

# **ONKO TANSKAN TIE MEIDÄNKIN TIEMME?**

## **ELI JÄÄKÖ KORKEA HINTA -POLITIikka RAJAKAUPAN JALKOIHIN?**

Rajakauppaa on ollut niin kaun kuin on ollut valtioiden välisiä rajoja, koska karttaan piirretyt ja maastoon merkityt valtiolliset rajat ovat rajaseudun asukkaille aina näyttäytyneet keinotekoisina esteinä. Rajakaupan laajuuteen ovat siten vaikuttamassa samat tekijät, jotka vaikuttavat kaupan yleiseen laajuuteen ja suuntautumiseen, eli se, missä on tarjolla tarvittavia tuotteita, mitä nämä tuotteet maksavat eri kauppapaikoissa, mikä on väestön ostovoima ja mitkä ovat ostosten tekoon kytkeytyvät matkakustannukset. Usein rajakaupan käynnistyminen ei niinkään perustu kahden eri maan hintatasojen keskimääräiseen eroon vaan joihinkin erityistavaroihin, joita joko voidaan saada vain rajan takaa tai jotka ovat erityisen edullisia rajan toisella puolella. Näillä magneetitavaroilla käynnistynyt kaupankäynti johtaa sitten monesti myös muiden vähemmän edullisten tavaroiden ostoon.

Kaupan suuntautumiseen vaikuttavien luonnollisten tekijöiden ohella rajakaupan laajuutta säätelevät myös valtiollisista rajoista aiheutuvat keinotekoiset esteet, jotka saavat ilmiänsä valtioiden asettamina rajakauppaa edistävinä tai rajoittavina määräyksinä ja käytäntöinä sekä näiden määräysten ja säännösten valvontana. Rajakaupan kokonaisuutena vaikuttavat tietenkin myös asukkaiden määrä rajanylityskohtien läheisyydes-

sä sekä rajan pinnassa asuvan väestön sosiaaliset suhteet, kuten esimerkiksi sukulaisuus- tai tuttavuussuhteet. Elintason noustessa ovat rajakaupan laajuuteen alkaneet vaikuttaa myös sellaiset tekijät kuin mahdollisuus kytkeä ostomatkat erilaisiin huvittelumahdollisuuksiin. Lisäksi tarjontapuoli on usein aktiivisesti pyrkinyt hyödyntämään rajan takaista kysyntää muun muassa pystyttämällä rajan pintaan rajan takaisen väestön ostospaikoiksi suunniteltuja kauppoja, jotka esimerkiksi Tanskan tapauksessa ovat kehittyneet banaanioskeista nykyaikaisiksi supermarketeiksi (Bygvrå 1992, 12).

Veroton myynti muodostaa Pohjoismaissa rajakauppaan liittyvän erityiskysymyksen. Maantieteelliset seikat yleensä sekä väestön keskittymät erityisesti samoin kuin Pohjoismaiden pääkaupunkien sijainti ja niiden väliset etäisyydet ovat johtaneet siihen, että Pohjoismaissa rajoja ylitetään paljon vesi- ja ilmateitse. Tämän liikenteen yhteydessä on matkustajille tarjottu mahdollisuus ostaa joitakin tuotteita verottomasti. Tällaisia tuotteita ovat olleet muun muassa alkoholijuomat, tupakka, kosmetiikka ja makeiset, jotka kaikissa Pohjoismaissa ovat erityisverotuksen kohteena. Verottomasti ostetut tuotteet ovat merite- ja ilmateitse matkustettaessa olleet sen verran halpoja kotimaassa maksettuun hintaan

verrattuna, että matkustajat ovat varsin yleisesti käyttäneet hyväkseen heille tarjottuja ostosmahdollisuuksia. Sen sijaan ei edellä mainittuja tuotteita eikä etenkin alkoholi-juomia ole juuri kannattanut tuoda naapurimaista maateitse, ja varsin harvoin on alkoholi-juomien tuonti ollut taloudellisesti edullista Pohjoismaiden ulkopuolelta, koska Pohjoismaiden ulkopuolelle ulottuneisiin matkoihin on useimmiten liittynyt mahdollisuus edullisten verottomien ostosten suorittamiseen, ja verottomasti maahan tuodun määrän ylittävältä osalta on jouduttu maksamaan varsin korkeat maksut. Lisäksi lentoteitse matkustettaessa alkoholi-juomat tuodaan rikkoutumisvaaran vuoksi tavallisesti käsimatkatavaroina, ja sallittu verottomasti tuotavan alkoholin enimmäismäärä (litra väkeviä alkoholi-juomia, litra viinejä ja kaksi litraa olutta) painaa suurin piirtein viisi kiloa, joka on myös lentoyhtiöiden hyväksymä käsimatkatavaroien enimmäispainoa koskeva suositus. Jos matkaa tehdään laivalla eikä autoa ole mukana, asettaa matkustajien fyysinen voima tiukempia rajoja alkoholi-juomien tuonnille kuin EY:n direktiivit konsanaan.

Rajakaupan samoin kuin verottoman kaupan laajuudella on vaikutusta sekä valtioiden keräämien verotulojen määrään että eri maiden väliseen valuuttaliikenteeseen. Rajakaupan laajuus vaikuttaa myös rajojen läheisyydessä toimivien kauppiaiden toimintaedellytyksiin ja työpaikkojen lukumäärään. Muun muassa nämä seikat ovat vaikuttaneet siihen, minkälaisin valtiollisin toimin rajakauppaa on pyritty säätelemään eli joko edistämään tai rajoittamaan. Pohjoismaissa alkoholi-juomien rajakaupan säätely on lisäksi yhteydessä alkoholin käytön aiheuttamien terveydellisten ja sosiaalisten ongelmien ehkäisyyn.

