ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
Г-Н YVES BOT
представено на 28 юни 2007 година [1]

1. Настоящият иск за установяване на неизпълнение на задължения води до разглеждане на въпроса дали германският Закон за субсидиите за недвижимата собственост не представлява пречка пред свободното движение на хора, свободното движение на работници и свободата на установяване, доколкото подчинява ползването на тази субсидия на условието субсидираният имот да се намира на германска територия.

I — Правна уредба

A — *Общностно право*

2. От друга страна, възниква също така въпросът дали необходимостта от осигуряване на достатъчен жилищен фонд в Германия може да се разглежда като императивно съображение от обществен интерес и дали разглежданата мярка може да бъде обоснована от подобно съображение.

3. След като обясня, че във въпросните положения по това дело член 18 ЕО не е приложим, ще предложа на Съда да установи, че Федерална република Германия не е изпълнила задълженията си по членове 39 ЕО и 43 ЕО.

4. След влизането в сила на Договора от Маастрихт по силата на член 18 ЕО правото да се придвижва и да престоява свободно на територията на държавите-членки се признава на всеки гражданин на Съюза.

5. Съгласно постоянната съдебна практика, член 18 ЕО се конкретизира в член 39 ЕО относно свободното движение на работници и в член 43 ЕО относно свободата на установяване [2].

1 — Език на оригиналния текст: френски.

2 — Вж. по-специално Решение от 29 февруари 1996 г. по дело Skanavi и Chryssanthakopoulos (C-193/94, Recueil, стр. I-929, точка 22), Решение от 26 ноември 2002 г. по дело Oteiza Olazabal (C-100/01, Recueil, стр. I-10981, точка 26) и Решение от 26 октомври 2006 г. по дело Комисия/Португалия (C-345/05, Recueil, стр. I-10633, точка 13).

6. Съгласно член 39 ЕО работниците имат право свободно да се придвижват в рамките на Общността. Съгласно параграф 2 от него свободата на движение „налага премахването на всякаква дискриминация, основаваща се на гражданство, между работниците от държавите-членки, що се отнася до заетост, възнаграждение и други условия на труд“.

7. В това отношение напомням, че „другите условия на труд“ обхващат широк кръг от предимства, дори и такива, които не са свързани пряко със заетостта, а се предоставят на лицата със статут на работници [3]. Сред тези предимства, несвързани пряко със заетостта, Съдът приема по общ начин, че всяко ограничение не само на правото на достъп до жилище, а и до различните улеснения, предоставяни на гражданите с оглед намаляване на финансовата им тежест, следва да се разглежда като пречка за упражняване на професионална дейност [4].

8. По същия начин член 43 ЕО, първа алинея забранява подобни ограничения върху свободата на установяване на граждани на държава-членка на територията на друга държава-членка.

Б — *Националното право*

9. В Германия съгласно § 1 от германския Закон за субсидиите за недвижимата собственост (Eigenheimzulagengesetz) [5] неограничено данъчнозадължените лица за германския данък върху доходите по смисъла на Закона за данъка върху доходите (Einkommensteuergesetz) [6] имат право да ползват субсидия за недвижима собственост за придобиване или построяване на жилище.

10. Съгласно § 1 от EStG за неограничено данъчнозадължени лица за германския данък върху доходите се считат:

— лицата с местожителство или обичайно пребиваване в Германия,

3 — Във връзка с Регламент (ЕИО) № 1612/68 на Съвета от 15 октомври 1968 г. относно свободното движение на работници в Общността (ОВ L 257, стр. 2; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 1, стр. 11) Съдът по-специално е определил признаваните на работниците предимства като такива, които „обикновено се признават на националните работници главно поради обективното им качество на работници или само поради факта на тяхното пребиваване на национална територия и чието разширяване с оглед включване на работниците, граждани на други държави-членки, при това положение изглежда, че може да улесни мобилността им в Общността“ (Решение от 31 май 1979 г. по дело Even и ONPTS, 207/78, Recueil, стр. 2019, точка 22).

4 — Вж. Решение от 14 януари 1988 г. по дело Комисия/Италия (63/86, Recueil, стр. 29, точки 16 и 17).

