CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
YVES BOT
prezentate la 28 iunie 2007 [1]

1. Prezenta acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor ne determină să examinăm dacă o lege germană privind subvențiile pentru proprietatea imobiliară constituie un obstacol în calea liberei circulații a persoanelor, a liberei circulații a lucrătorilor și a libertății de stabilire prin faptul că supune acordarea dreptului la această subvenție condiției ca bunul subvenționat să se situeze pe teritoriul german.

I — Cadrul juridic

A — *Dreptul comunitar*

2. Pe de altă parte, se ridică de asemenea problema dacă necesitatea asigurării existenței unui parc imobiliar îndestulător în Germania poate fi considerată un motiv imperativ de interes general și dacă măsura în cauză poate fi justificată printr-un asemenea motiv.

3. După ce vom fi arătat că articolul 18 CE nu este aplicabil situațiilor în cauză în prezentul litigiu, vom propune Curții să constate că Republica Federală Germania nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolelor 39 CE și 43 CE.

4. De la intrarea în vigoare a Tratatului de la Maastricht, dreptul la libera circulație și ședere pe teritoriul statelor membre este recunoscut oricărui cetățean al Uniunii, în temeiul articolului 18 CE.

5. Potrivit unei jurisprudențe constante, articolul 18 CE își găsește o expresie specifică în articolul 39 CE în ceea ce privește libera circulație a lucrătorilor și în articolul 43 CE în ceea ce privește libertatea de stabilire [2].

1 — Limba originală: franceza.

2 — A se vedea în special Hotărârea din 29 februarie 1996, Skanavi și Chryssanthakopoulos (C-193/94, Rec., p. I-929, punctul 22), Hotărârea din 26 noiembrie 2002, Oteiza Olazabal (C-100/01, Rec., p. I-10981, punctul 26), și Hotărârea din 26 octombrie 2006, Comisia/Portugalia (C-345/05, Rec., p. I-10633, punctul 13).

6. Conform articolului 39 CE, lucrătorii au dreptul de a circula mod liber în interiorul Comunității. În temeiul alineatului (2) al acestui articol, libertatea de circulație „implică eliminarea oricărei discriminări pe motiv de cetățenie între lucrătorii statelor membre, în ceea ce privește încadrarea în muncă, remunerarea și celelalte condiții de muncă".

7. În această privință, amintim că prin „celelalte condiții de muncă" se înțelege o întreagă gamă de beneficii, chiar fără legătură directă cu încadrarea în muncă, dar care sunt acordate persoanelor având statutul de lucrător [3]. Referitor la aceste beneficii care nu sunt legate direct de încadrarea în muncă, Curtea a constatat, în general, că orice restricție adusă nu doar dreptului de acces la o locuință, ci și diverselor facilități acordate cetățenilor pentru diminuarea sarcinii lor financiare trebuie considerată un obstacol în calea exercitării activității profesionale [4].

8. De asemenea, articolul 43 primul paragraf CE interzice astfel de restricții privind libertatea de stabilire a resortisanților unui stat membru pe teritoriul unui alt stat membru.

B — *Dreptul național*

9. În Germania, în temeiul articolului 1 din Legea privind subvențiile pentru proprietatea imobiliară (Eigenheimzulagengesetz) [5], persoanele care sunt supuse în totalitate impozitului german pe venit, în sensul Legii privind impozitul pe venit (Einkommensteuergesetz) [6], au dreptul de a beneficia de o subvenție pentru proprietatea imobiliară în scopul achiziționării sau al construirii unei locuințe.

10. Potrivit articolului 1 din EStG, sunt considerate ca fiind supuse în totalitate impozitului german pe venit:

— persoanele care au domiciliul sau reședința obișnuită în Germania;

3 — Curtea a definit în special, în lumina Regulamentului (CEE) nr. 1612/68 al Consiliului din 15 octombrie 1968 privind libera circulație a lucrătorilor în cadrul Comunității (JO L 257, p. 2, Ediție specială, 05/vol. 1, p. 11), avantajele recunoscute lucrătorilor ca fiind acelea care „sunt recunoscute în general lucrătorilor naționali, în considerarea, în principal, a calității lor obiective de lucrători sau a simplului fapt că au reședința pe teritoriul național, și a căror extindere în favoarea lucrătorilor resortisanți ai altor state membre apare ca fiind aptă să le faciliteze mobilitatea în interiorul Comunității" (Hotărârea din 31 mai 1979, Even și ONPTS, 207/78, Rec., p. 2019, punctul 22).

4 — A se vedea Hotărârea din 14 ianuarie 1988, Comisia/Italia (63/86, Rec., p. 29, punctele 16 și 17).

