

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

Eduskunta
Perustuslakivaliokunta

Helsinki 25.10.2017

Lausunto (HE 100/2017 vp., Hallituksen esitys eduskunnalle alkoholilaksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi)

Perustuslakivaliokunnassa on käsiteltävänä alkoholilakia koskeva HE 100/2017 vp. Tähän liittyen olen saanut kutsun saapua perustuslakivaliokunnan asiantuntijakuulemiseen perjantaina 27.10.2017 klo. 9.00. Lausuntopyynnön sisältö on täsmennetty niin, että minulta on pyydetty kommentteja alkoholin ns. etämyyntiä koskevasta sääntelystä. En käsittele asiaa Suomen perustuslain näkökulmasta, vaikka periaatteessa asiaa voisi pohtia perustuslain 18 §:n elinkeinovapauden tai 19 §:n oikeutta sosiaaliturvaan koskevan säännöksen näkökulmasta. Jälkimmäisen osalta nimittäin julkisen vallan on edistettävä väestön terveyttä ja alkoholin ollessa kyseessä kansanterveydellinen aspekti on aina käsillä. Näen asian kuitenkin omalta osaltani selkeästi EU-oikeudellisena tulkintakysymyksenä, jolloin pääpaino on aineellisen oikeuden selvittelyssä. Niinpä keskityn EU:n sisämarkkinaoikeuteen. Esitän lausuntonani kunnioittaen seuraavaa.

1. Mitä etämyynti on?

Alkoholin etämyynnin sallittavuus on osoittanut riidanalaiseksi ja tulkinnanvaraiseksi kysymykseksi ja ilmeisesti erimielisyyksiä on myös siitä, miten etämyynti tulisi määritellä. Yksi määritelmä on löydettävissä valmisteverolain (182/2010) 6 §:n 11 kohdasta. Sen mukaan etämyynnillä tarkoitetaan myyntiä, jossa Suomeen sijoittautunut muu kuin valtuutettu varastonpitäjä tai rekisteröity vastaanottaja tai väliaikaisesti rekisteröity vastaanottaja, joka ei harjoita itsenäistä taloudellista toimintaa, on ostanut toisesta jäsenvaltiosta kulutukseen luovutettuja valmisteveron alaisia tuotteita, jotka etämyyjä tai joku tämän puolesta suoraan tai välillisesti lähettää tai kuljettaa Suomeen. Hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa kohdassa 32 etämyynnistä todetaan, että tyyppillisessä tilanteessa kuluttaja ei näe hankkimiaan tavaroita ennen sopimuksen tekemistä.

Etämyyntiä on tosin sekin, mikäli kuluttaja käy tutustumassa tavaroihin ja päättää sitten etäviestimen välityksin tilata ne myöhemmin.

Niinpä etämyyntiä on tulkintani mukaan kaikki lähetykset, joissa myyjä jollakin tavalla osallistuu kuljetuksen järjestämiseen. Esimerkiksi siis soveltuu tilanne, jossa suomalainen kuluttaja ostaa netin kautta viiniä ranskalaiselta viinintuottajalta ja valitsee jonkin myyjän tarjoamista kuljetusvaihtoehdoista (esim. lähetti DHL tms.). Sen sijaan etämyyntiä ei ole ns. matkustajatuonti, eli jos esimerkin suomalainen kuluttaja käy lomamatkallaan ranskalaisella viinitilalla ja ostaa tuliaisiksi omaan käyttöönsä sallitun määrän alkoholia ja tuo erän Suomeen matkatavaroissaan.

2. Onko alkoholin etämyynti Suomeen kiellettyä vai sallittua?

Tämä kysymys on suomalaisten asiaa koskevien tulkintojen pohjalta liian epämääräisellä tolalla ja vaatisi mielestäni sitä, että asiaa nyt käsillä olevan lainsäädäntöhankkeen osalta selvennettäisiin. Alkoholilaisissa (1994/1143) säädetään kaupallisesta maahantuonnista lain 8 §:ssä ja maahantuonnista yksityiseen käyttöön 10 §:ssä, mutta näissä pykälissä ei selväsanaisesti säädetä mitään alkoholijuomien lähettämisestä toisesta jäsenmaasta, mikä on aivan ymmärrettävää, kun otetaan huomioon, ettei vuonna 1994 ollut sähköistä kaupankäyntiä nykyiseen tapaan. Asia on myös herättänyt poikkeuksellisen kärjekästä julkista keskustelua. Esimerkiksi sunnuntaina 22.10.2017 Helsingin Sanomien pääkirjoituspalstalla käsiteltiin alkoholin etämyyntiesitystä varsin kriittiseen sävyyn ja kiinnitettiin huomiota nykyisen alkoholilain (1994/1143) epämääräisyyteen tässä asiassa. Helsingin Sanomien mukaan etämyynti ei ole nykyisin kiellettyä. Kuitenkin HE 100/2017 vp:n sisältämissä lain yksityiskohtaisten perusteluiden kohdassa 32 todetaan seuraavaa:

