

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT

YVES BOT

föredraget den 28 juni 2007¹

1. Denna fördragsbrottstalan medför att domstolen får anledning att undersöka huruvida en tysk lag om bidrag till förvärv av privatbostad utgör ett hinder för den fria rörligheten för personer, för den fria rörligheten för arbetstagare och för etableringsfriheten, på grund av att detta bidrag endast beviljas under förutsättning att den egendom som bidraget avser är belägen i Tyskland.

I — Tillämpliga bestämmelser

A — De gemenskapsrättsliga bestämmelserna

2. En annan fråga som uppkommer är huruvida behovet av att säkerställa att det finns ett tillfredsställande fastighetsbestånd i Tyskland kan anses utgöra ett tvingande skäl av allmänintresse och om den aktuella åtgärden kan motiveras av ett sådant skäl.

4. Sedan Maastrichtfördraget trädde i kraft har varje unionsmedborgare, enligt artikel 18 EG, rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier.

3. Jag kommer nedan att redogöra för varför jag anser att artikel 18 EG inte är tillämplig i detta mål och kommer därefter att föreslå domstolen att fastställa att Förbundsrepubliken Tyskland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 39 EG och 43 EG.

5. Enligt fast rättspraxis uttrycks rättigheten enligt artikel 18 EG mer specifikt i artikel 39 EG, vad gäller fri rörlighet för arbetstagare, och i artikel 43 EG, vad gäller etableringsfriheten.²

1 — Originalspråk: franska.

2 — Se, bland annat, dom av den 29 februari 1996 i mål C-193/94, Skanavi och Chrysanthakopoulos (REG 1996, s. I-929), punkt 22, av den 26 november 2002 i mål C-100/01, Oteiza Olazabal (REG 2002, s. I-10981), punkt 26, och av den 26 oktober 2006 i mål C-345/05, kommissionen mot Portugal (REG 2006, s. I-10633), punkt 13.

6. Enligt artikel 39 EG har arbetstagare rätt att röra sig fritt inom gemenskapen. Av artikel 39.2 framgår att den fria rörligheten ”skall innebära att all diskriminering av arbetstagare från medlemsstaterna på grund av nationalitet skall avskaffas vad gäller anställning, lön och övriga arbets- och anställningsvillkor”.

medlemsstat att fritt etablera sig på en annan medlemsstats område skall förbjudas.

B — Den nationella lagstiftningen

7. Jag vill i detta sammanhang erinra om att ”övriga arbets- och anställningsvillkor” omfattar ett stort antal förmåner, även sådana som inte är direkt knutna till anställningen, men som beviljas personer i deras egenskap av arbetstagare.³ Domstolen har vad gäller dessa förmåner som inte är direkt knutna till anställningen på ett allmänt sätt uttalat att inte bara varje restriktion för rätten att få tillgång till en bostad utan även varje restriktion för att utnyttja de olika möjligheter som erbjuds de nationella medborgarna för att underlätta finansieringen skall ses som ett hinder för att utöva yrkesverksamhet.⁴

9. Enligt 1 § den tyska lagen om bidrag till förvärv av privatbostad (Eigenheimzulagengesetz)⁵ gäller i Tyskland att personer som är obegränsat skattskyldiga för inkomst i Tyskland enligt inkomstskattelagen (Einkommensteuergesetz)⁶ har rätt till ett bidrag till förvärv av privatbostad i syfte att köpa eller bygga en bostad.

8. I artikel 43 första stycket EG anges att inskränkningar för medborgare i en

10. Enligt 1 § EStG är följande personer obegränsat skattskyldiga för inkomst i Tyskland:

3 — Domstolen har bland annat, med avseende på rådets förordning (EEG) nr 1612/68 av den 15 oktober 1968 om arbetskraftens fria rörlighet inom gemenskapen (EGT L 257, s. 2; svensk specialutgåva, område 5, volym 1, s. 33), definierat förmåner som tillerkänns arbetstagare som sådana förmåner ”som i allmänhet tillerkänns de inhemska arbetstagarna, på grund av deras objektiva ställning som arbetstagare eller enbart därför att de är bosatta inom det nationella territoriet och vars utsträckning till att även gälla arbetstagare som är medborgare i andra medlemsstater således kan antas underlätta deras rörlighet inom gemenskapen” (dom av den 31 maj 1979 i mål 207/78, Even och ONPTS, REG 1979, s. 2019, punkt 22).

4 — Se dom av den 14 januari 1988 i mål 63/86, kommissionen mot Italien (REG 1988, s. 29, punkterna 16 och 17).

— Personer som är bosatta eller stadigvarande vistas i Tyskland.

