Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
G. HOGAN
fremsat den 2. marts 2021 [1]

Sag C-94/20

Land Oberösterreich
mod
KV

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Landesgericht Linz (den regionale domstol i Linz, Østrig))

»Præjudiciel forelæggelse – direktiv 2003/109/EF – fastboende tredjelandsstatsborgere – artikel 11, stk. 1, litra d) – ligebehandling – undtagelse – artikel 11, stk. 4 – begrænsning af ligebehandling med hensyn til social bistand og social beskyttelse til centrale ydelser – begrebet »centrale ydelser« – boligstøtte – krav om dokumentation af et grundlæggende kendskab til medlemsstatens sprog – betingelse, der udelukkende finder anvendelse på fastboende tredjelandsstatsborgere – anvendelse af chartret og grundlæggende principper i EU-retten i forbindelse med en undtagelse i henhold til artikel 11, stk. 4, i direktiv 2003/109/EF«

I. Indledning

1. Den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse af 6. februar 2020 blev indleveret af Landesgericht Linz (den regionale domstol i Linz, Østrig) til Domstolens Justitskontor den 25. februar 2020. Den er opstået inden for rammerne af en sag ved de østrigske domstole til prøvelse af det krav, der i henhold til national ret er pålagt tredjelandsstatsborgere, som har status som fastboende udlænding, om at fremlægge en bestemt form for dokumentation af (tyske) sprogkundskaber for at være berettiget til en social ydelse i form af boligstøtte.

2. KV (herefter »sagsøgeren«) [2] anlagde sag i første instans ved Bezirksgericht Linz (distriktsdomstolen i Linz, Østrig) mod Land Oberösterreich (delstaten Oberösterreich, herefter »sagsøgte«) [3] med krav om betaling af et beløb på 4 096,94 EUR med tillæg af renter for skader som følge af tabet af boligstøtte fra januar til november 2018 på grund af, at den krævede formelle dokumentation af sprogkundskab manglede [4]. Bezirksgericht Linz (distriktsdomstolen i Linz) tog sagsøgerens påstand til følge i det hele. Den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse er fremsat inden for rammerne af den appelsag, som sagsøgte har anlagt ved Landesgericht Linz (den regionale domstol i Linz).

1 – Originalsprog: engelsk.

2 – KV er appelindstævnt i sagen for den forelæggende ret.

3 – Land Oberösterreich er revisionsappellant i sagen for den forelæggende ret.

4 – Sagsøgerens søgsmål er baseret på hans ret til erstatning i henhold til § 8, stk. 1, i Oberösterreichisches Antidiskriminierungsgesetz (Oberösterreichs lov om forbud mod forskelsbehandling, herefter »lov om forbud mod forskelsbehandling«) (BGBl. nr. 50/2005). I tillæg til hans erstatning om tabt boligstøtte har sagsøgeren nedlagt påstand om erstatning for ikke-økonomisk tab som følge af forskelsbehandling på grund af hans etniske oprindelse.

3. Den forelæggende ret ønsker med sin anmodning en fortolkning af artikel 11 i Rådets direktiv 2003/109/EF af 25. november 2003 om tredjelandsstatsborgeres status som fastboende udlænding[5], artikel 2 i Rådets direktiv 2000/43/EF af 29. juni 2000 om gennemførelse af princippet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse[6] og artikel 21 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«).

4. Anmodningen om præjudiciel afgørelse indebærer derfor, at Domstolen bl.a. undersøger, om boligstøtte som den i hovedsagen omhandlede udgør en »central ydelse« i henhold til artikel 11, stk. 4, i direktiv 2003/109, og i det tilfælde, den ikke gør, om tildeling af sådan bistand til tredjelandsstatsborgere, der har status som fastboende udlænding, kan betinges af dokumentation af færdigheder i den pågældende medlemsstats sprog i en bestemt form. Inden der tages stilling til dette spørgsmål, er det nødvendigt at gennemgå de relevante bestemmelser, som udgør baggrunden for denne præjudicielle forelæggelse.

II. Retsforskrifter

A. EU-retten

1. Direktiv 2000/43

5. Artikel 1 i direktiv 2000/43, der har overskriften »Formål«, bestemmer:

»Formålet med dette direktiv er at fastlægge en ramme for bekæmpelse af forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse med henblik på at iværksætte princippet om ligebehandling i medlemsstaterne.«

6. Samme direktivs artikel 2 med overskriften »Begrebet forskelsbehandling« fastsætter:

»1. I dette direktiv betyder princippet om ligebehandling, at ingen må udsættes for direkte eller indirekte forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse.

2. I henhold til stk. 1:

a) foreligger der direkte forskelsbehandling, når en person på grund af race eller etnisk oprindelse behandles ringere end en anden bliver, er blevet eller ville blive behandlet i en tilsvarende situation

b) foreligger der indirekte forskelsbehandling, hvis en tilsyneladende neutral bestemmelse, betingelse eller praksis vil stille personer af en bestemt race eller etnisk oprindelse særlig ufordelagtigt i forhold til andre personer, medmindre den pågældende bestemmelse, betingelse eller praksis er objektivt begrundet i et legitimt mål, og midlerne til at opfylde det er hensigtsmæssige og nødvendige.

[…]«

5 – EUT 2004, L 16, s. 44.

6 – EUT 2000, L 180, s. 22.

7. Artikel 3, stk. 2, i direktiv 2000/43, der har overskriften »anvendelsesområde«, bestemmer:

»Dette direktiv omfatter ikke forskelsbehandling på grundlag af nationalitet og berører ikke bestemmelser og betingelser vedrørende tredjelandsstatsborgeres og statsløse personers indrejse og ophold på medlemsstaternes territorium og heller ikke nogen form for behandling, der skyldes de pågældende tredjelandsstatsborgeres eller statsløse personers retsstilling.«

2. Direktiv 2003/109

8. Følgende fremgår af 2., 4., 12. og 13. betragtning til direktiv 2003/109:

»(2) Under sit ekstraordinære møde i Tammerfors den 15. og 16. oktober 1999 erklærede Det Europæiske Råd, at tredjelandsstatsborgeres retsstilling bør tilnærmes EU-borgeres retsstilling, og at en person, der har opholdt sig lovligt i en medlemsstat i en given periode, og som er i besiddelse af en tilladelse til længerevarende ophold, i den pågældende medlemsstat bør indrømmes en række ensartede rettigheder, der ligger så tæt som muligt på unionsborgernes rettigheder.

[…]

(4) Integrationen af tredjelandsstatsborgere, der er fastboende i medlemsstaterne, er en meget vigtig faktor til fremme af den økonomiske og sociale samhørighed, som er en af Fællesskabets grundlæggende målsætninger i overensstemmelse med traktaten.

[…]

(12) For at udgøre et virkeligt integrationsredskab i det samfund, hvor den fastboende udlænding har slået sig ned, bør denne status som fastboende udlænding sikre, at den pågældende behandles på lige fod med medlemsstatens egne borgere på en lang række økonomiske og sociale områder i henhold til de relevante betingelser i dette direktiv.

(13) Begrænsningen af ligebehandlingen med hensyn til social bistand og social beskyttelse til centrale ydelser skal forstås således, at begrebet centrale ydelser mindst omfatter en minimal indkomststøtte, bistand ved sygdom og graviditet, bistand til forældre og langtidspleje. De nærmere bestemmelser for tildeling af sådan bistand bør fastsættes efter national lovgivning

[…]«

9. Artikel 5, stk. 2, i direktiv 2003/109 med overskriften »Betingelser for at opnå status som fastboende udlænding« fastsætter:

»Medlemsstaterne kan kræve, at tredjelandsstatsborgere opfylder integrationsbetingelser i overensstemmelse med national ret.«

10. Artikel 11 i direktiv 2003/109, der har overskriften »Ligebehandling«, bestemmer:

»1. En fastboende udlænding har samme rettigheder som medlemsstatens statsborgere med hensyn til følgende:

[…]

d) social sikring og centrale ydelser, der tildeles som social bistand i henhold til national lovgivning;

[…]

4. Medlemsstaterne kan begrænse ligebehandling med hensyn til social bistand og social beskyttelse til centrale ydelser.

[…]«

B. National ret

11. Sagsøgte, Land Oberösterreich, tildeler boligstøtte. Betingelserne for tildelingen var på tidspunktet for de faktiske omstændigheder reguleret af visse bestemmelser i Oberösterreichisches Wohnbauförderungsgesetz (Oberösterreichs lov om støtte til boligbyggeri, herefter »lov om støtte til boligbyggeri«) [7].

12. Denne lovs § 6 fastsatte:

»[…]

(9) I henhold til denne lov gives der støtte til østrigske borgere, der er statsborgere i en medlemsstat i [Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde (EØS)] og unionsborgere og deres familiemedlemmer som omhandlet i [Europa-Parlamentets og Rådets] direktiv 2004/38/EF [af 29. april 2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, om ændring af forordning (EF) nr. 1612/68 og om ophævelse af direktiv 64/221/EØF, 68/360/EØF, 72/194/EØF, 73/148/EØF, 75/34/EØF, 75/35/EØF, 90/364/EØF, 90/365/EØF og 93/96/EØF (EUT 2004, L 158, s. 78)]. Medmindre det følger af en international konvention, at de tildeles støtte på samme måde som østrigske borgere, kan støtte alene tildeles til andre personer, hvis de:

1. lovligt har haft fast bopæl på østrigsk område i en sammenhængende periode på mindst fem år

2. oppebærer indkomst, der er undergivet indkomstbeskatning i Østrig, eller har indbetalt bidrag til den lovpligtige sociale sikringsordning i Østrig i forbindelse med erhvervsaktivitet og i øjeblikket modtager ydelser fra denne ordning, og har haft denne indtægt eller modtaget disse ydelser i 54 måneder i løbet af de seneste fem år og

3. fremlægger bevis for deres tyske sprogkundskaber i overensstemmelse med stk. 11.

