

Mål C-94/20

Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler

Datum för ingivande:

25 februari 2020

Domstol som begär förhandsavgörande:

Landesgericht Linz (Österrike)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

6 februari 2020

Klagande i första instans och motpart i andra instans:

KV

Motpart i första instans och klagande i andra instans:

Land Oberösterreich

Saken i målet vid den nationella domstolen

Beviljande av den sociala förmånen bostadsbidrag för varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare enbart efter styrkande av grundläggande tyskakunskaper – Förenlighet med unionsrätten – Diskriminering på grund av ras eller etniskt ursprung

Föremål och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande

Tolkning av unionsrätten, artikel 267 FEUF

Tolkningsfrågor

- 1) Ska artikel 11 i direktiv 2003/109/EG tolkas så, att den utgör hinder för en nationell bestämmelse såsom 6 § punkterna 9 och 11 i oberösterreichisches Wohnbauförderungsgesetz (Oberösterreichs lag om bostadssubventionering, oöWFG), enligt vilken unionsmedborgare, medborgare i en EES-stat och familjemedlemmar i den mening som avses i direktiv 2004/38/EG beviljas

den sociala förmånen bostadsbidrag utan styrkande av språkkunskaper, medan det däremot krävs att varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare i den mening som avses i direktiv 2003/109/EG styrker grundläggande tyskakunskaper på ett visst sätt, om bostadsbidragets syfte är att motverka en oskälig belastning genom boendekostnader, men säkerställandet av existensminimum (inbegripet bostadsbehov) emellertid även garanteras genom en ytterligare social förmån (behovsbaserat minimistöd enligt den i Oberösterreich gällande Mindestsicherungsgesetz (lagen om minimistöd)) för personer som befinner sig i en social nödsituation?

- 2) Ska förbudet mot ”direkt eller indirekt diskriminering” på grund av ”ras eller etniskt ursprung” enligt artikel 2 i direktiv 2000/43/EG tolkas så, att det utgör hinder för en nationell bestämmelse såsom 6 § punkterna 9 och 11 ööWFG, enligt vilken unionsmedborgare, medborgare i en EES-stat och familjemedlemmar i den mening som avses i direktiv 2004/38/EG beviljas en social förmån (bostadsbidrag enligt ööWFG) utan styrkande av språkkunskaper, medan det däremot krävs att tredjelandsmedborgare (inbegripet varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare i den mening som avses i direktiv 2003/109/EG) styrker grundläggande tyskakunskaper på ett visst sätt?

- 3) Om den andra frågan besvaras nekande:

Ska förbudet mot diskriminering på grund av etniskt ursprung enligt artikel 21 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna tolkas så, att det utgör hinder för en nationell bestämmelse såsom 6 § punkterna 9 och 11 ööWFG, enligt vilken unionsmedborgare, medborgare i en EES-stat och familjemedlemmar i den mening som avses i direktiv 2004/38/EG beviljas en social förmån (bostadsbidrag enligt ööWFG) utan styrkande av språkkunskaper, medan det däremot krävs att tredjelandsmedborgare (inbegripet varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare i den mening som avses i direktiv 2003/109/EG) styrker grundläggande tyskakunskaper på ett visst sätt?

Anförda gemenskapsrättsliga bestämmelser

Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG

Rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning, särskilt artikel 11

Rådets direktiv 2000/43/EG av den 29 juni 2000 om genomförandet av principen om likabehandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung, särskilt artiklarna 1–3

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan), särskilt artiklarna 21, 34, 51 och 52

Anförda nationella bestämmelser

Oberösterreichisches Wohnbauförderungsgesetz (Oberösterreichs lag om bostadssubventionering, nedan kallad ööWFG), särskilt 6 § punkterna 9, 11, 23 och 24

Oberösterreichisches Antidiskriminierungsgesetz (Oberösterreichs antidiskrimineringslag, nedan kallad ööADG), 1–4 och 8 §§

Oberösterreichische Wohnbeihilfen-Verordnung (Oberösterreichs förordning om bostadsbidrag), särskilt 2–4 §§

