEUT 56 artiklan soveltamisalaan, vaatimus on omaksuttu myös tavaroiden vapaan liikkuvuuden oikeuskäytäntöön. Scotch Whisky Association -ratkaisu osoittaa johdonmukaisuuden ja järjestelmällisyyden soveltuvan myös SEUT 34 artiklan nojalla arvioitaviin rajoituksiin. Ratkaisussa unionin tuomioistuin viittasi analogisesti Berlington Hungary -ratkaisuun.<sup>104</sup> Johdonmukaisuutta arvioidessaan tuomioistuin katsoi Skotlannin lainsäädännön täyttävän vaatimuksen, sillä yksikköperusteinen vähimmäishinta oli osa laajempaa 40 toimenpiteen kokonaisuutta, jonka tarkoituksena oli vähentää Skotlannin väestön alkoholinkulutusta kokonaisvaltaisesti kulutuspaikasta ja -tavoista riippumatta.<sup>105</sup> Ratkaisu osoittaa, että johdonmukaisuusvaatimus voi täytyä, kun yksittäinen toimenpide asettuu osaksi laajempaa sääntelyn kokonaisuutta.

Edellä käsitellyt ratkaisut osoittavat, että epäjohdonmukaisuus voi ilmetä yksittäisen sääntelyn sisällä, kun samankaltaisia tilanteita kohdellaan eri tavoin tai kun sääntelyn eri osat ovat keskenään ristiriidassa. Lisäksi se voi ilmetä sääntelyn laajemmasta kokonaisuudesta, jossa rajoitukset ja vapautukset johtavat tilanteeseen, jossa ilmoitettu tavoite ei käytännössä toteudu johdonmukaisesti. Sääntelyn on kokonaisuudessaan ohjattava asetettuun tavoitteeseen.

### 3.2.3.3 Syrjimättömyys

---

<sup>100</sup> Asia C-98/14, Berlington Hungary ym., ECLI:EU:C:2015:386, kohdat 16, 58 ja 67.

<sup>101</sup> Asia C-98/14, Berlington Hungary ym., ECLI:EU:C:2015:386, kohdat 60–61.

<sup>102</sup> Asia C-98/14, Berlington Hungary ym., ECLI:EU:C:2015:386, kohdat 68 ja 71.

<sup>103</sup> Asia C-98/14, Berlington Hungary ym., ECLI:EU:C:2015:386, kohta 73.

<sup>104</sup> Asia C-333/14, Scotch Whisky Association, ECLI:EU:C:2015:845, kohta 37.

<sup>105</sup> Asia C-333/14, Scotch Whisky Association, ECLI:EU:C:2015:845, kohta 38.

SEUT 18 artiklan mukaan kaikki kansalaisuuteen perustuva syrjintä on kiellettyä. Syrjintäperusteena on mainittu ainoastaan kansalaisuus. Yleistä syrjintäkieltoa ei siis sisälly SEUT 18 artiklaan sellaisenaan.<sup>106</sup> Syrjimättömyys on yksi tavaroiden vapaan liikkuvuuden keskeisistä lähtökohdista<sup>107</sup>. Sen mukaan jäsenvaltiot eivät saa kohdella muista jäsenvaltioista peräisin olevia tuotteita epäedullisemmin kuin kotimaisia tuotteita. Syrjintä ei kuitenkaan ilmene aina suorana tai nimenomaisena erotteluna kotimaisten ja tuontituotteiden välillä. Toimenpiteen syrjivyyttä itsessään on usein haastava osoittaa.<sup>108</sup>

Kansalliset toimenpiteet eivät saa suosia kotimaisia tuotteita tai toimijoita, eivätkä haitata markkinoille pääsyä. Syrjintä voi olla suoraa eli välitöntä tai välillistä. Suora syrjintä ilmenee esimerkiksi lainsäädännön sanamuodossa, kun taas välillisellä syrjinnällä tarkoitetaan muodollisesti neutraalin toimenpiteen sellaista vaikutusta, jolla muiden jäsenvaltioiden kansalaisia tai tuotteita kohdellaan epäedullisemmin. Syrjintäkielto ei kuitenkaan yleensä kata käännteistä syrjintää eli tilannetta, jossa jäsenvaltio kohtelee omia kansalaisiaan tai yrityksiään huonommin kuin muiden jäsenvaltioiden kansalaisia tai yrityksiä.<sup>109</sup>

Syrjimättömyysperiaatteen tulkinta korostuu *Keck*-oikeuskäytännön yhteydessä. Periaatteen merkitys on siinä, että itse myyntijärjestelyn syrjivyyttä on arvioitava sekä lainsäädännön että tosiseikkojen näkökulmasta. Tuotteen myyntijärjestelyjen tulee olla luonteeltaan muiden jäsenvaltioiden tuotteita syrjiviä tai niiden on muutoin johdettava sisämarkkinoita haittaaviin seurauksiin, jotta ne voisivat tulla SEUT 34 artiklan soveltamisalan piiriin.<sup>110</sup> *Italia v. komissio (trailers)* - ja *Mickelsson ja Roos -ratkaisujen* mukaisesti vaikutukseltaan vastaavina toimenpiteinä on pidettävä ainakin toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on kohdella epäedullisemmin toisista jäsenvaltioista tuotavia tuotteita tai sellaisia toimenpiteitä, joilla on tällainen vaikutus.<sup>111</sup>

Vaikka jäsenvaltio voisi vedota SEUT 36 artiklassa tarkoitettuun hyväksyttävään tavoitteeseen, kuten kansanterveyden suojelemiseen, toimenpide ei saa olla keino mielivaltaiseen syrjintään eikä jäsenvaltioiden välisen kaupan peiteltyyn rajoittamiseen. Syrjintä on mielivaltaista, kun se ei ole tarkoitettujen toimenpiteiden tavoitteen saavuttamiseksi välttämätöntä.<sup>112</sup>

---

<sup>106</sup> Joutsamo – Aalto – Kaila – Maunu 1996, s.33.

<sup>107</sup> Syrjimättömyys on myös laajempi periaate, kuin ainoastaan tavaroiden vapaan liikkuvuuden osalta.

<sup>108</sup> Raitio 2015, s. 378.

<sup>109</sup> Joutsamo – Aalto – Kaila – Maunu 1996, s.34.

<sup>110</sup> Raitio – Tuominen 2025, s. 407.

<sup>111</sup> Kaila 2016, s. 471.

<sup>112</sup> Raitio – Tuominen 2025, s. 412.

Valtion alkoholimonopolin olemassaolon ja toiminnan osalta syrjimättömyyttä on lisäksi arvioitava SEUT 37 artiklan kohdalla. Artikla ei edellytä monopolien lakkauttamista, mutta se edellyttää niiden mukauttamista siten, ettei muiden jäsenvaltioiden tuotteita kohdella hankinta- ja myyntiehdossa epäedullisemmin kuin kotimaisia tuotteita.<sup>113</sup> Alkoholimonopolin arvioinnissa syrjimättömyys koskee monopolin toimintatapaa.

### 3.2.4 Valtioiden monopolit sisämarkkinoilla

Alko Oy:llä on alkoholilain nojalla Suomessa yksinoikeus alkoholijuomien vähittäismyyntiin. Kyseessä on SEUT 37 artiklassa tarkoitettu kaupallinen valtion monopoli. Säännös on kuitenkin ongelmallinen sen tekstin monimutkaisuuden vuoksi ja sitä tulee arvioida osana sitä lukua, johon se kuuluu<sup>114</sup>. Tämä tarkoittaa sitä, että sitä on tulkittava osana tavaroiden vapaan liikkuvuuden kokonaisuutta. SEUT 37 artiklan mukaan jäsenvaltioiden tulee mukauttaa kaupallisia monopolejaan siten, että tavaroiden hankintaa tai myyntiä koskevissa ehdoissa ei syrjitä jäsenvaltioiden kansalaisia. Lisäksi artiklassa kielletään sellaiset uudet toimenpiteet, jotka ovat ristiriidassa syrjimättömyyden kanssa ja joilla rajoitetaan jäsenvaltioiden välisten tullien ja määrällisten rajoitusten kieltämistä koskevien artiklojen soveltamista. Sopimus ei määritä sitä, milloin monopoli on sallittu ja miten sen toiminta tulee järjestää. Tulkintaa on näin haettava oikeuskäytännöstä.

Suomen liittymissopimus ei anna tulkinnallista perustaa sille, millä oikeudellisilla edellytyksillä monopoli voitiin säilyttää. Liittymissopimuksen yhteisten julistusten osiossa on ainoastaan maininta otsikolla ”julistus Suomen tasavallan ja Ruotsin kuningaskunnan alkoholimonopoleista”, jossa todetaan, että eräissä ministeritason konferenssissa oli ilmoitettu komission sekä Suomen ja Ruotsin välisestä alkoholimonopoleja koskevasta kirjeenvaihdosta. Kyse on siis lähinnä menettelyllisestä viittauksesta eikä aineellisesta sääntelystä.<sup>115</sup> Kuten aiemmin todettu Ruotsi ja Suomi sitoutuivat EU-jäsenyysneuvotteluissa purkamaan muut alkoholimonopolinsa lukuun ottamatta vähittäismyyntimonopolia.

Costa v. ENEL -ratkaisun mukaan SEUT 37 artikla ei kiellä kaikkien valtion monopolien perustamista, vaan ainoastaan sellaisten kaupallisten monopolien, jotka voivat johtaa syrjintään jäsenvaltioiden välillä. Tarkoitus on kieltää uudet toimenpiteet, joiden tavoitteena on jäsenvaltion kansalaisten välinen syrjintä. Kiellon soveltaminen edellyttää, että monopolin toiminta kohdistuu tuotteeseen, joka kuuluu

---

<sup>113</sup> Asia C-189/95, Franzén, ECLI:EU:C:1997:504, kohdat 37–38.

<sup>114</sup> Asia 6/64, *Costa v. ENEL*. ECLI:EU:C:1964:66.

<sup>115</sup> STM 2025:18, s.82 ja Suomen liittymissopimus Euroopan Unioniin, s. 385.

jäsenvaltioiden välisen kaupan ja kilpailun piiriin, ja että toiminnalla on todellista vaikutusta tähän kauppaan. Tuomioistuimen on tapauskohtaisesti arvioitava, onko kyseisellä tuotteella sen ominaisuuksien tai siihen sovellettavien sääntöjen vuoksi todellista merkitystä jäsenvaltioiden välisessä tuonnissa tai viennissä.<sup>116</sup>

Yhteisöjen tuomioistuin täsmensi Franzén-ratkaisussa SEUT 37 artiklan sisältöä valtion vähittäismyyntimonopoliin osalta. Ratkaisun lähtökohtana oli Ruotsin Systembolagetin alkoholijuomien vähittäismyyntimonopoli, jonka perustana oli tarve suojella kansanterveyttä alkoholin vahingollisilta vaikutuksilta. Tuomioistuimen mukaan SEUT 37 artiklan tarkoituksena on sovittaa yhteen jäsenvaltioiden mahdollisuus käyttää kaupallisia monopoleja yleisen edun tavoitteiden saavuttamiseksi ottamalla kuitenkin huomioon yhteismarkkinoiden asettamat vaatimukset. Artikla ei edellytä kaupallisten monopoliin lakkauttamista vaan niiden mukauttamista siten, ettei tavaroiden hankinta- tai myyntiehdossa syrjitä muiden jäsenvaltioiden tuotteita.<sup>117</sup> Tuomioistuin totesi, että artiklalla ei pyritä poistamaan monopoliin olemassaoloon luonnostaan liittyviä rajoittavia vaikutuksia.<sup>118</sup> Artikla edellyttää monopoliin rakenteen ja toiminnan järjestämistä siten, että toisista jäsenvaltioista tuotavia tavaroita ei kohdella oikeudellisesti tai tosiasiallisesti huonommin kuin kotimaisia tavaroita eikä jäsenvaltioiden välinen kilpailu vääristy.<sup>119</sup> Franzén-ratkaisussa erotetaan SEUT 37 ja SEUT 34 artiklan soveltamisalat toisistaan. Monopoliin olemassaoloa ja toimintaa koskevia oikeussääntöjä arvioidaan SEUT 37 artiklan nojalla, kun taas sellaiset oikeussäännöt, joilla ei säännellä monopoliin toimintaa mutta joilla on vaikutuksia siihen, arvioidaan SEUT 34 artiklan nojalla.<sup>120</sup>

Monopoliin vaatimukset SEUT 37 artiklan kannalta voidaan jäsentää seuraavalla tavalla:

1. Monopoliin tulee toimia yleisen edun mukaisen tavoitteen mukaisesti. (yleinen etu)
2. Monopoliin olemassaoloon luonnostaan liittyvät kauppaan rajoittavat vaikutukset eivät ole sellaisenaan kiellettyjä. (luonnolliset rajoitusvaikutukset)
3. Toisista jäsenvaltioista tuotavia tavaroita ei saa kohdella oikeudellisesti tai tosiasiallisesti epäedullisemmin kuin kotimaisia tuotteita. (syrjimättömyys)
4. Monopoliin rakenne ja toiminta eivät saa vääristää jäsenvaltioiden välistä kilpailua. (kilpailuneutraliteetti).

---

<sup>116</sup> Asia 6/64, *Costa v. ENEL*. ECLI:EU:C:1964:66.

<sup>117</sup> Asia C-189/95, Franzén, ECLI:EU:C:1997:504, kohdat 38 ja 39.

<sup>118</sup> Asia C-189/95, Franzén, ECLI:EU:C:1997:504, kohta 39.

<sup>119</sup> Asia C-189/95, Franzén, ECLI:EU:C:1997:504, kohta 40.

<sup>120</sup> Asia C-189/95, Franzén, ECLI:EU:C:1997:504, kohdat 35 ja 36.

Yllä luetellut vaatimukset on jäsenelty oikeuskäytännön<sup>121</sup> sekä Savian<sup>122</sup> esityksen pohjalta. Kriteeristö poikkeaa Savian esityksestä siten, että syrjimättömyys ja kilpailuneutraliteetti katsotaan erillisiksi, mutta toisaalta toisiinsa liittyviksi vaatimuksiksi. Lisäksi suhteellisuusperiaate ei itsessään kuulu SEUT 37 artiklaan, vaan SEUT 36 artiklaan. Toisaalta Julkisasiamies Elmer on katsonut Franzén-asian ratkaisuehdotuksessaan, että SEUT 36 ja SEUT 37 artikla eivät ole toisistaan irrallisia, vaan SEUT 36 artiklan oikeuttamisperusteita voidaan soveltaa myös SEUT 37 artiklan alaisiin monopolin olemassaolosta tai erityistehtävästä johtuviin rajoituksiin<sup>123</sup>.

Monopolia koskeva sääntely pitää usein sisällään sellaisia elementtejä, jotka eivät kuulu monopolin olemassaoloon tai toimintaan, vaan jäävät SEUT 34 artiklan soveltamisalaan. Tällöin on arvioitava sitä, millä perusteilla nämä artiklat erotetaan toisistaan ja voidaanko niitä mahdollisesti soveltaa rinnakkain.

### 3.2.5 SEUT 34 artiklan ja SEUT 37 artiklan välinen suhde

SEUT 34 ja SEUT 37 artiklan välinen suhde on osittain tulkinnanvarainen. Suhde voidaan ilmaista erityissäännös-yleissäännös-asetelmana. SEUT 37 artikla on *lex specialis*, joka kohdistuu nimenomaisesti kaupallisiin valtion monopoleihin ja niiden aiheuttamaan syrjintään. SEUT 34 artikla on yleismääräys, joka kattaa kaikki jäsenvaltioiden väliset määrällistä rajoitusta vaikutukseltaan vastaavat toimenpiteet.<sup>124</sup>

Artiklat voidaan kuitenkin nähdä osittain päällekkäisinä. Unionin tuomioistuin on kansallisiin sähkö- ja kaasumonopoleihin liittyvissä ratkaisuisaan todennut, että SEUT 37 ja SEUT 34 artiklaa voidaan soveltaa yhdessä tai peräkkäin. Tällöin valtion monopoliin liittyvää toimenpidettä tarkastellaan ensin SEUT 37 artiklan perusteella. Jos toimenpide katsotaan syrjiväksi, sitä ei tarvitse enää arvioida SEUT 34 artiklan nojalla. Jos sen sijaan todetaan, ettei toimenpide ole SEUT 37 artiklassa tarkoitetulla tavalla syrjivä, arviointi siirtyy tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskeviin yleismääräyksiin.<sup>125</sup> Vaikka ratkaisut tehdään tietyssä järjestyksessä, artikloiden tulkinta edellyttää kuitenkin niiden ymmärtämistä perussopimuksen kokonaisuuden osana.

