

Zadeva C-94/20

**Povzetek predloga za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 98(1)
Poslovnika Sodišča**

Datum vložitve:

25. februar 2020

Predložitveno sodišče:

Landesgericht Linz (Avstrija)

Datum predložitvene odločbe:

6. februar 2020

Tožnik in nasprotna stranka v pritožbenem postopku:

KV

Toženec in pritožnik:

Land Oberösterreich

Predmet postopka v glavni stvari

Socialna dajatev v obliki stanovanjske subvencije za državljane tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas, zgolj na podlagi dokazila o osnovnem znanju nemškega jezika – Združljivost s pravom Unije – Diskriminacija na podlagi rase ali narodnosti

Predmet in pravna podlaga predloga za sprejetje predhodne odločbe

Razlaga prava Unije; člen 267 PDEU

Vprašanja za predhodno odločanje

1. Ali je treba člen 11 Direktive 2003/109/ES razlagati tako, da nasprotuje nacionalni ureditvi, kakršna je ta iz člena 6(9) in (11) oberösterreichisches Wohnbauförderungsgesetz (zakon o spodbujanju gradnje stanovanj dežele Zgornje Avstrije, v nadaljevanju: oöWFG), ki državljanom Unije, državljanom držav EGP in njihovim družinskim članom v smislu Direktive

2004/38/ES, priznava socialno dajatev v obliki stanovanjske subvencije brez dokaza o znanju jezika, od državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas v smislu Direktive 2003/109/ES, pa zahteva osnovno znanje nemškega jezika, ki mora biti dokazano na predpisan način, če je ta stanovanjska subvencija namenjena lažšanju pretiranega bremena iz naslova stanovanjskih stroškov, življenjski minimum (vključno s stanovanjsko rešitvijo) pa se zagotavlja tudi z drugo socialno dajatvijo (minimalni dohodek, ki se ravna po potrebah, na podlagi oberösterreichisches Mindestsicherungsgesetz (zakon dežele Zgornje Avstrije o minimalnem dohodku)) za osebe v socialni stiski?

2. Ali je treba prepoved „neposredne ali posredne diskriminacije“ na podlagi „rase ali narodnosti“, določeno v členu 2 Direktive 2000/43/ES, razlagati tako, da nasprotuje nacionalni ureditvi, kakršna je ta iz člena 6(9) in (11) oöWFG, ki državljanom Unije, državljanom držav EGP in njihovim družinskim članom v smislu Direktive 2004/38/ES priznava socialno dajatev (stanovanjsko subvencijo na podlagi oöWFG) brez dokaza o znanju jezika, od državljanov tretjih držav (vključno z državljani tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas v smislu Direktive 2003/109/ES) pa zahteva osnovno znanje nemškega jezika, ki mora biti dokazano na predpisan način?

3. Če je odgovor na vprašanje 2 nikalen:

Ali je treba prepoved diskriminacije na podlagi etničnega porekla, določeno v členu 21 Evropske listine o temeljnih pravicah, razlagati tako, da nasprotuje nacionalni ureditvi, kakršna je ta iz člena 6(9) in (11) oöWFG, ki državljanom Unije, državljanom držav EGP in njihovim družinskim članom v smislu Direktive 2004/38/ES priznava socialno dajatev (stanovanjsko subvencijo na podlagi oöWFG) brez dokaza o znanju jezika, od državljanov tretjih držav (vključno z državljani tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas v smislu Direktive 2003/109/ES) pa zahteva osnovno znanje nemškega jezika, ki mora biti dokazano na predpisan način?

Navedene določbe prava Unije

Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2004/38/ES z dne 29. aprila 2004 o pravici državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, ki spreminja Uredbo (EGS) št. 1612/68 in razveljavlja Direktive 64/221/EGS, 68/360/EGS, 72/194/EGS, 73/148/EGS, 75/34/EGS, 75/35/EGS, 90/364/EGS, 90/365/EGS in 93/96/EGS;

Direktiva Sveta 2003/109/ES z dne 25. novembra 2003 o statusu državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas, zlasti člen 11,

Direktiva Sveta 2000/43/ES z dne 29. junija 2000 o izvajanju načela enakega obravnavanja oseb ne glede na raso ali narodnost, zlasti členi od 1 do 3,

Listina Evropske unije o temeljnih pravicah, zlasti členi 21, 34, 51, 52

Navedene določbe nacionalnega prava

Oberösterreichisches Wohnbauförderungsgesetz (zakon o spodbujanju gradnje stanovanj dežele Zgornje Avstrije, v nadaljevanju: oöWFG), zlasti člen 6(9) in členi 11, 23, 24,

