JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
F. G. JACOBS
15 päivänä kesäkuuta 2000 *

1. Komissio on nostanut EY:n perustamissopimuksen 169 artiklan (josta on tullut EY 226 artikla) nojalla kanteen, jossa se vaatii yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Belgian kuningaskunta ei ole noudattanut EY:n perustamissopimuksen 73 b artiklan (josta on tullut EY 56 artikla) mukaisia velvoitteitaan, koska se on kieltänyt Belgiassa asuvia henkilöitä hankkimasta Belgian kuningaskunnan euro-obligaatiomarkkinoilla liikkeeseen laskemia euro-obligaatioita.

2. Kanne koskee nimenomaisesti Belgian kuningaskunnan vuonna 1994 liikkeeseen laskemia euro-obligaatioita. Euro-obligaatiot ovat jälkimarkkinakelpoisia velkakirjoja, joiden alkuperäinen erääntymisaika on vähintään yksi vuosi, toisin sanoen lainanottajalla on sopimuksen perusteella velvollisuus maksaa lainan pääomalle korkoa sekä lyhentää lainaa tiettyinä määräaikoina. Euro-obligaatioita merkitään, myydään ja vaihdetaan euro-obligaatiomarkkinoilla, joiden nykyinen arvo on yli 3 000 miljardia Yhdysvaltain dollaria. Euro-obligaatiot lasketaan liikkeeseen 29 valuutan määräisinä, euro mukaan luettuna.

3. Euro-obligaatiomarkkinoihin liittyy useita tämän asian kannalta merkityksellisiä ominaispiirteitä. Erityisesti on syytä huomata, että obligaatiot lasketaan liikkeeseen haltijavelkakirjoina, että niiden nimellisarvo on ilmaistu muuna kuin liikkeeseenlaskijan valuuttana ja että liikkeeseenlaskijan maksuasiamiehekseen nimeämä pankki maksaa koron ilman veronpidätystä sijoittajille korkokuponkeja tai obligaatiotodistuksia vastaan. Useimmat liikkeeseen lasketut obligaatiot ovat rakenteeltaan sellaisia, että sijoittajien ei tarvitse allekirjoittaa todistuksia tai muulla tavalla todistaa henkilöllisyyttään liikkeeseenlaskijalle. Käytäessä julkista kauppaa euro-obligaatioilla varsinkin yksityisten sijoittajien kanssa noudatetaan perinteisen euro-obligaation nimettömyyden periaatetta eli haltijan henkilöllisyydestä ei vaadita todistusta eikä selvitystä. Huomattavassa osassa markkinoita ei yksinkertaisesti oteta huomioon obligaatioita, joissa edellytetään sijoittajan henkilöllisyyden todistamista.

4. Lokakuussa 1994 Belgian kuningaskunta laski euro-obligaatiomarkkinoilla liikkeeseen miljardin Saksan markan arvosta haltijaobligaatioita. Saksan markan

* Alkuperäinen kieli: englanti.

määräisen lainan merkitsi kansainvälinen pankkien ja rahoituslaitosten yhdistys Dresdner Bank AG:n ja Schweizerischer Bankverein (Deutschland) AG:n johdolla. Lainaehtoihin sisältyi seuraava määräys:

"Myyntirajoitukset

Belgian kuningaskunta

Lainaa ei voida tarjota tai myydä suoraan eikä välillisesti Belgian kuningaskunnassa asuville henkilöille eikä yrityksille tai muille oikeushenkilöille, joiden kotipaikka on Belgiassa, lukuun ottamatta i) pankkia, jonka koti- tai toimipaikka on siellä, ii) sellaista kansainvälistä sijoitusyritystä, välittäjää tai vastaavaa laitosta, jonka toimintaan kuuluu arvopapereiden välitys tai asiakkaiden omaisuuden hoito ja jonka koti- tai toimipaikka on siellä, ja iii) vakuutuslaitosta, jonka koti- tai toimipaikka on siellä, edellyttäen, ettei tarjous tai myynti ole yleisölle Belgian kuningaskunnassa tehty tarjous. — — "

5. Liikkeelle laskeminen oli toteutettava 4.10.1994 annetun kuninkaan asetuksen (jäljempänä kuninkaan asetus) mukaisesti. Kuninkaan asetuksessa säädetään seuraavaa:

"**ALBERT II, Belgian kuningas,**

— —

Tämän asetuksen mukaisesti:

1 §. Talousministeriö saa tehdä yhden miljardin Saksan markan suuruisen kiinteäkorkoisen valtionlainan ottamista koskevan sopimuksen Dresdner Bank AG:n ja Frankfurtin Schweizerischer Bankverein (Deutschland) AG:n kanssa. Osaan lainasta tai sen koko määrään voidaan kohdistaa yksi tai useampia swaptoimia.

2 §. Tämän lainan ja mahdollisten swaptoimien ehdoista ja yksityiskohdista määrätään asianomaisten rahoituslaitosten kanssa tehtävin sopimuksin.

3 §. Arvopaperituotosta toimitettavasta veronpidätyksestä luovutaan tästä lainasta saatavien korkojen osalta.

Belgiassa asuvien henkilöiden tekemiä merkintöjä ei hyväksytä, paitsi jos kyseessä ovat 2 §:n mukaisissa sopimuksissa tar-

koitettujen pankkien, rahoituspalveluiden välittäjien ja sijoitustoimintaa harjoittavien laitosten tekemät merkinnät näissä sopimuksissa määritetyin edellytyksin.

Lopulliset velkakirjat luovutetaan haltijoilleen ainoastaan sellaista todistusta vastaan, josta ilmenee, että nämä haltijat eivät asu Belgiassa tai täyttävät edellisessä momentissa säädetyt edellytykset.

4 §. Edellä 2 §:ssa tarkoitetut sopimukset sekä muut tämän lainan liikkeeseenlaskuun liittyvät asiakirjat ja swaptoimet allekirjoittaa Belgian valtion nimissä talousministeriö tai talousministeriön valtuuttama valtiovarainministeriön virkamies.

5 §. Tämä asetus tulee voimaan 26.9.1994.

6 §. Tämän asetuksen täytäntöönpanosta vastaa talousministeriö.

Annettu Brysselissä 4.10.1994."

6. Komissio katsoo, että Belgiassa asuville henkilöille asetettu kielto hankkia kyseisiä velkakirjoja rajoittaa pääomien vapaata liikkuvuutta vastoin EY:n perustamissopimuksen 73 b artiklaa, jonka mukaan kiellettyjä ovat kaikki rajoitukset, jotka koskevat pääomanliikkeitä jäsenvaltioiden välillä taikka jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden välillä. [1] Tämän vuoksi komissio aloitti EY:n perustamissopimuksen 169 artiklassa tarkoitetun oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn. Belgia vastasi toteamalla, että kielto perustui yksinomaan verotuksellisiin syihin sen estämiseksi, että Belgiassa asuvat luonnolliset henkilöt välttyisivät [2] veroilta Belgiassa jättämällä ilmoittamatta saamansa korot ja että kuninkaan asetus perustui EY:n perustamissopimuksen 73 d artiklaan (josta on tullut EY 58 artikla), jonka nojalla jäsenvaltiot voivat a) soveltaa niitä verolainsäädäntönsä säännöksiä, joiden mukaan verovelvollisia kohdellaan eri tavoin heidän asuinpaikkansa tai heidän pääomansa sijoituspaikan perusteella sekä b) toteuttaa kaikki toimenpiteet, jotka ovat välttämättömiä, jotta estetään kansallisten lakien ja asetusten rikkominen varsinkin verotuksen alalla. [3] Belgian mukaan kielto ei ole mielivaltainen eikä syrjivä eikä kyseessä ollut pääomien ja maksujen vapaan liikkuvuuden peitelty rajoitus; lisäksi se on oikeassa suhteessa tavoitteeseen eli veronkierron estämiseen nähden.

7. Belgian perustelut eivät vakuuttaneet komissiota, minkä vuoksi se esitti perustellun lausunnon, johon Belgia ei vastannut. Näin ollen komissio nosti nyt käsiteltävänä olevan kanteen.

1 — Artikla toistetaan kokonaisuudessaan jäljempänä 16 kohdassa.

2 — Ranskankielisessä tekstissä käytetään vaihtelevasti termejä *éluder*, joka lienee merkitykseltään neutraali, *évasion fiscale* (mm. verojen välttely) ja toisinaan *fraude fiscale* (mm. veronkierto tai veropetos). Koska tässä kuvattu käytäntö on enemmän veronkiertoa kuin verojen välttelyä, käytän kyseistä termiä.

3 — Artikla toistetaan kokonaisuudessaan jäljempänä 16 kohdassa.

8. Yhteisöjen tuomioistuimessa Belgia esitti erilaisen perustelun kuin oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn aikana. Belgia katsoo vastineessaan ensisijaisesti, että euro-obligaatioiden liikkeeseenlasku ei kuulu EY:n perustamissopimuksen 73 b artiklan soveltamisalaan, koska liikkeeseenlasku oli kaupallinen liiketoimi, johon Belgian valtio ei osallistunut viranomaisena vaan samoin ehdoin kuin yksityinen lainanottaja. Belgia väittää ainoastaan toissijaisesti, että riidanalainen toimenpide on perusteltu ja oikeasuhteinen. Tämän vuoksi tarkastelen ensin tärkeintä asiaa eli sitä, onko Belgiassa asuville henkilöille asetettu hankintakielto pääsääntöisesti EY:n perustamissopimuksen 73 b artiklan vastainen. Ennen kuin ryhdyn tarkastelemaan esitettyjä perusteluja, esitän kuitenkin lyhyen katsauksen sovellettavien perustamissopimuksen määräysten kehityksestä ja tiivistelmän asian kannalta merkityksellisestä oikeuskäytännöstä, koska kuten tästä käy ilmi, aiempia määräyksiä tai säännöksiä koskeva oikeuskäytäntö on edelleen merkityksellinen 73 b ja 73 d artiklan tulkinnan kannalta.

Perustamissopimuksen 73 b ja 73 d artiklan historiallinen tausta

9. EY:n perustamissopimuksen 73 b artiklan edeltäjä oli 67 artikla, jossa määrättiin seuraavaa:

"1. Siltä osin kuin yhteismarkkinoiden moitteettoman toiminnan kannalta on tarpeen, jäsenvaltiot poistavat asteittain siirtymäkauden aikana väliltään kaikki jäsenvaltiossa asuville kuuluvien pääomien liikkeiden rajoitukset sekä kaiken osapuolten kansalaisuuteen, asuinpaikkaan tai pääoman sijoituspaikkaan perustuvan syrjinnän.