5 — BGBl. 1997 I, стр. 734, изменен с Допълнителния закон за държавния бюджет за 2004 г. (Haushaltsbegleitgesetz (BGBl. 2003 I, стр. 3076), наричан по-нататък „Закон за субсидиите за недвижима собственост“.

6 — BGBl. 2002 I, стр. 4210, наричан по-нататък „EStG“.

— германските граждани, които нямат нито местожителство, нито обичайно пребиваване в Германия и работят за публичноправно юридическо лице,

— по тяхно искане лицата, които нямат нито местожителство, нито обичайно пребиваване на германска територия, получават национални доходи, при условие че най-малко 90 % от техните доходи през календарната година подлежи на данъчно облагане с германския данък върху доходите или чиито доходи, неподлежащи на облагане с германския данък, не надвишават 6 136 EUR за календарна година.

11. За да се ползва субсидията за недвижима собственост, субсидираният имот трябва да се намира на германска територия и трябва да се използва за лични жилищни цели. Безвъзмездното ползване на субсидирания имот от член на семейството се счита за използване за лични жилищни цели.

12. Съгласно § 2 от Закона за субсидиите за недвижимата собственост недвижимите имоти, използвани като ваканционен жилищен имот или второ жилище, не пораждат право на тази субсидия.

II — Досъдебна процедура

13. В официалното уведомително писмо от 4 април 2000 г., Комисията на Европейските общности уведомява Федерална република Германия за съмненията си относно съвместимостта на Закона за субсидиите за недвижимата собственост с общностното право. Комисията всъщност счита, че условието, според което субсидираният имот трябва да се намира на германска територия, противоречи на членове 18 ЕО, 39 ЕО и 43 ЕО, тъй като неограничено данъчнозадължено лице за германския данък върху доходите и което живее в чужбина, не би могло да ползва субсидията за придобиване на имот в чужбина.

14. В писмото си с отговор от 30 май 2000 г., Федерална република Германия оспорва твърденията на Комисията. Тя счита, че Законът за субсидиите за недвижимата собственост няма дискриминационен характер, тъй като гражданите на другите държави-членки на Съюза също могат да бъдат неограничено данъчнозадължени лица за германския данък върху доходите и по този начин да получат субсидията за придобиване на имот на германска територия.

15. От друга страна, Федерална република Германия смята, че разширяването

на обхвата на субсидията върху имотите, намиращи се извън германска територия, би било в противоречие с целта на тази субсидия, която е да гарантира осигуряването на достатъчен жилищен фонд в Германия за да се отговори на повишената нужда от жилища.

16. Тъй като не приема за убедителен дадения от Федерална република Германия отговор, на 16 декември 2003 г. Комисията ѝ изпраща мотивирано становище, в което отново повтаря твърденията си. Според Комисията Законът за субсидиите за недвижимата собственост може да възпрепятства заетите лица или самонаетите лица, които упражняват своята дейност в Германия, да се установят да живеят от другата страна на границата.

17. Освен това Комисията счита, че изложената от Федерална република Германия цел, за да обоснове ограничението за предоставяне на субсидията, не е приемлива, тъй като натискът върху германския пазар на жилища според нея би бил по-малък, ако лице, работещо в Германия, придобие жилище в чужбина.

18. С писмо от 17 февруари 2004 г. Федерална република Германия поддържа своята гледна точка, според която ограничаването на субсидията за недвижима собственост за недвижимите имоти, намиращи се на германска територия, не противоречи на членове 18 ЕО, 39 ЕО и 43 ЕО.

19. Федерална република Германия продължава също така да твърди, че съдържащото се в Закона за субсидиите за недвижимата собственост ограничение отговаря на легитимна цел — защитата на пазара на недвижими имоти в Германия.

20. Тъй като преценява, че този отговор на Федерална република Германия не ѝ дава възможност да достигне до извода, че последната се е съобразила със задълженията по членове 18 ЕО, 39 ЕО и 43 ЕО, Комисията решава да предяви настоящия иск.

III — Искът

21. В подкрепа на иска си Комисията изтъква твърдение за нарушение във връзка с невъзможността неограничено данъчнозадължено лице за германския данък върху доходите, което пребивава в чужбина, да ползва субсидията за недвижима собственост за придобиване на имот, намиращ се на територията на държава-членка, различна от Германия.

