Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
GERARDA HOGANA
od 2. ožujka 2021.[1]

Predmet C-94/20

Land Oberösterreich
protiv
KV

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Landesgericht Linz (Zemaljski sud u Linzu, Austrija))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Direktiva 2003/109/EZ – Državljani trećih zemalja s dugotrajnim boravištem – Članak 11. stavak 1. točka (d) – Jednako postupanje – Odstupanje – Članak 11. stavak 4. – Ograničenje jednakog postupanja u pogledu socijalne pomoći i socijalne zaštite na osnovne oblike pomoći – Pojam ‚osnovni oblici pomoći' – Potpora za stanovanje – Zahtjev za dokazivanje osnovnog znanja jezika države članice – Uvjet koji se primjenjuje samo na državljane trećih zemalja s dugotrajnim boravkom – Primjena Povelje i temeljnih načela Unije u kontekstu odstupanja u skladu s člankom 11. stavkom 4. Direktive 2003/109/EZ"

I. Uvod

1. Ovaj zahtjev za prethodnu odluku od 6. veljače 2020. podnio je tajništvu Suda 25. veljače 2020. Landesgericht Linz (Zemaljski sud u Linzu, Austrija). Taj je zahtjev podnesen u okviru postupaka pred austrijskim sudovima u kojima se osporava zahtjev za pružanje posebne vrste dokaza o znanju (njemačkog) jezika propisan nacionalnim pravom za državljane trećih zemalja sa statusom osoba s dugotrajnim boravkom kako bi imali pravo na socijalno davanje u obliku potpore za stanovanje.

2. KV (u daljnjem tekstu: tužitelj)[2] podnio je tužbu pred Bezirksgerichtom Linz (Općinski sud u Linzu, Austrija) protiv Land Oberösterreicha (u daljnjem tekstu: tuženik)[3] u vezi s iznosom od 4096,94 eura, uvećanim za kamate na ime naknade štete zbog gubitka potpore za stanovanje od siječnja do studenoga 2018. zbog nepostojanja traženih formalnih dokaza o znanju jezika[4]. Bezirksgericht Linz (Općinski sud u Linzu) prihvatio je sve elemente tužiteljeva tužbenog zahtjeva. Ovaj zahtjev za prethodnu odluku upućen je u okviru žalbenog postupka koji je tuženik pokrenuo pred Landesgerichtom Linz (Zemaljski sud u Linzu).

1 Izvorni jezik: engleski

2 Osoba KV je druga stranka u žalbenom postupku pred sudom koji je uputio zahtjev.

3 Land Oberösterreich je žalitelj u žalbenom postupku pred sudom koji je uputio zahtjev.

4 Tužiteljeva tužba temelji se na njegovu pravu na naknadu štete u skladu s člankom 8. stavkom 1. Oberösterreichisches Antidiskriminierungsgesetza (Zakon Gornje Austrije o suzbijanju diskriminacije, u daljnjem tekstu: oöADG) (LGBl. Br. 50/2005). Osim zahtjeva za naknadu gubitka potpore za stanovanje, tužitelj zahtijeva naknadu neimovinske štete koja je posljedica diskriminacije na temelju njegova etničkog podrijetla.

3. Sud koji je uputio zahtjev u svojem zahtjevu traži tumačenje članka 11. Direktive Vijeća 2003/109/EZ od 25. studenoga 2003. o statusu državljana trećih zemalja s dugotrajnim boravkom [5], članka 2. Direktive Vijeća 2000/43/EZ od 29. lipnja 2000. o provedbi načela jednakog postupanja prema osobama bez obzira na njihovo rasno ili etničko podrijetlo [6] i članka 21. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja).

4. Zahtjevom za prethodnu odluku stoga se poziva Sud da utvrdi, među ostalim, je li potpora za stanovanje poput one iz glavnog postupka „osnovni oblik pomoći" u skladu s člankom 11. stavkom 4. Direktive 2003/109 i, ako nije, može li se odobravanje takve pomoći državljanima trećih zemalja s dugotrajnim boravkom uvjetovati pružanjem određene vrste dokaza o znanju jezika predmetne države članice. Prije razmatranja tog pitanja treba najprije podsjetiti na odgovarajuće pravne odredbe koje čine pravni okvir ovog zahtjeva za prethodnu odluku.

II. Pravni okvir

A. Pravo Unije

1. Direktiva 2000/43

5. Člankom 1. Direktive 2000/43, naslovljenim „Svrha", određuje se sljedeće:

„Svrha ove Direktive jest utvrditi okvir za borbu protiv diskriminacije na temelju rasnog ili etničkog podrijetla s ciljem ostvarenja načela jednakog postupanja u državama članicama."

6. Člankom 2. te direktive, naslovljenim „Pojam diskriminacije", propisuje se sljedeće:

„1. Za potrebe ove Direktive načelo jednakog postupanja znači nepostojanje izravne ili neizravne diskriminacije na temelju rasnog ili etničkog podrijetla.

2. Za potrebe stavka 1.:

(a) izravna diskriminacija postoji ako se prema nekoj osobi zbog njezina rasnog ili etničkog podrijetla postupa, ako se postupalo ili bi se postupalo nepovoljnije nego prema nekoj drugoj osobi u usporedivoj situaciji;

(b) neizravna diskriminacija postoji ako bi naizgled neutralna odredba, kriterij ili praksa doveli osobe određenog rasnog ili etničkog podrijetla u posebno nepovoljan položaj u usporedbi s drugim osobama, osim ako se takva odredba, kriterij ili praksa objektivno mogu opravdati zakonitim ciljem, a sredstva za njegovo postizanje prikladna su i potrebna.

[…]"

7. Člankom 3. Direktive 2000/43, naslovljenim „Područje primjene", u stavku 2. određuje se sljedeće:

„Ova Direktiva ne pokriva razlike u postupanju koje se temelje na državljanstvu i ne dovodi u pitanje odredbe i uvjete za ulazak i boravak državljana trećih zemalja i osoba bez državljanstva na području država članica niti postupanje koje je povezano s pravnim statusom dotičnih državljana trećih zemalja i osoba bez državljanstva."

5 SL 2004., L 16, str. 44. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 6., str. 41. i ispravak SL 2021., L 3, str. 41.)

6 SL 2000., L 180, str. 22. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 20., svezak 1., str. 19.)

2. Direktiva 2003/109

8. Uvodnim izjavama 2., 4., 12. i 13. Direktive 2003/109 određuje se sljedeće:

„(2) Na posebnom sastanku u Tampereu 15. i 16. listopada 1999. Europsko vijeće zaključilo je da bi se pravni status državljana trećih zemalja trebao uskladiti sa statusom državljana država članica te da bi osobi koja je zakonito boravila u državi članici tijekom određenog razdoblja koje treba odrediti i koja ima boravišnu dozvolu za dugotrajni boravak trebalo u toj državi članici omogućiti skup ujednačenih prava koja su što je moguće sličnija onima koje imaju građani Europske unije.

[…]

(4) Integracija državljana trećih zemalja koji imaju dugotrajni boravak u državama članicama ključni je element promicanja ekonomske i socijalne kohezije, temeljnog cilja Zajednice koji je naveden u Ugovoru.

[…]

(12) Radi uspostave stvarnog instrumenta za integraciju osoba koje imaju dugotrajni boravak u društvo u kojem žive, osobe koje imaju dugotrajni boravak trebale bi uživati jednaki tretman [jednako postupanje] kao i državljani države članice u širokom opsegu ekonomskih i socijalnih pitanja, pod odgovarajućim uvjetima definiranim u ovoj Direktivi.

(13) Što se tiče socijalne pomoći, mogućnost ograničavanja pomoći za osobe koje imaju dugotrajni boravak na osnovne oblike pomoći mora se tumačiti u smislu da ovaj pojam obuhvaća najmanje pomoć osobama koje primaju minimalnu naknadu, pomoć u slučaju bolesti, trudnoće, pomoći za roditeljstvo i dugotrajnu njegu. U nacionalnom pravu trebali bi se utvrditi načini odobravanja takvih oblika pomoći.

[…]”

9. Člankom 5. Direktive 2003/109, naslovljenim „Uvjeti za stjecanje statusa osobe s dugotrajnim boravkom”, u stavku 2. određuje se sljedeće:

„Države članice mogu od državljana trećih zemalja zahtijevati da ispune uvjete integracije, u skladu s nacionalnim pravom.”

10. Člankom 11. Direktive 2003/109, naslovljenim „Jednak[o postupanje]”, određuje se sljedeće:

„1. Osobe s dugotrajnim boravkom uživaju jednak[o postupanje] kao i državljani s obzirom na:

[…]

(d) socijalno osiguranje [socijalnu sigurnost], socijalnu pomoć i socijalnu zaštitu kako je definirano u nacionalnom pravu;

[…]

4. Države članice mogu ograničiti jedna[o postupanje] u pogledu socijalne pomoći i socijalne zaštite na osnovne oblike pomoći.

[…]”

B. Nacionalno pravo

11. Tuženik, Land Oberösterreich, odobrava potporu za stanovanje. Uvjeti za odobrenje te potpore, u vrijeme nastanka činjenica iz glavnog postupka, bili su uređeni određenim odredbama Oberösterreichisches Wohnbauförderungsgesetza (Zakon Gornje Austrije o poticanju stambene izgradnje, u daljnjem tekstu: oöWFG[7]).