[…]

(11) Betingelsen i stk. 9, nr. 3, anses for opfyldt, når ansøgeren:

1. fremlægger et certifikat fra Österreichischer Integrationsfonds [(den østrigske integrationsfond)] (ÖIF) eller en prøveinstitution, der er godkendt af ÖIF, som bekræfter bestået af en integrationsprøve, eller

2. fremlægger et generelt anerkendt sprogdiplom eller et prøvebevis for tyskkundskaber på niveau A2, der er udstedt af et prøvecenter og bekræftet i overensstemmelse med Integrationsvereinbarungs-Verordnung [(integrationsbekendtgørelsen)] (BGBl. II, 242/2017), eller

7 – LGBl. nr. 6/1993.

3. fremlægger dokumentation for, at den pågældende har modtaget obligatorisk undervisning i Østrig i mindst fem år og har bestået faget »tysk« eller har bestået faget »tysk« på et niveau svarende til 9. klasse eller

4. har fuldført lærlingeuddannelsen i overensstemmelse med Berufsausbildungsgesetz [(lov om erhvervsmæssiguddannelse)] (BGBl.142/1969).

[…]«

13. Samme lovs § 23 fastsatte:

»(1) Hovedlejeren, køberen eller ejeren af en støttet bolig kan tildeles boligstøtte, når:

1. boligudgifterne udgør en urimelig byrde for ansøgeren

2. ansøgeren har fast bopæl i den omhandlede bolig for at dække sine boligbehov, og

3. ansøgeren har ansøgt om anden støtte for at mindske boligudgifterne (§ 24, stk. 1), som den pågældende er berettiget til at modtage, og

4. tilbagebetalingen af støttelånet (§ 9) eller et støttet realkreditlån (§ 10) allerede er påbegyndt.

(2) Hovedlejeren af en bolig, for hvilken der ikke er tildelt nogen støtte, kan tildeles boligstøtte, hvis betingelserne i stk. 1, nr. 1-3, er opfyldt, og lejekontrakten ikke er indgået med en nærtstående person.

[…]«

14. I overensstemmelse med § 2, stk. 3, i Oberösterreichische Wohnbeihilfen-Verordnung (Oberösterreichs bekendtgørelse om boligstøtte) var beløbet for boligstøtte 300 EUR pr. måned.

15. I henhold til den lovgivning, der var gældende på tidspunktet for de faktiske omstændigheder, kunne personer, der befandt sig i en social nødsituation, modtage en mindstesikring til dækning af deres behov i henhold til Oberösterreichisches Mindestsicherungsgesetz (Oberösterreichs lov om mindstesikring, herefter »mindstesikringsloven«)[8].

16. Mindstesikringslovens § 1, stk. 1, fastsatte, at formålet med mindstesikringen er at sikre dem, der har brug for det, et værdigt liv og sikre den varige integration i samfundet, som dette indebærer. Under visse omstændigheder kan denne ydelse også modtages i tillæg til eller delvist modregnes i boligstøtten i henhold til lov om støtte til boligbyggeri. Ydelsen i henhold til mindstesikringsloven var endvidere til rådighed for fastboende udlændinge som omhandlet i direktiv 2003/109. Den var imidlertid forbundet med meget strengere krav om social nød end boligstøtten i henhold til lov om støtte til boligbyggeri. I 2018 var grundbeløbet i henhold til mindstesikringsloven 921,30 EUR pr. måned for en person, der bor alene, og 649,10 EUR for voksne, der bor i en husstand med supplerende ydelser for børn.

8 – LGBl. nr. 74/2011.

17. Denne lovs § 4 fastsatte:

»(1) Behovsorienteret mindstesikring kan, medmindre andet er fastsat i nærværende lov, kun tildeles personer, der:

1. har deres sædvanlige bopæl i Oberösterreich […] og

2. a) er østrigske statsborgere eller i familie med østrigske statsborgere

   b) er asylberettigede eller personer med subsidiær beskyttelse

   c) er unionsborgere, statsborgere i en medlemsstat i [EØS], schweiziske statsborgere eller familiemedlemmer til disse, forudsat at modtagelsen af disse ydelser ikke indebærer, at de mister deres opholdsret

   d) har en EF-opholdstilladelse for fastboende udlænding eller en opholdstilladelse som »fastboende udlænding – familiemedlem« eller et opholdsbevis eller en tidsubegrænset opholdstilladelse

   e) har en anden tidsubegrænset opholdsret på østrigsk område, forudsat modtagelsen af disse ydelser ikke indebærer, at de mister deres opholdsret.«

18. I henhold til denne lovs § 5:

»Tildelingen af behovsorienteret mindstesikring er betinget af, at en person, der opfylder betingelserne i § 4

1. befinder sig i en social nødsituation (§ 6) og

2. er indstillet på at forsøge at undgå, mindske eller overvinde social nød (§ 7).«

19. Mindstesikringslovens § 6 fastsatte:

»(1) Personer befinder sig i en social nødsituation, når de ikke har midler til

1. deres underhold og bolig eller

2. underhold og boligbehov for de familiemedlemmer, som de har forsørgerpligt over for, og som bor med dem i samme hustand

eller i forbindelse hermed ikke har midler til den nødvendige dækning i tilfælde af sygdom, graviditet eller fødsel.

(2) Det i stk. 1 nævnte underhold omfatter udgifter til de regelmæssige behov, der er forbundet med et værdigt liv, navnlig mad, tøj, personlig hygiejne husholdningsmøbler og -udstyr, varme, elektricitet og andre personlige behov, såsom behovet for på passende vis at deltage i et socialt og kulturelt liv.

(3) De i stk. 1 nævnte boligbehov omfatter periodisk leje, generelle gebyrer og afgifter, der er nødvendige for at sikre passende boligforhold.

[…]«

20. Lov om forbud mod forskelsbehandling gennemførte direktiv 2000/43. Denne lovs § 1, der har overskriften »Forbud mod forskelsbehandling«, forbyder enhver direkte eller indirekte forskelsbehandling af fysiske personer på grund af bl.a. etnisk oprindelse. Denne bestemmelse finder i medfør af denne lovs § 3 ikke anvendelse på forskelsbehandling på grund af nationalitet, forudsat at den er lovbestemt eller objektivt begrundet, og at Den Europæiske Unions regler eller internationale konventioner, der udgør en del af rammerne for europæisk integration vedrørende menneskers lighed, ikke er til hinder for sådan behandling.

21. I henhold til denne lovs § 8:

»(1) I tilfælde af en overtrædelse af forbuddet mod forskelsbehandling af de i § 1 nævnte grunde, har den pågældende person […] ret til passende erstatning […]

Ud over erstatning for økonomisk skade er den pågældende endvidere berettiget til passende erstatning for personskade. Erstatningsbeløbet for personskade kan ikke være mindre end 1 000 EUR.

[…]«

III. De faktiske omstændigheder i hovedsagen og anmodningen om præjudiciel afgørelse

22. Sagsøgeren er en tyrkisk statsborger, som er født i 1981. Han har imidlertid boet i Østrig siden 1997, og han er »tredjelandsstatsborger med status som fastboende udlænding« som defineret i direktiv 2003/109. Han bor sammen med sin hustru og tre børn i delstaten Oberösterreich og modtog indtil udgangen af 2017 boligstøtte i henhold til lov om støtte til boligbyggeri.

23. Siden den 1. januar 2018 er modtagelse af boligstøtte for tredjelandsstatsborgere – til forskel fra EU-borgere, statsborgere i en EØS-stat og familiemedlemmer som defineret i direktiv 2004/38/EF – i henhold til § 6, stk. 9, nr. 3, og § 6, stk. 11, i lov om støtte til boligbyggeri betinget af dokumentation for visse grundlæggende tyskkundskaber.

24. Sagsøgeren behersker tysk på det krævede niveau, men er ikke i besiddelse af nogen af de fastsatte former for formel dokumentation for hans færdigheder i dette sprog, og hans ansøgning om boligstøtte blev derfor afslået. Han opfylder alle andre betingelser og ville f.eks. modtage boligstøtte, hvis han var EØS-borger.

25. Sagsøgeren har nedlagt påstand om, at delstaten Oberösterreich tilpligtes at betale ham en erstatning for den mistede boligstøtte fra januar til november 2018, dvs. 281,54 EUR pr. måned, og for et ikke-økonomisk tab på 1 000 EUR. Han støtter denne påstand på § 8 i lov om forbud mod forskelsbehandling, der har gennemført direktiv 2000/43. Sagsøgeren har gjort gældende, at § 6, stk. 9, nr. 3, og § 6, stk. 11, i lov om støtte til boligbyggeri stiller ham dårligere på grund af hans etniske tilhørsforhold, uden at dette er objektivt begrundet. Desuden er boligstøtten en central ydelse som omhandlet i artikel 11, stk. 4, i direktiv 2003/109.

26. Delstaten Oberösterreich er af den opfattelse, at der ikke foreligger forskelsbehandling på grund af etnisk tilhørsforhold, at kravet om tyskkundskaber er objektivt begrundet, og at boligstøtten ikke udgør en central ydelse som omhandlet i direktiv 2003/109.

27. Bezirksgericht Linz (den regionale domstol i Linz) tog sagsøgerens påstand til følge i det hele. Den lagde således til grund, at boligstøtten er en central ydelse som omhandlet i artikel 11, stk. 4, i direktiv 2003/109. Den lagde endvidere til grund, at kravet om dokumentation af tyskkundskaber er uhensigtsmæssigt og forskelsbehandler sagsøgeren på grund af hans »etniske tilhørsforhold«. Den lagde således til grund, at sagsøgerens påstande baseret på lov om forbud mod forskelsbehandling var begrundet.

