

Asia C-712/19**Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 98 artiklan 1 kohdan mukainen
ennakkoratkaisupyynnön tiivistelmä****Jättämispäivä:**

24.9.2019

Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin:

Tribunal Supremo (ylin tuomioistuin, Espanja)

Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:

16.7.2019

Valittaja:

Novo Banco S.A.

Vastapuoli:

Junta de Andalucía

Pääasian kohde

NOVO BANCO, S.A:n (entinen Banco Espirito Santo, S. A., Espanjan konttori) tekemä kassaatiovalitus Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Andalusian itsehallintoalueen ylioikeuden hallinnollisten riita-asioiden jaosto) 27.2.2017 antamasta tuomiosta, joka koskee verotustoimenpiteistä julkisen talouden alijäämän pienentämiseksi ja kestävyuden edistämiseksi 3.12.2010 annetun lain 11/2010 (Ley 11/2010, de 3 de diciembre, de medidas fiscales para la reducción del déficit público y para la sostenibilidad) 6 §:n – jossa säädetään Andalusiassa sijaitsevien luottolaitosten asiakkaiden talletuksista kannettavasta verosta (jäljempänä IDECA) – yhteensopivuutta Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (jäljempänä SEUT) 49, 56 ja 63 artiklan ja yhteisestä arvonlisäverojärjestelmästä 28.11.2006 annetun neuvoston direktiivin 2006/112/EY (jäljempänä arvonlisäverodirektiivi) 401 artiklan ja 135 artiklan 1 kohdan d alakohdan kanssa.

Ennakkoratkaisupyyntöön kohde ja oikeudellinen perusta

Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin esittää kaksi ennakkoratkaisukysymystä SEUT 267 artiklan nojalla. Ensimmäisellä ennakkoratkaisukysymyksellä se pyytää määrittämään, onko IDECA sijoittautumisvapautta, palvelujen tarjoamisen vapautta ja pääomien vapaata liikkuvuutta koskevien SEUT 49, SEUT 56 ja SEUT 63 artiklojen vastainen, kun otetaan huomioon, että sillä tarjotaan veroetuja sellaisille pankeille, joihin sitä sovelletaan, jos niiden kotipaikka on Andalusiassa itsehallintoalueella, taikka näiden sinne sijoittuneiden pankkikonttorien tai kyseisen itsehallintoalueen hankkeisiin myönnettyjen lainojen tai niihin suunnattujen investointien määrän perusteella. Toisella ennakkoratkaisukysymyksellä se pyytää selvittämään, voidaanko IDECAa, huolimatta sille laissa 11/2010 annetusta välittömän veron ominaisuudesta, pitää välillisenä verona ja onko se tässä tapauksessa yhdenmukainen arvonlisäverodirektiivin kanssa, kun otetaan huomioon se, mitä tämän direktiivin 401 artiklassa ja 135 artiklan 1 kohdan d alakohdassa säädetään.

Ennakkoratkaisukysymykset

- 1) Onko SEUT 49, SEUT 56 ja SEUT 63 artiklaa, joissa taataan sijoittautumisvapaus, palvelujen tarjoamisen vapaus ja pääomien vapaa liikkuvuus, tulkittava siten, että ne ovat esteenä erityisesti sen kaltaiselle vähennysjärjestelmälle, josta on säädetty IDECAa varten verotustoimenpiteistä julkisen talouden alijäämän pienentämiseksi ja kestävyuden edistämiseksi 3.12.2010 annetun Andalusiassa lain 11/2010 6 §:n 7 momentin 2 ja 3 kohdassa.
- 2) Onko Andalusiassa sijaitsevien luottolaitosten asiakkaiden talletuksista kannettava vero (IDECA) pidettävä välillisenä verona huolimatta sille Andalusiassa lain 11/2010 mainitun 6 §:n 2 momentissa annetusta välittömän veron ominaisuudesta, ja jos näin on, onko sen olemassaolo ja vaatiminen yhteensopivaa arvonlisäveron kanssa, kun otetaan huomioon arvonlisäverodirektiivin 401 artikla ja 135 artiklan 1 kohdan d alakohta.

