Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
YVESA BOTA,
predstavljeni 13. decembra 2011 [1]

**Zadeva C-571/10**

**Servet Kamberaj**
**proti**
**Istituto per l'Edilizia Sociale della Provincia autonoma di Bolzano (IPES),**
**Giunta della Provincia autonoma di Bolzano,**
**Provincia Autonoma di Bolzano**

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Tribunale di Bolzano (Italija))

„Direktiva 2000/43/ES — Izvajanje načela enakega obravnavanja oseb ne glede na raso ali narodnost — Direktiva 2003/109/ES — Status državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas — Pravica do enake obravnave glede socialnega zavarovanja, socialne pomoči in socialnega varstva, kot določa nacionalna zakonodaja — Možnost držav članic, da enako obravnavo v zvezi s socialno pomočjo in socialnim varstvom omejijo na osnovne prejemke — Zavrnitev prošnje za subvencijo za stanovanje — Razlog za zavrnitev — Izčrpanje sredstev, namenjenih državljanom tretjih držav"

1. Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago členov 2 PEU in 6 PEU ter 18 PDEU, 45 PDEU in 49 PDEU, členov 1, 21 in 34 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah [2], določb Direktive Sveta 2000/43/ES z dne 29. junija 2000 o izvajanju načela enakega obravnavanja oseb ne glede na raso ali narodnost [3] in Direktive Sveta 2003/109/ES z dne 25. novembra 2003 o statusu državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas [4]. Tribunale di Bolzano (Italija) postavlja tudi vprašanja v zvezi s členom 14 Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, podpisane v Rimu 4. novembra 1950 [5], in členom 1 dodatnega protokola št. 12.

2. Ta predlog je bil vložen v okviru postopka, ki ga je S. Kamberaj, tožeča stranka v postopku v glavni stvari, začel proti Istituto per l'Edilizia Sociale della Provincia autonoma di Bolzano (IPES) (inštitut avtonomne pokrajine Bolzano za socialna stanovanja), Giunta della Provincia autonoma di Bolzano (pokrajinski odbor avtonomne pokrajine Bolzano, v nadaljevanju: Giunta provinciale) in Provincia Autonoma di Bolzano (v nadaljevanju: avtonomna pokrajina Bolzano) zaradi zavrnitve IPES, da bi mu za leto 2009 odobril subvencijo za stanovanje, predvideno v členu 2(1)(k) pokrajinskega zakona št. 13 (legge provinciale n. 13) z dne 17. decembra 1998 v različici, ki je veljala v trenutku dejanskega stanja, ki je predmet postopka v glavni stvari (v nadaljevanju: pokrajinski zakon). Ta mesečna pomoč pri plačevanju najemnine je namenjena najmanj premožnim najemnikom.

1 — Jezik izvirnika: francoščina.
2 — V nadaljevanju: Listina.
3 — UL L 180, str. 22.
4 — UL 2004, L 16, str. 44.
5 — V nadaljevanju: EKČP.

## I – Pravni okvir

### A – *Zakonodaja Unije*

3. Pri tem se bom zadovoljil z navedbo ustreznih določb direktive, ki bo v središču mojih nadaljnjih razmišljanj, in sicer Direktive 2003/109.

4. V drugi, tretji, četrti, dvanajsti in trinajsti uvodni izjavi navedene direktive je določeno:

„(2) Evropski svet je na svojem posebnem zasedanju v Tampereju 15. in 16. oktobra 1999 izjavil, da bi bilo treba pravni položaj državljanov tretjih držav približati pravnemu položaju državljanov držav članic in da bi bilo treba osebi, ki je zakonito prebivala v neki državi članici za časovno obdobje, ki ga je treba določiti, in ki ima dovoljenje za prebivanje za daljši čas, zagotoviti v tej državi članici sklop enotnih pravic, ki so čim bližje tistim, ki jih uživajo državljani Evropske unije.

(3) Ta direktiva namreč spoštuje temeljne pravice in upošteva načela, ki jih priznavata zlasti člen 8 [EKČP] in [Listina].

(4) Integracija državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas v državah članicah, je ključni element pri pospeševanju gospodarske in družbene kohezije in temeljni v Pogodbi naveden cilj Skupnosti.

[…]

(12) Da bi bilo enakopravno obravnavanje resničen instrument za vključevanje prebivalcev za daljši čas v družbo, v kateri živijo, bi jih morali obravnavati enakopravno z državljani države članice v zvezi s [z] vrsto gospodarskih in socialnih zadev pod ustreznimi pogoji, opredeljenimi s to direktivo.

(13) V zvezi s socialno pomočjo je treba možnost omejevanja prejemkov za prebivalce za daljši čas na osnovne prejemke razumeti tako, da ta pojem obsega vsaj podporo v višini najnižjega dohodka, pomoč ob bolezni, nosečnosti, otroški dodatek in pomoč za dolgoročno oskrbo. Načine dodeljevanja teh prejemkov bi moralo določati nacionalno pravo.“

5. V skladu s členom 4(1) Direktive 2003/109 države članice podelijo status rezidentov za daljši čas državljanom tretjih držav, ki so pred predložitvijo ustrezne vloge pet let zakonito in neprekinjeno prebivali na njihovem ozemlju.

6. V členu 5 navedene direktive so določeni pogoji za pridobitev statusa rezidenta za daljši čas. V skladu z odstavkom 1 navedenega člena lahko države članice od državljanov tretjih držav zahtevajo, da zagotovijo dokazila o tem, da imajo zase in za vzdrževane družinske člane stalne in redne vire, ki zadostujejo za njihovo vzdrževanje in vzdrževanje njihovih družinskih članov, ne da bi uporabljali sistem socialne pomoči zadevne države članice, ter zdravstveno zavarovanje za vsa tveganja, ki so običajno vključena za njihove državljane v zadevnih državah članicah.

7. V skladu s členom 5(2) navedene direktive lahko države članice od državljanov tretjih držav zahtevajo, da izpolnjujejo pogoje za integracijo v skladu z njihovo nacionalno zakonodajo.

8. V členu 11(1) Direktive 2003/109 je določeno:

„Rezidenti za daljši čas se obravnavajo enako kot državljani glede:

[…]

(d) socialnega zavarovanja, socialne pomoči in socialnega varstva, kot določa nacionalna zakonodaja;

[…]

(f) dostopa do blaga in storitev ter dobav blaga in opravljanja storitev, dostopnih javnosti, ter postopkov za pridobitev nastanitve;

[…]“

9. V členu 11(4) navedene direktive je določeno, da lahko države članice enako obravnavo v zvezi s socialno pomočjo in socialnim varstvom omejijo na osnovne prejemke.

B – *Nacionalna zakonodaja*

10. V skladu s členom 117 italijanske ustave lahko država na področju socialne pomoči izključno sprejema zakonodajo samo za določitev osnovnih zneskov prejemkov na podlagi državljanskih in socialnih pravic, ki morajo biti zagotovljeni na celotnem ozemlju. Za druge namene, razen tega, so pristojne regije.

11. Z zakonsko uredbo št. 3 (decreto legislativo n. 3) z dne 8. januarja 2007 [6] je bila prenesena Direktiva 2003/109, njene določbe pa so bile vključene v zakonsko uredbo št. 286 (decreto legislativo n. 286) z dne 25. julija 1998 [7].

12. V členu 9(1) zakonske uredbe št. 286/1998 je določeno, da lahko tujec, ki ima že vsaj pet let veljavno dovoljenje za prebivanje in dokaže, da ima prihodke, ki niso manjši od letnega zneska socialnega dodatka oziroma so, v primeru zahtevka v zvezi z njegovimi družinskimi člani, zadostni, in primerno nastanitev, ter izpolnjuje minimalne pogoje v skladu z ustreznimi določbami nacionalne zakonodaje, pri prefektu policije zahteva dovoljenje za prebivanje za rezidente za daljši čas zase in svoje družinske člane.

