Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
Г-Н Y. BOT
представено на 13 декември 2011 година[1]

**Дело C-571/10**

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

(Преюдициално запитване, отправено от Tribunale di Bolzano (Италия)

„Директива 2000/43/ЕО — Прилагане на принципа на равно третиране на лица без разлика на расата или етническия произход — Директива 2003/109/ЕО — Статут на дългосрочно пребиваващи граждани от трети страни — Право на равно третиране по отношение на социалното осигуряване, социалното подпомагане и социалната закрила, така както са дефинирани в националното законодателство — Възможност за държавите членки да ограничат равното третиране в областта на социалното подпомагане и социалната закрила до основните придобивки — Отхвърляне на искане за жилищна помощ — Основание за отхвърлянето — Изчерпване на средствата, предназначени за гражданите от трети страни“

1. Настоящото преюдициално запитване се отнася до тълкуването на членове 2 ДЕС и 6 ДЕС, 18 ДФЕС, 45 ДФЕС и 49 ДФЕС, на членове 1, 21 и 34 от Хартата на основните права на Европейския съюз[2], както и на разпоредбите на 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[3] и на Директива 2003/109/ЕО на Съвета от 25 ноември 2003 година относно статута на дългосрочно пребиваващи граждани от трети страни[4]. Tribunale di Bolzano (Италия) поставя и въпроси, свързани с член 14 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, подписана в Рим на 4 ноември 1950 г.[5], и с член 1 от Допълнителен протокол № 12.

2. Запитването е отправено в рамките на дело, заведено от г-н Kamberaj, ищец в главното производство, срещу Istituto per l'Edilizia Sociale della Provincia autonoma di Bolzano (IPES) (Служба за социални жилища на Автономна провинция Болцано), Giunta della Provincia autonoma di Bolzano (Провинциален съвет на Автономна провинция Болцано, наричан по-нататък „Giunta provinciale“) и Provincia autonoma di Bolzano (Автономна провинция Болцано) във връзка с отказа на IPES да му предостави за 2009 г. жилищната помощ, предвидена в член 2, алинея 1, буква k) от Провинциален закон № 13 (legge provinciale n. 13) от 17 декември 1998 г. в редакцията му към момента на настъпване на фактите по спора в главното производство (наричан по-нататък „провинциалният закон“). Посочената месечна помощ е предназначена за наемателите с най-ниски доходи за заплащането на дължимия от тях наем.

1 — Език на оригиналния текст: френски.

2 — Наричана по-нататък „Хартата“.

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

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

5 — Наричана по-нататък „ЕКПЧ“.

## I – Правна уредба

### A – *Правна уредба на Съюза*

3. Тук ще се ограничa да цитирам релевантните разпоредби от директивата, която ще стои в основата на бъдещия ми анализ, а именно Директива 2003/109.

4. Съображения 2—4, 12 и 13 от посочената директива гласят следното:

„(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.

(3) Настоящата директива спазва основните права и принципите, признати по-конкретно от [ЕКПЧ] и [Хартата].

(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 [поне] минималния доход за издръжка, [помощта] в случай на заболяване [или] бременност, родителска[та] помощ или дългосрочни[те] грижи. Процедурите за отпускане на тези средства се определят от националното законодателство.“

5. Съгласно член 4, параграф 1 от Директива 2003/109 държавите членки предоставят статут на дългосрочно пребиваващ на граждани на трети страни, които са пребивавали легално и без прекъсване на тяхна територията в рамките на пет години преди подаване на съответната молба.

6. Член 5 от същата директива предвижда условията, свързани с придобиването на статут на дългосрочно пребиваващ. Съгласно параграф 1 от тази разпоредба държавите членки могат да изискват от гражданина на трета страна да представи доказателство, че разполага за себе си и за членовете на своето семейство на негова издръжка с устойчиви и редовни доходи, достатъчни за покриване на собствената му и тази на членовете на семейството му издръжка, без да прибягва до системата за социално подпомагане на съответната държава членка и със здравна осигуровка, покриваща всички обичайни рискове, за които са осигурени гражданите на съответната държава членка.

7. Съгласно член 5, параграф 2 от посочената директива държавите членки могат да изискат гражданите на третите страни да отговарят на условията за интеграция съгласно тяхното национално право.

8. Член 11, параграф 1 от Директива 2003/109 гласи следното:

„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;

[…]

е) достъпа до стоки и услуги и предлагането на разположение на обществото на стоки и услуги, както и достъп[а] до процедурите за отпускане на жилище;

[…]“

9. В член 11, параграф 4 от същата директива се посочва, че в областта на социалното подпомагане и социалната закрила държавите членки могат да ограничат равното третиране до основните придобивки.

Б – *Национална правна уредба*

10. Съгласно член 117 от италианската конституция държавата има изключителни законодателни правомощия в областта на социалното подпомагане само при определянето на основните равнища на придобивките във връзка с гражданските и социалните права, които трябва да бъдат гарантирани на цялата територия на страната. В останалите случаи компетентността принадлежи на регионите.

11. Законодателен декрет № 3 (decreto legislativo n. 3) от 8 януари 2007 г.[6] транспонира Директива 2003/109 и включва нейните разпоредби в Законодателен декрет № 286 (decreto legislativo n. 286) от 25 юли 1998 г.[7]

12. Член 9, алинея 1 от Законодателен декрет № 286/1998 предвижда, че чужденец, притежаващ валидно разрешение за пребиваване от поне пет години, който докаже, че разполага с доход, не по-нисък от годишния размер на социалната помощ, а ако е подадена молба за членовете на семейството му, с достатъчен доход и подходящо жилище, отговарящи на минималните изисквания, предвидени в съответните разпоредби от националното право, може да поиска от полицейския префект да издаде на него и членовете на семейството му разрешение за дългосрочно пребиваване.

