Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
GERARD HOGAN
esitatud 2. märtsil 2021 [1]

Kohtuasi C-94/20

Land Oberösterreich
versus
KV

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Landesgericht Linz (liidumaa kohus Linzis, Austria))

Eelotsusetaotlus – Direktiiv 2003/109/EÜ – Pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanikud – Artikli 11 lõike 1 punkt d – Võrdne kohtlemine – Erand – Artikli 11 lõige 4 – Sotsiaalabi ja sotsiaalkaitse valdkonnas võrdse kohtlemise piiramine põhitoetustega – Mõiste „põhitoetused“ – Eluasemetoetus – Liikmesriigi keele oskuse algtaseme tõendamise nõue – Tingimus, mida kohaldatakse üksnes pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike suhtes – Harta ja ELi õiguse aluspõhimõtete kohaldamine direktiivi 2003/109/EÜ artikli 11 lõikes 4 sätestatud erandi suhtes

I. Sissejuhatus

1. Käesolev 6. veebruari 2020. aasta kuupäeva kandev eelotsusetaotlus, mille on esitanud Landesgericht Linz (liidumaa kohus Linzis, Austria), saabus Euroopa Kohtu kantseleisse 25. veebruaril 2020. See esitati seoses Austria kohtutes toimuva menetlusega, milles on vaidlustatud pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike suhtes riigisiseses õiguses kehtestatud nõue esitada teatavat liiki tõend (saksa keele) keeleoskuse taseme kohta, et saada sotsiaaltoetust eluasemetoetuse vormis.

2. KV (edaspidi „kaebaja“) [2] esitas esimeses kohtuastmes Bezirksgericht Linzile (Linzi esimese astme kohus, Austria) kaebuse Land Oberösterreichi (Ülem-Austria liidumaa; edaspidi „vastustaja“) [3] vastu, nõudes 4096,94 euro suurust kahjuhüvitist koos lisanduvate intressidega kahju eest, mis seisnes eluasemetoetuse saamata jäämises 2018. aasta jaanuarist kuni novembrini, kuna puudusid nõutavad ametlikud tõendid keeleoskuse taseme kohta. [4] Bezirksgericht Linz (Linzi esimese astme kohus, Austria) rahuldas kaebaja nõude täies ulatuses. Käesolev eelotsusetaotlus on esitatud apellatsioonimenetluses, mis on algatatud Landesgericht Linzile (liidumaa kohus Linzis, Austria) vastustaja esitatud apellatsioonkaebuse alusel.

[1] Algkeel: inglise.

[2] KV on vastustaja eelotsusetaotluse esitanud kohtu apellatsioonimenetluses.

[3] Land Oberösterreich on apellant eelotsusetaotluse esitanud kohtu apellatsioonimenetluses.

[4] Kaebaja kaebus põhineb tema õigusel kahju hüvitamisele vastavalt Ülem-Austria liidumaa diskrimineerimisvastase seaduse (Oberösterreichisches Antidiskriminierungsgesetz, edaspidi „oöADG“) (*LGBl.* nr 50/2005) artikli 8 lõikele 1. Lisaks saamata jäänud eluasemetoetusele nõuab kaebaja, et talle hüvitataks moraalne kahju, mis põhjustati tema etnilise päritolu tõttu diskrimineerimisega.

3. Eelotsusetaotluse esitanud kohus palub oma eelotsusetaotluses tõlgendada nõukogu 25. novembri 2003. aasta direktiivi 2003/109/EÜ pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike staatuse kohta[5] artiklit 11, nõukogu 29. juuni 2000. aasta direktiivi 2000/43/EÜ, millega rakendatakse võrdse kohtlemise põhimõte sõltumata isikute rassilisest või etnilisest päritolust,[6] artiklit 2 ja Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi „harta“) artiklit 21.

4. Seega on Euroopa Kohtul vaja eelotsusetaotlusele vastamiseks otsustada, kas selline eluasemetoetus, nagu on kõne all põhikohtuasjas, kujutab endast „põhitoetust“ direktiivi 2003/109 artikli 11 lõike 4 tähenduses, ja kui see nii ei ole, siis kas sellise toetuse maksmist pikaajalise elaniku staatusega kolmandate riikide kodanikele võib seada sõltuvusse asjaomase liikmesriigi keele oskuse taseme tõendamisest teatavas vormis. Enne selle küsimuse analüüsimist tuleb kõigepealt esile tuua asjakohased õigusnormid, mis moodustavad käesoleva eelotsusetaotluse tausta.

II. Õiguslik raamistik

A. ELi õigus

1. Direktiiv 2000/43

5. Direktiivi 2000/43 artiklis 1 „Eesmärk“ on sätestatud:

„Käesoleva direktiivi eesmärk on kehtestada raamistik rassilise või etnilise päritolu alusel diskrimineerimise vastu võitlemiseks, et tagada võrdse kohtlemise põhimõtte kohaldamine liikmesriikides.“

6. Direktiivi artiklis 2 „Diskrimineerimise mõiste“ on sätestatud:

„1. Käesoleva direktiivi kohaldamisel tähendab võrdse kohtlemise põhimõte, et ei esine otsest ega kaudset diskrimineerimist rassilise või etnilise päritolu alusel.

2. Lõike 1 kohaldamisel kasutatakse järgmisi mõisteid:

a) otseseks diskrimineerimiseks peetakse seda, kui ühte inimest koheldakse rassilise või etnilise päritolu tõttu halvemini, kui on koheldud, koheldakse või võidakse kohelda teist isikut samalaadses olukorras;

b) kaudseks diskrimineerimiseks peetakse seda, kui ilmselt neutraalne säte, kriteerium või tava seab isikud rassilise või etnilise päritolu alusel teistega võrreldes ebasoodsamasse olukorda, välja arvatud juhul, kui kõnealune säte, kriteerium või tava on objektiivselt põhjendatud seadusliku eesmärgiga ja selle eesmärgi saavutamise vahendid on asjakohased ja vajalikud.

[…]“.

[5] EÜT 2004, L 16, lk 44; ELT eriväljaanne 19/06, lk 272.

[6] EÜT 2000, L 180, lk 22; ELT eriväljaanne 20/01, lk 23

7. Direktiivi 2000/43 artikli 3 „Reguleerimisala“ lõikes 2 on sätestatud:

„Käesoleva direktiivi reguleerimisalasse ei kuulu vahetegemine kodakondsuse alusel ning see ei piira kolmandate riikide kodanike ja kodakondsuseta isikute liikmesriikide territooriumile sissesõitu ning seal viibimist käsitlevate sätete ja tingimuste kohaldamist ega asjaomaste kolmandate riikide kodanike või kodakondsuseta isikute kohtlemist vastavalt nende õiguslikule seisundile.“

2. Direktiiv 2003/109

8. Direktiivi 2003/109 põhjendustes 2, 4, 12 ja 13 on märgitud:

„(2) Oma erakorralisel istungil Tamperes 15. ja 16. oktoobril 1999 teatas Euroopa Ülemkogu, et kolmandate riikide kodanike õiguslikku seisundit tuleks lähendada liikmesriikide kodanike omale ning et isikule, kes on teatud kindlaksmääratud aja jooksul liikmesriigis seaduslikult elanud ja kellel on pikaajaline elamisluba, tuleks selles liikmesriigis anda kogum ühtseid õigusi, mis on võimalikult lähedased EL kodanike õigustele.

[…]

(4) Liikmesriigis pikaajaliselt elavate kolmandate riikide kodanike integratsioon edendab oluliselt majanduslikku ja sotsiaalset ühtekuuluvust, mis on asutamislepingus sätestatud põhieesmärk.

[…]

(12) Selleks et pikaajalised elanikud saaksid tõhusalt integreeruda ühiskonda, kus nad elavad, tuleb pikaajalisi elanikke kohelda võrdselt liikmesriigi kodanikega paljudes majanduslikes ja sotsiaalsetes küsimustes käesolevas direktiivis määratletud asjaomastel tingimustel.

(13) Sotsiaalabi puhul tuleb võimalust, et pikaajaliste elanike hüvitised piiratakse üksnes põhitoetustega, mõista nii, et põhihüvitised hõlmavad vähemalt minimaalset sissetulekutoetust ja abi haiguse, raseduse, vanemlike kohustuste täitmise ja pikaajalise hooldusvajaduse juhtudel. Selliste hüvitiste andmise vormid nähakse ette siseriiklikus õiguses.

[…]“.

9. Direktiivi 2003/109 artikli 5 „Pikaajalise elaniku staatuse saamise tingimused“ lõikes 2 on sätestatud:

„Liikmesriigid võivad kooskõlas siseriikliku õigusega nõuda kolmandate riikide kodanikelt, et need täidaksid integratsioonitingimusi.“

10. Direktiivi 2003/109 artiklis 11 „Võrdne kohtlemine“ on sätestatud:

„1. Pikaajalisi elanikke tuleb kohelda võrdselt kodanikega järgmistes valdkondades:

[…]

d) sotsiaalkindlustus, sotsiaalabi ja sotsiaalkaitse nagu see on määratletud siseriiklikus õiguses;

[…]

4. Liikmesriigid võivad kehtestada piirangud oma kodanikega võrdsele kohtlemisele järgmistel juhtudel.

[…]“.

B. Liikmesriigi õigus

11. Vastustaja, Ülem-Austria liidumaa annab eluasemetoetust. Selle andmise tingimusi reguleerisid põhikohtuasja asjaolude asetleidmise ajal Ülem-Austria liidumaa elamuehituse edendamise seaduse (Oberösterreichisches Wohnbauförderungsgesetz, edaspidi „oöWFG“ [7]) teatavad sätted.