5 — BGBl. 1997 I, p. 734, astfel cum a fost modificată prin Legea de însoțire a bugetului din 2004 [Haushaltsbegleitgesetz (BGBl. 2003 I, p. 3076)], denumită în continuare „Legea privind subvențiile imobiliare".

6 — BGBl. 2002 I, p. 4210, denumită în continuare „EStG".

— resortisanții germani care, neavând nici domiciliul, nici reședința obișnuită în Germania, lucrează pentru o persoană juridică de drept public;

— la cererea lor, persoanele care, neavând nici domiciliul, nici reședința obișnuită pe teritoriul german, realizează venituri naționale, cu condiția ca veniturile acestora în cursul anului calendaristic să fie supuse în proporție de cel puțin 90 % impozitului german pe venit, sau persoanele ale căror venituri care nu sunt supuse impozitării germane nu depășesc 6 136 de euro pe an calendaristic.

11. Pentru a beneficia de subvenția pentru proprietatea imobiliară, bunul subvenționat trebuie să fie situat pe teritoriul german și trebuie să fie utilizat ca locuință proprie. Ocuparea cu titlu gratuit de către un membru al familiei a bunului subvenționat este considerată o utilizare ca locuință proprie.

12. În temeiul articolului 2 din Legea privind subvențiile imobiliare, bunurile imobile care servesc ca locuințe de vacanță sau ca reședințe secundare nu conferă dreptul la această subvenție.

II — Procedura precontencioasă

13. Prin scrisoarea de punere în întârziere din 4 aprilie 2000, Comisia Comunităților Europene a informat Republica Federală Germania cu privire la îndoielile sale referitoare la compatibilitatea Legii privind subvențiile imobiliare cu dreptul comunitar. Într-adevăr, Comisia consideră că impunerea condiției potrivit căreia bunul subvenționat trebuie să se situeze pe teritoriul german este contrară articolelor 18 CE, 39 CE și 43 CE, deoarece o persoană supusă integral impozitului german pe venit și care domiciliază în străinătate nu ar putea beneficia de subvenția pentru achiziționarea unui bun în străinătate.

14. Prin scrisoarea de răspuns din 30 mai 2000, Republica Federală Germania contestă susținerile Comisiei. Aceasta apreciază că Legea privind subvențiile imobiliare nu este discriminatorie atât timp cât resortisanții celorlalte state membre ale Uniunii pot fi de asemenea supuși în totalitate impozitului german pe venit și pot beneficia, în consecință, de subvențiile pentru achiziționarea unui bun pe teritoriul german.

15. Pe de altă parte, Republica Federală Germania apreciază că extinderea subvenției

la bunurile situate în afara teritoriului german este contrară obiectivului acestei subvenții, care constă în asigurarea existenței unui parc imobiliar îndestulător în Germania, în condițiile nevoii în creștere de locuințe.

16. Întrucât a considerat neconvingător răspunsul dat de Republica Federală Germania, Comisia i-a adresat, la 16 decembrie 2003, un aviz motivat în care și-a reiterat susținerile. Potrivit Comisiei, Legea privind subvențiile imobiliare poate avea ca efect să îi împiedice pe lucrătorii salariați sau independenți care își exercită activitatea în Germania să meargă să locuiască de cealaltă parte a frontierei.

17. În plus, Comisia consideră că obiectivul pe care Republica Federală Germania îl invocă pentru a justifica restrângerea acordării subvenției nu este valabil, întrucât, potrivit acesteia, piața germană de locuințe ar fi supusă unei presiuni mai puțin importante dacă persoana care lucrează în Germania ar deveni proprietară a unei locuințe în străinătate.

18. Prin scrisoarea din 17 februarie 2004, Republica Federală Germania și-a menținut punctul de vedere conform căruia limitarea subvenției pentru proprietatea imobiliară la bunurile imobile situate pe teritoriul german nu este contrară articolelor 18 CE, 39 CE și 43 CE.

19. Republica Federală Germania a continuat să susțină de asemenea că limitarea cuprinsă în Legea privind subvențiile imobiliare răspunde unui obiectiv legitim de protejare a pieței imobiliare germane.

20. Comisia, considerând că răspunsul astfel formulat de Republica Federală Germania nu îi permite să concluzioneze în sensul că aceasta din urmă s-a conformat obligațiilor care rezultă din articolele 18 CE, 39 CE și 43 CE, a decis să introducă prezenta acțiune.