2. Jäsenvaltioiden välisiin pääomanliikkeisiin liittyvät juoksevat maksut vapautetaan rajoituksista ensimmäisen vaiheen loppuun mennessä."

10. Perustamissopimuksen 69 artiklan mukaisesti neuvosto antaa direktiivit 67 artiklan täytäntöönpanosta. Ensimmäinen direktiivi perustamissopimuksen 67 artiklan täytäntöönpanosta [4] annettiin 11.5.1960; toinen direktiivi, jolla muutettiin ensimmäistä, annettiin 18.12.1962. [5]

11. Näissä direktiiveissä pääomanliikkeet jaettiin neljään luetteloon vapauttamisen asteen perusteella. Luetteloon A kuuluivat toimet ja siirrot, joille jäsenvaltioiden oli annettava valuutanvaihtolupa; näitä olivat suorat yritysinvestoinnit, kiinteistöinvestoinnit, tietyt henkilökohtaiset pääomanliikkeet sekä palvelujen tarjoamisen edellyttämät kauppaluotot ja rahansiirrot. Luetteloon B sisältyneisiin toimiin ja siirtoihin tarvittiin jäsenvaltioiden "yleinen lupa"; näitä olivat ensisijaisesti arvopapereihin liittyvät toimet, erityisesti ulkomailla asuvan henkilön kotimaisten pörssi-

4 — EYVL 1960, 43, s. 921.

5 — Neuvoston direktiivi 63/21/ETY (EYVL 1963, 9, s. 62).

arvopapereiden ja kotimaassa asuvan henkilön ulkomaisten pörssiarvopapereiden osto ja myynti. Jäsenvaltioiden oli tietyin edellytyksin mahdollista ylläpitää tai ottaa uudelleen käyttöön luettelon C toimia koskevia sellaisia valuuttarajoituksia, joita sovellettiin direktiivin tullessa voimaan. Luetteloon C sisältyivät kotimaisten yritysten arvopapereiden liikkeeseenlasku ja myynti ulkomaisilla pääomamarkkinoilla, ulkomaisten yritysten arvopapereiden liikkeeseenlasku ja myynti kotimaisilla pääomamarkkinoilla, rajojen ylitse tapahtuva virallisesti noteeraamattomien arvopapereiden ja sijoitusrahasto-osuuksien osto ja myynti sekä tiettyjen pitkäaikaisluottojen myöntäminen ja takaisinmaksu. Luetteloon D puolestaan kuuluvat pääomanliikkeet, joita ei edellytetty vapautettaviksi, kuten sekki- ja talletustilien avaaminen ja varojen tallettaminen niille, varojen fyysinen maahantuonti ja maastavienti sekä henkilökohtaiset lainat.

12. Ensimmäisen direktiivin 5 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Tämän direktiivin säännökset eivät rajoita jäsenvaltioiden oikeutta varmistaa toimien ja siirtojen luonne ja aitous taikka toteuttaa kaikki toimenpiteet, jotka ovat välttämättömiä kansallisten lakien ja asetusten rikkomisen estämiseksi."

13. Tämä järjestely oli voimassa vuoteen 1986, jolloin direktiivillä 86/566/ETY [6] muutettiin ensimmäistä direktiiviä siten, että aiemmat luettelot A ja B yhdistettiin uudeksi luetteloksi A, johon sovellettiin samaa velvollisuutta myöntää lupa kuin aiempaan luetteloon A, johon lisättiin aiempaan luetteloon C kuuluneita toimia ja siirtoja, edellä mainitut nimikkeet mukaan luettuina, sekä uutena nimikkeenä se tilanne, jossa kotimaassa asuva henkilö ostaa tai myy ulkomaisilla markkinoilla liikkeeseen laskettuja noteerattuja tai virallisesti noteeraamattomia kotimaisia arvopapereita. Luettelon C jäljelle jääneet erät nimettiin uudelleen luetteloksi B, johon sovellettiin samaa järjestelmää kuin aiemmin luetteloon C; samoin luettelo D nimettiin uudelleen luetteloksi C, johon ei edelleenkään sovellettu pääomanliikkeiden vapauttamista.

14. Direktiivissä 88/361/ETY, [7] joka tuli voimaan 1.7.1990, vahvistettiin pääomien vapaan liikkuvuuden periaate osaksi yhteisön oikeutta ja vaadittiin jäsenvaltioita "[poistamaan] jäsenvaltioissa asuvien henkilöiden välisiä pääomanliikkeitä koskevat rajoitukset". [8] Liitteeseen I, "direk-

6 — Neuvoston direktiivi 86/566/ETY, annettu 17.11.1986 (EYVL 1986, L 332, s. 22).

7 — Perustamissopimuksen 67 artiklan täytäntöönpanosta 24 päivänä kesäkuuta 1988 annettu neuvoston direktiivi 88/361/ETY (EYVL 1988, L 178, s. 5.)

8 — Direktiivin 1 artiklan 1 kohta.

tiivin 1 artiklassa tarkoitettu pääomanliikkeiden nimikkeistö", sisältyivät seuraavat nimikkeet:

"III Toimet, jotka koskevat pääomamarkkinoilla tavanomaisesti kaupankäynnin kohteena olevia arvopapereita

— —

a) *Osakkeet ja muut osuuteen oikeuttavat arvopaperit* — —

b) *Joukkovelkakirjat* — —

A Arvopaperikauppa pääomamarkkinoilla

— —

2. Kotimaassa asuvan ulkomaisten pörssiarvopapereiden hankinnat — —

4. Kotimaassa asuvan suorittamat sellaisten ulkomaisten arvopapereiden, jotka eivät ole pörssiarvopapereita, hankinnat — — ."

15. Direktiivin 88/361/ETY 4 artiklassa säädettiin seuraavaa:

"Tämä direktiivi ei rajoita jäsenvaltioiden oikeutta toteuttaa kaikki sellaiset toimenpiteet, jotka ovat tarpeen muun muassa verotusta ja rahoituslaitosten toiminnan vakauden valvontaa koskevien jäsenvaltioiden lakien ja asetusten rikkomisen estämiseksi, tai määrätä pääomanliikkeitä koskevasta ilmoitusmenettelystä hallinnollisten tai tilastollisten tietojen saamiseksi.

Kyseisten toimenpiteiden ja menettelytapojen soveltaminen ei saa estää yhteisön oikeuden mukaisesti tapahtuvia pääomanliikkeitä." [9]

16. Euroopan unionista tehdyllä sopimuksella (Maastrichtin sopimuksella) EY:n perustamissopimukseen lisättiin 73 a artikla, ja 67—73 artikla korvattiin 73 b, c, d, e, f ja g artiklalla, jotka tulivat voimaan

9 — Ks. aiempaa lainsäädäntöä valaiseva selitys J. A. Usherin teoksessa *The Law of Money and Financial Services in the European Community*, 2000, s. 15—22.

1.1.1994. Perustamissopimuksen 73 b ja 73 d artiklassa määrätään seuraavaa:

"*73 b artikla*

1. Tämän luvun määräysten mukaisesti kiellettyjä ovat kaikki rajoitukset, jotka koskevat pääomanliikkeitä jäsenvaltioiden välillä taikka jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden välillä.

2. Tämän luvun määräysten mukaisesti kiellettyjä ovat kaikki rajoitukset, jotka koskevat maksuja jäsenvaltioiden välillä taikka jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden välillä.

— —

73 d artikla

1. Mitä 73 b artiklassa määrätään, ei rajoita jäsenvaltioiden oikeutta:

a) soveltaa niitä verolainsäädäntönsä säännöksiä, joiden mukaan verovelvollisia kohdellaan eri tavoin heidän asuinpaikkansa tai heidän pääomansa sijoituspaikan perusteella;

b) toteuttaa kaikki toimenpiteet, jotka ovat välttämättömiä, jotta estetään verotusta ja rahoituslaitosten toiminnan vakauden valvontaa koskevien jäsenvaltioiden lakien ja asetusten rikkominen, taikka säätää pääomanliikkeitä koskevista ilmoitusmenettelyistä hallinnollisten tietojen tai tilastotietojen saamiseksi taikka toteuttaa toimenpiteitä, jotka ovat perusteltuja yleisen järjestyksen ja turvallisuuden kannalta.

2. Tämän luvun määräykset eivät rajoita sellaisten sijoittautumisoikeuden rajoitusten soveltamista, jotka ovat sopusoinnussa tämän sopimuksen kanssa.

3. Edellä 1 ja 2 kohdassa tarkoitetut toimenpiteet ja menettelyt eivät saa olla keino mielivaltaiseen syrjintään taikka 73 b artiklassa tarkoitetun pääomien ja maksujen vapaan liikkuvuuden peiteltyä rajoittamista."

17. Lisäksi totean, että 73 b ja 73 d artikla numeroitiin 1.5.1999 alkaen uudelleen 56 ja 58 artiklaksi mutta niiden sisältöä ei ole muutettu.

Asiaa koskevan oikeuskäytännön tarkastelu

18. Perustamissopimuksen 73 b ja 73 d artiklan lainsäädännöllisen taustan vuoksi on selvää, että aiemman lainsäädännön tiettyjä seikkoja koskeva yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntö on näiden artiklojen kannalta edelleen merkityksellinen. [10] Käsiteltävänä olevassa asiassa on hyötyä erityisesti jäljempänä esiteltävistä asioista.

