SODBA SODIŠČA (drugi senat)

z dne 17. januarja 2008*

V zadevi C-152/05,

zaradi tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 226 ES, vložene 5. aprila 2005,

**Komisija Evropskih skupnosti**, ki jo zastopata R. Lyal in K. Gross, zastopnika, z naslovom za vročanje v Luxembourgu,

tožeča stranka,

proti

**Zvezni republiki Nemčiji**, ki jo zastopata M. Lumma in C. Schulze-Bahr, zastopnika,

tožena stranka,

* Jezik postopka: nemščina.

SODIŠČE (drugi senat),

v sestavi C. W. A. Timmermans, predsednik senata, J. Makarczyk (poročevalec), P. Kūris, J.-C. Bonichot, sodniki, in C. Toader, sodnica,

generalni pravobranilec: Y. Bot,
sodni tajnik: R. Grass,

na podlagi pisnega postopka,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 28. junija 2007

izreka naslednjo

**Sodbo**

1 Komisija Evropskih skupnosti s tožbo Sodišču predlaga, naj ugotovi, da Zvezna republika Nemčija s tem, da je v členu 2(1), prvi stavek, zakona o subvencijah za stanovanja (Eigenheimzulagengesetz), v različici, objavljeni v BGBl. 1997 I, str. 734, kakor je bila spremenjena z zakonom, ki spremlja proračun iz leta 2004 (Haushaltsbegleitgesetz 2004, BGBl. 2003 I, str. 3076, v nadaljevanju: EigZulG), nepremičnine v drugih državah članicah izključila od dodelitve subvencije za stanovanja, dodeljene osebam,

ki so v celoti zavezane za plačilo dohodnine, ne glede na to, ali te osebe lahko pridobijo primerljivo subvencijo v tej drugi državi članici ali ne, ni izpolnila obveznosti iz členov 18 ES, 39 ES in 43 ES.

**Nemška zakonodaja**

2 Člen 1 Einkommensteuergesetz (zakon o dohodnini) v različici, objavljeni v BGBl. 2002 I, str. 4210 (v nadaljevanju: EStG), določa:

„1. Osebe s stalnim ali običajnim prebivališčem v Nemčiji so v celoti zavezane za plačilo dohodnine. […]

2. Za plačilo dohodnine so zavezani tudi nemški državljani:

(1) ki nimajo niti stalnega niti običajnega prebivališča v Nemčiji in

(2) ki imajo pogodbo o zaposlitvi, ki jih veže na pravno osebo nacionalnega javnega prava in ki zato dobivajo plačo iz nacionalne javne blagajne, ter osebe, ki spadajo v njihovo gospodinjstvo in imajo nemško državljanstvo ter ne dobivajo dohodkov

oziroma dobivajo le dohodke, ki so obdavčljivi izključno v Nemčiji. To velja le za fizične osebe, ki so v državi, v kateri imajo stalno ali običajno prebivališče, zavezane za plačilo dohodnine le v delu, ki ustreza delnemu obdavčenju.

3. Na svojo zahtevo so v celoti zavezane za plačilo dohodnine tudi osebe, ki nimajo niti stalnega niti običajnega prebivališča v Nemčiji, če dobivajo nacionalne dohodke […]. Ta možnost se uporablja le, če se od njihovih dohodkov v koledarskem letu vsaj v 90 odstotkih plačuje nemška dohodnina ali če neobdavčeni dohodki ne presegajo 6136 EUR v koledarskem letu; ta znesek je treba zmanjšati, če se to izkaže za potrebno in ustrezno glede na okoliščine v državi prebivališča. […]“

3 Člen 1 EigZulG določa, da imajo osebe, ki so v celoti zavezane za plačilo nemške dohodnine v smislu EStG, pravico do subvencije za stanovanja.

4 Na podlagi člena 2(1), prvi stavek, EigZulG se ta subvencija dodeli za gradnjo ali nakup stanovanja v lastniški hiši na nemškem ozemlju ali lastniškega stanovanja na nemškem ozemlju.

5 V skladu s členom 4 tega zakona obstaja pravica do subvencije za stanovanja le v koledarskih letih, v katerih oseba uporablja to stanovanje za svoje prebivanje. Neodplačno prebivanje družinskega člana v subvencioniranem stanovanju prav tako omogoča dodelitev te subvencije.

## Predhodni postopek

6 Komisija Evropskih skupnosti je v pisnem opominu z dne 4. aprila 2000 Zvezno republiko Nemčijo obvestila o dvomih glede skladnosti člena 2(1), prvi stavek, EigZulG s členi 18 ES, 39 ES in 43 ES. Zvezna republika Nemčija je na ta pisni opomin odgovorila v dopisu z dne 30. maja 2000.

