



Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (ensimmäinen jaosto)

8 päivänä toukokuuta 2013 *

Perusvapaudet — Rajoitus — Oikeuttaminen — Valtiontuki — Julkisen rakennusurakan käsite —
Tietyissä kunnissa sijaitsevat maa-alueet ja rakennukset — Alueellinen säännöstö, jossa maa-alueiden ja
rakennusten luovutuksen edellytykseksi asetetaan mahdollisen ostajan tai vuokraajan ”riittävä side”
kohdekuntaan — Rakennuttajille ja tonttijaon hakijoille asetettu sosiaalinen velvoite —
Verokannustimet ja tukimekanismit

Yhdistetyissä asioissa C-197/11 ja C-203/11,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvista ennakkoratkaisupyyntöistä, jotka Cour
constitutionnelle (Belgia) on esittänyt 6.4.2011 tekemillään päätöksillä, jotka ovat saapuneet unionin
tuomioistuimeen 28.4.2011, saadakseen ennakkoratkaisun asioissa

Eric Libert,

Christian Van Eycken,

Max Bleecx,

Syndicat national des propriétaires et copropriétaires ASBL ja

Olivier de Clippele

vastaan

Gouvernement flamand,

Collège de la Commission communautaire française,

Gouvernement de la Communauté française ja

Conseil des ministresin

osallistuessa asian käsittelyyn (C-197/11),

sekä

All Projects & Developments NV ym.

vastaan

Vlaamse Regering,

* Oikeudenkäyntikielet: ranska ja hollanti.

College van de Franse Gemeenschapscommissien,

Franse Gemeenschapsregeringin,

Ministerraadin,

Immo Vilvo NV:n ja

PSR Brownfield Developers NV:n

osallistuessa asian käsittelyyn (C-203/11),

UNIONIN TUOMIOISTUIN (ensimmäinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja A. Tizzano (esittelevä tuomari) sekä tuomarit M. Ilešič, E. Levits, J.-J. Kasel ja M. Safjan,

julkisasiamies: J. Mazák,

kirjaaja: hallintovirkamies R. Șereș,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 20.6.2012 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

- Eric Libert, Christian Van Eycken ja Max Bleeckx, edustajanaan avocat F. Gosselin,
- Syndicat national des propriétaires et copropriétaires ASBL, edustajinaan avocat C. Lesaffer ja avocate E. Desair,
- All Projects & Developments NV ym., edustajinaan advocaat P. de Bandt ja advocaat J. Dewispelaere,
- Vlaamse Regering, edustajinaan advocaat P. van Orshoven ja advocaat A. Vandaele,
- Collège de la Commission communautaire française ja gouvernement de la Communauté française, edustajinaan avocat M. Uyttendaele ja avocate J. Sautois,
- Immo Vilvo NV, edustajinaan advocaat P. Flamey ja advocaat P. J. Vervoort,
- Saksan hallitus, asiamiehinään T. Henze ja A. Wiedmann,
- Alankomaiden hallitus, asiamiehinään C. Wissels, C. Schillemans ja K. Bulterman,
- Euroopan komissio, asiamiehinään T. van Rijn, I. Rogalski, S. Thomas ja F. Wilman,

kuultuaan julkisasiamiehen 4.10.2012 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

- 1 Ennakkoratkaisupyyntö koskevat SEUT 21, SEUT 45, SEUT 49, SEUT 56 ja SEUT 63 artiklan sekä Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, asetuksen (ETY) N:o 1612/68 muuttamisesta ja direktiivien 64/221/ETY, 68/360/ETY, 72/194/ETY, 73/148/ETY, 75/34/ETY, 75/35/ETY, 90/364/ETY, 90/365/ETY ja 93/96/ETY kumoamisesta 29.4.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/38/EY (EUVL L 158, s. 77 sekä oikaisut EUVL L 229, s. 35 ja EUVL 2005, L 197, s. 34) 22 ja 24 artiklan tulkintaa.
- 2 Kyseiset pyynnot on esitetty asioissa, joista ensimmäisessä asianosaisina ovat yhtäältä Eric Libert, Christian Van Eycken, Max Bleeckx, Syndicat national des propriétaires et copropriétaires ASBL ja Olivier de Clippele ja toisaalta Vlaamse Regering (Flanderin hallitus) sekä toisessa yhtäältä All Projects & Developments NV sekä 35 muuta yhtiötä ja toisaalta Flanderin hallitus ja joissa on kyse säännöksistä, joiden mukaan tiettyjen Flanderin hallituksen nimeämien kuntien (jäljempänä kohdekunnat) alueella sijaitsevan kiinteän omaisuuden luovutuksen erityisehtona on se, että kyseistä omaisuutta voidaan ”luovuttaa” eli myydä, vuokrata yli yhdeksäksi vuodeksi tai antaa perintövuokraoikeus (recht van erfpacht) tai oikeus rakentaa toisen maalle (recht van opstal) vain henkilöille, joilla maakunnallisen arviointilautakunnan mukaan on ”riittävä side” kyseisiin kuntiin.
- 3 Cour constitutionnelle tiedustelelee lisäksi unionin tuomioistuimelta, asiassa C-203/11, ovatko SEUT 49, SEUT 56, SEUT 63, SEUT 107 ja SEUT 108 artikla sekä palveluista sisämarkkinoilla 12.12.2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2006/123/EY (EUVL L 376, s. 36) ja julkisia rakennusurakoita sekä julkisia tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta 31.3.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/18/EY (EUVL L 134, s. 114), sellaisena kuin se on 18.6.2009 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 596/2009 mukaan (EUVL L 188, s. 14; jäljempänä direktiivi 2004/18), säännökset esteenä säännöksille, joilla tietyissä tilanteissa asetetaan tonttijakoa hakeville ja rakennuttajille sosiaalinen velvoite, kuten nyt käsiteltävässä asiassa velvoite osoittaa osa rakennushankkeesta sosiaalisten asuntojen rakentamiseen tai sosiaalimaksun maksaminen, mikä taas antaa kyseisille toimijoille mahdollisuuden vastineeksi hyötyä erilaisista verokannustimista ja tukimekanismeista.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

- 4 Direktiivin 2004/18 1 artiklassa säädetään seuraavaa:
 - ”1. Tässä direktiivissä sovelletaan 2–15 kohdassa olevia määritelmiä.
 2.
 - a) ’Julkisia hankintoja koskevilla sopimuksilla’ tarkoitetaan rahallista vastiketta vastaan tehtyjä kirjallisia sopimuksia, jotka on tehty yhden tai useamman taloudellisen toimijan ja yhden tai useamman hankintaviranomaisen välillä ja joiden tarkoituksena on tässä direktiivissä tarkoitettu rakennusurakan toteuttaminen, tavaran hankinta tai palvelun suorittaminen.
 - b) ’Julkisia rakennusurakoita koskevilla sopimuksilla’ tarkoitetaan julkisia hankintoja koskevia sopimuksia, joiden tarkoituksena on jonkin liitteessä I tarkoitettuun toimintaan liittyvän rakennustyön tai rakennusurakan toteuttaminen tai sekä toteuttaminen että suunnittelu, taikka

hankintaviranomaisen asettamia vaatimuksia vastaavan rakennusurakan toteuttaminen millä tahansa tavalla. 'Rakennusurakka' on talon- tai maan- tai vesirakennustöiden kokonaisuuden tulos, joka sellaisenaan riittää täyttämään jonkin taloudellisen tai teknisen tehtävän.– –"

- 5 Direktiivin 2004/38 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

"Tässä direktiivissä säädetään:

- a) edellytykset, jotka koskevat sitä, miten [Euroopan] unionin kansalaiset ja heidän perheenjäsenensä voivat käyttää oikeutta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella;
- b) unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeus oleskella pysyvästi jäsenvaltioiden alueella;
- c) edellä a ja b alakohdassa vahvistettuja oikeuksia koskevat rajoitukset, jotka perustuvat yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen taikka kansanterveyteen."

- 6 Saman direktiivin 3 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Tätä direktiiviä sovelletaan kaikkiin unionin kansalaisiin, jotka siirtyvät toiseen jäsenvaltioon tai oleskelevat toisessa jäsenvaltiossa kuin jonka kansalaisia he ovat, sekä heidän 2 artiklan 2 alakohdassa määriteltyihin perheenjäseniinsä, jotka tulevat heidän mukanaan tai seuraavat heitä myöhemmin."

- 7 Mainitun direktiivin 22 artiklassa, jonka otsikko on "Alueellinen kattavuus" säädetään seuraavaa:

"Oleskeluoikeus ja oikeus oleskella pysyvästi on voimassa vastaanottavan jäsenvaltion koko alueella. Jäsenvaltio voi liittää oleskeluoikeuteen ja pysyvään oleskeluoikeuteen alueellisia rajoituksia ainoastaan, jos nämä rajoitukset koskevat myös sen omia kansalaisia."

- 8 Direktiivin 2004/38 24 artiklan, jonka otsikko on "Tasavertainen kohtelu", 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Jollei [EY:n] perustamissopimuksessa ja johdetussa oikeudessa annetuista nimenomaisista erityismääräyksistä muuta johdu, kaikkia vastaanottavan jäsenvaltion alueella tämän direktiivin nojalla asuvia unionin kansalaisia on kohdeltava jäsenvaltion kansalaisten kanssa tasavertaisesti perustamissopimuksen soveltamisalaan kuuluvilla aloilla. Tämä oikeus on ulotettava koskemaan perheenjäseniä, jotka eivät ole minkään jäsenvaltion kansalaisia, mutta joilla on oleskeluoikeus tai oikeus pysyvään oleskeluun."

- 9 [EY] 86 artiklan 2 kohdan määräysten soveltamisesta tietyille yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja tuottaville yrityksille korvauksena julkisista palveluista myönnettävään valtiontukeen 28.11.2005 tehdyn komission päätöksen 2005/842/EY (EUVL L 312, s. 67; jäljempänä YTTP-päätös) 1 artiklassa säädettiin seuraavaa:

"Tässä päätöksessä vahvistetaan edellytykset, joiden täytyessä tietyille yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja tuottaville yrityksille korvauksena julkisista palveluista myönnettävää valtiontukea on pidettävä yhteismarkkinoille soveltuvana ja tukena, joka vapautetaan [EY] 88 artiklan 3 kohdassa määrätystä ilmoitusvelvollisuudesta."

- 10 YTTP-päätöksen 3 artiklassa, jonka otsikko on ”Soveltuvuus ja poikkeus ilmoitusvelvollisuudesta”, säädettiin seuraavaa:

”Korvauksena julkisista palveluista myönnettävä valtiontuki, joka täyttää tässä päätöksessä säädetyt edellytykset, soveltuu yhteismarkkinoille ja on vapautettava perustamissopimuksen 88 artiklan 3 kohdassa määrätystä ennakkoilmoitusvelvollisuudesta, sanotun kuitenkin rajoittamatta alakohtaiseen yhteisön lainsäädäntöön sisältyvien julkisen palvelun velvoitteita koskevien tiukempien säännösten soveltamista.”