13. V členu 9(12)(c) zakonske uredbe št. 286/1998, kakor je bila spremenjena z zakonsko uredbo št. 3 z dne 8. januarja 2007, je določeno, da lahko imetnik dovoljenja za prebivanje za rezidente za daljši čas poleg določb v zvezi s tujci, ki zakonito prebivajo v Italiji, uživa socialne pomoči, pravice iz socialnega zavarovanja, zdravstveno oskrbo, storitve na področju šolanja in socialne varnosti, dostop do blaga in storitev, ki so na voljo javnosti, vključno s pravico do sodelovanja v postopkih za pridobitev javnih stanovanj, razen če ni določeno drugače in če dokaže, da dejansko prebiva na nacionalnem ozemlju.

14. V skladu s členom 3(3) uredbe predsednika republike št. 670 (decreto del Presidente della Repubblica n. 670) z dne 31. avgusta 1972 [8], ki je uredba na ustavni ravni, za avtonomno pokrajino Bolzano zaradi posebne sestave njenega prebivalstva, ki je razdeljeno na tri jezikovne skupine (italijansko, nemško in ladinsko), veljajo posebni avtonomni pogoji.

15. V skladu s členom 8(25) uredbe št. 670/1972 ta avtonomija med drugim vključuje pooblastilo za sprejetje zakonskih predpisov na področju javne pomoči.

16. V členu 15(2) uredbe št. 670/1972 je določeno, da avtonomna pokrajina Bolzano uporablja svoja sredstva za pomoči ter socialne in kulturne namene sorazmerno za vsako jezikovno skupino in glede na potrebe teh skupin, razen v posebnih primerih.

6 — GURI št. 24 z dne 30. januarja 2007, str. 4.

7 — Redna priloga h GURI št. 191 z dne 18. avgusta 1998, v nadaljevanju: zakonska uredba št. 286/1998.

8 — GURI št. 301 z dne 20. novembra 1972, v nadaljevanju: uredba št. 670/1972.

17. Subvencije za stanovanje, ki so predvidene v členu 2(1)(k) pokrajinskega zakona in naj bi bile najmanj premožnim najemnikom v pomoč pri plačevanju najemnine, se razdelijo na tri jezikovne skupine avtonomne pokrajine Bolzano po merilih iz člena 15(2) uredbe št. 670/1972.

18. V členu 5(1) pokrajinskega zakona je določeno, da morajo biti sredstva za intervencije v smislu člena 2(1)(k) tega zakona razdeljena med prosilce treh jezikovnih skupin v sorazmerju s tehtanim povprečjem njihove številčne zastopanosti, ki izhaja iz najnovejšega splošnega popisa prebivalstva, in potreb vsake skupine. V skladu z odstavkom 2 tega člena se potrebe vsake jezikovne skupine določijo letno na podlagi zahtevkov, vloženih v zadnjih desetih letih. Zahtevki za subvencijo za stanovanje morajo doseči vsaj 25 točk.

19. Iz predložitvene odločbe izhaja, da se številčna zastopanost posamezne jezikovne skupine izračuna na podlagi najnovejšega splošnega popisa prebivalstva in izjav o pripadnosti eni izmed treh jezikovnih skupin, ki jih morajo dati vsi italijanski državljani, starejši od štirinajst let in s prebivališčem na ozemlju avtonomne pokrajine Bolzano.

20. Državljani Unije, ki prebivajo na ozemlju pokrajine, opravljajo poklicno dejavnost in izpolnjujejo druge pogoje, ki veljajo za odobritev stanovanjske pomoči, morajo v skladu s členom 5(6) pokrajinskega zakona predložiti izjavo o pripadnosti eni od treh jezikovnih skupin ali priključitvi k njej.

21. V skladu s členom 5(7) pokrajinskega zakona Giunta provinciale vsako leto določi višino sredstev, namenjenih državljanom tretjih držav in osebam brez državljanstva, ki ob predložitvi zahtevka stalno in zakonito prebivajo na ozemlju pokrajine najmanj pet let in na tem ozemlju opravljajo poklicno dejavnost najmanj tri leta. Število najemniških stanovanj, ki se lahko dodelijo navedenim državljanom in osebam brez državljanstva, se določi v sorazmerju s tehtanim povprečjem številčne zastopanosti državljanov tretjih držav in oseb brez državljanstva, ki izpolnjujejo zgoraj navedena merila, na eni strani in njihovih potreb na drugi strani. Višina sredstev za subvencionirana stanovanja, namenjenih nakupu, gradnji in obnovi stanovanj za osnovne stanovanjske potrebe ter subvencije za stanovanja, se določi po istih merilih.

22. Iz sklepa Giunta provinciale št. 1885 (deliberazione n. 1885) z dne 20. julija 2009 o višini sredstev, namenjenih državljanom tretjih držav in osebam brez državljanstva za leto 2009, izhaja, da je v tehtanem povprečju njihovi številčni zastopanosti pripisan količnik 5, njihovim potrebam pa količnik 1.

23. Na podlagi teh meril je bil znesek sredstev za financiranje subvencije za stanovanja ter pomoči pri nakupu, gradnji in obnovi stanovanj za državljane tretjih držav in osebe brez državljanstva določen v višini 7,9 % celotnega zneska sredstev, predvidenih v programu intervencij za leto 2009.

## II – Dejstva v sporu o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

24. S. Kamberaj je albanski državljan muslimanske veroizpovedi, ki od leta 1994 prebiva in je redno zaposlen v avtonomni pokrajini Bolzano. Ima dovoljenje za prebivanje za nedoločen čas.

25. Do leta 2008 je prejemal subvencijo za stanovanje iz člena 2(1)(k) pokrajinskega zakona [9].

26. IPES je v dopisu z dne 22. marca 2010 tožečo stranko v postopku v glavni stvari obvestil o zavrnitvi zahtevka za subvencijo za leto 2009 z obrazložitvijo, da je proračun, namenjen državljanom tretjih držav, določen v sklepu Giunta provinciale št. 1885 z dne 20. julija 2009, izčrpan.

9 — Iz predložitvene odločbe in pisnih stališč S. Kamberaja izhaja, da je nazadnje prejel 550 EUR za najemnino v višini 1 200 EUR. Zneski, ki jih je S. Kamberaj navedel na obravnavi, se ne ujemajo povsem. Iz tega vseeno izhaja, da je subvencija za stanovanje pokrivala približno polovico najemnine, ki jo je plačeval S. Kamberaj.

27. Tožeča stranka v postopku v glavni stvari v tožbi, vloženi 8. oktobra 2010, zahteva, naj Tribunale di Bolzano ugotovi, da so tožene stranke proti njemu ravnale diskriminatorno. Po njegovem mnenju je zakon, kot je pokrajinski zakon, med drugim neskladen z direktivama 2000/43 in 2003/109, ker v zvezi s subvencijo za stanovanje državljane tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas, obravnava manj ugodno od državljanov Unije.

28. Avtonomna pokrajina Bolzano je pred predložitvenim sodiščem trdila, da je določitev sorazmerne razdelitve pomoči na jezikovne skupine, ki prebivajo na njenem ozemlju, edini način za ohranitev socialnega miru med osebami, ki prosijo za socialno pomoč.

29. Predložitveno sodišče navaja, da je prebivalstvo avtonomne pokrajine Bolzano po sprejetju pokrajinskega zakona razdeljeno na dve skupini, in sicer na državljane Unije (Italijane ali druge), za katere je dostop do subvencije za stanovanje brez razlike pogojen s predložitvijo izjave o pripadnosti ali priključenosti eni od treh jezikovnih skupin, in na državljane tretjih držav, za katere se ta izjava ne zahteva.

