JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
SIEGBERT ALBER
14 päivänä lokakuuta 1999 *

A Johdanto

1. Gerechtshof te 's-Gravenhage (Alankomaat) pyytää yhteisöjen tuomioistuinta tulkitsemaan EY:n perustamissopimuksen 6 ja 52 artiklaa (joista on muutettuina tullut EY 12 ja EY 43 artikla) sekä EY:n perustamissopimuksen 73 b ja 73 d artiklaa (joista on tullut EY 56 ja EY 58 artikla), kun kyse on Alankomaiden varallisuusverolainsäädännöstä, jonka mukaan huomattava osuus yrityksestä oikeuttaa saamaan tietyiltä osin vapautuksen varallisuusverosta, jos tämän yrityksen kotipaikka on Alankomaissa.

2. Kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian valittaja C. Baars (jäljempänä Baars tai valittaja) on Alankomaiden kansalainen, jonka kotipaikka on Alankomaissa. Hän on Ballyard Foods Limited -yhtiön (jäljempänä Ballyard) ainoa osakkeenomistaja; tämän yhtiön kotipaikka on Irlannissa Dublinissa, jossa se tuottaa juustoa. Valittaja vaati Alankomaissa tekemässään veroilmoituksessa, että häneen sovelletaan yritysvapautusta, koska hän on yrityksen ainoa osakkeenomistaja.

3. Vuoden 1994 varallisuusverotuksessa Baars ilmoitti varallisuudekseen 1.1.1994 2 650 600 Alankomaiden guldenia (NLG). Hänen Ballyardista omistamiensa osakkeiden arvo oli kyseisenä ajankohtana 749 800 NLG. Valittaja vaati, että hänen osaltaan sovelletaan tämän osakkuuden perusteella 442 400 NLG:n suuruista yritysvapautusta, joka vähennetään jäljempänä 4 kohdassa kuvattua laskentamenetelmää soveltaen hänen Alankomaissa verotettavasta varallisuudestaan. Valittaja vetosi tältä osin vuoden 1964 Wet op de vermogenbelastingin 7 §:n 2 ja 3 momenttiin. [1]

4. Varallisuusverolain 7 §:n 2 momentissa säädetään verotettavaa varallisuutta vahvistettaessa sellaisen verovelvollisen hyväksi, jonka lukuun yksi tai useampi yritys harjoittaa toimintaansa, tähän yritykseen tai näihin yritykseen sijoitetun pääoman osalta seuraavasta verovapautuksesta:

a) jos pääoma on korkeintaan 135 000 NLG: 100 prosenttia;

b) jos pääoman arvo ylittää 135 000 NLG: 135 000 NLG, jota

* Alkuperäinen kieli: saksa.

1 — Alankomaiden vuoden 1964 varallisuusverolaki, 16.12.1964, Stb. 520.

korotetaan 50 prosentilla tämän määrän ylittävästä osasta, kuitenkin niin, että vapautuksen enimmäismäärä on 1 541 000 NLG.

5. Varallisuusverolain 7 §:n 3 momentissa säädetään seuraavaa: jos 2 momentissa tarkoitetun, yhteen tai useampaan yritykseen sijoitetun pääoman arvo on vähemmän kuin 2 947 000 NLG tai jos minkään yrityksen toimintaa ei harjoiteta verovelvollisen lukuun, sovelletaan vastaavasti 2 momenttia, ja yritykseen sijoitettuun pääomaan rinnastetaan c kohdan mukaan pääoma, joka on sijoitettu osakkeisiin tai osuuksiin, jotka muodostavat verovelvollisen osalta vuoden 1964 Wet op de inkomstenbelastingissa [2] tarkoitetun huomattavan osuuden yhtiöstä, jonka kotipaikka on Alankomaissa (ja joka ei ole Wet op de vennootschapsbelastingin [3] 28 §:ssä tarkoitettu rahastoyhtiö). [4]

6. Alankomaiden veroviranomaiset hylkäsivät verovapautuksen ja vahvistivat verotettavan varallisuuden määräksi 2 650 000 NLG. Valittaja valitti tästä päätöksestä.

7. Alankomaiden hallitus puolustaa riidanalaista lainsäädäntöä sillä, että näin pyritään suojaamaan sellaisten pienten yritysten pääomaa, joiden osakkeiden ja osuuksien omistajat ovat yleensä luonnollisia henkilöitä. Tällaisessa tilanteessa tulee sen mukaan kyseeseen kaksinkertainen verotus, jonka syynä ovat säännökset, jotka koskevat yhtiön verotusta yhtiöveron muodossa ja omistajan verotusta varallisuusveron muodossa. Koska yhtiön pääoma on tällaisissa tapauksissa samanaikaisesti osakkeiden tai osuuksien omistajan pääomaa ja koska näitä kahta omaisuusmassaa ei voida erottaa toisistaan, yritysvapautuksen avulla vältytään saman omaisuusmassan kaksinkertaiselta verottamiselta. Niinpä ei ole mitään syytä myöntää yritysvapautusta yhtiöille, joiden kotipaikka on ulkomailla, koska Alankomaissa verotetaan ainoastaan osakkeiden tai osuuksien omistajan, ei näiden yhtiöiden, omaisuutta. Ulkomaisten yhtiöiden osalta Alankomaiden veroviranomainen ei siis voi suorittaa kaksinkertaista verotusta.

8. Gerechtshof te 's-Gravenhage on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

"1. Onko EY:n perustamissopimuksen 6 ja/tai 52 artiklaa tulkittava siten, että niiden vastainen on jäsenvaltion varallisuusverolainsäädännössä säädetty rajoitus, jonka mukaan osakkeiden tai osuuksien omistaja saa yrityksen osakkeisiin tai osuuksiin sijoitetun pääoman suuruisen vapautuksen varallisuusverosta, jos nämä osakkeet tai osuudet muodostavat huomattavan

2 — Vuoden 1964 tuloverolaki, Stb. 1990, 103.

3 — Vuoden 1969 yhtiöverolaki, Stb. 469.

