JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
F. G. JACOBS
13 päivänä marraskuuta 1997 *

1. Onko yhteisön oikeuden ja erityisesti perustamissopimuksen 12 ja 95 artiklan kanssa yhteensopivaa, että jäsenvaltio kantaa tuontisähköstä veroa yhtenäisen verokannan mukaan, jos kyseisessä valtiossa tuotettua sähköä verotetaan sellaisen ympäristönäkökohtiin perustuvan eriytetyn veroasteikon mukaan, jossa verokanta määräytyy pääasiallisesti sähkön tuotantotavan perusteella? Tämä on Uudenmaan lääninoikeuden yhteisöjen tuomioistuimelle esittämän ennakkoratkaisukysymyksen pääsisältö.

Kansallinen lainsäädäntö

2. Seuraava tiivistelmä kansallisesta lainsäädännöstä perustuu lähes sanatarkasti ennakkoratkaisupyyntöön.

3. Eräiden energialähteiden valmisteverosta annetun lain 1473/1994 [1] mukaan kivihiilestä, polttoturpeesta, maakaasusta, sähköstä ja mäntyöljystä on suoritettava Suomen valtiolle valmisteverona perusveroa ja lisäveroa.

Laissa tarkoitettujen tuotteiden valmisteverotuksen toimittamisesta huolehtii tullilaitos. Laissa tarkoitetaan sähköllä tullitariffin nimikkeeseen 2716 kuuluvaa, lain liitteenä olevassa verotaulukossa mainittua sähköenergiaa. Sähkön valmisteveroa on velvollinen suorittamaan:

1) se, joka Suomessa tuottaa ydin- tai vesivoimalla sähköä;

2) se, joka ansiotoiminnassaan vastaanottaa yhteisöstä tai tuo sen ulkopuolelta sähköä.

Sähkön valmisteveroa ei kuitenkaan ole suoritettava sähköenergiasta, joka tuotetaan alle kahden megavolttiampeerin tehoisessa generaattorissa. Verotontaon myös tietyillä teollisuuden jäteaineilla tuotettu sähkö ja polttoturpeella tuotettu sähkö, mikäli polttoturpeen käyttö on enintään 25 000 MWh vuodessa.

* Alkuperäinen kieli: englanti.

1 — Tämä laki on kumottu sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta 30.12.1996 annetulla lailla 1260/1996, joka tuli voimaan 1.1.1997.

4. Lain liitteenä on seuraava verotaulukko:

Tuote	Tuote-ryhmä	Perusvero	Lisävero [1]
Kivihiili, kivihiilibriketit, kivihiilestä valmistetut kiinteät polttoaineet; ruskohiili	1	—	116,1 mk/ton
Polttoturve	2	—	3,5 mk/Mwh
Maakaasu, kaasumainen	3	—	11,2 p/nm³*
Sähköenergia			
— ydinvoimalla tuotettu	4	1,5 p/kWh	0,9 p/kWH
— vesivoimalla tuotettu	5	—	0,4 p/kWh
— maahan tuotu	6	1,3 p/kWh	0,9 p/kWH
Mäntyöljy	7	18,55 p/kg	—

1 — Mk=markka, p=penni, kWh=kilowattitunti ja MWh=megawattitunti.

* Maakaasusta 1.1.1995—31.12.1997 välisenä aikana suoritettavaa veroa alennetaan 50 prosentilla.

5. Kivihiilen, sähkön, maakaasun, jyrsinpolttoturpeen, palaturpeen ja raakamäntyöljyn verottamista on perusteltu ympäristöperusteisilla syillä. Sähköntuonnin kokonaisvero on määritelty siten, että se vastaa Suomessa tuotetun sähkön keskimääräistä verosisältöä. Laskelmassa ei ole otettu polttoturpeen ja maakaasun veronalennuksia.

Tosiseikat ja pääasian oikeudenkäynti

6. Outokumpu Oy (jäljempänä Outokumpu) on Suomen suurimpiin teollisiin sähkön kuluttajiin kuuluvan konsernin emoyhtiö. Outokumpu muun muassa myy sähköä tytäryhtiöilleen. Outokumpu on 1.11.1995 alkaen tuonut maahan sähköä ruotsalaiselta sähköntuottajalta viisivuotisen toimitussopimuksen perusteella. Ennen sopimuksen mukaisten sähköntoimitusten aloittamista ruotsalainen yhtiö toimitti Outokummulle sähköä kokeaikana 18.9.1995—9.10.1995. Outokumpu teki Helsingin piiritullikamarille koetoimitusta koskevan veroilmoituksen, jonka saatekirjeessä se ilmoitti käsityksenään, että sähköveron kantaminen on vastoin EY:n perustamissopimuksen 12 ja 13 artiklaa ja että veroa tämän vuoksi ei tulisi määrätä. Piiritullikamari kuitenkin määräsi maksettavaksi veroa. Outokumpu valitti tästä päätöksestä lääninoikeudelle.

7. Lääninoikeus päätti lykätä asian käsittelyä ja pyytää yhteisöjen tuomioistuimelta ennakkoratkaisua siitä, onko vero yhteensopiva yhteisön oikeuden kanssa. Ennakkoratkaisukysymyksiä edeltää seuraava yhteenveto asiaa koskevan lainsäädännön keskeisistä piirteistä:

"Suomen kansallisen energiaverotusta koskevan lainsäädännön mukaan Suomessa kannetaan täällä tuotetusta sähköenergiasta sähkön valmisteveroa, jonka määrä riippuu sähkön tuotantotavasta. Ydinvoimalla tuotetusta sähköstä kannetaan valmisteverona perusveroa 1,5 p/kWh ja lisäveroa 0,9 p/kWh. Vesivoimalla tuotetusta sähköstä kannetaan valmisteverona ainoastaan lisäveroa 0,4 p/kWh. Muulla tavalla, esimerkiksi kivihiilellä, tuotetusta sähköstä kannetaan valmistevero sähkön tuotantoon käytettävien tuotantopanosten määrän perusteella. Eräillä tavoilla, esimerkiksi alle kahden megavolttiampeerin tehoisessa generaattorissa tuotetusta sähköenergiasta ei kanneta lainkaan valmisteveroa. Maahan tuodusta sähköstä kannetaan sähkön tuottamistavasta riippumatta valmisteverona perusveroa 1,3 p/kWh ja lisäveroa 0,9 p/kWh. Sähkön valmistevero määrätään siten tuontisähkön osalta erilaisella perusteella kuin kotimaassa tuotetun sähkön osalta. Energian tuotantotavan perusteella määrättyjen valmisteverojen kantamista on lain esitöissä perusteltu ympäristöperusteisilla syillä. Tuontisähköstä kannettavan veron määrä ei kuitenkaan määräydy sähkön tuotantotavan perusteella. Tuontisähköstä kannettava valmistevero on korkeampi kuin alin kotimaassa tuotetusta sähköstä kannettava valmistevero, mutta alempi kuin korkein kotimaassa tuotetusta sähköstä kannettava valmistevero. Tuontisähkön valmistevero kannetaan maahantuojalta, kun taas kotimaassa tuotetun sähkön osalta valmistevero kannetaan sähkön tuottajalta.

1. Onko edellä kuvatulla tavalla tuontisähkölle määrättävää sähkön valmisteveroa pidettävä Euroopan talousyhteisön perustamissopimuksen 9 ja 12 artikloissa tarkoitettuna vaikutukseltaan tuontitullia vastaavana maksuna?

2. Jos kysymyksessä ei ole vaikutukseltaan tuontitullia vastaava maksu, onko edellä kuvatulla tavalla tuontisähkölle määrättävää sähkön valmisteveroa pidettävä Euroopan talousyhteisön perustamissopimuksen 95 artiklassa tarkoitettuna, muiden jäsenvaltioiden tuotteita syrjivänä verona?"

8. Kirjallisia huomautuksia ovat esittäneet Outokumpu, Suomen hallitus, Ranskan hallitus ja komissio. Suullisessa käsittelyssä olivat edustettuina Outokumpu, Suomen hallitus ja komissio.

9. Pääasian muutoksenhakija on tyhjentävästi selvittänyt asiaan sovellettavaa lainsäädäntöä. Koska kansallinen tuomioistuin kuitenkin on esimerkillisesti ja selkeästi esittänyt ennakkoratkaisukysymysten kannalta oleelliset seikat sekä ennakkoratkaisukysymyksiä edeltävässä yhteenvedossa että

edellä toistetussa tiivistelmässä,[2] en aio enää yksityiskohtaisemmin selvittää lainsäädäntöä muutoin kuin esittämällä Suomen hallituksen toimittaman seuraavan taulukon, josta ilmenee eri energialähteillä tuotettuun sähköön kohdistuva verorasitus.

