Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
G. HOGAN
представено на 2 март 2021 година[1]

Дело C-94/20

Land Oberösterreich
срещу
KV

(Преюдициално запитване, отправено от Landesgericht Linz (Окръжен съд Линц, Австрия)

„Преюдициално запитване — Директива 2003/109/ЕО — Дългосрочно пребиваващи граждани от трети страни — Член 11, параграф 1, буква г) — Равно третиране — Дерогация — Член 11, параграф 4 — Ограничение на равното третиране по отношение на социалното подпомагане и социалната закрила за основни придобивки — Понятие „основни придобивки“ — Помощ за жилище — Изискване за доказване на базови знания по езика на държавата членка — Условие, приложимо само за дългосрочно пребиваващите граждани от трети страни — Прилагане на Хартата и на основните принципи на правото на Съюза в контекста на дерогация на основание член 11, параграф 4 от Директива 2003/109/ЕО“

I. Въведение

1. Настоящото преюдициално запитване с дата 6 февруари 2020 г. е подадено от Landesgericht Linz (Окръжен съд Линц, Австрия) в секретариата на Съда на 25 февруари 2020 г. То възниква в контекста на спор пред австрийските юрисдикции относно наложеното от националното право изискване гражданите на трети страни със статут на дългосрочно пребиваващи да представят конкретен вид доказателство за владеене на (немски) език, за да имат право на социална придобивка под формата на помощ за жилище.

2. KV (наричан по-нататък „ищецът в първоинстанционното производство“)[2] предявява иск на първа инстанция пред Bezirksgericht Linz (Районен съд Линц, Австрия) срещу Land Oberösterreich (федерална провинция Горна Австрия, наричана по-нататък „ответникът в първоинстанционното производство“)[3] за 4096,94 EUR на основание претърпени от него вреди, заедно с лихвите върху тази сума, тъй като не е получавал помощ за жилище от януари до

1 Език на оригиналния текст: английски.

2 KV е въззиваемият пред запитващата юрисдикция.

3 Land Oberösterreich е въззивникът пред запитващата юрисдикция.

ноември 2018 г. вследствие на липсата на изискваното формално доказателство за владеене на езика[4]. Bezirksgericht Linz (Районен съд Линц) уважава иска изцяло. Настоящото преюдициално запитване е отправено в рамките на въззивно производство пред Landesgericht Linz (Окръжен съд Линц), образувано по почин на ответника в първоинстанционното производство.

3. С преюдициалното си запитване запитващата юрисдикция иска да се даде тълкуване на член 11 от Директива 2003/109/ЕО на Съвета от 25 ноември 2003 година относно статута на дългосрочно пребиваващи граждани от трети страни[5], на член 2 от Директива 2000/43/ЕО на Съвета от 29 юни 2000 година относно прилагане на принципа на равно третиране на лица без разлика на расата или етническия произход[6] и на член 21 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“).

4. Така с преюдициалното запитване Съдът се приканва да определи, наред с останалото, дали помощ за жилище като разглежданата в главното производство представлява „основна придобивка“ по смисъла на член 11, параграф 4 от Директива 2003/109, и в случай че не е такава, дали предоставянето на такава помощ на гражданите на трети страни със статут на дългосрочно пребиваващи може да бъде обвързано с представянето на доказателство в определена форма за владеене на езика на съответната държава членка. Преди да се пристъпи към разглеждане на този въпрос, първо е необходимо да се посочат релевантните правни разпоредби, в които се вписва настоящото преюдициално запитване.

II. Правна уредба

A. Правото на Съюза

1. Директива 2000/43

5. Член 1 от Директива 2000/43, озаглавен „Цел“, предвижда:

„Целта на настоящата директива е да създаде рамка за борба срещу дискриминацията въз основа на расов признак или етнически произход с оглед прилагането в държавите членки на принципа на равно третиране“.

6. Член 2 от тази директива, озаглавен „Понятие за дискриминация“, предвижда:

„1. По смисъла на настоящата директива „принципът на равно третиране“ означава отсъствие на пряка или непряка дискриминация, основана на расов признак или етнически произход.

2. По смисъла на параграф 1:

а) проява на пряка дискриминация има, когато едно лице е, било е, или би било третирано по-малко благоприятно от друго в сравнима ситуация въз основа на расов признак или етнически произход.

4 Искът на ищеца в първоинстанционното производство се основава на правото му на обезщетение по силата на член 8, параграф 1 от Oberösterreichisches Antidiskriminierungsgesetz (Закон на федерална провинция Горна Австрия за борба срещу дискриминацията, наричан по-нататък „ооADG“) (LGBl. No 50/2005). Освен искането за обезщетение поради неполучената помощ за жилище ищецът в първоинстанционното производство претендира и обезщетение за неимуществени вреди, произтичащи от дискриминация, основана на етническия му произход.

5 ОВ L 16, 2004 г., стр. 44; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 6, стр. 225.

6 ОВ L 180, 2000 г., стр. 22; Специално издание на български език, 2007 г., глава 20, том 1, стр. 19.

б) проява на непряка дискриминация има, когато видимо неутрална разпоредба, критерий или практика биха поставили лицата от дадена раса или етнически произход в особено неблагоприятно положение в сравнение с други лица, освен ако тази разпоредба, критерий или практика са обективно оправдани от законната си цел и средствата за постигане на тази цел са подходящи и необходими.

[…]“.

7. Член 3 от Директива 2000/43 е озаглавен „Приложно поле“ и параграф 2 от него гласи:

„Настоящата директива не покрива различията в третирането, основани на националност[,] и не накърнява разпоредбите и условията, свързани с влизането и постоянно пребиваване на граждани от трети страни и лица без гражданство на територията на държавите членки, както и всяко третиране, произтичащо от правния статус на засегнатите граждани от трети страни и лицата без гражданство“.

2. Директива 2003/109

8. Съображения 2, 4, 12 и 13 от Директива 2003/109 предвиждат:

„(2) По време на извънредното съвещание в Тампере от 15 и 16 октомври 1999 г. Европейският съвет обяви, че правният статут на гражданите на трети страни трябва да се сближи с този на гражданите на държавите членки и че лице, легално пребиваващо в държава членка, за неопределен срок от време, което има разрешение за дългосрочно пребиваване, следва да получи в тази държава членка съвкупност от постоянни права, възможно най-близки с тези, от които се ползват гражданите на Европейския съюз.

[…]

(4) Интеграцията на граждани на трети страни, трайно установени в държавите членки, е ключов елемент за поощряване на икономическото и социално единство, основна цел на Общността, изложена в Договора.

[…]

(12) С цел да се създаде истински интеграционен инструмент в обществото, в което дългосрочно пребиваващият се е установил, последният следва да се ползва от равнопоставеност с гражданите на държавата членка по отношение на широк диапазон от икономически и социални области в зависимост от приложимите условия, определени с настоящата директива.

(13) По отношение на социалното подпомагане възможността от ограничаване на придобивките на дългосрочно пребиваващия до основните такива означава, че това понятие ще покрива минималния доход за издръжка, за обезщетения в случай на заболяване, бременност, родителска помощ или дългосрочни грижи. Процедурите за отпускане на тези средства се определят от националното законодателство.

[…]“.

9. Член 5 от Директива 2003/109 е озаглавен „Условия, свързани с получаването на статут на дългосрочно пребиваващ“ и параграф 2 от него гласи:

„Държавите членки могат да изискат гражданите на третите страни да отговарят на условията за интеграция съгласно тяхното национално право“.

10. Член 11 от Директива 2003/109 е озаглавен „Равноправно третиране“ и гласи:

„1. Дългосрочно пребиваващият се ползва от равноправно третиране с гражданите на държавата членка по отношение на:

[…]

г) социалното осигуряване, социалното подпомагане и социалната закрила, така както са дефинирани в националното законодателство;

[…]

4. В областта на социалното подпомагане държавите членки могат да сведат равноправното третиране до основните придобивки.

[…]“.

Б. Националното право

11. Ответникът в първоинстанционното производство Land Oberösterreich предоставя помощи за жилище. Към момента на настъпване на фактите по главното производство условията за предоставянето на такива помощи се уреждат от някои разпоредби на Oberösterreichisches Wohnbauförderungsgesetz (Закон на федерална провинция Горна Австрия за насърчаване на жилищното строителство, наричан по-нататък „oöWFG“ [7]).

12. Член 6 от този закон гласи:

„[…]

(9) Помощите съгласно настоящия закон се предоставят на австрийски граждани, на граждани на държава — членка на [Европейското икономическо пространство (ЕИП)], както и на граждани на Съюза и на членовете на техните семейства по смисъла на Директива 2004/38/ЕО [на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година относно правото на граждани на Съюза и на членове на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите членки, за изменение на Регламент (ЕИО) № 1612/68 и отменяща директиви 64/221/ЕИО, 68/360/ЕИО, 72/194/ЕИО, 73/148/ЕИО, 75/34/ЕИО, 75/35/ЕИО, 90/364/ЕИО, 90/365/ЕИО и 93/96/ЕИО (ОВ L 158, 2004 г. стр. 78). Освен ако по силата на международна конвенция трябва да се предостави помощ на тези други лица при същите условия, както на австрийските граждани, помощта може да им бъде предоставена само ако те:

1. пребивават законно и основно в продължение на непрекъснат период от повече от пет години на австрийска територия,

7 LGBl. № 6/1993.

2. получават доходи, подлежащи на облагане с данък върху доходите в Австрия, или са заплащали вноски по схемата за задължително социално осигуряване в Австрия във връзка с упражняването на професионална дейност и понастоящем получават помощи по тази схема и са получавали тези доходи или помощи в продължение на 54 месеца през предходните пет години, както и

3. представят доказателства, че владеят немски език в съответствие с параграф 11.