12. Selle seaduse § 6 sätestas:

„[…]

(9) Käesoleva seaduse alusel antakse toetust Austria kodanikele, [Euroopa Majanduspiirkonna (EMP)] liikmesriigi kodanikele ning liidu kodanikele ja nende pereliikmetele [Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta] direktiivi 2004/38/EÜ[, mis käsitleb Euroopa Liidu kodanike ja nende pereliikmete õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil ning millega muudetakse määrust (EMÜ) nr 1612/68 ja tunnistatakse kehtetuks direktiivid 64/221/EMÜ, 68/360/EMÜ, 72/194/EMÜ, 73/148/EMÜ, 75/34/EMÜ, 75/35/EMÜ, 90/364/EMÜ, 90/365/EMÜ ja 93/96/EMÜ (ELT 2004, L 158, lk 78),] tähenduses. Kui rahvusvahelises konventsioonis ei nõuta muudele isikutele toetuse andmist samal viisil nagu Austria kodanikele, võib neile toetust anda ainult juhul, kui nad:

1. on omanud peamist elukohta Austria territooriumil seaduslikult vähemalt viis järjestikust aastat,

2. saavad Austrias tulumaksuga maksustatavat tulu või on teinud Austrias kutsealase tegevusega seoses sissemakseid kohustuslikku sotsiaalkindlustusskeemi ja saavad nüüd selle skeemi alusel toetusi ning on saanud seda tulu või toetust viimasel viiel aastal 54 kuu jooksul, ja

3. esitavad tõendi saksa keele oskuse kohta vastavalt lõikele 11.

[…]

(11) Lõike 9 punktis 3 sätestatud tingimus loetakse täidetuks, kui taotleja

1. esitab Austria integratsioonifondi (ÖIF) või ÖIFi kinnitatud eksamiasutuse tõendi integratsioonieksami eduka sooritamise kohta; või

2. esitab üldtunnustatud keelediplomi või saksa keele A2-taseme keeleoskuse tunnistuse, mille on välja andnud integratsioonimääruse (Integrationsvereinbarungs-Verordnung) (*BGBl.* II, 242/2017) kohaselt sertifitseeritud eksamikeskus; või

[7] *LGBl.* nr 6/1993.

3. esitab tõendi, et ta on omandanud Austrias vähemalt viieaastase kohustusliku hariduse ja saanud piisava punktisumma õppeaines saksa keel või piisava punktisumma selles õppeaines üheksanda klassi tasemel, või

4. on sooritanud kutsepraktika lõpul eksami vastavalt kutseharidusseadusele (Berufsausbildungsgesetz) (*BGBl.* 142/1969).

[…]“.

13. Nimetatud seaduse § 23 sätestas:

„(1) Eluasemetoetust võib anda põhiüürnikule, rajatava eluruumi omandajale ja toetust saanud eluruumi omanikule, kui

1. eluasemekulude kandmine oleks ebaõiglane koormus taotlejale;

2. taotleja elab alaliselt asjaomases eluruumis, et rahuldada oma eluasemevajadusi; ja

3. taotleja on esitanud taotlused, et saada eluasemekulude vähendamiseks muud abi (§ 24 lõige 1), mida tal on õigus saada, ja

4. toetuslaenu (§ 9) või toetatud hüpoteeklaenu (§ 10) tagasimaksmine on juba alanud.

(2) Eluasemetoetust võib anda sellise eluruumi põhiüürnikule, millega seoses ei ole mingit toetust antud, kui lõike 1 punktides 1–3 sätestatud tingimused on täidetud ja kui üürilepingut ei ole sõlmitud seotud isikuga.

[…]“.

14. Ülem-Austria liidumaa eluasemetoetuste määruse (Oberösterreichische Wohnbeihilfen-Verordnung) § 2 lõike 3 kohaselt oli eluasemetoetuse ülemmäär 300 eurot kuus.

15. Põhikohtuasja asjaolude asetleidmise ajal kehtinud õigusnormide kohaselt olid sotsiaalselt abitus olukorras isikutele tagatud vajaduspõhiselt minimaalsed elatusvahendid Ülem-Austria liidumaa vältimatu sotsiaalabi seaduse (Oberösterreichisches Mindestsicherungsgesetz, edaspidi „oöBMSG“ [8]) alusel.

16. OöBMSG § 1 lõikes 1 on sätestatud, et vältimatu sotsiaalabi eesmärk on tagada abivajajaile inimväärne elu ja nende kestev lõimumine ühiskonda. Teatavatel tingimustel võis seda toetust saada ka lisaks eluasemetoetusele või osaliseks tasaarveldamiseks oöWFG alusel antava eluasemetoetusega. OöBMSG alusel makstavat toetust said kasutada ka kolmandate riikide kodanikud, kes olid pikaajalised elanikud direktiivi 2003/109 tähenduses. See oli aga seotud palju rangemate sotsiaalse abituse nõuetega kui eluasemetoetus oöWFG alusel. OöBMSG alusel makstav põhisumma oli 2018. aastal üksi elava isiku puhul 921,30 eurot kuus ja leibkonnas elavate täiskasvanute puhul 649,10 eurot kuus koos täiendavate toetustega lastele.

[8] *LGBl.* nr 74/2011.

17. Selle seaduse § 4 sätestas:

„(1) Kui käesolevast seadusest ei tulene teisiti, võib vältimatut sotsiaalabi anda vajaduspõhiselt ainult isikutele,

1. kelle püsiv elukoht on Ülem-Austrias […] ja

2. a) kes on Austria kodanikud või Austria kodanike pereliikmed;

   b) kellel on õigus varjupaigale või täiendavale kaitsele;

   c) kes on liidu kodanikud, [EMP] liikmesriigi kodanikud, Šveitsi kodanikud või nende pereliikmed, tingimusel et toetuste saamine ei too kaasa elamisõiguse kaotamist;

   d) kellel on pikaajalise elaniku või tema perekonnaliikme EÜ elamisluba või töö- ja elamisluba või alaline elamisluba;

   e) kellel on muu alaline elamisõigus Austria territooriumil, tingimusel et toetuste saamine ei too kaasa elamisõiguse kaotamist.“

18. Selle seaduse § 5 sätestas:

„Vajaduspõhise vältimatu sotsiaalabi andmine sõltub sellest, kas isik vastab §-s 4 sätestatud tingimustele,

(1) on sotsiaalselt abitus olukorras (§ 6) ja

(2) on valmis proovima sotsiaalselt abitut olukorda vältima, leevendama või ületama (§ 7).“

19. OöBMSG § 6 sätestas:

„(1) Isikud on sotsiaalselt abitus olukorras, kui nad ei suuda võimaldada

1. elatust ja eluaset iseendale; või

2. elatust ja eluaset oma sõltuvatele pereliikmetele, kes elavad nendega ühises majapidamises,

või tagada sellega seoses haiguse, raseduse ja sünnituse korral nõutavad elatusvahendid.

(2) Lõikes 1 osutatud elatusvajadused hõlmavad kulutusi inimväärse eluga seotud korrapärasteks vajadusteks, eelkõige toidu, rõivaste, koduse mööbli ja seadmete, kütte, elektri ja muude isiklike vajaduste osas, näiteks seoses vajadusega osaleda kohasel viisil ühiskondlikus ja kultuurielus.

(3) Lõikes 1 osutatud eluasemenõuded hõlmavad regulaarset üüri, kõrvalkulusid ja makse, mis on vajalikud kohase eluaseme tagamiseks.

[…]“.

20. OöADG-ga võeti üle direktiiv 2000/43. Selle seaduse § 1 „Diskrimineerimise keeld“ keelab füüsilise isiku igasuguse otsese või kaudse diskrimineerimise muu hulgas etnilise päritolu tõttu. See paragrahv ei ole nimetatud seaduse § 3 alusel kohaldatav kodakondsusel põhinevale ebavõrdsele kohtlemisele, kui see on ette nähtud seadusega või objektiivselt põhjendatud ning kui selline kohtlemine ei ole vastuolus isikute võrdsust käsitlevate Euroopa Liidu õigusnormidega või Euroopa integratsiooni raamistikku kuuluvate rahvusvaheliste konventsioonidega.

21. Selle seaduse §-s 8 on sätestatud:

„(1) Paragrahvis 1 sätestatud diskrimineerimiskeelu rikkumisel on isikul […] õigus kohasele hüvitisele […]

Lisaks varalise kahju hüvitamisele on [isikul] õigus ka tekitatud isikukahju asjakohasele hüvitamisele. Tekitatud isikukahju hüvitise summa ei või olla väiksem kui 1000 eurot.

[…]“.

III. Põhikohtuasja faktilised asjaolud ja eelotsusetaotlus

22. Kaebaja on 1981. aastal sündinud Türgi kodanik. Alates 1997. aastast on ta aga elanud Austrias ja ta on „pikaajalisest elanikust kolmanda riigi kodanik“ direktiivi 2003/109 tähenduses. Ta elab koos oma abikaasa ja kolme lapsega Land Oberösterreichi (Ülem-Austria liidumaa) territooriumil ning sai kuni 2017. aasta lõpuni oöWFG alusel eluasemetoetust.

23. Alates 1. jaanuarist 2018 peavad kolmandate riikide kodanikud – erinevalt liidu kodanikest, EMP riikide kodanikest ja nende pereliikmetest direktiivi 2004/38/EÜ tähenduses – eluasemetoetuse saamiseks oöWFG § 6 lõike 9 punkti 3 ja lõike 11 kohaselt tõendama saksa keele oskuse algtaset.

24. Kaebaja valdab saksa keelt nõutud tasemel, kuid tal puudub selle kohta ettenähtud ametlik tõend, mistõttu jäeti tema eluasemetoetuse taotlus rahuldamata. Ta vastab kõigile teistele tingimustele ja saaks eluasemetoetust, kui ta oleks näiteks EMP kodanik.

25. Kaebaja nõuab Ülem-Austria liidumaalt kahjuhüvitist alates 2018. aasta jaanuarist kuni sama aasta novembrini saamata jäänud eluasemetoetuse summa ulatuses, s.o 281,54 eurot kuus, ning lisaks 1000 euro suurust mittevaralise kahju hüvitist. Oma nõude põhjenduseks tugineb ta direktiivi 2000/43 üle võtnud oöADG §-le 8. Kaebaja väitis, et oöWFG § 6 lõike 9 punkt 3 ja lõige 11 seavad ta tema etnilise päritolu tõttu ilma igasuguse objektiivse põhjenduseta ebasoodsamasse olukorda. Lisaks on eluasemetoetus tema väitel põhitoetus direktiivi 2003/109 artikli 11 lõike 4 tähenduses.

26. Ülem-Austria liidumaa leidis, et erinevat kohtlemist etnilise päritolu alusel ei esine, et saksa keele oskuse nõue on objektiivselt põhjendatud ja et eluasemetoetus ei kujuta endast põhitoetust direktiivi 2003/109 tähenduses.