Unionin oikeussäännöt, joihin viitataan

Euroopan unionin oikeus

Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus (EUVL 2016, C 202, s. 1), 49, 56, 63 ja 267 artikla

Perustamissopimuksen 67 artiklan täytäntöönpanosta 24.6.1988 annettu neuvoston direktiivi 88/361/ETY (EYVL 1988, L 178, s. 5)

Yhteisestä arvonnäverojärjestelmästä 28.11.2006 annetun neuvoston direktiivin 2006/112/EY (EUVL 2006, L 347, p. 1) 401 artikla ja 135 artiklan 1 kohdan d alakohta

Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö

Tuomio 18.7.2007, Oy AA (C-231/05, EU:C:2007:439)

Tuomio 17.11.2009, Presidente del Consiglio dei Ministri (C-169/08, EU:C:2009:709)

Tuomio 1.7.2010, Dijkman ja Dijkman-Lavaleije (C-233/09, EU:C:2010:397)

Tuomio 6.6.2000, Verkooijen (C-35/98, EU:C:2000:294)

Tuomio 7.9.2004, Manninen (C-319/02, EU:C:2004:484), 22 kohta ja sitä seuraavat kohdat

Tuomio 25.10.2012, komissio v. Belgia (C-387/11, EU:C:2012:670)

Kansalliset oikeussäännöt, joihin viitataan

Verotustoimenpiteistä julkisen talouden alijäämän pienentämiseksi ja kestävyuden edistämiseksi 3.12.2010 annettu laki 11/2010 (Ley 11/2010, de 3 de diciembre, de medidas fiscales para la reducción del déficit público y para la sostenibilidad; BOE nro 314, 27.12.2010), 6 §

Yhteenveto tosiseikoista ja menettelystä pääasiassa

- 1 Ks. kohta Pääasian kohde.

Kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian asianosaisten keskeiset perustelut

- 2 Valittajana oleva Novo Banco S.A. vetoaa seuraavien unionin oikeuden sääntöjen rikkomiseen:
 - SEUT 49 ja SEUT 56 artikla, sijoittautumisvapauden ja palvelujen tarjoamisen vapauden osalla.

Se väittää, että verotustoimenpiteistä julkisen talouden alijäämän pienentämiseksi ja kestävyuden edistämiseksi 3.12.2010 annetun lain 11/2010 6 §:ään sisältyvä Andalusian luottolaitosten asiakkaiden talletuksista kannettavaa veroa (IDECA) koskeva sääntely, jolla säädetään veronalaisen määrän yleisistä ja erityisistä vähennyksistä (7 §:n 2 ja 3 momentti), voi loukata kyseisiä perusvapauksia:

- i) koska yleisten vähennysten muotoilun seurauksena on Andalusiaan sijoittautuneiden laitosten ja muualle sijoittautuneiden laitosten erilainen kohtelu, jossa nämä viimeksi mainitut asetetaan epäedullisempaan asemaan, sillä näin otetaan käyttöön pääkonttorin tai yleisten palvelujen sijaitsemisesta Andalusiassa johtuva vähennys, millä puututaan sijoittautumisvapauteen, ja
- ii) koska siihen sisältyy alueelliseen etuun liittyviä ja lähes yksinomaan alueellisesti toimivien säästökassojen ja luotto-osuuskuntien kaltaisten laitosten erityispiirteisiin yhteydessä olevia erityisiä vähennyksiä, mistä seuraa de facto syrjintää luottolaitosten tilanteessa, niiden Andalusiassa alueellisiin etuihin liittymisen mukaisesti. Näkemyksensä tueksi se mainitsee unionin tuomioistuimen 18.7.2007 antaman tuomion Oy AA (C-231/05, EU:C:2007:439) ja 17.11.2009 antaman tuomion Presidente del Consiglio dei Ministri (C-169/08, EU:C:2009:709). Tällainen erilainen kohtelu merkitsee rajoitusta Euroopan unionin muihin jäsenvaltioihin tai Espanjan kuningaskunnan muille itsehallintoalueille sijoittautuneiden yhtiöiden sijoittautumisvapauden harjoittamiselle, ja samalla niistä muodostuu este palvelujen tarjoamisen vapaudelle.
- Lisäksi valittaja väittää, että sama on pääteltävissä Espanjalle 28.2.2012 tiedoksi annetusta Extremaduran ja Andalusiassa itsehallintoalueiden talletusveroa koskevasta Euroopan komission virallisesta ilmoituksesta nro 2011/4057, jossa todetaan seuraavaa: ”[– –] Espanja voi syyllistyä sille SEUT 49, 56 ja 63 artiklasta sekä ETA-sopimuksesta johtuvien velvoitteiden rikkomiseen, koska joidenkin sen alueiden (Andalusiassa itsehallintoalue ja Extremaduran itsehallintoalue) lainsäädännössä annetaan verotuksellisia etuja pankeille, joihin sitä sovelletaan, jos niiden kotipaikka on itsehallintoalueen alueella tai näiden sinne sijoittamien pankkikonttorien tai kyseisen niiden hankkeisiin myönnettyjen lainojen tai suunnattujen investointien määrän perusteella”.
- Perustamissopimuksen 67 artiklan täytäntöönpanosta 24.6.1988 annetun neuvoston direktiivin 88/361/ETY 1 artikla (pääomien vapaa liikkuvuus) ja SEUT 63 artikla, joka koskee pääomien vapaata liikkuvuutta.
- Valittaja väittää, että IDECAa koskeva sääntely saattaa rajoittaa luottolaitosten päättäväisyyttä suhteessa Andalusiassa kerättyihin talletuksiin ja sijoittajien päättäväisyyttä säästöjen kohdentamisen osalta. Se tuo esiin, että erilaisesta verotuksesta säättäminen finanssilaitoksen sijoittautumispaikan tai investointipaikan perusteella rajoittaa pääomien vapaata liikkuvuutta, ja tämän perusteeksi se esittää unionin tuomioistuimen 1.7.2010 antaman tuomion Dijkman ja Dijkman-Lavaleije (C-233/09, EU:C:2010:397). Se muistuttaa, että IDECAa sääntelevän lain perusteluissa mainitaan nimenomaisesti, että sillä pyritään pysäyttämään Andalusiaa vaivaava paikallinen säästöjen pako. Se katsoo, että IDECAN tehokas soveltaminen vääristää finanssilaitosten hallinnon päätöksiä, sillä niillä on taipumus siirtää liiketoimintansa alueille, joissa tätä veroa ei kanneta, tai perustaa se tuotteisiin, joista ei kanneta kyseistä veroa.

- Arvonlisäverodirektiivin 401 artikla ja 135 artiklan 1 kohdan d alakohta.

Valittaja väittää, että valituksenalaisessa tuomioissa IDECAa pidetään välittömänä verona, vaikka se ei voi sitä olla, koska se perustuu liiketoimintaan, tässä tapauksessa taloudellisiin liiketoimiin, samoin kuin arvonlisävero, tarkkaan sanoen finanssipalvelujen suorittamiseen. Se väittää, että molemmat verot kohdistuvat samaan, ja esittää tyytymättömyytensä siihen, että valituksenalaisessa tuomiossa katsotaan, että vero kannetaan passiiva-toimesta (talletusten kerääminen) johtuvasta taloudellisesta kapasiteetista, tavoitteena määritellä IDECA niin, että voidaan välttyä sen samanlaisuudelta arvonlisäveron kanssa, varsinkin kun IDECA kannetaan liiketoimesta, joka sananmukaisesti on arvonlisäveron alaista mutta siitä vapautettua. Lisäksi se vetoaa siihen, että tuomiossa esitetty väite, jonka mukaan IDECAa kannetaan kerättyjen talletusten, eli tuloja tuottavan elementin, oletetusta mahdollisesta tuotosta, on sen näkemyksen mukaan ristiriitainen, kun otetaan huomioon, että talletuksista saaduilla varoilla harjoitetusta rahoitustoiminnasta saadusta taloudellisesta kapasiteetista kannetaan nimenomaan yhteisöveroa tai elinkeinoveroa.