22. Въз основа на това твърдение за нарушение Комисията моли Съда:

— да установи, че като изключва в § 2, алинея 1, първо изречение от Закона за субсидиите за недвижимата собственост възможността за имотите, които се намират в други държави-членки, да се ползва субсидията за недвижима собственост, предоставяна на неограничено данъчнозадължените лица за германския данък върху доходите, Федерална република Германия не е изпълнила задълженията си по членове 18 ЕО, 39 ЕО и 43 ЕО,

— да осъди Федерална република Германия да заплати съдебните разноски.

23. Що се отнася до Федерална република Германия, тя моли Съда да отхвърли иска и да осъди Комисията да заплати съдебните разноски.

А — *Основни доводи на страните*

24. Бих искал да припомня твърденията на Комисията, че като ограничава предоставянето на субсидията за недвижима собственост до намиращите се в Германия имоти, германският закон поставя в неблагоприятно положение неограничено данъчнозадължените лица за германския данък върху доходите, които не живеят на германска територия.

25. По такъв начин три категории лица били неоснователно изключени от възможността да ползват субсидията. Става дума за лицата с местожителство в чужбина, които работят и получават заплата от германско публичноправно юридическо лице и които подлежат на ограничено данъчно облагане в държавата им на пребиваване; пограничните работници, най-малко 90 % от чиито доходи се облагат с германския данък върху доходите или чиито доходи, получени в чужбина, са под 6 136 EUR за календарна година; и най-накрая, германските граждани — длъжностни лица или служители на Европейските общности, с местожителство или обичайно пребиваване в чужбина.

26. Федерална република Германия оспорва твърдението за нарушение.

27. На първо място, тя счита, че искът е недопустим. Според нея, Комисията е разширила предмета на спора като обхваща и положението на работниците с чуждо гражданство, докато в официалното уведомително писмо тя е ограничила

твърдението за нарушение до изключването единствено на лицата с германско гражданство от ползването на субсидия. Федерална република Германия се основава на точка 3 от това писмо, в която Комисията се позовава на „германско данъчнозадължено лице“ [7].

28. По-нататък, Федерална република Германия твърди, че посочените от Комисията фактически положения не попадат в приложното поле на общностното право, поне що се отнася до пограничните работници, и че били приложими принципите, прогласени от Съда в Решение по дело Werner [8].

29. На следващо място, тя признава, че държавата по произход е длъжна да спазва принципа за свободно движение на работници по отношение на собствените си граждани. Все пак Федерална република Германия смята, че този принцип важи само за ограниченията, които поради естеството си могат да ограничат достъпа до заетост. Действително, от Решение по дело Bosman [9] и от Решение по дело Graf [10] следвало, че пречките пред свободното движение на работници представляват такива единствено ако съществува пречка за достъпа на тези работници до пазара на труда.

30. В настоящия случай Федерална република Германия счита, че субсидията за недвижима собственост не оказва влияние върху достъпа на работници до пазара на труда в друга държава-членка.

31. Тя твърди също, че Законът за субсидиите за недвижимата собственост не поставя по-специално работниците мигранти в по-неблагоприятно положение. Макар и да е вярно, че субсидията се предоставя само на неограничено данъчнозадължените лица за германския данък върху доходите, които придобиват недвижим имот на германска територия, Федерална република Германия смята, че единствено от обстоятелството, че естествено именно в Германия пребивават най-голям брой неограничено данъчнозадължени лица за германския данък върху доходите, не би могло да се заключи, че е налице неблагоприятно третиране.

32. В допълнение Федерална република Германия счита, че не съществува никаква дискриминация, основана на гражданство, тъй като работниците мигранти, които са неограничено данъчнозадължени за германския данък върху доходите, имат право на субсидия за недвижима

7 — Вж. приложение I към исковата молба.

8 — Решение от 26 януари 1993 г. (C-112/91, Recueil, стр. I-429, точка 17). В това Решение Съдът е приел, че налагането от държава-членка на по-голяма данъчна тежест на гражданин — чуждестранно лице, който упражнява професионална дейност на територията на тази държава-членка и получава там всички или почти всички свои доходи не е в противоречие с член 52 от Договора за ЕИО (понастоящем член 52 от Договора за ЕО, понастоящем след изменението член 43 ЕО).