19. Asiassa Brugnoni [11] pääasian kantajat, jotka asuivat Italiassa, olivat ostaneet 5 000 Saksan markan arvosta Euroopan hiili- ja teräsyhteisön liikkeeseen laskemia ja Saksassa ulkomaisten arvopapereiden pörssissä noteerattuja obligaatioita. Italian lainsäädännön mukaan Italian asukkaat saivat omistaa ulkomailla liikkeeseen laskettuja tai maksettavia osakkeita tai obligaatioita vain, mikäli niille oli asetettu vakuus ja mikäli arvopaperit talletettiin hyväksyttyyn pankkiin. Kantajien mielestä lainsäädäntö oli laiton. Yhteisöjen tuomioistuin päätti, että vaikka vakuutta koskeva vaatimus oli sallittu, koska siihen oli nimenomaisesti myönnetty lupa komission päätöksellä, arvopapereiden tallettamista koskeva vaatimus rikkoi perustamissopimuksen 67 artiklaa ja ensimmäistä direktiiviä, ellei kyseinen vaatimus ollut välttämätön jäsenvaltion lainsäädännössä säädettyjen edellytysten täyttymisen varmistamiseksi yhteisön oikeuden mukaisella tavalla. Kansallisen tuomioistuimen tehtävänä oli todeta, oliko toimenpide ensimmäisen direktiivin 5 artiklan mukaisesti välttämätön Italian lainsäädännössä laillisesti edellytetyn pankkivakuutta koskevan vaatimuksen rikkomisen estämiseksi. [12]

20. Asiassa Margetts ja Addenbrooke [13] tarkasteltiin sitä, kuuluivatko kotimaassa asuvien henkilöiden ulkomaisilla markkinoilla suorittamat kotimaisten arvopaperien ostot pääomien vapaata liikkuvuutta koskevien sääntöjen soveltamisalaan; yhteisöjen tuomioistuin totesi, että tällaiset toimet oli vapautettu direktiivin 86/566/ETY nojalla, ja katsoi, että ne eivät ratkaisevana ajankohtana olleet vapautettuja, koska direktiivi ei tuolloin ollut vielä tullut voimaan. Komissio totesi yhteisöjen tuomioistuimen kysymykseen antamassaan vastauksessa, että näitä toimia ei vapautettu ensimmäisen ja toisen direktiivin nojalla lähinnä seuraavista syistä:

"Tuolloin pidettiin tarpeellisena varmistaa, että velkakirjan liikkeeseenlasku ulkomailla toisi maahan nettopääomaa ja ettei sen seurauksena olisi ainoastaan kansallisten säästöjen uusi kulkureitti toisen maan rahoitusmarkkinoiden kautta. Tältä riskiltä oli tarpeen suojautua, sillä varsinkin valtion ulkomailla liikkeeseen laskemien velkakirjojen ehdot ovat usein parempia verrattuna kotimaan markkinoilla tarjolla oleviin lainoihin.

10 — Yhteisöjen tuomioistuin on selkeästi tunnustanut aiemman oikeuskäytännön merkityksen yhdistetyissä asioissa C-163/94, C-165/94 ja C-250/94, Sanz de Lera ym., tuomio 14.12.1995 (Kok. 1995, s. I-4821, 22 kohta) ja asiassa C-222/97, Trummer ja Mayer, tuomio 16.3.1999 (Kok. 1999, s. I-1661, 21 kohta).

11 — Asia 157/85, Brugnoni ja Ruffinengo v. Cassa di Risparmio di Genova e Imperia, tuomio 24.6.1986 (Kok. 1986, s. 2013).

12 — Tuomion 24 ja 25 kohta.

13 — Asia 143/86, Margetts ja Addenbrooke v. Cuddy, tuomio 4.2.1988 (Kok. 1988, s. 625).

Jos kotimaassa asuvat henkilöt voisivat vapaasti hankkia ulkomailla liikkeeseen laskettuja velkakirjoja, julkisen velan sisäiset kustannukset voisivat nousta tai tavoiteltu nettopääoman saaminen voisi jäädä saavuttamatta. Kun komissio teki ehdotuksensa uudeksi direktiiviksi, [14] se oli päätellyt, että tällaiset rajoitukset eivät enää olleet perusteltuja yhteismarkkinoiden toteuttamisen ja varsinkaan yhtenäisen rahoitusrakenteen luomisen kannalta ja tuolloiset taloudelliset edellytykset huomioon ottaen." [15]

21. Asiassa Bordessa [16] yhteisöjen tuomioistuin tarkasteli, voidaanko kansallista lainsäädäntöä, joka asettaa kolikkojen, setelien tai haltijalle asetettujen sekkien viennin edellytykseksi etukäteen tehdyn ilmoituksen tai etukäteen hankitun luvan, pitää direktiivin 88/361/ETY 4 artiklan nojalla perusteltuna. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että lupa lykkää valuutan vientiä ja edellyttää jokaisessa yksittäistapauksessa hallinnollista hyväksyntää, jonka voi saada vain erityisestä pyynnöstä: tällainen vaatimus asettaa pääomien vapaan liikkuvuuden hyväksikäyttämisen hallinnollisen harkintavallan alaiseksi ja saattaa tämän vuoksi tehdä tämän vapauden vain näennäiseksi ja voi siten estää sellaisia pääomanliikkeitä, jotka on tehty yhteisön oikeuden mukaisesti, mikä olisi vastoin sitä, mitä direktiivin 4 artiklan toisessa kohdassa tarkoitetaan. Sitä vastoin etukäteen tehtävä ilmoitus voi olla välttämätön toimenpide, joka jäsenvaltioilla on oikeus toteuttaa, koska se ei keskeytä kyseessä olevaa tointa, toisin kuin etukäteen hankittava lupa, ja se antaa kuitenkin kansallisille viranomaisille mahdollisuuden suorittaa tehokasta valvontaa niiden lakien ja asetusten rikkomisen torjumiseksi. [17] Espanjan hallitus on kuitenkin esittänyt, että ainoastaan etukäteen hankittaviin lupiin perustuva järjestelmä mahdollistaa rikoksen määrittelemisen ja siten rikosoikeudellisten seuraamusten määräämisen; yhteisöjen tuomioistuin hylkäsi tämän perustelun, koska sen mielestä Espanjan hallitus ei kyennyt riittävällä tavalla osoittamaan, että rikosoikeudellisia seuraamuksia on mahdotonta yhdistää etukäteen tehtävän ilmoituksen laiminlyöntiin. [18]

22. Asia Sanz de Lera [19] koski samaa kansallista lainsäädäntöä kuin asia Bordessa. Siinä sovellettiin kuitenkin lähinnä EY:n perustamissopimuksen 73 b ja 73 d artiklaa eikä direktiiviä 88/361/ETY. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että 73 d artikla koskee erityisesti toimenpiteitä, joilla on tarkoitus varmistaa verovalvonnan tehokkuus ja ehkäistä laittomia toimia, kuten veropetoksia. [20] Lupavaatimuksesta aiheutuva pääoman vapaan liikkuvuuden rajoittuminen voitaisiin estää haittaamatta niiden tavoitteiden tehokasta toteutumista, joihin tällä sääntelyllä pyritään: riittää, että luodaan tarkoituksenmukainen ilmoitusjärjestelmä, jossa otetaan huomioon suunnitellun toimen luonne ja ilmoituksen tekijän henkilöllisyys ja jossa toimivaltaiset viranomaiset voivat määrätä tarvittavia

14 — Ehdotus direktiiviksi 86/566/ETY, EYVL 1986, C 229, s. 3.

15 — Suullista käsittelyä varten laadittu kertomus, s. 633.

16 — Yhdistetyt asiat C-358/93 ja C-416/93, Bordessa ym., tuomio 23.2.1995 (Kok. 1995, s. I-361).

17 — Tuomion 24—27 kohta.

18 — Tuomion 28—30 kohta.

19 — Ks. alaviite 10.

20 — Tuomion 22 kohta.

seuraamuksia kansallisen lainsäädännön rikkomisesta.[21] Espanjan hallituksen väitteistä, joiden mukaan ainoastaan tällaisen lupajärjestelmän avulla voidaan tunnistaa mahdolliset rikokset ja määrätä rikosoikeudellisia seuraamuksia, yhteisöjen tuomioistuin totesi, että tällaisilla näkökohdilla ei voida perustella yhteisön oikeuden vastaisten toimenpiteiden säilyttämistä.[22]

23. Tuoreemmassa asiassa Sandoz[23] tarkasteltiin lainsäädäntöä, jonka mukaan peritään leimaveroa toisesta jäsenvaltiosta otetuista lainoista. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että tällainen lainsäädäntö estää jäsenvaltiossa asuvilta henkilöiltä mahdollisuuden hyötyä verottomuudesta, joka muuten saattaisi liittyä jäsenvaltion rajojen ulkopuolella merkittyihin lainoihin. Tällaisen lainsäädännön johdosta jäsenvaltiossa asuvat henkilöt saattavat olla vähemmän halukkaita ottamaan lainaa toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneilta henkilöiltä, minkä vuoksi se on perustamissopimuksen 73 b artiklan mukainen pääomanliikkeitä koskeva rajoitus.[24] Ottaen kuitenkin huomioon, että lainsäädännöllä kyseiset henkilöt velvoitettiin maksamaan veroa, sen avulla voitiin estää, että verovelvolliset perustamissopimuksen 73 b artiklan 1 kohdassa määrättyyn pääomien vapaaseen liikkuvuuteen vedoten laiminlöisivät kansallisesta verolainsäädännöstä johtuvat velvollisuutensa. Tällainen lainsäädäntö oli näin ollen välttämätöntä perustamissopimuksen 73 d artiklan 1 kohdassa tarkoitetun verotusta koskevien jäsenvaltion lakien ja asetusten rikkomisen estämiseksi.[25]

24. Asiassa Konle[26] yhteisöjen tuomioistuin tarkasteli muun muassa sellaisten kansallisten toimenpiteiden laillisuutta, joissa kiinteän omaisuuden omistusoikeuden saaminen edellyttää etukäteen hankittua lupaa. Yhteisöjen tuomioistuin myönsi, että asioissa Bordessa ja Sanz de Lera tehdyn päätöksen perustana käytetty arvio — jonka mukaan valuutan vientiin etukäteen hankittavien lupien järjestelmä voi tehdä pääomien vapaan liikkuvuuden näennäiseksi ja jonka mukaan samaan tavoitteeseen päästään asianmukaisen ilmoitusjärjestelmän avulla rajoittamatta pääomien vapaata liikkuvuutta — ei ollut suoraan sovellettavissa nyt käsiteltävään asiaan, koska ilmoitusmenettelyn avulla ei voitaisi saavuttaa lainsäädännön tavoitetta (eli ei voitaisi varmistaa sitä, että kiinteistöä ei käytetä vapaa-ajan asuntona). Yhteisöjen tuomioistuin lisäsi kuitenkin, että vapaa-ajan asuntoja koskevan kansallisen lainsäädännön rikkomisesta voidaan määrätä muita seuraamuksia; näin ollen kyseinen lupamenettely rajoitti pääomien vapaata liikkuvuutta tavalla, joka ei ole välttämätön vapaa-ajan asuntoja koskevan kansallisen lainsäädännön rikkomisen torjumiseksi.[27]

21 — Tuomion 26 ja 27 kohta.