- 11 Direktiivin 2006/123 johdanto-osan yhdeksännen perustelukappaleen sanamuoto on seuraava:

”Tätä direktiiviä sovelletaan ainoastaan vaatimuksiin, jotka vaikuttavat palvelutoiminnan aloittamiseen tai harjoittamiseen. Näin ollen direktiiviä ei sovelleta sellaisiin vaatimuksiin, kuten tieliikennesääntöihin, maan kehittämistä ja käyttöä koskeviin sääntöihin, kaavoitukseen, rakennuksia koskeviin standardeihin – –”

- 12 Saman direktiivin 2 artiklassa, jonka otsikko on ”Soveltamisala”, säädetään seuraavaa:

”1. Tätä direktiiviä sovelletaan sellaisten palveluntarjoajien tuottamiin palveluihin, jotka ovat sijoittautuneet johonkin jäsenvaltioon.

2. Tätä direktiiviä ei sovelleta seuraaviin toimiin:

a) muut kuin taloudelliset yleishyödylliset palvelut;

– –

j) sosiaalipalvelut, jotka liittyvät sosiaaliseen asumiseen, lastenhoitoon ja pysyvästi tai tilapäisesti avun tarpeessa olevien perheiden ja yksittäisten ihmisten tukemiseen ja joiden tarjoamisesta huolehtivat valtio, valtion erityisesti valtuuttamat palveluntarjoajat tai valtion tunnustamat hyväntekeväisyysjärjestöt;

– –”

Belgian oikeus

- 13 Région flamandin (Flanderin hallintoalue) 27.3.2009 antamaan maa- ja kiinteistöasetukseen (décret de la Région flamande relatif à la politique foncière et immobilière; Moniteur belge 15.5.2009, s. 37408) sisältyy 4 osa, joka koskee kohtuuhintaista asumista koskevia toimenpiteitä ja jonka I osaston 3 luvussa, jonka otsikko on ”Sosiaaliset velvoitteet”, on 4.1.16 §, jossa säädetään seuraavaa:

”§ 1. Kun tonttijako- tai rakennushankkeeseen sovelletaan jotakin 2 luvun 2 jaksossa määritellyn kaltaista sääntöä, tonttijakolupaan tai kaupunkialueita koskevaan rakennuslupaan liittyy ilman eri toimenpiteitä sosiaalinen velvoite.

Sosiaalinen velvoite – – edellyttää tonttijakoa hakevan tai rakennuttajan ryhtyvän toimenpiteisiin sellaisen sosiaalisen asuntotarjonnan toteuttamiseksi, joka vastaa tonttijako- tai rakennushankkeeseen sovellettavaa prosenttimäärää.

– –”

14 Maa- ja kiinteistöasetuksen 4.1.17 §:ssä, joka on samassa 3 luvussa, säädetään seuraavaa:

”Tonttijakoa hakeva tai rakennuttaja voi täyttää sosiaalisen velvoitteen jollakin seuraavista valitsemistaan tavoista:

- 1° luontoissuorituksena 4.1.20–4.1.24 §:n sääntöjen mukaisesti
- 2° myymällä sosiaalisesta asuntotuotannosta vastaavan järjestön vahvistaman sosiaalisen asuntotarjonnan edellyttämiä maa-alueita 4.1.25 §:n sääntöjen mukaisesti
- 3° vuokraamalla tonttijaon tai rakennushankkeen yhteydessä rakennettavia asuntoja sosiaalivuokratoimistolle 4.1.26 §:n sääntöjen mukaisesti
- 4° jollakin 1, 2 ja/tai 3 kohdan yhdistelmällä.”

15 Maa- ja kiinteistöasetuksen 4.1.19 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Tonttijakoa hakeva tai rakennuttaja voi täyttää sosiaalisen velvoitteen kokonaan tai osittain maksamalla sosiaalimaksun sille kunnalle, jossa tonttijako- tai rakennushanke on kehitteillä. Sosiaalimaksun määrä lasketaan kertomalla rakennettavien sosiaaliasuntojen tai sosiaaliasunnoille tarkoitettujen tonttien määrä lähtökohtaisesti 50 000 eurolla ja indeksoimalla kyseinen summa ABEX-indeksin perusteella siten, että perusindeksinä käytetään vuoden 2008 joulukuun indeksiä. – –”

16 Maa- ja kiinteistöasetuksen 4.1.20–4.1.24 §:ssä säädetään ”sosiaalisen velvoitteen” luontoissuorituksena täyttävien yksityisyriyten hyväksi verokannustimista ja tukimekanismeista, joita ovat arvonlisäveron alennetun verokannan ja rekisteröintiverojen alennetun verokannan soveltaminen (4.1.20 §:n 3 momentin 2 kohta), lunastustakuu sellaisten rakennettujen asuntojen osalta, joita yksikään sosiaalisen asumisen yhtiö ei pysty ottamaan vastattavakseen (4.1.21 §), ja infrastruktuuriin liittyvät tuet (4.1.23 §).

17 Kyseisen asetuksen 4.1.22 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Sosiaalisen velvoitteen perusteella rakennettuja ostettavia sosiaaliasuntoja ja sosiaalitontteja ehdottaa rakennuttajan tai tonttijaon hakijan nimissä ja lukuun sosiaalisen asumisen yhtiö, jonka toiminta-alaan kunta kuuluu. Ehdotus tehdään Flanderin hallituksen Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen ja sosiaalisen asumisen yhtiöiden kiinteistöluovutuksia varten vahvistamalla edellytyksillä. Rakennuttaja tai tonttijaon hakija ja sosiaalisen asumisen yhtiö tekevät tätä varten hallintosopimuksen.

Sosiaalisen asumisen yhtiö käyttää ostettaviin sosiaaliasuntoihin ja kyseisiin sosiaalitontteihin nähden kaikkia Flanderin asuntokoodeksissa määriteltyjä tai siihen perustuvia oikeuksia aivan kuin se olisi itse toteuttanut ne.”

18 Lisäksi maa- ja kiinteistöasetuksen 3 osassa säädetään avustuksista, jotka myönnetään ”sosiaalisten velvoitteiden” täyttämistä riippumatta. Kyse on erityisesti avustuksista ”aktivointihankkeisiin” (mainitun asetuksen 3.1.2 §), henkilöverotuksen keventämisestä tehtäessä kunnostussopimus (mainitun asetuksen 3.1.3 § ja sitä seuraavat pykälät) ja rekisteröintiveron perusteen kiinteämääräisestä alennuksesta (mainitun asetuksen 3.1.10 §).

- 19 Maa- ja kiinteistöasetuksen 5 osaan, jonka otsikko on ”Asuminen omalla hallintoalueella”, sisältyvässä 5.2.1 §:ssä säädetään seuraavaa:

”§ 1. Maa-alueiden ja niille rakennettujen rakennusten luovuttamista koskee erityinen edellytys alueilla, jotka täyttävät kaksi jäljempänä mainittua edellytystä:

- 1° ne sijaitsevat tämän asetuksen voimaantulopäivänä ’asutuksen laajentamisalueella’, josta säädetään seutukaavojen ja seutukaavaehdotusten laatimisesta ja täytäntöönpanosta 28.12.1972 tehdyssä kuninkaan päätöksessä,
- 2° ne sijaitsevat yksityisenä asiakirjana (sous seing privé) laaditun luovutusasiakirjan allekirjoittamishetkellä sellaisten kohdekuntien alueilla, jotka mainitaan kaikkein uusimmassa Moniteur belgessä julkaistussa luettelossa, josta säädetään 5.1.1 §:ssä, kun otetaan huomioon, että yksityisenä asiakirjana laadittu luovutusasiakirja katsotaan allekirjoitetuksi kuusi kuukautta ennen kiinteän päivämäärän saamista tämän säännöksen soveltamiseksi, jos allekirjoituspäivämäärän ja kiinteän päivämäärän saamisen välillä on kulunut yli kuusi kuukautta.

Erityinen luovutusedellytys merkitsee sitä, että maa-alueet ja niille rakennetut rakennukset voidaan luovuttaa ainoastaan henkilöille, joilla on maakunnallisen arviointilautakunnan mielestä riittävä side kuntaan. ’Luovutuksiksi’ ymmärretään myyminen, vuokraaminen yli yhdeksäksi vuodeksi tai se, että annetaan perintövuokraoikeus (recht van erfpacht) tai oikeus rakentaa toisen maalle (recht van opstal).

--

Luovutusta koskevan erityisedellytyksen voimassaolo päättyy lopullisesti ja ilman, että sitä olisi mahdollista uudistaa, 20 vuoden kuluttua siitä ajankohdasta, jolloin alkuperäiselle luovutukselle, johon edellytystä sovellettiin, on määrätty kiinteä päivämäärä.

--

§ 2. Edellä 1 momentin 2 kohdan soveltamiseksi henkilöllä on riittävä side kuntaan, jos hän täyttää jonkin seuraavista edellytyksistä:

- 1° hänen kotipaikkansa on ollut keskeytyksittä vähintään kuuden vuoden ajan kunnassa tai naapurikunnassa edellyttäen, että myös kyseinen kunta mainitaan 5.1.1 §:ssä tarkoitetussa luettelossa,
- 2° hän harjoittaa luovutuksen ajankohtana toimintoja kunnassa, sikäli kuin kyseisiin toimintoihin käytetään keskimäärin vähintään puolet työviikosta,
- 3° hän on luonut kuntaan ammatillisen siteen, perhesiteen, sosiaalisen siteen tai taloudellisen siteen jonkin merkittävän ja pitkäaikaisen olosuhteen perusteella.

--”

- 20 Kyseisiä säännöksiä sovellettaessa kohdekuntia ovat maa- ja kiinteistöasetuksen 5.1.1 §:n mukaan kunnat, joissa maan keskimääräinen hinta neliömetriltä on korkein tai joissa sisäinen tai ulkoinen muuttoliike on suurinta. Flanderin hallituksen 19.6.2009 tekemästä päätöksestä, jolla vahvistetaan luettelo 27.3.2009 annetun maa- ja kiinteistöasetuksen 5.1.1 §:n 1 momentissa tarkoitetuista kunnista (Moniteur belge 22.9.2009, s. 63341), ilmenee, että kohdekuntien lukumäärä on 69.

- 21 Lopuksi maa- ja kiinteistöasetuksen 5.2.3 §:n mukaan maakunnallinen arviointilautakunta ja luovutuksesta kärsineet kolmannet tahot voivat vaatia sellaisen luovutuksen mitätöimistä, joka on toteutettu erityisehdon vastaisesti.