9 — Решение от 15 декември 1995 г. (C-415/93, Recueil, стр. I-4921, точка 103).

10 — Решение от 27 януари 2000 г. (C-190/98, Recueil, стр. I-493, точка 23).

собственост за имот, който се намира в Германия. Все пак независимо дали става дума за германски граждани или за работници мигранти, субсидия не може да се получи за недвижим имот, който се намира в чужбина. Така, според Федерална република Германия, без значение какво е гражданството на данъчнозадълженото лице, условията за получаване на горепосочената субсидия са идентични както за работника мигрант, така и за германския гражданин.

33. При всички случаи Федерална република Германия счита, че дори ако Съдът приеме съществуването на нарушение на членове 18 ЕО, 39 ЕО и 43 ЕО, ограничаването на субсидията за недвижима собственост е оправдано от императивно съображение от обществен интерес.

34. Всъщност целта на такава субсидия била да се насърчи жилищното строителство в Германия. Според Федерална република Германия разширяването на обхвата на субсидията за недвижима собственост до намиращите се в друга държава-членка имоти би довело до незачитане на тази цел.

35. Нещо повече, единствено Федерална република Германия била компетентна да осигури съответното предлагане на жилища на своя територия, тъй като жилищната политика спадала към нехармонизирана област.

Б — *Съображения*

1. По допустимостта

36. Федерална република Германия изтъква, че в настоящото дело Комисията е разширила предмета на спора. В случая тя се позовава на официалното уведомително писмо, в което Комисията има предвид положението на „германско данъчнозадължено лице“ [11], докато понастоящем твърдението за нарушение било разширено и обхващало изключването на лица с чуждо гражданство от ползването на субсидията за недвижима собственост.

37. В това отношение следва да се припомни, че съгласно постоянната съдебна практика досъдебната процедура има за цел да предостави възможност на засегнатата държава-членка да изпълни задълженията си, произтичащи от правото на Общността или пълноценно да изтъкне доводите на защитата си срещу направените от Комисията твърдения за нарушение [12]. По-конкретно, целта на официалното уведомително писмо при процедурата, предхождаща съдебното производство, е да ограничи предмета на спора и да посочи на държавата-членка

11 — Вж. бележка под линия 7.

12 — Вж. Решение от 26 октомври 2006 г. по дело Комисия/Италия (C-371/04, Recueil, стр. I-10257, точка 9 и цитираната съдебна практика).

необходимите за подготовката на защитата ѝ елементи [13].

38. В настоящия случай, макар в официалното уведомително писмо Комисията да е използвала израза „германско данъчнозадължено лице“, това на променя факта, че тя ясно е имала предвид данъчнозадължените в Германия лица по силата на § 1, алинеи 2 и 3 от EStG [14]. Съгласно този параграф обаче неограничено данъчнозадължените лица за германския данък върху доходите могат да бъдат както с германско, така и с чуждо гражданство.

39. Впрочем от разпоредителната част на мотивираното становище е видно също така, че Комисията упреква Федерална република Германия, че ограничава предоставянето на субсидията за недвижима собственост само до придобилите имот на германска територия неограничено данъчнозадължени лица за германския данък върху доходите.

40. Както Комисията основателно изтъква това, мисля, че използването на израза „германско данъчнозадължено лице“ има за цел да обозначи всички неограничено данъчнозадължени лица за германския данък върху доходите, независимо от тяхното гражданство.

41. При това положение за Федерална република Германия е било напълно възможно да изтъкне доводите на защитата си срещу направените твърдения за нарушение.

42. Считам следователно, че искът е допустим.

2. По твърдението за нарушение на членове 18 ЕО, 39 ЕО и 43 ЕО

43. В самото начало следва да се отбележи, че на 11 януари 2006 г. Федерална република Германия е съобщила за влизането в сила на 22 декември 2005 г. на закон, отменящ Закона за субсидиите за недвижимата собственост (Gesetz zur Abschaffung der Eigenheimzulage).

44. Все пак следва да се напомни, че според постоянната съдебна практика наличието на неизпълнение на задължения от държава-членка трябва да се преценява с оглед на положението към момента на изтичането на срока, даден в мотивираното становище [15].