22 — Tuomion 29 kohta.

23 — Asia C-439/97, Sandoz, tuomio 14.10.1999 (Kok. 1999, s. I-7041).

24 — Tuomion 19 ja 20 kohta.

25 — Tuomion 24 kohta.

26 — Asia C-302/97, Konle, tuomio 1.6.1999 (Kok. 1999, s. I-3099).

27 — Tuomion 49 kohta.

Perustamissopimuksen 73 b artiklan sovellettavuus

25. Tämä asia koskee jäsenvaltiossa asuville henkilöille asetettua euro-obligaatioiden hankintakieltoa. Tällainen jäsenvaltion asettama kielto on, ellei sitä voida perustella, sellaisenaan kiistattomasti pääomien vapaata liikkuvuutta koskevien sääntöjen vastainen, sillä kyseessä on selkeästi rajoitukset kieltävän perustamissopimuksen määräyksen vastainen kielto. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella on myös selvää, että pääomien vapaata liikkuvuutta koskevia perustamissopimuksen sääntöjä sovelletaan rajoituksiin, joita jäsenvaltio asettaa kansalaistensa suorittamille ulkomaisten arvopapereiden hankinnoille.[28] Kuten komissio huomauttaa, on myös selvää, että jäsenvaltion asettamat säännöt, jotka ovat omiaan vähentämään näiden henkilöiden halukkuutta käyttää pääomien vapaaseen liikkuvuuteen kuuluvaa oikeutta[29] tai jotka edellyttävät etukäteen hankittua lupaa,[30] ovat periaatteessa 73 b artiklan vastaisia. Näin ollen ei voida kiistää sitä, että jäsenvaltio, joka kieltää asukkailtaan ulkomaisten arvopapereiden hankkimisen, menee paljon pitemmälle kuin vähentää asukkaidensa halukkuutta hankkia näitä arvopapereita, tai joka edellyttää ennakkoon hankittua lupaa, rikkoo 73 b artiklaa, ellei toimenpide ole perusteltu.

28 — Ks. em. asia Brugnoni, alaviite 11 ja tiivistelmä 19 kohdassa edellä.

29 — Ks. asia C-484/93, Svensson ja Gustavsson, tuomio 14.11.1995 (Kok. 1995, s. I-3955, 10 kohta); asia C-222/97, Trummer ja Mayer, tuomio 16.3.1999 (Kok. 1999, s. I-1661, 26 kohta ja siinä mainitut asiat) sekä em. asia Sandoz, ks. alaviite 23 ja tiivistelmä 23 kohdassa edellä.

30 — Ks. em. asia Bordessa, alaviite 16 ja tiivistelmä 21 kohdassa edellä; Sanz de Lera, alaviite 10 ja tiivistelmä 22 kohdassa; asia Konle, alaviite 26 ja tiivistelmä 24 kohdassa edellä ja viimeksi asia C-54/99, Association Eglise de Scientologie de Paris ym., tuomio 14.3.2000, Kok. 2000, s. I-1335, 14 kohta.

26. Lisäksi on kuitenkin kaksi kysymystä, joita on tarkasteltava sen määrittelemiseksi, voidaanko 73 b artiklaa soveltaa nyt käsiteltävänä olevaan asiaan. Ensinnäkin, jos jäsenvaltio kieltää asukkailtaan kyseisen valtion liikkeeseen laskemien euro-obligaatioiden hankinnan, onko kyseessä 73 b artiklassa tarkoitettu rajoitus, joka koskee pääomanliikkeitä jäsenvaltioiden välillä; toisin sanoen onko yhteisön sisäinen vaikutus riittävä perustamissopimuksen sääntöjen soveltamiseksi? Toiseksi, koskeeko pääomanliikkeiden rajoituksiin kohdistuva 73 b artiklan kielto niitä Belgian toteuttamia toimenpiteitä, joiden perusteella tämä kanne on nostettu, vai toteuttiko Belgia kyseiset toimenpiteet, kuten se on esittänyt, muuten kuin jäsenvaltiona, jolloin sitä ei voida saattaa vastuuseen rikkomisesta?

Yhteisön sisäinen vaikutus

27. Vaikka Belgia ei pyrikään väittämään, että jos kyseinen toimenpide koskisi Belgian kuningaskunnan liikkeeseen laskemia euro-obligaatioita ja kohdistuisi ainoastaan Belgiassa asuviin henkilöihin, kyseessä olisi täysin Belgian sisäinen tilanne, komissio esittää alustavasti useita seikkoja sen tueksi, että yhteisön sisäinen vaikutus on silti riittävä pääomien vapaata liikkuvuutta koskevien perustamissopimuksen määräysten soveltamiseksi. Koska tätä näkemystä ei ole asetettu kyseenalaiseksi, en esittele komission perusteluja yksityiskohtaisesti. Yhdyn kuitenkin täysin seuraaviin komission esittämiin seikkoihin: pääoman vapaan liikkuvuuden periaate antaa luon-

nollisille henkilöille oikeuden investoida vapaasti hankkimalla toisessa jäsenvaltiossa liikkeeseen laskettuja arvopapereita;[31] kyseinen laina on joka tapauksessa luonteeltaan kansainvälinen, koska se laskettiin liikkeeseen Saksan markoissa, koska kansainvälinen pankkien ja rahoituslaitosten yhdistys merkitsi sen, koska se noteerataan Frankfurtin pörssissä ja koska siihen sovelletaan Saksan liittotasavallan oikeutta; yhteisöjen tuomioistuin oli jo ennen pääomanliikkeiden vapauttamisen toteuttamista pitänyt jäsenvaltioiden asettamia rajoituksia, jotka koskevat sen asukkaiden mahdollisuuksia hankkia ulkomaista pääomaa, EY:n perustamissopimuksen 67 artiklan (73 b artiklan edeltäjän; ks. 9 kohta edellä) vastaisina.[32]

Onko Belgia jäsenvaltiona vastuussa lainaehdoista?

28. Belgian pääasiallisessa puolustautumisperusteessa on kaksi toisiinsa liittyvää seikkaa.

29. Ensinnäkin Belgia katsoo, että hankintakielto, jonka perusteella tämä kanne nostettiin, ei ole yleisesti sovellettava valtion toimenpide vaan sopimusehto, josta neuvoteltiin yksityisten lainanottajien tekemiin sopimuksiin liittyvien ehtojen tavoin. Ministeriöllä on 4.10.1994 annetun kuninkaan asetuksen mukaisesti vain valtuudet ottaa osaa tiettyihin liiketoimiin ehdoilla, joista on sovittava tai joista säädetään asetuksessa, ja myyntiä koskeva riidanalainen rajoitus mainitaan kuninkaan asetuksessa ainoastaan tässä yhteydessä. Rajoitusta ei sovelleta kolmansiin osapuoliin asetuksen nojalla vaan ainoastaan siksi, että kyseessä on ottolainausta koskeva sopimusehto. Näin ollen asetus ei ole 73 b artiklan soveltamisalaan kuuluva yleinen lainsäädännöllinen toimenpide.

30. Toiseksi Belgia esittää, että sekä yhteisön lainsäätäjä jäsenvaltioiden ja julkisten yritysten välisten taloudellisten suhteiden avoimuudesta annetussa direktiivissä 80/723/ETY[33] että yhteisöjen tuomioistuin asioissa Piacentino[34] ja LTU vastaan Eurocontrol[35] ovat tehneet eron sen mukaan, toimiiko valtio julkisvaltana vai yksityisenä omistajana tai toimijana. Tämä ero on tärkeä, sillä valtion yksityisenä toimijana tekemiin toimenpiteisiin, jotka kohdistuvat muihin yksityisiin toimijoihin, ei voida soveltaa 73 b artiklaa; kyseisellä määräyksellä ei ole horisontaalista välitöntä oikeusvaikutusta. Vastaavasti kyseistä artiklaa ei voida soveltaa tämänkaltaisiin riidanalaisiin myyntirajoituksiin, jotka sisältyvät yksityisten lainanottajien tekemiin sopimuksiin liittyvien ehtojen tavoin annettuihin valtionlainoihin.

31 — Tämä oikeus luotiin neuvoston direktiivillä 88/361/ETY, ks. alaviite 7.

32 — Ks. em. asia Brugnoni, alaviite 11 ja tiivistelmä 19 kohdassa edellä.

33 — Komission direktiivi 80/723/ETY, annettu 25.6.1980 (EYVL 1980, L 195, s. 35).

34 — Yhdistetyt asiat 231/87 ja 129/88, Ufficio Distrettuale delle Imposte Dirette di Fiorenzuola d'Arda ym. v. Comune di Carpaneto Piacentino ym., tuomio 17.10.1989 (Kok. 1989, s. 3233, 16 kohta; Kok. Ep. X, s. 215).

35 — Asia 29/76, tuomio 14.10.1976 (Kok. 1976, s. 1541; Kok. Ep. III, s. 203).

31. Komissio vastaa tähän toteamalla, että ainoastaan valtiolla on viranomaisena valtuudet luopua arvopapereiden korkotuottojen veronpidätyksestä tietyn lainan osalta ja kieltää verovelvollisiaan hankkimasta euro-obligaatioita. Kuninkaan asetuksen 3 § on yleinen talouspoliittinen toimenpide, jonka Belgian hallitus on toteuttanut julkisvaltana ja jota euro-obligaatiomarkkinoilla lainoja liikkeeseen laskeva yksityinen sijoittaja ei olisi voinut toteuttaa.

32. Komissio toteaa lisäksi, että Belgian mainitsemia esimerkkejä ei voida rinnastaa käsiteltävänä olevaan asiaan. Direktiivi 80/723/ETY koskee jäsenvaltioiden ja julkisten yritysten välisiä suhteita *kussakin jäsenvaltiossa* eikä liity mitenkään pääomien vapaaseen liikkuvuuteen *jäsenvaltioiden välillä*. Asia Piacentino ei ole käsiteltävänä olevan asian kannalta merkityksellinen, koska on ilmeistä, että Belgia ei toiminut samoissa oikeudellisissa olosuhteissa kuin yksityiset toimijat: millään yksityisellä sijoittajalla ei ole samoja valtuuksia kuin Belgian valtiolla eikä mikään yksityinen sijoittaja voi päättää luopua korkotuottojen veronpidätyksestä tai kieltää kansalaisiaan (tai muita henkilöryhmiä) hankkimasta euro-obligaatioita. Myöskään asia LTU vastaan Eurocontrol ei ole käsiteltävänä olevan asian kannalta merkityksellinen, koska se koskee Brysselin yleissopimuksessa esiintyvän ilmaisun "yksityisoikeuden alalla" tulkintaa.[36]

33. Komissio toteaa väitteestä, jonka mukaan riidanalaisen liikkeeseenlaskun ehdot ovat pelkästään sopimusehtoja, että vaikka kuninkaan asetuksen mukaan lainan ehdot on määriteltävä kyseisten rahoituslaitosten kanssa tehtävissä sopimuksissa, kyseessä olevaa ehtoa ei määritelty sopimuksella vaan se perustuu talousministeriön antamaan säädökseen. Komissio päättelee, että koska Belgian ei voida katsoa toimivan yksityisenä sijoittajana, 73 b artiklaa voidaan soveltaa, vaikka sillä ei olekaan horisontaalista välitöntä oikeusvaikutusta.