Oberösterreichisches Mindestsicherungsgesetz (Oberösterreichs lag om minimistöd, nedan kallad ööBMSG), särskilt 1, 4, 5, 6, 7, 8 och 13 §§

Kortfattad redogörelse för de faktiska omständigheterna och förfarandet

- 1 Klaganden (nedan kallad KV) är född år 1981 och är turkisk medborgare. KV är sedan 1997 bosatt i Österrike och är en ”varaktigt bosatt tredjelandsmedborgare” i den mening som avses i direktiv 2003/109. Han är bosatt i delstaten Oberösterreich med sin hustru och tre barn och erhöll bostadsbidrag enligt ööWFG till och med slutet av 2017. Sedan den 1 januari 2018 krävs det att tredjelandsmedborgare – till skillnad från unionsmedborgare, medborgare i en EES-stat och familjemedlemmar i den mening som avses i direktiv 2004/38/EG – styrker vissa grundläggande tyskakunskaper för att erhålla bostadsbidrag enligt 6 § punkt 9 led 3 och punkt 11 ööWFG. KV behärskar tyska på den nivå som krävs, men innehåller emellertid inte något av de formella intyg som krävs, varför hans ansökan om bostadsbidrag avslogs. Han uppfyller alla andra krav och skulle erhålla bostadsbidrag om han var EES-medborgare.
- 2 KV har yrkat att delstaten Oberösterreich ska förpliktas utge skadestånd som motsvarar det bostadsbidrag som han har gått miste om från januari till november 2018, nämligen 281,54 euro per månad jämte ett ideellt skadestånd på 1 000 euro. Till stöd för detta yrkande hänvisar han till 8 § ööADG.
- 3 Domstolen i första instans biföll talan i dess helhet. Delstaten Oberösterreich har överklagat denna dom till Landesgericht Linz.
- 4 Domstolen i första instans utgick från att bostadsbidrag utgör en grundläggande förmån i den mening som avses i artikel 11.4 i direktiv 2003/109. Samtidigt antog

den att kravet på styrkande av tyskakunskaper var osakligt och diskriminerade KV på grund av hans ”etniska tillhörighet”.

Parternas huvudargument

- 5 KV har gjort gällande att 6 § punkt 9 led 3 och punkt 11 öWFG missgynnar honom på grund av hans etniska tillhörighet utan att detta är objektivt motiverat. Vidare har han anfört att bostadsbidraget utgör en grundläggande förmån i den mening som avses i artikel 11.4 i direktiv 2003/109.
- 6 Delstaten Oberösterreich anser inte att det föreligger någon skillnad i behandlingen på grund av etnisk tillhörighet, att kravet på tyskakunskaper är objektivt motiverat samt att bostadsbidraget inte utgör någon grundläggande förmån i den mening som avses i direktiv 2003/109/EG.

Kortfattad redogörelse för skälen till begäran om förhandsavgörande

Tolkningsfrågornas inbördes förhållande

- 7 Den första och den andra frågan ska besvaras oberoende av varandra. Om bostadsbidraget ska anses utgöra en grundläggande förmån i den mening som avses i artikel 11.4 i direktiv 2003/109 ska KV ur unionsrättslig synvinkel redan av denna anledning beviljas detta bidrag, oberoende av huruvida det föreligger någon diskriminering. KV kräver emellertid utöver det bostadsbidrag han gått miste om även skadestånd för ideell skada med anledning av diskriminering på grund av etnisk tillhörighet.
- 8 Om bostadsbidraget inte ska anses utgöra någon grundläggande förmån i den mening som avses i artikel 11.4 i direktiv 2003/109 är det emellertid tänkbart att 6 § punkterna 9 och 11 öWFG utgör en otillåten diskriminering i den mening som avses i direktiv 2000/43 eller strider mot stadgan. Landesgericht utgår från att delstaten Oberösterreich, om den utnyttjar undantaget i artikel 11.4 i direktiv 2003/109, är skyldig att beakta andra unionsrättsliga föreskrifter såsom direktiv 2000/43 och stadgan vid utformningen av en sådan bestämmelse och inte får tillämpa några diskriminerande kriterier. I skäl 5 i direktiv 2003/109 föreskrivs uttryckligen att medlemsstaterna bör sätta i kraft bestämmelserna i detta direktiv bland annat utan diskriminering med avseende på ras, hudfärg, etniskt eller socialt ursprung, genetiska egenskaper eller språk. Landesgericht anser därför att det även oberoende av artikel 11 i direktiv 2003/109 krävs en prövning av huruvida 6 § punkterna 9 och 11 öWFG strider mot direktiv 2000/43 eller stadgan.
- 9 När det gäller förhållandet mellan direktiv 2000/43 och stadgan utgår Landesgericht från att EU-domstolen i första hand bedömer diskriminering som faller under tillämpningsområdet för direktiv 2000/43 enligt detta direktiv och enbart beaktar stadgan om den finner att det inte finns någon sekundärrättsakt, i vilken diskrimineringsförbudet i stadgan specificeras, som är tillämplig på de