28. Land Oberösterreich har iværksat appel til prøvelse af denne dom ved den forelæggende ret.

29. Den forelæggende ret lægger til grund, at såfremt boligstøtten skal anses for at være en central ydelse som omhandlet i artikel 11, stk. 4, i direktiv nr. 2003/109, skal den ud fra en EU-retlig betragtning tildeles sagsøgeren allerede af denne grund, uafhængigt af, om der også foreligger forskelsbehandling. Ud over den mistede boligstøtte kræver sagsøgeren imidlertid også erstatning for den ikke-økonomiske skade, som han har lidt som følge af forskelsbehandlingen på grund af hans etniske tilhørsforhold. Den forelæggende ret lægger endvidere til grund, at Land Oberösterreich, når den gør brug af undtagelsen i artikel 11, stk. 4, i direktiv 2003/109, ved udformningen af en sådan bestemmelse skal overholde andre EU-retlige bestemmelser såsom direktiv 2000/43 og chartret og ikke må anvende kriterier, der er udtryk for forskelsbehandling i denne forbindelse.

30. I den foreliggende sag er det tænkeligt, at direktiv 2000/43 navnlig på grund af direktivets artikel 3, stk. 2, ikke finder anvendelse. Dette ville dog efter den forelæggende rets opfattelse ikke nødvendigvis betyde, at der heller ikke foreligger en forskelsbehandling, som er forbudt i henhold til chartret. Den forelæggende ret har i denne henseende anført, at chartret ikke indeholder en undtagelsesbestemmelse, som svarer til artikel 3, stk. 2, i direktiv 2000/43. Efter den forelæggende rets opfattelse er § 6, stk. 9 og 11, i lov om støtte til boligbyggeri muligvis i strid med EU-retten på grund af tilsidesættelsen af chartret.

31. Den forelæggende ret har anført, at ifølge Ausschuss für Wohnbau, Baurecht und Naturschutz (udvalget for boliger, byggeri og naturbeskyttelse, herefter »udvalget«) i Oberösterreichische Landtag (Oberösterreichs parlament) udgør boligstøtten ikke en central ydelse inden for social bistand som omhandlet i artikel 11, stk. 4, i direktiv 2003/109. Kravene i direktiv 2003/109 vedrørende centrale ydelser dækkes af mindstesikringsloven. Det er den forelæggende rets opfattelse, at udvalget havde til hensigt at gøre brug af undtagelsen i artikel 11, stk. 4, i direktiv 2003/109. Selv om tredjelandsstatsborgere med status som fastboende udlænding ikke generelt var udelukket fra boligstøtten, blev der imidlertid opstillet supplerede betingelser for dem. Den forelæggende ret er imidlertid ikke bundet af udvalgets fortolkning af artikel 11, stk. 4, i direktiv 2003/109.

32. Den forelæggende ret finder ikke, at anvendelsen af de principper, som er fastlagt i dom af 24. april 2012, Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233), og chartrets artikel 34, på Oberösterreichs boligstøttebestemmelser er entydig. Boligstøttens formål er at forhindre urimelige belastninger som følge af boligudgifter. Ud fra sin størrelse og betingelserne for tildelingen drejer det sig om et tilskud til boligudgifterne, som bl.a. afhænger af indkomst, antal personer i husholdningen og boligens størrelse, og som er begrænset til maksimalt 300 EUR. Formålet med boligstøtten er ikke at dække en støttemodtagers boligudgifter fuldstændigt; i stedet dækker den typisk en del af boligudgifterne, så personer med lav indkomst ikke skal bruge en alt for stor del af deres indkomst på en passende bolig.

33. Mindstesikringen i henhold til mindstesikringsloven skal derimod generelt give personer, der befinder sig i sociale nødsituationer, mulighed for værdigt liv, herunder at dække deres boligbehov. Mindstesikringen er knyttet til betydeligt strengere betingelser end boligstøtten og kan tildeles personer uden indkomst eller med en meget lille indkomst. I visse tilfælde er det muligt at modtage såvel boligstøtte som mindstesikring (eventuelt med en delvis modregning). Målgrupperne for disse to sociale ydelser er imidlertid ikke identiske.

34. På baggrund af disse lovgivningsmæssige rammer er spørgsmålet for den forelæggende ret, om (og i givet fald afhængigt af hvilke yderligere omstændigheder) det kun er ydelser i henhold til mindstesikringsloven, der kan anses for at være centrale ydelser som omhandlet i artikel 11, stk. 4, i direktiv 2003/109, eller om boligstøtte i henhold til lov om støtte til boligbyggeri tillige kan betragtes som en central ydelse i denne henseende, idet denne tjener til at afbøde urimelige belastninger hvad angår boligudgifter. Dette til trods for, at den til forskel fra mindstesikringen ikke forudsætter, at den pågældende befinder sig i en social nødsituation.

35. For så vidt angår spørgsmålet om forskelsbehandling på grund af »race eller etnisk oprindelse« som omhandlet i direktiv 2000/43 er det den forelæggende rets opfattelse, at lov om forbud mod forskelsbehandling gennemfører direktiv 2000/43. Det er denne rets opfattelse, at en forskelsbehandling på basis af kriteriet om tredjelandsstatsborgerskab på grund af artikel 3, stk. 2, i direktiv 2000/43 principielt ikke i sig selv er omfattet af dette direktiv[9]. Spørgsmålet er imidlertid, om henvisningen til nationalitet under visse betingelser alligevel kan udgøre en indirekte form for forskelsbehandling på grund af etnisk oprindelse.

36. Den forelæggende ret skal i den foreliggende sag behandle § 6, stk. 9 og 11, i lov om støtte til boligbyggeri. Disse bestemmelser sondrer ikke kun på basis af tredjelandsstatsborgeres nationalitet, men er endvidere forbundet med et krav om tyskkundskaber på et vist niveau, som alene kan dokumenteres på bestemte, nærmere regulerede måder.

37. I tilfælde af, at § 6, stk. 9 og 11, i lov om støtte til boligbyggeri anses for at udgøre indirekte eller »skjult« forskelsbehandling, er det den forelæggende rets opfattelse, at det er nødvendigt at undersøge denne bestemmelses objektive begrundelse som omhandlet i artikel 2, stk. 2, litra b), i direktiv 2000/43.

38. I tilfælde af, at Domstolen er af den opfattelse, at direktiv 2000/43 ikke finder anvendelse på den i hovedsagen omhandlede situation – navnlig på grund af dette direktivs artikel 3, stk. 2 – ønsker den forelæggende ret endvidere oplyst, om reglen i § 6, stk. 9 og 11, i lov om støtte til boligbyggeri skal vurderes i forhold til chartret. Chartrets artikel 51, stk. 1, fastsætter, at dette skal respekteres, når medlemsstaterne gennemfører EU-retten. Det er den forelæggende rets opfattelse, at en bestemmelse som § 6, stk. 9 og 11, i lov om støtte til boligbyggeri alene kan anvendes under hensyntagen til chartrets bestemmelser. Chartret kan bl.a. finde anvendelse, fordi der findes EU-retlige bestemmelser for, hvornår tredjelandsstatsborgere med status som fastboende udlænding skal tildeles sociale ydelser, og de relevante bestemmelser i hovedsagen kan anses for at være en udformning af disse principper.

39. Artikel 21 i chartret indeholder bl.a. et forbud mod forskelsbehandling på grund af etnisk oprindelse. Enhver begrænsning i udøvelsen af de rettigheder og friheder, der anerkendes ved chartret, skal være fastlagt i lovgivningen og skal respektere disse rettigheders og friheders væsentligste indhold. Under iagttagelse af proportionalitetsprincippet kan der kun indføres begrænsninger, såfremt disse er nødvendige og faktisk svarer til mål af almen interesse, der er anerkendt af Unionen, eller et behov for beskyttelse af andres rettigheder og friheder[10].

40. På denne baggrund har Landesgericht Linz (den regionale domstol i Linz) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal artikel 11 i direktiv 2003/109[…] fortolkes således, at den er til hinder for en national bestemmelse som § 6, stk. 9 og 11, i [lov om støtte til boligbyggeri], som giver EU-borgere, statsborgere i en EØS-stat og familiemedlemmer som defineret i direktiv 2004/38[…] mulighed for en social ydelse i form af boligstøtte uden dokumentation af sprogkundskaber, men for tredjelandsstatsborgere med status som fastboende udlænding som defineret i direktiv 2003/109[…] kræver grundlæggende tyskkundskaber, som skal dokumenteres på en bestemt måde, når denne boligstøtte har til formål at afbøde urimelige belastninger som følge af boligudgifter, [selv om] et eksistensminimum (herunder boligbehov) også skal sikres gennem yderligere en social ydelse (behovsorienteret mindstesikring i henhold til [mindstesikringsloven]) for personer i social nød?

9 – Dom af 24.4.2012, Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233, præmis 48-50), og af 6.4.2017, Jyske Finans (C-668/15, EU:C:2017:278).

10 – Jf. chartrets artikel 52, stk. 1.

2) Skal forbuddet mod »direkte eller indirekte forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse« i henhold til artikel 2 i direktiv 2000/43[…] fortolkes således, at det er til hinder for en national bestemmelse som […] § 6, stk. 9 og 11, [i lov om støtte til boligbyggeri,] som giver EU-borgere, statsborgere i en EØS-stat og familiemedlemmer som defineret i direktiv 2004/38[…] mulighed for en social ydelse (boligstøtte i henhold til [lov om støtte til boligbyggeri]) uden dokumentation af sprogkundskaber, men for tredjelandsstatsborgere (herunder tredjelandsstatsborgere med status som fastboende udlænding som defineret i direktiv 2003/109[…]) kræver grundlæggende tyskkundskaber, som skal dokumenteres på en bestemt måde?

