

Kohtuasi C-94/20**Eelotsusetaotluse kokkuvõte vastavalt Euroopa Kohtu kodukorra artikli 98 lõikele 1****Saabumise kuupäev:**

25. veebruar 2020

Eelotsusetaotluse esitanud kohus:

Landesgericht Linz (liidumaa kohus Linzis, Austria)

Eelotsusetaotluse kuupäev:

6. veebruar 2020

Kaebaja ja vastustaja apellatsioonimenetluses

KV

Vastustaja ja apellant

Land Oberösterreich

Põhikohtuasja ese

Pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanikele sotsiaalabi korras eluasemetoetuse andmine üksnes pärast saksa keele põhiteadmiste tõendamist – Kooskõla liidu õigusega – Diskrimineerimine rassilise või etnilise päritolu alusel

Eelotsusetaotluse ese ja õiguslik alus

Liidu õiguse tõlgendamine; ELTL artikkel 267

Eelotsuse küsimused

1. Kas direktiivi 2003/109/EÜ artiklit 11 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus sellised liikmesriigi õigusnormid nagu Ülem-Austria liidumaa elamuehituse edendamise seaduse (Oberösterreichisches Wohnbauförderungsgesetz, edaspidi „öWFG“) § 6 lõiked 9 ja 11, mis näevad ette, et liidu kodanikele, EMP riigi kodanikele ja nende pereliikmetele direktiivi 2004/38/EÜ tähenduses antakse sotsiaaltoetusena

- eluasemetoetust, ilma et nad peaksid tõendama oma keeleoskust, aga pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanikelt direktiivi 2003/109/EÜ tähenduses nõutakse seevastu saksa keele põhiteadmiste tõendamist teataval kindlal viisil, kui kõnealuse eluasemetoetuse eesmärk on leevendada eluasemekuludest tingitud ebaõiglast koormust, kuigi sotsiaalselt abitus olukorras olevatele isikutele tagatakse elatusmiinimum (sealhulgas eluase) ka täiendava sotsiaaltoetuse kaudu (vajadusepõhine vältimatu sotsiaalabi Ülem-Austria liidumaa vältimatu sotsiaalabi seaduse (Oberösterreichisches Mindestsicherungsgesetz) alusel)?
2. Kas direktiivi 2000/43/EÜ artiklis 2 sätestatud „rassilisel või etnilisel päritolul“ põhineva „otsese või kaudse diskrimineerimise“ keeldu tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus sellised liikmesriigi õigusnormid nagu oõWFG § 6 lõiked 9 ja 11, mis näevad ette liidu kodanikele, EMP riigi kodanikele ja nende pereliikmetele direktiivi 2004/38/EÜ tähenduses sotsiaaltoetuse andmise (eluasemetoetus oõWFG alusel), ilma et nad peaksid tõendama oma keeleoskust, kuid kolmandate riikide kodanikelt (sealhulgas pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanikelt direktiivi 2003/109/EÜ tähenduses) nõutakse saksa keele põhiteadmiste tõendamist teataval kindlal viisil?
3. Kui teisele küsimusele tuleb vastata eitavalt:
- Kas põhiõiguste harta artiklis 21 sätestatud etnilise päritolu alusel diskrimineerimise keeldu tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus sellised liikmesriigi õigusnormid nagu oõWFG § 6 lõiked 9 ja 11, mis näevad ette liidu kodanikele, EMP riigi kodanikele ja nende pereliikmetele direktiivi 2004/38/EÜ tähenduses sotsiaaltoetuse andmise (eluasemetoetus oõWFG alusel), ilma et nad peaksid tõendama oma keeleoskust, kuid kolmandate riikide kodanikelt (sealhulgas pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanikelt direktiivi 2003/109/EÜ tähenduses) nõutakse saksa keele põhiteadmiste tõendamist teataval kindlal viisil?

