Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
GERALD HOGAN
apresentadas em 2 de março de 2021 [1]

Processo C-94/20

Land Oberösterreich
contra
KV

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Landesgericht Linz (Tribunal Regional de Linz, Áustria)]

«Reenvio prejudicial — Diretiva 2003/109/CE — Nacionais de países terceiros residentes de longa duração — Artigo 11.º, n.º 1, alínea d) — Igualdade de tratamento — Derrogação — Artigo 11.º, n.º 4 — Limitação às prestações sociais de base da igualdade de tratamento no que diz respeito à assistência social e à proteção social — Conceito de "prestações sociais de base" — Subsídio de habitação — Exigência de prova de conhecimentos de base da língua do Estado-Membro — Condição aplicável apenas a nacionais de países terceiros residentes de longa duração — Aplicação da Carta e dos princípios fundamentais do direito da União no âmbito de uma derrogação ao abrigo do artigo 11.º, n.º 4, da Diretiva 2003/109/CE»

I. Introdução

1. O presente pedido de decisão prejudicial, de 6 de fevereiro de 2020, foi apresentado pelo Landesgericht Linz (Tribunal Regional de Linz, Áustria) na Secretaria do Tribunal de Justiça em 25 de fevereiro de 2020. Teve origem no âmbito de um processo perante os órgãos jurisdicionais austríacos no qual é impugnada a exigência imposta pela legislação nacional aos nacionais de países terceiros com estatuto de residentes de longa duração de apresentarem um determinado tipo de prova de conhecimentos linguísticos (em alemão) para terem direito a uma prestação social do subsídio de habitação.

2. KV (a seguir «demandante») [2] intentou uma ação em primeira instância no Bezirksgericht Linz (Tribunal de Primeira Instância de Linz, Áustria) contra o *Land* Oberösterreich (a seguir «demandado») [3], na qual pedia uma indemnização no montante de 4 096,94 euros, acrescido de juros, pelos danos resultantes da não atribuição do subsídio de habitação entre janeiro e novembro de 2018 devido ao incumprimento da exigência de apresentação de uma prova formal de conheci-

[1] Língua original: inglês.

[2] KV é o recorrido no processo de recurso no órgão jurisdicional de reenvio.

[3] O *Land* Oberösterreich é o recorrente no processo de recurso no órgão jurisdicional de reenvio.

mentos linguísticos [4]. O Bezirksgericht Linz (Tribunal de Primeira Instância de Linz) julgou integralmente procedente o pedido do demandante. O presente pedido de decisão prejudicial foi apresentado no âmbito do recurso interposto pelo demandado no Landesgericht Linz (Tribunal Regional de Linz).

3. Com o seu pedido, o órgão jurisdicional de reenvio pretende obter uma interpretação do artigo 11.º da Diretiva 2003/109/CE do Conselho, de 25 de novembro de 2003, relativa ao estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração [5], do artigo 2.º da Diretiva 2000/43/CE do Conselho, de 29 de junho de 2000, que aplica o princípio da igualdade de tratamento entre as pessoas, sem distinção de origem racial ou étnica [6] e do artigo 21.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»).

4. Assim, no pedido de decisão prejudicial, é requerido ao Tribunal de Justiça que esclareça, nomeadamente, se um subsídio de habitação como o que está em causa no processo principal constitui uma «prestação social de base» nos termos do artigo 11.º, n.º 4, da Diretiva 2003/109 e, em caso de resposta negativa, se a atribuição de tal subsídio a nacionais de países terceiros com estatuto de residentes de longa duração pode depender da apresentação de um determinado tipo de prova de conhecimentos da língua do Estado-Membro em causa. Antes de apreciar esta questão, importa, em primeiro lugar, referir as disposições legais relevantes que estão na base do presente reenvio prejudicial.

II. Quadro jurídico

A. Direito da União

1. Diretiva 2000/43

5. O artigo 1.º da Diretiva 2000/43, sob a epígrafe «Objetivo», estabelece:

«A presente diretiva tem por objetivo estabelecer um quadro jurídico para o combate à discriminação baseada em motivos de origem racial ou étnica, com vista a pôr em prática nos Estados-Membros o princípio da igualdade de tratamento.»

6. O artigo 2.º da mesma diretiva, sob a epígrafe «Conceito de discriminação», estabelece:

«1. Para efeitos da presente diretiva, entende-se por "princípio da igualdade de tratamento" a ausência de qualquer discriminação, direta ou indireta, em razão da origem racial ou étnica.

[4] A ação do demandante baseia-se no seu direito a indemnização previsto no § 8, n.º 1, da Oberösterreichisches Antidiskriminierungsgesetz (Lei Antidiscriminação da Alta Áustria, a seguir «oöADG») (LGBl. No 50/2005). Além do seu pedido relativo à não atribuição do subsídio de habitação, o demandante pede uma indemnização pelos danos morais resultantes de uma discriminação baseada na sua origem étnica.

[5] JO 2004, L 16, p. 44.

[6] JO 2000, L 180, p. 22.

2. Para os efeitos do n.º 1:

a) Considera-se que existe discriminação direta sempre que, em razão da origem racial ou étnica, uma pessoa seja objeto de tratamento menos favorável que aquele que é, tenha sido ou possa vir a ser dado a outra pessoa em situação comparável;

b) Considera-se que existe discriminação indireta sempre que uma disposição, critério ou prática aparentemente neutra coloque pessoas de uma dada origem racial ou étnica numa situação de desvantagem comparativamente com outras pessoas, a não ser que essa disposição, critério ou prática seja objetivamente justificada por um objetivo legítimo e que os meios utilizados para o alcançar sejam adequados e necessários.

[…]».

7. O artigo 3.º da Diretiva 2000/43, sob a epígrafe «Âmbito», estabelece no seu n.º 2:

«A presente diretiva não inclui as diferenças de tratamento baseadas na nacionalidade e não prejudica as disposições e condições relativas à entrada e residência de nacionais de países terceiros e pessoas apátridas no território dos Estados-Membros, nem qualquer tratamento que decorra do estatuto jurídico dos nacionais de países terceiros e das pessoas apátridas em causa.»

2. Diretiva 2003/109

8. Os considerandos 2, 4, 12 e 13 da Diretiva 2003/109 estabelecem:

«(2) Aquando da reunião extraordinária de Tampere, de 15 e 16 de outubro de 1999, o Conselho Europeu proclamou que o estatuto jurídico dos nacionais de países terceiros deveria aproximar-se do estatuto dos nacionais dos Estados-Membros e que uma pessoa que resida legalmente num Estado-Membro, durante um período a determinar, e seja titular de uma autorização de residência de longa duração deveria beneficiar neste Estado-Membro de um conjunto de direitos uniformes tão próximos quanto possível dos que gozam os cidadãos da União Europeia.

[…]

(4) A integração dos nacionais de países terceiros que sejam residentes de longa duração nos Estados-Membros constitui um elemento-chave para promover a coesão económica e social, que é um dos objetivos fundamentais da Comunidade consagrado no Tratado.

[…]

(12) A fim de constituir um verdadeiro instrumento de integração na sociedade em que se estabeleceu o residente de longa duração, este deverá ser tratado em pé de igualdade com os cidadãos do Estado-Membro num amplo leque de domínios económicos e sociais, de acordo com as condições relevantes definidas na presente diretiva.

(13) No que diz respeito à assistência social, a possibilidade de limitar o acesso dos residentes de longa duração às prestações sociais de base deverá ser entendida no sentido de que este conceito abrange, pelo menos, o rendimento mínimo de subsistência, a assistência em caso de doença, a gravidez, a assistência parental e os cuidados de longo prazo. As regras em matéria de concessão destas prestações deverão ser determinadas pela legislação nacional.

[…]».

9. O artigo 5.º da Diretiva 2003/109.º, sob a epígrafe «Condições para aquisição do estatuto de residente de longa duração», estabelece no seu n.º 2:

«Os Estados-Membros podem exigir que os nacionais de países terceiros preencham condições de integração, em conformidade com o direito nacional.»

10. O artigo 11.º da Diretiva 2003/109, sob a epígrafe «Igualdade de tratamento», estabelece:

«1. O residente de longa duração beneficia de igualdade de tratamento perante os nacionais em matéria de:

[…]

d) Segurança social, assistência social e proteção social, tal como definidas na legislação nacional;

[…]

4. Os Estados-Membros podem limitar às prestações sociais de base a igualdade de tratamento no que diz respeito à assistência social e à proteção social.

[…]».

B. Legislação nacional

11. O demandado, o *Land* Oberösterreich, dispõe de um regime de atribuição de subsídios de habitação. À data dos factos, as condições para a referida atribuição eram reguladas por algumas disposições da Oberösterreichisches Wohnbauförderungsgesetz (Lei Relativa ao Apoio à Construção de Habitação na Alta Áustria, a seguir «oöWFG» [7]).

12. O § 6 desta lei estabelece:

«[…]

(9) O apoio previsto nesta lei é atribuído a cidadãos austríacos, a nacionais de um Estado-Membro do [Espaço Económico Europeu (EEE)] e a cidadãos da União e aos membros das suas famílias na aceção da Diretiva 2004/38/CE [do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, relativa ao direito de livre circulação e residência dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias no território dos Estados-Membros, que altera o Regulamento (CEE) n.º 1612/68 e que revoga as
Diretivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/

[7] LGBl. N.º 6/1993.

CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE (JO 2004, L 158, p. 77)]. A menos que uma convenção internacional exija que o apoio lhes seja atribuído nas mesmas condições que aos cidadãos austríacos, o apoio apenas pode ser atribuído a outras pessoas se estas:

1. tiverem a sua principal residência legal por um período contínuo de mais de cinco anos no território austríaco,

2. auferirem rendimentos sujeitos a imposto sobre o rendimento na Áustria ou tiverem pago contribuições para o regime de segurança social obrigatório na Áustria pelo exercício de uma atividade profissional e atualmente receberem prestações ao abrigo desse regime, e tiverem auferido esse rendimento ou prestação por um período de 54 meses durante os últimos cinco anos, e

3. comprovarem os seus conhecimentos da língua alemã nos termos do n.º 11.

[…]

(11) A condição estabelecida no n.º 9, ponto 3, deve ser considerada satisfeita quando o demandante:

1. apresenta um certificado, emitido pelo Österreichischer Integrationsfonds (Fundo de integração austríaco) (ÖIF) ou por uma instituição de exames certificada pelo ÖIF, que comprove a aprovação num exame de integração; ou

2. apresente um diploma de conhecimentos linguísticos geralmente reconhecido ou um certificado de conhecimentos do nível A 2 da língua alemã, emitido por um centro de exames certificado em conformidade com a Integrationsvereinbarungs-Verordnung (Convenção de Integração) (BGBl. II, 242/2017); ou

3. apresente prova de frequência do ensino obrigatório na Áustria por um período mínimo de cinco anos e de obtenção de uma classificação suficiente na disciplina de "Alemão" ou da conclusão com sucesso da disciplina de "Alemão" no 9.º ano de escolaridade; ou

4. tenha sido aprovado no exame realizado no final da formação, em conformidade com a Berufsausbildungsgesetz (Lei da Formação Profissional) (BGBl.142/1969).

[…]».

13. O § 23 da mesma lei estabelece:

«(1) O subsídio de habitação pode ser atribuído ao inquilino principal, ao adquirente na fase de celebração do contrato-promessa e ao proprietário de uma habitação que beneficiou da atribuição do apoio, quando:

1. os custos de alojamento constituem um encargo não razoável para o requerente;

2. o requerente vive permanentemente na habitação em causa, satisfazendo assim as suas necessidades de alojamento; e

3. o requerente pediu outros apoios destinados a reduzir as despesas com o alojamento (§ 24, n.º 1) que tem direito a receber, e

4. a amortização empréstimo bonificado (§ 9) ou o empréstimo hipotecário subsidiado (§ 10) já tenham começado.

(2) O subsídio de habitação pode ser atribuído ao inquilino principal de uma habitação que não beneficiou de qualquer apoio se as condições estabelecidas no n.º 1, ponto 1 a 3, estiverem satisfeitas e o contrato de arrendamento não tiver sido celebrado com uma pessoa relacionada.

[…]».

14. Nos termos do § 2, n.º 3, do oberösterreichische Wohnbeihilfen-Verordnung (Regulamento em Matéria de Subsídio de Habitação da Alta Áustria), o montante do subsídio de habitação estava limitado a 300 euros por mês.

15. Segundo a legislação em vigor à data dos factos, as pessoas que estejam numa situação difícil a nível social podem receber um rendimento mínimo garantido para cobrirem as suas necessidades ao abrigo do Oberösterreichisches Mindestsicherungsgesetz (Lei Relativa ao Rendimento Mínimo Garantido da Alta Áustria, a seguir «oöBMSG») [8].

16. O § 1, n.º 1, da oöBMSG estabelece que o objetivo do rendimento mínimo garantido consiste em assegurar uma vida digna a quem necessita de apoio, bem como a integração duradoura na sociedade que isso implica. Em determinadas condições, esta prestação pode igualmente ser atribuída em acréscimo ou ser parcialmente imputada ao subsídio de habitação previsto na oöWFG. A prestação prevista na oöBMSG estava também disponível para nacionais de países terceiros residentes de longa duração na aceção da Diretiva 2003/109. No entanto, neste caso, dependia de requisitos muito mais rigorosos em matéria de pobreza social do que o subsídio de habitação previsto na oöWFG. Em 2018, o montante de base previsto na oöBMSG correspondia a 921,30 euros por mês para uma pessoa que vivesse sozinha e a 649,10 euros para adultos que vivessem num agregado familiar, sendo atribuídas prestações complementares por filhos.

17. O § 4 da referida lei estabelece:

«(1) Salvo disposição em contrário na presente lei, o rendimento mínimo garantido para cobrir necessidades apenas pode ser atribuído às pessoas que:

1. têm a sua residência habitual na Alta Áustria […] e

2. (a) são nacionais austríacos ou membros da família de nacionais austríacos;

   (b) têm direito de asilo ou proteção subsidiária;

   (c) são cidadãos da União, nacionais de um Estado-Membro do [EEE], nacionais suíços ou membros das suas famílias, desde que a atribuição desses benefícios não implique a perda o seu direito de residência;

[8] LGBl. N.º 74/2011.

(d) têm um título de residência de longa duração-CE ou de "residente de longa duração - membro da família", ou um certificado de estabelecimento ou um título de residência por tempo indeterminado;

(e) têm um direito de residência permanente distinto no território austríaco, desde que a atribuição de tais prestações não implique a perda do seu direito de residência.»

18. Nos termos do § 5 da mesma lei:

«A atribuição do rendimento mínimo garantido para cobrir necessidades depende de a pessoa preencher as condições estabelecidas no § 4, nomeadamente:

(1) estar numa situação difícil a nível social (§ 6), e

(2) estar preparada para tentar evitar, mitigar ou superar a situação difícil a nível social (§ 7).»

19. O § 6 da oöBMSG estabelece:

«(1) As pessoas estão numa situação difícil a nível social quando são incapazes de assegurar:

1. a sua própria subsistência e alojamento; ou

2. a subsistência e as necessidades de alojamento de membros dependentes das suas famílias que façam parte do mesmo agregado familiar,

ou de assegurar, neste contexto, os cuidados necessários em caso de doença, gravidez e parto.

(2) As necessidades de subsistência referidas no n.º 1 incluem as despesas relativas às necessidades periódicas relacionadas com uma vida digna, nomeadamente, alimentação, vestuário, higiene pessoal, mobiliário e equipamento doméstico, aquecimento, eletricidade e outras necessidades pessoais, tais como a necessidade de participar de forma adequada na vida social e cultural.

(3) Os requisitos de alojamento referidos no n.º 1 incluem rendas periódicas, encargos gerais e impostos necessários para garantir um alojamento adequado.

[…]».

20. A oöADG transpôs a Diretiva 2000/43. O § 1.º desta lei, com a epígrafe «Proibição da discriminação», proíbe qualquer discriminação direta ou indireta contra pessoas singulares baseada, nomeadamente, na origem étnica. Esta disposição não é aplicável, por força do § 3 da referida lei, a desigualdades de tratamento baseadas na nacionalidade, desde que impostas por lei ou objetivamente justificadas e que as regras da União Europeia ou as convenções internacionais que fazem parte do quadro da integração europeia relativas à igualdade das pessoas não excluam tal tratamento.

21. Nos termos do § 8 da mesma lei:

«(1) Em caso de violação da proibição de discriminação baseada nos motivos referidos no § 1, a pessoa em causa tem […] direito a uma indemnização adequada […]

Além da indemnização por danos materiais, a pessoa tem igualmente direito a uma indemnização adequada pelos danos pessoais sofridos. O montante da indemnização pelos danos pessoais sofridos não pode ser inferior a 1 000 euros.

[…]».

III. Matéria de facto no processo principal e pedido de decisão prejudicial

22. O demandante é um cidadão turco nascido em 1981. No entanto, vive desde 1997 na Áustria e é um «nacional de países terceiros residente de longa duração» na aceção da Diretiva 2003/109. Vive com a sua mulher e os três filhos no *Land* Oberösterreich (*Land* da Alta Áustria) e recebeu, até ao final de 2017, um subsídio de habitação ao abrigo da oöWFG.

23. Desde 1 de janeiro de 2018, a atribuição do subsídio de habitação aos nacionais de países terceiros pressupõe — contrariamente ao que sucede em relação aos cidadãos da União, aos nacionais de um Estado do EEE e aos membros da família na aceção da Diretiva 2004/38 — a demonstração de determinados conhecimentos de base da língua alemã, nos termos do § 6, n.º 9, terceira linha, e do § 6, n.º 11, da oöWFG.

24. O demandante domina o nível exigido de alemão, mas não dispõe de nenhum dos meios de prova formais previstos para efeitos da demonstração dos seus conhecimentos desta língua, razão pela qual o seu pedido de subsídio de habitação foi indeferido. Preenche todas as outras condições e, por exemplo, beneficiaria do subsídio de habitação se fosse nacional do EEE.

25. O demandante pede ao *Land* Oberösterreich uma indemnização no montante correspondente ao subsídio de habitação não atribuído entre janeiro e novembro de 2018, ou seja, 281,54 euros por mês, acrescidos de uma indemnização por danos morais no montante de 1 000 euros. Em apoio deste pedido, invocou o § 8 da oöADG que, transpôs a Diretiva 2000/43. Alegou que o § 6, n.º 9, ponto 3, e o § 6, n.º 11, da oöWFG o prejudicavam devido à sua origem étnica sem qualquer justificação objetiva. Além disso, afirmou que o subsídio de habitação constituía uma prestação social de base na aceção do artigo 11.º, n.º 4, da Diretiva 2003/109.

26. O *Land* Oberösterreich considerou que não existia uma diferença de tratamento em razão da origem étnica, que a exigência de falar alemão era objetivamente justificada e que o subsídio de habitação não constituía uma prestação social de base na aceção da Diretiva 2003/109.

