

Predmet C-94/20**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 98. stavka 1.
Poslovnika Suda****Datum podnošenja:**

25. veljače 2020.

Sud koji je uputio zahtjev:

Landesgericht Linz (Austrija)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

6. veljače 2020.

Tužitelj i druga stranka u žalbenom postupku:

KV

Tuženik i žalitelj:

Land Oberösterreich

Predmet glavnog postupka

Socijalno davanje u obliku potpore za stanovanje za državljane trećih zemlja s dugotrajnim boravištem tek nakon prilaganja dokaza o osnovnom znanju njemačkog jezika – Usklađenost s pravom Unije – Diskriminacija na temelju rasnog ili etičnog podrijetla

Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku

Tumačenje prava Unije, članak 267. UFEU-a

Prethodna pitanja

1. Treba li članak 11. Direktive 2003/109/EZ tumačiti na način da mu se protivi nacionalni propis poput onog iz članka 6. stavka 9. i članka 6. stavka 11. oberösterreichisches Wohnbauförderungsgesetz (Zakon Gornje Austrije o poticanju stambene izgradnje, u daljnjem tekstu: oöWFG) u skladu s kojim građani Unije, državljani države članice EGP-a i članovi

obitelji u smislu Direktive 2004/38/EZ ostvaruju pravo na socijalno davanje u obliku potpore za stanovanje a da ne moraju dokazati znanje jezika, dok se od državljana trećih zemalja s dugotrajnim boravištem u smislu Direktive 2003/109/EZ zahtijeva da na određeni način dokažu osnovno znanje njemačkog jezika, ako je cilj te potpore za stanovanje smanjiti pretjerana opterećenja uzrokovana troškovima stanovanja, dok se egzistencijalni minimum (uključujući potrebe stanovanja) osobama koje se nalaze u stanju socijalne krize osigurava i putem jednog drugog socijalnog davanja (osiguranje minimalnih životnih sredstava u skladu s oberösterreichisches Mindestsicherungsgesetzom (Zakon Gornje Austrije o osiguranju minimalnih životnih sredstava))?

2. Treba li zabranu „izravne ili neizravne diskriminacije” na temelju „rasnog ili etničkog podrijetla” u skladu s člankom 2. Direktive 2000/43/EG tumačiti na način da joj se protivi nacionalni propis poput onog iz članka 6. stavka 9. i članka 6. stavka 11. oöWFG-a u skladu s kojim građani Unije, državljani države članice EGP-a i članovi obitelji u smislu Direktive 2004/38/EZ ostvaruju pravo na socijalno davanje (potpora za stanovanje u skladu s oöWFG-om) a da ne moraju dokazati znanje jezika, dok se zahtijeva da državljani trećih zemalja (uključujući državljane trećih zemalja s dugotrajnim boravištem u smislu Direktive 2003/109/EZ) na određeni način dokažu osnovno znanje njemačkog jezika?
3. U slučaju niječnog odgovora na drugo pitanje:

Treba li zabranu diskriminacije na temelju etničkog podrijetla u skladu s člankom 21. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja) tumačiti na način da joj se protivi nacionalni propis poput onog iz članka 6. stavka 9. i članka 6. stavka 11. oöWFG-a u skladu s kojim građani Unije, državljani države članice EGP-a i članovi obitelji u smislu Direktive 2004/38/EZ ostvaruju pravo na socijalno davanje (potpora za stanovanje u skladu s oöWFG-om) u smislu Direktive 2004/38/EZ a da ne moraju dokazati znanje jezika, dok se zahtijeva da državljani trećih zemalja (uključujući državljane trećih zemalja s dugotrajnim boravištem u smislu Direktive 2003/109/EZ) na određeni način dokažu osnovno znanje njemačkog jezika?