30. Navedeno sodišče navaja, da so bila leta 2009 za zadovoljitev skupnih potreb do dostopa do najemnega ali lastniškega stanovanja za prvo skupino odobrena sredstva v skupnem znesku 90.812.321,57 EUR (od tega je bilo 21.546.197,57 EUR namenjenih subvencijam za stanovanje in 69.266.124 EUR subvencijam za nakup, gradnjo in obnovo stanovanj za osnovne stanovanjske potrebe), za drugo skupino pa sredstva v skupnem znesku 11.604.595 EUR (od tega je bilo 10.200.000 EUR namenjenih subvencijam za stanovanje in 1.404.595 EUR subvencijam za nakup, gradnjo in obnovo stanovanj za osnovne stanovanjske potrebe).

31. Zaradi zgoraj navedenega je Tribunale di Bolzano prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. Ali načelo primarnosti (principe de primauté) prava Unije nalaga nacionalnemu sodišču, da takoj in v celoti uporabi predpise Unije, ki imajo neposredni učinek, in ne uporabi nacionalnih določb, ki so v nasprotju s pravom Unije, čeprav so bile sprejete na podlagi temeljnih načel ustavnega reda države članice?

2. Ali v primeru nasprotja med notranjim predpisom in Evropsko konvencijo o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (EKČP) sklicevanje na EKČP v členu 6 PEU nalaga nacionalnemu sodišču, da neposredno uporabi njen člen 14 in člen 1 Protokola št. 12 k tej konvenciji in da ne uporabi neskladnega nacionalnega predpisa, ne da bi predhodno pred nacionalnim ustavnim sodiščem vložilo zahtevo za oceno ustavnosti?

3. Ali pravo Unije, zlasti člena 2 in 6 PEU, člena 21 in 34 Listine o temeljnih pravicah Evropske unije ter direktivi 2000/43[…] in 2003/109[…], nasprotuje nacionalni (natančneje, pokrajinski) zakonodaji, kot je navedena v povezanih določbah člena 15[(2)] uredbe št. 670/1972 […], členov 1 in 5 pokrajinskega zakona […] ter v sklepu št. 18[8]5 […] v delu, v katerem za zadevne ugodnosti, zlasti za tako imenovane ‚subvencije za stanovanje', daje pomembnost državljanstvu, pri čemer so delavci, ki so rezidenti za daljši čas in niso državljani Unije, in osebe brez državljanstva manj ugodno obravnavani v primerjavi z državljani Unije, ki so rezidenti (Italijani in drugi)?

4. Če so odgovori na prvo, drugo in tretje vprašanje pritrdilni, ali je treba v primeru kršitev splošnih načel prava Unije, kot sta prepoved diskriminacije in zahteva po pravni varnosti – ob nacionalnem izvedbenem predpisu, ki sodišču omogoča, da odredi prenehanje škodljivega ravnanja in glede na okoliščine primera in posledice diskriminacije sprejme kateri koli drug ustrezen ukrep, in mu predpisuje, da odredi prenehanje diskriminatornega ravnanja, delovanja ali dejanja, če še traja, in odpravo posledic, ter mu omogoča, da za preprečitev ponovitve v roku, določenem v ukrepu, odredi načrt za odpravo ugotovljene diskriminacije – člen 15 Direktive

2000/43[…] v delu, v katerem določa, da morajo biti sankcije učinkovite, sorazmerne in odvračilne, razlagati tako, da so med ugotovljenimi dejanji diskriminacije in posledicami, ki jih je treba odpraviti tudi zato, da ne bi prišlo do obrnjene diskriminacije, tudi vse kršitve proti subjektom diskriminacije, čeprav niso stranke v sporu?

5. Če je odgovor na tretje vprašanje pritrdilen, ali pravo Unije, zlasti člena 2 in 6 PEU, člena 21 in 34 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah ter direktivi 2000/43[…] in 2003/109[…], nasprotuje nacionalni (natančneje, pokrajinski) zakonodaji, ki za pridobitev subvencije za stanovanje zahteva izpolnjevanje pogoja triletnega opravljanja poklicne dejavnosti le od državljanov, ki niso državljani Unije, ne pa tudi od državljanov Unije (Italijanov in drugih), pri čemer so izenačeni le glede pogoja, da morajo na ozemlju pokrajine prebivati že več kot pet let?

6. Ali pravo Unije, zlasti člena 2 in 6 PEU ter členi 18, 45 in 49 PDEU v povezavi s členi 1, 21 in 34 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, nasprotuje nacionalni (natančneje, pokrajinski) zakonodaji, ki za državljane Unije (Italijane in druge) določa obveznost, da podajo izjavo o narodni pripadnosti ali priključenosti eni od treh jezikovnih skupin v Zgornjem Poadižju/Južnem Tirolskem, da bi pridobili subvencijo za stanovanje?

7. Ali pravo Unije, zlasti člena 2 in 6 PEU ter členi 18, 45 in 49 PDEU v povezavi s členi 1, 21 in 34 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, nasprotuje nacionalni (natančneje, pokrajinski) zakonodaji, ki za državljane Unije (Italijane in druge) določa obveznost najmanj petletnega prebivanja oziroma opravljanja poklicne dejavnosti na pokrajinskem ozemlju, da bi pridobili subvencijo za stanovanje?“

## III – Moja analiza

32. Predložitveno sodišče želi z zgoraj navedenimi sedmimi vprašanji očitno pridobiti odločitev Sodišča o združljivosti sistema, ki ga je v zvezi s subvencijo za stanovanje vzpostavil pokrajinski zakon, s pravom Unije. Glede na naravo postopka predhodnega odločanja in omejitve, ki iz tega izhajajo v zvezi s pristojnostjo Sodišča, to nima pristojnosti, da bi se opredelilo do vidikov sistema, ki ne spadajo v okvir spora o glavni stvari.

### A – *Dopustnost vprašanj za predhodno odločanje*

33. Najprej je treba na kratko opozoriti na načela glede pristojnosti Sodišča na podlagi člena 267 PDEU.

34. V skladu z ustaljeno sodno prakso je postopek na podlagi člena 267 PDEU instrument sodelovanja med Sodiščem in nacionalnimi sodišči, zaradi česar prvo zagotavlja drugim razlago prava Unije, potrebno za rešitev obravnavanega spora.[10]

35. V okviru tega sodelovanja velja domneva upoštevnosti vprašanj za predhodno odločanje o pravu Unije. Sodišče lahko predlog nacionalnega sodišča zavrne samo, če je precej očitno, da zahtevana razlaga prava Unije nima nobene zveze z dejanskim stanjem ali predmetom spora o glavni stvari, če je problem hipotetičen ali če Sodišče nima na voljo pravnih in dejanskih elementov, ki so potrebni za to, da bi lahko na postavljena vprašanja dalo uporabne odgovore.[11]

36. Glede na ta načela je treba torej preučiti vprašanja, ki jih je postavilo Tribunale di Bolzano.

10 — Glej zlasti sodbo z dne 24. marca 2009 v zadevi Danske Slagterier (C-445/06, ZOdl., str. I-2119, točka 65 in navedena sodna praksa).

11 — Glej zlasti sodbo z dne 1. junija 2010 v združenih zadevah Blanco Pérez in Chao Gómez (C-570/07 in C-571/07, ZOdl., str. I-4629, točka 36 in navedena sodna praksa).