III — Acțiunea

21. În susținerea acțiunii sale, Comisia invocă obiecția referitoare la imposibilitatea unei persoane care este supusă în totalitate impozitului german pe venit și care are reședința în străinătate de a beneficia de subvenția pentru proprietatea imobiliară în scopul achiziționării unui bun situat pe teritoriul unui alt stat membru decât Germania.

22. Pe baza acestei obiecții, Comisia a solicitat Curții:

— să constate că, prin excluderea, la articolul 2 alineatul (1) prima teză din Legea privind subvențiile imobiliare, a bunurilor situate în alte state membre de la beneficiul subvenției pentru proprietatea imobiliară, acordată persoanelor supuse în totalitate impozitului german pe venit, Republica Federală Germania nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolelor 18 CE, 39 CE și 43 CE;

— să oblige Republica Federală Germania la plata cheltuielilor de judecată.

23. În ceea ce privește Republica Federală Germania, aceasta a solicitat Curții să respingă acțiunea și să oblige Comisia la plata cheltuielilor de judecată.

A — *Principalele argumente ale părților*

24. Amintim susținerea Comisiei că, întrucât limitează acordarea subvenției pentru proprietatea imobiliară la bunurile situate în Germania, legea germană defavorizează persoanele care sunt supuse în totalitate impozitului german pe venit și care domiciliază în afara teritoriului german.

25. Trei categorii de persoane ar fi astfel excluse în mod injust de la beneficiul subvenției. Acestea sunt persoanele cu domiciliul în străinătate care sunt angajate și sunt plătite de o persoană juridică de drept public german și care sunt supuse parțial impozitului în țara lor de reședință; lucrătorii frontalieri ale căror venituri sunt supuse în proporție de cel puțin 90 % impozitului german pe venit sau ale căror venituri realizate în străinătate sunt mai mici de 6 136 de euro pe an calendaristic și, în sfârșit, resortisanții germani funcționari sau agenți ai Comunităților Europene care au domiciliul sau reședința obișnuită în străinătate.

26. Republica Federală Germania contestă obiecția.

27. Aceasta arată, mai întâi, că acțiunea este inadmisibilă. În opinia sa, Comisia a extins obiectul litigiului la situația lucrătorilor de cetățenie străină, deși, în scrisoarea de punere în întârziere, a limitat obiecția la

excluderea de la beneficiul subvenției doar a persoanelor de cetățenie germană. Republica Federală Germania invocă punctul 3 din această scrisoare, în care Comisia face referire la „contribuabilii germani” [7].

28. În plus, Republica Federală Germania susține că situațiile de fapt evocate de către Comisie nu sunt acoperite de dreptul comunitar, cel puțin pentru lucrătorii frontalieri, și că ar fi aplicabile principiile enunțate de Curte în Hotărârea Werner [8].

29. În continuare, aceasta recunoaște că statul de origine este obligat să respecte principiul liberei circulații a lucrătorilor în ceea ce privește propriii săi resortisanți. Totuși, Republica Federală Germania apreciază că acest principiu nu se aplică decât restricțiilor care sunt de natură să limiteze accesul la încadrarea în muncă. Într-adevăr, din Hotărârile Bosman [9] și Graf [10] ar rezulta că obstacolele în calea liberei circulații a lucrătorilor există numai dacă este împiedicat accesul acestor lucrători la piața muncii.

30. În prezenta cauză, Republica Federală Germania consideră că subvenția pentru proprietatea imobiliară nu influențează accesul lucrătorilor la piața muncii dintr-un alt stat membru.

31. Aceasta susține de asemenea că Legea privind subvențiile imobiliare nu defavorizează în special lucrătorii migranți. Deși este adevărat că subvenția este acordată numai persoanelor care sunt supuse în totalitate impozitului german pe venit și care achiziționează un bun imobil pe teritoriul german, Republica Federală Germania consideră că din aceasta nu poate fi dedusă existența unui tratament defavorabil pentru simplul fapt că, în mod firesc, cele mai multe persoane care sunt supuse în totalitate impozitului german pe venit au reședința în Germania.

32. În plus, Republica Federală Germania consideră că nu există nicio discriminare pe motiv de cetățenie, pentru că lucrătorii migranți supuși în totalitate impozitului german pe venit au dreptul la subvenția pentru proprietatea imobiliară în ceea ce privește un bun situat în Germania. Cu toate acestea, indiferent dacă sunt resortisanți

7 — A se vedea anexa I la cerere.

8 — Hotărârea din 26 ianuarie 1993 (C-112/91, Rec., p. I-429, punctul 17). În această hotărâre, Curtea a considerat că impunerea de către un stat membru a unei sarcini fiscale mai grele unui resortisant nerezident care exercită o activitate profesională pe teritoriul acelui stat membru, unde realizează în totalitate sau în mare parte veniturile sale, nu este contrară articolului 52 din Tratatul CEE (devenit articolul 52 din Tratatul CE, la rândul său devenit, după modificare, articolul 43 CE).

