



.540A.L0126533733

Tampereen Raitiotie Oy
Ratapihankatu 39 C
33100 TAMPERE

Kirje luotu 25.11.2020
Postituspäivä 27.11.2020

Asiakirjan tunnus
L0126533733

Ennakollinen keskustelu

Ennakollisen keskustelun muistio liitteenä.

Ida-Sofia Lehtinen
veroasiantuntija
puh. 029 512 6351 (puhelun hinta pvm./mpm.)



Konserniverokeskus
PL 10
00052 VERO

MUISTIO

Tampereen Raitiotie Oy
Ratapihankatu 39 C
33100 Tampere

25.11.2020

ENNAKOLLINEN KESKUSTELU – Tampereen Raitiotie Oy (Y-tunnus: 2802791-8)**Keskustelun aika ja paikka**

11.9.2020 klo 13–15, Teams

Keskustelun osallistujat

Pekka Sirviö ja Mari Jokinen, Tampereen Raitiotie Oy
Janne Salonen, Tampereen kaupunki
Heikki Vesikansa ja Harri Vehviläinen, Hannes Snellman
Irina Lindberg ja Ida-Sofia Lehtinen, Verohallinto

Keskustelun sisältö

Ennakollinen keskustelu käytiin Tampereen Raitiotie Oy:n ("yhtiö") aloitteesta. Keskustelun tavoitteena oli keskustella Tampereen Raitiotie Oy:n ja sen osakkaiden välisten vastikkeiden markkinaehtoisuudesta. Ennakollisessa keskustelussa yhtiölle kerrottiin ennakollista keskustelusta Verohallinnon työväliseenä, ennakkollisen keskustelun tavoitteista sekä yleisesti Konserniverokeskuksen siirtohinnoittelutoiminnosta.

Tämä muistio perustuu Tampereen Raitiotie Oy:n Verohallinnolle toimittamaan materiaaliin (TROY_EnnakollinenKeskusteluMateriaali_20200831) ja sen pohjalta yhtiön kanssa käytyyn keskusteluun. Ennakollisen keskustelun taustalla oli myös Verohallinnon Tampereen Raitiotie Oy:lle antama ennakkoratkaisu (15.6.2020, päätösnumero: P0109903403), joka käsitteli tuloverotusta koskevien kysymysten lisäksi myös verotusmenettelystä annetun lain (VML) 31 §:n soveltamista. Yhtiölle annetussa ennakkoratkaisussa todettiin, että Tampereen Raitiotie Oy:n verotuksessa voidaan soveltaa VML 31 §:n säännöstä, jos yhtiön ja sen kanssa etuyhteydessä olevan osapuolen välisessä liiketoimessa käytetyt ehdot poikkeavat markkinaehtoisuudesta. Ennakkoratkaisun pohjalta yhtiö käynnisti ennakollisen keskustelun Konserniverokeskuksen kanssa siitä, katsotaanko Tampereen Raitiotie Oy:n ja sen osakkaiden välisen omakustannusperusteisen hinnoittelun johtavan VML 31 §:n edellyttämällä tavalla markkinaehtoiseen lopputulokseen. Muistioon on koottu ennakollisen keskustelun keskeisimmät keskusteluaiheet ja Verohallinnon ohjeistus asiaan.

Tapauksen tausta

Tampereen Raitiotie Oy

Tampereen Raitiotie Oy on 5.1.2017 kaupparekisteriin merkitty keskinäinen kiinteistöosakeyhtiö, jonka Tampereen kaupunki perusti Tampereen Ratikka -hankkeen toteuttamista varten. Tampereen kaupunki on toistaiseksi yhtiön ainoa osakkeenomistaja. Seuratikka-hankkeen myötä raitiotietä laajennetaan Pirkkalan kunnan, Kangasalan kaupungin ja Ylöjärven kaupungin (jatkossa "seutukunnat") alueelle, jolloin myös mainittujen kuntien on tarkoitus tulla yhtiöön vähemmistö-osakkeenomistajiksi (kaikista osakkaista yhdessä "osakaskunnat").