37. Po mojem mnenju je ta postopek dopusten samo v zvezi s tretjim vprašanjem.

38. Drugo vprašanje, kot izhaja iz predložitvene odločbe, se nanaša na rešitev, ki jo mora sprejeti nacionalno sodišče, kadar obravnava notranji predpis, ki ni združljiv z določbami EKČP z neposrednim učinkom. Po navedbah predložitvenega sodišča je Corte costituzionale odločilo, da taka nezdružljivost ne dovoljuje zavrnitve uporabe nacionalne določbe, temveč sodišču nalaga, da zahteva presojo ustavnosti, če mu ob uporabi načela skladne razlage ni omogočeno spoštovanje EKČP. [12]

39. Treba je poudariti, da Sodišče odloča na podlagi člena 267 PDEU in je zato pristojno odločati o razlagi Pogodb ter o veljavnosti in razlagi aktov institucij Unije. Pristojnost Sodišča je omejena na preučevanje določb prava Unije [13]. Sodišče torej ni pristojno, da bi se pri predhodnem odločanju opredelilo do tega, kako mora nacionalno sodišče ravnati v primeru nezdružljivosti med predpisom notranjega prava in določbami EKČP.

40. Predložitveno sodišče s tretjim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali člen 15 Direktive 2000/43, ki določa, da morajo biti sankcije proti kršitvam načela nediskriminacije na podlagi rase ali narodnosti učinkovite, sorazmerne in odvračilne, nacionalnemu sodišču, ki ugotovi tako kršitev, nalaga, da mora odpraviti vse kršitve proti subjektom diskriminacije, tudi če niso stranke v sporu.

41. V skladu s členom 2(1) navedene direktive se ta direktiva uporablja za neposredno ali posredno diskriminacijo na podlagi rase ali narodnosti. Poleg tega je v členu 3(2) navedene direktive določeno, da ta ne zajema različnega obravnavanja, ki temelji na državljanstvu, in ne posega v določbe in pogoje v zvezi z vstopom in prebivanjem državljanov tretjih držav in oseb brez državljanstva na ozemlju držav članic ter v obravnavanje, ki izhaja iz pravnega položaja zadevnih državljanov tretjih držav in oseb brez državljanstva.

42. Iz predložitvene odločbe jasno izhaja, da S. Kamberaj ni utrpel nikakršne neposredne ali posredne diskriminacije na podlagi svoje rase ali narodnosti. Drugačna obravnava v primerjavi z domačimi državljani in državljani Unije, ki naj bi je bil deležen pri uporabi pokrajinskega zakona, temelji na njegovem statusu državljana tretje države, torej na njegovem državljanstvu.

43. Zato spor o glavni stvari ne spada na področje uporabe Direktive 2000/43 in se o njeni razlagi torej ni treba opredeliti.

44. Poleg tega menim, da prvo, šesto in sedmo vprašanje niso dopustna, kar zadeva položaj državljanov Unije in domačih državljanov, ki pripadajo eni od treh jezikovnih skupin na ozemlju avtonomne pokrajine Bolzano.

45. Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali načelo primarnosti prava Unije nacionalnemu sodišču nalaga, naj takoj in v celoti uporabi pravo Unije ter zavrne uporabo nacionalnih določb, ki so v nasprotju s pravom Unije, čeprav so bile sprejete na podlagi temeljnih načel ustavnega reda države članice.

46. To vprašanje se z vidika nacionalnega ustavnega prava nanaša na področje uporabe načela zaščite jezikovnih manjšin in vzpostavljanje jezikovne sorazmernosti. Ti vidiki so upoštevni samo v zvezi z domačimi državljani nemške, italijanske in ladinske jezikovne skupine ter državljani Unije.

12 — Točka 62 predložitvene odločbe.

13 — Glej sodbi z dne 18. oktobra 1990 v združenih zadevah Dzodzi (C-297/88 in C-197/89, Recueil, str. I-3763, točka 31) in z dne 1. junija 2006 v zadevi innoventif (C-453/04, ZOdl., str. I-4929, točka 29) ter sklep z dne 1. marca 2011 v zadevi Chartry (C-457/09, ZOdl., str. I-819, točka 21 in navedena sodna praksa).

47. Predložitveno sodišče s šestim in sedmim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali pravo Unije nasprotuje nacionalni zakonodaji, ki za državljane Unije določa obveznost predložitve izjave o pripadnosti ali priključenosti eni od treh jezikovnih skupin v avtonomni pokrajini Bolzano na eni strani ter najmanj petletnega prebivanja oziroma opravljanja poklicne dejavnosti na pokrajinskem ozemlju na drugi strani, da bi lahko pridobili subvencijo za stanovanje.

48. Po mojem mnenju ta vprašanja niso pomembna za rešitev spora o glavni stvari. Ta ne zadeva državljana Unije, naj bo to italijanski državljan ali državljan druge države članice, temveč državljana tretje države, ki že dalj časa prebiva na ozemlju avtonomne pokrajine Bolzano.

49. Menim tudi, da ni treba odgovoriti na peto vprašanje, ki se nanaša na združljivost pogoja, da morajo državljani tretjih držav že tri leta opravljati poklicno dejavnost, da bi lahko pridobili subvencijo za stanovanje, s pravom Unije. V resnici ni sporno, da S. Kamberaj prebiva in je redno zaposlen na ozemlju avtonomne pokrajine Bolzano od leta 1994 ter da razlog za zavrnitev njegovega zahtevka za subvencijo za stanovanje ni bil neizpolnjevanje tega pogoja. To vprašanje torej ni pomembno za rešitev spora o glavni stvari.

50. Iz zgoraj navedenega izhaja, da je za reševanje spora o glavni stvari koristen samo odgovor na tretje vprašanje. Zato Sodišču predlagam, naj se osredotoči le na to vprašanje.

51. Pred obravnavo tega vprašanja naj navedem, da pri analizi v nadaljevanju štejem za ugotovljeno, da ima S. Kamberaj status rezidenta za daljši čas, predviden v členih od 4 do 7 Direktive 2003/109. Točnost te ugotovitve mora preveriti predložitveno sodišče.

B – *Tretje vprašanje*

52. Predložitveno sodišče s tem vprašanjem od Sodišča v bistvu zahteva, da presodi, ali je treba Direktivo 2003/109 razlagati v tem smislu, da nasprotuje zakonodaji države članice, ki v zvezi s subvencijo za stanovanje državljane tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas, obravnava manj ugodno kot domače državljane in državljane Unije, ki prebivajo v tej državi članici.

53. Naj spomnim, da je treba državljane tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas, na različnih področjih, naštetih v točkah od (a) do (h), v skladu s členom 11(1) Direktive 2003/109 obravnavati enako kot domače državljane. Poleg pogojev, določenih v nekaterih od teh točk ter v členu 11(2) in (3) navedene direktive, člen 11(4) navedene direktive državam članicam dovoljuje, da na področju socialne pomoči in socialnega varstva enako obravnavo omejijo na osnovne prejemke.

54. Način, kako je napisan člen 11 Direktive 2003/109, kaže na različne poglede, ki so bili lahko izraženi pri obravnavi tega besedila v zvezi s področjem uporabe načela enake obravnave državljanov tretjih držav, ki imajo status rezidenta za daljši čas, in domačih državljanov.[14] Te razlike enako jasno izhajajo iz primerjave predloga Komisije[15] in končnega besedila. Privedle so do potrditve načela enake obravnave na več področjih, pri čemer je to načelo povezano z nekaterimi pogoji in omejitvami. Ta zadeva daje Sodišču priložnost, da opredeli obseg nekaterih od teh pogojev in omejitev ter način njihove uskladitve s cilji Direktive 2003/109 na eni strani in temeljnimi pravicami, kakor so med drugim zagotovljene v členu 34 Listine, na drugi strani.

55. Najprej bom preučil, ali so državljani tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas, ob uporabi spornega pokrajinskega predpisa dejansko manj ugodno obravnavani v zvezi s subvencijo za stanovanje kot domači državljani.