9 — Hotărârea din 15 decembrie 1995 (C-415/93, Rec., p. I-4921, punctul 103).

10 — Hotărârea din 27 ianuarie 2000 (C-190/98, Rec., p. I-493, punctul 23).

germani sau lucrători migranți, aceștia nu pot beneficia de o subvenție pentru un bun imobil situat în străinătate. Astfel, potrivit Republicii Federale Germania, nu este importantă cetățenia persoanelor impozabile: condițiile de obținere a respectivei subvenții sunt identice fie că sunt lucrători migranți, fie resortisanți germani.

33. În orice caz, Republica Federală Germania susține că, în situația în care Curtea ar considera că există o încălcare a articolelor 18 CE, 39 CE și 43 CE, limitarea subvenției pentru proprietatea imobiliară ar fi justificată printr-un motiv imperativ de interes general.

34. Într-adevăr, obiectivul unei asemenea subvenții ar fi acela de a încuraja construcția de locuințe în Germania. Potrivit Republicii Federale Germania, extinderea acordării subvenției pentru proprietatea imobiliară la bunuri situate într-un alt stat membru nu ar ține cont de acest obiectiv.

35. În plus, Republica Federală Germania ar fi singura în măsură să asigure o ofertă adecvată de locuințe pe teritoriul său, din moment ce politica locuințelor reprezintă un domeniu nearmonizat.

B — *Apreciere*

1. Cu privire la admisibilitate

36. Republica Federală Germania susține că, în prezenta acțiune, Comisia a extins obiectul litigiului. În acest sens, ea face referire la scrisoarea de punere în întârziere, în care Comisia are în vedere situația „contribuabililor germani” [11], în timp ce obiecția ar fi extinsă în prezent la excluderea de la acordarea subvenției pentru proprietatea imobiliară a persoanelor având cetățenie străină.

37. În această privință, trebuie amintit că, potrivit unei jurisprudențe constante, scopul procedurii precontencioase este de a acorda statului membru în cauză posibilitatea de a se conforma obligațiilor care decurg din dreptul comunitar ori de a-și valorifica în mod util mijloacele de apărare împotriva obiecțiilor Comisiei [12]. Mai exact, scrisoarea de punere în întârziere are ca finalitate, în cadrul procedurii precontencioase, delimitarea obiectului litigiului și indicarea elementelor necesare

11 — A se vedea nota de subsol 7.

12 — A se vedea Hotărârea din 26 octombrie 2006, Comisia/Italia (C-371/04, Rec., p. I-10257, punctul 9 și jurisprudența citată).

statului membru pentru pregătirea apărării sale [13].

38. În această cauză, deși în scrisoarea de punere în întârziere Comisia a utilizat expresia „contribuabili germani”, nu este mai puțin adevărat că aceasta a avut în vedere în mod clar persoanele supuse impozitului în Germania în temeiul articolului 1 alineatele 2 și 3 din EStG [14]. Or, potrivit acestui articol, persoanele supuse în totalitate impozitului german pe venit pot avea atât cetățenia germană, cât și cetățenie străină.

39. Pe de altă parte, rezultă de asemenea din dispozitivul avizului motivat că reprosul Comisiei adus Republicii Federale Germania este acela că ar fi limitat acordarea subvenției pentru proprietatea imobiliară la persoanele supuse în totalitate impozitului german pe venit care achiziționează un bun pe teritoriul german.

40. Considerăm că, după cum în mod întemeiat a indicat Comisia, folosirea expresiei „contribuabili germani” avea drept scop desemnarea tuturor persoanelor supuse în totalitate impozitului german pe venit, indiferent de cetățenia acestora.

41. Prin urmare, Republica Federală Germania a avut posibilitatea să facă uz în mod adecvat de mijloacele de apărare împotriva obiecției formulate.

42. În consecință, apreciem că acțiunea este admisibilă.

2. Cu privire la obiecția întemeiată pe încălcarea articolelor 18 CE, 39 CE și 43 CE

43. Cu titlu introductiv, trebuie menționat că Republica Federală Germania a semnalat, la 11 ianuarie 2006, intrarea în vigoare a unei legi din 22 decembrie 2005 (Gesetz zur Abschaffung der Eigenheimzulage), care abroga Legea privind subvențiile imobiliare.

