YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (toinen jaosto)

17 päivänä tammikuuta 2008 *

Asiassa C-152/05,

jossa on kyse EY 226 artiklaan perustuvasta jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevasta kanteesta, joka on nostettu 5.4.2005,

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään R. Lyal ja K. Gross, prosessiosoite Luxemburgissa,

kantajana,

vastaan

Saksan liittotasavalta, asiamiehinään M. Lumma ja C. Schulze-Bahr,

vastaajana,

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (toinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja C. W. A. Timmermans sekä tuomarit J. Makarczyk (esittelevä tuomari), P. Kūris, J.-C. Bonichot ja C. Toader,

julkisasiamies: Y. Bot,
kirjaaja: R. Grass,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

kuultuaan julkisasiamiehen 28.6.2007 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Euroopan yhteisöjen komissio vaatii kanteellaan yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Saksan liittotasavalta ei ole noudattanut EY 18, EY 39 ja EY 43 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on jättänyt omaa asuntoa varten myönnettävästä avustuksesta annetun lain (Eigenheimzulagengesetz), sellaisena kuin se on vuoden 1997 BGBl. I:n sivulla 734 julkaistuna ja vuoden 2004 talousarviolailla (Haushaltsbegleitsgesetz 2004, BGBl. 2003 I, s. 3076; jäljempänä EigZulG) muutettuna, 2 §:n 1 momentin ensimmäisessä virkkeessä toisessa jäsenvaltiossa sijaitsevat kiinteistöt

tuloveron osalta yleisesti verovelvollisille henkilöille omaa asuntoa varten myönnettävän avustuksen ulkopuolelle siitä riippumatta, voivatko nämä saada vastaavaa avustusta tässä toisessa jäsenvaltiossa.

Saksan säännöstö

2 Tuloverolain (Einkommensteuergesetz), sellaisena kuin se on vuoden 2002 BGBl. I:n sivulla 4210 julkaistuna (jäljempänä EStG), 1 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Luonnolliset henkilöt, joiden kotipaikka tai tavanomainen asuinpaikka on maan alueella, ovat yleisesti verovelvollisia tuloveron osalta. – –

2. Yleisesti verovelvollisia tuloveron osalta ovat myös Saksan kansalaiset

1. joiden kotipaikka tai tavanomainen asuinpaikka ei ole maan alueella ja

2. jotka työskentelevät maan julkisoikeudellisen oikeushenkilön palveluksessa ja saavat näin ollen palkkaa julkisista varoista, sekä heidän kotitalouteensa kuuluvat henkilöt, jotka ovat Saksan kansalaisia tai joilla ei ole tuloja tai joilla on yksinomaan Saksassa verotettavia tuloja. Tämä pätee yksinomaan luonnollisiin

henkilöihin, jotka ovat ainoastaan rajoitettua verovelvollisuutta tuloveron osalta vastaavalla tavalla verovelvollisia maassa, jossa heidän kotipaikkansa tai tavanomainen asuinpaikkansa sijaitsee.

3. Pyynnöstä luonnolliset henkilöt, joiden kotipaikka tai tavanomainen asuinpaikka ei ole maan alueella, voivat myös olla yleisesti verovelvollisia tuloveron osalta sikäli kuin heillä on tuloja – – Saksasta. Tätä vaihtoehtoa sovelletaan vain siinä tapauksessa, että vähintään 90 prosenttia heidän kalenterivuoden aikana saamistaan tuloista on Saksassa tuloveron alaista tai että heidän tulonsa, jotka eivät ole Saksassa tuloveron alaisia, eivät ylitä 6 136:ta euroa kalenterivuodessa; tätä määrää on tarkastettava alaspäin, jos tämä on tarpeen ja tarkoituksenmukaista, kun otetaan huomioon verovelvollisen tilanne asuinvaltiossa. – –”

3 EigZulG:n 1 §:ssä säädetään, että EStG:ssä tarkoitetuilla tuloveron osalta yleisesti verovelvollisilla henkilöillä on oikeus omaa asuntoa varten myönnettävään avustukseen.

