ARREST VAN HET HOF (Tweede kamer)

17 januari 2008 *

In zaak C-152/05,

betreffende een beroep wegens niet-nakoming krachtens artikel 226 EG, ingesteld op 5 april 2005,

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door R. Lyal en K. Gross als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoekster,

tegen

Bondsrepubliek Duitsland, vertegenwoordigd door M. Lumma en C. Schulze-Bahr als gemachtigden,

verweerster,

* Procestaal: Duits.

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: C. W. A. Timmermans, kamerpresident, J. Makarczyk (rapporteur), P. Kūris, J.-C. Bonichot en C. Toader, rechters,

advocaat-generaal: Y. Bot,
griffier: R. Grass,

gezien de stukken,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 28 juni 2007,

het navolgende

Arrest

1 De Commissie van de Europese Gemeenschappen verzoekt het Hof vast te stellen dat de Bondsrepubliek Duitsland de krachtens de artikelen 18 EG, 39 EG en 43 EG op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen door bij § 2, lid 1, eerste zin, van het Eigenheimzulagengesetz (Duitse wet inzake de subsidie voor de eigen woning), in de versie van het BGBl. 1997 I, blz. 734, zoals gewijzigd bij het Haushaltsbegleitgesetz 2004 (begeleidende begrotingswet 2004, BGBl. 2003 I, blz. 3076; hierna: „EigZulG"), de in een andere lidstaat gelegen onroerende goederen uit te

sluiten van de eigenwoningsubsidie die wordt toegekend aan personen die onbeperkt inkomstenbelastingplichtig zijn, ongeacht of dezen in die andere lidstaat al dan niet een vergelijkbare subsidie kunnen krijgen.

De Duitse regeling

2 § 1 van het Einkommensteuergesetz (Duitse wet inzake de inkomstenbelasting), in de versie van het BGBl. 2002 I, blz. 4210 (hierna: „EStG") luidt als volgt:

„(1) Natuurlijke personen die hun woonplaats of gewone verblijfplaats in Duitsland hebben, zijn onbeperkt aan de inkomstenbelasting onderworpen. […]

(2) Onbeperkt inkomstenbelastingplichtig zijn eveneens Duitse staatsburgers die

1. hun woonplaats of gewone verblijfplaats niet in Duitsland hebben en

2. voor een publiekrechtelijk rechtspersoon werken en hiervoor dus een loon ontvangen dat uit overheidsmiddelen wordt betaald, alsook hun gezinsleden, die de Duitse nationaliteit bezitten of niet over inkomsten beschikken, dan wel over inkomsten die uitsluitend in Duitsland aan de inkomstenbelasting zijn

onderworpen. Dit geldt alleen voor natuurlijke personen wier onderwerping aan de inkomstenbelasting in de staat van hun woonplaats of hun gewone verblijfplaats overeenkomt met de beperkte inkomstenbelastingplicht.

(3) Op verzoek kunnen natuurlijke personen die hun woonplaats of gewone verblijfplaats niet op het Duitse grondgebied hebben, eveneens onbeperkt aan de inkomstenbelasting worden onderworpen voor zover zij nationale inkomsten hebben […] Dit is alleen mogelijk wanneer hun inkomsten gedurende het kalenderjaar voor ten minste 90 % aan de Duitse inkomstenbelasting zijn onderworpen of de inkomsten die niet aan de Duitse belasting zijn onderworpen, niet meer dan 6 136 EUR per kalenderjaar bedragen; dit bedrag moet worden verminderd voor zover dit noodzakelijk en passend blijkt gelet op de situatie in de staat waar zij wonen. […]"

3 § 1 EigZulG bepaalt dat de personen die onbeperkt aan de inkomstenbelasting zijn onderworpen in de zin van het EStG, recht hebben op een eigenwoningsubsidie.

4 Volgens § 2, lid 1, eerste zin, EigZulG wordt deze subsidie toegekend voor het bouwen of het verwerven van een woning in een op het Duitse grondgebied gelegen eigen huis of van een op het Duitse grondgebied gelegen eigen woning.

5 Volgens § 4 van deze wet bestaat het recht op de eigenwoningsubsidie alleen voor de kalenderjaren waarin de begunstigde de genoemde woning zelf bewoont. Het kosteloos gebruik van de woning door een familielid van de begunstigde volstaat om de genoemde subsidie te krijgen.

De precontentieuze procedure

6 Bij haar aanmaningsbrief van 4 april 2000 heeft de Commissie de Bondsrepubliek Duitsland op de hoogte gesteld van haar twijfels over de verenigbaarheid van § 2, lid 1, eerste zin, EigZulG met de artikelen 18 EG, 39 EG en 43 EG. De Bondsrepubliek Duitsland heeft bij schrijven van 30 mei 2000 op deze aanmaningsbrief geantwoord.