[…]

(11) Условието по параграф 9, точка 3 се счита за изпълнено, когато заявителят:

1. представи удостоверение от Österreichischer Integrationsfonds (Австрийски фонд за интеграция) (ÖIF) или от сертифицирана от ÖIF институция за провеждане на изпити, за успешно полагане на изпит за интеграция, или

2. представи общопризната езикова диплома или удостоверение за владеене на немски език на ниво A2, издадени от център за провеждане на изпити, сертифициран в съответствие с Integrationsvereinbarungs-Verordnung (Конвенция за интеграция) (BGBl. II, 242/2017), или

3. представи доказателство, че е завършил задължително обучение в Австрия в продължение на най-малко пет години и е получил достатъчно висока оценка по предмета „немски език“ или предметът „немски език“ е бил успешно завършен на ниво 9-и клас, или

4. е положил успешно изпита след завършване на професионално обучение съгласно Berufsausbildungsgesetz (Закон за професионалното обучение) (BGBl. 142/1969).

[…]“.

13. Член 23 от този закон гласи:

„(1) Помощ за жилище може да бъде предоставена на основния наемател, на купувача, в случай на покупка на жилище в строеж, и на собственика на жилище, за което е отпусната помощ, когато:

1. жилищните разходи съставляват неразумно голяма тежест за заявителя;

2. заявителят живее постоянно в съответното жилище с оглед на посрещане на жилищните си нужди; и

3. заявителят е подал заявления за друга помощ за намаляване на разходите си за жилище (член 24, параграф 1), която има право да получи, и

4. вече е започнало погасяването на кредита за финансова подкрепа (член 9) или на субсидирания ипотечен кредит (член 10).

(2) Помощ за жилище може да бъде предоставена на основния наемател на жилище, за което не е предоставена помощ, ако са изпълнени условията по алинея 1, точки 1—3 и ако договорът за наем не е сключен със свързано лице.

[…]“.

14. В съответствие с член 2, параграф 3 от Oberösterreichische Wohnbeihilfen-Verordnung (Наредба на федерална провинция Горна Австрия за помощите за жилище) максималният размер на помощта за жилище е 300 EUR месечно.

15. По силата на действащото към момента на настъпване на фактите по главното производство законодателство на лицата, които се намират в тежко социално положение, може да бъде осигурена помощ за жизнен минимум съгласно Oberösterreichisches Mindestsicherungsgesetz (Закон на федерална провинция Горна Австрия за осигуряване на минималните жизнени потребности, наричан по-нататък „ooëBMSG“ [8]).

16. Член 1, параграф 1 от ooëBMSG гласи, че помощта за жизнен минимум цели да осигури достойно съществуване на лицата, които се нуждаят от финансова подкрепа, и свързаното с това трайно интегриране в обществото. При определени условия тази помощ може да бъде получена и в допълнение към помощта за жилище съгласно ooëWFG или да бъде приспадната частично от нея. Помощта, която се предоставя съгласно ooëBMSG, е достъпна и за дългосрочно пребиваващите граждани от трети страни по смисъла на Директива 2003/109. Тя обаче е обвързана с изисквания за тежко социално положение на получателите, които са много по-строги от изискванията за отпускане на помощта за жилище съгласно ooëWFG. Основният размер на помощта, изплащана през 2018 г. съгласно ooëBMSG, възлиза на 921,30 EUR месечно за лице, което живее само, и на 649,10 EUR за пълнолетни лица, живеещи в същото домакинство, като за деца се отпускат допълнителни помощи.

17. Член 4 от този закон гласи:

„1) Доколкото настоящият закон не предвижда друго, помощ за жизнен минимум може да бъде предоставена само на лицата, които:

1. имат обичайно местопребиваване в провинция Горна Австрия […] и

2. a) са австрийски граждани или членове на семейството на австрийски граждани;

   b) имат право на убежище или субсидиарна закрила;

   c) са граждани на Съюза, граждани на държава — членка на [ЕИП], швейцарски граждани или членове на техните семейства, при условие че получаването на тези помощи не води до загуба на правото им на пребиваване;

   d) притежават разрешение за дългосрочно пребиваване в ЕО или на разрешение „дългосрочно пребиваващ — член на семейството“, или удостоверение за установяване или безсрочно разрешение за пребиваване;

   e) имат друго право на постоянно пребиваване на австрийска територия, при условие че получаването на тези помощи не води до загуба на правото им на пребиваване“.

18. Съгласно член 5 от този закон:

„Предоставянето на помощта за жизнен минимум е обвързано с условието лицето, отговарящо на условията, предвидени в член 4:

1) да се намира в тежко социално положение (член 6) и

8 LGBl. № 74/2011.

2) да има готовност да се опита да избегне, смекчи или преодолее тежкото социално положение (член 7)“.

19. Член 6 от ooöBMSG гласи:

„1) Счита се, че лицата са в тежко социално положение, когато не са в състояние да осигурят:

1. собствената си издръжка и жилищните си нужди; или

2. издръжката и жилищните нужди на членове на семейството им, с които живеят в едно и също домакинство и чиято издръжка са длъжни да осигурят,

или в този контекст да осигурят необходимите средства в случай на болест, бременност и раждане.

2) Издръжката, посочена в параграф 1, включва разходи за периодични нужди, свързани с достойното съществуване, по-специално за храна, облекло, лична хигиена, мебели и домакинско оборудване, отопление, електроенергия и други лични нужди, като например необходимостта от участие по подходящ начин в социалния и културния живот.

3) Изискванията за жилищно настаняване, посочени в параграф 1, включват периодичния наем, общите такси и данъците, които трябва да бъдат платени за осигуряване на подходящо жилище.

[…]“.

20. Директива 2000/43 се транспонира с ooöADG“. Член 1 от този закон е озаглавен „Забрана за дискриминация“ и забранява всяка пряка или непряка дискриминация срещу физическите лица, основана, наред с останалото, на етнически произход. Съгласно член 3 от този закон член 1 не се прилага към неравно третиране, основано на гражданство, при условие че е предвидено със закон или е обективно обосновано, както и ако такова третиране се допуска от разпоредби на правото на Европейския съюз или на международни конвенции, представляващи част от рамката на европейската интеграция, свързани с равенството между хората.

21. Съгласно член 8 от този закон:

„1) В случай на нарушение на забраната за дискриминация на основанията, посочени в член 1, съответното лице има […] право на подходящо обезщетение […].

Освен обезщетение за имуществените вреди това лице има право и на подходящо обезщетение за претърпените вреди от лично естество. Размерът на обезщетението за такива вреди не може да бъде по-малък от 1000 EUR.

[…]“.

III. Фактите по главното производство и преюдициалното запитване

22. Ищецът в първоинстанционното производство е турски гражданин, роден през 1981 г. Той обаче живее в Австрия от 1997 г. насам и е „дългосрочно пребиваващ гражданин от трета страна“ по смисъла на Директива 2003/109. Той живее заедно със своята съпруга и трите си деца в Land Oberösterreich (федерална провинция Горна Австрия) и до края на 2017 г. е получавал социална помощ за жилище съгласно ooöWFG.

23. Считано от 1 януари 2018 г., с член 6, параграф 9, точка 3 и член 6, параграф 11 от ooöWFG се въвежда изискване за гражданите на трети страни, но не и за гражданите на Съюза и тези на държава — членка на ЕИП, и за членовете на техните семейства по смисъла на Директива 2004/38/ЕО, да докажат наличието на определени базови знания по немски език като условие за получаването на помощ за жилище.

24. Макар да владее немски език на изискваното ниво, ищецът в първоинстанционното производство не разполага с предвидените от закона формални доказателства за владеенето на този език, поради което заявлението му за помощ за жилище е отхвърлено. Той отговаря на всички останали условия и би получавал помощ за жилище, ако например беше гражданин на държава — членка на ЕИП.

25. Ищецът в първоинстанционното производство претендира от Land Oberösterreich обезщетение за вреди поради неполучената помощ за жилище за периода от януари до ноември 2018 г. в размер на 281,54 EUR на месец, както и обезщетение за неимуществени вреди в размер на 1000 EUR. Той основава иска си на член 8 от ooöADG, с който се транспонира Директива 2000/43. Ищецът в първоинстанционното производство поддържа, че в резултат от разпоредбите на член 6, параграф 9, точка 3 и член 6, параграф 11 от ooöWFG той търпи дискриминация на основание на своята етническа принадлежност, без това да е обективно обосновано. Освен това той твърди, че помощта за жилище е основна придобивка по смисъла на член 11, параграф 4 от Директива 2003/109.

