

Zadeva C-155/09

Evropska komisija

proti

Helenski republiki

„Neizpolnitev obveznosti države – ?leni 12 ES, 18 ES, 39 ES in 43 ES – ?leni 4, 28 in 31 Sporazuma o Evropskem gospodarskem prostoru – Dav?na zakonodaja – Pogoji za oprostitev davka na promet z nepremi?ninami ob prvem nakupu nepremi?nine – Oprostitev, ki jo lahko uveljavljajo samo osebe s stalnim prebivališ?em na nacionalnem ozemlju in državljani grškega rodu, ki ob nakupu ne prebivajo na tem ozemlju“

Povzetek sodbe

1. *Državljanstvo Unije – Pravica do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav ?lanic – Davek na promet z nepremi?ninami*

(?leni 18 ES, 39 ES in 43 ES; Sporazum EGP, ?lena 28 in 31)

2. *Državljanstvo Unije – Enako obravnavanje – Diskriminacija zaradi nacionalne pripadnosti – Prepoved – Nacionalni davek na promet z nepremi?ninami*

(?leni 12 ES, 18 ES, 39 ES in 43 ES; Sporazum EGP, ?leni 4, 28 in 31)

1. Država ?lanica, ki pla?ila davka na promet z nepremi?ninami oprosti le osebe s stalnim prebivališ?em na nacionalnem ozemlju, ne pa nerezidentov, ki se nameravajo naseliti na tem ozemlju v prihodnosti, ne izpolni obveznosti iz ?lenov 18 ES, 39 ES in 43 ES ter ?lenov 28 in 31 Sporazuma o Evropskem gospodarskem prostoru.

Pravila enakega obravnavanja ne prepovedujejo le o?itne diskriminacije na podlagi državljanstva, ampak tudi vse prikrite oblike diskriminacije, ki z uporabo drugih razlikovalnih meril dejansko povzro?ijo enak rezultat. To velja tudi za ukrep, ki uvaja razlikovanje, ki temelji na merilu stalnega prebivališ?a ali prebivališ?a, ?e lahko to merilo deluje predvsem v škodo državljanov drugih držav ?lanic, kajti osebe, ki nimajo stalnega prebivališ?a na nacionalnem ozemlju, in nerezidenti najve?krat niso državljani te države. Tak pogoj stalnega prebivališ?a ni primeren za upravi?enje ciljev, na katere se sklicuje zadevna država ?lanica, ki so olajšati pridobitev prvega stanovanjskega objekta, prepre?iti vsakršne špekulacije z nepremi?ninami in pomagati družinam z nizkimi ali srednjimi dohodki ter ni nujen za omejevanje dav?ne goljufije in prepre?evanje zlorab, s katerimi se je mogo?e izogniti cilju oprostitve.

(Glej to?ke 45, 46, 59 in 63 ter to?ko 1 izreka.)

2. Država ?lanica, ki pod dolo?enimi pogoji oprosti pla?ila davka na promet z nepremi?ninami le nacionalne državljane ali osebe tega nacionalnega izvora, ko pridobijo prvi stanovanjski objekt na ozemlju te države, ne izpolni obveznosti iz ?lenov 12 ES, 39 ES in 43 ES ter ?lenov 4, 28 in 31 Sporazuma EGP.

To razli?no obravnavanje nacionalnih državljanov in državljanov drugih držav ?lanic, ki se nameravajo naseliti v zadevni državi ?lanici, ki izrecno in izklju?no temelji na državljanstvu,

pomeni neposredno diskriminacijo, ki je z navedenimi določbami prepovedana. Iz ciljev, namen katerih je, prvi, olajšati nakup stanovanjskega objekta emigrantom, ki so državljani navedene države članice, in osebam tega nacionalnega izvora ter jih spodbuditi k vrnitvi, saj naj bi se prebivalstvo te države članice močno zmanjšalo zaradi množične emigracije v tujino, in drugi, ohranitev vezi med navedenimi emigranti in državo njihovega izvora, ni razvidno, da obstajajo objektivne okoliščine, ki niso odvisne od državljanstva zadevnih oseb in ki bi lahko upravičile navedeno diskriminacijo, saj ti cilji temeljijo ravno na državljanstvu zadevnih oseb.

(Glej točke od 69 do 71 in 75 ter točko 1 izreka.)

SODBA SODIŠÇA (prvi senat)

z dne 20. januarja 2011(*)

„Neizpolnitev obveznosti države – členi 12 ES, 18 ES, 39 ES in 43 ES – členi 4, 28 in 31 Sporazuma o Evropskem gospodarskem prostoru – Davčna zakonodaja – Pogoji oprostitve davka na promet z nepremičninami ob prvem nakupu nepremičnine – Oprostitev, ki jo lahko uveljavljajo samo osebe s stalnim prebivališčem na nacionalnem ozemlju in državljani grškega rodu, ki ob nakupu ne prebivajo na tem ozemlju“

V zadevi C-155/09,

zaradi tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 226 ES, vložene 4. maja 2009,

Evropska komisija, ki jo zastopata R. Lyal in D. Triantafyllou, zastopnika, z naslovom za vrožanje v Luxembourg,

tožeča stranka,

proti

Helenski republiki, ki jo zastopata P. Mylonopoulos in V. Karra, zastopnika, z naslovom za vrožanje v Luxembourg,

tožena stranka,

SODIŠČE (prvi senat),

v sestavi A. Tizzano, predsednik senata, J. J. Kasel, E. Levits, M. Safjan, sodniki, in M. Berger (poročevalka), sodnica,

generalni pravobranilec: J. Mazák,

sodna tajnica: R. Šereš, administratorica,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 20. maja 2010,

na podlagi sklepa, sprejetega po opredelitvi generalnega pravobranilca, da bo v zadevi razsojeno

brez sklepnih predlogov,

izreka naslednjo

Sodbo

1 Komisija Evropskih skupnosti s tožbo predlaga Sodišču, naj ugotovi, da Helenska republika s tem, da:

- je plačila davka na promet z nepremičninami (v nadaljevanju: davek) oprostila le osebe s stalnim prebivališčem v Grčiji, ne pa nerezidentov, ki se nameravajo naseliti v tej državi v prihodnosti, in
- da je pod določenimi pogoji oprostila plačila istega davka le grške državljane, ko pridobijo prvi stanovanjski objekt v Grčiji, in s tem izrecno diskriminirala tuje rezidente, ki niso grški državljani,

ni izpolnila obveznosti iz členov 18 ES, 39 ES in 43 ES v povezavi s členom 12 ES ter iz členov 4, 28 in 31 Sporazuma o Evropskem gospodarskem prostoru z dne 2. maja 1992 (UL 1994, L 1, str. 3, v nadaljevanju: Sporazum EGP), saj ta država članica ovira izvrševanje temeljnih svoboščin, ki izhajajo iz teh določb.