Navedene odredbe prava Zajednice

Direktiva 2004/38/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o pravu građana Unije i članova njihovih obitelji slobodno se kretati i boraviti na državnom području država članica, o izmjeni Uredbe (EEZ) br. 1612/68 i stavljaju izvan snage direktiva 64/221/EEZ, 68/360/EEZ, 72/194/EEZ, 73/148/EEZ, 75/34/EEZ, 75/35/EEZ, 90/364/EEZ, 90/365/EEZ i 93/96/EEZ,

Direktiva Vijeća 2003/109/EZ od 25. studenoga 2003. o statusu državljana trećih zemalja s dugotrajnim boravištem, osobito članak 11.,

Direktiva Vijeća 2000/43/EZ od 29. lipnja 2000. o provedbi načela jednakog postupanja prema osobama bez obzira na njihovo rasno ili etničko podrijetlo, osobito članci 1. do 3.,

Povelja Europske unije o temeljnim pravima, osobito članci 21., 34., 51. i 52.

Navedene nacionalne odredbe

Oberösterreichisches Wohnbauförderungsgesetz (Zakon Gornje Austrije o poticanju stanogradnje, u daljnjem tekstu: oöWFG), osobito članak 6. stavak 9. i članci 11., 23. i 24.,

Oberösterreichisches Antidiskriminierungsgesetz (Zakon Gornje Austrije o borbi protiv diskriminacije, u daljnjem tekstu: oöADG), članci 1. do 4. i članak 8.,

Oberösterreichische Wohnbeihilfen-Verordnung (Uredba Gornje Austrije o potporama za stanovanje), osobito članci 2. do 4.,

Oberösterreichisches Mindestsicherungsgesetz (Zakon Gornje Austrije o osiguranju minimalnih životnih sredstava; u daljnjem tekstu: oöBMSG), osobito članci 1., 4., 5., 6., 7., 8. i 13.

Kratki prikaz činjenica i postupka

- 1 Tužitelj, koji je turski državljanin rođen 1981., od 1997. živi u Austriji te je, u smislu Direktive 2003/109, „državljanin treće zemlje s dugotrajnim boravištem”. Živi sa suprugom i troje djece u saveznoj zemlji Gornjoj Austriji te je do kraja 2017. primao potporu za stanovanje u skladu s oöWFG-om. U skladu s člankom 6. stavkom 9. točkom 3. i člankom 6. stavkom 11. oöWFG-a, od 1. siječnja 2018. se u pogledu primanja potpore za stanovanje zahtijeva da državljani trećih zemalja, za razliku od građana Unije, pripadnika države EGP-a i članova obitelji u smislu Direktive 2004/38/EZ, dostave dokaz o određenom osnovnom znanju njemačkog jezika. Tužitelj vlada njemačkim jezikom na potrebnoj razini, ali ne raspolaže ni jednim od predviđenih formalnih dokaza, zbog čega je njegov zahtjev za potporu za stanovanje odbijen. On ispunjava sve druge preduvjete te bi primio potporu za stanovanje da je građanin EGP-a.
- 2 Tužitelj zahtijeva da mu savezna zemlja Gornja Austrija isplati nadoknadu štete u iznosu izgubljene potpore za stanovanje od siječnja do studenoga 2018., odnosno iznosa od 281,54 eura mjesečno uvećanog za naknadu neimovinske štete iznosa od 1000 eura. Taj zahtjev temelji na članku 8. oöADG-a.
- 3 Prvostupanjski sud je u cijelosti prihvatio tužbeni zahtjev. Savezna zemlja Gornja Austrija protiv toga je uložila žalbu sudu koji je uputio zahtjev.
- 4 Prvostupanjski sud smatrao je da je potpora za stanovanje osnovni oblik pomoći u smislu članka 11. stavka 4. Direktive 2003/109. K tomu, taj je sud pretpostavio da

je zahtijevanje dokaza o znanju njemačkog jezika bespredmetno i da se time tužitelja diskriminira na temelju njegove „etničke pripadnosti”.