34. Belgian perustelu johtaa sellaiseen käsitykseen, että koska Belgian valtio ei toteuttanut riidanalaista toimenpidettä viranomaisena, kanteen kohteena olevaa toimenpidettä ei voida pitää 169 artiklassa tarkoitettuna jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisenä; tämä perustelu on itse asiassa esitetty Belgian vastauksessa tällä tavoin.

35. Perustamissopimuksen 73 b artiklassa kielletään kaikki pääomien vapaan liikkuvuuden rajoitukset. Komissio on käsiteltävänä olevassa asiassa riitauttanut toimenpiteen, jossa kuninkaan asetuksella selkeästi kielletään Belgiassa asuvia henkilöitä hankkimasta tiettyjä euro-obligaatioita. Kuten edellä mainittiin,[37] tällainen kielto on sellaisenaan kiistattomasti pääomien vapaata liikkuvuutta koskevien sääntöjen vastainen, ellei kieltoa voida perustella; Belgian argumentti koskee ai-

36 — Tuomioistuimen toimivallasta sekä tuomioiden täytäntöönpanosta yksityisoikeuden alalla 27.9.1968 tehty yleissopimus (EYVL 1972, L 299, s. 32).

37 — Ks. 25 kohta.

noastaan sitä, missä ominaisuudessa kiellon asettaja toimi.

36. En voi hyväksyä tätä perustelua. Kielto sisältyy kuninkaan asetuksen 3 §:n toiseen momenttiin. Belgia myönsi suullisessa käsittelyssä, että pykälän ensimmäinen momentti oli lainsäädännöllinen toimenpide. Mielestäni ei voida väittää, että jäsenvaltion lainsäädäntöön sisältyvä säännös ei olisi kyseisen valtion jäsenvaltiona hyväksymä säännös. Belgian esittämä oikeuskäytäntö ja komission direktiivi 80/723/ETY [38] eivät ole asian kannalta merkityksellisiä.

37. Asia Piacentino [39] koski yhteisön lainsäädäntöön sisältyvää säännöstä, [40] jonka mukaan julkisoikeudellisia yhteisöjä on pidettävä verovelvollisina niiden viranomaisen ominaisuudessa harjoittaman toiminnan tai suorittamien liiketoimien osalta, jos niiden jättäminen verovelvollisuuden ulkopuolelle johtaisi huomattavaan kilpailun vääristymiseen. Nyt käsiteltävänä olevaan asiaan ei liity tällaista säännöstä. Lisäksi yhteisöjen tuomioistuin totesi asiassa Piacentino seuraavaa: "Koska säännöksen soveltamatta jättäminen julkisoikeudellisiin yhteisöihin edellyttää, että ne toimivat viranomaisen ominaisuudessa, verovelvollisuuden säilyttäminen ei perustu toimintaan julkisoikeudellisina yhteisöinä vaan toimintaan yksityisoikeudellisina henkilöinä." [41] On ilmeistä, että kuninkaan asetuksella lakia säätävä jäsenvaltio ei toimi yksityisoikeudellisena henkilönä.

38. Toinen Belgian esille ottama asia, LTU vastaan Eurocontrol, [42] jossa yhteisöjen tuomioistuin esitti itsenäisen tulkinnan Brysselin yleissopimuksessa esiintyvästä ilmaisusta "yksityisoikeuden alalla", ei myöskään ole avuksi tässä asiassa. Yhteisöjen tuomioistuin totesi seuraavaa: "Vaikka viranomaisen ja yksityisoikeudellisen henkilön välisissä oikeudenkäynneissä annetut tietyt päätökset saattavat kuulua yleissopimuksen soveltamisalaan, näin ei ole viranomaisen käyttäessä julkista valtaa." Näin todettaessa tunnustetaan ainoastaan, että viranomainen voi toisinaan käyttää julkista valtaa ja toisinaan toimia muussa ominaisuudessa. Mainitussa asiassa pääasiaan osallistunut viranomainen oli Euroopan lennonvarmistusjärjestö (Eurocontrol) ja tarkasteltavana oli reittimaksujen periminen ilma-alusten omistajilta lentoturvallisuuspalvelujen käytön perusteella. Yhteisöjen tuomioistuimen päätöksellä, jonka mukaan päätös asiassa, jossa Eurocontrol halusi periä edellä kuvatut maksut, ei kuulu yleissopimuksen soveltamisalaan, ei voida perustella väitettä, jonka mukaan jäsenvaltio, joka kuninkaan asetuksella kieltää asukkailtaan euro-obligaatioiden hankinnan, ei rajoita pääomien vapaata liikkuvuutta.

38 — Ks. alaviite 33.

39 — Ks. alaviite 34.

40 — Jäsenvaltioiden liikevaihtoverolainsäädännön yhdenmukaistamisesta — yhteinen arvonlisäverojärjestelmä: yhdenmukainen määräytymisperuste — 17 päivänä toukokuuta 1977 annetun kuudennen neuvoston direktiivin 77/388/ETY 4 artiklan 5 kohta (EYVL 1977, L 145, s. 1).

41 — Tuomion 15 kohta.

42 — Ks. alaviite 35.

39. Direktiivillä 80/723/ETY [43] pyritään varmistamaan valtiontukea koskevien perustamissopimuksen määräysten tehokas soveltaminen siten, että julkisia ja yksityisiä yrityksiä kohdellaan ilman syrjintää. Tarkemmin sanottuna direktiivin tarkoituksena on helpottaa komission harjoittamaa seurantaa eli mahdollistaa se, että komissio voi tutkia, liittyykö viranomaisten julkisille yrityksille suoraan tai välillisesti siirtämiin julkisiin varoihin valtiontukea. Asiayhteys, jossa direktiivi annettiin, eroaa selvästikin käsiteltävänä olevan asian tosiseikoista, enkä näe syytä siihen, miksi direktiivissä tehty selkeä ero sen suhteen, toimiiko valtio julkisen viranomaisen vai omistajan ominaisuudessa, olisi merkityksellinen tämän asian kannalta. Lisäksi yhteisöjen tuomioistuin on todennut tämän eron "perustuvan siihen, että tunnustetaan se, että valtio voi toimia joko käyttämällä julkista valtaa tai harjoittamalla luonteeltaan teollista tai liiketaloudellista elinkeinotoimintaa tarjoten tavaroita tai palveluja markkinoilla"; [44] tämän eron perusteella kuninkaan asetuksella asetettu kielto vaikuttaa joka tapauksessa pikemminkin julkisen vallan käyttämiseltä kuin elinkeinotoiminnan harjoittamiselta.

40. Näin ollen päättelen, että tässä menettelyssä kyseessä oleva toimenpide, jolla kielletään tiettyjä Belgian asukkaita hankkimasta Belgian kuningaskunnan lokakuussa 1994 liikkeeseen laskemia euroobligaatioita, rikkoo 73 b artiklaa, ellei toimenpiteelle ole erityisiä perusteita.

43 — Ks. alaviite 33.

44 — Asia 118/85, komissio v. Italia, tuomio 16.6.1987 (Kok. 1987, s. 2599, 7 kohta).

Kiellon mahdolliset perustelut

41. Belgia väittää toissijaisesti, että jos riidanalaisen toimenpiteen toteuttajana pidetään valtiota, toimenpidettä voidaan perustella useilla syillä, ja se on oikeasuhteinen.

42. Belgia käsittelee kiellon perusteluja ja suhteellisuusperiaatetta erikseen. Tarkastelen ensin Belgian väitteitä, joiden mukaan hankintakieltoa voidaan perustella useilla syillä. Tältä osin on esitetty kolme seikkaa, jotka lienevät esitetyn erillisinä kiellon perusteluina. Ensinnäkin Belgia viittaa 73 d artiklan 1 kohdan b alakohtaan, jonka mukaan jäsenvaltiot voivat toteuttaa kaikki toimenpiteet, jotka ovat välttämättömiä, jotta estetään kansallisten lakien ja asetusten rikkominen erityisesti verotuksen alalla, mikäli toimenpiteet eivät ole keino mielivaltaiseen syrjintään taikka pääomien ja maksujen vapaan liikkuvuuden peiteltyä rajoittamista. Seuraavaksi Belgia esittää toimenpiteen perusteluksi kaksi muuta seikkaa, jotka eivät perustu perustamissopimukseen vaan ne on analogisesti johdettu yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä, joka koskee mahdollisia perusteita sijoittautumisvapauden rajoittamiselle verotussyistä: Belgia vetoaa tarpeeseen säilyttää verotuksen johdonmukaisuus, minkä yhteisöjen tuomioistuin

tunnusti asioissa Bachmann[45] ja komissio vastaan Belgia,[46] sekä tarpeeseen varmistaa verovalvonnan tehokkuus, minkä yhteisöjen tuomioistuin tunnusti yhdeksi yleistä etua koskevista pakottavista syistä asiassa Futura.[47]

Perustamissopimuksen 73 d artiklan 1 kohdan b alakohta

43. Belgia toteaa 73 d artiklan 1 kohdan b alakohdasta, että yksi euro-obligaatiomarkkinoiden olennaisista edellytyksistä on se, että liikkeeseenlaskija ei kanna veroa, minkä vuoksi kaikissa euro-obligaatioita koskevissa asiakirjoissa on oltava maininta, jonka mukaan lainanottaja ei pidätä maksettavasta korosta veroa, tai "gross up -lauseke".[48] Se, että Belgia turvautuu euro-obligaatiomarkkinoihin, aiheuttaa verotukseen liittyvän ongelman: koska veronpidätyksestä luopuminen on kyseisille markkinoille ominaista, on toteutettava toimenpiteitä sen varmistamiseksi, että Belgiassa asuvat henkilöt eivät välty veroilta hankkimalla ulkomailla liikkeeseen laskettuja velkakirjoja. Belgiassa asuvia henkilöitä koskeva velkakirjojen hankintakielto on ainoa toimenpide syrjinnän välttämiseksi niiden Belgiassa asuvien henkilöiden, jotka hankkivat velkakirjoja Belgiassa ja joilta sen vuoksi pidätetään vero, ja niiden Belgiassa asuvien henkilöiden välillä, joilta ei pidätetä kyseistä veroa, koska he ovat hankkineet veronpidätyksestä vapautettuja euro-obligaatioita. Hankintakielto on perusteltu lähinnä siksi, että Belgian on voitava toimia kansainvälisillä rahoitusmarkkinoilla siten, että se kykenee hoitamaan velkansa asianmukaisella tavalla ja samoista lähtökohdista kuin yksityiset toimijat. Sen on siis oltava asemassa, jossa se voi mukautua markkinoiden ominaispiirteisiin, koska muuten sen lainaa ei luokitella euro-obligaatioksi, eikä se saa tukea rahoituspalvelujen välittäjiltä eivätkä sijoittajat luota siihen.