Tampereen kaupunki yhtiöitti raitiotiehankeeseen kuuluvat, alla luetellut varallisuuserät Tampereen Raitiotie Oy:öön. Tampereen Raitiotie Oy:n yhtiöjärjestyksen mukaan yhtiössä on A- ja V-osakkeita, joista A-osakkeet oikeuttavat hallitsemaan Tampereen kaupungin alueella sijaitsevia raiteita, niihin liittyviä tiloja, rakennuksia ja muita raitiotielinjoihin liittyviä rakennelmia sekä laitteita ("infra"). V-osakkeet oikeuttavat hallitsemaan Tampereen kaupungin alueella sijaitsevaa raitiovaunuarikkaa ja siihen liittyviä tiloja, rakennelmia sekä laitteita ("varikko"). Yhtiön omistuksessa on myös raitiotieliikennöinnin vaunukalusto ("kalusto"), jota yhtiö vuokraa raitiotieliikenteen toteuttamisesta vastaavalle Tampereen kaupungin joukkoliikenneyksikölle ("joukkoliikenneyksikkö"). Tampereen kaupunki on A- ja V-osakesarjaomistustensa perusteella velvollinen suorittamaan yhtiölle vastikkeita, joilla yhtiö kattaa varallisuuserien huoltoon, ylläpitoon, kehittämiseen ja rahoitukseen liittyvät kustannukset.

Tampereen Raitiotie Oy:llä on sen toimintaan kuuluvat sopimukset edellä mainittujen varallisuuserien rakentamista, toimittamista ja ylläpitoa varten. Yhtiöllä on myös rahoitussopimus ulkopuolisen rahoittajan kanssa. Yhtiö varsinaisen jatkuva toiminta muodostuu varallisuuserien ylläpidosta. Yhtiö vastaa toimintaansa liittyvien palvelujen tilauksesta ja maksamisesta, rahoitussopimuksen mukaisten maksuerien suorittamisesta, varallisuuserien turvallisuus- ja ympäristöstandardien seurannasta, valvonnasta ja yleishallinnosta.

Yhtiön kertoman mukaisesti Tampereen Raitiotie Oy:n toiminta on passiivisuonteista varallisuuserien omistamista ja ylläpitoa. Yhtiön arvion mukaan yhtiön toiminta ei itsessään luo arvoa osakkeenomistajille, vaan yhtiön tuottamat hyödyt liittyvät lähinnä yhtiön perustamiseen ja olemassaoloon. Yhtiön kertoman mukaan Tampereen Raitiotie Oy ei myöskään kannata toiminnastaan liiketaloudellisia riskejä, sillä Tampereen kaupunki (ja myöhemmin myös seutukunnat) kattavat kaikki yhtiön toiminnasta aiheutuvat kustannukset. Yhtiö ei kilpaile avoimilla markkinoilla, mistä johtuen yhtiölle ei muodostu kilpailevan toiminnan riskiäkään.

Tampereen Raitiotie Oy:n yhtiöjärjestys on tarkoitus muuttaa nykyisestä keskinäisen kiinteistöyhtiön mallista vastaamaan yleistä keskinäisen yhtiön mallia, jossa osakaskuntien kustannusvastuu saadaan suoraan yhtiöjärjestyksessä kuvattujen kuntakohtaisten osakesarjojen nojalla kattamaan kaikki yhtiön omaisuuserät. Kaluston osalta kustannusvastuu tullaan kanavoimaan joukkoliikenneyksikön kautta osakkeenomistajille.

Tampereen kaupunki ja Tampereen kaupungin joukkoliikenneyksikkö

Tampereen kaupunki on perustanut Tampereen Raitiotie Oy:n Tampereen Ratikka -hankkeen toteuttamista varten. Tampereen kaupunki toteuttaa raitiotieliikenteen

edellyttämän suunnittelun, rakennuttamisen ja julkisen joukkoliikenteen järjestämisen.

