DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

17. januar 2008 *

I sag C-152/05,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 226 EF, anlagt den 5. april 2005,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved R. Lyal og K. Gross, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Forbundsrepublikken Tyskland ved M. Lumma og C. Schulze-Bahr, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

har

* Processprog: tysk.

DOMSTOLEN (Anden Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, C.W.A. Timmermans, og dommerne J. Makarczyk (refererende dommer), P. Kūris, J.-C. Bonichot og C. Toader,

generaladvokat: Y. Bot
justitssekretær: R. Grass,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 28. juni 2007,

afsagt følgende

Dom

1 Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber har i stævningen nedlagt påstand om, at Domstolen fastslår, at Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 18 EF, 39 EF og 43 EF, idet den i § 2, stk. 1, første punktum, i lov om tilskud til ejerboliger (Eigenheimzulagengesetz), i den affattelse, som er offentliggjort i BGBl. 1997 I, s. 734, som ændret ved følgelov til budgettet af 2004 (Haushaltsbegleitgesetz 2004, BGBl. 2003 I, s. 3076, herefter »EigZulG«),

udelukker ejendomme beliggende i andre medlemsstater fra det ejerboligtilskud, som tildeles fuldt indkomstskattepligtige, uanset om disse kan opnå et lignende tilskud i en anden medlemsstat.

Tysk lovgivning

2 § 1 i lov om indkomstskat (Einkommensteuergesetz), som offentliggjort i BGBl. 2002 I, s. 4210 (herefter »EStG«), bestemmer:

»(1) Fysiske personer, der har bopæl eller sædvanligt opholdssted i Tyskland, er fuldt indkomstskattepligtige. […]

(2) Følgende anses ligeledes for fuldt indkomstskattepligtige:

1. tyske statsborgere, der hverken har bopæl eller sædvanligt opholdssted i Tyskland, og

2. tyske statsborgere, der har en ansættelseskontrakt med en indenlandsk offentlig juridisk person, og hvis løn som følge heraf afholdes af indenlandske offentlige midler, samt medlemmer af deres husstand, som er tyske statsborgere, og som ikke oppebærer nogen indkomst, eller udelukkende oppebærer indkomst, der alene er indkomstskattepligtig i Tyskland. Dette omfatter udelukkende fysiske

personer, som i den stat, hvor de har deres bopæl eller sædvanligt opholdssted, kun er indkomstskattepligtige i et omfang svarende til begrænset skattepligt.

(3) Efter anmodning behandles fysiske personer, der hverken har bopæl eller sædvanligt opholdssted i Tyskland, ligeledes som fuldt indkomstskattepligtige, i den udstrækning de oppebærer indenlandsk indkomst […]. Dette gælder kun, hvis deres indkomst i kalenderåret mindst for 90%'s vedkommende er undergivet tysk indkomstskat, eller hvis den indkomst, som ikke er undergivet tysk indkomstskat, ikke overstiger 6 136 EUR pr. kalenderår. Dette beløb skal nedsættes i det omfang, det er nødvendigt og passende, henset til forholdene i bopælsstaten. […]«

3 Ifølge EigZulG's § 1 har personer, der er fuldt indkomstskattepligtige i henhold til EStG, ret til et tilskud til ejerboliger.

4 I henhold til EigZulG's § 2, stk. 1, første punktum, ydes dette tilskud ved opførelse eller erhvervelse af en bolig i en bygning med fuld ejendomsret, der er beliggende på tysk område, eller en bolig med fuld ejendomsret, der er beliggende på tysk område.

5 Ifølge lovens § 4 ydes der alene tilskud til ejerbolig for de kalenderår, hvor boligen anvendes til beboelse af ydelsesmodtageren. Den omstændighed, at et af ydelsesmodtagerens familiemedlemmer bor gratis i boligen, giver ligeledes ret til tilskud.

Den administrative procedure

6 Ved åbningsskrivelse af 4. april 2000 underrettede Kommissionen Forbundsrepublikken Tyskland om sin tvivl med hensyn til, om EigZulG's § 2, stk. 1, første punktum, er forenelig med artikel 18 EF, 39 EF og 43 EF. Forbundsrepublikken Tyskland besvarede denne åbningsskrivelse ved skrivelse af 30. maj 2000.

