

Zaak C-94/20

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie

Datum van indiening:

25 februari 2020

Verwijzende rechter:

Landesgericht Linz (Oostenrijk)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

6 februari 2020

Verzoeker en verweerder in hoger beroep:

KV

Verweerder en verzoeker in hoger beroep:

Land Oberösterreich (Oostenrijkse deelstaat Opper-Oostenrijk)

Voorwerp van het hoofdgeding

Huursubsidie voor langdurig ingezeten onderdanen van derde landen uitsluitend na aantonen van fundamentele kennis van de Duitse taal – Verenigbaarheid met het Unierecht – Discriminatie op grond van ras of etnische afstamming

Voorwerp en rechtsgrondslag van de verwijzing

Uitlegging van het Unierecht; artikel 267 VWEU

Prejudiciële vragen

- 1) Dient artikel 11 van richtlijn 2003/109/EG aldus te worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale regeling zoals die in § 6, leden 9 en 11, van het oberösterreichische Wohnbauförderungsgesetz (wet van de deelstaat Opper-Oostenrijk inzake woningbouwsubsidies; hierna: oöWFG), die aan burgers van de Unie, onderdanen van een EER-staat en familieleden in de

zin van richtlijn 2004/38/EG huursubsidie toekent zonder dat taalkennis hoeft te worden aangetoond, terwijl van langdurig ingezeten onderdanen van derde landen in de zin van richtlijn 2003/109/EG wordt geëist dat zij beschikken over fundamentele kennis van de Duitse taal en dit op een specifieke wijze kunnen aantonen, wanneer met deze huursubsidie onaanvaardbare belastingen door woonkosten moeten worden gecompenseerd, doch de verzekering van het bestaansminimum (inclusief woonbehoefte) voor personen in een sociale noodsituatie ook door een aanvullende sociale prestatie (op de behoeften gebaseerd minimumniveau van bescherming volgens het oberösterreichische Mindestsicherungsgesetz) moet worden gewaarborgd?

- 2) Dient het verbod op „directe of indirecte discriminatie” op grond van „ras of etnische afstamming” overeenkomstig artikel 2 van richtlijn 2000/43/EG aldus te worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale regeling zoals die in § 6, leden 9 en 11, oöWFG, die burgers van de Unie, onderdanen van een EER-staat en familieleden in de zin van richtlijn 2004/38/EG een sociale prestatie (huursubsidie overeenkomstig de oöWFG) toekent zonder dat taalkennis hoeft te worden aangetoond, terwijl van derdelanders (inclusief langdurig ingezeten onderdanen van derde landen in de zin van richtlijn 2003/109/EG) wordt geëist dat zij beschikken over fundamentele kennis van de Duitse taal en dit op een specifieke wijze kunnen aantonen?

- 3) Indien de tweede vraag ontkennend wordt beantwoord:

Dient het verbod op discriminatie op grond van etnische afkomst overeenkomstig artikel 21 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie aldus te worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale regeling zoals die in § 6, leden 9 en 11, oöWFG, die burgers van de Unie, onderdanen van een EER-staat en familieleden in de zin van richtlijn 2004/38/EG een sociale prestatie (huursubsidie overeenkomstig de oöWFG) toekent zonder dat taalkennis hoeft te worden aangetoond, terwijl van derdelanders (inclusief langdurig ingezeten onderdanen van derde landen in de zin van richtlijn 2003/109/EG) wordt geëist dat zij beschikken over fundamentele kennis van de Duitse taal en dit op een specifieke wijze kunnen aantonen?

Relevante bepalingen van Gemeenschapsrecht

Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van Richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG

Richtlijn 2003/109/EG van de Raad van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen, in het bijzonder artikel 11,

Richtlijn 2000/43/EG van de Raad van 29 juni 2000 houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming, in het bijzonder artikel 1 tot en met 3,

Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, in het bijzonder artikelen 21, 34, 51 en 52

Relevante nationale bepalingen

Oberösterreichisches Wohnbauförderungsgesetz (wet van de deelstaat Opper-Oostenrijk inzake woningbouwsubsidies; hierna: oöWFG), in het bijzonder § 6, lid 9, §§ 11, 23 en 24

Oberösterreichisches Antidiskriminierungsgesetz (antidiscriminatiewet van de deelstaat Opper-Oostenrijk; hierna: oöADG), §§ 1 tot en met 4 en 8

Oberösterreichische Wohnbeihilfen-Verordnung (verordening van de deelstaat Opper-Oostenrijk inzake huursubsidie), in het bijzonder §§ 2 tot en met 4