”Alkoholijuomien maahantuonti on voimassa olevan alkoholilain 8 §:n mukaan sallittua. Alkoholijuomien rajat ylittävä etämyynti, jossa ulkomailta sijaitseva myyjä tarjoaa alkoholijuomia suomalaisten kuluttajien ostettavaksi ja vastaanotettavaksi Suomessa, on kuitenkin 8 §:n 1 momentin mukaan kiellettyä.”

Mainitun säännöksen mukaan kaupallisessa tai muussa elinkeinotarkoituksessa alkoholijuomia käyttävä tarvitsee maahan tuotavan alkoholijuoman osalta toimintaansa tämän lain mukaisen erillisen luvan. Hallituksen esityksen mukaan alkoholijuomia ei saa ulkomailta myydä etämyynnillä suomalaisille kuluttajille ilman asianomaista vähittäismyyntilupaa ja tiettyjen alkoholijuomien osalta lupaa ei voida Alkon monopolin vuoksi edes myöntää.

Uudessa lakiesityksessä alkoholin maahantuontia sääntelee 32 § seuraavasti:

”Alkoholijuomia saa tuoda maahan ilman erillistä maahantuontilupaa omaa käyttöä varten sekä kaupalliseen tai muuhun elinkeinotarkoitukseen. Kaupallisessa tai muussa elinkeinotarkoituksessa enemmän kuin 2,8 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältäviä alkoholijuomia käyttävä tarvitsee kuitenkin maahan tuotavan alkoholijuoman osalta toimintaansa tämän lain mukaisen luvan.”

Lakiesityksen sanamuoto viittaa pikemminkin etämyynnin sallittavuuteen, joskin tiettyjen alkoholijuomien osalta maahantuonti on luvanvaraista. Tulkintaongelmaa kuvaa se, että lakiesityksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan tulkinta vaikuttaisi siis olevan päinvastainen, eli etämyynti olisi kiellettyä.

Tilannetta hämmentää edelleen se, että Suomen hallituksen 15.7.2004 antama kirjallinen huomautus asiassa C-170/04 Rosengren sisältää varsin selkokielisen linjauksen alkoholin etämyynnin sallittavuudesta ja samaisen alkoholilain (1994/1143) tulkinnasta seuraavasti (kohta 18):

”Toisin kuin Ruotsissa, Suomessa ei ole katsottu tarpeelliseksi asettaa rajoituksia alkoholijuomien maahantuonnille siten, että yksityishenkilöiden vapautta tilata alkoholijuomia omaan tai lähipiirinsä käyttöön esimerkiksi suoraan tuottajilta muista jäsenvaltioista olisi kielletty”.

Linjaus on aika vanha ja kenties sekaannusta osittain selittää Helsingin hovioikeuden 24.4.2017 antama tuomio ns. Visnapuu-tapauksessa, johon liittyy myös EU-tuomioistuimen ennakkoratkaisu asiassa C-198/14 Visnapuu (ECLI:EU:C:2015:751). Hovioikeuden perusteluista sivulta 20 käy ilmi, että Valviran lausunnossa 30.9.2010 annetaan ymmärtää, että mikäli myyjä itse tai myyjän puolesta joku muu kuljettaa tilatut alkoholijuomat Suomeen, voidaan alkoholijuomien maahantuonti katsoa alkoholijuomien kielletyksi myynniksi Suomessa. Johtopäätöksissään hovioikeus toteaa, että virolainen Visnapuu toi alkoholia Virosta Suomeen ja myynti tapahtui Suomessa ilman alkoholilain 8 (1) §:n edellyttämää lupaa, mikä on siis kiellettyä. Hovioikeus totesi johtopäätöksissään seuraavaa:

”Alkoholijuomien vähittäismyynti on säädetty alkoholilain 13 §:ssä alkoholiyhtiön yksinoikeudeksi lain 14 §:ssä säädettyjä poikkeuksia lukuun ottamatta. Käymisteitse valmistetun enintään 4,7 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävän alkoholijuoman vähittäismyyntiin lupa on mahdollista saada samoin kuin enintään 13 tilavuusprosenttia sisältävän alkoholijuoman vähittäismyyntiin.