5 — BGBl. 1997 I, s. 734, i dess lydelse enligt 2004 års tillämpningsföreskrifter till budgeten (Haushaltsbegleitgesetz, BGBl. 2003 I, s. 3076) (nedan kallad lagen om bidrag till förvärv av fast egendom).

6 — BGBl. 2002 I, s. 4210 (nedan kallad EStG).

- Tyska medborgare som, trots att de varken är bosatta eller stadigvarande vistas i Tyskland, arbetar för en statlig juridisk person.

II — Det administrativa förfarandet

- Efter ansökan, personer som varken är bosatta eller stadigvarande vistas i Tyskland, som uppbär inkomst inom landet, förutsatt att minst 90 procent av den inkomst de uppbär under kalenderåret är inkomstskattepliktig i Tyskland eller om de uppbär inkomst som inte är skattepliktig i Tyskland med högst 6 136 euro per kalenderår.

11. För att erhålla bidraget till förvärv av privatbostad måste den egendom som bidraget avser vara belägen i Tyskland och användas som privatbostad. Om den egendom som bidraget avser bebos av en familjemedlem, utan att denna betalar för det, anses egendomen användas som privatbostad.

12. Enligt 2 § lagen om bidrag till förvärv av privatbostad utgår inget bidrag till fast egendom som används som fritids- eller sekundärbostad.

13. Europeiska gemenskapernas kommission informerade genom sin formella under rättelse av den 4 april 2000 Förbundsrepubliken Tyskland om att den var tveksam till huruvida lagen om bidrag till förvärv av privatbostad var förenlig med gemenskapsrätten. Kommissionen ansåg nämligen att villkoret att den egendom som bidraget avser skall vara belägen i Tyskland strider mot artiklarna 18 EG, 39 EG och 43 EG, eftersom en person som är obegränsat skattskyldig för inkomst i Tyskland men bosatt utomlands inte kan erhålla bidraget i syfte att förvärva en bostad utomlands.

14. I sin svarsskrivelse av den 30 maj 2000 bestred Förbundsrepubliken Tyskland kommissionens påståenden. Enligt denna stat är lagen om bidrag till förvärv av privatbostad inte diskriminerande, eftersom även medborgare från andra medlemsstater i unionen kan vara obegränsat skattskyldiga för inkomst i Tyskland och därmed ha rätt att erhålla ett bidrag i syfte att förvärva en bostad i Tyskland.

15. Förbundsrepubliken Tyskland ansåg dessutom att det skulle strida mot ändamålet

med bidraget att även bevilja bidrag till förvärv av privatbostad belägen utomlands. Ändamålet med bidraget är nämligen att, mot bakgrund av det ökande behovet av bostäder, säkerställa att det finns ett tillfredsställande fastighetsbestånd i Tyskland.

16. Kommissionen ansåg inte att Förbundsrepubliken Tysklands svar var tillfredsställande och sände därför, den 16 december 2003, ett motiverat yttrande till denna stat och upprepade däri sina invändningar. Kommissionen ansåg att lagen om bidrag till förvärv av privatbostad kan medföra att anställda eller egenföretagare som utövar sin verksamhet i Tyskland hindras från att bo på andra sidan gränsen.

17. Kommissionen ansåg dessutom att det ändamål som Förbundsrepubliken Tyskland angett som motivering för den restriktion som gällde för att beviljas bidrag inte var godtagbart, eftersom trycket på den tyska bostadsmarknaden skulle minska om en person som arbetar i Tyskland blev ägare till en bostad utomlands.

18. Förbundsrepubliken Tyskland vidhöll, i skrivelse av den 17 februari 2004, sin åsikt att den begränsning det innebär att bidraget

till förvärv av privatbostad endast utges om egendomen är belägen i Tyskland inte strider mot artiklarna 18 EG, 39 EG och 43 EG.

19. Förbundsrepubliken Tyskland vidhöll vidare att begränsningen i lagen om bidrag till förvärv av privatbostad uppfyller ett berättigat ändamål, nämligen att skydda den tyska fastighetsmarknaden.

20. Kommissionen ansåg att det inte framgick av Förbundsrepubliken Tysklands svar att denna stat hade rättat sig efter de skyldigheter som följer av artiklarna 18 EG, 39 EG och 43 EG och väckte därför förevarande talan.

III — Talan

21. Kommissionen har till stöd för sin talan anmärkt att det är omöjligt för en person som är obegränsat skattskyldig för inkomst i Tyskland men bosatt utomlands att erhålla bidraget till förvärv av privatbostad i syfte att förvärva fast egendom belägen i en annan medlemsstat än Tyskland.