#### **ALKOHOLIJUOMIEN RAJAKAUPPA POHJOISMAISSA ENNEN 1980-LUKUA**

Alkoholi-juomien rajakauppa ei sinänsä ole Pohjoismaissa uusi eikä ainostaan Tanskaan

rajoittuva ilmiö. Alkoholi-juomien rajakauppaa on esiintynyt myös Norjan, Ruotsin ja Suomen rajaseuduilla. Se on kuitenkin ollut määrältään varsin vähäistä koko toisen maailmansodan jälkeisenä aikana. Lisäksi rajakaupan suunta ei ole pysynyt samana, vaan se on vaihdellut vuosien kuluessa riippuen muun muassa eri maissa toteutetuista alkoholi-juomien hinnankorotuksista ja valuuttojen devalvoineista samoin kuin sellaisista poikkeuksellisista seikoista kuin alkoholin myyntiä rajoittaneista lakoista. Jonkin verran on toki esiintynyt systemaattistakin liikennettä, joka on perustunut siihen, että eri juomaryhmien ja juomalajien verotus on vaihdellut systemaattisesti eri Pohjoismaissa (ks. esim. Horverak & Österberg 1991). Kaiken kaikkiaan voidaan kuitenkin sanoa, että ennen 1980-lukua alkoholi-juomien rajakauppaa ei missään Pohjoismaassa mielletty erityiseksi ongelmaksi. Toisaalta kaikilla Pohjoismailla oli siitä kokemuksia, kaikissa Pohjoismaissa sitä pidettiin silmällä ja kaikissa Pohjoismaissa sitä säädeltiin tiukoin rajoituksin.

Elintason nousu ja matkustajaliikenteen kasvun myötä alkoholi-juomien veroton tuonti on lisääntynyt lähes jatkuvasti toisen maailmansodan jälkeisenä aikana. Matkustajamäärien kasvusta huolimatta verottomasti ostetun alkoholin määrä ei kuitenkaan 1970-luvulla kohonnut kovin merkittäväksi, koska tiukat tuontirajoitukset ja tax-free-alkoholin myynnin rajoittaminen vain sallitun maksimituonnin suuruiseksi sekä suhteellisen tiukka rajavalvonta pitivät kerralla tuodut alkoholimäärät kurissa. Esimerkiksi Suomessa arvioitiin verottoman tuonnin olleen 1970-luvun keskivaiheilla noin 4 prosenttia alkoholin tilastoidusta kulutuksesta (Mäkelä 1981, 128). Vastaava 1960-luvun loppuvuosia koskeva arvio oli noin 2 prosenttia, ja 1950-luvulla verottoman tuonnin arvioitiin olleen noin 1–2 prosenttia tilastoidusta alkoholin kulutuksesta.

Verotonta tuontia ei vielä 1980-luvulle tul-  
taessakaan koettu erityiseksi uhaksi valtion alkoholituloille. Tähän oli useita syitä. Ensiksi veroton tuonti ei vielä 1970-luvulla noussut

määrältään kovin suureksi. Toiseksi verotto-  
man tuonnin kasvua ei Pohjoismaissa koettu  
valtionaloudelliseksi ongelmaksi aikana, jol-  
loin myös alkoholin kotimainen myynti ja siitä  
kertyvät verotulot olivat voimakkaassa kas-  
vussa (ks. esim. Brazeau & al. 1993). Lisäksi  
verovapaan tuonnin kohteena olivat pitkään  
matkailijoiden kotimaissa korkealle hinnoi-  
tellut hienot tuotteet kuten esimerkiksi  
VSOP-konjakit, joita matkailijat tuskin olisi-  
vat hankkineet kotimaastaan. Hienot juomat  
ja matkustuksen keskittyminen yhteiskunta-  
hierarkian yläpäähän olivat myös vaikutta-  
massa siihen, ettei verotonta alkoholia miel-  
letty kovin vakavaksi sosiaalipoliittiseksi on-  
gelmaksi (ks. Bruun 1972). Muistettakoon  
myös, että alkoholin määrittely kansantervey-  
delliseksi ongelmaksi oli 1970-luvulla vasta  
tulossa (ks. esim. Bruun & al. 1975).

#### **RAJAKAUPAN SÄÄTELY TANSKASSA**

Alkoholijuomien hinnat ovat Saksassa olleet  
pitkään alhaisemmat kuin Tanskassa. Hin-  
naneroista huolimatta alkoholijuomien tuonti  
Saksasta Tanskaan oli kuitenkin vähäistä en-  
nen Tanskan EY-jäsenyyttä, koska palates-  
saan alle kolme vuorokautta kestävältä mat-  
kaltaan Saksasta tanskalainen matkailija ei  
voinut tuoda mukanaan lainkaan alkoholijuo-  
mia. Jos matka oli kestänyt enemmän kuin  
kolme vuorokautta, matkailijalla oli oikeus  
tuoda 0,75 litraa väkeviä alkoliuomia tai litra  
mietoä viiniä ja kaksi litraa olutta (Bygrvä &  
Hansen 1987, 144).

Tanska liittyi Euroopan yhteisöihin vuonna  
1973. Tanskan EY-jäsenyys ei kuitenkaan  
välittömästi johtanut alkoholijuomien raja-  
kaupan huomattavaan paisumiseen, koska  
Tanska saattoi pitkään poikkeussäännöksiin  
rajoittaa rajaa ylittävien matkailijoiden ker-  
ralla tuomia alkoholimääriä. Taulukossa 1 il-  
moitetut alkoholijuomien tuonnin enimmäis-  
määrät koskevat niin kutsuttuja lyhyitä mat-  
koja, aluksi alle kolmen vuorokauden, vuo-  
desta 1981 alle kahden vuorokauden ja vuo-

*Taulukko 1.* Aikuisten tanskalaisten alkoholijuo-  
mien maahantuontia koskevat määräykset Tans-  
kassa, lyhyet matkat

ajankohta	olut	miedot viinit	väkevät viinit	väkevät juomat
-1973	0	0	0	0
1973	2	3	3	0
1985	*	4	3	0
1987	10	4	3	0
1989	10	5	3	0
1990	12	5	3	0
1993-	110	90	20	0