27. Bezirksgericht Linz (Linzi esimese astme kohus, Austria) rahuldas kaebaja kaebuse täies ulatuses. Ta leidis, et eluasemetoetus on põhitoetus direktiivi 2003/109 artikli 11 lõike 4 tähenduses. Lisaks asus ta seisukohale, et nõue tõendada teataval tasemel saksa keele oskust on sobimatu ja diskrimineerib kaebajat tema „etnilisuse“ tõttu. Nimetatud kohus leidis seetõttu, et kaebaja nõuded, mis põhinevad oöADG-l, on põhjendatud.

28. Ülem-Austria liidumaa esitas selle otsuse peale eelotsusetaotluse esitanud kohtule apellatsioonkaebuse.

29. Eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab, et kui eluasemetoetus on põhitoetus direktiivi 2003/109 artikli 11 lõike 4 tähenduses, tuleb seda liidu õiguse kohaselt ainuüksi sel põhjusel taotlejale võimaldada, sõltumata sellest, kas tegemist on ka diskrimineerimisega. Lisaks saamata jäänud eluasemetoetusele nõuab kaebaja siiski ka mittevaralise kahju hüvitamist tema etnilise päritolu alusel diskrimineerimise tõttu. Eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab ka, et direktiivi 2003/109 artikli 11 lõikes 4 ette nähtud erandi kohaldamisel peab Ülem-Austria liidumaa taolise sätte sõnastamisel järgima muu liidu õiguse, nagu direktiiv 2000/43 ja harta, nõudeid ega tohi seejuures kohaldada diskrimineerivaid kriteeriume.

30. Käesoleval juhul on mõeldav, et direktiiv 2000/43 ei ole kohaldatav eelkõige selle artikli 3 lõike 2 tõttu. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu sõnul ei tähenda see siiski tingimata, et ei esineks hartaga keelatud diskrimineerimist. Sellega seoses märgib eelotsusetaotluse esitanud kohus, et harta ei sisalda ühtegi direktiivi 2000/43 artikli 3 lõikega 2 sarnast erandit. Eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab, et oöWFG § 6 lõiked 9 ja 11 võivad harta rikkumise tõttu olla liidu õigusega vastuolus.

31. Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, et Ülem-Austria liidumaa parlamendi (Landtag) elamumajanduse, ehitusõiguse ja keskkonnakaitse komisjoni (Ausschuss für Wohnbau, Baurecht und Naturschutz, edaspidi „parlamendikomisjon“) sõnul ei ole eluasemetoetus sotsiaalabi põhitoetus direktiivi 2003/109 artikli 11 lõike 4 tähenduses. Direktiivis 2003/109 põhitoetuste suhtes sätestatud nõuded on hõlmatud oöBMSG-ga. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu sõnul soovis parlamendikomisjon kasutada direktiivi 2003/109 artikli 11 lõikes 4 sätestatud erandit. Pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanikke ei jäetud siiski eluasemetoetuse saajate hulgast üldiselt välja, vaid neile kehtestati lisatingimused. Eelotsusetaotluse esitanud kohus ei ole siiski seotud parlamendikomisjoni tõlgendusega direktiivi 2003/109 artikli 11 lõike 4 kohta.

32. Eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab, et 24. aprilli 2012. aasta kohtuotsuses Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233) ja harta artiklis 34 sätestatud põhimõtete kohaldamine Ülem-Austria eluasemetoetuse sätetele ei ole selge. Eluasemetoetuse eesmärk on leevendada eluasemekuludest tingitud ebaõiglast koormust. Toetuse summa ja selle andmise tingimused viitavad sellele, et toetust antakse eluasemekulude kandmiseks ning see sõltub muu hulgas sissetulekust, leibkonna liikmete arvust ja eluaseme suurusest ning selle summa on kuni 300 eurot. Eluasemetoetus ei ole mõeldud toetusesaaja eluasemekulude täielikuks katmiseks, vaid see katab üldjuhul teatava osa eluasemekuludest, mistõttu väiksema sissetulekuga isikud ei peaks kulutama liiga suurt osa oma sissetulekust kohasele eluasemele.

33. Seevastu oöBMSG-s ette nähtud vältimatu sotsiaalabi eesmärk on üldiselt võimaldada sotsiaalselt abitusse olukorda sattunud isikutele inimväärne elu, mille hulka kuulub ka nende eluasemevajaduse rahuldamine. Vältimatu sotsiaalabi suhtes kehtivad oluliselt rangemad tingimused kui eluasemetoetuse puhul ning sellele on õigus isikutel, kellel ei ole sissetulekut või

kellel on äärmiselt väike sissetulek. Teatavatel juhtudel on võimalik saada korraga nii eluasemetoetust kui ka vältimatut sotsiaalabi (mille summasid võidakse vastastikku tasaarvestada). Nende kahe sotsiaaltoetuse sihtrühmad ei ole siiski samad.

34. Seda õiguslikku raamistikku arvestades küsib eelotsusetaotluse esitanud kohus, kas (ja kui jah, siis millistel täiendavatel asjaoludel) ainult oöBMSG-ga ette nähtud toetusi saab käsitada põhitoetusena direktiivi 2003/109 artikli 11 lõike 4 tähenduses või kas oöWFG alusel makstav eluasemetoetus tuleb samuti lugeda põhitoetuseks, kuna ka selle eesmärk on leevendada eluasemekuludest tingitud ülemäärast koormust. Seda vaatamata sellele, et erinevalt vältimatust sotsiaalabist ei eelda see huvitatud isiku sotsiaalselt abitut olukorda.

35. Mis puudutab „rassilisel või etnilisel päritolul" põhinevat diskrimineerimist direktiivi 2000/43 tähenduses, siis märgib eelotsusetaotluse esitanud kohus, et direktiiv 2000/43 võeti riigisisesesse õigusesse üle oöADG-ga. Nimetatud kohus leiab, et kolmanda riigi kodakondsuse kriteeriumil põhinev erinev kohtlemine ei kuulu direktiivi 2000/43 artikli 3 lõike 2 kohaselt põhimõtteliselt selle direktiivi kohaldamisalasse.[9] Siiski tekib küsimus, kas sidumine kodakondsusega võib teatavatel tingimustel osutuda kaudseks diskrimineerimiseks etnilise päritolu alusel.

36. Käesolevas asjas tuleb eelotsusetaotluse esitanud kohtul hinnata oöWFG § 6 lõikeid 9 ja 11. Nendes sätetes mitte üksnes ei eristata isikuid kolmanda riigi kodakondsuse alusel, vaid need näevad ette ka nõude osata teataval tasemel saksa keelt, mida saab tõendada ainult teatavatel ja selgelt määratletud viisidel.

37. Juhul kui leitakse, et oöWFG § 6 lõiked 9 ja 11 kujutavad endast kaudset või „varjatud" diskrimineerimist, peab eelotsusetaotluse esitanud kohus vajalikuks analüüsida selle sätte objektiivset põhjendatust direktiivi 2000/43 artikli 2 lõike 2 punkti b tähenduses.

38. Lisaks küsib eelotsusetaotluse esitanud kohus juhul, kui Euroopa Kohus peaks leidma, et direktiiv 2000/43 ei ole põhikohtuasjas käsitletava olukorra suhtes kohaldatav – eelkõige selle direktiivi artikli 3 lõike 2 tõttu –, kas oöWFG § 6 lõigetes 9 ja 11 sätestatud reeglit tuleb hinnata hartast lähtudes. Harta artikli 51 lõikes 1 on sätestatud, et liikmesriigid peavad liidu õiguse kohaldamise korral hartat arvesse võtma. Eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab, et selliseid õigusnorme nagu oöWFG § 6 lõiked 9 ja 11 saab kehtestada üksnes harta nõudeid arvestades. Harta võib olla kohaldatav muu hulgas põhjusel, et liidu õigus sisaldab sätteid pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanikele sotsiaalabi andmise korra kohta ning põhikohtuasjas käsitletavaid liikmesriigi õigusnorme võib pidada neid põhimõtteid rakendavateks.

39. Harta artikkel 21 keelab muu hulgas igasuguse diskrimineerimise etnilise päritolu alusel. Hartaga tunnustatud õiguste ja vabaduste teostamist tohib piirata ainult seadusega ning arvestades nimetatud õiguste ja vabaduste olemust. Proportsionaalsuse põhimõtte kohaselt võib piiranguid seada üksnes juhul, kui need on vajalikud ning vastavad tegelikult liidu tunnustatud üldist huvi pakkuvatele eesmärkidele või kui on vaja kaitsta teiste isikute õigusi ja vabadusi.[10]

[9] 24. aprilli 2012. aasta kohtuotsus Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233, punktid 48–50) ja 6. aprilli 2017. aasta kohtuotsus Jyske Finans (C-668/15, EU:C:2017:278).

[10] Vt harta artikli 52 lõige 1.

40. Neil asjaoludel otsustas Landesgericht Linz (liidumaa kohus Linzis, Austria) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas [direktiivi 2003/109] artiklit 11 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus sellised liikmesriigi õigusnormid nagu [oöWFG] § 6 lõiked 9 ja 11, mis näevad ette, et liidu kodanikele, EMP riigi kodanikele ja nende pereliikmetele [direktiivi 2004/38] tähenduses antakse sotsiaaltoetusena eluasemetoetust, ilma et nad peaksid tõendama oma keeleoskust, aga pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanikelt [direktiivi 2003/109] tähenduses nõutakse seevastu saksa keele põhiteadmiste tõendamist teataval kindlal viisil, kui kõnealuse eluasemetoetuse eesmärk on leevendada eluasemekuludest tingitud ebaõiglast koormust, kuigi sotsiaalselt abitus olukorras olevatele isikutele tagatakse elatusmiinimum (sealhulgas eluase) ka täiendava sotsiaaltoetuse kaudu (vajadusepõhine vältimatu sotsiaalabi [oöBMSG] alusel)?

2. Kas direktiivi 2000/43/EÜ artiklis 2 sätestatud „rassilisel või etnilisel päritolul“ põhineva „otsese või kaudse diskrimineerimise“ keeldu tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus sellised liikmesriigi õigusnormid nagu oöWFG § 6 lõiked 9 ja 11, mis näevad ette liidu kodanikele, EMP riigi kodanikele ja nende pereliikmetele [direktiivi 2004/38] tähenduses sotsiaaltoetuse andmise (eluasemetoetus oöWFG alusel), ilma et nad peaksid tõendama oma keeleoskust, kuid kolmandate riikide kodanikelt (sealhulgas pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanikelt [direktiivi 2003/109] tähenduses) nõutakse saksa keele põhiteadmiste tõendamist teataval kindlal viisil?