Raitiotieliikenteen järjestämisestä vastaa Tampereen kaupungin joukkoliikenneyksikkö. Joukkoliikenneyksikkö vastaa julkisen liikenteen matkalippujen hintojen määrittämisestä ja saa raitiotieliikennöinnin lipputulot. Lipputulot eivät kata raitiotieliikenteen kustannuksia, vaan raitiotiehankeeseen osallistuvat osakaskunnat kattavat avustuksilla lipputulojen määrän ylittävän osuuden kustannuksista.

Ennakollisen keskustelun kysymykset ja yhtiön käsitys asiasta

Ennakollisessa keskustelussa yhtiö pyysi Konsemiverokeskukselta kannanottoa siihen, johtavatko Tampereen Raitiotie Oy:n osakaskunniltan veloittamat omakustannusperusteiset vastikkeet VML 31 §:ssä tarkoitetulla tavalla markkinaehtoiseen lopputulokseen. Yhtiö esitti kysymyksen Tampereen Ratikka -hankkeen osalta, jossa Tampereen kaupunki on yhtiön ainoa osakkeenomistaja ja Seuratikka-hankkeen osalta, jossa Tampereen kaupunki on yhtiön enemmistöosakkeenomistaja ja seutukunnat (Pirkkala, Kangasala, Ylöjärvi) ovat yhtiön vähemmistöosakkeenomistajia.

Markkinaehtoisen hinnoittelun arvioinnissa tulee yhtiön mukaan huomioida Tampereen Raitiotie Oy:n toiminta ja sen toiminnassaan kantamat riskit. Yhtiön esittämän mukaisesti Tampereen Raitiotie Oy:n toiminta on luonteeltaan passiivisluonteista varojen hallinnointia ja yhtiön tuoma arvo perustuu lähinnä yhtiön olemassaoloon. Yhtiö ei kanna liiketaloudellisia riskejä eikä yhtiölle ei muodostu kilpailevan toiminnan riskiäkään. Yhtiön toiminnan luonnetta koskevan argumentaation tueksi yhtiö tuo esille OECD:n siirtohinnoitteluoheiden¹ kohdat 1.11, 1.34 ja 1.35 ja toteaa, että palveluiden hinnoittelussa tulee huomioida palvelun luonne. Yhtiön arvon mukaan yhtiön tuottamat hyödyt ovat luonteeltaan OECD:n siirtohinnoitteluoheiden 7.12 kohdassa kuvattuja sivuhyötyjä, joiden perusteella sen ei tule veloittaa voitollisää. Tarkasteltavien riskien osalta yhtiö viittaa OECD:n siirtohinnoitteluoheiden kohtiin 1.56, 1.57 ja 1.58 ja toteaa, että markkinaehtoisen hinnan määrittelyn lähtökohtana on se, että suurempi riski johtaa suurempaan voiton mahdollisuuteen.

Yhtiön mukaan VML 31 §:ssä tarkoitetun markkinaehtoperiaatteen toteutumisen arvioinnissa on huomioitava vallitsevat markkinaolosuhteet. Tampereen Ratikka- tai Seuratikka-hanke eivät kuntalain 126 §:n 5 kohdan nojalla ole yhtiöittämisvelvollisuuden piirissä, koska julkinen raitiotieliikenne ei kilpaile markkinoilla. Raitiotieliikenteen järjestäminen ei myöskään ole voittoa tavoittelevaa toimintaa, vaan kyseessä on julkinen palvelu, joka tuotetaan alueellisesti osakaskuntien toimesta ja kustannuksella. Raitiotieliikenne on lisäksi jatkuvasti tappiollista ja riippuvaista kuntien avustuksista, sillä lipputulot kattavat vain noin puolet toiminnasta aiheutuvista kustannuksista. Yhtiön näkemyksen mukaan arvioinnissa tulee huomioida se, että tarkasteltavissa liiketoimissa toinen osapuoli on julkisyhteisö. Tampereen kaupunki ei olisi valmis maksamaan ulkopuoliselle osapuolelle vastaavasta varallisuuserien hallintaoikeudesta omakustanneperusteista vastiketta suurempaa suoritusta, sillä tämä toimi kasvattaisi raitiotieliikenteen tappiollisuutta entisestään. Markkinaolosuhteita koskevan argumentaationsa tueksi yhtiö tuo esille OECD:n siirtohinnoitteluoheiden kohdan 3.7 todeten, että vertailukelpoisuutta arvioitaessa