---

<sup>121</sup> Asia C-189/95, Franzén, ECLI:EU:C:1997:504.

<sup>122</sup> Savia 1997, s. 929–930.

<sup>123</sup> Julkisasiamies Elmerin ratkaisuehdotus, asia C-189/95, Franzén, ECLI:EU:C:1997:198, kohta 107.

Julkisasiamies viittasi tämän yhteydessä asiaan C-347/88, komissio v. Kreikka, jossa unionin tuomioistuin ei erotellut 30 ja 37 artiklaa toisistaan.

<sup>124</sup> Euroopan komission tiedonanto, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 34–36 artiklan soveltamisopas, s. 80.

<sup>125</sup> Euroopan komission tiedonanto, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 34–36 artiklan soveltamisopas, s.80 sekä asia C-159/94, Komissio v. Ranska, ECLI:EU:C:1997:501 kohta 41.

Edellä esitellyn Franzén-ratkaisun mukaisesti monopolin olemassaoloa ja toimintaa koskevat oikeussäännöt arvioidaan SEUT 37 artiklan nojalla, mutta sen toiminnasta erotettavia oikeussäntöjä arvioidaan SEUT 34 artiklan nojalla. Tuomioistuin totesi, että SEUT 37 artikla ei edellytä monopolien lakkauttamista. Lisäksi ratkaisussa tuomioistuin totesi, ettei Systembolagetin monopolin yleisen edun mukaista tavoitetta ollut kiistetty.<sup>126</sup> Rosengren-ratkaisussa oli kyse Ruotsin alkoholilainsäädännöstä, joka kielsi yksityishenkilöitä tuomasta maahan alkoholijuomia omaan käyttöönsä. Unionin tuomioistuin katsoi, että tuontikielto ei ollut osa Systembolagetin olemassaoloa tai sen suorittamaa erityistehtävää, vaan siitä erillinen. Tuontikielto tuli arvioida SEUT 34 artiklan nojalla.<sup>127</sup>

Visnapuu-ratkaisussa tuomioistuimen mukaan vähittäismyyntimonopoliin kuuluva sääntely tuli arvioida SEUT 37 artiklan nojalla, kun taas mietojen alkoholijuomien vähittäismyyntilupaa koskeva sääntely kuului SEUT 34 artiklan soveltamisalaan.<sup>128</sup> Visnapuu-ratkaisua ja sen merkitystä tarkastellaan luvussa 4.

SEUT 37 artiklan osalta monopolin olemassaolon hyväksyttävyyden on jo ratkaistu. Artikla ei kiellä monopolien olemassaoloa, vaan se edellyttää niiden mukauttamista siten, ettei tavaroiden hankintaa ja myyntiä koskevissa ehdoissa syrjitä jäsenvaltioiden kansalaisia. Mukauttamisvelvoite koskee siis monopolin toimintaa, ei sen olemassaoloa. Toisaalta SEUT 37 artiklaa on tulkittava osana tavaroiden vapaan liikkuvuuden ja jäsenvaltioiden välisten tuonnin määrällisten rajoitusten kiellon muodostamaa kokonaisuutta. Tästä voidaan johtaa myös vaatimus siitä, että monopolin olemassaoloa on arvioitava suhteessa siihen, toteuttaako se sille asetettua yleisen edun mukaista tavoitetta ja rajoittaako se tavaroiden vapaata liikkuvuutta enempää kuin on välttämätöntä. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä ei ole arvioitu SEUT 37 artiklan nojalla kysymystä siitä, vastaako monopoli enää sille alun perin asetettua yleisen edun mukaista tavoitetta. Koska jäsenvaltio voi itse määrittää kansanterveyden suojelun tason ja siihen tähtäävät toimenpiteet,<sup>129</sup> monopolin ulkopuolelle jäävät toimenpiteet tulevat lähtökohtaisesti arvioitaviksi SEUT 34 artiklan nojalla.

---

<sup>126</sup> Asia C-189/95, Franzén, ECLI:EU:C:1997:504, kohdat 35, 36, 38, 39 ja 41.

<sup>127</sup> Asia C-170/04, Rosengren ym., ECLI:EU:C:2007:313, kohdat 21 ja 22.

<sup>128</sup> Asia C-198/14, Visnapuu, ECLI:EU:C:2015:751, kohdat 90, 91 ja 95.

<sup>129</sup> Asia C-333/14, Scotch Whisky Association, ECLI:EU:C:2015:845, kohta 35.

## 4 Valmistustaparajoitus EU- oikeuden valossa

### 4.1 Valmistustaparajoituksen arviointi SEUT 34 vai 37 artiklan kautta?

Luvussa 3.2.5 todettiin, että monopolin olemassaoloa ja toimintaa koskevia säännöksiä arvioidaan SEUT 37 artiklan nojalla, kun taas monopolista erotettavissa olevia säännöksiä arvioidaan SEUT 34 artiklan nojalla. Artiklat eivät kuitenkaan ole toisiaan poissulkevia. Valmistustaparajoituksen osalta keskeinen kysymys on, kuuluuko se monopolin olemassaoloon vai onko se erotettavissa oleva osa.

Suomen alkoholilainsäädännössä juoman valmistustapa vaikuttaa siihen, missä myyntikanavassa tuotetta voidaan myydä. Hallituksen esityksessä alkoholilain 17 ja 26 §:n muuttamisesta (HE 7/2024 vp) oli muun ohella kysymys siitä, että valmistustaparajoitus tuotiin takaisin lainsäädäntöön. Alkoholilain 17 §:n 1 momentin mukaan vähittäismyyntiluvalla voidaan myydä enintään 5,5 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältäviä alkoholijuomia sekä käymisteitse valmistettuja enintään 8,0 tilavuusprosenttia sisältäviä alkoholijuomia. Valmistustapa ratkaisee siten sen, missä myyntikanavassa tuotetta voidaan myydä.

Hallituksen esityksen (HE 7/2024 vp) asiantuntijalausunnoissa on arvioitu eri tavoin sitä, miten valmistustaparajoitus asettuu suhteessa SEUT 34 ja 37 artikloihin. *Snell* katsoo, että valmistustaparajoitus koskee itse monopolin olemassaoloa, koska se määrittää suoraan, mitkä tuotteet kuuluvat Alkon yksinoikeuden piiriin. Snellin mukaan valmistustaparajoitus "perustaa tiettyä tuoteryhmää koskevan vähittäismyyntimonopolin", ja jokainen lupajärjestelmän laajennus on samalla monopolin kavennus. Tällöin rajoitusta tulisi arvioida ainoastaan SEUT 37 artiklan syrjäntäkiellon kannalta<sup>130</sup>.

*Tuominen* sen sijaan katsoo, että luvanvaraista vähittäismyyntiä on arvioitava SEUT 34 artiklan mukaisena vaikutukseltaan vastaavana toimenpiteenä. Lausunnossaan hän viittaa Visnapuu-ratkaisuun.<sup>131</sup> *Raitio* katsoo, että vähittäismyyntilupajärjestelmän muutos on erotettavissa monopolin toiminnasta, minkä vuoksi asiaa on arvioitava SEUT 34 ja 36 artiklojen perusteella. Merkitystä ei ole sillä, että kyseisillä säännöksillä voi olla vaikutuksia myös monopolin toimintaan.<sup>132</sup> Euroopan komissio on ilmoitusmenettelyssä antamassaan huomautuksessa katsonut, että vähittäismyyntilupien piiriin

---

<sup>130</sup> Snell asiantuntijalausunto HE 7/2024 vp TaV 19.03.2024, s. 1–2.

<sup>131</sup> Tuominen asiantuntijalausunto HE 7/2024 vp TaV 19.03.2024, s.2.

<sup>132</sup> Raitio asiantuntijalausunto HE 7/2024 vp TaV 19.03.2024, s.3–4.

kuuluvien alkoholijuomien myyntijärjestelmää olisi arvioitava SEUT 34–36 artiklojen perusteella. Komissio on myös samalla muistuttanut SEUT 37 artiklan syrjäntäkiellosta.<sup>133</sup>

Kuten luvussa 3.2.5 todettiin, Franzén-jaottelun mukaan monopolista erotettavissa olevia säännöksiä arvioidaan SEUT 34 artiklan nojalla.<sup>134</sup> Visnapuu-ratkaisussa tuomioistuin sovelsi samaa jaottelua. Ratkaisussa oli kysymys siitä, että virolainen yhtiö EIG, jonka määräysvallassa oli Valev Visnapuu, ylläpiti internetsivustoa alkotaxi.eu, jonka kautta Suomessa asuvat henkilöt voivat tilata alkoholijuomia. Osalle asiakkaista EIG järjesti tilattujen alkoholijuomien kotiinkuljetuksen Virostä Suomeen. EIG ei tehnyt Suomen tullille ilmoitusta alkoholijuomista, jolloin valmisteveroja ei määrätty.<sup>135</sup> Ennakkoratkaisukysymyksissä oli muun muassa kyse siitä, oliko toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneelta toimijalta vaadittua vähittäismyyntilupaa arvioitava SEUT 34 vai SEUT 37 artiklan kannalta. Tuomioistuin piti lupajärjestelmää erotettavissa olevana suhteessa monopolin olemassaoloon ja toimintaan, vaikka lupajärjestelmällä on myös vaikutuksia monopoliin.<sup>136</sup>

ANETT-ratkaisussa unionin tuomioistuin laajensi erottelua koskemaan myös tilanteita, joissa rajoitus kohdistuu toimiluvansaajiin. Asiassa oli kyse Espanjan lainsäädännöstä, joka kielsi tupakan vähittäismyyjiä tuomasta tupakkatuotteita muista jäsenvaltioista. Tuomioistuin totesi, ettei maahantuontikielto koskenut monopolin erityistehtävää eli yksinoikeutta vähittäismyyntiin, vaan se oli erotettavissa monopolin toiminnasta ja arvioitava siten SEUT 34 artiklan nojalla.<sup>137</sup>

Kysymys on siitä, kuuluuko valmistustaparajoitus monopolin olemassaoloon ja toimintaan vai onko se erotettavissa oleva osa monopolista. Arviointi lähtee alkoholilain rakenteesta. Alkoholilain systematiikassa valmistustaparajoitus on osa 17 §:ää, jonka otsikko on "Alkoholijuomien vähittäismyyntilupa ja sen myöntämisen edellytykset". Kyseessä on lupanormi, joka määrittää vähittäismyyntiluvan sisällön ja edellytykset. Valmistustapa liittyy luvan sisältöön eli siihen, millaisia tuotteita luvalla voidaan myydä. Valmistustaparajoitus on siten luvanvaraista vähittäismyyntiä. Kun lupajärjestelmän on arvioitu kokonaisuudessaan kuuluvan SEUT 34 artiklan soveltamisalaan, on johdonmukaista, että myös lupajärjestelmän yksittäiset osat arvioidaan saman artiklan nojalla.

---

<sup>133</sup> Euroopan komissio, huomautus ilmoitukseen 2023/543/FI, 15.12.2023, s. 3.

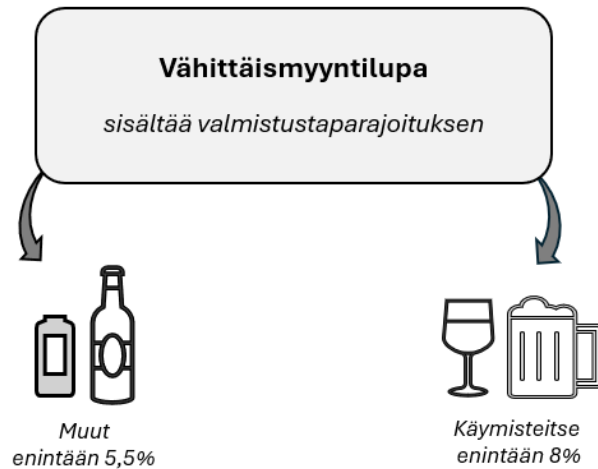
<sup>134</sup> Asia C-189/95, Franzén ym., ECLI:EU:C:1997:504, kohdat 35 ja 36.

<sup>135</sup> Asia C-198/14, *Visnapuu*, ECLI:EU:C:2015:751, kohdat 30–31.

<sup>136</sup> Asia C-198/14, *Visnapuu*, ECLI:EU:C:2015:751, kohta 91.

<sup>137</sup> Asia C-456/10, ANETT, ECLI:EU:C:2012:241, kohdat 25–30.

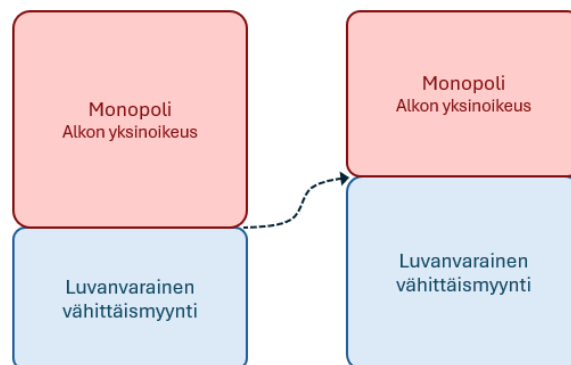
Millainen tuote luvalla voidaan myydä?



Kuvio 2: Lupa on erotettavissa oleva osa monopolin olemassaolosta ja toiminnasta.

Lupa vastaa kysymykseen ”Millainen tuote luvalla voidaan myydä?”.

Edellä esitellyn *Snellin* vastavuoroisuusargumentin mukaan valmistustaparajoitus määrittää samalla monopolin laajuutta, koska jokainen lupajärjestelmän laajennus on monopolin kavennus ja päinvastoin. *Snellin* mukaan valmistustaparajoitus määrittää suoraan, mitä tuotteita Alko Oy:n yksinoikeus koskee. Näin katsottuna rajoitus koskee itse monopolin olemassaoloa, ja sitä tulisi arvioida ainoastaan SEUT 37 artiklan syrjäntäkiellon valossa.<sup>138</sup> Tämä puoltaisi rajoituksen arvioimista SEUT 37 artiklan nojalla.



Kuvio 3. Jokainen lupajärjestelmän laajennus kaventaa monopolin alaa.

<sup>138</sup> Snell asiantuntijalausunto HE 7/2024 vp TaV 19.03.2024, s. 1–2.

Snellin argumentti vastavuoroisuudesta on sinänsä oikeassa, sillä lupajärjestelmän laajennus kaventaa monopolin alaa. Pelkkä monopolin alan kaventuminen ei kuitenkaan riitä tekemään valmistustaparajoituksesta monopolin olemassaoloa koskevaa säännöstä SEUT 37 artiklan merkityksessä, koska rajoitus määrittää ensisijaisesti luvanvaraisen vähittäismyynnin ehtoja, ei Alko Oy:n yksinoikeutta. Valmistustaparajoitusta on siten perusteltua arvioida SEUT 34 artiklan nojalla. Kansallisen lain rakenne ja Visnapuu-ratkaisu tukevat tällaista johtopäätöstä.

Tämä johtopäätös koskee valmistustaparajoitusta osana vähittäismyyntilupaa. Kysymys siitä, millaiseksi Alko Oy:n monopolin asema muodostuu, kun vähittäismyyntilupajärjestelmä laajenee ja monopolin ala kapenee, on kuitenkin oma kysymyksensä. Kysymys on siitä, toteuttaako monopoli vielä yleisen edun mukaista tehtävää. Yksittäinen valmistustaparajoitus ei nähdäkseni vielä muuta riittävästi tilannetta sen kannalta, että monopoli ei toteuttaisi sen yleisen edun mukaista tehtävää. Kuitenkin eri peräkkäisten uudistusten kokonaisuudella voi olla siihen vaikutusta.

#### 4.1.1 Valmistustaparajoitus vaikutukseltaan vastaavana toimenpiteenä

Kun valmistustaparajoitusta lähdetään arvioimaan SEUT 34 artiklan nojalla, on selvitettävä, onko kyseessä tuonnin määrällistä rajoitusta vaikutukseltaan vastaava toimenpide. *Dassonville*-ratkaisun mukaan vaikutukseltaan vastaavia toimenpiteitä ovat kaikki kauppaa koskevat jäsenvaltioiden säännökset, jotka voivat suoraan, välillisesti, tosiasiallisesti tai mahdollisesti rajoittaa EU:n sisäistä kauppaa.<sup>139</sup>

Hallituksen esityksessä (HE 7/2024 vp.) on arvioitu valmistustaparajoituksen suhdetta tuontituotteisiin toteamalla, että 5,6–8-prosenttiset juomasekoitukset ovat Alkon valikoimassa pääosin kotimainen tuoteryhmä, kun taas vapautettavat käymisteitse valmistetut tuoteryhmät ovat pääosin tuontituotteita. Tämän perusteella esityksessä katsotaan, ettei valmistustaparajoitus suosi kotimaisia tuotteita tuontituotteiden kustannuksella.<sup>140</sup> Hallituksen esityksen argumentaatio vastaa syrjintäkysymykseen, mutta se ei vastaa SEUT 34 artiklan soveltumisen kannalta keskeiseen kysymykseen vaikutuksista jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Valmistustaparajoitus estää tislattua alkoholia sisältävien tuotteiden, mukaan lukien tuontituotteiden pääsyn esimerkiksi päivittäistavara-kauppoihin. Se, ettei rajoitus samalla suosi kotimaisia tuotteita, ei poista tätä markkinoillepääsyn rajoitusta.