Glavni argumenti stranaka glavnog postupka

- 5 Tužitelj je naveo da ga se člankom 6. stavkom 9. točkom 3. i člankom 6. stavkom 11. oöWFG-a dovodi u nepovoljan položaj na temelju njegove etničke pripadnosti a da za to ne postoji objektivno opravdanje. Osim toga, potpora za stanovanje je osnovni oblik pomoći u smislu članka 11. stavka 4. Direktive 2003/109.
- 6 Savezna zemlja Gornja Austrija smatra da ne postoji razlika u postupanju na temelju etničke pripadnosti, da je zahtjev o dokazu poznavanja njemačkog jezika objektivno opravdan i da potpora za stanovanje nije osnovni oblik pomoći u smislu Direktive 2003/109/EZ.

Kratki pregled obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku

Odnos između prethodnih pitanja

- 7 Na prvo i drugo pitanje valja odgovoriti zasebno. Ako se potpora za stanovanje treba smatrati osnovnim oblikom pomoći u smislu članka 11. stavka 4. Direktive 2003/109, ona se, na temelju prava Unije, već iz tog razloga treba odobriti tužitelju, neovisno o tome je li riječ o diskriminaciji. Međutim, tužitelj osim izgubljene potpore za stanovanje zahtijeva i naknadu nematerijalne štete zbog diskriminacije na temelju njegove etničke pripadnosti.
- 8 Ako potporu za stanovanje ne treba smatrati osnovnim oblikom pomoći u smislu članka 11. stavka 4. Direktive 2003/109, ipak je moguće da propis naveden u članku 6. stavku 9. i članku 6. stavku 11. oöWFG-a predstavlja nedopuštenu diskriminaciju u smislu Direktive 2000/43 ili da se protivi Povelji. Sud koji je uputio zahtjev smatra da savezna zemlja Gornja Austrija prilikom uređenja takvog propisa, ako primjenjuje iznimku predviđenu člankom 11. stavkom 4. Direktive 2003/109, treba poštovati druge zahtjeve prava Unije kao što su Direktiva 2000/43 i Povelja te pritom ne smije primjenjivati diskriminirajuće kriterije. U uvodnoj izjavi 5. Direktive 2003/109 izričito se navodi da bi države članice trebale provoditi odredbe te direktive, među ostalim, bez diskriminacije na temelju rase, boje kože, etničkog ili socijalnog podrijetla, genetičkih karakteristika ili jezika. Stoga se povreda Direktive 2000/43 i Povelje člankom 6. stavkom 9. i člankom 6. stavkom 11. oöWFG-a prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev može ispitati neovisno o članku 11. Direktive 2003/109.
- 9 U pogledu odnosa Direktive 2000/43 i Povelje, sud koji je uputio zahtjeva smatra da Sud diskriminaciju koja je obuhvaćena područjem primjene Direktive 2000/43 ocjenjuje prvenstveno u skladu s tom direktivom, te se poziva na Povelju tek kad zaključi da činjenice u glavnom postupku nisu obuhvaćene područjem primjene

sekundarnog zakonodavstva kojim se određuje zabrana diskriminacije u skladu s Poveljom (vidjeti na primjer presudu Suda, C-555/07, Küçükdeveci).

