CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
G. HOGAN
van 2 maart 2021 [1]

Zaak C-94/20

Land Oberösterreich
tegen
KV

[verzoek van het Landesgericht Linz (rechter in tweede aanleg Linz, Oostenrijk) om een prejudiciële beslissing]

„Verzoek om een prejudiciële beslissing – Richtlijn 2003/109/EG – Langdurig ingezeten onderdanen van derde landen – Artikel 11, lid 1, onder d) – Gelijke behandeling – Afwijking – Artikel 11, lid 4 – Beperking van de gelijke behandeling op het gebied van sociale bijstand en sociale bescherming tot de belangrijkste prestaties – Begrip ‚de belangrijkste prestaties' – Huisvestingstoeslag – Vereiste van bewijs van basiskennis van de taal van de lidstaat – Voorwaarde die alleen geldt voor langdurig ingezeten onderdanen van derde landen – Toepassing van het Handvest en de fundamentele beginselen van het Unierecht in het kader van een afwijking op grond van artikel 11, lid 4, van richtlijn 2003/109/EG"

I. Inleiding

1. Op 25 februari 2020 is bij de griffie van het Hof het onderhavige verzoek van 6 februari 2020 van het Landesgericht Linz (rechter in tweede aanleg Linz, Oostenrijk) om een prejudiciële beslissing ingekomen. Dit verzoek is ingediend naar aanleiding van een procedure waarin bij de Oostenrijkse rechterlijke instanties wordt opgekomen tegen het naar nationaal recht geldende vereiste dat langdurig ingezeten onderdanen van derde landen op een specifieke wijze aantonen dat zij beschikken over kennis van de (Duitse) taal om recht te hebben op een sociale prestatie in de vorm van bijstand voor huisvestiging.

2. KV (hierna: „verzoeker") [2] heeft in eerste aanleg bij het Bezirksgericht Linz (rechter in eerste aanleg Linz, Oostenrijk) een vordering tegen het Land Oberösterreich (hierna: „verweerder") [3] ingesteld tot betaling van een bedrag van 4 096,94 EUR, vermeerderd met rente, voor schade die hij stelt te hebben geleden omdat hij van januari tot en met november 2018 geen huisvestingstoeslag heeft ontvangen op grond dat hij zijn taalkennis niet op de vereiste formele wijze kon

[1] Oorspronkelijke taal: Engels.

[2] KV is geïntimeerde in de procedure in hoger beroep bij de verwijzende rechter.

[3] Het Land Oberösterreich is appellant in de procedure in hoger beroep bij de verwijzende rechter.

aantonen.[4] Het Bezirksgericht Linz heeft verzoekers vordering op alle punten toegewezen. Het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing is ingediend in het kader van een door verweerder bij het Landesgericht Linz ingesteld hoger beroep.

3. In zijn verzoek vraagt de verwijzende rechter om uitlegging van artikel 11 van richtlijn 2003/109/EG van de Raad van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezeten onderdanen van derde landen[5], van artikel 2 van 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[6] en van artikel 21 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest").

4. Het verzoek om een prejudiciële beslissing biedt het Hof aldus de mogelijkheid om onder meer vast te stellen of bijstand voor huisvesting als de huisvestingstoeslag die in het hoofdgeding aan de orde is, een van „de belangrijkste prestaties" vormt in de zin van artikel 11, lid 4, van richtlijn 2003/109 en, indien dat niet het geval is, of de toekenning van een dergelijke bijstand aan langdurig ingezeten onderdanen van derde landen afhankelijk kan worden gesteld van overlegging van het bewijs, in een specifieke vorm, van de kennis van de taal van de betrokken lidstaat. Alvorens op deze vraag in te gaan, geef ik eerst een overzicht van de toepasselijke wettelijke bepalingen die de achtergrond vormen van de onderhavige prejudiciële verwijzing.

II. Toepasselijke bepalingen

A. Unierecht

1. Richtlijn 2000/43

5. Artikel 1 van richtlijn 2000/43, met als opschrift „Doel", bepaalt:

„Deze richtlijn heeft tot doel een kader te creëren voor de bestrijding van discriminatie op grond van ras of etnische afstamming, zodat in de lidstaten het beginsel van gelijke behandeling toegepast kan worden."

6. Artikel 2 van deze richtlijn, met als opschrift „Het begrip discriminatie", bepaalt:

„1. Voor de toepassing van deze richtlijn wordt onder het beginsel van gelijke behandeling verstaan de afwezigheid van elke vorm van directe of indirecte discriminatie op grond van ras of etnische afstamming.

[4] Verzoekers vordering is gebaseerd op zijn recht op schadevergoeding krachtens § 8, lid 1, van het Oberösterreichische Antidiskriminierungsgesetz (antidiscriminatiewet van de deelstaat Opper-Oostenrijk; hierna: „oöADG") (LGBI. Nr. 50/2005). Naast zijn vordering wegens niet-ontvangen huisvestingstoeslag vraagt verzoeker om een vergoeding voor immateriële schade als gevolg van discriminatie op grond van zijn etnische afstamming.

[5] PB 2004, L 16, blz. 44.

[6] PB 2000, L 180, blz. 22.

2. Voor de toepassing van lid 1 is er:

a) ‚directe discriminatie', wanneer iemand op grond van ras of etnische afstamming ongunstiger wordt behandeld dan een ander in een vergelijkbare situatie wordt, is of zou worden behandeld;

b) ‚indirecte discriminatie', wanneer een ogenschijnlijk neutrale bepaling, maatstaf of handelwijze personen van een bepaald ras of een bepaalde etnische afstamming in vergelijking met andere personen bijzonder benadeelt, tenzij die bepaling, maatstaf of handelwijze objectief wordt gerechtvaardigd door een legitiem doel en de middelen voor het bereiken van dat doel passend en noodzakelijk zijn.

[…]"

7. Artikel 3 van richtlijn 2000/43, met als opschrift „Werkingssfeer", bepaalt in lid 2:

„Deze richtlijn is niet van toepassing op verschillen in behandeling gebaseerd op nationaliteit en doet geen afbreuk aan voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen en staatlozen tot c.q. op het grondgebied van de lidstaten, noch aan enige behandeling die het gevolg is van de juridische status van de betrokken onderdanen van derde landen en staatlozen."

2. Richtlijn 2003/109

8. Overwegingen 2, 4, 12 en 13 van richtlijn 2003/109 luiden als volgt:

„(2) Tijdens de buitengewone bijeenkomst in Tampere van 15 en 16 oktober 1999 heeft de Europese Raad verklaard dat de juridische status van onderdanen van derde landen meer in overeenstemming moet worden gebracht met die van de onderdanen van de lidstaten, en dat iemand die gedurende een nader te bepalen periode legaal in een lidstaat heeft verbleven en een vergunning tot langdurig verblijf heeft, in deze lidstaat een aantal uniforme rechten zou moeten verkrijgen die zo dicht mogelijk bij de rechten van EU-burgers liggen.

[…]

(4) De integratie van onderdanen van derde landen die duurzaam in een lidstaat zijn gevestigd is van wezenlijk belang voor de bevordering van de economische en sociale samenhang, een fundamentele doelstelling van de Gemeenschap, die is opgenomen in het Verdrag.

[…]

(12) Om effect te sorteren als instrument voor de maatschappelijke integratie van langdurig ingezetenen moet de status van langdurig ingezetene waarborgen dat de betrokkene op een groot aantal economische en sociale gebieden op dezelfde wijze wordt behandeld als burgers van de lidstaat, onder de relevante voorwaarden die in deze richtlijn worden gesteld.

(13) Wat betreft sociale bijstand kunnen uitkeringen voor langdurig ingezetenen worden beperkt tot de meest fundamentele zaken; hieronder vallen ten minste inkomenssteun voor de minima en steun bij ziekte, bij zwangerschap, bij hulpverlening aan ouders en bij langdurige verzorging. De wijze van toekenning van deze uitkeringen wordt bij nationale wet vastgesteld.

[…]”

9. Artikel 5 van richtlijn 2003/109, met als opschrift „Voorwaarden voor het verkrijgen van de status van langdurig ingezetene”, bepaalt in lid 2:

„De lidstaten mogen eisen dat onderdanen van derde landen voldoen aan integratievoorwaarden overeenkomstig het nationaal recht.”

10. Artikel 11 van richtlijn 2003/109, met als opschrift „Gelijke behandeling”, bepaalt:

„1. Langdurig ingezetenen genieten op de volgende gebieden dezelfde behandeling als de eigen onderdanen:

[…]

d) sociale zekerheid, sociale bijstand en sociale bescherming zoals gedefinieerd in de nationale wetgeving;

[…]

4. De lidstaten kunnen, als het om sociale bijstand en sociale bescherming gaat, de gelijke behandeling beperken tot de belangrijkste prestaties.

[…]”

B. Nationaal recht

11. Verweerder in het hoofdgeding, het Land Oberösterreich, verleent bijstand voor huisvesting. Ten tijde van de feiten van het hoofdgeding was op de toekenning van deze bijstand een aantal bepalingen van het Oberösterreichische Wohnbauförderungsgesetz (wet van de deelstaat Opper-Oostenrijk inzake woningbouwtoeslagen; hierna: „oöWFG”[7]) van toepassing.

12. § 6 van deze wet luidde:

„[…]

(9) De bijstand waarin deze wet voorziet, wordt verleend aan Oostenrijkse staatsburgers, onderdanen van een lidstaat van de [Europese Economische Ruimte (EER)] en aan burgers van de Unie en hun familieleden in de zin van 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 (PB 2004, L 158,

[7] LGBl. Nr. 6/1993.

blz. 78, met rectificatie in PB 2004, L 229, blz. 35)]. Tenzij het op grond van een internationale overeenkomst verplicht is aan hen op dezelfde wijze als aan Oostenrijkse staatsburgers bijstand te verlenen, kan de bijstand slechts aan andere personen worden toegekend als zij:

1. gedurende een ononderbroken periode van meer dan vijf jaar legaal op Oostenrijks grondgebied verblijven;

2. in Oostenrijk een aan de inkomstenbelasting onderworpen inkomen ontvangen of in Oostenrijk onder een verplicht socialezekerheidsstelsel bijdragen of premies hebben betaald wegens het uitoefenen van een beroepsactiviteit en thans uitkeringen uit dit stelsel ontvangen, en dit inkomen of deze uitkeringen in de loop van de vijf voorgaande jaren gedurende 54 maanden hebben verworven, en

3. overeenkomstig lid 11 het bewijs leveren dat zij kennis hebben van de Duitse taal.

