

MIKSI TURISTIALKOHOLIA KOSKEVASTA AIKARAJOITUKSESTA LUOVUTTIIN?

Oli aika, jolloin Suomi itse päätti lainsäädännöstään. Nyt se ei enää käy. Yksi lisänäyttö Euroopan unionin kaikkialle ulottuvasta mahdollisuudesta saatiin 15.2.1995, kun Suomi joutui luopumaan turistialkoholin tuontia säätelevästä aikarajasta. Seuraavassa yritämme ymmärtää, miksi näin kävi ja mitä oikeastaan tapahtui.

ETA-SOPIMUS JA UUSI ALKOHOLILAKI

Sopimus Euroopan talousalueesta tuli Suomessa voimaan 1.1.1994. ETA-sopimus kielsi muun muassa alkoholijuomien tuonti-, tukkumyynti- ja vientimonopolit. Siksi on luonnollista, että ETA-sopimuksen solmimisella oli merkittävä vaikutus alkoholilainsäädäntöömme. Suomen uutta, vuosi ETA-sopimuksen solmimisen jälkeen voimaan tullutta alkoholilakia valmisteltiinkin ennen muuta ETA-lakina. Toki samassa yhteydessä tehtiin myös muutoksia, joita ETA-sopimus ei edellyttänyt.

ETA-sopimus kielsi yksiselitteisesti tuonnin määrällisen rajoittamisen, mutta se ei puuttunut siihen, paljonko ja millä ehdoilla matkustaja oli oikeutettu tuomaan alkoholijuomia Suomeen veroja maksamatta. Näin siksi, että ETA-sopimus ei puuttunut sopijavaltioiden verotusoikeuteen, ja matkusta-

jien oikeudessa tuoda Suomeen alkoholijuomia on pitkälti kysymys verotuksesta eli tullien ja välillisten verojen perimisestä tai niiden perimättä jättämisestä.

Matkustajien oikeudesta tuoda maahan alkoholijuomia on Suomessa perinteisesti säädetty alkoholilaisissa ja myös uuteen alkoholilakiin kirjoitettiin pykälä, jonka mukaan asetuksella voitiin rajoittaa alkoholijuomien tuontia matkustajien omiin tarpeisiin. Tässä muodossa eduskunta hyväksyi alkoholilain 7.12.1994, ja laki (1143/94) tuli voimaan 1.1.1995.

EU-JÄSENYYS JA UUSI ALKOHOLILAKI

Tammikuun 1. päivänä 1995 Suomesta tuli Euroopan unionin täysjäsen, ja EU puuttuu hyvinkin tarkasti siihen, miten sen jäsenmaissa peritään valmisteveroja. Tästä johtui, että tulevaa EU-jäsenyyttä ennakkoiden eduskunnassa valmisteltiin syksyllä 1994 myös valmisteverolainsäädännön muutosta.

Matkustajien oikeudesta tuoda mukanaan omaan käyttöönsä alkoholijuomia säädetään valmisteverotusta koskevassa nk. järjestelmädirektiivissä. Siksi valmisteverolainsäädäntöä uudistettaessa jouduttiin pohtimaan myös matkustajien alkoholijuomien

maahantuontia koskevia kysymyksiä. EU:n sääntöihin sopeutumisen katsottiin merkitsevän, että matkustajien alkoholituontia koskevat määräykset piti sijoittaa verolainsäädäntöön. Niiden ei siis enää katsottu voivan olla alkoholilainsäädännössä, kuten asianlaita oli ollut tähän asti ja kuten eduskunta oli vielä 7.12.1994 päättänyt. Koska matkustajien alkoholituontia koskevilla määräyksillä oli kysymys pitkälti verotuksesta, oli luonnollista käsitellä asiaa valmisteverolainsäädännössä. Näin ollen eduskunnan 7.12.1994 hyväksymän ja 1.1.1995 voimaan tulevan alkoholilain EU-muutoksia valmisteltiin eduskunnan valtiovarainvaliokunnassa, kun itse alkoholilakia valmisteltiin eduskunnan sosiaalivaliokunnassa. Ratkaisevaksi tässä tarkastelemassamme prosessissa muodostui eduskunnan valtiovarainvaliokunnan 16.12.1994 päivätyssä lausunnossa (nro 90/1994 vp.) esittämä näkemys, jonka mukaan matkustajien alkoholituontia rajoittavat aikarajat eivät ole mahdollisia EU-säännösten mukaan. Koska Suomi ei jäsenyysneuvotteluissa ollut tältä osin saanut poikkeusta vallitseviin EU-sääntöihin, asetettiin valiokunta sille kannalle, että alkoholilaista pitää poistaa mahdollisuus tällaisten aikarajojen säätämiseen.