¹ OECD Transfer Pricing Guidelines for Multinational Enterprises and Tax Administrations. July 2017.

tulee ottaa huomioon relevantti markkina. Lisäksi yhtiö viittaa siirtohinnoitteluohteiden kohtiin 1.110, 3.38 ja 3.41 ja toteaa, että vertailukelpoiseen markkinaan vaikuttaa esimerkiksi maantieteellinen alue, kilpailutilanne, markkinoiden infrastruktuuri ja se, onko kyse ostajan vai myyjän markkinoista.

Vertailukelpoisen markkinan osalta yhtiö tuo esille pääkaupunkiseudulla harjoitettavan raitiotieliikenteen ja vertailukelpoiseksi liiketoimeksi yhtiö ehdottaa Espoon ja Helsingin kaupunkien ja Länsimetro Oy:n välistä tapaa järjestää julkinen metroliikenne. Yhtiön viittaamassa metroliikennöinnissä varojen omistus on järjestetty siten, että metrojärjestelmä ja infra ovat Länsimetro Oy:n omistuksessa ja metrojunat ovat Helsingin kaupungin liikennelaitoksen omistuksessa.² Vertailukelpoisena liiketoimena yhtiö tarkastelee myös Tampereen Raitiotie Oy:n ja sen vähemmistöosakkaiden kesken suoritettavia omakustannusperusteisia vastikkeita. Yhtiön näkemyksen mukaan se, että seutukunnat vähemmistosasakkaina sitoutuvat kantamaan yhtiön kustannukset omalta osaltaan vastaavin ehdoin kuin enemmistöosakas Tampereen kaupunki, osoittaa sen, että yhtiön ja Tampereen kaupungin välisessä hinnoittelussa ei poiketa siitä, mitä riippumattomien osapuolten välillä olisi sovittu.

Edellä esitettyihin argumentteihin vedoten Tampereen Raitiotie Oy katsoo vastikkeiden omakustannusperusteisen hinnoittelun johtavan VML 31 §:ssä tarkoitetulla tavalla markkinaehtoiseen lopputulokseen.

Asian käsittely 11.9.2020 käydyn keskustelun jälkeen

Verohallinto laati ennakkolisesta keskustelusta muistion, jossa Verohallinto antoi yhtiölle ohjausta (luonnosversio, päivätty 16.10.2020). Muistio lähetettiin yhtiölle kommentoitavaksi. Verohallinnon ohjausta ja yhtiön argumentteja käsiteltiin yhtiön pyynnöstä 27.10.2020 järjestetyssä Teams-palaverissa. Palaveriin osallistuivat Heikki Vesikansa ja Harri Vehviläinen (Hannes Snellman) sekä Teemu Autio ja Ida-Sofia Lehtinen (Verohallinto). Palaverissa sovittiin, että yhtiö antaa kommenttinsa myös kirjallisesti. Yhtiö toimitti vastineensa muistion luonnosversioon (TampereenRaitiotieOy_KommentitKoveLuonnosmuistioon_20201029) 29.10.2020.

Alla kuvataan tiivistetysti yhtiön vastineessaan esittämät kommentit, minkä jälkeen esitetään Verohallinnon vastineen johdosta päivitetty ohjaus.

Yhtiön vastine (29.10.2020) muistion luonnosversioon

Tampereen Raitiotie Oy toteaa kommentteissaan, että yhtiön toiminnan rinnastaminen ateriapalveluun on virheellistä. Ateriapalvelua tarjoava yritys voi tarjota palveluaan useille eri asiakkaille ja kyse on markkinoilla kilpailevasta toiminnasta. Tampereen Raitiotie Oy:llä ei sen sijaan ole mahdollisuutta tarjota omaisuuseriään (infra, varikko ja kalusto) muulle taholle kuin luonnollisen monopolin omaavalle Tampereen kaupungille.

