Downloaded via the EU tax law app / web

Väliaikainen versio

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (toinen jaosto)

16 päivänä joulukuuta 2021 (*)

Ennakkoratkaisupyyntö – Pääomien vapaa liikkuvuus – Suljetut sijoitusrahastot – Avoimet sijoitusrahastot – Kiinteistösijoitukset – Hypoteekki- ja kiinteistörekisterivero – Ainoastaan suljetuille kiinteistörahastoille varattu veroetu – Erilainen kohtelu – Tilanteiden rinnastettavuus – Objektiiviset perusteet erottelulle

Yhdistetyissä asioissa C?478/19 ja C?479/19,

joissa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvista ennakkoratkaisupyynnöistä, jotka Corte suprema di cassazione (ylin tuomioistuin, Italia) on esittänyt 21.12.2018 tekemillään päätöksillä, jotka ovat saapuneet unionin tuomioistuimeen 19.6.2019, saadakseen ennakkoratkaisun asioissa

UBS Real Estate Kapitalanlagegesellschaft mbH

vastaan

Agenzia delle Entrate,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (toinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: ensimmäisen jaoston puheenjohtaja A. Arabadjiev, joka hoitaa toisen jaoston puheenjohtajan tehtäviä, sekä tuomarit I. Ziemele, T. von Danwitz, P. G. Xuereb (esittelevä tuomari) ja A. Kumin,

julkisasiamies: G. Hogan,

kirjaaja: A. Calot Escobar,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

– UBS Real Estate Kapitalanlagegesellschaft mbH, edustajinaan S. Ricci ja M. Serpieri, avvocati,

– Italian hallitus, asiamiehenään G. Palmieri, avustajanaan P. Gentili, avvocato dello Stato,

– Euroopan komissio, asiamiehinään W. Roels ja F. Tomat,

kuultuaan julkisasiamiehen 25.2.2021 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Nyt käsiteltävät ennakkoratkaisupyynnöt koskevat EY 43 ja EY 56 artiklan (joista on muutettuina tullut SEUT 49 ja SEUT 63 artikla) tulkintaa.

2 Nämä pyynnöt on esitetty asioissa, joissa asianosaisina ovat UBS Real Estate Kapitalanlagegesellschaft mbH (jäljempänä UBS Real Estate) ja Agenzia delle Entrate (Italian verohallinto, jäljempänä verohallinto) ja jotka koskevat sitä, että hypoteekki- ja kiinteistörekisteriveron alennus myönnetään ainoastaan suljetuille sijoitusrahastoille eikä avoimille sijoitusrahastoille.

Italian oikeus

Asetus nro 347/1990

3 Hypoteekki- ja kiinteistörekisteriveroja koskevia säännöksiä koskevan yhtenäisen tekstin hyväksymisestä 31.10.1990 annetussa asetuksessa nro 347 (decreto legislativo n. 347 – Approvazione del testo unico delle disposizioni concernenti le imposte ipotecaria e catastale; GURI nro 277, Supplemento ordinario, 27.11.1990, jäljempänä asetus nro 347/1990), sellaisena kuin sitä sovelletaan pääasioissa, säädetään yhtäältä, että kiinteistörekisteriin tehtävään kirjaamiseen ja rekisteröintiin sekä kiinnitysten uudistamiseen liittyvistä muodollisuuksista kannetaan hypoteekkiveroa (imposta ipotecaria). Veron perusteena on luovutetun tai siirretyn kiinteän omaisuuden arvo, ja verokannaksi on vahvistettu 1,6 prosenttia.

4 Toisaalta kyseisessä asetuksessa nro 347/1990 säädetään kiinteistörekisteriverosta (imposta catastale), jota sovelletaan kiinteistörekisteriin kirjatun kiinteää omaisuutta koskevan omistusoikeuden tai muun esineoikeuden haltijan vaihtuessa. Tämä vero on 0,4 prosenttia kiinteistön arvosta.

Asetus nro 58/1998

5 6.2.1996 annetun lain nro 52 8 ja 21 §:ssä tarkoitettuja rahoitusalan välittäjiä koskevien säännösten koonnoksesta 24.2.1998 annetun asetuksen nro 58 (decreto legislativo n. 58 – Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n. 52; GURI nro 71, Supplemento ordinario, 26.3.1998), sellaisena kuin sitä sovelletaan pääasioissa (jäljempänä asetus nro 58/1998), 1 §:ssä, jonka otsikko on ”Määritelmät”, säädettiin seuraavaa:

”1. Tässä asetuksessa käytetään seuraavia määritelmiä:

– –

(k) ’avoimella rahastolla’ tarkoitetaan sijoitusrahastoa, jonka osakkailla on oikeus pyytää milloin tahansa osuuksien lunastamista rahaston toimintaa koskevien sääntöjen mukaisesti

(l) ’suljetulla rahastolla’ tarkoitetaan sijoitusrahastoa, jonka osakkailla on oikeus osuuksien lunastamiseen ainoastaan ennalta määritettyinä määräaikoina – –

– –”

6 Kyseisen asetuksen 36 §:ssä, jonka otsikko on ”Yleiset sijoitusrahastot”, säädettiin seuraavaa:

”1. Sijoitusrahastoa hallinnoi sen perustanut varainhoitoyhtiö tai toinen varainhoitoyhtiö. Viimeksi mainittu voi hallinnoida sekä itse perustamiaan että muiden yritysten perustamia

rahastoja.

– –

3. Sijoitusrahaston omistukseen sovelletaan rahaston sääntöjä. Banca d’Italia [(Italian keskuspankki)] vahvistaa [Commissione Nazionale per le Società e la Borsaa (kansallinen yhtiö- ja pörssilautakunta, Italia; jäljempänä Consob)] kuultuaan näiden sääntöjen laadintaan sovellettavat yleiset kriteerit ja niiden vähimmäissisällön 39 §:ssä säädetyn lisäksi.

– –

6. Jokainen sijoitusrahasto tai jokainen saman rahaston alarahasto muodostaa itsenäisen varallisuuden, joka on kaikissa oikeudellisissa suhteissa erillinen varainhoitoyhtiön ja osakkaiden varallisuudesta sekä kaikista muista kyseisen yhtiön hallinnoimista varoista. – –”

7 Kyseisen asetuksen 37 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Valtiovarainministeri määrittää Banca d’Italian ja Consobin kuulemisen jälkeen annettavassa asetuksessa sijoitusrahastoihin sovellettavat yleiset perusteet, jotka koskevat

a) sijoituksen tarkoitusta

b) sijoittajien ryhmiä, joille osuuksia on tarkoitus tarjota

c) avoimiin ja suljettuihin rahastoihin osallistumisen ehtoja, erityisesti osuuksien liikkeeseen laskemisen aikaväliä ja osuuksien lunastamista, tarvittaessa vähimmäismerkinnän rajaa sekä noudatettavia menettelyjä

d) tarvittaessa vähimmäis- ja enimmäiskestoa

d bis) ehtoja ja edellytyksiä, jota sovelletaan yksinomaan tai pääasiallisesti kiinteistöihin, kiinteistöjä koskeviin esineoikeuksiin ja kiinteistöyhtiöiden osakkuuksiin sijoittavien rahastojen toteuttamaan omaisuuden hankintaan tai apporttina käyttämiseen sekä rahaston perustamishetkellä että sen jälkeen.