7 Komisija je 16. decembra 2003 na Zvezno republiko Nemčijo naslovila obrazloženo mnenje, v katerem jo je pozvala, naj v dveh mesecih od njegovega prejetja sprejme ukrepe, ki so potrebni za uskladitev z njim. Ker Komisije odgovor nemških organov na to mnenje v dopisu z dne 17. februarja 2004 ni zadovoljil, je vložila to tožbo.

## Tožba

*Dopustnost*

8 Zvezna republika Nemčija zatrjuje, da tožba delno ni dopustna, ker je Komisija v svojem pisnem opominu z uporabo izraza „nemški davčni zavezanec“ mislila le osebe z nemškim državljanstvom, ki so zavezane za plačilo dohodnine. Zato Komisija ne bi bila smela razširiti predmeta tožbe na primere delavcev, ki imajo drugo državljanstvo.

9 Glede tega je treba opozoriti, da čeprav je predmet tožbe, vložene na podlagi člena 226 ES, omejen s predhodnim postopkom, določenim v tej določbi, in morajo zato pisni opomin, obrazloženo mnenje in tožba temeljiti na istih očitkih, ta zahteva nikakor ne more naložiti popolne skladnosti besedil teh aktov, če se predmet spora ni razširil ali spremenil (glej v tem smislu sodbo z dne 18. julija 2007 v zadevi Komisija proti Nemčiji, C-490/04, ZOdl., str. I-6095, točki 36 in 37).

10 Poleg tega mora obrazloženo mnenje vsebovati skladen in podroben prikaz razlogov, ki so Komisijo prepričali, da zadevna država ni izpolnila obveznosti na podlagi Pogodbe ES. Nasprotno pa za pisni opomin ne veljajo tako stroge zahteve glede natančnosti, tako da mora pisni opomin nujno vsebovati le prvi strnjen povzetek očitkov. Torej Komisiji nič ne preprečuje, da ne bi v pisnem opominu podrobno prikazala očitkov, ki jih je splošneje navedla že v pisnem opominu (glej sodbo z dne 9. novembra 1999 v zadevi Komisija proti Italiji, C-365/97, Recueil, str. I-7773, točka 26).

11 V obravnavanem primeru v nasprotju s tem, kar zatrjuje Zvezna republika Nemčija, iz pisnega opomina ne izhaja, da je Komisija nameravala omejiti predmet spora na primere nemških državljanov.

12 Po eni strani se namreč Komisija v točki 3 tega dopisa sklicuje med drugim na člen 1(3) EStG, ki se za obdavčitev z dohodnino nanaša na osebe, ki nimajo niti stalnega niti običajnega prebivališča v Nemčiji in ki v tej državi članici dobivajo dohodke ne glede na državljanstvo. Po drugi strani Komisija v točki 5 tega dopisa poudarja, da po

njenem mnenju izključitev oseb, ki so čezmejno mobilne, od dodelitve subvencije za stanovanja, ob uporabi členov 18 ES, 39 ES in 43 ES ni skladna z načelom prostega gibanja oseb.

13 Ker predmet spora ni bil spremenjen ali razširjen in je pisni opomin omogočil, da se Zvezni republiki Nemčiji navede podatke, ki jih ta potrebuje za pripravo obrambe, je treba njen ugovor nedopustnosti zavrniti in tožbo Komisije razglasiti za dopustno.

*Temelj*

14 Najprej je treba povedati, da je Zvezna republika Nemčija v dopisu z dne 4. januarja 2006 Sodišče obvestila, da je 22. decembra 2005 sprejela zakon, ki je ukinil subvencijo za stanovanja (Gesetz zur Abschaffung der Eigenheimzulage, BGBl. 2005 I, str. 76).

15 V zvezi s tem je treba spomniti, da je treba v skladu z ustaljeno sodno prakso obstoj neizpolnitve obveznosti presojati glede na položaj države članice, v katerem je bila ob poteku roka, določenega v obrazloženem mnenju, in da Sodišče pozneje nastalih sprememb ne more upoštevati (glej zlasti sodbi z dne 19. junija 2003 v zadevi Komisija proti Franciji, C-161/02, Recueil, str. I-6567, točka 6, in z dne 18. julija 2007 v zadevi Komisija proti Grčiji, C-26/07, povzetek v ZOdl., str I-106*, točka 6). Če ni sporno, da je ta zakon, s katerim je bila ukinjena subvencija za stanovanja, začel veljati šele po poteku tega roka, ga v okviru te tožbe ni treba upoštevati.

