

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi alkoholilain 10 §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi alkoholilakia. Ehdotuksen mukaan alkoholilain nojalla annettavalla asetuksella voitaisiin yleisen järjestyksen ja turvallisuuden sekä ihmisten terveyden suojelemiseksi rajoittaa Euroopan talousalueen ulkopuolelta Suo-

meen matkustavien henkilöiden oikeutta tuoda maahan alkoholijuomia kestoaltaan lyhyiden matkojen osalta.

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

PERUSTELUT

1. Nykytila

1.1. Lainsäädäntö

Alkoholilain ja -asetuksen alkuperäiset säännökset

Alkoholilain (1143/94) alkuperäisen 10 §:n mukaan ulkomailta saapuva sai tuoda alkoholijuomia maahan mukanaan omaa tarvetta varten sen mukaan kuin asetuksella säädetään. Säännös valtuutti rajoittamaan sekä verot maksaen maahantuotavia määriä että verottomasti tuotavia määriä. Säännöstä kuitenkin muutettiin jo ennen kuin se oli tullut voimaan.

Alkoholijuomista ja väkiviinasta annetun asetuksen (1344/94) alkuperäisessä 8 §:ssä, joka sittemmin kumottiin, säädettiin veroitta tuotavia määriä koskevista maahantuontirajoituksista.

Pykälän 1 momentin mukaan ulkomailta saapuva sai tuoda alkoholijuomia mukanaan omaa tarvetta varten veroitta seuraavasti:

1) 20 vuotta täyttänyt matkustaja enintään 15 litraa olutta, enintään 2 litraa viiniä sekä enintään 2 litraa välituotteita tai enintään 1 litra väkeviä alkoholijuomia;

2) 18 vuotta mutta ei 20 vuotta täyttänyt matkustaja enintään 15 litraa olutta, enintään 2 litraa viiniä ja enintään 2 litraa välituotteita.

Pykälän 2 momentin mukaan sosiaali- ja terveysministeriö saattoi rajoittaa 1 momentissa mainittua oikeutta tuoda maahan alkoholijuomia kestoaltaan tai muutoin lyhyiden matkojen osalta.

Alkoholijuomien tuonnin rajoittamisesta eräissä tapauksissa annetun, niin ikään sittemmin kumotun sosiaali- ja terveysministeriön päätöksen (3/95) 1 §:n mukaan Suomessa asuvalla henkilöllä, jonka ulkomaanmatka oli kestänyt enintään 20 tuntia, ja ulottunut Suomen, Islannin, Norjan, Ruotsin ja Tanskan välillä passintarkastuksen poistamisesta pohjoismaiden välisillä rajoilla tehdyssä sopimuksessa (SopS 10/58) tarkoitetun pohjoismaisen ulkorajan ulkopuolelle, ei ollut lupa tuoda maahan kulkuneuvosta tai muutoin hankittuja alkoholijuomia. Jos Suomessa asuvan henkilön tällainen lyhytaikainen ulkomaanmatka oli ulottunut pohjoismaisen ulkorajan sisäpuolelle, alkoholijuomien maahantuontikielto koski kulkuneuvosta tai muutoin veroitta hankittuja alkoholijuomia.

Suomen ulkopuolella asuva henkilö, joka saapui maahan 1 momentissa tarkoitetun pohjoismaisen ulkorajan ulkopuolelta, lukuun ottamatta Euroopan yhteisöjen jäsenvaltioita, ja jonka oleskelu Suomessa kesti enintään kolme vuorokautta, ei saanut tuoda maahan alkoholijuomia.

Mitä 1 ja 2 momentissa määrättiin, ei koskenut lentoliikenteessä maahan saapuvaa matkustajaa, jonka ulkomaanmatka on kestänyt enintään 20 tuntia.

Päätöksen tarkoituksena oli estää hyvin lyhyiden ulkomaanmatkojen muodostuminen halvan alkoholin ostosmatkoiksi ja rajoittaa turistien harjoittamaa alkoholin laitonta kauppaa.