Viidatud ühenduse õiguse sätted

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta direktiiv 2004/38/EÜ, mis käsitleb Euroopa Liidu kodanike ja nende pereliikmete õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil ning millega muudetakse määrust (EMÜ) nr 1612/68 ja tunnistatakse kehtetuks direktiivid 64/221/EMÜ, 68/360/EMÜ, 72/194/EMÜ, 73/148/EMÜ, 75/34/EMÜ, 75/35/EMÜ, 90/364/EMÜ, 90/365/EMÜ ja 93/96/EMÜ (ELT 2004, L 158, lk 77; ELT eriväljaanne 05/05, lk 46; edaspidi „direktiiv 2004/38“)

Nõukogu 25. novembri 2003. aasta direktiiv 2003/109/EÜ pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike staatuse kohta (ELT 2004, L 16, lk 44; ELT eriväljaanne 19/06, lk 272; edaspidi „direktiiv 2003/109“), eelkõige artikkel 11

Nõukogu 29. juuni 2000. aasta direktiiv 2000/43/EÜ, millega rakendatakse võrdse kohtlemise põhimõtte sõltumata isikute rassilisest või etnilisest päritolust (EÜT 2000, L 180, lk 22; ELT eriväljaanne 20/01, lk 23; edaspidi „direktiiv 2000/43“), eelkõige artiklid 1–3

Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi „põhiõiguste harta“ või „harta“), eelkõige artiklid 21, 34, 51 ja 52

Viidatud liikmesriigi õiguse sätted

Ülem-Austria liidumaa elamuehituse edendamise seadus (Oberösterreichisches Wohnbauförderungsgesetz, edaspidi „oöWFG“), eelkõige § 6 lõige 9 ning §-d 11, 23 ja 24

Ülem-Austria liidumaa võrdse kohtlemise seadus (Oberösterreichisches Antidiskriminierungsgesetz, edaspidi „oöADG“), eelkõige §-d 1–4 ja 8

Ülem-Austria liidumaa eluasemetoetuste määrus (Oberösterreichische Wohnbeihilfen-Verordnung), eelkõige §-d 2–4

Ülem-Austria liidumaa vältimatu sotsiaalabi seadus (Oberösterreichisches Mindestsicherungsgesetz, edaspidi „oöBMSG“), eelkõige §-d 1, 4, 5, 6, 7, 8 ja 13

Asjaolude ja menetluse lühikokkuvõte

- 1 Kaebaja on 1981. aastal sündinud Türgi kodanik, kes elab alates 1997. aastast Austrias ja on „pikaajalisest elanikust kolmanda riigi kodanik“ direktiivi 2003/109 tähenduses. Ta elab koos oma abikaasa ja kolme lapsega Land Oberösterreichi (Ülem-Austria liidumaa) territooriumil ning sai kuni 2017. aasta lõpuni oöWFG alusel eluasemetoetust. Alates 1. jaanuarist 2018 peavad kolmandate riikide kodanikud – erinevalt liidu kodanikest, EMP riikide kodanikest ja nende pereliikmetest direktiivi 2004/38 tähenduses – eluasemetoetuse saamiseks oöWFG § 6 lõike 9 punkti 3 ja lõike 11 kohaselt tõendama saksa keele põhiteadmiste olemasolu. Kaebaja valdab saksa keelt nõutud tasemel, kuid tal puudub ettenähtud ametlik tõend, mistõttu jäeti tema eluasemetoetuse taotlus rahuldamata. Ta vastab kõigile teistele tingimustele ja saaks eluasemetoetust, kui ta oleks EMP kodanik.
- 2 Kaebaja nõuab Land Oberösterreichilt kahjuhüvitist alates 2018. aasta jaanuarist kuni sama aasta novembrini saamata jäänud eluasemetoetuse summa ulatuses, s.o 281,54 eurot kuus, millele lisandub 1000 euro suurune mittevaralise kahju hüvitis. Oma nõude põhjenduseks tugineb ta oöADG §-le 8.
- 3 Esimese astme kohus rahuldab hagi tervikuna. Land Oberösterreich esitas selle otsuse peale eelotsusetaotluse esitanud kohtule apellatsioonkaebuse.
- 4 Esimese astme kohus leidis, et eluasemetoetus on põhitoetus direktiivi 2003/109 artikli 11 lõike 4 tähenduses. Ta jõudis ka järeldusele, et saksa keele oskuse

tõendamise nõue ei ole objektiivne ja et see diskrimineerib kaebajat tema „etnilise kuuluvuse“ tõttu.