27. O Bezirksgericht Linz (Tribunal de Primeira Instância de Linz), órgão jurisdicional de primeira instância, julgou integralmente procedente o pedido do demandante. Assim, declarou que o subsídio de habitação constituía uma prestação social de base na aceção do artigo 11.º, n.º 4, da Diretiva 2003/109. Além disso, declarou que a exigência de demonstração de determinados conhecimentos da língua alemã era inadequada e discriminava o demandante em razão da sua «origem étnica». Por conseguinte, declarou procedentes os pedidos do demandante baseados na oöADG.

28. O *Land* Oberösterreich interpôs recurso dessa decisão no órgão jurisdicional de reenvio.

29. O órgão jurisdicional de reenvio entende que caso o subsídio de habitação seja considerado uma prestação social de base na aceção do artigo 11.º, n.º 4, da Diretiva 2003/109, deve, do ponto de vista do direito da União, ser atribuído ao demandante apenas com este fundamento,

independentemente da existência ou não de uma discriminação. No entanto, além do subsídio de habitação não atribuído, o demandante pede ainda uma indemnização por danos morais com fundamento numa discriminação em razão da sua origem étnica. O órgão jurisdicional de reenvio considera igualmente que, quando aplica a exceção prevista no artigo 11.º, n.º 4, da Diretiva 2003/109, o *Land* Oberösterreich está vinculado a respeitar as restantes disposições do direito da União, como a Diretiva 2000/43 e a Carta, ao configurar este tipo de regulamentação, não podendo aplicar critérios discriminatórios.

30. No presente processo, é concebível que a Diretiva 2000/43 não seja aplicável tendo em conta, em particular, o seu artigo 3.º, n.º 2. Todavia, do ponto de vista do órgão jurisdicional de reenvio, tal não significa necessariamente que também não exista uma discriminação proibida pela Carta. A este respeito, o órgão jurisdicional de reenvio observa que a Carta não prevê qualquer exceção semelhante ao artigo 3.º, n.º 2, da Diretiva 2000/43. O órgão jurisdicional de reenvio considera que é possível que o § 6, n.ºs 9 e 11, da oöWFG seja contrário ao direito da União por violar a Carta.

31. O órgão jurisdicional de reenvio sublinha que segundo a Ausschuss für Wohnbau, Baurecht und Naturschutz (Comissão para a Habitação, Urbanismo e Proteção do Ambiente, a seguir «Comissão») do *Landtag* (Parlamento Regional) da Alta Áustria, o subsídio de habitação não constitui uma prestação social de base na aceção do artigo 11.º, n.º 4, da Diretiva 2003/109. As exigências impostas pela Diretiva 2003/109 em matéria de prestações sociais de base estão abrangidas pela oöBMSG. De acordo com o órgão jurisdicional de reenvio, a comissão pretendia fazer uso da exceção prevista no artigo 11.º, n.º 4, da Diretiva 2003/109. Todavia, embora os nacionais de países terceiros residentes de longa duração não tenham sido genericamente excluídos do benefício do subsídio de habitação, foram-lhes impostas condições adicionais. No entanto, o órgão jurisdicional de reenvio não está vinculado pela interpretação da Comissão no que diz respeito ao artigo 11.º, n.º 4, da Diretiva 2003/109.

32. O órgão jurisdicional de reenvio considera que a aplicação dos princípios estabelecidos no Acórdão de 24 de abril de 2012, Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233) e no artigo 34.º da Carta às disposições relativas ao subsídio de habitação na Alta Áustria não é evidente. O objetivo do subsídio de habitação consiste em evitar o impacto de encargos excessivos com o alojamento. Tendo em consideração o montante e as condições da sua concessão, o subsídio de habitação é ajuda para fazer face às despesas relativas à habitação, que depende, nomeadamente, do rendimento, do número de pessoas do agregado familiar e do tamanho da habitação, e cujo montante está limitado a 300 euros. O subsídio de habitação não está concebido para cobrir integralmente as despesas relativas à habitação do beneficiário do apoio, cobrindo em regra uma parte das despesas de habitação a fim de evitar que as pessoas com baixos rendimentos sejam obrigadas a consagrar uma percentagem demasiado significativa do seu rendimento para viver numa habitação adequada.

33. Em contrapartida, o rendimento mínimo garantido previsto pela oöBMSG visa, de maneira geral, possibilitar uma vida digna, que inclui as necessidades de habitação, às pessoas que se encontrem numa situação social vulnerável. Este rendimento está sujeito a condições claramente mais rigorosas do que o subsídio de habitação e pode ser atribuído a pessoas sem rendimentos ou com rendimentos extremamente baixos. Em certos casos, é possível beneficiar simultaneamente do subsídio de habitação e do rendimento mínimo garantido (em determinadas circunstâncias com dedução parcial). Todavia, os grupos-alvo destas duas prestações sociais não são idênticos.

34. À luz desta sistemática normativa, o órgão jurisdicional de reenvio coloca a questão de saber se (e, eventualmente, dependente de que circunstâncias suplementares) apenas as prestações previstas pela oöBMSG devem ser consideradas prestações sociais de base na aceção do artigo 11.º, n.º 4, da Diretiva 2003/109 ou o subsídio de habitação previsto pela oöWFG também pode ser qualificado de prestação social de base, uma vez que visa compensar os encargos não razoáveis em termos de despesas de habitação. Isto apesar do facto de, contrariamente ao rendimento mínimo garantido, não pressupor uma situação social vulnerável do beneficiário.

35. Quanto à questão da discriminação baseada na «origem racial ou étnica» na aceção da Diretiva 2000/43, o órgão jurisdicional de reenvio declara que a oöADG transpõe a Diretiva 2000/43. Esse órgão jurisdicional considera que uma diferença de tratamento baseada no critério do estatuto de nacional de um país terceiro não está, em princípio, abrangida pelo âmbito de aplicação desta diretiva por força do artigo 3.º, n.º 2, da Diretiva 2000/43 [9]. Coloca-se, no entanto, a questão de saber se a referência à nacionalidade pode constituir, em certas condições, uma discriminação indireta baseada na origem étnica.

36. No caso em apreço, o órgão jurisdicional de reenvio é chamado a pronunciar-se sobre o § 6, n.os 9 e 11, da oöWFG. Estas disposições não só estabelecem uma distinção com base na nacionalidade de um país terceiro, como impõe também como requisito um determinado nível de conhecimentos da língua alemã apenas passíveis de serem comprovados de um modo específico claramente regulado.

37. Caso se entenda que o artigo § 6, n.os 9 e 11, da oöWFG constitui uma discriminação indireta ou «dissimulada», o órgão jurisdicional de reenvio considera que importa analisar a justificação objetiva desta disposição na aceção do artigo 2.º, n.º 2, alínea b), da Diretiva 2000/43.

38. Além disso, caso o Tribunal de Justiça considere que a Diretiva 2000/43 não é aplicável à situação em causa no processo principal, em especial, em virtude do seu artigo 3.º, n.º 2, o órgão jurisdicional de reenvio suscita a questão de saber se a regulamentação prevista no § 6, n.os 9 e 11, da oöWFG deve ser examinada à luz da Carta. O artigo 51.º, n.º 1, da Carta estabelece que esta deve ser tida em conta quando os Estados-Membros aplicam o direito da União. O órgão jurisdicional de reenvio entende que uma disposição como o § 6, n.os 9 e 11, da oöWFG apenas pode ser aplicada tendo em consideração o disposto na referida Carta. A Carta pode, nomeadamente, ser aplicável devido à existência de princípios do direito da União relativos à concessão de benefícios sociais aos nacionais de países terceiros residentes de longa duração, e pode considerar-se que a legislação nacional em causa no processo principal dá execução a esses princípios.

39. O artigo 21.º da Carta prevê, nomeadamente, uma proibição de discriminação em razão da origem étnica. Qualquer restrição ao exercício dos direitos e liberdades reconhecidos pela Carta deve ser prevista por lei e respeitar o conteúdo essencial desses direitos e liberdades. Na observância do princípio da proporcionalidade, essas restrições só podem ser introduzidas se forem necessárias e corresponderem efetivamente a objetivos de interesse geral reconhecidos pela União, ou à necessidade de proteção dos direitos e liberdades de terceiros [10].

[9] Acórdãos de 24 de abril de 2012, Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233, n.os 48 a 50), e de 6 de abril de 2017, Jyske Finans (C-668/15, EU:C:2017:278).

[10] V. artigo 52.º, n.º 1, da Carta.

40. Neste contexto, o Landesgericht Linz (Tribunal Regional de Linz) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1. Deve o artigo 11.º da [Diretiva 2003/109] ser interpretado no sentido de que se opõe a uma regulamentação nacional como a prevista no § 6, n.os 9 e 11, da [oöWFG], que atribui aos cidadãos da União, aos nacionais de um Estado do EEE e aos membros das suas famílias na aceção da [Diretiva 2004/38] a prestação social do subsídio de habitação sem exigir a prova de conhecimentos linguísticos, ao passo que, aos nacionais de países terceiros residentes de longa duração na aceção da [Diretiva 2003/109], exige que tenham conhecimentos de base da língua alemã comprováveis, tendo em consideração que o referido subsídio de habitação visa atenuar o impacto de encargos excessivos com o alojamento, devendo a garantia das condições básicas de subsistência (incluindo a necessidade de habitação) ser igualmente assegurada por outra prestação social (rendimento mínimo garantido ao abrigo da [oöBMSG]) para pessoas que se encontrem numa situação de necessidade social?

2. Deve a proibição da "discriminação direta ou indireta" em razão da "origem racial ou étnica" prevista no artigo 2.º da [Diretiva 2000/43] ser interpretada no sentido de que se opõe a uma regulamentação nacional como a prevista no § 6, n.os 9 e 11[, da] oöWFG, que atribui aos cidadãos da União, aos nacionais de um Estado do EEE e aos membros das suas famílias na aceção da [Diretiva 2004/38] uma prestação social (subsídio de habitação nos termos da oöWFG) sem exigir a prova de conhecimentos linguísticos, ao passo que, aos nacionais de países terceiros (incluindo os nacionais de países terceiros residentes de longa duração na aceção da [Diretiva 2003/109]), exige que tenham conhecimentos de base da língua alemã comprováveis?