22. Kommissionen har på grundval av denna anmärkning yrkat att domstolen skall

missgynnar personer som är obegränsat skattskyldiga för inkomst i Tyskland, men bosatta utomlands, eftersom bidrag till förvärv av privatbostad endast beviljas för egendom som är belägen i Tyskland.

— fastställa att Förbundsrepubliken Tyskland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 18 EG, 39 EG och 43 EG genom att, enligt 2 § första stycket första meningen i lagen om bidrag till förvärv av privatbostad, inte medge någon rätt till det bidrag till förvärv av fast egendom, som beviljas personer som är obegränsat skattskyldiga för inkomst i Tyskland, när det är fråga om egendom som är belägen i andra medlemsstater, och

— förplikta Förbundsrepubliken Tyskland att ersätta rättegångskostnaderna.

25. Tre personkategorier har således orättfärdigt utestängts från rätten att beviljas bidrag. Det rör sig om personer som är bosatta utomlands men anställda och betalda av en tysk statlig juridisk person och som är begränsat skattskyldiga i bosättningslandet, personer som är gränsarbetare och vars inkomster är inkomstskattepliktiga till minst 90 procent i Tyskland eller som uppbär inkomster utomlands med mindre än 6 136 euro per kalenderår, och slutligen tyska medborgare som hör till gruppen tjänstemän eller övriga anställda vid Europeiska gemenskaperna och är bosatta eller stadigvarande vistas utomlands.

23. Förbundsrepubliken Tyskland har yrkat att domstolen skall ogilla talan och förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

26. Förbundsrepubliken Tyskland har bestritt anmärkningen.

A — Parternas huvudargument

24. Kommissionen har, såsom redan har angetts, gjort gällande att den tyska lagen

27. Förbundsrepubliken Tyskland anser först och främst att talan skall avvisas. Enligt denna stat har kommissionen utvidgat föremålet för talan till att avse utländska arbetstagare, medan den i sin formella underrättelse endast invände mot att tyska

medborgare utestängdes från rätten till bidraget. Förbundsrepubliken Tyskland har hänvisat till punkten 3 i denna underrättelse, i vilken kommissionen hänvisar till "tyska skattskyldiga personer".⁷

28. Förbundsrepubliken Tyskland har dessutom gjort gällande att de faktiska situationer som kommissionen har hänvisat till inte omfattas av gemenskapsrätten, åtminstone inte vad avser gränsarbetare, och att de principer som slogs fast av domstolen i domen i målet Werner⁸ är tillämpliga.

29. Förbundsrepubliken Tyskland har medgett att hemstaten är skyldig att iaktta principen om fri rörlighet för arbetstagare i förhållande till sina egna medborgare. Enligt denna stat gäller denna princip emellertid endast sådana restriktioner som kan minska möjligheten att erhålla ett arbete. Det framgår nämligen av domarna i målen Bosman⁹ och Graf¹⁰ att det endast föreligger hinder för

den fria rörligheten för arbetstagare om det föreligger hinder för dessa arbetstagare att komma in på arbetsmarknaden.

30. Förbundsrepubliken Tyskland anser att bidraget till förvärv av privatbostad i detta fall inte inverkar på arbetstagarnas möjlighet att komma in på arbetsmarknaden i en annan medlemsstat.

31. Denna stat har även gjort gällande att lagen om bidrag till förvärv av privatbostad inte missgynnar migrerande arbetstagare i särskild grad. Bidraget beviljas visserligen endast personer som är obegränsat skattskyldiga för inkomst i Tyskland och som förvärvar fast egendom i Tyskland, men detta innebär enligt Förbundsrepubliken Tyskland inte att vissa personer missgynnas endast på grund av att flertalet personer som är obegränsat skattskyldiga för inkomst i Tyskland givetvis är bosatta i denna stat.

32. Förbundsrepubliken anser inte heller att det föreligger någon diskriminering på grund av nationalitet, eftersom migrerande arbetstagare, som är obegränsat skattskyldiga för inkomst i Tyskland, har rätt till bidraget till förvärv av privatbostad med

7 — Se bilaga 1 till ansökan.

8 — Dom av den 26 januari 1993 i mål C-112/91, Werner (REG 1993, s. I-429; svensk specialutgåva, volym 14, s. 7), punkt 17. I denna dom ansåg domstolen att det förhållandet att en medlemsstat beskattar en person hårdare om denna är bosatt utomlands men är yrkesverksam och uppbär sin inkomst inom landet, och där uppbär hela eller nästan hela sin inkomst, inte strider mot artikel 52 i EEG-fördraget (senare artikel 52 i EG-fördraget och nu artikel 43 EG i ändrad lydelse).