– –

2 bis. Edellä 1 momentissa tarkoitetussa asetuksessa säädetään myös asioista, joita suljettujen rahastojen osakkaat käsittelevät kokouksessaan tehdäkseen varainhoitoyhtiöitä sitovia päätöksiä. Kokouksessa päätetään myös varainhoitoyhtiön vaihtamisesta, listautumispyynnöstä, jos siitä ei ole sääntöjä, ja varainhoitokäytäntöjen muutoksista. – –”

8 Saman asetuksen 39 §:ssä, jonka otsikko on ”Rahaston säännöt”, säädettiin seuraavaa:

”1. Kunkin sijoitusrahaston säännöissä määritetään rahaston ominaispiirteet, säännellään sen toimintaa, osoitetaan perustajayritys, hoitaja, jos se on muu kuin perustajayritys, ja talletuspankki, vahvistetaan viimeksi mainittujen välinen tehtäväjako sekä säännellään olemassa olevia suhteita niiden ja osakkaiden välillä.

2. Asetuksessa vahvistetaan erityisesti

a) rahaston nimi ja kesto

b) rahastoon osallistumista koskevat ehdot, todistusten antamista ja lakkaamista sekä osuuksien merkitsemistä ja lunastamista koskevat ehdot ja edellytykset sekä rahaston

lopettamista koskevat ehdot

c) sijoitusten valinnasta ja sijoitusten hajauttamisperusteista vastaavat elimet

d) omaisuuden, rahoitusvälineiden ja muiden arvopapereiden, joihin rahaston varoja voidaan sijoittaa, tyyppi

_ _”

Asetus nro 223/2006

9 Taloudellista ja sosiaalista elvytystä ja julkisten menojen hillitsemistä ja järkeistämistä koskevista kiireellisistä säännöksistä sekä toimenpiteistä tulojen ja veronkierron torjumisen alalla 4.7.2006 annetun asetuksen nro 223 (decreto-legge n. 223 – Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all’evasione fiscale; GURI nro 153, 4.7.2006), sellaisena kuin sitä sovelletaan pääasioissa (jäljempänä asetus nro 223/2006), muutettuna ja laiksi muunnettuna taloudellista ja sosiaalista elvytystä ja julkisten menojen hillitsemistä ja järkeistämistä koskevista kiireellisistä säännöksistä sekä toimenpiteistä tulojen ja veronkierron torjumisen alalla annetun asetuksen nro 223/2006 muuttamisesta ja laiksi muuntamisesta 4.8.2006 annetulla lailla nro 248 (legge n. 248 – Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, recante disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all’evasione fiscale; GURI nro 186, Supplemento ordinario, 11.8.2006), 35 §:n, jonka otsikko on ”Petosten ja veronkierron torjumista koskevat toimenpiteet”, 10 ter momentissa säädetään seuraavaa:

”Tehtäessä kiinteistörekisterimuutoksia ja merkintöjä, jotka liittyvät arvonlisäveron käyttöön ottamisesta ja sääntelemisestä 26.10.1972 annetun tasavallan presidentin asetuksen nro 633 (decreto del presidente della Repubblica n. 633, istituzione e disciplina dell’imposta sul valore aggiunto[; GURI nro 292, Supplemento ordinario, 11.11.1972]) 10 §:n ensimmäisen momentin 8 ter kohdassa tarkoitettuihin liikekiinteistöjen luovutuksiin, joissa sopimuspuolena on [asetuksesta nro 58/1998] ja sen myöhemmistä muutoksista muodostuvan rahoitusalan välittäjiä koskevien säännösten koonnoksen 37 §:ssä ja suljettujen kiinteistörahastojen luomisesta ja sääntelystä 25.1.1994 annetun lain nro 86 (legge n. 86 – Istituzione e disciplina dei fondi comuni di investimento immobiliare chiusi; GURI nro 29, Supplemento ordinario, 5.2.1994) 14 bis §:ssä tarkoitettu suljettu kiinteistörahasto tai leasingyhtiö tai – – pankki ja rahoituspalveluiden välittäjä, siinäkin tapauksessa, että niistä on suoritettava arvonlisävero, pääomahyödykkeiden leasingvuokran ja luovutusten hypoteekki- ja kiinteistörekisteriverojen osuutta, sellaisena kuin se on muutettuna tämän pykälän 10 bis momentilla, alennetaan puoleen. Edellä mainittu säännös tulee voimaan 1.10.2006.”

Ministerin asetus nro 228/1999

10 Sijoitusrahastoihin sovellettavien yleisten kriteerien määrittämistä koskevista säännöistä 24.5.1999 annetun ministerin asetuksen nro 228 (decreto ministeriale n. 228 – Regolamento recante norme per la determinazione dei criteri generali cui devono essere uniformati i Fondi comuni di investimento; GURI nro 164, 15.7.1999), sellaisena kuin sitä sovelletaan pääasioissa (jäljempänä ministerin asetus nro 228/1999), 1 §:n 1 momentin d bis kohdassa säädetään seuraavaa:

”Kiinteistörahastot [ovat] rahastoja, jotka sijoittavat yksinomaan tai pääasiallisesti kiinteistöihin, kiinteistöjä koskeviin esineoikeuksiin ja kiinteistöyhtiöiden osakkuuksiin.”

11 Ministerin asetuksen nro 228/1999 12 bis §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Kiinteistörahastot ovat suljettuja rahastoja.”

Pääasiat ja ennakkoratkaisukysymys

12 UBS Real Estate, joka on sijoitusrahastojen varainhoitoyhtiö, jonka päätoimipaikka on Saksassa ja sivutoimipaikka Italiassa, hallinnoi kahta Saksan oikeuden mukaan perustettua avointa kiinteistösijoitusrahastoa UBS (D) 3 Sector Real Estate Europea (aiemmin UBS (D) 3 Kontinente Immobilien) ja UBS (D) Euroinvest Immobilien Real Estate Investment Fundia (jäljempänä yhdessä UBS-rahastot).

13 Kyseinen varainhoitoyhtiö osti 4.10.2006 UBS-rahastojen lukuun kaksi ammattikäyttöön tarkoitettua kiinteistökokonaisuutta, jotka sijaitsevat San Donato Milanesessa (Italia) ja joita rekisteröidessään se joutui maksamaan verohallinnolle hypoteekki- ja kiinteistörekisteriveroa yhteensä 802 400 euroa yhden kiinteistökokonaisuuden ja 820 900 euroa toisen kiinteistökokonaisuuden osalta.