Põhikohtuasja poolte peamised argumendid

- 5 Kaebaja väitis, et oöWFG § 6 lõike 9 punkt 3 ja lõige 11 seavad ta tema etnilise kuuluvuse tõttu ilma igasuguse objektiivse põhjendusega ebasoodsamasse olukorda. Lisaks on eluasemetoetus põhitoetus direktiivi 2003/109 artikli 11 lõike 4 tähenduses.
- 6 Land Oberösterreich on seisukohal, et erinevat kohtlemist etnilise kuuluvuse alusel ei esine, et saksa keele oskuse nõue on objektiivselt põhjendatud ja et eluasemetoetus ei ole põhitoetus direktiivi 2003/109 tähenduses.

Eelotsusetaotluse põhjenduse lühikokkuvõte

Eelotsuse küsimuste omavaheline seos

- 7 Esimesele ja teisele küsimusele tuleb vastata eraldi. Kui eluasemetoetus on põhitoetus direktiivi 2003/109 artikli 11 lõike 4 tähenduses, siis on kaebajal liidu õiguse kohaselt õigus seda igal juhul saada olenemata sellest, kas tegemist on diskrimineerimisega või mitte. Lisaks saamata jäänud eluasemetoetuse hüvitamisele nõuab kaebaja aga ka mittevaralise kahju hüvitamist diskrimineerimise eest tema etnilise kuuluvuse alusel.
- 8 Kui eluasemetoetus ei ole põhitoetus direktiivi 2003/109 artikli 11 lõike 4 tähenduses, on siiski mõeldav, et oöWFG § 6 lõigetes 9 ja 11 sätestatu põhjustab keelatud diskrimineerimist direktiivi 2000/43 tähenduses või et see on vastuolus põhiõiguste hartaga. Eelotsusetaotluse esitanud kohus lähtub sellest, et kui Land Oberösterreich kohaldab direktiivi 2003/109 artikli 11 lõikes 4 ette nähtud erandit, peab ta õigusnormide kehtestamisel järgima muid liidu õiguse nõudeid, nagu direktiiv 2000/43 ja põhiõiguste harta, ega või rakendada diskrimineerivaid kriteeriume. Direktiivi 2003/109 põhjenduses 5 märgitakse selgelt, et liikmesriigid peaksid direktiivi sätteid rakendama, diskrimineerimata rassi, nahavärvi, rahvuse või ühiskondliku päritolu, geneetiliste eripärade või keeleoskuse põhjal. OöWFG § 6 lõigete 9 ja 11 vastuolu direktiiviga 2000/43 või põhiõiguste hartaga tuleb eelotsusetaotluse esitanud kohtu hinnangul seetõttu analüüsida sõltumatult direktiivi 2003/109 artiklist 11.
- 9 Direktiivi 2000/43 ja põhiõiguste harta omavahelise seose puhul lähtub eelotsusetaotluse esitanud kohus sellest, et Euroopa Kohus hindab direktiivi 2000/43 kohaldamisalasse kuuluvat diskrimineerimist esimese võimalusena direktiivi alusel ning tugineb põhiõiguste hartale üksnes siis, kui leiab, et põhikohtuasja asjaolud ei kuulu sellise teisese õiguse akti kohaldamisalasse, milles on täpsustatud põhiõiguste hartas ette nähtud diskrimineerimiskeelde (vt näiteks Euroopa Kohtu otsus Küçükdeveci, C-555/07).