9 — Dom av den 15 december 1995 i mål C-415/93, Bosman (REG 1995, s. I-4921), punkt 103.

10 — Dom av den 27 januari 2000 i mål C-190/98, Graf (REG 2000, s. I-493), punkt 23.

avseende på egendom belägen i Tyskland. Varken tyska medborgare eller migrerande arbetstagare har emellertid rätt till bidraget i syfte att förvärva fast egendom utomlands. Enligt Förbundsrepubliken Tyskland saknar den skattskyldiges nationalitet betydelse, eftersom samma villkor gäller för att erhålla bidraget oavsett om sökanden är en migrerande arbetstagare eller en tysk medborgare.

B — *Bedömning*

1. Huruvida talan kan tas upp till sakprövning

33. Förbundsrepubliken Tyskland anser, för det fall domstolen skulle anse att artiklarna 18 EG, 39 EG och 43 EG har åsidosatts, i vilket fall som helst att den begränsning som gäller för bidraget till förvärv av privatbostad är motiverad av tvingande hänsyn till allmänintresset.

34. Ändamålet med ett sådant bidrag är nämligen att främja byggandet av bostäder i Tyskland. Enligt denna stat skulle det strida mot detta ändamål att även bevilja bidraget till förvärv av privatbostad när den fasta egendomen är belägen i en annan medlemsstat.

35. Dessutom är endast Förbundsrepubliken Tyskland behörig att se till att det finns ett lämpligt utbud av bostäder inom landet, eftersom bostadspolitiken inte är harmoniserad.

36. Förbundsrepubliken Tyskland har gjort gällande att kommissionen, genom sin ansökan i detta mål, har utvidgat föremålet för talan. Till stöd för detta har denna stat hänvisat till den formella underrättelsen i vilken kommissionen hänför sig till "tyska skattskyldiga personer",¹¹ medan anmärkningen numera har utvidgats till att även avse det förhållandet att utländska medborgare utestängs från rätten till bidraget till förvärv av privatbostad.

37. Enligt fast rättspraxis är syftet med det administrativa förfarandet att ge den berörda medlemsstaten tillfälle att uppfylla sina gemenskapsrättsliga skyldigheter eller att verkningsfullt göra gällande grunderna för sitt försvar mot kommissionens anmärkningar.¹² Den formella underrättelsen har i synnerhet till syfte att under det administrativa förfarandet avgränsa föremålet för tvisten och att ge medlemsstaten de uppgifter

¹¹ — Se fotnot 7.

¹² — Se dom av den 26 oktober 2006 i mål C-371/04, kommission mot Italien (REG 2006, s. I-10257), punkt 9 och där angiven rättspraxis.

den behöver för att den skall kunna förbereda sitt försvar.¹³

41. Förbundsrepubliken Tyskland har således haft möjlighet att försvara sig mot den anmärkning som framställts.

38. Även om kommissionen i förevarande fall, i sin formella underrättelse, använde uttrycket "tyska skattskyldiga personer", framgår det klart att den avsåg personer som är skattskyldiga i Tyskland enligt 1 § andra och tredje styckena EStG.¹⁴ Enligt denna paragraf kan såväl tyska som utländska medborgare vara obegränsat skattskyldiga för inkomst i Tyskland.

42. Talan kan följaktligen tas upp till sakprövning.

2. Huruvida artiklarna 18 EG, 39 EG och 43 EG har åsidosatts

39. Det framgår för övrigt även av beslutdelen i det motiverade yttrandet att kommissionens anmärkning avser att Förbundsrepubliken Tyskland har begränsat rätten till bidraget till förvärv av privatbostad till att gälla för personer som är obegränsat skattskyldiga för inkomst i Tyskland och som förvärvar fast egendom i Tyskland.

43. Det kan inledningsvis nämnas att Förbundsrepubliken Tyskland den 11 januari 2006 meddelade att lag av den 22 december 2005 om upphävning av lagen om bidrag till förvärv av privatbostad (Gesetz zur Abschaffung der Eigenheimzulage) trätt i kraft.

40. Jag delar kommissionens uppfattning att uttrycket "tyska skattskyldiga personer" användes i betydelsen samtliga personer som är obegränsat skattskyldiga för inkomst i Tyskland, oavsett nationalitet.

44. Det följer emellertid av fast rättspraxis att förekomsten av ett fördragsbrott skall bedömas mot bakgrund av den situation som rådde i medlemsstaten vid utgången av den frist som har angetts i det motiverade yttrandet.¹⁵

13 — Ibidem.

14 — Se bilaga 1 till ansökan.