12. Člankom 6. tog zakona bilo je propisano sljedeće:

„[…]

(9) U skladu s ovim zakonom potpora se odobrava austrijskim građanima državljanima države članice [Europskog ekonomskog prostora (EGP)] i građanima Unije te članovima njihovih obitelji u smislu Direktive 2004/38/EZ [Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o pravu građana Unije i članova njihovih obitelji na slobodno kretanje i boravište na području države članice, kojom se izmjenjuje Uredba (EEZ) br. 1612/68 i stavljaju izvan snage direktive 64/221/EEZ, 68/360/EEZ, 72/194/EEZ, 73/148/EEZ, 75/34/EEZ, 75/35/EEZ, 90/364/EEZ, 90/365/EEZ i 93/96/EEZ (SL 2004., L 158, str. 78.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 2., str. 42. i ispravak SL 2016., L 87, str. 36.)]. Osim ako se međunarodnom konvencijom ne zahtijeva da im se odobri potpora na isti način kao austrijskim građanima, potpora se može odobriti drugim osobama samo ako one:

1. imaju zakonito uobičajeno boravište tijekom neprekinutog razdoblja duljeg od pet godina na austrijskom državnom području,

2. ostvaruju prihode koji podliježu porezu na dohodak u Austriji ili su uplaćivale doprinose u sustav obveznog socijalnog osiguranja u Austriji jer su obavljale profesionalnu djelatnost i sada uživaju prava iz tog sustava i ako su primale taj prihod ili uživale ta prava tijekom 54 mjeseca prethodnih pet godina i

3. dostave dokaz o znanju njemačkog jezika u skladu sa stavkom 11.

[…]

(11) Uvjet iz stavka 9. točke 3. smatra se ispunjenim ako podnositelj zahtjeva

1. dostavi potvrdu Österreichischer Integrationsfondsa (Austrijski fond za integraciju) (u daljnjem tekstu: ÖIF) ili ustanove za ispitivanje koju je potvrdio ÖIF, kojom se potvrđuje uspjeh na ispitu integracije ili

2. dostavi općenito priznatu diplomu ili potvrdu o znanju njemačkog jezika na razini A2 koju je izdao centar za ispitivanje certificiran u skladu s Integrationsvereinbarungs-Verordnungom (Konvencija o integraciji) (BGBl. II, 242/2017) ili

3. dostavi dokaz da je pohađao program obveznog obrazovanja u Austriji najmanje pet godina i postigao odgovarajuću ocjenu iz predmeta ‚njemački jezik' ili je uspješno završio predmet ‚njemački jezik' na razini 9. razreda ili

4. položio završni ispit nakon naukovanja u skladu s Berufsausbildungsgesetzom (Zakon o strukovnom osposobljavanju za naukovanje) (BGBl. 142/1969).

[…]"

7 LGBl. br. 6/1993

13. Člankom 23. tog zakona bilo je propisano:

„(1) Potpora za stanovanje može se odobriti glavnom najmoprimcu, kupcu nekretnine koja će tek biti dovršena i vlasniku stambenog objekta za koji je odobrena potpora ako

1. je trošak smještaja nerazuman teret za podnositelja zahtjeva;

2. podnositelj zahtjeva trajno živi u predmetnom stambenom objektu kako bi zadovoljio svoje potrebe za smještajem; i

3. je podnositelj zahtjeva podnio zahtjeve za druge oblike pomoći za smanjenje troškova za smještaj (članak 24. stavak 1.) na koje ima pravo, i

4. je već započela otplata zajma za potporu (članak 9.) ili subvencioniranog hipotekarnog zajma (članak 10.).

(2) Potpora za stanovanje može se odobriti glavnom najmoprimcu stambenog objekta za koji nije odobrena nikakva potpora ako su ispunjeni uvjeti predviđeni stavkom 1. točkama (1) do (3) i ako ugovor o najmu nije sklopljen s povezanom osobom.

[…]”

14. U skladu s člankom 2. stavkom (3) Oberösterreichische Wohnbeihilfen-Verordnunga (Uredba Gornje Austrije o potporama za socijalno stanovanje), iznos potpore za stanovanje određen je na najviše 300 eura mjesečno.

15. Na temelju zakonodavstva koje je bilo na snazi u vrijeme nastanka činjenica iz glavnog postupka, socijalno ugrožene osobe mogle su primati zajamčena minimalna sredstva za zadovoljenje svojih potreba u skladu s Oberösterreichisches Mindestsicherungsgesetzom (Zakon Gornje Austrije o osiguranju minimalnih životnih sredstava, u daljnjem tekstu: oöBMSG [8]).

16. Člankom 1. stavkom 1. oöBMSG-a bilo je pojašnjeno da je cilj minimalnog jamstva životnih sredstava osigurati dostojan život osobama kojima je potrebna potpora i zajamčiti trajnu integraciju u društvo koja iz toga proizlazi. Pod određenim uvjetima to se pravo također moglo ostvariti uz potporu za stanovanje u skladu s oöWFG-om ili se s njom moglo izvršiti djelomično poravnanje. Davanje u skladu s oöBMSG-om također je bilo dostupno državljanima trećih zemalja s dugotrajnim boravkom u skladu s Direktivom 2003/109. Međutim, ono je bilo povezano s puno strožim zahtjevima socijalnog siromaštva za razliku od potpore za stanovanje u skladu s oöWFG-om. Osnovni iznos predviđen oöBMSG-om u 2018. godini iznosio je 921,30 euro mjesečno za osobe koje žive same i 649,10 eura za odrasle koji žive u kućanstvu, uz dodatna davanja koja su se odobravala za djecu.

17. Člankom 4. tog zakona bilo je određeno sljedeće:

„(1) Ako ovim zakonom nije drukčije predviđeno, zajamčena minimalna sredstva za zadovoljenje potreba mogu se odobriti samo osobama koje:

1. imaju uobičajeno boravište u Gornjoj Austriji […] i

2. (a) austrijski su državljani ili članovi obitelji austrijskih državljana,

   (b) imaju pravo na azil ili na supsidijarnu zaštitu,

8 LGBl. br. 74/2011.

(c) građani su Unije, državljani države članice [EGP-a], švicarski državljani ili članovi njihovih obitelji, pod uvjetom da zbog primanja tih davanja ne izgube pravo boravka,

(d) imaju boravišnu dozvolu EZ-a za osobe s dugotrajnim boravkom ili su ‚članovi obitelji osobe s dugotrajnim boravkom' ili potvrdu o poslovnom nastanu ili boravišnu dozvolu na neodređeno vrijeme;

(e) imaju neko drugo pravo na stalni boravak na austrijskom državnom području pod uvjetom da ostvarivanje tih prava ne dovede do gubitka prava na boravak."

18. U skladu s člankom 5. tog zakona:

„Odobravanje zajamčenih minimalnih sredstava za zadovoljenje potreba podliježe uvjetu da je osoba koja ispunjava uvjete iz članka 4.

(1) socijalno ugrožena (članak 6.) i

(2) spremna pokušati izbjeći, ublažiti ili nadvladati stanje socijalne ugroženosti (članak 7.)."

19. Člankom 6. oöBMSG-a određeno je sljedeće:

„(1) Osobe su socijalno ugrožene ako ne mogu osigurati

1. vlastite životne potrebe i smještaj ili

2. životne potrebe i smještaj za uzdržavane članove obitelji koji s njima žive u istom kućanstvu,

ili osigurati u tom okviru pokriće za slučaj bolesti, trudnoće i poroda.

(2) Životne potrebe iz podstavka 1. obuhvaćaju troškove koji se odnose na redovite potrebe povezane s dostojnim životom, posebice hranu, odjeću, osobnu higijenu, namještaj i kućansku opremu, grijanje, električnu energiju i ostale osobne potrebe, poput potrebe za primjerenim sudjelovanjem u društvenom i kulturnom životu.

(3) Zahtjevi vezani uz smještaj iz podstavka 1. obuhvaćaju redovitu najamninu, opće troškove i poreze potrebne za osiguravanje odgovarajućeg smještaja.

[…]"

20. Direktiva 2000/43 prenesena je oöADG-om. Člankom 1. tog zakona, naslovljenim „Zabrana diskriminacije", zabranjuje se svaka izravna ili neizravna diskriminacija fizičkih osoba na temelju, među ostalim, etničkog podrijetla. Na temelju članka 3. tog zakona taj se članak ne primjenjuje na nejednako postupanje na temelju državljanstva pod uvjetom da je ono propisano zakonom ili objektivno opravdano i da nije u suprotnosti s pravilima Unije ili međunarodnim konvencijama koje su dio okvira europske integracije u pogledu jednakosti osoba.

21. U skladu s člankom 8. tog zakona:

„(1) U slučaju kršenja zabrane diskriminacije na temeljima iz članka 1., predmetna osoba ima […] pravo na odgovarajuću naknadu […].

Osim naknade materijalne štete, [on ili ona] također ima pravo na odgovarajuću naknadu za pretrpljene povrede prava osobnosti. Iznos naknade za pretrpljenu povredu prava osobnosti ne smije biti manji od 1000 eura.

[…]”

III. Činjenice iz glavnog postupka i zahtjev za prethodnu odluku

22. Tužitelj je turski državljanin rođen 1981. godine. Međutim, od 1997. živi u Austriji te je „državljanin treće zemlje s dugotrajnim boravkom” u smislu Direktive 2003/109. Živi sa suprugom i troje djece u Land Oberösterreich (savezna zemlja Gornja Austrija) te je do kraja 2017. primao potporu za stanovanje u skladu s oöWFG-om.

23. Za primanje potpore za stanovanje se od 1. siječnja 2018. zahtijeva da državljani trećih zemalja, za razliku od građana Unije, državljana država članica EGP-a i članova obitelji u skladu s Direktivom 2004/38/EZ, dostave dokaz o određenom osnovnom znanju njemačkog jezika u skladu s člankom 6. stavkom 9. točkom 3. i člankom 6. stavkom 11. oöWFG-a.

24. Tužitelj poznaje njemački jezik na potrebnoj razini, ali za to ne raspolaže nijednim od traženih formalnih dokaza, zbog čega je njegov zahtjev za potporu za stanovanje bio odbijen. On ispunjava sve druge uvjete te bi, na primjer, primio potporu za stanovanje da je državljanin države članice EGP-a.

25. Tužitelj zahtijeva da mu savezna zemlja Gornja Austrija isplati naknadu štete u iznosu izgubljene potpore za stanovanje od siječnja do studenoga 2018., odnosno iznos od 281,54 euro mjesečno, uvećan za naknadu neimovinske štete u iznosu od 1000 eura. Tužitelj svoj zahtjev temelji na članku 8. oöADG-a kojim je prenesena Direktiva 2000/43. Tužitelj je naveo da ga se člankom 6. stavkom 9. točkom 3. i člankom 6. stavkom 11. oöWFG-a dovodi u nepovoljan položaj na temelju njegove etničke pripadnosti a da za to ne postoji nikakvo objektivno opravdanje. Pored navedenoga, potpora za stanovanje je osnovni oblik pomoći u skladu s člankom 11. stavkom 4. Direktive 2003/109.