Såfremt det andet spørgsmål besvares benægtende:

3) Skal forbuddet mod forskelsbehandling på grund af etnisk oprindelse i henhold til artikel 21 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder fortolkes således, at det er til hinder for en national bestemmelse som […] § 6, stk. 9 og 11, [i lov om støtte til boligbyggeri,] som giver EU-borgere, statsborgere i en EØS-stat og familiemedlemmer som defineret i direktiv 2004/38[…] mulighed for en social ydelse (boligstøtte i henhold til [lov om støtte til boligbyggeri]) uden dokumentation af sprogkundskaber, men for tredjelandsstatsborgere (herunder tredjelandsstatsborgere med status som fastboende udlænding som defineret i direktiv 2003/109[…]) kræver grundlæggende tyskkundskaber, som skal dokumenteres på en bestemt måde?«

IV. Retsforhandlingerne ved Domstolen

41. Der er indgivet skriftlige indlæg af sagsøgeren (KV), sagsøgte (delstaten Oberösterreich) og Europa-Kommissionen.

42. Dette forslag til afgørelse vil efter Domstolens ønske fokusere på det første spørgsmål, som den forelæggende ret har stillet.

V. Bedømmelse

A. Indledende bemærkninger

43. Det følger af artikel 11, stk. 1, litra d), i direktiv 2003/109, at medlemsstaterne skal sikre, at en fastboende tredjelandsstatsborger har samme rettigheder som medlemsstatens statsborgere med hensyn til social sikring og centrale ydelser, der tildeles som social bistand i henhold til national lovgivning. Samme direktivs artikel 11, stk. 4, fastsætter imidlertid, at medlemsstaterne kan begrænse ligebehandling med hensyn til social bistand og social beskyttelse til det, der betegnes »centrale ydelser«[11]. Jeg kan ikke undgå at tænke, at det er uheldigt, at EU-lovgiver ikke har forsøgt at give yderligere vejledning vedrørende dette spørgsmål. Stort set alle sådanne betalinger kan anses for »centrale« af dem, som er afhængige af social bistand og forskellige andre sociale ydelser, som medlemsstaterne udbetaler. Ud fra dette synspunkt er det vanskeligt at skelne mellem denne form for betalinger.

11 – Artikel 11, stk. 4, i direktiv 2003/109 giver ikke medlemsstaterne mulighed for at fravige ligebehandlingsprincippet for så vidt angår sociale sikringsydelser som defineret i den nationale lovgivning. Dom af 24.4.2012, Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233, præmis 83).

44. Det fremgår ikke desto mindre af fast retspraksis, at direktiv 2003/109 fastsætter en ret til ligebehandling, som udgør den generelle regel, og oplister de fravigelser fra denne ret, som medlemsstaterne har mulighed for at fastsætte, hvilke skal fortolkes strengt. Disse fravigelser kan endvidere kun gøres gældende, hvis de instanser i den omhandlede medlemsstat, som er ansvarlige for gennemførelsen af dette direktiv klart har givet udtryk for, at de agtede at påberåbe sig disse fravigelser [12].

45. Det fremgår af anmodningen om præjudiciel afgørelse, at sagsøgeren er en »fastboende tredjelandsstatsborger« i overensstemmelse med de i direktiv 2003/109 fastsatte betingelser. I lyset af hans status er sagsøgeren således i princippet berettiget til i henhold til dette direktivs artikel 11, stk. 1, litra d), at gøre krav på ligebehandling på lige fod med bl.a. statsborgere i den omhandlede medlemsstat (Østrig) med hensyn til social sikring og centrale ydelser, der tildeles som social bistand.

46. I hovedsagen har sagsøgeren gjort gældende, at han er berettiget til en social ydelse i form boligstøtte. Selv om det efter min opfattelse fremgår implicit af forelæggelsesafgørelsen, at den omhandlede ydelse i form af boligstøtte [13] er omfattet af ordlyden af artikel 11, stk. 1, litra d), i direktiv 2003/109 [14], tilkommer det i sidste ende den forelæggende ret at afgøre dette, da der ikke foreligger en selvstændig og ensartet definition i henhold til EU-retten af begreberne »social sikring« og »centrale ydelser, der tildeles som social bistand« [15], hvilket det bl.a. fremgår af henvisningen til national lovgivning i både artikel 11, stk. 1, litra d), i direktiv 2003/109 og chartrets artikel 34, stk. 3 [16].

47. Til trods for den manglende selvstændige og ensartede definition i henhold til EU-retten af sådanne begreber, kan medlemsstaterne imidlertid ikke skade den effektive virkning af direktiv 2003/109 ved anvendelsen af det i dette direktivs artikel 11, stk. 1, litra d), fastsatte ligebehandlingsprincip [17].

12 – Jf. dom af 25.11.2020, VR (Familieydelse til fastboende udlændinge) (C-303/19, EU:C:2020:958, præmis 21-23 og den deri nævnte retspraksis).

13 – Den forelæggende ret har i afsnit C i sin anmodning om præjudiciel afgørelse anført, at boligstøtten, der tildeles i overensstemmelse med betingelserne i lov om støtte til boligbyggeri, er en social ydelse. Det fremgår af § 23 i lov om støtte til boligbyggeri, at boligstøtte bl.a. kan betales til hovedlejeren eller boligens ejer.

14 – Dette fremgår navnlig af den forelæggende rets henvisning til undtagelsen til artikel 11, stk. 1, litra d), i direktiv 2003/109 i samme direktivs artikel 11, stk. 4. Sidstnævnte bestemmelse ville være uden betydning, hvis den ydelse, der udbetales i henhold til lov om støtte til boligbyggeri, ikke udgjorde en central ydelse, der tildeles som social bistand som omhandlet i artikel 11, stk. 1, litra d), i direktiv 2003/109. Endvidere har sagsøgte i sine bemærkninger til Domstolen ikke udtrykkeligt anfægtet, at den i henhold til lov om støtte til boligbyggeri tildelte ydelse udgør en central ydelse, der tildeles som social bistand som omhandlet i artikel 11, stk. 1, litra d), men har i stedet gjort gældende, at denne ydelse ikke er en central ydelse i henhold til dette direktiv. Dette er i sidste ende et spørgsmål, som den forelæggende ret skal afgøre.

15 – Det følger af fast retspraksis, at EU-retten ikke begrænser medlemsstaternes beføjelser til at tilrettelægge deres sociale sikringsordninger. I mangel af en harmonisering på EU-niveau tilkommer det hver enkelt medlemsstat at fastsætte betingelserne for tilkendelse af sociale sikringsydelser samt ydelsernes størrelse og varighed. Medlemsstaterne skal dog ved udøvelsen af denne kompetence overholde EU-retten. Dom af 25.11.2020, VR (Familieydelse til fastboende udlændinge) (C-303/19, EU:C:2020:958, præmis 20 og den deri nævnte retspraksis). Jf. endvidere dom af 24.4.2012, Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233, præmis 77 og 78), hvor Domstolen bl.a. fastslog, at EU-lovgiver med den manglende selvstændige og ensartede definition i henhold til EU-retten af begreberne social sikring og centrale ydelser, der tildeles som social bistand, har villet respektere de forskelle, der findes i medlemsstaterne med hensyn til definitionen og den nøjagtige rækkevidde af de pågældende begreber.

16 – I præmis 81 i dom af 24.4.2012, Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233), fastslog Domstolen, at da både artikel 11, stk. 1, litra d), i direktiv 2003/109 og chartrets artikel 34, stk. 3, henviser til national ret, tilkommer det den forelæggende ret under hensyntagen til målsætningen om integration, som dette direktiv forfølger, at vurdere, hvorvidt en bestemt ydelse er omfattet af en af de kategorier, der er nævnt i artikel 11, stk. 1, litra d). Det følger af chartrets artikel 34, stk. 3, at Unionen (og dermed medlemsstaterne, når de gennemfører EU-retten) for at bekæmpe social udstødelse og fattigdom »anerkender og respekterer […] retten til social bistand og boligstøtte, der skal sikre en værdig tilværelse for alle, der ikke har tilstrækkelige midler, efter de bestemmelser, der er fastsat i EU-retten og national lovgivning og praksis«.

17 – Jf. dom af 24.4.2012, Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233, præmis 78).

48. Når medlemsstaterne afgør, hvilke sociale sikringsforanstaltninger og centrale ydelser der tildeles som social bistand, som er defineret i deres nationale lovgivning og omfattet af ligebehandlingsprincippet i artikel 11, stk. 1, litra d), i direktiv 2003/109, gennemfører de endvidere EU-retten i henhold til chartrets artikel 51, stk. 1, og skal overholde de rettigheder og principper, der er fastsat i chartret, bl.a. dem, der fremgår af chartrets artikel 34[18].

49. Det fremgår af anmodningen om præjudiciel afgørelse, at fastboende tredjelandsstatsborgere ikke generelt blev udelukket fra retten til boligstøtte i henhold til lov om støtte til boligbyggeri, men at de snarere blev underlagt visse yderligere krav. Fastboende tredjelandsstatsborgere blev således behandlet anderledes end østrigske statsborgere og statsborgere i EU og EØS med hensyn til denne ydelse[19]. En sådan forskelsbehandling er i strid med artikel 11 i direktiv 2003/109, hvis den boligstøtte, der ydes i henhold til lov om støtte til boligbyggeri, udgør en central ydelse i henhold til dette direktivs artikel 11, stk. 4. Jeg vil nu undersøge, om denne form for boligstøtte er en central ydelse i denne forbindelse.