15 — Se, bland annat, dom av den 23 februari 2006 i mål C-43/05, kommission mot Tyskland (inte publicerad i rättsfallssamlingen), punkt 9 och där angiven rättspraxis.

45. I förevarande mål framgår det av det motiverade yttrandet att fristen för Förbundsrepubliken Tyskland att rätta sig efter gemenskapsrätten löpte ut den 16 februari 2004.

46. Denna ändring saknar således betydelse med avseende på den talan som väckts i förevarande mål.

47. Jag skall nu pröva huruvida det finns fog för den anmärkning som framställts av kommissionen.

48. Genom denna anmärkning har kommissionen gjort gällande att Förbundsrepubliken Tyskland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 18 EG, 39 EG och 43 EG, genom att utestänga personer som är obegränsat skattskyldiga för inkomst i Tyskland men bosatta utomlands från rätten till bidrag till förvärv av privatbostad.

49. Jag vill erinra om att det av fast rättspraxis framgår att artikel 18 EG, i vilken det på ett generellt sätt föreskrivs en rätt för varje unionsmedborgare att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorium, ges ett mer specifikt uttryck i artikel 39 EG, vad beträffar fri rörlighet för arbetstagare, och artikel 43 EG, vad beträffar etableringsfriheten.¹⁶

50. Detta är anledningen till att domstolen först prövar huruvida en aktuell nationell föreskrift är förenlig med dessa två bestämmelser, och det är endast om dessa två specialbestämmelser inte är tillämpliga som domstolen prövar huruvida den nationella föreskriften är förenlig med den allmänna fria rörligheten för medborgarna.

51. Jag kommer därför först att pröva huruvida det finns fog för anmärkningen med hänsyn till artiklarna 39 EG och 43 EG.

52. Såsom kommissionen med rätta har påpekat är det avgörande kriteriet för att ha rätt till bidraget till förvärv av privatbostad att personen är obegränsat skattskyldig för inkomst i Tyskland. Rätten till bidrag till förvärv av privatbostad rör således endast personer som är skattskyldiga för inkomst i Tyskland.

53. Även om den direkta beskattningen tillhör medlemsstaternas behörighet skall dessa likväl utöva denna behörighet på ett sätt som inte strider mot gemenskapsrätten.¹⁷ Medlemsstaterna skall således inte, när de utövar denna behörighet, bryta mot

16 — Se punkt 5 i detta förslag till avgörande.

17 — Se, bland annat, dom av den 13 november 2003 i mål C-209/01, Schilling och Fleck-Schilling (REG 2003, s. I-13389), punkt 22.

de grundläggande friheter som garanteras i EG-fördraget, såsom den fria rörligheten för arbetstagare och etableringsfriheten.

54. Domstolen har i fast rättspraxis funnit att den regel om likabehandling som följer av såväl artikel 39 EG som artikel 43 EG förbjuder inte enbart öppen diskriminering på grund av nationalitet, utan också varje form av dold diskriminering som, genom tillämpning av andra distinktionskriterier, i själva verket leder till samma resultat.¹⁸

55. Villkor i nationell rätt skall anses vara indirekt diskriminerande om de, trots att de gäller oberoende av medborgarskap, väsentligen eller till större delen drabbar migrerande arbetstagare samt om de, trots att de gäller utan åtskillnad, lättare kan uppfyllas av arbetstagare som är medborgare i landet än av migrerande arbetstagare eller innebär en särskild risk för att nackdelar skall uppkomma för migrerande arbetstagare.¹⁹

56. Detsamma gäller nationella bestämmelser genom vilka en medborgare i en medlemsstat hindras eller avskräcks från att lämna sitt hemland för att utöva sin rätt till fri rörlighet eller sin etableringsfrihet.²⁰

57. Diskriminering uppkommer när skilda regler tillämpas på jämförbara fall eller när samma regel tillämpas på skilda fall.²¹

58. Vad beträffar direkt skatt har domstolen slagit fast att situationen för invånare i ett land och för dem som inte är bosatta i det landet generellt sett inte är jämförbar, eftersom den inkomst som uppbärs inom en stats territorium av en person som inte är bosatt där mestadels bara utgör en del av dennes totala inkomst, vilken koncentreras till orten där han bor. Vidare kan den utomlands bosatta personens personliga skatteförmåga, med hänsyn tagen till hans samlade inkomster, personliga förhållanden och familjesituation, enklast bedömas på den ort där han har större delen av sina personliga och ekonomiska intressen. Den orten sammanfaller vanligen med den ort där personen är stadigvarande bosatt.²²

18 — Se, bland annat, dom av den 23 maj 1996 i mål C-237/94, O'Flynn (REG 1996, s. I-2617), punkt 17, av den 11 januari 2007 i mål C-208/05, ITC (REG 2007, s. I-181), punkt 21, vad beträffar fri rörlighet för arbetstagare, och av den 22 mars 2007 i mål C-383/05, Talotta (REG 2007, s. I-2555), punkt 17, vad beträffar etableringsfriheten.