Em caso de resposta negativa à segunda questão:

3. Deve a proibição da discriminação em razão da origem étnica, consagrada no artigo 21.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, ser interpretada no sentido de que se opõe a uma regulamentação nacional como a prevista no § 6, n.os 9 e 11[, da] oöWFG, que atribui aos cidadãos da União, aos nacionais de um Estado do EEE e aos membros das suas famílias na aceção da [Diretiva 2004/38] uma prestação social (subsídio de habitação nos termos da oöWFG) sem exigir a prova de conhecimentos linguísticos, ao passo que, aos nacionais de países terceiros (incluindo os nacionais de países terceiros residentes de longa duração na aceção da [Diretiva 2003/109]), exige que tenham conhecimentos de base da língua alemã comprováveis?»

IV. Tramitação processual no Tribunal de Justiça

41. O demandante (KV), o demandado (*Land* Oberösterreich) e a Comissão Europeia apresentaram observações escritas.

42. Conforme solicitado pelo Tribunal de Justiça, as presentes conclusões incidirão sobre a primeira questão submetida pelo órgão jurisdicional de reenvio.

V. Análise

A. Observações preliminares

43. O artigo 11.º, n.º 1, alínea d), da Diretiva 2003/109 exige que os Estados-Membros garantam que os nacionais de países terceiros residentes de longa duração beneficiem de igualdade de tratamento perante os nacionais em matéria de segurança social, assistência social e proteção social, tal como definidas na legislação nacional. No entanto, o artigo 11.º, n.º 4, da mesma diretiva estabelece que os Estados-Membros podem limitar às designadas «prestações sociais de base» a igualdade de tratamento no que diz respeito à assistência social e à proteção social [11]. Não posso deixar de pensar que é lamentável que o legislador da União não tenha fornecido mais orientações sobre esta questão. Praticamente todos esses pagamentos podem ser considerados prestações «de base» por aqueles que dependem da assistência social e de várias prestações sociais concedidas pelos Estados-Membros. Nesta perspetiva, é difícil estabelecer uma distinção entre os pagamentos deste tipo.

44. Não obstante, é jurisprudência constante que a Diretiva 2003/109 prevê um direito à igualdade de tratamento, que constitui a regra geral, e enumera as derrogações a esse direito que os Estados-Membros podem prever, que devem ser objeto de interpretação restrita. Além disso, essas derrogações apenas podem ser invocadas se as instâncias competentes para a execução desta diretiva no Estado-Membro em causa tiverem manifestado claramente que pretendiam invocá-las [12].

45. Decorre do pedido de decisão prejudicial que o demandante é um «nacional de países terceiros residente de longa duração» na aceção da Diretiva 2003/109. Assim, devido a este estatuto, o demandante em princípio pode, nos termos do artigo 11.º, n.º 1, alínea d), da mesma diretiva, beneficiar de um tratamento igual ao dos nacionais do Estado-Membro em causa (Áustria), no que diz respeito à segurança social, assistência social e proteção social.

46. No processo principal, o demandante alega que tem direito à prestação social do subsídio de habitação. Embora, em meu entender, esteja certamente implícito no pedido de decisão prejudicial que a prestação do subsídio de habitação em causa [13] está abrangida pelo artigo 11.º, n.º 1, alínea d), da Diretiva 2003/109 [14], trata-se de uma matéria que, em última instância, cabe ao órgão jurisdicional de reenvio determinar, tendo em conta a inexistência de uma definição autónoma e uniforme dos conceitos de «segurança social», «assistência social» e «proteção

[11] O artigo 11.º, n.º 4, da Diretiva 2003/109 não permite que os Estados-Membros prevejam derrogações ao princípio da igualdade de tratamento no que diz respeito às prestações da segurança social, conforme como definidas na legislação nacional. Acórdão de 24 de abril de 2012, Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233, n.º 83).

[12] V. Acórdão de 25 de novembro de 2020, VR (Prestações familiares para residentes de longa duração) (C-303/19, EU:C:2020:958, n.ºs 21 a 23 e jurisprudência referida).

[13] Na secção C do seu reenvio prejudicial, o órgão jurisdicional de reenvio declara que o subsídio de habitação atribuído em conformidade com as condições estabelecidas pela oöWFG é uma prestação social. Nos termos do § 23 da oöWFG, o subsídio de habitação pode ser atribuído, nomeadamente, ao inquilino principal ou ao proprietário de uma habitação.

[14] Isto é particularmente evidente na referência do órgão jurisdicional de reenvio à exceção ao artigo 11.º, n.º 1, alínea d), da Diretiva 2003/109 que figura no artigo 11.º, n.º 4, da mesma. Esta última disposição seria irrelevante se a prestação atribuída ao abrigo da oöWFG não constituísse uma assistência social ou proteção social na aceção do artigo 11.º, n.º 1, alínea d), da Diretiva 2003/109. Além disso, nas observações que apresentou ao Tribunal de Justiça, o demandado não contesta expressamente que a prestação atribuída ao abrigo da oöWFG constitui uma assistência social ou proteção social na aceção do artigo 11.º, n.º 1, alínea d), da Diretiva 2003/109, mas alega que esta prestação não é uma prestação social de base nos termos da referida diretiva. Em última análise, trata-se de uma questão que deve ser apreciada pelo órgão jurisdicional de reenvio.

social» [15] nos termos do direito da União, o que é evidenciado, designadamente, pela referência ao direito nacional quer no artigo 11.º, n.º 1, alínea d), da Diretiva 2003/109 quer no artigo 34.º, n.º 3, da Carta [16].

47. Apesar da falta de uma definição autónoma e uniforme de tais conceitos nos termos do direito da União, os Estados-Membros não podem, todavia, prejudicar o efeito útil da Diretiva 2003/109 quando aplicam o princípio da igualdade de tratamento previsto artigo 11.º, n.º 1, alínea d), da referida diretiva [17].

48. Além disso, ao determinar as medidas de segurança social, assistência social e proteção social definidas pela sua legislação nacional e sujeitas ao princípio da igualdade de tratamento consagrado no artigo 11.º, n.º 1, alínea d), da Diretiva 2003/109, os Estados-Membros aplicam o direito da União nos termos do artigo 51.º, n.º 1, da Carta e devem respeitar os direitos e observar os princípios previstos na Carta, designadamente os enunciados no artigo 34.º desta [18].

49. Resulta do pedido de decisão prejudicial que os nacionais de países terceiros residentes de longa duração não foram genericamente excluídos do direito ao subsídio de habitação previsto na oöWFG, mas que sujeitos a determinadas condições adicionais. Por conseguinte, os nacionais de países terceiros residentes de longa duração eram tratados de forma diferente dos cidadãos austríacos, da União e do EEE no que respeita a essa prestação [19] Tal desigualdade de tratamento seria contrária ao artigo 11.º da Diretiva 2003/109 se o subsídio de habitação atribuído ao abrigo da oöWFG constituísse uma prestação social de base nos termos do artigo 11.º, n.º 4, desta diretiva. Em seguida, irei analisar se um subsídio de habitação deste tipo é uma prestação social de base para este efeito.

[15] É jurisprudência constante que o direito da União não restringe as competências conferidas aos Estados-Membros no âmbito da organização dos seus regimes de segurança social. Na falta de harmonização a nível da União, cabe a cada Estado-Membro estabelecer as condições em que são atribuídas as prestações de segurança social, bem como o valor dessas prestações e o período durante o qual são atribuídas. Contudo, ao exercerem essa competência, os Estados-Membros devem observar o direito da União. Acórdão de 25 de novembro de 2020, VR (Prestações familiares para residentes de longa duração) (C-303/19, EU:C:2020:958, n.º 20 e jurisprudência referida). V., igualmente, Acórdão de 24 de abril de 2012, Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233, n.ºs 77 e 78), no qual o Tribunal de Justiça declarou, nomeadamente, que na falta de uma definição autónoma e uniforme, nos termos do direito da União, dos conceitos de segurança social, de assistência social e de proteção social, o legislador da União pretendeu respeitar as diferenças entre os Estados-Membros quanto à definição e ao alcance exato dos conceitos em causa.

[16] No n.º 81 do Acórdão de 24 de abril de 2012, Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233), o Tribunal de Justiça concluiu que, uma vez que tanto o artigo 11.º, n.º 1, alínea d), da Diretiva 2003/109 como o artigo 34.º, n.º 3, da Carta se referem ao direito nacional, compete ao órgão jurisdicional de reenvio, tendo em conta o objetivo de integração prosseguido por esta diretiva, apreciar se uma determinada prestação é abrangida por uma das categorias previstas no artigo 11.º, n.º 1, alínea d). Nos termos do artigo 34.º, n.º 3, da Carta, a fim de lutar contra a exclusão social e a pobreza, a União (e, portanto, os Estados-Membros quando aplicam o direito desta última) «reconhece e respeita o direito a uma assistência social e a uma ajuda à habitação destinadas a assegurar uma existência condigna a todos aqueles que não disponham de recursos suficientes, de acordo com o direito da União e com as legislações e práticas nacionais».

[17] V. Acórdão de 24 de abril de 2012, Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233, n.º 78).

[18] Acórdão de 24 de abril de 2012, Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233, n.ºs 79 e 80). O considerando 3 da Diretiva 2003/109 estabelece que «[a] presente diretiva respeita os direitos fundamentais e observa os princípios reconhecidos, designadamente na Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais e na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia».