44. Totuși, trebuie amintit că rezultă dintr-o jurisprudență constantă că existența unei neîndepliniri a obligațiilor trebuie apreciată în funcție de situația din statul membru astfel cum aceasta se prezenta la momentul expirării termenului stabilit în avizul motivat [15].

13 — *Idem*.

14 — A se vedea anexa I la cerere.

15 — A se vedea în special Hotărârea din 23 februarie 2006, Comisia/Germania (C-43/05, nepublicată în Recueil, Rec., 2006, p. I-33*, punctul 9 și jurisprudența citată).

45. În cauză, reiese din avizul motivat că termenul prevăzut pentru Republica Federală Germania în vederea conformării cu dreptul comunitar a expirat la 16 februarie 2004.

46. În consecință, această modificare nu este pertinentă în prezenta acțiune.

47. Mai rămâne de stabilit dacă obiecția invocată de Comisie este întemeiată.

48. Prin această obiecție, Comisia reproșează Republicii Federale Germania că nu și-a îndeplinit obligațiile care decurg din articolele 18 CE, 39 CE și 43 CE, prin excluderea nerezidenților supuși în totalitate impozitului german pe venit de la acordarea subvenției pentru proprietatea imobiliară.

49. Amintim că, potrivit unei jurisprudențe constante, articolul 18 CE, prin care s-a consacrat în termeni generali dreptul oricărui cetățean al Uniunii de liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre, își găsește expresia specifică în articolul 39 CE în ceea ce privește libera circulație a lucrătorilor și în articolul 43 CE în ceea ce privește libertatea de stabilire [16].

50. Acesta este motivul pentru care Curtea trebuie să procedeze, mai întâi, la examinarea compatibilității reglementării naționale în cauză cu aceste două dispoziții și numai în situația în care aceste dispoziții speciale nu se aplică aceasta va examina compatibilitatea reglementării naționale menționate cu libertatea generală de circulație a cetățenilor.

51. De aceea, trebuie să se procedeze, în primul rând, la examinarea caracterului întemeiat al obiecției în raport cu articolele 39 CE și 43 CE.

52. Astfel cum a subliniat în mod întemeiat Comisia, elementul determinant care oferă dreptul la subvenția pentru proprietatea imobiliară este supunerea în totalitate la impozitul german pe venit. Acordarea subvenției pentru proprietatea imobiliară nu privește, prin urmare, decât persoanele supuse impozitului german pe venit.

53. Or, deși fiscalitatea directă este de competența statelor membre, nu este mai puțin adevărat că acestea din urmă trebuie să exercite această competență cu respectarea dreptului comunitar [17]. Statele membre nu trebuie, așadar, să aducă atingere, în exercitarea acestei competențe, libertăților

16 — A se vedea punctul 5 din prezentele concluzii.

17 — A se vedea în special Hotărârea din 13 noiembrie 2003, Schilling și Fleck-Schilling (C-209/01, Rec., p. I-13389, punctul 22).

fundamentale garantate de Tratatul CE, cum ar fi libera circulație a lucrătorilor și libertatea de stabilire.

54. În acest sens, potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, principiul egalității de tratament înscris atât în articolul 39 CE, cât și în articolul 43 CE interzice nu numai discriminările evidente, întemeiate pe cetățenie, ci și orice forme disimulate de discriminare, care, prin aplicarea altor criterii de diferențiere, conduc, în fapt, la același rezultat [18].

55. Astfel, trebuie privite ca fiind indirect discriminatorii condițiile din dreptul național care, deși sunt aplicabile fără a face distincție în funcție de cetățenie, îi afectează în principal sau în marea lor majoritate pe lucrătorii migranți, precum și condițiile aplicabile fără a face distincție în funcție de cetățenie care pot fi îndeplinite mai ușor de lucrătorii naționali decât de lucrătorii migranți sau care prezintă riscul de a acționa în special în detrimentul acestora din urmă [19].

56. Aceeași este și situația dispozițiilor naționale care împiedică sau descurajează un resortisant al unui stat membru să își părăsească țara de origine pentru a-și exercita dreptul la liberă circulație și la libertatea de stabilire [20].

57. Totuși, o discriminare nu poate consta decât în aplicarea unor reguli diferite unor situații comparabile sau în aplicarea aceleiași reguli unor situații diferite [21].

58. În materia impozitelor directe, Curtea a decis că, în general, situația nerezidenților și aceea a rezidenților nu sunt comparabile, în măsura în care venitul obținut pe teritoriul unui stat de către un nerezident nu constituie, cel mai adesea, decât o parte din venitul său global, centralizat la locul reședinței sale, iar capacitatea contributivă personală a nerezidentului, rezultând din luarea în considerare a ansamblului veniturilor sale și a situației sale personale și familiale, se poate aprecia cu cea mai mare ușurință în locul unde acesta are centrul intereselor sale personale și patrimoniale, care corespunde în general reședinței sale obișnuite [22].