7 Op 16 december 2003 heeft de Bondsrepubliek Duitsland de Commissie een met redenen omkleed advies gezonden waarin zij haar verzocht de maatregelen te nemen die nodig zijn om binnen een termijn van twee maanden na ontvangst ervan aan dit advies te voldoen. Omdat zij geen genoegen kon nemen met het antwoord dat de Duitse autoriteiten bij brief van 17 februari 2004 op dit met redenen omkleed advies hebben gegeven, heeft de Commissie het onderhavige beroep ingesteld.

Het beroep

Ontvankelijkheid

8 De Bondsrepubliek Duitsland voert aan dat het beroep ten dele niet-ontvankelijk is, omdat de Commissie in haar aanmaningsbrief het begrip „Duitse belastingplichtige" heeft gebruikt, dat uitsluitend ziet op inkomstenbelastingplichtigen met de Duitse nationaliteit. Derhalve was het de Commissie niet toegestaan om het voorwerp van het beroep te verruimen tot de situatie van werknemers met een andere nationaliteit.

9 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat, hoewel het voorwerp van een krachtens artikel 226 EG ingesteld beroep wordt afgebakend door de precontentieuze procedure waarin deze bepaling voorziet, zodat de schriftelijke aanmaning, het met redenen omkleed advies en het beroep op dezelfde grieven moeten berusten, dit vereiste evenwel niet betekent dat de formulering hiervan steeds volkomen gelijkluidend moet zijn, zolang het voorwerp van het geschil niet is verruimd of gewijzigd (zie in die zin arrest van 18 juli 2007, Commissie/Duitsland, C-490/04, Jurispr. blz. I-6095, punten 36 en 37).

10 Bovendien moet het met redenen omkleed advies een coherente en gedetailleerde uiteenzetting bevatten van de redenen die de Commissie tot de overtuiging hebben gebracht, dat de betrokken lidstaat een van de krachtens het EG-Verdrag op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen. Daarentegen kunnen niet dezelfde strenge eisen worden gesteld aan de nauwkeurigheid van de aanmaningsbrief, die noodzakelijkerwijze niet meer kan bevatten dan een eerste beknopte samenvatting van de grieven. Niets belet de Commissie dus om de grieven die zij in de aanmaningsbrief in meer algemene termen heeft geformuleerd, in haar met redenen omkleed advies meer gedetailleerd uiteen te zetten (zie arrest van 9 november 1999, Commissie/Italië, C-365/97, Jurispr. blz. I-7773, punt 26).

11 Anders dan de Bondsrepubliek Duitsland betoogt, blijkt in het onderhavige geval uit de aanmaningsbrief niet dat de Commissie het voorwerp van het geschil heeft willen beperken tot de situatie van Duitse staatsburgers.

12 Enerzijds verwijst de Commissie in punt 3 van de genoemde brief immers met name naar § 1, lid 3, EStG, betreffende de onderwerping aan de inkomstenbelasting van natuurlijke personen die — ongeacht hun nationaliteit — hun woonplaats of gewone verblijfplaats niet in Duitsland hebben en in deze lidstaat een inkomen ontvangen.

Anderzijds preciseert de Commissie in punt 5 van deze brief dat volgens haar het niet verlenen van de eigenwoningsubsidie aan grensoverschrijdende pendelarbeiders, volgens de artikelen 18 EG, 39 EG en 43 EG onverenigbaar is met het beginsel van het vrije verkeer van personen.

13 Aangezien het voorwerp van het geschil niet is verruimd of gewijzigd, en de aanmaningsbrief de Bondsrepubliek Duitsland de gegevens heeft verschaft die deze nodig had om haar verweer voor te bereiden, dient de door laatstgenoemde opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid te worden afgewezen en het door de Commissie ingestelde beroep ontvankelijk te worden verklaard.

Ten gronde

14 Vooraf zij erop gewezen dat de Bondsrepubliek Duitsland het Hof bij brief van 4 januari 2006 op de hoogte heeft gebracht van de vaststelling op 22 december 2005 van het Gesetz zur Abschaffung der Eigenheimzulage (wet houdende intrekking van de eigenwoningsubsidie, BGBl. 2005 I, blz. 76).

15 In dit verband kan ermee worden volstaan te herinneren aan de vaste rechtspraak volgens welke het bestaan van een niet-nakoming moet worden beoordeeld op basis van de situatie waarin de lidstaat zich bevond aan het einde van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn, en het Hof geen rekening kan houden met sindsdien opgetreden wijzigingen (zie met name arresten van 19 juni 2003, Commissie/Frankrijk, C-161/02, Jurispr. blz. I-6567, punt 6, en 18 juli 2007, Commissie/Griekenland, C-26/07, nog niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punt 6). Aangezien vaststaat dat de wet houdende intrekking van de eigenwoningsubsidie is vastgesteld na het verstrijken van de genoemde termijn, dient er in het kader van het onderhavige beroep geen rekening mee te worden gehouden.