---

<sup>139</sup> Asia C-8/74, *Dassonville*, ECLI:EU:C:1974:82, kohta 5.

<sup>140</sup> HE 7/2024 vp, s. 37.

Valmistustaparajoituksen vaikutusta markkinoille pääsyyn voidaan arvioida suhteessa siihen jakelukanavaan, johon se kohdistuu. Kuten edellä luvussa 2.4 on todettu, monopolin ulkopuolinen vähittäismyynti on Suomessa suurin alkoholin myyntikanava. Valmistustaparajoituksen takia tislattua alkoholia sisältävät 5,5–8-prosenttiset juomat kuuluvat Alko Oy:n vähittäismyyntimonopolin piiriin. Nämä tuotteet pääsevät toki Suomen markkinoille, mutta tällä hetkellä Alko Oy:n sekä oikeustilaltaan vielä epäselvän etämyynnin kautta<sup>141</sup>. Valmistustaparajoitus ei estä tuontituotteiden pääsyä Suomen markkinoille kokonaan, mutta se sulkee ne pois maan suurimmasta jakelukanavasta. Tämä on markkinoille pääsyn rajoitus riippumatta siitä, että haitta olisi vähäinen ja vaikka tuontituotteille jäisi muita kanavia<sup>142</sup>.

Seuraavaksi tulee arvioida, onko kyseessä myyntijärjestely vai kohdistuuko rajoitus tuotteen ominaisuuteen. Kuten luvussa 3.2.2 todettiin, Keck-ratkaisun mukaan pelkästään myyntijärjestelyjä koskevat kansalliset säännöt eivät kuulu SEUT 34 artiklan soveltamisalaan edellytysten täytyessä.<sup>143</sup> Visnapuu-ratkaisussa tuomioistuin arvioi Keck-ratkaisussa luodun myyntijärjestelypoikkeuksen soveltuvuutta Suomen alkoholin vähittäismyyntilupajärjestelmään ja totesi, että ensimmäinen edellytys ei täyty, kun lupavaatimusta ei sovelleta kaikkiin jäsenvaltion alueella toimiviin toimijoihin. Alko Oy:llä on alkoholilain nojalla yksinoikeus harjoittaa alkoholijuomien vähittäismyyntiä ilman vastaavaa lupavaatimusta, ja näin vähittäismyyntilupa on SEUT 34 artiklan mukainen määrällisten rajoitusten vaikutukseltaan vastaava toimenpide.<sup>144</sup>

Valmistustaparajoituksen osalta on kyse tuotteeseen kohdistuvasta ominaisuudesta, sillä käymisen avulla valmistetut alkoholijuomat sallitaan luvanvaraiseen vähittäismyyntiin korkeammalla alkoholipitoisuudella kuin muulla tavoin valmistetut juomat. Kuten luvussa 3.2.2 todettiin, tuotteen ominaisuuksia koskevat vaatimukset eivät kuulu Keck-oikeuskäytännön myyntijärjestelypoikkeukseen, vaan ne kuuluvat lähtökohtaisestikin SEUT 34 artiklan soveltamisalaan. Valmistustaparajoitus on siten SEUT 34 artiklan mukainen määrällisten rajoitusten vaikutukseltaan vastaava toimenpide.

---

<sup>141</sup> Huomioon tulee ottaa kuitenkin HE 131/2025 vp, jonka tarkoitus on mm. selventää rajat ylittävää etämyyntiä.

<sup>142</sup> Asiat 177/82 ja 178/82, Van de Haar, ECLI:EU:C:1984:144, kohta 13.

<sup>143</sup> Asiat C-267/91 ja C-268/91, Keck, ECLI:EU:C:1993:905, kohta 16.

<sup>144</sup> Asia C-198/14, Visnapuu, ECLI:EU:C:2015:751, kohdat 103–105.

## 4.2 Valmistustaparajoituksen oikeuttaminen

Kun luvussa 4.1 on päädytty siihen, että valmistustaparajoitus kuuluu SEUT 34 artiklan soveltamisalaan, on seuraavaksi arvioitava, voidaanko rajoitus oikeuttaa jollakin SEUT 36 artiklan mukaisella oikeuttamisperusteella tai pakottavalla vaatimuksella.

Ahokainen ja Leppik -ratkaisussa tuomioistuin on todennut, että alkoholin kulutusta ohjaava ja alkoholihaittoja ehkäisevä lainsäädäntö on lähtökohtaisesti SEUT 36 artiklassa tunnustettujen kansanterveyteen ja yleiseen järjestykseen liittyvien syiden mukainen. Tuomioistuin kuitenkin korosti, että rajoituksen oikeuttaminen edellyttää, että toimenpide on oikeasuhteinen tavoiteltuun päämäärään nähden eikä merkitse mielivaltaista syrjintää tai jäsenvaltioiden välisen kaupan peiteltyä rajoittamista.<sup>145</sup>

Hallituksen esityksessä valmistustaparajoitusta perustellaan sillä, että erityisesti nuoret tytöt<sup>146</sup> suosivat tislattua alkoholia sisältäviä juomasekoituksia eli niin sanottuja limuviinoja, ja rajoittamalla niiden saatavuutta pyritään suojelemaan tätä ryhmää alkoholin käyttöön liittyviltä haitallisilta terveysvaikutuksilta.<sup>147</sup> Hallituksen esityksessä viitataan asiaa tukevaan australialaiseen tutkimukseen<sup>148</sup>. Valmistustaparajoituksen oikeuttamisperuste on siten kansanterveys ja erityisesti nuorten suojeleminen.

Jäsenvaltion on osoitettava, että tuotteiden markkinoille pääsy aiheuttaa todellisen vaaran kansanterveydelle<sup>149</sup>. Jäsenvaltion on perusteltava rajoitus ja toimitettava kaikki merkitykselliset tekniset, tieteelliset ja tilastolliset tiedot sen tueksi<sup>150</sup>. Unionin tuomioistuin on Noria Distribution -ratkaisussa todennut, että riskien arvioinnin on pohjaututtava merkityksellisiin tutkimustietoihin, eikä se saa nojautua pelkästään hypoteettisiin näkökohtiin<sup>151</sup>. Kansanterveydelliseen

---

<sup>145</sup> Asia C-434/04, Ahokainen ja Leppik, ECLI:EU:C:2006:609, kohdat 28–29.

<sup>146</sup> Tutkielmassa käytetään termiä "nuoret naiset", vaikka hallituksen esityksessä viitataan "tyttöihin". Valinta on tietoinen, sillä alkoholihaitat eivät rajaudu 18 vuoden ikärajaan. Hallituksen esityksen kansanterveysperuste kohdistuu todellisuudessa laajempaan ryhmään, kuin ainoastaan alaikäisiin. Silloin kun viitataan nimenomaan alaikäisiä koskevaan tutkimusaineistoon, käytetään termiä "tytöt".

<sup>147</sup> HE 7/2024 vp, s. 10.

<sup>148</sup> Viittaus koskee tutkimusta "Gale ym. 2015, Alcopops, taxation and harm: a segmented time series analysis of emergency department presentations, BMC Public Health, Vol. 15". Australian lainsäädäntöä muutettiin vuonna 2008. Tällöin määrättiin erillinen vero juomasekoituksille, jonka seurauksena nuorten naisten alkoholin käytöstä johtuvat poliklinikakäynnit vähenivät selvästi.

<sup>149</sup> Euroopan komissio, huomautus ilmoitukseen 2023/543/FI, 15.12.2023, s. 4.

<sup>150</sup> Asia C-333/14, Scotch Whisky Association, ECLI:EU:C:2015:845, kohta 54.

<sup>151</sup> Asia C-672/15, Noria Distribution, ECLI:EU:C:2017:310, kohta 33.

oikeuttamisperusteeseen liittyy useita muuttujia, jotka luovat epävarmuutta. Näitä muuttujia on esimerkiksi kuluttajien käyttäytyminen<sup>152</sup>.

Suhteellisuus- ja oikeuttamisarvioinnissa lopullinen arvio jää usein kansallisen tuomioistuimen tehtäväksi. Tämä johtuu siitä, että kansallisella tuomioistuimella on tiedossaan kaikki pääasian olosuhteita koskevat seikat. Tämän vuoksi kansallisella tuomioistuimella on paremmat edellytykset arvioida toimenpiteen oikeasuhtaisuutta. Arviointi tulee kuitenkin tehdä objektiivisesti.<sup>153</sup>

EU-oikeudessa on tunnustettu ennalta varautumisen periaate, jonka mukaan jäsenvaltiot voivat toteuttaa suoja-toimenpiteitä myös tilanteissa, joissa ihmisten terveyteen kohdistuvan vaaran olemassaolosta tai laajuudesta vallitsee tieteellistä epävarmuutta. Periaatteen mukaan toimenpiteitä ei tarvitse lykätä siihen asti, kunnes vaarojen olemassaolo ja vakavuus on täysin osoitettu.<sup>154</sup> Kuusela ja Raitio toteavat, ettei ennalta varautumisen periaatetta<sup>155</sup> voida soveltaa tilanteessa, jossa riskien toteutumisesta ei ole epäilystä, vaan tällöin sovelletaan suhteellisuusanalyysiä.<sup>156</sup> Alkoholin terveydelle haitallisuudesta sinänsä ei ole epävarmuutta, vaan haitat ovat tunnettuja ja osittain sidoksissa kulutuksen määrään, ei niinkään valmistustapaan<sup>157</sup>.

Valmistustaparajoituksen oikeuttamisperusteen hyväksyttävyyys riippuu siten siitä, täyttääkö rajoitus suhteellisuusperiaatteen ja johdonmukaisuus- ja järjestelmällisyysvaatimuksen, eikä toimenpide saa olla keino mielivaltaiseen syrjintään tai jäsenvaltioiden välisen kaupan peiteltyyn rajoittamiseen.

#### 4.2.1 Suhteellisuusarviointi

Suhteellisuusarvioinnissa tulee ensin arvioitavaksi se, onko rajoitus soveltuva sille asetetun tavoitteen saavuttamiseen. *Tuominen* katsoo hallituksen esityksessä esitettyjen perustelujen olevan tältä osin riittäviä. Tutkimusten valossa valmistustaparajoituksen ja nuorten naisten alkoholinkulutuksen hillitsemisen välillä on vähintäänkin löysä kausaalinen suhde.<sup>158</sup> On mahdollista, että vaikuttamalla jakelukanavan laajuuteen siten, että nuorten naisten suosimat juomat eivät ole valikoimassa, saadaan

---

<sup>152</sup> Kuluttajien käyttäytyminen voi muuttua sääntelyn myötä ja tuotteille löytyy korvaavaa tuotetta. Hallituksen esityksessä alkoholilain ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (100/2017 vp) on todettu, että pääosin valmistustaparajoituksen poistaminen johtaa siihen, että käymisteitse valmistetut juomasekoitukset korvautuvat tislattua alkoholia sisältävillä juomasekoituksilla.

<sup>153</sup> Asia C-333/14, Scotch Whisky Association, ECLI:EU:C:2015:845, kohta 56.

<sup>154</sup> Asia C-157/96, National Farmers Union, ECLI:EU:C:1998:191, kohta 63 ja Kuusela – Raitio 2024, s. 40.

<sup>155</sup> Kuusela ja Raitio käyttävät ennalta varautumisen periaatteesta myös nimitystä varovaisuusperiaate.

<sup>156</sup> Kuusela – Raitio 2024, s. 106.

<sup>157</sup> Toisaalta tästä ei ole tutkimusta onko toinen valmistustapa haitallisempi, kuin toinen. Kuitenkin molemmilla valmistustavoilla epäilyksettä on haitallisia vaikutuksia.

<sup>158</sup> Tuominen, Asiantuntijalausunto HE 7/2024 vp TaV 19.03.2024, s. 2.

aikaan hallituksen esityksen tavoitteen mukaisesti nuorten naisten alkoholihaittojen vähentymistä. Kuitenkin on huomioitava se, että alkoholijuomien valmistustapa yleisesti ottaen ei vaikuta siihen, millaista haittavaikutusta alkoholista aiheutuu. Erotteluperuste eli valmistustapa ei ole sidoksissa itse haittaan, joka riippuu osittain kulutuksen määrästä. Vapauttamalla esimerkiksi siiderit voi nuorten naisten alkoholinkulutus siirtyä näihin tuotteisiin. Hallituksen esityksessä todetaan, että nuoret naiset suosivat myös siidereitä<sup>159</sup>, mutta ei ole perusteltu, miksi näiden tuotteiden vapauttamista ei nähdä riskinä nuorille naisille aiheutuvien alkoholihaittojen kannalta.

Komissio pyysi ilmoitusmenettelyssä Suomen viranomaisia osoittamaan tieteelliseen näyttöön perustuen, millä kansanterveydellisillä perusteilla käymistein ja tislamalla valmistettuja, alkoholipitoisuudeltaan yhtä vahvoja tuotteita kohdellaan eri tavoin. Komission mukaan Suomen toimittamassa arvioinnissa ei pystytty osoittamaan todellista syy-yhteyttä valmistustaparajoituksen ja kansanterveydellisen tavoitteen välillä. Lisäksi esitetyt perustelut vaikuttavat ainakin osin hypoteettisilta.<sup>160</sup> Komission huomautuksen takia hallitus harkitsi valmistustaparajoituksen poistamista esityksestä, mutta päätyi pitämään sen. Hallituksen esityksessä todetaan, ettei valmistustaparajoitus perustu puhtaasti hypoteettisiin näkökohtiin, vaan aiemman tutkimustiedon perusteella valmistustapaan liittyvillä rajoitustoimilla on ollut yhteys tyttöjen alkoholihaittojen vähenemiseen. Hallituksen esityksessä kuitenkin tunnustetaan, että yhteiskuntapolitiikassa joudutaan tukeutumaan myös "jokseenkin hypoteettisiin näkökohtiin".<sup>161</sup> Komissio oli ilmoitusmenettelyssä edellyttänyt tarkemmin rajattua tutkimusta syy-yhteyden osoittamiseksi. Tällaista tutkimusta ei kuitenkaan toteutettu, ja Suomi perusteli tätä sillä, että laadukkaan tutkimuksen tekeminen ei hyvin kiireisellä aikataululla ollut tarkoituksenmukaista.<sup>162</sup>

Suhteellisuusarvioinnin yksi osa koskee välttämättömyyttä. Välttämättömyyden osalta on keskeistä se, ettei jäsenvaltio rajoita tavaroiden vapaata liikkuvuutta enemmän kuin tavoitteen saavuttaminen edellyttää. Jos sama lopputulos on saavutettavissa keinoin, jotka rajoittavat unionin sisäistä kauppaa vähemmän, toimenpidettä ei voida pitää oikeasuhtaisena.<sup>163</sup>

Hallituksen esityksessä on vaihtoehtojen osalta mainittu ainoastaan vähittäismyyntiluvan saaneiden kaikkien alkoholijuomien vähittäismyyntin salliminen. Vertailua muiden maiden lainsäädäntöön on

---

<sup>159</sup> HE 7/2024 vp, s. 24.

<sup>160</sup> Euroopan komissio, huomautus ilmoitukseen 2023/543/FI, 15.12.2023, s. 5.

<sup>161</sup> HE 7/2024 vp, s. 5.

<sup>162</sup> Suomen viranomaisten vastaus komission huomautukseen, 2023/0543/FI, s. 3.

<sup>163</sup> Euroopan komissio, Komission tiedonanto, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 34–36 artiklan soveltamisopas, s. 74.

tehty. Todellisuudessa vähemmän rajoittavia vaihtoehtoisia keinoja ei siis ole selvitetty. Komissio on huomauttanut, että pelkkä ilmoitus siitä, että toimenpide voidaan perustella jollakin hyväksyttävällä syyllä, tai mahdollisten vaihtoehtojen analyysin puuttuminen katsotaan riittämättömäksi<sup>164</sup>.

