

Asia: VN/1531/2024

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi alkoholilain muuttamisesta (alkoholijuoman toimittaminen, etämyynti ja markkinointi)

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Esitysluonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi alkoholilakia. Koska Tulli valvoo alkoholilaissa säädettyjen maahantuontikieltojen ja -rajoitusten sekä 32 §:n noudattamista, keskitymme lausunnossamme pääasiassa alkoholijuomien maahantuontiin liittyviin säännöksiin.

Esitysluonnoksen mukaan alkoholilakiin lisättäisiin alkoholijuomien rajat ylittävää etämyyntiä koskevat säännökset ja alkoholijuomien toimittaminen mahdollistettaisiin rajat ylittävästä etämyynnistä ja etäostosta. Etämyyntiä ja etäostoa koskevat säännökset koskisivat alkoholilaissa myyntiä toisesta Euroopan unionin jäsenmaasta, kolmannesta maasta ja Euroopan talousalueelta (ETA). Etämyynnissä etämyyjän olisi merkittävä lähteykseen sen sisältävän alkoholijuomaa ja erikseen mahdollista väkevää alkoholijuomaa. Tämä tieto välittyisi toimitusketjussa ja Suomessa olevalla toimijalla olisi velvollisuus noudattaa alkoholilain säännöksiä luovutustilanteessa.

Esityksen mukaan Valvira valvoisi alkoholijuomien toimitusta ja rajat ylittävää etämyyntiä koko maassa valvonnan perustuessa pääasiassa epäkohtailmoituksiin. Tullin roolina olisi antaa tarvittaessa tietoja Valviralle eli Valviralla olisi oikeus saada valvontaa varten Tullilta tietoja tullatuista sekä Tullin tarkastamista alkoholilähetyksistä. Tietojensaanti voitaisiin esityksen mukaan toteuttaa esimerkiksi avoimen rajapinnan tai katseluyhteyden kautta. Esityksessä ei kuitenkaan mainita tarkempaa kuvausta järjestelmäkyvykkyyksistä ja vaikutuksista Tullin tietojärjestelmiin.

Tullin on mahdollista antaa Valviralle pyynnöstä tietoja tullatuista sekä Tullin tarkastamista alkoholilähetyksistä. Uuteen tullausjärjestelmään eli UTU-järjestelmään on mahdollista toteuttaa raportointirajapinta, mutta rajapinnan määrittämisen ja toteuttamisen vaikutukset Tullin resursseihin tulee huomioida. Valvontajärjestelmiin, joihin tarkastukset Tullissa kirjataan, sen sijaan

ei ole mahdollista toteuttaa avointa rajapintaa tai katseluyhteyttä. Näin ollen tarkastustietojen luovuttaminen tapahtuisi manuaalisesti, mikä voi aiheuttaa lisätyötä Tullissa.

Kuten edellä on jo todettu, Valviralla on oikeus saada salassapitosäännösten estämättä Tullilta tietoja tullatuista ja tarkastetuista lähetyksistä valvontaa varten, mutta esityksestä ei käy selvästi ilmi, miten tämä kytkeytyy Tullin tehtäviin, kun etämyyntiä koskeva valvontavelvoite kohdistuu Valviraan. Tullin tehtäväkenttä näyttäytyy ehdotetun uuden sääntelyn osalta lähinnä tukiroolina ja tietolähteenä, ei varsinaisena valvontaviranomaisena. Esityksen mukaan Valviralla olisi oikeus valvoa, onko Tullin tarkastamien alkoholilähetysten osalta ollut kyse etämyynnistä, ja onko alkoholilähetys asianmukaisesti merkitty. Esityksessä ehdotettu tiedonsaantioikeus Valviralle voi joissakin tapauksissa tosiasiallisesti kohdistua tietoon, jota Tullilla ei ole tai joka on puutteellista ja tulkinnanvaraista. Huomionarvoista esimerkiksi on, ettei Tulli pääsääntöisesti tilastoi paketin päälle kirjattuja tietoja. Sääntelyä tulisikin tältä osin täsmentää, ja toisaalta arvioida, mitä tietoja Valviran tulee saada, ja millä tavalla nämä tiedot tuotetaan luotettavasti ilman, että Tullille muodostuu tosiasiallista valvontaroolia ilman säädettyä toimivaltaa.