7 Kommissionen fremsatte den 16. december 2003 en begrundet udtalelse til Forbundsrepublikken Tyskland, hvori den opfordrede denne til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme udtalelsen inden for en frist på to måneder fra modtagelsen. Da Kommissionen fandt, at det svar, som de tyske myndigheder gav på den begrundede udtalelse i deres skrivelse af 17. februar 2004, var utilfredsstillende, besluttede den at anlægge den foreliggende sag.

Om søgsmålet

Om formaliteten

8 Forbundsrepublikken Tyskland har gjort gældende, at sagen delvis skal afvises, idet Kommissionen med begrebet »tyske skattepligtige« i åbningsskrivelsen udelukkende henviste til indkomstskattepligtige tyske statsborgere. Derfor kan Kommissionen ikke udvide sagsgenstanden til at omfatte arbejdstagere med et andet statsborgerskab.

9 Det bemærkes i denne sammenhæng, at selv om det ganske vist er rigtigt, at genstanden for en sag anlagt i medfør af artikel 226 EF afgrænses af den administrative procedure, der er foreskrevet i denne bestemmelse, og at åbningsskrivelsen, den begrundede udtalelse og søgsmålet skal være baseret på identiske klagepunkter, kan dette krav imidlertid ikke indebære, at der under alle omstændigheder skal være fuldstændigt sammenfald i deres formulering, når sagsgenstanden ikke er blevet udvidet eller ændret (jf. i denne retning dom af 18.7.2007, sag C-490/04, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 6095, præmis 36 og 37).

10 Den begrundede udtalelse skal desuden indeholde en sammenhængende og detaljeret redegørelse for grundene til, at den pågældende medlemsstats efter Kommissionens opfattelse har tilsidesat en af de forpligtelser, der påhviler den i medfør af EF-traktaten. Derimod kan der ikke stilles samme strenge krav med hensyn til åbningsskrivelsen, som nødvendigvis kun kan være en kortfattet første sammenfatning af klagepunkterne. Der er således intet til hinder for, at Kommissionen i den begrundede udtalelse uddyber de klagepunkter, den allerede mere bredt har gjort gældende i åbningsskrivelsen (jf. dom af 9.11.1999, sag C-365/97, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 7773, præmis 26).

11 I modsætning til det af Forbundsrepublikken Tyskland anførte, fremgår det ikke af åbningsskrivelsen i nærværende sag, at Kommissionen har haft til hensigt at ændre sagsgenstanden til kun at omfatte tyske statsborgere.

12 For det første har Kommissionen i åbningsskrivelsens punkt 3 navnlig henvist til EStG's § 1, stk. 3, der indkomstskattemæssigt set vedrører fysiske personer, der hverken har bopæl eller sædvanligt opholdssted i Tyskland, og som oppebærer en indkomst i denne medlemsstat, uanset deres nationalitet. Kommissionen har for det andet i åbningsskrivelsens punkt 5 præciseret, at den i henhold til artikel 18 EF, 39

EF og 43 EF anser det for uforeneligt med princippet om personers frie bevægelighed at udelukke personer, som praktiserer mobilitet på tværs af grænserne, fra retten til tilskud til ejerboliger.

13 Eftersom sagsgenstanden hverken er blevet ændret eller udvidet, og idet åbningsskrivelsen har givet Forbundsrepublikken Tyskland de fornødne oplysninger til at kunne forberede sit forsvar, kan dens formalitetsindsigelse ikke tages til følge. Kommissionens søgsmål skal derfor antages til realitetsbehandling.

Om realiteten

14 Det skal indledningsvis bemærkes, at Forbundsrepublikken Tyskland ved skrivelse af 4. januar 2006 meddelte Domstolen, at lov om afskaffelse af tilskud til ejerboliger var blevet vedtaget den 22. december 2005 (Gesetz zur Abschaffung der Eigenheimzulage, BGBl. 2005 I, s. 76).

15 Hertil bemærkes alene, at ifølge fast retspraksis skal spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger traktatbrud, vurderes på baggrund af forholdene i medlemsstaten, som de var ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse, og at ændringer af forholdene i tiden derefter ikke kan tages i betragtning af Domstolen (jf. bl.a. dom af 19.6.2003, sag C-161/02, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 6567, præmis 6, og af 18.7.2007, sag C-26/07, Kommissionen mod Grækenland, ikke trykt i Samling af Afgørelser, præmis 6). Da det er ubestridt, at loven om afskaffelse af tilskud til ejerboliger er vedtaget efter fristens udløb, skal den ikke tages i betragtning ved vurderingen af dette traktatbrudssøgsmål.