Kui teisele küsimusele tuleb vastata eitavalt:

3. Kas põhiõiguste harta artiklis 21 sätestatud etnilise päritolu alusel diskrimineerimise keeldu tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus sellised liikmesriigi õigusnormid nagu oöWFG § 6 lõiked 9 ja 11, mis näevad ette liidu kodanikele, EMP riigi kodanikele ja nende pereliikmetele [direktiivi 2004/38] tähenduses sotsiaaltoetuse andmise (eluasemetoetus oöWFG alusel), ilma et nad peaksid tõendama oma keeleoskust, kuid kolmandate riikide kodanikelt (sealhulgas pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanikelt [direktiivi 2003/109] tähenduses) nõutakse saksa keele põhiteadmiste tõendamist teataval kindlal viisil?“

IV. Menetlus Euroopa Kohtus

41. Kirjalikud seisukohad esitasid kaebaja (KV), vastustaja (Ülem-Austria liidumaa) ja komisjon.

42. Nagu Euroopa Kohus on palunud, keskendub käesolev ettepanek eelotsusetaotluse esitanud kohtu esimesele küsimusele.

V. Analüüs

A. Sissejuhatavad märkused

43. Direktiivi 2003/109 artikli 11 lõike 1 punkt d kohustab liikmesriike tagama, et pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanikke koheldaks siseriiklikes õigusaktides määratletud sotsiaalkindlustuse, sotsiaalabi ja sotsiaalkaitse osas võrdselt kodanikega. Selle direktiivi artikli 11 lõikes 4 on siiski ette nähtud, et sotsiaalabi ja sotsiaalkaitse osas võivad liikmesriigid võrdsel

kohtlemisel piirduda „põhitoetustega“.[11] Saan vaid pidada kahetsusväärseks, et liidu seadusandja ei ole püüdnud anda selle küsimuse kohta täiendavaid juhiseid. Sotsiaalabist ja liikmesriikide erinevatest sotsiaaltoetustest sõltuvad isikud võivad pea kõiki selliseid makseid pidada „põhitoetusteks“. Sellest vaatenurgast vaadatuna on sellistel maksetel raske vahet teha.

44. Kuid igal juhul on väljakujunenud kohtupraktika kohaselt direktiivis 2003/109 üldreeglina ette nähtud õigus võrdsele kohtlemisele ning sätestatud loetelu selle õiguse eranditest, mida liikmesriigid võivad kehtestada ja mida tuleb tõlgendada kitsalt. Lisaks saab nendele eranditele tugineda üksnes siis, kui direktiivi rakendamise eest vastutav asjaomase liikmesriigi asutus on selgelt märkinud, et neile eranditele võib tugineda.[12]

45. Eelotsusetaotlusest nähtub, et kaebaja on „pikaajalisest elanikust kolmanda riigi kodanik“ direktiivi 2003/109 tähenduses. Võttes arvesse taotleja staatust, on tal seega põhimõtteliselt õigus selle direktiivi artikli 11 lõike 1 punkti d alusel nõuda asjaomase liikmesriigi (Austria) kodanikega võrdset kohtlemist sotsiaalkindlustuse, sotsiaalabi ja sotsiaalkaitse valdkonnas.

46. Põhikohtuasjas väidab kaebaja, et tal on õigus saada sotsiaaltoetust eluasemetoetuse vormis. Kuigi minu arvates nähtub eelotsusetaotlusest kaudselt kindlasti, et kõnealune eluasemetoetuse vormis antav toetus[13] kuulub direktiivi 2003/109 artikli 11 lõike 1 punkti d kohaldamisalasse,[14] on lõppkokkuvõttes eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesanne seda kontrollida, võttes arvesse, et liidu õiguses puudub mõistete „sotsiaalkindlustus“, „sotsiaalabi“ ja „sotsiaalkaitse“ autonoomne ja ühetaoline määratlus,[15] mis nähtub muu hulgas konkreetselt viitest riigisisesele õigusele nii direktiivi 2003/109 artikli 11 lõike 1 punktis d kui ka harta artikli 34 lõikes 3.[16]

47. Vaatamata sellele, et liidu õiguses puudub selliste mõistete autonoomne ja ühetaoline määratlus, ei või liikmesriigid siiski direktiivi 2003/109 artikli 11 lõike 1 punktis d ette nähtud võrdse kohtlemise põhimõtte kohaldamisel kahjustada direktiivi 2003/109 kasulikku mõju.[17]

[11] Direktiivi 2003/109 artikli 11 lõige 4 ei luba liikmesriikidel teha võrdse kohtlemise põhimõttest erandeid seoses sotsiaalkindlustuse valdkonda kuuluvate hüvitistega, nagu need on määratletud riigisiseses õiguses. 24. aprilli 2012. aasta kohtuotsus Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233, punkt 83).

[12] Vt 25. novembri 2020. aasta kohtuotsus VR (pikaajaliste elanike perehüvitised) (C-303/19, EU:C:2020:958, punktid 21–23 ja seal viidatud kohtupraktika).

[13] Eelotsusetaotluse C-jaos märgib eelotsusetaotluse esitanud kohus, et vastavalt oöWFG-s kehtestatud tingimustele antav eluasemetoetus on sotsiaaltoetus. OöWFG § 23 kohaselt võib eluasemetoetust maksta muu hulgas põhiüürnikule või eluruumi omanikule.

[14] See nähtub eelkõige eelotsusetaotluse esitanud kohtu viitest direktiivi 2003/109 artikli 11 lõike 1 punktist d tehtud erandile sama direktiivi artikli 11 lõikes 4. Viimati nimetatud säte ei oleks asjakohane, kui oöWFG alusel antud toetus ei kujutaks endast sotsiaalabi või sotsiaalkaitset direktiivi 2003/109 artikli 11 lõike 1 punkti d tähenduses. Lisaks ei vaidle vastustaja Euroopa Kohtule esitatud seisukohtades sõnaselgelt vastu sellele, et oöWFG alusel antud toetus kujutab endast sotsiaalabi või sotsiaalkaitset direktiivi 2003/109 artikli 11 lõike 1 punkti d tähenduses, vaid väidab pigem, et see toetus ei ole selle direktiivi kohaselt põhitoetus. Just seda eelotsusetaotluse esitanud kohus lõppkokkuvõttes küsib.

[15] Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt ei piira liidu õigus liikmesriikide pädevust korraldada oma sotsiaalkindlustusskeeme. Kui valdkond on liidu tasandil ühtlustamata, kehtestab iga liikmesriik ise sotsiaalkindlustushüvitiste andmise tingimused ning selliste hüvitiste suuruse ja andmise ajavahemiku. Selle pädevuse teostamisel peavad liikmesriigid siiski järgima liidu õigust. 25. novembri 2020. aasta kohtuotsus VR (pikaajaliste elanike perehüvitised) (C-303/19, EU:C:2020:958, punkt 20 ja seal viidatud kohtupraktika). Vt ka 24. aprilli 2012. aasta kohtuotsus Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233, punktid 77 ja 78), milles Euroopa Kohus märkis muu hulgas, et liidu õiguses mõistete „sotsiaalkindlustus“, „sotsiaalabi“ ja „sotsiaalkaitse“ autonoomse ja ühetaolise määratluse puudumine näitab, et liidu seadusandja soovis arvestada erinevustega, mis esinevad liikmesriikides asjaomaste mõistete täpse määratluse ja ulatusega seoses.

[16] 24. aprilli 2012. aasta kohtuotsuse Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233) punktis 81 leidis Euroopa Kohus, et kuna nii direktiivi 2003/109 artikli 11 lõike 1 punkt d kui ka harta artikli 34 lõige 3 viitavad riigisisesele õigusele, siis on eelotsusetaotluse esitanud kohtu pädevuses direktiivis taotletud integratsioonieesmärki arvesse võttes hinnata, kas konkreetne toetus kuulub mõne artikli 11 lõike 1 punktis d viidatud kategooria alla. Harta artikli 34 lõikes 3 on sätestatud, et sotsiaalse tõrjutuse ja vaesuse vastu võitlemiseks „tunnustab ja austab liit [ning seega ka iga liikmesriik liidu õiguse rakendamisel] õigust sotsiaalabile ja eluasemetoetusele, et tagada liidu õiguse ning siseriikliku seaduse ja tava kohaselt rahuldav elu kõigile neile, kellel puuduvad piisavad elatusvahendid“.

[17] Vt 24. aprilli 2012. aasta kohtuotsus Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233, punkt 78).

48. Lisaks rakendavad liikmesriigid oma riigisiseses õiguses määratletud sotsiaalkindlustus-, sotsiaalabi- ja sotsiaalkaitsemeetmeid kindlaks määrates ja direktiivi2003/109 artikli 11 lõike 1 punktis d sätestatud võrdse kohtlemise põhimõtet järgides harta artikli 51 lõikest 1 tulenevalt liidu õigust ning peavad järgima hartas sätestatud õigusi ja põhimõtteid, sealhulgas harta artiklis 34 sätestatud põhimõtteid. [18]

49. Eelotsusetaotlusest nähtub, et pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanikke ei oldud õigusest saada oöWFG alusel eluasemetoetust üldiselt välja jäetud, vaid nende suhtes kehtisid teatavad lisatingimused. Pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanikke koheldi selle toetuse osas Austria, ELi ja EMP kodanikest erinevalt. [19] Selline ebavõrdne kohtlemine oleks vastuolus direktiivi 2003/109 artikliga 11, kui oöWFG alusel antav eluasemetoetus oleks selle direktiivi artikli 11 lõike 4 kohaselt põhitoetus. Asun nüüd kaaluma, kas selline eluasemetoetus on selles tähenduses põhitoetus.