[…]

(11) Aan de voorwaarde van lid 9, punt 3, wordt geacht te zijn voldaan wanneer de aanvrager

1. een verklaring van het Österreichische Integrationsfonds (Oostenrijks integratiefonds; hierna: ‚ÖIF') of een door het ÖIF gecertificeerde exameninstelling overlegt waaruit blijkt dat hij geslaagd is voor een integratie-examen, of

2. een algemeen erkend taaldiploma of een certificaat betreffende de kennis van het Duits op A2 niveau van een overeenkomstig de Integrationsvereinbarungs-Verordnung (integratieovereenkomst) gecertificeerd examencentrum (BGBl. II, 242/2017) overlegt, of

3. aantoont dat hij gedurende ten minste vijf jaar een verplichte opleiding in Oostenrijk heeft gevolgd en voor het vak ‚Duits' een voldoende heeft behaald of een voldoende heeft behaald voor het vak ‚Duits' op het niveau van het negende leerjaar, of

4. na afloop van de stage is geslaagd voor het examen overeenkomstig het Berufsausbildungsgesetz (wet inzake de beroepsopleiding) (BGBl. 142/1969).

[…]"

13. § 23 van deze wet luidde:

„(1) De huisvestingstoeslag kan worden toegekend aan de hoofdhuurder, aan de toekomstige koper en aan de eigenaar van een woning waarvoor bijstand is toegekend, wanneer

1. de huisvestingskosten voor de aanvrager een onredelijke last vormen;

2. de aanvrager permanent in de betrokken woning woont om in zijn woonbehoefte te voorzien;

3. de aanvrager andere bijstand heeft aangevraagd ter vermindering van de uitgaven voor huisvesting (§ 24, lid 1) waarop hij recht heeft, en

4. reeds een aanvang is gemaakt met de terugbetaling van het steunkrediet (§ 9) of een gesubsidieerde hypothecaire lening (§ 10).

(2) De huisvestingstoeslag kan worden toegekend aan de hoofdhuurder van een woning waarvoor geen bijstand is verleend, indien aan de voorwaarden van lid 1, punten 1 tot en met 3, is voldaan en de huurovereenkomst niet is gesloten met een verwante persoon.

[…]"

14. Overeenkomstig § 2, lid 3, van de Oberösterreichische Wohnbeihilfen-Verordnung (besluit van de deelstaat Opper-Oostenrijk inzake huisvestingsbijstand) was het bedrag van de huisvestingstoeslag beperkt tot 300 EUR per maand.

15. Op grond van de wetgeving die ten tijde van de feiten van het hoofdgeding van kracht was, konden personen die in sociale nood verkeerden, uit hoofde van het Oberösterreichische Mindestsicherungsgesetz (wet van de deelstaat Opper-Oostenrijk betreffende het minimumbeschermingsniveau; hierna: „oöBMSG"[8]), een gegarandeerd minimuminkomen ontvangen om in hun behoeften te voorzien.

16. § 1, lid 1, oöBMSG bepaalt dat het minimumbeschermingsniveau beoogt om minderbedeelden een menswaardig bestaan te bieden en te zorgen voor een duurzame integratie in de samenleving. Onder bepaalde voorwaarden kon deze uitkering ook bovenop de huisvestingstoeslag op grond van het oöWFG worden ontvangen of gedeeltelijk daarmee worden verrekend. De uitkering waarin het oöBMSG voorzag, gold ook voor langdurig ingezeten onderdanen van derde landen in de zin van richtlijn 2003/109. Hiervoor golden echter veel strengere eisen betreffende sociale behoeftigheid dan voor de huisvestingstoeslag uit hoofde van het oöWFG. Het basisbedrag waarin het oöBMSG in 2018 voorzag, bedroeg 921,30 EUR per maand voor een alleenwonende persoon en 649,10 EUR voor volwassenen die in een huishouden wonen, met aanvullende uitkeringen voor kinderen.

17. § 4 van deze wet bepaalde:

„(1) Tenzij in deze wet anders is bepaald, kan het gegarandeerde minimuminkomen om in de behoeften te voorzien uitsluitend worden toegekend aan personen die

1. hun gewone verblijfplaats in de deelstaat Opper-Oostenrijk hebben […], en

2. (a) Oostenrijkse onderdanen of familieleden van Oostenrijkse onderdanen zijn;

   (b) recht hebben op asiel of subsidiaire bescherming;

   (c) burgers van de Unie, onderdanen van een [EER-staat], Zwitserse onderdanen of familieleden zijn, voor zover de ontvangst van die uitkering niet tot gevolg heeft dat zij hun verblijfsrecht verliezen;

   (d) in het bezit zijn van een EG-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen of een verblijfsvergunning voor langdurig ingezeten familieleden, of in het bezit zijn van een vestigingsbewijs of een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd;

   (e) een ander duurzaam verblijfsrecht op het Oostenrijkse grondgebied hebben, voor zover zij door het ontvangen van deze uitkeringen hun recht op verblijf niet verliezen."

[8] LGBl. Nr. 74/2011.

18. § 5 van deze wet luidde:

„Voor de toekenning van het gegarandeerde minimuminkomen om in de behoeften te voorzien, geldt als voorwaarde dat een persoon als bedoeld in § 4,

(1) in een situatie van sociale nood verkeert (§ 6), en

(2) bereid is zich in te spannen om sociale nood te voorkomen, te verzachten of te verhelpen (§ 7)."

19. § 6 oöBMSG bepaalde als volgt:

„(1) Personen bevinden zich in een situatie van sociale nood, wanneer zij niet in staat zijn om

1. in hun eigen levensonderhoud en woonbehoefte te voorzien, of

2. in het levensonderhoud en de woonbehoefte van de bij hen wonende en van hen afhankelijke verwante personen te voorzien,

of wanneer zij in dit kader niet in staat zijn om te voorzien in de dekking die is vereist in geval van ziekte, zwangerschap en bevalling.

(2) Tot de in lid 1 bedoelde behoeften van levensonderhoud behoren de uitgaven voor de periodieke behoeften in verband met een menswaardig bestaan, met name voeding, kleding, lichaamsverzorging, meubilair en huishoudelijke apparatuur, verwarming, elektriciteit en andere levensbehoeften, zoals de noodzaak om op passende wijze deel te nemen aan het sociale en culturele leven.

(3) De in lid 1 bedoelde woonbehoefte omvat de periodieke huur, algemene heffingen en belastingen die nodig zijn om passende huisvesting te waarborgen.

[…]"

20. Richtlijn 2000/43 is omgezet bij het oöADG. § 1 van deze wet, met als opschrift „Discriminatieverbod", verbiedt elke directe of indirecte discriminatie van natuurlijke personen op grond van onder meer etnische afstamming. § 1 is krachtens § 3 van deze wet niet van toepassing bij een ongelijke behandeling op grond van nationaliteit, voor zover een dergelijke behandeling bij wet is opgelegd of objectief gerechtvaardigd is en de regels van de Europese Unie of van internationale overeenkomsten in het kader van de Europese eenwording met betrekking tot de gelijkheid van personen zich daar niet tegen verzetten.

21. § 8 van deze wet luidt:

„(1) In geval van schending van het verbod van discriminatie op de in § 1 genoemde gronden, heeft de betrokkene recht op een passende schadevergoeding […].

Naast vergoeding van de materiële schade heeft hij ook recht op een passende vergoeding van de geleden personenschade. Het bedrag van de vergoeding voor de geleden personenschade bedraagt minstens 1 000 EUR.

[…]"

III. Feiten van het hoofdgeding en verzoek om een prejudiciële beslissing

22. Verzoeker is een in 1981 geboren Turks onderdaan. Hij woont echter sinds 1997 in Oostenrijk en is een „langdurig ingezeten onderdaan van een derde land" in de zin van richtlijn 2003/109. Hij woont met zijn echtgenote en drie kinderen in het Land Oberösterreich en heeft tot eind 2017 een huisvestingstoeslag uit hoofde van het oöWFG ontvangen.

23. Sinds 1 januari 2018 wordt voor het recht op bijstand voor huisvesting van onderdanen van een derde land – anders dan van burgers van de Unie, onderdanen van een EER-staat en familieleden in de zin van richtlijn 2004/38 – op grond van § 6, lid 9, punt 3, en lid 11, oöWFG geëist dat een zekere basiskennis van het Duits wordt aangetoond.

24. Verzoeker beheerst het Duits op het vereiste niveau, maar beschikt niet over het vereiste formele bewijs van zijn kennis van die taal, zodat zijn verzoek om een huisvestingstoeslag werd afgewezen. Hij voldoet aan alle overige voorwaarden en als hij bijvoorbeeld onderdaan van een EER-staat zou zijn, zou hij wel een huisvestingstoeslag ontvangen.

25. Verzoeker vordert van het Land Oberösterreich een schadevergoeding wegens de niet-ontvangen huisvestingstoeslag van januari tot en met november 2018, te weten 281,54 EUR per maand, alsmede een vergoeding van 1 000 EUR voor immateriële schade. Verzoeker baseert zijn vordering op § 8 oöADG, waarbij richtlijn 2000/43 is omgezet. Verzoeker heeft aangevoerd dat hij door § 6, lid 9, punt 3, en lid 11, oöWFG wordt benadeeld op grond van zijn etnische afstamming zonder dat hiervoor een objectieve rechtvaardiging bestaat. Bovendien maakt de huisvestingstoeslag volgens hem deel uit van de belangrijkste prestaties in de zin van artikel 11, lid 4, van richtlijn 2003/109.