- 3 Junta de Andalucía puolestaan väittää, että IDECA on välitön vero ja että sitä ei kanneta luottolaitosten taloudellisista liiketoimista ja että näin ollen sen osalla ei oteta huomioon tallettajien kansalaisuutta. Sen näkemyksen mukaan kyseessä on vero, jota kannetaan itsehallintoalueen alueella fyysisesti sijaitsevien luottolaitosten keräämien talletusten oletetusta mahdollisesta tuotosta siksi, että niillä on pääkonttori tai sivukonttori kyseisellä alueella, riippumatta siitä, onko kyse andalusialaisista, espanjalaisista taikka muiden itsehallintoalueiden tai jopa muiden jäsenvaltioiden luottolaitoksista. Väitteidensä tueksi se vetoaa unionin tuomioistuimen 7.9.2004 antaman tuomion Manninen (C-319/02, EU:C:2004:484) 22 kohtaan ja sitä seuraaviin kohtiin ja 25.10.2012 annettuun tuomioon komissio v. Belgia (C-387/11, EU:C:2012:670).

Se väittää, että unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan vapaan liikkuvuuden periaatteen perimmäisenä tavoitteena on sisämarkkinoiden suojelu, mikä verotuksen alalla estää erityisesti sellaisten toimenpiteiden käyttöön ottamisen, joilla aiheutetaan kyseisten markkinoiden pirstaloitumista asettamalla eroja kyseisessä jäsenvaltiossa asuvien ja muualla asuvien välille ilman, että tälle on löydettävissä asianmukaista perustetta. Se väittää, että tämän seurauksena itsehallintoalueet voivat ottaa käyttöön veroja ja verotuksellisia toimenpiteitä aina silloin, kun ne eivät ole vapaan liikkuvuuden vastaisia; liikkuvuuden vastaisia ne ovat silloin, kun sen lisäksi, että ne rajoittavat vapaata liikkuvuutta, ne eivät ole oikeutettavissa, tai jos ovat, ne eivät ole oikeasuhteisia tavoitteeseensa nähden.

Junta de Andalucía katsoo, että tämän johdosta ensimmäiseksi on ratkaistava, muodostuuko luottolaitosten talletusten verosta annetun Andalusian lain 6 §:n 7 momentin 2 ja 3 kohdassa vahvistetun kaltaisesta toimenpiteestä, joka antaa mahdollisuuden itsehallintoalueen veron määrän vähentämiseen toteuttamalla tiettyjä investointeja kyseiseen itsehallintoalueeseen, este vapaalle liikkuvuudelle eli tässä yhteydessä pääomien liikkuvuudelle, tai vaikuttaako se tosiasiallisesti

yritysten sijaintiin, mikä on vastoin sijoittautumisvapautta. Jos tällainen este tai rajoitus todetaan, olisi silloin tarkasteltava sitä, onko toimenpiteelle olemassa jotakin toista, sen oikeuttavaa, perustetta ja onko se lisäksi oikeasuhteinen.

Se väittää, että edellisen perusteella on mahdollista sulkea pois se, että luottolaitosten talletuksia koskeva vero muodostaa esteen vapaalle liikkuvuudelle, pääasiallisesti siksi, että sitä ei kanneta liiketoimista vaan verovelvollisten keräämien talletusten määrästä, joten se ei ole toimenpide, joka voi vaikuttaa pääomien liikkuvuuteen. Se lisää, että 6 §:n 7 momentin 2 ja 3 kohtaan sisältyvillä vähennyksillä ei missään tapauksessa luoda erilaista kohtelua itsehallintoalueen alueelle sijoittautuneiden ja muualle sijoittautuneiden välille ja näin ollen espanjalaisten ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltion kansalaisten välille, koska sen soveltaminen ei riipu siitä, missä pankin kotipaikka sijaitsee, vaan sitä sovelletaan samalla tavalla kaikkiin Andalusiassa sijaitseviin ja tämän vuoksi veron alaisiin sivukonttoreihin.