14 — V zvezi s tem glej *EU Immigration and Asylum Law – Commentary* – Hailbronner, str. 642 in 643.

15 — Predlog Direktive Sveta o statusu državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas (COM(2001) 127 konč., v nadaljevanju: predlog Komisije).

56. Če želimo to preveriti, je torej treba preučiti, ali Direktiva 2003/109 nasprotuje taki različni obravnavi na obravnavanem področju.

1. Obstoj različne obravnave državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas, in domačih državljanov

57. S pokrajinskim zakonom je bil vzpostavljen mehanizem razdelitve subvencij za stanovanje, v skladu s katerim se znesek sredstev, odobrenih skupinama, od katerih ena vključuje domače državljane in državljane Unije, druga pa državljane tretjih držav, določi v sorazmerju s tehtanim povprečjem številčne zastopanosti teh državljanov na eni strani in njihovih potreb na drugi strani.

58. Kar zadeva prvo skupino, ki vključuje domače državljane in državljane Unije, je dejavnikom v zvezi z njihovo številčno zastopanostjo in njihovim potrebam pripisan enak količnik, in sicer 1.

59. Nasprotno pa je pri drugi skupini, ki vključuje državljane tretjih držav, dejavniku v zvezi z njihovo številčno zastopanostjo pripisan količnik 5, njihovim potrebam pa količnik 1.

60. Za določanje deleža sredstev za subvencije za stanovanje, odobrenih posamezni skupini, se torej uporabljata različna načina izračuna. Zaradi te različnosti se je zmanjšal delež sredstev, za katera bi se lahko potegovala skupina, ki vključuje državljane tretjih držav, če bi bil dejavnikom v zvezi s številčno zastopanostjo in potrebami te skupine pripisan enak količnik kot prvi skupini.

61. Iz spisa tako izhaja, da je bilo glede na način izračuna, uporabljenega za drugo skupino v zvezi s pomočjo za leto 2009, državljanom tretjih držav, ki so zajemali 4,44 % prebivalstva, ki prebiva na ozemlju avtonomne pokrajine Bolzano, in pomenili 25,16 % potreb, dodeljenih 7,90 % subvencij, ki jih je izplačal IPES kot subvencije za stanovanje ter za nakup, gradnjo in obnovo stanovanj za osnovne stanovanjske potrebe.

62. Če bi bil dejavnikom v zvezi s številčno zastopanostjo državljanov tretjih držav in njihovimi potrebami pripisan enak količnik kot za domače državljane in državljane Unije, bi prvi prejeli večji delež sredstev, približno 14,8 %. Uporaba različnih količnikov je torej povzročila manj ugodno obravnavo skupine državljanov tretjih držav, saj je prispevala k zmanjšanju stopnje odobritve njihovih zahtevkov za subvencijo za stanovanje.

63. Giunta provinciale je na obravnavi izpodbijal obstoj diskriminacije s trditvijo, da so državljani iz teh dveh skupin v različnih položajih. Številčna zastopanost prve skupine se izračuna na podlagi popisa prebivalstva, ki se izvede na deset let, številčna zastopanost druge skupine pa izhaja iz statističnega izračuna, ki je po naravi približen. Poleg tega je način določanja obsega potreb skupin različen, ob tem je skoraj nemogoče preveriti premoženje in dohodke državljanov tretjih držav.

64. Menim, da ti elementi niso dovolj za dokaz, da so državljani iz teh dveh skupin v tako različnih položajih, da ni mogoče ugotoviti nobene diskriminacije pri izračunu razdelitve pomoči. V nobenem primeru pa navedeni elementi ne utemeljujejo obsega razlike 1 proti 5 med količnikoma, pripisanima številčni zastopanosti skupin. Poleg tega, kakor je Komisija upravičeno navedla na obravnavi, statistične in upravne težave ne morejo upravičiti tako različne obravnave.

65. Zdaj je treba preveriti, ali Direktiva 2003/109 nasprotuje tej različni obravnavi.

2. Ali Direktiva 2003/109 nasprotuje različni obravnavi državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas, in domačih državljanov v zvezi z dodeljevanjem subvencij za stanovanje, kot se obravnava v postopku v glavni stvari?

66. Da bi odgovoril na to vprašanje, bom najprej obravnaval vprašanje v zvezi z opredelitvijo subvencije za stanovanje glede na področja, določena v členu 11(1)(d) in (f) Direktive 2003/109. Nato se bom posvetil pojmu „osnovni prejemki“ v smislu člena 11(4) navedene direktive.

a) Opredelitev subvencije za stanovanje glede na področja, določena v členu 11(1)(d) in (f) Direktive 2003/109

67. Področje iz člena 11(1)(f) Direktive 2003/109 zadeva „dostop do blaga in storitev ter dobav blaga in opravljanja storitev, dostopnih javnosti, ter postopkov za pridobitev nastanitve“.

68. Ker se spor o glavni stvari nanaša na pogoje za odobritev subvencije za stanovanje, in ne na pogoje javnih organov za dodelitev socialnega stanovanja, se za sporni pokrajinski predpis po mojem mnenju ne more šteti, da je v zvezi z „dostopom do postopkov za pridobitev nastanitve“ v smislu navedene določbe.

69. Poleg tega, tudi če bi morali ta zadnji izraz tako kot „dostop do blaga in storitev“ razumeti, kot da se nanaša na dostop do nastanitve, tako socialne kot zasebne [16], neposredni cilj predpisa o subvenciji za stanovanje, ki se obravnava v tej zadevi, ni urejanje dostopa do nastanitve, čeprav ni sporno, da ima lahko vzpostavitev tega mehanizma konkreten učinek na možnost nekaterih oseb, da pridejo do stanovanja. Samo z zelo široko razlago člena 11(1)(f) Direktive 2003/109, pri kateri bi morali razumeti, kot da se uporablja za vsa pravila, ki bi lahko vplivala na dostop do nastanitve, bi lahko sporni pokrajinski predpis uvrstili na področje uporabe navedene določbe. Nisem naklonjen tako široki razlagi, zaradi katere bi imela ta določba v bistvu isto področje uporabe kot na primer člen 9 Uredbe (EU) št. 492/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. aprila 2011 o prostem gibanju delavcev v Uniji [17], ki v odstavku 1 z zelo drugačnimi izrazi od tistih iz člena 11(1)(f) Direktive 2003/109 določa, da „[d]elavec, ki je državljan države članice in je zaposlen v drugi državi članici, uživa *vse pravice in ugodnosti, ki jih imajo domači delavci glede nastanitve*“ [18].

70. Po mojem mnenju je treba subvencijo za stanovanje, ki se obravnava v postopku v glavni stvari, razumeti v smislu člena 11(1)(d) Direktive 2003/109. Naj spomnim, da so v skladu s to določbo državljani tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas, enako obravnavani kot domači državljani glede „socialnega zavarovanja, socialne pomoči in socialnega varstva, kot določa nacionalna zakonodaja“.

71. Besedilo, ki ga je izbral zakonodajalec Unije, se zelo razlikuje od tistega, ki ga je prvotno predlagala Komisija. Dejansko je predlog Komisije vseboval člen 12(1)(d) do (f), ki je določal enako obravnavo državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas, in domačih državljanov glede „socialnega varstva, vključno s socialnim zavarovanjem in zdravstvenim varstvom“, „socialne pomoči“ ter „socialnih ugodnosti in davčnih ugodnosti“.

