

**Sag C-94/20****Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement****Dato for indlevering:**

25. februar 2020

**Forelæggende ret:**

Landesgericht Linz (Østrig)

**Afgørelse af:**

6. februar 2020

**Sagsøger og appelinstævnt:**

KV

**Sagsøgt og appellant:**

Land Oberösterreich

**Hovedsagens genstand**

Social ydelse i form af boligstøtte til tredjelandstatsborgere med status som fastboende udlændinge kun efter dokumentation af grundlæggende tyskkundskaber – forenelighed med EU-retten – forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse

**Genstand og retsgrundlag for forelæggelsen**

Fortolkning af EU-retten, artikel 267 TEUF

**Præjudicielle spørgsmål**

- 1) Skal artikel 11 i direktiv 2003/109/EF fortolkes således, at den er til hinder for en national bestemmelse som § 6, stk. 9 og 11, i oberösterreichisches Wohnbauförderungsgesetz (Oberösterreichs lov om boligstøtte, oöWFG), som giver EU-borgere, statsborgere i en EØS-stat og familiemedlemmer som defineret i direktiv 2004/38/EF mulighed for en social ydelse i form af

boligstøtte uden dokumentation af sprogkunderskaber, men for tredjelandstatsborgere med status som fastboende udlænding som defineret i direktiv 2003/109/EF kræver grundlæggende tyskkunderskaber, som skal dokumenteres på en bestemt måde, når denne boligstøtte har til formål at afbøde urimelige belastninger som følge af boligudgifter, men et eksistensminimum (herunder boligbehov) også skal sikres gennem yderligere en social ydelse (behovsorienteret minimumssikring i henhold til oberösterreichisches Mindestsicherungsgesetz (Oberösterreichs lov om minimumssikring) for personer i social nød?

- 2) Skal forbuddet mod »direkte eller indirekte forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse« i henhold til artikel 2 i direktiv 2000/43/EF fortolkes således, at det er til hinder for en national bestemmelse som oöWFG's § 6, stk. 9 og 11, som giver EU-borgere, statsborgere i en EØS-stat og familiemedlemmer som defineret i direktiv 2004/38/EF mulighed for en social ydelse (boligstøtte i henhold til oöWFG) uden dokumentation af sprogkunderskaber, men for tredjelandstatsborgere (herunder tredjelandstatsborgere med status som fastboende udlænding som defineret i direktiv 2003/109/EF) kræver grundlæggende tyskkunderskaber, som skal dokumenteres på en bestemt måde?

- 3) Såfremt det andet spørgsmål besvares benægtende:

Skal forbuddet mod forskelsbehandling på grund af etnisk oprindelse i henhold til artikel 21 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder fortolkes således, at det er til hinder for en national bestemmelse som oöWFG's § 6, stk. 9 og 11, som giver EU-borgere, statsborgere i en EØS-stat og familiemedlemmer som defineret i direktiv 2004/38/EF mulighed for en social ydelse (boligstøtte i henhold til oöWFG) uden dokumentation af sprogkunderskaber, men for tredjelandstatsborgere (herunder tredjelandstatsborgere med status som fastboende udlænding som defineret i direktiv 2003/109/EF) kræver grundlæggende tyskkunderskaber, som skal dokumenteres på en bestemt måde?

### **Anførte EU-retlige bestemmelser**

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om unionsborgernes og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, om ændring af forordning (EF) nr. 1612/68 og om ophævelse af direktiv 64/221/EØF, 68/360/EØF, 72/194/EØF, 73/148/EØF, 75/34/EØF, 75/35/EØF, 90/364/EØF, 90/365/EØF og 93/96/EØF

Rådets direktiv 2003/109/EF af 25. november 2003 om tredjelandstatsborgernes status som fastboende udlænding, navnlig artikel 11

Rådets direktiv 2000/43/EF af 29. juni 2000 om gennemførelse af princippet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse, navnlig artikel 1-3

Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, navnlig artikel 21, 34, 51 og 52

### **Anførte nationale bestemmelser**

Oberösterreichisches Wohnbauförderungsgesetz (Oberösterreichs lov om boligstøtte, herefter »oöWFG«), navnlig §§ 6, stk. 9, 11, 23 og 24

Oberösterreichisches Antidiskriminierungsgesetz (Oberösterreichs lov om forbud mod forskelsbehandling, herefter »oöADG«), §§ 1-4 og 8

Oberösterreichische Wohnbeihilfen-Verordnung (Oberösterreichs bekendtgørelse om boligstøtte), navnlig §§ 2-4