44. Belgian perusteluna näyttää siis olevan lähinnä se, että hankintakielto on tarpeen, jotta Belgia voi hankkia lainarahoitusta kansainvälisiltä rahamarkkinoilta. Riippumatta siitä, kuinka paikkansapitävä tämä perustelu on taloudellisesti, en ymmärrä, kuinka perustelu voidaan sellaisenaan liittää 73 d artiklan 1 kohdan b alakohdan edellytyksiin.

45. On kuitenkin mahdollista, että Belgia pyrkii käyttämään uudestaan perustelua, jonka se esitti oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn aikana ja jonka mukaan toimenpide on 73 d artiklan 1 kohdan b ala-

45 — Asia C-204/90, Bachmann, tuomio 28.1.1992 (Kok. 1992, s. I-249; Kok. Ep. XII, s. I-1).

46 — Asia C-300/90, komissio v. Belgia, tuomio 28.1.1992 (Kok. 1992, s. I-305).

47 — Asia C-250/95, Futura Participations ja Singer (Kok. 1997, s. I-2471).

48 — Oletettavasti tällä tarkoitetaan vaatimusta, jonka mukaan tosiasiallinen maksusuoritus kattaa korosta kannettavan veron.

kohdan mukainen, koska sen tavoitteena on estää veronkierto. Sekä kyseisestä määräyksestä, joka koskee toimenpiteitä, joilla "estetään verotusta — — koskevien jäsenvaltioiden lakien ja asetusten rikkominen", että yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä [49] käy selvästi ilmi, että toimenpiteet veronkierron estämiseksi voivat kuulua perustamissopimuksessa tarkoitetun poikkeuksen soveltamisalaan.

46. Lisäksi 73 d artiklan 1 kohdan b alakohdasta, joka rajoittuu toimenpiteisiin, "jotka ovat välttämättömiä", ja yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä [50] käy ilmi, että toimenpiteen on oltava suhteellisuusperiaatteen mukainen, ennen kuin siihen voidaan soveltaa 73 d artiklan 1 kohdan b alakohdassa tarkoitettua poikkeusta; tarkastelen jäljempänä täyttääkö nyt käsiteltävänä olevassa asiassa riidanalainen toimenpide tämän vaatimuksen.

47. Lisäksi komissio kysyy, voiko jäsenvaltio vedota 73 d artiklaan perustellakseen toimenpidettä, jolla pelkästään ja yksinkertaisesti kielletään pääomien vapaa liikkuvuus. Mielestäni tämä perustelu näyttää liittyvän suhteellisuusperiaatteeseen, joten tarkastelen sitä siinä yhteydessä.

Verovalvonnan tehokkuus

48. Belgia katsoo, että toimenpide on perusteltavissa myös tarpeella varmistaa verovalvonnan tehokkuus, minkä yhteisöjen tuomioistuin tunnusti yhdeksi yleistä etua koskevista pakottavista syistä asiassa Futura, [51] ja että koska tätä alaa ei ole yhdenmukaistettu, jäsenvaltioilla on oikeus toteuttaa tarvittavat kansallisen tason toimenpiteet verojen välttelyn ja veronkierron estämiseksi.

49. Asiassa Futura yhteisöjen tuomioistuin ilmeisesti hyväksyi sen, että sijoittautumisvapauden rajoittamista syrjivällä tavalla (kyseisessä tapauksessa vaatimus, jonka mukaan yritysten, joiden kotipaikka on Luxemburgin ulkopuolella ja joilla on sivuliike kyseisessä valtiossa, on pidettävä erillistä kirjanpitoa sivuliikkeensä toiminnasta Luxemburgin verosäännösten mukaisesti ja säilytettävä tähän liittyvää kirjanpitoaineistoa sivuliikkeen sijaintivaltiossa) voidaan perustella ns. Cassis de Dijon -tapauksessa [52] tarkoitetuilla yleistä etua koskevilla pakottavilla syillä, kuten verovalvonnan tehokkuudella. Kuten myöhemmin kuitenkin on ilmennyt useissa

49 — Ks. erityisesti asia Sandoz, alaviite 23 ja tiivistelmä 23 kohdassa edellä.

50 — Ks. asia Brugnoni, alaviite 11 ja tiivistelmä 19 kohdassa edellä; asia Bordessa, alaviite 16 ja tiivistelmä 21 kohdassa edellä; yhdistetyt asiat Sanz de Lera, alaviite 10 ja tiivistelmä 22 kohdassa edellä ja Sandoz, alaviite 23 ja tiivistelmä 23 kohdassa edellä.

51 — Tämä perustelu on ns. Cassis de Dijon -tapauksessa (asia 120/78, Rewe Zentral, tuomio 20.2.1979, Kok. 1979, s. 649, 8 kohta; Kok. Ep. IV, s. 403) yhteisöjen tuomioistuimen alun perin luettelemien perusteiden joukossa.

52 — Ks. alaviite 51.

asioissa, tämä lausuma ei ole aivan oikea vaan verovalvonnan tehokkuudella voidaan perustella ainoastaan toimenpiteitä, joita voidaan soveltaa erotuksetta; toisin sanoen toimenpiteiden erilaista soveltamista — kuten nimenomaan maan asukkaita koskevaa kieltoa — voidaan perustella ainoastaan perustamissopimuksessa määrätyillä nimenomaisilla poikkeuksilla. [53]

Tarve turvata verotuksen johdonmukaisuus

51. Belgia perustelee toimenpidettä myös tarpeella turvata verotuksen johdonmukaisuus, sellaisena kuin yhteisöjen tuomioistuin on sen tunnustanut asioissa Bachmann [57] ja komissio vastaan Belgia. [58]

50. Mielestäni tätä asiaa ei ole tarpeen pohtia, vaikka yhdynkin näkemykseen, jonka mukaan syrjiviä toimenpiteitä voidaan perustella ainoastaan perustamissopimuksessa määrätyillä poikkeuksilla. Kuten edellä mainittiin, [54] toimenpiteet veronkierron estämiseksi — mikäli ne ovat oikeasuhteisia — kuuluvat selvästikin 73 d artiklan 1 kohdan b alakohdan soveltamisalaan; lisäksi yhteisöjen tuomioistuin totesi asiassa Sanz de Lera, [55] että toimenpiteet, jotka ovat tarpeen tiettyjen rikkomusten estämiseksi ja jotka ovat luvallisia direktiivin 88/361/ETY 4 artiklan 1 kohdan nojalla, [56] verovalvonnan tehokkuuden varmistamiseksi toteutettavat toimenpiteet mukaan luettuina, kuuluvat myös 73 d artiklan 1 kohdan b alakohdan soveltamisalaan. Näin ollen ei ole tarpeen vedota tehokkaaseen verovalvontaan pakottavana syynä, kuten asiassa Futura.

52. Asia Bachmann [59] on myös herättänyt keskustelua, koska siinä yhteisöjen tuomioistuin näytti jälleen hyväksyvän sen, että toimenpiteen erilaista soveltamista voitaisiin perustella verotuksen johdonmukaisuudella, joka on ilmeisesti uusi ns. Cassis de Dijon -tapauksessa [60] tarkoitettu pakottava syy. Yhteisöjen tuomioistuin näyttää hyväksyneen asiassa Bachmann kuitenkin sen, että työntekijöiden vapaan liikkuvuuden perusteella arvioituna tarkasteltavana olevaa lainsäädäntöä sovelletaan erotuksetta kaikkiin (työntekijöiden kansalaisuudesta riippumatta), [61] ja sen päätöstä on ehkä syytä tarkastella tätä taustaa vasten. Joka tapauksessa en pidä

53 — Ks. esim. asia C-118/96, Safir, tuomio 28.4.1998 (Kok.1998, s. I-1897, julkisasiamies Tesauron ratkaisuehdotuksen 34—36 kohta); asia C-311/97, Royal Bank of Scotland, tuomio 29.4.1999 (Kok. 1999, s. I-2651, 32 kohta) ja asia C-55/98, Skatteministeriet, tuomio 28.10.1999 (Kok. 1999, s. I-7641, tuomion 25 kohta ja julkisasiamies Saggion ratkaisuehdotuksen 30 kohta).

54 — Ks. 45 kohta.

55 — Ks. alaviite 10 ja tiivistelmä 22 kohdassa edellä.

56 — Ks. alaviite 7.

57 — Ks. alaviite 45.

58 — Ks. alaviite 46.

59 — Tässä yhteydessä viittaan myös asiaan komissio v. Belgia, koska käsiteltävänä olleet asiat ja niistä tehdyt päätökset olivat kummassakin tapauksessa käytännössä samat.

60 — Ks. alaviite 51. Ks. esim. julkisasiamies Tesauron ratkaisuehdotuksen 33 kohta ja sitä seuraavat kohdat asiassa Safir, alaviite 53, sekä julkisasiamies La Pergolan 24.6.1999 esittämä ratkaisuehdotus asiassa C-35/98, Verkooijen, tuomio 6.6.2000, Kok. 2000, s. I-4071, 23 kohta.

61 — Ks. tuomion 8 ja 9 kohta.

verotuksen johdonmukaisuutta tähän asiaan soveltuvana perusteluna jäljempänä esitettävistä syistä.