Pravni okvir

Pravo Unije

2 člen 12, prvi odstavek, ES določa:

„Kjer se uporablja ta pogodba in ne da bi to vplivalo na njene posebne določbe, je prepovedana vsakršna diskriminacija glede na državljanstvo.“

3 člen 18(1) ES določa:

„Vsak državljan Unije ima pravico prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic ob upoštevanju omejitev in pogojev, določenih s to pogodbo in ukrepi, ki so bili sprejeti za njeno uveljavitev.“

4 člen 39, od (1) do (3), ES določa:

„1. V Skupnosti se zagotovi prosto gibanje delavcev.

2. Prosto gibanje vključuje odpravo vsakršne diskriminacije na podlagi državljanstva delavcev držav članic v zvezi z zaposlitvijo, plačilom in drugimi delovnimi in zaposlitvenimi pogoji.

3. Ob upoštevanju omejitev, utemeljenih z javnim redom, javno varnostjo in javnim zdravjem, zajema pravico:

- (a) sprejeti ponujeno delovno mesto;
- (b) se v ta namen na območju držav članic prosto gibati;
- (c) bivati v državi članici zaradi zaposlitve skladno z določbami zakonov ali drugih predpisov, ki urejajo zaposlovanje državljanov te države;
- (d) ostati na ozemlju države članice po prenehanju zaposlitve v tej državi pod pogoji, zajetimi v

predpisih, ki jih pripravi Komisija.“

5 Člen 43 ES določa:

„V okviru določb, navedenih v nadaljevanju, se omejitve glede pravice do ustanavljanja za državljane ene države članice na ozemlju druge države članice prepovejo. Ta prepoved se uporablja tudi za omejitve pri ustanavljanju agencij, podružnic ali hčerinskih družb državljanov katere koli države članice s sedežem na ozemlju katere koli države članice.

Pravica do ustanavljanja zajema pravico začetni in opravljati dejavnost kot samozaposlena oseba ter pravico do ustanovitve in vodenja podjetij, zlasti družb ali podjetij iz drugega odstavka člena 48, pod pogoji, ki jih ob upoštevanju določb poglavja o kapitalu za svoje državljane določa zakonodaja države, v kateri se taka ustanovitev izvede.“

6 Določbe, navedene v točkah od 2 do 5 te sodbe, razen člena 18 ES, so enake določbam členov 4, 28 in 31 Sporazuma EGP.

Nacionalna ureditev

7 Člen 1(1) zakona 1078/1980 določa:

„Pogodbe o nakupu nepremičnine, v celoti in v izključno lastništvo, s strani poročne osebe se oprostitjo davka na promet z nepremičninami, če kupec, zakonec in njegovi mladoletni otroci nimajo izključne lastninske pravice, užitka ali stanovanjske pravice na drugi hiši ali stanovanju, ki zadošča bivalnim potrebam njihove družine, ali izključne lastninske pravice na zazidljivem zemljišču ali na deležu zemljišča, ki ustreza površini zgradbe, ki zadošča njihovim bivalnim potrebam, in ki je v mestni občini ali občini, ki ima več kot tri tisoč (3000) prebivalcev.“

8 Člen 1(3) istega zakona določa:

„Določbe tega člena se ne uporabljajo za pogodbe o odplačnem prometu z nepremičninami, če kupec v Grčiji nima stalnega prebivališča.

Izjemoma se oprostitev dodeli ob nakupu hiše, stanovanja ali zemljišča s strani Grkov ali oseb grškega rodu, ki so bili zaposleni v tujini najmanj šest (6) let in so vpisani v občinskem registru, čeprav ob nakupu nimajo stalnega prebivališča v Grčiji.“

9 Člen 1(7) navedenega zakona določa, da se oprostitev dodeli, če nepremičnina najmanj pet let ostane v lasti kupca.

10 Na podlagi pooblastila iz člena 1(12) zakona 1078/1980 je bilo v odločbi ministrstva z dne 7. aprila 2005 določeno, da morajo vse zainteresirane osebe v Grčiji neprekinjeno prebivati najmanj eno leto.

Predhodni postopek

11 Komisija je 6. decembra 2007 Helenski republiki poslala pisni opomin, v katerem je trdila, da je ta država članica s tem, da je, prvič, plačala davka oprostila le osebe s stalnim prebivališčem v Grčiji, ne pa nerezidentov, ki se nameravajo naseliti v tej državi v prihodnosti, in, drugič, s tem, da je pod doloženimi pogoji oprostila plačala istega davka le grške državljane, ko pridobijo prvi stanovanjski objekt v Grčiji, in s tem izrecno diskriminirala tuje rezidente, ki niso grški državljani, kršila obveznosti iz členov 12 ES, 18 ES, 39 ES in 43 ES ter členov 4, 28 in 31 Sporazuma EGP.

12 Helenska republika je 13. februarja 2008 odgovorila na navedeni opomin in v celoti zavrnila

o?itke Komisije.

13 Ker Komisije ta odgovor ni prepri?al, je Helenski republiki 23. septembra 2008 poslala obrazloženo mnenje, s katerim jo je pozvala, naj v dveh mesecih od njegovega prejema izpolni zahteve iz tega mnenja. Ta država ?lanica je odgovorila 21. novembra 2008 in ponovila, kar je navedla v odgovoru na pisni opomin.