Nykyiset säännökset

Alkoholilain 10 § muutettiin joulukuussa 1994 annetulla lailla (1477/95) ennen kuin se tuli voimaan. Muutetun 10 §:n mukaan verottomasti maahan matkustajien omaa tarvetta varten tuotavista alkoholijuomista säädetään erikseen. Pykälässä ollut valtuus säättää asiasta asetuksella poistettiin kokonaan, jolloin myös sosiaali- ja terveysministeriön päätöksen antamisvaltuus lakkasi olemasta olemassa. Sosiaali- ja terveysministeriön päätös alkoholijuomien tuonnin rajoittamisesta eräissä tapauksissa kumottiin 15 päivästä helmikuuta 1995 helmikuun alussa annetulla sosiaali- ja terveysministeriön päätöksellä (178/95). Alkoholijuomista ja väkiviinasta annetun asetuksen 8 § kumottiin jälkikäteen asetuksen muuttamisesta maaliskuussa 1995 annetulla asetuksella (460/95).

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan mietinnössä lainmuutosta perusteltiin sillä, että matkustajien maahantuontisäännöksistä sekä Euroopan unionin (EU) sisällä että kolmansista maista tapahtuvana määrätään unionin verodirektiivillä. Alkoholin tuontirajoituksille ei voimassa olevassa laissa siten ole perustetta.

1.2. Euroopan yhteisön säännökset ja Suomen neuvottelemat poikkeukset

Kolmansista maista Euroopan unionin alueelle tuleviin matkustajiin sovelletaan yhteisön tullittomuusjärjestelmän luomisesta annettua neuvoston asetusta (ETY) N:o 918/83, jäljempänä tullittomuusasetus. Sen 45 artiklan mukaan matkustajan matkatavaroissa mukanaan tuomat ei-kaupalliset tava-

rat ovat tullittomia. Tullittomien tuomisten määrät on lueteltu 46 artiklassa, jonka mukaan alkoholijuomien tullittomat määrät ovat joko 1 litra väkeviä tai 2 litraa alle 22 tilavuusprosenttisia välituotteita sekä 2 litraa miettoa viiniä. Oluen tuontimäärälle ei asetuksessa ole mitään määrällisiä rajoituksia. Asetusta on kaikissa jäsenvaltioissa sovellettava sellaisenaan jollei siihen erikseen ole myönnetty poikkeusta.

Kolmansien maiden ja yhteisön välistä matkustajaliikennettä koskee lisäksi kansainvälisessä matkustajaliikenteessä tapahtuvassa maahantuonnissa kannettaviin liikevaihto- ja valmisteveroihin liittyviä vapautuksia koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhdenmukaistamisesta annettu neuvoston direktiivi (69/169/ETY), jossa on säädetty valmisteveron ja arvonlisäveron osalta matkustajien verottomien tuomisten määrät, jotka vastaavat tullittomuusasetuksen määriä. Direktiivissäkään ei ole oluen tuonnille määrärajoituksia, joten matkustajat voivat direktiivin puitteissa tuoda maahan olutta kolmansista maista yleisen enintään 175 ecun (1 100 markan) tulli- ja arvonlisäveron puitteissa.

Valmisteveron alaisia tuotteita koskevasta yleisestä järjestelmästä sekä näiden tuotteiden hallussapidosta, liikkumisesta ja valvonasta annetun neuvoston direktiivin (92/12/ETY), jäljempänä järjestelmädirektiivi, mukaan sisämarkkinoilla matkustajatuomisia verotetaan siinä valtiossa, josta ne hankitaan. Veroton ohjetaso on direktiivin 9 artiklan mukaan: väkevät alkoholipitoiset juomat 10 litraa, välituotteet 20 litraa, viinit 90 litraa ja oluet 110 litraa. Matkustaja voi ylittää nämä määrät, jos hän pystyy pätevästi perustelemaan juomien tulevan hänen omaan käyttöönsä.

Suomi ja Ruotsi saivat liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen liitteen XV, verotusta koskevan IX kohdan 3 alakohtaan, oikeuden poiketa edellä mainituista sisämarkkinoilla sovellettavista valmisteverotukseen liittyvistä määristä siten, että jäsenvaltiosta voi tuoda verottomasti 1 litran väkeviä alkoholipitoisia juomia tai vaihtoehtoisesti 3 litraa enintään 22 tilavuusprosenttia alkoholia sisältäviä juomia sekä 5 litraa miettoa viinejä ja 15 litraa olutta. Poikkeusta vastaava säännös on valmisteverotuslain 18 §:ssä.