Jälkimmäisen alkoholijuoman vähittäismyynti on kuitenkin mahdollista vain, jos myös tuotteen valmistamiseen on myönnetty lupa.(...). Siten alkoholilain 8 §:n 1 momentti rajoittaa Euroopan yhteisön sisäistä kauppaa. Tältä osin kyse on tuonnin määrällisestä rajoituksesta. Säännös on kuitenkin oikeutettu edellä mainitun 36 artiklan nojalla ihmisten terveyden ja elämän suojelemiseksi. Alkoholilain on todettu edellä kerrotun mukaisesti kulutusta ohjaamalla ehkäisevän alkoholipitoisten aineiden käytöstä aiheutuvia yhteiskunnallisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja. Alkoholilain tavoitetta alkoholin väärinkäytösten torjumisesta ei voida yhtä hyvin saavuttaa sillä, että alkoholijuomien myyjän sallittaisiin itse kuljettaa alkoholijuomat ostajalle Suomeen. Siten kysymyksessä ei ole mielivaltaisen syrjinnän keinosta eikä jäsenvaltioiden välisen kaupan peittelystä rajoituksesta. Kielto ei ole myöskään suhteeton tavoiteltuun hyötyyn nähden. Suomen alkoholilain säännöksen ei ole tulkittava olevan yhteisöoikeuden vastainen.”

Tätä hovioikeuden ratkaisua arvioitaessa on otettava huomioon se, että se koskee yksittäistapausta, jossa myyjä kuljetti itse alkoholijuomat ostajalle ilman asianmukaista lupaa. Visnapuu-tapaus ei siten suoraan vastaa siihen kysymykseen, kuinka suhtautua alkoholin nettikauppaan, jossa myyjä toimituttaa tuotteen ostajalle ja jossa kaikki asian vaatimat luvat ovat kunnossa ja verot maksettu. On myös huomattava, että vedottaessa SEUT 36 artiklan tarkoittamaan ihmisten elämän ja terveyden suojaan tai ylipäänsä kansanterveyteen perusvapauden rajoitusperusteena, niin tulee kyetä näyttämään toteen, miksi rajoitus on oikeasuhtainen keino tavoiteltuun päämäärään nähden. Ääriesimerkki on salakuljetusta koskenut Ahokainen ja Leppik –tapaus (C-434/04), jossa Suomen valtio kykeni vakuuttamaan EU-tuomioistuimen suomalaisten alkoholiongelmista ja oikeuttamaan väkiviinan maahantuontiin liittyvän lupamenettelyn. Tämä olikin tarpeen yleisen järjestyksen ja kansanterveyden näkökulmasta, jottei katukauppaan päätyisi ”pimeitä pulloja”, joissa väkiviinaa on laimennettuna. Niinpä myöskään Ahokainen ja Leppik-tapaus ei sovellu tulkintaohjeeksi alkoholin laillisen verkkokaupan osalta.

Suomen valtio on kuluvana vuonna antanut komissiolle lausunnon alkoholin etämyyntiä koskevasta kysymyksestä ja antanut ymmärtää, että alkoholilain uudistuksen lähtökohtana on, että nykyinen alkoholijuomien rajat ylittävän etämyynnin kielto säilyisi Suomen lainsäädännössä joko entisessä muodossaan tai lakiluonnoksessa esitetystä muodossaan. Esityksessä viitataan alkoholilain 8, 13 ja 14 §:iin. Suomen valtio vaikuttaa vetoavan tämän kannan tueksi Visnapuu-tapaukseen, mitä pidän tässä yhteydessä hieman kyseenalaisena. Kuten todettua, en katso Visnapuu-tapauksen täysin kattavan käsillä olevaa tulkintaongelmaa.

Onkin sen vuoksi syytä siirtyä tarkastelemaan etämyyntikysymystä EU-oikeuden kannalta.