26. Savezna zemlja Gornja Austrija smatra da ne postoji razlika u postupanju na temelju etničke pripadnosti, da je zahtjev koji se odnosi na znanje njemačkog jezika objektivno opravdan i da potpora za stanovanje nije osnovni oblik pomoći u smislu Direktive 2003/109.

27. Bezirksgericht Linz (Općinski sud u Linzu), kao prvostupanjski sud, prihvatio je tužiteljev tužbeni zahtjev u cijelosti. Smatrao je, dakle, da je potpora za stanovanje osnovni oblik pomoći u smislu članka 11. stavka 4. Direktive 2003/109. Usto, taj je sud smatrao da je zahtijevanje dokaza određenog znanja njemačkog jezika neprimjereno i da se time tužitelja diskriminira na temelju njegove „etničke pripadnosti”. Stoga je smatrao da su utemeljeni tužiteljevi zahtjevi na temelju oöADG-a osnovani.

28. Land Oberösterreich podnio je žalbu protiv te odluke sudu koji je uputio zahtjev.

29. Sud koji je uputio zahtjev smatra da, ako je potpora za stanovanje osnovni oblik pomoći u smislu članka 11. stavka 4. Direktive 2003/109, ona se, sa stajališta prava Unije, već samo iz tog razloga treba odobriti tužitelju neovisno o tome je li pritom došlo i do diskriminacije. Međutim, tužitelj osim izgubljene potpore za stanovanje zahtijeva i naknadu neimovinske štete zbog diskriminacije na temelju njegove etničke pripadnosti. Sud koji je uputio zahtjev također smatra da Land Oberösterreich prilikom sastavljanja takve odredbe, kada primjenjuje iznimku predviđenu člankom 11. stavkom 4. Direktive 2003/109, treba poštovati druge zahtjeve prava Unije kao što su Direktiva 2000/43 i Povelja te pritom ne smije primijeniti nikakve diskriminirajuće kriterije.

30. Moguće je da Direktiva 2000/43 u ovom postupku nije primjenjiva, osobito zbog njezina članka 3. stavka 2. Međutim, prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev to ne znači nužno da nema ni diskriminacije zabranjene Poveljom. U tom pogledu Sud koji je uputio zahtjev primjećuje da Povelja ne sadržava iznimku sličnu onoj iz članka 3. stavka 2. Direktive 2000/43. Sud koji je uputio zahtjev smatra da bi članak 6. stavci 9. i 11. oöWFG-a mogli biti u suprotnosti s pravom Unije zbog kršenja Povelje.

31. Prema mišljenju Ausschuss für Wohnbau, Baurecht und Naturschutza (Odbor za stanogradnju, građevinsko pravo i zaštitu okoliša, Austrija, u daljnjem tekstu: Odbor) Landtaga (parlament savezne zemlje) savezne zemlje Gornje Austrije, potpora za stanovanje nije osnovni oblik socijalne pomoći u smislu članka 11. stavka 4. Direktive 2003/109. Zahtjevi utvrđeni Direktivom 2003/109 koji se odnose na osnovne oblike pomoći obuhvaćeni su oöBMSG-om. Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, Odbor je namjeravao iskoristiti iznimku predviđenu člankom 11. stavkom 4. Direktive 2003/109. Međutim, iako državljani trećih zemalja s dugotrajnim boravkom nisu bili općenito isključeni iz prava na potporu za stanovanje, njima su se postavljali dodatni uvjeti. Sud koji je uputio zahtjev, međutim, nije vezan tumačenjem članka 11. stavka 4. Direktive 2003/109 koje je dao Odbor.

32. Sud koji je uputio zahtjev smatra da primjena načela navedenih u presudi od 24. travnja 2012., Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233), i članka 34. Povelje na propise Gornje Austrije u području potpore za stanovanje nije jasna. Cilj potpore za stanovanje jest sprječavanje prekomjernih opterećenja uzrokovanih troškovima stanovanja. Kad je riječ o iznosu i uvjetima za odobravanje te potpore, riječ je o subvenciji troškova stanovanja koja ovisi, među ostalim, o prihodima, broju članova kućanstva i veličini stambenog prostora te koja može iznositi najviše 300 eura. Potpora za stanovanje nije osmišljena na način da u potpunosti pokriva troškove stanovanja primatelja naknade, nego da u pravilu pokrije dio troškova stanovanja kako osobe s niskim prihodima ne bi morale trošiti preveliki dio svojih prihoda na prikladan stambeni prostor.

33. Međutim, zajamčena minimalna životna sredstva u skladu s oöBMSG-om općenito bi morala omogućiti osobama koje su socijalno ugrožene da ostvare pravo na dostojan život, uključujući pokriće njihovih stambenih potreba. Osiguravanje zajamčenih minimalnih životnih sredstava podliježe znatno strožim uvjetima od potpore za stanovanje, te se može odobriti osobama koje uopće nemaju prihode ili ostvaruju vrlo niske prihode. U određenim slučajevima moguće je primati i potporu za stanovanje i zajamčena minimalna životna sredstva (kada je to primjenjivo, postoji mogućnost djelomičnog poravnanja tih dviju potpora). Međutim, ciljne skupine tih dvaju oblika socijalnih davanja nisu iste.

34. S obzirom na taj regulatorni okvir, sud koji je uputio zahtjev pita mogu li se (i, ako je to slučaj, pod kojim dodatnim uvjetima) samo davanja obuhvaćena oöBMSG-om smatrati osnovnim oblikom pomoći u smislu članka 11. stavka 4. Direktive 2003/109 ili se i potpora za stanovanje koja se isplaćuje na temelju oöWFG-a u tu svrhu može smatrati osnovnim oblikom pomoći s obzirom na to da je njezin cilj nadoknaditi prekomjerno opterećenje troškovima stanovanja. To je tako unatoč činjenici da se za stjecanje te potpore, za razliku od zajamčenih minimalnih životnih sredstava, ne zahtijeva da je korisnik socijalno ugrožen.

35. Kad je riječ o diskriminaciji na temelju „rasnog ili etničkog podrijetla" u smislu Direktive 2000/43, sud koji je uputio zahtjev ističe da je Direktiva 2000/43 prenesena oöADG-om. Sud smatra da razlika u postupanju na temelju kriterija statusa državljanina treće zemlje u načelu nije obuhvaćena područjem primjene te direktive zbog članka 3. stavka 2. Direktive 2000/43[9]. Međutim, postavlja se pitanje može li unatoč tomu, pod određenim uvjetima, upućivanje na državljanstvo predstavljati neizravnu diskriminaciju na temelju etničkog podrijetla.

36. U ovom slučaju sud koji je uputio zahtjev zanima članak 6. stavci 9. i 11. oöWFG-a. Naime, tim odredbama ne samo da se uvodi razlika na temelju državljanstva državljanina treće zemlje, nego su one i povezane sa zahtjevom imanja određene razine znanja njemačkog jezika koje se može dokazati samo na određene, jasno utvrđene, načine.

37. Ako se smatra da članak 6. stavci 9. i 11. oöWFG-a predstavljaju neizravnu ili „prikrivenu" diskriminaciju, sud koji je uputio zahtjev smatra da bi bilo potrebno ispitati objektivnu opravdanost te odredbe u smislu članka 2. stavka 2. točke (b) Direktive 2000/43.

9 Presude od 24. travnja 2012., Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233, t. 48. do 50.) i od 6. travnja 2017., Jyske Finans (C-668/15, EU:C:2017:278)

38. Usto, ako Sud ocijeni da se Direktiva 2000/43, osobito zbog njezina članka 3. stavka 2., ne primjenjuje na situaciju iz glavnog postupka, sud koji je uputio zahtjev pita treba li pravilo iz članka 6. stavaka 9. i 11. oöWFG-a razmotriti s obzirom na Povelju. Člankom 51. stavkom 1. Povelje određuje se da se ona mora uzeti u obzir kada države članice provode pravo Unije. Sud koji je uputio zahtjev smatra da se odredba poput članka 6. stavaka 9. i 11. oöWFG-a može primijeniti samo ako se pritom vodi računa o odredbama Povelje. Povelja se može primijeniti, među ostalim, i zbog toga što postoje načela prava Unije kojima se određuje kada državljanima trećih zemalja s dugotrajnim boravkom treba odobriti socijalna davanja, a predmetne odredbe nacionalnog zakonodavstva iz glavnog postupka mogu se smatrati provedbom tih načela.

39. Člankom 21. Povelje određuje se, među ostalim, zabrana svake diskriminacije na temelju etničkog podrijetla. Svako ograničenje pri ostvarivanju prava i sloboda priznatih Poveljom mora biti predviđeno zakonom te se njime mora poštovati bit tih prava i sloboda. Podložno načelu proporcionalnosti, ograničenja su moguća samo ako su potrebna i ako zaista odgovaraju ciljevima od općeg interesa koje priznaje Unija ili potrebi zaštite prava i sloboda drugih osoba [10].

40. U tim okolnostima Landesgericht Linz (Zemaljski sud u Linzu) odlučio je prekinuti postupak i Sudu uputiti sljedeća prethodna pitanja:

„1. Treba li članak 11. [Direktive 2003/109] tumačiti na način da mu se protivi nacionalno zakonodavstvo poput onog iz članka 6. stavaka 9. i 11. oöWFG-a u skladu s kojim građani Unije, državljani države članice EGP-a i članovi obitelji u smislu [Direktive 2004/38] ostvaruju pravo na socijalno davanje u obliku potpore za stanovanje, a da ne moraju dokazati znanje jezika, dok se od državljana trećih zemalja s dugotrajnim boravkom u smislu [Direktive 2003/109] zahtijeva da na određeni način dokažu osnovno znanje njemačkog jezika, ako je cilj te potpore za stanovanje smanjiti pretjerana opterećenja uzrokovana troškovima stanovanja, dok se egzistencijalni minimum (uključujući potrebe stanovanja) osobama koje su socijalno ugrožene osigurava i putem jednog drugog socijalnog davanja (osiguranje minimalnih životnih sredstava u skladu s [oöBMSG-om]?