Junta de Andalucía väittää, että lisäksi on suljettava pois se, että lain 11/2010 mainituissa säännöksessä säädetyn vähennyksen suuri määrä aiheuttaisi de facto sen, että pankit veloitetaan investoimaan tiettyihin yhteiskunnallisesti hyödyllisiin hankkeisiin ja näin rajoitetaan pääomien vapaata liikkuvuutta. Se esittää, että on kyse kannustimesta tai toimenpiteestä, jolla pyritään edistämään tuottojen uudelleeninvestointia kyseiselle itsehallintoalueelle, estämättä tällä muita vaihtoehtoisia investointeja.

Erityisesti 200 000 euron vähennyksestä se ilmoittaa, että se on asianmukainen niihin vaatimuksiin nähden, jotka koskevat sekä sitä, että erilaiselle kohtelulle on pätevät perustelut, että toimenpide on oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden, koska IDECAlla ei ole yksinomaan verotukselliset perusteet vaan myös verotukseen kuulumattomia perusteita, koska sillä ei ole vain perimmäisenä tavoitteena varojen kerääminen, vaan sen pääasiallinen tavoite on kannustaa investointeihin autonomiselle alueelle ja edistää alueellista säästämistä.

Yhteenveto ennakkoratkaisupyyntöön perusteluista

- 4 Esitetyn ensimmäisen ennakkoratkaisukysymyksen osalla kansallinen tuomioistuin, hyväksyen osan valittajan päätelystä, esittää epäilyksensä IDECAN yhdenmukaisuudesta mainittujen vapauksien, ja siis niitä turvaavien SEUT 49, SEUT 56 ja SEUT 63 artiklan kanssa, koska veron ja sen olennaisten elementtien tarkastelun, erityisesti verokannan suhteessa vähennysten ulottuvuuteen, etenkin yleiseen Andalusiassa itsehallintoalueella sijaitseville pankeille suunnattuun 200 000 euron vähennykseen, perusteella voidaan katsoa, että se on vero, joka on osoitettu de facto kannettavaksi pankeilta, joiden toimipaikka ei ole tällä itsehallintoalueella, joiden joukossa on pankeja, joiden toimipaikka on muissa Euroopan unionin jäsenvaltioissa, jopa siinä määrin, että säännössä on itsessään säädetty, että vähennykset ylittävät koko veronalaisen määrän (6 §, 7 momentin 4 kohta). Se huomauttaa, että yleinen vähennys on niin merkittävä suhteessa

säädettyihin veronalaisiin määriin, että se tosiasiallisesti muuttaa veron luonnetta ja tekee siitä muualle sijoittuneiden pankkien veron. Kyseinen tuomioistuin esittää samankaltaisia näkemyksiä erityisistä vähennyksistä, joilla on tarkoitus edistää investointeja kyseiselle autonomiselle alueelle ja joissakin tilanteissa yksinomaan tietynlaisille laitoksille, eli säästökassoille tai osuuskunnille; se katsoo, että tästä sääntelystä aiheutuu de facto luottolaitosten sijaintiin perustuvaa syrjintää sen mukaan, onko luottolaitos sidoksissa Andalusian alueellisiin etuihin.

- 5 Toisella ennakkoratkaisukysymyksellään kansallinen tuomioistuin kysyy unionin tuomioistuimelta IDECAN luonteesta. Erityisesti se pyytää selvittämään, onko sitä luonnehdittava välilliseksi veroksi huolimatta välittömän veron ominaisuudesta, joka sille on annettu Andalusian lain 11/2010 6 §:n 2 momentissa, ja jos näin on, onko se yhdenmukainen arvonlisäveron kanssa, kun otetaan huomioon arvonlisäverodirektiivin 401 artikla ja 135 artiklan 1 kohdan d alakohta, koska kyseinen vero kohdistuu talletusten vastaanottamiseen, ja nämä ovat arvonlisäveron alaisia, vaikkakin siitä vapautettuja.

TYÖASIAKIRJA