14 Ker Komisije pojasnila Helenske republike niso prepri?ala, je vložila to tožbo.

Tožba

Prvi o?itek: omejitve nekaterih temeljnih pravic

Trditve strank

15 Komisija, sklicujo? se zlasti na sodbo z dne 13. julija 1993 v zadevi Commerzbank (C-330/91, Recueil, str. I?4017), navaja, prvi?, da ?eprav merilo stalnega prebivališ?a, dolo?eno v ?lenu 1(3), prvi odstavek, zakona 1078/1980 ne pomeni nujno neenakega obravnavanja državljanov Unije, ?e se uporablja ne glede na državljanstvo zainteresiranih oseb, so osebe s stalnim prebivališ?em v Gr?iji vendarle ve?inoma grški državljani, kar lahko omogo?a ugotovitev, da so zadevne dolo?be diskriminatorne.

16 Komisija glede tega meni, da navedena dolo?ba onemogo?a uveljavljanje dav?ne oprostitve nerezidentom, ki v Gr?iji kupijo prvi stanovanjski objekt zato, ker se nameravajo v prihodnosti nastaniti v tej državi. To razli?no obravnavanje naj bi tako pomenilo neenako obravnavanje sedanjih in bodo?ih rezidentov.

17 Drugi?, sklicujo? se zlasti na sodbi z dne 15. septembra 2005 v zadevi Komisija proti Dansk (C?464/02, ZOdl., str. I?7929) in z dne 13. novembra 2003 v zadevi Schilling in Fleck-Schilling (C?209/01, Recueil, str. I?13389), Komisija opozarja, da je splošna dolo?ba ?lena 18 ES, ki dolo?a pravico vsakega državljana Unije, da se prosto giba in prebiva na ozemlju držav ?lanic, konkretizirana v ?lenih 39 ES in 43 ES. Komisija trdi, da je v skladu z uveljavljeno sodno prakso Sodiš?a namen dolo?b Pogodbe ES o prostem gibanju oseb državljanom Unije olajšati opravljanje poklicnih dejavnosti vseh vrst in da glede na to prakso te dolo?be nasprotujejo ukrepom, ki bi lahko te osebe postavili v slabši položaj, kadar želijo opravljati gospodarsko dejavnost na ozemlju druge države ?lanice. Dolo?be, ki ovirajo ali odvrta?ajo državljana države ?lanice od tega, da bi zapustil mati?no državo, da bi lahko uresni?il svojo pravico do prostega gibanja, naj bi pomenile oviro za to svoboš?ino, ?eprav se uporabljajo ne glede na državljanstvo zadevnih delavcev. Komisija, sklicujo? se na to sodno prakso, trdi, da je o?itno, da je zadevna grška zakonodaja v nasprotju s ?leni 18 ES, 39 ES in 43 ES, ker povzro?i, da je položaj oseb, ki v tej državi ?lanici še ne prebivajo stalno in ki se želijo v njej stalno naseliti, manj privla?en od položaja oseb s stalnim prebivališ?em, ki jim je dodeljena dav?na ugodnost.

18 Komisija glede tega natan?neje navaja, da se kršitev ?lenov 39 ES in 43 ES nanaša na aktivne osebe. ?len 18 ES naj bi se nasprotno uporabljal neposredno za osebe, ki ne opravljajo gospodarske dejavnosti ali nimajo povezave z Gr?ijo, kar v obravnavanem primeru pomeni zlasti upokojeence.

19 Komisija iz istih razlogov meni, da je ?len 1(1) in (3), prvi odstavek, zakona 1078/1980 v nasprotju s ?lenoma 28 in 31 Sporazuma EGP.

20 Komisija glede upravi?itve omejitve, dolo?ene v navedenih dolo?bah, trdi, da je ni mogo?e upravi?iti z nobenim od ciljev v splošnem interesu, ki jih uveljavlja Helenska republika, in da je ta

omejitev v vsakem primeru v nasprotju z načelom sorazmernosti.

21 Komisija glede cilja olajšati rezidentom pridobitev stanovanjskega objekta in prepričati kakršne koli špekulacije z nepremičninami v teh okoliščinah, meni, prvič, da bi bilo ta cilj mogoče uresničevati tudi glede oseb, ki kupujejo prvi stanovanjski objekt zato, ker se nameravajo pozneje naseliti v Grčiji. Drugič, Komisija trdi, da zakon 1078/1980 ne določa obveznosti kupca uporabljati kupljeno nepremičnino za stalno prebivališče niti mu ne prepoveduje, da jo odda ali proda. Ker pa te zahteve ni, naj tega cilja ne bi bilo mogoče doseči in naj se tako Helenska republika ne bi mogla nanj uspešno sklicevati.

22 Komisija poleg tega trdi, da za dosego navedenih ciljev obstajajo manj omejujoči nadzorni mehanizmi, kot na primer registracija oseb, ki se naselijo v Grčiji, pri pristojnem grškem organu, vpis teh oseb v davčni register, preveritev njihovih davčnih napovedi in, ob izpolnjevanju nekaterih pogojev, dodelitev davčne ugodnosti. Tak sistem nadzora naj bi poleg tega lahko dopolnile „slovesne izjave“. Zato naj bi zavrnitev dodelitve te davčne oprostitve osebam, ki v Grčiji še ne prebivajo stalno, vendar kupijo nepremičnino v tej državi zmanjšala zato, ker se nameravajo tam naseliti, presejala to, kar je nujno za uresničitev cilja prepričati kakršne koli špekulacije z nepremičninami v Grčiji.

23 Komisija izpodbija navedbo, da naj bi bilo brez vseh davčnih podatkov o kupcu nemogoče preveriti, ali ima v lasti druge nepremičnine v Grčiji, in navaja, da se zato ne sme šteti, da izpodbijana nacionalna določba omogoča prepričitev izogibanja zakonu. Komisija v zvezi s tem trdi, da tega, ali že imajo nepremičnino v Grčiji, ni za osebe, ki se bodo naselile v Grčiji, ni težje ugotoviti kot za osebe, ki so že rezidenti na nacionalnem ozemlju. Ker se davčna napoved ne more šteti za zelo šibko sredstvo, naj bi grškim organom ni bilo prepričevalo, da ne bi vprašali kupcev, ali so že lastniki nepremičnine v Grčiji. Komisija glede tega napotuje na možnost vpisa v ustrezne registre, kakršen je pred kratkim ustanovljeni kataster, in na možnost vzpostavitve stalnega nadzora za prepričevanje zlorab.