Valmisteverolainsäädännön

muuttamisen lopputulemana alkoholilainsäädännön osalta olikin, että varsin pian varsinaisen alkoholilain (1143/94) hyväksymisen jälkeen eli 21.12.1994 eduskunta hyväksyi alkoholilain muutoksen (1477/94), jolla poistettiin mahdollisuus asettaa alkoholilainsäädännössä aikarajoja matkustajien alkoholituonnille. Tämä muutos tuli voimaan 1.1.1995, joten Suomen oma lainsäädäntö ei enää tammikuussa 1995 antanut mahdollisuutta säätää matkustajien alkoholituontia koskevista aikarajoista alkoholiasetuksessa.

AIKARAJAKSI KUITENKIN
TULEE 20 TUNTIA

Samaan aikaan kun verolaki- en valmistelu eteni eduskunnassa, sosiaali- ja terveystoimi- nisteriö valmisteli omalta osaltaan uuden alkoholilain täytäntöönpanoa. Joulukuun 22. päivänä 1994 annettuun ja tammikuun 1. päivänä 1995 voimaan tulleeseen asetukseen alkoholijuomista ja väkiviinasta (1344/94) kirjattiin matkustajien alkoholituonnin rajoitukset, minkä lisäksi — asetuksessa olleen valtuutuksen nojalla — sosiaali- ja terveystoimi- nisteriö teki 29.12.1994 päätöksen (3/95), jolla Suomessa asuvan henkilön alkoholi- juomien tuontioikeus asetettiin riippumaan siitä, että matka oli kestänyt vähintään 20 tuntia. Aikaraja koski lento- liikennettä lukuun ottamatta kaikkia Pohjoismaiden ulko- puolisia maita riippumatta siitä, oliko alkoholi hankittu kul- kuneuvosta tai muutoin. Pohjoismaiden välisessä liikenteessä 20 tunnin aikaraja koski verottomasti ostettua alkoholi-

lia. Lisäksi Suomen ulkopuo- lella asuva, Pohjoismaiden tai EU-maiden ulkopuolelta saapuva henkilö oli oikeutettu tuomaan mukanaan alkoholijuomia vain, jos oleskelu Suomessa kesti vähintään 3 vuorokautta. Tämä sosiaali- ja terveystoimi- nisteriön päätöksellä 500/92 vuonna 1992 toteutettu tiukennus pysyi siis ennallaan. Sen sijaan Suomessa asuvan henkilö- n osalta ministeriö oli vähentänyt aiemmin voimassa ollutta 24 tunnin aikarajoitusta 4 tun- nilla.

Matkustajien alkoholijuomi- en tuontia rajoittavat aikarajat jouduttiin kumoamaan 15.2. 1995 sosiaali- ja terveystoimi- nisteriön päätöksellä 178/95. Niin ikään 1.4.1995 alkaen alkoholi- juoma-asetuksen 8. § on kumottu, koska laissa ei ollut siihen asianomaista valtuutusta.

MITÄ EU:N KANSSA
SOVITTIIN JA MITÄ EI
SOVITTU?

Suomi ja Ruotsi olivat EU:n kanssa käymissään jäsenyys- neuvotteluissa ottaneet esiin kysymyksen matkustajien oi- keudesta tuoda mukanaan alkoholi- juomia omaan käyttöön- sä palatessaan kotimaahansa toisesta jäsenmaasta. Suomen ja Ruotsin kannalta ongelman ytimenä on muita EU-maita selvästi korkeampi alkoholi- juomien verotuksen taso yhdis- tyneenä siihen, että EU-mai- den sisäisessä liikenteessä matkustajien oikeus tuoda alkoholi- juomia omaan käyttöön- sä on lähes rajaton: Ilman min- käänlaisia selvityksiä matkus- taja voi tuoda mukanaan 110 litraa olutta, 90 litraa viinejä, 20 litraa väli tuotteita ja 10 litraa väkeviä alkoholijuomia, ja

nämäkin määrät matkustaja voi ylittää, mikäli hän pystyy pätevästi perustelemaan juomi- en tulevan omaan käyttöön. Lähes rajatonta alkoholin tuontioikeutta pidettiin kansanterveyden uhkana.

