DOMSTOLENS DOM (andra avdelningen)

den 17 januari 2008 *

I mål C-152/05,

angående en talan om fördragsbrott enligt artikel 226 EG, som väckts den 5 april 2005,

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av R. Lyal och K. Gross, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

mot

Förbundsrepubliken Tyskland, företrädd av M. Lumma och C. Schulze-Bahr, båda i egenskap av ombud,

svarande,

meddelar

* Rättegångsspråk: tyska.

DOMSTOLEN (andra avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden C.W.A. Timmermans samt domarna J. Makarczyk (referent), P. Kūris, J.-C. Bonichot och C. Toader,

generaladvokat: Y. Bot,
justitiesekreterare: R. Grass,

efter det skriftliga förfarandet,

och efter att den 28 juni 2007 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Europeiska gemenskapernas kommission har yrkat att domstolen skall fastställa att Förbundsrepubliken Tyskland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 18 EG, 39 EG och 43 EG genom att i 2 § första stycket första meningen i lagen om bidrag till förvärv av privatbostad (Eigenheimzulagengesetz), i den version som publicerats i BGBl. 1997 I, s. 734, i dess lydelse enligt lagen med tillämpningsföreskrifter till 2004 års budget (Haushaltsbegleitgesetz 2004, BGBl. 2003 I, s. 3076) (nedan kallad EigZulG), undanta fastigheter belägna i en annan medlemsstat från det

bidrag till förvärv av privatbostad som beviljas personer som är obegränsat skattskyldiga för inkomst, oavsett huruvida dessa kan komma i åtnjutande av ett motsvarande bidrag i den andra medlemsstaten.

Den tyska lagstiftningen

2 Enligt 1 § i inkomstskattelagen (Einkommensteuergesetz), i den version som publicerats i BGBl. 2002 I, s. 4210 (nedan kallad EStG), gäller följande:

”1. Fysiska personer som är bosatta eller stadigvarande vistas i Tyskland är obegränsat skattskyldiga för inkomst i Tyskland. …

2. Obegränsat skattskyldiga för inkomst är även tyska medborgare som

1) varken är bosatta eller stadigvarande vistas i Tyskland, och

2) har ett anställningsavtal med en tysk, offentligrättslig juridisk person och därför uppbär lön från tyska allmänna medel, liksom personer som tillhör deras hushåll och är tyska medborgare eller som inte uppbär några inkomster, alternativt

endast sådana inkomster som uteslutande är inkomstskattepliktiga i Tyskland. Detta gäller endast fysiska personer som, i det land där de har sitt hemvist eller är stadigvarande boende, endast är skattskyldiga för inkomst i en omfattning som motsvarar den begränsade skattskyldigheten.

3. Efter ansökan kan också fysiska personer som varken har hemvist eller är stadigvarande boende i Tyskland behandlas som obegränsat skattskyldiga för inkomst, i den utsträckning de uppbär inkomst i Tyskland … Detta gäller endast om minst 90 procent av den inkomst de uppbär under kalenderåret är inkomstskattepliktig i Tyskland eller om uppburen inkomst som inte är skattepliktig i Tyskland uppgår till högst 6 136 euro per kalenderår. Detta belopp skall sänkas i den utsträckning så befinns vara nödvändigt och lämpligt mot bakgrund av situationen i bosättningsstaten. …”

3 Enligt 1 § EigZulG har personer som är obegränsat skattskyldiga för inkomst i den mening som avses i EStG rätt till bidrag till förvärv av privatbostad.

4 Enligt 2 § första stycket första meningen EigZulG skall detta bidrag beviljas vid byggnation eller köp av en bostad i ett hus med full äganderätt beläget i Tyskland eller av en bostad med full äganderätt belägen i Tyskland.

5 Enligt 4 § i nämnda lag gäller rätten till bidraget till förvärv av bostad endast för de kalenderår under vilka förmånstagaren använder bostaden för sitt privata boende. Att en familjemedlem till förmånstagaren använder bostaden utan kostnad ger också rätt till bidraget.

Det administrativa förfarandet

6 Genom formell underrättelse av den 4 april 2000 informerade kommissionen Förbundsrepubliken Tyskland om sina tvivel rörande förenligheten av 2 § första stycket första meningen EigZulG med artiklarna 18 EG, 39 EG och 43 EG. Förbundsrepubliken Tyskland besvarade denna formella underrättelse genom skrivelse av den 30 maj 2000.