13 — Вж. бележка под линия 12.

14 — Вж. приложение I към исковата молба.

15 — Вж. по-специално Решение от 23 февруари 2006 г. по дело Комисия/Германия (C-43/05, непубликувано в Recueil, точка 9 и цитираната съдебна практика).

45. В настоящия случай от мотивираното становище е видно, че предоставеният на Федерална република Германия срок за съобразяване с общностното право е изтекъл на 16 февруари 2004 г.

46. Следователно това изменение няма никакво отношение към настоящото дело.

47. Към настоящия момент следва да се прецени доколко е основателно твърдението за нарушение, на което се позовава Комисията.

48. С това твърдение за нарушение Комисията упреква Федерална република Германия, че като изключва чуждестранните неограничено данъчнозадължени лица за германския данък върху доходите от ползване на субсидията за недвижима собственост, тя не е изпълнила задълженията си, произтичащи от членове 18 ЕО, 39 ЕО и 43 ЕО.

49. Напомням, че съгласно постоянната съдебна практика член 18 ЕО, който формулира по общ начин правото на всеки гражданин на Съюза да се придвижва и да престоява свободно на територията на държавите-членки, се конкретизира в член 39 ЕО относно свободното движение на работници и в член 43 ЕО относно свободата на установяване [16].

50. Поради тази причина Съдът първо се произнася по съвместимостта на разглежданото национално правило с тези две разпоредби и само ако тези по-специални разпоредби не се прилагат, той пристъпва към разглеждане на съвместимостта на това национално правило със свободата на движение на гражданите.

51. Ето защо на първо време трябва да се разгледа доколко е основателно твърдението за нарушение от гледна точка на членове 39 ЕО и 43 ЕО.

52. Най-напред както правилно подчертава Комисията, определящият елемент, даващ право на субсидия за недвижима собственост, е неограниченото данъчно облагане с германския данък върху доходите. Следователно ползването на субсидията за недвижима собственост се отнася само до данъчнозадължените лица, чийто доход се облага с германския данък върху доходите.

53. Макар прякото данъчно облагане да е от компетентността на държавите-членки, последните трябва все пак да я упражняват при спазване на общностното право [17]. Следователно, при упражняването на тези правомощия държавите-членки не трябва да нарушават основните

16 — Вж. точка 5 от настоящото заключение.

17 — Вж. по-специално Решение от 13 ноември 2003 г. по дело Schilling и Fleck-Schilling (C-209/01, Recueil, стр. I-13389, точка 22).

свободи, гарантирани от Договора за ЕО, като свободното движение на работници и свободата на установяване.

54. В това отношение съгласно постоянната практика на Съда правилото за равно третиране, предвидено както в член 39 ЕО, така и в член 43 ЕО, забранява не само явните дискриминационни практики, основани на гражданството, но и всички прикрити форми на дискриминация, които чрез прилагане на други критерии за разграничаване фактически водят до същия резултат [18].

55. Следователно за непряко дискриминационни следва да се считат условията по националното право, които независимо че се прилагат без разлика според гражданството, засягат най-много или предимно работниците мигранти, както и приложимите без разлика според гражданството условия, които могат да бъдат изпълнени по-лесно от работниците — местни граждани, отколкото от работниците мигранти, или които могат по-специално да се окажат в ущърб на работниците мигранти [19].

56. Същото се отнася и за националните разпоредби, които възпрепятстват или обезкуражават гражданите на дадена държава-членка да напуснат своята държава по произход, за да упражнят правото си на свободно движение и на свобода на установяване [20].

57. Все пак дискриминация е налице единствено при прилагането на различни правила към сходни положения или при прилагането на едно и също правило към различни положения [21].

58. По отношение на преките данъци Съдът е приел, че положението на чуждестранните и местните лица по принцип не е сходно, доколкото полученият на територията на една държава доход от чуждестранно лице най-често представлява само част от общия му доход, съсредоточен по неговото местопребиваване, а индивидуалните данъчни възможности на чуждестранното лице, произтичащи от отчитането на съвкупността от неговите доходи, лично и семейно положение, могат най-лесно да се преценят на мястото, където е центърът на личните и имуществените му интереси, което по принцип съответства на неговото обичайно пребиваване [22].