4 EigZulG:n 2 §:n 1 momentin ensimmäisen virkkeen nojalla tämä avustus myönnetään rakennettaessa tai hankittaessa asuntoa Saksan alueella, kun on kyse omasta talosta tai muusta omistusasunnosta.

5 Tämän lain 4 §:n mukaan oikeus omaa asuntoa varten myönnettävään avustukseen on olemassa ainoastaan kalenterivuosilta, joiden aikana avustuksen saaja käyttää kyseistä asuntoa henkilökohtaiseen asuinkäyttöön. Avustuksen saajan perheenjäsenen vastikkeeton käyttö mahdollistaa myös kyseisen avustuksen saamisen.

Oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely

6 Komissio ilmoitti 4.4.2000 päivätyllä virallisella huomautuksella Saksan liittotasavallalle epäilyistään EigZulG:n 2 §:n 1 momentin ensimmäisen virkkeen yhteensoveltuvuudesta EY 18, EY 39 ja EY 43 artiklan kanssa. Saksan liittotasavalta vastasi tähän viralliseen huomautukseen 30.5.2000 päivätyllä kirjeellä.

7 Komissio lähetti 16.12.2003 Saksan liittotasavallalle perustellun lausunnon, jossa se kehotti tätä toteuttamaan tarvittavat toimenpiteet kyseisen lausunnon noudattamiseksi kahden kuukauden kuluessa sen vastaanottamisesta. Koska komissio ei ollut tyytyväinen 17.2.2004 päivätyllä kirjeellä annettuun Saksan viranomaisten vastaukseen kyseiseen perusteltuun lausuntoon, se päätti nostaa nyt käsiteltävänä olevan kanteen.

Kanne

Tutkittavaksi ottaminen

8 Saksan liittotasavalta väittää, että kanne on jätettävä osittain tutkimatta, koska sen mukaan komissio tarkoitti virallisessa huomautuksessaan ilmaisua ”saksalainen verovelvollinen” käyttäessään yksinomaan Saksan kansalaisia, jotka ovat verovelvollisia tuloveron osalta. Komissio ei näin ollen voinut Saksan liittotasavallan mukaan laajentaa kanteen kohdetta sellaisten työntekijöiden tilanteeseen, jotka eivät ole Saksan kansalaisia.

9 Tältä osin on muistutettava, että vaikka onkin totta, että EY 226 artiklan nojalla nostetun kanteen kohde rajataan kyseisessä määräyksessä tarkoitetussa oikeudenkäyntiä edeltävässä menettelyssä ja että virallisen huomautuksen, perustellun lausunnon ja kanteen on tästä syystä perustuttava yhdenmukaisiin väitteisiin, tämä vaatimus ei kuitenkaan voi merkitä sitä, että niiden pitäisi aina olla täysin samalla tavalla muotoiltuja, kun oikeudenkäynnin kohdetta ei ole laajennettu tai muutettu (ks. vastaavasti asia C-490/04, komissio v. Saksa, tuomio 18.7.2007, Kok. 2007, s. I-6095, 36 ja 37 kohta).

10 Perustellussa lausunnossa on myös esitettävä johdonmukaisesti ja yksityiskohtaisesti ne syyt, joiden vuoksi komissio päätyi siihen käsitykseen, että kyseinen jäsenvaltio on jättänyt noudattamatta EY:n perustamissopimuksen mukaan sille kuuluvaa velvoitetta. Viralliselle huomautukselle ei puolestaan voida asettaa yhtä ankaria täsmällisyysvaatimuksia, koska se voi välttämättäkin olla vain alustava, suppea esitys näistä väitteistä. Mikään ei siis estä komissiota täsmentämästä perustellussa lausunnossa jo virallisessa huomautuksessa yleisluonteisemmin esiin tuomiaan väitteitä (ks. asia C-365/97, komissio v. Italia, tuomio 9.11.1999, Kok. 1999, s. I-7773, 26 kohta).

11 Toisin kuin Saksan liittotasavalta väittää, esillä olevassa asiassa virallisesta huomautuksesta ei ilmene, että komissio olisi pyrkinyt rajaamaan riidan kohteen Saksan kansalaisten tilanteeseen.