Alkoholijuomien maahantuonnista säädetään alkoholilain 32 §:ssä. Kuten edellä on jo todettu, Tullin tehtävänä on alkoholilain 60 §:n 4 momentin mukaan valvoa alkoholilaissa säädettyjen maahantuontikieltojen ja -rajoitusten sekä 32 §:n noudattamista. Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi 32 §:än selkeyden vuoksi uusi 2 momentti, jonka mukaan etäosto ja muu valmisteverotuslain 74 §:ssä tarkoitettu yksityishenkilön hankinta olisi sallittua. Lisäksi momenttiin ehdotetaan lisättäväksi viittaus alkoholijuomien rajat ylittävää etämyyntiä koskevaan 17 b §:än. Luonnoksen 32 §:ssä tai sen yksityiskohtaisissa perusteluissa ei kuitenkaan oteta kantaa siihen, kattaako Tullin valvontavelvoite 32 §:n osalta myös edellä mainitut tilanteet. Ehdotetun 60 §:n mukaan Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto valvoo alkoholijuomien vähittäismyyntiä, toimitusta, anniskelua, markkinointia ja rajat ylittävää etämyyntiä. Lain 32 §:n mukainen maahantuontiin kohdistuva valvontavastuu kuuluu kuitenkin Tullille. Sääntelykokonaisuudessa tulisikin edelleen tarkentaa, milloin kyse on Tullin valvottavasta maahantuonnista ja milloin valvonta kuuluu Valviralle. Tämä on tärkeää sääntelyn johdonmukaisuuden ja oikeudellisen selkeyden varmistamiseksi – ja etenkin sen riskin välttämiseksi, että Tullille syntyy tosiasiallinen lisävalvontarooli ilman oikeudellista perustaa.

Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi alkoholilain 2 §:ään 4 momentti, jossa todettaisiin, että ”Mitä tässä laissa säädetään rajat ylittävästä etämyynnistä ja etäostosta, sovelletaan myös kolmansista maista ja ETA-maista tapahtuvaan rajat ylittävään etämyyntiin.” Soveltamisala koskisi ehdotetussa muodossa kolmansista maista ja ETA-maista tapahtuvaa rajat ylittävää etämyyntiä, mutta ei etäostoa. Ehdotetaan, että virkkeen viimeinen lause tulisi päättyä ”...rajat ylittävään etämyyntiin ja etäostoon.”

Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi alkoholilain 3 §:n 1 momenttiin kohta 19), jossa todettaisiin, että ”Tässä laissa tarkoitetaan alkoholijuoman rajat ylittävällä etämyynnillä myyntiä, jossa Suomeen sijoittautunut yksityishenkilö, joka ei harjoita itsenäistä taloudellista toimintaa, on ostanut toisesta Euroopan unionin jäsenvaltiosta kulutukseen luovutettuja alkoholijuomia, jotka myyjä tai joku tämän puolesta suoraan tai välillisesti lähettää tai kuljettaa Suomeen;” Koska määritelmässä ei mainita kolmansista maista ja toisista ETA-maista tapahtuvaa rajat ylittävää etämyyntiä, etämyynnin määritelmä jää epäselväksi. Esitettyä lakia luettaessa täytyisi huomioida aina soveltamisala yhdessä ehdotetun määritelmän kanssa, jotta lainsäätäjän todellinen tarkoitus tulisi esille ja tekstistä

ymmärtäisi, että 3 §:n 1 momentin 19) kohta ei tarkoita vain toisesta jäsenvaltiosta tapahtuvaa etämyyntiä vaan myös kolmansista maista ja ETA-maista tapahtuvaa etämyyntiä.

Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi alkoholilakiin kokonaan uusi 17 b § (Alkoholijuomien rajat ylittävä etämyynti), jonka toisessa momentissa todettaisiin informatiivisena viittaussäännöksenä, että ”Alkoholijuoman etämyynin verovelvollisuudesta säädetään valmisteverotuslaissa.” Tulli huomauttaa, että tällä hetkellä valmisteverotuslaissa etämyyntiin liittyvästä verovelvollisuudesta on säädetty valmisteverotuslain 9 luvun (Toisessa jäsenvaltiossa verotetut tuotteet) 79 §:ssä. Valmisteverotuslain 6 §:n 1 momentin 10) kohdan mukaan etämyynnillä tarkoitetaan myyntiä, jossa Suomeen sijoittautunut muu henkilö 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 myyjä tai joku tämän puolesta suoraan tai välillisesti lähettää tai kuljettaa Suomeen. Valmisteverotuslaissa etämyynnillä tarkoitetaan siis vain toisesta jäsenvaltiosta Suomeen ostettuja tuotteita. Sellaisenaan pelkkä 17 b §:n lisääminen ehdotetusti alkoholilakiin ei muuttaisi valmisteverotuslain tilannetta, vaan valmisteverotuslain etämyynin verovelvollisuuden määritelmän mukaisesti se koskisi vain toisesta jäsenvaltiosta Suomeen tapahtuvia ostoja.

Esityksessä ehdotetaan 64 §:n 3 momentissa Verohallinnolle tiedonsaantioikeus Valviralta ja aluehallintovirastolta, jos tiedot olisivat välttämättömiä verovalvontaa varten. Myös Tullin tehtävänä on verovalvonta valmisteverotuslain (182/2010) 4 §:n mukaisesti, joten ehdotetaan, että vastaava tiedonsaantioikeutta esitetään myös Tullille.

Esitysluonnoksessa on asianmukaisesti tunnistettu etämyyntiin liittyvät sääntelyn kiertämisen ja väärinkäytösten riskit. Sääntelyn on turvattava lupaviranomaisten ja valvontaviranomaisten käytössä olevat konkreettiset ja tehokkaat keinot puuttua sääntelyn vastaiseen toimintaan. Mahdollisten rikkomusten seuraamusten tulee olla paitsi oikeasuhtaisia myös aidosti ennaltaehkäiseviä ja valvonnan vaikuttavuutta tukevia. Alkoholilain 71 §:än ehdotettu sanktiointimahdollisuus, mikäli etämyyjä rikkoo 17 b §:n 1 momentissa ehdotettua velvollisuutta merkitä toimituksen sisältävän alkoholia, on siten kannatettava. Esitysluonnoksessa ei kuitenkaan ole tarkkoja säännöksiä siitä, miten lähetukseen merkittäisiin sen sisältävän alkoholijuomaa ja erikseen väkevää alkoholijuomaa. Merkintävelvollisuuden valvonta edellyttäisi yhdenmukaista ja selkeää sääntelyä lähetetykseen tehtävistä merkinnöistä, jotta paketin sisällön tunnistaminen olisi mahdollista jo maahantuonnin tai tarkastuksen yhteydessä.

Yleisesti voidaan todeta, että esitys voi todennäköisesti pienentää alkoholiverokertymää, sillä jo yksinomaan Alkon monopoliaseman murtaminen siirtää todennäköisesti verollista kulutusta entistä enemmän verottomaan kulutukseen. Vaikka alkoholin etämyynti sekä etäosto ovat valmisteveronalaista toimintaa, vain pieni osa verovelvollisista huolehtii valmisteverotuslain menettelysäännösten noudattamisesta ja maksaa rajat ylittävistä alkoholihankinnoista valmisteveroja Suomeen. Tullin ja Verohallinnon yhteisessä vuosien 2022-2023 aikana suorittamassa ulkomaisista verkkokaupoista Suomeen tilattujen alkoholijuomien tehovalvonnassa havaittiin, että tehostettu viranomaisvalvonta vähensi hetkellisesti tilausmääriä, mutta ei lisännyt verovelvollisten veronmaksuhalukkuutta. Tehovalvonnan aikana veroja määrättiin viranomaisaloitteisesti. Rajat ylittävien alkoholitilausten verovalvonta lepää pitkälti viranomaisten valvonta-, tarkastus-, verotus- ja perintäresurssien varassa, joten verokertymien kasvamista ei voida tehokkaasti varmentaa, etenkin kun valtionhallinnossa on käynnissä saman aikaisesti säästötoimenpiteet.

Kallio Anna
Tulli.fi