On täysin mahdollista, että pelkkä alkoholipitoisuuteen perustuva raja ilman valmistustapaerottelua toisi samat hyödyt ja rajoittaisi sisämarkkinoita vähemmän. Tällainen ratkaisu olisi vähemmän ongelmallinen sisämarkkinoiden kannalta, mutta se ei itsessään poistaisi tarvetta pohtia täydentäviä keinoja nuorten alkoholihaittojen vähentämiseksi. Verotus on tunnistettu yhdeksi tehokkaimmista alkoholipolitiikan välineistä, minkä unionin tuomioistuin on nimenomaisesti ilmaissut Scotch Whisky Association -ratkaisussa toteamalla, että verolainsäädäntö on merkittävä ja tehokas väline alkoholijuomien kulutuksen hillitsemiseksi ja kansanterveyden suojelemiseksi<sup>165</sup>. Lisäksi verotuksen tehokkuus ilmenee myös hallituksen esityksessä viitatusa australialaisesta tutkimuksesta, jossa juuri juomasekoituksille määrätty erillinen vero johti nuorten naisten alkoholin käytöstä johtuvien poliklinikkakäyntien vähenemiseen. *Tuomisen* mukaan vaihtoehtoisten rajoitustoimien vertaaminen keskenään on kuitenkin haasteellista, kun kaikki toimenpiteet, joilla rajoitetaan alkoholin saatavuutta suojelevat samalla myös nuoria naisia<sup>166</sup>. Hallituksen esityksessä ei ole kuitenkaan otettu kantaa siihen, että juuri valmistustapaan perustuva rajoitus olisi vähiten sisämarkkinoita rajoittava tapa saavuttaa tavoite.

Vähemmän rajoittavia vaihtoehtoja voivat olla myös sellaiset toimenpiteet, jotka kohdistuvat suoremmin nuorten alkoholihaittojen taustalla vaikuttaviin tekijöihin, kuten alkoholin hankintatapoihin. Nuorten alkoholin saaminen vanhemmilta on yleistynyt ja internetin kautta hankitun alkoholin osuus on noussut merkittävästi.<sup>167</sup> Kohdentamalla toimenpiteet ongelman todellisiin syihin, kuten nuorten alkoholin hankintatapoihin, tavoite voitaisiin saavuttaa sisämarkkinoita vähemmän rajoittavin keinoin.

Välttämättömyysarvioinnin kannalta on olennaista myös se, miten markkinat sopeutuvat rajoitukseen. Kuten *Kuusela ja Raitio* toteavat, että juomasekoitusten kotimaiset valmistajat saattavat siirtyä valmistamaan tuotteita tislauksen sijasta käymisteitse, jolloin markkinoiden rakenne vääristyy.<sup>168</sup> Sääntelyn kohdentamista ja markkinoiden sopeutumisen vaikutuksia tarkastellaan enemmän luvussa 6.

---

<sup>164</sup> Euroopan komissio, huomautus ilmoituksesta 2023/543/FI, s. 4.

<sup>165</sup> Asia C-333/14, Scotch Whisky Association, ECLI:EU:C:2015:845, kohta 44.

<sup>166</sup> Tuominen Asiantuntijalausunto HE 7/2024 vp TaV 19.03.2024, s. 2.

<sup>167</sup> Raitasalo – Markkula 2024, s. 525.

<sup>168</sup> Kuusela – Raitio 2024, s. 37. ks. myös TaVL 8/2024 vp– HE 7/2024 vp, s. 4.

Unionin tuomioistuin on alkoholijuomien vähittäismyyntiä koskeissa ratkaisuisaan jättänyt suhteellisuusarvioinnin konkreettisen soveltamisen usein kansallisen tuomioistuimen tehtäväksi. Scotch Whisky Association -ratkaisussa unionin tuomioistuin siirsi arvioinnin kansalliselle tuomioistuimelle.<sup>169</sup> Myös Suomen alkoholilainsäädäntöä koskevassa Visnapuu-ratkaisussa unionin tuomioistuin jätti vähittäismyyntilupajärjestelmän oikeasuhteisuuden arvioinnin kansalliselle tuomioistuimelle.<sup>170</sup>

Suhteellisuusarvioinnin perusteella voidaan todeta, että valmistustaparajoitus ei täytä vaatimuksia. Rajoituksen soveltuvuutta heikentää se, ettei valmistustapa ole sidoksissa alkoholin aiheuttamiin haittoihin. Välttämättömyyden osalta vähemmän rajoittavia vaihtoehtoisia keinoja ei ole selvitetty, vaikka sekä alkoholipitoisuuteen perustuva yhtenäinen raja, verotus sekä haittojen taustatekijöihin kohdistuvat toimenpiteet voisivat tukea samaa tavoitetta vähintään yhtä tehokkaasti.

#### 4.2.2 Johdonmukaisuus ja järjestelmällisyys

Kuten luvussa 3.2.3.2 on esitetty, johdonmukaisuutta ja järjestelmällisyyttä koskeva vaatimus on oikeuskirjallisuudessa usein liitetty osaksi suhteellisuusarviointia, ja sen voidaan katsoa kuuluvan laajemman oikeasuhtaisuuden arvioinnin yhteyteen. Tässä tutkielmassa kriteeri käsitellään kuitenkin omana alalukunaan, koska valmistustaparajoituksen johdonmukaisuuteen liittyvät kysymykset tarvitsevat perusteellisemmän tarkastelun. Tässä alaluvussa keskitytään valmistustaparajoituksen itsensä sisäiseen johdonmukaisuuteen. Koko alkoholilain uudistuksen johdonmukaisuutta kokonaisuutena tarkastellaan luvussa 5.

Hartlauer-ratkaisun mukaan rajoittava toimenpide on omiaan takaamaan tavoitellun päämäärän toteutumisen vain, jos se vastaa tavoitteeseen johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla<sup>171</sup>. Vastaavasti unionin tuomioistuin on Scotch Whisky Association -ratkaisussa todennut, että kansallisen toimenpiteen on edistettävä ihmisten terveyden suojelua johdonmukaisesti ja järjestelmällisesti<sup>172</sup>.

Valmistustaparajoituksen johdonmukaisuutta voidaan arvioida usealta kannalta. Kansanterveydellinen perustelu on rakennettu nuorten naisten suojelemisen varaan, mutta perustelun uskottavuutta

---

<sup>169</sup> Asia C-333/14, Scotch Whisky Association, ECLI:EU:C:2015:845, kohta 49.

<sup>170</sup> Asia C-198/14, Visnapuu, ECLI:EU:C:2015:751, kohta 119.

<sup>171</sup> Asia C-169/07, Hartlauer, ECLI:EU:C:2009:141, kohdat 60 ja 63.

<sup>172</sup> Asia C-333/14, Scotch Whisky Association, ECLI:EU:C:2015:845, kohta 37.

heikentää se, että nuorten miesten suosimat juomat on vapautettu monopolista. Hallituksen esityksessä ei ole perusteltu sitä, miksi juuri nuorten naisten suojelu on katsottu tärkeämmäksi kuin nuorten miesten suojelu. Nuorten miesten suosikkijuomiin kuuluu olut, jota voidaan myydä luvanvaraisessa vähittäismyynnissä 8 tilavuusprosenttiin asti. Lisäksi long drink -juomat ovat nousseet sekä poikien että tyttöjen suosikkijuomien joukkoon. Nuorten poikien alkoholinkulutus on kuitenkin tutkimusten mukaan yhtä suurta kuin nuorilla naisilla. Nuorten naisten korostaminen voi olla sinänsä osittain perusteltua, sillä naisilla alkoholihaitat alkavat näkyä jo vähemmän käytön yhteydessä, kuin miehillä<sup>173</sup>.

Valmistustaparajoitus kohtelee tuotekategorioita epä johdonmukaisesti suhteessa kohderyhmän suosimiin juomiin. Vuonna 2024 limuviinat olivat lähes yhtä suosittuja kuin olut poikien keskuudessa ja tyttöjen suosituin juomalaji.<sup>174</sup> Long drink -juomia voidaan valmistaa sekä tislaamalla että käymisteitse, joten valmistustaparajoitus ei täysin rajoita niiden saatavuutta. Nuorten naisten toiseksi suosituin juomalaji eli siideri on kokonaan rajoituksen ulkopuolella, vaikka perustelua yritetään saada juuri nuorten naisten suojelun varaan. ESPAD-tutkimuksen mukaan nuorten alkoholinkäyttö on vähentynyt merkittävästi jo 2000-luvun alusta lähtien, ja sukupuolten väliset erot alkoholinkäytössä ovat pieniä.<sup>175</sup>

Ristiriitaisuudet ovat niin selviä, että ne vaikuttavat siihen, voidaanko valmistustaparajoituksen katsoa vastaavan ilmoitettuun tavoitteeseen johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla. Miesten ja naisten välinen ero siinä, milloin alkoholihaitat alkavat näkyä ei riitä poistamaan sitä, että sääntely kohtelee sukupuolia ja tuotekategorioita epä johdonmukaisesti. Jos tavoitteena on nuorten suojeleminen alkoholin haitoilta, rajoitus ei johdonmukaisesti kohdistu siihen kohderyhmään eikä kattavasti niihin juomiin, joita kohderyhmä suosii. Johdonmukaisuusvaatimus jää täyttymättä. Ristiriitaisuudet tuovat esiin kysymyksen siitä, onko todellinen tavoite nuorten naisten suojeleminen alkoholihaitoilta.

#### 4.2.3 Mielivaltainen syrjintä ja jäsenvaltioiden välisen kaupan peitelty rajoittaminen

SEUT 36 artiklan toisen virkkeen mukaan oikeuttamisperusteella perusteltua toimenpidettä ei saa käyttää keinona mielivaltaiseen syrjintään tai jäsenvaltioiden välisen kaupan peiteltyyn rajoittamiseen. Henn & Darby -ratkaisussa unionin tuomioistuin täsmensi, että säännöksen tarkoituksena on estää se,

---

<sup>173</sup> Tämä ero johtuu naisten ja miesten välisistä biologisista eroista, joka näkyy myös riskirajoissa. ks. esim. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, tilastoraportti 59/2023. ”Alkoholinkäytön kohtalaisen riskin rajan (miehillä yli 14 ja naisilla yli 7 annosta viikossa) ylitti miehistä 15 ja naisista yhdeksän prosenttia vuonna 2023.”

<sup>174</sup> Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, tilastoraportti 42/2024, s. 4.

<sup>175</sup> Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, tilastoraportti 42/2024, liitetaulukko 4.

että jäsenvaltiot käyttävät oikeuttamisperusteita niiden varsinaisen tarkoituksen vastaisesti siten, että muista jäsenvaltioista peräisin olevia tavaroita syrjitään tai suojellaan välillisesti kotimaista tuotantoa<sup>176</sup>. Kansanterveyden suojeluun ei voida vedota, jos toimenpiteen todellisena tarkoituksena on suojella kotimarkkinoita<sup>177</sup>.

Mielivaltainen syrjintä viittaa siihen, syrjitäänkö valmistustaparajoituksella muista jäsenvaltioista peräisin olevia tavaroita. Valmistustaparajoitus ei tee suoraa eroa kotimaisten ja ulkomaisten tuotteiden välillä, vaan se soveltuu samalla tavalla kaikkiin tuotteisiin riippumatta niiden alkuperästä. Hallituksen esityksen mukaan käymisteitse valmistettujen tuotteiden osalta Alko Oy:stä myydyistä oluista yli puolet on ulkomaisia ja viinien osalta luonnollisesti vielä enemmän. Tislattua alkoholia sisältävien juomasekoitusten osalta 5,5–8 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävistä tuotteista 92 prosenttia on kotimaisia.<sup>178</sup>

Valmistustaparajoitus avaa markkinoita verrattuna tilanteeseen, jossa pysyttäisiin aiemmissa prosenttirajoituksissa. Ilman valmistustaparajoitusta vähittäismyynnin alkoholipitoisuusraja olisi edelleen 5,5 tilavuusprosenttia kaikille tuotteille. Valmistustaparajoituksen myötä käymisteitse valmistettujen juomien raja nousi 8,0 prosenttiin, mikä vapautti juomien kategorian, jossa tuontituotteiden osuus on suurempi. Rajoitus siis laajentaa tuontituotteiden pääsyä vähittäismyyntiin enemmän kuin tilanne, jossa mitään muutosta ei olisi tehty. Snell on kuitenkin huomauttanut, että alkoholilakia tulee arvioida sellaisena, kuin sen muutos on eikä verrata aiempaan oikeustilaan<sup>179</sup>.

Peitellyn kaupan rajoittamisen osalta kysymys on siitä, suojellaanko valmistustaparajoituksella välillisesti kotimaista tuotantoa. *Tuominen* toteaa, että Alkossa myytävät limuviinat ovat lähes 90-prosenttisesti kotimaisia tuotteita. Tämä herättää kysymyksen, siitä suojaako limuviinoiden pitäminen monopolin piirissä niitä ulkomaisilta kilpailijoilta. Tuomisen mukaan tällaista johtopäätöstä ei voida täysin poissulkea.<sup>180</sup> Jos rajoituksen tarkoituksena olisi suojella kotimaista tuotantoa, olisi vaikea selittää, miksi juuri se tuotekategoria vapautetaan, jossa tuontituotteiden osuus on suurempi. Toisaalta on Tuomisen tavoin todettava, ettei protektionistista vaikutusta voida täysin poissulkea, kun monopolin piiriin jää tuotekategoria, jossa kotimainen tuotanto on suurinta ja tislaamalla

---

<sup>176</sup> Asia C- 34/79, Henn & Darby, ECLI:EU:C:1979:295, kohta 21.

<sup>177</sup> Euroopan Komissio, Komission tiedonanto, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 34–36 artiklan soveltamisopas, s. 68.

<sup>178</sup> HE 7/2024 vp, s. 6.

<sup>179</sup> Snell, Asiantuntijalausunto HE 7/2024 vp TaV 19.03.2024, s. 5.

<sup>180</sup> Tuominen, Asiantuntijalausunto HE 7/2024 vp TaV 19.03.2024, s. 3.

valmistettujen tuotteiden vapauttaminen luvanvaraiseen vähittäismyyntiin voisi tuoda markkinoille enemmän ulkomaisia kilpailijoita.

Vaikka valmistustaparajoituksen osalta ei voida täysin sulkea pois sitä mahdollisuutta, että sääntely samalla suojaa kotimaista tuotantoa ulkomaiselta kilpailulta, sääntelyn ongelmallisuus ei näyttäydy ensisijaisesti SEUT 36 artiklan toisessa virkkeessä tarkoitettuna mielivaltaisena syrjintänä tai peiteltyyn kaupan rajoittamisena. Kuten luvussa 4.2.1 on osoitettu, valmistustaparajoitus ei täytä suhteellisuusperiaatteen vaatimuksia, ja luvussa 4.2.2 on osoitettu sääntelyn epäjohdonmukaisuus. Valmistustaparajoituksen ongelmallisuus ilmenee pikemminkin näissä arvioinneissa.

## 5 Valmistustaparajoitus ja muut myyntikanavat

Edellisessä luvussa valmistustaparajoitusta arvioitiin itsenäisesti SEUT 34 ja SEUT 36 artiklojen valossa. Jos valmistustaparajoitusta tarkastellaan vain yhden myyntikanavan näkökulmasta, kuva valmistustaparajoituksesta jää vajaaksi. Valmistustaparajoitusta ei käytetä kaikissa myyntikanavissa, mikä vaikuttaa sekä rajoituksen johdonmukaisuuden arviointiin että sen tehokkuuteen. Tässä luvussa tarkastelu laajennetaan koskemaan rajat ylittävää etämyyntiä, pientuottajien valmistuspaikkamyntiä ja toimituslupaa sellaisina kuin ne tullaan järjestämään hallituksen esitysten (HE 131/2025 vp. ja HE 44/2026 vp.) perusteella.

Luvun tarkoituksena ei ole toistaa SEUT 34 ja SEUT 36 artiklojen soveltamista myyntikanavakohtaisesti, vaan tuoda esiin sellaisia olennaisia seikkoja, joilla voi olla vaikutusta johdonmukaisuuden sekä monopolin yleisen edun mukaisen tehtävän kannalta. Tarkoituksena on arvioida sitä, miten valmistustaparajoitus asettuu suhteessa kuhunkin myyntikanavaan. Erityisesti arvioidaan sitä, toimiiko valmistustaparajoitus johdonmukaisesti sille asetetun tavoitteen kannalta. Alaluvussa 5.4 kanavakohtaiset havainnot kootaan yhteen ja arvioidaan niiden merkitystä myös Alko Oy:n aseman kannalta.