16 Det fremgår af fast retspraksis, at selv om direkte beskatning henhører under medlemsstaternes kompetence, skal de dog udøve kompetencen under overholdelse af fællesskabsretten (jf. dom af 13.12.2005, sag C-446/03, Marks & Spencer, Sml. I, s. 10837, præmis 29, af 26.10.2006, sag C-345/05, Kommissionen mod Portugal, Sml. I, s. 10633, præmis 10, og af 18.1.2007, sag C-104/06, Kommissionen mod Sverige, Sml. I, s. 671, præmis 12).

17 Det skal dernæst undersøges, om EigZulG, og navnlig § 2, stk. 1, første punktum, udgør en restriktion for personers frie bevægelighed og etableringsfrihed i henhold til artikel 18 EF, 39 EF og 43 EF, således som Kommissionen har gjort gældende.

18 Artikel 18 EF, hvori det generelle princip om, at enhver europæisk unionsborger har ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, fastslås, har fundet særligt udtryk i artikel 39 EF for så vidt angår arbejdskraftens frie bevægelighed og 43 EF for så vidt angår etableringsfriheden (jf. dommen i sagen Kommissionen mod Portugal, præmis 13, dommen i sagen Kommissionen mod Sverige, præmis 15, og dom af 11.9.2007, sag C-318/05, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 6957, præmis 35).

19 Det skal følgelig for det første undersøges, om artikel 39 EF og 43 EF er til hinder for en national bestemmelse som EigZulG's § 2, stk. 1, første punktum, hvorefter det tilskud til ejerboliger, som personer, der er fuldt indkomstskattepligtige i Tyskland, har ret til i henhold til lovens § 1, alene ydes, såfremt de boliger, som disse personer opfører eller erhverver med henblik på beboelse, er beliggende på tysk område.

20 I denne henseende skal det bemærkes, at enhver statsborger i en medlemsstat, som har gjort brug af sin ret i henhold til reglerne om arbejdskraftens frie bevægelighed eller etableringsfriheden, og som har haft erhvervsmæssig beskæftigelse i en anden medlemsstat end sin bopælsmedlemsstat, i givet fald er omfattet af anvendelsesområdet for artikel 39 EF eller 43 EF, uanset sin bopæl og sit statsborgerskab (jf. i denne retning dom af 21.2.2006, sag C-152/03, Ritter-Coulais, Sml. I, s. 1711, præmis 31, af 7.9.2006, sag C-470/04, N, Sml. I, s. 7409, præmis 28, og af 18.7.2007, sag C-212/05, Hartmann, Sml. I, s. 6303, præmis 17).

21 Alle traktatens bestemmelser vedrørende den frie bevægelighed for personer skal desuden gøre det lettere for fællesskabsborgerne at udøve erhvervsmæssig beskæftigelse af enhver art på hele Det Europæiske Fællesskabs område, og disse bestemmelser er til hinder for foranstaltninger, som kan skade disse borgere, såfremt de ønsker at udøve en erhvervsmæssig beskæftigelse på en anden medlemsstats område (jf. dom af 15.9.2005, sag C-464/02, Kommissionen mod Danmark, Sml. I, s. 7929, præmis 34, dommen i sagen Kommissionen mod Portugal, præmis 15, dommen i sagen Kommissionen mod Sverige, præmis 17, og dommen af 11.9.2007 i sagen Kommissionen mod Tyskland, præmis 114).

22 Bestemmelser, som forhindrer eller afskrækker en statsborger i en medlemsstat fra at forlade sin oprindelsesstat med henblik på at udøve retten til fri bevægelighed, udgør hindringer for denne frihed, uanset om de finder anvendelse uafhængigt af de pågældende arbejdstageres nationalitet (jf. dommen i sagen Kommissionen mod Danmark, præmis 35, dommen i sagen Kommissionen mod Portugal, præmis 16, dommen i sagen Kommissionen mod Sverige, præmis 18, og dommen af 11.9.2007 i sagen Kommissionen mod Tyskland, præmis 115).