26. Het Land Oberösterreich was van mening dat er geen sprake was van een verschillende behandeling wegens etnische afstamming, dat de eis van kennis van het Duits objectief gerechtvaardigd was en dat de huisvestingstoeslag niet tot de belangrijkste prestaties in de zin van richtlijn 2003/109 behoort.

27. Het Bezirksgericht Linz (rechter in eerste aanleg Linz, Oostenrijk) heeft verzoekers vordering op alle punten toegewezen. Het heeft aldus geoordeeld dat de huisvestingstoeslag behoort tot de belangrijkste prestaties in de zin van artikel 11, lid 4, van richtlijn 2003/109. Voorts heeft het geoordeeld dat het vereiste om een bepaalde kennis van het Duits aan te tonen niet passend was en verzoeker discrimineerde op grond van zijn „etnische afstamming". Het was dan ook van oordeel dat de op het oöADG gebaseerde vorderingen van verzoeker gegrond waren.

28. Het Land Oberösterreich heeft tegen deze uitspraak hoger beroep ingesteld bij de verwijzende rechter.

29. De verwijzende rechter is van oordeel dat als de huisvestingstoeslag behoort tot de belangrijkste prestaties in de zin van artikel 11, lid 4, van richtlijn 2003/109, deze toeslag uit Unierechtelijk oogpunt alleen al op die grond aan verzoeker moet worden toegekend, ongeacht of er tevens sprake is van discriminatie. Naast de niet-ontvangen huisvestingstoeslag vordert verzoeker echter ook vergoeding van de immateriële schade als gevolg van discriminatie op grond van zijn etnische afstamming. De verwijzende rechter is tevens van oordeel dat het Land Oberösterreich, als gebruik wordt gemaakt van de uitzondering als 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.

30. In de onderhavige procedure is het denkbaar dat richtlijn 2000/43, met name op grond van artikel 3, lid 2, niet van toepassing is. Dit zou volgens de verwijzende rechter echter niet per se hoeven te betekenen dat er ook geen sprake is van een in het Handvest verboden discriminatie. In dit verband merkt de verwijzende rechter op dat het Handvest geen uitzonderingsbepaling kent zoals die in artikel 3, lid 2, van richtlijn 2000/43. De verwijzende rechter is van oordeel dat § 6, leden 9 en 11, oöWFG wegens inbreuk op het Handvest mogelijk in strijd is met het Unierecht.

31. De verwijzende rechter merkt op dat de huisvestingstoeslag volgens de Ausschuss für Wohnbau, Baurecht und Naturschutz (commissie voor woningbouw, bouwrecht en milieubescherming; hierna: „commissie") van de Landtag (deelstaatparlement) van het Land Oberösterreich niet behoort 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 richtlijn 2003/109 betreffende de belangrijkste prestaties zijn overgenomen in het oöBMSG. Volgens de verwijzende rechter wilde de commissie gebruikmaken van de uitzondering van artikel 11, lid 4, van richtlijn 2003/109. Langdurig ingezeten onderdanen van derde landen werden evenwel niet in het algemeen uitgesloten van het recht op bijstand voor huisvesting, maar er werden aanvullende voorwaarden voor hen opgesteld. De verwijzende rechter is echter niet gebonden aan de uitlegging die de commissie aan artikel 11, lid 4, van richtlijn 2003/109 geeft.

32. Volgens de verwijzende rechter is het niet duidelijk of de beginselen van het arrest van 24 april 2012, Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233), en artikel 34 van het Handvest moeten worden toegepast op de door het Land Oberösterreich toegekende huisvestingstoeslag. Het doel van de huisvestingstoeslag is het voorkomen van een onaanvaardbare last door woonkosten. Wat betreft het bedrag en de voorwaarden voor toekenning van een huisvestingstoeslag, 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 huisvestingstoeslag is niet bedoeld om de woonkosten van de ontvanger volledig te dekken, maar dekt gewoonlijk slechts een deel ervan om te voorkomen dat personen met een laag inkomen een te groot deel van hun inkomen moeten besteden aan een passend onderkomen.

33. Met het op grond van het oöBMSG toegekend minimuminkomen wordt daarentegen in het algemeen beoogd om personen in sociale noodsituaties in staat te stellen een menswaardig bestaan te leiden, en dus ook om in hun woonbehoefte te voorzien. Hiervoor gelden duidelijk strengere voorwaarden dan voor de huisvestingstoeslag en de bescherming is bedoeld voor personen zonder of met een zeer laag inkomen. In bepaalde gevallen is het mogelijk zowel een huisvestingstoeslag als een minimuminkomen (in voorkomend geval met gedeeltelijke verrekening) te ontvangen. De doelgroepen van deze twee sociale prestaties zijn evenwel niet identiek.

34. Gelet op deze regelgeving rijst voor de verwijzende rechter de vraag of (en in voorkomend geval onder welke aanvullende voorwaarden) alleen de prestaties uit hoofde van het oöBMSG als deel van de belangrijkste prestaties in de zin van artikel 11, lid 4, van richtlijn 2003/109 dienen te worden beschouwd, dan wel of de huisvestingstoeslag uit hoofde van het oöWFG ook als een van de belangrijkste prestaties kan worden aangemerkt, aangezien deze toeslag bedoeld is ter

compensatie van een onaanvaardbare last door woonkosten. Dit ondanks het feit dat voor de huisvestingstoeslag, anders dan voor het minimuminkomen, de ontvanger niet in een sociale noodsituatie hoeft te verkeren.

35. Met betrekking tot de vraag of er sprake is van discriminatie op grond van „ras of etnische afstamming" in de zin van richtlijn 2000/43, zet de verwijzende rechter uiteen dat die richtlijn is omgezet bij het oöADG. 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 in beginsel niet onder deze richtlijn.[9] Hier rijst evenwel de vraag of er onder bepaalde voorwaarden niettemin sprake kan zijn van indirecte discriminatie op grond van etnische afstamming als de nationaliteit als aanknopingspunt dient.

36. In casu wekt § 6, leden 9 en 11, oöWFG enige bezorgdheid bij de verwijzende rechter. Deze bepalingen maken niet alleen een onderscheid op basis van het criterium nationaliteit van de onderdaan van een derde land, maar houden ook verband met een eis van een bepaalde kennis van het Duits waarvan het bewijs enkel op een specifieke, duidelijk geregelde wijze kan worden geleverd.

37. Voor het geval dat § 6, leden 9 en 11, oöWFG als indirecte of „verborgen" discriminatie moet worden aangemerkt, is de verwijzende rechter van mening dat de objectieve rechtvaardiging van deze regeling in de zin van artikel 2, lid 2, onder b), van richtlijn 2000/43 moet worden onderzocht.

38. Voor het geval dat het Hof van oordeel is dat richtlijn 2000/43 met name op grond van artikel 3, lid 2, niet van toepassing is op de feiten van het hoofdgeding, rijst voor de verwijzende rechter de vraag of het bepaalde in § 6, leden 9 en 11, oöWFG moet worden getoetst aan het Handvest. Artikel 51, lid 1, van het Handvest bepaalt dat het Handvest in acht moet worden genomen als de lidstaten het Unierecht ten uitvoer brengen. De verwijzende rechter is van oordeel dat een bepaling als § 6, leden 9 en 11, oöWFG alleen met in achtneming van de voorschriften van het Handvest mag worden toegepast. Het Handvest zou onder meer van toepassing kunnen zijn, omdat er Unierechtelijke beginselen bestaan betreffende de toekenning van sociale prestaties aan langdurig ingezeten onderdanen van derde landen, en de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regelingen als uitwerking van deze beginselen kunnen worden beschouwd.

39. Artikel 21 van het Handvest voorziet onder meer in een verbod op discriminatie op grond van etnische afstamming. Beperkingen op de uitoefening van de in het Handvest erkende rechten en vrijheden moeten bij wet worden gesteld en de wezenlijke inhoud van die rechten en vrijheden eerbiedigen. Met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel kunnen alleen beperkingen worden gesteld indien zij noodzakelijk zijn en daadwerkelijk beantwoorden aan door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.[10]

[9] Arresten van 24 april 2012, Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233, punten 48-50), en 6 april 2017, Jyske Finans (C-668/15, EU:C:2017:278).

[10] Zie artikel 52, lid 1, van het Handvest.

40. Tegen deze achtergrond heeft het Landesgericht Linz de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Dient artikel 11 van [richtlijn 2003/109] aldus te worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale wettelijke regeling als die in § 6, leden 9 en 11, [oöWFG)], die aan burgers van de Unie, onderdanen van een EER-staat en familieleden in de zin van [richtlijn 2004/38] een huisvestingstoeslag toekent zonder dat taalkennis hoeft te worden aangetoond, terwijl van langdurig ingezeten onderdanen van derde landen in de zin van [richtlijn 2003/109] wordt geëist dat zij beschikken over een basiskennis van het Duits en dit op een specifieke wijze aantonen, wanneer met deze huisvestingstoeslag een onaanvaardbare last door woonkosten moet worden gecompenseerd, ook al moet het minimumbeschermingsniveau (inclusief het voorzien in de woonbehoefte) voor personen in een sociale noodsituatie ook door een andere sociale prestatie (een op de behoeften gebaseerd gewaarborgd minimuminkomen overeenkomstig het [oöBMSG]) 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] aldus te worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale wettelijke regeling als 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] een sociale prestatie (een huisvestingstoeslag overeenkomstig het 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]) wordt geëist dat zij beschikken over een basiskennis van het Duits en dit op een specifieke wijze aantonen?

Indien de tweede vraag ontkennend wordt beantwoord:

3) Dient het verbod op discriminatie op grond van etnische afstamming overeenkomstig artikel 21 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie aldus te worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale wettelijke regeling als 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] een sociale prestatie (een huisvestingstoeslag overeenkomstig het 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]) wordt geëist dat zij beschikken over een basiskennis van het Duits en dit op een specifieke wijze aantonen?"

