

**Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle ehdotuksesta
neuvoston direktiiviksi *(kansainvälisen sähkö- ja kaasu-
kaupan arvonlisäverotus)***

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti
lähetetään Eduskunnalle Euroopan yhteisöjen
komission 5 päivänä joulukuuta 2002 tekemä
ehdotus neuvoston direktiiviksi direktiivin

77/388/ETY muuttamisesta sähkön ja kaasun
luovutuspaikkaa koskevien sääntöjen osalta
sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 10 päivänä huhtikuuta 2003

Valtiovarainministeri *Sauli Niinistö*

Lainsäädäntöneuvos *Suvi Anttila*

**EHDOTUS DIREKTIIVIKSI I DIREKTIIVIN 77/388/ETY MUUTTAMISESTA SÄHKÖN
JA KAASUN LUOVUTUSPAIKKAA KOSKEVIEN SÄÄNTÖJEN OSALTA****1. Taustaa**

Euroopan yhteisöjen komissio antoi 5 päivänä joulukuuta 2002 ehdotuksen neuvoston direktiiviksi direktiivin 77/388/ETY muuttamisesta sähkön ja kaasun luovutuspaikkaa koskevien sääntöjen osalta; KOM(2002) 688 lopullinen, Bryssel 05.12.2002, 2002/0286 (CNS).

Yhteisössä sovellettavasta arvonlisäverojärjestelmästä säädetään jäsenvaltioiden liikevaihtoverolainsäädännön yhdenmukaistamisesta — yhteinen arvonlisäverojärjestelmä: yhdenmukainen määräytymisperuste 17 päivänä toukokuuta 1977 annetussa kuudennessa neuvoston direktiivissä 77/388/ETY (jäljempänä kuudes arvonlisäverodirektiivi).

Jäsenvaltioiden sähkö- ja kaasumarkkinoita on EU:n sisämarkkinoiden luomisen jälkeen vapautettu asteittain alan tehokkuuden parantamiseksi. Sähkömarkkinoiden vapauttamiseen EU:n tasolla on pyritty lainsäädäntöteitse sähkön sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä annetulla direktiivillä 96/92/EY. Maakaasun sisämarkkinoita koskee direktiivi 98/30/EY. Näiden direktiivien muuttamiseksi annetussa direktiiviehdotuksessa esitetään uusia toimenpiteitä kaasun ja sähkömarkkinoiden avaamiseksi kokonaan vuoteen 2005 mennessä. Näiden markkinoiden vapauttaminen merkitsee sääntelyn purkamista enenevässä määrin ja jäsenvaltioiden rajat ylittävän kaupan lisääntymistä.

Perinteisillä sähkömarkkinoilla tärkeimmät sähköntuottajat, siirtoverkko-operaattorit sekä valtakunnalliset ja paikalliset jakeluyhtiöt olivat useimmissa jäsenvaltioissa lähes täysin valtion omistuksessa. Yleensä ottaen kyse oli pääosin kansallisista markkinoista, joilla kauppaa käytiin pelkästään oman maan rajojen sisäpuolella. Sama pätee kaasumarkkinoihin.

Markkinoiden vapauttaminen on johtanut siihen, että energiamarkkinat eivät enää ole pelkästään kansallisia, vaan toiminta on jo alkanut laajentua Euroopan tasoiseksi. Tä-

män myötä markkinoille on ilmaantunut uusia toimijoita kuten sähköpörssijä, riippumattomia sähkön tuottajia, meklareita ja kauppiaita. Valtionyhtiöiden määräävä asema on muuttumassa yksityistämisen ja fuusioiden seurauksena. Maissa, joissa markkinoiden vapauttaminen on täydessä käynnissä, on todettu muutoksia niin kaupan käynnin menelmissä kuin itse markkinoillakin.

2. Säädösehdotuksen tavoitteet

Kaasun ja sähkön jakelun jatkuvan vapautumisen vuoksi nykyisen arvonlisäverojärjestelmän soveltaminen kaasun ja sähkön toimintoihin ja erityisesti niiden yhteisömyyntien vapauttaminen verosta ja yhteisöyhtiöiden verottaminen aiheuttaa tarpeettomia ongelmia. Uudet markkinat tuovat mukanaan myös uudenlaisia ongelmia, kuten sähkön siirtokustannusten verotus. Säännöksiä tulee tarkistaa pikaisesti asianmukaisen ja yksinkertaisen verotuksen varmistamiseksi sekä sisämarkkinoiden toiminnan helpottamiseksi.