Oberösterreichisches Mindestsicherungsgesetz (Oberösterreichs lov om minimumssikring, herefter »oöBMSG«), navnlig §§ 1, 4, 5, 6, 7, 8 og 13

### **Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne i hovedsagen**

- 1 Sagsøgeren, som er født i 1981 og tyrkisk statsborger, har boet i Østrig siden 1997 og er »tredjelandstatsborger med status som fastboende udlænding« som defineret i direktiv 2003/109. Han bor med sin hustru og tre børn i delstaten Oberösterreich og modtog indtil udgangen af 2017 boligstøtte i henhold til oöWFG. Siden den 1. januar 2018 er modtagelse af boligstøtte for tredjelandstatsborgere – til forskel fra EU-borgere, statsborgere i en EØS-stat og familiemedlemmer som defineret i direktiv 2004/38/EF – i henhold til oöWFG's § 6, stk. 9, nr. 3, og stk. 11, betinget af dokumentation af visse grundlæggende tyskkundskaber. Sagsøgeren behersker tysk på det krævede niveau, men er ikke i besiddelse af nogen af de fastsatte former for formel dokumentation, og hans ansøgning om boligstøtte blev derfor afslået. Han opfylder alle andre betingelser og ville modtage boligstøtte, hvis han var EØS-borger.
- 2 Sagsøgeren har nedlagt påstand om, at delstaten Oberösterreich tilpligtes at betale ham en erstatning for den mistede boligstøtte fra januar til november 2018, dvs. 281,54 EUR pr. måned, og for et ikke økonomisk tab på 1 000 EUR. Han støtter denne påstand på oöADG's § 8.
- 3 Retten i første instans tog sagsøgerens påstand til følge i det hele. Delstaten Oberösterreich har iværksat appel til prøvelse af denne dom ved den forelæggende ret.
- 4 Retten i første instans lagde til grund, at boligstøtten er en central ydelse som omhandlet i artikel 11, stk. 4, i direktiv 2003/109. Samtidig lagde den til grund, at kravet om dokumentation af tyskkundskaber er objektivt og forskelsbehandler sagsøgeren på grund af hans »etniske tilhørsforhold«.

### **De væsentligste argumenter, der anføres af hovedsagens parter**

- 5 Sagsøgeren har gjort gældende, at oöWFG's § 6, stk. 9, nr. 3, og stk. 11, stiller ham dårligere på grund af hans etniske tilhørsforhold, uden at dette er objektivt begrundet. Desuden er boligstøtten en central ydelse som omhandlet i artikel 11, stk. 4, i direktiv 2003/109.
- 6 Delstaten Oberösterreich er af den opfattelse, at der ikke foreligger forskelsbehandling på grund af etnisk tilhørsforhold, at kravet om tyskkundskaber er objektivt begrundet, og at boligstøtten ikke udgør en central ydelse som omhandlet i direktiv 2003/109/EF.

### **Kort fremstilling af begrundelsen for forelæggelsen**

#### *De præjudicielle spørgsmåls indbyrdes relation*

- 7 Det første og det andet spørgsmål bør besvares uafhængigt af hinanden. Såfremt boligstøtten skal anses for at være en central ydelse som omhandlet i artikel 11, stk. 4, i direktiv nr. 2003/109, skal den ud fra en EU-retlig betragtning tildeles sagsøgeren allerede af denne grund, uafhængigt af, om der også foreligger forskelsbehandling. Ud over den mistede boligstøtte kræver sagsøgeren imidlertid også erstatning for den ikke-økonomiske skade, som han har lidt på grund af forskelsbehandlingen på grund af hans etniske tilhørsforhold.
- 8 Såfremt boligstøtten ikke skal anses for at være en central ydelse som omhandlet i artikel 11, stk. 4, i direktiv 2003/109, er det alligevel tænkeligt, at bestemmelsen i oöWFG's § 6, stk. 9 og 11, udgør en ulovlig forskelsbehandling som omhandlet i direktiv 2000/43 eller en tilsidesættelse af chartret om grundlæggende rettigheder. Den forelæggende ret lægger til grund, at delstaten Oberösterreich, når den gør brug af undtagelsen i artikel 11, stk. 4, i direktiv 2003/109, ved udformningen af en sådan bestemmelse skal overholde andre EU-retlige bestemmelser såsom direktiv 2000/43 og chartret om grundlæggende rettigheder, og ikke må anvende kriterier, der er udtryk for forskelsbehandling i denne forbindelse. I femte betragtning til direktiv 2003/109 fastholdes det udtrykkeligt, at medlemsstaterne bør gennemføre dette direktiv bl.a. uden forskelsbehandling på grund af race, farve, etnisk eller social oprindelse, genetiske anlæg eller sprog. Spørgsmålet om, hvorvidt oöWFG's § 6, stk. 9 og 11, udgør en tilsidesættelse af direktiv 2000/43 eller chartret om grundlæggende rettigheder, skal derfor efter den forelæggende rets opfattelse også prøves uafhængigt af artikel 11 i direktiv 2003/109.
- 9 For så vidt angår forholdet mellem direktiv 2000/43 og chartret om grundlæggende rettigheder lægger den forelæggende ret til grund, at Domstolen i første linje bedømmer forskelsbehandling, der er omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 2000/43, i henhold til dette direktiv, og kun tyr til chartret om grundlæggende rettigheder, hvis den konkluderer, at hovedsagens faktiske omstændigheder ikke er omfattet af en afledt retsakt, som konkretiserer forbuddet