72. Komisija je torej nameravala na socialnem področju dati enaki obravnavi državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas, in domačih državljanov zelo široko področje uporabe. [19]

73. Zadržki nekaterih držav članic proti temu, da bi enaki obravnavi na socialnem področju priznali tako široko področje uporabe, so po eni strani privedli do umika omembe socialnih ugodnosti, za katere vemo, da je Sodišče zanje uporabilo široko razlago v zvezi z Uredbo Sveta (EGS) št. 1612/68 [20], in po drugi strani do dodatnega pojasnila, po katerem je treba pojme socialnega zavarovanja, socialne pomoči in socialnega varstva razumeti „tako, kot so opredeljeni v nacionalni zakonodaji“.

16 — Vsekakor je v predlogu Komisije tej določbi Komisija dala tak smisel, saj je navedla, da dostop do blaga in storitev „vključuje dostop do nastanitve, javne ali zasebne“ (str. 21). Besedna zveza „dostop do nastanitve“ v tem predlogu je bila predmet pridržka ene od držav članic (dokument Sveta Evropske unije 10698/01, str. 17), kar je morda razlog, da je ni v končnem besedilu. V zvezi s primerljivo določbo iz člena 14(1)(g) Direktive Sveta 2009/50/ES z dne 25. maja 2009 o pogojih za vstop in prebivanje državljanov tretjih držav za namene visokokvalificirane zaposlitve (UL L 155, str. 17) glej tudi *EU Immigration and Asylum Law – Commentary,* op. cit., str. 775.

17 — UL L 141, str. 1.

18 — Moj poudarek.

19 — Naj opomnim, da je to besedilo zelo podobno besedilu člena 3(1)(e) in (f) Direktive 2000/43.

20 — Uredba z dne 15. oktobra 1968 o prostem gibanju delavcev v Skupnosti (UL L 257, str. 2). Glej zlasti sodbo z dne 30. septembra 1975 v zadevi Cristini (32/75, Recueil, str. 1085, točki 12 in 13).

74. Taka navedba v členu 11(1)(d) Direktive 2003/109 se razlikuje od drugih aktov Unije, katerih namen je prav tako vzpostaviti enako obravnavo na socialnem področju. Tako je v členu 3(1)(e) in (f) Direktive 2000/43 določeno „s socialno zaščito, vključno s socialno varnostjo in zdravstvenim varstvom“ ter „s socialnimi ugodnostmi“, ne da bi bile omenjene pravice držav članic, da te pojme opredelijo. Poleg tega se člen 12(c) Direktive Sveta 2005/71/ES z dne 12. oktobra 2005 o posebnem postopku za dovolitev vstopa državljanom tretjih držav za namene znanstvenega raziskovanja [21] in člen 14(1)(e) Direktive 2009/50 pri opredelitvi področij socialne varnosti sklicujeta na Uredbo Sveta (EGS) št. 1408/71 z dne 14. junija 1971 o uporabi sistemov socialne varnosti za zaposlene osebe, samozaposlene osebe in njihove družinske člane, ki se gibljejo v Skupnosti [22] in na prilogo k Uredbi Sveta (ES) št. 859/2003 [23].

75. Ne glede na to, kako obžalovanja vredno se lahko zdi z vidika usklajenosti različnih aktov Unije na socialnem področju, ki se nanašajo na podobne ali iste pojme in ki so včasih povrhu še sprejeti na podlagi iste pravne osnove, se mi vseeno zdi težko spregledati izrecno sklicevanje na nacionalno zakonodajo držav članic iz člena 11(1)(d) Direktive 2003/109. Dejansko je zelo verjetno, da je bil namen tega dodatnega pojasnila, ki nikakor ni naključno, da se v pravu Unije prepreči samostojna razlaga posameznih pojmov socialnega zavarovanja, socialne pomoči in socialnega varstva v okviru člena 11 navedene direktive. [24] Zakonodajalec Unije je torej nameraval državam članicam prepustiti skrb, da določijo obseg teh pojmov, da bi lahko same razmejile doseg uporabe enake obravnave na teh področjih.

76. Res je, da v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča del povedi „tako, kot so opredeljeni v nacionalni zakonodaji“ *a priori* pomeni oviro za to, da bi pojme socialnega zavarovanja, socialne pomoči in socialnega varstva v okviru člena 11 Direktive 2003/109 v pravu Unije razlagali enotno in samostojno.

77. V skladu s to sodno prakso „tako iz zahtev po enotni uporabi prava Unije kot iz načela enakosti izhaja, da je treba izraze določbe prava Unije, ki se za opredelitev smisla in obsega ne sklicuje posebej na pravo držav članic, navadno razlagati samostojno in enotno v celotni Uniji“ [25]. To pomeni, da določba prava Unije, ki vsebuje izrecno sklicevanje na pravo držav članic, nasprotno, načeloma ne more biti predmet take samostojne in enotne razlage.

78. Sodišče vseeno pazljivo preuči točne izraze, ki se uporabljajo pri sklicevanju na pravo držav članic, da bi natančno opredelilo manevrski prostor, ki je prepuščen državam članicam. Tako je na primer v zvezi s pravico do plačanega letnega dopusta, določenega v členu 7(1) Direktive Sveta 93/104/ES z dne 23. novembra 1993 o določenih vidikih organizacije delovnega časa [26], razsodilo, da je treba „[i]zraz „v skladu s pogoji za upravičenost in dodelitev letnega dopusta, ki jih določa nacionalna zakonodaja in/ali praksa‘ […] razumeti, kot da se nanaša samo na podrobna pravila o uporabi plačanega letnega dopusta v različnih državah članicah […], [ne da bi bil lahko] obstoj te pravice, ki izhaja neposredno iz Direktive 93/104, podrejen kakršnemu koli pogoju“ [27].

79. Poleg tega Sodišče daje prednost samostojni razlagi, kadar so izrazi, uporabljeni pri sklicevanju na pravo držav članic, splošni in je taka razlaga nujna za zagotavljanje namena nekega standarda prava Unije. Tako je Sodišče še vedno v okviru Direktive 93/104, vendar tokrat v zvezi s pojmoma delovni čas in počitek, presodilo, da sta to „pojma prava Skupnosti, ki ju je treba opredeliti glede na objektivne

21 — UL L 289, str. 15.

22 — UL L 149, str. 2.

23 — Uredba z dne 14. maja 2003 o razširitvi določb Uredbe (EGS) št. 1408/71 in Uredbe (EGS) št. 574/72 na državljane tretjih držav, za katere navedene določbe ne veljajo le na podlagi njihovega državljanstva (UL L 124, str. 1).

24 — V zvezi s tem glej *EU Immigration and Asylum Law – Commentary,* op. cit., str. 646. Glede pojma „socialnega zavarovanja“ iz člena 11(1)(d) Direktive 2003/109 glej tudi Halleskov, L., „The Long-Term Residents Directive: A Fulfilment of the Tampere Objective of Near-Equality?“, *European Journal of Migration and Law*, vol. 7, 2005, št. 2, str. 181, spéc. str. 198.

25 — Glej zlasti sodbo z dne 18. oktobra 2011 v zadevi Brüstle (C-34/10, ZOdl., str. I-9821, točka 25 in navedena sodna praksa).

26 — UL L 307, str. 18.

27 — Sodba z dne 26. junija 2001 v zadevi BECTU (C-173/99, Recueil, str. I-4881, točka 53).

značilnosti, sklicujoč se na sistem in namen navedene direktive“, in navedlo, da se „[s]amo s tako avtonomno razlago […] lahko zagotovi[ta] polna učinkovitost [navedene] direktive in enotna uporaba navedenih pojmov v vseh državah članicah“ [28]. V členu 2(1) Direktive 93/104 je opredeljen pojem delovnega časa kot „vsak čas, v katerem delavec dela, je na razpolago delodajalcu in opravlja svoje naloge ali dolžnosti *skladno z nacionalno zakonodajo oziroma prakso*“ [29]. Sodišče meni, da ta zadnja besedna zveza ne preprečuje samostojne razlage tega pojma v pravu Unije. Po njegovem mnenju „dejstvo, da se opredelitev pojma delovni čas sklicuje na „nacionalne zakonodaje in/ali prakse“, ne pomeni, da lahko države članice enostransko določijo njegov obseg“ [30].