EU:hun liittymistä koskevi- en neuvottelujen tuloksena Suomi ja Ruotsi saivat luvan rajoittaa ainakin kahden en- simmäisen jäsenyysvuoden ajan EU:n jäsenmaista tuotavi- en alkoholijuomien verotonta määrää samoilla ehdoilla kuin Tanska. Tältä osin asia oli siis järjestyksessä ainakin hetkeksi. Neuvotteluissa ei kuiten- kaan otettu esiin mahdollisuut- ta laittaa alkoholijuomien tuonnin oikeuttavan matkan kestolle aikarajaa.

EU:n sisämarkkinain sallimat suuret alkoholimäärät sa- moin kuin Suomen ja Ruotsin saama mahdollisuus rajoittaa muista EU-maista saapuvien matkustajien maksutonta alkoholi- juomien tuontia lienevät kaikkien tiedossa. Pienemmäl- le huomiolle on jäänyt se seik- ka, että Suomi sai samassa yhteydessä toisenkin poikkeuk- sen EU-sääntöihin. Suomi saa nimittäin rajoittaa oluen tuontia kolmansista maista.

Tässä Suomen saamassa poikkeuksessa todetaan, että kolmansista maista tulevaa matkustajaa ei saa asettaa edullisempaan asemaan kuin EU:n jäsenmaasta saapuvaa matkustajaa. Näin Suomi saa rajoittaa kolmansista maista tapahtuvan maksuttoman olue- n tuonnin 15 litraan. Tämä poikkeus on sikäli merkittävä, että kolmansista maista tapahtuvaa matkustajien alkoholi- juomien tuontia säätelevässä vuodelta 1969 olevassa direktiivissä (69/169/EEC) ei mainita lainkaan oluen tuontirajoi-

tuksia. Toisin sanoen oluen tuontirajoitukset kolmansista maista eivät olisi mahdollisia ilman poikkeuslupaa. Tämän ovat sekä Irlanti että Tanska saaneet kokea EU:n tuomioistuimen myötä.

Väärinkäsytysten välttämiseksi todettakoon tässä yhteydessä, että Suomi rajoittaa kolmansista maista tuotavien viinien ja väkevien alkoholijuomien määrää. Nämä rajoitukset eivät kuitenkaan perustu Suomelle annettuihin poikkeuksiin, vaan ne ovat edellä mainittuun direktiiviin (69/169/EEC) perustuvia kaikkia EUmaita koskevia säännöksiä, jotka eivät siis sisällä olutta koskevia säännöksiä.

TANSKA JA IRLANTI TUOMIOILLA

EU:n jäseneksi liittymisestä eli vuodesta 1973 alkaen Tanska oli vuosia 1985—1986 lukuun ottamatta rajoittanut matkustajien mukanaan tuoman oluen määrää. Joulukuussa 1990 antamassaan päätöksessä (tapaus C-208/88, 6.12.1990) EU:n tuomioistuin kuitenkin totesi, että Tanskan silloin soveltama oluen tuonnin yläraja, 10 litraa, oli direktiivin 69/169/EEC vastainen, minkä johdosta Tanska oli rajoituksia ylläpitämällä rikkonut Rooman sopimusta. EU:n niin kutsutun lojaliteettiperiaatteen seurauksena rajoitus kumoutuu tällaisessa tapauksessa automaattisesti, ja noin kuukauden ajan Tanskan tulli ja poliisi joutuvatkin rajoittamaan matkustajien tuoman oluen määrää sakkottamalla tanskalaisia autoilijoita akseli-painojen ylittämisestä.