Sähköenergian lähde	mk/MWh	Tuotanto-osuus
Raskas polttoöljy	43	2 %
Kivihiili	43	19 %
Polttoturve	9	8 %
Maakaasu	15	9 %
Ydinvoima	24	27 %
Vesivoima	4	17 %
Maahan tuotu	22	10 %[kulutuksesta]

Perustamissopimuksen määräykset

10. Perustamissopimuksen 9 ja 12 artiklassa, siltä osin kuin niillä on merkitystä tässä asiassa, määrätään seuraavaa:

"*9 artikla*

1. Yhteisön perustana on tulliliitto, joka käsittää kaiken tavaroiden kaupan ja merkitsee, että vienti- ja tuontitullit sekä kaikki vaikutukseltaan vastaavat maksut ovat kiellettyjä jäsenvaltioiden välillä — — .

12 artikla

Jäsenvaltiot eivät ota välillään käyttöön uusia vienti- tai tuontitulleja taikka vaikutukseltaan vastaavia maksuja eivätkä korota keskinäisessä kaupassaan jo sovellettavia tuonti- tai vientitulleja taikka vaikutukseltaan vastaavia maksuja."

11. Perustamissopimuksen 95 artiklassa määrätään seuraavaa:

"Jäsenvaltiot eivät määrää muiden jäsenvaltioiden tuotteille minkäänlaisia korkeampia välittömiä tai välillisiä sisäisiä maksuja, kuin

2 — Ks. edellä 3— 5 kohta.

ne välittömästi tai välillisesti määräävät samanlaisille kotimaisille tuotteille.

Jäsenvaltiot eivät liioin määrää muiden jäsenvaltioiden tuotteille sellaisia sisäisiä maksuja, joilla välillisesti suojellaan muuta tuotantoa.

Viimeistään toisen vaiheen alussa jäsenvaltiot kumoavat edellä olevien määräysten kanssa ristiriitaiset, tämän sopimuksen voimaan tullessa voimassa olleet säännökset taikka muuttavat niitä."

Valmisteveron luonne

12. Aluksi totean yhteisöjen tuomioistuimen katsoneen, että sähkö on tavara; on siis sovellettava perustamissopimuksen tavaroita koskevia määräyksiä eikä palveluja koskevia. [3] Kuten komissio huomauttaa, sähkö kuitenkin on erikoislaatuinen tuote, joten sen sijoittaminen valmisteverojärjestelmään voi aiheuttaa ongelmia. Suomen hallitus huomauttaa lisäksi, että jäsenvaltioiden väliset sähkökaupan markkinat eivät ole kehittyneet ja vapautuneet läheskään samalla tavalla kuin useampien muiden tuotteiden markkinat. Kansalliset — lainsäädännölliset, tekniset ja muut — rajoitukset estävät sähkökaupan vapautta yhteisön sisällä, vaikka Pohjoismaiden sähköverkosto onkin yhdistetty siten, että sähkökauppaa voidaan tosiasiallisesti käydä.

13. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan jokin maksu ei voi samaan aikaan olla sekä 9 ja 12 artiklassa tarkoitettu vaikutukseltaan vastaava maksu että 95 artiklassa tarkoitettu sisäinen maksu. [4]

14. Yhteisöjen tuomioistuin on johdonmukaisesti katsonut, että tavaroille yksipuolisesti asetettu maksu tai vero, jonka perusteena on valtion rajan ylittäminen ja joka ei ole varsinainen tulli, on sen nimityksestä ja kantamistavasta riippumatta ETY:n perustamissopimuksen 9 ja 12 artiklassa tarkoitettu vaikutukseltaan vastaava maksu. [5] Maksua tai veroa ei kuitenkaan välttämättä pidetä tulleja vaikutukseltaan vastaavana maksuna, jos se kuuluu sellaiseen sisäisten maksujen yleiseen järjestelmään, jota sovelletaan järjestelmällisesti eri tuoteryhmiin objektiivisten perusteiden mukaisesti tuotteiden alkuperästä riippumatta, koska silloin se kuuluu perustamissopimuksen 95 artiklan soveltamisalaan.

3 — Asia C-393/92, Almelo, tuomio 27.4.1994 (Kok. 1994, s. I-1477, 28 kohta) ja asia C-158/94, komissio v. Italia, tuomio 23.10.1997 (Kok. 1997, s. I-5789, 14—20 kohta).

4 — Ks. viimeksi asia C-90/94, Haahr Petroleum, tuomio 17.7.1997 (Kok. 1997, s. I-4085, 19 kohta) ja asia C-28/96, Fricarnes, tuomio 17.9.1997 (Kok. 1997, s. I-4939, 19 kohta).

5 — Ks. viimeksi alaviitteessä 5 mainittu asia Haahr Petroleum, tuomion 20 kohta ja alaviitteessä 5 mainittu asia Fricarnes, tuomion 20 kohta.

15. Kuten totesin asiassa Haahr Petroleum esittämässäni ratkaisuehdotuksessa, [6] vaikka tullien sekä niitä vaikutukseltaan vastaavien maksujen ja 95 artiklan vastaisten sisäisten maksujen rinnakkaisten käsitteiden välinen raja on hyvin ohut, [7] yhteisöjen tuomioistuin on näiden käsitteiden välistä eroa koskevien ensimmäisten tuomioiden jälkeen useaan kertaan toistanut, että se tuontitulleja vaikutukseltaan vastaavan maksun olennainen piirre, joka erottaa sen sisäisestä maksusta, on se, että ensin mainittu kohdistuu yksinomaan maahan tuotuun tuotteeseen, kun taas sisäinen maksu kohdistuu sekä maahan tuotuihin tuotteisiin että kotimaisiin tuotteisiin. [8]

16. Koska Suomen sähköveroa sovelletaan sekä tuontisähköön että kotimaiseen sähköön, näyttää ensi arviolta selvältä, että se ei ole tuontitulleja vaikutukseltaan vastaava maksu.

17. Suomen hallitus, Ranskan hallitus ja komissio ovat tätä mieltä ja katsovat, että veroa, joka on osa yleisen sisäisen verotuksen järjestelmää, on arvioitava perustamissopimuksen 95 artiklan valossa.

18. Suomen hallitus asettaa vastakkain maahan tuoduilta tuotteilta pelkän rajanylityksen perusteella perittävän hypoteettisen veron, joka olisi tuontitulleja vaikutukseltaan vastaava maksu, ja nyt kyseessä olevan veron, jota sovelletaan sekä maahan tuotuihin että kotimaisiin tuotteisiin. Veron määräämisen perustana oleva tapahtuma on molemmissa tapauksissa sähkön siirtäminen valtakunnan verkkoon. Tuontisähkön vero on osa yhtenäistä valmisteverojärjestelmää, jossa tuotantotapa vaikuttaa veron määräytymiseen. Ainoastaan milloin tämä ei ole mahdollista, vero on asetettu lopputuotteelle. Vero rasittaa siis niin Suomessa tuotettua kuin tuontisähköäkin. Veron kantaa sama viranomainen. Veron tarkoituksena ei ole tasata tuontituotteen ja kotimaisen tuotteen hintaa, vaan tarkoitus on ollut asettaa tuontituotteelle vero, joka vastaa Suomessa tuotettua sähköä keskimäärin rasittavaa veroa.

19. Ranskan hallitus toteaa, että kyseinen lainsäädäntö on osa yleistä energiaverotusjärjestelmää, jota sovelletaan useimpiin energialähteisiin öljytuotteita lukuun ottamatta. Se viittaa yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Denkavit vastaan Ranska 31.5.1979 antamaan tuomioon, [9] jonka mukaan maahan tuotuun tuotteeseen kohdistuva maksu kuuluu sisäisten maksujen järjestelmään vain, jos sama maksu kohdistuu kotimaisiin tuotteisiin ja maahan tuotuihin samanlaisiin tuotteisiin samassa kaupan pitämisen vaiheessa ja jos myös veron määräämisen perustana oleva tapahtuma on sama molempien tuotteiden

6 — Mainittu edellä alaviitteessä 5.

7 — Ratkaisuehdotuksen 38 kohta.

8 — Ks. esim. asia 78/76, Steinike & Weinlig v. Saksa, tuomio 22.3.1977 (Kok. 1977, s. 595, 28 kohta); asia 32/80, Officier van Justitie v. Kortmann, tuomio 28.1.1981 (Kok. 1981, s. 251, 18 kohta) ja asia 193/85, Co-Frutta v. Amministrazione delle finanze dello Stato, tuomio 7.5.1987 (Kok. 1987, s. 2085, 9 kohta).

9 — Asia 132/78, Denkavit v. Ranska, tuomio 31.5.1979 (Kok. 1979, s. 1923, 8 kohta).

osalta. Ranskan hallitus katsoo näiden edellytysten täyttyneen tässä asiassa.

20. Ensinnäkin Suomessa tuotettua sähköä verotetaan tuotantovaiheessa eli käytännössä silloin, kun se siirretään verkkoon. Näin itse asiassa on myös muilla energialähteillä kuin ydin- ja vesivoimalla tuotetun sähkön osalta: vaikka vero taloudellisesti tarkasteltuna kohdistuukin energialähteisiin, se on kuitenkin suoraan verrannollinen näillä energialähteillä tuotetun, verkkoon toimitetun sähkön määrään. Samoin tuontisähköä verotetaan, kun se tuodaan valtakunnan verkkoon. Ranskan hallitus katsoo, että rajanylitykselle ei näin ollen ole annettava mitään vertauskuvallista merkitystä.