4 — Käsite huomattava osuus määritellään vuoden 1964 tuloverolain (mainittu alaviitteessä 2) 39 §:n 3 momentissa. Siinä säädetään seuraavaa: Huomattavasta osuudesta on kyse silloin, kun verovelvollinen on viiden viimeksi kuluneen vuoden aikana suoraan tai välillisesti omistanut joko itse tai yhdessä puolison ja sukulaisten kanssa (sukulaisuussuhde määritellään säännöksessä täsmällisesti) sellaisen määrän osakkeita tai sellaisen osuuden, joka vastaa ainakin kolmasosaa osakkeista tai osuuksista ja joka vastaa suurempaa kuin seitsemän prosentin osuutta maksetusta osakepääomasta tai maksetuista yhtiöpanoksista verovelvollisen omistaessa nämä osakkeet tai tämän osuuden joko yksin tai puolisonsa kanssa.

osuuden, kun verovapautus koskee ainoastaan yhtiöitä, joilla on kotipaikka tässä jäsenvaltiossa?

2. Jos ensimmäiseen kysymykseen on vastattava kieltävästi, onko EY:n perustamissopimuksen 73 b artiklaa ja 73 d artiklaa tulkittava siten, että ensimmäisessä kysymyksessä tarkoitettu rajoittava säännös on näiden artiklojen vastainen?"

9. Alankomaiden hallitus ja komissio ovat osallistuneet asian käsittelyyn. Käsittelen niiden väitteitä oikeudellisen analyysini yhteydessä.

B Kannanotto

I *Esikysymys, joka koskee sitä, sovelletaanko asiassa sijoittautumisvapautta vai pääomien vapaata liikkuvuutta koskevia määräyksiä*

10. Kansallisen tuomioistuimen esittämät kysymykset ovat keskinäisessä alistussuhteessa. Ensimmäinen kysymys koskee sitä, onko kansallinen lainsäädäntö yhteensopiva sijoittautumisvapautta koskevien yhteisön oikeussääntöjen kanssa, ja toinen kysymys on riippuvainen ensimmäiseen annettavasta vastauksesta. Jos kansallinen lainsäädäntö on sijoittautumisvapautta koskevien oikeussääntöjen mukainen, kansallinen tuomioistuin haluaa tietää, onko se yhteensopiva myös pääomien vapaata liikkuvuutta koskevien oikeussääntöjen kanssa.

11. Osapuolilla on erilaiset näkemykset sovellettavista yhteisön oikeussäännöistä.

Alankomaiden hallitus väittää, että sijoittautumisvapautta koskevaa perustamissopimuksen 52 artiklaa ei voida tässä asiassa soveltaa. Yrityksen osakkeiden omistamista koskevaan kysymykseen voidaan soveltaa ainoastaan pääomien vapaata liikkuvuutta koskevia oikeussääntöjä. Tämä ilmenee sen mukaan myös perustamissopimuksen 52 artiklan toisesta kohdasta, jossa on nimenomainen varaus pääomien vapaata liikkuvuutta koskevien määräyksien hyväksi.

Komissio puolestaan väittää, että kysymykseen, joka koskee huomattavaa osuutta sellaisen yhtiön osakkeista tai osuuksista, jonka kotipaikka on toisessa jäsenvaltiossa, sovelletaan ensisijaisesti perustamissopimuksen 52 artiklan toisessa kohdassa tarkoitettuja sijoittautumisvapautta koskevia oikeussääntöjä. Pääomien vapaan liikkuvuuden hyväksi säädetty varauma, jollaisesta on määrätty myös EY:n perustamissopimuksen palvelujen tarjoamisen vapautta koskevassa luvussa olevan

61 artiklan 2 kohdassa (josta on muutettuna tullut EY 51 artiklan 2 kohta), koskee sen mukaan vain siirtymäkautta ennen pääomien vapaan liikkuvuuden täydellistä toteutumista, joten varaumaa ei enää voida soveltaa.

Arviointi

12. Sijoittautumisvapautta koskevia määräyksiä sovelletaan perustamissopimuksen 52 artiklan toisen kohdan mukaan oikeuteen perustaa ja johtaa yrityksiä, erityisesti 58 artiklan toisessa kohdassa (josta on tullut EY 48 artikla) tarkoitettuja yhtiöitä. Jo tällä perusteella näitä toimintoja ei voida jättää sijoittautumisvapautta koskevien määräyksien soveltamisalan ulkopuolelle ja soveltaa niihin ainoastaan pääomien vapaata liikkuvuutta koskevia määräyksiä.

13. Sijoittautumisvapautta ja pääomien vapaata liikkuvuutta koskevien määräyksien välillä on kiinteä yhteys. Tämä ilmenee jo perustamissopimuksen 73 d artiklan 2 kohdassa [5] ja 52 artiklan toisessa kohdassa [6] määrätyistä molemminpuolisista varaumista. Nämä varaumat eivät kuitenkaan tarkoita, että tiettyä toimintaa suojattaisiin ainoastaan jommallakummalla perusvapaudella. Jos mikä tahansa yhteys pääomien vapaaseen liikkuvuuteen aiheuttaisi sen, että sijoittautumisvapautta koskevaa lukua ei voitaisi soveltaa, sijoittautumisvapaudella ei olisi käytännön merkitystä, koska toiseen jäsenvaltioon tapahtuvaan sijoittautumiseen yleensä liittyy pääomien siirtämistä.

14. Perusvapauksia koskevissa määräyksissä säännellään tietyn toiminnan vapautta tietystä taloudellisesta näkökulmasta käsin. Samaa toimintaa voidaan suojata usealta näkökannalta ja se voi siis kuulua usean perusvapauden soveltamisalaan.

15. Tähänastisessa oikeuskäytännössään yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, että pääomien vapaata liikkuvuutta ja palvelujen tarjoamisen vapautta taikka sijoittautumisvapautta koskevia määräyksiä voidaan soveltaa samanaikaisesti. Tämän oikeuskäytännön lähtökohtana on se, että pääomien vapaata liikkuvuutta koskevissa määräyksissä estetään muita perusvapauksia koskevien määräysten soveltaminen ainoastaan, jos on kyse toimenpiteistä, jotka koskevat erityisesti pääomavirtoja. Jos pääomavirtoihin vaikutetaan välillisesti, koska taloudellisen toiminnan harjoittamista toisessa jäsenvaltiossa vaikeutetaan, ratkaisevana on kui-

5 — Tässä määrätään seuraavaa:
"Tämän luvun määräykset eivät rajoita sellaisten sijoittautumisoikeuden rajoitusten soveltamista, jotka ovat sopusoinnussa tämän sopimuksen kanssa."