3. Säädösehdotuksen pääasiallinen sisältö**3.1. Sähkön ja kaasun luovutuspaikka**

Kuudennen arvonlisäverodirektiivin 5 artiklan 2 kohdan mukaan sähkövirtaa, kaasua, lämpöä, kylmyyttä ja muita vastaavia pidetään aineellisena omaisuutena eli tavaroina. Niiden luovutuspaikka eli verotusmaa määräytyy siten direktiivin 8 artiklan mukaisesti. Artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaan lähetetyn tai kuljetetun tavaran luovutuspaikka on paikka, jossa tavara on lähettämisen tai kuljetuksen alkaessa. Jos kyse ei ole kuljetetavasta tavarasta, luovutuspaikka on paikka, jossa tavara on luovutushetkellä.

Rajat ylittävän sähkön ja kaasun kaupan liittäessä vapautetuilla markkinoilla tulee tarpeelliseksi määritellä sähkön ja kaasun luovutuspaikka. Sähkö ja kaasu ovat omi-

naispiirteiltään sellaisia, että niiden luovutuspaikkaa on erityisen vaikea määritellä. Fyysiset sähkö- ja kaasuvirrat eivät vastaa suoraan myyjän ja ostajan välistä sopimussuhdetta. Käytännössä fyysisten sähkövirtojen kulkua on lähes mahdotonta paikantaa. Lisäksi jäsenvaltioiden yksityisoikeudelliset säännökset ovat erilaisia ja tämän johdosta myös luovutuksen ajankohdan ja paikan määrittämisessä käytettävät säännökset eroavat toisistaan, mikä saattaa johtaa eroihin sääntöjen soveltamisessa.

Jos oletetaan, että sähkö- ja kaasun toimitus on luovutusta, johon liittyy lähettäminen tai kuljetus, siihen sovelletaan tavaroiden yhteisökauppaa koskevia sääntöjä, kun myyjä ja ostaja ovat sijoittautuneet eri jäsenvaltioihin. Tämä johtaa uuteen ongelmaan, koska yhteisömyynnin suorittajan on esitettävä riittävä näyttö kuljetuksesta toiseen jäsenvaltioon saadakseen vapautuksen verosta. Todisteiden esittäminen perinteisellä tavalla kuljetusasiakirjoilla on yleensä vaikeaa, koska sähköä ei kuljeteta tavanomaisilla kuljetusvälineillä.

Edellä mainitut ongelmat käyvät entistäkin monimutkaisemmiksi, jos sähköä tai kaasua myydään ketjuliiketoimia käyttäen.

Tästä syystä komissio ehdottaa, että verotuspaikkaa koskevia sääntöjä muutetaan energian sisämarkkinoiden toiminnan helpottamiseksi. Uusissa säännöissä otetaan huomioon kyseessä olevien tavaroiden erityisluonne, koska se on tärkein syy siihen, miksi nykyisiä eri jäsenvaltioihin sijoittautuneiden toimijoiden välisten luovutusten verotusta koskevia järjestelyjä ei voida soveltaa asianmukaisesti. Näiden luovutusten osalta hylätäisiin yksi tavaroiden arvonlisäverotuksen perusperiaatteista eli periaate, jonka mukaan verotus tapahtuu paikassa, jossa tavarat tosiasiallisesti ovat.

Ehdotuksessa erotetaan toisistaan kaasun tai sähkö- ja kaasun jälleenmyyntiä varten ja niiden luovutus muussa tarkoituksessa. Jälkimmäisessä tapauksessa kaasu ja sähkö katsotaan hankituksi kulutusta varten.

Ehdotuksen mukaan kaikkia jälleenmyyntitarkoituksessa tehtyjä kaasun ja sähkö- ja kaasun luovutuksia verotetaan paikassa, jossa ostajalla on liiketoimintansa kotipaikka tai kiinteä toimipaikka, johon kaasu ja sähkö toimitetaan. Verotuksen yksinkertaistamiseksi tähän

yhdistettäisiin pakollinen käännetty verovelvollisuus eli ostajan veronmaksuvelvollisuus silloin, kun tavarat luovutetaan ja ostaja eivät ole sijoittautuneet saman valtion alueelle. Luovuttajien ei siis tällaisessa tilanteessa tarvitsisi rekisteröityä toisiin jäsenvaltioihin.