IV. Procedure bij het Hof

41. Verzoeker (KV), verweerder (het Land Oberösterreich) en de Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend.

42. Overeenkomstig het verzoek van het Hof richt deze conclusie zich op de eerste vraag van de verwijzende rechter.

V. Analyse

A. Inleidende opmerkingen

43. Artikel 11, lid 1, onder d), van richtlijn 2003/109 vereist van de lidstaten dat langdurig ingezeten onderdanen van derde landen dezelfde behandeling genieten als de eigen onderdanen op het gebied van sociale zekerheid, sociale bijstand en sociale bescherming zoals gedefinieerd in de nationale wetgeving. Artikel 11, lid 4, ervan bepaalt echter dat de lidstaten, als het gaat om sociale bijstand en sociale bescherming, de gelijke behandeling kunnen beperken tot „de belangrijkste prestaties”.[11] Ik vind het toch jammer dat de Uniewetgever geen andere richtsnoeren hierover heeft willen geven. Nagenoeg alle dergelijke uitkeringen kunnen als „belangrijkst” worden beschouwd door degenen die afhankelijk zijn van sociale bijstand en van diverse sociale prestaties die door de lidstaten worden verstrekt. Vanuit dit oogpunt is het moeilijk een onderscheid te maken tussen dergelijke uitkeringen.

44. Het is echter vaste rechtspraak dat richtlijn 2003/109 voorziet in een recht op gelijke behandeling, dat de algemene regel vormt, en de afwijkingen van dat recht opsomt die door de lidstaten mogen worden vastgesteld en die strikt moeten worden uitgelegd. Deze afwijkingen kunnen bovendien enkel worden ingeroepen indien de instanties die in de betrokken lidstaat bevoegd zijn om aan die richtlijn uitvoering te geven, duidelijk te kennen hebben gegeven dat zij zich daarop zullen beroepen.[12]

45. Uit het verzoek om een prejudiciële beslissing blijkt dat verzoeker een „langdurig ingezeten onderdaan van een derde land” is overeenkomstig de voorwaarden van richtlijn 2003/109. Gelet op zijn status kan verzoeker dus krachtens artikel 11, lid 1, onder d), van deze richtlijn in beginsel aanspraak maken op gelijke behandeling met onder meer onderdanen van de betrokken lidstaat (Oostenrijk) op het gebied van sociale zekerheid, sociale bijstand en sociale bescherming.

46. In het hoofdgeding betoogt verzoeker dat hij recht heeft op een sociale prestatie in de vorm van huisvestingstoeslagen. Hoewel uit het verzoek om een prejudiciële beslissing mijns inziens impliciet blijkt dat de betrokken prestatie in de vorm van huisvestingstoeslagen[13] voldoet aan de voorwaarden van artikel 11, lid 1, onder d), van richtlijn 2003/109[14], staat het uiteindelijk aan de verwijzende rechter om dit vast te stellen, aangezien het Unierecht geen autonome en uniforme

[11] Op grond van artikel 11, lid 4, van richtlijn 2003/109 mogen lidstaten niet van het beginsel van gelijke behandeling afwijken waar het gaat om prestaties die vallen onder de sociale zekerheid zoals gedefinieerd in de nationale wetgeving. Arrest van 24 april 2012, Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233, punt 83).

[12] Zie arrest van 25 november 2020, VR (Gezinsbijslagen voor langdurig ingezetenen) (C-303/19, EU:C:2020:958, punten 21-23 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[13] Onder C van zijn verzoek om een prejudiciële beslissing geeft de verwijzende rechter aan dat de overeenkomstig de voorwaarden van het oöWFG toegekende huisvestingstoeslag een sociale prestatie is. Ingevolge § 23 van het oöWFG lijkt het erop dat de huisvestingstoeslag onder meer aan de huurder of aan de eigenaar van een woning kan worden toegekend.

[14] Dit blijkt met name uit de verwijzing door de verwijzende rechter naar de uitzondering op artikel 11, lid 1, onder d), van richtlijn 2003/109 in artikel 11, lid 4. Deze laatste bepaling zou irrelevant zijn indien de prestatie uit hoofde van het oöWFG geen sociale bijstand of sociale bescherming in de zin van artikel 11, lid 1, onder d), van richtlijn 2003/109 zou vormen. Bovendien betwist verweerder in zijn bij het Hof ingediende opmerkingen niet uitdrukkelijk dat de prestatie uit hoofde van het oöWFG sociale bijstand of sociale bescherming vormt in de zin van artikel 11, lid 1, onder d), van richtlijn 2003/109, maar hij betoogt dat deze prestatie niet behoort tot de belangrijkste prestatie in de zin van deze richtlijn. Dit staat uiteindelijk ter beoordeling van de verwijzende rechter.

definitie geeft van de begrippen „sociale zekerheid", „sociale bijstand" en „sociale bescherming" [15], wat vooral blijkt uit de verwijzing naar het nationale recht in zowel artikel 11, lid 1, onder d), van richtlijn 2003/109 als artikel 34, lid 3, van het Handvest. [16]

47. Het Unierecht geeft weliswaar geen autonome en uniforme definitie van die begrippen, maar de lidstaten mogen bij de toepassing van het in artikel 11, lid 1, onder d), van richtlijn 2003/109 vastgelegde beginsel van gelijke behandeling het nuttig effect van deze richtlijn niet aantasten. [17]

48. Bovendien brengen de lidstaten bij de bepaling welke maatregelen inzake sociale zekerheid, sociale bijstand en sociale bescherming – zoals gedefinieerd in hun nationale wetgeving – zijn onderworpen aan het beginsel van gelijke behandeling van artikel 11, lid 1, onder d), van richtlijn 2003/109, het Unierecht uit hoofde van artikel 51, lid 1, van het Handvest ten uitvoer en moeten zij de rechten eerbiedigen en de beginselen in acht nemen die zijn neergelegd in het Handvest, met inbegrip van die welke zijn vermeld in artikel 34 ervan. [18]

49. Uit het verzoek om een prejudiciële beslissing blijkt dat langdurig ingezeten onderdanen van derde landen in de regel niet waren uitgesloten van de huisvestingstoeslag uit hoofde van het oöWFG, maar dat er voor hen bepaalde aanvullende voorwaarden golden. Langdurig ingezeten onderdanen van derde landen zijn voor de toekenning van deze prestatie dus anders behandeld dan Oostenrijkse onderdanen, burgers van de Unie en onderdanen van een EER-staat. [19] Een dergelijke ongelijke behandeling zou in strijd zijn met het bepaalde in artikel 11 van richtlijn 2003/109 indien de op grond van het oöWFG toegekende huisvestingstoeslag behoort tot de belangrijkste prestaties in de zin van artikel 11, lid 4, van deze richtlijn. Hieronder ga ik in op de vraag of een dergelijke huisvestingstoeslag een van die belangrijkste prestaties is.

[15] Het is vaste rechtspraak dat het Unierecht geen beperking inhoudt van de bevoegdheid van de lidstaten om hun socialezekerheidsstelsels te organiseren. Bij gebreke van harmonisatie op het niveau van de Unie moet elke lidstaat de voorwaarden vaststellen waaronder socialezekerheidsuitkeringen worden toegekend, alsook de hoogte van deze uitkeringen en de periode gedurende welke zij worden verstrekt. Bij de uitoefening van die bevoegdheid moeten de lidstaten evenwel het recht van de Unie naleven. Arrest van 25 november 2020, VR (Gezinsbijslagen voor langdurig ingezetenen) (C-303/19, EU:C:2020:958, punt 20 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Zie tevens arrest van 24 april 2012, Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233, punten 77 en 78), waarin het Hof onder meer heeft verklaard dat de Uniewetgever, bij gebreke van een autonome en uniforme definitie overeenkomstig het Unierecht van de begrippen sociale zekerheid, sociale bijstand en sociale bescherming, de verschillen tussen de lidstaten in de definitie en exacte draagwijdte van de betrokken begrippen heeft willen eerbiedigen.

[16] In punt 81 van het arrest van 24 april 2012, Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233), heeft het Hof vastgesteld dat, aangezien zowel artikel 11, lid 1, onder d), van richtlijn 2003/109 als artikel 34, lid 3, van het Handvest naar het nationale recht verwijst, de verwijzende rechter, rekening houdend met de door deze richtlijn nagestreefde integratiedoelstelling, dient te beoordelen of een bepaalde prestatie onder een van de in artikel 11, lid 1, onder d), bedoelde categorieën valt. Artikel 34, lid 3, van het Handvest bepaalt dat om sociale uitsluiting en armoede te bestrijden, de Unie (en dus de lidstaten wanneer zij het Unierecht ten uitvoer brengen) „het recht op sociale bijstand en op bijstand voor huisvesting [erkent en eerbiedigt], teneinde eenieder die niet over voldoende middelen beschikt, onder de door het recht van de Unie en de nationale wetgevingen en praktijken gestelde voorwaarden een waardig bestaan te verzekeren".

[17] Zie arrest van 24 april 2012, Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233, punt 78).

[18] Arrest van 24 april 2012, Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233, punten 79 en 80). Overweging 3 van richtlijn 2003/109 luidt: „Deze richtlijn eerbiedigt de grondrechten en neemt de beginselen in acht die met name in het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie worden erkend."

[19] De verwijzende rechter heeft in zijn verzoek om een prejudiciële beslissing verklaard dat in 2013 in een wet tot wijziging van het oöWFG met name was bepaald dat derdelanders in de laatste vijf jaar moesten voldoen aan bepaalde minimumeisen met betrekking tot hun inkomen; dit vereiste gold niet voor Oostenrijkse onderdanen en aan hen gelijkgestelde personen. De verwijzende rechter heeft het doel van deze aanvullende voorwaarde voor onderdanen van derde landen niet toegelicht. Bovendien heeft deze rechter het Hof hierover geen vraag gesteld, wellicht omdat verzoeker sowieso aan deze voorwaarde lijkt te voldoen. De vragen hebben uitsluitend betrekking op de aanvullende eis voor onderdanen van derde landen dat zij op een specifieke wijze hun basiskennis van het Duits bewijzen.

