

Дело C-94/20**Резюме на преюдициалното запитване съгласно член 98, параграф 1 от
Процедурния правилник на Съда****Дата на постъпване в Съда:**

25 февруари 2020 г.

Запитваща юрисдикция:

Landesgericht Linz (Австрия)

Дата на акта за преюдициално запитване:

6 февруари 2020 г.

**Ищец в първоинстанционното и ответник във въззивното
производство:**

KV

**Ответник в първоинстанционното и жалбоподател във въззивното
производство:**

Land Oberösterreich

Предмет на делото по главното производство

Предоставяне на социално подпомагане под формата на помощ за жилище на дългосрочно пребиваващи граждани на трети държави само при представяне на доказателство за базови знания по немски език — Съвместимост с правото на Съюза — Дискриминация, основана на расов признак или етнически произход

Предмет и правно основание на преюдициалното запитване

Тълкуване на правото на Съюза; член 267 ДФЕС

Преюдициални въпроси

- 1) Трябва ли член 11 от Директива 2003/109/ЕО да се тълкува в смисъл, че не допуска национална уредба като тази в член 6, параграфи 9 и 11 от

Oberösterreichisches Wohnbauförderungsgesetz (Закон на федерална провинция Горна Австрия за насърчаване на жилищното строителство, наричан по-нататък „oöWFG“), която предвижда право на гражданите на Съюза и на гражданите на държава — членка на ЕИП, и членовете на техните семейства по смисъла на Директива 2004/38/ЕО на социална помощ за жилище, без да изисква от тях да докажат владение на език, а същевременно изисква от дългосрочно пребиваващите граждани на трети страни по смисъла на Директива 2003/109/ЕО да докажат по определен начин притежаването на базови знания по немски език като условие за получаването на тази помощ за жилище, чието предназначение е да смекчи прекомерна финансова тежест, като се има предвид обаче, че националното право предвижда и друга, допълнителна социална помощ (за жизнен минимум в зависимост от нуждите на конкретното лице съгласно Oberösterreichisches Mindestsicherungsgesetz (Закон на федерална провинция Горна Австрия за осигуряване на минималните жизнени потребности), предназначена да осигури минималните основни жизнени потребности (включително потребността от жилище) за лица в тежко социално положение?

- 2) Трябва ли забраната за „пряка или непряка дискриминация“, основана на „расов признак или етнически произход“ по член 2 от Директива 2000/43/ЕО да се тълкува в смисъл, че не допуска национална уредба като тази в член 6, параграфи 9 и 11 от oöWFG, която предвижда право на гражданите на Съюза и на гражданите на държава — членка на ЕИП, и членовете на техните семейства по смисъла на Директива 2004/38/ЕО на социално подпомагане (помощ за жилище съгласно oöWFG), без да изисква от тях да докажат владение на език, а същевременно изисква от гражданите на трети държави (включително дългосрочно пребиваващите граждани на трети страни по смисъла на Директива 2003/109/ЕО) да докажат по определен начин притежаването на базови знания по немски език?

- 3) При отрицателен отговор на втория въпрос:

Трябва ли забраната за дискриминация, основана на етнически произход, съгласно член 21 от Хартата на основните права на Европейския съюз да се тълкува в смисъл, че не допуска национална уредба като тази в член 6, параграфи 9 и 11 от oöWFG, която предвижда право на гражданите на Съюза и на гражданите на държава — членка на ЕИП, и членовете на техните семейства по смисъла на Директива 2004/38/ЕО на социална помощ (помощ за жилище съгласно oöWFG), без да изисква от тях да докажат владение на език, а същевременно изисква от гражданите на трети държави (включително дългосрочно пребиваващите граждани на трети страни по смисъла на Директива 2003/109/ЕО) да докажат по определен начин притежаването на базови знания по немски език?

Посочени разпоредби на правото на Съюза

Директива 2004/38/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година относно правото на граждани на Съюза и на членове на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите членки, за изменение на Регламент (ЕИО) № 1612/68 и отменяща Директиви 64/221/ЕИО, 68/360/ЕИО, 72/194/ЕИО, 73/148/ЕИО, 75/34/ЕИО, 75/35/ЕИО, 90/364/ЕИО, 90/365/ЕИО и 93/96/ЕИО;

Директива 2003/109/ЕО на Съвета от 25 ноември 2003 година относно статута на дългосрочно пребиваващи граждани от трети страни, и по-специално член 11;

Директива 2000/43/ЕО на Съвета от 29 юни 2000 година относно прилагане на принципа на равно третиране на лица без разлика на расата или етническия произход, и по-специално членове 1—3;

Харта на основните права на Европейския съюз, и по-специално членове 21, 34, 51 и 52.