19 — Domen i det ovannämnda målet O'Flynn (punkt 18 och där angiven rättspraxis).

20 — Dom av den 12 december 2002 i mål C-385/00, De Groot (REG 2002, s. I-11819), punkterna 78 och 79, vad beträffar fri rörlighet för arbetstagare, och av den 11 mars 2004 i mål C-9/02, De Lasteyrie du Saillant (REG 2004, s. I-2409), punkt 42, vad beträffar etableringsfriheten.

21 — Dom av den 25 januari 2007 i mål C-329/05, Meindl (REG 2007, s. I-1107), punkt 22.

22 — Dom av den 14 februari 1995 i mål C-279/93, Schumacker (REG 1995, s. I-225), punkterna 31–33, och av den 12 juni 2003 i mål C-234/01, Gerritse (REG 2003, s. I-5933), punkt 43.

59. Utgången blir däremot annorlunda i ett fall där den utomlands bosatta anställda eller egenföretagaren uppbär hela eller större delen av sina skattepliktiga intäkter i den stat där han arbetar.²³

60. I ett sådant fall befinner sig den utomlands bosatta objektivt sett i samma situation vid inkomstbeskattningen som en person som är bosatt i den staten och som där utövar samma verksamhet. De är båda skattskyldiga endast i denna stat och deras beskattningsunderlag är av samma slag.²⁴

61. Enligt 1 § EStG och artikel 14 i protokollet om Europeiska gemenskapernas immunitet och privilegier²⁵ skall den inkomst som uppbärs av utomlands bosatta, liksom inkomst som uppbärs av landets invånare, beskattas i sin helhet i Tyskland.

62. Vad beträffar det avgörande kriteriet för att ha rätt till bidraget till förvärv av privatbostad, nämligen att personen är obegränsat skattskyldig för inkomst i Tyskland, befinner sig följaktligen tyska medborgare bosatta inom och utom landet i jämförbara situationer.

63. De tre kategorierna utomlands bosatta personer behandlas emellertid annorlunda än personer bosatta i Tyskland.

64. Trots att de är obegränsat skattskyldiga för inkomst i Tyskland har nämligen personer som är bosatta utomlands och anställda vid en tysk statlig juridisk person, gränsarbetare och tjänstemän eller övriga anställda vid Europeiska gemenskaperna som är tyska medborgare men bosatta utomlands inte rätt till bidraget, eftersom den egendom som bidraget avser enligt lagen om bidrag till förvärv av privatbostad måste vara belägen i Tyskland.

65. Det föreligger således en skillnad i behandlingen som missgynnar utomlands bosatta personer som är obegränsat skattskyldiga för inkomst i Tyskland.

66. Denna skillnad i behandlingen kan avskräcka de utomlands bosatta personerna från att använda sig av sina rättigheter enligt fördraget.

67. Detta gäller, för det första, personer som är bosatta utomlands och anställda av en tysk statlig juridisk person. På grund av att de är bosatta och arbetar utomlands utestängs dessa personer från rätten att erhålla en

23 — Domen i det ovannämnda målet Schumacker (punkt 36).

24 — Se dom av den 11 augusti 1995 i mål C-80/94, Wielockx (REG 1995, s. I-2493), punkt 20.

25 — Protokoll av den 8 april 1965 (EGT 152, 1967, s. 13).

ekonomisk förmån, nämligen bidraget till förvärv av privatbostad. Den omständigheten att de fråntas rätten till denna förmån innebär att de avskräcks från att lämna sin hemstat, Tyskland, för att utöva yrkesverksamhet i en annan medlemsstat. Detta utgör, enligt ovannämnd rättspraxis, ett hinder för den fria rörligheten för arbetstagare.

68. Kommissionen anser, för det andra, att lagen om bidrag till förvärv av privatbostad medför en diskriminering av gränsarbetarna.

69. Förbundsrepubliken Tyskland anser i detta avseende att artiklarna 39 EG och 43 EG inte är tillämpliga på den situation som tyska medborgare befinner sig i när de är bosatta utomlands men arbetar i Tyskland och är obegränsat skattskyldiga för inkomst i Tyskland.