Pysyvemmän ratkaisun

Tanska sai tähän ongelmaan, kun arvovaltainen tanskalainen valtuuskunta pääministerin lähettämänä kävi Brysselissä neuvottelemassa oluen tuonnille 12 litran ylärajan. Yhteisymmärrykseen päästiin varsin nopeasti, osittain siksi, että samassa yhteydessä Tanska suostui alentamaan pitkien matkojen aikarajan 48 tunnista 36 tuntiin sekä korottamaan tullivapaasti tuotavien tavaroiden kokonaisarvoa.

Irlannin tapauksessa EU:n tuomioistuin totesi Irlannin ylläpitämän oluen tuonnin 12 litran rajoituksen direktiivin 69/169/EEC vastaiseksi (tapaus C-367/88, 6.12.1990).

ONKO PELKO ALKOHOLIN LISÄÄNTYVÄSTÄ MAAHANTUONNISTA AIHEELLINEN?

On ilmeistä, että EU ei helposti salli matkustajien alkoholituonnille asetettavia aikarajoituksia silloin, kun kysymys on sisämarkkinaliikenteestä. Sen sijaan on vaikea nähdä, miksi EU ei sallisi rajoituksia suhteessa kolmansiin maihin. Näin ollen samassa yhteydessä, kun Suomi sai mahdollisuuden rajoittaa matkustajien oluen tuontia kolmansista maista, olisi voitu hakea myös oikeutta rajoittaa alkoholijuomien tuontia näistä maista asettamalla aikarajoja matkojen kestolle. Näin ei kuitenkaan tehty, joten nyt Suomessa ollaan tilanteessa, jossa uumoillaan viina-, viini- ja olutrallin alkamista itä- ja etelärajalla. Osittain näin on jo tapahtunut.

Itärajan takaa Venäjältä Suomeen saapui vuonna 1994 maitse noin miljoona henkeä ja Suomenlahden eteläpuolelta

Virosta meritse hieman enemmän eli noin 1,1 miljoonaa henkeä. Lisäksi laivaristeilyille osallistui noin 0,5 miljoonaa henkeä. Näiden noin 2,5 miljoonan matkustajan alkoholituontia säädeltiin vielä vuoden 1994 lopussa siten, että Suomessa asuva henkilö sai Suomeen palatessaan tuoda tullia maksamatta litran väkeviä alkoholijuomia ja litran viinejä (tai 2 litraa viinejä) sekä 2 litraa olutta edellyttäen, että matka oli kestänyt 24 tuntia. Sen sijaan Suomen ulkopuolella asuvalla henkilöllä ei ollut oikeutta tuoda maahan lainkaan alkoholijuomia, jos hän tuli Venäjältä tai Virosta ja jos matka kesti alle 3 vuorokautta. Yli kolmeksi vuorokaudeksi Suomeen saapuva matkustaja sai tuoda normaalin tax-free-annoksen. Lisäksi maahan saattoi tuoda alkoholijuomia tullia maksamalla.

Helmikuun 15. päivän jälkeen vuonna 1995 tilanne on ollut seuraava: tullivapaasti tuotava määrä on 1 litra väkeviä alkoholijuomia tai 2 litraa välituotteita ja 2 litraa viinejä ja 15 litraa olutta. Matkan kestolla ei ole enää merkitystä tuontioikeuden kannalta, pelkkä rajan ylitys riittää. Vuoteen 1994 verrattuna alkoholin maahantuonti voi siis vuonna 1995 lisääntyä usealla eri tavalla: rajan ylittäjien määrä voi lisääntyä lisääntyneiden tuontimahdollisuuksien ja helpotuneiden tuontiehtojen vuoksi, alle 24 tuntia matkalla olevat suomalaiset voivat nyt tuoda alkoholijuomia, alle 3 vuorokaudeksi Suomeen tulevat ulkomaalaiset voivat nyt tuoda alkoholijuomia ja yli 24 tuntia ulkomailla olleet suomalaiset tai Suomeen yli 3 vuorokaudeksi tulevat ulkomaalaiset

voivat tuoda mukanaan entistä enemmän alkoholijuomia.