Oberösterreichisches Antidiskriminierungsgesetz (protidiskriminacijski zakon dežele Zgornje Avstrije, v nadaljevanju: oöADG), členi od 1 do 4 in 8

Oberösterreichische Wohnbeihilfen-Verordnung (uredba dežele Zgornje Avstrije o stanovanjskih subvencijah), zlasti členi od 2 do 4

Oberösterreichisches Mindestsicherungsgesetz (zakon dežele Zgornje Avstrije o minimalnem dohodku, v nadaljevanju: oöBMSG), zlasti členi 1, 4, 5, 6, 7, 8, 13

Kratka predstavitev dejanskega stanja in postopka

- 1 Tožnik, rojen leta 1981, turški državljan, od leta 1997 živi v Avstriji in je „državljan tretje države, ki je rezident za daljši čas“ v smislu Direktive 2003/109. Z ženo in tremi otroci živi v Bundesland Oberösterreich (zvezna dežela Zgornja Avstrija) in je do konca leta 2017 prejemal stanovanjsko subvencijo na podlagi oöWFG. Od 1. januarja 2018 je prejetje stanovanjske subvencije za državljane tretjih držav – drugače kakor za državljane Unije, državljane držav EGP in njihove družinske člane v smislu Direktive 2004/38/ES – v skladu s členom 6(9), točka 3, in (11) oöWFG pogojeno z dokazom o poznavanju določenih osnov nemškega jezika. Tožnik obvlada nemški jezik na zahtevani ravni, nima pa predpisanih formalnih dokazil, zato je bila njegova vloga za dodelitev stanovanjske subvencije zavrnjena. Izpolnjuje vse ostale pogoje in bi bil upravičen do stanovanjske subvencije, če bi bil državljan EGP.
- 2 Tožnik od Land Oberösterreich (dežela Zgornja Avstrija) zahteva odškodnino v višini neizplačanih stanovanjskih subvencij od januarja do novembra 2018, in sicer 281,54 EUR na mesec, ob tem pa še odškodnino za nepremoženjsko škodo v znesku 1000 EUR. Zahtevek utemeljuje na členu 8 oöADG.
- 3 Prvostopenjsko sodišče je v celoti ugodilo tožnikovemu zahtevku. Land Oberösterreich je zoper to odločitev vložila pritožbo na predložitveno sodišče.
- 4 Prvostopenjsko sodišče je menilo, da je stanovanjska subvencija osnovni prejemek v smislu člena 11(4) Direktive 2003/109. Hkrati je štelo, da zahteva po dokazilu o znanju nemščine ni objektivna in tožnika diskriminira na podlagi njegove „etnične pripadnosti“.

Bistveni argumenti strank postopka v glavni stvari

- 5 Tožnik je navajal, da je na podlagi člena 6(9), točka 3, in (11) neenako obravnavan na podlagi etnične pripadnosti, ne da bi za to obstajala objektivna utemeljenost. Poleg tega naj bi bila stanovanjska subvencija osnovni prejemek v smislu člena 11(4) Direktive 2003/109.
- 6 Po stališču Land Oberösterreich ni podano neenako obravnavanje na podlagi etnične pripadnosti, zahtevano znanje nemščine je objektivno utemeljeno in stanovanjska subvencija ne pomeni osnovnega prejemka v smislu Direktive 2003/109/ES.

Kratka predstavitev utemeljitve predloga*Medsebojno razmerje predloženih vprašanj*