Yhtiön mukaan Verohallinto ei huomioi, että Tampereen Raitiotie Oy on yhtiöjärjestyksensä mukaan voittoa tuottamaton yhtiö. Verohallinto on yhtiön mukaan huomioinut vain sen, että yhtiö on kaupungista erillinen yksikkö. Yhtiöjärjestyksen

² <https://www.lansimetro.fi/tietoa-hankkeesta/>

mukaan Tampereen Raitiotie Oy:n tarkoituksena ei ole tuottaa voittoa osakkeenomistajille, joten yhtiö on VML 31 §:n esitöissä (HE 107/2006 s. 20) tarkoitettu voittoa tavoittelematon yhtiö.

Yhtiö kommentoi lisäksi, että Verohallinnon kuvaus yhtiön neuvotteluasemasta on virheellinen ja Verohallinto on jättänyt huomioimatta sen, että julkinen liikenne on luonnollinen monopoli. Yhtiön mukaan raitiovaunuliikenteen aloittaminen perustuu poliittiseen päätökseen, jolla pyritään vähentämään liikenteen päästöjä ja parantamaan kaupunkilaisten liikkumismahdollisuuksia. Joukkoliikenne on kokonaisuudessaan tappiollinen toiminto ja lipputulot kattavat noin puolet joukkoliikenteen kustannuksista. Yhtiö toteaa, että joukkoliikenne on ns. luonnollinen monopoli, jonka vuoksi kuntalain yhtiöttämispakko ei sovellu julkiseen liikenteeseen ja kaupunki voi myös jatkossa harjoittaa sitä suoraan ilman yhtiötä (kuntalaki 126 § 5 kohta). Julkinen liikenne on luonnollinen monopoli, koska kilpailijoiden pääsy markkinalle on mahdotonta.

Tampereen Raitiotie Oy:n mukaan yhtiön tilanne on erikoislaatuinen, koska yhtiön omistamia varallisuuseriä ei voida käyttää muihin tarkoituksiin kuin kaupungin joukkoliikenneyksikön harjoittaman kuntalain 126 §:n 5 kohdan mukaisen luonnollisen monopolin tarkoituksiin.

VML 31 §:n mukaisen riippumattomien osapuolten toiminnan arviointi täytyy tällaisessa tilanteessa yhtiön mukaan perustaa siihen, mitkä olisivat osapuolten aidot mahdollisuudet toimia toisin. Tampereen Raitiotie Oy:n mukaan sillä ei ole vaihtoehtoja: yhtiön on tarjottava omistamansa varallisuuserät joukkoliikenneyksikön käyttöön. Tämä perustuisi yhtiöjärjestykseen eikä yhtiö voisi juridisesti luovuttaa varoja muualle. Lisäksi varat ovat täysin soveltumattomia muuhun käyttöön. Tampereen kaupunki voi puolestaan hankkia varallisuuserät yhtiöltä tai ostaa itselleen vastaavat varat. Sellaista kolmatta tahoja, joka omistaisi vastaavat varat, ei ole.

Yhtiön mukaan Verohallinnon esittämä siitä, että riippumaton osapuoli pyrkisi neuvottelemaan itselleen voitollisän on väärin, koska: 1. kyse ei ole vertailukelpoisesta transaktiosta. Jotta voitollisää maksettaisiin, yhtiön tulisi kantaa riskiä eikä siirtää kaikkea varallisuuteen siirtyvää riskiä suoraan omistajalle (yhtiöjärjestyksen nojalla), ja 2. kaupungin joukkoliikenneyksiköllä ei ole intressiä maksaa voitollisää. Tällaisessa tilanteessa kaupungin olisi kannattavaa hankkia varallisuuserät suoraan omistukseensa, jolloin se maksaisi niistä omakustannushinnan. Yhtiön puolestaan on kannattavaa hyväksyä omakustannushinta, koska se ei voi luovuttaa varoja muille kuin joukkoliikenneyksikölle.