21. Toiseksi veron yhtenäistä luonnetta ei voida kiistää, vaikka kotimaassa tuotettuun sähköön sovelletaankin eri verokantaa kuin tuontisähköön. Verosta säädetään samassa laissa, ja vaikka on olemassa eri verokantoja, ei ole olemassa tiettyä, kotimaiseen tuotantoon sovellettavaa verokantaa ja toista, tuontiin sovellettavaa verokantaa. Jos "erisuuruiset verokannat" aina tarkoittaisivat "eri veroja", 95 artiklaa ei koskaan voitaisi soveltaa, jos käytössä on erisuuruisia verokantoja; Ranskan hallitus arvelee, että tämä ei ollut perustamissopimuksen laatijoiden tarkoitus.

22. Komissio huomauttaa, että toisaalta 9 ja 12 artiklan ja toisaalta 95 artiklan välillä on eräitä "harmaan vyöhykkeen" rajatapauksia. Tuontisähkön ja kotimaassa tuotetun sähkön verotuksen perusteessa on tässä asiassa selviä eroja. Verotuksellisten erojen tekeminen maahan tuotujen ja kotimaisten tuotteiden välillä ei kuitenkaan sinänsä vie tilannetta 95 artiklan vaikutuspiirin ulkopuolelle, koska 95 artiklan tehtävänä juuri on maahan tuotujen tuotteiden syrjinnän estäminen. Mielestäni komissio on oikeassa katsoessaan, että jokaisen rajatapauksen osalta on suoritettava kokonaisarviointi, jossa otetaan huomioon vero- tai maksujärjestelmän yleiset tavoitteet ja luonne ja verrataan keskenään tuontituotteita ja kotimaisia tuotteita koskevien järjestelmien sisältöä ja vaikutuksia. Jos erot ovat niin huomattavat, että ne estävät suoranaisen vertailun, se tukee sitä kantaa, että kyse on 9 ja 12 artiklasta.

23. Komissio toteaa, että Suomen energiaverotusjärjestelmä näyttää olevan kokonaisvaltainen verotuksellinen järjestely: sekä maahan tuodun että kotimaisen tuotteen verotusta ja veron määräämismenettelyä säännellään samassa laissa; tuontisähkön vero on ilmeisesti pyritty määrittelemään siten, että se vastaisi kotimaassa tuotetun sähkön keskimääräistä verosisältöä; verotuksen toimittamisesta huolehtii sama viranomainen eli tullilaitos ja kaikki verot suoritetaan valtiolle. Ne erot, joita voidaan havaita, ovat perusteltuja, kun otetaan huomioon, että sähkön tuottamistapaa on vaikeaa, ellei peräti mahdotonta, käyttää ratkaisevana kriteerinä tuontisähköön sovellettavan verokannan osalta. Komissio katsoo, että erot tuontisähkölle ja kotimaiselle sähkölle määrättävän

veron välillä eivät ole niin huomattavat, että ensin mainittu olisi 9 ja 12 artiklassa tarkoitettu tuontitulleja vaikutukseltaan vastaava maksu. Vero voidaan toisaalta nähdä integroituna osana Suomen yleistä valmisteverojärjestelmää, joka kohdistuu sekä kotimaisiin että muista jäsenvaltioista peräisin oleviin tuotteisiin.

24. Myös minä katson, että on sovellettava 95 artiklaa. Outokumpu kuitenkin väittää, että tuontisähkön vero on tuontitulleja vaikutukseltaan vastaava maksu ja sellaisena perustamissopimuksen 9 ja 12 artiklan vastainen. Se esittää väitteensä tueksi useita perusteluja.

25. Outokumpu tuo ensinnäkin esiin sen melko itsestään selvän seikan, että tuontisähkön vero on tuonnista suoritettava vero. Mielestäni veroa ei yksinään tämän seikan perusteella ole luokiteltava tuontitulleja vaikutukseltaan vastaavaksi maksuksi, koska se veisi 95 artiklalta kaiken merkityksen. Sitä verotuksellista järjestelmää, jonka yhteydessä riidanalainen vero kannetaan, on tarkasteltava kokonaisuutena, jotta voitaisiin ratkaista, kohdistuuko vero pelkästään tuontiin vai sekä tuontituotteisiin että kotimaisiin tuotteisiin, vaikkakin erisuuruisena. [10]

26. Toiseksi Outokumpu viittaa Suomen lain säännökseen, jonka mukaan tuontisähkön veroa on velvollinen suorittamaan maahantuoja, kun taas Suomessa tuotetusta sähköstä veroa on velvollinen suorittamaan tuottaja. Outokummun mukaan säännöksen sanamuodon perusteella on ilmeistä, että tuontisähkön vero kannetaan sen vuoksi, että se ylittää jäsenvaltioiden välisen rajan. Tämä väite ei mielestäni ole merkitykseltään sen ratkaisevampi kuin edellinenkään: minkä tahansa tuontiin kohdistuvan veron voidaan katsoa perustuvan rajanylitykseen. Asiassa Haahr Petroleum esittämässäni ratkaisuehdotuksessa totesin seuraavaa:

"Tässä yhteydessä on tärkeätä erottaa se, että maksu peritään tuonnin yhteydessä, siitä, että se peritään ainoastaan tuoduista tuotteista; kyse on käsitteellisesti eri asioista. Se seikka, että tietyn maksun määräämisen perustana oleva tapahtuma on tuonti, ei ole ratkaiseva päätettäessä, sovelletaanko siihen 9—13 artiklaa vai 95 artiklaa; esimerkiksi tuotujen tavaroiden osalta arvonlisäveron määräämisen perustana oleva tapahtuma on tuonti, mikä ei tietenkään tarkoita, että kyseessä on tuontimaksu." [11]

27. Yhteisöjen tuomioistuin on joka tapauksessa ollut valmis katsomaan, että eräät,

10 — Ks. edellä alaviitteessä 5 mainittu asia Haahr Petroleum, tuomion 25 kohta.

11 — Mainittu edellä alaviitteessä 5, ratkaisuehdotuksen 43 kohta.

nimenomaan rajanylityksen yhteydessä kannettavat maksut ja verot kuuluvat pikemmin 95 artiklan kuin 9 ja 12 artiklan soveltamisalaan: näin esimerkiksi asiassa komissio vastaan Italia 8.1.1980 annetussa tuomiossa [12], joka koski tietyille mineraaliöljyille ja niiden johdannaisille asetettua "rajalisämaksua", ja asiassa Stier vastaan Hauptzollamt Hamburg-Ericus [13] 4.4.1968 annetussa tuomiossa, jossa yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että kyseinen liikevaihtovero oli 95 artiklassa tarkoitettu sisäinen maksu, vaikka se kannettiin tuontihetkellä. [14]

28. Kolmanneksi Outokumpu väittää, että tuontisähköstä suoritettavaa veroa ei tietyissä tilanteissa sovelleta kotimaassa tuotettuun sähköön, ja koska se siten on maksu, joka määrätään erityisesti toisesta jäsenvaltiosta tuodulle tuotteelle mutta ei samanlaiselle kotimaiselle tuotteelle, se on tuontitulleja vaikutukseltaan vastaava maksu. Tämä väite sisältää useita, osittain päällekkäisiä osia, jotka voidaan jakaa kahteen pääosaan.

29. Outokumpu toteaa aluksi, että Suomessa muutoin kuin vesi- tai ydinvoimalla tuotettu sähkö (eli kivihiilellä, maakaasulla, polttoöljyllä tai polttoturpeella tuotettu sähkö) lopputuotteena on verosta vapaata, koska veroa on maksettava ainoastaan raaka-aineesta.

30. Tämä väite kuitenkin näyttää perustuvan väärinkäsitykseen. Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee selvästi, että se, mikä erottaa näillä energialähteillä tuotetusta sähköstä suoritettavan veron tuontisähköstä ja Suomessa vesi- tai ydinvoimalla tuotetusta sähköstä suoritettavasta verosta, on veron määräämisen peruste. Vaikka tällä erolla voi olla ratkaiseva merkitys määritettäessä, onko vero 95 artiklan vastainen, se ei voi estää veroa kuulumasta tämän määräyksen soveltamisalaan. Yhteisöjen tuomioistuin on useaan otteeseen katsonut, että tuontituotteisiin ja kotimaisiin tuotteisiin eri perusteilla määrättäviä veroja on arvioitava 95 artiklan mukaan: erityisen merkittävä vastaavuus on Belgian ja Luxemburgin oluen valmisteverotusta koskevilla asioilla, [15] joissa oli kyse siitä, että kotimaisen oluttuotannon valmistevero laskettiin tuotantoprosessin välituotteen (vierteen) perusteella, kun taas tuontioluen vero laskettiin lopputuotteen perusteella siten, että oluen valmistuksessa käytetty vierre otettiin huomioon laskennallisesti.