53. Bachmann ja komissio vastaan Belgia ovat ainoat asiat, joissa tämä perustelu on hyväksytty; niissä tarkasteltiin sitä, oliko kansallinen lainsäädäntö, jonka mukaan eläke- ja henkivakuutusmaksuista verovähennyskelpoisia olivat vain Belgiassa suoritetut maksut, sopusoinnussa EY:n perustamissopimuksen 48 artiklan (josta on muutettuna tullut EY 39 artikla) kanssa. Yhteisöjen tuomioistuimen näkemykseen selvästikin vaikutti kytkös tai suora yhteys vakuutusmaksujen vähennyskelpoisuuden ja toisaalta niiden summien verottamisen välillä, jotka vakuutuksenantajan oli maksettava vanhuuden ja kuoleman varalta tehtyjen vakuutussopimusten nojalla, mikä merkitsi sitä, että tulojen menetys, joka aiheutui siitä, että henkivakuutusmaksut voitiin vähentää veronalaisesta kokonaistulosta, hyvitettiin verottamalla niitä eläkkeitä, elinkorkoja ja pääomia, jotka vakuutuksenantajien oli maksettava;[62] yhteisöjen tuomioistuin päätti, että kyseessä olleiden säännösten kaltaisia säännöksiä voitiin perustella tarpeella turvata koko verojärjestelmän johdonmukaisuus. Näiden tuomioiden antamisen jälkeen jäsenvaltiot ovat useaan otteeseen pyrkineet perustelemaan tiettyjä verosäännöksiä tarpeella turvata verotuksen johdonmukaisuus. Kaikissa näissä asioissa yhteisöjen tuomioistuin on hylännyt tämän perustelun, koska sen mielestä tällaista suoraa yhteyttä ei ole.[63]

54. Nyt käsiteltävänä olevassa asiassa kieltoa ei komission mielestä voida perustella verotuksen johdonmukaisuudella, koska ei ole olemassa verotuksellisen edun (esim. vakuutusmaksujen vähennyskelpoisuuden) ja sitä vastaavan menetyksen (esim. vakuutussopimuksen mukaisesti maksettavien summien verottamisen) välistä suoraa yhteyttä: päättäessään hankkia varoja euro-obligaatiomarkkinoilta valtio luopui vapaaehtoisesti edusta eli korkotuotosta pidätettävästä verosta. Kieltoa ei myöskään voida analysoida vastaavan menetyksen kannalta, sillä ensinnäkin Belgiassa asuvien henkilöiden korkotuotoista periaatteessa kannetaan veroa Belgiassa ja toiseksi veronkierto on ongelma, joka liittyy kaikenlaisiin ulkomaisiin tuloihin ja erityisesti Belgiassa asuvien henkilöiden muissa jäsenvaltioissa hankituista arvopapereista saamiin tuloihin.

55. Belgian mielestä asioiden välillä kuitenkin on vaadittu yhteys. Veronpidätyksestä luopuminen ei ole veropoliittinen toimenpide; se koskee Belgian valtiota euro-obligaatioihin perustuvan ottolai-

62 — Ks. tuomion 21—23 kohta. Ks. myös alaviitteessä 60 mainitussa asiassa Verkooijen 6.6.2000 annettu tuomio, 56—58 kohta.

63 — Ks. asia C-80/94, Wielockx, tuomio 11.8.1995 (Kok. 1995, s. I-2493, 24 kohta); alaviitteessä 29 mainittu asia C-484/93, tuomion 16 ja 17 kohta; asia C-107/94, Asscher, tuomio 27.6.1996 (Kok. 1996, s. I-3089, 56—60 kohta); asia C-264/96, ICI, tuomio 16.7.1998 (Kok. 1998, s. I-4695, 29 kohta); asia C-294/97, Eurowings Luftverkehrs, tuomio 26.10.1999 (Kok. 1999, s. I-7447, 41 ja 42 kohta); alaviitteessä 53 mainittu asia Skatteministeriet, tuomion 24 kohta; julkisasiamies La Pergolan alaviitteessä 60 mainitussa asiassa Verkooijen 24.6.1999 esittämän ratkaisuehdotuksen 25 kohta ja sitä seuraavat kohdat sekä 14.12.1999 esittämän ratkaisuehdotuksen 6 ja 7 kohta ja asia C-251/98, Baars, tuomio 13.4.2000, Kok. 2000, s. I-2787, 40 kohta.

nauksen luonteen perusteella. Se on välttämätön edellytys sille, että valtio voi hankkia varoja kyseisiltä kansainvälisiltä markkinoilta julkista velanhoitoa koskevien hyvien käytäntöjen mukaisesti. Kun valtio harjoittaa ottolainausta kotimaanmarkkinoilla, vero voidaan epäilemättä pidättää. Valtio ei voi kuitenkaan rajoittaa ottolainaustaan tähän, sillä seurauksena voisi olla valtion tulojen menetys epäedullisten markkinaedellytysten vuoksi; ennen kaikkea valtio ei voi turvata riittävää rahoitusta pelkästään kotimaisella ottolainauksella varsinkaan silloin, kun velka on jälleenrahoitettava muuna valuuttana, kuten tässä tapauksessa.[64] Tämän vuoksi valtion on ensinnäkin voitava varmistaa, että veronpidätyksestä luopumisesta ei aiheudu veronkiertoa, ja toiseksi välttää se, että syntyisi samanaikaisesti kotimaiset lainamarkkinat, joilla pidätetään veroa, ja euro-obligaatiomarkkinat, joilla ei pidätetä veroa, siten että Belgiassa asuvilla henkilöillä olisi pääsy kummillekin markkinoille. Myyntikielto antaa mahdollisuuden sovitella näitä vaatimuksia ja turvata lainojen liikkeeseen laskemista koskevan politiikan johdonmukaisuus.

56. Lisäksi Belgian mielestä veronpidätyksen mahdollisuuden ja lopullisen veron välillä on selvä korrelaatio. Tilastotietojen mukaan arvopaperituottoja, varsinkaan veronpidätyksestä vapautettujen ulkomaisten arvopapereiden tuottoja, ei juurikaan ilmoiteta verottajalle. Veronpidätyksestä luopumisen — joka on euro-obligaatioiden käytön vääjäämätön seuraus — ja obligaatioiden korkotuotosta kannettavan veron lähes varman saamatta jäämisen läheinen yhteys pakottaa valtion etsimään johdonmukaista ratkaisua, jolla turvataan valtiovarainministeriön edut antamatta belgialaisille veronmaksajille mahdollisuutta veronkiertoon. Valtion luopuminen ottolainauksesta euro-obligaatiomarkkinoilla ei ole toivottava ratkaisu. Ratkaisuksi ei kelpaa myöskään komission kannattama varmennusjärjestelmä, koska markkinat ja rahoituspalvelujen välittäjät yleensä kieltäytyvät käyttämästä sellaista ja koska se voisi vakavasti heikentää valtion kykyä ottaa euro-obligaatiomarkkinoilla lainoja edullisin ehdoin. Ainoastaan myyntikielto antaa mahdollisuuden sovitella kahta pakottavaa syytä. Näin ollen riidanalaisella toimenpiteellä turvataan valtion lainojen liikkeeseenlaskua ja niistä saatavia tuloja koskevan järjestelmän johdonmukaisuus ja annetaan valtiolle vapaus toimia euro-obligaatiomarkkinoilla.

57. Tunnustan, että minun on vaikea seurata Belgian perusteluja. Minulle ei ole selvää, mitä korrelaatiota Belgia puolustaa. Nyt käsiteltävä asia ei koske veronpidätyksestä luopumista. Riidan kohteena ei ole mitään verotuksellista menetystä kuten asioissa, joihin tällä perusteella aiemmin on vedottu ja joissa kyseessä ovat olleet tietyt selkeästi tunnistettavat verotukselliset edut tai menetykset. Tämä asia koskee tiettyjen arvopapereiden hankintakieltoa. Belgia näyttää olevan sitä mieltä, että kielto on perusteltu ensinnäkin siksi, että sen on tarpeen jälleenrahoittaa julkinen velkansa euro-obligaatiomarkkinoiden avulla, ja toiseksi siksi, että se haluaa estää veronkierron. Kuvailtu asiayhteys, jossa riidanalainen toimenpide toteutettiin, on mielestäni kaukana keskenään vastakkaisten

64 — Tämä perustelu ei selvästikään enää päde, kun molemmat jäsenvaltiot kuuluvat euroalueeseen.

verotukselliston etujen ja menetysten suorasta tasapainottamisesta, joka on ainoa yhteisöjen tuomioistuimen hyväksymä peruste verotuksen johdonmukaisuuden turvaamiselle. [65]

58. Näin ollen päättelen, että jäsenvaltiossa asuville henkilöille asetettua euro-obligaatioiden hankintakieltoa ei voida perustella verotuksen johdonmukaisuudella. Kuten edellä kuitenkin todettiin, [66] kieltoa voidaan mielestäni perustella veronkierron estämisellä 73 d artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaisesti, kunhan kielto on oikeasuhteinen. Seuraavaksi tarkastelen tätä seikkaa.

Onko kielto oikeasuhteinen?

59. Vaikka pääomien vapaata liikkuvuutta rajoittavaa toimenpidettä voitaisiin perustella jollakin 73 d artiklan 1 kohdan b alakohdassa tarkoitetulla seikalla, se on laillinen vain mikäli se on lisäksi oikeasuhteinen: [67] toimenpiteellä on voitava taata sen tavoitteen toteuttaminen, johon sillä pyritään, eikä sillä saa ylittää sitä, mikä on tarpeen tämän tavoitteen saavuttamiseksi.

60. Komissio katsoo, että vaikka kielto olisi perusteltavissa jollakin Belgian esittämällä seikalla, se ei kuitenkaan ole oikeasuhteinen, koska se ei ole välttämätön eikä tarkoituksenmukainen asetetun tavoitteen saavuttamiseksi.

61. Oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn alkuvaiheesta lähtien Belgia on väittänyt, että kielto on sopusoinnussa yhteisön oikeuden kanssa, koska Belgiassa asuvia henkilöitä koskeva Saksan markan määräisten valtionobligaatioiden hankintakielto estää kyseisiä henkilöitä välttymästä Belgian verojen maksusta vilpillisellä tavalla jättämällä saadut korkotuotot ilmoittamatta verottajalle ottaen huomioon, että Belgian valtio on luopunut arvopapereiden korkotuottojen tavanomaisesta veronpidätyksestä. Komissio vastaa, että koska Belgia itse päätti hankkia varoja laskemalla liikkeeseen euro-obligaatioita itse määrittämillään ehdoilla, se ei (tosiasiallisesti) voi vedota kiellon välttämättömyyteen.