70. I domen i det ovannämnda målet Werner fann domstolen att artikel 52 i fördraget inte är tillämplig när en medborgare i en medlemsstat, som är yrkesverksam i denna stat och där uppbär hela eller nästan hela sin inkomst, är bosatt i en annan medlemsstat. Domstolen övergav emellertid denna tolkning i domen i målet Ritter-Coulais.²⁶

71. I denna dom slog domstolen nämligen fast att artikel 48 i EEG-fördraget (senare artikel 48 i EG-fördraget och nu artikel 39 EG i ändrad lydelse) var tillämplig med avseende på ett tyskt par som arbetade i Tyskland och var skattskyldiga i denna stat, men som bodde i en annan medlemsstat. Domstolen fann att "[a]lla medborgare i gemenskapens medlemsstater som har använt sig av rätten till fri rörlighet för arbetstagare och som har förvärvsarbetat i en annan medlemsstat än den där de är bosatta omfattas, oavsett bosättningsort och nationalitet, av tillämpningsområdet för artikel 48 i fördraget".²⁷

72. I domen i målet N.²⁸ drog domstolen samma slutsats med avseende på etableringsfriheten.

73. Jag anser därför att artiklarna 39 EG och 43 EG är tillämpliga även med avseende på tyska gränsarbetare som inte är bosatta i Tyskland men som arbetar i denna stat och är obegränsat skattskyldiga för inkomst i Tyskland.

26 — Dom av den 21 februari 2006 i mål C-152/03, Ritter-Coulais (REG 2006, s. I-1711).

27 — Domen i det ovannämnda målet Ritter-Coulais (punkterna 31 och 32).

28 — Dom av den 7 september 2006 i mål C-470/04 (REG 2006, s. I-7409), punkt 28.

74. Trots att de är obegränsat skattskyldiga för inkomst i Tyskland och således bidrar till de tyska skatteintäkterna har dessa gränsarbetare inte rätt till ett ekonomiskt stöd som finansieras med dessa intäkter endast på grund av att de bor på andra sidan gränsen.

75. Jag anser att denna ekonomiska nackdel kan avskräcka gränsarbetare från att ha sin permanentbostad i en annan medlemsstat än Tyskland.

76. Rätten för en anställd eller egenföretagare att bo i en annan medlemsstat är emellertid en naturlig följd av den rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier som enligt artikel 18 EG tillkommer varje unionsmedborgare.

77. Jag kan inte se varför en inte yrkesverksam person, på vilken artikel 18 EG är tillämplig, skulle ha denna rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier, medan arbetstagaren, på grund av denna egenskap, inte medges denna rätt. Som jag redan har påpekat ges de rättigheter som följer av artikel 18 EG ett specifikt uttryck i artiklarna 39 EG och 43 EG.

78. Alla sätt på vilka en arbetstagare utestängs från en rätt till en ekonomisk förmån som han medges i sin egenskap av arbetstagare, såsom bidraget till förvärv av privatbostad, och som avskräcker honom från att bo där han vill inom gemenskapen skall anses strida mot artiklarna 39 EG och 43 EG.²⁹

79. Slutligen gör sig samma konstaterande gällande vad beträffar tyska medborgare som tillhör gruppen tjänstemän eller övriga anställda vid Europeiska gemenskaperna.

80. Dessa personer fräntas rätten till en ekonomisk förmån på grund av att de är bosatta utomlands. De villkor som föreskrivs i lagen om bidrag till förvärv av privatbostad leder således till att avskräcka tjänstemän eller övriga anställda vid Europeiska gemenskaperna från att lämna sin hemstat för att utöva en ekonomisk verksamhet i en annan medlemsstat. Även detta utgör ett hinder för arbetstagares fria rörlighet.

81. Tillämpningen av lagen om bidrag till förvärv av privatbostad medför således att utomlands bosatta personer som är obegränsat skattskyldiga för inkomst i Tyskland utestängs från rätten att erhålla en ekonomisk förmån. Detta utgör en indirekt diskriminering som i princip strider mot

29 — Se fotnot 4.

artiklarna 39 EG och 43 EG. Det saknas således anledning att undersöka huruvida denna lag är förenlig med artikel 18 EG.

82. Frågan är dock huruvida denna diskriminering är motiverad av tvingande hänsyn till allmänintresset?

3. Huruvida diskrimineringen är motiverad

83. Förbundsrepubliken Tyskland anser, för det fall domstolen skulle anse att lagen om bidrag till förvärv av privatbostad utgör ett hinder för den fria rörligheten som strider mot artiklarna 39 EG och 43 EG, att detta hinder är motiverat av tvingande hänsyn till allmänintresset.