26. Land Oberösterreich счита, че не е налице неравно третиране на основание етническа принадлежност, и поддържа, че изискването за владеене на немски език е обективно обосновано и помощта за жилище не е основна придобивка по смисъла на Директива 2003/109.

27. Първоинстанционният съд Bezirksgericht Linz (Районен съд Линц) уважава иска изцяло. Той приема, че помощта за жилище е основна придобивка по смисъла на член 11, параграф 4 от Директива 2003/109. Освен това той постановява, че изискването за доказване на знания по немски език не е обективно обосновано и дискриминира ищеца в първоинстанционното производство на основание на неговата „етническа принадлежност“. Така посоченият съд приема, че исканията на ищеца в първоинстанционното производство, основани на ooöADG, са основателни.

28. Land Oberösterreich обжалва посоченото съдебно решение пред въззивния съд, който е запитващата юрисдикция по настоящото дело.

29. Запитващата юрисдикция счита, че ако помощта за жилище съставлява основна придобивка по смисъла на член 11, параграф 4 от Директива 2003/109, този факт от гледна точка на правото на Съюза сам по себе си е достатъчно основание за предоставяне на помощ за жилище на ищеца в първоинстанционното производство, независимо дали в случая е налице и дискриминация. Освен неполучената помощ за жилище обаче ищецът в първоинстанционното производство претендира и неимуществени вредив резултат от дискриминация, основана на неговата етническа принадлежност. Запитващата юрисдикция също така счита, че когато Land Oberösterreich прилага дерогацията по член 11, параграф 4 от Директива 2003/109 при приемането на съответните национални разпоредби тя трябва да съобрази тяхното съдържание с останалите разпоредби на правото на Съюза, като тези на Директива 2000/43 и Хартата, и в този контекст не може да използва дискриминационни критерии.

30. Възможно е в настоящото производство Директива 2000/43 да не е приложима, по-специално с оглед на член 3, параграф 2 от нея. Според запитващата юрисдикция обаче това не означава непременно, че не е налице и дискриминация, забранена от Хартата. В тази връзка запитващата юрисдикция отбелязва, че Хартата не предвижда изключения, съответстващи на това по член 3, параграф 2 от Директива 2000/43. Според тази юрисдикция е възможно уредбата по член 6, параграфи 9 и 11 от ooëWFG да нарушава Хартата на основните права и съответно да противоречи на правото на Съюза.

31. Запитващата юрисдикция отбелязва, че Ausschuss für Wohnbau, Baurecht und Naturschutz (Комитет по жилищно настаняване, строителство и защита на природата, наричан по-нататък „Комитетът“) на Oberösterreichischer Landtag (Парламент на федерална провинция Горна Австрия) счита, че помощта за жилище не е основна придобивка по смисъла на член 11, параграф 4 от Директива 2003/109. Именно ooëBMSG е в съответствие с изискванията на Директива 2003/109 във връзка с основните придобивки. Според запитващата юрисдикция Комитетът е възнамерявал да се възползва от дерогацията по член 11, параграф 4 от Директива 2003/109. Така обаче, макар дългосрочно пребиваващите граждани на трети страни да не се изключват по принцип от кръга на имащите право на помощ за жилище, за тях са въведени допълнителни условия. Запитващата юрисдикция обаче не е обвързана от даденото от Комитета тълкуване на член 11, параграф 4 от Директива 2003/109.

32. Запитващата юрисдикция счита, че е налице неяснота във връзка с прилагането на установените в решение от 24 април 2012 г., Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233) и в член 34 от Хартата принципи по отношение на законодателството на Горна Австрия, уреждащо помощта за жилище. Целта на помощта е да се предотврати прекомерната финансова тежест, произтичаща от жилищните разходи. Тази помощ покрива част от жилищните разходи, а що се отнася до нейния размер и условията за отпускането ѝ, тя зависи по-специално от доходите, броя на членовете на домакинството и жилищната площ, като максималният ѝ размер е 300 EUR. Помощта за жилище не е предназначена да покрива изцяло жилищните разходи на получателя ѝ, а по принцип покрива част от тези разходи и има за цел да подпомогне лицата с ниски доходи да не изразходват твърде голяма част от своите доходи за подходящо жилище.

33. Друго е положението при системата за осигуряване на минималните жизнени потребности по смисъла на ooëBMSG, която по принцип има за цел да осигури достойно съществуване на лицата в тежко социално положение, включително задоволяване на потребността им от жилище. Разпоредбите относно помощта за жизнен минимум предвиждат значително по-строги условия за отпускането ѝ в сравнение с условията за получаване на помощта за жилище и освен това помощта за жизнен минимум може да бъде отпусната на лица без доходи или с изключително ниски доходи. В определени случаи е възможно едно лице да получава както помощ за жилище, така и помощ за жизнен минимум (понякога с частично приспадане на едната помощ от другата). Въпреки това целевите групи на тези два вида помощи в рамките на социалното подпомагане не са идентични.

34. С оглед на тази правна уредба пред запитващата юрисдикция възниква въпросът дали (и евентуално в зависимост от какви допълнителни обстоятелства) за основна придобивка по смисъла на член 11, параграф 4 от Директива 2003/109 могат да се считат само помощите, предвидени в ooëBMSG, или помощта за жилище по силата на ooëWFG също може да се разглежда като основна придобивка за тази цел, като се има предвид, че тя е насочена към смекчаване на прекомерната тежест вследствие на жилищните разходи, въпреки че не предполага засегнатото лице да е в тежко социално положение, както е при помощта за жизнен минимум.

35. Що се отнася до въпроса за дискриминацията въз основа на „расов признак или етнически произход“ по смисъла на Директива 2000/43, запитващата юрисдикция посочва, че Директива 2000/43 е транспонирана в националното право с ooöADG. Според тази юрисдикция от член 3, параграф 2 от Директива 2000/43 следва, че различията в третирането, основаващи се на критерия за статута на лицето като гражданин на трета страна, по принцип не попадат в приложното поле на тази директива[9]. Поставя се обаче въпросът дали критерият за гражданството все пак може при определени условия да представлява форма на непряка дискриминация, основана на етническия произход.

36. В случая запитващата юрисдикция разглежда член 6, параграфи 9 и 11 от ooöWFG. Тази разпоредба не само прави разграничение въз основа на критерия гражданство на трета страна, но предвижда и изискване за владеене на немски език на определено ниво, което може да се докаже само по точно определен конкретен начин.

37. Ако се приеме, че уредбата, съдържаща се в член 6, параграфи 9 и 11 от ooöWFG, представлява проява на непряка или „скрита“ дискриминация, запитващата юрисдикция счита, че би следвало да се изследва въпросът дали тези разпоредби са обективно оправдани по смисъла на член 2, параграф 2, буква б) от Директива 2000/43.

38. Освен това, ако Съдът приеме, че Директива 2000/43 не е приложима към случая по главното производство — по-специално с оглед на член 3, параграф 2 — запитващата юрисдикция иска да се установи дали тогава уредбата, съдържаща се в член 6, параграфи 9 и 11 от ooöWFG, трябва да се разгледа от гледна точка на Хартата. Съгласно член 51, параграф 1 от Хартата нейните разпоредби трябва да се вземат предвид, когато държавите членки прилагат правото на Съюза. Запитващата юрисдикция счита, че разпоредба като член 6, параграфи 9 и 11 от ooöWFG може да се приложи само при съобразяване с разпоредбите на Хартата. Друг аргумент в подкрепа на тезата, че настоящият случай би могъл да попада в приложното поле на Хартата, е обстоятелството, че правото на Съюза съдържа императивни правила относно условията, при които на дългосрочно пребиваващите граждани на трети страни се отпускат социални помощи, а национална уредба като спорната по главното производство може се разглежда като конкретно прилагане на тези принципи.

39. Член 21 от Хартата забранява дискриминацията, основана, наред с друго, и на етническия произход. Всяко ограничаване на упражняването на правата и свободите, признати от Хартата, трябва да бъде предвидено в закон и да зачита основното съдържание на тези права и свободи. При спазване на принципа на пропорционалност ограничения могат да бъдат налагани само ако са необходими и ако действително отговарят на признати от Съюза цели от общ интерес или на необходимостта да се защитят правата и свободите на други хора[10].

40. При тези обстоятелства Landesgericht Linz (Окръжен съд Линц) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1. Трябва ли член 11 от [Директива 2003/109] да се тълкува в смисъл, че не допуска национална уредба като тази в член 6, параграфи 9 и 11 от [ooöWFG], която предвижда право на гражданите на Съюза и на гражданите на държава — членка на ЕИП, и членовете на техните семейства по смисъла на [Директива 2004/38] на социална помощ за жилище, без да изисква от тях да докажат владеене на език, а същевременно изисква от дългосрочно пребиваващите граждани на трети страни по смисъла на [Директива 2003/109] да докажат по определен начин притежаването на базови знания по немски език като условие за получаването на тази помощ за жилище, чието предназначение е да смекчи прекомерна финансова тежест, като се има предвид

9 Решения от 24 април 2012 г., Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233, т. 48—50), и от 6 април 2017 г., Jyske Finans (C-668/15, EU:C:2017:278).
10 Вж. член 52, параграф 1 от Хартата.