18 — Вж. по-специално Решение от 23 май 1996 г. по дело O'Flynn (C-237/94, Recueil, стр. I-2617, точка 17), Решение от 11 януари 2007 г. по дело ITC (C-208/05, Сборник, стр. I-181, точка 21) относно свободното движение на работници и Решение от 22 март 2007 г. по дело Talotta (C-383/05, Сборник, стр. I-2555, точка 17), относно свободата на установяване.

19 — Решение по дело O'Flynn, посочено по-горе (точка 18 и цитираната съдебна практика).

20 — Решение от 12 декември 2002 г. по дело De Groot (C-385/00, Recueil, стр. I-11819, точки 78 и 79) относно свободното движение на работници и Решение от 11 март 2004 г. по дело De Lasteyrie du Saillant (C-9/02, Recueil, стр. I-2409, точка 42) относно свободата на установяване.

21 — Решение от 25 януари 2007 г. по дело Meindl (C-329/05, Сборник, стр. I-1107, точка 22).

22 — Решение от 14 февруари 1995 г. по дело Schumacker (C-279/93, Recueil, стр. I-225, точки 31—33) и Решение от 12 юни 2003 г. по дело Gerritse (C-234/01, Recueil, стр. I-5933, точка 43).

59. Различно е обаче положението, когато заетото или самонаетото чуждестранно данъчнозадължено лице получава всички или почти всички свои доходи в държавата, където упражнява професионалната си дейност [23].

60. В този случай по отношение на данъка върху доходите чуждестранното лице обективно се намира в същото положение като местното лице, което упражнява там същата дейност. И двете лица се облагат само в тази държава и данъчната основа на дължимия от тях данък е една и съща [24].

61. В настоящия случай по силата на § 1 от EStG и на член 14 от Протокола относно привилегиите и имунитетите на Европейските общности [25] целият доход на чуждестранните лица, както и този на местните лица, се облага с германския данък върху доходите.

62. Следователно по отношение на пораждащия факт на субсидията за недвижима собственост, а именно неограниченото данъчно облагане с германския данък върху доходите, местните и чуждестранните лица в Германия се намират в сходно положение.

63. Все пак трите категории чуждестранни лица се третират в Германия различно от местните лица.

64. Всъщност макар и неограничено данъчнозадължени за германския данък върху доходите, лицата, които имат местожителство в чужбина и които работят за публичноправно юридическо лице в Германия, пограничните работници и длъжностните лица или служителите на Европейските общности с германско гражданство, пребиваващи в чужбина, са лишени от ползване на субсидията, тъй като съгласно Закона за субсидиите за недвижимата собственост субсидираният имот трябва да се намира на германска територия.

65. И така, налице е диференцирано третиране, което поставя в по-неблагоприятно положение чуждестранните неограничено данъчнозадължени лица, чийто доход се облага в Германия с данък върху доходите.

66. Това диференцирано третиране е в състояние да възпре тези чуждестранни лица да се възползват от свободите, които Договорът им предоставя.

67. На първо място, такъв е случаят с чуждестранните лица, наети на работа от германско публичноправно юридическо лице. Тъй като пребивават и работят в чужбина, тези лица са лишени от едно

23 — Решение по дело Schumacker, посочено по-горе (точка 36).

24 — Вж. Решение от 11 август 1995 г. по дело Wielockx (C-80/94, Recueil, стр. I-2493, точка 20).

25 — Протокол от 8 април 1965 г. (ОВ 152, 1967 г., стр. 13).

финансово предимство, а именно от субсидията за недвижима собственост. Лишаването от въпросното предимство ги възпира да напускат своята държава по произход — Германия, и да упражняват професионална дейност в друга държава-членка, което с оглед на посочената по-горе съдебна практика представлява пречка пред свободното движение на работници.

68. На второ място, Комисията счита, че Законът за субсидиите за недвижимата собственост представлява също така дискриминация по отношение на пограничните работници.

69. В тази връзка Федерална република Германия счита, че положението на германските граждани, които не пребиват, а работят в Германия и са неограничено данъчнозадължени за дохода, облагаем с германския данък върху доходите, не попада в приложното поле на членове 39 ЕО и 43 ЕО.