62. Belgia esittää vastineessaan, että tarkasteltavana olevaa ottolainausta ei olisi voitu korvata muuntyyppisellä ottolainauksella, johon ei liity samanlaista veronkiertovaaraa, koska euro-obligaatioiden markkinaedellytykset ovat täysin erilaiset ja edullisemmat kuin vastaavien kotimaisten velkakirjojen; kotimaassa liikkeeseen laskettu velkakirja ei ollut tarkoituksenmukainen kyseisen velkakirjan korvike. Belgian hallitus esittää yksityiskohtaiset perustelut sille, että se turvautui Saksan markan määräiseen ottolainaukseen vuonna 1994; ensisijaisesti tämä liittyi vuonna 1993 ilmenneisiin Euroopan

65 — Ks. vastaavasti julkisasiamies Tesauron asiassa Safir esittämän ratkaisuehdotuksen 37 kohta, alaviite 53 ja alaviitteessä 60 mainittu asia Verkooijen, tuomion 57 ja 58 kohta.

66 — Ks. 45 kohta.

67 — Ks. esim. alaviitteessä 10 mainittu asia Sanz de Lera, tuomion 22 ja 23 kohta.

valuuttajärjestelmän (EMS) ongelmiin, joiden vuoksi korot nousivat Belgiassa korkeammalle kuin Saksassa. Lisäksi yksityisillä velkakirjoilla saadaan paljon vähemmän rahaa ja niiden myyminen on vaikeampaa. Näin ollen nämä kaksi ottolainauksen tyyppiä eivät ole keskenään vaihdettavissa.

63. Kun valtio päättää edellä mainituista syistä hankkia varoja kansainvälisiltä markkinoilta, sen on joka tapauksessa noudatettava kyseisillä markkinoilla sovellettavia sääntöjä. Yhteisön oikeus ei saa Belgian mukaan estää jäsenvaltiota ottamasta velanhoidossaan huomioon budjettia koskevia ja taloudellisia rajoitteita eikä käyttämästä tarkoituksenmukaisimpia kansainvälisillä markkinoilla saatavana olevia rahoitusinstrumentteja. Yhteisön oikeus ei saa myöskään rajoittaa jäsenvaltion valinnanvapautta varsinkaan niihin yksityisiin toimijoihin nähden, joiden kanssa se kilpailee.

64. Lopuksi Belgia pyrkii kumoamaan komission väitteen, jonka mukaan kyseiselle liikkeeseenlaskulle oli olemassa vaihtoehtoja, joiden avulla olisi voitu välttyä pääomien vapaan liikkuvuuden merkittävältä estymiseltä ja Belgia olisi voinut saavuttaa tärkeimmän tavoitteensa eli veronkierron torjunnan jälleenrahoittaessaan samalla velkaansa. Ensinnäkin komissio toteaa, että ilmoitusmenettelyn avulla olisi voitu todistaa arvopaperituottojen saajien henkilöllisyys. Toiseksi keskinäisestä avusta välittömien verojen alalla annetun direktiivin 77/799/ETY [68] mukaan viranomaiset voivat milloin tahansa pyytää toisen jäsenvaltion viranomaiselta kaikkia tietoja, jotka voivat mahdollistaa verovelvolliselta kannettavan veron asianmukaisen määräämisen. Belgian mielestä kumpikaan toimenpide ei olisi toteuttamiskelpoinen vaihtoehto. Tilastoista käy ensinnäkin ilmi, että vain 0,5 prosenttia Belgiassa asuvista henkilöistä ilmoittaa ulkomaiset arvopaperituotot verottajalle. Toiseksi Belgia ei voinut vedota direktiiviin 77/799/ETY, koska jäsenvaltiota, jossa velkakirjat laskettiin liikkeeseen, saattavat sitoa pankkisalaisuutta koskevat oikeussäännöt, jolloin velvollisuus antaa tietoja direktiivin 8 artiklan 1 kohdan nojalla ei koske kyseistä jäsenvaltiota; vaikka asianlaita ei olisikaan näin, muilla jäsenvaltioilla olisi Belgian pankkisalaisuutta koskevien oikeussääntöjen perusteella oikeus kieltäytyä antamasta tietoja Belgialle 8 artiklan 3 kohdassa vastavuoroisuusperiaatteen mukaisesti.

65. Belgian perustelut ovat tiivistäen seuraavat: i) euro-obligaatiomarkkinoihin turvautuminen oli välttämätöntä velan jälleenrahoittamiseksi, ii) kielto oli välttämätön veronkierron estämiseksi ja iii) kielto oli tarkoituksenmukainen, koska mikään vaihtoehtoinen toimenpide ei olisi ollut tehokas.

68 — Jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten keskinäisestä avusta välittömien verojen alalla 19 päivänä joulukuuta 1977 annettu neuvoston direktiivi 77/799/ETY (EYVL 1977, L 336, s. 15).

66. En ole vakuuttunut siitä, että ensimmäinen ehdotettu peruste olisi merkityksellinen suhteellisuuden arvioinnin kannalta. Tavoitteena on selvittää, oliko kielto laillinen, eikä sitä, toimiko Belgia laillisesti turvautuessaan euro-obligaatiomarkkinoihin. Joka tapauksessa en ymmärrä, miten euro-obligaatiomarkkinoihin turvautumista voidaan pitää yhteisön oikeuden kannalta välttämättömänä. Yhteisöjen tuomioistuin on todennut selvästi, että se sallii perusoikeuksia koskevien perustamissopimuksen poikkeuksien soveltamisen vain silloin, kun poikkeuksille asetetut edellytykset täyttyvät kaikilta osin.

67. Toisen ehdotetun perusteen tapauksessa on selvää, että kansallinen toimenpide, jolla estetään verovelvollisia kiertämästä kansallista verolainsäädäntöä vetoamalla 73 b artiklan 1 kohdassa taattuun pääomien vapaaseen liikkuvuuteen, voi olla laillinen 73 d artiklan 1 kohdan b alakohdan nojalla.[69] Ainoassa asiassa, jossa tämä perustelu on hyväksytty, tarkasteltiin kuitenkin yksinkertaisesti lainsäädäntöä, jossa lainasopimuksista määrättiin maksettavaksi leimavero riippumatta sopimuksen tekopaikasta, millä estetään jäsenvaltiossa asuvia henkilöitä hyötymästä verottomuudesta, joka muuten saattaisi liittyä jäsenvaltion rajojen ulkopuolella myönnettyihin lainoihin. Julkisasiamies korosti nimenomaan, että kyseisessä lainsäädännössä ei kielletty rajojen ylitse tehtäviä lainasopimuksia.[70]

68. Seuraavaksi tarkastelen Belgian kolmanneksi ehdottamaa perustelua, jonka mukaan kielto oli tarkoituksenmukainen, koska mikään vaihtoehtoinen toimenpide ei olisi ollut tehokas. Belgian omien väitteiden perusteella minusta kuitenkin vaikuttaa ilmeiseltä, että täydellisellä kiellolla ei voida estää veronkiertoa. Kuten komissio huomauttaa, kielto ei estä Belgiassa asuvia henkilöitä hankkimasta muiden lainanottajien liikkeeseen laskemia euro-obligaatioita, joista heiltä ei myöskään pidätetä veroa eikä ole osoitettu,[71] että sijoituskohteita etsiessään Belgiassa asuvat henkilöt valitsisivat tämän sijasta kotimaanmarkkinoilla liikkeeseen lasketut Belgian valtionobligaatiot, joista suoritetaan veronpidätys. Jos on totta, että 99,5 prosenttia ulkomaisia arvopaperituottoja saavista Belgiassa asuvista henkilöistä kiertää veroja, ei vaikuta kovin todennäköiseltä, että kyseiset henkilöt reagoisivat euro-obligaatioiden hankintakieltoon sijoittamalla vapaaehtoisesti veronpidätyksen alaisiin arvopapereihin, kun tarjolla oli myös veronpidätyksestä vapautettuja arvopapereita. Kuten komissio lisäksi huomauttaa, yhteisöjen tuomioistuin totesi asiassa Leur-Bloem,[72] että yleisellä veronkierron olettamalla ei voida perustella direktiivien tavoitteiden vastaista yleistä verotoimenpidettä; tällainen päätelmä on tehtävä sitäkin suuremmalla

69 — Ks. alaviitteessä 23 mainittu asia Sandoz, tuomion 25 kohta.

70 — Julkisasiamies Léger'n ratkaisuehdotuksen 31 kohta.

71 — Todistustaakka on jäsenvaltiolla, jonka toteuttamat toimenpiteet on riitautettu: ks. vastaavasti asia 227/82, Van Bennekom, tuomio 30.11.1983 (Kok. 1983, s. 3883, 40 kohta), yhdessä EY:n perustamissopimuksen 36 artiklan (josta on muutettuna tullut EY 30 artikla) kanssa.

72 — Asia C-28/95, Leur-Bloem, tuomio 17.7.1997 (Kok. 1997, s. I-4161, 41—45 kohta).

syyllä esillä olevassa asiassa, jossa selkeästi kielletään perustamissopimuksen 73 b artiklassa taatun perusvapauden käyttäminen.

69. Mielestäni tämä on ratkaiseva seikka, sillä se tarkoittaa, että suhteellisuusvaatimus ei täyty. Näin ollen en pidä tarpeellisena sen tutkimista, olisiko Belgia voinut saavuttaa veronkierron estämistä koskevan tavoitteensa komission ehdottamalla tavalla eli toteuttamalla toimenpiteitä, jotka rajoittaisivat pääomien vapaata liikkuvuutta vähemmän kuin tässä asiassa käsiteltävänä oleva selkeä velkakirjojen hankintakielto, esimerkiksi toteuttamalla komission ehdottamia toimenpiteitä.

Ratkaisuehdotus

70. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin

1) toteaa, että Belgian kuningaskunta ei ole noudattanut EY:n perustamissopimuksen 73 b artiklan (josta on tullut EY 56 artikla) mukaisia velvoitteitaan, koska se on kieltänyt Belgiassa asuvia henkilöitä hankkimasta ulkomailla liikkeeseen laskettuja velkakirjoja; ja

2) velvoittaa Belgian kuningaskunnan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.