24 Nazadnje, Komisija izpodbija tudi trditev Helenske republike, da pravo Unije ne ukinja pravice nacionalnega zakonodajalca, da določi nekatera merila za dodelitev davčnih olajšav in ugodnosti. Komisija glede tega navaja, da Pogodba ne prepoveduje le neposrednega diskriminatornega obravnavanja, ampak tudi, splošneje, omejitve temeljnih pravic na področju neposrednega obdavčenja. Člen 1(3), prvi odstavek, zakona 1078/1980 nesporno pomeni omejitev prostega gibanja oseb, ker ta določba osebe, ki živijo v drugih državah članicah in ki so po večini državljani teh držav, in ne grški državljani, odvrta od naselitve v Grčiji.

25 Helenska republika v celoti zanika očitano kršitev in najprej navaja, da čeprav tako člen 12 ES kot tudi člen 39 ES izrecno prepovedujeta vsakršno diskriminacijo na podlagi državljanstva, je iz celote različnih določb, ki jih je sprejel nacionalni zakonodajalec, in iz dejstva, da grško državljanstvo ni pogoj za dodelitev zadevne davčne oprostitve, razvidno, da je bila vedno volja zakonodajalca to oprostitve dodeliti ne samo grškim državljanom, ampak, splošneje, vsem fizičnim osebam, ki imajo stalno prebivališče v Grčiji, ne glede na njihovo državljanstvo.

26 Helenska republika glede tega poudarja, da okrožnica, ki je bila na podlagi mnenja državnega sveta izdana leta 1992, da bi upravi pomagala pri pravilni uporabi zakona 1078/1980, natančneje določa, da izpodbijane določbe tega zakona veljajo tudi za državljane drugih držav članic pod popolnoma enakimi pogoji kot za nacionalne državljane. Poleg tega naj bi na podlagi odločbe ministrstva z dne 21. junija 2004 veljalo, da je za uveljavljanje navedene oprostitve stalno bivališče in poklicno dejavnost državljanov Unije mogoče dokazati s predložitvijo davčnih napovedi, potrdil organizacij socialnega zavarovanja, pogodb o zaposlitvi, listin glede začetka opravljanja neke dejavnosti, pogodbe o najemu stanovanjskih objektov in podobnega.

27 Poleg tega Helenska republika glede splošnega načela enakega obravnavanja državljanov Unije, ki izvršujejo svojo pravico do prostega gibanja, in nacionalnih državljanov, ki so postavljeni v primerljiv položaj, kot izhaja iz členov 12 ES in 18 ES, dvomi o tem, da morajo biti omejitve, določene za državljane Unije na področju davčnih oprostitev, primerljive z omejitvami za nacionalne državljane. Ta država članica namreč navaja, da pravo Unije nikjer ne zahteva, da so državljani Unije – zato da bi se zadostilo zahtevi za njihovo celovito vključevanje v državi članici gostiteljici – oproščeni davka pod enakimi pogoji kot nacionalni državljani. Helenska republika natančneje navaja, da morajo nacionalni državljani za uveljavljanje oprostitve davka ob nakupu prve nepremičnine dokazati, da je izpolnjenih več pogojev, in vložiti davčne napovedi. Če pa bi se uporabila utemeljitev Komisije, naj bi bili državljani drugih držav članic upravičeni do enake ugodnosti kot državljani Helenske republike samo na podlagi izjave, kar naj ne bi bilo pravilno.

28 Nazadnje, Helenska republika v upravičitev člena 1(3), prvi odstavek, zakona 1078/1980 natančneje navaja, da ta člen velja samo za nakup prvega stanovanjskega objekta in torej za zelo ozko kategorijo prometa z nepremičninami, ki izpolnjuje potrebe splošnega interesa.

29 Poleg tega je po mnenju te države članice navedena določba upravičena, ker skuša posameznikom olajšati pridobitev stanovanjskega objekta, in tako pomaga družinam. Spadala naj bi v splošnejši okvir socialne politike države, ki naj bi tako pokazala svojo skrb za srednje in nižje razrede, ki jim pomaga pri nastanitvi, kar pomeni davčno ugodnost socialne razsežnosti.

30 Poleg tega je odločba ministrstva z dne 7. aprila 2005 določila, da morajo vse zainteresirane osebe najmanj eno leto neprekinjeno prebivati v Grčiji. Ta pogoj naj bi bil sorazmeren, prilagojen in nujen, ker je to primerno obdobje, ki omogoča državljanu Unije, da spozna državo, da se prilagodi tej državi in njenemu načinu življenja in da razišče trg za nakup nepremičnine. Ta pogoj naj bi zagotavljal, da kupec pridobi prvi stanovanjski objekt z namenom, da ga bo uporabljal, in da ne kupuje nepremičnin s pridobitnim ali s kakšnim drugim namenom. Ker ni bolj zanesljivih meril, naj bi bilo navedeno najkrajše obdobje bivanja primerno za omejitev davčnih utaj in za preprečitev zlorab. Poleg tega naj to obdobje ne bi bilo dovolj dolgo, da bi osebam, ki želijo prebivati v Grčiji, povzročalo težave ali da bi jih odvračalo od izvrševanja njihovih namer za prihodnjo nastanitev na grškem ozemlju.

31 Helenska republika glede tega zanika posledice, ki po navedbah Komisije sledijo iz tega, da kupcu ni treba uporabljati kupljene nepremičnine za stalno prebivališče niti mu ni prepovedano, da jo odda ali proda. Ta država članica meni, da je glede prodaje ta navedba Komisije napačna, ker člen 1(7) zakona 1078/1980 določa, da se oprostitev dodeli pod pogojem, da nepremičnina najmanj pet let ostane v lasti kupca. Nacionalni zakonodajalec naj realistično ne bi določil strogih meril za uporabo prvega stanovanjskega objekta, saj se tako središče gospodarske dejavnosti kot družinski položaj kupca lahko spremenita.