B. Begrip „de belangrijkste prestaties" – artikel 11, lid 4, van richtlijn 2003/109

50. De eerste prejudiciële vraag van de verwijzende rechter is toegespitst op het begrip „de belangrijkste prestaties" in de zin van artikel 11, lid 4, van richtlijn 2003/109. In dit verband heeft deze rechter verklaard dat de uit hoofde van het oöWFG toegekende prestatie volgens de commissie [20] *niet* behoort tot de belangrijkste sociale prestaties in de zin van artikel 11, lid 4, van richtlijn 2003/109 en dat de belangrijkste prestaties in het oöBMSG zijn opgenomen. Volgens de verwijzende rechter was deze commissie dus van mening dat het parlement van het Land Oberösterreich heeft willen gebruikmaken van de uitzondering van artikel 11, lid 4, van richtlijn 2003/109.

51. Blijkens het verzoek om een prejudiciële beslissing is de verwijzende rechter van oordeel dat de gewaarborgde minimumprestaties uit hoofde van het oöBMSG behoren tot de belangrijkste prestaties, aangezien daarmee minimumprestaties worden gewaarborgd om personen in sociale noodsituaties in staat te stellen een menswaardig bestaan te leiden, en dus ook om in hun woonbehoefte te voorzien. De verwijzende rechter betwijfelt echter of de prestatie uit hoofde van het oöWFG niettemin een van de belangrijkste prestaties kan vormen.

52. In de punten 90 tot en met 92 van het arrest van 24 april 2012, Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233), heeft het Hof vastgesteld dat de betekenis en de draagwijdte van het begrip „de belangrijkste prestaties" in artikel 11, lid 4, van richtlijn 2003/109 moeten worden achterhaald rekening houdend met de context waarin dit artikel zich bevindt en met het door deze richtlijn nagestreefde doel, te weten de integratie van onderdanen van derde landen die legaal duurzaam in de lidstaten hebben gewoond. [21] Op grond van artikel 11, lid 4, van richtlijn 2003/109 mogen lidstaten de gelijke behandeling van ingezeten onderdanen van derde landen die legaal en duurzaam in een lidstaat gevestigd zijn, beperken „*behalve voor de door de – landelijke, regionale of lokale – overheidsorganen toegekende prestaties op het gebied van sociale bijstand of sociale bescherming die ertoe bijdragen dat de betrokkene in zijn elementaire behoeften als voeding, huisvesting en gezondheid kan voorzien*" [22]. Het Hof heeft in punt 92 van dat arrest in herinnering gebracht dat overeenkomstig artikel 34 van het Handvest de Unie het recht op sociale bijstand en op bijstand voor huisvesting erkent en eerbiedigt teneinde eenieder die niet over voldoende middelen beschikt, een waardig bestaan te verzekeren. Wanneer een prestatie de in artikel 34 van het Handvest vermelde doelstelling nastreeft, kan zij naar het Unierecht niet worden geacht geen deel uit te maken van de belangrijkste prestaties in de zin van artikel 11, lid 4, van richtlijn 2003/109. Zo heeft het Hof geoordeeld dat de verwijzende rechter de noodzakelijke vaststellingen dient te doen en daarbij het doel van die prestatie, het bedrag ervan, de voorwaarden voor toekenning ervan en de plaats ervan in het nationale of regionale stelsel van sociale bijstand in de beschouwing dient te betrekken.

[20] Zie punt 31 van deze conclusie.

[21] Zie tevens arrest van 14 maart 2019, Y.Z. e.a. (Fraude bij gezinshereniging) (C-557/17, EU:C:2019:203, punt 63), waarin het Hof heeft verklaard dat uit de overwegingen 2, 4, 6 en 12 van richtlijn 2003/109 volgt dat deze richtlijn als doelstelling heeft de integratie van onderdanen van derde landen die duurzaam en legaal in de lidstaten zijn gevestigd, te waarborgen en daartoe de rechten van deze onderdanen dichter bij de rechten van de burgers van de Unie te brengen, met name door de totstandbrenging van de gelijke behandeling met laatstgenoemden op een groot aantal economische en sociale gebieden. Zo kan de begunstigde dankzij de status van langdurig ingezetene op de door artikel 11 van richtlijn 2003/109 bedoelde gebieden en onder de bij dit artikel vastgestelde voorwaarden profiteren van een gelijke behandeling.

[22] Arrest van 24 april 2012, Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233, punt 91). Cursivering van mij.

53. Gelet op de hierboven aangehaalde passages uit het arrest van 24 april 2012, Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233), is duidelijk dat prestaties die personen zonder voldoende bestaansmiddelen in staat stellen om in hun woonbehoefte te voorzien teneinde een waardig bestaan te waarborgen, behoren tot de belangrijkste prestaties in de zin van artikel 11, lid 4, van richtlijn 2003/109.

54. Mijns inziens moet om te beginnen worden benadrukt dat de lidstaten of de regio's een veelheid van dergelijke belangrijkste prestaties kunnen toekennen die zijn afgestemd op de specifieke behoeften van personen of huishoudens naargelang van hun economische situatie en gezinssituatie. Dit geldt met name voor het complexe terrein van de bijstand op het gebied van huisvesting, waar de wetgever een reeks verschillende maatregelen noodzakelijk kan achten. [23]

55. Hoewel een vergelijkend onderzoek van de verschillende sociale prestaties die een lidstaat op het gebied van huisvesting toekent, van belang is en helpt bij het zichtbaar maken van de aard en de omvang van die prestaties en hun plaats in het regionale/nationale stelsel van sociale bijstand, ben ik van mening dat in onderhavige procedure de nadruk zou moeten liggen op de aard van de uit hoofde van het ooWFG toegekende prestatie en onder meer op de doelstellingen van die prestatie en de voorwaarden die gelden om daarvoor in aanmerking te komen. [24]

56. Het enkele feit dat het ooBMSG, dat bijstand voor huisvesting toekent aan particulieren zonder enig inkomen of een uiterst laag inkomen, een van de belangrijkste prestaties vormt en beoogt de minderbedeelden bescherming te bieden, betekent op zich niet dat de op grond van het ooWFG toegekende huisvestingstoeslag niet ook een van de belangrijkste prestaties is die de ontvangers ervan een waardig dienen te verzekeren krachtens artikel 11, lid 4, van richtlijn 2003/109 en overigens ook artikel 34, lid 3, van het Handvest.

57. De verwijzende rechter heeft gepreciseerd dat het doel van de huisvestingstoeslag uit hoofde van het ooWFG erin bestaat personen met een laag inkomen te behoeden voor een onaanvaardbare last door woonkosten. De huisvestingstoeslag dekt dus gewoonlijk slechts een deel [25] van de woonkosten zodat deze personen een niet al te groot deel van hun inkomen moeten spenderen aan een passend onderkomen. Zo lijkt uit de toelichting van de verwijzende rechter, verzoeker en verweerder naar voren te komen dat, onder voorbehoud van verificatie door deze rechter, de op grond van het ooWFG toegekende huisvestingstoeslag (die onder meer inkomensafhankelijk is) afhangt van het aantal personen binnen het huishouden en van de grootte van de woning en maximaal 300 EUR per maand bedraagt. Hij heeft dus als zodanig niet tot doel personen een bestaansminimum (waaronder voor het voorzien in de woonbehoefte) te waarborgen, maar veeleer ervoor te zorgen dat huishoudens met een laag inkomen toegang tot een passend onderkomen hebben door deze toegang betaalbaar(der) te maken. De prestatie uit hoofde van het ooWFG lijkt immers in bepaalde specifieke omstandigheden, althans ten dele, bovenop de prestatie op grond van het ooBMSG te kunnen worden toegekend.

[23] Zoals de Commissie in haar opmerkingen heeft beklemtoond, kunnen in een lidstaat verschillende vormen van bijstand voor huisvesting met soortgelijke doelstellingen naast elkaar bestaan.

[24] Verweerder heeft in zijn opmerkingen verklaard dat de uit hoofde van het ooWFG toegekende huisvestingstoeslag in beginsel afhangt van het voorhanden zijn van bestaansmiddelen boven een bepaalde drempel die geldt voor een beperkt dienstverband. De huisvestingstoeslag is als ondersteunende maatregel hoofdzakelijk bestemd voor degenen die moeite hebben om in hun behoeften te voorzien, maar die in beginsel van hun inkomen kunnen rondkomen. In dit verband merk ik op dat verzoeker in zijn opmerkingen heeft aangegeven dat hij geen recht heeft op de krachtens het ooBMSG toegekende uitkering, aangezien zijn inkomen te hoog is. Het gaat hier om feitenkwesties die door de verwijzende rechter moeten worden onderzocht.

[25] De huisvestingstoeslag uit hoofde van het ooWFG bedraagt maximaal 300 EUR per maand. De verwijzende rechter heeft daarentegen aangegeven dat de prestatie uit hoofde van het ooBMSG voor een alleenwonende persoon 921,30 EUR per maand kan bedragen.

58. De prestatie uit hoofde van het oöWFG, die op de ontvanger is afgestemd om ervoor te zorgen dat personen en huishoudens met een laag inkomen een niet al te groot deel van hun inkomen moeten spenderen aan een passend onderkomen, lijkt er dus, onder voorbehoud van verificatie door de verwijzende rechter, op gericht te zijn de ontvangers een waardig bestaan te garanderen door niet alleen de toegankelijkheid te vergroten tot een passend onderkomen, dat zij zich anders niet zouden kunnen veroorloven, maar ook tot andere basisbehoeften zoals voedsel en kleding, die zij anders niet zouden kunnen betalen als zij een groter deel van hun inkomen aan huisvesting zouden moeten besteden. Nogmaals onder voorbehoud van de verificatie door de verwijzende rechter, lijkt de prestatie uit hoofde van het oöWFG onder de voorwaarden van artikel 34, lid 3, van het Handvest te vallen als een prestatie „ter bestrijding van sociale uitsluiting en armoede" om een waardig bestaan te waarborgen voor degenen die niet over voldoende bestaansmiddelen beschikken.