\* Tuonnin arvo ei saanut ylittää 2 300:aa kruunua.  
*Lähteet:* Bygrvä & Hansen 1987; Bygrvä 1992

desta 1991 alkaen alle 36 tunnin matkoja.  
Mikäli ulkomailla olo vuonna 1973 kesti  
enemmän kuin kolme vuorokautta, oli mat-  
kustajalla mahdollisuus tuoda maahan 0,75  
litraa väkeviä alkoholijuomia. Tosin lievennys  
ei ollut järin merkittävä, koska väkevien alko-  
holijuomien tuominen oli vaihtoehto viinien  
ja oluen tuonnille (Bygrvä & Hansen 1987,  
144). Myös nämä säännökset ovat lieventy-  
neet. Vuonna 1980 väkevien alkoholijuomien  
tuonnin maksimimäärä nousi 0,75 litrasta 1,5  
litraan, ja – kuten edellä todettiin – kolmen  
vuorokauden sääntö muuttui kahden vuoro-  
kauden säännöksi vuonna 1981 ja edelleen  
36 tunnin säännöksi vuonna 1991.

Aivan kaikki muutokset eivät ole olleet lie-  
vennyksiä. Kuten taulukon 1 otsikossa tode-  
taan, määräykset koskivat aikuisia. Vuonna  
1979 aikuisuuden raja nousi 15 vuodesta 17  
vuoteen (Bygrvä & Hansen 1987, 144). Toi-  
nen esimerkki säännösten kiristymisestä on  
taulukossa 1 nähtävä oluen vuonna 1985 lä-  
hes vapaaksi päästetyn tuonnin maksimimää-  
rän sitominen kymmeneen litraan kesällä  
1986 (Bygrvä 1992, 21). Syynä tähän oli se,  
että monet rajakauppaan osallistuneet toivat  
olutta rajan yli peräkärryittäin, ja osa tästä

**ALKOHOLIJUOMIEN RAJAKAUPPA  
TANSKASSA**

oluesta kulkeutui edelleen asianomaisten ystävälle ja tuttaville täysin EY-säännösten vastaisesti (Bygvrå 1990, 213).

Vuoden 1993 alusta tanskalaiset ovat voineet myös lyhyiltä matkoilta palatessaan tuoda maahan alkoholijuomia EY:n yhteismarkkinoiden rakentamiseen liittyvän suosituksen mukaisesti (Council Directive 92/12/EEC). Toisin sanoen omaan käyttöön voi toisesta EU-maasta palatessaan tuoda mukanaan 110 litraa olutta, 90 litraa mietoja viinejä ja 20 litraa väkeviä viinejä. Vuoden 1996 loppuun asti Tanska voi kuitenkin edelleen rajoittaa väkevien alkoholijuomien tuontia siten, että alle 36 tuntia kestävältä matkalta väkeviä alkoholijuomia ei voida tuoda lainkaan ja yli 36 tuntia kestäneeltä matkalta palattaessa määrä on rajoitettu 1,5 litraksi, kun edellä mainitun direktiivin yleisohje on 10 litraa. Korostettakoon, että kyse on nimenomaan omaan käyttöön tuotavista alkoholijuomista, joten matkailija voi ylittää ohjearvot, mikäli hän pystyy osoittamaan oman käyttönsä edellyttävän suurempia tuontimääriä. Toisaalta, jos matkailija myy edelleen omaan käyttöönsä tuomaan alkoholijuomia, hän syyllistyy rikokseen.

Lisäksi on muistettava, että verottomasti ostettujen alkoholijuomien tuontia koskevat tiukemmat rajoitukset kuin niiden alkoholijuomien tuontia, jotka on ostettu toisesta EU-maasta ja joista siis on myös maksettu asianmukaiset verot tähän toiseen EU-maahan. Jos ulkomaamatka on kestänyt vähemmän kuin 36 tuntia, saa Tanskassa asuva henkilö tuoda maahan verottomasti 2 litraa väkeviä viinejä ja 2 litraa mietoja viinejä. Jos matka on kestänyt yli 36 tuntia, on verottoman tuonnin enimmäismäärä 1 litra väkeviä alkoholijuomia tai 2 litraa väkeviä viinejä ja 2 litraa mietoja viinejä. Oluen tuontia ei ole rajoitettu. Kuitenkin esimerkiksi Helsinki-Vantaan lentoaseman tax-free-myymälässä Tanskaan matkkaavalle myydään enintään 2 litraa olutta (Österberg 1994).

Tanskassa on Rajaseutututkimusinstituutti (Institut for Grænseregionsforskning) selvittänyt vuodesta 1977 alkaen useaan otteeseen rajakaupan laajuutta. Ensimmäinen tutkimus tehtiin toukokuussa 1977; sittemmin se on toistettu joulukuussa 1979, toukokuussa ja heinäkuussa 1980, lokakuussa ja joulukuussa 1985, toukokuussa 1986, toukokuussa 1989 ja viimeksi vuonna 1991, jolloin tutkimus käsitti koko vuoden (Bygvrå & Hansen 1987; Bygvrå & Hansen & Restad & Søltøft 1987; Bygvrå 1989; Bygvrå 1990; Bygvrå 1992). Tutkimukset on toteutettu haastattelemalla pääasissa yksityisautoilla maahan palaavia tanskalaisia (ks. tarkemmin Bygvrå 1992, liite 2).

Ensimmäisen tutkimuksen mukaan 92 prosenttia kotimaahansa palaavista tanskalaisista oli käyttänyt hyväkseen mahdollisuutta ostaa tavaroita Saksasta. Maaliskuussa 1989 vastaava luku oli 96 prosenttia ja tuoreimmasa tutkimuksessa vuodelta 1991 oli ostoksia suorittaneiden tanskalaisten osuus 91 prosenttia. Ostoksilla on siten ollut olennainen merkitys Saksan rajaa ylittävälle tanskalaisille.