Yhtiön mukaan VML 31 §:n mukainen riippumattomien tahojen käyttämä hinta olisi omakustannushinta. Yhtiö toteaa, että kyseessä on luonnollisesta monopolista johtuva eritystilanne, jossa kilpailijat puuttuvat eikä markkinaa ole olemassa. Yhtiö pyytää Verohallintoa vahvistamaan, että tässä erittäin poikkeuksellisessa tilanteessa, jossa yhtiö ei toimi lainkaan kilpailluilla markkinoilla ja sen vastapuolena on kaupungin harjoittama sallittu luonnollinen monopoli (kuntalaki 126 §:n 5-kohta), yhtiö voi VML 31 §:n nojalla käyttää hinnoittelussaan kuvatuissa transaktioissa omakustannushintaa. Yhtiö toteaa, että omakustannushinnoittelu ei soveltuisi, jos kyseessä olisi jokin kilpailluilla markkinoilla tapahtuva toiminta eikä luonnollinen monopoli, johon ei sovelleta yhtiöttämispakkoa.

Verohallinnon ohjaus

Ennakollisen keskustelun aikana Tampereen Raitiotie Oy on perustellut vastikkeiden omakustannusperusteisen hinnoittelumallin hyväksyttävyyttä vedoten toisaalta yhtiön toiminnan voittoa tavoittelemattomaan luonteeseen ja toisaalta useisiin eri OECD:n siirtohinnoitteluohjeiden kohtiin.

Kuten VML 31 §:n esitöissä (HE 107/2006 vp.) todetaan, vallitsevan verotuskäytännön mukaisesti säännöksellä ei olisi tarkoitus puuttua voittoa tavoittelemattomien yritysten hinnoitteluun. Yhtiön vastineessa esittämän lisäselvityksen perusteella Tampereen Raitiotie Oy:tä voidaan ennakollisessa keskustelussa käsitellyt poikkeukselliset olosuhteet ja raitiotieliikennekokonaisuus huomioon ottaen pitää VML 31 §:n esitöissä tarkoitettuna voittoa tavoittelemattomana yrityksenä.

Yhtiö on perustettu tukemaan Tampereen kaupungin ja myöhemmin mukaan liittyvien kaupunkien ja kuntien harjoittamaa raitiotieliikennetoimintaa. Yhtiö on korostanut, että kyse on julkisena palveluna tarjottavasta joukkoliikenteestä, jonka tavoitteena ei ole tuottaa lipputuloilla voittoa, vaan kokonaisuudella tavoitellaan muita kaupungin ja asukkaiden hyötyjä. Tällaista yhtiön kuvaamalla tavalla Tampereen kaupungin harjoittamaa pysyvästi tappiollista toimintaa voidaan näissä olosuhteissa pitää VML 31 §:n esitöissä tarkoitettuna voittoa tavoittelemattomana toimintana. Kun yhtiön toiminta liittyy kiinteästi tällaisen toiminnan järjestämiseen, voidaan myös yhtiön omaa toimintaa pitää näissä olosuhteissa voittoa tavoittelemattomana toimintana VML 31 §:n esitöissä tarkoitetulla tavalla. Tällöin yhtiön verotuksessa ei sovelleta VML 31 §:n mukaista siirtohinnoitteluoikaisua, kun yhtiö hinnoittelee edellä muistiossa kuvatut yhtiön ja Tampereen kaupungin väliset vastikkeet omakustannusperusteisesti.

Selvyyden vuoksi Verohallinto toteaa, että Tampereen Raitiotie Oy:n ennakollisen keskustelun aikana omakustannusperusteiselle hinnoittelumallille esittämät, OECD:n siirtohinnoitteluohjeista johdetut argumentit ovat ristiriidassa VML 31 §:n soveltamistilanteissa noudatettavan markkinaehtoperiaatteen kanssa. Verohallinto ei siten ole yhtiön kanssa samaa mieltä esimerkiksi siitä, miten osapuolten käytettävissä olevia realistisia vaihtoehtoja tulee VML 31 §:ää sovellettaessa arvioida, tai siitä, miten yhtiöjärjestyksen määräykset vaikuttavat vertailukelpoisuuden arviointiin. Kun yhtiön toiminnan kuitenkin katsotaan olevan voittoa tavoittelemattomaa, yhtiön argumentteja markkinaehtoisesta hinnasta ei ole tarpeen kommentoida tarkemmin.