faktiska omständigheterna i det nationella målet (se, exempelvis, EU-domstolens dom i mål C-555/07, Küçükdeveci).

- 10 Det skulle kunna tänkas att direktiv 2000/43 inte är tillämpligt i förevarande mål, särskilt på grund av artikel 3.2 i nämnda direktiv. Landesgericht anser emellertid att detta inte tvingande innebär att det inte heller är frågan om någon förbjuden diskriminering enligt stadgan, bland annat för att det inte finns någon undantagsbestämmelse i stadgan som motsvarar artikel 3.2 i direktiv 2000/43. Vad gäller artikel 3.2 i direktiv 2000/43 uppkommer bland annat frågan huruvida denna bestämmelse faktiskt innebär att indirekt diskriminering på grund av etnisk tillhörighet (genom kopplingen till kriteriet nationalitet), på vilken direktivet annars skulle vara tillämpligt, undantas från direktivets tillämpningsområde, eller huruvida det i de situationer som anges i artikel 3.2 i direktivet inte kan anses vara frågan om någon diskriminering på grund av etnisk tillhörighet, vilket innebär att bestämmelsen endast ska uppfattas som ett rent förtydligande.
- 11 Landesgericht anser även att det är möjligt att 6 § punkterna 9 och 11 öWFG strider mot unionsrätten på grund av ett åsidosättande av stadgan, även om denna bestämmelse varken strider mot direktiv 2003/109 eller direktiv 2000/43, särskilt med tanke på att dessa direktiv inte kan begränsa räckvidden av diskrimineringsförbuden enligt stadgan (se, till exempel, förslag till avgörande av generaladvokaten Kokott i mål C-236/09, Test-Achats, punkterna 29 och 30).

Grundläggande förmåner i den mening som avses i artikel 11.4 i direktiv 2003/109

- 12 Enligt Ausschuss für Wohnbau, Baurecht und Naturschutz (utskottet för bostäder, byggnadsrätt och naturskydd) vid Oberösterreichs delstatsparlament utgör bostadsbidrag inte någon grundläggande förmån inom området för socialt bistånd i den mening som avses i artikel 11.4 i direktiv 2003/109. Kraven avseende grundläggande förmåner i detta direktiv täcks av öBMSG. Genom en lagändring från år 2013 föreskrevs bland annat att tredjelandsmedborgare var tvungna att uppfylla vissa krav på minimiinkomst under de senaste fem åren, vilka inte var tillämpliga på österrikiska medborgare och med dessa likställda personer. Landesgericht uppfattar därigenom att nämnda utskott har gett uttryck för att Oberösterreichs delstatsparlament hade för avsikt att tillämpa undantaget enligt artikel 11.4 i direktiv 2003/109. Tredjelandsmedborgare (inbegripet varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare) uteslöts emellertid inte generellt från möjligheten att erhålla bostadsbidrag, utan för dessa personer uppställdes ytterligare krav.
- 13 EU-domstolen har behandlat begreppet grundläggande förmåner i mål C-571/10, Kamberaj, beträffande bostadsbidraget i Sydtyrolen. Den uppgav att detta begrepp omfattar förmåner i fråga om socialt bistånd eller socialt skydd, vilka bidrar till att möjliggöra för individen att tillgodose sina grundläggande behov, såsom mat, bostad och hälsa (punkt 91). Mot denna bakgrund utvecklade den med hänvisning till artikel 34 i stadgan kriterier på grundval av vilka den nationella domstolen skulle bedöma huruvida bostadsbidraget skulle anses utgöra en grundläggande