- 7 Na vprašanji 1 in 2 je treba odgovoriti na vsako posebej. Če je treba stanovanjsko subvencijo šteti za osnovni prejemek v smislu člena 11(4) Direktive 2003/109, je tožnik z vidika prava Unije do nje upravičen že iz tega razloga, ne glede na to, ali je podana tudi diskriminacija. Vendar pa tožnik poleg neizplačane stanovanjske subvencije zahteva tudi povrnitev nepremoženjske škode zaradi diskriminacije na podlagi njegove etnične pripadnosti.
- 8 Če stanovanjska subvencija ne pomeni osnovnega prejemka v smislu člena 11(4) Direktive 2003/109, pa je kljub temu možno, da določba člena 6(9) in (11) oöWFG pomeni nedopustno diskriminacijo v smislu Direktive 2000/43 ali nasprotuje Listini o temeljnih pravicah. Predložitveno sodišče meni, da mora Land Oberösterreich, kadar uporabi izjemo iz člena 11(4) Direktive 2003/109, pri oblikovanju tovrstne ureditve upoštevati ostale zahteve prava Unije, kot izhajajo iz Direktive 2000/43 in Listine o temeljnih pravicah, in pri tem ne sme uporabljati diskriminatornih meril. V uvodni izjavi 5 Direktive 2003/109 je izrecno navedeno, da bi morale države članice določbe te direktive uveljaviti med drugim brez diskriminacije glede na raso, barvo, nacionalno ali družbeno poreklo, genetske značilnosti ali jezik. To, ali sta člena 6(9) in (11) oöWFG v nasprotju z Direktivo 2000/43 ali z Listino o temeljnih pravicah, je zato po mnenju predložitvenega sodišča treba preizkusiti tudi neodvisno od člena 11 Direktive 2003/109.
- 9 V zvezi z razmerjem med Direktivo 2000/43 in Listino o temeljnih pravicah predložitveno sodišče meni, da Sodišče diskriminacije, ki spadajo na področje uporabe Direktive 2000/43, v prvi vrsti presoja na podlagi te direktive in Listino o temeljnih pravicah uporabi le, če ugotovi, da dejansko stanje v postopku v glavni stvari ne spada na področje uporabe sekundarnega predpisa, ki konkretizira prepovedi diskriminacije iz Listine o temeljnih pravicah (glej na primer sodbo Sodišča Küçükdeveci, C-555/07).
- 10 V predmetnem postopku je možno, da se Direktiva 2000/43, zlasti na podlagi člena 3(2) te direktive, ne uporablja. Po mnenju predložitvenega sodišča pa to

nujno ne pomeni, da ni podana niti diskriminacija, ki jo prepoveduje Listina o temeljnih pravicah, med drugim zato, ker Listina o temeljnih pravicah ne določa izjeme, kakršna je v členu 3(2) Direktive 2000/43. V zvezi s členom 3(2) Direktive 2000/43 se med drugim postavlja vprašanje, ali ta določba iz področja uporabe direktive dejansko izključuje posredno diskriminacijo na podlagi etnične pripadnosti (z navezovanjem na merilo državljanstva), ki bi sicer spadala na področje uporabe te direktive, ali pa v primerih, na katere se nanaša člen 3(2) te direktive, ne more biti podana posredna diskriminacija na podlagi etnične pripadnosti, tako da je treba določbo razumeti le kot pojasnilo.

- 11 Po stališču predložitvenega sodišče je poleg tega možno, da je člen 6(9) in (11) oöWFG zaradi kršitve Listine o temeljnih pravicah v nasprotju s pravom Unije, tudi če tej določbi ne nasprotuje niti Direktiva 2003/109 niti Direktiva 2000/43, saj ti direktivi dometa prepovedi diskriminacije na podlagi Listine o temeljnih pravicah ne moreta omejevati (glej na primer sklepne predloge generalne pravobranilke J. Kokott v zadevi Test-Achats, C-236/09, točki 29 in 30).

„Osnovni prejemki“ v smislu člena 11(4) Direktive 2003/109

- 12 Po stališču Ausschuss für Wohnbau, Baurecht und Naturschutz des oberösterreichischen Landtags (komisija za gradnjo stanovanj, urejanje prostora in varovanje narave deželne skupščine Zgornje Avstrije) stanovanjska subvencija ne pomeni osnovnega prejemka socialne pomoči v smislu člena 11(4) Direktive 2003/109. Zahtevam te direktive glede osnovnih prejemkov naj bi bilo zadoščeno z oöBMSG. S spremembo zakona v letu 2013 je bilo med drugim določeno, da morajo državljani tretjih držav v zadnjih petih letih zadostiti določenim zahtevam glede minimalnih dohodkov, kar za avstrijske državljane in osebe, ki so z njimi izenačene, ni veljalo. Po mnenju predložitvenega sodišča je s tem navedena komisija štela, da želi zgornjeavstrijski Landtag (deželna skupščina) uporabiti izjemo iz člena 11(4) Direktive 2003/109. Državljan tretjih držav (vključno z državljani tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas) pa niso bili na splošno izključeni iz prejemanja stanovanjskih subvencij, ampak so bile zanje določeni dodatni pogoji.
- 13 Sodišče je pojem osnovnih prejemkov obravnavalo v zadevi Kamberaj (C-571/10), v zvezi s subvencijo za stanovanje v pokrajini Bolzano. V zvezi s tem je presodilo, da ta pojem zajema prejemke na področju socialne pomoči in socialnega varstva, ki prispevajo k zadovoljitvi osnovnih potreb posameznika, kot so hrana, stanovanje in zdravje (točka 91). Izhajajoč iz tega je na podlagi člena 34 Listine o temeljnih pravicah določilo merila, na podlagi katerih mora nacionalno sodišče v nadaljnjem postopku presoјati umestitev subvencije za stanovanje med osnovne prejemke. Po stališču Sodišča je pri tem treba upoštevati cilj subvencije, njeno višino, pogoje za njeno dodelitev in umestitev te subvencije v italijanskem socialnem sistemu (točka 92).
- 14 Predložitvenemu sodišču ni jasno, kako naj ta načela uporabi v zvezi z zgornjeavstrijsko stanovanjsko subvencijo. Namen stanovanjske subvencije je v