- 10 Moguće je da se u predmetnom postupku ne može primijeniti Direktiva 2000/43, osobito na temelju članka 3. stavka 2. te direktive. Međutim, prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev to ne znači nužno da ne postoji ni diskriminacija zabranjena Poveljom među ostalim jer Povelja ne sadržava odgovarajuću odredbu o odstupanju usporedivu s člankom 3. stavkom 2. Direktive 2000/43. S obzirom na članak 3. stavak 2. Direktive 2000/43, postavlja se pitanje, među ostalim, isključuju li se doista tom odredbom neizravne diskriminacije na temelju etničke pripadnosti (povezano s kriterijem državljanstva) iz područja primjene te direktive koje bi ona inače obuhvaćala ili je riječ o tome da u slučajevima navedenim u članku 3. stavku 2. Direktive uopće ne može postojati neizravna diskriminacija na temelju etničke pripadnosti tako da odredbu treba tumačiti kao jednostavno pojašnjenje.
- 11 Stoga sud koji je uputio zahtjev smatra da postoji mogućnost da se članak 6. stavak 9. i članak 6. stavak 11. oöWFG-a protivi pravu Unije jer povređuje Povelju, čak i ako se taj propis ne protivi ni Direktivi 2003/109 ni Direktivi 2000/43 s obzirom na to da se tim direktivama ne može ograničiti opseg diskriminacijskih zabrana u skladu s Poveljom (vidjeti na primjer mišljenje nezavisne odvjetnice J. Kokott u predmetu C-236/09, Test-Achats, t. 29. i 30.).

„Osnovni oblik pomoći” u smislu članka 11. stavka 4. Direktive 2003/109

- 12 Prema mišljenju Ausschussa für Wohnbau, Baurecht und Naturschutz des oberösterreichischen Landtags (Odbor za stanogradnju, građevinsko pravo i zaštitu prirode parlamenta savezne zemlje Gornje Austrije, Austrija), potpora za stanovanje nije osnovni oblik socijalne pomoći u smislu članka 11. stavka 4. Direktive 2003/109. Zahtjevi te direktive koji se odnose na osnovne oblike pomoći predviđaju se oöBMSG-om. Izmjenom zakona 2013. predviđalo se, među ostalim, da su državljani trećih zemalja posljednjih pet godina morali ispuniti određene zahtjeve u pogledu minimalnog dohotka, što se nije odnosilo na austrijske državljane i osobe koje se smatra s njima izjednačenima. Time je taj odbor, prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, izrazio da će oberösterreichischer Landtag (parlament savezne zemlje Gornje Austrije, Austrija) primjenjivati iznimku u skladu s člankom 11. stavkom 4. Direktive 2003/109. Međutim, državljani trećih zemalja (uključujući državljane trećih zemalja s dugotrajnim boravištem) načelno nisu isključeni od potpore za stanovanje, nego su se za takve osobe postavili dodatni uvjeti.
- 13 Sud je u predmetu C-571/10, Kamberaj, razmotrio pojam osnovnih oblika pomoći u pogledu subvencije za stanovanje u pokrajini Bolzano. U tom pogledu je naveo da taj pojam obuhvaća oblike socijalne pomoći i socijalne zaštite kojima se pojedincu omogućuje da zadovolji svoje osnovne potrebe kao što su prehrana, stanovanje i zdravlje (t. 91.). Uzimajući u obzir članak 34. Povelje, Sud je utvrdio kriterije na temelju kojih je nacionalni sud u daljnjem postupku subvenciju za

stanovanje trebao smatrati osnovnim oblikom pomoći. U tom pogledu, Sud smatra da su svrha subvencije, njezin iznos, uvjeti za odobravanje te subvencije i njezina uloga u talijanskom sustavu socijalne pomoći relevantni (t. 92.).