31. Vaikka vero kannettaisiin primäärienergialähteestä, se ei kuitenkaan itsessään estä 95 artiklan soveltamista: yhteisöjen tuomioistuin on jo varhaisessa vaiheessa katsonut, että 95 artiklan ensimmäisessä kohdassa tarkoitetaan kaikkia maksuja, jotka tosiasiallisesti ja nimenomaisesti kohdistuvat kotimaiseen tuotteeseen kaikissa sen valmistuksen ja kaupan pitämisen vaiheissa siihen vaiheeseen

12 — Asia 21/79, komissio v. Italia, tuomio 8.1.1980 (Kok. 1980, s. 1).

13 — Asia 31/67, Stier v. Hauptzollamt Hamburg-Ericus, tuomio 4.4.1968 (Kok. 1968, s. 347).

14 — Ks. s. 356.

15 — Asia C-152/89, komissio v. Luxemburg, tuomio 26.6.1991 (Kok. 1991, s. I-3141) ja asia C-153/89, komissio v. Belgia, tuomio 26.6.1991 (Kok. 1991, s. I-3171).

saakka, joka vastaa muista jäsenvaltioista tuodun tuotteen vaihetta tuontiajankohtana. [16] Outokumpu myöntää tämän toissijaisessa vaatimuksessaan, jossa se väittää veron olevan 95 artiklan vastaisen.

32. Lisäksi Outokumpu tuo esiin eräitä seikkoja sen osalta, että tuontituotteen ja kotimaisen tuotannon vero määrätään eri perusteella. Se toteaa, että kotimaisesta tuotannosta ainoastaan ydinvoimalla tuotetusta sähköstä on suoritettava perusveroa, jota sitä vastoin on suoritettava kaikesta tuontisähköstä, ja että tuontisähköä verotetaan yhtenäisellä verokannalla, kun taas kotimaista tuotantoa verotetaan eriytetyillä verokannoilla, ja sen osalta on myönnetty tiettyjä huojennuksia, joista tuontisähkö ei voi hyötyä, koska ne riippuvat käytetystä energialähteestä, jota ei enää ole mahdollista määrittää sen jälkeen, kun sähkö on saatettu verkkoon.

33. Myös tämä väite on perusteeton. Suomen hallitus kiistää Outokummun väitteen, jonka mukaan osa verkossa olevasta sähköstä on hyötynyt huojennuksista, todeten, että alle kahden megavolttiampeerin tehoisessa generaattorissa tuotetun sähkön ja tietyn polttoturpeella tuotetun sähkön vapauttaminen verosta käytännössä koskee ainoastaan tuottajan omaan kulutukseensa tuottamaa sähköä, esimerkiksi sairaaloiden varavoimaloissa tuotettua sähköä. Vaikka Outokummun väite pitäisikin paikkansa, olisi omituista, jos verojärjestelmä, jossa kotimaiselle tuotannolle myönnetään tiettyjä huojennuksia, ei voisi kuulua 95 artiklan soveltamisalaan, koska 95 artiklan on tarkoitus koskea juuri tämäntyyppisiä järjestelmiä. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä joka tapauksessa ilmenee selvästi, että 95 artiklaa voidaan soveltaa tällaisessa tilanteessa: katso esimerkiksi asiassa Schöttle vastaan Finanzamt Freudenstadt 16.2.1977 annettu tuomio [17] ja asiassa komissio vastaan Ranska 7.4.1987 annettu tuomio. [18] Yhteisöjen tuomioistuin on jopa ollut valmis katsomaan, että 95 artiklaa voidaan soveltaa silloinkin, kun kaikki vastaavat kotimaiset tuotteet ja niiden valmistuksessa käytetyt raaka-aineet on vapautettu verosta. [19]

34. Neljänneksi Outokumpu viittaa siihen yhteisöjen tuomioistuimen vahvistamaan periaatteeseen, että riitautettu toimenpide voi tulla pikemminkin perustamissopimuksen 95 artiklan kuin 9 ja 12 artiklan soveltamisalaan vain, jos se on osa yleistä sisäistä verotusjärjestelmää, jota sovelletaan järjestelmällisesti ja samojen perusteiden mukaisesti niin kotimaisiin kuin tuontituotteisiin. [20] Se viittaa neljään perusteeseen, jotka väittämän mukaan ovat erilaisia riippuen siitä, kannetaanko valmistevero kotimaassa tuotetulta vai tuontisähköltä, ja päättelee, että vero on pikemminkin tuontitulleja vaikutukseltaan vastaava maksu kuin 95 artiklassa tarkoitettu sisäinen maksu.

35. Ensiksi Outokumpu väittää, että veron määräämisen perusteena oleva tapahtuma on eri: kotimaisen sähkön osalta se on sähkön

16 — Asia 28/67, Molkerei-Zentrale Westfalen v. Hauptzollamt Paderborn, tuomio 3.4.1968 (Kok. 1968, s. 211 ja s. 229; Kok. Ep. I, s. 335). On todettava, että ranskankielinen versio on jonkin verran selvempi kuin englanninkielinen.

17 — Asia 20/76, Schöttle v. Finanzamt Freudenstadt, tuomio 16.2.1977 (Kok. 1977, s. 247, 21 kohta).

18 — Asia 196/85, komissio v. Ranska, tuomio 7.4.1987 (Kok. 1987, s. 1597, 7 kohta).

19 — Edellä alaviitteessä 17 mainittu asia.

20 — Asia 46/76, Bauhuis v. Alankomaat, tuomio 25.1.1977 (Kok. 1977, s. 5, 11 kohta).

tuottaminen tai muulla kuin ydin- tai vesivoimalla tuotetun sähkön osalta tuotantopanoksen käyttöönottaminen, kun taas tuontisähkön osalta se on maahantuonti. Kuten edellä on todettu, tuonnista suoritettava veron määräämisen perusteena oleva tapahtuma usein on maahantuonti, ja yhteisöjen tuomioistuin on hyväksynyt, että tällaista veroa voidaan tästä huolimatta arvioida 95 artiklan mukaisesti. Yhteisöjen tuomioistuin on asiassa Denkavit vastaan Ranska antamassaan tuomiossa [21] kylläkin todennut, että vero voi kuulua yleiseen sisäisten verojen järjestelmään vain, jos veron määräämisen perusteena oleva tapahtuma on sama. Yhteisöjen tuomioistuin on kuitenkin myöhemmin selventänyt tätä toteamusta seuraavasti:

"Sen vaatimuksen osalta, että veron määräämisen perusteena olevan tapahtuman on oltava sama, on täsmennettävä, että tässä tapauksessa ei voida havaita mitään eroa siinä, että tuontituotetta verotetaan tuontihetkellä ja kotimaista tuotetta, kun se luovutetaan tai sitä käytetään, koska taloudelliselta kannalta katsoen kyseessä on sama kaupan pitämisen vaihe, koska molemmat toimet suoritetaan, jotta tuote voitaisiin ottaa käyttöön." [22]

36. Toiseksi Outokumpu väittää, että vero kannetaan eri vaiheessa: kotimaassa tuotetun sähkön osalta vero kannetaan tuotantovaiheessa, kun taas tuontisähköstä vero kannetaan jakelu- tai kulutusvaiheessa. Tämä ero on jossain määrin keinotekoinen, kun sitä sovelletaan sähkön kaltaiseen hyödykkeeseen, joka varmastikin tuotetaan samaan aikaan, kun se siirretään valtakunnan verkkoon. Joka tapauksessa on selvää, että vaikka vero kannetaan eri tuotanto- ja jakeluvaiheissa, se ei estä 95 artiklan soveltamista. [23]

37. Kolmanneksi Outokumpu väittää, että veron määräämisen peruste on eri: kotimaassa tuotetun sähkön verokanta on erilainen ydinvoimalla ja vesivoimalla tapahtuvan tuotannon osalta, tai kotimaista sähköä verotetaan vain tuotantopanosten osalta (ja niidenkin osalta eri verokannoilla) tai sitä ei veroteta lainkaan, kun taas tuontisähköä verotetaan yhtenäisellä, melko korkealla verokannalla, joka on vielä korkeampi, kun tuotantomaassa kannetut verot otetaan huomioon. Outokumpu viittaa useisiin asioihin (erityisesti asiaan Bresciani v. Amministrazione Italiana delle Finanze, [24] asiaan Denkavit v. Ranska, [25] asiaan United Foods ja Van den Abeele v. Belgia [26] ja asiaan komissio v. Belgia [27]) tukeakseen väitettään, että nämä erot riittävät viemään sähköveron 95 artiklan soveltamisalan ulkopuolelle. Kaikki nämä asiat koskivat eräistä maahan tuoduista eläintuotteista kannettuja, kansanterveydellisiin syihin perustuvia maksuja. Kussakin tapauksessa väitettiin tuloksettomasti, että maksut

21 — Mainittu edellä alaviitteessä 10, tuomion 8 kohta.

22 — Yhdistetyt asiat C-149/91 ja C-150/91, Sanders Adour ja Guyomarc'h Orthez Nutrition animale, tuomio 11.6.1992 (Kok. 1992, s. I-3899, 18 kohta). Ks. myös asia C-235/90, Aliments Morvan, tuomio 19.11.1991 (Kok. 1991, s. I-5419, julkisasiamies Mischon ratkaisuehdotus, 8— 11 kohta).