2. Treba li zabranu ‚izravne ili neizravne diskriminacije' na temelju ‚rasnog ili etničkog podrijetla' u skladu s člankom 2. [Direktive 2000/43] tumačiti na način da joj se protivi nacionalno zakonodavstvo poput onog iz članka 6. stavaka 9. i 11. oöWFG-a u skladu s kojim građani Unije, državljani države članice EGP-a i članovi obitelji u smislu [Direktive 2004/38] ostvaruju pravo na socijalno davanje (potpora za stanovanje u skladu s oöWFG-om), a da ne moraju dokazati znanje jezika, dok se zahtijeva da državljani trećih zemalja (uključujući državljane trećih zemalja s dugotrajnim boravkom u smislu [Direktive 2003/109]) na određeni način dokažu osnovno znanje njemačkog jezika?

U slučaju negativnog odgovora na drugo prethodno pitanje:

3. Treba li zabranu diskriminacije na temelju etničkog podrijetla u skladu s člankom 21. Povelje Europske unije o temeljnim pravima tumačiti na način da joj se protivi nacionalno zakonodavstvo poput onog iz članka 6. stavaka 9. i 11. oöWFG-a u skladu s kojim građani Unije, državljani države članice EGP-a i članovi obitelji u smislu Direktive 2004/38/EZ ostvaruju pravo na socijalno davanje (potpora za stanovanje u skladu s oöWFG-om) u smislu Direktive 2004/38/EZ, a da ne moraju dokazati znanje jezika, dok se zahtijeva da državljani trećih zemalja (uključujući državljane trećih zemalja s dugotrajnim boravkom u smislu Direktive 2003/109/EZ) na određeni način dokažu osnovno znanje njemačkog jezika?

IV. Postupak pred Sudom

41. Pisana očitovanja podnijeli su tužitelj (osoba KV), tuženik (Land Oberösterreich) i Komisija.

10 Vidjeti članak 52. stavak 1. Povelje.

42. U skladu sa zahtjevom Suda, ovo će se mišljenje usredotočiti na prvo pitanje koje je postavio sud koji je uputio zahtjev.

V. Analiza

A. Uvodne napomene

43. Člankom 11. stavkom 1. točkom (d) Direktive 2003/109 državama članicama se nalaže da osiguraju da državljani trećih zemalja s dugotrajnim boravkom uživaju jednako postupanje kao i državljani s obzirom na socijalnu sigurnost, socijalnu pomoć i socijalnu zaštitu kako je definirano nacionalnim zakonodavstvom. Člankom 11. stavkom 4. te direktive predviđeno je, međutim, da države članice mogu ograničiti jednako postupanje u pogledu socijalne pomoći i socijalne zaštite na „osnovne oblike pomoći” [11]. Ipak smatram da je šteta to što zakonodavac Unije nije nastojao osigurati daljnje smjernice o ovom pitanju. Oni koji ovise o socijalnoj pomoći i raznim socijalnim davanjima koja osiguravaju države članice mogu gotovo sve takve isplate smatrati „osnovnima”. S tog je stajališta teško praviti razliku među plaćanjima te vrste.

44. Međutim, prema ustaljenoj sudskoj praksi Direktiva 2003/109 propisuje pravo na jednako postupanje, što predstavlja opće pravilo, te utvrđuje odstupanja od tog prava koja mogu uvesti države članice, a koja treba tumačiti usko. Stoga se na ta odstupanja može pozivati samo ako su tijela dotične države članice koja su nadležna za provedbu te direktive jasno navela da se njima namjeravaju koristiti [12].

45. Iz zahtjeva za prethodnu odluku jasno proizlazi da je podnositelj zahtjeva „državljanin treće zemlje s dugotrajnim boravkom” u skladu s pojmovima određenima Direktivom 2003/109. S obzirom na svoj status, tužitelj stoga u načelu ima pravo pozivati se, na temelju članka 11. stavka 1. točke (d) te direktive, na jednako postupanje kao i prema, među ostalim, državljanima dotične države članice (Austrija) u pogledu socijalne sigurnosti, socijalne pomoći i socijalne zaštite.

46. U glavnom postupku tužitelj ističe da ima pravo na ostvarivanje socijalnog davanja u obliku potpore za stanovanje. Iako se, prema mojem mišljenju, u zahtjevu za prethodnu odluku zasigurno implicira da je predmetno davanje u obliku potpore za stanovanje [13] obuhvaćeno područjem primjene članka 11. stavka 1. točke (d) Direktive 2003/109 [14], u konačnici je na sudu koji je uputio zahtjev da to

11 Člankom 11. stavkom 4. Direktive 2003/109 ne dopušta se državama članicama odstupanje od načela jednakog postupanja kada je riječ o davanjima socijalnog osiguranja kako je definirano nacionalnim zakonodavstvom. Presuda od 24. travnja 2012., Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233, t. 83.).

12 Vidjeti presudu od 25. studenoga 2020., VR (Obiteljska davanja za osobe s dugotrajnim boravkom) (C-303/19, EU:C:2020:958, t. 21. do 23. i navedenu sudsku praksu).

13 U dijelu C svojeg zahtjeva za prethodnu odluku sud koji je uputio zahtjev navodi da potpora za stanovanje odobrena pod uvjetima predviđenima oöWFG-om predstavlja socijalno davanje. Čini se da se, u skladu s člankom 23. oöWFG-a, potpora za stanovanje isplaćuje, među ostalim, glavnom najmoprimcu ili vlasniku stambenog objekta.

14 To osobito proizlazi iz upućivanja suda koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku na iznimku iz članka 11. stavka 1. točke (d) Direktive 2003/109, sadržanu u njezinu članku 11. stavku 4. Potonja odredba ne bi bila relevantna ako davanje odobreno na temelju oöWFG-a ne bi predstavljalo socijalnu pomoć ili socijalnu zaštitu u skladu s člankom 11. stavkom 1. točkom (d) Direktive 2003/109. Nadalje, tuženik u svojim očitovanjima podnesenima Sudu ne osporava izričito da davanje odobreno na temelju oöWFG-a predstavlja socijalnu pomoć ili socijalnu zaštitu na način predviđen člankom 11. stavkom 1. točkom (d) Direktive 2003/109, već naprotiv ističe da to davanje nije osnovni oblik pomoći u skladu s tom direktivom. U konačnici je to pitanje o kojemu mora odlučiti sud koji je uputio zahtjev.

odredi, uzimajući u obzir nepostojanje samostalne i ujednačene definicije u pravu Unije pojmova „socijalno osiguranje", „socijalna pomoć" i „socijalna zaštita"[15], što se osobito potvrđuje upućivanjem na nacionalno pravo i u članku 11. stavku 1. točki (d) Direktive 2003/109 i u članku 34. stavku 3. Povelje[16].

47. Unatoč nepostojanju samostalne i ujednačene definicije takvih pojmova u pravu Unije, države članice ipak ne mogu dovesti u pitanje djelotvornost Direktive 2003/109 kada primjenjuju načelo jednakog postupanja predviđeno člankom 11. stavkom 1. točkom (d) te direktive[17].

48. Nadalje, prilikom određivanja mjera socijalne sigurnosti, socijalne pomoći i socijalne zaštite koje su definirane njihovim nacionalnim pravom i podliježu načelu jednakog postupanja iz članka 11. stavka 1. točke (d) Direktive 2003/109, države članice provode pravo Unije na temelju članka 51. stavka 1. Povelje i moraju poštovati prava i načela predviđena Poveljom, uključujući ona iz njezina članka 34.[18].

49. Iz zahtjeva za prethodnu odluku jasno proizlazi da državljani trećih zemalja s dugotrajnim boravkom općenito nisu bili isključeni iz prava na potporu za stanovanje u skladu s oöWFG-om, nego su se na njih primjenjivali neki dodatni uvjeti. Stoga se, kad je riječ o tom davanju, prema državljanima trećih zemalja s dugotrajnim boravkom postupalo različito u odnosu na državljane Austrije, Unije i država članica EGP-a[19]. Takvo nejednako postupanje bilo bi u suprotnosti s odredbama članka 11. Direktive 2003/109 ako potpora za stanovanje koja se odobrava na temelju oöWFG-a predstavlja osnovni oblik pomoći u skladu s člankom 11. stavkom 4. te direktive. Predlažem da se sada razmotri predstavlja li takva potpora za stanovanje osnovni oblik pomoći u tu svrhu.

B. Pojam „osnovni oblik pomoći" u skladu s člankom 11. stavkom 4. Direktive 2003/109

50. Svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u svojem zahtjevu za prethodnu odluku usredotočio se na pojam „osnovni oblik pomoći" u skladu s člankom 11. stavkom 4. Direktive 2003/109. U vezi s time taj je sud istaknuo da, prema mišljenju Odbora[20], davanje koje se odobrava u skladu s oöWFG-om *ne* predstavlja osnovni oblik socijalne pomoći u skladu s člankom 11. stavkom 4. Direktive 2003/109 i da su osnovni oblici pomoći obuhvaćeni oöBMSG-om. Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, taj je Odbor tako izrazio namjeru Parlamenta savezne zemlje Gornje Austrije da primijeni iznimku iz članka 11. stavka 4. Direktive 2003/109.

15 Prema ustaljenoj sudskoj praksi pravo Unije ne ograničava ovlast država članica da organiziraju svoje sustave socijalne sigurnosti. U nedostatku usklađenosti na razini Unije, svaka država članica treba utvrditi uvjete prema kojima se odobravaju davanja iz sustava socijalne sigurnosti, kao i iznos takvih davanja te razdoblje na koje se odobravaju. Međutim, prilikom korištenja takvom ovlasti države članice moraju postupati u skladu s pravom Unije. Presuda od 25. studenoga 2020., VR (Obiteljska davanja za osobe s dugotrajnim boravkom) (C-303/19, EU:C:2020:958, t. 20. i navedena sudska praksa). Vidjeti također presudu od 24. travnja 2012., Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233, t. 77. i 78.), u kojoj je Sud, među ostalim, naveo da je, u nedostatku samostalne i ujednačene definicije pojmova socijalne sigurnosti, socijalne pomoći i socijalne zaštite u pravu Unije, zakonodavac Unije želio poštovati razlike među državama članicama u pogledu značenja i točnog dosega predmetnih pojmova.