6 — Tässä määrätään seuraavaa:
"Jollei pääomia koskevan luvun määräyksistä muuta johdu, sijoittautumisvapauteen kuuluu — —."

tenkin pidettävä perusvapautta, jonka soveltamisalaan toiminta kuuluu. [7]

16. Asiassa Bachmann [8] yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että pääomien vapaata liikkuvuutta koskevia määräyksiä ei sovelleta rajoituksiin, jotka ovat välillisiä seurauksia muita perusvapauksia koskevista rajoituksista.

17. Asiassa Svensson ja Gustavsson antamassaan tuomiossa [9] yhteisöjen tuomioistuin totesi, että säännös, jolla estettiin pankkilainan myöntäminen, oli sekä EY:n perustamissopimuksen 59 artiklan (josta on muutettuna tullut EU 49 artikla) että EY:n perustamissopimuksen 67 artiklan (joka on kumottu Amsterdamin sopimuksella) vastainen.

18. Asiassa C-222/95, Parodi, 9.7.1997 antamassaan tuomiossa [10] yhteisöjen tuomioistuin lähti siitä, että palvelujen tarjoamisen vapautta ja pääomien vapaata liikkuvuutta koskevia määräyksiä sovelletaan samanaikaisesti. Yhteisöjen tuomioistuimen tulkinnan mukaan silloin, kun palvelujen tarjoamiseen liittyviä pääomanliikkeitä on rajoitettu, palvelujen tarjoamisen vapautta koskevia määräyksiä voidaan olla soveltamatta "ainoastaan silloin, kun sellaisten pääomien vapaata liikkuvuutta, joihin nämä palvelut liittyvät, on rajoitettu yhteisön oikeuden mukaisella tavalla". [11]

19. Asiassa C-118/96, Safir, 23.9.1997 antamassaan ratkaisuehdotuksessa [12] julkisasiamies Tesauro ehdotti, että rajanveto pääomien vapaan liikkuvuuden ja palvelujen tarjoamisen vapauden välillä suoritetaan sillä perusteella, tehdäänkö kansallisella toimenpiteellä pääomien siirtäminen *välittömästi* mahdottomaksi tai vaikeammaksi, ja totesi, että tällaisessa tilanteessa on otettava huomioon pääomien vapaan liikkuvuuden ja palvelujen tarjoamisen vapauden erityinen suhde.

20. Julkisasiamies Mischo on käyttänyt samaa kriteeriä asiassa C-410/96, Ambry, 14.5.1998 antamassaan ratkaisuehdotuksessa. [13] Hänen mielestään pääomansiirtoja koskevia määräyksiä ei sovelleta lainsäädäntöön, jonka mukaan tietyn vakuuden saavat antaa ainoastaan luottolaitokset, joilla on kotipaikka kyseessä olevan valtion alueella, koska tästä lainsäädännöstä ei aiheudu mitään estettä pääomien siirtämiselle jäsenvaltiosta toiseen. Myös yhteisöjen tuomioistuin katsoi tuomiossaan, että asiassa on rikottu palvelujen tarjoamisen vapautta, ratkaisematta sitä, "onko tällainen lainsäädäntö ristiriidassa myös perustamissopimuksen 73 b artiklan kanssa". [14]

7 — Asia C-204/90, Bachmann, tuomio 28.1.1992 (Kok. 1992, s. I-249, 34 kohta) ja asia C-484/93, Svensson ja Gustavsson, tuomio 14.11.1995 (Kok. 1995, s. I-3955).

8 — Mainittu edellä alaviitteessä 7, tuomion 34 kohta.

9 — Mainittu edellä alaviitteessä 7.

10 — Kok. 1997, s. I-3899, tuomion 10 kohta.

11 — Mainittu edellä alaviitteessä 10, tuomion 10 kohta.

12 — Tuomio 28.4.1998 (Kok. 1998, s. I-1897, 17 kohta).

13 — Tuomio 1.12.1998 (Kok. 1998, s. I-7875, 10 kohta).

14 — Mainittu edellä alaviitteessä 13, tuomion 40 kohta.

21. Asiassa C-302/97, Konle, joka koski Itävallan oikeussääntöä, jonka perusteella ulkomaalaisten on vaikeampi hankkia kiinteää omaisuutta, 1.6.1999 antamassaan tuomiossa [15] yhteisöjen tuomioistuin totesi, että sekä sijoittautumisvapautta että pääomien vapaata liikkuvuutta koskevia määräyksiä voidaan soveltaa. Lopuksi yhteisöjen tuomioistuin kuitenkin totesi, että asiassa on rikottu perustamissopimuksen 73 b artiklaa, eikä tutkinut, oliko kansallinen lainsäädäntö sijoittautumisvapautta koskevien määräysten mukainen. Julkisasiamies La Pergolan mukaan tässä asiassa oli sitä vastoin loukattu sijoittautumisvapautta, joten hän ei pitänyt tarpeellisena tutkia asiaa pääomien liikkuvuuden kannalta. [16] Sekä tuomiossa että ratkaisuehdotuksessa pidetään kuitenkin lähtökohtana sitä, että näitä kahta perusvapautta sovelletaan samanaikaisesti.

22. Sitä, että pääomanliikkeitä koskevia määräyksiä ei voitaisi soveltaa samanaikaisesti muita perusvapauksia koskevien määräysten kanssa, kuten Alankomaiden hallitus tässä asiassa väittää, ei voida pitää mainitun oikeuskäytännön mukaisena. Asioissa Svensson ja Gustavsson, Parodi, Ambry sekä Konle yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että pääomanliikkeitä ja muita perusvapauksia koskevia määräyksiä voidaan soveltaa yhtä aikaa. Asiassa Konle oli kyse juuri nyt käsiteltävänä olevassa asiassa kyseessä olevasta pääomien vapaan liikkuvuuden ja sijoittautumisvapauden välisestä suhteesta.