[19] O órgão jurisdicional de reenvio declarou no seu pedido de decisão prejudicial que, em 2013, uma lei de alteração da oöWFG estabeleceu, entre outros pontos, que os nacionais de países terceiros deviam cumprir, nos últimos cinco anos, determinados requisitos em matéria de rendimento mínimo; este requisito não se aplicava aos nacionais austríacos e às pessoas equiparadas aos mesmos. O órgão jurisdicional de reenvio não explicou o objetivo desta condição adicional relativamente a nacionais de países terceiros. Além disso, o referido órgão jurisdicional não submeteu ao Tribunal de Justiça uma questão a este respeito, talvez devido ao facto de, em todo o caso, esta condição se afigurar satisfeita pelo demandante. As questões referem-se apenas à exigência adicional imposta a nacionais de países terceiros para que demonstrem conhecimentos de base da língua alemã.

B. Conceito de «prestações sociais de base» — artigo 11.º, n.º 4, da Diretiva 2003/109

50. Com a sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio, no seu pedido de decisão prejudicial, centrou-se no conceito de «prestações sociais de base» na aceção do artigo 11.º, n.º 4, da Diretiva 2003/109. A este respeito, o referido órgão jurisdicional declarou que segundo a Comissão [20], a prestação atribuída ao abrigo da oöWFG *não* é uma prestação social de base social na aceção do artigo 11.º, n.º 4, da Diretiva 2003/109 e que as prestações sociais de base estão abrangidas pela oöBMSG. Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, a Comissão expressou, deste modo, o facto de o Parlamento Regional da Alta Áustria pretender fazer uso da exceção prevista no artigo 11.º, n.º 4, da Diretiva 2003/109.

51. Resulta do pedido de decisão prejudicial que o órgão jurisdicional de reenvio considera que o rendimento mínimo garantido previsto pela oöBMSG constitui uma prestação social de base uma vez que garante um rendimento mínimo que visa possibilitar uma vida digna, que inclui as necessidades de habitação, às pessoas que se encontrem numa situação social vulnerável. No entanto, o órgão jurisdicional de reenvio tem dúvidas quanto à questão de saber se a prestação atribuída ao abrigo da oöWFG pode, não obstante, constituir uma prestação social de base.

52. Nos n.os 90 a 92 do Acórdão de 24 de abril de 2012, Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233), o Tribunal de Justiça declarou que o sentido e o alcance do conceito de «prestações sociais de base» constante do artigo 11.º, n.º 4, da Diretiva 2003/109 devem ser determinados tendo em conta o contexto no qual se inscreve este artigo e o objetivo prosseguido por esta diretiva, a saber, a integração dos nacionais de países terceiros que residem legalmente e de forma duradoura nos Estados-Membros [21]. Nos termos do artigo 11.º, n.º 4, da Diretiva 2003/109, os Estados-Membros podem limitar a igualdade de tratamento de nacionais de países terceiros instalados duradoura e legalmente, «*com exceção das prestações de assistência social ou de proteção social concedidas pelas autoridades públicas, a nível nacional, regional ou local, que contribuam para permitir que os indivíduos façam face às suas necessidades elementares como a alimentação, a habitação e a saúde*» [22]. O Tribunal de Justiça recordou, no n.º 92 do referido acórdão, que, em conformidade com o artigo 34.º da Carta, a União reconhece e respeita o direito a uma assistência social e a uma ajuda à habitação destinadas a assegurar uma existência condigna a todos aqueles que não disponham de recursos suficientes. Quando uma prestação cumpre a finalidade enunciada no artigo 34.º da Carta, não é possível considerar, ao abrigo do direito da União, que não faz parte das prestações sociais de base na aceção do artigo 11.º, n.º 4, da Diretiva 2003/109. Por conseguinte, o Tribunal de Justiça declarou que competia ao órgão jurisdicional nacional extrair as conclusões necessárias, levando em consideração a finalidade dessa prestação, o seu montante, as condições da sua concessão e a sua posição no regime de assistência social nacional ou regional.

[20] V. n.º 31 das presentes conclusões.

[21] V., igualmente, Acórdão de 14 de março de 2019, Y.Z. e o. (Fraude no reagrupamento familiar) (C-557/17, EU:C:2019:203, n.º 63), no qual o Tribunal de Justiça declarou que decorre dos considerandos 2, 4, 6 e 12 da Diretiva 2003/109 que a mesma visa garantir a integração dos nacionais de países terceiros que estejam instalados duradoura e legalmente nos Estados-Membros e, para tal, aproximar os direitos desses nacionais dos direitos de que gozam os cidadãos da União, nomeadamente tratando-os em pé de igualdade com estes últimos num amplo leque de domínios económicos e sociais. Assim, o estatuto de residente de longa duração permite que a pessoa que dele beneficia goze da igualdade de tratamento nos domínios referidos no artigo 11.º da Diretiva 2003/109, nos termos previstos neste artigo.

[22] Acórdão de 24 de abril de 2012, Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233, n.º 91). Sublinhado nosso.

53. À luz das referidas passagens do Acórdão de 24 de abril de 2012, Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233), é evidente que prestações que permitem que indivíduos que não disponham de recursos suficientes satisfaçam as suas necessidades de alojamento, assegurando uma existência condigna, constituem prestações sociais de base na aceção do artigo 11.º, n.º 4, da Diretiva 2003/109.

54. Em meu entender, importa sublinhar, antes de mais, que os Estados-Membros ou as regiões podem atribuir várias prestações sociais de base concebidas para satisfazer necessidades específicas dos indivíduos ou dos agregados familiares em função das suas circunstâncias económicas e familiares. Isto sucede, designadamente, no complexo domínio das prestações de habitação e alojamento, no qual o legislador pode considerar necessário um conjunto diversificado de medidas [23].

55. Embora um estudo comparativo das diferentes prestações sociais atribuídas por um Estado-Membro no domínio da habitação e do alojamento seja relevante para estabelecer a natureza e o âmbito destas prestações, bem como a posição que ocupam no sistema regional/nacional de assistência social, considero que o presente processo deve centrar-se na natureza da prestação atribuída ao abrigo da oöWFG e, em particular, nos objetivos prosseguidos por tal prestação e nas condições aplicáveis para ser possível beneficiar da mesma [24].

56. O simples facto de a oöBMSG, que atribui subsídios de habitação a pessoas sem quaisquer rendimentos ou com rendimentos extremamente baixos, constituir uma prestação social de base e ter como finalidade proteger os mais necessitados, não significa, por si só, que as prestações de habitação atribuídas ao abrigo da oöWFG não possam também constituir uma prestação social de base que tem por finalidade assegurar a existência condigna dos seus beneficiários nos termos do artigo 11.º, n.º 4, da Diretiva 2003/109 e, efetivamente, do artigo 34.º, n.º 3, da Carta.

57. O órgão jurisdicional de reenvio declarou que o objetivo do subsídio de habitação atribuído ao abrigo da oöWFG consiste em evitar o impacto de encargos excessivos com a habitação em pessoas com baixos rendimentos. Por conseguinte, a prestação cobre, em regra, uma parte [25] das despesas de habitação de modo a evitar que tais pessoas tenham de consagrar uma percentagem demasiado significativa do seu rendimento para viver numa habitação adequada. Assim, da explicação fornecida pelo órgão jurisdicional de reenvio, pelo demandante e pelo demandado, afigura-se que, sob reserva de verificação por este órgão jurisdicional, o subsídio de habitação atribuído ao abrigo da oöWFG (que está sujeito, nomeadamente, a condições de recurso) depende do número de pessoas do agregado familiar e da dimensão da habitação e está limitado a 300 euros. Por conseguinte, não visa, enquanto tal, proporcionar às pessoas um nível mínimo de subsistência (incluindo no que diz respeito às suas necessidades de habitação), mas sim assegurar que os agregados familiares com baixos rendimentos têm acesso a uma habitação adequada, tornando este acesso (mais) exequível. Com efeito, afigura-se que a prestação atribuída ao abrigo da oöWFG pode, em determinadas circunstâncias específicas, ser atribuída, pelo menos em parte, em acréscimo às prestações atribuídas ao abrigo da oöBMSG.

[23] Conforme a Comissão declarou nas suas observações, é possível que num Estado-Membro existam em paralelo diferentes prestações de habitação com objetivos semelhantes.

[24] O demandado declarou nas suas observações que o subsídio de habitação atribuído ao abrigo da oöWFG depende, em princípio, da existência de recursos superiores ao limiar que caracteriza as atividades profissionais mais modestas. Enquanto medida de apoio, o subsídio de habitação destina-se principalmente a pessoas que têm dificuldade em cobrir as suas necessidades, mas que, em princípio, vivem dos seus rendimentos. A este respeito, importa observar que o demandante declarou nas suas observações que não tem direito à prestação atribuída ao abrigo da oöBMSG, uma vez que o seu rendimento é muito elevado. Trata-se de questões de facto que cabe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar.

[25] A prestação de habitação atribuída ao abrigo da oöWFG está limitada a 300 euros por mês. Em contrapartida, o órgão jurisdicional de reenvio declarou que a prestação atribuída ao abrigo da oöBMSG pode ser de 921,30 euros por mês para uma pessoa solteira.