16 U točki 81. presude od 24. travnja 2012., Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233), Sud je utvrdio da je, s obzirom na to da i članak 11. stavak 1. točka (d) Direktive 2003/109 i članak 34. stavak 3. Povelje upućuju na nacionalno pravo, na sudu koji je uputio zahtjev da, uzimajući u obzir cilj integracije koji se nastoji postići tom direktivom, ocijeni je li određeno davanje obuhvaćeno jednom od kategorija iz članka 11. stavka 1. točke (d). U skladu s člankom 34. stavkom 3. Povelje, s ciljem borbe protiv socijalne isključenosti i siromaštva, Unija „priznaje i poštuje pravo na socijalnu pomoć i pomoć u vezi sa stanovanjem kako bi se osigurao dostojan život svima koji nemaju dovoljno sredstava, u skladu s pravilima utvrđenima pravom Unije te nacionalnim zakonodavstvima i praksom".

17 Vidjeti presudu od 24. travnja 2012., Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233, t. 78.).

18 Presuda od 24. travnja 2012., Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233, t. 79. i 80.). Uvodnom izjavom 3. Direktive 2003/109 određuje se da „[o]va direktiva poštuje temeljna prava i sukladna je načelima priznatima posebno u Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda te Povelji Europske unije o temeljnim pravima".

19 Sud koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku navodi da je zakonom o izmjenama i dopunama oöWFG-a iz 2013. predviđeno, među ostalim, da državljani trećih zemalja moraju ispunjavati određene zahtjeve u pogledu minimalnog dohotka u posljednjih pet godina; taj se zahtjev nije odnosio na austrijske državljane odnosno osobe koje se smatra s njima izjednačenima. Sud koji je uputio zahtjev nije objasnio cilj tog dodatnog uvjeta u pogledu državljana trećih zemalja. Usto, taj sud s tim u vezi Sudu nije postavio pitanje, možda zato što se čini da ga podnositelj zahtjeva u svakom slučaju ispunjava. Pitanja se odnose samo na dodatni zahtjev koji je nametnut državljanima trećih zemalja da dostave konkretan dokaz o osnovnom znanju njemačkoga jezika.

20 Vidjeti točku 31. ovog mišljenja.

51. Iz zahtjeva za prethodnu odluku jasno proizlazi da sud koji je uputio zahtjev smatra da su zajamčena minimalna životna sredstva predviđena oöBMSG-om osnovni oblik pomoći jer se njima jamče minimalna davanja kako bi se socijalno ugroženim osobama omogućilo da vode dostojan život, uključujući zadovoljenje njihovih stambenih potreba. Međutim, sud koji je uputio zahtjev nije siguran može li davanje koje se odobrava u skladu s oöWFG-om ipak predstavljati osnovni oblik pomoći.

52. U točkama 90. do 92. presude od 24. travnja 2012., Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233), Sud je istaknuo da se značenje i doseg pojma „osnovni oblik pomoći" iz članka 11. stavka 4. Direktive 2003/109 mora tražiti uzimajući u obzir kontekst tog članka i cilj koji se želi postići tom direktivom, odnosno integraciju državljana trećih zemalja koji zakonito i dugotrajno borave u državama članicama [21]. U skladu s člankom 11. stavkom 4. Direktive 2003/109 države članice mogu ograničiti jednako postupanje prema državljanima trećih zemalja sa zakonitim i dugotrajnim boravkom *„uz iznimku davanja iz sustava socijalne pomoći ili sustava socijalne zaštite koja pružaju javna tijela na nacionalnoj, regionalnoj ili lokalnoj razini, a koja pojedincima omogućuju da zadovolje svoje osnovne potrebe, poput potreba za hranom, smještajem i zdravljem"* [22]. U točki 92. te presude Sud je podsjetio da, u skladu s člankom 34. Povelje, Unija priznaje i poštuje pravo na socijalnu pomoć i pomoć u vezi sa stanovanjem kako bi se osigurao dostojan život svima koji nemaju dovoljno sredstava. Ako određeno davanje ispunjava svrhu iz članka 34. Povelje, ne može se smatrati, s obzirom na pravo Unije, da nije dio osnovnih oblika pomoći u skladu s člankom 11. stavkom 4. Direktive 2003/109. U skladu s tim Sud je presudio da je na sudu koji je uputio zahtjev da donese potrebne zaključke uzimajući u obzir cilj tog davanja, iznos, uvjete odobravanja i mjesto tog davanja u nacionalnom ili regionalnom sustavu socijalne pomoći.

53. S obzirom na navedene dijelove presude od 24. travnja 2012., Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233), jasno je da davanja koja omogućuju dostojan život osobama bez dovoljno sredstava za zadovoljenje njihovih stambenih potreba predstavljaju osnovni oblik pomoći u smislu članka 11. stavka 4. Direktive 2003/109.

54. Prema mojem mišljenju, najprije treba istaknuti da države članice ili regije mogu odobravati različite oblike takve osnovne pomoći prilagođene posebnim potrebama pojedinaca ili ovisno o njihovoj financijskoj i obiteljskoj situaciji. To je upravo tako u složenom području pomoći za stanovanje i smještaj u kojem zakonodavac može smatrati da je potreban raspon različitih mjera [23].

55. Iako je komparativna studija različitih socijalnih davanja koja država članica odobrava u području stanovanja i smještaja važna i služi kao pomoć u otkrivanju prirode i opsega tih davanja i njihova mjesta unutar regionalnog/nacionalnog sustava socijalne pomoći, smatram da je u ovom postupku potrebno usredotočiti se na prirodu davanja koje se odobrava u skladu s oöWFG-om i, među ostalim, na ciljeve koji se nastoje postići tim davanjem i uvjetima za njegovo odobravanje [24].

21 Vidjeti također presudu od 14. ožujka 2019., Y. Z. i dr. (Prijevara u spajanju obitelji) (C-557/17, EU:C:2019:203, t. 63.), u kojoj je Sud naveo da iz uvodnih izjava 2., 4., 6. i 12. Direktive 2003/109 proizlazi da joj je glavna svrha osigurati integraciju državljanima trećih zemalja koji su zakonito stekli dugotrajno boravište u državama članicama te, u tu svrhu, uskladiti prava tih državljana s onima koja uživaju građani Unije, među ostalim uvođenjem jednakog postupanja prema njima u širokom rasponu gospodarskih i socijalnih područja. Stoga status osobe s dugotrajnim boravkom omogućuje osobi koja ima taj status da se prema njoj jednako postupa u područjima iz članka 11. Direktive 2003/109, pod uvjetima predviđenima tim člankom.

22 Presuda od 24. travnja 2012., Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233, t. 91.). Moje isticanje

23 Kao što je to istaknula Komisija u svojim očitovanjima, u državi članici mogu istodobno postojati različite pomoći za stanovanje kojima se ostvaruju slični ciljevi.

24 Tuženik je u svojim očitovanjima naveo da potpora za stanovanje koja se odobrava u skladu s oöWFG-om načelno ovisi o postojanju sredstava koja prelaze prag minimalne zaposlenosti. Kao mjera potpore, potpora za stanovanje uglavnom je namijenjena osobama koje imaju poteškoća u ispunjavanju svojih potreba, ali koje načelno žive od svojih prihoda. U tom pogledu ističem da je tužitelj u svojim očitovanjima naveo da nema pravo na naknadu koja se odobrava u skladu s oöBMSG-om jer su njegovi prihodi previsoki. Riječ je o činjeničnim pitanjima koja treba provjeriti sud koji je uputio zahtjev.

56. Sama činjenica da se oöBMSG-om, kojim se odobrava potpora za stanovanje osobama bez prihoda ili s vrlo niskim prihodom, uspostavlja osnovni oblik pomoći i da on ima za cilj zaštitu najpotrebitijih ne znači sama po sebi da pomoći za stanovanje odobrene u skladu s oöWFG-om ne bi također trebale biti osnovni oblik pomoći čija je svrha osigurati dostojan život korisnicima u skladu s člankom 11. stavkom 4. Direktive 2003/109 i, u biti, s člankom 34. stavkom 3. Povelje.

57. Sud koji je uputio zahtjev pojasnio je da je cilj potpore za stanovanje odobrene u skladu s oöWFG-om izbjeći pretjerana opterećenja za pojedince s niskim prihodima zbog troškova stanovanja. Zato davanje uobičajeno pokriva dio [25] troškova stanovanja kako bi se izbjeglo da te osobe moraju trošiti prevelik dio svojih prihoda na prikladan stambeni prostor. Stoga se čini da iz objašnjenja koja su dali sud koji je uputio zahtjev, tužitelj i tuženik, proizlazi da, pod uvjetom da to provjeri taj sud, potpora za stanovanje koja se odobrava u skladu s oöWFG-om (što, među ostalim, znači da je utemeljena na provjeri materijalnog stanja) ovisi o broju članova kućanstva i veličini stambenog objekta te je ograničena na najviše 300 eura. Njezin cilj nije, dakle, da sama po sebi osigura osobama najnižu razinu životnih potreba (uključujući njihove stambene potrebe), već da kućanstvima s niskim prihodima osigura pristup prikladnom stambenom prostoru tako da učini taj pristup dostižni(ji)m. Naime, čini se da bi se davanje koje se odobrava u skladu s oöWFG-om u određenim posebnim okolnostima moglo odobriti, barem djelomično, uz ono koje se odobrava u skladu s oöBMSG-om.