18 — A se vedea în special Hotărârea din 23 mai 1996, O'Flynn (C-237/94, Rec., p. I-2617, punctul 17), Hotărârea din 11 ianuarie 2007, ITC (C-208/05, Rep., 2007, p. I-181, punctul 21), în ceea ce privește libera circulație a lucrătorilor, și Hotărârea din 22 martie 2007, Talotta (C-383/05, Rep., 2007, p. I-2555, punctul 17), în ceea ce privește libertatea de stabilire.

19 — Hotărârea O'Flynn, citată anterior (punctul 18 și jurisprudența citată).

20 — Hotărârea din 12 decembrie 2002, De Groot (C-385/00, Rec., p. I-11819, punctele 78 și 79), în ceea ce privește libera circulație a lucrătorilor, și Hotărârea din 11 martie 2004, De Lasteyrie du Saillant (C-9/02, Rec., p. I-2409, punctul 42), în ceea ce privește libertatea de stabilire.

21 — Hotărârea din 25 ianuarie 2007, Meindl (C-329/05, Rep., p. I-1107, punctul 22).

22 — Hotărârea din 14 februarie 1995, Schumacker (C-279/93, Rec., p. I-225, punctele 31-33), și Hotărârea din 12 iunie 2003, Gerritse (C-234/01, Rec., p. I-5933, punctul 43).

59. Totuși, situația este diferită dacă un contribuabil nerezident, fie salariat, fie independent, realizează toate sau cea mai mare parte din veniturile sale în statul unde își desfășoară activitatea profesională [23].

60. În acest caz, persoana nerezidentă se află în mod obiectiv în aceeași situație în privința impozitului pe venit ca și persoana rezidentă în acel stat care desfășoară aceleași activități. Ambele sunt impozitate doar în acel stat, iar baza lor de impozitare este aceeași [24].

61. În speță, în temeiul articolului 1 din EStG și al articolului 14 din Protocolul privind privilegiile și imunitățile Comunităților Europene [25], venitul nerezidenților, la fel ca și al rezidenților, este integral supus impozitului german.

62. Prin urmare, din perspectiva stării de fapt care conferă dreptul la subvenția pentru proprietatea imobiliară, și anume faptul de a fi supus în totalitate impozitului german pe venit, rezidenții și nerezidenții germani se află într-o situație comparabilă.

63. Cu toate acestea, cele trei categorii de nerezidenți sunt tratate diferit față de rezidenții din Germania.

64. Într-adevăr, deși sunt supuși în totalitate impozitului german pe venit, persoanele care au domiciliul în străinătate și care sunt angajate de o persoană juridică de drept public german, lucrătorii frontalieri și funcționarii sau agenții Comunităților Europene de naționalitate germană care au reședința în străinătate sunt privați de dreptul la subvenție pentru că, potrivit Legii privind subvențiile imobiliare, bunul subvenționat trebuie să se situeze pe teritoriul german.

65. Ne aflăm, așadar, în prezența unui tratament diferit care dezavantajează nerezidenții supuși în totalitate impozitului german pe venit.

66. Acest tratament diferit este de natură să descurajeze nerezidenții menționați să exercite libertățile care le sunt conferite prin tratat.

67. Acesta este cazul, în primul rând, al nerezidenților angajați de o persoană juridică de drept public german. Persoanele amintite, pentru că au reședința și lucrează în străinătate, sunt private de un beneficiu financiar,

23 — Hotărârea Schumacker, citată anterior (punctul 36).

24 — A se vedea Hotărârea din 11 august 1995, Wielockx (C-80/94, Rec., p. I-2493, punctul 20).

25 — Protocolul din 8 aprilie 1965 (JO 1967, 152, p. 13).

și anume de subvenția pentru proprietatea imobiliară. Privarea de acest beneficiu are efectul de a le descuraja să părăsească statul lor de origine, Germania, pentru a desfășura o activitate profesională într-un alt stat membru, ceea ce constituie, în temeiul jurisprudenței citate anterior, un obstacol în calea liberei circulații a lucrătorilor.

68. În al doilea rând, Comisia apreciază că Legea privind subvențiile pentru proprietatea imobiliară constituie de asemenea o discriminare împotriva lucrătorilor frontalieri.

69. În această privință, Republica Federală Germania consideră că situația resortisanților germani nerezidenți, care lucrează în Germania și care sunt supuși în totalitate impozitului german pe venit, nu este acoperită de articolele 39 CE și 43 CE.