23 I medfør af EigZulG's § 2, stk. 1, første punktum, stilles personer, som er fuldt indkomstskattepligtige i Tyskland, og som opfører eller erhverver en bolig på en anden medlemsstats område med henblik på beboelse, mindre fordelagtigt. Ifølge denne bestemmelse modtager disse personer ikke tilskud til ejerboliger, i modsætning til personer, som befinder sig i samme indkomstskattemæssige situation, og

som beslutter sig for at bevare eller etablere deres bopæl i Tyskland i forbindelse med opførelse eller erhvervelse af en bolig.

24 Under disse omstændigheder har denne bestemmelse, således som generaladvokaten har anført i punkt 64 i forslaget til afgørelse, en afskrækkende virkning for de personer, der er fuldt indkomstskattepligtige i Tyskland, og som er omfattet af anvendelsesområdet for retten til fri bevægelighed ifølge artikel 39 EF og 43 EF, og som ønsker at opføre eller erhverve en bolig i en anden medlemsstat med henblik på beboelse.

25 Det følger heraf, at EigZulG's § 2, stk. 1, første punktum, kan udgøre en hindring for arbejdskraftens frie bevægelighed og den frie etableringsret som sikret ved artikel 39 EF og 43 EF, eftersom tilskud til ejerbolig alene ydes til personer, der er fuldt indkomstskattepligtige i Tyskland, på betingelse af, at den bolig, der er opført eller erhvervet med henblik på beboelse, er beliggende i Tyskland.

26 Det fremgår imidlertid af fast retspraksis, at nationale foranstaltninger, der kan hæmme udøvelsen af de ved traktaten sikrede grundlæggende friheder eller gøre udøvelsen heraf mindre tiltrækkende, dog kan tillades, såfremt de forfølger et formål af almen interesse, er egnede til at sikre virkeliggørelsen af dette og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå det tilsigtede mål (jf. bl.a. dommen i sagen Kommissionen mod Portugal, præmis 24, og dommen i sagen Kommissionen mod Sverige, præmis 25).

27 I det foreliggende tilfælde har Forbundsrepublikken Tyskland gjort gældende, at betingelsen i EigZulG's § 2, stk. 1, første punktum, er begrundet i formålet med at

fremme opførelsen af boliger på dens område med henblik på at sikre en tilstrækkelig boligmasse. Denne betingelse går dog under alle omstændigheder videre end, hvad der er nødvendigt for at nå det tilsigtede mål.

28 Formålet med at tilgodese efterspørgslen på boliger kan til gengæld lige så vel opnås, hvis en person, der er fuldt indkomstskattepligtig i Tyskland, vælger at etablere sin bopæl på en anden medlemsstats område frem for i Tyskland (jf. i denne retning dommen i sagen Kommissionen mod Portugal, præmis 35).

29 Heraf følger, at EigZulG's § 2, stk. 1, første punktum, udgør en restriktion, der er forbudt efter artikel 39 EF og 43 EF, og at Kommissionens klagepunkt om, at den omhandlede medlemsstat har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til disse traktatbestemmelser, er begrundet.

30 Hvad dernæst angår personer, der er fuldt indkomstskattepligtige i Tyskland, og som ikke er erhvervsmæssigt aktive, gælder den samme konklusion af samme årsager hvad angår klagepunktet om tilsidesættelse af artikel 18 EF.

31 Det skal følgelig konstateres, at Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 18 EF, 39 EF og 43 EF, idet den i EigZulG's § 2, stk. 1, første punktum, udelukker ejendomme beliggende i andre medlemsstater fra det ejerboligtilskud, som tildeles personer, der er fuldt indkomstskattepligtige.

Sagens omkostninger

32 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Forbundsrepublikken Tyskland tilpligtes at betale sagens omkostninger, og denne har tabt sagen, bør det pålægges den at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Anden Afdeling):

1) Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 18 EF, 39 EF og 43 EF, idet den i § 2, stk. 1, første punktum, i lov om tilskud til ejerboliger (Eigenheimzulagengesetz) i den affattelse, som er offentliggjort i 1997, som ændret ved følgelov til budgettet af 2004 (Haushaltsbegleitgesetz 2004), udelukker ejendomme beliggende i andre medlemsstater fra det ejerboligtilskud, som tildeles fuldt indkomstskattepligtige.

2) Forbundsrepublikken Tyskland betaler sagens omkostninger.

Underskrifter