B. Begrebet »centrale ydelser« – artikel 11, stk. 4, i direktiv 2003/109

50. Med sit første spørgsmål har den forelæggende ret i sin anmodning om præjudiciel afgørelse fokuseret på begrebet »centrale ydelser« som omhandlet i artikel 11, stk. 4, i direktiv 2003/109. Den forelæggende ret har i denne henseende anført, at udvalget[20] er af den opfattelse, at den ydelse, der tildeles i henhold til lov om støtte til boligbyggeri, *ikke* udgør en central ydelse som omhandlet i artikel 11, stk. 4, i direktiv 2003/109, og at centrale ydelser er omfattet af mindstesikringsloven. Dette udvalg gav dermed efter den forelæggende rets opfattelse udtryk for, at Oberösterreichs parlament havde til hensigt at gøre brug af undtagelsen i henhold til artikel 11, stk. 4, i direktiv 2003/109.

51. Det fremgår af anmodningen om præjudiciel afgørelse, at det er den forelæggende rets opfattelse, at mindstesikringen i henhold til mindstesikringsloven er en central ydelse, da den fastsætter mindstesikring, således at personer, som befinder sig i sociale nødsituationer, har mulighed for et værdigt liv, herunder for at få dækket deres boligbehov. Den forelæggende ret nærer imidlertid tvivl om, hvorvidt den ydelse, der tildeles i henhold til lov om støtte til boligbyggeri, ikke desto mindre udgør en central ydelse.

52. I præmis 90-92 i dom af 24. april 2012, Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233), fastslog Domstolen, at betydningen og rækkevidden af begrebet »centrale ydelser« i artikel 11, stk. 4, i direktiv 2003/109 skal findes under hensyntagen til baggrunden for denne artikel og i det formål, som dette direktiv forfølger, nemlig integrationen af tredjelandsstatsborgere, der lovligt og fast er bosat i medlemsstaterne[21]. Medlemsstaterne kan i medfør af artikel 11, stk. 4, i direktiv 2003/1009 begrænse ligebehandlingen af tredjelandsstatsborgere, der lovligt er fastboende, »*bortset fra sociale sikringsydelser eller social beskyttelse ydet af de offentlige myndigheder på enten nationalt, regionalt*

18 – Dom af 24.4.2012, Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233, præmis 79 og 80). Det fremgår af tredje betragtning til direktiv 2003/109, at »[i] dette direktiv overholdes de grundlæggende rettigheder og de principper, som anerkendes i bl.a. den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder og Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder«.

19 – Den forelæggende ret har i sin anmodning om præjudiciel afgørelse anført, at en ændring af lov om støtte til boligbyggeri i 2013 bl.a. indebar, at tredjelandsstatsborgere i de sidste fem år skulle opfylde visse krav til minimumsindkomst; dette krav gjaldt ikke for østrigske statsborgere eller personer, der er ligestillet med disse. Den forelæggende ret har ikke forklaret formålet med denne yderligere betingelse med hensyn til tredjelandsstatsborgere. Endvidere har denne ret ikke forelagt Domstolen et spørgsmål i denne henseende, hvilket måske skyldes, at sagsøgeren under alle omstændigheder synes at opfylde denne betingelse. Spørgsmålene vedrører alene det yderligere krav om, at tredjelandsstatsborgere skal fremlægge en bestemt form for dokumentation af grundlæggende tyskkundskaber.

20 – Jf. dette forslag til afgørelses punkt 31.

21 – Jf. endvidere dom af 14.3.2019, Y.Z. m.fl. (Svig i forbindelse med familiesammenføring) (C-557/17, EU:C:2019:203, præmis 63). Desuden fremgår det af 2., 4., 6. og 12. betragtning til direktiv 2003/109, at direktivet har til formål at sikre integrationen af tredjelandsstatsborgere, der lovligt er fastboende i medlemsstaterne, og med henblik herpå tilnærme disse tredjelandsstatsborgeres rettigheder til unionsborgernes rettigheder, bl.a. ved at sikre, at de behandles på lige fod med sidstnævnte på en lang række økonomiske og sociale områder. Status som fastboende udlænding medfører således, at den pågældende har ret til ligebehandling på de områder, som er omhandlet i artikel 11 i direktiv 2003/109, på de i denne artikel fastsatte betingelser.

eller lokalt plan, som bidrager til at sætte den enkelte i stand til at opfylde sine grundlæggende behov, såsom kost, bolig og sundhed« [22]. Domstolen bemærkede i denne doms præmis 92, at Unionen i overensstemmelse med chartrets artikel 34 anerkender og respekterer retten til social bistand og boligstøtte, der skal sikre en værdig tilværelse for alle, der ikke har tilstrækkelige midler. Når en ydelse opfylder formålet i chartrets artikel 34, kan den ikke efter EU-retten anses for ikke at være en del af de grundlæggende ydelser i henhold til artikel 11, stk. 4, i direktiv 2003/109. Domstolen fastslog følgelig, at det tilkommer den nationale ret at foretage de nødvendige konstateringer under hensyntagen til formålet med denne støtte, dens størrelse, betingelserne for tildeling og denne støttes placering i det nationale eller regionale system med social bistand.

53. På baggrund af ovenstående uddrag fra dom af 24. april 2012, Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233), er det klart, at ydelser, som sætter den enkelte, der ikke har tilstrækkelige midler, i stand til at opfylde vedkommendes boligbehov, for at sikre en værdig tilværelse, udgør centrale ydelser som omhandlet i artikel 11, stk. 4, i direktiv 2003/109.

54. Det er efter min opfattelse vigtigt indledningsvis at fremhæve, at medlemsstaterne eller regionerne kan tildele en række sådanne centrale ydelser, der er tilpasset enkeltpersoners eller husholdningers særlige behov afhængigt af deres økonomiske eller familiemæssige omstændigheder. Dette er især tilfældet inden for det komplekse område for boligstøtte, hvor lovgiver kan anse en bred vifte af tiltag for påkrævet [23].

55. Selv om en komparativ undersøgelse af de forskellige sociale ydelser, som en medlemsstat tildeler på boligområdet, er interessant og formålstjenligt, når karakteren og rækkevidden af disse ydelser og deres placering i det regionale/nationale system med social bistand skal findes, er det min opfattelse, at nærværende sags fokus skal være på karakteren af den ydelse, som tildeles i henhold til lov om støtte til boligbyggeri, og bl.a. formålene med denne ydelse og de gældende betingelser for at benytte sig heraf [24].

56. Den blotte omstændighed, at mindstesikringsloven, hvorefter enkeltpersoner, der ikke har nogen indkomst eller meget lav indkomst, tildeles boligstøtte, udgør en central ydelse og har til formål at beskytte de dårligst stillede, indebærer ikke i sig selv, at boligstøtte, der tildeles i henhold til lov om støtte til boligbyggeri, ikke også udgør en central ydelse, som har til formål at sikre dens støttemodtagere en værdig tilværelse i henhold artikel 11, stk. 4, i direktiv 2003/109 og i særdelshed chartrets artikel 34, stk. 3.

57. Den forelæggende ret har anført, at formålet med boligstøtten, der tildeles i henhold til lov om støtte til boligbyggeri, er at forhindre urimelige belastninger som følge af boligudgifter for personer med lave indkomster. Ydelsen dækker således typisk en del [25] af boligudgifterne, så personer med lav indkomst ikke skal bruge en alt for stor del af deres indkomst på en passende bolig. Med forbehold for den forelæggende rets efterprøvelse heraf fremgår det således af forklaringerne fra den forelæggende ret, sagsøgeren og sagsøgte, at den boligstøtte, der tildeles i henhold til lov om støtte til boligbyggeri (som bl.a. er trangsbaseret), afhænger af antal personer i husholdningen og boligens størrelse og er begrænset til maksimalt 300 EUR. Den har således ikke så meget til formål at sikre den enkelte et eksistensminimum (herunder den pågældendes boligbehov), men snarere at husholdninger

22 – Dom af 24.4.2012, Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233, præmis 91). Min fremhævelse.

23 – Som Kommissionen har anført i sit indlæg, kan forskellige boligydelser med lignende formål eksistere parallelt i en medlemsstat.

24 – Sagsøgte har sit indlæg anført, at den boligstøtte, der tildeles i henhold til lov om støtte til boligbyggeri, i princippet forudsætter, at der er tale om midler, som ligger over den grænse, der udgør ubetydelig lønnet beskæftigelse. Boligstøtte er som støtteforanstaltning hovedsageligt beregnet til personer, der har svært ved at dække deres behov, men som i princippet lever af deres indtægter. Jeg skal i denne forbindelse nævne, at sagsøgeren i sit indlæg har anført, at han ikke er berettiget til den ydelse, der tildeles i henhold til mindstesikringsloven, da hans indtægt er for høj. Dette udgør faktiske spørgsmål, som det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.

25 – Den boligydelse, der tildeles i henhold til lov om støtte til boligbyggeri, er begrænset til maksimalt 300 EUR pr. måned. Den forelæggende ret har derimod anført, at den ydelse, der tildeles i henhold til mindstesikringsloven, kan udgøre 921,30 EUR pr. måned for en enkelt person.

med lav indkomst har adgang til en passende bolig ved at gøre denne adgang (mere) økonomisk overkommelig. Det fremgår således, at den ydelse, der tildeles i henhold til lov om støtte til boligbyggeri, under visse omstændigheder kan tildeles, i det mindste delvis, i tillæg til den ydelse, der tildeles i henhold til mindstesikringsloven.

58. Den ydelse, der tildeles i henhold til lov om støtte til boligbyggeri, og som er tilpasset til at sikre, at personer og husholdninger med lav indkomst ikke skal bruge en alt for stor del af deres indkomst på en passende bolig, synes således med forbehold for den forelæggende rets efterprøvelse heraf at have til formål at sikre, at dens støttemodtagere har en værdig tilværelse, idet den sikrer dem bedre adgang ikke blot til en passende bolig, som de ikke ellers ville have råd til, men endvidere andre basale livsfornødenheder som f.eks. mad og tøj, der ellers kunne blive bragt i fare, hvis de skulle bruge en større del af deres indkomst til en passende bolig. Igen med forbehold for den forelæggende rets efterprøvelse heraf synes den ydelse, som tildeles i henhold til lov om støtte til boligbyggeri, at være omfattet af chartrets artikel 34, stk. 3, som en ydelse, der har til formål at »bekæmpe social udstødelse og fattigdom«, der skal sikre en værdig tilværelse for alle, der ikke har tilstrækkelige midler.