обаче, че националното право предвижда и друга, допълнителна социална помощ (за жизнен минимум в зависимост от нуждите на конкретното лице съгласно [ooöBMSG]), предназначена да осигури минималните основни жизнени потребности (включително потребността от жилище) за лица в тежко социално положение?

2. Трябва ли забраната за „пряка или непряка дискриминация“, основана на „расов признак или етнически произход“ по член 2 от [Директива 2000/43] да се тълкува в смисъл, че не допуска национална уредба като тази в член 6, параграфи 9 и 11 от ooöWFG, която предвижда право на гражданите на Съюза и на гражданите на държава — членка на ЕИП, и членовете на техните семейства по смисъла на [Директива 2004/38] на социално подпомагане (помощ за жилище съгласно ooöWFG), без да изисква от тях да докажат владеене на език, а същевременно изисква от гражданите на трети държави (включително дългосрочно пребиваващите граждани на трети страни по смисъла на [Директива 2003/109]) да докажат по определен начин притежаването на базови знания по немски език?

При отрицателен отговор на втория въпрос:

3. Трябва ли забраната за дискриминация, основана на етнически произход, съгласно член 21 от Хартата на основните права на Европейския съюз да се тълкува в смисъл, че не допуска национална уредба като тази в член 6, параграфи 9 и 11 от ooöWFG, която предвижда право на гражданите на Съюза и на гражданите на държава — членка на ЕИП, и членовете на техните семейства по смисъла на [Директива 2004/38] на социална помощ (помощ за жилище съгласно ooöWFG), без да изисква от тях да докажат владеене на език, а същевременно изисква от гражданите на трети държави (включително дългосрочно пребиваващите граждани на трети страни по смисъла на [Директива 2003/109]) да докажат по определен начин притежаването на базови знания по немски език?“.

IV. Производството пред Съда

41. Писмени становища представят ищецът в първоинстанционното производство (KV), ответникът в първоинстанционното производство (Land Oberösterreich) и Комисията.

42. В съответствие с искането на Съда настоящото заключение ще бъде съсредоточено върху първия въпрос, поставен от запитващата юрисдикция.

V. Анализ

A. Предварителни бележки

43. Член 11, параграф 1, буква г) от Директива 2003/109 изисква държавите членки да гарантират, че дългосрочно пребиваващите граждани от трети страни се ползват от равно третиране с гражданите на приемащата държава по отношение на социалното осигуряване, социалното подпомагане и социалната закрила, така както са дефинирани в националното законодателство. Член 11, параграф 4 от същата директива предвижда обаче, че в областта на социалното подпомагане и социалната закрила държавите членки могат да сведат равното третиране до т.нар. в Директивата „основни придобивки“[11]. Не мога да не отбележа със съжаление обстоятелството, че законодателят на Съюза не е опитал да предостави

11 Член 11, параграф 4 от Директива 2003/109 не допуска държавите членки да се отклоняват от принципа за равно третиране по отношение на придобивките, свързани със социалното осигуряване, така както е определено в националното законодателство. Решение от 24 април 2012 г., Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233, т. 83).

допълнителни насоки по този въпрос. На практика всички такива помощи могат да се считат за „основни“ за лицата, които зависят от социалното подпомагане и от различни социални помощи, отпускани от държавите членки. От тази гледна точка е трудно да се направи разграничение между помощите от този вид.

44. Все пак съгласно постоянната съдебна практика Директива 2003/109 предвижда право на равно третиране, което представлява общото правило, и изброява дерогациите от това право, които държавите членки имат възможността да въведат и които трябва да се тълкуват стриктно. Освен това, на посочените дерогации може да се прави позоваване само ако органите в съответната държава членка, компетентни за изпълнението на тази директива, ясно са заявили, че възнамеряват да се ползват от същите [12].

45. От акта за преюдициално запитване е видно, че ищецът в първоинстанционното производство е „дългосрочно пребиваващ гражданин от трета страна“ съгласно условията, предвидени в Директива 2003/109. Следователно предвид неговия статут той по принцип има право по силата на член 11, параграф 1, буква г) от тази директива да претендира за равно третиране, по-специално с гражданите на съответната държава членка (Австрия) в областта на социалното осигуряване, социалното подпомагане и социалната закрила.

46. В рамките на главното производство ищецът в първоинстанционното производство твърди, че има право на социална придобивка под формата на помощ за жилище. Въпреки че според мен в акта за преюдициално запитване без съмнение имплицитно е прието, че разглежданата придобивка под формата на помощ за жилище [13] попада в приложното поле на член 11, параграф 1, буква г) от Директива 2003/109 [14], това в крайна сметка трябва да се провери от запитващата юрисдикция предвид липсата на самостоятелно и еднакво определение в правото на Съюза на понятията „социално осигуряване“, „социално подпомагане“ и „социална закрила“ [15], за което свидетелства по-специално препратката към националното право, фигурираща както в член 11, параграф 1, буква г) от Директива 2003/109, така и в член 34, параграф 3 от Хартата [16].

12 Вж. решение от 25 ноември 2020 г., VR (Семейни обезщетения за дългосрочно пребиваващи) (C-303/19, EU:C:2020:958, т. 21—23 и цитираната съдебна практика).

13 В раздел C от акта за преюдициално запитване запитващата юрисдикция посочва, че помощта за жилище, която се отпуска при предвидените в oöWFG условия, представлява социална придобивка. От член 23 от oöWFG, изглежда, следва, че тази помощ може да бъде предоставена по-специално на основния наемател или на собственика на жилище.

14 Това е особено явно от факта, че запитващата юрисдикция се позовава на изключението от член 11, параграф 1, буква г) от Директива 2003/109, съдържащо се в член 11, параграф 4. Последната разпоредба не би била релевантна, ако помощта, която се отпуска съгласно oöWFG, не представляваше форма на социално подпомагане или на социална закрила по смисъла на член 11, параграф 1, буква г) от Директива 2003/109. Освен това в представеното пред Съда писмено становище ответникът в първоинстанционното производство не оспорва изрично, че помощта, която се отпуска съгласно oöWFG, представлява форма на социално подпомагане или на социална закрила по смисъла на член 11, параграф 1, буква г) от Директива 2003/109, а само твърди, че разглежданата помощ не представлява основна придобивка съгласно посочената директива. Този въпрос в крайна сметка трябва да се разреши от запитващата юрисдикция.

15 Съгласно постоянната съдебна практика правото на Съюза не ограничава правомощията на държавите членки да организират своите системи за социална сигурност. При липсата на хармонизация на равнището на Съюза всяка държава членка определя при какви условия се изплащат социални обезщетения, размера на тези обезщетения и срока, за който те се изплащат. Същевременно при упражняването на това правомощие държавите членки трябва да спазват правото на Съюза. Решение от 25 ноември 2020 г., VR (Семейни обезщетения за дългосрочно пребиваващи) (C-303/19, EU:C:2020:958, т. 20 и цитираната съдебна практика). Вж. също решение от 24 април 2012 г., Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233, т. 77 и 78), в което Съдът по-специално посочва, че при липса на самостоятелно и еднакво определение от гледна точка на правото на Съюза на понятията за социално осигуряване, социално подпомагане и социална закрила, законодателят на Съюза е искал да се съобрази със съществуващите различия между държавите членки, що се отнася до точното определение и обхват на съответните понятия.

16 В точка 81 от решение от 24 април 2012 г., Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233), Съдът констатира, че при положение че както член 11, параграф 1, буква г) от Директива 2003/109, така и член 34, параграф 3 от Хартата се позовават на националното право, като вземе предвид преследваната с тази директива цел за интеграция, запитващата юрисдикция ще трябва да прецени дали определено обезщетение попада в някоя от категориите по член 11, параграф 1, буква г). Съгласно член 34, параграф 3 от Хартата, с цел да се бори срещу социалното изключване и бедността, Съюзът — следователно и държавите членки, когато прилагат неговото право — „признава и зачита правото на социална помощ и на помощ за жилище, предназначени да осигурят достойно съществуване на всички лица, които не разполагат с достатъчно средства според правилата, установени от правото на Съюза и от националните законодателства и практики“.

47. Въпреки липсата на самостоятелно и еднакво определение от гледна точка на правото на Съюза на тези понятия държавите членки все пак не могат да застрашат полезното действие на Директива 2003/109 при прилагането на принципа на равно третиране, предвиден в член 11, параграф 1, буква г) от тази директива[17].

48. Освен това при установяването на мерките за социално осигуряване, социално подпомагане и социална закрила, определени в националното законодателство и подчинени на принципа на равно третиране, въведен в член 11, параграф 1, буква г) от Директива 2003/109, държавите членки прилагат правото на Съюза съгласно член 51, параграф 1 от Хартата и трябва да спазват правата и принципите, предвидени в Хартата, и по-специално посочените в член 34 от същата[18].