B. Mõiste „põhitoetused“ – direktiivi 2003/109 artikli 11 lõige 4

50. Eelotsusetaotluse esimeses küsimuses keskendus eelotsusetaotluse esitanud kohus mõistele „põhitoetused“ direktiivi 2003/109 artikli 11 lõike 4 tähenduses. Selle kohta märkis nimetatud kohus, et parlamendikomisjoni [20] sõnul *ei* ole oöWFG alusel antav toetus sotsiaalabi põhitoetus direktiivi 2003/109 artikli 11 lõike 4 tähenduses ning et põhitoetused on ette nähtud oöBMSG-s. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu arvates oli parlamendikomisjon seega väljendanud seisukohta, et Ülem-Austria liidumaa parlamendi tahe oli kasutada direktiivi 2003/109 artikli 11 lõikes 4 ette nähtud erandit.

51. Eelotsusetaotluse kohaselt leiab eelotsusetaotluse esitanud kohus, et oöBMSG alusel antav toetus on põhitoetus, kuna see tagab minimaalsed elatusvahendid, et võimaldada sotsiaalselt abitus olukorras olevatel isikutel elada inimväärset elu, sealhulgas katta nende eluasemevajadused. Eelotsusetaotluse esitanud kohus kahtleb siiski, kas oöWFG alusel antud toetus võib samuti kujutada endast põhitoetust.

52. 24. aprilli 2012. aasta kohtuotsuse Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233) punktides 90–92 märkis Euroopa Kohus, et direktiivi 2003/109 artikli 11 lõikes 4 sisalduva mõiste „põhitoetused“ sisu ja ulatuse kindlakstegemiseks tuleb seega võtta arvesse selle artikli konteksti ja asjaomase direktiiviga taotletud eesmärki, milleks on liikmesriigis seaduslikult ja pikaajaliselt elavate kolmandate riikide kodanike integratsioon. [21] Direktiivi 2003/109 artikli 11 lõike 4 kohaselt võivad liikmesriigid piirata seaduslikult ja pikaajaliselt elama asunud kolmandate riikide kodanike võrdset

[18] 24. aprilli 2012. aasta kohtuotsus Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233, punktid 79 ja 80). Direktiivi 2003/109 põhjenduses 3 märgitakse, et „[k]äesolev direktiiv austab põhiõigusi ja järgib iseäranis Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonis ning Euroopa Liidu põhiõiguste hartas tunnustatud põhimõtteid“.

[19] Eelotsusetaotluse esitanud kohus märkis oma eelotsusetaotluses, et 2013. aastal oli oöWFG muutmise seaduses muu hulgas ette nähtud, et kolmandate riikide kodanikud peavad viimase viie aasta jooksul vastama teatavatele miinimumsissetuleku nõuetele; seda nõuet ei kohaldatud Austria kodanike ega nendega võrdsustatud isikute suhtes. Eelotsusetaotluse esitanud kohus ei ole selgitanud selle täiendava tingimuse eesmärki seoses kolmandate riikide kodanikega. Lisaks ei ole see kohus Euroopa Kohtule selle kohta küsimust esitanud, võib-olla seetõttu, et kaebaja näib igal juhul sellele tingimusele vastavat. Küsimused puudutavad üksnes kolmandate riikide kodanikele kehtestatud täiendavat nõuet esitada teatav konkreetne tõend saksa keele algtaseme oskuse kohta.

[20] Vt käesoleva ettepaneku punkt 31.

[21] Vt ka 14. märtsi 2019. aasta kohtuotsus Y.Z. jt (pettus perekonna taasühinemisel) (C-557/17, EU:C:2019:203, punkt 63), milles Euroopa Kohus märkis, et direktiivi 2003/109 põhjendustest 2, 4, 6 ja 12 nähtub, et selle eesmärk on tagada nende kolmandate riikide kodanike integratsioon, kes püsivalt ja seaduslikult elavad liikmesriikides ning selleks ühtlustada nende kodanike õigusi liidu kodanike õigustega, eelkõige nähes ette võrdse kohtlemise liidu kodanikega paljudes majandus- ja sotsiaalvaldkondades. Seega annab pikaajalise elaniku staatus selle saanud isikule õiguse võrdsele kohtlemisele direktiivi 2003/109 artiklis 11 viidatud valdkondades selles artiklis sätestatud tingimustel.

kohtlemist, „*välja arvatud nende sotsiaalabi või sotsiaalkaitse toetuste osas, mida annavad riikliku, piirkondliku või kohaliku tasandi avaliku võimu organid ja mis aitavad üksikisikul rahuldada selliseid esmavajadusi nagu toit, eluase ja tervis*“.[22] Euroopa Kohus meenutas selle kohtuotsuse punktis 92, et harta artikli 34 kohaselt tunnustab ja austab liit õigust sotsiaalabile ja eluasemetoetusele, et tagada rahuldav elu kõigile neile, kellel puuduvad piisavad elatusvahendid. Kui toetus vastab harta artiklis 34 sätestatud eesmärgile, ei saa asuda seisukohale, et see ei ole liidu õiguse kontekstis üks põhitoetusi direktiivi 2003/109 artikli 11 lõike 4 tähenduses. Euroopa Kohus otsustas seega, et eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesanne on teha sellekohased vajalikud järeldused, võttes arvesse asjaomase toetuse eesmärki, suurust, määramise tingimusi ja kohta riiklikus või piirkondlikus sotsiaalabisüsteemis.

53. Arvestades 24. aprilli 2012. aasta kohtuotsuse Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233) eeltoodud seisukohti, on selge, et toetused, mille abil piisavaid vahendeid mitteomavad isikud saavad katta inimväärseks eluks vajalikud eluasemevajadused, kujutavad endast põhitoetusi direktiivi 2003/109 artikli 11 lõike 4 tähenduses.

54. Minu arvates on kõigepealt oluline rõhutada, et liikmesriigid või piirkonnad võivad anda mitmesuguseid selliseid põhitoetusi, mis on kohandatud üksikisikute või kodumajapidamiste konkreetsetele vajadustele vastavalt nende majanduslikule ja perekondlikule olukorrale. See kehtib eelkõige kodu- ja eluasemetoetuste keerukas valdkonnas, kus seadusandja võib pidada vajalikuks erinevaid meetmeid.[23]

55. Kuigi liikmesriigi poolt kodu- ja eluasemevaldkonnas antavate erinevate sotsiaaltoetuste võrdlev uurimine pakub huvi ja abi, võimaldades mõista nende toetuste olemust ja ulatust ning nende kohta piirkondlikus sotsiaalabisüsteemis, leian ma, et käesolevas menetluses tuleks keskenduda oöWFG alusel antava toetuse olemusele ning eelkõige selle toetusega taotletavatele eesmärkidele ja selle saamiseks kohaldatavatele tingimustele.[24]

56. Pelk asjaolu, et oöBMSG, mille alusel antakse eluasemetoetust isikutele, kellel ei ole mingit sissetulekut või kelle sissetulek on äärmiselt väike, kujutab endast põhitoetust ja et selle eesmärk on kaitsta kõige enam abi vajavaid isikuid, ei tähenda iseenesest, et oöWFG alusel antavad eluasemetoetused ei peaks endast samuti kujutama põhitoetust, mille eesmärk on tagada vastavalt direktiivi 2003/109 artikli 11 lõikele 4 ja ka harta artikli 34 lõikele 3 selle toetuse saajate inimväärne eksistents.

57. Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, et oöWFG alusel antava eluasemetoetuse eesmärk on vältida madala sissetulekuga isikute liigset koormust eluasemekulude tõttu. Seega katab toetus tavaliselt osa[25] eluasemekuludest, et vältida olukorda, kus sellised isikud peavad kulutama liiga suure osa oma sissetulekust piisavale eluasemele. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu, kaebaja ja vastustaja selgitustest näib seega nähtuvat, mida nimetatud kohus peab kontrollima, et oöWFG alusel makstav eluasemetoetus (mille puhul arvestatakse muu hulgas sissetulekut) sõltub

[22] 24. aprilli 2012. aasta kohtuotsus Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233, punkt 91). Kohtujuristi kursiiv.

[23] Nagu komisjon oma seisukohtades märkis, võivad ühes liikmesriigis paralleelselt eksisteerida erinevad eluasemetoetused, millel on sarnased eesmärgid.

[24] Vastustaja märkis oma seisukohtades, et oöWFG alusel antav eluasemetoetus sõltub põhimõtteliselt sellest, kas on olemas vahendid, mis ületavad väikesemahulist töötamist iseloomustavaid künniseid. Toetusmeetmena on eluasemetoetus mõeldud eelkõige inimestele, kellel on raskusi oma vajaduste katmisega, kuid kes põhimõtteliselt elavad omaenda sissetulekust. Sellega seoses märgin, et kaebaja märkis oma seisukohtades, et tal ei ole õigust oöBMSG alusel makstavale toetusele, kuna tema sissetulek on liiga suur. Need on faktiküsimused, mida peab kontrollima eelotsusetaotluse esitanud kohus.

[25] OöWFG alusel makstava eluasemetoetuse ülemmäär on 300 eurot kuus. Eelotsusetaotluse esitanud kohus on seevastu täpsustanud, et oöBMSG alusel makstav toetus võib olla 921,30 eurot kuus ühe isiku kohta.

leibkonna liikmete arvust ja eluaseme suurusest ning selle ülempiir on 300 eurot. Seega ei ole selle eesmärk katta üksikisikutele elatusmiinimum (sealhulgas nende eluasemevajadused), vaid pigem võimaldada madala sissetulekuga leibkondadele piisav eluase, muutes selle taskukohase(ma)ks. Näib, et oöWFG alusel antud toetust võib teatavatel konkreetsetel asjaoludel vähemalt osaliselt anda lisaks oöBMSG alusel antavale toetusele.

58. Seega näib – kui eelotsusetaotluse esitanud kohtu kontrollist ei tulene teisiti –, et oöWFG alusel antud toetus, mis on konkreetselt sihitud sellele, et madala sissetulekuga üksikisikutel ja leibkondadel ei kuluks liiga suur osa sissetulekust piisavale eluasemele, on mõeldud selle toetuse saajatele inimväärse elu võimaldamiseks, kuna see ei taga neile paremat juurdepääsu mitte ainult piisavale eluasemele, mida nad muidu ei saaks endale lubada, vaid ka muude põhivajaduste nagu toit ja rõivad rahuldamise, mis oleksid ohustatud, kui nad peaksid kulutama suurema osa sissetulekust eluasemele. Jällegi näib – kui eelotsusetaotluse esitanud kohtu kontrollist ei tulene teisiti –, et oöWFG alusel antav toetus kuulub harta artikli 34 lõike 3 kohaldamisalasse kui toetus, mis on mõeldud „sotsiaalse tõrjutuse ja vaesuse vastu võitlemiseks“, et tagada inimväärne elu neile, kellel puuduvad piisavad vahendid.