59. Det er under disse omstændigheder min opfattelse, at retten, som tredjelandsstatsborgere, der er fastboende i en medlemsstat, har til adgang på lige fod med bl.a. denne medlemsstats statsborgere til en passende bolig, som de ikke ellers ville have råd til uden at give afkald på andre basale livsfornødenheder, er afgørende for at sikre den fortsatte økonomiske og sociale integration af sådanne tredjelandsstatsborgere. Da boligstøttelovsydelsen er udformet med dette formål for øje, skal den anses for en central ydelse i henhold til artikel 11, stk. 4, i direktiv 2003/109[26].

C. Kravet om en bestemt form for dokumentation af grundlæggende tyskkundskaber

60. I tilfælde af, at Domstolen ikke anser den ydelse, som indrømmes i medfør af lov om støtte til boligbyggeri, for at udgøre en central ydelse i henhold til artikel 11, stk. 4, i direktiv 2003/109, opstår spørgsmålet om, hvorvidt en medlemsstat i stedet for at udelukke adgangen til denne ydelse for tredjelandsstatsborgere, der har status som fastboende udlænding, kan betinge deres adgang til denne ydelse af, at der fremlægges en bestemt form for dokumentation af et grundlæggende kendskab til denne medlemsstats sprog; i det foreliggende tilfælde tysk.

61. I forbindelse med dette spørgsmål er det først nødvendigt at afgøre, om en medlemsstat, når den anvender undtagelsen i henhold til artikel 11, stk. 4, i direktiv 2003/109, gennemfører EU-retten og således navnlig skal respektere chartret og de almindelige EU-retlige principper, såsom proportionalitetsprincippet.

62. Når en medlemsstat benytter sig af den mulighed, der specifikt er fastsat i artikel 11, stk. 4, i direktiv 2003/109, om at fravige ligebehandlingsprincippet med hensyn til visse ydelser, som ikke er centrale, og som tildeles i overensstemmelse med dette direktivs artikel 11, stk. 1, litra d), er der med andre ord tale om, at den gennemfører EU-retten, og, i givet fald, i hvilket omfang står det denne medlemsstat frit at fastsætte kriterierne for adgang til sådanne ydelser?

26 – I præmis 32 i dom af 4.6.2015, P og S (C-579/13, EU:C:2015:369), fremhævede Domstolen den betydning, som EU-lovgiver har tillagt integrationsforanstaltningerne, som det bl.a. fremgår af fjerde betragtning til direktiv 2003/109, hvori det bestemmes, at integrationen af tredjelandsstatsborgere, der er fastboende i medlemsstaterne, er en meget vigtig faktor til fremme af den økonomiske og sociale samhørighed, som er en af Unionens grundlæggende målsætninger i overensstemmelse med traktaten.

63. Ifølge fast retspraksis kan de grundlæggende rettigheder, der er sikret ved Unionens retsorden, anvendes i alle situationer, der reguleres af EU-retten [27], men ikke uden for sådanne situationer [28]. Den omstændighed, at EU-retten finder anvendelse, indebærer således, at de grundlæggende rettigheder, som bl.a. er sikret ved chartret, finder anvendelse [29].

1. Anvendelsen af chartret og generelle principper i EU-retten på national lovgivning, der gennemfører undtagelsen i artikel 11, stk. 4, i direktiv 2003/109

64. Når bestemmelserne i EU-retten på det pågældende område ikke regulerer et aspekt og ikke opstiller nogen specifik forpligtelse for medlemsstaterne i forhold til en given situation, falder den nationale lovgivning, som en medlemsstat opstiller hvad angår dette aspekt, imidlertid uden for chartrets anvendelsesområde, og den pågældende situation kan ikke bedømmes i lyset af chartrets bestemmelser. Når EU-retten således specifikt giver medlemsstaterne mulighed for at vedtage foranstaltninger, der tildeler gunstigere vilkår end fastsat i EU-retten, henhører disse foranstaltninger under udøvelsen af medlemsstaternes kompetence, uden at være reguleret af EU-retten eller omfattet af dets anvendelsesområde [30].

65. Et eksempel på denne situation er artikel 13 i direktiv 2003/109 med overskriften »Gunstigere nationale bestemmelser«, der giver medlemsstaterne mulighed for at udstede permanente eller tidsubegrænsede opholdstilladelser til tredjelandsstatsborgere på gunstigere vilkår end fastsat i dette direktiv [31]. I sin dom af 17. juli 2014, Tahir (C-469/13, EU:C:2014:2094, præmis 43), fastslog Domstolen, at en opholdstilladelse, som udstedes af en medlemsstat på gunstigere vilkår end fastsat i EU-retten, ikke under nogen omstændigheder må være en EU-opholdstilladelse for fastboende udlændinge som omhandlet i direktiv 2003/109 [32].

66. Hvor en EU-retsakt tillægger medlemsstaterne et frit valg mellem flere gennemførelsesforanstaltninger eller en skønsbeføjelse, som er en integrerende del af den ordning, der er fastsat ved denne retsakt, eller tillader medlemsstaterne at vedtage specifikke foranstaltninger, som har til formål at bidrage til gennemførelsen af retsaktens formål [33], har Domstolen derimod fastslået, at når medlemsstaterne vedtager national lovgivning til gennemførelse af den mulighed, som de anerkendes i EU-retten, gennemfører de EU-retten, hvorved chartret og proportionalitetsprincippet bringes i anvendelse [34].

27 – Jf. for en tidlig udtalelse om dette princip dom af 13.7.1989, Wachauf (5/88, EU:C:1989:321, præmis 17 og den deri nævnte retspraksis). Jf. senest dom af 19.11.2019, TSN og AKT (C-609/17 og C-610/17, EU:C:2019:981, præmis 43).

28 – Jf. dom af 6.3.2014, Siragusa (C-206/13, EU:C:2014:126, præmis 26-28). Chartrets bestemmelser i medfør af dets artikel 51, stk. 1, er kun rettet til medlemsstaterne, når de gennemfører EU-retten. I medfør af samme artikels stk. 2 udvider chartret ikke anvendelsesområdet for EU-retten ud over Unionens kompetencer og skaber ingen nye kompetencer eller nye opgaver for Unionen og ændrer ikke de kompetencer og opgaver, der er fastlagt i traktaterne. Dom af 15.11.2011, Dereci m.fl. (C-256/11, EU:C:2011:734, præmis 71).

29 – Dom af 30.4.2014, Pfleger m.fl. (C-390/12, EU:C:2014:281, præmis 34).

30 – Jf. dom af 19.11.2019, TSN og AKT (C-609/17 og C-610/17, EU:C:2019:981, præmis 52-54 og den deri nævnte retspraksis).

31 – Dom af 17.7.2014, Tahir (C-469/13, EU:C:2014:2094, præmis 39).

32 – Jf. endvidere artikel 3, stk. 5, i Rådets direktiv 2003/86/EF af 22.9.2003 om ret til familiesammenføring (EUT 2003, L 251, s. 12), der fastsætter, at medlemsstaterne kan indføre eller bibeholde gunstigere vilkår med hensyn til familiesammenføring end de i direktiv 2003/86 indeholdte vilkår, samt dom af 12.12.2019, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Familiesammenføring – flygtnings søster) (C-519/18, EU:C:2019:1070, præmis 43).

33 – Jf. dom af 19.11.2019, TSN og AKT (C-609/17 og C-610/17, EU:C:2019:981, præmis 50 og den deri nævnte retspraksis). Jf. endvidere dom af 12.12.2019, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Familiesammenføring – flygtnings søster) (C-519/18, EU:C:2019:1070, præmis 39-41 og 58 -61).

34 – Dom af 12.12.2019, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Familiesammenføring – flygtnings søster) (C-519/18, EU:C:2019:1070, præmis 61 og 67). Jf. navnlig dom af 4.3.2010, Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117, præmis 41-44). I sidstnævnte tilfælde fastslog Domstolen, at en medlemsstats mulighed for i henhold til artikel 7, stk. 1, litra c), i direktiv 2003/86 at pålægge en person, der indgiver en ansøgning om familiesammenføring, mere bebyrdende betingelser ved at kræve, at denne godtgør, at referencepersonen råder over visse midler, skal fortolkes i lyset af de grundlæggende rettigheder, herunder især retten til respekt for familielivet som bl.a. fastsat i chartret.

67. Artikel 11, stk. 4, i direktiv 2003/109 giver medlemsstaterne tilladelse til at fravælge eller fravige en forpligtelse, der ellers ville finde anvendelse i henhold til dette direktivs artikel 11, stk. 1, litra d). En sådan fravigelse, der specifikt er fastsat i eller omfattet af EU-retten, henhører således selv under EU-retten. Når en medlemsstat anvender undtagelsen i artikel 11, stk. 4, i direktiv 2003/109, gennemfører den følgelig EU-retten. Den skal således overholde chartret og de almindelige principper, som er anerkendt i EU's retsorden [35].

68. Herved har Domstolen allerede ved flere lejligheder fastslået, at når en medlemsstat påberåber sig en fravigelse i traktaten af en grundlæggende frihed eller tvingende almene hensyn for at begrunde retsforskrifter, som kan begrænse udøvelsen af de grundlæggende frihedsrettigheder [36], skal denne begrundelse, som er hjemlet i EU-retten, fortolkes i lyset af de almindelige EU-retlige grundsætninger, herunder de grundlæggende rettigheder, der nu er sikret ved chartret [37]. De omhandlede nationale retsforskrifter kan derfor kun omfattes af anvendelsesområdet for de fastsatte undtagelser, såfremt de er i overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder, som Domstolen skal beskytte [38].