49. От преюдициалното запитване е видно, че по принцип дългосрочно пребиваващите граждани от трети страни не се изключват от кръга на имащите право на помощ за жилище съгласно ooöWFG, но по отношение на тях са въведени определени допълнителни условия. Следователно дългосрочно пребиваващите граждани от трети страни се третират по различен начин в сравнение с австрийските граждани, с гражданите на Съюза и с гражданите на ЕИП във връзка с тази придобивка[19]. Това неравно третиране би било в противоречие с условията на член 11 от Директива 2003/109, ако помощта за жилище, която се отпуска съгласно ooöWFG, представлява основна придобивка по силата на член 11, параграф 4 от тази директива. Сега предлагам да разгледам дали подобна помощ за жилище представлява основна придобивка за тази цел.

Б. Понятието „основни придобивки“ — член 11, параграф 4 от Директива 2003/109

50. С първия си преюдициален въпрос запитващата юрисдикция се съсредоточава върху понятието „основни придобивки“ по смисъла на член 11, параграф 4 от Директива 2003/109. В това отношение тази юрисдикция отбелязва, че според Комитета[20] помощта, която се отпуска съгласно ooöWFG, *не* представлява основна социална придобивка по смисъла на член 11, параграф 4 от Директива 2003/109 и че основните придобивки се уреждат от ooöBMSG. Според запитващата юрисдикция по този начин посоченият комитет е изразил намерението на регионалния парламент на Горна Австрия да се възползва от дерогацията по член 11, параграф 4 от Директива 2003/109.

51. От акта за преюдициално запитване е видно, че според запитващата юрисдикция помощта, която се отпуска съгласно ooöBMSG, е основна придобивка, тъй като осигурява минималните жизнени потребности с цел да осигури достойно съществуване на всички лица в тежко социално положение, включително да задоволи потребността им от жилище. Запитващата юрисдикция обаче се съмнява дали помощта, която се отпуска съгласно ooöWFG, все пак може да представлява основна придобивка.

17 Вж. решение от 24 април 2012 г., Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233, т. 78).

18 Решение от 24 април 2012 г., Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233, т. 79 и 80). Съображение 3 от Директива 2003/109 предвижда, че „[н]астоящата директива спазва основните права и принципите, признати по-конкретно от Европейската конвенция за защита на човешките права и основни свободи и Хартата за основните права в Европейския съюз“.

19 В акта за преюдициално запитване запитващата юрисдикция посочва, че през 2013 г. са приети изменения на ooöWFG, с които е въведено, наред с останалото, и изискване за определен минимален доход през последните пет години по отношение на гражданите на трети страни, но не и по отношение на австрийските граждани и на приравнените на тях лица. Запитващата юрисдикция не разяснява каква е целта на това допълнително условие по отношение на гражданите на трети страни. Освен това тази юрисдикция не отправя въпрос до Съда в тази връзка, може би поради факта, че при всички положения посоченото условие изглежда изпълнено от ищеца в първоинстанционното производство. Въпросите се отнасят единствено до допълнителното изискване гражданите на трети страни да представят конкретно доказателство за базови знания по немски език.

20 Вж. точка 31 от настоящото заключение.

52. В точки 90—92 от решение от 24 април 2012 г., Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233), Съдът посочва, че смисълът и обхватът на понятието „основни придобивки“, съдържащо се в член 11, параграф 4 от Директива 2003/109, трябва да се определят, като се вземат предвид контекстът, с който е свързан този член, и преследваната с Директивата цел, а именно интеграцията на гражданите на трети страни, които легално и трайно пребивават в държавите членки[21]. В съответствие с член 11, параграф 4 от Директива 2003/109 държавите членки могат да ограничат равното третиране на гражданите на трети страни, които са трайно и законно установени, *„с изключение на придобивките, свързани със социалното подпомагане или социалната закрила, които се предоставят от органите на публична власт на национално, регионално или местно равнище и които допринасят за задоволяване на насъщните нужди на човека от храна, жилище и здравни грижи“*[22]. В точка 92 от това решение Съдът напомня, че съгласно член 34 от Хартата Съюзът признава и зачита правото на социална помощ и на помощ за жилище, предназначени да осигурят достойно съществуване на всички лица, които не разполагат с достатъчно средства. Когато дадена помощ отговаря на посочената в член 34 от Хартата цел, съгласно правото на Съюза не може да се счита, че тя не е част от основните придобивки по смисъла на член 11, параграф 4 от Директива 2003/109. В съответствие с това Съдът приема, че националната юрисдикция трябва да направи необходимите изводи, като вземе предвид целта, размера, условията за отпускане и мястото на тази помощ в националната или регионалната система на социално подпомагане.

53. От посочените по-горе пасажи от решение от 24 април 2012 г., Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233), е видно, че помощи, предназначени да осигурят достойно съществуване на лицата, които не разполагат с достатъчно средства, представляват основни придобивки по смисъла на член 11, параграф 4 от Директива 2003/109.

54. Според мен е важно да се подчертае преди всичко, че държавите членки или регионите могат да предоставят различни основни придобивки, съобразени със специфичните нужди на лицата или домакинствата в зависимост от тяхното икономическо и семейно положение. Такъв по-специално е случаят в сложната област на помощите за жилище и жилищно настаняване, при които националният законодател може да счете за необходимо приемането на разнообразни мерки[23].

55. Макар сравнителното изследване на различните социални помощи, отпускани от държава членка в областта на жилищата и жилищното настаняване, да представлява интерес и да способства за разкриване на естеството и обхвата на тези помощи и мястото им в регионалната/националната система за социално подпомагане, считам, че настоящото производство следва да се съсредоточи върху естеството на помощта, която се отпуска съгласно oöWFG, и по-специално върху преследваните с тази помощ цели и приложимите условия за получаването ѝ[24].

21 Вж. също решение от 14 март 2019 г., Y.Z. и др. (Измама при събиране на семейството) (C-557/17, EU:C:2019:203, т. 63), в което Съдът посочва, че от съображения 2, 4, 6 и 12 от Директива 2003/109 следва също, че последната трябва да гарантира интеграцията на гражданите на трети страни, които са трайно и законно установени в държавите членки, и за тази цел да доближи правата на тези граждани до правата, които имат гражданите на Съюза, по-специално като въведе равно третиране с последните в широк спектър от икономически и социални области. Следователно статутът на дългосрочно пребиваващ позволява на ползващото се от него лице да бъде равно третирано в областите, посочени в член 11 от Директива 2003/109, при залегналите в този член условия.

22 Решение от 24 април 2012 г., Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233, т. 91). Курсивът е мой.

23 Както подчертава Комисията в становището си, в една държава членка могат да съществуват паралелно различни помощи за жилище, преследващи сходни цели.

24 В писменото си становище пред Съда ответникът в първоинстанционното производство посочва, че помощта за жилище, която се отпуска съгласно oöWFG, по принцип зависи от наличието на средства, надхвърлящи прага на минималната трудова заетост. Като мярка за подпомагане помощта за жилище е предназначена преди всичко за лица, които изпитват затруднения да посрещнат нуждите си, но които по принцип живеят от доходите си. В това отношение ще отбележа, че ищецът в първоинстанционното производство посочва, че няма право на помощта, която се отпуска съгласно oöBMSG, тъй като доходите му са твърде високи. Това са фактически въпроси, които запитващата юрисдикция следва да провери.

56. Самият факт, че помощта, предвидена в ooëBMSG, по силата на който се отпуска помощ за жилище на лица без никакви доходи или с изключително ниски доходи, представлява основна придобивка и цели да защити най-нуждаещите се, сам по себе си не означава, че помощите за жилище, които се отпускат съгласно ooëWFG, не следва също да представляват основна придобивка, целяща да осигури достойното съществуване на нейните получатели в съответствие с член 11, параграф 4 от Директива 2003/109, както и впрочем в съответствие с член 34, параграф 3 от Хартата.

57. Запитващата юрисдикция уточнява, че помощта за жилище, която се отпуска съгласно ooëWFG, цели да се смекчи прекомерната тежест вследствие на жилищните разходи, която се понася от лицата с ниски доходи. Следователно помощта обикновено покрива част [25] от жилищните разходи, така че да се избегне необходимостта тези лица да изразходват твърде голяма част от своите доходи за подходящо жилище. Така от обясненията на запитващата юрисдикция, на ищеца в първоинстанционното производство и на ответника в първоинстанционното производство следва, че освен ако тази юрисдикция не установи друго, помощта за жилище, която се отпуска съгласно ooëWFG (при която, наред с останалото, се извършва и проверка на доходите), зависи от броя на членовете на домакинството и от жилищната площ, като максималният ѝ размер е 300 EUR. Следователно сама по себе си тя няма за цел да осигури на лицата минималните жизнени потребности (включително потребността от жилище), а по-скоро да гарантира, че домакинствата с ниски доходи имат достъп до подходящо жилище, като го направи (по-)достъпно от финансова гледна точка. Всъщност изглежда, че при определени специфични обстоятелства помощта, която се отпуска съгласно ooëWFG, може да бъде предоставена, поне частично, в допълнение към помощта, която се отпуска съгласно ooëBMSG.