- 10 Käesoleval juhul on võimalik, et direktiiv 2000/43 ei ole kohaldatav eelkõige selle artikli 3 lõike 2 tõttu. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu hinnangul ei tähenda see veel tingimata seda, et ei esine ka põhiõiguste hartaga keelatud diskrimineerimist, eelkõige kuna põhiõiguste harta ei näe ette direktiivi 2000/43 artikli 3 lõikega 2 sarnast erandit. Seoses direktiivi 2000/43 artikli 3 lõikega 2 tekib muu hulgas küsimus, kas viidatud säte tõepoolest jätab direktiivi kohaldamisalast (seoses kodakondsuse kriteeriumiga) välja kaudse diskrimineerimise etnilise kuuluvuse alusel, mida see direktiiv muidu reguleeriks, või kas direktiivi artikli 3 lõikes 2 nimetatud juhtudel ei saagi esineda kaudset diskrimineerimist etnilise kuuluvuse alusel, mistõttu tuleb seda sätet käsitada pelgalt selgitavana.
- 11 Lisaks peab eelotsusetaotluse esitanud kohus võimalikuks, et oöWFG § 6 lõiked 9 ja 11 on põhiõiguste harta rikkumise tõttu liidu õigusega vastuolus, isegi kui need ei ole vastuolus direktiiviga 2003/109 ega direktiiviga 2000/43, sest viidatud direktiivid ei saa piirata hartas sätestatud diskrimineerimiskeeldude ulatust (vt näiteks kohtujurist Kokott'i ettepanek kohtuasjas Test-Achats, C-236/09, punktid 29 ja 30).

„Põhitoetused“ direktiivi 2003/109 artikli 11 lõike 4 tähenduses

- 12 Ausschuss für Wohnbau, Baurecht und Naturschutz des oberösterreichischen Landtags'i (Ülem-Austria liidumaa parlamendi elamumajanduse, ehitusõiguse ja looduskaitse komisjon) arvates ei ole eluasemetoetus sotsiaalabi põhitoetus direktiivi 2003/109 artikli 11 lõike 4 tähenduses. Selle direktiivi põhitoetustele esitatavad nõuded on hõlmatud oöBMSG-ga. 2013. aasta seadusemuudatusega nähti muu hulgas ette, et kolmandate riikide kodanikud peavad viimase viie aasta jooksul vastama teatavatele miinimumsissetuleku nõuetele, mis ei kehti Austria kodanike ja nendega võrdsustatud isikute suhtes. Eelotsusetaotluse esitanud kohus saab nimetatud komisjoni avaldusest aru nii, et Ülem-Austria liidumaa parlament soovib kasutada direktiivi 2003/109 artikli 11 lõikes 4 ette nähtud erandit. Kolmandate riikide kodanikke (sealhulgas pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanikke) ei jäetud siiski eluasemetoetuse saajate hulgast üldiselt välja, vaid neile kehtestati lisatingimused.
- 13 Euroopa Kohus käsitles põhitoetuste mõistet kohtuasjas Kamberaj (C-571/10) seoses Lõuna-Tirolis rakendatava eluasemetoetusega. Ta märkis, et kõnealune mõiste hõlmab sotsiaalabi või sotsiaalkaitse toetusi, mis aitavad üksikisikul rahuldada selliseid esmavajadusi nagu toit, eluase ja tervis (punkt 91). Selle põhjal ja tuginedes põhiõiguste harta artiklile 34 töötas ta välja kriteeriumid, mille alusel liikmesriigi kohtud saavad edaspidi hinnata, kas eluasemetoetust tuleb käsitada põhitoetusena. Euroopa Kohus pidas seejuures asjakohaseks toetuse eesmärgi, suurust, määramise tingimusi ja kohta Itaalia sotsiaabisüsteemis (punkt 92).
- 14 Eelotsusetaotluse esitanud kohtu arvates ei ole nende põhimõtete kohaldamine Ülem-Austrias rakendatavale eluasemetoetusele selge. Eluasemetoetuse eesmärk on leevendada eluasemekuludest tingitud ebaõiglast koormust. Toetuse summa ja selle andmise tingimused viitavad sellele, et toetus antakse eluasemekulude

kandmiseks ning see sõltub muu hulgas sissetulekust, leibkonna liikmete arvust ja eluaseme suurusest ning selle summa on kuni 300 eurot. Eluasemetoetus ei ole mõeldud toetusesaaja eluasemekulude täielikuks katmiseks, vaid see katab üldjuhul teatava osa eluasemekuludest, nii et väiksema sissetulekuga isikud ei peaks kulutama liiga suurt osa oma sissetulekust kohasele eluasemele.