Liittymissopimuksen poikeus vaikuttaa myös tuontiin kolmansista maista, sillä sen

mukaan oluen tuontia näistä maista ei sallita edellytyksin, jotka ovat suotuisimmat kuin EU:n sisäiselle tuonnille asetetut edellytykset. Jollei tätä poikkeusta olisi kirjattu, oluen verottomalla tuonnilla kolmansista maista ei olisi määrällisiä rajoituksia lainkaan. Voimassa olevan valmisteverotuslain 19 §:n määrät vastaavat tullittomuusasetuksen määriä ja lisäksi oluen veroton tuontimäärä on säädetty 15 litraksi eli samaksi kuin sisämarkkinoilla.

1.3. Ruotsin ja Tanskan lainsäädäntö

Ruotsin kansallisen lainsäädännön mukaan matkustajan ulkomaanmatkan tulee kestää vähintään 24 tuntia, jotta tämä olisi oikeutettu tuomaan verotta hankittuja alkoholituomisia. Säännös koskee sekä EU:n sisäistä liikennettä että liikennettä kolmansista maista. Ruotsi on säilyttänyt aikarajoituksen ilman neuvotteluja Euroopan yhteisön (EY) kanssa.

Tanska on omissa jäsenyysneuvotteluissaan saanut oikeuden tehdä rajoituksia matkustajien tupakkatuotteiden ja alkoholijuomien tuonnille. Järjestelmädirektiivin 26 artiklan 2 kohdan mukaan Tanskaan saapuviin yksityismatkustajiin sovelletaan 31 päivänä joulukuuta 1992 voimassa olleita savukkeiden, pikkusikarien tai piippu- ja savuketupakan sekä alkoholipitoisten juomien valmisteverovapautuksia. Tanskassa asuviin ja Tanskasta 31 päivänä joulukuuta 1992 voimassa olleiden säännösten mukaista määräaika lyhyemmäksi ajaksi poistuneisiin matkustajiin sovelletaan Tanskassa kyseisenä ajankohtana voimassa olleita savukkeiden ja alkoholipitoisten juomien valmisteverovapautuksia. Näihin nojautuen Tanska soveltaa niin sanottua 36 tunnin sääntöä niin toisesta jäsenvaltiosta kuin myös kolmansista maista saapuviin matkustajiin. Kolmansista maista Tanskaan saapuva matkustaja, jonka matka on kestänyt alle 36 tuntia, saa tuoda verottomina tuomisinaan maahan 2 litraa välituotteita ja 2 litraa viiniä muttei lainkaan väkeviä alkoholijuomia. Jos matka on kestänyt yli 36 tuntia, alkoholijuomia saa tuoda maahan seuraavasti: 1 litra väkeviä alkoholijuomia tai 2 litraa välituotteita ja 2 litraa viiniä.

1.4. Nykytilan arviointi

Yleistä

Pohjoismaiseen tapaan Suomi pyrkii ehkäisemään alkoholista aiheutuvia sosiaalisia, terveydellisiä ja yhteiskunnallisia haittoja kulutusta rajoittavalla alkoholipolitiikalla, jonka tärkeä osa on valmisteverotuksella yllä pidettävä melko korkea hintataso.

EU:n jäsenyysneuvotteluissa ei puututtu Suomen alkoholipolitiikan perusteeseen, jonka oleellinen osa on alkoholin vähittäismyyntimonopoli. EU:n vanhoissa jäsenmaissa harjoitettu alkoholipolitiikka poikkeaa kuitenkin pohjoismaisesta politiikasta, ja tämän yhtenä ilmenemismuotona ovat verottomia matkustajatuomisia koskevat väljät yhteisösäädökset.

Elintason ja alkoholipolitiikan eroista johtuen alkoholijuomien hintataso Suomessa eroaa huomattavasti hintatasosta Venäjällä ja Virossa.

Nykyiset hintatasot ovat seuraavanlaisia:

	Suomi mk	Venäjä mk	Viro mk
Vodka 1 litra	178	10 - 25	30 - 40
Brandy *** 1 litra	250	80 - 90	90 - 100
Olut (5,2 %) 33 cl	7,10	3 - 4	2 - 4

Matkustaminen Suomesta Venäjälle ja Viroon sekä näistä maista ulkomaille on helppotunut huomattavasti viime vuosien aikana. Verottoman oluen enimmäismäärä nostettiin 15 litraan 1 päivästä tammikuuta 1995 ja kansalliset säännökset verottomiin tuomiin oikeuttavien matkojen aikarajoituksista poistettiin kokonaan 15 päivästä helmikuuta 1995. Rajanylityskululiikenne on kasvanut kaakkoisella maarajalla seuraavasti:

Henkilöliikenne saapuneet ja lähteneet	1993	1994	1995	muutos 94—95
Vaalimaa	699 182	813 154	1 357 020	+ 67 %
Nuijamaa	364 105	534 848	1 038 711	+ 94 %
Vainikkala	105 946	140 318	170 911	+ 25 %
Pelkola	71 688	105 499	393 582	+ 273 %
Uukuniemi	2 700	16 036	19 817	+ 24 %
YHTEENSÄ	1 243 621	1 609 855	2 980 041	+ 85 %
Ajoneuvoliikenne, saapuneet ja lähteneet				
Kuorma-autot	147 612	251 477	296 758	+ 18 %
Henkilöautot	250 068	391 186	898 394	+ 130 %

Helsingin sataman itäinen laivaliikenne kasvoi seuraavasti:

	1994	1995	muutos 94—95
Henkilöliikenne, saapuneet ja lähteneet	2 006 572	3 896 854	+ 93 %

Keväällä 1995 verottomia alkoholi- ja tupakkatuotteita Venäjän puolelta rajaa hakevien matkustajien määrä nousi niin suureksi, että hyötyliikenteen ja rajatyöntekijöiden rajanylitys vaikeutui ruuhkien johdosta huomattavasti. Muun muassa Vaalimaan ja Nuijamaan raja-asemien kohdalle Venäjän rajavyöhykkeelle perustettiin erityisiä verottomia alkoholi- ja tupakkakauppoja, jolloin matkustajat voivat suorittaa ostoksensa käymättä varsinaisesti edes asutulla alueella. Kun samojen henkilöiden saman päivän aikana tekemät rajanylitykset näistä kaupoista ostettujen verottomien tuomien kanssa olivat yleistyneet, EY:n tullittomuusasetuksen tulkintaa tiukennettiin itäisen tullipiiriin 8 päivänä toukokuuta 1995 antamalla kirjeellä siten, että vain yhtä verotonta tuontierää päivässä pidettiin asetuksessa tarkoitettuna eikaupallisena ja satunnaisena tuontina. Tulkintaa on ostosrajaliikenteen ongelmien jatkuessa 11 päivänä syyskuuta 1995 tiukennettu yhden viikon pääsääntöiseen aikarajaan. Yli rajan suuntautuva liikenne on monin pai-

koin tästä huolimatta jatkanut kasvuaan alkuvuodesta 1996.

Arvio maahantuotavan alkoholin määrästä

Vuonna 1995 tuotujen alkoholijuomien määrän arviointia vaikeuttaa se, että tuontia koskevat määräykset muuttuivat useaan kertaan vuoden aikana.

Suomen Gallupin elokuussa ja marraskuussa 1995 toteuttamien tutkimusten perusteella on arvioitu, että nykyisin voimassa olevien säännösten ja käytäntöjen vallitessa matkustajien tuomat alkoholimäärät verrattuna vuoteen 1994 olisivat seuraavat:

Miljoonaa litraa	1994	1995
Olut	3,5	30,0
Viinit ja väli- tuotteet	3,5	8,5
Väkevät juomat	3,0	7,6

Muunnettuna sataprosenttiseksi alkoholiksi kyseessä olisi vuonna 1996 noin 20 prosenttia tilastoidusta kokonaiskulutuksesta, kun vastaava luku vuonna 1994 oli noin 6 prosenttia. Vuoden 1995 matkustajatuonnin määräksi on arvioitu noin 17 prosenttia tilastoidusta kokonaiskulutuksesta, joten matkustajien alkoholituonti kasvatti alkoholin kokonaiskulutusta vuonna 1995 noin 10 prosentilla.

Itäisestä tullipiiristä saatujen tietojen perusteella on arvioitu, että itärajan takaa Suomeen tulisi vuositasona lähes 20 miljoonaa litraa olutta, noin 1 miljoonaa litraa viiniä ja noin 1,5 miljoonaa litraa väkeviä alkoholi-juomia.