16 Čeprav v skladu z ustaljeno sodno prakso neposredni davki spadajo v pristojnost držav članic, morajo te svojo pristojnost izvrševati ob spoštovanju prava Skupnosti (glej sodbe z dne 13. decembra 2005 v zadevi Marks & Spencer, C-446/03, ZOdl., str. I-10837, točka 29; z dne 26. oktobra 2006 v zadevi Komisija proti Portugalski, C-345/05, ZOdl., str. I-10633, točka 10, in z dne 18. januarja 2007 v zadevi Komisija proti Švedski, C-104/06, ZOdl., str. I-671, točka 12).

17 Zato je treba preučiti, ali – kot zatrjuje Komisija – EigZulG in zlasti člen 2(1), prvi stavek, tega zakona pomenita omejitev svobode gibanja in svobode ustanavljanja oseb, določeni v členih 18 ES, 39 ES in 43 ES.

18 Člen 18 ES, ki na splošno določa pravico vsakega državljana Evropske unije, da se prosto giba in prebiva na ozemlju držav članic, pride posebej do izraza v členih 39 ES, ki se nanaša na prosto gibanje delavcev, in 43 ES, ki se nanaša na pravico do ustanavljanja (glej zgoraj navedeni sodbi Komisija proti Portugalski, točka 13, in Komisija proti Švedski, točka 15, ter sodbo z dne 11. septembra 2007 v zadevi Komisija proti Nemčiji, C-318/05, ZOdl., str. I-6957, točka 35).

19 Zato je treba najprej preučiti, ali člena 39 ES in 43 ES nasprotujeta nacionalni zakonodaji, kot je člen 2(1), prvi stavek, EigZulG, ki dodelitev subvencije za stanovanja, do katere imajo na podlagi člena 1 tega zakona pravico osebe, ki so v celoti zavezane za plačilo dohodnine v Nemčiji, pogojuje s tem, da so stanovanja, ki so jih zgradile ali kupile te osebe za svoje prebivanje, v Nemčiji.

20 V zvezi s tem je treba opozoriti, da vsak državljan Skupnosti, ne glede na njegovo prebivališče in državljanstvo, ki je izkoristil pravico do prostega gibanja delavcev ali do ustanavljanja in je opravljal poklicno dejavnost v drugi državi, kot je tista, v kateri je njegovo prebivališče, sodi na področje uporabe člena 39 ES ali člena 43 ES (glej v tem smislu sodbe z dne 21. februarja 2006 v zadevi Ritter-Coulais, C-152/03, ZOdl., str. I-1711, točka 31; z dne 7. septembra 2006 v zadevi N, C-470/04, ZOdl., str. I-7409, točka 28, in z dne 18. julija 2007 v zadevi Hartmann, C-212/05, ZOdl., str. I-6303, točka 17).

21 Poleg tega vse določbe Pogodbe o prostem pretoku oseb želijo državljanom Skupnosti olajšati opravljanje poklicnih dejavnosti vseh vrst na celotnem ozemlju Evropske skupnosti in nasprotujejo ukrepom, ki bi lahko te državljane postavili v slabši položaj, kadar želijo izvajati gospodarsko dejavnost na ozemlju druge države članice (glej sodbo z dne 15. septembra 2005 v zadevi Komisija proti Danski, C-464/02, ZOdl., str. I-7929, točka 34, ter zgoraj navedene sodbe Komisija proti Portugalski, točka 15; Komisija proti Švedski, točka 17, in Komisija proti Nemčiji z dne 11. septembra 2007, točka 114).

22 Določbe, ki ovirajo ali odvračajo državljana države članice, da zapusti matično državo, da bi lahko uresničil svojo pravico do prostega gibanja, pomenijo oviro za to svoboščino, čeprav se uporabljajo ne glede na državljanstvo zadevnih delavcev (glej zgoraj navedene sodbe Komisija proti Danski, točka 35; Komisija proti Portugalski, točka 16; Komisija proti Švedski, točka 18, in Komisija proti Nemčiji z dne 11. septembra 2007, točka 115).

23 V obravnavanem primeru člen 2(1), prvi stavek, EigZulG postavlja v slabši položaj osebe, ki so v celoti zavezane za plačilo dohodnine v Nemčiji, ki zgradijo ali kupijo stanovanje za svoje prebivanje na ozemlju druge države članice. Ta določba tem

osebam ne omogoča dobiti subvencije za stanovanja, medtem ko imajo do nje pravico osebe, ki so glede dohodnine v istem položaju in se ob gradnji ali nakupu stanovanja odločijo, da bodo ostale na nemškem ozemlju ali se tam ustalile.