80. Vseeno po mojem mnenju podrobnost izrazov, ki jih je uporabil zakonodajalec Unije v členu 11(1)(d) Direktive 2003/109, da bi opredelil obseg sklicevanja na pravo držav članic, in sicer samo opredelitev pojmov socialnega zavarovanja, socialne pomoči in socialne varnosti v nacionalni zakonodaji posamezne države članice, Sodišču preprečuje, da bi uporabilo samostojno in enotno razlago pojmov iz te določbe.

81. Položaj v tej zadevi je drugačen tudi od položaja, ki ga je Sodišče obravnavalo v svoji sodbi z dne 4. marca 2010 v zadevi Chakroun [31], v kateri je razsodilo, da „je pojem „pomoč socialnega sistema te države članice“ [v smislu člena 7(1)(c) Direktive Sveta 2003/86/ES z dne 22. septembra 2003 o pravici do združitve družine [32]] samostojen pojem prava Unije, ki ga ni mogoče opredeliti s sklicevanjem na pojme nacionalnega prava“ [33]. Taka samostojna razlaga je bila mogoča, ker ta določba ne vsebuje sklicevanja na nacionalno pravo v zvezi z opredelitvijo tega pojma. Poleg tega je Sodišče v tej sodbi uporabilo razlago pojma socialne pomoči, ki je tesno povezana z zgradbo člena 7(1)(c) Direktive 2003/86, ob upoštevanju pojma stalnih, rednih in zadostnih sredstev. Zaradi podobnosti dveh pojmov je zato Sodišče razsodilo, da je treba „[p]ojem „pomoč socialnega sistema“ iz [tega člena] […] razlagati kot pomoč, ki dopolnjuje neobstoj stalnih, rednih in zadostnih sredstev, in ne kot pomoč, ki bi omogočala zadovoljiti izredne in nepričakovane potrebe“ [34].

82. Sodišče je torej v zgoraj navedeni sodbi Chakroun opredelilo pojem socialne pomoči v posebnem okviru člena 7(1)(c) Direktive 2003/86, določbe, ki jo poleg tega vsebuje člen 5(1)(a) Direktive 2003/109 kot pogoj v zvezi s pridobitvijo statusa rezidenta za daljši čas. Vseeno pa je člen 11(1)(d) navedene direktive napisan tako, da ne omogoča, da bi Sodišče samostojno razlagalo pojme v njem, niti prenosa opredelitve, ki jo je uporabilo v zgoraj navedeni sodbi Chakroun.

83. Vendar to ne pomeni, da imajo države članice neomejen manevrski prostor pri odločanju, ali pomoč, ki jo določijo na socialnem področju, za namene člena 11 Direktive 2003/109 spada na področja v zvezi s socialnim zavarovanjem, socialno pomočjo in socialnim varstvom, kot jih opredelijo. Po mojem mnenju manevrski prostor, ki ga je zakonodajalec Unije želel prepustiti državam članicam, uokvirjata dve vrsti omejitev, posebno v primeru, kot je obravnavan v tej zadevi, ko so pristojne za določitev, ali subvencija za stanovanje spada na področje uporabe člena 11(1)(d) Direktive 2003/109.

84. Prvič, kakor je poudarilo Sodišče v zgoraj navedeni sodbi Chakroun, države članice manevrskega prostora, ki jim je priznan, ne smejo uporabiti tako, da bi s tem posegale v cilj zadevne direktive in njen polni učinek [35]. Naj spomnim, da je v četrti uvodni izjavi Direktive 2003/109 navedeno, da je „[i]ntegracija državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas v državah članicah, […] ključni

28 — Sodba z dne 9. septembra 2003 v zadevi Jaeger (C-151/02, Recueil, str. I-8389, točka 58) in sklep z dne 4. marca 2011 v zadevi Grigore (C-258/10, točka 44 in navedena sodna praksa).

29 — Moj poudarek.

30 — Zgoraj navedena sodba Jaeger (točka 59).

31 — C-578/08, ZOdl., str. I-1839.

32 — UL L 251, str. 12.

33 — Zgoraj navedena sodba Chakroun (točka 45).

34 — *Ibidem* (točka 49).

35 — *Ibidem* (točka 43).

element pri pospeševanju gospodarske in družbene kohezije in temeljni v Pogodbi naveden cilj Skupnosti“. V tem smislu je v dvanajsti uvodni izjavi te direktive določeno: „Da bi bilo enakopravno obravnavanje resničen instrument za vključevanje prebivalcev za daljši čas v družbo, v kateri živijo, bi jih morali obravnavati enakopravno z državljani države članice *v zvezi z vrsto gospodarskih in socialnih zadev*[36] pod ustreznimi pogoji, opredeljenimi [z navedeno] direktivo“. To po mojem mnenju zahteva široko pojmovanje socialnih področij, na katerih je treba državljane tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas, obravnavati enako kot domače državljane. Navedba takega cilja preprečuje državam članicam, da bi pretirano omejile socialno pomoč, do katere so lahko upravičeni državljani tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas, v skladu s členom 11(1)(d) Direktive 2003/109.

85. Drugič, države članice morajo pri prenosu direktive upoštevati Listino, in sicer v skladu s členom 51(1) Listine. S tega vidika ne morejo prezreti, da je v členu 34 Listine z naslovom „Socialna varnost in socialna pomoč“ v odstavku 3 izrecno navedena „pomoč pri pridobitvi stanovanj“. Zato se mi zdi izjemno težko, da bi lahko država članica pri prenosu člena 11(1)(d) Direktive 2003/109 izključila subvencijo za stanovanje, kot je obravnavana v postopku v glavni stvari, s področja uporabe te določbe.

86. S tem ko se navedena določba sklicuje na nacionalno zakonodajo držav članic, torej v resnici tem pušča zelo omejen manevrski prostor, če na socialnem področju predvidijo omejitev področij, za katera velja načelo enake obravnave v skladu s členom 11(1) navedene direktive.

87. Na koncu je predložitveno sodišče pristojno, da ob upoštevanju cilja, vključevanja državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas, predvidenega v navedeni direktivi in členu 34(3) Listine, opredeli, ali subvencija za stanovanje, kot je obravnavana v postopku v glavni stvari, ustreza enemu od področij iz člena 11(1)(d) Direktive 2003/109, kakor so opredeljena v nacionalni zakonodaji.

88. Zdaj moram preučiti še vpliv, ki bi ga lahko v tej zadevi imel člen 11(4) navedene direktive.

b) Pojem „osnovni prejemki“ v smislu člena 11(4) Direktive 2003/109

89. Naj spomnim, da lahko v skladu s členom 11(4) Direktive 2003/109 „[d]ržave članice […] enako obravnavo v zvezi s socialno pomočjo in socialnim varstvom omejijo na osnovne prejemke“.

90. Trinajsta uvodna izjava te direktive daje prvo pojasnilo glede obsega te določbe, ko navaja, da je treba „[v] zvezi s socialno pomočjo […] možnost omejevanja prejemkov za prebivalce za daljši čas na osnovne prejemke razumeti tako, da ta pojem obsega vsaj podporo v višini najnižjega dohodka, pomoč ob bolezni, nosečnosti, otroški dodatek in pomoč za dolgoročno oskrbo. Načine dodeljevanja teh prejemkov bi moralo določati nacionalno pravo“.