preprečevanju pretiranih bremen iz naslova stanovanjskih stroškov. Po višini in glede na pogoje za dodelitev gre za subvencijo za stanovanjske stroške, ki je med drugim odvisna od prihodkov, števila oseb v gospodinjstvu in velikosti stanovanja in je omejena na največ 300 EUR. Stanovanjska subvencija ni namenjena pokritju celotnih stanovanjskih stroškov prejemnika, ampak običajno pokrije del stanovanjskih stroškov, tako da osebe z nizkimi prihodki za primerno stanovanjsko rešitev ne porabijo prevelikega dela svojih prihodkov.

- 15 Minimalni dohodek v skladu z oöBMSG (v različici, ki jo je treba uporabiti) pa naj bi medtem na splošno osebam v socialnih stiskah omogočil dostojno življenje, vključno s stanovanjsko rešitvijo. Zanj veljajo bistveno strožji pogoji kot za stanovanjsko subvencijo in ga lahko prejemajo le osebe brez dohodkov ali z izjemno nizkimi dohodki. Pogojen je z bistveno višjo stopnjo socialne ogroženosti. Zato lahko osebe, ki imajo sicer nizke, vendar načeloma – v smislu pogojev za minimalni dohodek – zadostne dohodke, da zagotavljajo preživetje, prejemajo stanovanjsko subvencijo, ne prejemajo pa dajatev iz naslova minimalnega dohodka. V določenih primerih je mogoče prejemati tako stanovanjsko subvencijo kot tudi minimalni dohodek (včasih z delnim vračunanjem). Ciljni skupini teh socialnih dajatev pa nista isti.
- 16 Predložitvenemu sodišču se zlasti zaradi te sistematike ureditve postavlja vprašanje, ali (in če ja, glede na katere dodatne okoliščine) se za osnovne prejemke v smislu člena 11(4) Direktive 2003/109 štejejo le dajatve na podlagi oöBMSG ali pa to velja tudi za stanovanjsko subvencijo na podlagi oöWFG, ker je tudi ta namenjena lažšanju pretiranih bremen iz naslova stanovanjskih stroškov, čeprav za razliko od minimalnega dohodka ni pogojena s socialno stisko zadevne osebe.

Diskriminacija na podlagi „rase ali narodnosti“ v smislu Direktive 2000/43

- 17 Z oöADG se prenaša Direktiva 2000/43, pri čemer se v tem zakonu namesto izraza „rasa ali narodnost“ uporablja „etnična pripadnost“. Ta pojem pa naj bi imel načeloma enak pomen kot pojma „rasa ali narodnost“ v pravu Unije.
- 18 Različno obravnavanje zaradi državljanstva tretje države po razumevanju predložitvenega sodišča v skladu s členom 3(2) Direktive 2000/43 samo po sebi načeloma ne spada na področje uporabe te direktive (sodba Sodišča Kamberaj, C-571/10, zlasti točke od 48 do 50, in zadeva Jyske Finans, C-668/15).
- 19 Postavlja pa se vprašanje, ali navezovanje na državljanstvo v določenih okoliščinah vendarle ne pomeni posredne diskriminacije na podlagi narodnosti. Po mnenju predložitvenega sodišča bi namreč bilo možno, da bi se z navezovanjem na formalno merilo državljanstva posredno zasledovali cilji, ki bi se lahko šteli za posredno diskriminacijo na podlagi narodnosti.
- 20 Predložitveno sodišče v predmetni zadevi obravnava ureditev, ki ne določa le razlikovanja na podlagi merila državljanstva tretje države, ampak v zvezi s tem

določa tudi zahtevo po znanju nemščine na določeni ravni, ki se lahko dokaže le na določene, podrobno opredeljene načine (člen 6(9) in (11) oöWFG). Po stališču predložitvenega sodišča ni jasno, kako je treba tak primer opredeliti, zlasti glede na področje uporabe direktive in izjemo iz člena 3(2) Direktive 2000/43.