Olettakaamme aritmeettisena harjoituksena, että jokainen Suomeen idästä maitse ja etelästä meritse saapuva tai risteilyltä palaava aikuinen (noin 2 miljoonaa) toisi mukanaan litran väkeviä alkoholijuomia, kaksi litraa mietoja viinejä ja 15 litraa olutta. Tällöin Suomeen tuotaisiin Venäjältä, Viirosta ja risteilyiltä noin 2,8 miljoonaa litraa 100 prosentin alkoholia vuodessa. Tästä määrästä oluen osuus olisi noin puolet. Vertailun vuoksi mainittakoon, että vuonna 1994 Suomessa myytiin alkoholia 33,5 miljoonaa litraa. Laskuesimerkki perustuu olemassa oleviin matkailijamääriin. Siinä ei ole yritettykään arvioida, mitä tapahtuisi esimerkiksi silloin, jos heti rajan taakse Venäjän puolelle nousisi suomalaisten ostotarpeita palvelevia supermarketteja, joissa voisi pistäytyä ilman viisumia.

AIKARAJOISTA PYRITÄÄN
NEUVOTTELEMAAN
BRYSSELIIN KANSSA

Matkustajien keskuudessa aiheuttaa varmasti hämmennystä se, että Ruotsi, jonka sopimusehdot Euroopan unionin kanssa ovat täysin samat kuin Suomen, pitää tälläkin hetkellä voimassa 24 tunnin rajoitusta sekä kolmansista maista saa-

puvien matkustajien alkoholijuomien tuonnille että sisämarkkinamaista saapuvien matkailijoiden tax-free-tuonnille lukuun ottamatta lentoliikennettä. Lisäksi Ruotsi pitää voimassa rajoitusta, jonka mukaan ruotsalaisesta satamasta toiseen satamaan, myös EU-satamaan, purjehtivilla laivoilla saadaan tax-free-myyvälässä myydä matkustajalle enintään 2 litraa olutta. Tämä määräys perustuu ruotsalaisiin laivamuonitusäädöksiin. Suomalaisesta satamasta johonkin toiseen satamaan purjehtivilla laivoilla matkustajille myydään 15 litraa olutta.

Ruotsin ja Suomen noudattaman käytännön eroa voidaan selittää seuraavasti. Suomen ja Ruotsin sopimusehdot EU:n kanssa ovat samat, ja on hyvinkin mahdollista, että Ruotsi joutuu tulevaisuudessa samaan asemaan kuin Suomi nyt. Komission asiaa koskevista vaatimuksista huolimatta Ruotsi ei kuitenkaan ole toistaiseksi muuttanut lainsäädäntöään, joten Ruotsissa voimassa olevan lain mukaan matkustajien alkoholituonnille voidaan asettaa aikarajoja – aikarajat eivät siis ole Ruotsin ominen lakien vastaisia, vaikkakin ne voivat olla EU-säännösten vastaisia.

Suomenkaan osalta kysymys aikarajoista ja kolmansista maista ei ole välttämättä loppuunkäsitlety. Tämä asia on

nimittäin kevättalvella 1995 ollut esillä kaksi kertaa hallituksen sosiaalipoliittisessa ministerivaliokunnassa, ja ministerivaliokunta on antanut virkamiesten tehtäväksi käynnistää keskustelut EU-komission kanssa sen selvittämiseksi, mitä mahdollisuuksia Suomella on asian hoitamiseksi.

Matkustajien alkoholituontia koskevien aikarajojen käsittely osoittaa, että kahden erilaisen oikeus- ja neuvottelukulttuurin kohtaaminen voi johtaa odottamattomiin tuloksiin etenkin, jos asioita joudutaan hoitamaan kiireessä. Ja lisähankaluuksia saattaa olla tulossa, kun kahden vuoden EU-jäsenyyden jälkeen matkustajien alkoholijuomien tuontimäärät otetaan uudelleen tarkastelun kohteeksi. Jos nimitään mitään ei voida tehdä kolmansista maista tuotavan alkoholimäärän rajoittamiseksi, tulee jokainen tuleva EU:n sisämarkkinoita koskeva oluen tuontirajoituksen lieveneminen automaattisesti voimaan myös suhteessa kolmansiin maihin. Ei ole vaikea ennustaa, että mahdollinen oikeus 110 olutlitran tuomiseen kolmansista maista eli Viirosta tai Venäjältä vuonna 1997 vähentäisi olennaisesti oluen myyntiä Suomen puolella. Tämä taas johtaisi valtion verotulojen pienenemiseen.

KARI PAASO
ESA ÖSTERBERG