förmån i det fortsatta förfarandet. EU-domstolen ansåg därvid att ändamålet med stödet, dess storlek, villkoren för dess beviljande och den plats som stödet har i det italienska systemet för socialt bistånd var relevanta (punkt 92).

- 14 Landesgericht anser inte att en tillämpning av dessa principer på bostadsbidraget i delstaten Oberösterreich ger något entydigt svar. Syftet med bostadsbidraget är att förhindra oskäligen belastningar genom boendekostnader. Vad gäller storleken och villkoren för dess beviljande är det frågan om ett stöd till bostadskostnaderna, vilket bland annat beror på inkomsten, antalet personer i hushållet och bostadens storlek och är begränsat till maximalt 300 euro. Bostadsbidraget har inte till syfte att täcka bidragsmottagarens bostadskostnader fullt ut, utan täcker typiskt sett en del av bostadskostnaderna, för att personer med låg inkomst inte ska behöva använda för stor del av sin inkomst för ett lämpligt boende.
- 15 Syftet med minimistödet enligt oöBMSG (i dess tillämpliga lydelse) är däremot generellt att möjliggöra ett värdigt liv, inbegripet boende, för personer som befinner sig i ett socialt nödläge. För detta stöd föreskrivs betydligt strängare krav än för bostadsbidraget och det kan enbart beviljas personer utan inkomst eller med mycket låg inkomst. Det krävs ett betydligt högre socialt behov. Således kan personer som visserligen har låg inkomst men emellertid i princip – i den mening som avses i kraven på minimistödet – har inkomster som går att livnära sig på erhålla bostadsbidrag, men erhåller inte minimistödet. I vissa situationer är det möjligt att uppbära både bostadsbidrag och minimistödet (ibland med avräkning av en viss del). Målgrupperna för dessa båda sociala förmåner är emellertid inte identiska.
- 16 Framför allt på grund av bestämmelsernas systematik anser Landesgericht att frågan uppkommer huruvida (och i förekommande fall beroende på vilka ytterligare omständigheter) enbart förmånerna enligt oöBMSG kan anses utgöra grundläggande förmåner i den mening som avses i artikel 11.4 i direktiv 2003/109 eller huruvida detta även gäller för bostadsbidraget enligt oöWFG, eftersom även detta har till syfte att motverka en oskäligen belastning genom boendekostnader, även om det inte, till skillnad från för minimistödet, krävs att de berörda personerna befinner sig i något socialt nödläge.

Diskriminering på grund av ”ras eller etnisk härkomst” i den mening som avses i direktiv 2000/43

- 17 Direktiv 2000/43 har införlivats genom oöADG, varvid det i denna lag talas om ”etnisk tillhörighet” istället för ”ras eller etnisk härkomst”. Detta begrepp ska emellertid i princip anses ha samma betydelse som de unionsrättsliga begreppen ”ras eller etnisk härkomst”.
- 18 Enligt Landesgerichts uppfattning omfattas en särbehandling som baseras på tredjelandsmedborgarskap på grund av artikel 3.2 i direktiv 2000/43 i sig i princip inte av detta direktiv (EU-domstolens dom i mål C-571/10, Kamberaj, särskilt punkterna 48–50, samt mål C-668/15, Jyske Finans).