23. Tämän oikeuskäytännön puolesta puhuvat painavat seikat. Rooman sopimuksissa ainoastaan tavaroiden vapaa liikkuvuus, henkilöiden vapaa liikkuvuus ja palvelujen tarjoamisen vapaus olivat alusta lähtien täysimääräisiä perusoikeuksia. Pääomien vapaa liikkuvuus sitä vastoin piti ensin toteuttaa johdetulla oikeudella, ja vasta Maastrichtin sopimuksella siitä tuli täysimääräinen EY:n perustamissopimuksessa määrätty perusvapaus. Jos puolustaisin nyt Alankomaiden hallituksen tavoin pääomanliikkeitä koskevien määräysten laajaa tulkintaa, joka koskisi myös muilla perusvapauksilla suojattuja aloja ja syrjäyttäisi nämä vapaudet, määräämällä pääomien vapaasta liikkuvuudesta olisi rajoitettu muita perusvapauksia, koska pääomanliikkeitä koskevien rajoitusten olisi tulkittava koskevan samanaikaisesti muita perusvapauksia. Jo olemassa olevia ja välittömästi sovellettavia perusvapauksia ei kuitenkaan varmasti voida rajoittaa tällä tavalla määräämällä pääomanliikkeitä koskevasta perusvapaudesta. On pikemminkin katsottava, että jo olemassa olevien perusvapauksien lisäksi on määrätty uudesta perusvapaudesta ja laajennettu suojatun, rajat ylittävän taloudellisen toiminnan piiriä.

24. Toisaalta EY:n perustamissopimuksen 73 d artiklan 2 kohdan ja 52 artiklan toisen kohdan perusteella voidaan katsoa, että tietyissä tilanteissa samanaikainen soveltaminen ei ole mahdollista. Niinpä perustamissopimuksen 52 artiklan toista kohtaa voidaan tulkita ainoastaan siten, että pääomanliikkeiden rajoittaminen sinänsä ei ole

15 — Kok. 1999, s. I-3099.

16 — Julkisasiamies La Pergolan ratkaisuehdotus 23.2.1999 (tuomio 1.6.1999, Kok. 1999, s. I-3099, I-3103).

ristiriidassa sijoittautumisvapauden kanssa. Kansalliseen toimenpiteeseen, joka koskee suoraan ainoastaan pääomansiirtoja eikä sijoittautumista toiseen jäsenvaltioon, ei sovelleta sijoittautumisvapautta koskevia määräyksiä silloinkaan, kun pääomansiirroille asetettu rajoitus vaikeuttaa välillisesti toiseen jäsenvaltioon sijoittautumista. Viittauksella muihin määräyksiin perustamissopimuksen 52 artiklan 2 kohdassa tehdään selväksi, että pääomanliikkeisiin ei sovelleta sijoittautumisvapautta koskevia määräyksiä pelkästään sillä perusteella, että pääomanliikkeet ovat sijoittautumisen kannalta merkityksellisiä.

25. Sitä vastoin perustamissopimuksen 73 d artiklan 2 kohdasta ilmenee, että sijoittautumisvapauden välitöntä loukkausta on arvioitava tämän perusvapauden perusteella, eikä pääomanliikkeitä koskevia määräyksiä sovelleta toissijaisesti. Tämä rajoitus koskee ainoastaan sijoittautumisoikeutta. Kun on kyse siitä, sovelletaanko pääomanliikkeitä vai muita perusvapauksia koskevia määräyksiä, perustamissopimuksen 73 d artiklan 2 kohdassa ei sitä vastoin ole määrätty mistään rajoituksesta. Tämä selittää sen, miksi pääomanliikkeitä koskevia määräyksiä sovellettiin asioissa Svensson ja Gustavsson sekä Ambry, joissa oli kyse palvelujen tarjoamisen vapauden suorasta loukkaamisesta.

26. Edellä esittämäni päätelmät tilanteista, joissa on pohdittava, sovelletaanko pääomien vapaata liikkuvuutta vai sijoittautumisvapautta koskevia määräyksiä, voidaan tiivistää seuraavasti:

1) Jos on kyse pääomien vapaan liikkuvuuden suorasta rajoittamisesta, jolla rajoitetaan ainoastaan välillisesti sijoittautumista, sovelletaan pelkästään pääomanliikkeitä koskevia määräyksiä.

2) Jos on kyse sijoittautumisvapauden suorasta rajoittamisesta, joka sijoittautumisen estämisen takia aiheuttaa välillisesti sen, että jäsenvaltioiden väliset pääomavirrat pienenevät, sovelletaan pelkästään sijoittautumisvapautta koskevia määräyksiä.

27. On vielä määriteltävä tilanteet, joissa kansallinen toimenpide rajoittaa suoraan sekä pääomavirtoja että sijoittautumisvapautta. Tällaisesta tilanteesta oli kyse asiassa Konle, joka koski kiinteän omaisuuden hankkimista asuintarkoituksiin toisesta jäsenvaltiosta.

28. Kiinteän omaisuuden hankkiminen asuintarkoituksiin on tarpeellinen osa sijoittautumista, joten se on yksi tapa käyttää tätä perusoikeutta. Itävallan lainsäädännössä kiellettiin tämän oikeuden

käyttäminen. Kyse siis oli sijoittautumisoikeuden suorasta rajoittamisesta.

29. Toisaalta kiinteän omaisuuden hankinnassa on aina kyse pääomasijoituksesta, jota siis suojataan sen tarkoituksesta riippumatta pääomanliikkeitä koskevilla määräyksillä. Itävallassa säädetty kielto koski siis myös pääomanliikkeitä koskevissa määräyksissä taatun oikeuden käyttämistä, ja sillä rajoitettiin suoraan tätä perusvapautta.

30. Yhteisöjen tuomioistuin siis katsoi, että asiassa voitiin soveltaa sekä pääomien vapaata liikkuvuutta että sijoittautumisvapautta koskevia määräyksiä. Voidaan todeta, että tilanteessa, jossa on pohdittava, sovelletaanko pääomien vapaata liikkuvuutta vai sijoittautumisvapautta koskevia määräyksiä, voidaan soveltaa myös kolmatta sääntöä:

3) Jos on kyse sekä pääomien vapaan liikkuvuuden että sijoittautumisoikeuden suorasta rajoittamisesta, sovelletaan kumpaakin perusvapautta koskevia määräyksiä ja kansallisen toimenpiteen on oltava molempien osalta asetettujen edellytysten mukainen.