Nykytilan vaikutukset yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen

Alkoholin tuontirajoitusten vapauttaminen on vaikuttanut välittömästi yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen. Vuoden 1995 saatavilla olevia haittatietoja tarkasteltaessa voidaan esimerkiksi rattijuopumuksen todeta lisääntyneen samassa suhteessa (8 %) koko maassa ja Kymen läänissä. Väkivaltarikollisuus on lisääntynyt Kymen läänissä hieman enemmän (14,6 %) kuin koko maassa (12,2 %) ja Kymen läänissä väkivaltarikollisuuden rakenne on muuttunut törkeämmäksi. Tammi-syyskuussa päihtyneinä säilöön otettujen määrä lisääntyi Kymen läänissä selvästi enemmän (6,5%) kuin koko maassa (1,3%). Päihtyneiden aiheuttamia häiriöitä esiintyy merkittävästi Helsingin poliisilaitokselta saatujen tietojen mukaan myös Virosta saapuvien laivojen palatessa maihin.

Kaakkois-Suomen rajavartioston tilastojen mukaan venäläisten matkustajien rajanylityskululiikenne oli vuonna 1995 yli miljoona ylitystä, jossa on kasvua edelliseen vuoteen 57 prosenttia. Arvion mukaan noin kolmasosa itäisen tullipiirin kautta Suomeen tuoduista alkoholijuomista on venäläisten tuomia. Vaalimaan ja Nuijamaan tulliasemilta saadun arvion mukaan lähes kaikki venäläiset ryhmämatkustajat tuovat maahan vähintään suurimman sallitun määrän verottomia alkoholi-juomia. Matkustajilla ei samana päivänääkään tapahtuvilla paluumatkoilla ole enää alkoholi-juomia hallussaan.

Itä- ja Etelä-Suomeen on syntynyt niin sanottuja "punaisia toreja", joilla Venäjältä ja Virolta saapuvat turistit myyvät EY:n tullittomuusasetuksen nojalla maahan tuomiaan

alkoholi-juomia ja tupakkaa laittomasti katukaupassa. Esimerkiksi Helsingissä päivittäin jopa sadat turistit ovat kaupitelleet alkoholi-juomia Hietalahden torilla ja sen läheisyydessä olevilla koulujen ja talojen pihoilla. Kaupittelun vaikutus yleiseen järjestyksenpiitoon tuntuu erityisesti siksi, että alaikäiset ja päihtyneet voivat ostaa alkoholi-juomia vain katukaupasta.

Kun poliisin henkilöstöresurssit ovat käytössä suoranaisten järjestyshäiriöiden ja lait-toman katukaupan valvonnassa, voi muiden virkatehtävien hoito vaarantua.

Nykytilan sosiaaliset ja terveydelliset haittavaikutukset

Alkoholitutkimusten tulosten perusteella voidaan yleistäen todeta, että kokonaiskulutuksen kasvaessa alkoholin käytön aiheuttamat sosiaaliset, terveydelliset ja yhteiskunnalliset ongelmat lisääntyvät. Lisääntyneen tuonnin kasvattaessa kokonaiskulutusta noin 10 prosentilla ovat sosiaaliset ja terveydelliset haittavaikutukset merkittävät.

Käytettävissä ei ole erityistutkimuksia esimerkiksi itäisen Suomen alkoholihaittojen kehityksestä. Edellä mainittiin väkivaltarikollisuuden ja säilöönottojen lisääntyneen koko maassa, ja merkittävimmin Kymen läänissä. Selvää on, että alkoholin sosiaalisten haittojen ohella terveydelliset haitat ovat lisääntyneet. Lisäksi kasvua on tapahtunut sellaisissa vaikeasti mitattavissa alkoholin aiheuttamissa yhteiskunnallisissa ongelmissa kuten laittomien alkoholimarkkinoiden laajentumisessa ja organisoitumisessa.

Nykytilan muut vaikutukset

Kolmansista maista tapahtuva alkoholi-juomien matkustajatuonti on heikentänyt kotimaisen kaupan toimintaedellytyksiä ja työllistämismahdollisuuksia. EU:n ulkopuolella sijaitsevien verottomien alkoholi-juomamyymälöiden ja muiden kauppaliikkeiden myynnin lisäys on johtanut ainakin osaksi kotimaisen kaupan myynnin laskuun varsinkin Itä-Suomessa. Esimerkiksi alkoholiyhtiön Kymen piirin myymälöiden myynti yksittäisille asiakkaille väheni vuonna 1995 edelliseen vuoteen verrattuna 13,6 prosenttia. Imatralla lasku oli yli 30 prosenttia. Koko maassa myynnin aleneminen oli 1,6 prosenttia.