14 Myöhemmin kyseinen varainhoitoyhtiö sai tietää, että asetus nro 223/2006 oli tullut voimaan ennen hankintoja eli 1.10.2006 ja että kyseisen asetuksen 35 §:n 10 ter momentissa säädettiin hypoteekki- ja kiinteistörekisteriveron alentamisesta puoleen asetuksen nro 58/1998 37 §:ssä tarkoitettujen suljettujen kiinteistörahastojen suorittamien tai niiden lukuun suoritettujen kiinteistöjen hankintojen osalta.

15 Koska tämä sama varainhoitoyhtiö katsoi, että myös avoimilla sijoitusrahastoilla oli oikeus saada tämä alennus, se vaati verohallintoa palauttamaan puolet näinä veroina maksetuista määristä, jotka koskivat kahta kiinteistökokonaisuutta, jotka se oli hankkinut UBS-rahastojen lukuun.

16 Kun UBS Real Estate ei saanut vastausta verohallinnolta, se nosti Commissione Tributaria Provinciale di Milanossa (Milanon maakunnallinen verotuomioistuin, Italia) kanteet näistä kahdesta implisiittisestä hylkäämispäätöksestä. Kyseinen tuomioistuin hylkäsi kanteet 21.12.2009 antamillaan tuomioilla (nro 282/05/09 ja 283/05/09) sillä perusteella, että asetuksella nro 223/2006 Italian lainsäätäjä halusi rajoittaa hypoteekki- ja kiinteistörekisteriveron alennuksen koskemaan ainoastaan suljettuja sijoitusrahastoja.

17 UBS Real Estate valitti molemmista tuomioista Commissione tributaria regionale per la Lombardiaan (Lombardian alueellinen verotuomioistuin, Italia). Kyseinen tuomioistuin hylkäsi valitukset 3.4.2012 antamillaan tuomioilla todeten pääasiallisesti, että Italiassa tunnustettujen ja toiminnassa olevien suljettujen sijoitusrahastojen ja Saksassa tunnustettujen ja toiminnassa olevien avointen sijoitusrahastojen välisten huomattavien erojen vuoksi ei ollut syytä todeta esimerkiksi unionin oikeuden rikkomista erilaisen kohtelun perusteella, koska erilaisiin tilanteisiin voitiin soveltaa erilaisia verojärjestelmiä.

18 Koska UBS Real Estate arvioi muutoksenhakutuomioistuimen katsoneen virheellisesti, että asetuksen nro 223/2006 35 §:n 10 ter momentti oli EY 12, EY 43 ja EY 56 artiklan (joista on muutettuina tullut SEUT 18, SEUT 49 ja SEUT 63 artikla) mukainen, se teki kassaatiovalituksen ennakkoratkaisua pyytäneeseen tuomioistuimeen Corte suprema di cassazioneen (ylin tuomioistuin, Italia). Se vetoaa kassaatiovalitustensa tueksi muun muassa siihen, että koska

muutoksenhaussa katsottiin, että edellisessä kohdassa mainitut kaksi sijoitusrahastotyyppiä olivat erilaisissa tilanteissa, joita voitiin kohdella eri tavoin, vaikka tällaisilla eroilla ei ollut merkitystä asetuksen nro 223/2006 35 §:n 10 ter momentin tarkoituksen kannalta, pääomien vapaata liikkuvuutta ja sijoittautumisvapautta koskevia perustamissopimuksen määräyksiä ei ollut noudatettu.

19 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin korostaa ensinnäkin, että kansallinen lainsäätäjä oli viime vuosina kohdistanut useita lainsäädäntötoimia suljettuja kiinteistösijoitusrahastoja koskevaan Italian verojärjestelmään. Sen mukaan kyseisillä lainsäädäntötoimilla on ollut kaksi erilaista tavoitetta: niillä on pyritty edistämään tietyn varainhoitovälineen kehittämistä ja rajoittamaan sen käyttöä verolainsäädännön kiertämistarkoituksessa.

20 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin selventää tämän jälkeen kyseisen kahden sijoitusrahastotyypin erityispiirteitä. Se selittää tältä osin yhtäältä, että sijoitusrahastoja koskevassa Italian säännöstössä säädetään suljettujen sijoitusrahastojen osalta, että ne perustaneen varainhoitoyhtiön on lunastettava ainoastaan tiettynä ajanjaksona ostetut osuudet. Näille rahastoille on näin ollen ominaista etukäteen vahvistettu määrä osuuksia, joka ei vaihtele ajan myötä. Koska kyseisten rahastojen kiinteä omaisuus on annettu niille niitä perustettaessa, näitä yhteissijoitusvälineitä voidaan merkitä vain tietyn ennalta vahvistetun ajan kuluessa, ja näin sijoitetun pääoman palauttamista voidaan vaatia vain näiden rahastojen erääntymispäivänä tai tiettyjen vuosien kuluttua niiden perustamisesta. Näiden ajanjaksojen ulkopuolella suljetun sijoitusrahaston osuuksia voidaan ostaa ja myydä ainoastaan arvopaperipörssissä. Tällaisen rahaston voimassaoloaika vaihtelee 10 vuoden ja 30 vuoden välillä, ja sen omaisuus jaetaan lopulta eri osallistujien kesken, tai siinä tapauksessa, että se myydään, mahdollinen voitto jaetaan osallistujille.

21 Toisaalta sovellettavasta Italian säännöstöstä ilmenee, että avoimille sijoitusrahastoille on ominaista niiden omaisuuden vaihtelevuus, sillä omaisuus voi kasvaa tai pienentyä päivittäin uusien merkintöjen tai osuuksien lunastusvaatimusten perusteella. Sitä on näin ollen mahdollista merkitä milloin tahansa, samoin kuin sijoitettu pääoma on mahdollista saada takaisin kokonaan tai osittain milloin tahansa. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin täsmentää tältä osin, että suljetun rahaston sijoittajalla, joka aikoo luopua sijoituksestaan, ei ole muuta vaihtoehtoa kuin luovuttaa osuutensa kolmannelle osapuolelle mutta avoimen rahaston osuuksien haltijalla sitä vastoin on mahdollisuus vaatia tältä rahastolta sen osuuksia vastaavan määrän palauttamista.

22 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa lopuksi, että mahdollinen markkinakriisin puhkeaminen kiinteistöjen hintojen laskun seurauksena saattaisi kannustaa lukuisia avointen sijoitusrahastojen osakkaita vaatimaan osuuksiensa ennenaikaista lunastamista, mistä seuraisi, että tällaisten rahastojen ”maksuvalmiuspuskurit” sulaisivat. Viimeksi mainittujen olisi näin ollen pakko myydä osa hankkimistaan kiinteistöistä niiden normaalia markkina-arvoa alemmalla hinnalla voidakseen vastata näihin lunastusvaatimuksiin. Tästä näkökulmasta tarkasteltuna sen taustalla, että hypoteekki- ja kiinteistörekisteriveron alentaminen on rajoitettu koskemaan ainoastaan suljettuja sijoitusrahastoja, olevana Italian lainsäätäjän tavoitteena saattoi olla edistää ja suosia sellaisten sijoitusrahastojen perustamista, jotka eivät perustu ”vahvasti spekulatiivisiin ja epävarmoihin aikeisiin”. Tällainen lähestymistapa ei kuitenkaan ole täysin arvostelun ulkopuolella, koska sillä tosiasiallisesti rajoitetaan muista jäsenvaltioista peräisin olevia investointeja, koska näistä valtioista peräisin olevat avoimet sijoitusrahastot ovat vähemmän halukkaita hankkimaan ammattikäyttöön tarkoitettuja kiinteistöjä Italiasta.