16 Volgens vaste rechtspraak behoren de directe belastingen weliswaar tot de bevoegdheid van de lidstaten, maar zijn deze verplicht die bevoegdheid in overeenstemming met het gemeenschapsrecht uit te oefenen (zie arresten van 13 december 2005, Marks & Spencer, C-446/03, Jurispr. blz. I-10837, punt 29; 26 oktober 2006, Commissie/Portugal, C-345/05, Jurispr. blz. I-10633, punt 10, en 18 januari 2007, Commissie/Zweden, C-104/06, Jurispr. blz. I-671, punt 12).

17 Derhalve moet worden onderzocht of, zoals de Commissie betoogt, het EigZulG — en in het bijzonder § 2, lid 1, eerste zin, van deze wet — neerkomt op een beperking van het vrije verkeer en van de vrijheid van vestiging van personen, die zijn neergelegd in de artikelen 18 EG, 39 EG en 43 EG.

18 Artikel 18 EG, dat het recht van iedere burger van de Europese Unie om vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven op algemene wijze formuleert, vindt in artikel 39 EG een bijzondere uitdrukking voor het vrije verkeer van werknemers en in artikel 43 EG voor de vrijheid van vestiging (zie arresten Commissie/Portugal, reeds aangehaald, punt 13, en Commissie/Zweden, reeds aangehaald, punt 15, en arrest van 11 september 2007, Commissie/Duitsland, C-318/05, Jurispr. blz. I-6957, punt 35).

19 Derhalve moet in de eerste plaats worden nagegaan of de artikelen 39 EG en 43 EG zich verzetten tegen een nationale regeling zoals § 2, lid 1, eerste zin, EigZulG, die de toekenning van de eigenwoningsubsidie — waarop personen die in Duitsland onbeperkt aan de inkomstenbelasting zijn onderworpen, conform § 1 van deze wet recht hebben — afhankelijk stelt van de voorwaarde dat de woningen die door laatstgenoemden worden gebouwd of verworven om er zelf in te gaan wonen, op het Duitse grondgebied zijn gelegen.

20 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat iedere onderdaan van een lidstaat die gebruik heeft gemaakt van het recht van vrij verkeer van werknemers of van de vrijheid van vestiging en een beroepswerkzaamheid in een andere lidstaat dan zijn woonstaat heeft uitgeoefend, ongeacht zijn woonplaats en zijn nationaliteit, naargelang van het geval, binnen de werkingssfeer van artikel 39 EG of van artikel 43 EG valt (zie in die zin arresten van 21 februari 2006, Ritter-Coulais, C-152/03, Jurispr. blz. I-1711, punt 31; 7 september 2006, N, C-470/04, Jurispr. blz. I-7409, punt 28, en 18 juli 2007, Hartmann, C-212/05, Jurispr. blz. I-6303, punt 17).

21 Bovendien beogen de verdragsbepalingen inzake het vrije verkeer van personen het de gemeenschapsonderdanen gemakkelijker te maken, om het even welk beroep uit te oefenen op het gehele grondgebied van de Europese Gemeenschap, en staan zij in de weg aan maatregelen die deze onderdanen minder gunstig behandelen wanneer zij op het grondgebied van een andere lidstaat een economische activiteit willen uitoefenen (zie arrest van 15 september 2005, Commissie/Denemarken, C-464/02, Jurispr. blz. I-7929, punt 34; arresten Commissie/Portugal, reeds aangehaald, punt 15, en Commissie/Zweden, reeds aangehaald, punt 17, en arrest van 11 september 2007, Commissie/Duitsland, reeds aangehaald, punt 114).

22 Bepalingen die een onderdaan van een lidstaat beletten of ervan weerhouden zijn staat van herkomst te verlaten om zijn recht van vrij verkeer uit te oefenen, leveren derhalve belemmeringen van deze vrijheid op, zelfs wanneer zij onafhankelijk van de nationaliteit van de betrokken werknemers van toepassing zijn (zie reeds aangehaalde arresten Commissie/Denemarken, punt 35; Commissie/Portugal, punt 16, en Commissie/Zweden, punt 18, en arrest van 11 september 2007, Commissie/Duitsland, reeds aangehaald, punt 115).