### 5.1 Rajat ylittävä etämyynti

Hallituksen esityksen (HE 131/2025 vp.) mukaan valmistustaparajoitus ei koske rajat ylittävää etämyyntiä. Etämyynnissä yli 2,8 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävien alkoholijuomien myynti Suomeen on sallittua. Etämyynnin kautta voi ostaa enintään 80 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältäviä alkoholijuomia.<sup>181</sup> Hallituksen esityksessä on huomioitu asiantuntijoiden esittämiä lausuntoja, jotka koskevat EU-oikeudellista ongelmallisuutta, mikäli rajat ylittävää etämyyntiä yritettäisiin rajoittaa samaan prosentti- ja valmistustaparajoitukseen, kuin kansallinen vähittäismyynti on Alkon ulkopuolella.<sup>182</sup>

*Raition* mukaan alle 8 tilavuusprosenttisen alkoholin raja etämyynnissä vesittäisi SEUT 34 artiklaan perustuvan tavaroiden vapaan liikkuvuuden.<sup>183</sup> Lisäksi *Ojasen* mukaan sääntelyn kohdistuminen

---

<sup>181</sup> HE 131/2025 vp, s. 37.

<sup>182</sup> He 131/2025 vp, s. 68–69.

<sup>183</sup> Raitio, Asiantuntijalausunto, HE 131/2025 vp TaV 16.10.2025, s. 4.

muista EU-maista oleviin toimijoihin olisi ongelmallinen vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen kannalta.<sup>184</sup>

Sääntelyn selkeyttäminen tuo mukanaan sen, että vähittäismyyjät voivat myydä ja toimittaa ainoastaan käymisteitse valmistettuja enintään 8,0 tilavuusprosenttisia ja muulla tavoin valmistettuja enintään 5,5 tilavuusprosenttisia alkoholijuomia, mutta ulkomaiset etämyyjät voivat myydä Suomeen myös väkevämpiä alkoholijuomia.

Puhtaasti kansalliset toimenpiteet eivät kuulu SEUT 34 artiklan soveltamisalaan, vaan se edellyttää rajat ylittävää ulottuvuutta. Jäsenvaltiot saavat siten lähtökohtaisesti kohdella kotimaisia tuotteitaan epäedullisemmin kuin tuontituotteita.<sup>185</sup> *Ojansen* mukaan käänteisessä syrjinnässä on kyse siitä, että jäsenvaltion omat kansalaiset, yritykset tai tuotteet joutuvat epäedullisempaan asemaan muihin jäsenvaltioiden toimijoihin nähden. EU-oikeus ei tarjoa ratkaisua käänteiseen syrjintään, sillä se ei kuulu EU-oikeuden soveltamisalaan.<sup>186</sup> *Ojanen* huomauttaa myös, etteivät kaikki kotimaiset toimijat ole samassa asemassa. Alkolla on oikeus myydä yhtä vahvoja alkoholijuomia kuin ulkomaisilla etämyyjillä.<sup>187</sup>

*Kuoppamäki* arvioi samaa asetelmaa kilpailu- ja sisämarkkinaoikeuden näkökulmasta. Hän toteaa, että asetelma voisi täyttää käänteisen diskriminaation tunnusmerkistön, mutta pitää sääntelyratkaisua silti hyväksyttävänä. Alkon monopoli on perusteena kansallisille rajoituksille, mutta Alkon monopoli ei sen sijaan *Kuoppamäen* mukaan ole peruste rajoittaa vastaavasti muista EU-maista tapahtuvaa etämyyntiä. *Kuoppamäki* perustelee kantaansa myös markkinoiden kokoluokalla ja humalahakuisen juomisen torjunnalla. Etämyynti muista EU-maista on määrällisesti melko pientä, eikä se horjuta Alkon monopolia, kun taas kotimaisen toimitusmyynnin vapauttamisen vaikutukset olisivat huomattavasti suuremmat. Toimitusmyynnissä alkoholia saa tilauksen jälkeen lyhyessä ajassa, mikä lisää riskiä siitä, että toimittaja joutuu tekemisiin vahvasti päihtyneiden henkilöiden kanssa. Etämyynnissä lähetystä joutuu odottamaan päiviä tai viikkoja, jolloin humalahakuiseen juomiseen liittyvä ongelma ei ole yhtä keskeinen.<sup>188</sup>

---

<sup>184</sup> *Ojanen*, Asiantuntijalausunto, HE 131/2025 vp PeV 16.12.2025, s. 8.

<sup>185</sup> Euroopan komissio, Komission tiedonanto, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 34–36 artiklan soveltamisopas, s. 45.

<sup>186</sup> *Ojanen*, Asiantuntijalausunto, HE 131/2025 vp PeV 16.12.2025, s. 3–4.

<sup>187</sup> *Ojanen*, Asiantuntijalausunto, HE 131/2025 vp PeV 16.12.2025, s. 6.

<sup>188</sup> *Kuoppamäki*, Asiantuntijalausunto, HE 131/2025 vp TaV 16.10.2025, s.7–8.

Vaikka käänteinen syrjintä ei ole EU-oikeudellinen ongelma, se tuo esiin valmistustaparajoituksen tavoitteeseen liittyvän jännitteen. Valmistustaparajoitusta on perusteltu nuorten naisten suojelemisella alkoholihaitoilta. Jos tämä tavoite edellyttää valmistustapaerottelua kotimaan vähittäismyynnissä ja toimitusmyynnissä, on vaikea nähdä, miten samat tuotteet voivat olla rajoituksitta saatavilla etämyynnin kautta. Rajat ylittävän etämyynnin rajoittaminen samoilla ehdoilla olisi kuitenkin EU-oikeuden kannalta ongelmallista, kuten edellä todetusta *Ration* ja *Ojasen* arvioista käy ilmi. Lisäksi etämyynnissä kuluttaja joutuu odottamaan toimitusta, mikä voi osaltaan vähentää etämyynnin merkitystä. Erot eri kanavien välillä eivät siten ole täysin perusteettomia. Tämä ei kuitenkaan poista sitä, että valmistustaparajoituksen vaikutus nuorten suojelun tavoitteeseen nähdään jää vajaan, kun sama tuotekategoria on saavutettavissa Alko Oy:n rinnalla myös muualta.

Markkinoiden rakenteen näkökulmasta asetelma on erityisen mielenkiintoinen, sillä etämyynnin oikeustilan selvennyessä, ja näin oletettavasti sen käytön kasvaessa valmistustaparajoituksella rajoitettu kotimainen vähittäismyynti ja toimitusmyynti menettävät suhteellista painoarvoaan. Tällöin rajoituksen vaikutus sillä tavoiteltuihin päämääriin nähdään heikkenee entisestään, mikä kyseenalaistaa rajoituksen luvun 4.2.1 suhteellisuusarvioinnin valossa.

## **5.2 Pientuottajien vähittäismyynti**

Kuten luvussa 2.3.3 on todettu, hallituksen esityksellä (HE 44/2026 vp.) on tarkoitus laajentaa nykyistä tilaviini- ja käsityöläisolutpoikkeusta. Kyseessä on poikkeus Alkon vähittäismyyntimonopolista, joka toteutetaan alkoholilain 17 §:n nojalla myöntämällä valmistajille vähittäismyyntilupa valmistuspaikan yhteyteen. Lisäksi kyseessä on poikkeus tavallisesta luvanvaraisesta vähittäismyynnistä, sillä pientuottajat voisivat jatkossa myydä valmistamiaan tuotteita valmistuspaikalla ilman niitä rajoituksia, jotka luvanvaraisessa vähittäismyynnissä muutoin on käytössä.

Visnapuu-ratkaisun tilaviinipoikkeusta koskevassa osuudessa tuomioistuin totesi, että tilaviinipoikkeus voisi johtaa käymisteitse valmistettujen enintään 13 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävien alkoholijuomien kotimaisen tuotannon suojelemiseen, koska poikkeusta voidaan soveltaa vain Suomeen sijoittautuneiden valmistajien hyväksi. Tällaisen vaikutuksen olemassaolo ei kuitenkaan sellaisenaan riitä päätelmään, että kansanterveyttä ja yleistä järjestystä koskevia syitä käytettäisiin kotimaisen tuotannon välilliseen suojelemiseen. Tuomioistuin nosti esille, että merkityksellisiin seikkoihin kuuluu muun muassa se, että kotimainen tuotanto, jonka hyväksi poikkeusta sovelletaan, on

luonteeltaan rajallista, perinteistä ja käsiteollista.<sup>189</sup> Tuomioistuin jätti lopullisen arvon siitä, ohittavatko oikeuttamisperusteet niiden alkuperäisen tarkoituksen ja johtavatko ne muista jäsenvaltioista peräisin olevien tuotteiden syrjintään tai kotimaisen tuotannon välilliseen suojelemiseen kansallisen tuomioistuimen tehtäväksi.

Korkein oikeus katsoi KKO 2018:49-ratkaisussa, että tilaviinien ja käsityöläisöluiden vähittäismyyntilupajärjestelmä ei ollut ristiriidassa SEUT 34 artiklan ja SEUT 36 artiklan kanssa. KKO:n ratkaisun perusteella vähittäismyyntilupapoikkeuksen hyväksyttävyyden nojaa erityisesti alueelliseen rajaamiseen ja tuotantomäärien pienimuotoisuuteen.<sup>190</sup> Laajennus säilyttää näistä edellytyksistä valmistuspaikkasidonnaisuuden ja vuosituotantorajan, mutta poistaa taloudellisen ja oikeudellisen riippumattomuuden vaatimuksen. Riippumattomuusvaatimuksen poistaminen merkitsee sitä, että poikkeus voi ulottua myös suurempaan yrityskonserniin kuuluviin valmistajiin.

Hallituksen esityksen mukaan Visnapuu-ratkaisu ei enää täysin sovellu kyseiseen asiaan. Hallitus katsoo, kun etämyynnin oikeustila on Visnapuu-ratkaisun antamisen jälkeen selkeytynyt, ratkaisun perustelut eivät täysin sovellu nyt käsillä olevan esityksen arviointiin.<sup>191</sup> Hallituksen näkemyksen mukaan ulkomaiset toimijat voivat etämyyntiä koskevan hallituksen esityksen (HE 131/2025 vp) myötä myydä Suomeen rajat ylittävän etämyynnin kautta enintään 80 tilavuusprosenttia alkoholia sisältäviä juomia ja ne voivat myydä tuotteitaan myös Alko Oy:n kautta. Sääntely ei myöskään estä ulkomaista toimijaa perustamasta tuotantoa Suomeen.<sup>192</sup> Tämän valossa hallitus katsoo, ettei sääntelyä voida pitää muista jäsenvaltioista peräisin olevien alkoholijuomien syrjintänä tai kotimaisen tuotannon välillisenä suosimisena.

Hallituksen arviointi sijoittuu SEUT 36 artiklan toisen virkkeen arviointiin, jossa tarkastellaan, onko rajoitus keino mielivaltaiseen syrjintään tai jäsenvaltioiden välisen kaupan peiteltyyn rajoittamiseen. Hallituksen kanta on osaltaan pätevä sikäli, että ulkomaisilla toimijoilla on useita vaihtoehtoisia kanavia päästä Suomen markkinoille. Se, että ulkomaiset toimijat voivat myydä Suomeen muita kanavia pitkin, ei kuitenkaan poista kysymystä siitä, voiko poikkeus itsessään johtaa kotimaisen tuotannon välilliseen suojelemiseen. Poikkeus rajautuu siihen, että pientuottaja voi myydä vain valmistuspaikassaan itse valmistamiaan tuotteita. Tämä asettaa ulkomaiset tuottajat lopulta eri asemaan kuin kotimaiset, sillä ulkomainen pientuottaja ei voi päästä tähän myyntikanavaan ilman tuotannon siirtämistä Suomeen.

---

<sup>189</sup> Asia C-198/14 Visnapuu, ECLI:EU:C:2015:751, kohta 126.

<sup>190</sup> KKO 2018:49, kohta 70.

<sup>191</sup> HE 44/2026 vp, s. 29.

<sup>192</sup> HE 44/2026 vp, s. 29.

Suhteellisuuden kannalta vähemmän rajoittava keino voisi olla se, että valmistajalle myönnettäisiin oikeus myydä valmistuspaikassaan myös muiden vastaavien pientuottajien tuotteita. Tällaisen järjestelyn valvonta olisi kuitenkin käytännössä haastavaa, koska se edellyttäisi sen varmistamista, että myös muut tuotteet olisivat vastaavasti pientuottajien valmistamia ja täyttäisivät lain edellytykset.

Kun huomioidaan poikkeuksen rajallisuus ja pientuottajien vähäinen osuus alkoholijuomien kokonaisymyynnistä, poikkeuksen vaikutukset jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ovat vähäiset. Tämä ei kuitenkaan poista SEUT 36 artiklan toisen virkkeen kannalta syntynyttä tilannetta, erityisesti kun riippumattomuusvaatimuksen poisto laajentaa poikkeuksen soveltamisalaa.

Hallituksen esityksen perusteluissa on huomionarvoista, että hallitus pitää pientuottajien valmistuspaikkamyynnistä syntyvät kansanterveydelliset riskit nuoriin ja lapsiin hallittavissa ikärajalvannon ja valvontaviranomaisen tarkastusoikeuksien avulla. Esityksen mukaan ikärajalvonta on 2010-luvulle tultaessa tehostunut sekä yksityisissä vähittäisliikkeissä että Alkossa, eikä esityksen arvioida heikentävän valvontaa. Valmistuspaikat, joista myytäisiin yli tavallisen luvanvaraisen vähittäismyynnin vahvuisia alkoholijuomia, olisivat valvontaviranomaisen tiedossa ja niihin kohdistettaisiin valvontaa.<sup>193</sup>

Hallitus siis arvioi, että alkoholijuomien myynti suoraan kuluttajalle valmistuspaikalla on hyväksyttävää, kun valvonnan keinot ovat kunnossa. Tämä arvio on epäjohtonmukainen itse valmistustaparajoituksen perustelun kanssa, joka on rakennettu nuorten ja erityisesti nuorten naisten suojelemisen varaan. Jos valmistuspaikkamyynnissä riittäväksi suojaksi katsotaan tehostunut ikärajalvonta, ei ole selvää, miksi luvanvaraisessa vähittäismyynnissä, jossa ikärajalvonta on hallituksen oman arvion mukaan tehostunut samansuuntaisesti, tämä ei ole riittävä. Toisaalta huomioon tulee ottaa se, että pienpanimoiden tuotteet ovat erityistuotteita, jotka eivät välttämättä kiinnosta nuoria yhtä paljon. Havainto kuitenkin vahvistaa luvussa 4.2.2 esitettyä arviota valmistustaparajoituksen heikosta johdonmukaisuudesta.

Pientuottajalla on oikeus hakea toimituslupaa muiden vähittäismyyjien tavoin. Toimitusluvan kautta pientuottaja saa toimittaa ainoastaan kotimaan vähittäismyynnistä myytäväksi sallittuja tuotteita eli käymisteitse valmistettuja enintään 8,0 tilavuusprosenttisia ja muulla tavoin valmistettuja enintään 5,5 tilavuusprosenttisia juomia. Pientuottajan kannalta syntyy asetelma, jossa sama tuottaja voi myydä yli 8,0 tilavuusprosenttista käymisteitse valmistamaansa tuotetta kuluttajalle valmistuspaikalla, mutta ei

---

<sup>193</sup> HE 44/2026 vp, s.25.

toimittaa. Valmistustaparajoitus toimitusluvassa on se, joka muodostaa tämän rajoituksen pienpanimoiden osalta.

### 5.3 Toimituslupa

Hallituksen esityksessä (HE 131/2025 vp) ehdotetaan uutta toimituslupaa, joka koskee kotimaan luvanvaraisesta vähittäismyynnistä (pientuottajat kuuluvat tähän), alkoholiyhtiöstä tai rajat ylittävistä etämyynnistä myydyin alkoholijuoman luovutusta ostajalle. Toimituslupa vaaditaan siltä, joka luovuttaa alkoholijuoman asiakkaalle Suomessa, eli rajat ylittävän etämyynnin osalta kaikilla toimitusketjun osilla ei tarvitse olla toimituslupaa.<sup>194</sup>

Kuten luvussa 4.1 on todettu, monopolista erotettavissa olevaa lupajärjestelmää tulee arvioida SEUT 34 artiklan mukaisena tuonnin määrällisiä rajoituksia vaikutukseltaan vastaavana toimenpiteenä. *Keck*-oikeuskäytännön mukaan myyntijärjestelyihin ei kuitenkaan sovelleta SEUT 34 artiklaa<sup>195</sup>. Aiemmin on todettu, että vähittäismyyntilupavaatimus ei ole *Keck*-oikeuskäytännön tarkoittama myyntijärjestely, koska sitä ei sovelleta kaikkiin toimijoihin samalla tavalla. Alkolla on oikeus harjoittaa vähittäismyyntiä ilman kyseistä lupaa. Toimituslupa on luonteeltaan vastaava lupajärjestelmä. Toimituslupavaatimusta sovelletaan kuitenkin yhtäläisesti kotimaan vähittäismyyntiin, Alkoon ja rajat ylittävään etämyyntiin.<sup>196</sup> Toimituslupa siis täyttää *Keck*-oikeuskäytännön ensimmäisen edellytyksen siitä, että sitä sovelletaan kaikkiin toimijoihin.