23 Tässä tilanteessa Corte suprema di cassazione päätti lykätä asioiden käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen, jonka sanamuoto on asioissa C?478/19 ja C?479/19 sama:

”Onko unionin oikeus – ja erityisesti [perussopimusten] sijoittautumisvapautta ja pääomien vapaata liikkuvuutta koskevat määräykset, sellaisina kuin unionin tuomioistuin on tulkinnut niitä – esteenä [asetuksen nro 223/2006] 35 §:n 10 ter momentissa, siltä osin kuin sillä rajoitetaan hypoteekki- ja kiinteistörekisteriverojen huojennus vain suljetuille kiinteistörahastoille, tarkoitetun kaltaisen kansallisen oikeuden säännöksen soveltamiselle?”

24 Unionin tuomioistuimen presidentin 22.7.2019 tekemällä päätöksellä asiat C?478/19 ja C?479/19 yhdistettiin kirjallista ja suullista käsittelyä sekä tuomion antamista varten.

Ennakkoratkaisukysymyksen tarkastelu

25 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee kysymyksellään lähinnä, onko EY 43 ja EY 56 artiklaa (joista on muutettuina tullut SEUT 49 ja SEUT 63 artikla) tulkittava siten, että ne ovat esteenä pääasioissa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle säännöstölle, jossa hypoteekki- ja kiinteistörekisteriveron alennus myönnetään ainoastaan suljetuille sijoitusrahastoille eikä avoimille sijoitusrahastoille.

Asiassa sovellettava liikkumisvapaus

26 Aluksi EUT-sopimuksen määräysten sovellettavuudesta ja Italian hallituksen väitteestä, jonka mukaan kummassakin yhdistetyssä asiassa esitettyyn ennakkoratkaisukysymykseen annettavan vastauksen on perustuttava vaihtoehtoisten sijoitusrahastojen hoitajista ja direktiivin 2003/41/EY ja 2009/65/EY sekä asetuksen (EY) N:o 1060/2009 ja (EU) N:o 1095/2010 muuttamisesta 8.6.2011 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2011/61/EU (EUVL 2011, L 174, s. 1) merkityksellisiin säännöksiin, on riittävää todeta, ettei kyseistä direktiiviä voitu soveltaa pääasioiden taustalla olevien tosiseikkojen tapahtumahetkellä.

27 Koska kyseisessä ennakkoratkaisukysymyksessä viitataan sekä sijoittautumisvapauteen että pääomien vapaaseen liikkuvuuteen liittyviin EUT-sopimuksen määräyksiin, tämän täsmennyksen jälkeen on ratkaistava, kumpaa vapautta pääasioissa sovelletaan (tuomio 6.3.2018, SEGRO ja Horváth, C?52/16 ja C?113/16, EU:C:2018:157, 52 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

28 Tältä osin vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee, että sen määrittämisessä, kuuluuko kansallinen lainsäädäntö jommankumman EUT-sopimuksessa taatun perusvapauden soveltamisalaan, on otettava huomioon kyseessä olevan säännöstön tarkoitus (ks. vastaavasti tuomio 21.6.2018, Fidelity Funds ym., C?480/16, EU:C:2018:480, 33 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio 3.3.2020, Tesco-Global Áruházak, C?323/18, EU:C:2020:140, 51 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

29 On myös muistutettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kansalliset toimenpiteet, joilla säännellään toimia, joilla ulkomailla asuvat tekevät kiinteistösijoituksia jäsenvaltion alueelle, voivat kuulua sekä sijoittautumisvapautta koskevan EY 43 artiklan (josta on muutettuna tullut SEUT 49 artikla) että pääomien vapaata liikkuvuutta koskevan EY 56 artiklan (josta on muutettuna tullut SEUT 63 artikla) soveltamisalaan (ks. vastaavasti tuomio 1.6.1999, Konle, C?302/97, EU:C:1999:271, 22 kohta).

30 Toisen jäsenvaltion alueella tapahtuvaa kiinteän omaisuuden hankkimista, käyttämistä ja luovuttamista koskevan oikeuden, joka on välttämätön sijoittautumisvapautta täydentävä tekijä,

käyttäminen johtaa nimittäin väistämättä pääomanliikkeisiin (ks. vastaavasti tuomio 25.1.2007, Festersen, C?370/05, EU:C:2007:59, 22 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio 11.10.2007, ELISA, C?451/05, EU:C:2007:594, 58 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

31 Pääomanliikkeisiin kuuluvat ne toimenpiteet, joilla henkilöt, jotka eivät asu kyseessä olevassa jäsenvaltiossa, tekevät sinne kiinteistösijoituksia, kuten perustamissopimuksen 67 artiklan täytäntöönpanosta 24.6.1988 annetun neuvoston direktiivin 88/361/ETY (EYVL 1988, L 178, s. 5) liitteessä I olevasta pääomanliikkeiden nimikkeistöstä ilmenee, ja kyseinen nimikkeistö on säilyttänyt pääomanliikkeiden käsitteen määrittämistä koskevan ohjeellisen arvonsa (tuomio 6.3.2018, SEGRO ja Horváth, C?52/16 ja C?113/16, EU:C:2018:157, 56 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

32 Nyt esillä olevissa pääasioissa kyseessä oleva kansallinen säännöstö koskee ammattikäyttöön tarkoitettujen kiinteistöjen luovutuksiin, joissa on osapuolina muun muassa suljettuja kiinteistörahastoja, liittyvän hypoteekki- ja kiinteistörekisteriveron alentamista.

33 Vaikka kyseinen säännöstö saattaakin a priori kuulua sekä EY 43 artiklan että EY 56 artiklan (joista on muutettuna tullut SEUT 49 ja SEUT 63 artikla) alaan, on kuitenkin niin, että kyseisestä säännöstöstä sijoittautumisvapaudelle aiheutuvat mahdolliset rajoitukset olisivat pääasioille ominaisessa asiayhteydessä väistämätön seuraus pääomien vapaan liikkuvuuden rajoittamisesta, eivätkä ne näin ollen olisi peruste sille, että kyseistä säännöstöä tutkittaisiin itsenäisesti SEUT 43 artiklan kannalta (ks. vastaavasti tuomio 6.3.2018, SEGRO ja Horváth, C?52/16 ja C?113/16, EU:C:2018:157, 55 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

34 Kuten julkisasiamies totesi lähinnä ratkaisuehdotuksensa 44 kohdassa, unionin tuomioistuimen hallussa olevasta asiakirja-aineistosta ilmenee lisäksi, että UBS Real Estate hankki kyseiset kaksi kiinteistökokonaisuutta UBS-rahastojen lukuun ainoastaan passiivisena sijoituksena ainoana tarkoituksenaan sijoituksen tekeminen eikä taloudellisen toiminnan aloittaminen kiinteistöissä.