58. Stoga se čini da davanje koje se odobrava u skladu s oöWFG-om, a koje je osmišljeno kako bi se osiguralo da pojedinci i kućanstva s niskim prihodima ne troše prevelik dio svojih prihoda za prikladan stambeni prostor, pod uvjetom da to provjeri sud koji je uputio zahtjev, ima za cilj jamčiti korisnicima dostojan život na način da im osigurava bolji pristup, ne samo prikladnom stambenom prostoru, koji si inače ne bi mogli priuštiti, već i drugim osnovnim potrebama poput hrane i odjeće koje bi u protivnom mogle biti dovedene u pitanje kada bi veći dio svojih prihoda morali potrošiti na stambeni prostor. Također pod uvjetom da sud koji je uputio zahtjev to provjeri, čini se da je davanje koje se odobrava u skladu s oöWFG-om obuhvaćeno odredbama članka 34. stavka 3. Povelje kao davanje namijenjeno „borbi protiv socijalne isključenosti i siromaštva” kako bi se zajamčio dostojan život osobama koje nemaju dovoljno sredstava.

59. U tim okolnostima smatram da je pravo državljana trećih zemalja s dugotrajnim boravkom u državi članici na pristup, pod jednakim uvjetima s, među ostalim, državljanima te države članice, prikladnom stambenom prostoru koji si inače ne bi mogli priuštiti, a da pritom ne žrtvuju druge osnovne potrebe, ključno kako bi se osigurala trajna gospodarska i socijalna integracija tih državljana trećih zemalja. Budući da je davanje u skladu s oöWFG-om osmišljeno imajući u vidu taj cilj, ono se stoga mora smatrati osnovnim oblikom pomoći u skladu s člankom 11. stavkom 4. Direktive 2003/109 [26].

C. Zahtjev za posebnu vrstu dokaza o osnovnom znanju njemačkog jezika

60. Međutim, u slučaju da Sud smatra da davanje koje se odobrava u skladu s oöWFG-om nije osnovni oblik pomoći u skladu s člankom 11. stavkom 4. Direktive 2003/109, postavilo bi se pitanje može li država članica, umjesto da državljanima trećih zemalja s dugotrajnim boravkom onemogući pristup tom davanju, uvjetovati njihov pristup tom davanju pružanjem određene vrste dokaza o osnovnom znanju jezika te države članice, u ovom slučaju njemačkog.

25 Pomoć za stanovanje koja se odobrava u skladu s oöWFG-om ograničena je na 300 eura mjesečno. Suprotno tomu, sud koji je uputio zahtjev naveo je da davanje koje se odobrava u skladu s oöBMSG-om može po osobi iznositi 921,30 euro mjesečno.

26 U točki 32. presude od 4. lipnja 2015., P. i S. (C-579/13, EU:C:2015:369), Sud je istaknuo važnost koju zakonodavac Unije pridaje integracijskim mjerama, što je, među ostalim, vidljivo iz uvodne izjave 4. Direktive 2003/109, u kojoj je navedeno da je integracija državljana trećih zemalja koji imaju dugotrajni boravak u državama članicama ključni element promicanja ekonomske i socijalne kohezije, temeljnog cilja Unije koji je naveden u Ugovoru.

61. Prilikom razmatranja tog pitanja najprije treba utvrditi provodi li država članica, kada primjenjuje odstupanje iz članka 11. stavka 4. Direktive 2003/109, pravo Unije i mora li stoga poštovati, konkretno, Povelju i opća načela prava Unije kao što je to načelo proporcionalnosti.

62. Odnosno, drugim riječima, kada se država članica koristi mogućnošću iz članka 11. stavka 4. Direktive 2003/109 da, kad je riječ o određenim neosnovnim oblicima pomoći, odstupi od načela jednakog postupanja, utvrđenog u skladu s člankom 11. stavkom 1. točkom (d) te direktive, provodi li ona pravo Unije i, u slučaju potvrdnog odgovora, u kojoj mjeri ta država članica može slobodno odrediti kriterije za pristup takvim davanjima?

63. Naime, iz ustaljene sudske prakse proizlazi da se temeljna prava zajamčena pravnim poretkom Unije primjenjuju na sve situacije uređene pravom Unije[27], ali ne i izvan tih situacija[28]. Stoga, primjenjivost prava Unije podrazumijeva primjenjivost temeljnih prava zajamčenih, među ostalim, Poveljom[29].

1. Primjenjivost Povelje i općih načela prava Unije na nacionalno zakonodavstvo kojim se provodi odstupanje predviđeno člankom 11. stavkom 4. Direktive 2003/109

64. Kada se odredbama prava Unije u određenom području ne uređuje neki aspekt i državama članicama ne nalaže nikakva posebna obveza u pogledu određene situacije, nacionalni propis koji država članica donese u vezi s tim aspektom nalazi se izvan područja primjene Povelje te se predmetna situacija ne može ocijeniti s obzirom na njezine odredbe. Stoga, kada se pravom Unije izričito omogućuje državama članicama donošenje mjera kojima se odobravaju uvjeti povoljniji od onih predviđenih pravom Unije, te su mjere obuhvaćene izvršavanjem zadržane nadležnosti država članica, a nisu uređene pravom Unije niti ulaze u njegovo područje primjene[30].

65. Primjer takve situacije je članak 13. Direktive 2003/109 naslovljen „Povoljnije nacionalne odredbe" kojim se državama članicama omogućuje da državljanima trećih zemalja izdaju boravišne dozvole sa stalnim ili neograničenim rokom važenja pod povoljnijim uvjetima od onih predviđenih istom direktivom[31]. U presudi od 17. srpnja 2014., Tahir (C-469/13, EU:C:2014:2094, t. 43.), Sud je istaknuo da boravišna dozvola država članica izdana pod povoljnijim uvjetima od onih propisanih pravom Unije ni u kojem slučaju nije boravišna dozvola EU-a za osobu s dugotrajnim boravkom u smislu Direktive 2003/109[32].

27 Za raniji zaključak o tom načelu, vidjeti presudu od 13. srpnja 1989., Wachauf (5/88, EU:C:1989:321, t. 17. i navedenu sudsku praksu). Vidjeti noviju presudu od 19. studenoga 2019., TSN i AKT (C-609/17 i C-610/17, EU:C:2019:981, t. 43.).

28 Vidjeti presudu od 6. ožujka 2014., Siragusa (C-206/13, EU:C:2014:126, t. 26. do 28.). Odredbe Povelje, u skladu s njezinim člankom 51. stavkom 1., odnose se na države članice samo kada provode pravo Unije. U skladu s člankom 51. stavkom 2. Poveljom se ne proširuje područje primjene prava Unije izvan ovlasti Unije te se „ne uspostavlja nova ovlast ni zadaća za Uniju niti se mijenjaju ovlasti i zadaće kako su utvrđene Ugovorima". Presuda od 15. studenoga 2011., Dereci i dr. (C-256/11, EU:C:2011:734, t. 71.).

29 Presuda od 30. travnja 2014., Pfleger i dr. (C-390/12, EU:C:2014:281, t. 34.)

30 Vidjeti presudu od 19. studenoga 2019., TSN i AKT (C-609/17 i C-610/17, EU:C:2019:981, t. 52. do 54. i navedenu sudsku praksu).

31 Presuda od 17. srpnja 2014., Tahir (C-469/13, EU:C:2014:2094, t. 39.)

32 Vidjeti također članak 3. stavak 5. Direktive Vijeća 2003/86/EZ od 22. rujna 2003. o pravu na spajanje obitelji (SL 2003., L 251, str. 12.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 8., str. 70. i ispravci SL 2020., L 61, str. 33. i SL 2020., L 61, str. 32.), kojim se predviđa da države članice u području spajanja obitelji mogu usvojiti ili održati povoljnije uvjete od onih iz Direktive 2003/86 i presudu od 12. prosinca 2019., Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Spajanje obitelji – sestra izbjeglice) (C-519/18, EU:C:2019:1070, t. 43.).

66. Suprotno tomu, kada se zakonodavnim aktom Unije državama članicama daje sloboda izbora između više načina primjene ili diskrecijsko pravo, koje je sastavni dio sustava utvrđenog tim aktom, ili kada je takvim aktom dopušteno da države članice donose posebne mjere radi doprinošenja postizanju njegova cilja [33], Sud je istaknuo da u takvim okolnostima, kada države članice donesu nacionalno zakonodavstvo kojim se dopušta korištenje mogućnosti koja im je dodijeljena pravom Unije, one provode pravo Unije čineći time primjenjivima Povelju i načelo proporcionalnosti [34].

67. Člankom 11. stavkom 4. Direktive 2003/109 državama članicama dopušteno je da se izuzmu odnosno odstupe od obveze koja bi inače bila primjenjiva na temelju članka 11. stavka 1. točke (d) te direktive. Takvo odstupanje, koje je posebno predviđeno ili osmišljeno u pravu Unije, zato je sâmo po sebi uređeno pravom Unije. Stoga, kada se država članica poziva na odstupanje iz članka 11. stavka 4. Direktive 2003/109, ona provodi pravo Unije. Ona dakle mora poštovati Povelju i opća načela priznata pravnim poretkom Unije [35].

68. U tom je pogledu Sud u više navrata istaknuo da, kad se država članica radi opravdavanja propisa koji predstavljaju prepreku izvršavanju temeljne slobode poziva na odstupanje od temeljne slobode predviđeno Ugovorom ili na važne razloge u općem interesu [36], to opravdanje koje je predviđeno pravom Unije mora se tumačiti u svjetlu općih načela prava Unije, a osobito temeljnih prava zajamčenih Poveljom [37]. Slijedom toga, na nacionalne pravne propise o kojima je riječ predviđene iznimke mogu se primijeniti samo ako su oni u skladu s temeljnim pravima čije poštovanje osigurava Sud [38].

69. Kada je riječ o odstupanjima sadržanima u zakonodavstvu Unije, Sud je u presudi od 27. lipnja 2006., Parlament/Vijeće (C-540/03, EU:C:2006:429), ispitivao poštuje li niz posebnih odstupanja iz Direktive 2003/86 temeljna prava. Nakon što je analizirao njihov sadržaj i doseg, Sud je utvrdio da odstupanja predviđena predmetnom direktivom ne ovlašćuju države članice, izričito ili prešutno, da

33 Vidjeti presudu od 19. studenoga 2019., TSN i AKT (C-609/17 i C-610/17, EU:C:2019:981, t. 50. i navedenu sudsku praksu). Vidjeti također presudu od 12. prosinca 2019., Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Spajanje obitelji – sestra izbjeglice) (C-519/18, EU:C:2019:1070, t. 39. do 41. i 58. do 61.)