Pääasiat ja ennakkoratkaisukysymykset

Asia C-197/11

- 22 Tässä asiassa Libert, Van Eycken ja Bleecx, joiden kotipaikka on Belgiassa, sekä Syndicat national des propriétaires et copropriétaires ASBL ja notaari de Clippele ovat vaatineet Cour constitutionnelle kumoamaan maa- ja kiinteistöasetuksen 5 osan säännökset sillä perusteella, että ne rajoittavat oikeutta hankkia tai myydä kiinteistöjä kohdekunnissa.
- 23 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa tästä ennakkoratkaisupyynnössään, että yhtäältä mainitussa tuomioistuimessa riitautetut säännökset estävät henkilöitä, joilla ei ole mainitun asetuksen 5.2.1 §:n 2 momentissa tarkoitettua ”riittävää sidettä” kohdekuntiin, hankkimasta kyseisissä kunnissa sijaitsevaa kiinteistöä tai vuokraamasta sitä yli yhdeksäksi vuodeksi tai antamasta siihen perintövuokraoikeutta tai antamasta oikeutta rakentaa toisen maalle. Toisaalta mainitut säännökset ovat sen mukaan omiaan vähentämään sellaisten unionin kansalaisten kiinnostusta, jotka omistavat tai vuokraavat omaisuutta kyseisissä kunnissa, lähteä niistä oleskelemaan johonkin toiseen jäsenvaltioon tai harjoittamaan siellä ammattitoimintaa, koska oleskeltuaan tietyn ajan kyseisten kuntien ulkopuolella heillä ei enää ole ”riittävää sidettä” niihin.
- 24 Tältä osin Cour constitutionnelle katsoo, että maa- ja kiinteistöasetuksen esitöiden mukaan sen tarkoituksena on vastata kantaväestön kiinteistötarpeisiin tietyissä Flanderin kunnissa, joissa maa-alueiden korkea hinta johtaa keskiluokkaistumiseen – eli vähemmän varakkaan väestön jäämiseen kiinteistömarkkinoiden ulkopuolelle muista kunnista tulevien varakkaampien henkilöiden saapumisen vuoksi. Näin ollen Cour constitutionnelle pohtii ensinnäkin sitä, voidaanko tällaista tavoitetta pitää unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä tarkoitettuna ”yleisen edun” mukaisena ja voiko se siis oikeuttaa Flanderin hallituksen toteuttamat rajoittavat toimenpiteet, ja toiseksi sitä, ovatko kyseiset toimenpiteet tarpeen ja oikein mitoitettuja mainitun tavoitteen saavuttamiseksi.
- 25 Näin ollen Cour constitutionnelle päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Onko [SEUT] 21, [SEUT] 45, [SEUT] 49, [SEUT] 56 ja [SEUT] 63 artiklaa sekä [direktiivin 2004/38] 22 ja 24 artiklaa tulkittava siten, että ne ovat esteenä [maa- ja kiinteistöasetuksen] 5 osassa – – käyttöön otetulle järjestelylle, jossa asetetaan tietyissä niin kutsutuissa kohdekunnissa maa-alueiden ja niille rakennettujen rakennusten luovuttamisen edellytykseksi se, että ostaja tai vuokraaja osoittaa, että hänellä on kyseisen asetuksen 5.2.1 §:n 2 momentissa tarkoitettu riittävä side näihin kuntiin?”

Asia C-203/11

- 26 Pääasia koskee useiden maa- ja kiinteistöasetuksen säännösten kumoamista koskevaa kannetta, jonka All Projects & Developments NV sekä 35 muuta Belgian oikeuden mukaan perustettua yhtiötä, jotka harjoittavat elinkeinotoimintaa kiinteistöalalla Flanderin hallinto-alueella, ovat nostaneet Cour constitutionnellessa.
- 27 Kyseiset yhtiöt tuovat esiin yhtäältä sen, että niille maa- ja kiinteistöasetuksen 4 osassa asetettu sosiaalinen velvoite on unionin oikeuden ja erityisesti sijoittautumisvapauden, palvelujen tarjoamisen vapauden ja pääomien vapaan liikkuvuuden sekä direktiivien 2006/123 ja 2004/18 vastainen ja että kyseisessä 4 osassa säädetyt verokannustimet ja tukimekanismit, joita ne saavat niille asetetun sosiaalisen velvoitteen vastineeksi, saattavat olla lainvastaisia valtiontukia, joista saatetaan tehdä takaisinperintäpäätös, koska niistä ei ole ilmoitettu Euroopan komissiolle.

- 28 Toisaalta samat yhtiöt väittävät, että maa- ja kiinteistöasetuksen 5 osassa säädetty omaisuuden luovutusta koskeva erityisehto on unionin oikeudessa tunnustettujen oikeuksien ja EUT-sopimuksessa taattujen perusvapauksien käytön rajoitus, kun otetaan huomioon, että kyseisen edellytyksen soveltamisen vuoksi kohdekunnissa sijaitsevien tonttien ja mainittujen yritysten niihin rakentamien asuntojen mahdollisten ostajien lukumäärä vähenee.
- 29 Tässä tilanteessa Cour constitutionnelle, jolla on epäilyksiä asiassa merkityksellisten unionin oikeuden säännösten ja määräysten tulkinnasta, päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:
- ”1) Onko [SEUT] 107 ja [SEUT] 108 artiklaa, joko yksinään tai luettuna yhdessä [YTTP-päätöksen] kanssa, tulkittava siten, että niissä edellytetään, että [maa- ja kiinteistöasetuksen] 3.1.3 §:ssä, 3.1.10 §:ssä, 4.1.20 §:n 3 momentin 2 kohdassa sekä 4.1.21 ja 4.1.23 §:ssä tarkoitettujen toimenpiteiden täytyy ilmoittaa Euroopan komissiolle ennen säännösten hyväksymistä tai voimaantuloa?
 - 2) Onko säännöstöä, jolla määrätään yksityisille toimijoille, joiden tonttijako- tai rakennushanke on laajuudeltaan tietyn vähimmäiskoon mukainen, suoraan lain nojalla sosiaalinen velvoite, joka on suuruudeltaan vähintään 10 prosenttia ja enintään 20 prosenttia kyseisestä tonttijako- tai rakennushankkeesta ja joka voidaan täyttää luontoissuorituksella tai maksamalla 50 000 euron rahasumma jokaista tonttia tai rakentamatonta sosiaaliasuntoa kohden, tarkasteltava sijoittautumisvapauden, palvelujen tarjoamisen vapauden vai pääomien vapaan liikkuvuuden kannalta vai onko se luokiteltava monitahoiseksi säännöstöksi, jota on tarkasteltava suhteessa jokaiseen näistä vapauksista?
 - 3) Sovelletaanko [direktiiviä 2006/123], kun otetaan huomioon sen 2 artiklan 2 kohdan a ja j alakohta, yksityisille toimijoille asetettuun, sosiaalisten talojen ja asuntojen rakentamiseen osallistumista koskevaan pakkoon, joka suoraan lain nojalla liittyy ’sosiaalisena velvoitteena’ jokaiseen tietyn lakisääteisen vähimmäislaajuuden täyttävän hankkeen rakennus- tai tonttijakolupaan, jolloin sosiaalisesta asuntotuotannosta vastaavat yhtiöt ostavat rakennetut sosiaaliasunnot ennalta määrätyillä enimmäishinnoilla vuokrattaviksi laajalle joukolla yksityishenkilöitä tai nämä asunnot myydään kyseisten yhtiöiden välityksellä samaan joukkoon kuuluville yksityishenkilöille?
 - 4) Jos kolmanteen ennakkoratkaisukysymykseen vastataan myöntävästi, onko [direktiivin 2006/123] 15 artiklan käsitettä ’arvioitavat vaatimukset’ tulkittava siten, että siihen sisältyy yksityisten toimijoiden velvollisuus heidän tavanomaisen toimintansa lisäksi tai osana sitä edistää sosiaalista asuntorakentamista ja luovuttaa rakennetut asunnot enimmäishintaan julkisille elimille tai niiden välityksellä, vaikka yksityisillä toimijoilla ei ole muuten aloiteoikeutta sosiaalisilla asuntomarkkinoilla?
 - 5) Jos kolmanteen ennakkoratkaisukysymykseen vastataan myöntävästi, onko kansallisen tuomioistuimen määrättävä seuraamus, ja jos on, niin mikä, siitä, että
 - a) todetaan, että [direktiivin 2006/123] 15 artiklan mukaista arvioitavaa uutta vaatimusta ei ole arvioitu erityisellä tavalla direktiivin 15 artiklan 6 kohdan mukaisesti
 - b) todetaan, että tästä uudesta vaatimuksesta ei ole ilmoitettu direktiivin 15 artiklan 7 kohdan mukaisesti?
 - 6) Jos kolmanteen ennakkoratkaisukysymykseen vastataan myöntävästi, onko [direktiivin 2006/123] 14 artiklaan sisältyvää käsitettä ’kielletty vaatimus’ tulkittava siten, että se ei ole – kyseisessä artiklassa kuvatuissa tapauksissa – esteenä kansalliselle säännöstölle vain silloin, kun säännöstössä asetetaan palvelutoiminnan aloittaminen tai harjoittaminen riippuvaiseksi yhdestä vaatimuksesta,

vaan myös silloin, kun säännösten mukaan vaatimuksen täyttämättä jättämisestä seuraa pelkästään, että lakisääteisen palvelun suorittamisesta myönnettävää taloudellista korvausta ei makseta ja että tämän palvelun tarjoamiseksi asetettua taloudellista vakuutta ei anneta takaisin?