59. Nendel asjaoludel leian, et liikmesriigi pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike muu hulgas elukohariigi kodanikega võrdne õigus piisavale eluasemele, mida nad muidu ilma muid põhivajadusi ohverdamata ei saaks endale lubada, on määrava tähtsusega, et tagada nende kolmandate riikide kodanike jätkuv majanduslik ja sotsiaalne integratsioon. Kuna oöWFG toetus on kavandatud seda eesmärki silmas pidades, tuleb see lugeda põhitoetuseks direktiivi 2003/109 artikli 11 lõike 4 tähenduses.[26]

C. Nõue tõendada saksa keele oskuse algtaset kindlas vormis

60. Kui aga Euroopa Kohus leiab siiski, et oöWFG alusel antud toetus ei ole põhitoetus direktiivi 2003/109 artikli 11 lõike 4 tähenduses, tekib küsimus, kas liikmesriik võib selle asemel, et välistada pikaajalise elaniku staatusega kolmandate riikide kodanike õigus kõnealusele toetusele, seada selle saamise tingimuseks asjaomase liikmesriigi keele, käesoleval juhul saksa keele oskuse algtaseme tõendamise teatavat kindlat liiki tõendiga.

61. Selle küsimuse analüüsimisel tuleb kõigepealt kindlaks teha, kas liikmesriik rakendab direktiivi 2003/109 artikli 11 lõikes 4 sätestatud erandit kohaldades liidu õigust ja peab seega eelkõige järgima hartat ja selliseid liidu õiguse üldpõhimõtteid nagu proportsionaalsuse põhimõte.

62. Või teisisõnu, kui liikmesriik kasutab direktiivi 2003/109 artikli 11 lõikes 4 konkreetselt antud võimalust teha teatavate mittepõhitoetuste puhul võrdse kohtlemise põhimõttest erand, nagu on ette nähtud selle direktiivi artikli 11 lõike 1 punktis d, siis kas ta rakendab liidu õigust ja kui jah, siis mil määral on tal õigus kehtestada kriteeriume taoliste toetuste saamiseks?

[26] 4. juuni 2015. aasta kohtuotsuse P ja S (C-579/13, EU:C:2015:369) punktis 32 rõhutas Euroopa Kohus tähtsust, mida liidu seadusandja omistab integratsioonimeetmetele, nagu nähtub eelkõige direktiivi 2003/109 põhjendusest 4, mille kohaselt edendab liikmesriikides pikaajaliselt elavate kolmandate riikide kodanike integratsioon oluliselt majanduslikku ja sotsiaalset ühtekuuluvust, mis on üks asutamislepingus sätestatud aluseesmärkidest.

63. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt laienevad liidu õiguskorras tagatud põhiõigused kõigile liidu õigusega reguleeritud olukordadele,[27] kuid mitte väljapoole niisuguseid olukordi.[28] Seega tingib liidu õiguse kohaldatavus muu hulgas hartaga tagatud põhiõiguste kohaldatavuse.[29]

1. Harta ja liidu õiguse üldpõhimõtete kohaldatavus liikmesriikide õigusnormidele, millega rakendatakse direktiivi 2003/109 artikli 11 lõikes 4 ette nähtud erandit

64. Kui asjasse puutuva valdkonna liidu õigusnormides on mingi küsimus reguleerimata ja liikmesriikidele ei ole kehtestatud ühtegi konkreetset kohustust antud olukorraga seoses, jääb riigisisene õigusnorm, mille liikmesriik on selles küsimuses sätestanud, harta kohaldamisalast välja ja kõnealust olukorda ei saa hinnata harta sätete alusel. Seega, kui liidu õigus lubab liikmesriikidel konkreetselt kehtestada norme, mis võimaldavad liidu õiguses ettenähtust soodsamad tingimused, kuuluvad need meetmed liikmesriikidele jäetud pädevusse ning need ei ole liidu õigusega reguleeritud ega kuulu selle kohaldamisalasse.[30]

65. Sellise olukorra näiteks on direktiivi 2003/109 artikkel 13 pealkirjaga „Soodsamad siseriiklikud sätted“, mis lubab liikmesriikidel anda kolmanda riigi kodanikule alalise või piiramatu kehtivusajaga elamislube soodsamatel tingimustel kui direktiivis ette nähtud.[31] Euroopa Kohus märkis 17. juuli 2014. aasta kohtuotsuses Tahir (C-469/13, EU:C:2014:2094, punkt 43), et liikmesriigi poolt liidu õiguses sätestatust soodsamatel tingimustel välja antud elamisluba ei saa mitte mingil juhul olla pikaajalise elaniku EL elamisluba direktiivi 2003/109 tähenduses.[32]

66. Seevastu seoses olukorraga, kus liidu õigusakt annab liikmesriikidele vabaduse valida mitme rakendamisviisi vahel või annab neile kaalutlus- või hindamisõiguse, mis on selle õigusaktiga kehtestatud korra lahutamatuks osaks, või lubab liikmesriikidel võtta vastu konkreetseid meetmeid, mille eesmärk on aidata kaasa õigusakti eesmärgi saavutamisele,[33] on Euroopa Kohus märkinud, et kui liikmesriigid võtavad niisugustel asjaoludel vastu riigisiseseid õigusakte, millega rakendatakse neile liidu õigusega antud võimalust, rakendavad nad liidu õigust, mistõttu harta ja proportsionaalsuse põhimõte muutuvad kohaldatavaks.[34]

[27] Selle põhimõtte varajane väljendus on 13. juuli 1989. aasta kohtuotsus Wachauf (5/88, EU:C:1989:321, punkt 17 ja seal viidatud kohtupraktika). Vt hilisemast ajast 19. novembri 2019. aasta kohtuotsus TSN ja AKT (C-609/17 ja C-610/17, EU:C:2019:981, punkt 43).

[28] Vt 6. märtsi 2014. aasta kohtuotsus Siragusa (C-206/13, EU:C:2014:126, punktid 26–28). Harta sätted on selle artikli 51 lõike 1 kohaselt liikmesriikidele ette nähtud üksnes liidu õiguse kohaldamise korral. Vastavalt sama artikli 51 lõikele 2 ei laienda harta liidu õiguse reguleerimisala kaugemale senisest pädevusest, ei lisa liidule uusi pädevusvaldkondi ja ülesandeid ega muuda aluslepingute teistes osades määratletud pädevust ja ülesandeid. 15. novembri 2011. aasta kohtuotsus Dereci jt (C-256/11, EU:C:2011:734, punkt 71).

[29] 30. aprilli 2014. aasta kohtuotsus Pfleger jt (C-390/12, EU:C:2014:281, punkt 34).

[30] Vt 19. novembri 2019. aasta kohtuotsus TSN ja AKT (C-609/17 ja C-610/17,EU:C:2019:981, punktid 52–54 ja seal viidatud kohtupraktika).

[31] 17. juuli 2014. aasta kohtuotsus Tahir (C-469/13, EU:C:2014:2094, punkt 39).

[32] Vt ka nõukogu 22. septembri 2003. aasta direktiivi 2003/86/EÜ perekonna taasühinemise õiguse kohta (ELT 2003, L 251, lk 12; ELT eriväljaanne 19/06, lk 224) artikli 3 lõige 5, mis näeb ette, et liikmesriigid võivad perekonna taasühinemiseks ette näha või säilitada soodsamad tingimused kui need, mis on sätestatud direktiivis 2003/86, ja 12. detsembri 2019. aasta kohtuotsus Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (perekonnaga taasühinemine – pagulase õde) (C-519/18, EU:C:2019:1070, punkt 43).

[33] Vt 19. novembri 2019. aasta kohtuotsus TSN ja AKT (C-609/17 ja C-610/17, EU:C:2019:981, punkt 50 ja seal viidatud kohtupraktika). Vt ka 12. detsembri 2019. aasta kohtuotsus Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (perekonnaga taasühinemine – pagulase õde) (C-519/18, EU:C:2019:1070, punktid 39–41 ja 58–61).

[34] 12. detsembri 2019. aasta kohtuotsus Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (perekonnaga taasühinemine – pagulase õde) (C-519/18, EU:C:2019:1070, punktid 61 ja 67). Vt eelkõige 4. märtsi 2010. aasta kohtuotsus Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117, punktid 41–44). Viimati nimetatud kohtuasjas leidis Euroopa Kohus, et liikmesriigi võimalust kehtestada direktiivi 2003/86 artikli 7 lõike 1 punkti c alusel perekonna taasühinemise taotluse esitanud isikule rangemad tingimused, kohustades teda esitama tõendeid selle kohta, et perekonna taasühinemist taotleval isikul on teatud vahendid, tuleb tõlgendada põhiõigusi ja konkreetsemalt muu hulgas hartas sätestatud õigust perekonnaelu austamisele silmas pidades.

67. Direktiivi 2003/109 artikli 11 lõige 4 lubab liikmesriikidel loobuda või teha erandeid kohustusest, mida muidu kohaldataks selle direktiivi artikli 11 lõike 1 punkti d alusel. Selline erand, mis on liidu õiguses konkreetselt ette nähtud või mida on seal silmas peetud, on seega ise reguleeritud liidu õigusega. Järelikult, kui liikmesriik tugineb direktiivi 2003/109 artikli 11 lõikes 4 sätestatud erandile, rakendab ta liidu õigust. Seega peab ta seejuures järgima hartat ja liidu õiguskorras tunnustatud üldpõhimõtteid. [35]

68. Sellega seoses on Euroopa Kohus korduvalt täpsustanud, et kui liikmesriik tugineb aluslepingus ette nähtud erandile põhivabadusest või ülekaalukale üldisele huvile selliste õigusnormide õigustamiseks, mis takistavad põhivabaduse [36] kasutamist, tuleb seda liidu õiguses ette nähtud õigustust tõlgendades arvestada liidu õiguse üldpõhimõtetega ja eeskätt põhiõigustega, mis on tagatud hartaga. [37] Nii on ettenähtud erandid asjaomaste riigisiseste õigusnormide suhtes kohaldatavad üksnes siis, kui need õigusnormid on kooskõlas põhiõigustega, mille järgimise Euroopa Kohus tagab. [38]

69. Mis puudutab liidu õiguses ette nähtud erandeid, siis analüüsis Euroopa Kohus 27. juuni 2006. aasta kohtuotsuses parlament *vs.* nõukogu (C-540/03, EU:C:2006:429), kas direktiivis 2003/86 ette nähtud mitu konkreetset erandit on kooskõlas põhiõigustega. Olles analüüsinud nende sisu ja ulatust, leidis Euroopa Kohus, et direktiivis ette nähtud erandid ei anna liikmesriikidele sõnaselgelt ega kaudselt õigust võtta vastu põhiõigustega vastuolus olevaid rakendussätteid. Selle kohtuotsuse punktides 104 ja 105 leidis Euroopa Kohus sisuliselt, et kui direktiiv 2003/86 jätab liikmesriikidele kaalutlusruumi, on see piisavalt ulatuslik, et võimaldada neil direktiivi norme kohaldada nii, et see on kooskõlas põhiõiguste kaitsest tulenevate nõuetega. [39]

[35] Vt analoogia alusel 12. detsembri 2019. aasta kohtuotsus Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (perekonnaga taasühinemine – pagulase õde) (C-519/18, EU:C:2019:1070, punktid 61 ja 65–67).