- 19 Emellertid uppkommer frågan huruvida en koppling till nationalitet under vissa förutsättningar ändå kan utgöra indirekt diskriminering på grund av etnisk härkomst. Landesgericht anser att det är möjligt att genom en koppling till det formella kriteriet nationalitet indirekt eftersträva mål som skulle kunna betraktas som indirekt diskriminering på grund av etnisk härkomst.
- 20 Landesgerichts prövning i förevarande mål avser en bestämmelse i vilken det inte enbart görs skillnad på grundval av tredjelandsmedborgarskap, utan där det dessutom föreskrivs ett därtill knutet krav på tyskakunskaper på en viss nivå, vilka enbart kan styrkas på vissa närmare reglerade sätt (6 § punkterna 9 och 11 oöWFG). Ur Landesgerichts synvinkel är det osäkert hur en sådan situation ska klassificeras, framför allt när det gäller direktivets tillämpningsområde och undantagsbestämmelsen i artikel 3.2 i direktiv 2000/43.
- 21 Om det ska företas en prövning av huruvida 6 § punkterna 9 och 11 oöWFG medför en indirekt eller ”dold” diskriminering, krävs det en undersökning av huruvida denna bestämmelse är objektivt motiverad i den mening som avses i artikel 2.2 b i direktiv 2000/43. Syftet bakom 6 § punkterna 9 och 11 oöWFG har varit en mer restriktiv tillgång till bostadsbidrag för tredjelandsmedborgare, varvid kravet på tyskakunskaper i huvudsak har åberopats för att dessa är betydelsefulla för integrationen i samhället.
- 22 Landesgericht anser att det kan diskuteras huruvida det aktuella kravet på styrkande av tyskakunskaper för att få bostadsbidrag – i synnerhet i den konkreta utformning som valts – kan anses vara objektivt motiverat. Det kan dels ifrågasättas varför det är nödvändigt med språkkrav utöver de ytterligare kraven i oöWFG, enligt vilka tredjelandsmedborgare enbart kan erhålla bostadsbidrag om de redan har varit bosatta i Österrike i över fem år och i regel har varit yrkesverksamma en längre tid. Dels kan ett ytterligare krav på tyskakunskaper anses tveksamt just för varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare i den mening som avses i direktiv 2003/109, eftersom dessa personer ändå redan måste uppfylla olika villkor med avseende på integration enligt den österrikiska Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz (lagen om bosättning och vistelse) för att erhålla denna status (se, i unionsrättsligt hänseende, artikel 5.2 i direktiv 2003/109). Det kan vidare även ifrågasättas varför de relativt låga krav på tyskakunskaper som uppställs enbart kan styrkas genom de specificerade formella intyg som föreskrivs i lagen.

Kraven i stadgan

- 23 För det fall att EU-domstolen anser att direktiv 2000/43, särskilt på grund av artikel 3.2 i nämnda direktiv, inte är tillämpligt på omständigheterna i förevarande mål, uppkommer frågan för Landesgericht huruvida 6 § punkterna 9 och 11 oöWFG måste bedömas med iakttagande av stadgan. Denna ska enligt artikel 51.1 i stadgan beaktas vid tillämpningen av unionsrätten. Mot bakgrund av rättspraxis avseende stadgan anser Landesgericht att det ligger nära till hands att en bestämmelse såsom 6 § punkterna 9 och 11 oöWFG endast får utformas med

beaktande av bestämmelserna i stadgan. Stadgan skulle bland annat även kunna vara tillämplig, eftersom det finns unionsrättsliga bestämmelser i vilka föreskrivs när varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare ska beviljas sociala förmåner och de nationella bestämmelser som är relevanta i det nationella målet kan ses som en utformning av dessa principer (se även skäl 5 i direktiv 2003/109).

- 24 I artikel 21 i stadgan föreskrivs bland annat ett förbud mot diskriminering på grund av etnisk härkomst. En begränsning av rättigheterna i stadgan ska vara föreskriven i lag, förenlig med det väsentliga innehållet och får, med beaktande av proportionalitetsprincipen, endast göras om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter (artikel 52.1 i stadgan).
- 25 Vad gäller Landesgerichts överväganden huruvida 6 § punkterna 9 och 11 oöWFG är objektivt motiverad hänvisas till resonemanget beträffande direktiv 2000/43. Detta är även tillämpligt på proportionalitetsprövningen enligt artikel 52.1 i stadgan.