23 In casu benadeelt § 2, lid 1, eerste zin, EigZulG de in Duitsland onbeperkt inkomstenbelastingplichtigen die een op het grondgebied van een andere lidstaat gelegen woning bouwen of verwerven om er zelf in te gaan wonen. Ingevolge deze bepaling komen zij niet in aanmerking voor de eigenwoningsubsidie, ofschoon personen die zich uit het oogpunt van de inkomstenbelasting in dezelfde situatie bevinden en bij

het bouwen of verwerven van een woning hun woonplaats op Duits grondgebied behouden of vestigen, wel voor die subsidie in aanmerking komen.

24 Zoals de advocaat-generaal in punt 64 van zijn conclusie betoogt, heeft deze bepaling in die omstandigheden een ontmoedigende werking voor de in Duitsland onbeperkt inkomstenbelastingplichtigen, die het uit de artikelen 39 EG en 43 EG voortvloeiende recht op vrij verkeer genieten, en in een andere lidstaat een woning willen bouwen of verwerven om er zelf in te gaan wonen.

25 Hieruit volgt dat § 2, lid 1, eerste zin, EigZulG, door de eigenwoningsubsidie voor de in Duitsland onbeperkt inkomstenbelastingplichtigen afhankelijk te stellen van de voorwaarde dat de woning die wordt gebouwd of verworven om er zelf in te gaan wonen op het Duitse grondgebied is gelegen, het vrije verkeer van werknemers en de vrijheid van vestiging, zoals gewaarborgd door de artikelen 39 EG en 43 EG, kan belemmeren.

26 Uit vaste rechtspraak blijkt echter dat nationale maatregelen die het gebruik van de in het Verdrag gewaarborgde fundamentele vrijheden kunnen belemmeren of minder aantrekkelijk kunnen maken, niettemin toelaatbaar kunnen zijn mits zij een doel van algemeen belang nastreven, geschikt zijn om de verwezenlijking daarvan te waarborgen en niet verder gaan dan noodzakelijk is om het gestelde doel te bereiken (zie met name reeds aangehaalde arresten Commissie/Portugal, punt 24, en Commissie/Zweden, punt 25).

27 In casu betoogt de Bondsrepubliek Duitsland dat de door § 2, lid 1, eerste zin, EigZulG gestelde voorwaarde wordt gerechtvaardigd door het doel om het bouwen

van woningen op haar grondgebied aan te moedigen, teneinde aldus een toereikend immobiliënaanbod te verzekeren. Deze voorwaarde gaat echter hoe dan ook verder dan noodzakelijk is om het nagestreefde doel te bereiken.

28 Het doel, te voldoen aan de vraag naar woningen, wordt immers evengoed bereikt indien de in Duitsland onbeperkt inkomstenbelastingplichtige ervoor kiest zijn woonplaats op het grondgebied van een andere lidstaat te vestigen, in plaats van op het Duitse grondgebied (zie in die zin arrest Commissie/Portugal, reeds aangehaald, punt 35).

29 Uit hetgeen voorafgaat volgt dat § 2, lid 1, eerste zin, EigZulG een door de artikelen 39 EG en 43 EG verboden beperking vormt, en dat de grief van de Commissie dat de betrokken lidstaat de krachtens deze artikelen van het Verdrag op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen, gegrond is.

30 Met betrekking tot de economisch niet-actieve personen die in Duitsland onbeperkt aan de inkomstenbelasting zijn onderworpen, geldt deze conclusie om dezelfde redenen ook voor de grief betreffende artikel 18 EG.

31 Derhalve moet worden vastgesteld dat de Bondsrepubliek Duitsland, door bij § 2, lid 1, eerste zin, EigZulG de in een andere lidstaat gelegen woningen uit te sluiten van de eigenwoningsubsidie voor de in Duitsland onbeperkt inkomstenbelastingplichtigen, de krachtens de artikelen 18 EG, 39 EG en 43 EG op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

Kosten

32 Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dat is gevorderd. Aangezien de Bondsrepubliek Duitsland in het ongelijk is gesteld, dient zij overeenkomstig de vordering van de Commissie te worden verwezen in de kosten.

Het Hof van Justitie (Tweede kamer) verklaart:

1) Door bij § 2, lid 1, eerste zin, van het Eigenheimzulagengesetz (Duitse wet inzake de subsidie voor de eigen woning), in de versie van 1997, zoals gewijzigd bij het Haushaltsbegleitgesetz 2004 (begeleidende begrotingswet 2004), de in een andere lidstaat gelegen woningen uit te sluiten van de eigenwoningsubsidie voor de in Duitsland onbeperkt inkomstenbelastingplichtigen, is de Bondsrepubliek Duitsland de krachtens de artikelen 18 EG, 39 EG en 43 EG op haar rustende verplichtingen niet nagekomen.

2) De Bondsrepubliek Duitsland wordt verwezen in de kosten.

ondertekeningen