23 — Ks. edellä alaviitteessä 17 mainittu asia.

24 — Asia 87/75, Bresciani v. Amministrazione Italiana delle Finanze, tuomio 5.2.1976 (Kok. 1976, s. 129).

25 — Mainittu edellä alaviitteessä 10.

26 — Asia 132/80, United Foods ja Van den Abeele v. Belgia, tuomio 7.4.1981 (Kok. 1981, s. 995).

27 — Asia 314/82, komissio v. Belgia, tuomio 20.3.1984 (Kok. 1984, s. 1543).

olivat 95 artiklassa tarkoitettuja sisäisiä maksuja eivätkä tuontitulleja vaikutukseltaan vastaavia maksuja, koska maksu kannettiin myös vastaavaksi väitetystä kotimaassa suoritetusta tarkastuksesta. Asia Bresciani vastaan Amministrazione Italiana delle Finanze koski maksuja, joita kannettiin maahan tuotujen raakavuotien pakollisesta yleisestä terveystarkastuksesta ja sellaisesta teurastettaville kotieläimille suoritusta eläinlääketieteellisestä tarkastuksesta, jonka pääasiallisena tarkoituksena oli sen toteaminen, onko liha ravinnoksi kelpaavaa. Asiassa Denkavit vastaan Ranska oli kyse maahan tuotua, sulattamalla tai liuottamalla tuotettua sianrasvaa koskevasta maksusta ja kotieläinten teurastusta koskevasta maksusta. Asiassa United Foods ja Van den Abeele vastaan Belgia oli kyse kalantarkastusmaksusta: maan aluevesillä pyydetyt kalat tarkastettiin kalatoreilla, ja tarkastus koski kalan hygieniatasoa, tuoreutta ja puhtautta, kun taas tuontikalat tarkastettiin tullitoimipaikoissa, ja tarkastus koski erityisesti terveystodistusta, kuljetusvälinettä ja kalan säilymistä. Asia komissio vastaan Belgia koski kotimaisen siipikarjan ante mortem ja post mortem -terveystarkastuksista kannettavaa maksua, joka määräytyi eläinlääkärikäyntien ja eläinten lukumäärän perusteella, ja maahan tuodusta siipikarjanlihasta kannettavaa maksua, joka perustui painoon.

38. Mielestäni näistä asioista ei ilmene mitään sellaista yleisperiaatetta, jonka mukaan erilaisen veron määräämisen perusteen soveltaminen tuontituotteisiin ja kotimaisiin tuotteisiin olisi ratkaiseva tekijä määriteltäessä vero tulleja vaikutukseltaan vastaavaksi maksuksi (vaikka sillä tietenkin on suuri merkitys sen osalta, onko vero 95 artiklan vastainen, mihin seikkaan palaan myöhemmin tuossa yhteydessä). Kaikissa näissä asioissa kyseessä olleet maksut kannettiin tuontituotteista ja kotimaisista tuotteista selvästi eri perusteilla, eikä niitä tästä syystä mielestäni voi verrata nyt kyseessä olevaan sähköveroon. Nämä asiat ovat pikemminkin osoitus yhteisöjen tuomioistuimen ymmärrettävästä haluttomuudesta luokitella tuontituotteiden terveystarkastuksista suoritettavia maksuja sisäisiksi maksuiksi pelkästään sillä perusteella, että on olemassa jokin vähänkin vastaava, kotimaisiin tuotteisiin kohdistuva maksu, ja asioissa korostuu se julkisasiamies Warnerin asiassa Denkavit vastaan Ranska ilmaisema periaate, jonka mukaan siihen, että "veron voidaan katsoa olevan osa jäsenvaltion yleistä sisäisten maksujen järjestelmää — — [ei riitä se], että kotimaisiin tuotteisiin jonkun muun veron johdosta kohdistuu samanlainen maksu kuin tuontituotteisiin". [28]

39. Lopuksi Outokumpu toteaa, että vero ei kohdistu tuoteryhmiin tuotteiden alkuperästä riippumatta, koska verokanta ja veron määräämisen peruste ovat erilaisia Suomessa tuotetun ja tuontisähkön osalta. Outokumpu väittää, että vero kuuluu 95 artiklan soveltamisalaan vain, jos tavaroiden alkuperällä ei ole merkitystä verokannan, veron määräämisen perusteen ja kantotavan osalta. Tämä väite kuitenkin perustuu siihen, että Outokumpu on tulkinnut väärin niitä asioita, joi-

28 — S. 1939.

hin se on vedonnut. Outokumpu viittaa yhteisöjen tuomioistuimen edellä mainitussa asiassa Co-Frutta vastaan Amministrazione delle finanze dello Stato antamaan tuomioon, [29] asiassa Simba ym. 9.6.1992 antamaan tuomioon [30] ja asiassa OTO 13.7.1994 antamaan tuomioon. [31] Kyseisiä veroja arvioidessaan yhteisöjen tuomioistuin kuitenkin totesi näissä asioissa ainoastaan, ettei sillä, oliko veron alaiset tuotteet valmistettu kotimaassa vai ulkomailla, näyttänyt olevan mitään vaikutusta verokantaan, veron määräämisen perusteeseen tai kantotapaan: se ei todennut, että tämä on 95 artiklan soveltamisen olennainen edellytys. Olisi omituista, jos 95 artiklaa ei voitaisi soveltaa kaikkein räikeimpään tapaukseen sellaista haitantekoa, joka sillä on tarkoitus estää, eli siihen, että tuontiin ja kotimaisiin tuotteisiin sovelletaan selvästi erisuuruisia veroja. Yhteisöjen tuomioistuimen edellä mainitussa asiassa Haahr Petroleum antaman tuomion [32] jälkeen on joka tapauksessa selvää, että 95 artiklaa voidaan soveltaa sellaiseen veroon.

40. Outokummun väitteet eivät näin ollen saa minua vakuuttuneeksi siitä, että Suomessa tuontisähköstä kannettava vero olisi tuontitulleja vaikutukseltaan vastaava maksu. Mielestäni vero on osa yleistä sisäisten maksujen järjestelmää, joten sen yhteensopivuutta yhteisön oikeuden kanssa on arvioitava perustamissopimuksen 95 artiklan valossa.

29 — Mainittu edellä alaviitteessä 9, tuomion 12 kohta.

30 — Yhdistetyt asiat C-228/90— 234/90, C-339/90 ja C-353/90, Simba ym., tuomio 9.6.1992 (Kok. 1992, s. I-3713, 8 kohta).

31 — Asia C-130/92, OTO, tuomio 13.7.1994 (Kok. 1994, s. I-3281, 12 kohta).

32 — Mainittu edellä alaviitteessä 5, tuomion 25 kohta.

Veron yhteensopivuus 95 artiklan kanssa

41. Perustamissopimuksen 95 artiklan ensimmäisessä kohdassa kielletään sellaiset sisäiset maksut, jotka ylittävät samanlaisille kotimaisille tuotteille välittömästi tai välillisesti määrätyt maksut.

42. Suomen hallitus katsoo, että veroa on arvioitava 95 artiklan mukaisesti mutta että se on yhteensopiva tämän määräyksen kanssa. Koska kyseisiä veroja ei ole yhdenmukaistettu, tuontisähkön verottaminen keskiarvoon perustuvalla verokannalla on ainoa johdonmukainen tapa käsitellä tuontisähköä tasapuolisesti, ja se kuuluu jäsenvaltion kansalliseen toimivaltaan.

43. Outokumpu väittää, että laki 1473/1994 ei ole yhteensopiva 95 artiklan kanssa siltä osin kuin siinä säädetään tuontisähköstä suoritettavasta sisäisestä verosta, joka tietyillä energialähteillä tuotetun sähkön osalta ylittää samanlaiselle kotimaiselle tuotteelle välittömästi ja välillisesti määrätyn veron.

44. Tässä kohdassa haluaisin mainita sen Outokummun esiin tuoman seikan, että Ruotsista (joka Outokummun mukaan on ainoa jäsenvaltio, josta viedään sähköä

suoraan [33] Suomeen) tuotavaan sähköön on jo Ruotsissa kohdistunut vero, jota ei palauteta viennin yhteydessä. Ruotsin ja Suomen verojen yhteisvaikutus ilmiselvästi edelleen kasvattaa eroa tietyillä energialähteillä tuotettuun tuontisähköön (erityisesti ennen vuotta 1978 rakennetuilla vesivoimalaitoksilla tuotettuun sähköön) kohdistuvan veron ja Suomessa vastaavilla energialähteillä tuotettuun sähköön kohdistuvan veron välillä.

45. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella on selvää, että yhteisön oikeudessa tällaisen kaksinkertaisen verotuksen vaikutukset eivät ole kiellettyjä. Vaikka — kuten yhteisöjen tuomioistuin on todennut — tällaisten vaikutusten poistaminen epäilemättä olisi tavaroiden vapaan liikkuvuuden kannalta toivottavaa, se olisi mahdollista ainoastaan yhdenmukaistamalla kansalliset järjestelmät. [34] Sitä, että ero suurenee Ruotsissa jo kannettujen verojen vuoksi, ei siten voida pitää vaikutuksiltaan syrjivänä. On lisäksi huomattava, että 95—98 artikla perustuu määränpäässä toimitettavan verotuksen periaatteeseen eli periaatteeseen, että tavaroita verotetaan tuontimaassa. Tämän periaatteen mukaan Ruotsi voisi viennin yhteydessä lainmukaisesti palauttaa Ruotsissa tuotettuun sähköön kohdistuneen veron (ks. 96 artikla).

33 — Osa sähköstä voi kuitenkin olla peräisin Tanskasta. Toinen Suomeen sähköä toimittavista päävientimaista on Venäjä.

34 — Asia 142/77, Statens Kontrol med Ædle Metaller v. Larsen, tuomio 29.6.1978 (Kok. 1978, s. 1543, 32—36 kohta).

46. Vaikka Ranskan hallitus myöntääkin, että on vaikeaa tai jopa mahdotonta todeta, miten tuontisähkö on tuotettu, se katsoo, että Suomen järjestelmä on 95 artiklan vastainen: se on omiaan syrjimään muista jäsenvaltioista tuotua sähköä, koska tällaiseen sähköön saatetaan soveltaa korkeampaa verokantaa kuin Suomessa samoilla tuotannontekijöillä tuotettuun vastaavaan sähkömäärään.

47. Myös komissio katsoo, että verojärjestelmä on 95 artiklan vastainen, ja se tuo lisäksi esiin sen seikan, että Suomessa tietyillä energialähteillä ja tietyissä olosuhteissa tuotettu sähkö on vapautettu verosta.

48. Yhteisöjen tuomioistuin on eräissä tuomioissa katsonut, että 95 artiklan ensimmäistä kohtaa rikotaan, jos maahan tuodulle tuotteelle määrättävä maksu ja samanlaiselle kotimaiselle tuotteelle määrättävä maksu lasketaan eri tavalla ja erilaisten sääntöjen perusteella niin, että maahan tuodulle tuotteelle, vaikka vain tietyissä tapauksissa, määrätään korkeampi maksu. [35] Yhteisöjen tuo-

35 — Asia 45/75, Rewe v. Hauptzollamt Landau, tuomio 17.2.1976 (Kok. 1976, s. 181, 17 kohta); asia 127/75, Bobie v. Hauptzollamt Aachen-Nord, tuomio 22.6.1976 (Kok. 1976, s. 1079, 3 kohta), edellä alaviitteessä 16 mainittu asia komissio v. Luxemburg, tuomion 20 kohta; edellä alaviitteessä 16 mainittu asia komissio v. Belgia, tuomion 12 kohta; asia C-327/90, komissio v. Kreikka, tuomio 12.5.1992 (Kok. 1992, s. I-3033, 12 kohta). Ks. myös edellä alaviitteessä 16 mainitussa asiassa komissio v. Luxemburg ja asiassa komissio v. Belgia esittämäni ratkaisuehdotuksen 26 kohta.

mioistuin on siten pitänyt 95 artiklan vastaisina verojärjestelmiä, joissa kotimaista tuotantoa verotetaan progressiivisella verokannalla mutta tuontia kiinteällä verokannalla [36] tai joissa kotimaiseen tuotannon vero lasketaan tuotantoprosessin aikana tapahtuvan todellisen hävikin perusteella ja tuonnin vero kiinteän, oletusarvoon perustuvan hävikin perusteella [37] taikka joissa kotimaista tuotantoa verotetaan todellisen tukkuhinnan perusteella ja tuontia siten, että veron perusteeseen tehdään kiinteämääräinen korotus. [38]

49. Koska Suomen sähkön valmisteveron rakenne on sellainen, että tietyllä energialähteellä tuotettuun tuontisähköön saattaa kohdistua suurempi vero kuin Suomessa vastaavalla lähteellä tuotettuun sähköön, vero on edellä mainituissa tuomioissa asetettujen periaatteiden perusteella ensi arviolta 95 artiklan ensimmäisen kohdan vastainen. Asia olisi tietysti toisin, jos voitaisiin osoittaa, että kaikki tuontisähkö tuotetaan sellaisilla lähteillä, että jos se olisi tuotettu Suomessa, sen vero olisi sama tai korkeampi kuin tuontiin sovellettava yhtenäinen verokanta: jos kaikki tuontisähkö olisi tuotettu esimerkiksi ydinvoimalla, siihen kohdistuva kokonaisvero 2,2 p/kWh olisi pienempi kuin Suomessa ydinvoimalla tuotettuun sähköön kohdistuva kokonaisvero 2,4 p/kWh. Koska kuitenkin on kiistatonta, että tuontisähkön tuotantotapaa on mahdoton selvittää, on oletettava, että tuontisähköstä suoritettava vero ainakin joissakin tapauksissa ylittää kotimaassa vastaavalla lähteellä tuotetusta sähköstä suoritettavan veron. [39]

50. Suomen hallitus kuitenkin väittää, että veron rakenne on perusteltu ympäristöperusteisten syiden vuoksi. Se viittaa yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneeseen oikeuskäytäntöön, jonka mukaan yhteisön oikeus ei nykyisessä vaiheessaan rajoita jäsenvaltioiden vapautta säätää verojärjestelyistä, jotka objektiivisten kriteerien — esimerkiksi käytettyjen raaka-aineiden tai käytetyn tuotantomenetelmän — mukaisesti erottelevat tietyt tuotteet, jopa tuotteet, jotka ovat samoja perustamissopimuksen 95 artiklan tarkoittamassa mielessä; oikeuskäytännön mukaan tällainen erottelu on yhteisön oikeuden mukainen silloin, kun sillä pyritään toteuttamaan talouspoliittisia päämääriä, jotka sinänsä ovat sopusoinnussa perustamissopimuksen ja muun yhteisön lainsäädännön kanssa. [40] Suomen hallituksen mukaan näihin kriteereihin kuuluvat myös ympäristöön liittyvät seikat, kun otetaan huomioon perustamissopimuksen 130 r artikla, jossa määritellään yhteisön ympäristöpoliittiset tavoitteet. Se, että eri lähteillä tuotettua sähköä verotetaan eri tavalla, on Suomen hallituksen

36 — Edellä alaviitteessä 36 mainittu asia Rewe v. Hauptzollamt Landau ja asia Bobie v. Hauptzollamt Aachen-Nord.

37 — Edellä alaviitteessä 16 mainittu asia komissio v. Luxemburg ja asia komissio v. Belgia.

38 — Edellä alaviitteessä 36 mainittu asia komissio v. Kreikka.

39 — Ks. edellä alaviitteessä 16 mainittu asia komissio v. Luxemburg, tuomion 25 kohta; edellä alaviitteessä 16 mainittu asia komissio v. Belgia, tuomion 16 kohta ja edellä alaviitteessä 36 mainittu asia komissio v. Kreikka, tuomion 20 kohta.

40 — Ks. esim. edellä alaviitteessä 19 mainittu asia komissio v. Ranska, tuomion 6 kohta.

mielestä ainoa tapa, jolla sähkön verotukseen voidaan liittää ympäristöperusteisia tavoitteita.

51. Vaikka onkin totta, että yhteisöjen tuomioistuin on tunnustanut, että eriytetyt verojärjestelmät voivat olla perusteltuja, jos ne perustuvat objektiivisiin kriteereihin, se on aina lisännyt tähän, että yksityiskohtaiset säännöt voivat olla yhteensopivia yhteisön oikeuden kanssa vain, jos ne estävät kaiken — sekä välittömän että välillisen — syrjinnän, joka kohdistuu tuontiin toisista jäsenvaltioista, ja kaiken kotimaisen kilpailevan tuotannon suojelemisen. [41] Silloinkin, kun eriytetyllä verotuksella pyritään perusteltuihin yhteiskunnallisiin ja taloudellisiin tavoitteisiin (jo ennen kuin 130 r artikla lisättiin perustamissopimukseen, yhteisöjen tuomioistuin implisiittisesti hyväksyi, että ekologiset seikat voivat olla perusteltu tavoite), [42] syrjintäkiellon perusperiaate edellyttää neutraalia vaikutusta, joten verohelpotukset, kuten verovapautukset tai veronalennukset on ulotettava koskemaan myös sellaisia tuontituotteita, jotka vastaavat samoja edellytyksiä kuin suositummassa asemassa olevat kotimaiset tuotteet. [43]

52. Voidaan todeta, että jäsenvaltiolla, joka haluaa pitää voimassa objektiivisiin kriteereihin — kuten tässä tapauksessa tuotantotapaan — perustuvia eriytettyjä verokantoja, on oikeus vaatia tuojaa asianmukaisesti todistamaan, että nämä kriteerit ovat täyttyneet, mikäli tämän todistaminen on mahdollista; nämä todisteluvaatimukset eivät kuitenkaan saa olla tuontituotteiden osalta ankarampia kuin samanlaisten kotimaisten tuotteiden osalta eivätkä suhteettomia tavoiteltuun päämäärään eli petosten estämiseen nähden. [44]

53. Mikäli tämä ei kuitenkaan ole mahdollista, järjestelmää, jossa kotimaisiin tuotteisiin sovelletaan tuotantotapaan perustuvia eriytettyjä verokantoja ja tuontituotteisiin yhtenäistä verokantaa, ei voida tämänhetkisen oikeuskäytännön mukaan pitää 95 artiklan mukaisena, koska yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, että erilaista kohtelua ei voida pitää perusteltuna sen vuoksi, että on käytännössä vaikeaa erottaa, mitkä tuonnit täyttävät mitkäkin kriteerit. Asiassa Rewe vastaan Hauptzollamt Landau [45] yhteisöjen tuomioistuin totesi seuraavaa:

"Tätä toteamusta [että 95 artiklaa on rikottu] vastaan ei voida väittää, että syy siihen, että maahan tuodulle tuotteelle määrätään kiinteä maksu, kun taas kotimaiselle tuotteelle määrätään maksu degressiivisen tai progressiivisen asteikon mukaan, on se, että ensin mainitussa tapauksessa tarpeellisia tarkastuksia ei voida suorittaa.