70. Deși este adevărat că, în Hotărârea Werner, citată anterior, Curtea a decis că articolul 52 din tratat nu este aplicabil situației în care un resortisant al unui stat membru, care își desfășoară activitatea profesională pe teritoriul acelui stat și în care realizează toate sau cea mai mare parte din veniturile sale, are reședința într-un alt stat membru, aceasta a renunțat totuși la această interpretare în Hotărârea Ritter-Coulais [26].

26 — Hotărârea din 21 februarie 2006 (C-152/03, Rec., p. I-1711).

71. Într-adevăr, în acea hotărâre, Curtea a admis că situația unui cuplu de resortisanți germani, care lucrau în Germania și erau supuși impozitului în acel stat, dar care aveau reședința într-un alt stat membru, este acoperită de articolul 48 din Tratatul CEE (devenit articolul 48 din tratatul CE, la rândul lui devenit, după modificare, articolul 39 CE). Curtea a considerat că „orice resortisant comunitar, indiferent de locul său de reședință și de cetățenia sa, care s-a folosit de dreptul la libera circulație a lucrătorilor și care a exercitat o activitate profesională într-un alt stat membru decât statul de reședință se încadrează în domeniul de aplicare al articolului 48 din tratat” [27].

72. În Hotărârea N [28], Curtea a conchis în același sens în ceea ce privește libertatea de stabilire.

73. În consecință, opinia noastă este în sensul că situația lucrătorilor frontalieri germani, nerezidenți în Germania, care lucrează în acest stat membru și care sunt supuși impozitului german pe venit, este acoperită de asemenea de articolele 39 CE și 43 CE.

27 — Hotărârea Ritter-Coulais, citată anterior (punctele 31 și 32).

28 — Hotărârea din 7 septembrie 2006 (C-470/04, Rec., p. I-7409, punctul 28).

74. Acești lucrători frontalieri, deși sunt supuși în totalitate impozitului german pe venit și contribuie astfel la veniturile fiscale germane, sunt privați de o susținere financiară derivată din aceste venituri doar pentru că au reședința de cealaltă parte a frontierei.

75. Considerăm că acest dezavantaj financiar poate avea efectul de a descuraja lucrătorii frontalieri menționați să își stabilească reședința principală pe teritoriul altui stat membru decât Germania.

76. Or, pentru un lucrător salariat sau independent, dreptul de a-și stabili reședința într-un alt stat membru este corolarul dreptului de ședere și de stabilire pe teritoriul statelor membre, recunoscut în articolul 18 CE pentru oricare dintre cetățenii Uniunii.

77. Nu vedem din ce motiv o persoană care nu lucrează, dar a cărei situație este acoperită de articolul 18 CE poate beneficia de acest drept de ședere și de stabilire pe teritoriul statelor membre, în timp ce lucrătorul, din cauza statutului său, ar fi lipsit de acesta. După cum am văzut, toate drepturile care decurg din articolul 18 CE își găsesc expresia specifică în articolele 39 CE și 43 CE.

78. Orice excludere a unui lucrător de la un avantaj financiar care derivă din statutul său de lucrător, cum ar fi subvenția pentru proprietatea imobiliară, care îl împiedică să își stabilească reședința unde dorește pe teritoriul Comunității trebuie considerată un obstacol în calea articolelor 39 CE și 43 CE [29].

79. În sfârșit, în ceea ce privește agenții sau funcționarii Comunităților Europene resortisanți germani, se impune aceeași constatare.

80. Aceste persoane sunt lipsite de un avantaj financiar pentru că au reședința în străinătate. Condițiile impuse prin Legea privind subvențiile pentru proprietatea imobiliară au, așadar, efectul de a descuraja agenții sau funcționarii Comunităților Europene să părăsească statul lor de origine pentru a exercita o activitate economică într-un alt stat membru, ceea ce constituie de asemenea un obstacol în calea liberei circulații a lucrătorilor.

81. Aplicarea Legii privind subvențiile imobiliare conduce evident la excluderea nerezidenților supuși în totalitate impozitului german pe venit de la beneficiul avantajului financiar și constituie o discriminare indirectă, contrară, în principiu, articolelor

29 — A se vedea nota de subsol 4.

39 CE și 43 CE. Nu este necesar, așadar, să se examineze compatibilitatea acestei legi cu articolul 18 CE.

82. Este totuși această discriminare justificată printr-un motiv imperativ de interes general?

3. Cu privire la justificarea măsurii discriminatorii

83. Republica Federală Germania apreciază că, dacă va fi considerat de către Curte că Legea privind subvențiile imobiliare constituie un obstacol în calea liberei circulații, contrar articolelor 39 și 43 CE, acest obstacol ar fi justificat de un motiv imperativ de interes general.