12 Yhtäältä komissio viittaa kyseisen kirjeen 3 kohdassa muun muassa EStG:n 1 §:n 3 momenttiin, joka koskee tuloveroa koskevan verovelvollisuuden osalta luonnollisia henkilöitä, joilla ei ole kotipaikkaa eikä tavanomaista asuinpaikkaa Saksassa ja joilla on tuloja kyseisessä jäsenvaltiossa, heidän kansalaisuudestaan riippumatta. Toisaalta tämän kirjeen 5 kohdassa komissio täsmentää, että sen mukaan niiden henkilöiden

sulkeminen omaa asuntoa varten myönnettävän avustuksen ulkopuolelle, jotka liikkuvat rajojen yli, on EY 18, EY 39 ja EY 43 artiklan mukaisesti ristiriidassa henkilöiden vapaan liikkuvuuden periaatteen kanssa.

13 Koska riidan kohdetta ei ole muutettu eikä laajennettu ja koska Saksan liittotasavalta kykeni virallisen huomautuksen perusteella saamaan tietoonsa seikat, jotka se tarvitsi puolustuksensa valmistelemiseen, Saksan liittotasavallan esittämä oikeudenkäyntiväite on hylättävä ja komission nostama kanne on otettava tutkittavaksi.

Pääasia

14 Aluksi on todettava, että Saksan liittotasavalta ilmoitti yhteisöjen tuomioistuimelle 4.1.2006 päivätyllä kirjeellä siitä, että 22.12.2005 oli annettu laki omaa asuntoa varten myönnettävän avustuksen poistamisesta (Gesetz zur Abschaffung der Eigenheimzulage; BGBl. 2005 I, s. 76).

15 Tältä osin riittää, kun muistutetaan, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan arvioitaessa sitä, onko jäsenvaltio jättänyt noudattamatta jäsenyysvelvoitteitaan, on otettava huomioon jäsenvaltion tilanne sellaisena kuin se oli perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättyessä, eikä yhteisöjen tuomioistuin voi ottaa huomioon tämän jälkeen tapahtuneita muutoksia (ks. mm. asia C-161/02, komissio v. Ranska, tuomio 19.6.2003, Kok. 2003, s. I-6567, 6 kohta ja asia C-26/07, komissio v. Kreikka, tuomio 18.7.2007, 6 kohta, ei julkaistu oikeustapauskokoelmassa). Koska on kiistatonta, että tämä laki omaa asuntoa varten myönnettävän avustuksen poistamisesta annettiin kyseisen määräajan päättymisen jälkeen, sitä ei ole syytä huomioida tämän kanteen yhteydessä.

16 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan välitön verotus kuuluu tosin jäsenvaltioiden toimivaltaan, mutta jäsenvaltioiden on tätä toimivaltaansa käyttäessään kuitenkin noudatettava yhteisön oikeutta (ks. asia C-446/03, Marks & Spencer, tuomio 13.12.2005, Kok. 2005, s. I-10837, 29 kohta; asia C-345/05, komissio v. Portugali, tuomio 26.10.2006, Kok. 2006, s. I-10633, 10 kohta ja asia C-104/06, komissio v. Ruotsi, tuomio 18.1.2007, Kok. 2007, s. I-671, 12 kohta).

17 On näin ollen tutkittava, muodostaako EigZulG ja erityisesti sen 2 §:n 1 momentin ensimmäinen virke rajoituksen EY 18, EY 39 ja EY 43 artiklassa vahvistettuihin henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen ja sijoittautumisvapauteen, kuten komissio väittää.

18 EY 18 artiklasta, jossa ilmaistaan yleisesti jokaisella Euroopan unionin kansalaisella oleva oikeus vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella, on työntekijöiden vapaan liikkuvuuden osalta EY 39 artiklassa ja sijoittautumisvapauden osalta EY 43 artiklassa erityismääräys (ks. em. asia komissio v. Portugali, tuomion 13 kohta; em. asia komissio v. Ruotsi, tuomion 15 kohta ja asia C-318/05, komissio v. Saksa, tuomio 11.9.2007, Kok. 2007, s. I-6957, 35 kohta).