3. EU-tuomioistuimen tuomio Visnapuu-asiassa

EU-tuomioistuimen tuomio Visnapuu-asiassa (C-198/14) vastaa ainakin osittain siihen, millä perustein alkoholin etämyynnin rajoittaminen voidaan sallia. EU-tuomioistuimen tuomiossa todetaan seuraavaa:

”SEUT 34 ja 36 artiklaa on tulkittava siten, että kun pääasiassa kyseessä olevan kaltaisen jäsenvaltion säännösten mukaan myyjä, joka on sijoittautunut toiseen jäsenvaltioon, tarvitsee vähittäismyyntiluvan voidakseen tuoda alkoholijuomia vähittäismyyntiin ensin mainitussa jäsenvaltiossa asuville kuluttajille tilanteessa, jossa myyjä huolehtii kyseisten juomien kuljetuksesta tai antaa sen kolmannen tehtäväksi, mainitut artiklat eivät ole esteenä tällaiselle säännöstölle, kunhan tämä säännöstö on sellainen, että:

-sillä voidaan taata tavoitellun päämäärän toteuttaminen eli tässä tapauksessa kansanterveyden ja yleisen järjestyksen suojelu

-tätä päämäärää ei voida saavuttaa vähemmän rajoittavilla toimenpiteillä vähintään yhtä tehokkaasti
-eikä kyseinen säännöstö ole mielivaltaisen syrjinnän keino tai jäsenvaltioiden välisen kaupan peitelty rajoitus, minkä selvittäminen on ennakkoratkaisun pyytäneen tuomioistuimen (Helsingin hovioikeus) asiana.”

Tuomion sanamuodosta voidaan päätellä, että etämyynti koskee käsitteellisesti sekä Visnapuu-tapauksen mukaista tilannetta, jossa myyjä kuljettaa itse tuotteen perille ostajalle että sellaista tilannetta, jossa myyjä kuljetuttaa tuotteen perille (posti, lähetti). Tulkintani mukaan olennaista on se, että EU-tuomioistuin hyväksyi suomalaisen alkoholin vähittäismyyntiä koskevan luvanvaraisuuden tietyin varauksin.

Tuomiossa tulee esiin etämyyntiä koskevan asian osalta kaksi keskeistä periaatetta, eli syrjimättömyysperiaate ja suhteellisuusperiaate. Nämä sisämarkkinaoikeudessa tyypillisesti sovellettavat periaatteet tulee suhteuttaa muuhun sisämarkkinaoikeudelliseen oikeuskäytäntöön perusvapauksista ja niiden rajoitusten oikeutettavuudesta. Otan lopuksi esiin lakiesitykseen liittyviä ongelmakohtia riippumatta siitä, kuinka Helsingin hovioikeus on Visnapuu-tapausta arvioinut, koska nyt on käsillä yleisesti sovellettava lakiesitys eikä yksittäinen oikeusjuttu. EU-tuomioistuimen

ratkaisu Visnapuu-asiassa ei siten vastaa kaikkiin niihin etämyyntiä koskeviin kysymyksiin, joita nyt käsillä oleva lakiesitys aiheuttaa.

4. Onko lakiesitys syrjimätön ja suhteellinen?

Kysymys syrjimättömyydestä on vakava, koska Suomen lainsäädännön syrjivyyttä tuli esiin jo tilaviinien osalta Visnapuu-tapauksessa (kohdat 126), mutta ennen muuta siksi, että komissio on antanut 15.3.2017 tähän nyt käsillä olevaan lakiluonnokseen yksityiskohtaisen lausunnon, jossa se pohtii kieltoa rajat ylittävistä alkoholien etämyynneistä ja pitää sitä SEUT 34 artiklan kieltämänä esteenä tavaroiden vapaalle liikkuvuudelle. Tämän tyyppinen etämyyntikielto olisi liian kategorinen ja estäisi alkoholien verkkomyynnin muista jäsenvaltioista. Kyse ei voisi olla komission mukaan syrjimättömästä myyntijärjestelystä, koska se loisi edun kotimaisten tuotteiden markkinoinnille. Tämä on komission puolelta vahva argumentti, jota voidaan tukea aikaisemmillä EU-tuomioistuimen oikeuskäytännöllä (esim. C-405/98 Gourmet).