- 15 Seevastu oöBMSG-s (kohaldatavas redaktsioonis) ette nähtud vältimatu sotsiaalabi tagamise eesmärk on üldiselt võimaldada sotsiaalselt abitusse olukorda sattunud isikutele inimväärne elu, mille hulka kuulub ka eluasemevajadus. Selle suhtes kehtivad oluliselt rangemad tingimused kui eluasemetoetuse puhul ning sellele on õigus isikutel, kellel ei ole sissetulekut või kellel on äärmiselt väike sissetulek. Vältimatu sotsiaalabi eeldab oluliselt suuremat sotsiaalset vajadust. Seega võivad eluasemetoetust saada väikese (kuid vältimatu sotsiaalabi määramisel aluseks võetavast toimetulekupiirist suurema) sissetulekuga isikud, kellele vältimatu sotsiaalabi korras toetust ei anta. Teatavatel juhtudel on võimalik saada korraga nii eluasemetoetust kui ka vältimatut sotsiaalabi (mille summasid võidakse vastastikku tasaarvestada). Nende kahe sotsiaaltoetuse sihtrühmad ei ole siiski samad.
- 16 Eelotsusetaotluse esitanud kohtul tekib eelkõige õigusnormide sellise ülesehituse põhjal küsimus, kas (ja kui jah, siis millistel täiendavatel asjaoludel) põhitoetusena direktiivi 2003/109 artikli 11 lõike 4 tähenduses tuleb käsitada ainult oöBMSG-ga ette nähtud toetusi või on see nii ka oöWFG alusel makstava eluasemetoetuse puhul, kuna ka selle eesmärk on leevendada eluasemekuludest tingitud ebaõiglast koormust, isegi kui erinevalt vältimatust sotsiaalabist ei eelda see huvitatud isiku sotsiaalselt abitud olukorda.

Diskrimineerimine „rassilise või etnilise päritolu“ alusel direktiivi 2000/43 tähenduses

- 17 Direktiiv 2000/43 võeti riigisisese õigusesse üle oöADG-ga, milles kasutatakse mõiste „rassilise või etnilise päritolu“ asemel mõistet „etniline kuuluvus“. Sellel mõistel peaks aga põhimõtteliselt olema sama tähendus mis liidu õiguse mõistel „rassiline või etniline päritolu“.
- 18 Eelotsusetaotluse esitanud kohus on seisukohal, et kolmanda riigi kodakondsuse kriteeriumil põhinev erinev kohtlemine ei kuulu direktiivi 2000/43 artikli 3 lõike 2 kohaselt põhimõtteliselt selle direktiivi kohaldamisalasse (Euroopa Kohtu otsus Kamberaj, C-571/10, eelkõige punktid 48–50, ning otsus Jyske Finans C-668/15).
- 19 Tekib siiski küsimus, kas sidumine kodakondsusega võib teatavatel tingimustel osutada kaudseks diskrimineerimiseks etnilise päritolu alusel. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu seisukohast oleks nimelt mõeldav järgida kodakondsuse formaalse kriteeriumi abil kaudselt eesmärke, mida võib pidada kaudseks diskrimineerimiseks etnilise päritolu alusel.