24 V teh okoliščinah ima – kakor navaja generalni pravobranilec v točki 64 sklepnih predlogov – ta določba odvračilni učinek za osebe, ki so v celoti zavezane za plačilo dohodnine v Nemčiji in imajo pravico do prostega gibanja, ki izhaja iz členov 39 ES in 43 ES, ter želijo zgraditi ali kupiti stanovanje za svoje prebivanje v drugi državi članici.

25 Iz tega sledi, da člen 2(1), prvi stavek, EigZulG s tem, da pogojuje dodelitev subvencije za stanovanja za osebe, ki so v celoti zavezane za plačilo dohodnine v Nemčiji s tem,, da je zgrajeno ali kupljeno stanovanje za lastno prebivanje na nemškem ozemlju, lahko ovira prosto gibanje delavcev in svobodo ustanavljanja, kot ju zagotavljata člena 39 ES in 43 ES.

26 Vendar pa iz ustaljene sodne prakse izhaja, da se lahko dopustijo nacionalni ukrepi, ki lahko ovirajo ali naredijo manj privlačno izvajanje temeljnih svoboščin, ki jih zagotavlja Pogodba, če sledijo cilijem v javnem interesu, če so primerni za zagotovitev uresničitve teh ciljev in če ne presegajo tega, kar je nujno potrebno za uresničitev cilja, ki mu sledijo (glej med drugim zgoraj navedeni sodbi Komisija proti Portugalski, točka 24, in Komisija proti Švedski, točka 25).

27 V obravnavanem primeru Zvezna republika Nemčija navaja, da je pogoj, ki ga postavlja člen 2(1), prvi stavek, EigZulG utemeljen s ciljem pospeševanja gradnje stanovanj

na njenem ozemlju za zagotovitev zadostne ponudbe stanovanj. Vsekakor pa ta pogoj presega to, kar je nujno potrebno za uresničitev sledenega cilja.

28 Cilj zadostiti povpraševanju po stanovanjih s strani interesentov je namreč prav tako dosežen, če oseba, ki je v celoti zavezana za plačilo dohodnine v Nemčiji, izbere, da se bo raje ustalila na ozemlju druge države članice kot na nemškem ozemlju (glej v tem smislu zgoraj navedeno Komisija proti Portugalski, točka 35).

29 Iz navedenega izhaja, da člen 2(1), prvi stavek, EigZulG pomeni omejitev, ki je prepovedana s členoma 39 ES in 43 ES, ter da je očitek Komisije o neizpolnitvi obveznosti, ki jih ima zadevna država članica na podlagi teh členov Pogodbe, utemeljen.

30 Drugič, glede oseb, ki so v celoti zavezane za plačilo dohodnine v Nemčiji in niso gospodarsko dejavne, se iz istih razlogov uporabi enak zaključek glede očitka, ki temelji na členu 18 ES.

31 Zato je treba ugotoviti, da Zvezna republika Nemčija s tem, da je v členu 2(1), prvi stavek, EigZulG, nepremičnine v drugih državah članicah izključila od dodelitve subvencije za stanovanja, dodeljene osebam, ki so v celoti zavezane za plačilo dohodnine, ni izpolnila obveznosti iz členov 18 ES, 39 ES in 43 ES.

**Stroški**

32 V skladu s členom 69(2) Poslovnika se neuspeli stranki naloži plačilo stroškov, če so bili ti priglašeni. Komisija je predlagala, naj se Zvezni republiki Nemčiji naloži plačilo stroškov, in ker ta s tožbenimi razlogi ni uspela, se ji naloži plačilo stroškov.

Iz teh razlogov je Sodišče (drugi senat) razsodilo:

1. **Zvezna republika Nemčija s tem, da je v členu 2(1), prvi stavek, zakona o subvencijah za stanovanja (Eigenheimzulagengesetz), v različici, objavljeni leta 1997, kakor je bila spremenjena z zakonom, ki spremlja proračun iz leta 2004 (Haushaltsbegleitgesetz 2004), nepremičnine v drugih državah članicah izključila od dodelitve subvencije za stanovanja, dodeljene osebam, ki so v celoti zavezane za plačilo dohodnine, ni izpolnila obveznosti iz členov 18 ES, 39 ES in 43 ES.**

2. **Zvezni republiki Nemčiji se naloži plačilo stroškov.**

Podpisi