*Keck*-oikeuskäytännön toisena edellytyksenä on se, että vaikuttaako myyntijärjestely oikeudellisesti ja tosiasiallisesti samalla tavoin kotimaisten ja tuontituotteiden markkinointiin. Syrjivyyden osalta kiinnitetään huomiota siihen, saako kotimainen tuotanto kilpailuedun. Hallituksen esityksen mukaan toimituspassikoe järjestetään suomeksi, ruotsiksi ja englanniksi ja sen järjestävät useimmat suomalaiset oppilaitokset.<sup>197</sup> Tällöin kotimaiset toimijat voivat saada toimitusluvan osalta kilpailuedun, jolloin SEUT 34 artikla tulee sovellettavaksi. Toimituslupaa voidaan kuitenkin hakea ilman, että kaikki toimittajat ovat vielä suorittaneet toimituspassin. Luvanhakijalta edellytetään luvan hakemisen vaiheessa ainoastaan selvitystä siitä, miten hakija huolehtii toimituspassien suorittamisesta.<sup>198</sup> Lisäksi etämyyjän itsensä ei ole välttämätöntä hakea toimituslupaa, vaan vaatimus kohdistuu Suomessa

---

<sup>194</sup> HE 131/2025 vp, s. 37.

<sup>195</sup> Asiat C-267/91 ja C-268/91, *Keck*, ECLI:EU:C:1993:905. Kohta 16.

<sup>196</sup> HE 131/2025 vp, s. 62.

<sup>197</sup> HE 131/2025 vp, s. 62.

<sup>198</sup> HE 131/2025 vp, s. 97.

alkoholijuoman luovuttavaan<sup>199</sup>. Toimitusluvan ja siihen sisältyvän toimituspassin vaatimus saattaa *Snellin* mukaan vaikuttaa ulkomaisiin toimijoihin enemmän kuin kotimaisiin, joiden voi käytännössä olla helpompi sellainen hankkia.<sup>200</sup> Keck-oikeuskäytännön mukainen toinen edellytys ei välttämättä täyty, joten on perusteltua arvioida toimituslupaa ja siihen liittyvää toimituspassia SEUT 34 artiklan mukaisena vaikutukseltaan vastaavana toimenpiteenä.

Näin ollen toimitusluvan oikeuttamista tulee arvioida SEUT 36 artiklan mukaisesti. Hallituksen esityksen mukaan toimitusluvan tarkoituksena on ihmisten terveyden ja alaikäisten suojeleminen.<sup>201</sup> Toimitusluvan avulla varmistetaan se, että alkoholijuomien luovutustilanteet ovat valvonnan piirissä<sup>202</sup>. Toimitusluvalla pyritään suojelemaan ihmisten terveyttä ja yleistä järjestystä. Erityisesti toimituslupaan kuuluvilla luovutuskielloilla on merkitystä tavoitteiden saavuttamisen kannalta. Välttämättömyyden kannalta merkitsevää on se, olisiko sama tavoite saavutettavissa vähemmän rajoittavin keinoin. Hallituksen esityksessä on arvioitu useita vaihtoehtoisia sääntelymalleja<sup>203</sup>. Toimituslupa on nähdäkseni oikeutettavissa SEUT 36 artiklan mukaisesti, sillä se täyttää suhteellisuusarvioinnin kriteerit. On kuitenkin huomattava, että tämä arvio koskee itse toimituslupaa sääntelyn osana, ei toimitusluvan sisältämää valmistustaparajoitusta, jonka oikeuttaminen on arvioitu luvussa 4.

Hallituksen esityksen (HE 131/2025 vp) mukaan toimitusmyynnissä noudatetaan samoja rajoituksia alkoholijuoman myynnistä kuin luvanvaraisessa muussa vähittäismyynnissä. Kotimaan vähittäismyynnissä (muualta kuin Alko Oy:stä) vastaanotettu ja toimitettu alkoholijuoma voi olla käymisteitse valmistettu enintään 8,0 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävästä alkoholijuomasta tai muulla tavoin valmistetusta, enintään 5,5 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävästä alkoholijuomasta.<sup>204</sup>

*Raition* mukaan valmistustaparajoituksen ulottamisessa toimitusmyyntiin ei sinänsä ole EU-oikeudellisia esteitä, sillä ehdotus on johdonmukainen suhteessa aikaisempiin kansallisiin uudistuksiin.<sup>205</sup> Sama valmistustaparajoitus koskee sekä vähittäismyyntiä että siihen liittyvää toimitusta, jolloin sääntely näyttäytyy johdonmukaisena. Ongelmana on kuitenkin aiemmin esille tuotu

---

<sup>199</sup> HE 131/2025 vp, s. 37.

<sup>200</sup> Snell, Asiantuntijalausunto HE 131/2025 vp TaV 16.10.2025, s.2 ja HE 131/2025 vp, s.62.

<sup>201</sup> HE 131/2025 vp, s.63.

<sup>202</sup> HE 131/2025 vp, s.99.

<sup>203</sup> Vaihtoehtoina on harkittu toimituksen sisällyttämistä vähittäismyyntilupaun, erillisen toimitusluvan hakemista ainoastaan vähittäismyyntiluvan haltijoille, toimituksen rajaamista vain koti- ja yritysosoitteisiin, toimituksen järjestämistä ilmoituksenvaraisena toimintana sekä toimituksen sallimista kokonaan ilman lupa- tai ilmoitusmenettelyä. HE 131/2025 vp, s.64–66.

<sup>204</sup> HE 131/2025 vp, s.101–102.

<sup>205</sup> Raitio, Asiantuntijalausunto HE 131/2025 vp TaV 16.10.2025, s. 5.

valmistustaparajoituksen EU-oikeudellinen hyväksyttävyyys. Jos luvanvaraisen vähittäismyynnin valmistustaparajoitus puolestaan on luvussa 4 esitetyn analyysin perusteella SEUT 34 artiklan vaikutukseltaan vastaava toimenpide eikä oikeutettavissa SEUT 36 artiklan nojalla, sama ongelma siirtyy toimitusluvan sisältöön, vaikka toimituslupa olisi itsessään oikeutettavissa SEUT 36 artiklan nojalla. Kansallisen sääntelyn sisäinen johdonmukaisuus ei tee EU-oikeuden vastaisesta rajoituksesta hyväksyttävää.

Tämä ei kuitenkaan ole ainoa huomio, joka toimitusluvan sisältämästä valmistustaparajoituksesta tulee tehdä. Toimituslupa on samanaikaisesti se myyntikanava, jossa järjestelmän eri osien välinen epäjohdonmukaisuus tulee kaikkein selvimmin näkyviin. Toimitusluvan haltija, joka toimittaa alkoholijuoman suomalaiselta vähittäismyyjältä tai pientuottajalta, on sidottu valmistustaparajoitukseen. Toimitusluvan haltija, joka toimittaa alkoholijuoman rajat ylittävistä etämyynnistä, ei ole. Alko Oy saa toimittaa koko valikoimansa ilman valmistustaparajoitusta. Pientuottaja saa myydä valmistuspaikalla sekä yli 8,0 tilavuusprosenttia käymisteitse valmistettuja että yli 5,5 tilavuusprosenttia muulla tavoin valmistettuja tuotteitaan, mutta ei toimittaa niitä asiakkaalle.

Kotimaisten toimijoiden näkökulmasta asetelma on edellä esitetyn käänteisen syrjinnän tyyppinen. Toimittaja ei voi toimittaa asiakkaalle yli 5,5 tai 8,0 prosentin vahvuisia tuotteita luvanvaraisesta vähittäismyynnistä, mutta ulkomainen etämyyjä voi toimittaa enintään 80 tilavuusprosenttisia juomia. Hallituksen esityksen (131/2025 vp) 3 §:n 1 momentin 11 kohdassa on selvennetty, että rajat ylittävä etämyynti ei ole vähittäismyyntiä. Oikeudellinen luokittelu ei kuitenkaan poista sitä, että kuluttajan näkökulmasta etämyynti toimii vaihtoehtoisena kanavana samoille tuotteille, joita valmistustaparajoitus sulkee pois luvanvaraisesta vähittäismyynnistä. Vaikka käänteinen syrjintä ei itsessään ole EU-oikeudellinen ongelma, asetelma on merkityksellinen valmistustaparajoituksen oman johdonmukaisuusarvioinnin kannalta.

#### **5.4 Sääntelyn johdonmukaisuus ja monopolin alan kaventuminen**

Valmistustaparajoitus asettuu eri tavoin kuhunkin tarkasteltuun myyntikanavaan. Rajat ylittävässä etämyynnistä sitä ei sovelleta. Pientuottajien valmistuspaikkamyynnistä se poistuu HE 44/2026 vp:n myötä. Toimitusluvassa se säilyy kotimaan vähittäismyynnistä ja pientuottajalta hankittujen tuotteiden osalta.

Kuten luvussa 4.2.2 on todettu, että SEUT 36 artiklan nojalla perusteltavan rajoituksen tulee vastata tavoiteltavaan päämäärään johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla. Tähän vaatimukseen

vastaaminen on vaikeampaa silloin, kun rajoitus kattaa vain osan myyntikanavista. Valmistustaparajoitus on perusteltu nuorten ja erityisesti nuorten naisten suojelemisella. Jo luvussa 4 osoitettiin, että tavoite ei kuitenkaan sovi yhteen sen kanssa, että nuorten miesten suosimat tuotteet ovat luvanvaraisessa vähittäismyynnissä ja tyttöjen suosima long drink voidaan valmistaa myös käymisteitse. Luvun 5 kanavakohtainen tarkastelu vahvistaa johdonmukaisuusongelmaa entisestään. Jos valmistustaparajoituksen peruste on nuorten suojeleminen, tällaisten tuotteiden saatavuus rajat ylittävän etämyynnin kautta sekä pientuottajien valmistuspaikkamyynnin vapauttaminen vastaavista rajoituksista heikentävät rajoituksen tavoiteltua vaikutusta. Toisaalta etämyynnin osuus on vielä tällä hetkellä vähäistä ja valmistuspaikkamyynnin osalta tuotteet ovat luonteeltaan pääasiassa erityistuotteita, jotka eivät lähtökohtaisesti herätä nuorten kiinnostusta.

Valmistustaparajoituksen perusteena olevaan nuorten ja erityisesti nuorten naisten suojelemaan ei enää kiinnitetä huomiota uusissa alkoholilain muutoksissa. HE 131/2025 vp ja HE 44/2026 vp perustellaan muilla tavoitteilla, vaikka niiden myötä valmistustaparajoituksen piiriin kuuluvat tuotteet tulevat kuluttajien saataville muita reittejä pitkin.

Samanaikaisten uudistusten yhteisvaikutus herättää myös SEUT 37 artiklaa koskevan kysymyksen. Luvussa 4.1 todettiin, ettei yksittäinen valmistustaparajoitus riitä muuttamaan tilannetta siten, ettei Alko Oy toteuttaisi yleisen edun mukaista tehtäväänsä. Kun kaikkia viimeaikaisia uudistuksia tarkastellaan yhdessä, monopolin ala kaventuu useasta suunnasta. Alko Oy:n osuus kotimaisesta alkoholin vähittäismyynnistä oli vuonna 2025 noin 38 prosenttia, kun se vielä 2000-luvun alkuvuosina oli yli 50 prosenttia<sup>206</sup>. Hallituksen esityksessä (HE 44/2026 vp) on todettu, että monopolin oikeutus voidaan haastaa EU-oikeuden vastaisena, jos sen ala kutistuu niin paljon, ettei se enää uskottavasti suojaa kansanterveyttä.<sup>207</sup> Kilpailun avaaminen vähitellen heikentää samalla jatkuvasti monopolin ylläpitämisen kansanterveydellisiä perusteita. Ainoastaan markkinaosuuden kaventumisen perusteella ei voida kuitenkaan vielä tehdä johtopäätöksiä siitä, että kestääkö monopolin kansanterveydelliset perusteet kriittistä tarkastelua<sup>208</sup>.

Viinit ja väkevät alkoholijuomat säilyvät edelleen monopolin piirissä. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksessä viinien vähittäismyynnin vapauttamisesta on huomautettu, että monopolin alan supistaminen merkitsee samalla luopumista niistä kansanterveydellisistä perusteista, joilla kulloinkin vapautettavien tuotteiden saatavuutta oli rajoitettu. Vastaavasti monopolin piirissä säilyvien

---

<sup>206</sup> HE 44/2026 vp, s. 18.

<sup>207</sup> HE 44/2026 vp, s. 30.

<sup>208</sup> STM 2025:18, s. 92.

tuoteryhmien on tarkoitus olla sellaisia, joiden osalta tiukin saatavuuden kontrolli on kansanterveydellisesti perusteltua.<sup>209</sup> Lisäksi jos etämyynnin käyttö kasvaa huomattavasti ja kuluttajat alkavat hankkia luvanvaraisesta vähittäismyynnistä entistä enemmän mietoja viinejä monopolin vahvempien viinien sijaan, kysymys siitä toteuttaako monopoli enää kansanterveydellistä tavoitetta, voi tulla arvioitavaksi. Nyt arvioitavan tilanteen osalta se jää kuitenkin avoimeksi.

---

<sup>209</sup> STM 2025:18, s. 83.

## 6 Markkinoiden sopeutuminen ja sääntelyn toimivuus

Luvuissa 4 ja 5 valmistustaparajoitusta on arvioitu EU-oikeudellisesta näkökulmasta. Luvussa 4.2.1 on tuotu esille, että valmistustaparajoitus voi johtaa siihen, että kotimaiset valmistajat siirtyvät valmistamaan tuotteitaan käymisteitse tislauksen sijasta, jolloin rajoituksen vaikutus nuorten naisten suojeluun jää olemattomaksi. Tämä havainto avaa kysymyksen laajemmasta markkinoiden sopeutumisesta ja sääntelyn kannustinvaikutuksista.

Valmistustaparajoituksen EU-oikeudellinen arviointi ei vielä kerro sitä, saavuttaako rajoitus tavoitettaan. Rajoituksen oikeudellinen sallittavuus on yksi kysymys ja sen käytännön toimivuus ja kannattavuus toinen. Tätä ei voi ratkaista ainoastaan oikeudellisella tarkastelulla, vaan siihen tarvitaan oikeustaloustieteen ja sääntelyteorian metodeja. Oikeudellinen tarkastelu vastaa kysymykseen siitä, onko rajoitus sallittu EU-oikeudellisesta näkökulmasta. Sääntelyn toimivuuden tarkastelu taas vastaa kysymykseen siitä, saavuttaako rajoitus sille asetetun tavoitteen käytännössä. Näkökulmat siis täydentävät toisiaan.

Oikeustaloustieteellisessä tarkastelussa keskitytään kuluttajien ja valmistajien reagointiin valmistustaparajoitukseen sekä markkinoiden rakenteelliseen sopeutumiseen. Sääntelyteoreettisesti tarkastellaan, onko tuoteperusteinen sääntely toimiva lähestymistapa asetettuun tavoitteeseen nähden ja voidaanko sitä käytännössä valvoa.

### 6.1 Valmistustaparajoitus ja markkinat

#### 6.1.1 Markkinoiden sopeutuminen

Hallituksen esityksessä (HE 7/2024 vp) on arvioitu vapautuksen markkinavaikutuksia. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen arvion mukaan vapautettujen tuotteiden myyntipaikkojen lukumäärä kasvaa noin 17-kertaiseksi.<sup>210</sup> Saatavuuden paraneminen ja kilpailun lisääntyminen laskee käymisteitse valmistettujen 5,6–8,0 tilavuusprosenttisten juomien hintoja. Hintojen laskun ja saatavuuden paranemisen seurauksena näiden tuotteiden kulutus kasvaa. Alkon osuus alkoholijuomien kokonaisymyynnistä laskee, ja päivittäistavarakaupan osuus nousee vastaavasti.<sup>211</sup>

---

<sup>210</sup> HE 7/2024 vp, s. 29.

<sup>211</sup> He 7/2024 vp, s. 12 ja s. 16.