32 Helenska republika meni tudi, da sta predloga Komisije v zvezi z manj omejujočimi mehanizmi za doseg ciljev zakona 1078/1980, in sicer zahteva za vpis v občinske ali davčne registre in zahteva glede davčne napovedi, neučinkovita. Glede tega poudarja, da državljani Unije, ki se nastanijo v Grčiji, niso zavezani prijaviti se pri upravnih organih niti pridobiti davčno številko ali oddati davčno napoved, če niso pridobili nepremičnine. Poleg tega naj promet z nepremičninami še ne bi bil vključen v informacijski sistem katastra, vzpostavitev katerega je še vedno v začetni fazi.

33 Helenska republika ugotavlja, da bi ukinitvev merila stalnega prebivališča torej zelo otežila nadzor nad pogoji, zahtevanimi za dodelitev oprostitve davka, in bi nazadnje povzročila izogibanje ustreznim določbam, ker bi bilo brez kakršnih koli davčnih podatkov o kupcu nemogoče preveriti, ali ima v lasti druge nepremičnine v Grčiji.

34 Helenska republika kot neprimeren zavrača tudi predlog Komisije, naj se zahteva preprosta izjava kupca za ugotovitev, ali že ima v lasti nepremičnino v Grčiji, saj taka izjava davčnim organom ne pomeni nikakršnega zagotovila.

35 Helenska republika nazadnje trdi, da čeprav določbe prava Unije v okviru preprečevanja diskriminacije na podlagi nacionalnosti določajo omejitve izvrševanja pristojnosti držav članic na davčnem področju, pa ne odvzemajo pristojnosti nacionalnega zakonodajalca, da določi konkretna merila za dodelitev davčnih ugodnosti, zlasti ko so davčne oprostitve določene na podlagi socialnih meril. Ta država članica, sklicujoč se na zgoraj navedeno sodbo v zadevi Komisija proti Danskim in na sodbo z dne 27. januarja 2000 v zadevi Graf (C-190/98, Recueil, str. I-493), trdi, da določbe, tudi tiste brez razlikovanja, ki ovirajo ali odvrtaajo državljana države članice od tega, da bi zapustil svojo matično državo, da bi lahko izvrševal svojo pravico do prostega gibanja, pomenijo oviro za to svoboščino samo, če postavljajo pogoje za pristop delavcev na trg dela.

36 Komisija v repliki v celoti vztraja pri argumentaciji, ki jo je navedla v tožbi.

37 Helenska republika nasprotno v dupliki navaja, da Komisija ni upoštevala njenih argumentov glede socialnega namena spornih določb zakona 1078/1980. Meni, da bi dodelitev socialnih ugodnosti brez premisleka in nadzora vsem državljanom Unije, ki izvršujejo svojo pravico do prostega gibanja, povzročila po eni strani izogibanje obstoječim nacionalnim zakonodajam na socialnem področju in po drugi strani izginotje socialne narave ciljev, ki jih te zakonodaje uresničujejo, ker bi dodelitev teh ugodnosti temeljila zgolj na tem, da imajo osebe, ki so izvrševale svojo pravico do prostega gibanja, državljanstvo Unije.

38 Helenska republika, sklicujoč se na sodbi z dne 24. februarja 1994 v zadevi Roks in drugi (C-343/92, Recueil, str. I-571) in z dne 1. februarja 1996 v zadevi Posthuma-van Damme in Oztürk (C-280/94, Recueil, str. I-179), trdi, da nacionalne prakse glede izvrševanja socialnih ciljev spadajo v diskrecijsko pravico držav članic, da določijo svojo socialno politiko – v zvezi z naravo in obsegom socialne varnosti, ki jo uvajajo – če so njihova dejanja sorazmerna želenemu cilju. Zato Helenska republika meni, da člen 1(1) in (3), prvi odstavek, ni v nasprotju s pravom Unije, in poudarja, da ciljev, ki se uresničujejo s to določbo, ni mogoče doseči z manj omejujočimi sredstvi.

Presoja Sodišča

39 Za uvod je treba opozoriti, da morajo države članice v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča, čeprav je neposredno obdavčenje v njihovi pristojnosti, to pristojnost vendarle izvrševati ob spoštovanju prava Unije (glej med drugim sodbe z dne 4. marca 2004 v zadevi Komisija proti Franciji, C-334/02, Recueil, str. I-2229, točka 21; z dne 18. januarja 2007 v zadevi Komisija proti Švedski, C-104/06, ZOdl., str. I-671, točka 12, in z dne 17. januarja 2008 v zadevi Komisija proti Nemčiji, C-152/05, ZOdl., str. I-39, točka 16).

40 Zato je treba preučiti, ali, kot trdi Komisija, člen 1(1) in (3), prvi odstavek, zakona 1078/1980 omejuje prosto gibanje oseb, določeno v členih 18 ES, 39 ES, 43 ES ter členih 4, 28 in 31 Sporazuma EGP.

41 Člen 18 ES, ki na splošno določa pravico vsakega državljan Unije do prostega gibanja in

prebivanja 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 sodbo z dne 26. oktobra 2006 v zadevi Komisija proti Portugalski, C-345/05, ZOdl., str. I-10633, točka 13, ter zgoraj navedeni sodbi Komisija proti Švedski, točka 15, in Komisija proti Nemčiji, točka 18).

42 Zato je treba preučiti, prvič, ali člena 39 ES in 42 ES nasprotujeta nacionalni zakonodaji, kakršna je ta iz člena 1(1) in (3), prvi odstavek, zakona 1078/1980.

43 Namen vseh določb Pogodbe o prostem gibanju oseb je državljanom Unije olajšati opravljanje poklicnih dejavnosti vseh vrst na celotnem ozemlju Unije in te določbe nasprotujejo ukrepom, ki bi lahko te državljane postavili v slabši položaj, kadar želijo izvajati gospodarsko dejavnost na ozemlju druge države članice (glej zgoraj navedene sodbe Komisija proti Danski, točka 34 in navedena sodna praksa; Komisija proti Portugalski, točka 15; Komisija proti Švedski, točka 17, in Komisija proti Nemčiji, točka 21).

44 Helenska republika v obravnavani zadevi trdi, da sporne določbe med pogoji dodelitve oprostitve davka nikjer ne vsebujejo zahteve za grško državljanstvo, saj je edini zahtevani pogoj stalno prebivališče v Grčiji.