19 Näin ollen on ensiksi tutkittava, onko EY 39 ja EY 43 artiklan kanssa ristiriidassa EigZulG:n 2 §:n 1 momentin ensimmäisen virkkeen kaltainen kansallinen säännös, jonka mukaan omaa asuntoa varten myönnettävän avustuksen, johon ovat tämän lain 1 §:n mukaan oikeutettuja tuloveron osalta yleisesti verovelvolliset henkilöt Saksassa, saaminen edellyttää, että näiden henkilöiden henkilökohtaiseen asuinkäyttöön rakentamat tai hankkimat asunnot sijaitsevat Saksan alueella.

20 Tältä osin on muistutettava, että kaikki jäsenvaltioiden kansalaiset, jotka ovat käyttäneet oikeuttaan työntekijöiden vapaaseen liikkuvuuteen tai sijoittautumisvapauteen ja harjoittaneet ammattitoimintaa muussa jäsenvaltiossa kuin asuinvaltiossaan, kuuluvat asuinpaikastaan ja kansalaisuudestaan riippumatta tapauksen mukaan joko EY 39 artiklan tai EY 43 artiklan soveltamisalaan (ks. vastaavasti asia C-152/03, Ritter-Coulais, tuomio 21.2.2006, Kok. 2006, s. I-1711, 31 kohta; asia C-470/04, N, tuomio 7.9.2006, Kok. 2006, s. I-7409, 28 kohta ja asia C-212/05, Hartmann, tuomio 18.7.2007, Kok. 2007, s. I-6303, 17 kohta).

21 Lisäksi kaikilla henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskevilla perustamissopimuksen määräyksillä on tarkoitus helpottaa yhteisön kansalaisten kaikenlaista ammattitoiminnan harjoittamista koko Euroopan yhteisön alueella, ja kyseisten määräysten vastaisia ovat kaikki toimenpiteet, joilla voi olla epäsuotuisa vaikutus näihin kansalaisiin, kun he haluavat harjoittaa taloudellista toimintaa toisen jäsenvaltion alueella (ks. asia C-464/02, komissio v. Tanska, tuomio 15.9.2005, Kok. 2005, s. I-7929, 34 kohta; em. asia komissio v. Portugali, tuomion 15 kohta; em. asia komissio v. Ruotsi, tuomion 17 kohta ja em. asia komissio v. Saksa, tuomio 11.9.2007, 114 kohta).

22 Säännökset, joilla estetään jäsenvaltion kansalaista lähtemästä lähtövaltiostaan käyttääkseen oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen tai tehdään siitä vähemmän houkuttelevaa, rajoittavat tätä vapautta, vaikka näitä säännöksiä sovellettaisiin riippumatta kyseisten työntekijöiden kansalaisuudesta (ks. em. asia komissio v. Tanska, tuomion 35 kohta; em. asia komissio v. Portugali, tuomion 16 kohta; em. asia komissio v. Ruotsi, tuomion 18 kohta ja em. asia komissio v. Saksa, tuomio 11.9.2007, 115 kohta).

23 Esillä olevassa tapauksessa EigZulG:n 2 §:n 1 momentin ensimmäinen virke asettaa huonompaan asemaan sellaiset tuloveron osalta yleisesti verovelvolliset henkilöt Saksassa, jotka rakennuttavat tai hankkivat henkilökohtaiseen asuinkäyttöön asunnon, joka sijaitsee toisen jäsenvaltion alueella. Kyseisessä säännöksessä ei sallita näiden henkilöiden hyötyä omaa asuntoa varten myönnettävästä avustuksesta, kun taas

samassa tilanteessa tuloveron osalta olevilla henkilöillä, jotka päättävät asunnon rakentaessaan tai hankkiessaan pysyttää kotipaikkansa Saksan alueella tai perustaa sen sinne, on oikeus tähän tukeen.

24 Kuten julkisasiamies totesi ratkaisuehdotuksensa 64 kohdassa, tässä tilanteessa tällä säännöksellä on ehkäisevä vaikutus niihin henkilöihin, jotka ovat tuloveron osalta yleisesti verovelvollisia Saksassa, joilla on EY 39 ja EY 43 artiklaan perustuva oikeus vapaaseen liikkuvuuteen ja jotka haluavat rakennuttaa tai hankkia asunnon henkilökohtaiseen asuinkäyttöön toisesta jäsenvaltiosta.