69. For så vidt angår undtagelser i EU-lovgivningen undersøgte Domstolen i dom af 27. juni 2006, Parlamentet mod Rådet (C-540/03, EU:C:2006:429), hvorvidt en række bestemte undtagelser i direktiv 2003/86 overholder grundlæggende rettigheder. Domstolen fandt efter en analyse af deres indhold og rækkevidde, at undtagelserne i det omhandlede direktiv ikke direkte eller indirekte gav medlemsstaterne adgang til at vedtage gennemførelsesbestemmelser, der er uforenelige med grundlæggende rettigheder. I denne doms præmis 104 og 105 fastslog Domstolen i det væsentlige, at selv om direktiv 2003/86 overlader medlemsstaterne en skønsmargen, er denne skønsmargen tilstrækkelig vid til, at de har mulighed for at anvende direktivets regler på en måde, der er i overensstemmelse med de krav, der følger af de grundlæggende rettigheder [39].

70. Det følger efter min opfattelse klart af ovennævnte retspraksis, at når en medlemsstat vedtager lovgivning på grundlag af en undtagelse eller mulighed i traktaten eller EU-lovgivningen som den, der er fastsat i artikel 11, stk. 4, i direktiv 2003/109 [40], gennemfører denne medlemsstat EU-ret og skal derfor overholde chartret og de almindelige principper i EU-retten.

35 – Jf. analogt dom af 12.12.2019, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Familiesammenføring – flygtnings søster) (C-519/18, EU:C:2019:1070, præmis 61 og 65-67).

36 – Som f.eks. den frie udveksling af tjenesteydelser.

37 – Dom af 30.4.2014, Pfleger m.fl. (C-390/12, EU:C:2014:281, præmis 34-36).

38 – Dom af 30.4.2014, Pfleger m.fl. (C-390/12, EU:C:2014:281, præmis 34-36), er vigtig, da den reelt præciserer, at Domstolens dom af 18.6.1991, ERT (C-260/89, EU:C:1991:254, præmis 43), finder anvendelse med hensyn til chartret efter dets ikrafttræden den 1.12.2009, da Lissabontraktaten trådte i kraft. Jf. artikel 6, stk. 1, TEU. En medlemsstats anvendelse af undtagelser, der er fastsat i EU-retten for at begrunde en restriktion for en traktatfæstet grundlæggende frihed, udgør en gennemførelse af EU-retten som omhandlet i chartrets artikel 51, stk. 1, og national lovgivning, der begrænser de traktatfæstede grundlæggende rettigheder, kan alene være omfattet af de undtagelser, der er fastsat i EU-retten, for så vidt som denne lovgivning er i overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder. I punkt 32 i hans forslag til afgørelse Ispas (C-298/16, EU:C:2017:650) anførte generaladvokat Bobek, at »[f]ra et funktionelt synspunkt vil en national myndighed sandsynligvis handle inden for EU-rettens anvendelsesområde *i mindst* tre typiske scenarier. For det første anvender den nationale myndighed en EU-retskilde direkte i den sag, der verserer for den, hvilket oftest er en forordning (scenariet med *direkte anvendelse*). For det andet anvender den nationale myndighed national ret, som gennemfører eller iværksætter en EU-retlig foranstaltning eller forpligtelse […] (scenariet med *indirekte anvendelse*). For det tredje befinder den nationale myndighed sig i en situation, hvor en national regel gør brug af undtagelser eller begrundelser for restriktioner, der er tilladt i EU-retten (*undtagelsesscenariet*)«.

39 – Jf. endvidere dom af 1.3.2011, Association belge des Consommateurs Test-Achats m.fl. (C-236/09, EU:C:2011:100, præmis 31 og 32), hvor Domstolen fastslog, at artikel 5, stk. 2, i Rådets direktiv 2004/113/EF af 13.12.2004 om gennemførelse af princippet om ligebehandling af mænd og kvinder i forbindelse med adgang til og levering af varer og tjenesteydelser (EUT 2004, L 373, s. 37), hvorefter visse medlemsstater uden tidsbegrænsning kan opretholde en undtagelse til reglen om ikke-kønsrelaterede præmier og ydelser, er i strid med virkeliggørelsen af det tilstræbte formål om ligebehandling af mænd og kvinder, som forfølges med direktiv 2004/113, og uforenelig med chartrets artikel 21 og 23. Jf. på området for ophavsret dom af 29.7.2019, Spiegel Online (C-516/17, EU:C:2019:625, præmis 59). I præmis 119 i udtalelse 3/15 (Marrakeshtraktaten om fremme af adgang til offentliggjorte værker) af 14.2.2017 (EU:C:2017:114) fastslog Domstolen i det væsentlige, at hvis medlemsstaterne råder over en skønsmargen i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/29/EF af 22.5.2001 om harmonisering af visse aspekter af ophavsret og beslægtede rettigheder i informationssamfundet (EFT 2001, L 167, s. 10) i forbindelse med gennemførelsen af en mulighed for at fastsætte en undtagelse eller en indskrænkning til gavn for visse brugere, må det påpeges, at denne skønsmargen hidrører fra EU-lovgivers beslutning om at tildele medlemsstaterne en sådan mulighed inden for den harmoniserede retlige ramme, der sikrer en høj og ensartet beskyttelse af retten til reproduktion, retten til overføring til almenheden og retten til spredning som indført ved direktiv 2001/29.

40 – Dette gælder, uanset om denne mulighed eller undtagelse er til fordel eller ulempe for den enkelte. Sammenlign dom af 21.12.2011, N.S. m.fl. (C-411/10 og C-493/10, EU:C:2011:865), med dom af 4.3.2010, Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117).

71. Chartrets bestemmelser må ganske vist ikke fortolkes således, at de fratager medlemsstaterne det manøvrerum, som de råder over, når de beslutter at gennemføre artikel 11, stk. 4 i direktiv 2003/109 [41]. Det er således klart, at medlemsstaterne i overensstemmelse med artikel 11, stk. 4, kan begrænse ligebehandlingen med hensyn til social bistand og social beskyttelse til centrale ydelser. Hvis en medlemsstat vedtager mindre restriktive foranstaltninger, skal den imidlertid overholde chartret.

72. Når medlemsstaterne anvender undtagelsen i artikel 11, stk. 4, i direktiv 2003/109, kan de desuden ikke anvende en national lovgivning, som kan bringe virkeliggørelsen af de mål, som forfølges med dette direktiv, i fare, og som derfor kan fratage direktivets dets effektive virkning [42].

2. Anvendelse på situationen i hovedsagen

73. Den forelæggende ret har udtrykt bekymring med hensyn til § 6, stk. 9 og 11, i lov om støtte til boligbyggeri. Denne ret har anført, at ifølge forarbejderne til 2017-loven om ændring af lov om støtte til boligbyggeri er formålet med § 6, stk. 9 og 11, i lov om støtte til boligbyggeri at fastsætte en mere restriktiv adgang for tredjelandsstatsborgere til boligstøtte, idet argumentet for kravet om tyskkundskaber i det væsentlige var, at disse er vigtige for integrationen i samfundet. Den forelæggende ret har udtrykt tvivl om nødvendigheden af sprogkravet i tillæg til de øvrige betingelser i lov om støtte til boligbyggeri, henset til, at tredjelandsstatsborgere under alle omstændigheder kun kan modtage boligstøtte, hvis de har boet i Østrig i mindst fem år og som regel har været erhvervsaktive igennem længere tid. Endvidere har fastboende tredjelandsstatsborgere som omhandlet i direktiv 2003/109 allerede skullet opfylde forskellige integrationsrelaterede betingelser i henhold til den østrigske Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz (etablerings- og opholdslov) for at opnå denne status [43]. Den forelæggende ret har desuden rejst tvivl om, hvorfor de nødvendige, relativt beskedne tyskkundskaber kun kan dokumenteres ved hjælp af de specifikke, formelle beviser, som er fastsat i loven.

74. I henhold til proportionalitetsprincippet, der hører til EU-rettens almindelige grundsætninger, er lovligheden af sådanne sprogkundskabskrav betinget af, at de er nødvendige og passende for gennemførelsen af de lovligt tilsigtede formål, hvorved det forudsættes, at såfremt det er muligt at vælge mellem flere egnede foranstaltninger, skal den mindst bebyrdende foranstaltning vælges, og byrderne må herved ikke være uforholdsmæssige i forhold til de tilsigtede mål [44].

75. Direktiv 2003/109 har som sit hovedformål at integrere tredjelandsstatsborgere, der er fastboende i medlemsstaterne. Erhvervelsen af kendskab til værtsmedlemsstatens sprog letter i høj grad kommunikationen mellem tredjelandsstatsborgerne og værtsmedlemsstatens egne borgere, fremmer interaktionen og udviklingen af sociale relationer mellem dem og letter tredjelandsstatsborgeres adgang til arbejdsmarkedet og til erhvervsuddannelse [45].

76. Det fremgår således af anmodningen om præjudiciel afgørelse, at en af de i 2017-ændringen af lov om støtte til boligbyggeri anførte formål er fremme af social integration. Under sådanne omstændigheder er anvendelsen af et sprogkundskabskrav ikke i strid med og bringer ikke i sig selv virkeliggørelsen af de med direktiv 2003/109 forfulgte formål i fare, men kan derimod medvirke til

41 – Jf. analogt dom af 12.12.2019, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Familiesammenføring – flygtnings søster) (C-519/18, EU:C:2019:1070, præmis 65).