- 7) Jos kolmanteen ennakkoratkaisukysymykseen vastataan myöntävästi, onko [direktiivin 2006/123] 14 artiklan 6 kohdan käsitettä 'kilpaileva toimija' tulkittava siten, että sitä sovelletaan myös julkiseen elimeen, jonka tehtävät voivat osittain olla päällekkäisiä palveluntarjoajien tehtävien kanssa, kun kyseinen elin tekee direktiivin 14 artiklan 6 kohdassa tarkoitettut päätökset ja kun se myös on velvollinen viimeisenä vaiheena useampiportaisessa järjestelmässä ostamaan sosiaaliasuntoja, jotka palveluntarjoaja on rakentanut sille määrätyn 'sosiaalisen velvoitteen' täyttämiseksi?
- 8) a) Jos kolmanteen ennakkoratkaisukysymykseen vastataan myöntävästi, onko [direktiivin 2006/123] 4 artiklan 6 kohdan käsitettä 'lupajärjestelmä' tulkittava siten, että sitä sovelletaan todistuksiin, jotka julkinen elin antaa sen jälkeen, kun ensimmäinen rakennus- ja tonttijakolupa on jo myönnetty, ja jotka ovat välttämättömiä, jotta toimijalla on oikeus eräisiin korvauksiin sellaisen 'sosiaalisen velvoitteen' täyttämisestä, joka suoraan lain nojalla liittyy ensimmäiseen lupaan, ja jotka ovat myös välttämättömiä, jotta voidaan vaatia takaisin taloudellinen vakuus, joka palveluntarjoajan oli asetettava julkisen elimen hyväksi?
- b) Jos kolmanteen ennakkoratkaisukysymykseen vastataan myöntävästi, onko [direktiivin 2006/123] 4 artiklan 6 kohdan käsitettä 'lupajärjestelmä' tulkittava siten, että sitä sovelletaan sopimukseen, joka yksityisen toimijan on lainsäädännön nojalla tehtävä julkisen elimen kanssa menettelyssä, jossa julkinen elin myy tämän toimijan edustajana sosiaaliasunnot, jotka toimija on rakentanut täyttääkseen rakennus- ja tonttijakolupa suoraan lain nojalla liitetyn 'sosiaalisen velvoitteen' luontoissuorituksena, kun otetaan huomioon se tosiseikka, että sopimuksen tekeminen on edellytys luvan toimeenpanolle?
- 9) Onko SEUT 49 ja [SEUT] 56 artiklaa tulkittava siten, että niiden kanssa ristiriidassa on säännöstö, jonka seurauksena rakennus- tai tonttijakoluvan myöntämiseen tietyn vähimmäislaajuuden täyttävälle hankkeelle liittyy suoraan lain nojalla 'sosiaalinen velvoite', joka muodostuu sellaisten sosiaaliasuntojen rakentamisesta, joiden määrä vastaa tiettyä prosenttiosuutta hankkeesta ja jotka tämän jälkeen on myytävä tiettyyn enimmäishintaan julkiselle elimelle tai tämän välityksellä?
- 10) Onko SEUT 63 artiklaa tulkittava siten, että sen kanssa ristiriidassa on säännöstö, jonka seurauksena rakennus- tai tonttijakoluvan myöntämiseen tietyn vähimmäislaajuuden täyttävälle hankkeelle liittyy suoraan lain nojalla 'sosiaalinen velvoite', joka muodostuu sellaisten sosiaaliasuntojen rakentamisesta, joiden määrä vastaa tiettyä prosenttiosuutta hankkeesta ja jotka tämän jälkeen on myytävä tiettyyn enimmäishintaan julkiselle elimelle tai tämän välityksellä?
- 11) Onko [direktiivin 2004/18] 1 artiklan 2 kohdan b alakohdan käsitettä 'julkisia rakennusurakoita koskeva sopimus' tulkittava siten, että sitä sovelletaan säännöstöön, jonka seurauksena rakennus- tai tonttijakoluvan myöntämiseen tietyn vähimmäislaajuuden täyttävälle hankkeelle liittyy suoraan lain nojalla 'sosiaalinen velvoite', joka muodostuu sellaisten sosiaaliasuntojen rakentamisesta, joiden määrä vastaa tiettyä prosenttiosuutta hankkeesta ja jotka tämän jälkeen on myytävä tiettyyn enimmäishintaan julkiselle elimelle tai tämän välityksellä?
- 12) Onko SEUT 21, [SEUT] 45, [SEUT] 49, [SEUT] 56 ja [SEUT] 63 artiklaa sekä [direktiivin 2004/38] 22 ja 24 artiklaa tulkittava siten, että ne ovat esteenä [maa- ja kiinteistöasetuksen] 5 osassa, jonka otsikko on 'Asuminen omalla hallintoalueella', käyttöön otetulle järjestelylle, jossa asetetaan tietyissä niin kutsutuissa kohdekunnissa maa-alueiden ja niille rakennettujen rakennusten luovuttamisen edellytykseksi se, että ostaja tai vuokraaja osoittaa, että hänellä on kyseisen asetuksen 5.2.1 §:n 2 momentissa tarkoitettu riittävä side näihin kuntiin?"

- 30 Asia C-197/11 ja asia C-203/11 on yhdistetty unionin tuomioistuimen presidentin 7.6.2011 antamalla määräyksellä kirjallista ja suullista käsittelyä sekä tuomion antamista varten.

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Kysymys asiassa C-197/11 ja 12. kysymys asiassa C-203/11

- 31 Näillä kysymyksillä, joita on tarkasteltava yhdessä, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyrkii selvittämään lähinnä, onko SEUT 21, SEUT 45, SEUT 49, SEUT 56 ja SEUT 63 artiklaa sekä direktiivin 2004/38 22 ja 24 artiklaa tulkittava siten, että ne ovat esteenä maa- ja kiinteistöasetuksen 5 osassa säädetyn kaltaiselle säännöstölle, jossa asetetaan kohdekunnissa sijaitsevien kiinteistöjen luovuttamisen edellytykseksi se, että maakunnallinen arviointilautakunta tarkastaa, onko mahdollisella ostajalla tai vuokraajalla ”riittävä side” näihin kuntiin.

Alustavat huomautukset

- 32 Aluksi on todettava, että Flanderin hallitus väittää, ettei mainittuihin kysymyksiin ole syytä vastata sen vuoksi, että mainitun hallituksen mukaan ne koskevat täysin valtionsisäistä tilannetta, jolla ei ole mitään yhteyttä unionin oikeuteen. Pääasiat, jotka koskevat joko Belgiassa asuvia Belgian kansalaisia tai Belgiaan sijoittautuneita yrityksiä, rajoittuvat yhteen ja samaan jäsenvaltioon, joten unionin oikeusääntöjä, joihin on vedottu, ei Flanderin hallituksen mukaan voida soveltaa.
- 33 Tästä on muistutettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskevia EUT-sopimuksen määräyksiä ja niiden täytäntöön panemiseksi annettuja säädöksiä ei voida soveltaa tilanteisiin, jotka eivät liity mihinkään unionin oikeudessa tarkoitettuun tilanteeseen ja joiden kaikki merkitykselliset seikat rajoittuvat yhteen ainoaan jäsenvaltioon (ks. asia C-212/06, Gouvernement de la Communauté française ja gouvernement wallon, tuomio 1.4.2008, Kok., s. I-1683, 33 kohta ja asia C-434/09, McCarthy, tuomio 5.5.2011, Kok., s. I-3375, 45 kohta).
- 34 On tosin selvää, että pääasian kantajat ovat Belgian kansalaisia ja että kaikki pääasioita koskevat seikat rajoittuvat yhteen ainoaan jäsenvaltioon. Ei kuitenkaan voida mitenkään sulkea pois sitä, että muihin jäsenvaltioihin kuin Belgian kuningaskuntaan sijoittautuneet yksityishenkilöt tai yritykset aikovat ostaa tai ottaa vuokralle kohdekunnissa sijaitsevaa kiinteää omaisuutta ja että pääasiassa kyseessä olevan maa- ja kiinteistöasetuksen säännökset voivat siten koskea niitä (ks. vastaavasti asia C-470/11, Garkalns, tuomio 19.7.2012, 21 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 35 Kuten julkisasiamies on lisäksi todennut ratkaisuehdotuksensa 23 kohdassa, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on saattanut asian unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi juuri kyseisten säännösten, joita sovelletaan Belgian kansalaisten lisäksi myös muiden jäsenvaltioiden kansalaisiin, kumoamista koskevan menettelyn yhteydessä. Näin ollen mainitun tuomioistuimen tämän tuomion jälkeen tekemä ratkaisu vaikuttaa myös viimeksi mainittuihin kansalaisiin.
- 36 Näin ollen unionin tuomioistuimen on lausuttava edellä mainitusta kahdesta kysymyksestä.

EUT-sopimuksessa taattujen perusvapauksien rajoituksen olemassaolo

- 37 Tässä yhteydessä on määritettävä, ovatko – ja missä määrin – SEUT 21, SEUT 45, SEUT 49, SEUT 56 ja SEUT 63 artikla sekä direktiivin 2004/38 22 ja 24 artikla esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle lainsäädännölle.

- 38 Ensin on muistutettava siitä, että SEUT 21 artiklassa ja aloilla, joita SEUT 45 ja SEUT 49 artikla koskevat, kyseisissä artikloissa sekä direktiivin 2004/38 22 ja 24 artiklassa kielletään kansalliset toimenpiteet, joilla estetään jäsenvaltion kansalaista lähtemästä valtiostaan käyttääkseen oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen unionin alueella tai tehdään siitä vähemmän houkuttelevaa. Mainitunlaiset toimenpiteet ovat kyseisissä artikloissa taattujen perusvapauksien rajoituksia, vaikka niitä sovellettaisiin riippumatta kyseisten henkilöiden kansalaisuudesta (ks. vastaavasti asia C-152/05, komissio v. Saksa, 17.1.2008, Kok., s. I-39, 21 ja 22 kohta; asia C-253/09, komissio v. Unkari, tuomio 1.12.2011, 46, 47 ja 86 kohta, Kok., s. I-12391 ja asia C-46/12, N, tuomio 21.2.2013, 28 kohta).
- 39 Kuten Cour constitutionnelle on todennut ennakkoratkaisupyyntöissään, nyt käsiteltävissä asioissa maa- ja kiinteistöasetuksen 5 osan säännökset estävät henkilöitä, joilla ei ole kyseisen asetuksen 5.2.1 §:n 2 momentissa tarkoitettua riittävää sidettä kohdekuntaan, hankkimasta siellä sijaitsevia maa-alueita ja siellä rakennettuja rakennuksia, ottamasta niitä vuokralle yli yhdeksäksi vuodeksi tai vielä hankkimasta niihin perintövuokraoikeutta tai antamasta kohdekunnissa oikeutta rakentaa toisen maalle.
- 40 Mainitut säännökset vähentävät lisäksi unionin kansalaisten, jotka omistavat tai vuokraavat omaisuutta kohdekunnissa, kiinnostusta lähteä niistä oleskelemaan jonkin toisen jäsenvaltion alueelle tai harjoittamaan siellä ammattitoimintaa. Oleskeltuaan tietyn mainitun 5.2.1 artiklan 2 momentissa vahvistetun ajan kyseisten kuntien ulkopuolella kyseisillä kansalaisilla ei nimittäin enää välttämättä ole kyseiseen kuntaan ”riittävää sidettä”, jota edellytetään, jotta hän voi käyttää edellisessä kohdassa mainittuja oikeuksia.
- 41 Tästä seuraa, että maa- ja kiinteistöasetuksen 5 osan säännökset ovat selvästi SEUT 21, SEUT 45 ja SEUT 49 artiklassa sekä direktiivin 2004/38 22 ja 24 artiklassa taattujen perusvapauksien rajoituksia.
- 42 Siltä osin kuin on kyse SEUT 56 artiklassa taatusta palvelujen tarjoamisen vapaudesta, kyseiset maa- ja kiinteistöasetuksen säännökset voisivat myös rajoittaa kiinteistöalalla toimivien yritysten toiminnan harjoittamista – sekä niiden yritysten, jotka ovat sijoittautuneet Belgiaan ja jotka tarjoavat palvelujaan Belgian ulkopuolella asuville henkilöille, että niiden yritysten, jotka ovat sijoittautuneet muihin jäsenvaltioihin.
- 43 Kyseisten säännösten mukaan kohdekunnassa sijaitsevia kiinteistöjä ei nimittäin voida myydä kenelle hyvänsä unionin kansalaiselle vaan ainoastaan niille, jotka kykenevät osoittamaan, että heillä on riittävä side kyseiseen kuntaan, mikä rajoittaa selvästi kyseisten kiinteistöalan yritysten palvelujen tarjoamisen vapautta.
- 44 Lopuksi pääomien vapaasta liikkuvuudesta on muistutettava, että toimenpiteisiin, jotka SEUT 63 artiklan 1 kohdassa kielletään pääomanliikkeiden rajoituksina, sisältyvät toimenpiteet, joilla aiheutetaan se, että jäsenvaltiossa asuvat henkilöt ovat vähemmän halukkaita tekemään kiinteistösijoituksia muissa jäsenvaltioissa (ks. asia C-567/07, Woningstichting Sint Servatius, tuomio 1.10.2009, Kok., s. I-9021, 21 kohta).
- 45 Tästä on kyse erityisesti kansallisissa toimenpiteissä, joilla asetetaan kiinteistösijoitusten edellytykseksi ennakkolupamenettely ja joilla siten jo niiden tarkoituksen takia rajoitetaan pääomien vapaata liikkuvuutta (ks. em. asia Woningstichting Sint Servatius, tuomion 22 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 46 Pääasioissa on kuitenkin selvää, että maa- ja kiinteistöasetuksen 5 osassa säädetään mainitunlaisesta ennakkolupamenettelystä, jonka tarkoituksena on tarkastaa, että mahdollisen kiinteistön ostajan tai vuokraajan ja kyseisen kohdekunnan välillä on riittävä side.