[36] Näiteks teenuste osutamise vabaduse.

[37] 30. aprilli 2014. aasta kohtuotsus Pfleger jt (C-390/12, EU:C:2014:281, punktid 34–36).

[38] 30. aprilli 2014. aasta kohtuotsus Pfleger jt (C-390/12, EU:C:2014:281, punktid 34–36) on oluline, kuna see selgitab sisuliselt, et Euroopa Kohtu 18. juuni 1991. aasta kohtuotsust ERT (C-260/89, EU:C:1991:254, punkt 43) kohaldatakse harta suhtes pärast selle jõustumist 1. detsembril 2009 Lissaboni lepingu jõustumisega. Vt ELL artikli 6 lõige 1. Kui liikmesriik tugineb aluslepinguga tagatud põhivabaduse piiramiseks liidu õiguses ette nähtud eranditele, tuleb seda pidada liidu õiguse rakendamiseks harta artikli 51 lõike 1 tähenduses ja aluslepinguga tagatud põhivabadusi piiravaid liikmesriigi õigusnorme võib liidu õigusega ette nähtud erandite kohaldamisega põhjendada üksnes siis, kui need on kooskõlas põhiõigustega. Kohtujurist Bobek märkis kohtuasjas Ispas (C-298/16, EU:C:2017:650) tehtud ettepaneku punktis 32, et „funktsionaalsest vaatenurgast tegutseb riigisisene asutus tõenäoliselt liidu õiguse kohaldamisalas *vähemalt* kolme tüüpilise stsenaariumi korral. Esiteks olukord, kus riigisisene asutus kohaldab tema menetluses olevas asjas vahetult liidu õiguse allikat, enamasti määrust (*vahetu kohaldamise* stsenaarium). Teiseks olukord, kus riigisisene asutus kohaldab riigisisest seadust, millega on üle võetud või rakendatud liidu õigusakt või liidu õigusest tulenev kohustus […] (*kaudse kohaldamise* stsenaarium). Kolmandaks olukord, kus riigisisene asutus on olukorras, kus riigisiseses eeskirjas on kasutatud liidu õigusega lubatud erandit või piiranguid (*erandi* stsenaarium).“

[39] Vt ka 1. märtsi 2011. aasta kohtuotsus Association belge des Consommateurs Test-Achats jt (C-236/09, EU:C:2011:100, punktid 31 ja 32), milles Euroopa Kohus leidis, et nõukogu 13. detsembri 2004. aasta direktiivi 2004/113/EÜ meeste ja naiste võrdse kohtlemise põhimõtte rakendamise kohta seoses kaupade ja teenuste kättesaadavuse ja pakkumisega (ELT 2004, L 373, lk 37) artikli 5 lõige 2, mis võimaldab teatud liikmesriigil säilitada ilma ajalise piiranguta erandi meeste ja naiste ühtsete kindlustusmaksete ja -hüvitiste reeglist, on vastuolus meeste ja naiste võrdse kohtlemise eesmärgi saavutamisega, mida taotletakse direktiiviga 2004/113, ning on vastuolus ka harta artiklitega 21 ja 23. Autoriõiguse valdkonnas vt 29. juuli 2019. aasta kohtuotsus Spiegel Online (C-516/17, EU:C:2019:625, punkt 59). 14. veebruari 2017. aasta arvamuse 3/15 (Marrakechi leping avaldatud teostele juurdepääsu kohta) (EU:C:2017:114) punktis 119 märkis Euroopa Kohus sisuliselt, et kuigi Euroopa Parlamendi ja nõukogu 22. mai 2001. aasta direktiivi 2001/29/EÜ autoriõiguse ja sellega kaasnevate õiguste teatavate aspektide ühtlustamise kohta infoühiskonnas (EÜT 2001, L 167, lk 10; ELT eriväljaanne 17/01, lk 230) kohaselt on liikmesriikidel lai kaalutlusruum seoses neile jäetud võimalusega kehtestada teatavate kasutajate huvides erand või piirang, tuleneb see kaalutlusruum liidu seadusandja otsusest anda liikmesriikidele see võimalus ühtlustatud õigusraamistikus, mis tagab direktiiviga 2001/29 ette nähtud reprodutseerimisõiguse, üldsusele edastamise õiguse ja levitamisõiguse kõrgetasemelise ja ühetaolise kaitse.

70. Minu arvates tuleneb eespool viidatud kohtupraktikast, et kui liikmesriik kehtestab aluslepingus või sellises liidu õiguse sättes nagu direktiivi 2003/109 artikli 11 lõige 4 ette nähtud erandi või valikuvõimaluse alusel õigusnormi,[40] kohaldab see liikmesriik liidu õigust ja peab seega järgima hartat ja liidu õiguse üldpõhimõtteid.

71. Harta sätteid ei saa tõlgendada nii, et need jätavad liikmesriigid ilma neile jäetud kaalutlusruumist, kui nad otsustavad rakendada direktiivi 2003/109 artikli 11 lõiget 4.[41] Seega on selge, et liikmesriigid võivad vastavalt direktiivi 2003/109 artikli 11 lõikele 4 piirata võrdset kohtlemist sotsiaalabi ja sotsiaalkaitse valdkonnas põhitoetustega. Kui aga liikmesriik võtab vähem piiravaid meetmeid, peab ta siiski järgima hartat.

72. Lisaks ei või liikmesriigid direktiivi 2003/109 artikli 11 lõikes 4 sätestatud erandile tuginedes kohaldada riigisiseseid õigusnorme, mis võiksid ohustada direktiiviga taotletavaid eesmärke ja võtta seega direktiivilt selle kasuliku mõju.[42]

2. Kohaldamine põhikohtuasja asjaoludele

73. Eelotsusetaotluse esitanud kohus on väljendanud muret seoses oöWFG § 6 lõigetega 9 ja 11. Nimetatud kohus märkis, et oöWFG muutmise 2017. aasta seaduse ettevalmistavate materjalide kohaselt oli oöWFG § 6 lõigete 9 ja 11 eesmärk piirata kolmandate riikide kodanike õigust saada eluasemetoetust, kusjuures põhiargument konkreetselt saksa keele oskuse kasuks oli, et see on sotsiaalse integratsiooni oluline element. Eelotsusetaotluse esitanud kohus kahtleb, kas lisaks muudele oöWFG-s sätestatud tingimustele on vajalik ka keeleoskuse nõue, kuna kolmandate riikide kodanikud võivad igal juhul saada eluasemetoetust ainult siis, kui nad on elanud Austrias üle viie aasta ja üldjuhul on nad juba mitu aastat töötanud. Lisaks peavad kolmandate riikide kodanikud, kes on pikaajalised elanikud direktiivi 2003/109 tähenduses, selle staatuse saamiseks juba vastama erinevatele integratsiooniga seotud tingimustele, mis on ette nähtud Austriasse elama asumist ja seal elamist käsitlevas föderaalseaduses (österreichisches Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz).[43] Lisaks kahtleb eelotsusetaotluse esitanud kohus selles, miks peab saksa keele põhiteadmiste suhteliselt madalat taset saama tõendada üksnes seaduses nõutud konkreetsete formaalsete tõenditega.

74. Tulenevalt proportsionaalsuse põhimõttest, mis on Euroopa Liidu õiguse üks üldpõhimõtteid, sõltub sellise keeleoskusnõude õiguspärasus tingimusest, et see oleks taotletavate legitiimsete eesmärkide saavutamiseks sobiv ja vajalik, arvestades, et juhul, kui on võimalik valida mitme sobiva meetme vahel, tuleb võtta kõige vähem piirav meede, ning tekitatud ebasoodne olukord peab olema vastavuses seatud eesmärkidega.[44]

[40] Sõltumata sellest, kas see võimalus või erand loob üksikisikutele eeliseid või seab nad ebasoodsasse olukorda. Vt neid eri võimalusi 21. detsembri 2011. aasta kohtuotsuses N.S. jt (C-411/10 ja C-493/10, EU:C:2011:865) ja 4. märtsi 2010. aasta kohtuotsuses Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117).

[41] Vt analoogia alusel 12. detsembri 2019. aasta kohtuotsus Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (perekonnaga taasühinemine – pagulase õde) (C-519/18, EU:C:2019:1070, punkt 65).

[42] Vt selle kohta 4. juuni 2015. aasta kohtuotsus P ja S (C-579/13, EU:C:2015:369, punkt 45).

[43] Vt ka direktiivi 2003/109 artikli 5 lõige 2.

[44] Vt analoogia alusel 25. veebruari 2010. aasta kohtuotsus Müller Fleisch (C-562/08, EU:C:2010:93, punkt 43).