7 Den 16 december 2003 tillställde kommissionen Förbundsrepubliken Tyskland ett motiverat yttrande och anmodade där medlemsstaten i fråga att vidta nödvändiga åtgärder för att efterkomma detta inom två månader efter mottagandet. Eftersom kommissionen inte nöjde sig med det svar som de tyska myndigheterna lämnade på det motiverade yttrandet, i skrivelse av den 17 februari 2004, beslutade den att väcka förevarande talan.

Talan

Upptagande till sakprövning

8 Förbundsrepubliken Tyskland har gjort gällande att talan delvis inte kan prövas, av den anledningen att kommissionen i sin formella underrättelse med begreppet tysk skattebetalare endast avsåg tyska medborgare som är skattskyldiga för inkomst. Kommissionen kan inte utvidga föremålet för talan till att även omfatta arbetstagare av annan nationalitet.

9 Föremålet för en talan som väcks med stöd av artikel 226 EG avgränsas visserligen genom det administrativa förfarande som avses i samma bestämmelse. Kommissionens formella underrättelse, motiverade yttrande och talan måste följaktligen grundas på samma invändningar. Detta krav är emellertid inte så långtgående att det i samtliga fall måste råda fullständig överensstämmelse med avseende på hur invändningarna har formulerats, när tvisteföremålet inte har utvidgats eller ändrats (se, för ett liknande resonemang, dom av den 18 juli 2007 i mål C-490/04, kommissionen mot Tyskland, REG 2007, s. I-6095, punkterna 36 och 37).

10 Vidare skall det motiverade yttrandet innehålla en sammanhängande och detaljerad redogörelse för skälen till kommissionens uppfattning att den berörda medlemsstaten har åsidosatt en av de skyldigheter som åligger den enligt EG-fördraget. Lika stränga krav på noggrannhet kan inte ställas på den formella underrättelsen, som omöjligen kan utgöra annat än en första kort sammanfattning av invändningarna. Inget hindrar således kommissionen från att i det motiverade yttrandet närmare ange de invändningar som den redan på ett mer övergripande sätt har framställt i den formella underrättelsen (se dom av den 9 november 1999 i mål C-365/97, kommissionen mot Italien, REG 1999, s. I-7773, punkt 26).

11 I detta fall framgår det inte, tvärtemot vad Förbundsrepubliken Tyskland har påstått, av den formella underrättelsen att kommissionen avsett att avgränsa tvisteföremålet till att endast omfatta tyska skattebetalare.

12 I punkt 3 i nämnda underrättelse hänförde sig kommissionen bland annat till 1 § tredje stycket EStG, som rör fysiska personer som varken har hemvist eller stadigvarande boende i Tyskland och som uppbär inkomst i denna medlemsstat, oberoende

av deras nationalitet. Samtidigt angav kommissionen, i punkt 5 i underrättelsen, att den ansåg att det med tillämpning av artiklarna 18 EG, 39 EG och 43 EG är oförenligt med principen om fri rörlighet för personer att neka personer som utnyttjar möjligheten till gränsöverskridande pendling en rätt till bidrag till förvärv av privatbostad.

13 Eftersom föremålet för tvisten inte har ändrats eller utvidgats och Förbundsrepubliken Tyskland genom den formella underrättelsen informerats om de omständigheter som krävts för att kunna förbereda sitt försvar, avslår domstolen medlemsstatens invändning om rättegångshinder. Kommissionens talan skall således prövas i sak.

Prövning i sak

14 Genom skrivelse av den 4 januari 2006 underrättade Förbundsrepubliken Tyskland domstolen om att lagen om avskaffande av bidrag till förvärv av privatbostad hade antagits den 22 december 2005 (Gesetz zur Abschaffung der Eigenheimzulage, BGBl. 2005 I, s. 76).

15 Domstolen erinrar om att enligt fast rättspraxis skall förekomsten av ett fördragsbrott bedömas mot bakgrund av den situation som rådde i medlemsstaten vid utgången av den frist som har angetts i det motiverade yttrandet och domstolen skall inte beakta senare förändringar (se, bland annat, dom av den 19 juni 2003 i mål C-161/02, kommissionen mot Frankrike, REG 2003, s. I-6567, punkt 6, och av den 18 juli 2007 i mål C-26/07, kommissionen mot Grekland, ej publicerad i rättsfallssamlingen, punkt 6). Eftersom det är otvistigt att denna lag om avskaffande av bidraget till förvärv av privatbostad är av ett senare datum än utgången av den ovannämnda fristen, skall den inte beaktas vid prövningen av denna talan.