Vapautuksen rajaaminen valmistustavan perusteella merkitsee sitä, että markkinavaikutus kohdistuu nimenomaan käymisteitse valmistettuihin tuotteisiin. Tislattua alkoholia sisältävien yli 5,5 tilavuusprosenttisten juomien myyntikanavat pysyvät ennallaan. Näiden tuotteiden pitäminen rajatummin saatavilla oli hallituksen esityksen mukaan perusteltua erityisesti nuorten tyttöjen alkoholihaittojen ehkäisyyn.<sup>212</sup>

Alkoholijuomien vähittäismyynnin lähtökohtana on valtiollinen vähittäismyyntimonopoli. Määttä kuvaa monopolia markkinamuotona, jossa on vain yksi myyjä, ja esittää epätäydellisen kilpailun yhdeksi keskeiseksi perusteluksi oikeudelliselle sääntelylle. Oikeustaloustieteessä monopoli erotetaan luonnollisesta monopolista, jossa monopolin olemassaolo perustuu mittakaavaetuihin eli alentuviin yksikkökustannuksiin.<sup>213</sup> Alko Oy:n yksinoikeus vähittäismyyntiin ei ole tämän tyyppinen luonnollinen monopoli vaan lainsäädännöllä luotu markkinoille pääsyn rajoitus. Alko Oy ei vastaa tuotannosta, mutta se aiheuttaa tehokkuustappion suhteessa kilpailulliseen markkinaan. Monopoli on siten markkinahäiriö, jonka oikeutus on haettava muualta kuin markkinoiden tehokkaasta toiminnasta.

Mikrotaloustieteen peruslähtökohta on, että kuluttajien ja yritysten päätökset järjestyvät markkinahintojen kautta kohti tasapainoa. Kilpailullisilla markkinoilla tasapaino syntyy kysynnän ja tarjonnan yhteisvaikutuksesta. Markkinat pyrkivät tähän tasapainoon kuluttajien ja yritysten valintojen kautta.<sup>214</sup> Markkinoita kohti tasapainoa ohjaavat voimat ovat niin vahvoja, että yritykset ohjata markkinoita pois niiden suunnasta ovat usein tehottomia tai jopa haitallisia.<sup>215</sup> Valmistustaparajoitus on juuri tällainen yritys ohjata markkinoita. Markkinat kuitenkin sopeutuvat rajoitukseen sekä kysynnän että tarjonnan kautta.

Cooter ja Ulen ovat havainnollistaneet sopeutumista vuokrasääntelyn esimerkin kautta. Kun kaupunki asettaa vuokralle markkinatasoa alemman ylärajan alentaakseen asumiskustannuksia, matalampi vuokrataso lisää kysyntää, mutta toisaalta voi vähentää vuokranantajien halukkuutta tarjota asuntoja vuokralle. Osa vuokranantajista siirtää asunnot muihin käyttötarkoituksiin, kuten myyvät omistusasunnoiksi, koska alempi vuokra ei ole kannattava. Lopputuloksena on asuntopula, sillä halvempaa vuokraa tavoitellut sääntely johtaa asuntojen niukkuuteen.<sup>216</sup> Sääntely ei tuota automaattisesti sitä lopputulosta, jota lainsäätäjät tavoittelee. Sääntelyn takia voi syntyä ei haluttuja kannustinvaikutuksia.

---

<sup>212</sup> HE 7/2024 vp., s. 10.

<sup>213</sup> Määttä 2016, s. 46 ja Cooter – Ulen 2016, s. 29.

<sup>214</sup> Cooter – Ulen 2016, s. 29.

<sup>215</sup> Cooter – Ulen 2016, s. 12.

<sup>216</sup> Cooter – Ulen 2016, s. 31–32.

Valmistajilla on sääntelyn takia kannustin siirtyä valmistamaan tuotteita tislauksen sijasta käymisteitse, koska käymisteitse valmistetuilla tuotteilla on laajempi jakelukanava. *Kuusela ja Raitio* toteavat, että valmistustaparajoituksen takia juomasekoitusten kotimaiset valmistajat voivat siirtyä valmistamaan tuotteita tislauksen sijasta käymisteitse.<sup>217</sup> Valmistajan näkökulmasta kyse on strategisesta valinnasta. Tuotantomenetelmän vaihtaminen on kannattavaa, jos siitä saatava lisätulo laajemmasta jakelusta ylittää vaihdosta tai lisäyksestä aiheutuvat kustannukset.<sup>218</sup>

Kun käymisteitse valmistettujen alkoholijuomien myynti suuremmalla tilavuusprosentilla vapautettiin luvanvaraiseen vähittäismyyntiin, näiden tuotteiden saatavuus parani kuluttajien kannalta merkittävästi. Tislattua alkoholia sisältävät tuotteet jäivät yli 5,5 tilavuusprosenttisten osalta Alko Oy:n monopolin piiriin. *Määttä* kuvaa tuotteiden välistä korvattavuutta kysynnän ristijouston käsitteellä. Jos kahden hyödykkeen ristijousto on positiivinen, ne ovat toisiaan korvaavia eli substituutteja.<sup>219</sup> Tislattua alkoholia sisältävän ja käymisteitse valmistetun tuotteen välinen korvattavuus on oletettavasti vahva, sillä tuotteet vastaavat kuluttajan kannalta pitkälti samaa tarvetta. Hallituksen esityksen oma vaikutusarviointi ennakoikin, että vapautus ei välttämättä pidä käymisteitse valmistettuja ja tislattuja tuotteita erillään markkinoilla. Vapautuksen seurauksena kulutus voi siirtyä tislattuista juomasekoituksista käymisteitse valmistettuihin vastaaviin tuotteisiin, ja esityksessä todetaan, että kuluttajien osto- ja kulutuskäyttäytyminen voi muovautua pysyvästi siten, että kuluttajat suosivat käymisteitse valmistettuja tuotteita.<sup>220</sup>

Vahvasta korvattavuudesta seuraa markkinoiden sopeutuminen. Kuluttajat siirtyvät tislattuista juomasekoituksista vähittäismyynnissä saatavilla oleviin käymisteitse valmistettuihin tuotteisiin, koska näiden saatavuus on helpompaa ja hinta on kilpailun takia edullisempi. Toisaalta kuluttajien käyttäytyminen ei ole aina rationaalista, eli on myös mahdollista, että osa kuluttajista pysyy totutuissa Alko Oy:stä saatavista tislatuissa juomasekoituksissa vaihtoehtojen lisääntymisestä huolimatta. Psykologisessa taloustieteessä on asetettu kyseenalaiseksi se, kuinka rationaalisesti kuluttajat todellisuudessa käyttäytyvät<sup>221</sup>. Substituutiovaikutuksen laajuus riippuu siten kuluttajien tottumuksista ja siitä, kuinka helposti he siirtyvät uusiin tuotteisiin.

---

<sup>217</sup> Kuusela – Raitio 2024, s. 37. ks. myös TaVL 8/2024 vp– HE 7/2024 vp., s.4.

<sup>218</sup> Cooter – Ulen 2016, s. 22–23.

<sup>219</sup> Määttä 2016, s. 86.

<sup>220</sup> HE 7/2024 vp, s. 17.

<sup>221</sup> Määttä 2016, s.16.

Muutoksen jälkeiset tilastot tukevat substituution oletusta. 5,6–8-prosenttisten oluiden myynti muussa vähittäismyynnissä kasvoi 9 tuhannesta litrasta vuonna 2023 yhteensä 470 tuhanteen litraan vuonna 2024, ja vastaavan vahvuisten mietojen viinien myynti kasvoi samalla ajanjaksolla nolasta 374 tuhanteen litraan sataprosenttisenä alkoholina mitattuna.<sup>222</sup> Samaan aikaan alkoholin kokonaiskulutus väheni 4,4 prosenttia edellisvuoteen verrattuna.<sup>223</sup> Käymisteitse valmistettujen korkeamman tilavuusprosentin juomien vapauttaminen luvanvaraiseen vähittäismyyntiin ei siten ole kasvattanut kokonaiskulutusta, vaan siirtänyt myyntiä Alko Oy:ltä muuhun vähittäismyyntiin. Siirtymä on linjassa sen kanssa, että kuluttaja valitsee tuotteen sen perusteella, mikä on helpoimmin saatavilla ja edullisin, ei sen perusteella, miten tuote on valmistettu.

Valmistustaparajoitus ei toimi ainoastaan kansallisten markkinoiden sisällä. Markkinat sopeutuvat valmistustaparajoitukseen myös maantieteellisesti. *Määttän* mukaan samoille maantieteellisille markkinoille kuuluvat kaikki tuottajat, jotka asiakkaiden näkökulmasta kilpailevat samalla alueella. Tällöin kuitenkin transaktiokustannuksilla sekä kuluttajan tottumuksilla on arvioinnissa keskeinen rooli.<sup>224</sup> Valmistustaparajoitus on otettu lainsäädäntöön, kun alkoholijuomien markkinat olivat pitkälti kansalliset. Etämyynnin oikeustilan selventäminen madaltaa rajat ylittävän kaupan kynnystä kuluttajalle ja laajentaa näin merkityksellisiä markkinoita. Kun markkinat laajenevat, valmistustaparajoitus kohdistuu enää vain osaan niistä markkinoista, joilla kuluttaja toimii.

Markkinoiden sopeutuminen valmistaja- ja kuluttajapuolelta sekä etämyynnin selkeyttäminen merkitsevät sitä, että valmistustaparajoituksen tavoitteiden ja markkinoiden välillä on ongelma. Normi rajoittaa tietyn valmistustavan perusteella tuotekategorian saatavuutta, mutta markkinat sopeutuvat useasta suunnasta. Tällöin rajoitus menettää merkityksensä.

### 6.1.2 Rajoituksen tehokkuus

Markkinoiden sopeutuminen vaikuttaa siihen, toimiiko sääntely sille asetetun tavoitteen mukaisesti. Oikeustaloustieteessä sääntelyn tehokkuutta arvioidaan vertaamalla sen tuottamia hyötyjä siitä aiheutuviin kustannuksiin. Tätä kutsutaan Kaldor–Hicksin tehokkuudeksi, jonka mukaan muutos on tehokas, jos hyötyjen saajat voittavat enemmän kuin häviäjät menettävät. Riittävää on potentiaalinen kompensatio. Kyse on kustannus-hyötyanalyysistä, jossa huomioidaan sekä yksityiset että sosiaaliset kustannukset ja hyödyt.<sup>225</sup> *Määttä* huomauttaa, että kriteerin soveltaminen on kuitenkin käytännössä

---

<sup>222</sup> Lupa- ja valvontavirasto, alkoholitilastot, jakelutiet-tilastot tammi–joulukuu 2023, 2024 ja 2025.

<sup>223</sup> Terveystieteiden tutkimuskeskus, Alkoholi- ja tupakkatuotteiden kulutus 2024, s. 1.

<sup>224</sup> *Määttä* 2016, s. 86.

<sup>225</sup> Cooter – Ulen 2012, s. 42 ja *Määttä* 2016, s. 16.

vaikeaa, koska kompensaation riittävyyden arviointi edellyttää samalla kannanottoa vaikeisiin arvostusongelmiin.<sup>226</sup> Valmistustaparajoituksen tavoittelemat kansanterveyshyödyt eivät ole suoraan rahamääräisesti mitattavissa, mikä tekee arvostuksesta vaikeaa.

Valmistustaparajoituksen tavoiteltu hyöty on nuorten tyttöjen alkoholihaittojen ehkäisy pitämällä tislattua alkoholia sisältävät juomasekoitukset Alkon monopolin piirissä. Markkinoiden sopeutuminen heikentää tätä tavoiteltua hyötyä merkittävästi. Kuten edellä on todettu, kuluttajat siirtyvät saman vahvuusluokan käymisteitse valmistettuihin tuotteisiin, ja valmistajat voivat tuottaa vastaavia tuotteita käymisteitse. Nuorten tyttöjen suosimia juomia vastaavia tuotteita tulee näin luvanvaraiseen vähittäismyyntiin rajauksen kiertäen, ja rajauksen tavoittelema vaikutus jää pitkälti toteutumatta.

Tavoitellun hyödyn merkittävyyttä heikentää myös se, että monopolin piirissä oleva tuotekategoria on käytännössä pieni. Alko Oy:n valikoimassa on tällä hetkellä 10 juomasekoitusta, joiden vahvuus ylittää 5,5 tilavuusprosenttia mutta on enintään 8,0 prosenttia.<sup>227</sup> Rajaus koskee siten hyvin kapeaa tuotejoukkoa, mikä rajoittaa kansanterveysvaikutuksen maksimia jo lähtökohtaisesti. Vaikka rajaus täyttäisi tavoitteensa täydellisesti eikä markkinoiden sopeutumista tapahtuisi, saavutettava kansanterveyshyöty olisi kategorian pienuuden takia vähäinen.

Kustannuspuolella rajaus ylläpitää Alko Oy:n monopolia osassa tuoteryhmää. Kuten luvun alussa todettiin, monopoli aiheuttaa tehokkuustappion suhteessa vapaasti kilpailullisille markkinoille. Vapautuksen seurauksena alkoholin kulutuksen ennakoitiin kasvaa käymisteitse valmistettujen juomien kautta, ja tämän on arvioitu nostavan alkoholista aiheutuvia haitallisia kustannuksia korkeintaan kymmenellä miljoonalla eurolla vuosittain.<sup>228</sup> Vastaavasti arvioitiin valtion verotulojen kasvavan noin kymmenellä miljoonalla eurolla vuosittain, mutta oluen alkoholiveron alennus pienentäisi verotuloja 25 miljoonalla eurolla.<sup>229</sup> Hallituksen esityksessä arvioidaan sitä myös, että oluen tilastoitu kulutus nousee 1–2 prosenttia pääosin kulutuksen väkevöitymisen seurauksena.<sup>230</sup> Väkevöityminen heikentää rajauksen tavoitetta myös vapautetun kategorian sisällä.

---

<sup>226</sup> Määttä 2016, s. 16.

<sup>227</sup> Alko Oy:n verkkokauppa alko.fi, juomasekoitukset vahvuusluokassa 5,6–8,0 tilavuusprosenttia. Tieto tarkistettu 23.4.2026.

<sup>228</sup> HE 7/2024 vp, s.14. Esityksessä on huomioitu myös se, että välittömät kustannukset eivät ole ainoa haitta, jota alkoholista aiheutuu yhteiskunnalle.

<sup>229</sup> HE 7/2024 vp, s.13–14. Verotulojen kasvu on kuluttajilta valtiolle suuntautuva varojensiirto eikä varsinainen hyöty Kaldor–Hicks-tehokkuuden kannalta. Tulonsiirto tasapainottaa vapautuksen aiheuttamaa julkistaloudellista kustannusta, mutta ei kompensoi terveyshaittoja.

<sup>230</sup> HE 7/2024 vp, s.13.

Rajauksen tavoitteleva terveyshyöty edellyttää, että markkinoiden sopeutumista ei tapahdu. Koska kuluttajat ja valmistajat sopeutuvat väistämättä, hyödyt jäävät toteutumatta. Rajauksen hyötyjen ja kustannusten epätasapaino ilmentää sitä, että sääntely kohdistuu muuttujaan, johon markkinat voivat sopeutua. Kun tavoitteena on nuorille alkoholista aiheutuvien haittojen ehkäisy, keskeinen kysymys on, löytyisikö sääntelylle parempi kohde, kuin tuotteen ominaisuuksiin perustuva rajoitus.

## 6.2 Sääntelyn kohdentuminen

Jos valmistustapa ei ole mielekäs kohde suhteessa sääntelyn tavoitteeseen, tulee pohdittavaksi millainen sääntely vastaisi paremmin sille asetettua tavoitetta. *Tala* on jäsentänyt tätä kysymystä erottelemalla kolme tyypillistä syytä lakiuudistuksen vaikuttamattomuuteen. Selitys voi liittyä lainlaatijan tiedonpuutteeseen säänneltävästä alasta, päätöksentekovaiheen kompromisseihin tai siihen, että käytettävissä ei vain ole riittävän toimivaa sääntelykeinoa.<sup>231</sup>

Sääntelystrategiat voidaan jäsentää sen mukaan, millaisella ohjauksella lainsäätäjät pyrkii vaikuttamaan kohteeseen. Sääntely voi pohjautua välittömiin kieltoihin ja rajoituksiin, joita tuetaan sanktioilla, tai vaihtoehtoisesti taloudellisiin kannustimiin kuten veroihin ja maksuihin. Kolmas mahdollisuus on pyrkiä ohjaamaan kohdetahon käyttäytymistä tiedolla ja vakuuttelulla. Neljäs vaihtoehto jättää sääntelyn sisällön kohdetahojen itsensä määriteltäväksi.<sup>232</sup> Valmistustaparajoituksen voidaan nähdä kuuluvaksi ensimmäiseen vaihtoehtoon eli komentosääntelyyn. Se rajoittaa tietyn tuotekategorian myyntikanavaa ja toisaalta kieltää sen myynnin luvanvaraisessa vähittäismyynnissä. Alkoholihaittojen vähentämisen tavoitteen kannalta on kuitenkin olemassa muihinkin strategioihin kuuluvia keinoja.