Oberösterreichisches Mindestsicherungsgesetz (wet van de deelstaat Opper-Oostenrijk betreffende het minimumniveau van bescherming; hierna: oöBMSG), in het bijzonder §§ 1, 4, 5, 6, 7, 8 en 13

Korte weergave van de feiten en van de procedure

- 1 De in 1981 geboren verzoeker, Turks onderdaan, woont sinds 1997 in Oostenrijk en is een „langdurig ingezetene onderdaan van een derde land” in de zin van richtlijn 2003/109. Hij woont met zijn echtgenote en drie kinderen in de Oostenrijkse deelstaat Opper-Oostenrijk en ontving tot eind 2017 huursubsidie op grond van de oöWFG. Sinds 1 januari 2018 wordt voor het ontvangen van huursubsidie van derdelanders – anders dan van burgers van de Unie, onderdanen van een EER-staat en familieleden in de zin van richtlijn 2004/38/EG – op grond van § 6, lid 9, punt 3, en lid 11, oöWFG geëist dat een zekere fundamentele kennis van de Duitse taal kan worden aangetoond. Verzoeker beheerst de Duitse taal op het geëiste niveau, maar beschikt niet over één van de voorziene formele bewijzen, met het gevolg dat zijn verzoek om huursubsidie werd afgewezen. Hij voldoet aan alle overige voorwaarden en zou huursubsidie ontvangen, als hij een EER-burger zou zijn.
- 2 Verzoeker vordert van de deelstaat Opper-Oostenrijk schadevergoeding ten bedrage van de niet-ontvangen huursubsidie van januari tot en met november 2018, te weten 281,54 EUR per maand plus vergoeding van immateriële schade ten belope van 1.000 EUR. Hij baseert dit verzoek op § 8 van de oöADG.

- 3 De rechter in eerste aanleg heeft de gehele vordering toegewezen. Hiertegen heeft de deelstaat Opper-Oostenrijk beroep ingesteld bij de verwijzende rechter.
- 4 De rechter in eerste aanleg ging ervan uit dat de huursubsidie behoort tot de belangrijkste prestaties in de zin van artikel 11, lid 4, van richtlijn 2003/109. Verder ging hij er tevens van uit dat de eis wat betreft het aantonen van kennis van de Duitse taal ongefundeerd is en een discriminatie van verzoeker op grond van diens „eticiteit” vormt.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 5 Verzoeker heeft aangevoerd dat hij door § 6, lid 9, punt 3, en lid 11, oöWFG op grond van zijn etniciteit wordt benadeeld, zonder dat hiervoor een objectieve rechtvaardiging bestaat. Bovendien maakt de huursubsidie volgens hem deel uit van de belangrijkste prestaties in de zin van artikel 11, lid 4, van richtlijn 2003/109.
- 6 Volgens de deelstaat Opper-Oostenrijk is er geen sprake van ongelijke behandeling op grond van etniciteit, is het vereiste van kennis van de Duitse taal objectief gerechtvaardigd en behoort de huursubsidie niet tot de belangrijkste prestaties in de zin van richtlijn 2003/109/EG.

Korte weergave van de motivering van de verwijzing

Onderlinge verhouding van de prejudiciële vragen

- 7 De eerste en de tweede vraag moeten onafhankelijk van elkaar worden beantwoord. Als de huursubsidie als een van de belangrijkste prestaties in de zin van artikel 11, lid 4, van richtlijn nr. 2003/109 moet worden beschouwd, moet deze uit Unierechtelijk oogpunt reeds om die reden aan verzoeker worden toegekend, ongeacht of er ook sprake is van discriminatie of niet. Verzoeker vordert echter naast de misgelopen huursubsidie tevens vergoeding van immateriële schade wegens discriminatie op grond van zijn etniciteit.
- 8 Als de huursubsidie niet als een van de belangrijkste prestaties in de zin van artikel 11, lid 4, van richtlijn 2003/109 moet worden beschouwd, is het desondanks denkbaar dat de regeling van § 6, leden 9 en 11, oöWFG een verboden discriminatie in de zin van richtlijn 2000/43 vormt of inbreuk maakt op het Handvest van de grondrechten (hierna: „Handvest”). De verwijzende rechter gaat ervan uit dat de deelstaat Opper-Oostenrijk, als gebruik wordt gemaakt van de uitzondering zoals bedoeld in artikel 11, lid 4, van richtlijn 2003/109, bij de uitwerking van een dergelijke regeling de overige voorschriften van het Unierecht zoals richtlijn 2000/43 en het Handvest moet eerbiedigen en daarbij geen discriminerende criteria mag toepassen. In overweging 5 van richtlijn 2003/109 is uitdrukkelijk vastgelegd dat de lidstaten deze richtlijn moeten toepassen zonder onderscheid te maken naar met name ras, huidskleur, etnische of sociale afkomst,

genetische kenmerken of taal. Mocht § 6, leden 9 en 11, oöWFG inbreuk maken op richtlijn 2000/43 of het Handvest, dan moet dit volgens de verwijzende rechter ook los van artikel 11 van richtlijn 2003/109 worden onderzocht.