mod forskelsbehandling i henhold til chartret om grundlæggende rettigheder (jf. f.eks. Domstolens dom C-555/07, Küçükdeveci).

- 10 I den foreliggende sag er det tænkeligt, at direktiv 2000/43 navnlig på grund af direktivets artikel 3, stk. 2, ikke finder anvendelse. Dette ville dog efter den forelæggende rets opfattelse ikke nødvendigvis betyde, at der heller ikke foreligger en forskelsbehandling, som er forbudt i henhold til chartret om grundlæggende rettigheder, bl.a. fordi chartret om grundlæggende rettigheder ikke indeholder en undtagelsesbestemmelse, som svarer til artikel 3, stk. 2, i direktiv 2000/43. For så vidt angår artikel 3, stk. 2, i direktiv 2000/43 opstår bl.a. spørgsmålet, om denne bestemmelse virkelig undtager indirekte forskelsbehandling på grund af etnisk tilhørsforhold (via tilknytning til kriteriet om statsborgerskab) fra direktivets anvendelsesområde, som ellers ville være omfattet af direktivet, eller om der i de tilfælde, der er nævnt i direktivets artikel 3, stk. 2, som udgangspunkt ikke kan foreligge en indirekte forskelsbehandling på grund af etnisk tilhørsforhold, og denne bestemmelse derfor skal forstås som en ren præcisering.
- 11 Efter den forelæggende rets opfattelse er det desuden muligt, at oöWFG's § 6, stk. 9 og 11, er i strid med EU-retten på grund af tilsidesættelse af chartret om grundlæggende rettigheder, selv om hverken direktiv 2003/109 eller direktiv 2000/43 er til hinder for denne bestemmelse, især da disse direktiver ikke kan begrænse rækkevidden af forbud mod forskelsbehandling i henhold til chartret om grundlæggende rettigheder (jf. f.eks. generaladvokat Kokotts forslag til afgørelse i sag C-236/09, Test-Achats, punkt 29 og 30).

***Begrebet »centrale ydelser« som omhandlet i artikel 11, stk. 4, i direktiv 2003/109***

- 12 Udvalget for boliger, byggeri og naturbeskyttelse i Oberösterreichs parlament er af den opfattelse, at boligstøtten ikke udgør en central ydelse inden for social bistand som omhandlet i artikel 11, stk. 4, i direktiv 2003/109. Dette direktivs krav vedrørende centrale ydelser dækkes af oöBMSG. Ved en lovændring i 2013 blev det bl.a. fastsat, at tredjelandstatsborgere i de sidste fem år skulle opfylde visse krav til minimumsindkomst, hvilket ikke gjaldt for østrigske statsborgere og personer, der er ligestillet med disse. Dette udvalg gav dermed efter den forelæggende rets opfattelse udtryk for, at Oberösterreichs parlament vil gøre brug af undtagelsen i henhold til artikel 11, stk. 4, i direktiv 2003/109. Tredjelandstatsborgere (herunder tredjelandstatsborgere med status som fastboende udlænding) blev imidlertid ikke generelt udelukket fra boligstøtten, men der blev opstillet supplerende betingelser for disse personer.
- 13 Domstolen har behandlet begrebet »centrale ydelser« i sag C-571/10, Kamberaj, vedrørende boligstøtte i Sydtyrol. Herom anførte Domstolen, at dette begreb omfatter sociale sikringsydelser eller social beskyttelse, som bidrager til at sætte den enkelte i stand til at opfylde sine grundlæggende behov, såsom kost, bolig og sundhed (præmis 91). På dette grundlag udviklede den under henvisning til artikel

34 i chartret om grundlæggende rettigheder kriterier for, hvordan den nationale domstol skulle bedømme klassificeringen af boligstøtte som en central ydelse i den videre procedure. I denne forbindelse anså Domstolen formålet med støtten, dens størrelse, betingelserne for tildeling og denne støttes placering i det italienske system med social bistand for relevante (præmis 92).