41 — Ks. esim. asia 319/81, komissio v. Italia, tuomio 15.3.1983 (Kok. 1983, s. 601, 13 kohta) ja asia 106/84, komissio v. Tanska, tuomio 4.3.1986 (Kok. 1986, s. 833, 22 kohta).

42 — Asia 21/79, komissio v. Italia, tuomio 8.1.1980 (Kok. 1980, s. 1).

43 — Edellä alaviitteessä 43 mainittu asia komissio v. Italia, tuomio 14 ja 15 kohta ja edellä alaviitteessä 19 mainittu asia komissio v. Ranska, tuomion 7 kohta.

44 — Edellä alaviitteessä 43 mainittu asia komissio v. Italia, tuomion 20 ja 21 kohta ja edellä alaviitteessä 19 mainittu asia komissio v. Ranska, tuomion 14 ja 15 kohta.

45 — Mainittu edellä alaviitteessä 36.

Jos osoittautuu mahdottomaksi vahvistaa kotimaisille ja maahan tuoduille tuotteille samalla tavalla degressiivisiä tai progressiivisia maksuja, on näet joka tapauksessa mahdollista 95 artiklassa määrätyn syrjintäkiellon noudattamiseksi määrätä kummallekin tuotteelle sama tasausvero tai kiinteä vero." [46]

54. Jos tuoja ei siten tässä tapauksessa pysty käytännössä todistamaan sähkön tuotantotapaa, näyttää siltä, että tuontijäsenvaltiolla on vain yksi mahdollisuus: sen on verotettava tuontia kotimaiseen tuotantoon sovellettavan alimman verokannan mukaisesti. Sellainen energialähteiden verotusjärjestelmä, jossa tuontisähkön vero on, vaikka vain joissakin tapauksissa, korkeampi kuin kotimaassa tuotettuun sähköön kohdistuva vero, näyttäisi yhteisöjen tuomioistuimen aikaisemman oikeuskäytännön perusteella olevan perustamissopimuksen 95 artiklan vastainen.

55. Tässä tapauksessa on kuitenkin tiettyjä piirteitä, jotka eivät vastaa mitään edellä mainituista yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisuista ja joiden vuoksi nousee esiin kysymys siitä, onko nyt olemassa olevia periaatteita sovellettava tähän tapaukseen.

56. Kaikkein ensimmäiseksi on todettava, että kyseessä olevan verojärjestelmän taustalla näyttää olevan vastaansanomaton perustelu: kotimaisen sähkön eriytetyistä verokannoista on ilmeisesti säädetty, jotta suosittaisiin luonnon kannalta vähemmän haitallisilla menetelmillä tuotettua sähköä verrattuna luontoa vahingoittavammilla menetelmillä tuotettuun sähköön. Verokantojen rakenne tukee Suomen hallituksen tämänsisältöistä väitettä, koska verokannat vaihtelevat raskaalla polttoöljyllä ja hiilellä tuotetun sähkön erittäin korkeista verokannoista vesivoimalla tuotetun sähkön alhaiseen verokantaan. Sillä, että tuonnille asetetaan keskimääräinen verokanta, ei tietenkään ole mitään merkitystä tuontisähkön ympäristövaikutuksille tuotantomaassa, mutta näyttää siltä, että keskimääräisen verokannan on ollut tarkoitus vastata kotimaiseen tuotantoon sovellettavaa keskimääräistä verokantaa ja siten mahdollistaa, että Suomi voi säilyttää kotimaisen tuotannon ympäristösyihin perustuvat verokannat. Yhteisöjen tuomioistuin ei ole 95 artiklaa koskevissa tuomioissa toistaiseksi suoraan ottanut kantaa eritytettyjen verokantojen taustalla oleviin ympäristönäkökohtiin. Vaikka tällaiset näkökohdat osittain olivatkin taustalla siinä regeneroitujen öljyjen edullisessa verokohtelussa, josta oli kyse asiassa komissio vastaan Italia, [47] yhteisöjen tuomioistuin ei käsitellyt tätä seikkaa. Julkisasiamies Mayras kuitenkin tarkasteli tätä seikkaa tuossa asiassa esittämässään ratkaisuehdotuksessa. Tehtyään sen alustavan päätelmän, että kansallisten lakien välillä olevat poikkeavuudet saattavat johtaa siihen, että kotimaassa tuotetuista regeneroiduista öljyistä ja samanlaisista maahan tuoduista tuotteista kannettavissa veroissa on sellaisia eroja, jotka voivat vaikuttaa yhteismarkkinoiden toimintaan ja vääristää kilpailua, hän jatkoi seuraavasti: "Näiden erojen poistaminen ei kuitenkaan missään tapauksessa saa vaikuttaa kielteisesti ympäristönsuojeluun". [48]

46 — Tuomion 15 kohta. Ks. myös edellä alaviitteessä 36 mainittu asia komissio v. Kreikka, tuomion 24 kohta.

47 — Mainittu edellä alaviitteessä 43.

48 — S. 21.

57. Perustamissopimuksia on edellisessä alaviitteessä mainitussa asiassa ja muissa asioissa annettujen tuomioiden jälkeen muutettu ympäristötavoitteiden korostamiseksi. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen johdanto-osassa viitataan jäsenvaltioiden vakaaseen päätökseen edistää taloudellista ja sosiaalista edistystä osana ympäristön suojelemisen lujittamista. [49] Euroopan yhteisön perustamissopimuksessa, sellaisena kuin sitä on muutettu Euroopan unionista tehdyllä sopimuksella, todetaan, että yhteisön päämääriin kuuluu edistää ympäristöä arvossa pitävää kestävää taloudellista kasvua [50] ja että ympäristöpolitiikka kuuluu yhteisön toimintaan. [51] Edellä mainittu 130 r artikla koskee yhteisön ympäristöpolitiikkaa, ja siinä määrätään erityisesti, että ympäristönsuojelua koskevat vaatimukset on sisällytettävä yhteisön muun politiikan määrittelyyn ja toteuttamiseen. [52] Kuten julkisasiamies Fennelly totesi eräässä äskettäisessä asiassa, yhteisön toimivalta ja vastuu ympäristönsuojelun alalla on periaatteessa väistämätön lisä sen toimivaltaan ja vastuuseen taloudellisen toiminnan sääntelyssä. [53]

58. Neuvoston tuotantomenetelmien ympäristövaikutuksille antamaa merkitystä on sähköpolitiikan erityisalalla korostettu runkoverkkojen kautta tapahtuvasta sähkönsiirrosta annetussa direktiivissä 90/547/ETY, [54] jonka johdanto-osassa todetaan seuraavaa:

"energiapolitiikkaa, enempää kuin mitään muuta sisämarkkinoiden toteuttamista edistävää toimenpidettä, ei pidä toimeenpanna pelkästään kustannusten vähentämistä ja kilpailun ylläpitämistä tavoitteena pitäen, vaan on otettava huomioon myös tarve varmistaa toimituksien ja energiantuotantomenetelmien yhteensopivuus ympäristön kanssa,

tämän tavoitteen saavuttamiseksi olisi otettava huomioon sähköalan erityispiirteet". [55]

59. Eräs tähän tapaukseen liittyvä lisäpiirre on seurausta siitä tosiasiasta, että sähkö on erityislaatuinen hyödyke, jota ei helposti voida rinnastaa muihin tavaroihin ja tuotteisiin. Koska sitä ei voida varastoida, se tuotetaan samaan aikaan kuin se siirretään verkkoon, jolloin se siis on käytettävissä. Tästä syystä on kiistatonta, että tuontisähkön lähdettä ja siis sen tuotantotapaa ei ole ainoastaan vaikea vaan mahdoton selvittää. Näin ollen ei ehkä ole asianmukaista soveltaa sähköön periaatteita, jotka on kehitetty asioissa,

49 — Johdanto-osan seitsemäs perustelukappale.

50 — EY:n perustamissopimuksen 2 artikla.

51 — EY:n perustamissopimuksen 3 artiklan k alakohta.