Посочени разпоредби на националното право

Oberösterreichisches Wohnbauförderungsgesetz (Закон на федерална провинция Горна Австрия за насърчаване на жилищното строителство, наричан по-нататък „oöWFG“), и по-специално член 6, параграфи 9 и 11 и членове 23 и 24;

Oberösterreichisches Antidiskriminierungsgesetz (Закон на федерална провинция Горна Австрия за борба срещу дискриминацията, наричан по-нататък „oöADG“), членове 1—4 и член 8;

Oberösterreichische Wohnbeihilfen-Verordnung (Наредба на федерална провинция Горна Австрия за помощите за жилище), и по-специално членове 2—4.

Oberösterreichisches Mindestsicherungsgesetz (Закон на федерална провинция Горна Австрия за осигуряване на минималните жизнени потребности, наричан по-нататък „oöBMSG“), и по-специално членове 1, 4, 5, 6, 7, 8 и 13.

Кратко представяне на фактическата обстановка и на производството

- 1 Ищецът е роден през 1981 г., турски гражданин, живее от 1997 г. в Австрия и е „дългосрочно пребиваващ гражданин от трета страна“ по смисъла на Директива 2003/109. Той живее заедно със своята съпруга и трите си деца в Land Oberösterreich (Федерална провинция Горна Австрия) и до края на 2017 г. е получавал социална помощ за жилище съгласно oöWFG. Считано от 1 януари 2018 г., с член 6, параграф 9, точка 3 и параграф 11 от oöWFG се

въвежда изискване за гражданите от трети страни, но не и за гражданите на Съюза и гражданите на държава — членка на ЕИП, и членовете на техните семейства по смисъла на Директива 2004/38/ЕО, да докажат владеенето на определени базови знания по немски език като условие за получаването на помощ за жилище. Макар да владее немски език на изискваното ниво, ищецът не разполага с предвидените от закона формални доказателства под формата на документ, поради което молбата му за помощ за жилище е отхвърлена. Той отговаря на всички останали условия и би получавал помощ за жилище, ако беше гражданин на държава — членка на ЕИП.

- 2 Ищецът иска от Land Oberösterreich обезщетение за вреди поради неполучената помощ за жилище в периода от януари до ноември 2018 г. в размер на 281,54 EUR на месец, както и обезщетение за неимуществени вреди в размер на 1 000 EUR. Той основава иска си на член 8 от обADG.
- 3 Първоинстанционният съд уважава иска изцяло. Неговото решение се обжалва от Land Oberösterreich пред въззивния съд, който е запитващата юрисдикция по настоящото дело.
- 4 Първоинстанционният съд приема, че помощта за жилище е основна придобивка в областта на социалното подпомагане по смисъла на член 11, параграф 4 от Директива 2003/109. Освен това той постановява, че изискването за доказване на знания по немски език не е обективно обосновано и дискриминира ищеца на основание неговата „етническа принадлежност“.

Основни доводи на страните в главното производство

- 5 Ищецът поддържа, че разпоредбите на член 6, параграф 9, точка 3 и параграф 11 от обWFG го дискриминират на основание неговата етническа принадлежност, без това да е обективно обосновано. Освен това помощта за жилище била основна придобивка по смисъла на член 11, параграф 4 от Директива 2003/109.
- 6 Land Oberösterreich счита, че не е налице неравно третиране на основание етническа принадлежност и поддържа, че изискването за владееене на немски език е обективно обосновано и помощта за жилище не е основна социална придобивка по смисъла на Директива 2003/109/ЕО.

Кратко изложение на мотивите за преюдициалното запитване

Съотношение между преюдициалните въпроси

- 7 Първият и вторият въпрос би следвало да получат отделно независими един от друг отговори. Ако се приеме, че помощта за жилище е основна придобивка по смисъла на член 11, параграф 4 от Директива 2003/109, този

факт от гледна точка на правото на Съюза сам по себе си е достатъчно основание за предоставяне на помощ за жилище на ищеца, независимо дали в случая е налице и дискриминация. Освен неполучената помощ за жилище обаче ищецът претендира и неимуществени вреди вследствие на дискриминация, основаваща се на неговата етническа принадлежност.