- 47 On siis todettava, että velvollisuus noudattaa mainitunlaista menettelyä on omiaan vähentämään muiden kuin Flanderin hallintoalueen kohdekuntien alueella asuvien kiinnostusta tehdä kiinteistösijoituksia johonkin kohdekunnista ja että mainitunlainen velvollisuus on siis SEUT 63 artiklassa tarkoitettu pääomien vapaan liikkuvuuden rajoitus.
- 48 Näin ollen on todettava, että maa- ja kiinteistöasetuksen 5 osan säännökset ovat selvästi SEUT 21, SEUT 45, SEUT 49, SEUT 56 ja SEUT 63 artiklassa sekä direktiivin 2004/38 22 ja 24 artiklassa taattujen perusvapauksien rajoituksia.

Maa- ja kiinteistöasetuksella käyttöön otettujen toimenpiteiden oikeuttaminen

- 49 On muistutettava, että hyvin vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee, että kansalliset toimenpiteet, jotka voivat haitata EUT-sopimuksessa taattujen perusvapauksien käyttämistä tai tehdä näiden vapauksien käyttämisestä vähemmän houkuttelevaa, voidaan silti hyväksyä edellyttäen, että niillä on yleisen edun mukainen tavoite, että niillä voidaan taata tämän tavoitteen saavuttaminen ja että niillä ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen tämän tavoitteen saavuttamiseksi (ks. mm. em. asia Woningstichting Sint Servatius, tuomion 25 kohta ja em. asia komissio v. Unkari, tuomion 69 kohta).
- 50 Tältä osin Flanderin hallitus tuo esiin, että mahdollisen ostajan tai vuokraajan ja kyseisen kunnan välistä riittävää sidettä koskevan edellytyksen oikeuttaa muun muassa tavoite vastata vähemmän varakkaan kantaväestön ja erityisesti sosiaalisesti huono-osaisten henkilöiden sekä nuorten kotitalouksien ja yksinasuvien kiinteistötarpeisiin, sillä kyseiset tahot eivät pysty kokoamaan riittävää pääomaa ostaakseen tai vuokratakseen kiinteistön kohdekunnista. Kyseinen osa paikallisesta väestöstä jää nimittäin mainitun hallituksen mukaan kiinteistömarkkinoiden ulkopuolelle sen vuoksi, että alueelle saapuu muista kunnista henkilöitä, joiden taloudellinen tilanne on parempi ja jotka pystyvät maksamaan korkean hinnan maa-alueista ja rakennuksista kohdekunnissa.
- 51 Maa- ja kiinteistöasetuksen 5 osassa käyttöön otetun järjestelmän tarkoituksena oli siis aluesuunnittelulla varmistaa se, että pienituloisille tai muutoin huono-osaisten paikallisväestöön kuuluville henkilöille tarjotaan riittävästi asuntoja.
- 52 Tästä on todettava, että jäsenvaltion sosiaalista asuntotuotantoa koskevaan politiikkaan liittyvät vaatimukset voivat olla yleistä etua koskevia pakottavia syitä ja siis oikeuttaa maa- ja kiinteistöasetuksessa säädettyjen kaltaiset rajoitukset (ks. em. asia Woningstichting Sint Servatius, tuomion 29 ja 30 kohta sekä asia C-400/08, komissio v. Espanja, tuomio 24.3.2011, Kok., s. I-1915, 74 kohta).
- 53 On kuitenkin tarkastettava vielä, onko edellytys riittävästä siteestä kohdekuntaan Flanderin hallituksen esiin tuoman tavoitteen, sellaisena kuin se on palautettu mieliin tämän tuomion 50 ja 51 kohdassa, saavuttamiseksi tarpeen ja kyseisen tavoitteen saavuttamiseen soveltuva toimenpide.
- 54 Tästä on todettava, että maa- ja kiinteistöasetuksen 5.2.1 §:n 2 momentissa säädetään kolmesta vaihtoehtoisesta arviointiperusteesta, joiden täytyminen maakunnallisen arviointilautakunnan on järjestelmällisesti tarkastettava, jotta se voi todeta, että mahdollisen ostajan tai vuokraajan ja kyseisen kohdekunnan välistä riittävää sidettä koskeva edellytys täyttyy. Ensimmäinen arviointiperuste muodostuu vaatimuksesta, jonka mukaan henkilöllä, jolle kiinteistö on tarkoitus luovuttaa, on pitänyt olla kotipaikka kohdekunnassa tai sen naapurikunnassa keskeytyksettä vähintään kuuden vuoden ajan ennen suunniteltua luovutusta. Toisen perusteen mukaan kyseisen ostajan tai vuokraajan on luovutuksen ajankohtana pitänyt harjoittaa toimintoja kyseisessä kunnassa ja kyseisiin toimintoihin on pitänyt käyttää keskimäärin vähintään puolet työviikosta. Kolmannessa arviointiperusteessa edellytetään, että mainitulla ostajalla tai vuokraajalla on kyseiseen kuntaan ammatillinen side, perheside, sosiaalinen side tai taloudellinen side jonkin merkittävän ja pitkäaikaisen olosuhteen perusteella.

- 55 Kuten julkisasiamies on kuitenkin huomauttanut ratkaisuehdotuksensa 37 kohdassa, mikään mainituista edellytyksistä ei suoraan liity niihin sosioekonomisiin näkökohtiin, jotka vastaavat Flanderin hallituksen esittämiä tavoitteita suojata yksinomaan vähemmän varakasta kantaväestöä kiinteistömarkkinoilla. Mainitunlaiset edellytykset voivat nimittäin täyttää kyseisen vähemmän varakkaan väestön lisäksi myös sellaiset muut henkilöt, joilla on riittävästi varoja ja jotka näin ollen eivät tarvitse mitään erityistä sosiaalista suojaa mainituilla markkinoilla. Näin ollen kyseiset toimenpiteet ylittävät sen, mikä on tarpeen tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi.
- 56 On lisäksi todettava, että muut vähemmän rajoittavat toimenpiteet kuin maa- ja kiinteistöasetuksessa säädetty toimenpiteet olisivat omiaan täyttämään kyseisellä asetuksella tavoitellun päämäärän, mutta niistä ei kuitenkaan välttämättä tosiasiallisesti seuraisi kaikkia mahdollisia ostajia tai vuokraajia, jotka eivät täytä kyseisiä edellytyksiä, koskevaa osto- tai vuokrauskieltoa. Voitaisiin esimerkiksi ajatella erityisesti vähemmän varakkaille henkilöille suunnattuja hankinta-avustuksia tai muita avustuksia, jotta muun muassa henkilöt, jotka pystyvät osoittamaan olevansa pienituloisia, voisivat ostaa tai vuokrata kiinteistöjä kohdekunnissa.
- 57 Lopuksi tämän tuomion 54 kohdassa mainitusta kolmannesta edellytyksestä, jossa vaaditaan, että mahdollisella ostajalla tai vuokraajalla on osoitettava olevan kyseiseen kuntaan ammatillinen side, perheside, sosiaalinen side tai taloudellinen side jonkin merkittävän ja pitkäaikaisen olosuhteen perusteella, on todettava erityisesti, että hallinnollisella ennakkolupajärjestelmällä ei voida oikeuttaa sellaista kansallisten viranomaisten harkintavaltaan perustuvaa käyttäytymistä, joka on omiaan poistamaan unionin oikeuden säännösten ja määräysten tehokkaan vaikutuksen, erityisesti, kun on kyse sellaista perusvapautta koskevista säännöksistä ja määräyksistä. Jotta tällainen järjestelmä voisi siis olla oikeutettu huolimatta siitä, että sillä poiketaan tällaisesta perusvapaudesta, sen on perustuttava objektiivisiin arviointiperusteisiin, jotka eivät ole syrjiviä ja jotka ovat etukäteen tiedossa ja joilla varmistetaan, että tällä järjestelmällä voidaan asettaa kansallisten viranomaisten harkintavallan käytölle riittävät rajat (ks. mm. em. asia *Woningstichting Sint Servatius*, tuomion 35 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 58 Kun otetaan huomioon mainitun edellytyksen epämääräisyys ja se, ettei tilanteita, joissa sen voidaan katsoa konkreettisissa tapauksissa täyttyvän, ole täsmennetty, maa- ja kiinteistöasetuksen 5.2.1 §:n säännökset eivät kuitenkaan täytä mainittuja vaatimuksia.
- 59 Näin ollen pääasiassa kyseessä olevan kaltaisen hallinnollisen ennakkolupajärjestelmän ei voida katsoa perustuvan edellytyksiin, joilla varmistetaan, että maakunnallisen arviointilautakunnan harkintavallan käytölle asetetaan riittävät rajat, eikä mainitunlaisella järjestelmällä siis voida oikeutetusti poiketa unionin oikeudessa taatusta perusvapaudesta.
- 60 Kun kaikki edellä esitetty otetaan huomioon, asiassa C-197/11 esitettyyn kysymykseen ja asiassa C-203/11 esitettyyn 12. kysymykseen on vastattava, että SEUT 21, SEUT 45, SEUT 49, SEUT 56 ja SEUT 63 artikla sekä direktiivin 2004/38 22 ja 24 artikla ovat esteenä maa- ja kiinteistöasetuksen 5 osassa säädetyn kaltaiselle säännöstölle, jossa asetetaan kohdekunnissa sijaitsevien kiinteistöjen luovuttamisen edellytykseksi se, että maakunnallinen arviointilautakunta tarkastaa, onko mahdollisella ostajalla tai vuokraajalla ”riittävä side” näihin kuntiin.

Toinen, yhdeksäs ja kymmenes kysymys asiassa C-203/11

- 61 Näillä kysymyksillä ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyrkii selvittämään lähinnä, ovatko SEUT 49, SEUT 56 ja SEUT 63 artikla esteenä maa- ja kiinteistöasetuksen 4 osassa säädetyn kaltaiselle säännöstölle, jonka mukaan tietyille talouden toimijoille asetetaan sosiaalinen velvoite, kun niille myönnetään rakennuslupa tai tonttijako hyväksytään.