58. A prestação atribuída ao abrigo da oöWFG, que é concebida para assegurar que pessoas e agregados familiares com baixos rendimentos não consagrem uma percentagem demasiado significativa do seu rendimento para viver numa habitação adequada, parece assim, sob reserva de verificação pelo órgão jurisdicional de reenvio, ter como finalidade garantir aos seus beneficiários uma existência condigna, na medida em que lhes assegura um acesso mais amplo, não apenas a uma habitação adequada, que de outra forma não poderiam pagar, mas também a outras necessidades básicas, tais como alimentação e vestuário, que, de outra forma, poderiam ser comprometidas se tivessem de consagrar uma percentagem demasiado significativa do seu rendimento para viver numa habitação adequada. Também sob reserva de verificação pelo órgão jurisdicional de reenvio, afigura-se que a prestação atribuída ao abrigo da oöWFG está abrangida pelo artigo 34.º, n.º 3, da Carta, enquanto prestação concebida para «lutar contra a exclusão social e a pobreza», de modo a assegurar uma existência condigna àqueles que não dispõem de recursos suficientes.

59. Nestas circunstâncias, considero que o direito de os nacionais de países terceiros residentes de longa duração num Estado-Membro acederem, em pé de igualdade com os nacionais desse Estado-Membro, a uma habitação adequada que, de outro modo, não poderiam pagar sem sacrificarem outras necessidades básicas é fundamental para assegurar a integração económica e social progressiva de tais nacionais de países terceiros. Assim, uma vez que a prestação prevista na oöWFG é concebida tendo presente este objetivo, deve ser considerada uma prestação social de base nos termos do artigo 11.º, n.º 4, da Diretiva 2003/109 [26].

C. Exigência de uma determinada forma de prova de conhecimentos de base da língua alemã

60. No caso de o Tribunal de Justiça considerar, não obstante, que a prestação atribuída ao abrigo da oöWFG não é uma prestação social de base nos termos do artigo 11.º, n.º 4, da Diretiva 2003/109, coloca-se a questão de saber se um Estado-Membro, em vez de excluir do acesso a esta prestação os nacionais de países terceiros com estatuto de residentes de longa duração, pode fazer depender o seu acesso a tal prestação da apresentação de uma determinada forma de prova de conhecimentos de base da língua desse Estado-Membro, no presente processo, a língua alemã.

61. Para apreciar esta questão importa, antes de mais, determinar se um Estado-Membro, quando aplica a derrogação prevista no artigo 11.º, n.º 4, da Diretiva 2003/109, está a aplicar o direito da União e deve, assim, respeitar, nomeadamente, a Carta e os princípios gerais do direito da União, como o princípio da proporcionalidade.

62. Ora, dito por outras palavras, quando um Estado-Membro exerce a opção especificamente prevista no artigo 11.º, n.º 4, da Diretiva 2003/109 de derrogar o princípio da igualdade de tratamento no que respeita a determinadas prestações sociais que não são de base atribuídas em conformidade com o artigo 11.º, n.º 1, alínea d), desta diretiva, está a aplicar o direito da União e, em caso de resposta afirmativa, em que medida este Estado-Membro tem liberdade para estabelecer os critérios que permitem o acesso a tais prestações?

[26] No n.º 32 do Acórdão de 4 de junho de 2015, P e S (C-579/13, EU:C:2015:369), o Tribunal de Justiça salientou a importância dada pelo legislador da União às medidas de integração, como decorre, nomeadamente, do considerando 4 da Diretiva 2003/109, que prevê que a integração dos nacionais de países terceiros que sejam residentes de longa duração nos Estados-Membros constitui um elemento-chave para promover a coesão económica e social, que é um dos objetivos fundamentais da União consagrado no Tratado.

63. Segundo jurisprudência constante, os direitos fundamentais garantidos pela ordem jurídica da União são aplicáveis em todas as situações reguladas pelo direito da União [27], mas não fora de tais situações [28]. Assim, a aplicabilidade do direito da União implica a aplicabilidade dos direitos fundamentais garantidos pela Carta [29].

1. Aplicabilidade da Carta e dos princípios gerais de direito da União a uma legislação nacional que implementa a derrogação prevista no artigo 11.º, n.º 4, da Diretiva 2003/109

64. Quando as disposições do direito da União no domínio em causa não regulamentam um aspeto e não impõem aos Estados-Membros nenhuma obrigação específica relativamente a uma determinada situação, a regulamentação nacional estabelecida por um Estado-Membro quanto a esse aspeto está fora do âmbito de aplicação da Carta e a situação em causa não pode ser apreciada à luz das disposições da Carta. Assim, quando o direito da União permite especificamente que os Estados-Membros adotem medidas que concedam condições mais favoráveis do que as previstas pelo direito da União, essas medidas são abrangidas pelo exercício da competência dos Estados-Membros, sem serem regulamentadas pelo direito da União nem abrangidas pelo âmbito de aplicação deste último [30].

65. Um exemplo desta situação é o artigo 13.º da Diretiva 2003/109, sob a epígrafe «disposições nacionais mais favoráveis» que permite aos Estados-Membros emitir títulos de residência permanentes ou de validade ilimitada aos nacionais de países terceiros em condições mais favoráveis do que as fixadas na referida diretiva [31]. No seu Acórdão de 17 de julho de 2014, Tahir (C-469/13, EU:C:2014:2094, n.º 43), o Tribunal de Justiça declarou que um título de residência que seja emitido por um Estado-Membro em condições mais favoráveis do que as estabelecidas no direito da União, em caso algum consiste numa autorização UE de residência de longa duração na aceção da Diretiva 2003/109 [32].

66. Em contrapartida, quando um ato legislativo da União atribui aos Estados-Membros uma liberdade de escolha entre diversas modalidades de aplicação ou um poder discricionário ou de apreciação que é parte integrante do regime estabelecido por esse ato ou autoriza a adoção, pelos Estados-Membros, de medidas específicas destinadas a contribuir para a realização do seu objetivo [33], o Tribunal de Justiça declarou que, em tais circunstâncias, quando os

27 V., quanto a uma declaração anterior deste princípio, Acórdão de 13 de julho de 1989, Wachauf (5/88, EU:C:1989:321, n.º 17 e jurisprudência referida). V., mais recentemente, Acórdão de 19 de novembro de 2019, TSN e AKT (C-609/17 e C-610/17, EU:C:2019:981, n.º 43).

28 V. Acórdão de 6 de março de 2014, Siragusa (C-206/13, EU:C:2014:126, n.ºs 26 a 28). De acordo com o seu artigo 51.º, n.º 1, as disposições da Carta têm por destinatários os Estados-Membros, apenas quando apliquem o direito da União Europeia. Nos termos do artigo 51.º, n.º 2, a Carta não torna o âmbito de aplicação do direito da União extensivo a competências que não sejam as da União, não cria quaisquer novas atribuições ou competências para a União, nem modifica as atribuições e competências definidas pelos Tratados. Acórdão de 15 de novembro de 2011, Dereci e o. (C-256/11, EU:C:2011:734, n.º 71).

29 Acórdão de 30 de abril de 2014, Pfleger e o. (C-390/12, EU:C:2014:281, n.º 34).

30 V. Acórdão de 19 de novembro de 2019, TSN e AKT (C-609/17 e C-610/17, EU:C:2019:981, n.ºs 52 a 54 e jurisprudência referida).

31 Acórdão de 17 de julho de 2014, Tahir (C-469/13, EU:C:2014:2094, n.º 39).

32 V., igualmente, artigo 3.º, n.º 5, da Diretiva 2003/86/CE do Conselho de 22 de setembro de 2003, relativa ao direito ao reagrupamento familiar (JO 2003 L 251, p. 12), que estabelece que os Estados-Membros podem proporcionar ou manter condições mais favoráveis em relação ao reagrupamento familiar do que as que constam da Diretiva 2003/86, e Acórdão de 12 de dezembro de 2019, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Reagrupamento familiar — irmã de um refugiado) (C-519/18, EU:C:2019:1070, n.º 43).

33 V. Acórdão de 19 de novembro de 2019, TSN e AKT (C-609/17 e C-610/17, EU:C:2019:981, n.º 50 e jurisprudência referida). V., igualmente, Acórdão de 12 de dezembro de 2019, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Reagrupamento familiar — irmã de um refugiado) (C-519/18, EU:C:2019:1070, n.ºs 39 a 41 e 58 a 61).

Estados-Membros adotam uma regulamentação nacional que aplica a faculdade que lhes é conferida pelo direito da União, estão a aplicar o direito da União, tornando assim aplicáveis a Carta e o princípio da proporcionalidade [34].

67. O artigo 11.º, n.º 4, da Diretiva 2003/109 autoriza os Estados-Membros a não aplicarem ou a derrogarem de uma obrigação que, de outro modo, seria aplicável nos termos do artigo 11.º, n.º 1, alínea d), desta diretiva. Assim, tal derrogação, que se encontra especificamente prevista ou contemplada no direito da União, é ela própria regulada pelo direito da União. Consequentemente, quando um Estado-Membro invoca a derrogação prevista no artigo 11.º, n.º 4, da Diretiva 2003/109, está a aplicar o direito da União. Por conseguinte, deve respeitar a Carta e os princípios gerais reconhecidos na ordem jurídica da União [35].

68. A este respeito, o Tribunal de Justiça declarou em várias ocasiões que, quando um Estado-Membro invoca uma derrogação prevista no Tratado a uma liberdade fundamental ou exigências imperiosas de interesse público para justificar regras suscetíveis de obstruir o exercício de uma liberdade fundamental [36], tal justificação, prevista pelo direito da União, deve ser interpretada à luz dos princípios gerais do direito da União, em particular, dos direitos fundamentais garantidos pela Carta [37]. Assim, as regras nacionais em causa apenas podem ser abrangidas pelas exceções previstas se forem compatíveis com os direitos fundamentais cujo respeito é assegurado pelo Tribunal do Justiça [38].