- 8 Дори да се приеме, че помощта за жилище не е основна придобивка по смисъла на член 11, параграф 4 от Директива 2003/109, това не изключва възможността уредбата в член 6, параграфи 9 и 11 от обWFG да представлява недопустима дискриминация по смисъла на Директива 2000/43 или нарушение на Хартата на основните права. Запитващата юрисдикция счита, че след като Land Oberösterreich е решила да се възползва от изключението по член 11, параграф 4 от Директива 2003/109 и при приемането на съответната национална уредба, тя трябва да съобрази нейното конкретно съдържание с останалите релевантни императивни разпоредби на правото на Съюза, като тези по Директива 2000/43 и Хартата на основните права, и в този контекст не може да използва дискриминационни критерии. В съображение 5 на Директива 2003/109 се посочва изрично, че държавите членки следва да въведат разпоредбите на настоящата директива без дискриминация, основаваща се наред с друго и на раса, цвят, етнически или социален произход, генетически признаци или език. Поради това според запитващата юрисдикция съответствието на член 6, параграфи 9 и 11 от обWFG с Директива 2000/43 или с Хартата на основните права следва да се прецени независимо от въпроса за приложимостта на член 11 от Директива 2003/109.
- 9 Що се отнася до съотношението между Директива 2000/43 и Хартата на основните права, според запитващата юрисдикция от практиката на Съда на Европейския съюз (Съда) следва, че проверката за наличие на дискриминация, попадаща в обхвата Директива 2000/43, следва най-напред да се направи въз основа на критериите по тази директива, а критериите по Хартата на основните права да бъдат привлечени при проверката само ако се установи, че фактите и обстоятелствата по главното производство не попадат в обхвата на акт от вторичното право на Съюза, който конкретизира забраните за дискриминация в Хартата на основните права (вж. напр. решение на Съда по дело C-555/07, Küçükdeveci).
- 10 В настоящото производство може да се допусне, че по-специално с оглед на член 3, параграф 2 от Директива 2000/43 тази директива не е приложима. Според запитващата юрисдикция обаче това все още не означава непременно, че не е налице дискриминация, забранена от Хартата на правата на човека, особено като се има предвид, че Хартата не предвижда изключения, съответстващи на това по член 3, параграф 2 от Директива 2000/43. Освен това с оглед на член 3, параграф 2 от Директива 2000/43 се поставя и въпросът дали тази разпоредба действително изключва от приложното поле на директивата непряката дискриминация, основаваща се на етническа принадлежност (като критерий е посочено гражданството),

която иначе би била обхваната от директивата, или пък дали в посочените в член 3, параграф 2 от директивата случаи въобще може да е налице непряка дискриминация, основана на етническа принадлежност, в какъвто случай тази разпоредба ще следва да се разбира единствено като пояснение.

- 11 Според запитващата юрисдикция е възможно също така уредбата по член 6, параграфи 9 и 11 от оöWFG да нарушава Хартата на основните права и оттам да противоречи на правото на Съюза, въпреки че е допустима от гледна точка на Директива 2003/109 и Директива 2000/43, особено като се има предвид, че тези директиви не могат да ограничават обхвата на забраните за дискриминация, установени в Хартата на основните права (вж. напр. заключението на генерален адвокат Kokott, представено по дело C-236/09, *Test-Achats*, т. 29 и 30).

„Основни придобивки“ по смисъла на член 11, параграф 4 от Директива 2003/109

- 12 Комисията за жилищно настаняване, строителство и защита на природата на Landtag (Парламента) на федерална провинция Горна Австрия счита, че помощта за жилище не е основна социална придобивка по смисъла на член 11, параграф 4 от Директива 2003/109. Според нея оöBMSG е в съответствие с всички изисквания на тази директива във връзка с основните придобивки. През 2013 г. са били приети изменения на този закон, с които е въведено наред с друго и изискване за определен минимален доход през последните пет години по отношение на гражданите на трети държави, но не и за австрийските граждани и приравнените на тях лица. Според запитващата юрисдикция по този начин посочената комисия е изразила намерението на Landtag на Горна Австрия да се възползва от изключението по член 11, параграф 4 от Директива 2003/109. С това обаче гражданите на трети държави (включително дългосрочно пребиваващите граждани на трети страни) не се изключвали по принцип от кръга на имащите право на помощ за жилище, а за тези лица просто били въведени допълнителни условия.
- 13 Съдът е взел отношение по понятието за основни придобивки в решението си по дело C-571/10, *Kamberaj* във връзка с предоставяната в Южен Тирол жилищна помощ. Той приема, че това понятие включва придобивките, свързани със социалното подпомагане или социалната закрила, които допринасят за задоволяване на насъщните нужди на човека от храна, жилище и здравни грижи (т. 91). Като изхожда от това понятие и се позовава на член 34 от Хартата на основните права, Съдът разработва задължителни критерии по посоченото дело, въз основа на които националният съд да провери дали жилищната помощ следва да се квалифицира като основна придобивка. Съдът посочва като релевантни критерии за тази проверка целта, размера, условията за отпускане и мястото на тази помощ в италианската система на социално подпомагане (т. 92).