Kun EU:ssa toimiva tuottaja myy sähköä EU:n ulkopuolella olevalle asiakkaalle, luovutuspaikka olisi yhteisön ulkopuolella. Tällaista liiketoimintaa ei verotettaisi EU:ssa. Jälleenmyynnistä toiselle EU:hun sijoittautuneelle toimijalle kannetaan arvonlisäveroa siinä jäsenvaltiossa, jossa ostaja on rekisteröity. Näille liiketoimille ei muiden tavaroiden vientimyyntistä poiketen aseteta muita edellytyksiä kuin näytön esittäminen siitä, että ostajan liiketoiminnan kotipaikka on EU:n ulkopuolella. Samat edellytykset koskisivat myös toisessa jäsenvaltiossa verotettavia luovutuksia.

Maakaasun ja sähkö- ja kaasun luovutusta loppukäyttäjälle verotettaisiin paikassa, jossa asiakas tosiasiallisesti käyttää ja hyödyntää kaasun ja sähkö- ja kaasun. Näin varmistettaisiin, että luovutusta verotetaan tosiasiallisissa kulutuspaikassa, koska energian kulutus ei aina tapahdu paikassa, johon loppukäyttäjä on sijoittautunut. Arvonlisäverojärjestelmän tavoitteenahan on nimenomaan kerryttää verot jäsenvaltiolle, jossa tavarat lopullisesti kulutetaan.

Pakollinen käännetty verovelvollisuus ei koskisi luovutuksia loppukäyttäjille, olivatpa nämä elinkeinonharjoittajia tai eivät. Luovuttajien olisi siten periaatteessa rekisteröidyttävä siinä maassa, johon niiden asiakas on sijoittautunut. Jos kyse on verovelvollisille tarkoitetuista luovutuksista, kulutusjäsenvaltio voi kuitenkin halutessaan nykyisten säännösten mukaisesti päättää soveltaa käännettä verovelvollisuutta.

Ehdotus kattaa sähkötoimitukset kaapelia pitkin ja maakaasun, nesteytetty maakaasu mukaan lukien, toimitukset putkijohdoissa. Sääntöjä on tarkoitus soveltaa myös biokaasuun ja biomassasta peräisin olevaan kaasuun sekä muuntotyypisiin kaasuihin edellyttäen, että näitä kaasuja voidaan teknisesti ja turvallisesti syöttää maakaasun jakeluverkkoon ja siirtää kyseisessä verkossa. Pulloissa myytävään kaasuun sovellettaisiin edelleen voimassa olevia verosääntöjä. Ehdotus ei myös-

kään koske kuudennen arvonlisäverodirektiivin 5 artiklan 2 kohdassa mainittuja muita aineettomia hyödykkeitä, joilla tuskin käydään merkittävässä määrin kauppaa jäsenvaltioiden kesken.

3.2. Maahantuonti

Euroopan mantereen yhteenliitetyn verkon kaltaisissa silmukaverkoissa rajat ylittävä energian kauppa kahden maan välillä ei johda pelkästään näiden maiden välisiin energiavirtoihin. Sähkön virtausta säätelevien fyysikan lakien mukaan osa ylimääräisestä sähköstä kulkee muiden, myös Euroopan yhteisöön kuulumattomien maiden läpi. Koska sähkövirrat mitataan rajoilla, niiden pitäisi johtaa direktiivin mukaiseen maahantuonnin verottamiseen, vaikka tämän tuonnin ja sähkövirran perustana olevan luovutuksen välillä ei välttämättä olekaan yhteyttä. Sähkön ja kaasun luovutuspaikkaa koskevien sääntöjen muuttuessa yhteisön ulkopuolisten maiden tuottajien ja kauppiaiden toimituksia EU:ssa oleville jakelijoille ja loppukäyttäjille verotetaan kaikissa tapauksissa EU:ssa. Ilman maahantuontisäännösten muutoksia tuontia saatettaisiin verottaa kahdesti.