- 62 Jotta näihin kysymyksiin voidaan vastata, on aluksi todettava, että vaikka mainittu säännöstö saattaa koskea kolmea perusvapautta, jotka kansallinen tuomioistuin on tuonut esiin, on kuitenkin niin, kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 68 kohdassa, että sijoittautumisvapauden ja palveluiden vapaan liikkuvuuden rajoitukset ovat pääasiassa väistämätön seuraus pääomien vapaan liikkuvuuden rajoittamisesta eivätkä ne näin ollen ole peruste sille, että kyseistä säännöstöä tutkitaan itsenäisesti SEUT 49 ja SEUT 56 artiklan kannalta (ks. vastaavasti asia C-182/08, Glaxo Wellcome, tuomio 17.9.2009, Kok., s. I-8591, 51 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 63 Tästä seuraa, että maa- ja kiinteistöasetuksen 4 osassa säädettyä säännöstöä on tutkittava yksinomaan suhteessa pääomien vapaaseen liikkuvuuteen.
- 64 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan toimenpiteisiin, jotka SEUT 63 artiklan 1 kohdassa kielletään, sisältyvät toimenpiteet, joilla aiheutetaan se, että jäsenvaltiossa asuvat henkilöt ovat vähemmän halukkaita tekemään kiinteistösijoituksia muissa jäsenvaltioissa. Tästä on kyse erityisesti kansallisissa toimenpiteissä, joilla asetetaan kiinteistösijoitusten edellytykseksi ennakkolupamenettely ja joilla siten jo niiden tarkoituksen takia rajoitetaan pääomien vapaata liikkuvuutta (ks. vastaavasti em. asia Woningstichting Sint Servatius, tuomion 21 ja 22 kohta).
- 65 Pääasiassa on selvää, että maa- ja kiinteistöasetuksen 4 osan säännösten mukaan tietyt rakennuttajat ja tonttijaon hakijat joutuvat rakennuslupan tai tonttijaon saadakseen suostumaan menettelyyn, jossa niiden on täytettävä sosiaalinen velvoite, joka merkitsee osan rakennushankkeesta osoittamista sosiaaliasuntojen rakentamiseen tai rahasumman maksamista kunnalle, jossa kyseinen hanke toteutetaan.
- 66 Näin ollen on todettava, kuten Cour constitutionnelle ennakkoratkaisupyynnössään toteaa, että koska kyseiset sijoittajat eivät voi vapaasti käyttää maa-alueitaan tarkoituksiin, joita varten ne aikovat ne hankkia, maa- ja kiinteistöasetuksen 4 osalla luotu järjestelmä on pääomien vapaan liikkuvuuden rajoitus.
- 67 On kuitenkin muistutettava, että tämän tuomion 52 kohdassa siteeratun oikeuskäytännön mukaan jäsenvaltion sosiaalista asuntotuotantoa koskevaan politiikkaan liittyvät vaatimukset voivat yleiseen etuun perustuvana pakottavana syynä oikeuttaa mainituille talouden toimijoille asetetun velvoitteen täyttää mainitussa asetuksessa säädetty sosiaalinen velvoite, kun otetaan huomioon se, että kyseisen velvoitteen tarkoituksena on varmistaa se, että pienituloisille tai muutoin huono-osaisille paikallisväestöön kuuluville henkilöille tarjotaan riittävästi asuntoja.
- 68 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävänä on kuitenkin arvioida pääasian olosuhteiden perusteella, täyttääkö mainitunlainen velvollisuus oikeasuhteisuuden vaatimuksen eli onko se tarpeen tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi ja siihen soveltuva.
- 69 Kun kaikki edellä esitetty otetaan huomioon, toiseen, yhdeksänteen ja kymmenenteen kysymykseen asiassa C-203/11 on vastattava, että SEUT 63 artiklaa on tulkittava niin, ettei se ole esteenä maa- ja kiinteistöasetuksen 4 osassa säädetyn kaltaiselle säännöstölle, jonka mukaan tietyille talouden toimijoille asetetaan ”sosiaalinen velvoite”, kun niille myönnetään rakennuslupa tai tonttijako hyväksytään, jos ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että kyseinen säännöstö on tarpeen sen tavoitteen saavuttamiseksi, että pienituloisille tai muutoin huono-osaisille paikallisväestöön kuuluville henkilöille tarjotaan riittävästi asuntoja, ja siihen soveltuva.

Ensimmäinen kysymys asiassa C-203/11

- 70 Tällä kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyrkii selvittämään lähinnä, onko maa- ja kiinteistöasetuksessa säädettyjä verokannustimia ja tukimekanismeja pidettävä SEUT 107 ja SEUT 108 artiklan nojalla, luettuna yhdessä YTTP-päätöksen kanssa, valtiontukina, jotka on annettava tiedoksi komissiolle.
- 71 Joidenkin kyseisistä toimenpiteistä tarkoituksena oli nimenomaan korvata sosiaalinen velvoite, joka rakennuttajille ja tonttijaon hakijoille on asetettu, ja niitä ovat ensinnäkin alennetun arvonlisäverokannan soveltaminen asuntojen myyntiin ja alennetun verokannan soveltaminen rakennusmaan ostoa koskevaan rekisteröintiveroon (maa- ja kiinteistöasetuksen 4.1.20 §:n 3 momentin 2 kohta), toiseksi rakennettuja asuntoja koskeva lunastustakuu (kyseisen asetuksen 4.1.21 §) ja kolmanneksi infrastruktuurituet (kyseisen asetuksen 4.1.23 §).
- 72 Muiden toimenpiteiden tarkoituksena on aktivoida uudelleen maa-alueita ja rakennuksia, ja niitä ovat henkilöverotuksen keventäminen tehtäessä kunnostussopimus (mainitun asetuksen 3.1.3 § ja sitä seuraavat pykälät) ja rekisteröintiveron perusteen kiinteämääräinen alennus (mainitun asetuksen 3.1.10 §). Kuten Cour constitutionnelle on ennakkoratkaisupyyntössään täsmentänyt, on niin, että vaikka onkin totta, että mainitunlaisten toimenpiteiden edunsaaja on luonnollinen henkilö, on kuitenkin niin, että kiinteistöjen kunnostuksen alalla toimivat yritykset saavat niistä välillisesti etua.
- 73 Asiassa C-203/11 esitettyyn ensimmäiseen kysymykseen vastaamiseksi ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle on annettava tulkinta, jonka perusteella se voi määrittää, voidaanko kahdessa edellisessä kohdassa kuvattuja toimenpiteitä pitää SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna valtiontukena (asia C-140/09, Fallimento Traghetti del Mediterraneo, tuomio 10.6.2010, Kok., s. I-5243, 23 ja 24 kohta).
- 74 Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan siltä, että toimenpide voidaan katsoa valtiontueksi, edellytetään kaikkien kyseisessä määräyksessä asetettujen vaatimusten täyttymistä. Ensinnäkin kyseessä on oltava valtion toimenpide tai valtion varoilla toteutettu toimenpide. Toiseksi kyseisen toimenpiteen on oltava omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Kolmanneksi toimenpiteellä on annettava etua sille, joka on toimenpiteen kohteena. Neljänneksi toimenpiteen on vääristettävä tai uhattava vääristää kilpailua (em. asia Fallimento Traghetti del Mediterraneo, tuomion 31 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja asia C-417/10, 3M Italia, 29.3.2012, 37 kohta).
- 75 Vaikka ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että pääasiassa maa- ja kiinteistöasetuksella säädetty toimenpiteet täyttävät edellisessä kohdassa mainitun ensimmäisen ja neljännen edellytyksen, sillä on epäilyksiä toisen edellytyksen, joka koskee mainitunlaisten toimenpiteiden vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, ja kolmannen edellytyksen, joka koskee kyseisten toimenpiteiden valikoivuutta, suhteen.
- 76 Toisesta vaatimuksesta on muistutettava, että määriteltäessä kansallista toimenpidettä valtiontueksi ei ole tarpeen osoittaa, että tuki todellisuudessa vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja että se tosiasiallisesti vääristää kilpailua, vaan on ainoastaan tutkittava, saattaako tämä tuki vaikuttaa tuohon kauppaan ja vääristää kilpailua (asia C-148/04, Unicredito Italiano, tuomio 15.12.2005, Kok., s. I-11137, 54 kohta ja asia C-222/04, Cassa di Risparmio di Firenze ym., tuomio 10.1.2006, Kok., s. I-289, 140 kohta).
- 77 Erityisesti silloin, kun valtion myöntämä tuki vahvistaa yrityksen asemaa jäsenvaltioiden välisessä kaupassa muihin, kilpaileviin yrityksiin verrattuna, tuen on katsottava vaikuttavan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan (ks. mm. em. asia Unicredito Italiano, tuomion 56 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja em. asia Cassa di Risparmio di Firenze ym., tuomion 141 kohta).

- 78 Tältä osin ei ole tarpeen, että tuensaajayritys itse osallistuu jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Kun jäsenvaltio myöntää tuen yritykselle, jäsenvaltion sisäinen liiketoiminta voi tämän johdosta pysyä ennallaan tai lisääntyä sillä seurauksella, että muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden yritysten mahdollisuudet päästä tuon jäsenvaltion markkinoille vähentyvät. Lisäksi sellaisen yrityksen vahvistuminen, joka tuohon saakka ei osallistunut jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, voi asettaa sen tilanteeseen, jossa sillä on mahdollisuus päästä toisen jäsenvaltion markkinoille (ks. em. asia Unicredito Italiano, tuomion 58 kohta ja em. asia Cassa di Risparmio di Firenze ym., tuomion 143 kohta).
- 79 Asiassa C-203/11 ei voida sulkea pois sitä, että maa- ja kiinteistöasetuksella säädetty toimenpiteet vahvistavat tuensaajayritysten asemaa muihin, kilpaileviin yrityksiin, jotka osallistuvat jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, verrattuna. Lisäksi kyseisille toimijoille myönnetystä avustuksista syntyvä kilpailuetu saattaisi tehdä muihin jäsenvaltioihin kuin Belgian kuningaskuntaan sijoittautuneiden yritysten pääsystä Belgian markkinoille vaikeampaa tai helpottaa kyseisten belgialaisten toimijoiden pääsyä muille markkinoille.
- 80 On lisäksi muistutettava siitä, että oikeuskäytännössä on jo katsottu, että kansallinen toimenpide, jolla viranomaiset myöntävät tietyille yrityksille suotuisan verokohtelun ja jolla ei tosin siirretä valtion varoja mutta asetetaan edunsaajat taloudellisesti edullisempaan asemaan kuin muut verovelvolliset, on pidettävä SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna valtiontueksi (ks. yhdistetyt asiat C-393/04 ja C-41/05, Air Liquide Industries Belgium, tuomio 15.6.2006, Kok., s. I-5293, 30 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 81 On kuitenkin todettava, että [EY 87] ja [EY 88] artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen 15.12.2006 annetun komission asetuksen (EY) N:o 1998/2006 (EUVL L 379, s. 5) johdanto-osan kahdeksannen perustelukappaleen ja 2 artiklan nojalla tuki, joka ei ylitä 200 000 euron enimmäismäärää kolmen vuoden jakson aikana, ei vaikuta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan eikä vääristä tai uhkaa vääristää kilpailua. Mainitut toimenpiteet eivät kuulu valtiontuen käsitteen alaan, eikä SEUT 108 artiklan 3 kohdassa säädetty ilmoitusvelvollisuus siis koske niitä.
- 82 Pääasiassa ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävä on arvioida edellä esitettyjen tulkinnassa huomioon otettavien seikkojen valossa ja kaikkien asiassa merkityksellisten olosuhteiden perusteella, voivatko maa- ja kiinteistöasetuksessa säädetty toimenpiteet vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja sovelletaanko asetusta N:o 1998/2006 käsiteltävään asiaan.
- 83 Tämän tuomion 74 kohdassa muistutetusta kolmannelle edellytyksestä, joka koskee sitä, ovatko mainitut toimenpiteet etu, on muistutettava, että tukina pidetään sellaisia toimenpiteitä, jotka muodossa tai toisessa ovat omiaan suosimaan yrityksiä suoraan tai välillisesti tai joita on pidettävä sellaisena taloudellisena etuna, jota edunsaajayritys ei olisi saanut tavanomaisten markkinoilla sovellettavien ehtojen mukaan (ks. mm. asia C-451/03, Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, tuomio 30.3.2006, Kok., s. I-2941, 59 kohta).
- 84 Jos taas valtion toimenpidettä on pidettävä korvauksena, joka on vastike edunsaajayritysten suorittamista sellaisista palveluista, jotka johtuvat julkisen palvelun velvoitteiden täyttämisestä, siten, että kyseiset yritykset eivät todellisuudessa saa taloudellista etua ja että kyseinen toimenpide ei näin ollen aseta kyseisiä yrityksiä edullisempaan kilpailutilanteeseen suhteessa niiden kilpailijayrityksiin, tällainen toimenpide ei kuulu SEUT 107 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan (asia C-280/00, Altmark Trans ja Regierungspräsidium Magdeburg, tuomio 24.7.2003, Kok., s. I-7747, 87 kohta).
- 85 Jotta tällaista korvausta ei tietyssä konkreettisessa tapauksessa luokiteltaisi valtiontueksi, tiettyjen edellytysten on kuitenkin täyttyvä (em. asia Altmark Trans ja Regierungspräsidium Magdeburg, tuomion 88 kohta).