II *Edellä mainittujen periaatteiden soveltaminen nyt käsiteltävänä olevassa asiassa*

1. Ensimmäinen kysymys

31. Ensimmäisellä kysymyksellään kansallinen tuomioistuin pyytää yhteisöjen tuomioistuinta ratkaisemaan, onko yritysvapautuksen rajoittaminen koskemaan vain yrityksiä, joiden kotipaikka on Alankomaissa, perustamissopimuksen 6 ja 52 artiklan mukaista.

a) Sijoittautumisvapauden soveltamisala

32. Nyt käsiteltävänä olevassa asiassa riidanalainen lainsäädäntö koskee ainoastaan *huomattavaa* osuutta (aanmerkelijk belang) ulkomaisesta yrityksestä. Kansallisen lainsäädännön yleisen rakenteen perusteella selviää, mikä on osuuden huomattavuutta koskevan edellytyksen merkitys ja tarkoitus. Ensinnäkin vapautus myönnetään yrityksen omistajalle. Osakkeenomistajaa ei sinänsä samaisteta yrityksen omistajaan, ellei hän omista yritystoimintaa harjoittavasta yhtiöstä sellaista huomattavaa osuutta, joka antaa hänelle tiettyä vaikutusvaltaa yrityksen päätöksiin. Lainsäädäntö ei merkityksensä ja tarkoituksensa perusteella koske yleisesti pääomasijoituksia voitonsaamistarkoituksissa, vaan erityisellä tavalla yritystoimintaa sellaisenaan. Jos verovapautusta ei myönnetä, vaikutetaan suoraan oikeuteen perustaa osakeyhtiömuotoinen yritys toisessa jäsenvaltiossa. Edellä esitettyjen, vapauksien välistä rajanvetoa

koskevien sääntöjen mukaan tässä asiassa voidaan joka tapauksessa soveltaa sijoittautumisvapautta koskevia määräyksiä.

33. Raja sellaisen yrityksen osakkeita, jonka kotipaikka on toisessa jäsenvaltiossa, hankkimalla tapahtuvan puhtaan pääomasijoituksen ja tähän jäsenvaltioon sijoittautumisen välillä voidaan vetää tilanteeseen, jossa osakkeenomistaja ei enää tavoittele voittoa pelkällä pääomasijoituksella, jolla tuetaan muiden henkilöiden johtaman yrityksen toimintaa, vaan alkaa itse harjoittaa yritystoimintaa. Tällaisessa yritystoiminnassa kyseessä olevalla henkilöllä on osakkeenomistajan äänioikeus, minkä lisäksi osakkuuden on oltava sellainen, että hänellä on huomattavaa vaikutusvaltaa yhtiön päätöksiin. Tältä osin on viitattava sen valtion yhtiöoikeuteen, jossa yrityksellä on kotipaikka. [17]

34. Tämä rajanveto ei ole nyt käsiteltävänä olevassa asiassa ongelmallinen. Ei ole epäilystäkään siitä, että kyseessä on nyt sijoittautuminen, koska sama henkilö omistaa kaikki osakkeet. Yhtiön kaikkien osakkeiden omistaja voi päättää yhtiön toiminnasta ottamatta huomioon muita omistajia. Kaikkien osakkeiden omistajan erottaa elinkeinonharjoittajasta ainoastaan yrityksen oikeudellinen muoto, ja hän voi johtaa yrityksen toimintaa elinkeinonharjoittajan tavoin.

b) Sijoittautumisvapauden rajoittaminen

35. Sijoittautumisvapauteen kuuluu itsenäisen ammatinharjoittajan ammattitoiminta toisessa jäsenvaltiossa. Siihen kuuluu erityisesti oikeus perustaa yritys ja johtaa sitä toisessa jäsenvaltiossa. Tältä osin ei ole merkitystä sillä, harjoitetaanko yritystoimintaa elinkeinonharjoittajana vai yhtiömuodossa, kuten EY:n perustamissopimuksen 52 artiklan toisesta kohdasta ilmenee.

36. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan perusvapaudella annetaan suojaa paitsi sen valtion asettamia rajoituksia vastaan, johon sijoittaudutaan, myös sen valtion asettamia rajoituksia vastaan, josta yritys on peräisin. [18]

37. Varallisuusveroa ei tosin ole yhteisössä yhdenmukaistettu, ja jäsenvaltioilla on toistaiseksi yksinomainen toimivalta antaa verolainsäädäntöä. Niiden on kuitenkin käytettävä tätä toimivaltaansa siten, että ne

17 — Ks. perustamissopimuksen 67 artiklan täytäntöönpanosta 24 päivänä kesäkuuta 1988 annetun neuvoston direktiivin 88/361/ETY (EYVL L 178, s. 5) liitteessä I oleva nimikkeistö, jossa erotetaan suorat sijoitukset (I kohta) rahoitus- tai osakesijoituksista (III kohta ja sitä seuraavat kohdat).

18 — Asia C-264/96, ICI, tuomio 16.7.1998 (Kok. 1998, s. I-4695, 21 kohta) ja asia 81/87, Daily Mail and General Trust, tuomio 27.9.1988 (Kok. 1988, s. 5483, 16 kohta).

eivät riko yhteisön oikeutta. Ne eivät saa varsinkaan kantaa veroja, jotka rajoittavat perustamissopimuksessa taattujen perusvapauksien käyttöä. [19]

38. Jos varallisuusveroa koskevassa ilmoituksessa vaadittua yritysvapautusta ei myönnetä henkilölle, joka omistaa huomattavan osuuden sellaisen yrityksen osakkeista tai osuuksista, jonka kotipaikka on muussa jäsenvaltiossa kuin Alankomaissa, yritystoiminnan aloittaminen toisissa jäsenvaltioissa ei ole niin houkuttelevaa eli sitä siis rajoitetaan. Kyseessä on yrittäjän tai osakkeenomistajan objektiivinen syrjintä sillä perusteella, missä jäsenvaltiossa yrityksellä on kotipaikka.