75. Direktiivi 2003/109 peamine eesmärk on liikmesriigis pikaajaliselt elavate kolmandate riikide kodanike integreerimine. Vastuvõtva liikmesriigi keele oskus hõlbustab oluliselt suhtlust kolmandate riikide kodanike ja asjaomase liikmesriigi kodanike vahel, soodustab nende vastastikust läbikäimist ja nendevaheliste sotsiaalsete suhete arengut ning muudab kolmandate riikide kodanike pääsemise tööturule ja kutseõppesse hõlpsamaks.[45]

76. Seega nähtub eelotsusetaotlusest, et üks oöWFG 2017. aasta reformi eesmärke on sotsiaalse sidususe edendamine. Sellisel juhul ei ole keeleoskuse nõude kehtestamine iseenesest vastuolus ega ohusta direktiivi 2003/109 eesmärkide saavutamist, vaid võib hoopis nende saavutamisele kaasa aidata.[46] Nimelt leidis Euroopa Kohus 4. juuni 2015. aasta kohtuotsuses P ja S (C-579/13, EU:C:2015:369), et liikmesriik võib põhimõtteliselt kehtestada kolmanda riigi kodanikule, kellel juba on pikaajalise elaniku staatus, kohustuse sooritada integratsioonieksam, tingimusel et taolise kohustuse täitmise vahendid ei ohusta nimetatud direktiiviga taotletavate eesmärkide saavutamist.[47]

77. Seda arvestades tuleb seega uurida keeleoskuse nõude rakendamise viisi.

78. Näib – kui eelotsusetaotluse esitanud kohtu kontrollist ei tulene teisiti –, et nõutava keeleoskuse taseme tõendamata jätmine toob kaasa kõnealuse toetuse kogusumma kohese kaotuse. Asjaomane summa võib ulatuda 300 euroni kuus. Võttes arvesse, et taolist eluasemetoetust antakse vaid väikese sissetulekuga isikutele, võib saamata jääv summa olla märkimisväärne sõltuvalt sellest, kui palju aega võib kõnealuse nõude täitmiseks kuluda. Nagu hageja märkis, võib asjaomase sissetuleku kaotus viia taotletavast eesmärgist vastupidise tulemuseni ja takistada kolmandate riikide kodanike integreerumist, ohustades sellega direktiivi 2003/109 eesmärke. Integratsioonieesmärki on igal juhul võimalik saavutada vähem koormavate vahenditega, näiteks peatades toetuse maksmise või vähendades selle summat järk-järgult kuni keeleoskuse nõude täitmiseni. Seega näib, et kõnealune meede ei ole kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega.

79. Mis puudutab keeleoskuse nõuet ennast, siis märkis eelotsusetaotluse esitanud kohus, et nõutav tase – Euroopa keeleõppe raamdokumendi tase A2 – on „suhteliselt madal“.[48] Seega ei näi – kui eelotsusetaotluse esitanud kohtu kontrollist ei tulene teisiti –, et see nõue oleks nii koormav, et seda oleks raske täita, takistades praktikas[49] pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanikel saada kõnealust eluasemetoetust.[50]

[45] Vt selle kohta 4. juuni 2015. aasta kohtuotsus P ja S (C-579/13, EU:C:2015:369, punktid 46 ja 47). Vt direktiivi 2003/86 tõlgendamise kohta 9. juuli 2015. aasta kohtuotsus K ja A (C-153/14, EU:C:2015:453, punkt 53) ning 7. novembri 2018. aasta kohtuotsus C ja A (C-257/17, EU:C:2018:876, punkt 55).

[46] Vt selle kohta 4. juuni 2015. aasta kohtuotsus P ja S (C-579/13, EU:C:2015:369, punkt 48). Tuleb märkida, et kaebaja ei vaidle vastu sellele, et mitteausterlastest kodanike sotsiaalse kaasatuse parandamine on õiguspärane eesmärk ja et keeleoskus võib aidata kaasa selle eesmärgi saavutamisele. Kaebaja leiab siiski, et vastustaja poolt selle eesmärgi saavutamiseks valitud meetod, mille mittejärgimisel kõnealune eluasemetoetus tühistatakse või jäetakse andmata, ei ole sobiv ega vajalik muu hulgas konkreetselt kaebaja puhul, kuna ta on elanud Austrias katkematult üle viie aasta ja tal on pikaajaline elamisluba.

[47] Seda, kas pikaajalise elaniku staatus omandati enne või pärast integratsioonieksami sooritamise kohustuse kehtestamist, pidas Euroopa Kohus selles suhtes ebaoluliseks.

[48] Vastustaja märkis, et keeleoskuse kõnealune tase on nii madal, et see on võimalik saavutada mõne nädalaga, isegi kui puudub eelnev saksa keele oskus ja harjumus keeli õppida.

[49] Vastustaja märkis ka – kui eelotsusetaotluse esitanud kohus ei tuvasta teisiti –, et keeleoskuse nõudest on tehtud teatavad erandid, näiteks tervisega seotud põhjustel.

[50] Vt analoogia alusel 7. novembri 2018. aasta kohtuotsus C ja A (C-257/17,EU:C:2018:876, punkt 52 ja seal viidatud kohtupraktika).

80. Ma kahtlen siiski, kas selline keeleoskuse nõue on kõikidel juhtudel vajalik, kuna eelotsusetaotluse esitanud kohtu sõnul peavad direktiivi 2003/109 tähenduses pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanikud nimetatud staatuse saamiseks juba vastama Austria õiguses sätestatud erinevatele integratsiooniga seotud tingimustele. Siiski ei ole selge, kas need tingimused hõlmavad teatavat keeleoskuse taset. Vastustaja märkis oma seisukohtades, et mitte kõik kõnealusest meetmest puudutatud isikud ei ole juba pidanud tõendama keeleoskuse piisavat taset muude õigusnormide alusel, see tuleneb eelkõige nende perioodide piiratud kestusest, mille jooksul need muud sätted on kohaldatavad, nagu see on Austriasse elama asumist ja seal elamist käsitleva föderaalseaduse puhul.

81. Sellest tuleneb minu arvates, et liikmesriigid võivad kõnealust keeleoskuse nõuet põhimõtteliselt pidada vajalikuks, et saavutada soovitud integratsioonieesmärk. Selleks aga, et selline nõue oleks õiguspärane, on siiski vaja ka tuvastada, et pikaajalisest elanikust kolmanda riigi kodanik, kellel muidu oleks õigus saada oöWFG-s ette nähtud eluasemetoetust, *ei ole* enne täitnud seda riigisisese õiguse kohast keeleoskuse nõuet kõnealuse staatuse omandamiseks.

82. Mis puudutab keeleoskuse nõude konkreetset rakendamist, siis lisaks oöWFG-s nõutava baastaseme tõendamisele peab eelotsusetaotluse esitanud kohus küsitavaks selle taseme tõendamiseks lubatavate tõendite piiratud laadi.[51]

83. Olen seisukohal, et oöWFG-s sätestatud nõue, mille kohaselt saab pikaajalisest elanikust kolmanda riigi kodanik, kes taotleb eluasemetoetust selle seaduse alusel, tõendada oma keeleoskustaset üksnes teatavate kindlaksmääratud tunnistuste või diplomite abil, ei ole asjakohane,[52] kui selle taseme saab mõistlikult kindlaks teha[53] muude võrdselt usaldusväärsete ja objektiivselt tõendatavate meetoditega.[54] Selle peab aga kindlaks tegema eelotsusetaotluse esitanud kohus.

84. Seega tuleb direktiivi 2003/109 artiklit 11 tõlgendada nii, et sellega on vastuolus sellised riigisisesed õigusnormid nagu oöWFG § 6 lõiked 9 ja 11, mis näevad ette, et liidu kodanikele, EMP riigi kodanikele ja nende pereliikmetele direktiivi 2004/38 tähenduses antakse sotsiaaltoetusena eluasemetoetust ilma, et nad peaksid tõendama oma keeleoskust, samas kui pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanikelt direktiivi 2003/109 tähenduses nõutakse saksa keele oskuse algtaseme tõendamist teataval kindlal viisil.

VI. Ettepanek

85. Esitatud põhjendustest lähtudes teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Landesgericht Linzi (liidumaa kohus Linzis, Austria) esimesele küsimusele järgmiselt:

Liikmesriigi pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike õigus saada muu hulgas selle liikmesriigi kodanikega võrdsetel alustel juurdepääs piisavale eluasemele, mida nad muidu ei saaks endale lubada ilma muid põhivajadusi ohverdamata, on määrava tähtsusega, et tagada selliste kolmandate riikide kodanike jätkuv majanduslik ja sotsiaalne integratsioon.

[51] Selles suhtes ei ole eelotsusetaotluse esitanud kohus ära toonud nõuetekohaste tõendite maksumust ega kättesaadavust.

[52] Vt analoogia alusel 6. juuni 2000. aasta kohtuotsus Angonese (C-281/98, EU:C:2000:296, punkt 44) ja 5. veebruari 2015. aasta kohtuotsus komisjon *vs*. Belgia (C-317/14, EU:C:2015:63, punkt 29).

[53] See tähendab, et see on kättesaadav asjaomastele riigisisestele asutustele.

[54] Vastustaja märkis minu arvates õigesti, et nõutavad tõendid peavad tagama keeleoskuse nõude objektiivse ja ühetaolise kohaldamise.

Seetõttu tuleb toetust, mille eesmärk on tagada pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike juurdepääs piisavale eluasemele, pidada „põhitoetuseks“ nõukogu 25. novembri 2003. aasta direktiivi 2003/109/EÜ pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike staatuse kohta artikli 11 lõike 4 tähenduses.

Seega tuleb direktiivi 2003/109 artiklit 11 tõlgendada nii, et sellega on vastuolus sellised riigisisesed õigusnormid nagu Ülem-Austria liidumaa elamuehituse edendamise seaduse (Oberösterreichisches Wohnbauförderungsgesetz) § 6 lõiked 9 ja 11, mis näevad ette, et liidu kodanikele, EMP riigi kodanikele ja nende pereliikmetele Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta direktiivi 2004/38/EÜ, mis käsitleb Euroopa Liidu kodanike ja nende pereliikmete õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil ning millega muudetakse määrust (EMÜ) nr 1612/68 ja tunnistatakse kehtetuks direktiivid 64/221/EMÜ, 68/360/EMÜ, 72/194/EMÜ, 73/148/EMÜ, 75/34/EMÜ, 75/35/EMÜ, 90/364/EMÜ, 90/365/EMÜ ja 93/96/EMÜ, tähenduses antakse sotsiaaltoetusena eluasemetoetust ilma, et nad peaksid tõendama oma keeleoskust, samas kui pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanikelt direktiivi 2003/109 tähenduses nõutakse saksa keele oskuse algtaseme tõendamist teataval kindlal viisil.