- 14 Sud koji je uputio zahtjev smatra da primjena tih načela na potporu za stanovanje Gornje Austrije nije jasna. Svrha potpore za stanovanje jest sprječavanje pretjeranih opterećenja uzrokovanih troškovima stanovanja. Što se tiče iznosa i uvjeta za odobravanje te naknade, riječ je o subvenciji troškova stanovanja koja ovisi, među ostalim, o prihodima, broju osoba u kućanstvu i veličini prostora stanovanja i koja može iznositi najviše 300 eura. Potpora za stanovanje nije osmišljena na način da u potpunosti pokriva troškove stanovanja primatelja naknade, nego da u pravilu pokrije dio troškova stanovanja tako da osobe s niskim prihodima ne moraju potrošiti preveliki dio svojih prihoda na prikladan smještaj.
- 15 Suprotno tomu, osiguranjem minimalnih životnih sredstava bi u skladu s oöBMSG-om (u verziji koja se primjenjuje) općenito trebalo omogućiti da osobe kojima je potrebna socijalna pomoć ostvare pravo na dostojanstven život uključujući potrebe stanovanja. To osiguranje je povezano sa znatno strožim uvjetima od potpore za stanovanje, te se na njega mogu pozivati osobe koje nemaju prihode ili ostvaruju vrlo niske prihode. U tom se pogledu pretpostavlja znatno veća potreba za socijalnom pomoći. Stoga je točno da osobe s niskim prihodima koji su, u smislu uvjeta za odobravanje osiguranja minimalnih životnih sredstava, u načelu dovoljni za osiguravanje dostojanstvenog života, mogu primiti potporu za stanovanje, ali ne mogu primiti pomoć iz osiguranja minimalnih životnih sredstava. U određenim slučajevima moguće je primiti i potporu za stanovanje i osiguranje minimalnih životnih sredstava (u okolnostima djelomičnog uračunavanja). Međutim, ciljne skupine tih dvaju oblika socijalnih davanja nisu identične.
- 16 Sud koji je uputio zahtjev u pogledu tog zakonodavnog sustava prije svega postavlja pitanje treba li (i, ako je primjenjivo, u kojim dodatnim okolnostima) osnovnim oblicima pomoći u smislu članka 11. stavka 4. Direktive 2003/109 smatrati samo one oblike pomoći koji su predviđeni oöBMSG-om ili to obuhvaća i potporu za stanovanje u skladu s oöWFG-om jer ona služi smanjenju pretjeranih opterećenja uzrokovanih troškovima stanovanja, iako uvjet za tu naknadu, suprotno od osiguranja minimalnih životnih sredstava, nije postojanje socijalne krize dotičnih osoba.

Diskriminacija na temelju „rasnog ili etničkog podrijetla” u smislu Direktive 2000/43

- 17 Direktiva 2000/43 prenosi se oöADG-om, a pritom se upotrebljava izraz „etnička pripadnost” umjesto „rasno ili etničko podrijetlo”. Međutim, taj pojam u načelu ima isto značenje kao pojam „rasno ili etničko podrijetlo” u pravu Unije.
- 18 Sud koji je uputio zahtjev smatra da različito postupanje na temelju kriterija državljanstva trećih zemalja s obzirom na članak 3. stavak 2. Direktive 2000/43

samo po sebi u pravilu nije obuhvaćeno tom direktivom (presuda Suda, C-571/10, Kamberaj, osobito t. 48. do 50. i presuda Suda u predmetu C-668/15, Jyske Finans).