58. Така помощта съгласно ooëWFG, която е специално създадена, за да се гарантира, че лицата и домакинствата с ниски доходи не изразходват твърде голяма част от своите доходи за подходящо жилище, изглежда — като това трябва да се провери от запитващата юрисдикция — има за цел да гарантира достойно съществуване на получателите, като осигури по-лесен достъп не само до подходящо жилище, каквото те иначе не биха могли да си позволят, но и непряко — до други основни потребности като храна и облекло, чието задоволяване в противен случай би било възпрепятствано, ако трябва да похарчат голяма част от доходите си за осигуряване на жилище. Отново, при положение че това бъде проверено от запитващата юрисдикция, изглежда, че помощта, която се отпуска съгласно ooëWFG, попада в обхвата на член 34, параграф 3 от Хартата в качеството ѝ на помощ, предназначена „да се бори срещу социалното изключване и бедността“, така че да се гарантира достойно съществуване на лицата, които не разполагат с достатъчно средства.

59. При тези условия считам, че предоставянето на гражданите на трети страни, пребиваващи дългосрочно на територията на дадена държава членка, на достъп при равни условия по-специално с гражданите на съответната държава, до подходящо жилище, което те иначе не биха могли да си позволят, без да застрашат други основни потребности, е от основно значение за осигуряване на непрекъсната икономическа и социална интеграция. Тъй като помощта на ooëWFG е замислена с тази цел, тя трябва да се счита за основна придобивка съгласно член 11, параграф 4 от Директива 2003/109 [26].

25 Максималният размер на помощта за жилище, която се отпуска съгласно ooëWFG, е 300 EUR на месец. За сметка на това запитващата юрисдикция посочва, че помощта, която се отпуска съгласно ooëBMSG, може да бъде в размер на 921,30 EUR месечно за едно лице.

26 В точка 32 от решение от 4 юни 2015 г., P и S (C-579/13, EU:C:2015:369), Съдът подчертава значението, което законодателят на Съюза е придал на мерките за интеграция, видно по-специално от съображение 4 от Директива 2003/109, което предвижда, че интеграцията на граждани на трети страни, трайно установени в държавите членки, е ключов елемент за поощряване на икономическото и социалното единство — основна цел на Европейския съюз, посочена в Договора.

B. Изискването на доказателство за базови знания по немски език в конкретна форма

60. Ако обаче Съдът приеме, че помощта, която се отпуска съгласно ooöWFG, не представлява основна придобивка по смисъла на член 11, параграф 4 от Директива 2003/109, възниква въпросът дали вместо да изключи достъпа до тази помощ за граждани на трети страни със статут на дългосрочно пребиваващи, съответната държава членка може да обвърже достъпа им до нея с предоставянето на конкретен вид доказателство за базови знания по езика на тази държава членка, в случая по немски език.

61. При разглеждането на този въпрос първо трябва да се определи дали, когато се ползва от предвидената в член 11, параграф 4 от Директива 2003/109 дерогация, държавата членка прилага правото на Съюза и следователно трябва да спазва по-специално Хартата и общите принципи на правото на Съюза, като например принципа на пропорционалност.

62. С други думи, прилага ли държава членка правото на Съюза, когато се възползва от специално предвидената в член 11, параграф 4 от Директива 2003/109 възможност да се отклони от принципа на равно третиране по отношение на някои неосновни придобивки, предвидени в съответствие с член 11, параграф 1, буква г) от тази директива, и ако това е така, до каква степен съответната държава членка може свободно да определя критериите за достъп до такива придобивки?

63. Съгласно постоянната съдебна практика основните права, гарантирани в правния ред на Съюза, трябва да се прилагат във всички случаи, уреждани от правото на Съюза [27], но не и извън тези случаи [28]. По този начин приложимостта на правото на Съюза включва приложимостта на основните права, гарантирани по-специално от Хартата [29].

1. Приложимостта на Хартата и на общите принципи на правото на Съюза към национална правна уредба, с която се прилага дерогацията, предвидена в член 11, параграф 4 от Директива 2003/109

64. Когато обаче разпоредбите на правото на Съюза в съответната област не уреждат определен аспект и не възлагат на държавите членки конкретни задължения по отношение на дадено положение, приеманата от държавата членка национална правна уредба по отношение на този аспект попада извън приложното поле на Хартата и съответното положение не може да се преценява с оглед на разпоредбите ѝ. Така, когато правото на Съюза изрично оправомощава държавите членки да приемат мерки, с които се предоставят по-благоприятни условия от предвидените в правото на Съюза, тези мерки спадат към упражняването на запазената от държавите членки компетентност, без да се уреждат нито от правото на Съюза, нито да попадат в неговото приложно поле [30].

65. Пример за такова положение е член 13 от Директива 2003/109, озаглавен „По-благоприятни национални разпоредби“, който позволява на държавите членки да издават разрешения за постоянно пребиваване или безсрочна валидност на граждани на трети страни при по-благоприятни условия от установените в тази директива [31]. В решение от 17 юли 2014 г., Tahir

27 Едно от първите потвърждения на този принцип е решение от 13 юли 1989 г., Wachauf (5/88, EU:C:1989:321, т. 17 и цитираната съдебна практика). В по-скорошен план вж. решение от 19 ноември 2019 г., TSN и AKT (C-609/17 и C-610/17, EU:C:2019:981, т. 43).

28 Вж. решение от 6 март 2014 г., Siragusa (C-206/13, EU:C:2014:126, т. 26—28). Съгласно член 51, параграф 1 от Хартата разпоредбите ѝ се отнасят за държавите членки единствено когато те прилагат правото на Съюза. Съгласно параграф 2 от този член Хартата не разширява приложното поле на правото на Съюза извън областите на компетентност на Съюза, не създава нови правомощия или задачи за Съюза, нито променя правомощията и задачите, определени в Договорите. Решение от 15 ноември 2011 г., Dereci и др. (C-256/11, EU:C:2011:734, т. 71).

29 Решение от 30 април 2014 г., Pfleger и др. (C-390/12, EU:C:2014:281, т. 34).

30 Вж. решение от 19 ноември 2019 г., TSN и AKT (C-609/17 и C-610/17, EU:C:2019:981, т. 52—54 и цитираната съдебна практика).

31 Решение от 17 юли 2014 г., Tahir (C-469/13, EU:C:2014:2094, т. 39).

(C-469/13, EU:C:2014:2094, т. 43), Съдът посочва, че издадено от държава членка разрешение за пребиваване при по-благоприятни от установените в правото на Съюза условия в никакъв случай не би могло да представлява разрешение за пребиваване на дългосрочно пребиваващ в ЕС по смисъла на Директива 2003/109[32].

66. За сметка на това, когато законодателен акт на Съюза предоставя на държавите членки свобода на избор между няколко правила за прилагане или дискреционно правомощие или свобода на преценка, което е неразделна част от установения с този акт режим, или позволява приемането от държавите членки на специални мерки, за да се допринесе за изпълнението на неговата цел[33], Съдът уточнява, че при такива обстоятелства, когато държавите членки приемат национална правна уредба, с която се прилага предоставената им от правото на Съюза възможност, те прилагат правото на Съюза, като по този начин стават приложими Хартата и принципът на пропорционалност[34].

67. Член 11, параграф 4 от Директива 2003/109 позволява на държавите членки да не прилагат или да се възползват от дерогация от задължение, което иначе би било приложимо съгласно член 11, параграф 1, буква г) от тази директива. Следователно такава дерогация, която е специално предвидена или замислена в правото на Съюза, сама по себе си се урежда от правото на Съюза. При това положение, когато държава членка се позовава на предвидената в член 11, параграф 4 от Директива 2003/109 дерогация, тя прилага правото на Съюза. Следователно тя трябва да спазва Хартата и общите принципи, признати в правния ред на Съюза[35].

68. В това отношение Съдът приема в редица случаи, че когато държава членка се позовава на предвидена в Договора дерогация от основна свобода или на императивни съображения от общ интерес, за да обоснове правна уредба, която може да възпрепятства упражняването на основна свобода[36], тази предвидена от правото на Съюза обосновка трябва да се тълкува с оглед на

32 Вж. също член 3, параграф 5 от Директива 2003/86/ЕО на Съвета от 22 септември 2003 година относно правото на събиране на семейството (ОВ L 251, 2003 г., стр. 12; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 6, стр. 164), който предвижда, че държавите членки могат да предвидят или да запазят по-благоприятни условия във връзка със събирането на семейството от предвидените в Директива 2003/86 и в решение от 12 декември 2019 г., Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Събиране на семейството — сестра на бежанец) (C-519/18, EU:C:2019:1070, т. 43).

33 Вж. решение от 19 ноември 2019 г., TSN и AKT (C-609/17 и C-610/17, EU:C:2019:981, т. 50 и цитираната съдебна практика). Вж. също решение от 12 декември 2019 г., Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Събиране на семейството — сестра на бежанец) (C-519/18, EU:C:2019:1070, т. 39—41 и 58—61).

34 Решение от 12 декември 2019 г., Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Събиране на семейството — сестра на бежанец) (C-519/18, EU:C:2019:1070, т. 61 и 67). Вж. по-специално решение от 4 март 2010 г., Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117, т. 41—44). В рамките на последното посочено дело Съдът постановява, че възможността държава членка да наложи по силата на член 7, параграф 1, буква в) от Директива 2003/86 по-стриктни условия на лице, подало заявление за събиране на семейството, като го задължи да представи доказателства, че кандидатът разполага с определени средства, трябва да се тълкува в светлината на основните права, и по-специално на правото на зачитане на семейния живот, закрепено по-специално в Хартата.