16 Det framgår av fast rättspraxis att även om direkt beskattning omfattas av medlemsstaternas behörighet skall dessa emellertid iaktta gemenskapsrätten när de utövar sin behörighet (se dom av den 13 december 2005 i mål C-446/03, Marks & Spencer, REG 2005, s. I-10837, punkt 29, av den 26 oktober 2006 i mål C-345/05, kommissionen mot Portugal, REG 2006, s. I-10633, punkt 10, och av den 18 januari 2007 i mål C-104/06, kommissionen mot Sverige, REG 2007, s. I-671, punkt 12).

17 Domstolen skall således pröva huruvida EigZulG och i synnerhet 2 § första stycket första meningen i denna lag utgör en inskränkning av den fria rörligheten och etableringsfriheten för personer enligt artiklarna 18 EG, 39 EG och 43 EG, såsom kommissionen har hävdat.

18 I artikel 18 EG föreskrivs en allmän rätt för alla unionsmedborgare att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorium, vilken tar sig särskilt uttryck i artikel 39 EG när det gäller fri rörlighet för arbetstagare och i artikel 43 EG när det gäller etableringsfriheten (se domarna i de ovannämnda målen kommissionen mot Portugal, punkt 13, och kommissionen mot Sverige, punkt 15, samt dom av den 11 september 2007 i mål C-318/05, kommissionen mot Tyskland, REG 2007, s. I-6957, punkt 35).

19 Domstolen skall följaktligen pröva huruvida artiklarna 39 EG och 43 EG utgör hinder för sådan nationell lagstiftning som 2 § första stycket första meningen EigZulG, enligt vilka bidrag till förvärv av privatbostad, som personer som är obegränsat skattskyldiga för inkomst i Tyskland har rätt till enligt 1 § i nämnda lag, endast beviljas under förutsättning att de bostäder som byggs eller förvärvas av dessa personer, för att användas som privatbostad, är belägna i Tyskland.

20 Det skall erinras om att varje medborgare i gemenskapens medlemsstater som har använt sig av rätten till fri rörlighet för arbetstagare eller etableringsfriheten och förvärvsarbetat i en annan medlemsstat än den där de är bosatta, oavsett bosättningsort och nationalitet, omfattas av tillämpningsområdet för antingen artikel 39 EG eller 43 EG (se, för liknande resonemang, dom av den 21 februari 2006 i mål C-152/03, Ritter-Coulais, REG 2006, s. I-1711, punkt 31, av den 7 september 2006 i mål C-470/04, N, REG 2006, s. I-7409, punkt 28, och av den 18 juli 2007 i mål C-212/05, Hartmann, REG 2007, s. I-6303, punkt 17).

21 Alla fördragsbestämmelser om fri rörlighet för personer har till syfte att underlätta för gemenskapsmedborgarna att utöva all slags yrkesverksamhet inom Europeiska gemenskapen, och de utgör hinder för åtgärder som kan missgynna dessa medborgare när de önskar utöva ekonomisk verksamhet i en annan medlemsstat (se dom av den 15 september 2005 i mål C-464/02, kommissionen mot Danmark, REG 2005, s. I-7929, punkt 34 och där angiven rättspraxis, och domarna i de ovannämnda målen kommissionen mot Portugal, punkt 15, kommissionen mot Sverige, punkt 17, och av den 11 september 2007 i det ovannämnda målet kommissionen mot Tyskland, punkt 114).

22 Bestämmelser genom vilka en medborgare i en medlemsstat hindras eller avhålls från att lämna sitt hemland för att utöva sin rätt till fri rörlighet utgör således hinder för denna frihet, även om de tillämpas oberoende av de berörda arbetstagarnas nationalitet (se domarna i de ovannämnda målen kommissionen mot Danmark, punkt 35, kommissionen mot Portugal, punkt 16, och kommissionen mot Sverige, punkt 18, samt domen av den 11 september 2007 i det ovannämnda målet kommissionen mot Tyskland, punkt 115).