45 Glede tega zadošča opozoriti, da iz ustaljene sodne prakse Sodišča izhaja, da pravila enakega obravnavanja ne prepovedujejo le očitne diskriminacije na podlagi državljanstva, ampak tudi vse prikrite oblike diskriminacije, ki z uporabo drugih razlikovalnih meril dejansko povzročijo enak rezultat (glej med drugim sodbo z dne 12. februarja 1974 v zadevi Sotgiu, 152/73, Recueil, str. 153, točka 11, zgoraj navedeno sodbo Commerzbank, točka 14, in sodbo z dne 1. oktobra 2009 v zadevi Gottwald, C-103/08, ZOdl., str. I-9117, točka 27).

46 To velja zlasti za ukrep, ki uvaja razlikovanje, ki temelji na merilu stalnega ali občasnega prebivališča, če lahko to merilo deluje predvsem v škodo državljanov drugih držav članic, kajti osebe, ki nimajo stalnega prebivališča na nacionalnem ozemlju, in nerezidenti največkrat niso državljani te države (glej zlasti sodbi z dne 29. aprila 1999 v zadevi Ciola, C-224/97, Recueil, str. I-2517, točka 14, in z dne 16. januarja 2003 v zadevi Komisija proti Italiji, C-388/01, Recueil, str. I-721, točka 14, ter zgoraj navedeno sodbo Gottwald, točka 28).

47 V obravnavani zadevi pa člen 1(3), prvi odstavek, zakona 1078/1980 temelji ravno na takem merilu, saj ta določba oprostitve davka določa zgolj za osebe s stalnim prebivališčem v Grčiji. Glede tega je treba ugotoviti, da čeprav merilo prebivališča na nacionalnem ozemlju za uveljavljanje oprostitve davka uinkuje neodvisno od državljanstva kupca nepremičnine, obstaja tveganje, da še posebej uinkuje v škodo oseb, ki niso grški državljani. Ti imajo namreč najpogosteje svoje prebivališče zunaj grškega ozemlja.

48 Zato navedena določba postavlja v slabši položaj osebe, ki nimajo stalnega prebivališča v Grčiji in ki kupujejo prvi stanovanjski objekt zato, ker se nameravajo v prihodnosti naseliti v tej državi članici, saj tem osebam ne omogoča uveljavljanja oprostitve davka pri nakupu prvega stanovanjskega objekta, medtem ko osebe, ki že prebivajo v Grčiji in ki kupujejo prvi stanovanjski objekt, lahko uveljavljajo to oprostitvev.

49 Torej ima zgoraj omenjena določba odvrtni učinek za osebe, ki ne prebivajo v Grčiji in ki želijo na podlagi pravice do prostega gibanja iz členov 39 ES in 43 ES pridobiti prvi stanovanjski objekt v tej državi članici.

50 Iz navedenega izhaja, da člen 1(1) in (3), prvi odstavek, zakona 1078/1980 s tem, da omogoča uveljavljanje oprostitve davka ob nakupu prvega stanovanjskega objekta le za osebe, ki stalno prebivajo v Grčiji, lahko ovira prosto gibanje delavcev in svobodo ustanavljanja, ki sta

zagotovljena s členoma 39 ES in 43 ES.

51 Vendar pa iz ustaljene sodne prakse izhaja, da se lahko dopustijo nacionalni ukrepi, ki lahko ovirajo ali naredijo manj privlačno izvrševanje temeljnih svoboščin, zagotovljenih s Pogodbo, če uresničujejo cilje v javnem interesu, če so primerni za zagotovitev uresnitve teh ciljev in če ne presegajo tega, kar je nujno za njihovo uresnitev (glej zlasti zgoraj navedene sodbe Komisija proti Portugalski, točka 24; Komisija proti Švedski, točka 25, in Komisija proti Nemčiji, točka 26).

52 Helenska republika glede tega trdi, da pogoj stalnega prebivališča zlasti upravičuje cilji, prvi, olajšati posameznikom pridobitev prvega stanovanjskega objekta in preprečiti kakršne koli špekulacije z nepremičninami in, drugi, omejiti davčne utaje in preprečiti zlorabe. Poleg tega naj bi tak pogoj spadal v splošnejši okvir socialne politike zadevne države članice, v zvezi s katero naj bi nacionalne prakse glede izvrševanja socialnih ciljev spadale v diskrecijsko pravico držav članic, da določijo svojo socialno politiko – v zvezi z naravo in obsegom socialne varnosti, ki jo uvajajo – če so njihova dejanja sorazmerna želenemu cilju.

53 Tudi če bi se taki argumenti lahko uporabili za upravičitev omejitve svobode gibanja oseb, je treba ugotoviti, da pogoj stalnega prebivališča na grškem ozemlju, ki je določen v členu 1(3), prvi odstavek, zakona 1078/1980, nikakor ne omogoča dosegi želenih ciljev in poleg tega presega to, kar je nujno za njihovo uresnitev.

54 Na prvem mestu, glede primernosti zadevne nacionalne zakonodaje je treba navesti, da čeprav je namreč namen navedene določbe izogniti se temu, da bi imel kupec nepremičnine dobiček od nakupa, in torej preprečiti kakršne koli špekulacije, je treba ugotoviti, da pogoj iz te določbe ne omogoča dosegi želenega cilja, ker zakon 1078/1980 kupcu nepremičnine ne določa obveznosti, da jo uporablja za stalno prebivališče, niti mu ne prepoveduje, da bi jo oddal. Ker take obveznosti ni, utemeljitev Helenske republike v zvezi z bojem proti špekulacijam ne more uspeti.