- 14 Запитващата юрисдикция счита, че е налице неяснота във връзка с прилагането на тези критерии към помощта за жилище по законодателството на Горна Австрия. Целта на помощта е да се предотврати прекомерна тежест вследствие на жилищните разходи. Тази помощ покрива част от жилищните разходи, а що се отнася до нейния размер и условията за отпускането ѝ, тя зависи по-специално от доходите, броя на членовете на домакинството и жилищната площ, като максималният ѝ размер е 300 EUR. Помощта за жилище не е предназначена да покрива изцяло жилищните разходи на получателя ѝ, а по принцип покрива част от тези разходи и има за цел да подпомогне лицата с ниски доходи, за да не изразходват твърде голяма част от своите доходи за подходящо жилище.
- 15 Друго е положението при системата за осигуряване на минималните жизненни потребности по смисъла на оöBMSG (в приложимата му редакция), която по принцип има за цел да осигури достойно съществуване на всички лица в тежко социално положение, включително задоволяване на потребността им от жилище. В рамките на тази система е предвидена и помощта за жизнен минимум, като условията за отпускането ѝ обаче са доста по-строги, отколкото условията за получаване на помощта за жилище, и освен това помощта за жизнен минимум се следва и на лица без доходи или с изключително ниски доходи. В това отношение помощта за жизнен минимум предполага доста по-висока степен на социална нужда. Поради това лицата, които разполагат с ниски доходи, но които по принцип — по смисъла на условията за отпускане на помощта за жизнен минимум — все още позволяват покриване на минималните жизненни потребности, имат право на помощ за жилище, но не получават помощ за жизнен минимум. Действително, в определени случаи е възможно едно лице да получава както помощ за жилище, така и помощ за жизнен минимум (в някои случаи с частично приспадане на едната помощ от другата). Въпреки това целевите групи на тези два вида помощи в рамките на социалното подпомагане не са идентични.
- 16 С оглед на тази систематика на спорната правна уредба пред запитващата юрисдикция възниква преди всичко въпросът дали (и евентуално в зависимост от какви допълнителни обстоятелства) за основна придобивка по смисъла на член 11, параграф 4 от Директива 2003/109 следва да се считат само помощите съгласно оöBMSG, или дали помощта за жилище съгласно оöWFG също не следва да се разглежда като основна придобивка, като се има предвид, че и тази форма на социална помощ има за цел да се смекчи прекомерна тежест вследствие на жилищните разходи, въпреки че не предполага засегнатото лице да е в тежко социално положение, както е при помощта за жизнен минимум.

Дискриминация, основана на „раса или етнически произход“ по смисъла на Директива 2000/43