Syrjimättömyyden osalta on myös huomattava, että komissio on perustellusti viitannut siihen, että lakiluonnoksessa laajennettaisiin alkoholijuomien saatavuutta osin nykyisille vähittäismyyntiluvan haltijoille ja osin lisäämällä pienille kotimaisille panimoille oikeus myydä vähittäismyynnissä itse tuottamia enintään 12 tilavuusprosenttisia käsityöläisolutia kuluttajille suoraan valmistuspaikalta. On olennaista kysyä, syntyykö lakiesityksestä sellainen kokonaisvaikutelma, että se on protektionistinen. Komissio viittaa siihen, että suunnitellun alkoholijuomien saatavuuden laajentamisen ja alkoholijuomien rajat ylittävää etämyyntiä koskevan kiellon välisen epä johdonmukaisuuden vuoksi kiello ei ole asianmukainen lailla suunniteltujen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Tämä epä johdonmukaisuutta koskeva argumentti on mielestäni syytä ottaa nyt lainsäädäntövaiheessa vakavasti ja se koskee juuri etämyyntiä. On huomattava, että tähän epä johdonmukaisuus-argumenttiin johtoa voidaan hakea sisämarkkinaoikeudellisesta oikeuskäytännöstä. Esimerkiksi Gambelli-tapauksessa (C-243/01) Italian rahapelitoimintaa koskeva politiikka havaittiin syrjiväksi ja epä johdonmukaiseksi, koska kun lähinnä englantilaisten pelifirmojen pääsyä Italian markkinoille rajoitettiin kansanterveyden ja yleisen järjestyksen perusteella, niin samaan aikaan käytännön toimin edistettiin kotimaista peli- ja vedonlyöntitarjontaa. Aivan samoin epä johdonmukaisuus sinänsä hyväksyttävien perusvapauksien rajoitusperusteiden soveltamisessa johti kansallisten järjestelyjen toteamiseen EU-oikeuden vastaisiksi Hartlauer-

tapauksessa (C-167/07). Siinä kansallinen lainsäädäntö muodostui tosiasiallisesti syrjiväksi, koska itävaltalainen lupajärjestelmä ei koskenut yhteisvastaanottojen perustamista toisin kuin uusien hammaspoliklinikoiden perustamista, vaikka yhteisvastaanotot tarjoavat yleensä aivan samoja palveluita kuin poliklinikat. Niinpä tätä suomalaista alkoholilakiuudistusta ja etenkin sen etämyyntiä koskevia rajoituksia tulisi kyetä tarkemmin arvioimaan EU-tuomioistuimen omaksuman ns. Gebhard-testin (C-55/94, kohta 37) mukaisin kriteerein:

- rajoituksia on voitava perustella yleiseen etuun liittyvillä pakottavilla syillä,
- rajoitusten on oltava omiaan takaamaan niillä tavoiteltavan päämäärän toteuttaminen,
- rajoitukset eivät saa ylittää sitä, mikä on tarpeen tämän päämäärän saavuttamiseksi ja että
- joka tapauksessa rajoituksia on sovellettava ilman syrjintää.

Yhdyn komission arvioon siitä, että Alkon vähittäismyyntimonopolin ulkopuolella vähittäismyyntissä myytävien alkoholijuomien valikoiman laajentaminen ei vaikuta yhteensopivilta sen tavoitteen kanssa, että pyritään vähentämään alkoholin kulutusta. Tässä katsannossa alkoholin etämyynnin ilmeisen kategorinen kieltäminen, mikä lienee lakiesityksen tavoite, vaikuttaa syrjivältä ja kotimaista tuotantoa tai alkoholimonopolia suosivalta toimelta.

Olen ymmärtänyt, että komission notifiointissaan kritisoima etämyyntikieltoa koskeva muotoilu on nyttemmin poistettu ja nykyinen alkoholilain 8(1) § on siirretty sellaisenaan uuteen 32 §:ään. Siinä siis todetaan, että alkoholijuomia saa tuoda maahan ilman erillistä maahantuontilupaa omaa käyttöä varten sekä kaupalliseen tai muuhun elinkeinotarkoitukseen. Luvanvaraisuus koskee enemmän kuin 2,8 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältäviä alkoholijuomia. Alun perin lakiluonnoksen 30 § kielsi alkoholijuomien rajat ylittävän etämyynnin ja kyseiseen etämyyntiin liittyvän maahantuonnin Suomeen. Kun kuitenkin hallituksen esityksen perusteluista 32 §:n osalta ilmenee, että etämyynti on nykyisin kiellettyä, niin syntyy kysymys, mikä on tämän notifiointin perusteella tehdyn muutoksen käytännön merkitys? Lähtökohtaisesti se, mitä ei ole erikseen kielletty, on sallittua. Mielestäni lakitekstiä tulisi tältä osin selkeyttää.

Helsingissä 25.10.2017

Juha Raitio