- 19 Međutim, postavlja se pitanje može li unatoč tomu u određenim okolnostima povezanost s državljanstvom dovesti do neizravne diskriminacije na temelju etničkog podrijetla. Naime, prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, moguće je da se povezivanjem s formalnim kriterijem državljanstva neizravno slijede ciljevi koji bi se mogli smatrati neizravnom diskriminacijom na temelju etničkog podrijetla.
- 20 Sud koji je uputio zahtjev u predmetnom se slučaju bavi propisom kojim se uspostavlja razlikovanje na temelju kriterija državljanstva trećih zemalja, ali i kojim se u tom pogledu predviđa nužnost poznavanja njemačkog jezika na određenoj razini što se može dokazati samo na određeni, pobliže određeni način (članak 6. stavak 9. i članak 6. stavak 11. oöWFG-a). Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev nije jasno kako treba klasificirati takav slučaj, prije svega s obzirom na područje primjene Direktive 2000/43 i odredbu o odstupanju iz članka 3. stavka 2. te direktive.
- 21 Ako je riječ o tome da treba ispitati članak 6. stavak 9. i članak 6. stavak 11. oöWFG-a zbog neizravne ili „prikrivene” diskriminacije, objektivnu opravdanost tog propisa treba ispitati u skladu s člankom 2. stavkom 2. točkom (b) Direktive 2000/43. Cilj članka 6. stavka 9. i članka 6. stavka 11. oöWFG-a bio je ograničiti pristup potporama za stanovanje državljanima trećih zemalja te se, konkretno, u pogledu zahtjeva koji se odnosi na poznavanje njemačkog jezika uglavnom tvrdilo da je takvo znanje bitno za integraciju u društvo.
- 22 Sud koji je uputio zahtjev smatra da treba raspraviti pitanje treba li takvo zahtijevanje dokaza o znanju njemačkog jezika radi primanja potpore za stanovanje smatrati objektivno opravdanim, osobito kad je riječ o tome kako je ono trenutno uređeno. S jedne strane, može se smatrati dvojbenim to što se poznavanje jezika zahtijeva uz ostale uvjete oöWFG-a, na temelju kojih državljani trećih zemalja ionako mogu primiti potpore za stanovanje samo ako već dulje od 5 godina žive u Austriji i ako su u pravilu već dulje vrijeme zaposleni. S druge strane, upravo se u pogledu državljana trećih zemalja s dugotrajnim boravištem u smislu Direktive 2003/109 može smatrati dvojbenim dodatno zahtijevanje dokaza o znanju njemačkog jezika jer su te osobe u svakom slučaju već trebale ispuniti različite uvjete koji se odnose na integraciju u skladu s austrijskim Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetzom (Zakon o nastanu i boravku) u svrhu dobivanja tog statusa (vidjeti u pogledu prava Unije članak 5. stavak 2. Direktive 2003/109). Osim toga, također se može osporiti činjenica da se potrebno poznavanje njemačkog jezika na relativno niskoj razini utvrđuje samo konkretnim, formalnim dokazima koji su predviđeni zakonom.

Odredbe Povelje

- 23 Ako Sud ocijeni da se Direktiva 2000/43, osobito na temelju svojeg članka 3. stavka 2., ne može primijeniti na činjenice glavnog postupka, sud koji je uputio zahtjev pita treba li odredbu iz članka 6. stavka 9. i članka 6. stavka 11. oöWFG-a razmotriti s obzirom na Povelju. U skladu s njezinim člankom 51. stavkom 1., Povelju treba uzeti u obzir kada se provodi pravo UnijeS obzirom na sudsku praksu koja se odnosi na područje primjene Povelje, sud koji je uputio zahtjev smatra da je očito da se odredbe poput članka 6. stavka 9. i članka 6. stavka 11. oöWFG-a smije urediti samo vodeći računa o odredbama Povelje. Povelja se može primjenjivati, među ostalim, i zbog toga što pravo Unije sadržava odredbe kojima se određuje kada državljanima trećih zemalja valja odobriti socijalna davanja te kada se relevantne nacionalne odredbe navedene u glavnom postupku mogu smatrati provedbom tih načela (vidjeti također uvodnu izjavu 5. Direktive 2003/109).
- 24 Među ostalim, člankom 21. Povelje predviđa se zabrana diskriminacije na temelju etničkog podrijetla. Ograničenje prava priznatih Poveljom mora biti predviđeno zakonom, mora poštovati bit tih prava te je, u skladu s načelom proporcionalnosti, moguće samo ako je potrebno i ako zaista odgovara ciljevima od općeg interesa koje priznaje Unija ili potrebi zaštite prava i sloboda drugih osoba (članak 52. stavak 1. Povelje).
- 25 Što se tiče razmatranja suda koji je uputio zahtjev koja se odnose na objektivnu opravdanost članka 6. stavka 9. i članka 6. stavka 11. oöWFG-a, upućuje se na pojašnjenja koja se odnose na Direktivu 2000/43. Ta se pojašnjenja po analogiji mogu prenijeti na ocjenu proporcionalnosti u skladu s člankom 52 stavkom 1. Povelje.