- 17 Директива 2000/43 е транспонирана в националното право с оöADG, като в този закон вместо формулировката „раса или етнически произход“ се използва изразът „етническа принадлежност“. Това понятие би следвало обаче по принцип да има същото съдържание като понятията „раса или етнически произход“ по смисъла на правото на Съюза.
- 18 Според запитващата юрисдикция от член 3, параграф 2 от Директива 2000/43 следва, че сами по себе си различията в третирането, основаващи се на правния статут на лицето на гражданин на трета държава, поначало не попадат в приложното поле на тази директива (решение на Съда по дело C-571/10, Kamberaj, и по-специално т. 48—50, както и по дело C-668/15, Jyske Finans).
- 19 При все това се поставя въпросът дали въпреки това, че определяш критерий е гражданството, все пак не е възможно при определени предпоставки да е налице непряка дискриминация, основана на етническия произход. Според запитващата юрисдикция е възможно законодателят чрез използването на формалния критерий „гражданство“ косвено да цели борба срещу непряката дискриминация, основана на етнически произход.
- 20 В настоящия случай запитващата юрисдикция е сезирана да се произнесе по уредба, която не само диференцира въз основа на критерия гражданство на трета държава, но и изисква от гражданите на трети държави владеене на немски език на определено ниво, което при това може да се докаже само по точно определен конкретен начин (член 6, параграфи 9 и 11 от оöWFG). За запитващата юрисдикция не е ясно как следва да се квалифицира този случай, особено като се има предвид приложното поле на Директива 2000/43 и изключението по член 3, параграф 2 от нея.
- 21 Ако се приеме, че е необходима проверка дали уредбата по член 6, параграфи 9 и 11 от оöWFG не представлява проява на непряка или „скрита“ дискриминация, във връзка с това би следвало да се изследва и въпросът дали тези разпоредби са обективно оправдани по смисъла на член 2, параграф 2, буква б) от Директива 2000/43. Целта на законодателя е била чрез член 6, параграфи 9 и 11 от оöWFG да се въведе по-ограничен достъп за граждани на трети държави до помощта за жилище, като във връзка с изискването за знания по немски език той е посочил като мотив, че те по същество са от значение за интеграцията на лицето в обществото.
- 22 Според запитващата юрисдикция е необходимо да се обсъди въпросът дали спорното изискване за доказване на знания по немски език като условие за получаването на помощ за жилище, особено с оглед на избраната от законодателя систематика на уредбата, може да се счита за обективно оправдано. От една страна, не е ясно защо изискването за владеене на език е

необходимо в допълнение на другите условия съгласно оöWFG по отношение на гражданите на трети държави, за да могат да получават помощта за жилище, на която те и без това имат право само при условие че са живели в Австрия най-малко в продължение на пет години, и като се има предвид, че в повечето случаи работят там от по-дълго време. От друга страна, изискването на владеене на немски език би могло да се счете за неоправдано именно по отношение на дългосрочно пребиваващите граждани на трети страни по смисъла на Директива 2003/109, доколкото тези лица и без това е трябвало преди това да изпълнят различни условия за тяхната интеграция, предвидени в австрийския Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz (Закон за установяване и пребиваване в страната), за да получат този правен статут (вж. от гледна точка на правото на Съюза член 5, параграф 2 от Директива 2003/109). Освен това би бил оправдан въпросът защо изискването сравнително ниско ниво на владеене на немски език може да се удостовери и докаже само със специални формални документи, както е предвидено в закона.

Постановки на Хартата на основните права

- 23 Ако с оглед на член 3, параграф 2 от Директива 2000/43 Съдът приеме, че тази директива е неприложима към случая по главното производство, запитващата юрисдикция иска да се установи дали в такъв случай не следва да се направи проверка на уредбата по член 6, параграфи 9 и 11 от оöWFG с оглед нейното съответствие с Хартата на основните права. Съгласно член 51, параграф 1 от Хартата нейните разпоредби задължително се спазват при прилагането на правото на Съюза. Запитващата юрисдикция счита, че с оглед на съдебната практика относно приложното поле на Хартата за основните права изглежда логично да се приеме, че конкретното съдържание на уредба като тази по член 6, параграфи 9 и 11 от оöWFG трябва да е съобразено с постановките на Хартата на основните права. Друг аргумент в подкрепа на тезата, че настоящият случай би могъл да попада в приложното поле на Хартата на основните права, е обстоятелството, че правото на Съюза съдържа императивни правила за условията, при които на дългосрочно пребиваващите граждани на трети държави се следват помощи в областта на социалното подпомагане, а национална уредба като спорната по главното производство може се разглежда като конкретно уточняване на тези правила (вж. също съображение 5 на Директива 2003/109).
- 24 Член 21 от Хартата на основните права забранява дискриминацията, основана наред с друго и на етническия произход. Всяко ограничаване на упражняването на признатите в Хартата права трябва да бъде предвидено в закон, да зачита основното им съдържание и при спазване на принципа на пропорционалност, ограниченията на тези права могат да бъдат налагани само ако са необходими и ако действително отговарят на признати от Съюза цели от общ интерес или на необходимостта да се защитят правата и свободите на други хора (член 52, параграф 1 от Хартата на основните права).

- 25 Що се отнася до обективната оправданост на член 6, параграфи 9 и 11 от oбWFG, запитващата юрисдикция препраща към изложените от нея съображения във връзка с Директива 2000/43. Те важат съответно и по отношение на проверката за пропорционалност съгласно член 52, параграф 1 от Хартата на основните права.

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