35 Kaiken edellä esitetyn perusteella pääasioissa kyseessä oleva kansallista toimenpidettä on tutkittava yksinomaan primaarioikeuden niiden määräysten kannalta, jotka koskevat pääomien vapaata liikkuvuutta, eli EY 56 artiklan (josta on muutettuna tullut SEUT 63 artikla) kannalta.

Pääomien vapaan liikkuvuuden rajoituksen olemassaolo

36 On todettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan EY 56 artiklan 1 kohdassa (josta on muutettuna tullut SEUT 63 artiklan 1 kohta) pääomanliikkeiden rajoituksina kielletään muun muassa toimenpiteet, joilla aiheutetaan se, että jossakin toisessa valtiossa asuvat henkilöt ovat vähemmän halukkaita tekemään sijoituksia tietyssä jäsenvaltiossa, tai se, että kyseisessä jäsenvaltiossa asuvat henkilöt ovat vähemmän halukkaita tekemään niitä muissa valtioissa (ks. mm. tuomio 2.6.2016, Pensioenfonds Metaal en Techniek, C?252/14, EU:C:2016:402, 27 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio 30.1.2020, Köln-Aktienfonds Deka, C?156/17, EU:C:2020:51, 49 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

37 Koska pääasioissa esitetty kysymys koskee sitä, voivatko suljettujen sijoitusrahastojen ja avointen sijoitusrahastojen väliset erot tehdä mahdolliseksi sen, että näitä kahta rahastotyyppiä kohdellaan verotuksessa eri tavalla, on tutkittava, voiko kiinteistörahaston ”avointa” tai ”suljettua” tyyppiä koskeva kriteeri olla EY 56 artiklan 1 kohdassa (josta on muutettuna tullut SEUT 63 artiklan 1 kohta) lähtökohtaisesti kielletty rajoitus.

38 Tältä osin on korostettava, että kiinteistörahaston muotoa koskeva kriteeri ei itsessään merkitse kotimaisten ja ulkomaisten kiinteistörahastojen erilaista kohtelua.

39 Kansallinen lainsäädäntö, jota sovelletaan erotuksetta maassa asuviin ja ulkomaisiin toimijoihin, voi kuitenkin saada aikaan pääomien vapaan liikkuvuuden rajoituksen. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä näet käy ilmi, että myös erilainen kohtelu, joka perustuu objektiivisiin perusteisiin, voi tosiasiallisesti asettaa rajat ylittävät tilanteet epäedullisempaan asemaan (tuomio 30.1.2020, Köln-Aktienfonds Deka, C?156/17, EU:C:2020:51, 55 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

40 Näin on silloin, kun kansallisessa lainsäädännössä, jota sovelletaan erotuksetta maassa asuviin ja ulkomaisiin toimijoihin, varataan oikeus veroetuun koskemaan ainoastaan sellaisia tilanteita, joissa toimija täyttää edellytykset tai velvoitteet, jotka ovat luonteensa vuoksi tai tosiasiallisesti kotimaisille markkinoille ominaisia, siten, että ainoastaan kotimaisilla markkinoille olevat toimijat voivat täyttää nämä edellytykset tai velvoitteet eivätkä ulkomaiset toimijat, joilla on vastaavanlaisia ominaispiirteitä, yleensä täytä niitä (tuomio 30.1.2020, Köln-Aktienfonds Deka, C?156/17, EU:C:2020:51, 56 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

41 Tältä osin unionin tuomioistuimelle toimitetusta asiakirja-aineistosta ilmenee, että ministerin asetuksen nro 228/1999 12 bis §:n mukaan kiinteistörahastoja voidaan perustaa Italiassa ainoastaan suljettuina kiinteistörahastoina.

42 Kuten julkisasiamies totesi ratkaisuehdotuksensa 75 ja 76 kohdassa, koska ainoastaan muiden jäsenvaltioiden kuin Italian tasavallan oikeuden soveltamisalaan kuuluvat kiinteistörahastot voidaan perustaa avointen sijoitusrahastojen muodossa ja niiltä voidaan näin ollen evätä asetuksen nro 223/2006 35 §:n 10 ter momentissa myönnetty veroetu, kiinteistörahastojen ”avointa” tai ”suljettua” tyyppiä koskevan erottelukriteerin soveltaminen johtaa siihen, että muiden jäsenvaltioiden kuin Italian tasavallan oikeuden soveltamisalaan kuuluvat rahastot asetetaan epäedulliseen asemaan, mikä johtaa erilaiseen kohteluun niiden vahingoksi.

43 Näin ollen on katsottava, että kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, kyseisestä erilaisesta kohtelusta voi seurata, että muiden jäsenvaltioiden kuin Italian tasavallan oikeuden soveltamisalaan kuuluvat avoimet sijoitusrahastot ovat vähemmän halukkaita hankkimaan viimeksi mainitun valtion alueella sijaitsevia ammattikäyttöön tarkoitettuja kiinteistöjä, ja se voi siten merkitä EY 56 artiklassa (josta on muutettuna tullut SEUT 63 artikla) lähtökohtaisesti kiellettyä pääomien vapaan liikkuvuuden rajoitusta.

44 EY 58 artiklan 1 kohdan a alakohdan (josta on tullut SEUT 65 artiklan 1 kohdan a alakohta) mukaan EY 56 artiklalla (josta on muutettuna tullut SEUT 63 artikla) ei kuitenkaan rajoiteta jäsenvaltioiden oikeutta soveltaa niitä verolainsäädäntönsä säännöksiä, joiden mukaan verovelvollisia kohdellaan eri tavoin heidän asuinpaikkansa tai heidän pääomansa sijoituspaikan perusteella.

45 Tätä määräystä on pääomien vapaan liikkuvuuden perusperiaatetta koskevana poikkeuksena tulkittava suppeasti. Näin ollen kyseistä määräystä ei voida tulkita niin, että kaikki verolainsäädäntö, jossa verovelvollisia kohdellaan eri tavoin sen mukaan, missä he asuvat tai mihin valtioon he sijoittavat pääomansa, olisi automaattisesti sopusoinnussa perussopimusten kanssa. EY 58 artiklan 1 kohdan a alakohdassa (josta on muutettuna tullut SEUT 65 artiklan 1 kohdan a alakohta) määrättyä poikkeusta itseään nimittäin rajoittaa EY 58 artiklan 3 kohta (josta on muutettuna tullut SEUT 65 artiklan 3 kohta), jossa määrätään, että mainitun 58 artiklan (josta on muutettuna tullut SEUT 65 artikla) 1 kohdassa tarkoitetut kansalliset säännökset ”eivät saa olla keino mielivaltaiseen syrjintään taikka [EY 56 artiklassa (josta on muutettuna tullut SEUT 63

artikla)] tarkoitetun pääomien ja maksujen vapaan liikkuvuuden peiteltyä rajoittamista” (ks. vastaavasti tuomio 29.4.2021, Veronsaajien oikeudenvalvontayksikkö (Yhteissijoitusyritysten maksamat tulot), C?480/19, EU:C:2021:334, 29 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