Taloudellisen ohjauksen keskeisin muoto alkoholisääntelyssä on verot. *Määttä* pitää alkoholiveroa oikeaan osuneena ohjauksena, koska se sijoittuu elintapasairauden lähteelle. Hinta vaikuttaa kuluttajan päätöksentekoon siinä hetkessä, jolloin ostopäätös tehdään.<sup>233</sup> *Mäkelän* mukaan alkoholihaittojen kokonaismäärä on suoraan sidoksissa väestön alkoholinkulutuksen tasoon ja ongelmakäyttäjien määrä muuttuu samaan suuntaan kuin väestön keskimääräinen kulutus.<sup>234</sup> Koko väestön kulutukseen vaikuttavat keinot, kuten hintaohjaus, ovat siksi tehokkaampia kuin rajatuille tuotekategorioille kohdistuva sääntely.

---

<sup>231</sup> Tala 2005, s. 180–181.

<sup>232</sup> Tala 2005, s. 171–175.

<sup>233</sup> Määttä 2016, s. 16.

<sup>234</sup> Mäkelä 2018, s. 72.

Toinen vaihtoehtoinen lähestymistapa on kohdentaa toimenpiteet niihin mekanismeihin, joilla nuoret saavat alkoholia käyttöönsä. Kuten luvussa 4.2.1 on todettu, nuorten alkoholinkäytön ehkäisyn kannalta merkittävin hankintakanava on aikuinen välikäsi ja erityisesti vanhemmat. Vuonna 2024 seitsemän prosenttia 9.-luokkalaisista ilmoitti vanhempien ostaneen ja 19 prosenttia vanhempien tarjonneen edellisellä käyttökerralla juodun alkoholin. Molemmat osuudet ovat kasvaneet vuodesta 2015. Lisäksi internetin kautta hankitun alkoholin osuus on noussut yhdestä prosentista kymmeneen prosenttiin vuosien 2019 ja 2024 välillä.<sup>235</sup> Tutkimusnäytön perusteella vanhemmuuden tukeminen on vaikuttava keino nuorten alkoholihaittojen ehkäisemisessä. Yläkouluun siirtyminen on tunnistettu keskeiseksi ajankohdaksi nuorten päihdekokeiluille, ja viidennen luokan terveystarkastus tarjoaa mahdollisuuden keskustella vanhempien kanssa päihdekokeiluille altistavista tekijöistä.<sup>236</sup> Nämä vaihtoehtoiset keinot ovat luonteeltaan täysin erilaisia kuin esimerkiksi saatavuuden rajoittaminen ja ne kuuluvat enemmän yhteiskuntapolitiikkaan. Haittojen vähentämisen kannalta on tehokkaampaa keskittyä siihen, mistä nuoret saavat alkoholia, kuin siihen, mitä alkoholia he saavat.

Valmistustapaan perustuva erottelu ei kohdistu niihin tekijöihin, jotka vaikuttavat alkoholihaittojen syntymiseen. Taloudellinen ohjaus kohdistuu kulutuspäätöksen hintatekijään, ja hankintatapoihin kohdistuvat keinot taas alkoholin saatavuuteen nuorten näkökulmasta. Molemmat strategiat vastaavat paremmin haittojen taustalla oleviin mekanismeihin kuin tuotekategorian erotteluun valmistustavan perusteella.

### 6.3 Valvottavuus

Valmistustaparajoituksen toimivuuden arvioinnissa on keskeistä myös se, voidaanko rajoitusta ylipäätään valvoa. Sääntely, jota ei voida valvoa, on ongelmallinen riippumatta siitä, olisiko se muuten oikeutettavissa.

Valvira on pitänyt juomasekoitusten sisältämän alkoholin valmistustavan valvontaa käytännössä vaikeana ja kannattanut siitä luopumista vuoden 2017 kokonaisuudistuksessa.<sup>237</sup> Kun valmistustapa tuotiin takaisin alkoholilakiin, hallituksen esityksessä (HE 7/2024 vp.) todettiin, että sellaista virallista analyysimenetelmää ei ole olemassa, jolla voidaan selvittää, onko alkoholijuoma valmistettu yksinomaan käymisen avulla vai onko se valmistettu joko kokonaan tai osittain laimentamalla väkevää

---

<sup>235</sup> Raitasalo – Markkula 2024, s. 525.

<sup>236</sup> Kosola – Niemelä, K – Niemelä, S 2018, s. 872.

<sup>237</sup> HE 100/2017 vp., s. 63

alkoholijuomaa tai väkiviinaa.<sup>238</sup> Normin ja käytännön välille syntyy tällöin ongelma. Sääntely asettaa rajoituksen, jonka noudattamista ei pystytä varmistamaan.

Aluehallintovirastot ovat nostaneet tämän ongelman esiin hallituksen esityksen lausuntokierroksella. Kaikki lausunnon antaneet aluehallintovirastot vastustivat valmistustaparajoitusta. Aluehallintovirastot totesivat, että ”mikäli 8-prosenttisten alkoholijuomien myynti halutaan sallia vähittäismyyntipaikoissa, tulisi sallia kerralla kaikilla valmistustavoilla valmistettujen alkoholijuomien vähittäismyynti.” Tämä helpottaisi aluehallintovirastojen mukaan myös valvovan viranomaisen valvontatyötä.<sup>239</sup> Aluehallintovirastojen kanta osoittaa, että valvonnasta vastaavat viranomaiset itse pitävät valmistustapaan perustuvaa erottelua hankalana toteuttaa käytännössä. Sääntelyn toimivuuden kannalta on myös merkityksellistä, että normin valvonnasta vastaavat eivät pidä selvästi normia toimivana.

Toimituslupa tuo valvontaan oman lisänsä. Toimituslupa itsessään palvelee kansanterveydellisiä tavoitteita ikärajavälön, toimitusaikojen ja luovutuskieltojen kautta. Hallituksen esityksen mukaan toimituslupa lisää merkittävästi alkoholiviranomaisten valvottavien kohteiden määrää. Aiemmin viranomaisilla on ollut valvottavana noin 14 500 anniskelu- tai vähittäismyyntipaikkaa, mutta toimituslupajärjestelmässä luovutuspaikkoja on käytännössä rajaton määrä. Valvontaa toteutettaisiin osin koeostojen avulla.<sup>240</sup>

Kun toimituslupaan yhdistetään valmistustaparajoitus, valvonnan ongelmat kertaantuvat. Toimittajan tehtävänä on arvioida, onko toimitettava tuote sellainen, jonka toimitus vähittäismyynnistä hankittuna on sallittu. Toimittajalla ei ole käytettävissään sellaista analyysimenetelmää, jota ei ole myöskään valvontaviranomaisilla.

---

<sup>238</sup> HE 7/2024 vp, s. 18.

<sup>239</sup> HE 7/2024 vp, s. 28.

<sup>240</sup> HE 131/2025 vp, s.50

## 7 Johtopäätökset

Valmistustaparajoitusta tulee arvioida SEUT 34 artiklan nojalla. Vaikka valmistustaparajoitus vaikuttaa myös monopolin alaan, sen ensisijainen tehtävä on määrittää luvanvaraisen vähittäismyynnin sisältöä, jolloin se on erotettavissa oleva osa monopolista. Vaikutus monopolin laajuuteen on seurausta vähittäismyyntiluvan sääntelystä, eikä se koske monopolin olemassaoloa tai toimintaa. Valmistustaparajoitus sulkee tislattua alkoholia sisältävät 5,5–8 tilavuusprosenttiset tuotteet pois luvanvaraisesta vähittäismyynnistä ja rajoittaa näin tuotteiden markkinoille pääsyä.

Kansanterveys on SEUT 36 artiklan mukaisena oikeuttamisperusteena hyväksyttävä, mutta se ei yksin riitä rajoituksen hyväksyttävyyden toteamiseen. Suhteellisuusarviointi edellyttää, että toimenpide on soveltuva, välttämätön ja oikeasuhtainen. Valmistustapa itsessään ei ole sidoksissa niihin haittoihin, joiden torjumiseksi rajoitus on säädetty, mikä heikentää rajoituksen soveltuvuutta jo lähtökohtaisesti. Välttämättömyyden osalta vähemmän rajoittavia vaihtoehtoja ei ole selvitetty, vaikka sekä yhtenäinen alkoholipitoisuuden raja että verotukseen perustuva ohjaus vastaisivat samaan kansanterveydelliseen tavoitteeseen vähemmän sisämarkkinoita rajoittavalla tavalla.

Sääntelyn johdonmukaisuuden kannalta nousee esiin useampia ongelmia. Rajoitusta perustellaan kansanterveydellä ja erityisesti nuorten naisten suojelulla. Nuorten miesten suosima olut on kuitenkin luvanvaraisessa vähittäismyynnissä kahdeksaan tilavuusprosenttiin asti. Nuorten naisten toiseksi suosituin juoma siideri jää rajoituksen ulkopuolelle. Tämä on ongelma sääntelyn sisällä. Lisäksi kun tarkastelua laajennetaan muihin uudistuksiin ja myyntikanaviin, huomataan, että samat tuotteet, joita rajoitus sulkee pois luvanvaraisesta vähittäismyynnistä, ovat saatavilla rajat ylittävän etämyynnin kautta ja pientuottajien valmistuspaikan yhteydessä tapahtuvassa myynnissä. Uudemmissa hallituksen esityksissä ei ole enää oltu huolissaan nuorten naisten suojelusta, vaan ikärajavallvonnan on todettu riittävän. Jos ikärajavallvonta on viimeisimmissä hallituksen esityksissä arvioitu riittäväksi suojaamaan nuoria, on vaikea perustella sitä, miksi se ei ollut riittävä vuoden 2024 valmistustaparajoituksen osalta. Tämä ilmentää sitä, että sääntely ei ole johdonmukaista. Pala kerrallaan tehty uudistaminen tuottaa järjestelmän, jossa jokainen yksittäinen ratkaisu on perusteltavissa, mutta kokonaisuus ei kestä kriittistä tarkastelua.

Toimituslupa noudattaa valmistustaparajoitusta kotimaisen luvanvaraisen vähittäismyynnin osalta, mutta ei rajat ylittävän etämyynnin tai Alko Oy:n osalta. Toimitusluvan sisältö on tältä osin johdonmukainen sen kanssa, mitä luvanvaraisessa vähittäismyynnissä muutoin saa myydä, mutta se ei

poista valmistustaparajoituksen EU-oikeudellista ongelmallisuutta. Lisäksi rajoitus koskee juuri sitä tuotekategoriaa, jossa kotimainen tuotanto on suurinta. Protektionismin mahdollisuutta ei voida sivuuttaa.

Alko Oy:n asema ei ole tämän tutkielman varsinainen kysymys, mutta se kulkee taustalla. Monopolin osuus tilastoidusta myynnistä oli vuonna 2025 noin 38 prosenttia ja kapenee jokaisen uudistuksen myötä.<sup>241</sup> Kun monopolin alaa supistetaan, luovutaan samalla niistä kansanterveydellisistä perusteista, joilla tuotteiden saatavuutta on aiemmin rajoitettu. Uudistusten jatkuessa on vain ajan kysymys, milloin monopolin olemassaolon perusteet joutuvat kokonaisuudessaan arvioitaviksi. Se on luonteva jatkotutkimusaihe.

Alkoholilain muutoksen jälkeen 5,6–8 tilavuusprosenttisten oluiden myynti muussa vähittäismyynnissä kasvoi 9 tuhannesta litrasta 470 tuhanteen litraan vuodessa. Mietojen viinien myynti kasvoi 0 litrasta 374 tuhanteen litraan. Kokonaiskulutus laski samaan aikaan 4,4 prosenttia.<sup>242</sup> Kuluttajat siirtyivät Alko Oy:n tarjonnasta luvanvaraiseen vähittäismyyntiin. Valmistajat seuraavat kysynnän perässä. Rajoituksen myötä valmistustavan muuttamiseen on annettu selkeä taloudellinen kannustin.

Sääntely asettaa normin, mutta sen toimivuus riippuu siitä, miten markkinatoimijat siihen reagoivat. Valmistustaparajoituksen kohdalla sekä kuluttajien että valmistajien kannustimet ohjaavat käyttäytymistä tavoitteen vastaiseen suuntaan. Rajoitus kohdistuu tuotteen ominaisuuteen, jota markkinoilla voidaan muuttaa. Valmistaja voi siirtyä toiseen tuotantomenetelmään ja kuluttaja toiseen tuotteeseen. Sääntely, joka aiheuttaa tällaisia kannustimia, ei saavuta tavoitettaan.

Ei ole olemassa virallista analyysimenetelmää, jolla voidaan selvittää, onko alkoholijuoma valmistettu käymisen avulla vai tislatus alkoholista. Aluehallintovirastot vastustivat rajoitusta valvonnallisista syistä. Sääntely, jonka noudattamista ei pystytä teknisesti varmistamaan, on ongelmallista. Se pakottaa luottamaan valmistajiin. Alkoholihaittojen ehkäisyyn on olemassa parempia sääntelystrategioita. Verotus kohdistuu kulutuspäätöksen hintatekijään ja vaikuttaa koko väestön kulutukseen. Hankintatapoihin kohdistuvat toimenpiteet, kuten vanhemmuuden tukeminen, kohdistuvat siihen, mitä kautta nuoret saavat alkoholia käyttöönsä. Molemmat strategiat vastaavat paremmin tavoitteeseen kuin valmistustapaan perustuva erottelu.

---

<sup>241</sup> Lupa- ja valvontavirasto, alkoholitilastot, jakelutiet-tilastot tammi-joulukuu 2023, 2024 ja 2025.

<sup>242</sup> Lupa- ja valvontavirasto, alkoholitilastot, jakelutiet-tilastot tammi-joulukuu 2023, 2024 ja 2025.

Lainsäätäjät voi joko pitää valmistustaparajoituksen voimassa ja luottaa siihen, ettei asia etene, tai muuttaa lainsäädäntöä. Edellinen ei ole kestävällä pohjalla eikä tasolla, jota oikeusvaltiolta voi odottaa. Jälkimmäinen tarkoittaa alkoholilain 17 §:n valmistustapaa koskevan erottelun korvaamista yhtenäisellä alkoholipitoisuusrajalla. Raja voidaan asettaa nykyiselle kahdeksan tilavuusprosentin tasolle. Lainsäädäntöteknisesti muutos on pieni. Yli kahdeksan tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävien juomien vapauttaminen olisi Alko Oy:n kannalta merkittävämpi muutos.

Jos nuorten alkoholihaittojen ehkäisy on sääntelyn todellinen tavoite, keinot on valittava myös sen mukaan. Valmistustapa ei ole sopiva keino tämän tavoitteen saavuttamiseksi. Toisaalta on myönnettävä, että saatavuuden rajoittaminen on lähtökohtaisesti tehokas tapa vähentää kulutusta, mutta se edellyttää, että saatavuutta tosiasiasa rajoitetaan. Valmistustaparajoituksessa näin ei ole, koska, käymisteitse valmistettujen vastaavien tuotteiden valikoiman laajentuminen ja saatavuuden paraneminen vetävät kulutusta näihin tuotteisiin.

Alkoholipolitiikassa on toistuvasti lähdetty siitä, että kansalaisten oletetaan elävän terveellisesti ja heidät pitää ohjata haluttuun käyttäytymiseen, mikäli he eivät itse riskejä ymmärrä. Tämä holhoava lähtökohta on kuitenkin ongelmallinen, kun kyse on aikuisesta ihmisestä, joka kokee työpäivän päätteeksi nautitun lasin viiniä osaksi omaa hyvinvointiaan.<sup>243</sup> Tämä ei tarkoita kuitenkaan sitä, että alkoholihaittoihin ei tulisi puuttua. Se tarkoittaa sitä, että sääntelyn on vastattava ongelmaan oikealla keinolla.

Tutkielman tarkoituksena oli arvioida, onko valmistustapaa perustuva sääntely EU-oikeudellisesti kestävää silloin, kun huomioon otetaan markkinoiden todellinen toiminta ja sääntelyn valvottavuus. Vastaus on kielteinen. Valmistustaparajoitus ei suojele nuorten naisten terveyttä. Se ei oikeastaan suojele ketään. Tämä on johtopäätös, jota ei sanota ääneen, mutta se seuraa itse lainsäädännöstä. EU-oikeuden vaatimuksiin sääntely ei tällaisena vastaa.

---

<sup>243</sup> Gylling, 2014 s. 67.