84. Denna stat anser nämligen att själva ändamålet med denna lag, det vill säga att skapa ett tillfredsställande fastighetsbestånd i Tyskland genom att uppmuntra till att bygga och köpa bostäder, motiverar att bidraget till förvärv av privatbostad endast utbetalas till personer som är bosatta inom landet. Förbundsrepubliken Tyskland anser att det på detta vis garanteras att det finns ett tillfredsställande utbud av bostäder.

85. Av fast rättspraxis följer att nationella åtgärder som kan hindra eller göra det mindre attraktivt att utöva de grundläggande friheter som garanteras i fördraget kan godtas, om det ändamål som eftersträvas är av allmänintresse, om åtgärderna är ägnade att säkerställa förverkligandet av det ändamål som eftersträvas och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta ändamål.³⁰

86. Jag anser för det första, i likhet med Förbundsrepubliken Tyskland och kommissionen, att önskemålet att öka det tyska fastighetsbeståndet kan anses utgöra ett tvingande hänsyn till allmänintresset.

87. Jag anser vidare att bostadsproblemet rör samtliga medlemsstater. Detta utgör en central fråga i den nationella politiken i samtliga stater och även i gemenskapens politik. Europaparlamentet har i ett nyligen upprättat betänkande från utskottet för regional utveckling ansett att rätten till en lämplig bostad till ett rimligt pris är en grundläggande rättighet.³¹ Parlamentet har även erinrat om att det rör sig om en rättighet som erkänns i flera internationella stadgor och flera av medlemsstaternas konstitutioner.

30 — Dom av den 18 januari 2007 i mål C-104/06, kommissionen mot Sverige (REG 2007, s. I-671), punkt 25 och där angiven rättspraxis.

31 — Se betänkande om bostäder och regionalpolitik av den 28 mars 2007 (A6-0090/2007).

88. Jag anser för det andra även att lagen om bidrag till förvärv av privatbostad är ägnad att säkerställa att det eftersträlvade ändamålet uppnås.

89. En uppmuntran till att bygga bostäder, genom att ett bidrag beviljas, bidrar nämligen utan tvekan till att fastighetsbeståndet i Tyskland ökar och härigenom till att säkerställa att det finns ett tillfredsställande utbud av bostäder.

90. Det bidrag som beviljas i syfte att förvärva en bostad medför också, enligt min mening, indirekt att det byggs mer. De personer som erhåller ett bidrag till förvärv av privatbostad och som vill köpa en bostad bidrar till att efterfrågan ökar och därmed till att främja byggandet av nya fastigheter som tillfredsställer denna efterfrågan och som de senare kan köpa.

91. Vad beträffar frågan huruvida lagen om bidrag till förvärv av privatbostad är proportionerlig anser jag emellertid, för det tredje, att Förbundsrepubliken Tyskland hade kunnat uppnå ändamålet genom en mindre ingripande åtgärd.

92. Enligt min mening skulle det nämligen inte äventyra ändamålet att utöka det tyska fastighetsbeståndet om bidraget till förvärv av privatbostad beviljades de tre kategorier utomlands bosatta personer som kommissionen nämnt.

93. Tvärtom bidrar detta, om dessa utomlands bosatta personer, särskilt gränsarbetarna, köper eller bygger en bostad på en annan medlemsstats område, till att minska efterfrågan på bostäder i Tyskland. Dessa utomlands bosatta personer skulle i så fall inte tynga den tyska fastighetsmarknaden och inte utöva någon press på den stora efterfrågan som redan finns.

94. Ändamålet med lagen om bidrag till förvärv av privatbostad, nämligen att säkerställa att det finns ett tillfredsställande fastighetsbestånd i Tyskland, kan således uppnås med åtgärder som är mindre ogynnsamma än åtgärder som innebär att utomlands bosatta personer utestängs från rätten att erhålla bidraget.

95. Med hänsyn till det ovanstående anser jag att det finns fog för den anmärkning som framställts.

96. Med stöd av artikel 69.2 första stycket i rättegångsreglerna skall Förbundsrepubliken Tyskland därför förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

IV — Förslag till avgörande

97. Mot bakgrund av vad som ovan anförts föreslår jag att domstolen

- 1) fastställer att Förbundsrepubliken Tyskland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 39 EG och 43 EG genom att, enligt 2 § första stycket första meningen i den tyska lagen om bidrag till förvärv av privatbostad, inte medge någon rätt till det bidrag till förvärv av privatbostad som beviljas personer som är obegränsat skattskyldiga för inkomst i Tyskland, när det är fråga om egendom som är belägen i andra medlemsstater, och
- 2) förpliktar Förbundsrepubliken Tyskland att ersätta rättegångskostnaderna.