91. Uporaba izraza „vsaj“ pomeni, da seznam pomoči, predvidenih v tej uvodni izjavi, ni izčrpen. Poleg tega naj omenim, da člen 11(4) Direktive 2003/11 ne vsebuje nobenega sklicevanja na nacionalno pravo glede opredelitve, kaj so osnovni prejemki v smislu te določbe. Res je, da trinajsta uvodna izjava te direktive vsebuje sklicevanje na nacionalno pravo, vendar je to omejeno na „način dodeljevanja teh prejemkov“, torej na določitev pogojev za dodelitev in višine takih prejemkov ter postopkov v zvezi z njimi, in se torej ne nanaša na samo opredelitev pojma osnovnih prejemkov. V teh okoliščinah menim, da je to pojem prava Unije, ki ga je Sodišče pristojno opredeliti glede na objektivne značilnosti ob upoštevanju sistema in namena Direktive 2003/109.[37]

36 — Moj poudarek. Vključevanje kot cilj je podobno navedeno tudi v drugi, tretji in šesti uvodni izjavi Direktive 2011/51/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. maja 2011 o spremembah Direktive Sveta 2003/109/ES, da se razširi njeno področje uporabe na upravičence do mednarodne zaščite (UL L 132, str. 1).

37 — Treba je poudariti, da to ni edini primer, ko zakonodajalec Unije uporablja pojem osnovnih prejemkov. Ta pojem je na primer naveden v členih 28(2) in 29(2) ter v štiriintrideseti uvodni izjavi Direktive Sveta 2004/83/ES z dne 29. aprila 2004 o minimalnih standardih glede pogojev, ki jih morajo izpolnjevati državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva, da se jim prizna status begunca ali osebe, ki iz drugih razlogov potrebuje mednarodno zaščito, in o vsebini te zaščite (UL L 304, str. 12).

92. Glede na to, da je s členom 11(4) Direktive 2003/109 državam članicam dana možnost, da omejijo področje uporabe načela enake obravnave, ki je določeno v členu 11(1) te direktive, in da torej odstopajo od polne uporabe tega načela, je treba izvajanje te možnosti razumeti strogo.

93. Kakor je Komisija upravičeno navedla v svojih stališčih, mora država članica, kadar namerava uporabiti možnost, ki jo ima v skladu s členom 11(4) Direktive 2003/109, to storiti povsem pregledno in skladno z načelom pravne varnosti. V skladu z ustaljeno sodno prakso „načelo pravne varnosti, ki spada med splošna načela prava Skupnosti, zahteva zlasti, da so pravna pravila jasna in natančna ter da so njihovi učinki predvidljivi, predvsem če lahko imajo neugodne posledice za posameznike in podjetja“ [38]. V obravnavani zadevi nič ne kaže na to, da bi nacionalni in/ali pokrajinski zakonodajalec uporabil to možnost ob upoštevanju zgoraj navedenih pogojev. [39] Ta element mora seveda preveriti predložitveno sodišče.

94. Poleg tega je treba pomen „osnovnih prejemkov“ v smislu člena 11(4) Direktive 2003/109 opredeliti ob upoštevanju, da je cilj vključevanje državljanov tretjih držav, rezidentov za daljši čas, kar je, kakor smo videli zgoraj, v jedru prizadevanj, ki jih zakonodajalec Unije omenja v več uvodnih izjavah te direktive. Zato menim, da so osnovni prejemki tisti, ki s prispevanjem k zadovoljitvi osnovnih potreb, kot so hrana, stanovanje in zdravje, omogočajo boj proti socialni izključenosti.

95. V skladu s tretjo uvodno izjavo navedene direktive ta „spoštuje temeljne pravice in upošteva načela, ki jih priznavata zlasti [EKČP] in [Listina]“. Navedel sem že razloge, zakaj je zaradi ubeseditve člena 34(3) Listine po mojem mnenju izredno težko, da bi se lahko država članica, da bi izključila uporabo člena 11(1)(d) Direktive 2003/109, odločila, da subvencija za stanovanje, kot je obravnavana v postopku v glavni stvari, ne spada na nobeno od področij v zvezi s socialnim zavarovanjem, socialno pomočjo in socialno varnostjo, kakor jih opredeljuje nacionalna zakonodaja. Po mojem mnenju člen 34(3) Listine, ko „[v] boju proti socialni izključenosti in revščini“ izrecno predvideva „pomoč pri pridobitvi stanovanj“, ki naj „zagotovi dostojno življenje vsem, ki nimajo zadostnih sredstev“, potrjuje vključitev subvencije za stanovanje, kot je obravnavana v postopku v glavni stvari, v pojem „osnovnih prejemkov“, kakor sem ga opredelil zgoraj.

96. Tej opredelitvi posebno ustreza pomoč, brez katere najemnik ne bi mogel več izpolnjevati najemne pogodbe in bi torej imel, če bi mu jo ustavili, velike težave, da bi našel nadomestno stanovanje, ali bi lahko bilo celo nemogoče, da bi zase in za svojo družino pridobil spodobno namestitev. Predložitveno sodišče je pristojno, da z natančno preučitvijo pomoči, ki sestavlja sistem socialne pomoči, vzpostavljen v državi članici prebivališča državljana tretje države, ki je rezident za daljši čas, preveri, ali bi izguba subvencije za stanovanje, kot je obravnavana v postopku v glavni stvari, osebi, ki jo je prej prejemala, povzročila izgubo stanovanja in zelo otežila ali celo onemogočila dostop do nadomestnega stanovanja.

## IV – Predlog

97. Glede na zgoraj navedeno Sodišču predlagam, naj Tribunale di Bolzano odgovori naslednje:

Člen 11(1)(d) in (4) Direktive Sveta 2003/109/ES z dne 25. novembra 2003 o statusu državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas, je treba razlagati tako, da nasprotuje zakonodaji države članice, kot je obravnavana v postopku v glavni stvari, ki v zvezi s subvencijo za stanovanje državljane tretjih držav, rezidente za daljši čas, obravnava manj ugodno kot domače državljane in državljane Unije, ki prebivajo v tej državi, pod pogojem, da predložitveno sodišče:

— po eni strani ugotovi, da taka pomoč v skladu s členom 11(1)(d) Direktive 2003/109 spada v okvir pojmov „socialnega zavarovanja“, „socialne pomoči“ ali „socialnega varstva“, kakor jih opredeljuje zakonodaja zadevne države članice, in

38 — Glej zlasti sodbo z dne 18. novembra 2008 v zadevi Förster (C-158/07, ZOdl., str. I-8507, točka 67 in navedena sodna praksa).

39 — Naj navedem, da iz poročila Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu z dne 28. septembra 2011 o uporabi Direktive 2003/109 (COM(2011) 585 konč.) izhaja, da je Helenska republika edina država članica, v kateri nacionalni zakonodajalec v skladu s členom 11(4) te direktive enakost obravnave v zvezi s socialno pomočjo in socialnim varstvom omejuje na osnovne prejemke (str. 7).

— po drugi strani preveri, ali je država članica ob upoštevanju načela pravne varnosti uporabila možnost, predvideno v členu 11(4) navedene direktive. Če se izkaže, da je tako, je treba pojem „osnovni prejemki“ v smislu te določbe razumeti tako, da pomeni tiste, ki s prispevanjem k zadovoljitvi osnovnih potreb, kot so hrana, stanovanje in zdravje, omogočajo boj proti socialni izključenosti. Predložitveno sodišče je pristojno, da z natančno preučitvijo pomoči, ki sestavlja sistem socialne pomoči, vzpostavljen v državi članici prebivališča državljana tretje države, ki je rezident za daljši čas, preveri, ali bi izguba subvencije za stanovanje, kot je obravnavana v postopku v glavni stvari, osebi, ki jo je prej prejemala, povzročila izgubo stanovanja in zelo otežila ali celo onemogočila dostop do nadomestnega stanovanja.