59. Gelet daarop ben ik van mening dat het recht van onderdanen van derde landen die in een lidstaat langdurig ingezetenen zijn, om op voet van gelijkheid met onder meer de onderdanen van die lidstaat toegang te hebben tot een passend onderkomen dat zij zich niet zouden kunnen veroorloven zonder andere elementaire behoeften op te offeren, van wezenlijk belang is voor de voortzetting van de economische en sociale integratie van die derdelanders. Aangezien de prestatie op grond van het oöWFG met dit doel is vormgegeven, moet zij dus worden beschouwd als een van de belangrijkste prestaties in de zin van artikel 11, lid 4, van richtlijn 2003/109. [26]

C. Vereiste om een basiskennis van het Duits op een specifieke wijze aan te tonen

60. Indien het Hof de uit hoofde van het oöWFG toegekende prestatie daarentegen niet als een van de belangrijkste prestaties in de zin van artikel 11, lid 4, van richtlijn 2003/109 beschouwt, rijst de vraag of een lidstaat, in plaats van langdurig ingezeten onderdanen van derde landen uit te sluiten van deze prestatie, aan de toegang tot deze prestatie de voorwaarde kan verbinden dat zij op een specifieke wijze aantonen dat zij beschikken over een basiskennis van de taal van deze lidstaat, in casu het Duits.

61. Voor de beantwoording van deze vraag moet vooraf worden bepaald of een lidstaat bij de toepassing van de in artikel 11, lid 4, van richtlijn 2003/109 bedoelde afwijking het Unierecht ten uitvoer brengt en aldus met name het Handvest en de algemene beginselen van het Unierecht, zoals het evenredigheidsbeginsel, in acht moet nemen.

62. Of, met andere woorden, brengt een lidstaat wanneer hij gebruikmaakt van de door artikel 11, lid 4, van richtlijn 2003/109 specifiek geboden mogelijkheid om af te wijken van het beginsel van gelijke behandeling voor bepaalde prestaties die niet de belangrijkste zijn in de zin van artikel 11, lid 1, onder d), van die richtlijn, het Unierecht ten uitvoer en, zo ja, in hoeverre staat het die lidstaat dan vrij de criteria voor toegang tot dergelijke prestaties vast te stellen?

[26] In punt 32 van het arrest van 4 juni 2015, P en S (C-579/13, EU:C:2015:369), heeft het Hof gewezen op het belang dat de Uniewetgever hecht aan integratiemaatregelen, zoals blijkt uit met name overweging 4 van richtlijn 2003/109, waarin wordt verklaard dat de integratie van langdurig ingezeten onderdanen van derde landen die duurzaam in een lidstaat zijn gevestigd, van wezenlijk belang is voor de bevordering van de economische en sociale samenhang, een fundamentele doelstelling van de Unie, die is opgenomen in het Verdrag.

63. Uit vaste rechtspraak volgt dat de grondrechten die in de rechtsorde van de Unie worden gewaarborgd, toepassing vinden in alle situaties die worden beheerst door het Unierecht [27], maar niet daarbuiten [28]. Wanneer het Unierecht toepasselijk is, impliceert dit dus dat de door onder meer het Handvest gewaarborgde grondrechten toepassing vinden. [29]

1. Toepasselijkheid van het Handvest en de algemene beginselen van het Unierecht op een nationale wettelijke regeling ter uitvoering van de in artikel 11, lid 4, van richtlijn 2003/109 bedoelde afwijking

64. Wanneer de bepalingen van het Unierecht op het betrokken gebied een aspect niet regelen en aan de lidstaten geen specifieke verplichting opleggen voor een gegeven situatie, valt de nationale regeling die een lidstaat met betrekking tot dat aspect uitvaardigt, buiten de werkingssfeer van het Handvest en kan de betrokken situatie niet worden beoordeeld in het licht van de bepalingen van het Handvest. Daaruit volgt dus dat wanneer het Unierecht de lidstaten specifiek machtigt om maatregelen vast te stellen die gunstiger voorwaarden bieden dan die waarin het Unierecht voorziet, die maatregelen onder de uitoefening van de door de lidstaten behouden bevoegdheid vallen en niet worden geregeld door het Unierecht en evenmin binnen de werkingssfeer daarvan vallen. [30]

65. Een voorbeeld hiervan is artikel 13 van richtlijn 2003/109, met als opschrift „Gunstiger nationale bepalingen", op grond waarvan de lidstaten aan onderdanen van derde landen permanente verblijfstitels of verblijfstitels voor onbepaalde tijd kunnen afgeven onder gunstiger voorwaarden dan die welke in deze richtlijn zijn vastgesteld. [31] In zijn arrest van 17 juli 2014, Tahir (C-469/13, EU:C:2014:2094, punt 43), heeft het Hof gepreciseerd dat een verblijfsvergunning die door een lidstaat wordt afgegeven onder gunstiger voorwaarden dan de in het Unierecht gestelde, geen EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen in de zin van richtlijn 2003/109 kan zijn. [32]

66. Wanneer daarentegen Uniewetgeving de lidstaten een vrije keuze geeft tussen verschillende toepassingswijzen of een discretionaire of beoordelingsbevoegdheid verleent die integrerend deel uitmaakt van de bij die wetgeving ingestelde regeling, of toestaat dat de lidstaten specifieke maatregelen vaststellen teneinde bij te dragen tot de verwezenlijking van het doel ervan [33], heeft het Hof gepreciseerd dat de lidstaten in dergelijke omstandigheden, wanneer zij een nationale

27 Zie voor een eerste vaststelling van dit beginsel arrest van 13 juli 1989, Wachauf (5/88, EU:C:1989:321, punt 17 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Zie recenter arrest van 19 november 2019, TSN en AKT (C-609/17 en C-610/17, EU:C:2019:981, punt 43).

28 Zie arrest van 6 maart 2014, Siragusa (C-206/13, EU:C:2014:126, punten 26-28). De bepalingen van het Handvest zijn volgens artikel 51, lid 1, uitsluitend tot de lidstaten gericht wanneer zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen. Krachtens lid 2 van diezelfde bepaling breidt het Handvest de werkingssfeer van het recht van de Unie niet verder uit dan de bevoegdheden van de Unie reiken, schept het geen nieuwe bevoegdheden voor de Unie, noch wijzigt het de in de Verdragen omschreven bevoegdheden en taken. Arrest van 15 november 2011, Dereci e.a. (C-256/11, EU:C:2011:734, punt 71).

29 Arrest van 30 april 2014, Pfleger e.a. (C-390/12, EU:C:2014:281, punt 34).

30 Zie arrest van 19 november 2019, TSN en AKT (C-609/17 en C-610/17, EU:C:2019:981, punten 52-54 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

31 Arrest van 17 juli 2014, Tahir (C-469/13, EU:C:2014:2094, punt 39).

32 Zie tevens artikel 3, lid 5, van richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging (PB 2003, L 251, blz. 12), dat bepaalt dat de lidstaten met betrekking tot gezinshereniging gunstiger bepalingen mogen vaststellen of handhaven dan die van richtlijn 2003/86, en het arrest van 12 december 2019, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Gezinshereniging – Zus van een vluchteling) (C-519/18, EU:C:2019:1070, punt 43).

33 Zie arrest van 19 november 2019, TSN en AKT (C-609/17 en C-610/17, EU:C:2019:981, punt 50 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Zie tevens arrest van 12 december 2019, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Gezinshereniging – Zus van een vluchteling) (C-519/18, EU:C:2019:1070, punten 39-41 en 58-61).

regeling vaststellen die uitvoering geeft aan de hun door het Unierecht geboden mogelijkheid, het recht van de Unie ten uitvoer brengen, zodat het Handvest en het evenredigheidsbeginsel van toepassing worden. [34]

67. Artikel 11, lid 4, van richtlijn 2003/109 machtigt de lidstaten om een verplichting die anders krachtens artikel 11, lid 1, onder d), van deze richtlijn van toepassing zou zijn, niet toe te passen of daarvan af te wijken. Een dergelijke afwijking, die specifiek door het Unierecht wordt vastgesteld, wordt dus zelf door het Unierecht beheerst. Wanneer een lidstaat zich beroept op de in artikel 11, lid 4, van richtlijn 2003/109 bedoelde afwijking, geeft hij dus uitvoering aan het Unierecht. Dientengevolge moet de lidstaat het Handvest en de in de rechtsorde van de Unie erkende algemene beginselen in acht nemen. [35]

68. In dit verband heeft het Hof herhaaldelijk gepreciseerd dat wanneer een lidstaat zich beroept op een in het Verdrag neergelegde afwijking van een fundamentele vrijheid of op dwingende vereisten van algemeen belang ter rechtvaardiging van een regeling die de uitoefening van een fundamentele vrijheid kan belemmeren [36], deze door het Unierecht geboden rechtvaardigingsgrond moet worden uitgelegd in het licht van de algemene rechtsbeginselen van het Unierecht en met name de in het Handvest neergelegde grondrechten. [37] De betrokken nationale regeling kan dus slechts rechtvaardiging vinden in de bedoelde uitzonderingen, wanneer zij in overeenstemming is met de grondrechten waarvan het Hof de eerbiediging verzekert. [38]

69. Wat de in Uniewetgeving opgenomen afwijkingen betreft, heeft het Hof in zijn arrest van 27 juni 2006, Parlement/Raad (C-540/03, EU:C:2006:429), onderzocht of een aantal specifieke afwijkingen in richtlijn 2003/86 de grondrechten eerbiedigt. Het Hof heeft eerst de inhoud en de draagwijdte ervan onderzocht en vastgesteld dat de afwijkingen waarin de betrokken richtlijn voorziet, de lidstaten niet uitdrukkelijk of impliciet toestonden om omzettingsbepalingen vast te stellen die in strijd zijn met de grondrechten. In de punten 104 en 105 van dat arrest heeft het

[34] Arrest van 12 december 2019, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Gezinshereniging – Zus van een vluchteling) (C-519/18, EU:C:2019:1070, punten 61 en 67). Zie met name arrest van 4 maart 2010, Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117, punten 41-44). In die laatste zaak heeft het Hof geoordeeld dat de mogelijkheid voor een lidstaat om krachtens artikel 7, lid 1, onder c), van richtlijn 2003/86 aan een persoon die een verzoek om gezinshereniging indient, strengere voorwaarden op te leggen door hem te verplichten het bewijs te leveren dat de gezinshereniger over bepaalde middelen beschikt, moet worden uitgelegd in het licht van de grondrechten en, meer in het bijzonder, van het met name in het Handvest neergelegde recht op eerbiediging van het gezinsleven.