42 – Jf. i denne henseende dom af 4.6.2015, P og S (C-579/13, EU:C:2015:369, præmis 45).

43 – Jf. endvidere artikel 5, stk. 2, i direktiv 2003/109.

44 – Jf. analogt dom af 25.2.2010, Müller Fleisch (C-562/08, EU:C:2010:93, præmis 43).

45 – Jf. i denne henseende dom af 4.6.2015, P og S (C-579/13, EU:C:2015:369, præmis 46 og 47). Jf. vedrørende fortolkningen af direktiv 2003/86 dom af 9.7.2015, K og A (C-153/14, EU:C:2015:453, præmis 53), og af 7.11.2018, C og A (C-257/17, EU:C:2018:876, præmis 55).

virkeliggørelsen heraf[46]. I dom af 4. juni 2015, P og S (C-579/13, EU:C:2015:369), fastslog Domstolen nemlig, at en medlemsstat i princippet kan pålægge en tredjelandsstatsborger, der allerede har status som fastboende udlænding, en forpligtelse til at bestå en integrationsprøve, forudsat at gennemførelsen heraf ikke kan bringe virkeliggørelsen af de med nævnte direktiv forfulgte formål i fare[47].

77. På denne baggrund er det følgelig nødvendigt at undersøge måden, hvorpå sprogkundskabskravet er gennemført.

78. Med forbehold for den forelæggende rets efterprøvelse heraf synes manglende bevis for det passende niveau af sprogkundskaber at medføre, at den omhandlede ydelse øjeblikkeligt ophører. Det pågældende beløb kan være så meget som 300 EUR pr. måned. Henset til, at den omhandlede boligstøtte alene er tilgængelig for personer med lave indkomster, kan det tabte beløb være betydeligt alt efter den tid, det kan tage at opfylde kravet. Som sagsøgeren har anført, kan indkomsttabet føre til det modsatte af det tilstræbte formål og skade integrationen af tredjelandsstatsborgere, hvorved formålene med direktiv 2003/109 bringes i fare. Integrationsformålet kan under alle omstændigheder nås med mindre bebyrdende foranstaltninger som f.eks. ved at suspendere ydelsen eller reducere dens størrelse trinvis, indtil sprogkundskabskravet er opfyldt. Den omhandlede foranstaltning synes derfor ikke at være i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet.

79. For så vidt angår selve sprogkundskabskravet har den forelæggende ret anført, at det krævede niveau – niveau A2 efter Den Fælles Europæiske Referenceramme for Sprog – er »relativt beskedent«[48]. Med forbehold for den forelæggende rets efterprøvelse heraf synes kravet således ikke være så bebyrdende, at det udgør en hindring, der er vanskelig at overvinde, og hvorved de fastboende tredjelandsstatsborgere i praksis forhindres i[49] at være berettiget til den omhandlede boligstøtte[50].

80. Jeg vil ikke desto mindre stille spørgsmålstegn ved behovet for et sådant sprogkundskabskrav i alle tilfælde, henset til, at fastboende tredjelandsstatsborgere som omhandlet i direktiv 2003/109 ifølge den forelæggende ret i forvejen har skullet opfylde forskellige integrationsrelaterede betingelser i henhold til østrigsk lovgivning for at opnå denne status. Det er imidlertid ikke klart, om disse betingelser indeholdt krav om sprogkundskaber på et bestemt niveau. Sagsøgte har i sit indlæg nemlig anført, at ikke alle, som er berørt af den omhandlede foranstaltning, allerede har skullet dokumentere passende sprogkundskaber i henhold til andre lovbestemmelser; dette skyldes navnlig den begrænsede varighed af de perioder, hvor disse andre bestemmelser fandt anvendelse, som det er tilfældet med den østrigske etablerings- og opholdslov.

81. Efter min opfattelse følger det heraf, at det omhandlede sprogkundskabskrav i princippet kan anses af medlemsstaterne for nødvendigt for at opnå det ønskede integrationsformål, som forfølges hermed. For at et sådant krav kan være gyldigt, vil det imidlertid også være nødvendigt at fastlægge, at en tredjelandsstatsborger, der er en fastboende udlænding, og som ellers ville være berettiget til boligstøtte tildelt i henhold til lov om støtte til boligbyggeri, *ikke* tidligere har opfyldt sprogkundskabskravet i overensstemmelse med national ret for at opnå denne status.

46 – Jf. i denne henseende dom af 4.6.2015, P og S (C-579/13, EU:C:2015:369, præmis 48). Opmærksomheden skal henledes på, at sagsøgeren ikke har anfægtet at fremme af social integration af ikke-østrigske statsborgere er et legitimt formål, og at sprogkundskaber kan bidrage til opfyldelsen af dette formål. Det er imidlertid sagsøgerens opfattelse, at den af sagsøgte valgte metode til at opnå dette formål, hvilken indebærer, at den omhandlede boligstøtte trækkes tilbage eller nægtes, hverken er egnet eller påkrævet, navnlig i sagsøgerens tilfælde, da han har haft ophold i Østrig uafbrudt i mere end fem år og har opholdstilladelse som fastboende udlænding.

47 – Domstolen fandt, at spørgsmålet om, hvorvidt status som fastboende udlænding er opnået enten før eller efter, at forpligtelsen til at bestå en integrationsprøve blev indført, ikke var relevant i denne henseende.

48 – Sagsøgte har anført, at det omhandlede sprogkundskabsniveau er så lavt, at det kan opnås på et par uger, selv uden forudgående kendskab til det tyske sprog og nogen særlig egnethed til at lære sprog.

49 – Sagsøgte har endvidere anført, at der med forbehold for den forelæggende rets efterprøvelse heraf er visse undtagelser til sprogkundskabskravet f.eks. af helbredsmæssige årsager.

50 – Jf. analogt dom af 7.11.2018, C og A (C-257/17, EU:C:2018:876, præmis 52 og den deri nævnte retspraksis).

82. Hvad angår den konkrete gennemførelse af sprogkundskabskravet har den forelæggende ret bortset fra at angive det grundlæggende niveau, der kræves i henhold til lov om støtte til boligbyggeri, fokuseret på den udtømmende karakter, som den deri anerkendte dokumentation har, for at godtgøre dette niveau [51].

83. Det er min opfattelse, at kravet i lov om støtte til boligbyggeri om, at en fastboende tredjelandsstatsborger, som ansøger om boligstøtte i henhold hertil, fremlægger dokumentation for sine sprogkundskaber udelukkende i form af visse bestemte certifikater eller diplomer er uegnet [52], hvis dette niveau med rimelighed kan fastlægges [53] med andre tilsvarende metoder, der er anerkendte, og som er betinget af objektive forhold [54]. Dette tilkommer det imidlertid den forelæggende ret at afgøre.

84. Artikel 11 i direktiv 2003/109 skal derfor fortolkes således, at den er til hinder for nationale bestemmelser som § 6, stk. 9 og 11, i lov om støtte til boligbyggeri, som giver EU-borgere, statsborgere i en EØS-stat og familiemedlemmer som defineret i direktiv 2004/38 mulighed for en social ydelse i form af boligstøtte uden dokumentation af sprogkundskaber, samtidig med at tredjelandsstatsborgere med status som fastboende udlænding som defineret i direktiv 2003/109/EF skal fremlægge dokumentation for grundlæggende tyskkundskaber i en bestemt form.

VI. Forslag til afgørelse

85. På baggrund af det ovenstående foreslår jeg Domstolen at besvare det første præjudicielle spørgsmål fra Landesgericht Linz (den regionale domstol i Linz, Østrig) som følger:

»Retten, som tredjelandsstatsborgere, der er fastboende i en medlemsstat, har til adgang på lige fod med bl.a. denne medlemsstats statsborgere til en passende bolig, som de ikke ellers ville have råd til uden at give afkald på andre basale livsfornødenheder, er afgørende for at sikre den fortsatte økonomiske og sociale integration af sådanne tredjelandsstatsborgere.

En ydelse, som skal sikre tredjelandsstatsborgere, der er fastboende i en medlemsstat, adgang til en passende bolig, skal således anses for en »central ydelse« i henhold til artikel 11, stk. 4, i Rådets 2003/109/EF af 25. november 2003 om tredjelandsstatsborgeres status som fastboende udlænding.

Artikel 11 i direktiv 2003/109 skal derfor fortolkes således, at den er til hinder for nationale bestemmelser som § 6, stk. 9 og 11, i Oberösterreichisches Wohnbauförderungsgesetz (Oberösterreichs lov om støtte til boligbyggeri), som giver EU-borgere, statsborgere i en EØS-stat og familiemedlemmer som defineret i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, om ændring af forordning (EF) nr. 1612/68 og om ophævelse af direktiv 64/221/EØF, 68/360/EØF, 72/194/EØF, 73/148/EØF, 75/34/EØF, 75/35/EØF, 90/364/EØF, 90/365/EØF og 93/96/EØF mulighed for en social ydelse i form af boligstøtte uden dokumentation af sprogkundskaber, samtidig med at tredjelandsstatsborgere med status som fastboende udlænding som defineret i direktiv 2003/109 skal fremlægge dokumentation af grundlæggende tyskkundskaber i en bestemt form.«

51 – Den forelæggende ret har i denne henseende ikke angivet omkostningerne eller tilgængeligheden af den godkendte dokumentation.

52 – Jf. analogt dom af 6.6.2000, Angonese (C-281/98, EU:C:2000:296, præmis 44), og af 5.2.2015, Kommissionen mod Belgien (C-317/14, EU:C:2015:63, præmis 29).

53 – I den forstand, at dokumentationen er tilgængelig for de relevante myndigheder.

54 – Sagsøgte har efter min opfattelse på korrekt vis fremhævet, at den krævede dokumentation skal sikre en objektiv og ensartet anvendelse af sprogkundskabskravet.