Seuraava asetelma kertoo ostosmahdollisuuksia käyttäneiden tanskalaisten osuuden oluen, mietojen viinien, väkevien viinien ja väkevien alkoholijuomien osalta vuosien 1977, 1980, 1986, 1989 ja 1991 tutkimuksissa (Bygvrå 1992); neljä ensimmäistä tutkimusta toteutettiin toukokuussa, viimeinen koski koko vuotta:

	1977	1980	1986	1989	1991
olut	54	59	67	78	71
miedot viinit	61	57	52	57	56
väkevät viinit	34	39	20	12	6
väkevät juomat	..	..	..	7	6

Ostostentekomahdollisuutta hyödyntävien osuus ei toki vielä kerro tuodun alkoholimäärän suuruutta. Siihenhän vaikuttavat ostoksia

tehneiden matkustajien osuuden ohella sekä rajan ylittäneiden matkustajien kokonaismäärä että kerralla keskimäärin ostetut alkoholimäärät, jotka taas ovat yhteydessä taulukossa 1 esitettyihin sallittuihin enimmäistuontimääriin.

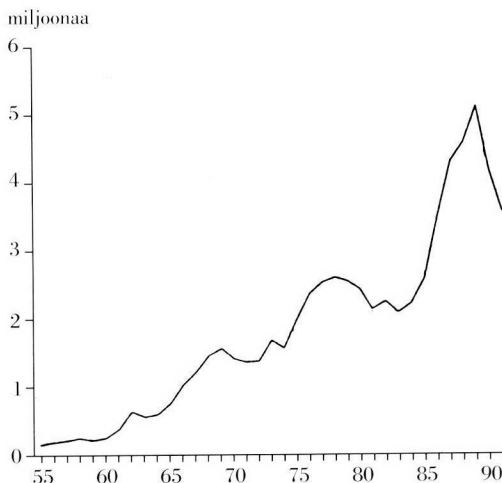
Kuviossa 1 on ilmoitettu Tanskan ja Saksan rajan ylittäneiden tanskalaisten henkilöautojen lukumäärä vuosina 1955–1991. Niiden vuosittainen määrä oli 1970-luvun alussa noin 1,5 miljoonaa. Tanskan tultua EY:n jäseneksi määrä kohosi vuoteen 1978 mennessä runsaaseen 2,5 miljoonaan vuodessa. Tätä seurasi lievä lasku 1970-luvun lopulla ja 1980-luvun alkupuolella. Vuoden 1984 jälkeen rajan ylittäneiden tanskalaisten henkilöautojen määrä alkoi nopeasti lisääntyä, ja vuonna 1989 saavutettiin huippulukema, yli 5 miljoonaa rajan ylittänyttä tanskalaista henkilöautoa. Saksan ja Tanskan välisen maaran rajan ylittäneiden tanskalaisten lukumäärä nousi tuona vuonna yli 14 miljoonan. Nyttämmin rajan ylittäneiden tanskalaisten henkilöautojen vuosittainen määrä näyttää asettuneen noin 3 miljoonan tasolle.

Taulukon 1 ja kuvion 1 tiedot viittaavat jo siihen, että alkoholijuomien rajakauppa on kasvanut huomattavasti. Tämä saa vahvistuksensa seuraavassa asetelmassa, jossa on ilmoitettu Thorkil Thorsenin (1988) arviot tanskalaisten kotiin palatessaan mukanaan tuomista alkoholijuomista; Thorsen käyttää arviotensa perustana Rajasetututkimusinstituutin tekemiä tutkimuksia. Asetelmassa on yksityishenkilöiden Saksasta Tanskaan tuoman oluen, mietojen viinien ja väkevien viinien määrä ilmoitettu miljoonina litroina vuosina 1977, 1980, 1983 ja 1986:

	1977	1980	1983	1986
olut	6,6	7,0	6,0	86,2
miedot viinit	7,6	8,0	7,0	13,9
väkevät viinit	1,5	1,6	1,4	1,9

Asetelmasta käy selvästi ilmi, että varsinainen räjähdyks alkoholijuomien rajakaupan

Kuvio 1. Saksan ja Tanskan rajan ylittäneiden tanskalaisten henkilöautojen määrä vuosina 1955–1991



Lähde: Bygvrå 1992

määrässä ajoittuu 1980-luvun puoliväliin. Susanne Bygvrå (1989) ei ilmoita vuoden 1989 tutkimustuloksia raportoidessaan alkoholijuomien tuontimääriä. Kuvioista 1 voimme kuitenkin todeta matkustajamäärien lisääntyneen vuodesta 1986 vuoteen 1989, ja ensimmäinen asetelmamme osoitti olutta ja viiniä ostaneiden osuuksien lisääntyneen. Kun tanskalaisten rajakauppaan toukokuussa 1989 sijoittama rahamäärä (316 miljoonaa kruunua) oli lisäksi suurempi kuin vuonna 1986 (255 miljoonaa kruunua), voimme arvela Saksasta Tanskaan tuodun alkoholimäärän lisääntyneen vielä vuoden 1986 jälkeenkin. Tosin taulukko 1 muistuttaa siitä, että oluen tuontioikeutta rajoitettiin vuoden 1986 toukokuun jälkeen.

Kuvion 1, edellä mainitun asetelman ja taulukon 1 tarkastelu viittaa myös siihen, että alkoholijuomien rajakauppa olisi vähentynyt vuoden 1989 jälkeen. Näin on myös käynyt. Vuonna 1991 olivat tanskalaisten yksityis-

autoilla Saksasta tuomat alkoholimäärät Bygvrån (1992, 103) mukaan seuraavat: olutta 54,0 miljoonaa litraa, mietoja viinejä 14,6 miljoonaa litraa, väkeviä viinejä 0,4 miljoonaa litraa ja väkeviä alkoholijuomia 0,4 miljoonaa litraa. Kun otetaan huomioon, että noin 15 prosenttia kaikista matkustajista käytti matkustusvälineenään linja-autoa, nousee alkoholijuomien kokonaistuonti Saksasta noin 5 miljoonaan litraan 100-prosenttista alkoholia eli noin 11 prosenttiin alkoholijuomien tilastoidusta kulutuksesta Tanskassa.