c) Oikeuttaminen

39. Koska edellä kuvattu lainsäädäntö on syrjivää, se voidaan perustella ainoastaan EY:n perustamissopimuksen 55 artiklalla (josta on tullut EY 45 artikla) tai 56 artiklalla (josta on muutettuna tullut EY 46 artikla) taikka pakottavilla vaatimuksilla. Syrjintää ei voida perustella Alankomaiden hallituksen väitteellä, jonka mukaan varallisuusveron vähentämisellä siten, että myönnetään yritysvapautus, on tarkoitus välttää se, että Alankomaiden veroviranomainen verottaa moneen kertaan saman varallisuuden (kantamalla ensin yhtiöveroa ja sitten varallisuusveroa). Yritysvapautusta ei myönnetä sellaisten yritysten osalta, joiden kotipaikka on ulkomailla, riippumatta siitä, maksavatko ne yhtiöveroa kotimaassaan. Alankomaiden verolainsäädännössä siis estetään kaksinkertainen verotus syrjivällä tavalla ainoastaan, kun on kyse sellaisten yritysten pääomasta, joiden kotipaikka on Alankomaissa. Jos varallisuusverosta on tehtävä vähennys sillä perusteella, että kyseessä oleva henkilö omistaa huomattavan osuuden toisesta yhtiöstä, joka on verovelvollinen, tämä vähennys ei voi riippua siitä, verotetaanko yhtiötä Alankomaissa vai jossakin toisessa valtiossa.

40. Lainsäädäntö, jolla tavoitellaan moninkertaisen verotuksen välttämistä ja joka ei ole syrjivä, olisi mahdollinen, jos yritysvapautus myönnettäisiin sillä perusteella, minkä verran yhtiö maksaa veroa kotimaassaan, ja riippumatta siitä, missä jäsenvaltiossa tämä vero maksetaan. Koska lainsäätäjän tavoite voitaisiin saavuttaa lainsäädännöllä, jolla ei syrjitä, riidanalaista lainsäädäntöä ei voida perustella.

41. Alankomaiden nykyistä varallisuusverolainsäädäntöä ei voida perustella pelkästään sillä seikalla, että Alankomaiden veroviranomainen ei saa yhtiön maksamia veroja, koska verotulojen väheneminen ei kuulu EY:n perustamissopimuksen 56 artiklassa mainittuihin perusteisiin, eikä

19 — Ks. edellä alaviitteessä 7 mainittu asia Bachmann.

sitä voida pitää yleistä etua koskevana pakottavana syynä.[20]

d) Yleinen syrjintäkielto

42. Ensimmäisessä kysymyksessä mainitusta, perustamissopimuksen 6 artiklassa tarkoitetusta yleisestä kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kiellosta komissio toteaa aivan oikein, että tämä kielto on nimenomaisesti toissijainen verrattuna perustamissopimuksen erityismääräyksiin. Yleistä syrjintäkieltoa sovelletaan yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan ainoastaan tilanteissa, joita varten perustamissopimuksessa ei ole erityisiä syrjinnän kieltäviä määräyksiä.[21] Tässä asiassa ei siis voida soveltaa yleistä syrjintäkieltoa.

43. Kansallisen tuomioistuimen esittämään ensimmäiseen kysymykseen on siis vastattava seuraavasti:

EY:n perustamissopimuksen 52 artiklan vastaisena on pidettävä jäsenvaltion varallisuusverolainsäädäntöä, jonka mukaan verovapautus koskee ainoastaan huomattavaa osuutta sellaisesta yhtiöstä, jolla on kotipaikka tässä jäsenvaltiossa.

2. Toinen kysymys

44. Kansallinen tuomioistuin voi tehdä päätöksen jo ensimmäiseen kysymykseen annetun vastauksen perusteella. Toiseen kysymykseen ei ole tarpeen vastata edellä esitetyn vastauksen perusteella, sillä toinen kysymys on esitetty vain siltä varalta, että ensimmäiseen kysymykseen vastataan kieltävästi. Siltä varalta, että yhteisöjen tuomioistuin ei noudata ehdottamaani ratkaisua vaan katsoo, että asiassa sovelletaan ainoastaan pääomanliikkeitä koskevia määräyksiä, käsittelen toissijaisesti toista kysymystä.

a) Pääomanliikkeitä koskevien määräysten soveltamisala

45. *Alankomaiden hallitus* väittää, että asiassa voidaan soveltaa ainoastaan pääomanliikkeitä koskevia määräyksiä, ja katsoo, että yritysvapautuksella ei rajoiteta pääomavirtoja. Alankomaissa asuvien henkilöiden sijoituksia ulkomaisten yh-

20 — Edellä alaviitteessä 18 mainittu asia ICI, tuomion 28 kohta.

21 — Ks. asia C-18/93, Corsica Ferries, tuomio 17.5.1994 (Kok. 1994, s. I-1783, 19 kohta). Ks. myös julkisasiamies La Pergolan 24.6.1999 esittämä ratkaisuehdotus asiassa C-35/98, Verkooijen, tuomio 6.6.2000 (37 kohta, ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa) ja tässä ratkaisuehdotuksessa mainittu oikeuskäytäntö sekä asia C-203/98, komissio v. Belgia, tuomio 8.7.1999 (Kok. 1999, s. I-4899, 11 kohta).

tiöiden osakkeisiin ei rajoiteta eikä niistä sinänsä kanneta erityistä veroa.

46. *Komissio* väittää, että riidanalainen lainsäädäntö on vastoin sijoittautumisvapautta koskevia perustamissopimuksen määräyksiä, ja ottaa kantaa toiseen kysymykseen ainoastaan toissijaisesti.

Suullisessa käsittelyssä komissio on esittänyt tulkintakriteereitä, joita olisi sen käsityksen mukaan sovellettava. Ensinnäkin Maastrichtin sopimuksen tavoitteena on edistyä pääomien vapaan liikkuvuuden alalla. Alankomaiden hallituksen näkökannan hyväksyminen tarkoittaisi taantumista. Toiseksi kutakin perustamissopimuksen lukua on tulkittava johdonmukaisesti samalla tavalla. Pääomien vapaata liikkuvuutta ja sijoittautumisvapautta on siis tulkittava johdonmukaisesti samalla tavalla. Jos säännös on ristiriidassa sijoittautumisvapauden kanssa, sen ei siis yleensä voida katsoa olevan yhteensopiva pääomien vapaata liikkuvuutta koskevien määräysten kanssa. Koska nyt käsiteltävänä olevassa asiassa ei ole tarkkaan ottaen kyse siitä, onko kansallinen verolainsäädäntö yhteensopiva pääomien vapaata liikkuvuutta koskevien määräysten kanssa käsitettä suppeasti tulkittaessa, ongelma on sama kuin pohdittaessa, onko verolainsäädäntö yhteensopiva sijoittautumisvapautta koskevien määräysten kanssa.