[35] Zie naar analogie arrest van 12 december 2019, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Gezinshereniging – Zus van een vluchteling) (C-519/18, EU:C:2019:1070, punten 61 en 65-67).

[36] Zoals het vrij verrichten van diensten.

[37] Arrest van 30 april 2014, Pfleger e.a. (C-390/12, EU:C:2014:281, punten 34-36).

[38] Het arrest van 30 april 2014, Pfleger e.a. (C-390/12, EU:C:2014:281, punten 34-36) is van belang omdat daarin in wezen wordt verduidelijkt dat de oplossing waarvoor het Hof heeft gekozen in het arrest van 18 juni 1991, ERT (C-260/89, EU:C:1991:254, punt 43), van toepassing is op het Handvest na de inwerkingtreding ervan met ingang van 1 december 2009 met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon. Zie artikel 6, lid 1, VEU. Wanneer een lidstaat gebruikmaakt van de in het Unierecht neergelegde uitzonderingen om een belemmering van een door het Verdrag gewaarborgde fundamentele vrijheid te rechtvaardigen, wordt het Unierecht ten uitvoer gebracht in de zin van artikel 51, lid 1, van het Handvest, en een nationale regeling die de door het Verdrag gewaarborgde fundamentele vrijheden beperkt, kan slechts onder de in het Unierecht voorziene uitzonderingen vallen voor zover die in overeenstemming is met de grondrechten. In punt 32 van zijn conclusie in de zaak Ispas (C-298/16, EU:C:2017:650), heeft advocaat-generaal Bobek overwogen dat er „[f]unctioneel bekeken, […] *ten minste* drie typische scenario's [zijn] waarin een nationale autoriteit optreedt binnen de werkingssfeer van het Unierecht. In het eerste scenario past de nationale autoriteit rechtstreeks een bron van Unierecht, meestal een verordening, toe op een voorkomend geval (het scenario van *rechtstreekse toepassing*). In het tweede scenario past de nationale autoriteit nationale regels toe waarbij een Unierechtelijke maatregel of verplichting wordt omgezet of uitgevoerd […] (het scenario van *indirecte toepassing*). In het derde scenario bevindt de nationale autoriteit zich in een situatie waarin een nationale regel gebruikmaakt van door het Unierecht toegestane uitzonderingen of rechtvaardigingsgronden voor beperkingen (het scenario van *afwijking*)".

Hof in wezen geoordeeld dat richtlijn 2003/86 de lidstaten weliswaar een beoordelingsmarge laat, maar dat deze zodanig ruim is dat zij de regels van de richtlijn in overeenstemming met de uit de bescherming van de grondrechten voortvloeiende vereisten kunnen toepassen. [39]

70. Naar mijn mening volgt uit de hierboven aangehaalde rechtspraak dat een lidstaat die een wettelijke regeling vaststelt op grond van een afwijking of een optierecht volgens het Verdrag of het Unierecht, zoals de afwijking die in artikel 11, lid 4, van richtlijn 2003/109 is neergelegd [40], het Unierecht ten uitvoer brengt en derhalve het Handvest en de algemene beginselen van het Unierecht in acht moet nemen.

71. De bepalingen van het Handvest kunnen niet aldus worden uitgelegd dat zij de lidstaten de beoordelingsmarge ontnemen waarover zij bij de uitvoering van artikel 11, lid 4, van richtlijn 2003/109 beschikken. [41] Aldus blijkt dat de lidstaten overeenkomstig artikel 11, lid 4, van richtlijn 2003/109 de gelijke behandeling op het gebied van sociale bijstand en sociale bescherming tot de belangrijkste prestaties kunnen beperken. Indien een lidstaat evenwel minder beperkende maatregelen vaststelt, moet hij toch het Handvest eerbiedigen.

72. Bovendien mogen de lidstaten, wanneer zij zich beroepen op de afwijking van artikel 11, lid 4, van richtlijn 2003/109, geen nationale regeling toepassen die de verwezenlijking van de door deze richtlijn nagestreefde doelstellingen in gevaar kan brengen en bijgevolg deze richtlijn haar nuttig effect kan ontnemen. [42]

2. Toepassing op de omstandigheden van het hoofdgeding

73. De verwijzende rechter heeft zijn bezorgdheid geuit over § 6, leden 9 en 11, oöWFG. Deze rechter heeft erop gewezen dat volgens de memorie van toelichting van de wet van 2017 tot wijziging van het oöWFG, § 6, leden 9 en 11, oöWFG tot doel had de toegang tot huisvestingstoeslagen te beperken voor onderdanen van derde landen, waarbij het voornaamste argument voor de vereiste kennis van de Duitse taal juist was dat dit belangrijk was voor de sociale integratie. De verwijzende rechter vraagt zich af of het taalvereiste naast de andere voorwaarden van het oöWFG noodzakelijk is, aangezien onderdanen van derde landen hoe dan ook slechts in aanmerking komen voor een huisvestingstoeslag indien zij meer dan vijf jaar in Oostenrijk hebben gewoond en in de regel reeds meerdere jaren arbeid hebben verricht. Bovendien moesten langdurig ingezeten onderdanen van derde landen in de zin van richtlijn 2003/109 reeds aan

[39] Zie tevens arrest van 1 maart 2011, Belgische Verbruikersunie Test-Aankoop e.a. (C-236/09, EU:C:2011:100, punten 31 en 32), waarin het Hof heeft geoordeeld dat artikel 5, lid 2, van richtlijn 2004/113/EG van de Raad van 13 december 2004 houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen bij de toegang tot en het aanbod van goederen en diensten (PB 2004, L 373, blz. 37), dat bepaalde lidstaten toestaat een uitzondering of afwijking op de regel van uniekspremies en -uitkeringen zonder beperking in de tijd te handhaven, in strijd is met de verwezenlijking van het door richtlijn 2004/113 nagestreefde doel van gelijke behandeling van vrouwen en mannen en onverenigbaar is met de artikelen 21 en 23 van het Handvest. Zie op het gebied van het auteursrecht arrest van 29 juli 2019, Spiegel Online (C-516/17, EU:C:2019:625, punt 59). In punt 119 van advies 3/15 (Verdrag van Marrakesh betreffende de toegang tot gepubliceerde werken) van 14 februari 2017 (EU:C:2017:114) heeft het Hof in wezen aangegeven dat wanneer de lidstaten over een beoordelingsmarge beschikken krachtens richtlijn 2001/29/EG van het Europees Parlement en de Raad van 22 mei 2001 betreffende de harmonisatie van bepaalde aspecten van het auteursrecht en de naburige rechten in de informatiemaatschappij (PB 2001, L 167, blz. 10), bij de tenuitvoerlegging van hun optierecht om een beperking of restrictie in te voeren ten behoeve van bepaalde gebruikers, deze beoordelingsmarge voortkomt uit de beslissing van de wetgever van de Unie om de lidstaten deze optie toe te kennen binnen het geharmoniseerde juridische kader ter waarborging van een hoog en homogeen niveau van bescherming van het reproductierecht, het recht van mededeling aan het publiek en het distributierecht dat door richtlijn 2001/29 is ingesteld.

[40] Ongeacht of dit optierecht of deze afwijking personen bevoordeelt of benadeelt. Zie arrest van 21 december 2011, N. S. e.a. (C-411/10 en C-493/10, EU:C:2011:865), dat zich onderscheidt van het arrest van 4 maart 2010, Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117).

[41] Zie naar analogie arrest van 12 december 2019, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Gezinshereniging – Zus van een vluchteling) (C-519/18, EU:C:2019:1070, punt 65).

[42] Zie in dat verband arrest van 4 juni 2015, P en S (C-579/13, EU:C:2015:369, punt 45).

verschillende integratievoorwaarden van het Österreichische Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz (Oostenrijkse vestigings- en verblijfswet) voldoen om deze status te verkrijgen.[43] Daarnaast vraagt de verwijzende rechter zich af waarom de relatief geringe kennis van het Duits die wordt vereist, slechts op de door de wet specifiek voorgeschreven formele wijze kan worden aangetoond.