23 I förevarande fall medför 2 § första stycket första meningen EigZulG nackdelar för personer som är obegränsat skattskyldiga för inkomst i Tyskland som låter bygga eller köper en bostad belägen i en annan medlemsstat i syfte att använda denna som privatbostad. Enligt denna bestämmelse kan sådana personer inte åtnjuta bidrag till förvärv av privatbostad, till skillnad från personer som befinner sig i samma situation

i inkomstskattehänseende och som, med anledning av byggnation eller köp av en bostad, beslutar att bibehålla eller upprätta hemvist i Tyskland.

24 Under dessa omständigheter har denna bestämmelse, såsom generaladvokaten har anfört i punkt 64 i sitt förslag till avgörande, en avskräckande verkan beträffande personer som är obegränsat skattskyldiga för inkomst i Tyskland och har rätt till fri rörlighet med stöd av artiklarna 39 EG och 43 EG och som önskar låta bygga eller köpa en bostad i en annan medlemsstat i syfte att använda denna som privatbostad.

25 Av detta följer att 2 § första stycket första meningen EigZulG kan utgöra hinder för den fria rörligheten för arbetstagare och för etableringsfriheten enligt artiklarna 39 EG och 43 EG genom att bidrag till förvärv av privatbostad för personer som är obegränsat skattskyldiga för inkomst i Tyskland enligt nämnda lagrum förutsätter att den bostad som byggts eller köpts för att användas som privatbostad är belägen i Tyskland.

26 Det följer emellertid av fast rättspraxis att nationella åtgärder som kan hindra eller göra det mindre attraktivt att utöva de grundläggande friheter som garanteras av fördraget kan godtas, om det syfte som eftersträvas är av allmänintresse, om de är ägnade att säkerställa förverkligandet av det syfte som eftersträvas och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta syfte (se, bland annat, domarna i de ovannämnda målen kommissionen mot Portugal, punkt 24, och kommissionen mot Sverige, punkt 25).

27 I detta fall har Förbundsrepubliken Tyskland gjort gällande att det villkor som ställs upp i 2 § första stycket första meningen EigZulG är motiverat med anledning av syftet

att uppmuntra bostadsbyggande i landet för att säkerställa ett tillfredsställande fastighetsbestånd. Detta villkor går dock i alla händelser utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det eftersträvade syftet.

28 Syftet att tillgodose efterfrågan på bostäder tillgodoses lika väl om en person som är obegränsat skattskyldig för inkomst i Tyskland väljer att upprätta hemvist i en annan medlemsstat i stället för i Tyskland (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Portugal, punkt 35).

29 Av vad som anförts följer att 2 § första stycket första meningen EigZulG utgör en otillåten inskränkning som är förbjuden enligt artiklarna 39 EG och 43 EG och att kommissionens påstående att den berörda medlemsstaten underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt dessa artiklar är välgrundat.

30 Vad vidare beträffar personer som är obegränsat skattskyldiga för inkomst i Tyskland vilka inte är ekonomiskt aktiva gäller, av identiska skäl, samma slutsats i fråga om invändningen avseende artikel 18 EG.

31 Domstolen konstaterar därför att Förbundsrepubliken Tyskland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 18 EG, 39 EG och 43 EG genom att i 2 § första stycket första meningen EigZulG undanta bostäder belägna i en annan medlemsstat från det bidrag till förvärv av privatbostad som beviljas personer som är obegränsat skattskyldiga för inkomst.

Rättegångskostnader

32 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att Förbundsrepubliken Tyskland skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Förbundsrepubliken Tyskland har tappat målet, skall kommissionens yrkande bifallas.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (andra avdelningen) följande:

1) Förbundsrepubliken Tyskland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 18 EG, 39 EG och 43 EG genom att i 2 § första stycket första meningen i lagen om bidrag till förvärv av privatbostad (Eigenheimzulagengesetz), i den version som publicerades år 1997, i dess lydelse enligt lagen med tillämpningsföreskrifter till 2004 års budget (Haushaltsbegleitgesetz 2004), utesluta bostäder belägna i en annan medlemsstat från det bidrag till förvärv av bostad som beviljas personer som är obegränsat skattskyldiga för inkomst.

2) Förbundsrepubliken Tyskland skall ersätta rättegångskostnaderna.

Underskrifter