Alankomaiden hallitus on esittänyt väitteitä perustellakseen riidanalaista verotuksellista etuutta, mutta nämä väitteet koskevat ainoastaan tilannetta Alankomaissa, eikä niissä oteta mitenkään huomioon sitä, että yritysten on maksettava veroja myös ulkomailla. Perustamissopimuksen 73 d artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaan jäsenvaltiot tosin voivat antaa kahdentyyppisiä verosääntöjä, mutta ainostaan, jos näin otetaan huomioon tilanteiden erilaisuus. Kyseessä on mielivaltainen syrjintä, jos erityispiirteitä ei oteta huomioon.

Arviointi

47. Riidanalainen yritysvapautus on omiaan vaikuttamaan välillisesti jäsenvaltioiden välisiin pääomavirtoihin, koska siitä on mahdollista hyötyä ainoastaan niiden yritysten osalta, jotka harjoittavat toimintaansa Alankomaissa, minkä takia investoinnit yrityksiin, joiden kotipaikka on Alankomaiden ulkopuolella, eivät ole yhtä houkuttelevia kuin investoinnit yrityksiin, joiden kotipaikka on Alankomaissa. Yritysvapautus ei kuitenkaan vaikuta suoraan pääomanliikkeisiin, koska niitä ei sinänsä rajoiteta. Toimenpiteellä ei tehdä vähemmän houkuttelevaksi pääoman siirtämistä toiseen valtioon vaan pääoman käyttö siellä.

48. Olen jo edellä osoittanut, että kansallinen toimenpide voi kuulua usean perusvapauden soveltamisalaan. Sijoittautumisvapautta koskevien määräysten soveltaminen tässä asiassa ei siis estä sitä, että

samanaikaisesti sovelletaan pääomanliikkeitä koskevia määräyksiä.

49. Sellaisen yhtiön osakkeiden hankkimiseen, jonka kotipaikka on toisessa jäsenvaltiossa, sovelletaan EY:n perustamissopimuksen 73 a artiklaa ja sitä seuraavia artikloita. Ennen Euroopan unionista tehdyn sopimuksen voimaantuloa oli sovellettava direktiiviä 88/361/ETY.[22] Euroopan unionista tehdyllä sopimuksella EY:n perustamissopimukseen sisällytettiin johdetulla oikeudella toteutettu pääomien vapaa liikkuvuus. Tämän perusvapauden ulottuvuutta määritettäessä voidaan siis yhä viitata tähän johdettuun oikeuteen.

50. Ratkaistava kysymys ei (toisin kuin sijoittautumisvapauden osalta) koske sitä, minkä verran osakkeita on hankittu. Näillä oikeussäännöillä suojataan myös sitä, että henkilö on hankkinut yhtiön kaikki osakkeet tai pitää hallussaan niitä kaikkia, sillä muuten sijoittajaa suojattaisiin sitä vähemmän, mitä enemmän osakkeita hänellä on. Jos yhtiöstä kuitenkin omistetaan niin suuri osuus, että sijoittajalla on ratkaiseva määräysvalta yrityksen päätöksiin, sovelletaan myös sijoittautumisvapautta koskevia määräyksiä ja täydennetään näin pääomien vapaata liikkuvuutta koskevia määräyksiä. Lisäksi tällainen sijoitus täyttää perustamissopimuksen 52 artiklan toisessa kohdassa tarkoitetun tunnusmerkistön ja sitä suojataan EY:n perustamissopimuksessa kahdelta eri kannalta.

22 — Mainittu edellä alaviitteessä 17; ks. liitteen I III kohta: "Toimet, jotka koskevat pääomamarkkinoilla tavanomaisesti kaupankäynnin kohteena olevia arvopapereita."

b) Pääomanliikkeitä koskevien määräysten rikkominen

51. *Alankomaiden hallitus* väittää, että vaikka riidanalaisen lainsäädännön katsottaisiin olevan pääomanliikkeiden rajoitus, se voidaan perustella perustamissopimuksen 73 d artiklan 1 kohdan a alakohdalla ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 73 d artiklasta annetulla julistuksella (N:o 7).[23] Tällä lainsäädännöllä ei sen mukaan myöskään syrjitä muissa jäsenvaltioissa asuvia verrattuna Alankomaiden asukkaisiin.

52. *Komissio* puolestaan katsoo, että sijoittajia, jotka investoivat osakeyhtiöihin, joiden kotipaikka on toisissa jäsenvaltioissa, syrjitään, koska loppujen lopuksi heitä verotetaan raskaammin kuin sijoittajia, jotka investoivat yhtiöihin, joiden kotipaikka on Alankomaissa ja joille myönnetään riidanalainen vapautus. Tämän takia investoinnit ulkomaille eivät ole yhtä houkuttelevia kuin kotimaahan; vapautus on vastoin direktiivin 88/361/ETY[24] 1 artiklaa (ja nyt käsiteltävänä olevassa asiassa EY:n perustamissopimuksen 73 b artiklaa).

53. Yritysvapautusta koskevassa lainsäädännössä ei tosin tehdä eroa sen mukaan, mikä on etuuden saajan kansalaisuus ja

23 — Sopimus Euroopan unionista — Julistus Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 73 d artiklasta; liitetty Euroopan unionista tehdyn sopimuksen päätösasiakirjaan (EYVL 1992, C 191, s. 99).

24 — Mainittu edellä alaviitteessä 17.

kotipaikka, kuten Alankomaiden hallitus aivan oikein toteaa. Ero tehdäänkin sillä perusteella, mihin pääoma sijoitetaan. Henkilöitä, jotka maksavat Alankomaissa varallisuusveroa ja joilla on huomattava osuus jostakin yhtiöstä, kohdellaan eri tavoilla. Yritysvapautus myönnetään, jos investoinnin kohteena olevan yhtiön kotipaikka on Alankomaissa. Sijoittajaa, joka investoi yhtiöön, jonka kotipaikka on toisessa jäsenvaltiossa, verotetaan loppujen lopuksi raskaammin kuin sijoittajaa, joka investoi alankomaalaiseen yhtiöön.