- 86 Kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 50 kohdassa ennen mainittujen edellytysten tutkimista, on täsmennettävä, että edellisessä kohdassa mainittua oikeuskäytäntöä sovelletaan vain tämän tuomion 71 kohdassa mainittuihin maa- ja kiinteistöasetuksen 4 osassa säädettyihin toimenpiteisiin, joiden tarkoituksena on vain korvata sosiaalinen velvoite, joka tonttijaon hakijoille ja rakennuttajille on asetettu.
- 87 Edellytyksistä, joiden on täyttyvä, jotta mainittuja toimenpiteitä ei luokiteltaisi valtiontueksi, on muistutettava, että ensinnäkin tällaisen korvauksen saajana olevan yrityksen tehtäväksi on tosiasiaassa annettava julkisen palvelun velvoitteiden täyttäminen ja nämä velvoitteet on määriteltävä selvästi (em. asia Altmark Trans ja Regierungspräsidium Magdeburg, tuomion 89 kohta).
- 88 Kun tältä osin otetaan huomioon muun muassa jäsenvaltioilla oleva laaja harkintavalta, ei voida sulkea pois sitä, että sosiaalisen asumisen palvelut voidaan luokitella julkiseksi palveluksi. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esiin tuoma seikka, jonka mukaan sosiaalinen velvoite ei suoraan hyödytä yksityishenkilöitä, jotka hakevat sosiaaliasuntoja, vaan sosiaalisen asumisen yhtiöitä, ei vaikuta mitenkään kyseisen palvelun luokitteluun.
- 89 Toiseksi ne parametrit, joiden perusteella korvaus lasketaan, on etukäteen vahvistettava objektiivisesti ja läpinäkyvästi, jotta vältettäisiin sellaisen taloudellisen edun sisältyminen korvaukseen, joka olisi omiaan suosimaan edunsaajayritystä suhteessa sen kilpailijayrityksiin (em. asia Altmark Trans ja Regierungspräsidium Magdeburg, tuomion 90 kohta).
- 90 Kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 53 kohdassa, on selvää, että maa- ja kiinteistöasetuksen säännösten perusteella on mahdollista yksilöidä siinä säädettyjen toimenpiteiden edunsaajat, mutta sitä vastoin niiden perusteella ei ole mahdollista riittävän objektiivisesti ja läpinäkyvästi määrittää parametrejä, joiden perusteella korvaus lasketaan.
- 91 Kolmanneksi korvaus ei saa ylittää sitä, mikä on tarpeen, jotta voidaan kattaa kaikki ne kustannukset tai osa niistä kustannuksista, joita julkisen palvelun velvoitteiden täyttäminen aiheuttaa, kun otetaan huomioon kyseisestä toiminnasta saadut tulot ja kyseisten velvoitteiden täyttämisestä saatava kohtuullinen voitto (em. asia Altmark Trans ja Regierungspräsidium Magdeburg, tuomion 92 kohta).
- 92 Neljänneksi kyseinen korvaus on määritettävä tarkastelemalla sellaisia kustannuksia, joita hyvin johdetulle ja asetettujen julkisen palvelun velvoitteiden täyttämisen kannalta riittävillä resursseilla varustetulle keskivertoyritykselle aiheutuisi kyseisten velvoitteiden täyttämisestä, kun otetaan huomioon toiminnasta saadut tulot ja kyseisten velvoitteiden täyttämisestä saatava kohtuullinen voitto (em. asia Altmark Trans ja Regierungspräsidium Magdeburg, tuomion 93 kohta).
- 93 Kahta viimeksi mainittua edellytystä tutkittaessa on arvioitava pääasian tosiseikkoja.
- 94 Vaikka oletettaisiin, että unionin tuomioistuimella olisi tämän arvioinnin suorittamiseen tarvittavat tiedot, ja näin ei nyt käsiteltävässä asiassa ole, on muistutettava, ettei sillä ole toimivaltaa arvioida pääasian tosiseikkoja tai soveltaa tulkitsemiaan unionin oikeussääntöjä kansallisiin toimenpiteisiin tai tilanteisiin, koska nämä kysymykset kuuluvat kansallisen tuomioistuimen yksinomaiseen toimivaltaan (ks. em. asia Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, tuomion 69 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 95 Cour constitutionnellen tehtävänä on siis arvioida edellä esitettyjen tulkinnassa huomioon otettavien seikkojen valossa, onko pääasiassa kyseessä olevia toimenpiteitä pidettävä SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna valtiontukena.

- 96 Siinä tapauksessa, että Cour constitutionnelle päätyy tällaiseen lopputulemaan niiden toimenpiteiden osalta, jotka ovat korvausta sosiaalisesta velvoitteesta, joka rakennuttajien ja tonttijaon hakijoiden on täytettävä, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy unionin tuomioistuimelta vielä sitä, voidaanko kyseiset toimenpiteet vapauttaa YTTP-päätöksen nojalla SEUT 108 artiklan 3 kohdassa määrätystä ilmoitusvelvollisuudesta.
- 97 Tästä on muistutettava, että YTTP-päätöksen 2 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaan sitä sovelletaan muun muassa korvauksena julkisista palveluista myönnettävään valtiontukeen, joka myönnetään sosiaalisesta asuntotuotannosta vastaaville yrityksille, jotka harjoittavat asianomaisen jäsenvaltion yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviksi palveluiksi luokittelemia toimintoja.
- 98 Kuten mainitun päätöksen johdanto-osan seitsemännessä perustelukappaleessa todetaan, jäsenvaltioilla on runsaasti harkintavaltaa yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen määrittelyssä.
- 99 YTTP-päätöksen 3 artiklassa täsmennetään, että korvauksena julkisista palveluista myönnettävä valtiontuki, joka myönnetään yrityksille, jotka tarjoavat mainitunlaisia yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja, soveltuu yhteismarkkinoille ja on vapautettu ennakkoilmoitusvelvollisuudesta, jos se täyttää kyseisen päätöksen 4–6 artiklassa asetetut edellytykset.
- 100 Kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 61 kohdassa, mainitut edellytykset ja erityisesti kolme ensimmäistä niistä perustuvat edellä mainitussa asiassa Altmark Trans ja Regierungspräsidium Magdeburg annettussa tuomiossa asetettuihin edellytyksiin, joiden noudattamiseen unionin tuomioistuin ei ole toimivaltainen ottamaan kantaa tässä tuomiossa, kuten tämän tuomion 94 kohdassa on jo todettu.
- 101 Näin ollen sen toteamiseksi, sovelletaanko YTTP-päätöksessä tarkoitettua komissiolle ilmoittamista koskevasta velvollisuudesta tehtyä poikkeusta pääasian olosuhteisiin, ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tutkittava, täyttyvätkö kyseiset edellytykset niiden maa- ja kiinteistöasetuksen 4 osassa säädettyjen toimenpiteiden osalta, jotka on mainittu tämän tuomion 71 kohdassa.
- 102 Asiassa C-203/11 esitettyyn ensimmäiseen kysymykseen on siis vastattava, että maa- ja kiinteistöasetuksessa säädettyjä verokannustimia ja tukimekanismeja voidaan pitää SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuina valtiontukina. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävä on arvioida, täyttyvätkö valtiontuen olemassaolon edellytykset, ja jos niin on, sen on tutkittava kyseisen asetuksen 4 osassa säädettyjen toimenpiteiden, joiden tarkoituksena on olla korvaus sosiaalisesta velvoitteesta, joka rakennuttajille ja tonttijaon hakijoille on asetettu, osalta, sovelletaanko kyseisiin toimenpiteisiin kuitenkin YTTP-päätöstä.

3.–8. kysymys asiassa C-203/11

- 103 Näillä kysymyksillä ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedusteleo lähinnä, sovelletaanko direktiiviä 2006/123 pääasian kaltaisiin olosuhteisiin, ja jos sovelletaan, se pyytää unionin tuomioistuinta tulkitsemaan useita kyseisen direktiivin säännöksiä.
- 104 Jotta näihin kysymyksiin voidaan vastata, on muistutettava, kuten mainitun direktiivin johdanto-osan yhdeksännestä perustelukappaleesta ilmenee, ettei sitä sovelleta muun muassa maan kehittämistä ja käyttöä koskeviin sääntöihin, kaavoitukseen ja rakennuksia koskeviin standardeihin.
- 105 Lisäksi mainitun direktiivin 2 artiklan 2 kohdan j alakohdan mukaan mainittua direktiiviä ei sovelleta palveluihin, jotka liittyvät sosiaaliseen asumiseen tai pysyvästi tai tilapäisesti avun tarpeessa olevien yksittäisten ihmisten tukemiseen ja joiden tarjoamisesta huolehtivat valtio tai valtion erityisesti valtuuttamat palveluntarjoajat.

- 106 Tämän tuomion 50 ja 51 kohdasta ilmenee kuitenkin, että maa- ja kiinteistöasetus koskee maan kehittämistä ja sosiaalista asumista.
- 107 Näin ollen on todettava, ettei direktiiviä 2006/123 sovelleta maa- ja kiinteistöasetuksen kaltaiseen säännöstöön ja ettei asiassa C-203/11 esitettyihin 3.–8. kysymyksen siis ole tarpeen vastata.