Arvion mukaan aikarajoitusten poistami-

sen ja oluen tuontimäärän nostamisen yhteydessä lisääntynyt verottomien alkoholijuomien tuonti kolmansista maista on vastannut vuonna 1995 valmisteveroina noin 640 miljoonaa markkaa. Jos summaan lisätään vain valmisteverolle laskettava arvonlisäverojen osuus, lisääntynyt tuonti vastaa verotuloina noin 780 miljoonaa markkaa. Mainittu summa ei kokonaisuudessaan ole valtion verotulojen menetystä, sillä osa tuontimäärästä ei korvaa alkoholin kotimaista kulutusta vaan lisää sitä. Karkean arvion mukaan valtion verotuloja jäi vuonna 1995 lisääntyneen tuonnin vuoksi saamatta puolet mainitusta summasta eli lähes 400 miljoonaa markkaa. Laajamittainen alkoholijuomien matkustajatuonti on merkinnyt myös EU:n tullikertymän pienenemistä sekä arvonlisäveropohjan kapenemisen johdosta EU:lle kertyvän maksun pienenemistä.

Arvio lisääntyneestä tuonnista kolmansista maista vuonna 1995

	Milj.litraa	Valmisteverot Milj. mk
Olut	26	230
Viini ja välituotteet	3	50
Väkevät juomat	3	360
YHTEENSÄ		640

Se osa lisääntyneestä matkustajatuonnista, joka yksinomaan kasvattaa alkoholin kokonaiskulutusta, lisää alkoholin sosiaalisia, terveydellisiä ja yhteiskunnallisia haittoja.

2. Ehdotetut muutokset ja niiden perustelut

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi alkoholilain 10 §:ää. Ehdotuksen mukaan asetuksella voitaisiin yleisen järjestyksen ja turvallisuuden sekä ihmisten terveyden suojelemiseksi rajoittaa Suomeen saapuvien henkilöiden oikeutta tuoda omaa tarvettaan varten maahan alkoholijuomia, kun kysymys on kestoltaan lyhyestä matkasta. Rajoitus koskisi vain Euroopan talousalueen ulkopuolelta saapuvia henkilöitä. Laki antaisi mahdollisuuden rajoittaa asetuksella sekä ulkomailla että Suomessa asuvien henkilöiden tuontia omaan kulutukseen tai lahjaksi. Alkoholijuomien maahantuonnista kaupalliseen tar-

koitukseen säädetään alkoholilain 8 §:ssä. Voimassa olevassa laissa oleva säännös, jonka mukaan alkoholijuomien verottomasta tuonnista säädetään erikseen, voidaan tarpeettomana poistaa.

Ehdotetun alkoholilain 10 §:n nojalla säädettäisiin alkoholijuomien tuontirajoitukset alkoholijuomista ja väkiviinasta annetussa asetuksessa. Asetuksella säädettäisiin aikaraja, jota lyhyemmältä Euroopan talousalueen ulkopuolelle suuntautuvalta matkalta ei Suomessa asuva henkilö saisi tuoda maahan alkoholijuomia. Samoin asetuksella säädettäisiin aika, jota lyhyempi Suomen ulkopuolella asuvan henkilön muu kuin kauttakulkuun liittyvä oleskelu Suomessa ei oikeuttaisi alkoholijuoman maahantuontiin Euroopan talousalueen ulkopuolelta. Rajoitukset eivät koskisi lentoliikenteessä maahan saapuvia henkilöitä.

3. Esityksen vaikutukset

3.1. Taloudelliset vaikutukset

Muutoksella säädettävät rajoitukset vähentäisivät verottoman alkoholin tuontia kolmansista maista. Rajoitusten tasosta riippuen valtion valmistevero- ja arvonlisäverotulot lisääntyisivät vuositasolla arvion mukaan 250 - 300 miljoonaa markkaa.

Lisäksi rajoitukset vähentäisivät alkoholijuomien kokonaiskulutusta. Kun alkoholista aiheutuneiden haittojen kasvua saataisiin näin estetyksi, aiheutuisi tästä kansantaloudelle merkittäviä säästöjä, mutta niiden suuruutta on vaikea arvioida.

Baltian maihin sekä Viipuriin suuntautuvan laivaliikenteen toimintaedellytykset heikkenisivät, kun alkoholijuomien ostomahdollisuuden vähenemisen vuoksi matkustavien määrä vähenisi lyhyillä matkoilla. Toiselta puolen tällä kehityksellä olisi positiivinen vaikutus kotimaisen vähittäiskaupan ja ravintola-alan toimintaedellytyksiin.