55 Ta trditev velja tudi glede utemeljitve na podlagi socialne politike, ki jo izrecno uveljavlja Helenska republika in ki se nanaša na obveznost pomagati družinam z nizkimi ali srednjimi dohodki. Ker ni v prejšnji točki navedene obveznosti, je očitno, da zakon 1078/1980 ni primeren za uresnitev navedenega cilja, saj se davčna ugodnost pri nakupu prvega stanovanjskega objekta dodeli vsem, ki izpolnjujejo pogoj stalnega prebivališča, neodvisno od tega, ali so v srednjem oziroma nižjem razredu. Torej ni mogoče domnevati, da neselektivna dodelitev te davčne ugodnosti ustreza domnevnemu socialnopolitičnemu cilju zakona 1078/1980. Poleg tega Helenska republika ni dokazala, da oprostitev davka ob nakupu prvega stanovanjskega objekta pomeni davčno ugodnost socialne razsežnosti, ki se nanaša samo na osebe iz najnižjega družbenega razreda.

56 Na drugem mestu, glede potrebne presoje nujnosti zadevne nacionalne zakonodaje je treba ugotoviti, da utemeljitve Helenske republike, ki se nanašajo na cilj omejiti davčne utaje in preprečiti zlorabe v nasprotju s ciljem oprostitve, in sicer na primer z uveljavljanjem oprostitve ob nakupu več nepremičnin, ne morejo dokazati, da so sporne določbe nujne za dosego cilja. Nasprotno, ta cilj bi bilo prav tako mogoče doseči, tudi če kupci ne bi imeli stalnega prebivališča na nacionalnem ozemlju.

57 Obstajajo namreč, kot pravilno trdi Komisija, manj omejujoči mehanizmi, ki grškim organom omogočajo, da se prepričajo, da kupec nepremičnine spoštuje vse pogoje za oprostitve davka, in zlasti da preverijo, da ni lastnik druge nepremičnine v Grčiji, kakršni so na primer vpis v davčni register ali v kataster, zahteva glede davčnih napovedi ali potrdil o prebivališču ali vzpostavitev nadzora davčnih organov, ki bi jih dopolnjevale izjave pod prisego kupcev, ki bi bili kazensko odgovorni glede vsebine in natančnosti svojih izjav.

58 Iz tega je razvidno, da nacionalna zakonodaja, kakršna je ta iz ?lena 1(1) in (3), prvi odstavka, zakona 1078/1980, presega to, kar je nujno za doseg želenega cilja.

59 Tako je treba ugotoviti, da pogoj stalnega prebivališ?a, dolo?en v ?lenu 1(1) in (3), prvi odstavka, zakona 1078/1980, prvi?, ni primeren za upravi?itev ciljev olajšati pridobitev prvega stanovanjskega objekta, prepre?iti kakršne koli špekulacije z nepremi?ninami in pomagati družinam z nizkimi ali srednjimi dohodki in, drugi?, ni nujen za omejevanje dav?ne utaje in prepre?evanje zlorabe, s katerima se je mogo?e izogniti cilju oprostitve, zato je treba skleniti, da je tak pogoj v nasprotju s ?lenoma 39 ES in 43 ES.

60 Drugi?, glede oseb, ki ne prebivajo v Gr?iji in ki tam ne opravljajo gospodarske dejavnosti, se iz istih razlogov uporabi enak sklep glede o?itka, ki temelji na ?lenu 18 ES (glej sodbo z dne 5. julija 2007 v zadevi Komisija proti Belgiji, C?522/04, ZOdl., str. I?5701, to?ka 72, in zgoraj navedeno sodbo Komisija proti Nem?iji, to?ka 30).

61 Komisija trdi tudi, da Helenska republika zaradi navedenih dolo?b ni izpolnila obveznosti iz ?lenov 28 in 31 Sporazuma EGP, ki se nanašata na prosto gibanje delavcev in svobodo ustanavljanja.

62 V zvezi s tem je treba navesti, da so pravila o prepovedi omejitev prostega gibanja in svobodi ustanavljanja, dolo?ena v ?lenih 28 in 31 Sporazuma EGP, enaka tistim iz ?lenov 39 ES in 43 ES.

63 Tako je treba ugotoviti, da Helenska republika s tem, da je v ?lenu 1(1) in (3), prvi odstavka, zakona 1078/1980 pla?ila davka oprostila le osebe s stalnim prebivališ?em na nacionalnem ozemlju, ne pa nerezidentov, ki se nameravajo naseliti na tem ozemlju v prihodnosti, ni izpolnila obveznosti iz ?lenov 18 ES, 39 ES in 43 ES ter ?lenov 28 in 31 Sporazuma EGP.

Drugi o?itek: diskriminacija na podlagi državljanstva

Trditve strank

64 Komisija navaja, da ?len 1(3), drugi odstavka, zakona 1078/1980 izrecno diskriminira na podlagi državljanstva, ker samo grški državljani in osebe grškega rodu lahko uveljavljajo oprostitve davka, tudi ?e ne izpolnjujejo splošnega pogoja stalnega prebivališ?a v Gr?iji. Taka oprostitve v nobenem primeru ne velja za državljane drugih držav ?lanic, ki niso Helenska republika.

65 V skladu s splošnim na?elom iz ?lena 12, prvi odstavka, ES naj bi bilo vsako razlikovanje na podlagi državljanstva, ki je diskriminatorno v korist grških državljanov in v škodo državljanov drugih držav ?lanic, izrecno prepovedano. Državljanje drugih držav ?lanic, ki želijo pridobiti prvi stanovanjski objekt v Gr?iji, naj bi tako morali pla?ati davek, kupci, ki so grški državljani, pa ne, zaradi ?esar naj bi bil nakup prvega stanovanjskega objekta v Gr?iji manj privla?en za tujce, njihova svoboda ustanavljanja v tej državi ?lanici pa omejena.

66 Helenska republika trdi, da to, da je grško državljanstvo ali grški izvor razlog za izjemo od pogoja stalnega prebivališ?a, potrjuje to, da je glavni pogoj za uveljavljanje oprostitve davka kraj stalnega prebivališ?a, kar je najobjektivnejše in najprimernejše merilo. Sporna dolo?ba je bila v zakon 1078/1980 dodana po tem, ko je bila ukinjena dav?na oprostitve za uvoz deviz, njen cilj pa je olajšati pridobitev stanovanjskega objekta osebam grškega rodu in Grkom, ki so emigrirali, in jih spodbuditi k vrnitvi v Gr?ijo. Ker je Helenska republika ena od držav, katerih prebivalstvo se je pomembno zmanjšalo zaradi množi?ne emigracije v tujino, je presodila, da je primerno sredstva v obliki dav?nih oprostitvev nameniti za spodbujanje grških državljanov, ki prebivajo v tujini, k vrnitvi v

Grčijo. Namen te posebne in natančne izjeme je uresničevanje jasno razvidnih ciljev socialne politike, da bi ohranili vezi med Grki, ki prebivajo zunaj nacionalnega ozemlja, in državo njihovega izvora. Ob upoštevanju zlasti socialne razsežnosti sporne določbe in cilja, ki se z njo uresničuje, je omejitev, ki jo Komisija graja, proporcionalna in sprejemljiva.