35 Вж. по аналогия решение от 12 декември 2019 г., Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Събиране на семейството — сестра на бежанец) (C-519/18, EU:C:2019:1070, т. 61 и 65—67).

36 Като например свободното предоставяне на услуги.

общите принципи на правото на Съюза, и по-специално на основните права, гарантирани от Хартата [37]. Поради това разглежданата национална правна уредба може да попадне в приложното поле на предвидените изключения само ако съответства на основните права, за чието спазване следи Съдът [38].

69. Що се отнася до дерогациите, предвидени в правото на Съюза, в решение от 27 юни 2006 г., Парламент/Съвет (C-540/03, EU:C:2006:429), Съдът разглежда дали няколко специфични дерогации, предвидени в Директива 2003/86, са в съответствие с основните права. След като анализира тяхното съдържание и обхват, Съдът приема, че посочените дерогации не позволяват на държавите членки изрично или имплицитно да приемат разпоредби за изпълнение, които биха противоречали на основните права. В точки 104 и 105 от това решение Съдът приема по същество, че макар Директива 2003/86 да предоставя на държавите членки свобода на преценка, тя е достатъчно широка, за да им позволи да прилагат правилата на директивата по начин, който е в съответствие с изискванията, произтичащи от защитата на основните права [39].

70. Според мен от посочената по-горе съдебна практика е видно, че когато държава членка приеме правна уредба въз основа на дерогация или на възможност, предвидена в Договора или в правото на Съюза, каквато е предвидената в член 11, параграф 4 от Директива 2003/109 [40], тази държава членка прилага правото на Съюза и следователно трябва да спазва Хартата и общите принципи на правото на Съюза.

37 Решение от 30 април 2014 г., Pfleger и др. (C-390/12, EU:C:2014:281, т. 34—36).

38 Решение от 30 април 2014 г., Pfleger и др. (C-390/12, EU:C:2014:281, т. 34—36) е важно, тъй като по същество пояснява, че постановеното от Съда в решение от 18 юни 1991 г., ERT (C-260/89, EU:C:1991:254, т. 43) се прилага по отношение на Хартата след влизането ѝ в сила, считано от 1 декември 2009 г., с влизането в сила на Договора от Лисабон(вж. член 6, параграф 1 ДЕС). Използването от държава членка на предвидена в правото на Съюза дерогация, за да обоснове възпрепятстването на гарантирана от Договора основна свобода, представлява прилагане на правото на Съюза по смисъла на член 51, параграф 1 от Хартата и национална правна уредба, която възпрепятства упражняването на основни свободи, гарантирани от Договора, може да се ползва от предвидените в правото на Съюза дерогации само доколкото това съответства на основните права. В точка 32 от заключението си по дело Ispas (C-298/16, EU:C:2017:650) генералният адвокат Bobek посочва, че „[о]т функционална гледна точка вероятни са *най-малко* три сценария, при които националният орган действа в приложното поле на правото на Съюза. Първи случай, националният орган прилага пряко източник на правото на Съюза по делото, с което е сезиран, най-често регламент (сценарий на *пряко прилагане*). Втори случай, националният орган прилага национална правна уредба, с която се транспонира или прилага мярка или задължение от правото на Съюза […] (сценарий на *непряко прилагане*). Трети случай, националният орган се намира в положение, при което национална разпоредба се ползва от предоставена от правото на Съюза възможност за дерогация или основание за ограничения (сценарий на *дерогация*)“.

39 Вж. също решение от 1 март 2011 г., Association belge des Consommateurs Test-Achats и др. (C-236/09, EU:C:2011:100, т. 31 и 32), в което Съдът постановява, че член 5, параграф 2 от Директива 2004/113/ЕО на Съвета от 13 декември 2004 година относно прилагане на принципа на равното третиране на мъжете и жените по отношение на достъпа до стоки и услуги и предоставянето на стоки и услуги (ОВ L 373, 2004 г., стр. 37; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 7, стр. 135), който дава възможност на съответните държави членки да запазят без ограничение във времето дерогация от правилото за премии и обезщетения, независещи от пола, пречи да се постигне целта за равно третиране на жените и мъжете, преследвана с Директива 2004/113, и е несъвместима с членове 21 и 23 от Хартата. В областта на авторското право вж. решение от 29 юли 2019 г., Spiegel Online (C-516/17, EU:C:2019:625, т. 59). В точка 119 от Становище 3/15 (Маракешки договор за улесняване на достъпа до публикувани произведения) от 14 февруари 2017 г. (EU:C:2017:114) Съдът посочва по същество, че когато държавите членки разполагат със свобода на преценка по силата на Директива 2001/29/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 22 май 2001 година относно хармонизирането на някои аспекти на авторското право и сродните му права в информационното общество (ОВ L 167, 2001 г., стр. 10; Специално издание на български език, 2007 г., глава 17, том 1, стр. 230) по отношение на възползването от възможността да предвидят изключение или ограничение в полза на определени ползватели, тази свобода на преценката произтича от решението на законодателя на Съюза да им предостави подобнавъзможност, която е част от въведената с Директива 2001/29 хармонизирана правна уредба, осигуряваща висока и еднородна защита на правата на възпроизвеждане, публично разгласяване и разпространение.

40 Независимо дали тази възможност или дерогация е благоприятна или не за определени лица. Срв. решение от 21 декември 2011 г., N. S. и др. (C-411/10 и C-493/10, EU:C:2011:865) с решение от 4 март 2010 г., Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117).

71. Разпоредбите на Хартата не трябва да се тълкуват в смисъл, че биха лишили държавите членки от свободата на преценка, с която разполагат, когато решат да приложат член 11, параграф 4 от Директива 2003/109[41]. Следователно е очевидно, че държавите членки могат в съответствие с условията на член 11, параграф 4 от Директива 2003/109 да ограничат равното третиране в областта на социалното подпомагане и социалната закрила до основните придобивки. Когато обаче държава членка приема мерки, които не са толкова ограничителни, тя все пак трябва да спазва Хартата.

72. Освен това, позовавайки се на предвидената в член 11, параграф 4 от Директива 2003/109 дерогация, държавите членки не биха могли да прилагат национална правна уредба, която е в състояние да застраши постигането на целите, преследвани от тази директива, като по този начин я лиши от полезното ѝ действие[42].

2. Прилагане към обстоятелствата по главното производство

73. Запитващата юрисдикция изразява опасения във връзка с член 6, параграфи 9 и 11 от ooöWFG. Тази юрисдикция посочва, че съгласно *travaux préparatoires* по закона от 2017 г., с който се изменя ooöWFG, целта на член 6, параграфи 9 и 11 от ooöWFG е да се предвиди по-ограничен достъп до помощта за жилище за гражданите на трети страни, като основният довод в полза на изискваното владеене на немски език е, че това е важен елемент за социалната интеграция. Запитващата юрисдикция поставя под въпрос необходимостта от изискването за език в допълнение към другите условия съгласно ooöWFG, предвид факта че във всеки случай гражданите на трети страни могат да получават помощ за жилище само ако са живели в Австрия повече от пет години и като общо правило вече работят там от няколко години. Освен това дългосрочно пребиваващите граждани на трети страни по смисъла на Директива 2003/109 вече трябва да са изпълнили различни условия във връзка с интеграцията, определени в Österreichisches Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz (австрийски Закон за установяването и пребиваването), за да получат такъв статут[43]. В допълнение запитващата юрисдикция изразява съмнения защо изискваното сравнително ниско ниво на владеене на немски език следва да се удостоверява само със специалните формални доказателства, предвидени в закона.

74. По силата на принципа на пропорционалността, който е част от общите принципи на правото на Съюза, законосъобразността на такива изисквания за владеене на език е поставена в зависимост от условието те да са подходящи и необходими за постигането на легитимните цели, като се има предвид, че когато съществува избор между няколко подходящи мерки, трябва да се прибегне до мярката, която създава най-малко ограничения, а породените от нея неудобства не трябва да са несъразмерни с тези цели[44].

75. Основната цел на Директива 2003/109 е интеграцията на граждани на трети страни, трайно установени в държавата членка. Придобиването на познания по езика на приемащата държава членка до голяма степен улеснява комуникацията между гражданите на трети страни и гражданите на съответната държава членка, насърчава взаимодействието и развитието на социалните отношения между тях и улеснява достъпа на гражданите на трети страни до трудовия пазар и професионалната квалификация[45].

41 Вж. по аналогия решение от 12 декември 2019 г., Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Събиране на семейството — сестра на бежанец) (C-519/18, EU:C:2019:1070, т. 65).

42 Вж. в този смисъл решение от 4 юни 2015 г., P и S (C-579/13, EU:C:2015:369, т. 45).

43 Вж. също така член 5, параграф 2 от Директива 2003/109.

44 Вж. по аналогия решение от 25 февруари 2010 г., Müller Fleisch (C-562/08, EU:C:2010:93, т. 43).

45 Вж. в този смисъл решение от 4 юни 2015 г., P и S (C-579/13, EU:C:2015:369, т. 46 и 47). По отношение на тълкуването на Директива 2003/86 вж. решения от 9 юли 2015 г., K и A (C-153/14, EU:C:2015:453, т. 53) и от 7 ноември 2018 г., C и A (C-257/17, EU:C:2018:876, т. 55).