3.2. Henkilöstö- ja organisatoriset vaikutukset

Ehdotettujen rajoitusten valvonta aiheuttanee tullille rajoitusten voimaantullessa lisätyötä verrattuna nykyiseen käytäntöön. Pelkästään ostostarkoituksessa tehdyt matkat kuitenkin vähenisivät, jolloin sekä rajavartiolaistoksen että tullin työmäärä vähenisi vastaavasti. Siltä osin kuin rajoitukset vähen-

täisivät etenkin turistien laitonta katukauppaa, vähenisi poliisin järjestyksenpito- ja valvontatarve paikoin merkittävästi Etelä-Suomen kaupungeissa.

4. Asian valmistelu

Asia on valmisteltu sosiaali- ja terveysministeriössä.

Asia on 6 päivänä helmikuuta 1996 ollut valtioneuvoston talouspoliittisen ministerivaliokunnan käsiteltävänä. Suomen varustamoyhdistystä on kuultu asian valmistelun yhteydessä.

EU-asioiden komiteassa tai sen alaisissa jaostoissa käsitellään EU:ssa päätettävät asiat, jotka vaativat Suomen kannan määrittelyä. Ehdotuksessa on kysymys kansallisesta laista eikä asiaa tämän vuoksi ole käsitelty edellä mainituissa elimissä.

5. Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja

5.1. Riippuvuus muista esityksistä

Tullilain ja valmisteverotuslain 21 §:n muuttamisesta marraskuussa annetussa hallituksen esityksessä (HE 178/1995 vp) on ehdotettu rajoitettavaksi Suomen ja kolmannen maan välisessä ammatillisessa liikenteessä olevan kulkuneuvon henkilökuntaan kuuluvan henkilön ja tullittomuusasetuksessa tarkoitetun rajatyohtekijän verottomien alkoholijuomatuomien määrää.

5.2. Riippuvuus kansainvälisistä sopimuksista ja velvoitteista

Edellä alajaksossa 1.2. on esitetty EY:n säännökset, jotka koskevat tulleita ja veroita tuotavia matkustajatuomisia. Ehdotetulla lainmuutoksella tavoitellut rajoitukset poikkeavat näistä säännöksistä.

EY:n tullittomuusasetuksen johdanto-osan mukaan asetus ei estä soveltamasta sellaisia tuontia tai vientiä koskevia kieltoja tai rajoituksia, jotka ovat perusteltuja muun muassa julkisen moraalin, yleisen järjestyksen tai turvallisuuden kannalta taikka ihmisten terveyden ja elämän suojelemiseksi. Säännöksen syntyhistorian ja EY:n tullisääntelyn valossa on esitetty erilaisia kannanottoja siitä, milloin ja missä määrin johdantolause mahdollistaa rajoituksia. Kun Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 36 artiklassa tehdään

jäsenvaltiolle mahdolliseksi samoilla perusteilla rajoittaa jäsenvaltioiden välistä kauppaa, ei jäsenvaltion mahdollisuuksia kolmannen maihin nähden voida pitää ainakaan huonompina. Perustamissopimuksen ja tullittomuusasetuksen perusteella voidaan siten katsoa, että yksittäisellä jäsenmaalla on oikeus unionin ulkopuolisiin maihin soveltaa tuontirajoituksia, kun ne ovat tarpeen perustamissopimuksen 36 artiklan tavoitteiden varmistamiseksi.

Ehdotetulla alkoholilain 10 §:n muutoksella valtuutetaan säätämään asetuksella yleisen järjestyksen ja turvallisuuden sekä ihmisten terveyden suojelemiseksi kieltoja ja rajoituksia alkoholijuomien maahantuontioikeuteen. Ehdotetussa lainmuutoksessa ei itessään säädetä mitään rajoituksia.