34 Presuda od 12. prosinca 2019., Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Spajanje obitelji – sestra izbjeglice) (C-519/18, EU:C:2019:1070, t. 61. i 67.). Vidjeti, osobito, presudu od 4. ožujka 2010., Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117, t. 41. do 44.). U potonjem predmetu Sud je presudio da mogućnost države članice da, na temelju članka 7. stavka 1. točke (c) Direktive 2003/86, nametne strože uvjete osobi koja podnosi zahtjev za spajanje obitelji time što joj nalaže da podnese dokaz da sponzor ima određena sredstva treba tumačiti s obzirom na temeljna prava i, konkretnije, s obzirom na pravo na poštovanje obiteljskog života koje je, među ostalim, zajamčeno Poveljom.

35 Vidjeti po analogiji presudu od 12. prosinca 2019., Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Spajanje obitelji – sestra izbjeglice) (C-519/18, EU:C:2019:1070, t. 61. i 65. do 67.).

36 Kao što je slobodno pružanje usluga.

37 Presuda od 30. travnja 2014., Pfleger i dr. (C-390/12, EU:C:2014:281, t. 34. do 36.)

38 Presuda od 30. travnja 2014., Pfleger i dr. (C-390/12, EU:C:2014:281, t. 34. do 36.), važna je jer u bitnome nudi pojašnjenje da se odluka Suda iz presude od 18. lipnja 1991., ERT (C-260/89, EU:C:1991:254, t. 43.), primjenjuje u odnosu na Povelju nakon njezina stupanja na snagu 1. prosinca 2009. sa stupanjem na snagu Ugovora iz Lisabona. Vidjeti članak 6. stavak 1. UEU-a. Primjena od strane države članice iznimaka koje pravo Unije predviđa za opravdanje prepreke temeljnoj slobodi zajamčenoj Ugovorom predstavlja provedbu prava Unije u smislu članka 51. stavka 1. Povelje, a nacionalno zakonodavstvo kojim se ograničavaju temeljne slobode zajamčene Ugovorom može imati koristi od iznimaka predviđenih pravom Unije samo ako je to u skladu s temeljnim pravima. U točki 32. svojeg mišljenja u predmetu Ispas (C-298/16, EU:C:2017:650) nezavisni odvjetnik M. Bobek naveo je da će „[i]z funkcionalne perspektive, nacionalno tijelo vjerojatno djelovati u *barem* trima tipičnim scenarijima unutar područja primjene prava Unije. Prvi takav scenarij je kada nacionalno tijelo na predmet koji se pred njim vodi izravno primjenjuje izvor prava Unije, najčešće Uredbu (scenarij *izravne primjene*). Drugi je kada nacionalno tijelo primjenjuje nacionalni propis kojim se prenosi ili provodi mjera ili obveza iz prava Unije […] (scenarij *neizravne primjene*). Treći je kada se nacionalno tijelo nalazi u situaciji u kojoj nacionalno pravilo predstavlja odstupanje ili ograničenje dopušteno pravom Unije (scenarij *odstupanja*)”.

donesu provedbene odredbe koje su protivne temeljnim pravima. U točkama 104. i 105. te presude Sud je u biti utvrdio da iako Direktiva 2003/86 državama članicama ostavlja marginu prosudbe, ona je dovoljno široka da im omogući da primjenjuju pravila predviđena direktivom u skladu sa zahtjevima koji proizlaze iz zaštite temeljnih prava [39].

70. Prema mojem mišljenju, iz navedene sudske prakse proizlazi da, kada država članica donese zakonodavstvo na temelju odstupanja ili mogućnosti predviđenih Ugovorom ili zakonodavstvom Unije kao što je ona predviđena člankom 11. stavkom 4. Direktive 2003/109 [40], ta država članica provodi pravo Unije i stoga mora poštovati Povelju i opća načela prava Unije.

71. Odredbe Povelje ne mogu se tumačiti na način da se njima državama članicama uskraćuje margina prosudbe kojom raspolažu kad odluče provesti članak 11. stavak 4. Direktive 2003/109 [41]. Stoga je jasno da države članice mogu, u skladu s uvjetima iz članka 11. stavka 4. Direktive 2003/109, ograničiti jednako postupanje u pogledu socijalne pomoći i socijalne zaštite na osnovne oblike pomoći. Međutim, u slučaju da država članica donese manje ograničavajuće mjere, ona ipak mora poštovati Povelju.

72. Usto, kada se pozivaju na odstupanje predviđeno člankom 11. stavkom 4. Direktive 2003/109 države članice ne smiju primjenjivati nacionalna pravila kojima bi se moglo ugroziti ostvarivanje ciljeva te direktive i tako je lišiti njezina korisnog učinka [42].

2. Primjena na okolnosti iz glavnog postupka

73. Sud koji je uputio zahtjev izražava zabrinutost kad je riječ o članku 6. stavcima 9. i 11. oöWFG-a. Taj je sud istaknuo da je u skladu s pripremnim aktima zakona o izmjenama i dopunama oöWFG-a iz 2017. cilj članka 6. stavaka 9. i 11. oöWFG-a bio ograničiti pristup potporama za stanovanje državljanima trećih zemalja te je glavni argument u vezi sa zahtjevom koji se odnosi na znanje njemačkog jezika bio taj da je takvo znanje važan element integracije u društvo. Sud koji je uputio zahtjev dovodi u pitanje nužnost zahtjeva koji se odnosi na znanje jezika uz ostale uvjete propisane oöWFG-om s obzirom na to da državljani trećih zemalja ionako mogu primati potpore za stanovanje ako žive u Austriji dulje od pet godina i ako u pravilu rade već nekoliko godina. Osim toga, državljani trećih zemalja s dugotrajnim boravkom u smislu Direktive 2003/109 već su morali ispuniti različite uvjete u pogledu integracije propisane österreichisches Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetzom (austrijski Zakon o nastanu i boravku) kako bi stekli taj status [43]. Usto, sud koji je uputio zahtjev dvoji o tome zašto se znanje njemačkog jezika relativno osnovne razine može dokazati samo određenim, formalnim dokazima koji su predviđeni zakonom.

39 Vidjeti također presudu od 1. ožujka 2011., Association belge des Consommateurs Test-Achats i dr. (C-236/09, EU:C:2011:100, t. 31. i 32.), u kojoj je Sud presudio da je članak 5. stavak 2. Direktive Vijeća 2004/113/EZ od 13. prosinca 2004. o provedbi načela jednakog postupanja prema muškarcima i ženama u pristupu i nabavi robe, odnosno pružanju usluga (SL 2004., L 373, str. 37.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 1., str. 101.), kojim se određenim državama članicama omogućuje da bez vremenskog ograničenja zadrže iznimku ili odstupanje od pravila o jednakim premijama i davanjima, u suprotnosti s postizanjem cilja jednakog postupanja prema muškarcima i ženama, što je cilj Direktive 2004/113 i u suprotnosti s člancima 21. i 23. Povelje. U području autorskih prava, vidjeti presudu od 29. srpnja 2019., Spiegel Online (C-516/17, EU:C:2019:625, t. 59.). U točki 119. mišljenja 3/15 (Marakeški ugovor o pristupu objavljenim djelima) od 14. veljače 2017. (EU:C:2017:114) Sud je u biti naveo da, iako države članice u skladu s Direktivom 2001/29/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 22. svibnja 2001. o usklađivanju određenih aspekata autorskog i srodnih prava u informacijskom društvu (SL 2001., L 167, str. 10.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 17., svezak 1., str. 119.) imaju marginu prosudbe prilikom provedbe svoje mogućnosti da predvide iznimku ili ograničenje u korist određenih osoba, ta margina prosudbe proizlazi iz odluke zakonodavca Unije da državama članicama dâ tu mogućnost, unutar usklađenog pravnog okvira koji osigurava visoku i ujednačenu zaštitu prava reproduciranja, priopćavanja javnosti i distribucije, uspostavljenog Direktivom 2001/29.

40 Neovisno o tome je li ta mogućnost ili odstupanje za pojedince povoljna ili nepovoljna. Usporediti presudu od 21. prosinca 2011., N. S. i dr. (C-411/10 i C-493/10, EU:C:2011:865), s presudom od 4. ožujka 2010., Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117).

41 Vidjeti po analogiji presudu od 12. prosinca 2019., Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Spajanje obitelji – sestra izbjeglice) (C-519/18, EU:C:2019:1070, t. 65.).

42 Vidjeti u tom smislu presudu od 4. lipnja 2015., P i S (C-579/13, EU:C:2015:369, t. 45.)

43 Vidjeti također članak 5. stavak 2. Direktive 2003/109.

74. U skladu s načelom proporcionalnosti, koje je jedno od općih načela prava Unije, zakonitost takvih zahtjeva koji se odnose na znanje jezika uvjetovana je time da su prikladni i nužni za ostvarenje legitimnih ciljeva koji se žele postići, a kada postoji izbor između više prikladnih mjera, potrebno je odabrati onu koja je najmanje ograničavajuća, a nametnuta ograničenja ne smiju biti nerazmjerna ciljevima o kojima je riječ [44].

75. Glavni je cilj Direktive 2003/109 integracija državljana trećih zemalja koji su trajno nastanjeni u državi članici. Stjecanje znanja jezika države članice domaćina uvelike olakšava komunikaciju između državljana trećih zemalja i državljana odnosne države i, osim toga, potiče interakciju i razvoj društvenih odnosa među njima te čini manje otežanim pristup državljana trećih zemalja tržištu rada i strukovnoj izobrazbi [45].