84. Într-adevăr, aceasta consideră că însuși obiectivul acestei legi, și anume dezvoltarea unui parc imobiliar îndestulător în Germania prin încurajarea construirii și achiziționării de locuințe, justifică faptul că subvenția pentru proprietatea imobiliară nu este acordată decât persoanelor rezidente. Republica Federală Germania apreciază că, în acest mod, ar fi asigurată o ofertă suficientă de locuințe.

85. Conform unei jurisprudențe consacrate, măsurile naționale susceptibile să îngreuneze sau să facă mai puțin atractivă exercitarea libertăților fundamentale garantate de tratat pot fi totuși admise, cu condiția ca acestea să urmărească un obiectiv de interes general, să fie de natură să asigure realizarea acestuia și să nu depășească ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivului urmărit [30].

86. În primul rând, la fel ca Republica Federală Germania și Comisia, suntem de părere că dorința de a extinde parcul imobiliar german poate fi considerată o necesitate de interes general.

87. În plus, credem efectiv că problema locuințelor privește toate statele membre. Aceasta este de esența tuturor politicilor naționale și comunitare. Parlamentul European, într-un raport recent al Comisiei de dezvoltare regională, a considerat, de altfel, că dreptul la o locuință adecvată la un preț rezonabil este un drept esențial [31]. Parlamentul European arată de asemenea că este vorba despre un drept recunoscut în mai multe carte internaționale și constituții ale statelor membre.

30 — Hotărârea din 18 ianuarie 2007, Comisia/Suedia (C-104/06, Rep., p. I-671, punctul 25 și jurisprudența citată).

31 — A se vedea Raportul privind politica locuințelor și politica regională din 28 martie 2007 (A6-0090/2007).

88. În al doilea rând, credem de asemenea că Legea privind subvențiile imobiliare este de natură să asigure realizarea obiectivului urmărit.

89. Într-adevăr, nu există vreun dubiu că încurajarea construcției de locuințe, prin acordarea unei subvenții, contribuie la dezvoltarea parcului imobiliar în Germania, urmărind astfel să asigure o ofertă îndestulătoare de locuințe.

90. Credem că, în ceea ce privește subvenția pentru achiziționarea unei locuințe, aceasta conduce de asemenea indirect la construire. Persoanele care beneficiază de subvenție pentru proprietatea imobiliară și care doresc să achiziționeze o locuință măresc cererea și, prin urmare, încurajează construirea de imobile de locuințe care răspund acestei cereri și pe care le vor putea achiziționa ulterior.

91. Totuși, în al treilea rând, în ceea ce privește proporționalitatea Legii privind subvențiile imobiliare, suntem de părere că Republica Federală Germania ar fi putut să îndeplinească obiectivul vizat printr-o măsură mai puțin constrângătoare.

92. Într-adevăr, în opinia noastră, acordarea beneficiului subvenției pentru proprietatea imobiliară pentru cele trei categorii de nerezidenți indicate de către Comisie nu ar compromite obiectivul referitor la mărirea parcului imobiliar german.

93. Dimpotrivă, achiziționarea sau construirea unei locuințe pe teritoriul unui alt stat membru de către nerezidenți, în special de către lucrătorii frontalieri, contribuie la diminuarea cererii de locuințe în Germania. Acești nerezidenți nu ar îngreuna, așadar, piața imobiliară germană și nu ar exercita presiune asupra cererii puternice care există deja.

94. În consecință, obiectivul Legii privind subvențiile imobiliare, constând în asigurarea unui parc imobiliar îndestulător în Germania, poate fi atins prin măsuri mai puțin dezavantajoase decât prin excluderea nerezidenților de la beneficiul subvenției.

95. În lumina tuturor acestor considerații, suntem de părere că obiecția este fondată.

96. Prin urmare, în temeiul articolului 69 alineatul (2) primul paragraf din Regulamentul de procedură, Republica Federală Germania trebuie obligată la plata cheltuielilor de judecată.

IV — Concluzie

97. Având în vedere elementele precedente, propunem Curții:

(1) să constate că, prin excluderea, la articolul 2 alineatul (1) prima teză din Legea privind subvențiile pentru proprietatea imobiliară, a bunurilor situate în alte state membre de la beneficiul subvenției pentru proprietatea imobiliară, acordată persoanelor supuse în totalitate impozitului german pe venit, Republica Federală Germania nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolelor 39 CE și 43 CE;

(2) să oblige Republica Federală Germania la plata cheltuielilor de judecată.