52 — EY:n perustamissopimuksen 130 r artiklan 2 kohdan kolmas virke.

53 — Asia C-44/95, Royal Society for the Protection of Birds, tuomio 11.7.1996 (Kok. 1996, s. I-3805, ratkaisuehdotuksen 45 kohta).

54 — Runkoverkkojen kautta tapahtuvasta sähkönsiirrosta 29 päivänä lokakuuta 1990 annettu neuvoston direktiivi 90/547/ETY (EYVL 1990, L 313, s. 30).

55 — Neljäs ja viides perustelukappale.

jotka ovat koskeneet alkoholia, öljyä ja olutta, joiden alkuperää ei ole yhtä vaikea selvittää.

60. Yhteisöjen tuomioistuimen aikaisemmasta oikeuskäytännöstä voitaisiin katsoa seuraavan, että verojärjestelmä, jossa kotimaiseen tuotantoon sovelletaan eriytettyjä verokantoja mutta vastaavaan tuontiin sovelletaan näiden verokantojen keskiarvoa, ei koskaan voi olla yhteensopiva 95 artiklan kanssa, koska kotimaiseen tuotantoon sovellettavien eriytettyjen verokantojen keskiarvoa vastaavan verokannan soveltaminen saattaa johtaa siihen, että joitakin tuonteja verotetaan korkeammalla verokannalla kuin vastaavia kotimaisia tuotteita. [56] Tämä yksiselitteinen päätelmä vaikuttaa epäasianmukaiselta silloin, kun tuonti — kuten sähkön osalta — sekoittuu erottamattomaksi kokonaisuudeksi, jolloin ei voida todistaa tai edes todeta, missä yksittäistapauksessa verorasitus on suurempi. Etenkin silloin kun — kuten tässä — kotimaisen tuotannon eriytetyt verokannat perustuvat eri tuotantotapoihin ja kun on mahdoton selvittää tuontituotteen tuotantotapaa tai edes todeta, mikä osa tuonnista on peräisin tietyltä tuottajalta, yhteisöjen tuomioistuimen aikaisemman oikeuskäytännön jäykkä soveltaminen merkitsisi käytännössä, että jäsenvaltio ei voisi koskaan soveltaa eriytettyjä verokantoja kotimaiseen tuotantoon.

56 — Ks. edellä alaviitteessä 40 mainitut asiat.

61. Juuri tällaisen käyttökelpoisen vaihtoehdon puuttumisen vuoksi perustamissopimuksen laatijat säätivät 97 artiklassa, että liikevaihtoveroa kasautuvana monivaiheisena maksuna soveltavat jäsenvaltiot saavat vahvistaa tuotteita tai tuoteryhmiä koskevia keskimääriä perustamissopimuksen 95 ja 96 artiklaa noudattaen. On totta, että liikevaihtoveron laaja soveltaminen moniin tavara- ja palveluryhmiin merkitsi, että keskimäärien käyttöä ei lopulta pidetty tyydyttävänä ratkaisuna, minkä vuoksi kasautuvien monivaiheisten maksujen järjestelmät viimein korvattiin yhteistä arvonlisäverojärjestelmää koskevalla yhteisön lainsäädännöllä. Sähköä koskevat ongelmat ovat kuitenkin huomattavasti erityisempiä, ja ne johtuvat tuotteen erityisominaisuuksista. Mielestäni se, että alaa koskevien yhteisön sääntöjen puuttuessa jäsenvaltioilta viedään kaikki mahdollisuudet käyttää eriytettyä verotusjärjestelmää sähköntuotantoon liittyvien ympäristöpoliittisten päämäärien tavoittelemiseksi, on suhteetonta, koska oikein lasketut keskimäärät eivät merkitse mitään yleistä tuontirajoitusta, koska kaikki yksittäistapauksissa esiintyvä syrjintä on vain olettamaa eikä sitä voida ilmaista määrällisesti ja koska ympäristöön liittyvien tavoitteiden saavuttamiseksi ei näytä olevan muuta sellaista keinoa, joka olisi helposti käyttöön otettavissa.

62. Jotta tuonnin yhtenäinen verokanta olisi näissä olosuhteissa sallittu, keskiarvo on kuitenkin laskettava oikein. Se on etenkin painotettava siten, että se tarkkaan vastaa eriytetyn verotuksen kohteena olevien kotimaisten tuotteiden osuuksia; painotusta on lisäksi tarkistettava säännöllisesti tuotanto-osuuksien muutosten huomioon ottamiseksi. Suomen hallituksen toimittama taulukko (esitetty edellä 9 kohdassa) viittaa siihen, että tuonti-

sähkölle asetettu verokanta 22 mk/MWh on eri lähteillä tuotettuun kotimaiseen sähköön sovellettavien verokantojen keskiarvo, kun ne painotetaan kullakin lähteellä tuotetun määrän mukaisesti (olettaen, että luvut, jotka on ilmoitettu prosenttiosuuksina kotimaisesta tuotannosta, itse asiassa ovat prosenttiosuuksia kotimaisesta kulutuksesta):

Sähköenergian lähde	*A* *mk/MWh*	*B* *Tuotanto-osuus*	*A x B*
Raskas polttoöljy	43	2 %	86
Kivihiili	43	19 %	817
Polttoturve	9	8 %	72
Maakaasu	15	9 %	135
Ydinvoima	24	27 %	648
Vesivoima	4	17 %	68
		82 %	1 826
Kotimaiseen tuotantoon sovellettava painotettu keskimääräinen verokanta (lukuun ottamatta verosta vapaan kotimaisen tuotannon 8 %:n suuruista osuutta)			$\frac{1\,826}{82} = 22{,}27$
Tuontiin sovellettava verokanta (tuonnin osuus kulutuksesta on 10 %)			22

Tuontisähköön kohdistuva vero on näiden lukujen perusteella noin puolet siitä verosta, joka kohdistuu raskaalla polttoöljyllä ja hiilellä tuotettuun kotimaiseen sähköön (joka muodostaa 23 % $\left(\frac{2\,\% + 19\,\%}{90\,\%}\right)$ kotimaisesta tuotannosta),

ja hieman pienempi kuin se vero, joka kohdistuu ydinvoimalla tuotettuun kotimaiseen sähköön

(joka muodostaa 30 % $\left(\frac{27\,\%}{90\,\%}\right)$ kotimaisesta tuotannosta).

63. Kansallisen tuomioistuimen tehtävänä kuitenkin on tarkastaa, pitävätkö Suomen hallituksen esittämät luvut paikkansa ja onko se keskimääräinen vero, joka voidaan lainmukaisesti kohdistaa tuontiin, laskettu oikein näiden lukujen perusteella. Voidaan todeta, että Outokumpu on esittänyt hieman erilaisia lukuja. Lisäksi näyttää siltä, että keskimääräisessä verossa 22 mk/MWh ei ole lainkaan otettu huomioon verosta vapaita sähkön lajeja (tietyillä teollisuuden jäteaineilla tuotettu sähkö ja alle kahden megavolttiampeerin tehoisessa generaattorissa tuotettu sähkö). Jos tämä pitää paikkansa, kansallisen tuomioistuimen on selvitettävä, kilpaileeko tällainen sähkö tuontisähkön kanssa. Näin on, jos tällainen sähkö siirretään valtakunnan verkkoon.

64. Kaikki edellä todetut seikat huomioon ottaen katson, että tällaista sähkön verotusjärjestelmää ei ole pidettävä 95 artiklan vastaisena, jos tuontiin sovellettava keskimääräinen verokanta on laskettu oikein.

Ratkaisuehdotus

65. Tämän vuoksi katson, että Uudenmaan lääninoikeuden esittämiin kysymyksiin olisi vastattava seuraavasti:

1) Kansallinen sähköverotusjärjestelmä, jonka mukaan kotimaassa tuotetusta sähköstä kannetaan valmisteveroa eriytetyillä, pääasiallisesti tuotantotavan mukaan määräytyvillä verokannoilla mutta jonka mukaan tuontisähköstä kannetaan sähkön tuotantotavasta riippumatta veroa kaikkien kotimaiseen tuotantoon sovellettavien verokantojen keskiarvoa vastaavalla yhtenäisellä verokannalla, ei ole EY:n perustamissopimuksen 9 ja 12 artiklassa tarkoitettu tuontitulleja vaikutukseltaan vastaava maksu vaan EY:n perustamissopimuksen 95 artiklassa tarkoitettu sisäinen maksu.

2) Perustamissopimuksen 95 artiklassa ei kielletä sellaista sähköverotusjärjestelmää, jonka mukaan kotimaassa tuotetusta sähköstä kannetaan valmisteveroa eriytetyillä, pääasiallisesti tuotantotavan mukaan määräytyvillä verokannoilla ympäristön kannalta vähemmän haitallisten tuotantotapojen suosimiseksi mutta jonka mukaan tuontisähköstä, jonka tuotantotapaa on mahdoton selvittää, kannetaan veroa kaikkien kotimaiseen tuotantoon sovellettavien verokantojen oikein painotettua keskiarvoa vastaavalla yhtenäisellä verokannalla.