70. Макар и да е вярно, че в Решение по дело Werner, посочено по-горе, Съдът се е произнесъл, че член 52 от Договора не е приложим към положение, в което гражданин на дадена държава-членка, който упражнява професионалната си дейност на територията на тази държава и получава там всички или почти всички свои доходи, пребивава в друга държава-членка, той все пак изоставя това тълкуване в Решението по дело Ritter-Coulais [26].

71. Всъщност в това Решение Съдът приема, че положението на двойка германски граждани, които работят в Германия и се облагат с данък в тази държава, но пребиват в друга държава-членка, попада в приложното поле на член 48 от Договора за ЕИО (понастоящем член 48 от Договора за ЕО, понастоящем след изменението член 39 ЕО). Съдът приема, че „независимо от своето местопребиваване и гражданство, всеки гражданин на Общността, който се е възползвал от правото си на свободно движение на работници и е упражнявал професионална дейност в държава-членка, различна от тази по местопребиваване, попада в приложното поле на член 48 от Договора“ [27].

72. В Решение по дело N. [28] Съдът стига до същия извод по отношение на свободата на установяване.

73. Следователно по мое мнение положението на германските погранични работници, които не пребиват в Германия, работят в тази държава-членка и се облагат с германския данък върху доходите, също попада в приложното поле на членове 39 ЕО и 43 ЕО.

26 — Решение от 21 февруари 2006 г. (C-152/03, Recueil, стр. I-1711).

27 — Решение по дело Ritter-Coulais, посочено по-горе (точки 31 и 32).

28 — Решение от 7 септември 2006 г. по дело N. (C-470/04, Recueil, стр. I-7409, точка 28).

74. Тези погранични работници, дори да са неограничено данъчнозадължени за германския данък върху доходите и да допринасят по този начин за данъчните приходи в Германия, се оказват лишени от парична помощ, финансирана от същите приходи само поради факта, че пребиват от другата страна на границата.

75. Считам, че това по-неблагоприятно финансово положение може да възпре посочените погранични работници да установят основното си място на пребиваване на територията на държава-членка, различна от Германия.

76. За заетите лица или за самонаетите лица обаче правото на пребиваване в друга държава-членка е следствие от правото на всеки гражданин на Съюза да престоява или пребивава на територията на държавите-членки, уредено в член 18 ЕО.

77. Не виждам защо едно незаето лице, чието положение попада в приложното поле на член 18 ЕО, би могло да се възползва от посоченото право на престой или пребиваване на територията на държавите-членки, докато работникът поради статута си ще бъде лишен от него. Всички права, произтичащи от член 18 ЕО, се конкретизират, както видяхме това, в членове 39 ЕО и 43 ЕО.

78. Всяко изключване на работник от възможността за получаване на финансово предимство, произтичащо от неговия статут на работник, като субсидията за недвижима собственост и което го възпира да пребивава на територията на Общността там, където той желае, трябва да се разглежда като пречка пред действието на членове 39 ЕО и 43 ЕО [29].

79. Накрая, същото заключение се налага и по отношение на германските граждани — служители или длъжностни лица на Европейските общности.

80. Тези лица се оказват лишени от финансово предимство, тъй като пребиват в чужбина. Условията, наложени от Закона за субсидиите за недвижимата собственост, следователно биха могли да възпрат служителите или длъжностните лица на Европейските общности да напуснат своята държава по произход, за да упражняват икономическа дейност в друга държава-членка, което също представлява пречка пред свободното движение на работници.

81. Следователно прилагането на Закона за субсидиите за недвижимата собственост е равностойно на изключване на чуждестранните неограничено данъчнозадължени лица за германския данък върху доходите от ползването на финансово предимство и представлява непряка дискриминация, която по принцип

29 — Вж. бележка под линия 4.

противоречи на членове 39 ЕО и 43 ЕО. Ето защо съвместимостта на този закон с член 18 ЕО не следва да се разглежда.

82. Обоснована ли е все пак тази дискриминация от императивно съображение от обществен интерес?

3. По обосновката на дискриминационната мярка

83. Според Федерална република Германия, ако Съдът приеме, че Законът за субсидиите за недвижимата собственост представлява пречка пред свободното движение, която противоречи на членове 39 ЕО и 43 ЕО, то тази пречка е обоснована от императивно съображение от обществен интерес.