Presoja Sodišča

67 Glede drugega očitka Komisije, da je oprostitev davka dodeljena samo grškim državljanom ali osebam grškega rodu, je treba ugotoviti, da člen 1(3), drugi odstavek, zakona 1078/1980 razlikuje na podlagi državljanstva.

68 Glede tega zadošča opozoriti, da načelo prepovedi diskriminacije, ki temelji na členu 12 ES oziroma členih 39 ES ali 43 ES, v skladu z ustaljeno sodno prakso zahteva, da se primerljivi položaji ne obravnavajo različno in da se različni položaji ne obravnavajo enako. Tako obravnavanje je lahko utemeljeno, le če temelji na objektivnih razlogih, ki niso odvisni od državljanstva zadevnih oseb, in če je sorazmerno z legitimno zasledovanim ciljem (glej v tem smislu sodbi z dne 5. junija 2008 v zadevi Wood, C-164/07, ZOdl., str. I-4143, točka 13, in z dne 16. decembra 2008 v zadevi Huber, C-524/06, ZOdl., str. I-9705, točka 75).

69 V obravnavani zadevi je treba ugotoviti, da so grški državljani in državljani drugih držav članic, ki se nameravajo naseliti v Grčiji, v primerljivem položaju glede pridobitve prvega stanovanjskega objekta v Helenski republiki. Vendar je na podlagi člena 1(3), drugi odstavek, zakona 1078/1980 edini element, na podlagi katerega se razlikuje med položajem grških državljanov ali oseb grškega rodu in položajem oseb, ki niso grški državljani, v zvezi z njihovo pravico uveljavljati oprostitev davka, njihovo državljanstvo. Samo grški državljani ali osebe grškega rodu lahko namreč uveljavljajo navedeno oprostitev. To različno obravnavanje, ki izrecno in izključno temelji na državljanstvu, pomeni neposredno diskriminacijo.

70 Helenska republika trdi, da je v obravnavani zadevi navedeno razlikovanje upravičeno zlasti na podlagi ciljev, namen katerih je, prvič, olajšati nakup stanovanjskega objekta grškim emigrantom in osebam grškega rodu in jih spodbuditi k vrnitvi, saj se je prebivalstvo te države članice močno zmanjšalo zaradi množične emigracije v tujino. Drugič, oprostitev iz te določbe naj bi bila upravičena tudi na podlagi ciljev socialne politike, saj naj bi se z njo skušale ohraniti vezi med grškimi emigranti in državo njihovega izvora.

71 Vendar iz teh navedb ni razvidno, da obstajajo objektivne okoliščine, ki niso odvisne od državljanstva zadevnih oseb, ki bi lahko upravičile diskriminacijo, kakršna je ta na podlagi oprostitve iz člena 1(3), drugi odstavek, zakona 1078/1980, saj te navedbe temeljijo ravno na državljanstvu zadevnih oseb.

72 Torej razlika v obravnavanju grških državljanov ali oseb grškega rodu in državljanov Unije, ki niso državljani Helenske republike, ki jim člen 1(3), drugi odstavek, zakona 1078/1980 onemogoča uveljavljanje oprostitve iz tega člena, pomeni diskriminacijo, ki je prepovedana v členih 12, prvi odstavek, ES, 39 ES in 43 ES.

73 Komisija trdi tudi, da Helenska republika zaradi navedene določbe ni izpolnila obveznosti iz členov 4, 28 in 31 Sporazuma EGP, ki se nanašajo na prepoved diskriminacije na podlagi državljanstva, na prosto gibanje delavcev in na svobodo ustanavljanja.

74 V zvezi s tem je treba navesti, da so prepoved diskriminacije na podlagi državljanstva, določena v členu 4 Sporazuma EGP, in pravila o prepovedi omejitev prostega gibanja in svobodi ustanavljanja, določena v členih 28 in 31 Sporazuma EGP, enaka tistim iz členov 12 ES, 39 ES in 43 ES.

75 Zato je treba ugotoviti, da Helenska republika s tem, da je pod doloženimi pogoji oprostila plačila davka le grške državljanke ali osebe grškega rodu, ko pridobijo prvi stanovanjski objekt na nacionalnem ozemlju, ni izpolnila obveznosti iz členov 12 ES, 39 ES in 43 ES ter členov 4, 28 in 31 Sporazuma EGP.

Stroški

76 V skladu s členom 69(2) Poslovnika se neuspeli stranki naloži plačilo stroškov, če so bili ti priglašeni. Ker je Komisija predlagala, naj se Helenski republiki naloži plačilo stroškov, in ker ta s predlogi ni uspela, se ji naloži plačilo stroškov.

Iz teh razlogov je Sodišče (prvi senat) razsodilo:

1. Helenska republika s tem, da:

– je v členu 1(1) in (3), prvi odstavek, zakona 1078/1980 plačila davka na promet z nepremičninami oprostila le osebe s stalnim prebivališčem na nacionalnem ozemlju, ne pa nerezidentov, ki se nameravajo naseliti na tem ozemlju v prihodnosti, in

– da je pod doloženimi pogoji oprostila plačila istega davka le grške državljanke ali osebe grškega rodu, ko pridobijo prvi stanovanjski objekt na nacionalnem ozemlju,

ni izpolnila obveznosti iz členov 12 ES, 18 ES, 39 ES in 43 ES ter členov 4, 28 in 31 Sporazuma o Evropskem gospodarskem prostoru z dne 2. maja 1992.

2. Helenski republiki se naloži plačilo stroškov.

Podpisi

* Jezik postopka: grščina.