Näiden ongelmien välttämiseksi komissio ehdottaa, että kaasun ja sähkön tuonti vapautettaisiin verosta.

3.3. Siirtokustannukset

Direktiivin 96/92/EY mukaan jäsenvaltion on nimettävä verkko-operaattori, joka on sähköntoimitusvarmuuden takaamiseksi vastuussa siirtoverkon käytöstä, sen ylläpidon varmistamisesta ja tarvittaessa sen kehittämisestä tietyllä alueella sekä sen liitosyksiköistä. Verkko-operaattori vastaa verkon energiavirtojen ohjaamisesta ottaen huomioon energiavaihto muiden yhteenliitettujen verkkojen kanssa. Sähkön tuonnin yhteydessä verkko-operaattori jakaa käytettävissä olevan kapasiteetin.

Kansallisen verkko-operaattorin kokonaiskustannuksista osa kohdistetaan kansallisiin siirtoverkkopalveluihin ja osa rajat ylittävään sähkön siirtoon. Sähköä vievät toimijat maksavat maksun, joka kattaa verkkokustannukset kokonaisuudessaan. Tämä maksu katso-

taan arvonlisäverotuksessa palvelusta saatavaksi vastikkeeksi.

Kuljetus- tai siirtokustannukset sisältyivät aiemmin sähkötoimitusten hintaan. Asia kaalta veloitetun hinnan katsottiin vastaavan täysimääräisesti suoritettua toimitusta, ja sen osalta noudatettiin sähkön ostoon ja myyntiin sovellettavaa järjestelmää. Koska kuljetus- ja siirtopalvelut EU:ssa voidaan erottaa, ja erotetaan, energian varsinaisesta toimituksesta, niistä laskutetaan yhä useammin erillään tarviden luovutuksesta.

Jos maksu peritään maahan sijoittautumatomalta toimijalta, palvelujen suorituspaikasta tulee arvonlisäverotuksessa merkittävä tekijä. Epävarmuus siitä, mitä luovutuspaikkasäännöstä on sovellettava, voi johtaa tulkintaeroihin ja niiden myötä kaksinkertaiseen verotukseen tai siihen, että veroa ei kanneta lainkaan.

Jakeluverkkoihin pääsyä ja niiden käyttöä koskevien kustannusten verotuksen yhdenmukaistamiseksi ja yksinkertaistamiseksi komissio ehdottaa, että sähkö- ja kaasun koihin pääsyn tarjoaminen sekä niissä tapahtuva kuljetus tai siirto otettaisiin immateriaalipalvelujen luovutuspaikkaa koskevan artiklan soveltamisalaan. Jos nämä palvelut suoritetaan yhteisön ulkopuolelle sijoittautuneille asiakkaille tai yhteisöön, mutta muuhun kuin suorittajan maahan sijoittautuneille elinkeinonharjoittajille, suorituspaikka olisi siten paikka, johon asiakas on sijoittautunut.

4. Asian käsittely Euroopan unionin toimielimissä

Euroopan parlamentin lausuntoa direktiiviehdotuksesta ei ole vielä annettu. Euroopan talous- ja sosiaalikomitea on antanut lausuntonsa (ECO/102-CESE 409/2003). Ehdotusta on käsitelty neuvoston veroasiain työryhmässä tammikuun 7 päivänä ja helmikuun 11 päivänä 2003.

5. Ehdotuksen vaikutukset Suomele

Ehdotukset edellyttäisivät toteutuessaan arvonlisäverolain muuttamista. Kaasun ja sähkön kansainvälisen kaupan arvonlisäverotuksen yksinkertaistaminen keventäisi yritys-

ten hallinnollisia velvoitteita. Sähkön siirtokustannusten verotusmaan yhdenmukaistaminen poistaa kahdenkertaisen tai verottamatta jäämisen tilanteet EU:n alueella. Sähkön ja siirtokustannusten verotusmaan muutoksella ei ole käytännössä merkittäviä verotuottovaikutuksia.

6. Hallituksen kanta

Hallitus kannattaa sähkön ja kaasun kansainvälistä kauppaa koskevien säännösten muuttamista ehdotettujen periaatteiden mukaisesti. Joitakin ehdotuksen yksityiskohtia olisi hyvä tarkistaa.