- 14 Den forelæggende finder ikke anvendelsen af disse principper på Oberösterreichs boligstøtte entydig. Boligstøttens formål er at forhindre urimelige belastninger som følge af boligudgifter. Ud fra sin størrelse og betingelserne for tildelingen drejer det sig om et tilskud til boligudgifterne, som bl.a. afhænger af indkomst, antal personer i husholdningen og boligens størrelse, og som er begrænset til maksimalt 300 EUR. Formålet med boligstøtten er ikke at dække en støttemodtagers boligudgifter fuldstændigt; i stedet dækker den typisk en del af boligudgifterne, så personer med lav indkomst ikke skal bruge en alt for stor del af deres indkomst på en passende bolig.
- 15 Minimumssikringen i henhold til oöBMSG (i den relevante affattelse) skal derimod generelt give personer i sociale nødsituationer mulighed for et menneskeværdigt liv, inklusive boligbehovet. Den er knyttet til betydeligt strengere betingelser end boligstøtten og kan tildeles personer uden indkomst eller med en meget lille indkomst. Den forudsætter i denne forbindelse en langt højere grad af socialt behov. Derfor kan personer med en indkomst, som ganske vist er lille, men som principielt – i forhold til betingelserne for minimumssikringen – sikrer eksistensen, modtage boligstøtte, men modtager ikke ydelser fra minimumssikringen. I visse tilfælde er det muligt at modtage såvel boligstøtte som minimumssikring (eventuelt med en delvis modregning). Målgrupperne for disse to sociale ydelser er imidlertid ikke identiske.
- 16 Især på baggrund af denne lovgivningsteknik er spørgsmålet for den forelæggende ret, om (og i givet fald afhængigt af hvilke yderligere omstændigheder) det kun er ydelser i henhold til oöBMSG, der skal anses for at være centrale ydelser som omhandlet i artikel 11, stk. 4, i direktiv 2003/109, eller om dette også gælder for boligstøtten i henhold til oöWFG, idet også denne tjener til at afbøde urimelige belastninger som følge af boligudgifter, selv om den til forskel fra minimumssikringen ikke forudsætter, at den pågældende befinder sig i en social nødsituation.

***Forskelsbehandling på grund af »race eller etnisk oprindelse« som omhandlet i direktiv 2000/43***

- 17 oöADG gennemfører direktiv 2000/43, idet denne lov i stedet for udtrykket »race eller etnisk oprindelse« taler om »etnisk tilhørsforhold«. Dette begreb skal imidlertid principielt tillægges samme betydning som de EU-retlige begreber »race eller etnisk oprindelse«.
- 18 Forskelsbehandling på basis af kriteriet om tredjelandsstatsborgerskab er efter den forelæggende rets forståelse på grund af artikel 3, stk. 2, i direktiv 2000/43 i sig

selv principielt ikke omfattet af dette direktiv (Domstolens dom i sag C-571/10, Kamberaj, navnlig præmis 48-50, og sag C-668/15, Jyske Finans).