Tanskassa oluen osuus alkoholijuomien koko kulutuksesta on lähes 60 prosenttia, viinien osuus noin 30 prosenttia ja väkevien alkoholijuomien osuus hieman yli 10 prosenttia (Nordisk alkoholstatistik 1988–1992). Bygvrån (1992) laskelmien mukaan *Saksasta maarajan yli tuodun oluen osuus* olisi ollut vuonna 1991 noin 10 prosenttia Tanskassa tilastoidusta oluen kulutuksesta ja *viineillä vastaava osuus* olisi ollut noin 14 prosenttia. Anders Milhøjn (1993) vastikään julkaistussa artikkelissa *ulkomailta ostetun oluen osuus* olisi ollut vuonna 1991 noin 15 prosenttia Tanskassa kulutetusta oluesta ja *ulkomailta ostetun viinin osuus* hieman yli 20 prosenttia kaikesta Tanskassa juodusta viinistä. Bygvrån ja Milhøjn luvut poikkevat toisistaan jonkin verran, mutta niinhän aineistotkin eroavat toisistaan. Kumpikin tutkimus kuitenkin vahvistaa näkemystä, että alkoholijuomien rajakauppa oli Tanskassa varsin laajaa 1980- ja 1990-luvun vaihteessa.

Alkoholijuomien laaja rajakauppa sai Tanskan tarkistamaan alkoholijuomien verotusta. Julkilausuttuna tavoitteena oli alkoholijuomien rajakaupan vähentäminen. Vuoden 1991 heinäkuussa olutmarkkinoista noin 85-prosenttisesti vastaavan I veroluokan oluen valmisteveroa alennettiin 481,95 kruunusta hehtolitralla 417,95 kruunuun, ja vuoden 1992 lokakuussa edelleen 249,95 kruunuun hehtolitralla (Brazeau & al. 1993). Käytännössä tämä merkitsi olutpullollisen halpenemista noin yhdellä kruunulla. Milhøjn (1993, 321) mukaan olutpullollisen hinta aleni noin 4

kruunuun. Mainittakoon vertailun vuoksi, että Bygvrå (1989, 5) ilmoittaa olutpullollisen hinnaksi toukokuussa 1989 Tanskassa 6 kruunua ja Saksassa hieman yli 2 kruunua. Vastaavina ajankohtina miedon viinin verotus aleni 12,60 kruunusta litralta 10,93 kruunuun ja edelleen 6,55 kruunuun litralta (Brazeau & al. 1993). Milhøjn (1993) mukaan tämä merkitsi käytännössä viinipullon hinnan alenemista 4–5 kruunulla.

Oluen ja viinien verotuksen lieveneminen on vähentänyt alkoholijuomien rajakauppaa. Milhøjn (1993, 323) mukaan ulkomailta ostetun oluen osuus oli vuoden 1993 ensimmäisellä neljänneksellä pudonnut alle 10 prosenttiin ja ulkomailta ostetun viinin osuus alle 15 prosenttiin asianomaisen juomaryhmän kulutuksesta. Ei ole vailla mielenkiintoa todeta, että omien laskelmiensa lisäksi Milhøj referoi Tanskan panimoyhdistyksen lausuntoa, jonka mukaan Saksasta ostetun oluen osuus olisi alentunut runsaasta 11 prosentista vuonna 1989 vajaan 7 prosenttiin vuoden 1992 veronalennuksen jälkeen. Panimoyhdistyksen arvio rajakaupan kehityksestä vuoden 1989 jälkeen on siten yhdenmukainen Milhøjn tulosten kanssa. Toisaalta runsas 11 prosenttia vuoden 1989 oluen kulutuksesta on noin 70 miljoonaa litraa eli pienempi kuin Thorsenin arvio vuodelta 1986. Arviot Saksasta ostetun oluen tarkasta määrästä jäävät siten hieman ristiriitaisiksi. Sen sijaan panimoteollisuusyhdistyksen arvio ei välttämättä ole ristiriidassa rajakaupan kehitystä koskevan arviomme kanssa, koska emme tiedä, kuinka suureksi panimoteollisuusliitto on arvioinut Saksasta tuodun oluen osuuden vuonna 1986. Todettakoon lopuksi, että vuoden 1993 ensimmäisellä neljänneksellä ulkomaisen viinin ja oluen osuus ei Milhøjn (1993, 323) aineiston perusteella näytä juuri lisääntyneen, vaikka maahantuontirajoitukset lievenivät olennaisesti vuoden 1993 alussa (ks. taulukko 1).



## **OSTAVATKO RUOTSALAISET ALKOHOLIJUOMIA TANSKASTA?**

Ruotsin ja Tanskan väliä matkustettaessa ei niin kutsuttuja lyhyitä reittejä käytettäessä ole oikeutta tuoda Ruotsiin laivoilta verottomasti ostettuja alkoholijuomia. Lyhyitä reittejä ovat Tanskassa Öresundin tai Itämeren rannalla sijaitsevien satamien ja Ruotsissa Skånessa tai Blekingessä sijaitsevien satamien välinen liikenne. Näitä välejä kulkevissa laivoissa ei myöskään ole tax-free-myyntiä.

Verottoman alkoholin tuontikielto ei kuitenkaan merkitse sitä, etteikö alkoholia voisi laillisesti tuoda Tanskasta Ruotsiin. Ruotsissa asuva henkilö voi nimittäin Tanskasta palatessaan tuoda tullitta yhden litran väkeviä alkoholijuomia ja yhden litran viinejä sekä 2 litraa olutta tai 2 litraa viinejä ja 2 litraa olutta, jos niistä on maksettu vero Tanskassa. Tullitta maahantuodun alkoholin lisäksi on matkustajalla oikeus tuoda maahan 5 litraa väkeviä alkoholijuomia tai viinejä ja 5 litraa olutta asianomaisen tullin suoritettuaan (Österberg 1994). Alkoholijuomien hintojen ero Ruotsissa ja Tanskassa ei kuitenkaan ole niin suuri, että yksityisen matkailijan kannattaisi tuoda alkoholijuomia Ruotsiin tullia maksamalla.