76. Ето защо от акта за преюдициално запитване изглежда, че една от заявените цели на реформата на ooöWFG от 2017 г. е насърчаването на социалната интеграция. При тези обстоятелства налагането на изискване за владеене на езика не противоречи и само по себе не застрашава постигането на целите на Директива 2003/109, а даже би могло да допринесе за тяхното постигане [46]. Всъщност в решение от 4 юни 2015 г., P и S (C-579/13, EU:C:2015:369), Съдът приема, че държава членка по принцип може да налага на гражданите на трети страни, които вече притежават статут на дългосрочно пребиваващи, задължение да положат успешно изпит за гражданска интеграция, при условие че редът за прилагането му не може да застраши постигането на целите на посочената директива [47].

77. Следователно в този контекст трябва да се разгледа начинът, по който се прилага изискването за владеене на езика.

78. Изглежда, че липсата на доказателства за владеенето на езика на изискваното ниво води до непосредствена загуба на разглежданата придобивка в пълния ѝ размер, като това подлежи на проверка от страна на запитващата юрисдикция. Въпросната сума би могла да достигне 300 EUR на месец. Като се има предвид, че разглежданата помощ за жилище е достъпна само за лица с ниски доходи, загубите биха могли да бъдат значителни в зависимост от времето, което може да е необходимо за изпълнение на изискването. Както отбелязва ищецът в първоинстанционното производство, въпросната загуба на доходи може да доведе до обратния резултат на преследваната цел и да възпрепятства интеграцията на гражданите на трети страни, като по този начин застраши целите на Директива 2003/109. Целта за интеграция във всички случаи можело да бъде постигната с по-малко ограничителни средства, например с временно преустановяване на предоставянето или с постепенно намаляване на помощта до момента, в който бъде изпълнено изискването за владеене на езика. Следователно изглежда, че разглежданата мярка не е съобразена с принципа на пропорционалност.

79. Що се отнася до самото изискване за владеене на езика, запитващата юрисдикция посочва, че изискваното ниво — A2 по Общата европейска референтна рамка за езиците — е сравнително ниско [48]. Следователно, при условие че бъде направена проверка от запитващата юрисдикция, изискването не изглежда ограничително в такава степен, че да представлява голяма пречка за преодоляване, което на практика да възпрепятства [49] дългосрочно пребиваващите граждани от трети страни да се съобразят с критериите за въпросната помощ за жилище [50].

80. Независимо от това бих повдигнал въпроса дали във всички случаи е необходимо такова изискване за владеене на езика, като се има предвид, че според запитващата юрисдикция дългосрочно пребиваващите граждани от трети страни по смисъла на Директива 2003/109 вече трябва да са изпълнили различни условия във връзка с интеграцията, предвидени в австрийското право, за да получат този статут. Не е ясно обаче дали тези условия изискват определено ниво на владеене на езика. Всъщност ответникът в първоинстанционното производство посочва в писменото си становище пред Съда, че не на всички лица, засегнати от

46 Вж. в този смисъл решение от 4 юни 2015 г., P и S (C-579/13, EU:C:2015:369, т. 48). Следва да се отбележи, че ищецът в първоинстанционното производство не оспорва, че подобряването на социалната интеграция на неавстрийските граждани е легитимна цел и че владеенето на езика може да допринесе за постигането на тази цел. Ищецът в първоинстанционното производство обаче счита, че избраният от ответника в първоинстанционното производство метод за постигане на тази цел, който води до отнемане или отказ да се предостави въпросната помощ за жилище, не е нито подходящ, нито необходим, особено в случая на ищеца в първоинстанционното производство, предвид факта, че той е пребивавал непрекъснато в Австрия в продължение на повече от пет години и разполага с разрешение за дългосрочно пребиваване.

47 Съдът приема, че обстоятелството дали статутът на дългосрочно пребиваващ е получен преди или след въвеждането на задължението за успешно полагане на изпит за гражданска интеграция е без значение в този смисъл.

48 Ответникът в първоинстанционното производство уточнява, че въпросното ниво на владеене на езика е толкова ниско, че може да бъде постигнато в рамките на няколко седмици дори без предварителни знания по немски език и без специална дарба за изучаване на езици.

49 Ответникът в първоинстанционното производство също така посочва, при условие че запитващата юрисдикция провери това, че съществуват определени изключения от изискването за владеене на езика, например по здравни съображения.

50 Вж. по аналогия решение от 7 ноември 2018 г., C и A (C-257/17, EU:C:2018:876, т. 52 и цитираната съдебна практика).

спорната мярка, вече се е наложило да докажат подходящо ниво на владеене на езика по силата на други законови разпоредби, като това се дължи по-специално на ограничената продължителност на прилагане на въпросните други разпоредби, какъвто е случаят с австрийския Закон за установяването и пребиваването.

81. Според мен от това следва, че разглежданото изискване за владеене на езика по принцип може да се счита от държавите членки за необходимо за постигането на преследваната по този начин цел за интеграция. За да е наложено валидно това изискване, ще трябва също така да се установи, че дългосрочно пребиваващ гражданин от трета страна, който иначе би отговарял на условията за отпускане на помощ за жилище съгласно oöWFG, *не* е изпълнил предварително посоченото условие за владеене на езика в съответствие с националното право, за да придобие този статут.

82. Що се отнася до конкретното прилагане на изискването за владеене на езика, освен че посочва, че изискваното от oöWFG ниво, е базово, запитващата юрисдикция се съсредоточава върху изключителния характер на допустимото съгласно този закон доказателство за установяване на въпросното ниво [51].

83. Според мен предвиденото в oöWFG изискване, съгласно което дългосрочно пребиваващ гражданин на трета страна, кандидатстващ за помощ за жилище, трябва да представи доказателство за владеене на езика само посредством точно определени конкретни удостоверения или дипломи, би било неподходящо [52], ако това ниво може разумно да бъде установено [53] чрез други равностойни методи, които се ползват с добра репутация и подлежат на обективно доказване [54]. Запитващата юрисдикция обаче е тази, която трябва да установи посоченото обстоятелство.

84. Следователно член 11 от Директива 2003/109 трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба като член 6, параграфи 9 и 11 от oöWFG, която позволява на гражданите на Съюза, гражданите на ЕИП и на членовете на техните семейства по смисъла на Директива 2004/38 да получат социална придобивка под формата на помощ за жилище, без да изисква от тях да докажат владеене на език, а същевременно изисква от дългосрочно пребиваващите граждани на трети страни по смисъла на Директива 2003/109 да докажат по определен начин притежаването на базови знания по немски език.

VI. Заключение

85. С оглед на изложените по-горе съображения предлагам на Съда да отговори на първия въпрос, поставен от Landesgericht Linz (Окръжен съд Линц, Австрия), по следния начин:

„За гарантирането на непрекъсната икономическа и социална интеграция на гражданите на трети страни, които пребивават дългосрочно в дадена държава членка, е от ключово значение да им бъде предоставено правото на подходящо жилище, което те иначе не биха могли да си позволят, без да застрашат други основни потребности, при равни условия по-специално с гражданите на съответната държава.

51 В това отношение запитващата юрисдикция не посочва нито разходите, нито достъпността на допустимото доказателство.

52 Вж. по аналогия решения от 6 юни 2000 г., Angonese (C-281/98, EU:C:2000:296, т. 44) и от 5 февруари 2015 г., Комисия/Белгия (C-317/14, EU:C:2015:63, т. 29).

53 В смисъл да са достъпни за съответните национални органи.

54 Според мен ответникът в първоинстанционното производство правилно подчертава, че изискваното доказателство трябва да гарантира обективното и еднакво прилагане на изискването за владеене на езика.

Следователно помощ, с която се цели да се осигури достъпът на гражданите на трети страни, които пребивават дългосрочно в дадена държава членка, до подходящо жилище, трябва да се счита за „основна придобивка“ по смисъла на член 11, параграф 4 от Директива 2003/109/ЕО на Съвета от 25 ноември 2003 година относно статута на дългосрочно пребиваващи граждани от трети страни.

Поради това член 11 от Директива 2003/109 трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба като член 6, параграфи 9 и 11 от Oberösterreichisches Wohnbauförderungsgesetz (Закон на федерална провинция Горна Австрия за насърчаване на жилищното строителство), която позволява на гражданите на Съюза, гражданите на ЕИП и на членовете на техните семейства по смисъла на Директива 2004/38/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година относно правото на граждани на Съюза и на членове на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите членки, за изменение на Регламент (ЕИО) № 1612/68 и отменяща директиви 64/221/ЕИО, 68/360/ЕИО, 72/194/ЕИО, 73/148/ЕИО, 75/34/ЕИО, 75/35/ЕИО, 90/364/ЕИО, 90/365/ЕИО и 93/96/ЕИО да получат социална придобивка под формата на помощ за жилище, без да изисква от тях да докажат владеене на език, а същевременно изисква от дългосрочно пребиваващите граждани на трети страни по смисъла на Директива 2003/109 да докажат по определен начин притежаването на базови знания по немски език“.