- 19 Spørgsmålet er imidlertid, om der i en tilknytning til statsborgerskabet under visse betingelser alligevel kan ligge en indirekte forskelsbehandling på grund af den etniske oprindelse. Set fra den forelæggende rets synspunkt er det nemlig tænkeligt, at man ved at relatere til statsborgerskabet som formelt kriterium indirekte kan forfølge mål, som kan anses for at være en indirekte forskelsbehandling på grund af den etniske oprindelse.
- 20 Den forelæggende ret skal i den foreliggende sag behandle en bestemmelse, som ikke kun sonderer på basis af kriteriet om tredjelandsstatsborgerskab, men i relation hertil fastsætter et krav om tyskkundskaber på et vist niveau, som kun kan dokumenteres på bestemte, nærmere regulerede måder (oöWFG's § 6, stk. 9 og 11). Efter den forelæggende rets opfattelse er det ikke entydigt, hvordan et sådant tilfælde skal klassificeres, især henset til direktivets anvendelsesområde og undtagelsesbestemmelsen i henhold til artikel 3, stk. 2, i direktiv 2000/43.
- 21 I tilfælde af, at oöWFG's § 6, stk. 9 og 11, skal prøves med hensyn til en indirekte eller »skjult« forskelsbehandling, skal den objektive begrundelse for denne bestemmelse som omhandlet i artikel 2, stk. 2, litra b), i direktiv 2000/43 undersøges. Målsætningen for oöWFG's § 6, stk. 9 og 11, var en mere restriktiv adgang for tredjelandsstatsborgere til boligstøtte, idet argumentet for kravet om tyskkundskaber i det væsentlige var, at disse er vigtige for integrationen i samfundet.
- 22 Efter den forelæggende rets opfattelse er det værd at diskutere, om det foreliggende krav om et bevis for tyskkundskaber for at modtage boligstøtte – navnlig i den udformning, der er valgt i det konkrete tilfælde – kan anses for at være objektivt begrundet. For det første kan det anses for tvivlsomt, om sprogkravet er nødvendigt oven i de øvrige betingelser i oöWFG, ifølge hvilke tredjelandsstatsborgere i forvejen kun kan få boligstøtte, hvis de har boet i Østrig i mindst fem år og som regel har været erhvervsaktive igennem længere tid. For det andet kan et supplerende krav om dokumentation for tyskkundskaber anses for betænkeligt netop i forbindelse med tredjelandsstatsborgere med status som fastboende udlænding som omhandlet i direktiv 2003/109, idet disse personer i forvejen allerede har skullet opfylde forskellige integrationsrelaterede betingelser i henhold til den østrigske Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz (etablerings- og opholdslov) for at opnå denne status (jf. fra et EU-retligt synspunkt artikel 5, stk. 2, i direktiv 2003/109). Desuden kan der også rejses tvivl om, hvorfor de nødvendige, relativt beskedne tyskkundskaber kun kan dokumenteres ved hjælp af de specifikke, formelle beviser, som er fastsat i loven.

### ***Bestemmelser i chartret om grundlæggende rettigheder***

- 23 I tilfælde af, at Domstolen er af den opfattelse, at direktiv 2000/43 navnlig på grund af dets artikel 3, stk. 2, ikke finder anvendelse på de faktiske

omstændigheder i hovedsagen, opstår der for den forelæggende ret det spørgsmål, om bestemmelsen i oöWFG's § 6, stk. 9 og 11, skal måles i forhold til chartret om grundlæggende rettigheder. Dette skal i henhold til artikel 51, stk. 1, i chartret om grundlæggende rettigheder respekteres ved gennemførelsen af EU-retten. I betragtning af retspraksis vedrørende anvendelsesområdet for chartret om grundlæggende rettigheder anser den forelæggende ret det for nærliggende, at en bestemmelse som oöWFG's § 6, stk. 9 og 11, kun må udformes under hensyntagen til bestemmelserne i chartret om grundlæggende rettigheder. Anvendelsesområdet for chartret om grundlæggende rettigheder kan bl.a. være åbnet, fordi der findes EU-retlige bestemmelser for, hvornår tredjelandsstatsborgere med status som fastboende udlænding skal tildeles sociale ydelser, og de relevante bestemmelser i hovedsagen kan anses for at være en udformning af disse principper (jf. også femte betragtning til direktiv 2003/109).

- 24 Artikel 21 i chartret om grundlæggende rettigheder indeholder bl.a. et forbud mod forskelsbehandling på grund af etnisk oprindelse. En begrænsning af rettighederne i henhold til chartret om grundlæggende rettigheder skal være fastlagt i lovgivningen, skal respektere disse rettigheders væsentligste indhold og kan under iagttagelse af proportionalitetsprincippet kun indføres, såfremt den er nødvendig og faktisk svarer til mål af almen interesse, der er anerkendt af Unionen, eller et behov for beskyttelse af andres rettigheder og friheder (artikel 52, stk. 1, i chartret om grundlæggende rettigheder).
- 25 For så vidt angår den forelæggende rets overvejelser med hensyn til, om oöWFG's § 6, stk. 9 og 11, er objektivt begrundet, henvises til bemærkningerne vedrørende direktiv 2000/43. Disse kan overføres tilsvarende til prøvelsen af proportionaliteten i henhold til artikel 52, stk. 1, i chartret om grundlæggende rettigheder.