84. Всъщност тя счита, че самата цел на този закон, а именно създаването на достатъчен жилищен фонд в Германия чрез насърчаване на строителството и придобиването на жилища, обосновава обстоятелството, че субсидията за недвижима собственост се плаща единствено на местните лица. По този начин Федерална република Германия смята, че ще се гарантира достатъчно предлагане на жилища.

85. Съгласно постоянната съдебна практика обаче националните мерки, които биха могли да затруднят или да възпрепятстват упражняването на основните свободи, гарантирани от Договора, могат въпреки това да бъдат допуснати, при условие че преследват цел от обществен интерес, че са подходящи за осъществяването на тази цел и че не надхвърлят необходимото за постигането ѝ [30].

86. На първо място, съгласен съм със становището на Федерална република Германия и Комисията, че желанието да се увеличи жилищният фонд в Германия може да се приеме като императивно съображение от обществен интерес.

87. Освен това аз действително смятам, че жилищният проблем засяга всички държави-членки. Той е в центъра на всички национални политики, както и на тези на Общността. Впрочем в един неотдавнашен доклад на Комисията по регионално развитие Европейският парламент е приел, че правото на прилично жилище на достъпна цена е основно право [31]. Парламентът е напомнил също, че става дума за право, признато от повечето международни харти и конституции на държавите-членки.

30 — Решение от 18 януари 2007 г. по дело Комисия/Швеция (C-104/06, Сборник, стр. I-671, точка 25 и цитираната съдебна практика).

31 — Вж. Доклад относно политиката за жилищно настаняване и регионалната политика от 28 март 2007 г. (A6-0090/2007).

88. На второ място, аз смятам също така, че Законът за субсидиите за недвижимата собственост е в състояние да гарантира осъществяването на преследваната цел.

89. Всъщност няма съмнение, че насърчаването на строителството на жилища чрез предоставянето на субсидия допринася за развитие на жилищния фонд в Германия, целейки по този начин да осигури достатъчно предлагане на жилища.

90. Що се отнася до субсидията за придобиване на жилище, смятам, че тя непряко също насърчава строителството. Лицата, ползващи субсидията за недвижима собственост и желаещи да придобият жилище, увеличават търсенето и така, в отговор на това търсене, насърчават строителството на сгради за отдаване под наем, които после ще могат да придобиват.

91. На трето място обаче, по отношение на пропорционалността на Закона за субсидиите за недвижимата собственост смятам, че Федерална република Германия би могла да постигне набелязаната цел с по-малко ограничителни мерки.

92. Всъщност предоставянето на субсидия за недвижима собственост на посочените от Комисията три категории чуждестранни лица, според мен не би могло да застраши постигането на целта за увеличаване на жилищния фонд в Германия.

93. Напротив, придобиването или строителството на жилище на територията на друга държава-членка от тези чуждестранни лица, и по-специално от пограничните работници, допринасят за намаляване на търсенето на жилища в Германия. Следователно посочените чуждестранни лица няма да бъдат в тежест на германския пазар на недвижими имоти и няма да оказват натиск върху вече съществуващото по-голямо търсене.

94. Поради това целта на Закона за субсидиите за недвижимата собственост, състояща се в осигуряване на достатъчен жилищен фонд в Германия, може да бъде постигната с по-малко неблагоприятни мерки, отколкото изключването на чуждестранните лица от ползването на субсидията.

95. С оглед на всички гореизложени съображения считам, че твърдението за нарушение е основателно.

96. Поради това съгласно член 69, параграф 2, първа алинея от Процедурния правилник Федерална република Германия следва да бъде осъдена да заплати съдебните разноски.

IV — Заключение

97. С оглед на изложените по-горе съображения предлагам на Съда:

1) да установи, че като изключва в § 2, алинея 1, първо изречение от германския Закон за субсидиите за недвижимата собственост възможността за имотите, които се намират в други държави-членки, да се ползва субсидията за недвижима собственост, предоставяна на неограничено данъчнозадължените лица за германския данък върху доходите, Федерална република Германия не е изпълнила задълженията си по членове 39 ЕО и 43 ЕО;

2) да осъди Федерална република Германия да заплати съдебните разноски.