69. Quanto às derrogações previstas na legislação da União, no seu Acórdão de 27 de junho de 2006, Parlamento/Conselho (C-540/03, EU:C:2006:429), o Tribunal de Justiça apreciou se diversas derrogações específicas previstas na Diretiva 2003/86 respeitam os direitos fundamentais. O Tribunal de Justiça, após analisar o seu conteúdo e alcance, constatou que as derrogações previstas na diretiva em causa não autorizavam os Estados-Membros, expressa ou implicitamente, a adotarem disposições de aplicação contrárias a direitos fundamentais. Nos n.ºs 104 e 105 do referido acórdão, o Tribunal de Justiça declarou, no essencial, que embora a

[34] Acórdão de 12 de dezembro de 2019, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Reagrupamento familiar — irmã de um refugiado) (C-519/18, EU:C:2019:1070, n.ºs 61 e 67). V., nomeadamente, Acórdão de 4 de março de 2010, Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117, n.ºs 41 a 44). Neste último, o Tribunal de Justiça concluiu que a possibilidade, prevista no artigo 7.º, n.º 1, alínea c), da Diretiva 2003/86, de um Estado-Membro impor condições mais onerosas a um requerente do reagrupamento que apresente provas de que este dispõe de determinados meios devem ser interpretadas à luz dos direitos fundamentais e, mais particularmente, do direito ao respeito da vida familiar consagrado, nomeadamente, na Carta.

[35] V., por analogia, Acórdão de 12 de dezembro de 2019, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Reagrupamento familiar — irmã de um refugiado) (C-519/18, EU:C:2019:1070, n.ºs 61 e 65 a 67).

[36] Como a liberdade de prestação de serviços.

[37] Acórdão de 30 de abril de 2014, Pfleger e o. (C-390/12, EU:C:2014:281, n.ºs 34 a 36).

[38] O Acórdão de 30 de abril de 2014, Pfleger e o. (C-390/12, EU:C:2014:281, n.ºs 34 a 36), é importante na medida em que esclarece, no essencial, que a jurisprudência do Tribunal de Justiça no Acórdão de 18 de junho de 1991, ERT (C-260/89, EU:C:1991:254, n.º 43), é aplicável à Carta após a sua entrada em vigor em 1 de dezembro de 2009 com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa. V. artigo 6.º, n.º 1, TUE. Deve considerar-se que a utilização, por um Estado-Membro, de exceções previstas pelo direito da União para justificar um entrave a uma liberdade fundamental garantida pelo Tratado constitui uma aplicação do direito da União na aceção do artigo 51.º, n.º 1, da Carta, e a legislação nacional que restringe as liberdades fundamentais garantidas pelo Tratado só pode beneficiar das exceções previstas pelo direito da União na medida em que tal esteja em conformidade com os direitos fundamentais. No n.º 32 das Conclusões que apresentou no processo Ispas (C-298/16, EU:C:2017:650), o advogado-geral M. Bobek declarou que «[d]e um ponto de vista funcional, uma autoridade nacional estará provavelmente a atuar no âmbito do direito da União *pelo menos* em três cenários típicos. No primeiro, a autoridade nacional aplica diretamente a fonte de direito da União a um processo que lhe foi submetido, geralmente um regulamento (o cenário de *aplicação direta*). No segundo, a autoridade nacional aplica legislação nacional que transpõe ou dá execução a uma medida ou obrigação de direito da União […] (o cenário de *aplicação indireta*). No terceiro, a autoridade nacional encontra-se numa situação em que a regulamentação nacional recorre a derrogações ou justificações de restrições permitidas pelo direito da União (o cenário de *derrogação*)».

Diretiva 2003/86 deixe aos Estados-Membros uma margem de apreciação, esta é suficientemente ampla para lhes permitir aplicar as regras da diretiva em conformidade com as exigências decorrentes da proteção dos direitos fundamentais [39].

70. Em meu entender, resulta da referida jurisprudência que quando um Estado-Membro adota legislação com base numa derrogação ou faculdade constante do Tratado ou da legislação da União, como o artigo 11.º, n.º 4, da Diretiva 2003/109 [40], esse Estado-Membro está a aplicar o direito da União e, por conseguinte, deve respeitar a Carta e os princípios gerais do direito da União.

71. As disposições da Carta não podem ser interpretadas no sentido de que privam os Estados-Membros da margem de apreciação de que dispõem quando decidem aplicar o artigo 11.º, n.º 4, da Diretiva 2003/109 [41]. Assim, é evidente que os Estados-Membros podem, nos termos do artigo 11.º, n.º 4, da Diretiva 2003/109, limitar às prestações sociais de base a igualdade de tratamento em matéria de assistência social e proteção social. No entanto, caso um Estado-Membro adote medidas menos restritivas, deve respeitar a Carta.

72. Além disso, quando invocam a derrogação prevista no artigo 11.º, n.º 4, da Diretiva 2003/109 os Estados-Membros não podem aplicar uma regulamentação nacional suscetível de comprometer a realização dos objetivos prosseguidos por esta diretiva e, portanto, privá-la do seu efeito útil [42].

2. Aplicação às circunstâncias do processo principal

73. O órgão jurisdicional de reenvio manifestou preocupação em relação ao § 6, n.os 9 e 11, da oöWFG. Declarou que, segundo os trabalhos preparatórios da Lei de 2017 que altera a oöWFG, o objetivo do § 6, n.os 9 e 11 da oöWFG era estabelecer um acesso mais restrito ao subsídio de habitação para nacionais de países terceiros, sendo invocado como principal argumento especificamente a favor da exigência de conhecimentos de língua alemã o facto de se tratar de um elemento importante para a integração social. O órgão jurisdicional de reenvio questiona a necessidade da exigência linguística em acréscimo às outras condições previstas pela oöWFG, uma vez que, em todo o caso, os nacionais de países terceiros apenas podem receber subsídio de habitação se tiverem vivido na Áustria durante mais de cinco anos e, em regra, já tiverem trabalhado durante vários anos. Acresce que os nacionais de países terceiros residentes de longa

[39] V., igualmente, Acórdão de 1 de março de 2011, Association belge des Consommateurs Test-Achats e o. (C-236/09, EU:C:2011:100, n.os 31 e 32), no qual o Tribunal de Justiça declarou que o artigo 5.º, n.º 2, da Diretiva 2004/113/CE do Conselho 13 de dezembro de 2004, que aplica o princípio de igualdade de tratamento entre homens e mulheres no acesso a bens e serviços e seu fornecimento (JO 2004 L 373, p. 37), que permite a determinados Estados-Membros manter sem limite temporal uma derrogação à regra dos prémios e das prestações unissexo, é contrária à concretização do objetivo de igualdade de tratamento entre homens e mulheres prosseguido pela Diretiva 2004/113 e incompatível com os artigos 21.º e 23.º da Carta. No domínio do direito de autor, v. Acórdão de 29 de julho de 2019, Spiegel Online (C-516/17, EU:C:2019:625, n.º 59). No n.º 119 do Parecer 3/15 (Tratado de Marraquexe para facilitar o acesso a obras publicadas) de 14 de fevereiro de 2017 (EU:C:2017:114), o Tribunal de Justiça declarou, no essencial, que embora os Estados-Membros disponham de uma margem de apreciação ao abrigo da Diretiva 2001/29/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de maio de 2001, relativa à harmonização de certos aspetos do direito de autor e dos direitos conexos na sociedade da informação (JO 2001 L 167, p. 10), no que respeita à aplicação de uma faculdade de prever uma exceção ou limitação a favor de determinados utilizadores, esta margem de apreciação procede da decisão do legislador da União de conceder aos Estados-Membros essa faculdade, no âmbito do quadro jurídico harmonizado que assegura uma proteção elevada e homogénea dos direitos de reprodução, de comunicação ao público e de distribuição, instituído pela Diretiva 2001/29.

[40] Independentemente de tal faculdade ou derrogação ser favorável ou desfavorável para as pessoas. Comparar o Acórdão de 21 de dezembro de 2011, N.S. e o. (C-411/10 e C-493/10, EU:C:2011:865), com o Acórdão de 4 de março de 2010, Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117).

[41] V., por analogia, Acórdão de 12 de dezembro de 2019, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Reagrupamento familiar — irmã de um refugiado) (C-519/18, EU:C:2019:1070, n.º 65).

[42] V., neste sentido, Acórdão de 4 de junho de 2015, P e S (C-579/13, EU:C:2015:369, n.º 45).

duração na aceção da Diretiva 2003/109 já tinham de satisfazer várias condições relacionadas com a integração previstas pela österreichisches Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz (Lei Austríaca Relativa ao Estabelecimento e à Residência) para obterem esse estatuto [43]. Além disso, o órgão jurisdicional de reenvio manifesta dúvidas quanto à razão pela qual o nível relativamente básico de conhecimentos da língua alemã exigido apenas pode ser demonstrado através das provas específicas e formais exigidas por lei.

74. Por força do princípio da proporcionalidade, que faz parte dos princípios gerais do direito da União, a legalidade dessas exigências de tais conhecimentos linguísticos está subordinada à condição de serem proporcionadas e necessárias à realização dos objetivos legitimamente prosseguidos, sendo que, quando haja uma escolha entre várias medidas adequadas, se deve recorrer à menos rígida e os inconvenientes causados não devem ser desproporcionados relativamente aos objetivos pretendidos [44].

75. O objetivo principal da Diretiva 2003/109 é a integração dos nacionais de países terceiros que estão instalados de forma duradoura nos Estados-Membros. A aquisição do conhecimento da língua do Estado-Membro de acolhimento facilita em grande medida a comunicação entre nacionais de países terceiros e nacionais do Estado-Membro em causa, favorece a interação e o desenvolvimento de relações sociais entre estes e torna menos difícil o acesso dos nacionais de países terceiros ao mercado de trabalho e à formação profissional [45].