11. kysymys asiassa C-203/11

- 108 Tällä kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyrkii selvittämään lähinnä, kuuluuko sellaisten sosiaaliasuntojen toteuttaminen, jotka on toteuttamisensa jälkeen myytävä säännösteltyin hinnoin sosiaalisesta asumisesta vastaavalle julkiselle elimelle tai tämän elimen välityksellä niin, että se toimii asunnot toteuttaneen palveluntarjoajan sijasta, direktiivin 2004/18 1 artiklan 2 kohdan b alakohdassa määritellyn julkisia rakennusurakoita koskevien sopimusten käsitteen piiriin.
- 109 Jotta tähän kysymykseen voidaan vastata, on muistutettava siitä, että direktiivin 2004/18 1 artiklan 2 kohdan b alakohdan, luettuna yhdessä kyseisen kohdan a alakohdan kanssa, mukaan julkisia rakennusurakoita koskeva sopimus on kyseessä, kun neljä seuraavaa arviointiperustetta täyttyvät eli kyseessä on vastiketta vastaan tehty kirjallinen sopimus, joka on tehty taloudellisen toimijan ja hankintaviranomaisen välillä ja jonka tarkoituksena on jonkin liitteessä I tarkoitettuun toimintaan liittyvän rakennustyön tai rakennusurakan toteuttaminen tai sekä toteuttaminen että suunnittelu taikka hankintaviranomaisen asettamia vaatimuksia vastaavan rakennusurakan toteuttaminen millä tahansa tavalla.
- 110 Koska unionin tuomioistuimella ei ole kaikkia tarpeellisia tietoja, joiden avulla se voisi tarkastaa, täyttyvätkö mainitut arviointiperusteet pääasiassa, se esittää nyt käsiteltävässä asiassa ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle siis vain seikkoja, jotka voivat olla sille hyödyllisiä kyseisessä arvioinnissa.
- 111 Erityisesti kirjallisen sopimuksen osalta ennakkoratkaisupyyntöstä ilmenee, että Cour constitutionnellella vaikuttaa olevan epäilyksiä siitä, täyttyykö kyseinen arviointiperuste pääasiassa, koska asetetusta sosiaalisesta velvoitteesta, joka muodostuu sosiaaliasuntojen rakentamisesta, ei todellisuudessa sovita hallinnon ja kyseisen talouden toimijan välillä. Sosiaalinen velvoite nimittäin asetetaan rakennuttajille ja tonttijaon hakijoille suoraan maa- ja kiinteistöasetuksella ja sitä sovelletaan niihin pelkästään sen vuoksi, että ne omistavat maa-alueet, joille ne hakevat rakennuslupaa tai tonttijakoa.
- 112 Tässä yhteydessä on muistutettava, että jotta voidaan todeta sopimussuhteen olemassaolo tahon, jota voidaan pitää hankintaviranomaisena, ja rakennuttajan tai tonttijaon hakijan välillä, unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan edellytetään, kuten julkisasiamies toteaa ratkaisuehdotuksensa 86 kohdassa, että hallinto ja kyseinen talouden toimija tekevät tonttijaosta sopimuksen, jossa määritetään työt, jotka viimeksi mainitun on suoritettava, ja niitä koskevat ehdot.
- 113 Silloin kun tällainen sopimus on allekirjoitettu, pelkästään se seikka, että sosiaaliasuntojen toteuttamista edellytetään suoraan kansallisessa säännöstössä ja että hallinnon sopimuskumppani on väistämättä henkilö, joka omistaa rakennusmaan, ei riitä sulkemaan pois hallinnon ja kyseisen tonttijaon hakijan välisen suhteen sopimusluonnetta (ks. vastaavasti asia C-399/98, Ordine degli Architetti ym., tuomio 12.7.2001, Kok., s. I-5409, 69 ja 71 kohta).
- 114 Vaikka onkin totta, että maa- ja kiinteistöasetuksen 4.1.22 §:n 1 momentissa edellytetään nimenomaisesti, että rakennuttaja tai tonttijaon hakija ja sosiaalisen asumisen yhtiö tekevät hallintosopimuksen, on kuitenkin niin, että – kuten ennakkoratkaisupyyntöstä ilmenee – kyseinen sopimus ei lähtökohtaisesti säätele hankintaviranomaisen ja kyseisen talouden toimijan välistä suhdetta. Mainitunlainen sopimus ei myöskään vaikuta koskevan sosiaaliasuntojen toteuttamista vaan ainoastaan seuraavaa vaihetta eli niiden markkinoille saattamista.

- 115 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävänä on kuitenkin arvioida kaikki asiaan sovellettava lainsäädäntö ja kaikki pääasiassa merkitykselliset olosuhteet huomioon ottaen, kuuluuko sosiaaliasuntojen toteuttaminen pääasiassa hankintaviranomaisen ja talouden toimijan välisen sopimussuhteen piiriin ja täyttyvätkö muut tämän tuomion 109 kohdassa mainitut arviointiperusteet.
- 116 Tässä yhteydessä on myös muistutettava yhtäältä siitä, että direktiiviä 2004/18 voidaan soveltaa julkisia rakennusurakoita koskevaan sopimukseen kuitenkin vain, jos kyseisen urakan arvioitu arvo on vähintään kyseisen direktiivin 7 artiklan c alakohdassa säädetty kynnyсарvo, ja toisaalta siitä, että – kuten unionin tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee – kahdentyyppiset julkisyhteisöjen tekemät urakasopimukset eivät kuulu julkisia hankintoja koskevan unionin oikeuden soveltamisalaan.
- 117 Kyse on ensinnäkin hankintasopimuksista, jotka julkisyhteisö on tehnyt siihen nähden oikeudellisesti erillisen oikeushenkilön kanssa, kun mainitulla julkisyhteisöllä on tähän oikeushenkilöön vastaava määräysvalta kuin sillä on omiin yksikköihinsä ja kun tämä oikeushenkilö harjoittaa pääosaa toiminnastaan sen omistavan julkisyhteisön tai sen omistavien julkisyhteisöjen kanssa (ks. asia C-159/11, Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce ym., tuomio 19.12.2012, 32 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 118 Kyse on toiseksi sopimuksista, joilla aloitetaan sellainen julkisyhteisöjen välinen yhteistyö, jolla varmistetaan niille yhteisen julkisen palvelun tehtävän suorittaminen. Tässä tilanteessa julkisia hankintoja koskevia unionin oikeuden sääntöjä ei sovelleta, mikäli tällaiset sopimukset on lisäksi tehty ainoastaan julkisyhteisöjen välillä ilman yksityisen tahon osallistumista, mikäli niillä ei aseteta mitään yksityistä palveluntarjoajaa kilpailijoihinsa nähden etuoikeutettuun asemaan ja mikäli niillä aloitetun yhteistyön toteuttamista säätelevät ainoastaan yleisen edun mukaisten päämäärien tavoittelulle ominaiset seikat ja vaatimukset (ks. em. asia Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce ym., tuomion 34 ja 35 kohta).
- 119 Kun edellä esitetyt huomautukset otetaan huomioon, asiassa C-203/11 esitettyyn 11. kysymykseen on vastattava, että sellaisten sosiaaliasuntojen toteuttaminen, jotka on toteuttamisensa jälkeen myytävä säännöstellyin hinnoin sosiaalisesta asumisesta vastaavalle julkiselle elimelle tai tämän elimen välityksellä niin, että se toimii asunnot toteuttaneen palveluntarjoajan sijasta, kuuluu direktiivin 2004/18 1 artiklan 2 kohdan b alakohdassa määritellyn julkisia rakennusurakoita koskevien sopimusten käsitteen piiriin, jos kyseisessä säännöksessä säädetty arviointiperusteet täyttyvät, minkä tarkastaminen on ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävä.

Oikeudenkäyntikulut

- 120 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 (ensimmäinen jaosto) on ratkaissut asiat seuraavasti:

- 1) SEUT 21, SEUT 45, SEUT 49, SEUT 56 ja SEUT 63 artikla sekä Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, asetuksen (ETY) N:o 1612/68 muuttamisesta ja direktiivien 64/221/ETY, 68/360/ETY, 72/194/ETY, 73/148/ETY, 75/34/ETY, 75/35/ETY, 90/364/ETY, 90/365/ETY ja 93/96/ETY kumoamisesta 29.4.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/38/EY 22 ja 24 artikla ovat esteenä Région flamandin 27.3.2009 antaman maa- ja kiinteistöasetuksen 5 osassa säädetyn kaltaiselle säännöstölle, jossa

asetetaan tietyissä Flanderin hallituksen nimeämissä kunnissa sijaitsevien kiinteistöjen luovuttamisen edellytykseksi se, että maakunnallinen arviointilautakunta tarkastaa, onko mahdollisella ostajalla tai vuokraajalla ”riittävä side” näihin kuntiin.

- 2) SEUT 63 artiklaa on tulkittava niin, ettei se ole esteenä mainitun Région flamandin asetuksen 4 osassa säädetyn kaltaiselle säännöstölle, jonka mukaan tietyille talouden toimijoille asetetaan ”sosiaalinen velvoite”, kun niille myönnetään rakennuslupa tai tonttijako hyväksytään, jos ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuimien toteaa, että kyseinen säännöstö on tarpeen sen tavoitteen saavuttamiseksi, että pienituloisille tai muutoin huono-osaisille paikallisväestöön kuuluvilla henkilöillä tarjotaan riittävästi asuntoja, ja siihen soveltuva.
- 3) Kyseisessä Région flamandin asetuksessa säädettyjä verokannustimia ja tukimekanismeja voidaan pitää SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuina valtiontukina. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävä on arvioida, täytyvätkö valtiontuen olemassaolon edellytykset, ja jos niin on, sen on tutkittava niiden kyseisen asetuksen 4 osassa säädettyjen toimenpiteiden, joiden tarkoituksena on olla korvaus sosiaalisesta velvoitteesta, joka rakennuttajille ja tonttijaon hakijoille on asetettu, osalta, sovelletaanko kyseisiin toimenpiteisiin kuitenkin [EY] 86 artiklan 2 kohdan määräysten soveltamisesta tietyille yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja tuottaville yrityksille korvauksena julkisista palveluista myönnettävään valtiontukeen 28.11.2005 tehtyä komission päätöstä 2005/842/EY.
- 4) Sellaisten sosiaaliasuntojen toteuttaminen, jotka on toteuttamisensa jälkeen myytävä säännösteltyin hinnoin sosiaalisesta asumisesta vastaavalle julkiselle elimelle tai tämän elimen välityksellä niin, että se toimii asunnot toteuttaneen palveluntarjoajan sijasta, kuuluu julkisia rakennusurakoita sekä julkisia tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta 31.3.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/18/EY, sellaisena kuin se on 18.6.2009 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 596/2009 mukaan, 1 artiklan 2 kohdan b alakohdassa määritellyn julkisia rakennusurakoita koskevien sopimusten käsitteen piiriin, jos kyseisessä säännöksessä säädetyt arviointiperusteet täyttyvät, minkä tarkastaminen on ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävä.

Allekirjoitukset