Kolmansista maista tapahtuvaa matkustajatuontia koskevan EY-säännösten soveltaminen on aiheuttanut Suomessa merkittäviä järjestyksenpidollisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja. Asetuksella säädettävät rajoitukset perustuvat edellä alajaksossa 1.4. esitettyyn nykytilan arvointiin. Matkustajatuomisista aiheutuneet ongelmat ovat johtuneet sosiaali- ja terveyspolitiikan toteuttamisesta alkoholijuomien korkean hintatason avulla ja Suomen sijainnista erittäin alhaisen hintatason maiden naapurina. Vaikka edellä mainittuja EY-säännöksiä ja niiden turvalausekkeita valmisteltaessa ei ole pidetty silmällä tällaisia erityispiirteitä, tulee kansallisesti säädettyjen rajoitusten sallittavuutta arvioida yksittäistapauksissa juuri näistä lähtökohdista. Minkään yhteisösäännöksen tavoitteena ei ole voinut olla esimerkiksi tilanne, jossa yhteisömaan kansalaiset hakevat verotonta alkoholia ja tupakkaa kolmannen maan asu-mattomalle rajavyöhykkeelle, valtakunnanrajan ja kolmannen maan passi- ja tullikontrollipisteiden väliin perustetuista kaupoista.

Aikarajoitusten sallittavuuteen liittyen on huomautettu Euroopan tuomioistuimen Irlantia vastaan antamasta tuomiosta C-158/88, jonka mukaan matkustajien erottelu matkan pituuden perusteella ei ollut sallittua. Tuomio koski kuitenkin sisämarkkinaliikennettä, johon Suomi ei ole asettamassa mitään rajoituksia.

Tuomiossa käsitellyn matkustajatuomisdirektiivin antamisajankohta ja johdanto-osa viittaavat siihen, ettei kolmansista maista tapahtuvaa tuontia koskevia säännöksiä enää voida soveltaa samalla tavoin kuin ennen sisämarkkinoiden voimaantuloa. Direktiivi an-

nettiin aikana, jolloin tavara- ja matkustaja-valvontaa sovellettiin jäsenmaiden välisillä rajoilla. Sisämarkkinaliikenteen ja kolmansien maiden liikenteen välillä ei verotuksellisesti ollut eroa; ainoastaan tullia ei kannettu sisämarkkinaliikenteessä. Johtolauseista käy selvästi ilmi, että direktiivin pääasiallinen tavoite on helpottaa matkustajaliikennettä jäsenmaiden välillä. Olosuhteet ovat tästä kuitenkin perusteellisesti muuttuneet sisämarkkinoiden toteuttamisen johdosta. Koko käsite "matkustajatuomiset" on poistunut jäsenmaiden välisestä liikenteestä ja korvattu periaatteella, että yksityishenkilöiden ostoksia omaan kulutukseen, ilman arvoon tai määrään liittyviä rajoituksia, verotetaan osto-maassa eikä määrämaassa.

Lainmuutoksella tavoitellut rajoitukset eivät siten, vaikka asia on osin tulkinnanvarainen, ole ristiriidassa yhteisösäännösten kanssa.

6. Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

alkoholilain 10 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 8 päivänä joulukuuta 1994 annetun alkoholilain (1143/94) 10 §, sellaisena kuin se on 29 päivänä joulukuuta 1994 annetussa laissa (1477/94), seuraavasti:

10 §

Alkoholijuomien maahantuonnin rajoittaminen

ja turvallisuuden sekä ihmisten terveyden suojelemiseksi rajoittaa Euroopan talousalueen ulkopuolelta saapuvien henkilöiden oikeutta tuoda omaa tarvetta varten alkoholijuomia kestoltaan lyhyiden matkojen osalta.

Asetuksella voidaan yleisen järjestyksen

Helsingissä 15 päivänä maaliskuuta 1996

Tasavallan Presidentti

MARTTI AHTISAARI

Ministeri *Terttu Huttu-Juntunen*

Laki

alkoholilain 10 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 8 päivänä joulukuuta 1994 annetun alkoholilain (1143/94) 10 §, sellaisena kuin se on 29 päivänä joulukuuta 1994 annetussa laissa (1477/94) seuraavasti:

Voimassa oleva laki

10 §

*Alkoholijuomien maahantuonti omaa
tarvetta varten*

Verottomasti maahan matkustajien omaa tarvetta varten tuotavista alkoholijuomista ja ulkomailta saapuvista alkoholijuomia sisältävistä lähetyksistä säädetään erikseen.

Ehdotus

10 §

*Alkoholijuomien maahantuonnin
rajoittaminen*

Asetuksella voidaan yleisen järjestyksen ja turvallisuuden sekä ihmisten terveyden suojelemiseksi rajoittaa Euroopan talousalueen ulkopuolelta saapuvien henkilöiden oikeutta tuoda omaa tarvetta varten alkoholijuomia kestoaltaan lyhyiden matkojen osalta.