Matkustajat voivat siis tuoda alkoholijuomia laillisesti Tanskasta Ruotsiin ja näin varmasti tapahtuukin, mutta alkoholijuomien tuonnin määrästä ollaan kovin erimielisiä. Yhtenä osoituksena rajakaupan olemassaolosta on pidetty sitä, että Systembolagetin tilastojen mukaan alkoholijuomien tilastoitu kulutus on Etelä-Ruotsissa keskimääräistä alhaisempi. Tämä argumentti ei kuitenkaan ole pitävä osoitus rajakaupan olemassaolosta, koska alkoholin tilastoitu kulutus on Etelä-Ruotsissa ollut alle maan keskiarvon ainakin jo parin vuosikymmenen ajan, vaikka rajakaupan kasvun on varsin yleisesti arveltu tapahtuneen aivan lähimenneisyydessä.

Tanskasta Ruotsiin tuodun alkoholin määrää on arvioitu myös käyttämällä arviointiperusteena matkustajamääriä ja keskimääräistä arvioitua alkoholin tuontia sekä turvautumal-

la kysely- ja haastattelututkimuksiin. Kun Tanskasta Ruotsiin vuosittain meriteitse saapuvien matkustajien määrä lähentelee 15:tä miljoonaa, on mahdollista esittää monenlaisia arvioita tähän liikenteeseen kytkeytyvistä alkoholimääristä. Esimerkiksi Thomas Kolk (1993) on arvioinut, että ruotsalaiset olisivat tuoneet vuonna 1991 Tanskasta noin 4,5 miljoonaa litraa absoluuttialkoholia (ks. myös Kolk 1992). Vuoden 1992 alussa suoritettu haastattelututkimus taas antaa vastaavaksi luvuksi 1–2 miljoonaa litraa (Swartz 1992). Lisäksi eräät asiantuntijat ovat arvioineet, että kesällä 1993 alkoholijuomien tuonti Tanskasta Ruotsiin olisi lähes loppunut. Tämän on katsottu olleen seurausta siitä, että Ruotsissa siirryttiin heinäkuussa 1992 alkoholijuomien verotuksessa puhtaaseen määräveroon ja että Ruotsin kruunu devalvoitiin marraskuussa 1992 (ks. tarkemmin Österberg 1993).

Erilaiset menetelmät voivat hyvinkin olla selityksenä erilaisille Tanskan ja Ruotsin rajakaupan määrää koskeville tuloksille, mutta mitä ilmeisimmin Tanskasta Ruotsiin kulkeutuvan alkoholimäärän suuruutta koskevat arviot poikkeavat toisistaan myös siksi, että ne koskevat eri ajankohtia ja että rajakaupassa on tapahtunut nopeita todellisia muutoksia 1990-luvun alussa. Kuten Tanskaa tarkasteltaessa todettiin, oluen ja viinien verotus aleni merkittävästi Tanskassa vuosina 1991 ja 1992. Tämän olisi pitänyt johtaa Tanskasta Ruotsiin suuntautuneen rajakaupan kasvuun. Toisaalta Ruotsin siirtyminen heinäkuussa 1992 alkoholijuomien verotuksessa puhtaaseen määräveroon ja Ruotsin kruunun devalvointi marraskuussa 1992 toimivat päinvastaiseen suuntaan. Lainatkaamme tähän tuoreinta eli Milhøjn analyysiin sisältyvää tulosta: ”Luonnollisesti osa Tanskan I veroluokan olutta päätyy turistien kurkkuun, mutta se Ruotsiin ja Norjaan suuntautuva myynnin kasvu, jonka odotettiin seuraavan verotuksen lievenemistä, jäi toteutumatta. Synnä on se, että verotuksen lieveneminen osui yhteen Ruotsin taloudellisen kriisin sekä Ruotsin ja

Norjan kruunun 20–25 prosentin devalvaatioiden kanssa. Itse asiassa nämä tapahtumat hävittivät norjalaisten ja ruotsalaisten kiinnostuksen ostaa tavaroita Tanskasta. Vaikka olut on edelleenkin halvempaa Tanskassa kuin Norjassa ja Ruotsissa, on rajakauppa tältä osin pysähdyksissä” (Milhøj 1993, 322–323). Milhøjn vuosia 1987–1993 koskevassa analyysissä ei myöskään näy merkkejä oluen myynnin alenemisesta koko Tanskassa eikä edes Sjællandissa. Tämä asettaa kyseenalaiseksi arviot kovin huomattavasta oluen rajakaupasta Tanskan ja Ruotsin välillä 1990-luvun alussa, sillä jos esimerkiksi Kolkin vuotta 1991 koskevat arviot pitäisivät paikkansa, olisi lähes kymmenesosa Tanskassa tilastoidusta alkoholin kulutuksesta eli lähes joka kymmenes Tanskassa myyty alkoholipullo tuolloin ollut ruotsalaisten Tanskasta ostamaa ja Ruotsiin viemää alkoholia. Joka tapauksessa nykytilanteessa ei ole perusteita väittää, että Tanskasta kulkeutuu Ruotsiin huomattava määrä alkoholia matkustajien mukana.

#### **NORJALAISET ASIOIVAT KASVAVASSA MÄÄRIN SYSTEMBOLAGETISSA**

Viime vuosina on alkoholijuomien hintataso ollut Ruotsissa hieman alhaisempi kuin Norjassa ja Suomessa. Tästä on ollut seurauksena, että suomalaiset ja norjalaiset ovat ostaneet jonkin verran alkoholijuomia Ruotsin Systembolagetista. Näiden ostojen edullisuutta arvioitaessa kannattaa muistaa, että voimassa olevien tullimääräysten mukaan Norjaan ja Suomeen voidaan tuoda Ruotsista tullitta yksi litra väkeviä alkoholijuomia sekä yksi litra viinejä ja kaksi litraa olutta (tai kaksi litraa viinejä ja kaksi litraa olutta), mikäli niistä on maksettu vero Ruotsissa. Asianomaisen maksun suoritettuaan matkailija voi tuoda Norjaan ja Suomeen suurempiakin määriä, mutta tullitta tuodun määrän ylittäväältä osalta lisämaksut ovat niin korkeat, ettei alkoholijuomia tällä tavoin kannata tuoda Ruotsista Suomeen tai Norjaan.