54. Perustamissopimuksen 67 artiklan 1 kohdassa kiellettiin nimenomaisesti syrjintä pääoman sijoituspaikan perusteella. Pääomien vapaan liikkuvuuden soveltamisalaa ei rajoitettu sillä, että perustamissopimuksen 67—73 artikla kumottiin Amsterdamin sopimuksella. Nämä määräykset poistettiin, koska ne olivat käyneet sisältönsä puolesta tarpeettomiksi, sillä primaarioikeudessa toteutettiin pääomien täysi vapaa liikkuvuus perustamissopimuksessa. Niistä voi kuitenkin yhä saada apua pohdittaessa tämän perusvapauden ulottuvuutta. Lähtökohtana on siis, että pääomanliikkeiden osalta pääoman sijoituspaikkaan perustuva syrjintä on yhä kiellettyä.

55. Alankomaiden hallitus haluaa perustella sitä, että yritysvapautus myönnetään vain sellaisten yritysten osalta, joiden kotipaikka on Alankomaissa, sillä, että yritysvapautuksen tavoitteena on välttää saman omaisuusmassan kaksinkertainen verotus, jonka syynä on osakkeenomistajan maksama varallisuusvero ja yhtiövero. Koska yhtiö, jonka kotipaikka on jossakin toisessa jäsenvaltiossa, ei maksa yhtiöveroa Alankomaissa, Alankomaiden hallituksen mukaan ei ole aiheellista myöntää vapautusta varallisuusverosta.

56. Tämä väite ei ole vakuuttava. Nyt kyseessä olevan kaltainen syrjivä rajoitus voidaan yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan perustella ainoastaan perustamissopimuksen nimenomaisilla poikkeusmääräyksillä.

57. Vaikka katsottaisiin omasta käsityksestäni poiketen, että kyseessä oleva lainsäädäntö ei ole syrjivä, sitä ei voida perustella yleistä etua koskevilla pakottavilla syillä. Yritysvapautusta ei myönnetä ulkomaisten yhtiöiden omistajille tai niiden osakkeiden tai osuuksien omistajille, riippumatta siitä, verotetaanko yhtiötä sen kotivaltiossa. Saman omaisuusmassan moninkertaiselta verottamiselta siis vältytään ainoastaan, jos yhtiön kotipaikka on Alankomaissa, muuten ei. Tämä niiden yhtiöiden osalta, joiden kotipaikka on Alankomaissa, myönnetty etuoikeus rajoittaa sijoitusten tekemistä muihin jäsenvaltioihin.

58. Alankomaiden hallitus vetoaa perustamissopimuksen 73 d artiklan 1 kohdan a alakohtaan, mitä ei myöskään voida

pitää relevanttina. Tämän määräyksen mukaan tosin pääoman sijoituspaikkaan perustuva erilainen verotuskohtelu on mahdollista. Perustamissopimuksen 73 d artiklan 3 kohdan mukaan nämä toimenpiteet eivät kuitenkaan saa olla keino mielivaltaiseen syrjintään eivätkä ne saa olla pääomien ja maksujen vapaan liikkuvuuden peiteltyä rajoittamista. Ainoastaan kansallisen verojärjestelmän yhtenäisyyden säilyttämisen takia tarpeelliset erot ovat siis perusteltuja.[25]

59. Kuten olen jo todennut, sijoitusten erilainen kohtelu sillä perusteella, onko ne tehty kotimaassa vai ulkomailla, ei kuitenkaan ole tarpeen saman omaisuusmassan kaksinkertaisen verotuksen välttämiseksi. Alankomaiden hallitus ei ole vedonnut muihin aineellisiin syihin perustellakseen erilaista kohtelua. Yritysvapautuksen epäämistä on siis pidettävä mielivaltaisena syrjintänä, jota ei voida perustella 73 d artiklan 1 kohdan a alakohdalla.

60. Tältä osin EY:n perustamissopimuksen 73 d artiklasta annetun julistuksen[26] oikeudellinen merkitys ja ulottuvuus eivät ole relevantteja. Tässä julistuksessa todetaan seuraavaa:

"Konferenssi vahvistaa, että jäsenvaltioiden oikeus soveltaa Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 73 d artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettuja verolainsäädäntönsä säännöksiä koskee ainoastaan säännöksiä, jotka ovat voimassa vuoden 1993 lopussa. Tätä julistusta sovelletaan kuitenkin ainoastaan pääomanliikkeisiin ja jäsenvaltioiden välisiin maksuihin."

Alankomaiden hallitus on tosin väittänyt, että kyseessä oleva lainsäädäntö oli voimassa jo vuoden 1993 lopussa. Julistuksen perusteella ei kuitenkaan missään tapauksessa voida perustella lainsäädäntöä, joka sisältää perustamissopimuksen 73 d artiklassa tarkoitettua "mielivaltaista syrjintää".

61. Jos kansallisen tuomioistuimen esittämään ensimmäiseen kysymykseen vastataan kieltävästi, toiseen kysymykseen on vastattava seuraavasti:

Perustamissopimuksen 73 b ja 73 d artiklaa on tulkittava siten, että ensimmäisessä kysymyksessä tarkoitetun kaltainen kansallinen verosäännös on näiden määräysten vastainen.

25 — Ks. edellä alaviitteessä 7 mainittu asia Bachmann.

26 — Mainittu edellä alaviitteessä 23.

C Ratkaisuehdotus

62. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaisi ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

1) EY:n perustamissopimuksen 52 artiklan (josta on muutettuna tullut EY 43 artikla) vastaisena on pidettävä jäsenvaltion varallisuusverolainsäädäntöä, jonka mukaan verovapautus koskee ainoastaan huomattavaa osuutta sellaisesta yhtiöstä, jolla on kotipaikka tässä jäsenvaltiossa.

Toissijaisesti:

2) Perustamissopimuksen 73 b ja 73 d artiklaa (joista on tullut EY 56 artikla ja EY 58 artikla) on tulkittava siten, että ensimmäisessä kysymyksessä tarkoitetun kaltainen kansallinen verosäännös on näiden määräysten vastainen.