76. Stoga se čini da iz zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi da je jedan od navedenih ciljeva reforme oöWFG-a iz 2017. promicanje društvene integracije. U takvim okolnostima nametanje zahtjeva koji se odnose na znanje jezika nije protivno i samo po sebi ne ugrožava ostvarenje ciljeva Direktive 2003/109, već, naprotiv, može doprinijeti njihovu ostvarenju [46]. Sud je doista, u presudi od 4. lipnja 2015., P. i S. (C-579/13, EU:C:2015:369), presudio da država članica načelno može nametnuti državljaninu treće zemlje s dugotrajnim boravkom obvezu polaganja ispita građanske integracije pod uvjetom da se provođenjem te obveze ne ugrožava ostvarenje ciljeva te direktive [47].

77. Stoga u tom kontekstu treba ispitati način provedbe zahtjeva koji se odnosi na znanje jezika.

78. Čini se, pod uvjetom da to provjeri sud koji je uputio zahtjev, da nepostojanje dokaza o zahtijevanoj razini znanja jezika dovodi do trenutačnog gubitka ukupnog iznosa predmetnog davanja. Predmetni iznos može iznositi do 300 eura mjesečno. Budući da je predmetna potpora za stanovanje dostupna samo pojedincima s niskim prihodima, izgubljeni iznos mogao bi biti značajan s obzirom na vrijeme koje bi moglo biti potrebno za ispunjenje tog zahtjeva. Kao što je to istaknuo tužitelj, gubitak predmetnih prihoda može dovesti do cilja koji je suprotan cilju koji se želi postići i spriječiti integraciju državljana trećih zemalja, dovodeći tako u opasnost ciljeve Direktive 2003/109. Cilj integracije mogao bi se u svakom slučaju postići manje ograničavajućim sredstvima, kao što su, primjerice, obustava pružanja potpore ili njezino postupno smanjenje sve dok se ne ispuni zahtjev koji se odnosi na znanje jezika. Stoga je očito da predmetna mjera nije u skladu s načelom proporcionalnosti.

79. Kada je riječ o samom zahtjevu koji se odnosi na znanje jezika, sud koji je uputio zahtjev istaknuo je da je zahtijevana razina – razina A2 Zajedničkog europskog referentnog okvira za jezike – „relativno niska” [48]. Stoga se, pod uvjetom da sud koji je uputio zahtjev to provjeri, taj zahtjev ne čini toliko teškim da bi predstavljao teško premostivu prepreku kojom bi se, u praksi [49], državljane trećih zemalja s dugotrajnim boravkom sprečavalo da steknu pravo na predmetnu potporu za stanovanje [50].

44 Vidjeti po analogiji presudu od 25. veljače 2010., Müller Fleisch (C-562/08, EU:C:2010:93, t. 43.).

45 Vidjeti u tom smislu presudu od 4. lipnja 2015., P i S (C-579/13, EU:C:2015:369, t. 46. i 47.). Vidjeti, u pogledu tumačenja Direktive 2003/86, presude od 9. srpnja 2015., K i A (C-153/14, EU:C:2015:453, t. 53.) i od 7. studenoga 2018., C i A (C-257/17, EU:C:2018:876, t. 55.).

46 Vidjeti u tom smislu presudu od 4. lipnja 2015., P i S (C-579/13, EU:C:2015:369, t. 48.). Treba napomenuti da tužitelj ne osporava da je poboljšanje društvene integracije neaustrijskih građana legitiman cilj i da znanje jezika može pridonijeti ostvarenju tog cilja. Međutim, tužitelj smatra da način koji je tuženik odabrao za postizanje tog cilja, posljedica kojeg bi bilo ukidanje ili odbijanje odobravanja predmetne potpore za stanovanje, nije ni prikladan ni nužan u tužiteljevu slučaju s obzirom na to da je neprekidno boravio u Austriji dulje od pet godina i da ima dozvolu za dugotrajni boravak.

47 Sud je u tom pogledu smatrao da pitanje je li status osobe s dugotrajnim boravkom stečen prije ili nakon propisivanja obveze polaganja ispita građanske integracije nije relevantno u tom pogledu.

48 Tuženik je izjavio da je predmetna razina znanja jezika toliko niska da se može steći u nekoliko tjedana, čak i bez predznanja njemačkog jezika i bez ikakva posebnog talenta za učenje jezika.

49 Tuženik je također naveo, pod uvjetom da to provjeri sud koji je uputio zahtjev, da postoje određene iznimke od zahtjeva za znanje jezika, kao što su, na primjer, zdravstveni razlozi.

50 Vidjeti po analogiji presudu od 7. studenoga 2018., C i A (C-257/17, EU:C:2018:876, t. 52. i navedenu sudsku praksu).

80. Svejedno se pitam jesu li u svim slučajevima potrebni takvi zahtjevi koji se odnose na znanje jezika s obzirom na to da su, prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, državljani trećih zemalja s dugotrajnim boravkom u skladu s Direktivom 2003/109 već morali ispuniti različite uvjete povezane s integracijom predviđene austrijskim pravom za dobivanje tog statusa. Međutim, nije jasno zahtijevaju li ti uvjeti određenu razinu znanja jezika. Naime, tuženik je u svojim očitovanjima naveo da nisu sve osobe na koje se predmetna mjera odnosi morale prethodno dokazati odgovarajuću razinu znanja jezika na temelju drugih pravnih odredbi, što osobito proizlazi iz ograničenog trajanja razdoblja primjene tih drugih odredbi, kao što je to slučaj s austrijskim Zakonom o nastanu i boravku.

81. Prema mojem mišljenju, iz toga proizlazi da države članice u načelu mogu smatrati da je predmetni zahtjev koji se odnosi na znanje jezika nužan za ostvarenje cilja integracije koji se tako želi postići. Da bi takav zahtjev bio valjan, potrebno je, međutim, još utvrditi da državljanin treće zemlje s dugotrajnim boravkom koji bi, u suprotnom slučaju, imao pravo na potporu za stanovanje koja se odobrava u skladu s oöWFG-om *nije* prethodno ispunio taj zahtjev koji se odnosi na znanje jezika u skladu s nacionalnim pravom kako bi stekao taj status.

82. Kada je riječ o konkretnoj provedbi zahtjeva koji se odnosi na znanje jezika, osim navođenja osnovne razine koja se zahtijeva oöWFG-om, sud koji je uputio zahtjev usredotočio se na isključivu prirodu dokaza koji je na temelju tog zakona prihvatljiv za dokazivanje ta razina [51].

83. Prema mojem mišljenju, zahtjev u skladu s oöWFG-om, prema kojem državljanin treće zemlje s dugotrajnim boravkom koji traži potporu za stanovanje dokazuje svoje znanje jezika isključivo uz pomoć određenih utvrđenih potvrda ili diploma, neprikladan je [52] ako se ta razina razumno može utvrditi [53] drugim istovrijednim sredstvima koja su pouzdana i koja podliježu objektivnom dokazivanju [54]. Međutim, na sudu koji je uputio zahtjev je da to provjeri.

84. Članak 11. Direktive 2003/109 stoga treba tumačiti na način da mu se protivi nacionalno zakonodavstvo, poput članka 6. stavaka 9. i 11. oöWFG-a, kojim se građanima Unije, državljanima države članice EGP-a i članovima obitelji u smislu Direktive 2004/38, omogućava primanje socijalnog davanja u obliku potpore za stanovanje, a da ne moraju dokazati znanje jezika, dok se istodobno od državljana trećih zemalja sa statusom osobe s dugotrajnim boravkom u smislu Direktive 2003/109 zahtijeva da na određeni formalni način dokažu osnovno znanje njemačkog jezika.

VI. Zaključak

85. S obzirom na prethodna razmatranja, predlažem da Sud na prvo pitanje koje je postavio Landesgericht Linz (Zemaljski sud u Linzu, Austrija) odgovori na sljedeći način:

Pravo državljana trećih zemalja s dugotrajnim boravkom u državi članici na pristup, pod jednakim uvjetima s, među ostalim, državljanima te države članice, prikladnom stambenom prostoru koji si inače ne bi mogli priuštiti, a da pritom ne žrtvuju druge osnovne potrebe, ključno je kako bi se osigurala trajna gospodarska i socijalna integracija tih državljana trećih zemalja.

51 U tom pogledu sud koji je uputio zahtjev nije naveo ni trošak ni dostupnost prihvatljivih dokaza.

52 Vidjeti po analogiji presude od 6. lipnja 2000., Angonese (C-281/98, EU:C:2000:296, t. 44.) i od 5. veljače 2015., Komisija/Belgija (C-317/14, EU:C:2015:63, t. 29.).

53 Na način da je dostupna relevantnim nacionalnim tijelima.

54 Tuženik je, prema mojem mišljenju, ispravno naglasio da zahtijevani dokaz mora jamčiti objektivnu i ujednačenu primjenu zahtjeva koji se odnosi na znanje jezika.

Stoga potporu kojom se državljanima trećih zemalja s dugotrajnim boravkom u državi članici nastoji osigurati prikladan stambeni prostor treba smatrati „osnovnim oblikom pomoći" u smislu članka 11. stavka 4. Direktive Vijeća 2003/109/EZ od 25. studenoga 2003. o statusu državljana trećih zemalja s dugotrajnim boravkom.

Članak 11. Direktive 2003/109 stoga treba tumačiti na način da mu se protivi nacionalno zakonodavstvo, poput članka 6. stavaka 9. i 11. Oberösterreichisches Wohnbauförderungsgesetza (Zakon Gornje Austrije o poticanju stambene izgradnje), kojim se građanima Unije, državljanima države članice EGP-a i članovima obitelji u smislu Direktive 2004/38/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o pravu građana Unije i članova njihovih obitelji na slobodno kretanje i boravište na području države članice, kojom se izmjenjuje Uredba (EEZ) br. 1612/68 i stavljaju izvan snage direktive 64/221/EEZ, 68/360/EEZ, 72/194/EEZ, 73/148/EEZ, 75/34/EEZ, 75/35/EEZ, 90/364/EEZ, 90/365/EEZ i 93/96/EEZ omogućava primanje socijalnog davanja u obliku potpore za stanovanje, a da ne moraju dokazati znanje jezika, dok se istodobno od državljana trećih zemalja sa statusom osobe s dugotrajnim boravkom u smislu Direktive 2003/109 zahtijeva da na određeni formalni način dokažu osnovno znanje njemačkog jezika.