46 Unionin tuomioistuin on myös todennut, että EY 58 artiklan 1 kohdan a alakohdan (josta on muutettuna tullut SEUT 65 artiklan 1 kohdan a alakohta) nojalla sallittu erilainen kohtelu on erotettava EY 58 artiklan 3 kohdassa (josta on muutettuna tullut SEUT 65 artiklan 3 kohta) tarkoitetusta kielletystä syrjinnästä. Jotta kansallisten verosäännösten voitaisiin katsoa soveltuvan yhteen pääomien vapaata liikkuvuutta koskevien perussopimusten määräysten kanssa, niissä säädetyn erilaisen kohtelun on koskettava tilanteita, jotka eivät ole objektiivisesti arvioituina toisiinsa rinnastettavissa, tai erilaisen kohtelun on oltava oikeutettua yleistä etua koskevista pakottavista syistä (ks. vastaavasti tuomio 29.4.2021, Veronsaajien oikeudenvalvontayksikkö (Yhteissijoitusyritysten maksamat tulot), C?480/19, EU:C:2021:334, 30 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

Objektiivisesti arvioituina toisiinsa rinnastettavissa olevien tilanteiden olemassaolo

47 Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan rajat ylittävän tilanteen rinnastettavuutta jäsenvaltion sisäiseen tilanteeseen on tutkittava siten, että huomioon otetaan kyseessä olevilla kansallisilla säännöksillä tavoiteltu päämäärä (ks. mm. tuomio 30.4.3030, Société Générale, C?565/18, EU:C:2020:318, 26 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) sekä niiden tarkoitus ja sisältö (ks. mm. tuomio 2.6.2016, Pensioenfonds Metaal en Techniek, C?252/14, EU:C:2016:402, 48 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

48 Lisäksi vain kyseisessä säännöstössä säädetyt merkitykselliset erotteluperusteet on otettava huomioon, kun arvioidaan, ilmentääkö tällaisesta säännöstöstä seuraava erilainen kohtelu tilanteiden objektiivista erilaisuutta (ks. vastaavasti tuomio 2.6.2016, Pensioenfonds Metaal en Techniek, C?252/14, EU:C:2016:402, 49 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

49 Kuten julkisasiamies totesi ratkaisuehdotuksensa 78 kohdassa, tältä osin on ensinnäkin todettava, että tutkittaessa sitä, ovatko avoimien kiinteistörahastojen ja suljettujen kiinteistörahastojen tilanteet objektiivisesti arvioituina erilaiset, pääasiallisena ongelmana on se, ettei ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin esitä selvästi sitä syytä, jonka vuoksi pääasioissa kyseessä olevasta veroedusta on säädetty Italian oikeudessa.

50 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin nimittäin käytti kansallisessa säännöstössä myönnetyn veroedun tavoitteesta ainoastaan yleisiä ilmaisuja todetessaan, että suljettuja kiinteistörahastoja koskeviin verosäännöksiin on kohdistunut viime vuosina useita lainsäädäntötoimia, joilla on ollut kaksi vastakkaista tavoitetta: niillä on pyritty edistämään tietyn varainhoitovälineen kehittämistä ja rajoittamaan sen käyttöä lainsäädännön kiertämiseen. Kyseinen tuomioistuin huomautti, että mahdollinen markkinakriisin puhkeaminen kiinteistöjen hintojen laskun seurauksena voisi kannustaa lukuisia avointen sijoitusrahastojen osakkaita vaatimaan osuuksiensa ennenaikaista lunastamista, mistä seuraisi, että tällaisten rahastojen ”maksuvalmiuspuskurit” sulaisivat. Viimeksi mainittujen olisi näin ollen pakko myydä osa hankkimistaan kiinteistöistä niiden normaalia markkina-arvoa alemmalla hinnalla voidakseen vastata näihin lunastusvaatimuksiin. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa näin ollen, että asetuksen nro 223/2006 35 §:n 10 ter momentissa suljetuille kiinteistörahastoille myönnetyn veroedun taustalla oleva Italian lainsäätäjän tavoite saattoi olla edistää ja suosia sellaisten sijoitusrahastojen perustamista, jotka eivät perustu vahvasti spekulatiivisiin ja epävarmoihin aikeisiin.

51 Toiseksi on todettava, että kirjallisia huomautuksia esittäneiden eri asianosaisten esittämät näkemykset poikkeavat toisistaan huomattavasti, kun kyse on asetuksen nro 223/2006 35 §:n 10

ter momentissa säädetyn veroedun, joka on hypoteekki- ja kiinteistörekisteriveron alentaminen 50 prosentilla asetuksen nro 58/1998 37 §:ssä tarkoitettujen suljettujen kiinteistörahastojen suorittamien tai niiden lukuun suoritettujen kiinteistöjen hankintojen osalta, tavoitteesta.

52 Ensinnäkin UBS Real Estate riitauttaa oletuksen, johon ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tukeutuu, ja väittää, että pääasioissa kyseessä olevan kaltaisen sellaisen säännöksen, jolla alennetaan kiinteistörekisteriverona maksettava määrä puoleen, ratio legis perustuu tarpeeseen välttää se, että toimijat, jotka ostavat ja myyvät usein kiinteistöjä ammattimaisesti, joutuvat kärsimään tästä toiminnasta siten, että ne maksaisivat samat verot kahteen kertaan, toisin sanoen sekä kiinteistön hankintahetkellä että sen myyntihetkellä, mikä vahvistetaan sen mukaan muun muassa Consiglio nazionale del Notariaton (notaarien kansallinen neuvosto, Italia) tutkimuksessa ja Associazione fra le società italiane per azionin (Assonime) (italialaisten osakeyhtiöiden yhdistys) ohjeessa.

53 Tämän jälkeen Italian hallitus katsoo, että suljettujen ja avointen kiinteistörahastojen väliset toiminnalliset ja rakenteelliset erot, olipa kyse merkintämenettelyistä ja osakkuuksien lunastusta koskevista menettelytavoista tai kunkin tällaisen rahastotyypin ominaispiirteistä, osoittavat, että avoimet kiinteistörahastot eivät ole tilanteessa, joka olisi objektiivisesti arvioituna rinnastettavissa suljettujen rahastojen tilanteeseen. Tätä päätelmää tukee sen mukaan lisäksi kansallisen säännöksen syntyhistoria, josta ilmenee, että Italian lainsäätäjän tarkoituksena oli varata tämä veroetu ainoastaan tosiasiallisesti kiinteistöihin kohdistuviin sijoituksiin eikä irtaimeen omaisuuteen kohdistuviin sijoituksiin, vaikka viimeksi mainittuja käytettäisiinkin tilapäisiin kiinteistöhankintoihin, ja kyseisellä säännöstöllä pyritään lähinnä suosimaan suljettujen kiinteistösijoituksia suorittavien rahastojen perustamista Italiassa.