- 21 Če bi treba člen 6(9) in (11) oöWFG preizkusiti glede posredne ali „prikrite“ diskriminacije, bi treba preučiti objektivno utemeljitev te ureditve v smislu člena 2(2)(b) Direktive 2000/43. Namen člena 6(9) in (11) oöWFG je bila omejitev dostopa državljanov tretjih držav do stanovanjske subvencije, pri čemer se je prav za zahtevo po znanju nemščine v bistvenem trdilo, da je to pomembno za socialno integracijo.
- 22 Po stališču predložitvenega sodišča je vprašljivo, ali je mogoče predmetno zahtevo, da je treba za pridobitev stanovanjske subvencije dokazati znanje nemščine – zlasti v konkretno izbrani obliki – šteti za objektivno utemeljeno. Prvič, lahko bi bilo vprašljivo, zakaj naj bi bilo znanje nemščine potrebno poleg ostalih pogojev, določenih v oöWFG, na podlagi katerih lahko državljani tretjih držav stanovanjsko subvencijo tako ali tako prejemajo le, če že več kot 5 let živijo v Avstriji in praviloma daljši čas opravljajo poklicno dejavnost. Drugič, prav pri državljanih tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas v smislu Direktive 2003/109, bi se lahko dodatna zahteva po dokazu o znanju nemščine zdela vprašljiva, saj so te osebe že tako morale izpolniti različne zahteve v zvezi z integracijo, določene v avstrijskem Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz (zakon o nastanitvi in prebivanju), da so pridobile ta status (glej z vidika prava Unije člen 5(2) Direktive 2003/109). Poleg tega bi lahko bilo dvomljivo, zakaj se lahko znanje nemščine na sorazmerno nizki ravni dokazuje le s specifičnimi, formalnimi dokazili, ki jih določa zakon.

Zahteve Listine o temeljnih pravicah

- 23 Za primer, če bi Sodišče presodilo, da se Direktiva 2003/43 zlasti na podlagi člena 3(2) te direktive ne uporablja za dejansko stanje v postopku v glavni stvari, predložitveno sodišče sprašuje, ali je treba ureditev iz člena 6(9) in (11) oöWFG preizkusiti na podlagi Listine o temeljnih pravicah. Ta se namreč v skladu s členom 51(1) Listine o temeljnih pravicah uporablja pri izvajanju prava Unije. Glede na sodno prakso v zvezi s področjem uporabe Listine o temeljnih pravicah se predložitvenemu sodišču zdi, da se lahko ureditev, kot je v členu 6(9) in (11) oöWFG, oblikuje zgolj z upoštevanjem zahtev Listine o temeljnih pravicah. Listina o temeljnih pravicah bi se lahko med drugim uporabljala, ker obstajajo določbe prava Unije o tem, kdaj so državljani tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas, upravičeni do socialnih dajatev, in bi se lahko nacionalna zakonodaja, upoštevna v postopku v glavni stvari, štela za konkretizacijo teh načel (glej tudi uvodno izjavo 5 Direktive 2003/109).
- 24 Člen 21 Listine o temeljnih pravicah med drugim določa prepoved diskriminacije na podlagi etničnega porekla. Omejevanje pravic, ki jih priznava Listina o temeljnih pravicah, mora biti predpisano z zakonom, spoštovati njihovo bistveno

vsebino in je ob upoštevanju načela sorazmernosti dovoljeno le, če je potrebno in če dejansko ustreza ciljem splošnega interesa, ki jih priznava Unija, ali če je potrebno zaradi zaščite pravic in svoboščin drugih (člen 52(1) Listine o temeljnih pravicah).

- 25 Glede premislekov predložitvenega sodišča v zvezi z objektivno utemeljenostjo člena 6(9) in (11) oöWFG se napotuje na navedbe v zvezi z Direktivo 2000/43. Te se lahko smiselno prenesejo na preizkus sorazmernosti po členu 52(1) Listine o temeljnih pravicah.

DELOVNI DOKUMENT