- 9 Wat betreft de verhouding tussen richtlijn 2000/43 en het Handvest gaat de verwijzende rechter ervan uit dat het Hof discriminaties die vallen binnen de werkingssfeer van richtlijn 2000/43, in eerste instantie volgens deze richtlijn beoordeelt en alleen dan terugvalt op het Handvest, als het tot de conclusie komt dat de feiten van het hoofdgeding niet vallen binnen de werkingssfeer van een handeling van afgeleid recht waarin de discriminatieverboden overeenkomstig het Handvest worden geconcretiseerd (zie bijvoorbeeld arrest van het Hof, C-555/07, Küçükdeveci).
- 10 In de onderhavige procedure is het denkbaar dat richtlijn 2000/43 met name op grond van artikel 3, lid 2, van deze richtlijn niet van toepassing is. Dit zou volgens de verwijzende rechter echter niet per se hoeven te betekenen dat ook geen sprake is van een in het Handvest verboden discriminatie, onder meer omdat het Handvest geen uitzonderingsbepaling kent zoals die in artikel 3, lid 2, van richtlijn 2000/43. Met betrekking tot artikel 3, lid 2, van richtlijn 2000/43 rijst onder meer de vraag of deze bepaling daadwerkelijk indirecte discriminatie op grond van etniciteit (door aan te haken bij het criterium van de nationaliteit) uitzondert van een toepassing van de richtlijn, die anders wel onder de richtlijn zou vallen, of dat in de in artikel 3, lid 2, van de richtlijn genoemde gevallen reeds geen sprake kan zijn van indirecte discriminatie op grond van etniciteit waardoor deze bepaling slechts moet worden opgevat als verduidelijking.
- 11 Volgens de verwijzende rechter is het verder mogelijk dat § 6, leden 9 en 11, oöWFG wegens inbreuk op het Handvest in strijd is met het Unierecht, ook als noch richtlijn 2003/109 noch richtlijn 2000/43 zich verzet tegen deze regeling, temeer omdat deze richtlijnen de draagwijdte van discriminatieverboden volgens het Handvest niet kunnen beperken (zie bijvoorbeeld conclusie van advocaat-generaal Kokott in zaak C-236/09, Test-Achats, punten 29 en 30).

„Belangrijkste prestaties” in de zin van artikel 11, lid 4, richtlijn 2003/109

- 12 Naar de opvatting van de commissie voor woningbouw, bouwrecht en natuurbescherming van het parlement van de deelstaat Opper-Oostenrijk behoort de huursubsidie niet tot de belangrijkste prestaties op het gebied van sociale bijstand in de zin van artikel 11, lid 4, van richtlijn 2003/109. De eisen van deze richtlijn betreffende de belangrijkste prestaties zijn volgens deze commissie overgenomen in de oöBMSG. Bij een wetswijziging in 2013 werd onder meer bepaald dat derdelanders in de laatste vijf jaar moeten voldoen aan bepaalde minimumeisen met betrekking tot hun inkomen welke eis niet gold voor Oostenrijkse onderdanen en aan hen gelijkgestelde personen. Deze commissie heeft daarmee naar de opvatting van de verwijzende rechter tot uitdrukking gebracht dat het parlement van de deelstaat Opper-Oostenrijk gebruik wil maken van de uitzondering zoals bedoeld in artikel 11, lid 4, van richtlijn 2003/109.

Derdelanders (inclusief langdurig ingezetenen van derde landen) werden evenwel niet in het algemeen uitgesloten van huursubsidie, maar voor deze personen werden aanvullende voorwaarden opgesteld.