76. Por conseguinte, resulta do pedido de decisão prejudicial que um dos objetivos fixados da reforma de 2017 da oöWFG é a promoção da integração social. Nestas circunstâncias, a imposição de uma exigência de conhecimentos linguísticos, por si só, não é contrária nem põe em risco a realização dos objetivos prosseguidos pela Diretiva 2003/109, mas pode, pelo contrário, contribuir para a sua realização [46]. Com efeito, no seu Acórdão de 4 de junho de 2015, P e S (C-579/13, EU:C:2015:369), o Tribunal de Justiça declarou que um Estado-Membro pode, em princípio, impor a um nacional de um país terceiro detentor do estatuto de residente de longa duração a obrigação de obter aprovação num exame de integração cívica, desde que as suas modalidades de aplicação não sejam suscetíveis de pôr em risco a realização dos objetivos prosseguidos por esta diretiva [47].

77. Assim, tendo em consideração o exposto, é necessário apreciar o modo como é aplicada a exigência de conhecimentos linguísticos.

78. Afigura-se, sob reserva de verificação pelo órgão jurisdicional de reenvio, que a falta de prova do nível de conhecimentos linguísticos exigido resulta na perda imediata do montante total da prestação em causa. Este montante poderia corresponder a 300 euros por mês. Uma vez que a prestação de habitação em causa apenas está disponível para indivíduos com baixos rendimentos,

[43] V., igualmente, artigo 5.º, n.º 2, da Diretiva 2003/109.

[44] V., por analogia, Acórdão de 25 de fevereiro de 2010, Müller Fleisch (C-562/08, EU:C:2010:93, n.º 43).

[45] V., neste sentido, Acórdão de 4 de junho de 2015, P e S (C-579/13, EU:C:2015:369, n.ºs 46 e 47). V., relativamente à interpretação da Diretiva 2003/86, Acórdãos de 9 de julho de 2015, K e A (C-153/14, EU:C:2015:453, n.º 53) e de 7 de novembro de 2018, C e A (C-257/17, EU:C:2018:876, n.º 55).

[46] V., neste sentido, Acórdão de 4 de junho de 2015, P e S (C-579/13, EU:C:2015:369), n.º 48). Importa observar que o demandante não contesta que a promoção da integração social de cidadãos não austríacos é um objetivo legítimo e que o conhecimento da língua pode contribuir para a realização do mesmo. No entanto, o demandante considera que o método escolhido pelo demandado para alcançar este objetivo, que resultaria na revogação ou recusa da atribuição do subsídio de habitação em causa, não é adequado nem necessário, particularmente no caso do demandante, uma vez que este residiu na Áustria ininterruptamente durante mais de cinco anos e é titular de um título de residência de longa duração.

[47] O Tribunal de Justiça considerou que o facto de o estatuto de residente de longa duração ser obtido antes ou depois de a obrigação de obter aprovação num exame de integração cívica ter sido imposta não era pertinente a este respeito.

o montante perdido pode ser significativo, dependendo do tempo que possa demorar a cumprir a exigência. Conforme observado pelo demandante, a perda de rendimentos em causa pode conduzir a um resultado oposto ao objetivo pretendido e dificultar a integração de nacionais de países terceiros, comprometendo, assim, os objetivos da Diretiva 2003/109. O objetivo da integração poderia, em qualquer caso, ser alcançado através de meios menos onerosos, como, por exemplo, a suspensão da prestação ou a redução do seu montante de forma faseada até que a exigência de conhecimentos linguísticos fosse satisfeita. Por conseguinte, afigura-se que a medida em causa não respeita o princípio da proporcionalidade.

79. Quanto à própria exigência de conhecimentos linguísticos, o órgão jurisdicional de reenvio declarou que o nível exigido — nível A2 do Quadro Europeu Comum de Referência para as Línguas — é «relativamente básico» [48]. Assim, não se afigura, sob reserva de verificação pelo órgão jurisdicional de reenvio, que a exigência seja de tal modo onerosa que constitua um obstáculo difícil de ultrapassar, impedindo, na prática [49], que os nacionais de países terceiros residentes de longa duração sejam elegíveis para a prestação de habitação em causa [50].

80. Não obstante, tenho dúvidas quanto à necessidade absoluta da exigência de conhecimentos linguísticos, tendo em conta que, segundo o órgão jurisdicional de reenvio, para obterem tal estatuto os nacionais de países terceiros residentes de longa duração na aceção da Diretiva 2003/109 já tinham de preencher várias condições relacionadas com a integração previstas na lei austríaca. No entanto, não é evidente se tais condições exigiam um nível de conhecimentos linguísticos. Com efeito, o demandado referiu nas suas observações que nem todas as pessoas afetadas pela medida em causa já tiveram de apresentar provas de conhecimentos linguísticos adequados por força de outras disposições legais. Isto deve-se, em especial, à duração limitada dos períodos durante os quais estas outras disposições são aplicáveis, conforme sucede com a Lei Austríaca Relativa ao Estabelecimento e à Residência.

81. Em meu entender, daqui decorre que a exigência de conhecimentos linguísticos em causa pode, em princípio, ser considerada necessária pelos Estados-Membros para alcançar o objetivo de integração pretendido, prosseguido com essa exigência. No entanto, para que tal exigência seja válida, é necessário demonstrar que um nacional de países terceiros que é residente de longa duração e que, de outro modo, seria elegível para o subsídio de habitação atribuído ao abrigo da oöWFG *não* satisfez anteriormente a referida exigência de conhecimentos linguísticos nos termos da legislação nacional a fim de adquirir tal estatuto.

82. Quanto à aplicação concreta da exigência de conhecimentos linguísticos, além de indicar o nível básico exigido nos termos da oöWFG, o órgão jurisdicional de reenvio centrou-se no caráter exclusivo da prova admitida por esta lei para demonstrar o referido nível [51].

83. Em meu entender, a exigência imposta pela oöWFG, segundo a qual um nacional de países terceiros residente de longa duração que requer o subsídio de habitação deve provar os seus conhecimentos linguísticos exclusivamente através de determinados certificados ou diplomas

[48] O demandado declarou que o nível de conhecimentos da língua em causa é tão baixo que pode ser atingido em poucas semanas, mesmo sem qualquer conhecimento prévio da língua alemã e sem especial aptidão para a aprendizagem de línguas.

[49] O demandado referiu igualmente, sob reserva de verificação pelo órgão jurisdicional de reenvio, que existem determinadas exceções à exigência de conhecimento da língua, por exemplo, por razões de saúde.

[50] V., por analogia, Acórdão de 7 de novembro de 2018, C e A (C-257/17, EU:C:2018:876, n.º 52 e jurisprudência referida).

[51] A este respeito, o órgão jurisdicional de reenvio não indicou o custo ou a acessibilidade da prova elegível.

identificados, é inadequada [52], caso este nível possa ser razoavelmente demonstrado [53] através de outros métodos equivalentes que gozem de boa reputação e que estejam sujeitos a prova objetiva [54]. No entanto, trata-se de uma matéria que cabe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar.

84. Por conseguinte, o artigo 11.º da Diretiva 2003/109 deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma legislação nacional, como o § 6, n.os 9 e 11, da oöWFG, que permite que os cidadãos da União, os nacionais do EEE e os membros das suas famílias na aceção da Diretiva 2004/38 aufiram uma prestação social sob a forma de subsídio de habitação sem lhes exigir prova de conhecimentos linguísticos, ao mesmo tempo que exige que os nacionais de países terceiros com estatuto de residentes de longa duração na aceção da Diretiva 2003/109 apresentem provas formais específicas de conhecimentos de base da língua alemã.

VI. Conclusão

85. À luz do exposto, proponho que o Tribunal de Justiça responda à primeira questão submetida pelo Landesgericht Linz (Tribunal Regional de Linz, Áustria) o seguinte:

O direito de os nacionais de países terceiros residentes de longa duração de um Estado-Membro acederem, em pé de igualdade com os nacionais desse Estado-Membro, a uma habitação adequada que, de outro modo, não poderiam pagar sem sacrificarem outras necessidades básicas é fundamental para assegurar a integração económica e social progressiva de tais nacionais de países terceiros.

Assim, uma prestação que procura assegurar o acesso de nacionais de países terceiros residentes de longa duração de um Estado-Membro a uma habitação adequada, deve ser considerada uma «prestação social de base» na aceção do artigo 11.º, n.º 4, da Diretiva 2003/109/CE do Conselho, de 25 de novembro de 2003, relativa ao estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração.

Por conseguinte, artigo 11.º da Diretiva 2003/109 deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma regulamentação nacional, como o § 6, n.os 9 e 11 da Oberösterreichisches Wohnbauförderungsgesetz (Lei Relativa ao Apoio à Construção de Habitação na Alta Áustria), que permite que os cidadãos da União, os nacionais do EEE e os membros das suas famílias na aceção da Diretiva 2004/38/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, relativa ao direito de livre circulação e residência dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias no território dos Estados-Membros, que altera o Regulamento (CEE) n.º 1612/68 e que revoga as
Diretivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE, aufiram uma prestação social sob a forma de subsídio de habitação sem lhes exigir prova de conhecimentos linguísticos, ao mesmo tempo que exige que os nacionais de países terceiros com estatuto de residentes de longa duração na aceção da Diretiva 2003/109 apresentem provas formais específicas de conhecimentos de base da língua alemã.

[52] V., por analogia, Acórdãos de 6 de junho de 2000, Angonese (C-281/98, EU:C:2000:296, n.º 44), e de 5 de fevereiro de 2015, Comissão/Bélgica (C-317/14, EU:C:2015:63, n.º 29).

[53] No sentido de serem acessíveis às autoridades nacionais competentes.

[54] Em meu entender, o demandado salientou corretamente que a prova exigida deve assegurar a aplicação objetiva e uniforme da exigência de conhecimentos linguísticos.