Ruotsista ostettua alkoholia ei näytä kulkeutuvan merkittäviä määriä Suomeen. Sen sijaan Ruotsissa heinäkuun 1. päivänä 1992 toteutettu alkoholiverotuksen uudistus johti alkoholijuomien rajakaupan kasvuun Norjan ja Ruotsin rajalla. Tämän kaupan määrää on pyritty arvioimaan toisaalta vertaamalla lähellä Norjan ja Ruotsin rajaa olevien Norjan vähittäismyyntimonopolin Vinmonopoletin myymälöiden myynnin alenemista muun Norjan myyntiin ja toisaalta vertaamalla rajan lähellä olevien Systembolagetin myymälöiden myyntiä muualla Ruotsissa sijaitsevien Systembolagetin myymälöiden myyntiin (Sveine 1992; Systembolaget 1992a & 1992b). Tulokset ovat kovin erilaisia. Vertailu Norjan sisällä antaa Vinmonopoletin myynnin menetyksestä selvästi pienemmän luvun kuin vertailu Ruotsin sisällä (ks. tarkemmin Österberg 1993).

Jos oletetaan, että Norjan rajalla ja muualla Ruotsissa sijaitsevien Systembolagetin myymälöiden vertailu antaisi todemman kuvan kuin Vinmonopoletin myymälöiden myynnin vertailu ja vertailu perustettaisiin vuoden 1992 syyskuuta koskeviin tietoihin, olisi rajakaupan viimeaikaisen kasvun aiheuttama menetykset Vinmonopoletille noin 2 prosenttia Vinmonopoletin myynnistä. Kokonaisuudessaan rajakaupan mukana arvioitiin alkoholijuomia tulleen määrän, joka vastaa noin 3–5 prosenttia Vinmonopoletin myynnistä (Sveine 1992). Alkoholijuomien rajakaupan on arveltu jatkaneen kasvuaan vuonna 1993 (Sveine 1993).

#### **YHTEENVETO JA POHDINTA**

Alkoholijuomien rajakaupan aiheuttamat ongelmat ovat Tanskassa olleet selvästi näkyvisinä 1980-luvun puolivälistä alkaen, jolloin viinien ja erityisesti oluen tuonti silloisesta Saksan liittotasavallasta nousi nopeasti merkittäviin mittoihin Tanskan koko alkoholin kulutuksesta. Ongelmaksi ei niinkään mielletty alkoholin kokonaiskulutusta siihen liittyvine



sosiaalisine ja kansanterveydellisine seurauksineen, vaan ongelman ytimenä pidettiin alkoholijuomien rajakaupan elinkeinopoliittisia ja valtiontaloudellisia seuraamuksia. Ratkaisuna paisuneeseen alkoholijuomien rajakauppaan on ollut oluen ja viinien valmisteverotuksen lieventäminen, mihin turvaututtiin sekä vuonna 1991 että erityisesti vuonna 1992. Verotuksen lieveneminen on johtanut rajakaupan vähenemiseen, mutta oluen ja viinien valmisteveron puoliintumisesta huolimatta merkittävä osa Tanskassa kulutetusta oluesta ja viinistä on yhä peräisin Saksasta.

Ruotsin, Norjan ja Suomen osalta alkoholijuomien rajakaupan nousu ongelmaksi on yhä tulollaan. Se on yhteydessä ennen kaikkea siihen, tulevatko nämä maat liittymään Euroopan unioniin. Paljon riippuu myös siitä, minäkalaiset oikeudet Ruotsi, Norja ja Suomi saisivat mahdollisina EU:n jäseninä rajoittaa asukkaittensa maahan tuomia alkoholimääriä ja kuinka pitkään mahdolliset poikkeussäännökset saisivat olla voimassa. Kuitenkin riippumatta siitä tuleeko Ruotsista, Norjasta ja Suomesta EU:n jäseniä, Tanskan valitsema tie tulee aiheuttamaan ongelmia näiden maiden nykyisin harjoittaman alkoholipolitiikan jatkumiselle. Jos Tanska jatkaa alkoholiverotuksensa harmonisointia suhteessa Saksaan, tulee kalliin ja halvan alkoholin raja joka tapauksessa siirtymään Saksan ja Tanskan rajalta Tanskan ja Ruotsin rajalle. Norjan ja Suomen osalta peruskysymys tulee pitkälti olemaan se, valitseeko Ruotsi saman toimintalinjan kuin Tanska eli tuleeko Ruotsin mallina olemaan alkoholijuomien kasvavan rajakaupan hillitseminen alkoholijuomien verotusta lie-

ventämällä. Kysymys on myös siitä, onko ensi vaiheessa Ruotsilla, ja Ruotsin jälkeen Norjalla ja Suomella valittavanaan jotakin muuta kuin Tanskan tie.

Tanskan malli ei ole aivan väistämätön. Saksan ja Tanskan maarajaa vastaa Ruotsia ja Tanskaa toisistaan rajoittava vesiraja, ja sen ylittäminen aiheuttaa suurempia kustannuksia kuin maarajan ylittäminen. Toiseksi Tanskan tapauksessa alkoholijuomien hinnanerot eivät olleet ainoita syitä rajakaupan paisumiseen. Prosessiin liittyivät myös huomattavat erot bensiniin hinnassa ja Tanskan olutlakko. Kolmanneksi voidaan kysyä, kuinka hyvä vaihtoehto Tanskan malli sittenkään on valtiontalouden kannalta. On nimittäin hyvinkin mahdollista, että korkeat verot yhdistyneenä laajaan rajakauppaan sittenkin tuottavat valtiolle suuremmat verotulot kuin alhaiset verot yhdistyneenä vähäiseen rajakauppaan. Esimerkiksi Tanskan vuosina 1991 ja 1992 toteuttama oluen ja viinien verotuksen puolittaminen johti ilmeisesti valtion alkoholitulosten vähenemiseen.