- 13 Het Hof heeft het begrip belangrijkste prestaties behandeld in zaak C-571/10, Kamberaj, inzake huursubsidie van de provincie Zuid-Tirol. In dit verband heeft het Hof vastgesteld dat onder dit begrip prestaties op het gebied van sociale bijstand of sociale bescherming vallen die ertoe bijdragen dat de betrokkene in zijn elementaire behoeften als voeding, huisvesting en gezondheid kan voorzien (punt 91). Op grond daarvan heeft het Hof met vermelding van artikel 34 van het Handvest criteria opgesteld aan de hand waarvan de nationale rechter in het verdere verloop van de procedure moest beoordelen of de huursubsidie deel uitmaakt van de belangrijkste prestaties. Hierbij heeft het Hof het doel van die subsidie, het bedrag ervan, de voorwaarden voor toekenning ervan en de plaats ervan in het Italiaanse stelsel van sociale bijstand relevant geacht (punt 92).
- 14 Volgens de verwijzende rechter is niet duidelijk of deze beginselen moeten worden toegepast op de door de deelstaat Opper-Oostenrijk toegekende huursubsidie. Het doel van de huursubsidie is het voorkomen van onaanvaardbare belastingen door woonkosten. Wat betreft de hoogte en de voorwaarden van de toekenning daarvan gaat het om een bijdrage in de woonkosten die onder meer afhankelijk is van het inkomen, het aantal personen binnen het huishouden en de grootte van de woning en die is beperkt tot maximaal 300 EUR. De huursubsidie is niet bedoeld om de woonkosten van een ontvanger volledig te dekken, maar dekt naar de aard ervan slechts een deel van de woonkosten waardoor personen met een laag inkomen een niet al te groot deel daarvan kwijt zijn aan een passend onderkomen.
- 15 Met het minimumniveau van bescherming volgens de oöBMSG (in de toepasselijke versie) wordt daarentegen in het algemeen beoogd om voor personen in sociale noodsituaties een menswaardig bestaan, inclusief woonbehoefte, mogelijk te maken. Hiervoor gelden duidelijk strengere voorwaarden dan voor de huursubsidie en de bescherming is bedoeld voor personen zonder of met een zeer laag inkomen. Hiervoor is een duidelijk grotere behoeftigheid vereist. Daarom kunnen personen met een weliswaar laag, maar in beginsel – in de zin van de voorwaarden van het minimumniveau van bescherming – passend minimuminkomen huursubsidie ontvangen, maar hebben zij geen recht op prestaties uit hoofde van het minimumniveau van bescherming. In bepaalde gevallen is het mogelijk zowel huursubsidie alsook een minimumniveau van bescherming (in voorkomend geval met gedeeltelijke verrekening) te ontvangen. De doelgroepen van deze twee sociale prestaties zijn evenwel niet identiek.
- 16 Voor de verwijzende rechter rijst vooral met het oog op deze systematiek de vraag of (en in voorkomend geval op grond van welke aanvullende omstandigheden) alleen de prestaties uit hoofde van de oöBMSG als belangrijkste prestaties in de zin van artikel 11, lid 4, van richtlijn 2003/109 dienen te worden beschouwd of dat dit ook geldt voor de huursubsidie overeenkomstig de oöWFG, omdat ook deze

dient als compensatie voor onaanvaardbare belastingen door woonkosten, hoewel deze anders dan het minimumniveau van bescherming geen sociale noodsituatie bij de betrokkenen vereist.

Discriminatie op grond van „ras of etnische afstamming” in de zin van richtlijn 2000/43