54 Lopuksi Euroopan komissio toteaa, että Italian oikeudessa säädetään yhdestä ainoasta aineellisesta sääntelystä, jota sovelletaan kaikkiin sijoitusrahastoihin, mutta siinä myönnetään veroetu suljettujen kiinteistörahastojen hankinnoille, jotka koskevat ammattikäyttöön tarkoitettuja kiinteistöjä, hypoteekki- ja kiinteistörekisteriveron alentamisen muodossa. Koska suljettujen ja avointen rahastojen pääasiallisena tarkoituksena on antaa osuuksien ostajalle mahdollisuus toteuttaa sijoitus, suljetut ja avoimet kiinteistörahastot ovat komission mukaan täysin toisiinsa rinnastettavissa. Lisäksi, kun otetaan huomioon myös se, että rahaston tavoitteena on hankkia kiinteistöjä niiden edelleen myyntiä varten, suljetut ja avoimet kiinteistörahastot ovat sen mukaan toisiinsa rinnastettavissa.

55 Tässä asiayhteydessä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen, joka yksin on toimivaltainen tulkitsemaan kansallista oikeutta, on otettava huomioon kaikki pääasioissa kyseessä olevaan verolainsäädäntöön liittyvät seikat ja kansallinen verojärjestelmä kokonaisuudessaan ja selvitettävä, mikä on kyseisen säännöksen taustalla oleva pääasiallinen tavoite (ks. vastaavasti tuomio 30.1.2020, Köln-Aktienfonds Deka, C?156/17, EU:C:2020:51, 79 kohta).

56 Jos ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin päätyy katsomaan, että asetuksen nro 223/2006 35 §:n 10 ter momentin tavoitteena on välttää se, että rahastoa rangaistaan kaksinkertaisella verotuksella kiinteistöjen hankinnan ja niiden myöhemmän jälleenmyynnin yhteydessä, on katsottava – tämä tavoite huomioon ottaen ja kuten julkisasiamies totesi ratkaisuehdotuksensa 81 kohdassa – että avoimet ja suljetut rahastot ovat objektiivisesti arvioituna toisiinsa rinnastettavissa tilanteissa.

57 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin voisi sitä vastoin todeta, että pääasioissa kyseessä olevalla kansallisella säännöstöllä tavoitelluilla tavoitteilla pyritään edistämään ja suosimaan suljettujen sijoitusrahastojen perustamista siksi, että nämä eivät perustu vahvasti spekulatiivisiin ja epävarmoihin aikeisiin, ja että tällaiset näkökohdat muodostavat näin perustan sille, että avoimet

rahastot jätetään asetuksen nro 223/2006 35 §:n 10 ter momentissa säädetyn veroedun ulkopuolelle. On kuitenkin todettava, etteivät tällaiset näkökohdat koske erityisesti syitä, jotka erottavat avoimet rahastot suljetuista rahastoista kyseessä olevan veroedun kannalta.

58 Tämän säännöstön tavoitteen ja sisällön osalta on lisättävä, että siinä säädetään hypoteekki- ja kiinteistörekisteriveron alentamisesta 50 prosentilla asetuksen nro 58/1998 37 §:ssä tarkoitettujen suljettujen kiinteistörahastojen suorittamien tai niiden lukuun suoritettujen kiinteistöjen hankintojen osalta ja että tällaisen veroedun osalta näyttää siltä, että suljettu rahasto ja avoin rahasto ovat toisiinsa rinnastettavissa tilanteissa siltä osin kuin molemmat harjoittavat toimintaa, joka käsittää kiinteistöjen hankkimista ja niiden myymistä edelleen ja johon kohdistuu kaksinkertainen verotus.

59 Näin ollen on tutkittava, onko kyseisellä 37 §:llä käyttöön otettu erilainen kohtelu oikeutettu yleistä etua koskevasta pakottavasta syystä.

Yleistä etua koskevan pakottavan syyn olemassaolo

60 On muistutettava, että unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan pääomien vapaan liikkuvuuden rajoitus voidaan hyväksyä ainoastaan, jos se voidaan oikeuttaa yleistä etua koskevilla pakottavilla syillä, jos sillä voidaan taata kyseessä olevan tavoitteen toteutuminen ja jos sillä ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen tämän tavoitteen saavuttamiseksi (ks. vastaavasti tuomio 29.4.2021, Veronsaajien oikeudenvalvontayksikkö (Yhteissijoitusyritysten maksamat tulot), C?480/19, EU:C:2021:334, 56 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

61 Nyt käsiteltävässä asiassa on todettava, että vaikka ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei ole maininnut tällaisia syitä ennakkoratkaisupyynnöissään, se on selittänyt, kuten tämän tuomion 50 kohdassa todetaan, niitä päämääriä, joita lainsäätäjä on tavoitellut suljettujen kiinteistörahastojen verokohtelun alalla, eli pyrkimystä edistää tietyn varainhoitovälineen kehittämistä, pyrkimystä rajoittaa niiden käyttöä lainsäädännön kiertämiseen sekä pyrkimystä, jonka tarkoituksena on edistää ja suosia suljettujen sijoitusrahastojen, jotka eivät perustu vahvasti spekulatiivisiin ja epävarmoihin aikeisiin, perustamista, ja näitä eri lainsäädäntötoimia ovat ohjanneet näkökohdat, jotka liittyvät tarpeeseen rajoittaa kiinteistömarkkinoiden järjestelmäriskejä. Komissio ja Italian hallitus toivat unionin tuomioistuimessa esiin eri oikeuttamisperusteet, ensimmäinen veropetosten ja veronkierron torjunnan ja toinen pääasioissa kyseessä olevan verojärjestelmän johdonmukaisuuden suojaamisen.

62 Aluksi veropetosten ja veronkierron torjunnasta on huomautettava, että unionin tuomioistuin on todennut, että kansallinen toimenpide, jolla rajoitetaan pääomien vapaata liikkuvuutta, voi olla oikeutettu veropetosten ja veronkierron estämiseksi silloin, kun toimenpide koskee erityisesti täysin keinotekoisia järjestelyjä, joilla ei ole taloudellista todellisuuspohjaa ja jotka on toteutettu ainoastaan sen veron kiertämiseksi, joka olisi normaalisti maksettava kyseisen jäsenvaltion alueella harjoitetusta toiminnasta syntyneistä voitoista (tuomio 26.2.3019, X (Kolmansiin maihin sijoittautuneet väliyhtiöt), C?135/17, EU:C:2019:136, 73 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Yleinen veron kiertämisen tai veropetoksen olettama ei siis voi riittää perusteluksi verotoimenpiteelle, joka haittaa perussopimusten tavoitteiden toteutumista (tuomio 11.10.2007, ELISA, C?451/05, EU:C:2007:594, 91 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

63 Tältä osin on riittävää todeta, että siltä osin kuin kansallisessa säännöstössä veroetu evätään kaikilta avoimilta kiinteistörahastoilta, se ei selvästikään täytä edellisessä kohdassa mainittuja edellytyksiä eikä sitä näin ollen voida oikeuttaa tarpeella estää veropetoksia ja veronkiertoa.