- 20 Käesoleval juhul tuleb eelotsusetaotluse esitanud kohtul hinnata sätteid, mis üksnes ei erista isikuid kolmanda riigi kodakondsuse kriteeriumi alusel, vaid näevad ette ka nõude osata teataval tasemel saksa keelt, mida saab tõendada üksnes täpsemalt sätestatud viisil (oöWFG § 6 lõiked 9 ja 11). Eelotsusetaotluse esitanud kohtu hinnangul ei ole sellise juhtumi kvalifitseerimine selge, arvestades eelkõige direktiivi kohaldamisala ja direktiivi 2000/43 artikli 3 lõikes 2 ette nähtud erandit.
- 21 Juhul kui oöWFG § 6 lõikeid 9 ja 11 tuleks analüüsida kaudse või „varjatud“ diskrimineerimise seisukohast, tuleks hinnata nende sätete objektiivset põhjendatust direktiivi 2000/43 artikli 2 lõike 2 punkti b tähenduses. OöWFG § 6 lõigete 9 ja 11 eesmärk oli piirata kolmandate riikide kodanike juurdepääsu eluasemetoetusele, nimetades konkreetselt saksa keele oskuse olulisust sotsiaalse kaasatuse seisukohast.
- 22 Eelotsusetaotluse esitanud kohtu hinnangul on vaieldav, kas eluasemetoetuse saamise eeldusena kehtestatud saksa keele oskuse tõendamise nõue (eelkõige käesoleval juhul valitud kujul) on objektiivselt põhjendatud. Ühest küljest on küsitav, kas keeleoskuse nõue on üldse vajalik lisaks muudele oöWFG-s sätestatud tingimustele, mille kohaselt saavadki kolmandate riikide kodanikud eluasemetoetust vaid siis, kui nad on elanud Austrias kauem kui viis aastat ja üldjuhul seal ka juba pikemat aega töötanud. Teisest küljest võib täiendav saksa keele oskuse tõendamise nõue olla probleemne just nimelt direktiivi 2003/109 mõistes pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike puhul, sest need isikud pidid selle staatuse saamiseks igal juhul juba vastama mitmesugustele Bundesgesetz über die Niederlassung und den Aufenthalt in Österreich'is (Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz, Austriasse elama asumist ja seal elamist käsitlev föderaalseadus) sätestatud lõimumisega seotud tingimustele (vt liidu õiguse seisukohast direktiivi 2003/109 artikli 5 lõige 2). Lisaks võiks kahtluse alla seada ka põhjused, miks nõutavat, küllaltki madalal tasemel saksa keele oskust saab tõendada üksnes seaduses ette nähtud konkreetsete ametlike tõenditega.

Põhiõiguste harta nõuded

- 23 Juhul kui Euroopa Kohus leiab, et direktiiv 2000/43 ei ole põhikohtuasja asjaoludel eelkõige selle artikli 3 lõike 2 alusel kohaldatav, soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas oöWFG § 6 lõikeid 9 ja 11 tuleb hinnata põhiõiguste hartast lähtudes. Vastavalt põhiõiguste harta artikli 51 lõikele 1 tuleb liidu õiguse rakendamisel järgida hartat. Arvestades põhiõiguste harta kohaldamisala käsitlevat kohtupraktikat, näib eelotsusetaotluse esitanud kohtu jaoks loomulik, et selliseid õigusnorme nagu oöWFG artikli 6 lõiked 9 ja 11 saab kehtestada üksnes harta nõudeid arvesse võttes. Harta võib olla kohaldatav muu hulgas põhjusel, et liidu õigus sisaldab sätteid pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanikele sotsiaalabi andmise korra kohta ning põhikohtuasjas käsitletavaid liikmesriigi õigusnorme võib pidada neid põhimõtteid rakendavateks (vt ka direktiivi 2003/109 põhjendus 5).

- 24 Põhiõiguste harta artikkel 21 keelab muu hulgas igasuguse diskrimineerimise etnilise päritolu alusel. Hartaga tunnustatud õiguste ja vabaduste teostamist tohib piirata ainult seadusega ning arvestades nimetatud õiguste ja vabaduste olemust. Proportsionaalsuse põhimõtte kohaselt võib piiranguid seada üksnes juhul, kui need on vajalikud ning vastavad tegelikult liidu poolt tunnustatud üldist huvi pakkuvatele eesmärkidele või kui on vaja kaitsta teiste isikute õigusi ja vabadusi (harta artikli 52 lõige 1).
- 25 Seoses eelotsusetaotluse esitanud kohtu kaalutlustega oöWFG § 6 lõigete 9 ja 11 objektiivse põhjendatuse kohta viidatakse direktiivi 2000/43 kohta esitatud seisukohtadele. Neid võib kohaldada *mutatis mutandis* põhiõiguste harta artikli 52 lõikes 1 ette nähtud proportsionaalsuse põhimõtte järgimise hindamisel.