Muiden Pohjoismaiden kohtalona ei siis vääjäämättä ole Tanskan mallin seuraaminen. Toisaalta ei kuitenkaan tule unohtaa, että Euroopan unionin tavoitteena on verotuksen, myös alkoholiverotuksen, harmonisointi. Tästä lähtökohdasta on vaikea kuvitella ratkaisua, jossa Ruotsi, Suomi ja Norja EU:n jäseninä voisivat pitkällä aikavälillä välttyä alkoholiverotuksen lievenemiseltä ja harmonisoinnilta. Jos tie harmonisointiin ei kulje kasvavan rajakaupan kautta, voidaan sitä yrittää toteuttaa uudelleen myös poliittisen tahdon avulla.

## KIRJALLISUUS

Brazeau, Ron & Burr, Nancy & Dewar, Margo & Collins, Howard (eds.): International survey: alcoholic beverage taxation and control policies. 8. edition. Brewers Association of Canada, 1993

Bruun, Kettil: Alkoholi: käyttö, vaikutukset ja kontrolli. Helsinki: Tammi, 1992

Bruun, Kettil & Edwards, Griffith & Lumio, Martti & Mäkelä, Klaus & Pan, Lynn & Popham, Robert E. & Room, Robin & Schmidt, Wolfgang & Skog, Ole-Jørgen & Sulkunen, Pekka & Österberg, Esa: Alkoholipoliittikka – kansanterveydellinen näkökulma. Alkoholitutkimussäätiön julkaisuja nro 26. Forssa 1975

Bygvrå, Susanne: Mere grænsehandel. Institut for Grænserregionsforskning, Notat nr. 32. Aabenraa 1989

Bygvrå, Susanne: Grænsehandel mellem Danmark og Vestyskland. I: Tigerstedt, Christoffer (red.): EG, alkohol och Norden. NAD-publication nr 19. Helsingfors 1990

Bygvrå, Susanne: Grænsehandel ved porten til Europa. Institut for Grænserregionsforskning. Haderslev 1992

Bygvrå, Susanne & Hansen, Carsten Y.: Den dansk-tyske grænsehandel. Utvikling. Indhold. Årsager/1977–1986. Institut for Grænserregionsforskning. Vojens 1987

Bygvrå, Susanne & Hansen, Carsten Y. & Restad, Karen & Søltoft, Søren: Den dansk-tyske grænsehandel – og dens prisfølsomhed. Arbejdsrapport nr 37. Aabenraa 1987

Council Directive 92/12/EEC of 25 February 1992. Official Journal of the European Communities 23.3.1992

Horverak, Øyvind & Österberg, Esa: Alkoholprisene i Norden. Nordisk Alkoholtidskrift 8 (1991), 127–142

Kolk, Thomas: Mörkertalet. En studie av den registrerade konsumtionen av alkohol. Svenska Bryggareföreningen, 1992

Kolk, Thomas: Alkoholkonsumtionens 'mörkertal'. Analys och beräkning. 25 mars 1993

Milhøj, Anders: Virkningen af afgiftsnedsettelse

ser på øl- og vinsalget i Danmark. Nordisk Alkoholtidskrift 10 (1993): 6, 319–329

Mäkelä, Klaus: The changing nature of unrecorded alcohol consumption in Finland in the post-war period. Contemporary Drug Problems 10 (1981): 1, 103–144

Nordisk alkoholstatistik 1988–1992. Helsingfors 1993

Swartz, Bertil: Gränshandeln. I: Svenska Bryggareföreningen: Dokumentation. Utfrågning om alkoholpolitiken den 26 november 1992

Sveine, Egil: Grensehandel – september. PM, Oslo 19 november 1992

Sveine, Egil: Grensehandel mai–juli 1993. PM 8.9.1993

Systembolaget, Informations- & planeringsavdelningen, statistiksektionen: Gränshandel mot Norge under augusti 1992. PM, 9 november 1992. 1992a

Systembolaget, Informations- & planeringsavdelningen, statistiksektionen: Gränshandel mot Norge under september 1992. PM, 9 november 1992. 1992b

Thorsen, Thorkil: Danskerne drikker mere end som så. A&N-Debatt, nr 33, 16–21, 1988

Österberg, Esa: Kring frågan om gränshandel. Nordisk Alkoholtidskrift 10 (1993): 5, 297–299

Österberg, Esa: Yksityishenkilöiden alkoholijuomien tuontia koskevat säännökset Pohjoismaissa. Muistio, 17.01.1994.

## ENGLISH SUMMARY

***Esa Österberg: Will Denmark point us the way? Or, will cross-border trade override high pricing policy? (Onko Tanskan tie meidänkin tiemme? Eli jääkö korkea hinta-politiikka rajakaupan jalkoihin?)***

The negative impact of cross-border trade in alcohol has been plainly visible in Denmark ever since the mid 1980s, when the import of wine, and especially beer, from the then West Germany rose swiftly and soon accounted for a considerable proportion of total alcohol consumption in Denmark. The more lenient excise duties that came into effect both in 1991 and especially in 1992 have provided a way to combat the growing cross-border

trade in alcohol. More lenient taxation has helped to reduce this trade.

For Sweden, Norway and Finland, expanding cross-border trade has not yet become a major problem. Whether it will become one depends first and foremost on whether these countries join the European Union, and on what terms. However, regardless of whether Sweden, Norway and Finland become members of the European Union, the path chosen by Denmark is beset with problems threatening the current alcohol policy pursued by these countries, as the boundary between expensive and inexpensive alcohol is moving from the German and Danish border to the Danish and Swedish border.

## KEY WORDS:

***Cross-border trade, alcoholic beverages, Scandinavia, duty-free, taxation, pricing policy, EU***