64 Tämän jälkeen Italian hallitus väittää, että asetuksen nro 223/2006 35 §:n 10 ter

momentissa käyttöön otettua erilaista kohtelua voidaan perustella tarpeella säilyttää Italian järjestelmän tasapaino ja johdonmukaisuus, koska Italian oikeuden mukaan suljetut sijoitusrahastot ovat ainoa rahastotyyppi, joka voi hankkia kiinteistöjä.

65 Tältä osin on muistutettava olevan totta, että unionin tuomioistuin on jo katsonut, että tarpeella säilyttää verojärjestelmän johdonmukaisuus voidaan oikeuttaa säännöstö, joka voi rajoittaa perusvapauksia (ks. vastaavasti tuomio 10.5.2012, Santander Asset Management SGIIC ym., C?338/11–C?347/11, EU:C:2012:286, 50 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio 13.3.2014, Bouanich, C?375/12, EU:C:2014:138, 69 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

66 Vakiintuneessa oikeuskäytännössä on kuitenkin katsottu, että jotta tähän tarpeeseen tukeutuva perustelu voitaisiin hyväksyä, on selvitettävä, että kyseinen verotuksellinen etu on suorassa yhteydessä siihen, että tämä etu kompensoidaan kantamalla tietty vero, ja tämän yhteyden välittömyyttä on arvioitava kyseessä olevan säännöstön päämäärään nähden (tuomio 10.5.2012, Santander Asset Management SGIIC ym., C?338/11–C?347/11, EU:C:2012:286, 51 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio 13.3.2014, Bouanich, C?375/12, EU:C:2014:138, 69 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

67 Nyt käsiteltävässä asiassa Italian tasavalta ei ole osoittanut, että suljetuille italialaisille rahastoille myönnetty veroetu kompensoitiin kantamalla tietty vero, mikä oikeuttaisi muiden jäsenvaltioiden kuin Italian tasavallan oikeuden mukaisten kiinteistörahastojen sulkemisen tämän edun ulkopuolelle.

68 Siltä osin kuin lopuksi on kyse tarpeesta edistää tietyn varainhoitovälineen kehittämistä eli suljettujen rahastojen perustamista siksi, että nämä eivät perustu vahvasti spekulatiivisiin ja epävarmoihin aikeisiin, sekä tarpeesta rajoittaa järjestelmäriskejä kiinteistömarkkinoilla, on todettava ensinnäkin vaikuttavan siltä, että kyseinen tavoite saavutetaan kansallisella säännöstöllä, jossa sallitaan ainoastaan suljettujen rahastojen perustaminen.

69 Toisen tyyppisten, toisen jäsenvaltion oikeuden mukaan perustettujen rahastojen epäedullinen verokohtelu johtaa kuitenkin tosiasiassa siihen, että kotimaisia rahastoja suositaan järjestelmällisesti.

70 Lisäksi vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan pelkästään taloudellisilla päämäärillä ei voida oikeuttaa perussopimuksilla taatun perusvapauden rajoittamista (tuomio 25.2.2021, Novo Banco, C?712/19, EU:C:2021:137, 40 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

71 Toiseksi on todettava, kuten julkisasiamies totesi ratkaisuehdotuksensa 88 ja 89 kohdassa, ettei se, että rahasto on avoin tai suljettu, näytä liittyvän kyseisen rahaston tekemien sijoitusten spekulaatiotasoon eikä sillä tässä yhteydessä olevien aikeiden enemmän tai vähemmän varmaan luonteeseen eikä se, että rahasto on suljettu, velvoita tällaista rahastoa pitämään hankkimaansa omaisuutta hallussaan kauemmin kuin jos kyse olisi avoimesta rahastosta.

72 Näin ollen on todettava, että vaikka oletettaisiin, että tarvetta estää kiinteistökeinottelu voitaisiin pitää yleistä etua koskevana pakottavana syynä, jolla voidaan oikeuttaa pääomien vapaan liikkuvuuden rajoittaminen, siihen ei voida vedota pääasioissa, koska veroedun soveltaminen yksinomaan suljettuihin rahastoihin eikä lainkaan avoimiin rahastoihin ei vaikuta keinolta, jolla voidaan saavuttaa sillä tavoiteltu päämäärä.

73 Kolmanneksi on todettava, kuten julkisasiamies korosti ratkaisuehdotuksensa 90 ja 91 kohdassa, että tavoite pyrkiä pienentämään järjestelmäriskiä kiinteistömarkkinoilla voi olla yleistä etua koskeva pakottava syy. Jotta pääomien vapaan liikkuvuuden rajoitus voitaisiin oikeuttaa tarpeella pienentää kiinteistömarkkinoiden järjestelmäriskiä, kansallisen säännöstön, jolla

myönnetään veroetu ainoastaan suljetuille kiinteistörahastoille, on kuitenkin oltava sellainen, että sillä voidaan taata sen tavoitteen toteutuminen, johon on vedottu, eikä sillä saada ylittää sitä, mikä on tarpeen tämän tavoitteen saavuttamiseksi, mikä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tarkistettava.

74 Kaiken edellä esitetyn perusteella esitettyyn kysymykseen on vastattava, että EY 56 artiklaa (josta on muutettuna tullut SEUT 63 artikla) on tulkittava siten, että se on esteenä jäsenvaltion säännöstölle, jossa hypoteekki- ja kiinteistörekisteriveron alennus myönnetään ainoastaan suljetuille sijoitusrahastoille eikä avoimille sijoitusrahastoille, siltä osin kuin nämä kaksi rahastotyyppiä ovat objektiivisesti arvioituna toisiinsa rinnastettavissa tilanteissa, jollei tällainen erilainen kohtelu ole oikeutettua tavoitteen, joka koskee järjestelmäriskin pienentämistä kiinteistömarkkinoilla, vuoksi.

Oikeudenkäyntikulut

75 Pääasioiden asianosaisten osalta asioiden käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevien asioiden käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (toinen jaosto) on ratkaissut asiat seuraavasti:

EY 56 artiklaa (josta on muutettuna tullut SEUT 63 artikla) on tulkittava siten, että se on esteenä jäsenvaltion säännöstölle, jossa hypoteekki- ja kiinteistörekisteriveron alennus myönnetään ainoastaan suljetuille sijoitusrahastoille eikä avoimille sijoitusrahastoille, siltä osin kuin nämä kaksi rahastotyyppiä ovat objektiivisesti arvioituna toisiinsa rinnastettavissa tilanteissa, jollei tällainen erilainen kohtelu ole oikeutettua tavoitteen, joka koskee järjestelmäriskin pienentämistä kiinteistömarkkinoilla, vuoksi.

Allekirjoitukset

* Oikeudenkäyntikieli: italia.