- 17 Richtlijn 2000/43 wordt omgezet middels de oöADG, maar in deze wet wordt het begrip „eticiteit” gebruikt in plaats van „ras of etnische afstamming”. Aan dit begrip moet evenwel in beginsel dezelfde betekenis worden toegekend als aan de Unierechtelijke begrippen „ras of etnische afstamming”.
- 18 Een ongelijke behandeling op basis van het criterium onderdaan van een derde land valt volgens de verwijzende rechter op grond van artikel 3, lid 2, van richtlijn 2000/43 op zichzelf genomen in beginsel niet onder deze richtlijn (arrest van het Hof, C-571/10, Kamberaj, met name punten 48 tot en met 50, alsmede zaak C-668/15, Jyske Finans).
- 19 Hier rijst evenwel de vraag of onder bepaalde voorwaarden niet toch sprake kan zijn van een indirecte discriminatie op grond van etnische afstamming als wordt aangehaakt bij de nationaliteit. Naar de opvatting van de verwijzende rechter zou het immers denkbaar zijn via het formele criterium nationaliteit indirect doelen na te streven die als indirecte discriminatie op grond van de etnische afstamming kunnen worden beschouwd.
- 20 De verwijzende rechter houdt zich in het onderhavige geval bezig met een regeling die niet slechts onderscheid maakt op basis van het criterium nationaliteit van een derde land, maar die op grond daarvan voorziet in de eis dat sprake moet zijn van kennis van de Duitse taal op een bepaald niveau welke slechts op een specifieke, nader geregelde wijze kan worden aangetoond (§ 6, leden 9 en 11, oöWFG). Volgens de verwijzende rechter is niet duidelijk hoe een dergelijk geval moet worden beoordeeld, vooral wat betreft de werkingssfeer van de richtlijn en de uitzonderingsbepaling in artikel 3, lid 2, van richtlijn 2000/43.
- 21 Voor het geval dat § 6, leden 9 en 11, oöWFG moet worden getoetst ten aanzien van een indirecte of „verborgen” discriminatie, zou de objectieve rechtvaardiging van deze regeling in de zin van artikel 2, lid 2, onder b), van richtlijn 2000/43 moeten worden onderzocht. Met § 6, leden 9 en 11, oöWFG werd beoogd de toegang van derdelanders tot huursubsidie te beperken, waarbij als argument voor de geëiste kennis van de Duitse taal in wezen werd aangevoerd dat dergelijke kennis van belang is voor de maatschappelijke integratie.
- 22 Volgens de verwijzende rechter is het voor discussie vatbaar of de eis dat kennis van de Duitse taal wordt aangetoond voordat huursubsidie – in het bijzonder in de concreet gekozen vorm – kan worden ontvangen, als objectief gerechtvaardigd kan worden beschouwd. Enerzijds is de vraag aan de orde waarom het taalvereiste nodig zou zijn naast de andere voorwaarden van de oöWFG op grond waarvan

derdelanders sowieso pas huursubsidie kunnen ontvangen als zij al langer dan vijf jaar in Oostenrijk wonen en in de regel reeds langere tijd betaald werk verrichten. Anderzijds zou het juist bij langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen in de zin van richtlijn 2003/109 bezwaarlijk moeten worden geacht als aanvullend wordt geëist dat kennis van de Duitse taal wordt aangetoond, aangezien deze personen op grond van de Oostenrijkse vestigings- en verblijfwetgeving immers sowieso al moeten voldoen aan verschillende integratievoorwaarden om deze status te verkrijgen (zie uit Unierechtelijk oogpunt artikel 5, lid 2, van richtlijn 2003/109). Verder kan ook in twijfel worden getrokken waarom de vereiste, relatief geringe kennis van de Duitse taal uitsluitend middels specifieke, formele documenten, zoals voorzien in de wet, zou moeten worden aangetoond.

Voorschriften van het Handvest

- 23 Voor het geval dat het Hof van mening is dat richtlijn 2000/43 met name op grond van artikel 3, lid 2, daarvan niet van toepassing is op de feiten van het hoofdgeding, rijst voor de verwijzende rechter de vraag of de regeling in § 6, leden 9 en 11, öWFG moet worden beoordeeld aan de hand van het Handvest. De bepalingen van dit Handvest moeten volgens artikel 51, lid 1, daarvan in acht worden genomen als het Unierecht ten uitvoer wordt gebracht. Met het oog op de rechtspraak inzake het toepassingsgebied van het Handvest ligt het volgens de verwijzende rechter voor de hand dat een regeling zoals § 6, leden 9 en 11, öWFG alleen met inachtneming van de voorschriften van het Handvest mag worden vormgegeven. Het Handvest zou onder meer van toepassing kunnen zijn, omdat er Unierechtelijke regels bestaan betreffende de vraag wanneer aan langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen sociale prestaties kunnen worden toegekend, en de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regelingen als uitwerking van deze beginselen kunnen worden beschouwd (zie ook overweging 5 van richtlijn 2003/109).
- 24 Artikel 21 van het Handvest voorziet onder meer in een verbod op discriminatie op grond van etnische afkomst. Beperkingen op de uitoefening van de in dit Handvest erkende rechten moeten bij wet worden gesteld en de wezenlijke inhoud van die rechten eerbiedigen. Met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel kunnen alleen beperkingen worden gesteld indien zij noodzakelijk zijn en daadwerkelijk aan door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen beantwoorden (artikel 52, lid 1, Handvest).
- 25 Wat betreft de overwegingen van de verwijzende rechter met betrekking tot de objectieve rechtvaardiging van § 6, leden 9 en 11, öWFG wordt verwezen naar de uiteenzetting met betrekking tot richtlijn 2000/43. Deze kan analoog worden toegepast op de evenredigheidstoets van artikel 52, lid 1, van het Handvest.