25 Tästä seuraa, että kun EigZulG:n 2 §:n 1 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan tuloveron osalta Saksassa yleisesti verovelvollisille henkilöille omaa asuntoa varten myönnettävän avustuksen saaminen edellyttää, että henkilökohtaiseen asuinkäyttöön rakennettu tai hankittu asunto sijaitsee Saksassa, sillä voidaan rajoittaa työntekijöiden vapaata liikkuvuutta ja sijoittautumisvapautta, jotka taataan EY 39 ja EY 43 artiklassa.

26 Hyvin vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee kuitenkin, että kansalliset toimenpiteet, jotka voivat haitata perustamissopimuksessa taattujen perusvapauksien käyttämistä tai tehdä näiden vapauksien käyttämisestä vähemmän houkuttelevaa, voidaan silti hyväksyä edellyttäen, että niillä on yleisen edun mukainen tavoite, että niillä voidaan taata tämän tavoitteen saavuttaminen ja että niillä ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen tämän tavoitteen saavuttamiseksi (ks. mm. em. asia komissio v. Portugali, tuomion 24 kohta ja em. asia komissio v. Ruotsi, tuomion 25 kohta).

27 Esillä olevassa asiassa Saksan liittotasavalta väittää, että EigZulG:n 2 §:n 1 momentin ensimmäisessä virkkeessä asetettu edellytys on oikeutettavissa tavoitteella, joka

koskee asuntojen rakennuttamiseen rohkaisemista Saksan alueella riittävän asuntotarjonnan takaamiseksi. Tämä edellytys ylittää kuitenkin joka tapauksessa sen, mikä on tarpeen tämän tavoitteen saavuttamiseksi.

28 Tavoite, jolla pyritään tyydyttämään asuntojen kysyntä, saavutetaan aivan yhtä hyvin, jos tuloveron osalta Saksassa yleisesti verovelvollinen henkilö päättää perustaa kotipaikkansa toisen jäsenvaltion alueelle eikä Saksan alueelle (ks. vastaavasti em. asia komissio v. Portugali, tuomion 35 kohta).

29 Edellä esitetystä seuraa, että EigZulG:n 2 §:n 1 momentin ensimmäinen virke muodostaa rajoituksen, joka kielletään EY 39 ja EY 43 artiklassa, ja että komission väite, joka perustuu asianomaisen jäsenvaltion perustamissopimuksen näiden artiklojen mukaisten jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämiseen, on perusteltu.

30 Toiseksi sellaisten henkilöiden osalta, jotka ovat tuloveron osalta yleisesti verovelvollisia Saksassa ja jotka eivät ole taloudellisesti aktiivisia, tämä sama toteamus pätee samoilla perusteilla EY 18 artiklaa koskevan väitteen osalta.

31 On näin ollen todettava, että Saksan liittotasavalta ei ole noudattanut EY 18, EY 39 ja EY 43 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on jättänyt EigZulG:n 2 §:n 1 momentin ensimmäisessä virkkeessä toisessa jäsenvaltiossa sijaitsevat asunnot tuloveron osalta yleisesti verovelvollisille henkilöille omaa asuntoa varten myönnettävän avustuksen ulkopuolelle.

Oikeudenkäyntikulut

32 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on vaatinut Saksan liittotasavallan velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut ja koska tämä on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla yhteisöjen tuomioistuin (toinen jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) Saksan liittotasavalta ei ole noudattanut EY 18, EY 39 ja EY 43 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on jättänyt omaa asuntoa varten myönnettävästä avustuksesta annetun lain (Eigenheimzulagengesetz), sellaisena kuin se on vuonna 1997 julkaistussa muodossaan ja vuoden 2004 talousarviolailla (Haushaltsbegleitgesetz 2004) muutettuna, 2 §:n 1 momentin ensimmäisessä virkkeessä toisessa jäsenvaltiossa sijaitsevat asunnot tuloveron osalta yleisesti verovelvollisille henkilöille omaa asuntoa varten myönnettävän avustuksen ulkopuolelle.

2) Saksan liittotasavalta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Allekirjoitukset