74. Op grond van het evenredigheidsbeginsel, dat deel uitmaakt van de algemene beginselen van het Unierecht, zijn dergelijke eisen inzake de taalkennis slechts wettig indien zij geschikt en noodzakelijk zijn voor de verwezenlijking van de doelstellingen die op rechtmatige wijze worden nagestreefd, met dien verstande dat, wanneer een keuze mogelijk is tussen meerdere geschikte maatregelen, die maatregel moet worden gekozen die de minste belasting met zich brengt, en dat de veroorzaakte nadelen niet onevenredig mogen zijn aan het nagestreefde doel.[44]

75. Het hoofddoel van richtlijn 2003/109 is de integratie van onderdanen van derde landen die duurzaam in de lidstaat zijn gevestigd. De verwerving van kennis van de taal van de gastlidstaat vergemakkelijkt de communicatie tussen derdelanders en eigen onderdanen sterk, bevordert de interactie en het vormen van sociale banden tussen hen en maakt de toegang van derdelanders tot de arbeidsmarkt en tot beroepsopleidingen minder moeilijk.[45]

76. Uit het verzoek om een prejudiciële beslissing lijkt dus te volgen dat een van de doelstellingen van de hervorming van het ooWFG in 2017 de bevordering van de sociale integratie is. Het opleggen van een taalkenniseis brengt in die omstandigheden op zich niet de verwezenlijking van de met richtlijn 2003/109 nagestreefde doelen in gevaar en is daar niet mee in strijd, maar kan juist bijdragen tot de verwezenlijking ervan.[46] In zijn arrest van 4 juni 2015, P en S (C-579/13, EU:C:2015:369), heeft het Hof immers geoordeeld dat een lidstaat in beginsel aan derdelanders die reeds de status van langdurig ingezetene hebben verkregen, de verplichting kan opleggen om voor een inburgeringsexamen te slagen, mits de wijze waarop daaraan uitvoering wordt gegeven de verwezenlijking van de met deze richtlijn nagestreefde doelen niet in gevaar kan brengen.[47]

77. Tegen deze achtergrond moet dus worden onderzocht hoe de taalkenniseis wordt toegepast.

78. Onder voorbehoud van verificatie door de verwijzende rechter blijkt dat wanneer het vereiste taalniveau niet wordt aangetoond, de betrokken prestatie onmiddellijk in haar geheel verloren gaat. Dit verlies zou tot 300 EUR per maand kunnen bedragen. Aangezien alleen personen met een laag inkomen aanspraak kunnen maken op de betrokken huisvestingstoeslagen, kan het niet-ontvangen bedrag behoorlijk oplopen, afhankelijk van hoelang het duurt om aan dit vereiste te voldoen. Zoals verzoeker heeft opgemerkt, kan het betrokken inkomensverlies tot het tegenovergestelde leiden van wat er wordt nagestreefd en de integratie van onderdanen van derde landen belemmeren, waardoor de doelstellingen van richtlijn 2003/109 in gevaar worden

[43] Zie tevens artikel 5, lid 2, van richtlijn 2003/109.

[44] Zie naar analogie arrest van 25 februari 2010, Müller Fleisch (C-562/08, EU:C:2010:93, punt 43).

[45] Zie in dat verband arrest van 4 juni 2015, P en S (C-579/13, EU:C:2015:369, punten 46 en 47). Zie met betrekking tot de uitlegging van richtlijn 2003/86 arresten van 9 juli 2015, K en A (C-153/14, EU:C:2015:453, punt 53), en 7 november 2018, C en A (C-257/17, EU:C:2018:876, punt 55).

[46] Zie in dat verband arrest van 4 juni 2015, P en S (C-579/13, EU:C:2015:369, punt 48). Vastgesteld moet worden dat verzoeker niet betwist dat de verbetering van de sociale integratie van niet-Oostenrijkse burgers een gerechtvaardigd doel is en dat de taalkennis kan bijdragen tot de verwezenlijking van dat doel. Verzoeker is evenwel van mening dat de door verweerder gekozen methode om deze doelstelling te bereiken, die tot gevolg zou hebben dat de betrokken huisvestingstoeslag wordt ingetrokken of geweigerd, in het bijzonder in het geval van verzoeker passend noch noodzakelijk is, aangezien hij gedurende meer dan vijf jaar ononderbroken in Oostenrijk heeft gewoond en een vergunning tot langdurig verblijf heeft.

[47] De vraag of de status van langdurig ingezetene is verworven vóór of nadat de verplichting was opgelegd om te slagen voor een inburgeringsexamen, werd door het Hof in dit verband irrelevant geacht.

gebracht. Het integratiedoel kan hoe dan ook worden bereikt met minder ingrijpende maatregelen, zoals schorsing of geleidelijke vermindering van de prestatie totdat aan de taalkenniseis is voldaan. De betrokken maatregel lijkt dus niet in overeenstemming te zijn met het evenredigheidsbeginsel.

79. Wat de taalkenniseis zelf betreft, heeft de verwijzende rechter verklaard dat het vereiste niveau (niveau A2 van het Gemeenschappelijk Europees referentiekader voor de talen) „relatief gering" is.[48] Onder voorbehoud van verificatie door de verwijzende rechter lijkt dit vereiste dus niet dermate streng te zijn dat het een moeilijk te overkomen hindernis vormt waardoor langdurig ingezeten onderdanen van derde landen in de praktijk wordt belet[49] in aanmerking te komen voor de betrokken huisvestingstoeslag.[50]

80. Ik vraag mij niettemin af of een dergelijke taalkenniseis in alle gevallen noodzakelijk is, aangezien volgens de verwijzende rechter langdurig ingezeten onderdanen van derde landen in de zin van richtlijn 2003/109 reeds moesten voldoen aan verschillende integratievoorwaarden die in het Oostenrijkse recht voor het verkrijgen van die status zijn vastgesteld. Het is echter niet duidelijk of deze voorwaarden een bepaald niveau van taalkennis omvatten. Verweerder heeft in zijn opmerkingen immers verklaard dat niet alle door de betrokken maatregel geraakte personen reeds op grond van andere wettelijke bepalingen voldoende taalkennis hebben moeten aantonen. Dit heeft met name te maken met de beperkte geldigheidsduur van deze andere bepalingen, zoals in geval van het Österreichische Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz.

81. Hieruit volgt mijns inziens dat de betrokken taalkenniseis in beginsel door de lidstaten noodzakelijk kan worden geacht voor de verwezenlijking van de daarmee nagestreefde integratiedoelstelling. Een dergelijk vereiste is echter slechts geldig wanneer wordt aangetoond dat een langdurig ingezeten onderdaan van een derde land die anders in aanmerking zou kunnen komen voor de krachtens het oöWFG toegekende huisvestingstoeslag, *niet* eerder aan deze taalkenniseis overeenkomstig het nationale recht heeft voldaan om die status te verkrijgen.

82. Wat de concrete toepassing van de taalkenniseis betreft, heeft de verwijzende rechter zich, naast de vermelding van het door het oöWFG vereiste basisniveau, toegespitst op het gegeven dat het in dit kader toegelaten bewijs om dit niveau vast te stellen uitsluitend op een specifieke wijze kan worden geleverd.[51]

83. Mijns inziens is het in het oöWFG gestelde vereiste dat de langdurig ingezeten onderdaan van een derde land die een huisvestingtoeslag aanvraagt, zijn taalkennis uitsluitend door middel van bepaalde vastgestelde certificaten of diploma's kan bewijzen, ongeschikt[52] indien die kennis redelijkerwijs kan worden vastgesteld[53] aan de hand van een andere gelijkwaardige manier die gedegen is en zich leent tot objectief bewijs.[54] Het staat echter aan de verwijzende rechter om dit na te gaan.

48 Verweerder heeft gesteld dat het betrokken taalniveau zo gering is dat het binnen enkele weken kan worden bereikt, zelfs zonder voorafgaande kennis van het Duits en zonder bijzondere aanleg om een taal te leren.

49 Verweerder heeft eveneens aangegeven, onder voorbehoud van verificatie door de verwijzende rechter, dat er op de taalkenniseis bepaalde uitzonderingen bestaan, bijvoorbeeld vanwege gezondheidsredenen.

50 Zie naar analogie arrest van 7 november 2018, C en A (C-257/17, EU:C:2018:876, punt 52 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

51 In dit verband heeft de verwijzende rechter niets gezegd over de kosten of de toegankelijkheid van het ontvankelijke bewijs.

52 Zie naar analogie arresten van 6 juni 2000, Angonese (C-281/98, EU:C:2000:296, punt 44), en 5 februari 2015, Commissie/België (C-317/14, EU:C:2015:63, punt 29).

53 In de zin van toegankelijk voor de bevoegde nationale autoriteiten.

54 Verweerder heeft naar mijn mening terecht benadrukt dat door middel van het vereiste bewijs moet worden gewaarborgd dat de taalkenniseis objectief en uniform wordt toegepast.

84. Artikel 11 van richtlijn 2003/109 moet derhalve aldus worden uitgelegd dat het in de weg staat aan een nationale wettelijke regeling als die van § 6, leden 9 en 11, van het oöWFG, op grond waarvan burgers van de Unie, onderdanen van een EER-staat en familieleden in de zin van richtlijn 2004/38 in aanmerking kunnen komen voor een huisvestingstoeslag zonder dat taalkennis hoeft te worden aangetoond, terwijl tegelijkertijd van langdurig ingezeten onderdanen van derde landen in de zin van richtlijn 2003/109 wordt geëist dat zij beschikken over een basiskennis van het Duits en dit op een specifieke formele wijze aantonen.

VI. Conclusie

85. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging de eerste vraag van het Landesgericht Linz te beantwoorden als volgt:

„Het recht van langdurig ingezeten onderdanen van derde landen van een lidstaat om op voet van gelijkheid met onder meer de onderdanen van die lidstaat toegang te hebben tot een passend onderkomen dat zij zich niet zouden kunnen veroorloven zonder andere elementaire behoeften op te offeren, is van wezenlijk belang voor de voortzetting van de economische en sociale integratie van die derdelanders.

Een prestatie die ervoor zorgt dat langdurig ingezeten onderdanen van derde landen toegang hebben tot een passend onderkomen, moet dus worden beschouwd als een van ‚de belangrijkste prestaties' in de zin van artikel 11, lid 4, van richtlijn 2003/109/EG van de Raad van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezeten onderdanen van derde landen.

Artikel 11 van richtlijn 2003/109 moet derhalve aldus worden uitgelegd dat het in de weg staat aan een nationale wettelijke regeling als die van § 6, leden 9 en 11, van het Oberösterreichische Wohnbauförderungsgesetz, op grond waarvan burgers van de Unie, onderdanen van een EER-staat en familieleden in de zin van 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 in aanmerking kunnen komen voor een huisvestingstoeslag zonder dat taalkennis hoeft te worden aangetoond, terwijl tegelijkertijd van langdurig ingezeten onderdanen van derde landen in de zin van richtlijn 2003/109 wordt geëist dat zij beschikken over een basiskennis van het Duits en dit op een specifieke formele wijze aantonen."