13. Съгласно член 9, алинея 12, буква c) от Законодателен декрет № 286/1998, изменен със Законодателен декрет № 3 от 8 януари 2007 г., отделно от разпоредбите, предвидени за законно пребиваващия на територията на Италия чужденец, притежателят на разрешение за дългосрочно пребиваване може да получава социално подпомагане, социалноосигурителни обезщетения, здравни помощи, помощи за обучение и социални помощи и помощи за достъп до стоки и услуги на разположение на обществеността, включително и достъп до процедурата за предоставяне на жилища от публичния жилищен фонд, освен ако не е предвидено друго и при условие че бъде доказано действителното пребиваване на чужденеца на територията на страната.

6 — GURI № 24 от 30 януари 2007 г., стр. 4.

7 — Редовна притурка към GURI № 191 от 18 август 1998 г., наричан по-нататък „Законодателен декрет № 286/1998“.

14. По силата на член 3, алинея 3 от Указ № 670 на президента на Републиката (decreto del Presidente della Repubblica n. 670) от 31 август 1972 г.[8] — указ с конституционен ранг — Автономна провинция Болцано се ползва от специални условия на автономия поради особения състав на населението си, което е разделено на три езикови групи (италианска, немска и ладинска).

15. Съгласно член 8, точка 25) от Указ № 670/1972 тази автономия по-специално включва правото да се приемат законови разпоредби в областта на социалните грижи и подпомагане.

16. Член 15, алинея 2 от Указ № 670/1972 предвижда, че освен в извънредни случаи Автономна провинция Болцано използва собствените финансови средства, предназначени за подпомагане и на социални и културни цели, правопропорционално на числеността на всяка езикова група и с оглед значимостта на нейните нужди.

17. Жилищната помощ, предвидена в член 2, алинея 1, буква k) от провинциалния закон с цел подпомагане на наемателите с най-ниски доходи за заплащането на дължимия от тях наем, се разпределя между трите езикови групи в Автономна провинция Болцано съобразно критериите по член 15, алинея 2 от Указ № 670/1972.

18. В член 5, алинея 1 от провинциалния закон се посочва, че средствата за дейностите по смисъла на член 2, алинея 1, буква k) от същия закон трябва да се разпределят между подалите искане лица от трите езикови групи пропорционално на средно претеглената стойност на тяхната численост — видна от последното общо преброяване на населението — и нуждите на всяка група. Съгласно алинея 2 от посочената разпоредба нуждите на всяка езикова група се определят годишно въз основа на исканията, направени в последните десет години. Исканията за получаване на жилищна помощ трябва да събират поне 25 точки.

19. От акта за преюдициално запитване е видно, че числеността на всяка езикова група се определя въз основа на последното общо преброяване на населението, както и въз основа на декларациите за принадлежност към една от трите езикови групи, подавани задължително от всички италиански граждани на възраст над четиринадесет години, живеещи на територията на Автономна провинция Болцано.

20. Съгласно член 5, алинея 6 от провинциалния закон гражданите на Съюза, които пребивават на територията на провинцията, извършват трудова дейност и отговарят на другите условия за предоставяне на жилищни помощи, трябва да представят декларация за принадлежност или присъединяване към една от трите езикови групи.

21. Съгласно член 5, алинея 7 от провинциалния закон всяка година Giunta provinciale определя размера на средствата, които трябва да се отделят за гражданите от трети страни и апатридите, които към момента на подаване на своето искане са пребивавали на територията на провинцията трайно и законно поне пет години и са работили на тази територия поне в продължение на три години. Броят на жилищните имоти, които могат да се предоставят под наем на посочените граждани и апатриди, се определя пропорционално на средно претеглената стойност на числеността на гражданите от трети страни и апатридите, които отговарят на посочените по-горе критерии, и нуждите им. Размерът на средствата за жилищно подпомагане, предназначени за придобиването, строежа и ремонта на основни жилища, както и за жилищната помощ за наем се определя съобразно същите критерии.

22. От Решение № 1885 (deliberazione n. 1885) на Giunta provinciale от 20 юли 2009 г. относно размера на средствата за 2009 година, които се предназначават за гражданите от трети страни и апатридите, следва, че при изчисляването на средно претеглената стойност за тяхната численост е определен коефициент 5, а за нуждите им — коефициент 1.

8 — GURI № 301 от 20 ноември 1972 г., наричан по-нататък „Указ № 670/1972“.

23. Въз основа на тези критерии определеният в полза на гражданите от трети страни и апатридите размер на средствата, предназначени за финансиране на жилищната помощ за наем, както и на помощите за придобиването, строежа и ремонта на жилища, е 7,90 % от общия размер на средствата, предвидени в програмата на дейностите за 2009 г.

## II – Фактите по главното производство и преюдициалните въпроси

24. Г-н Kamberaj е албански гражданин от мюсюлманско вероизповедание, пребиваващ и работещ трайно от 1994 г. в Автономна провинция Болцано. Той притежава разрешение за постоянно пребиваване.

25. До 2008 г. г-н Kamberaj получава жилищната помощ, предвидена в член 2, алинея 1, буква k) от провинциалния закон[9].

26. С писмо от 22 март 2010 г. IPES уведомява ищеца в главното производство, че искането му за помощ за 2009 г. е отхвърлено поради изчерпването на бюджета, предназначен за гражданите от трети страни и определен с Решение № 1885 на Giunta provinciale от 20 юли 2009 г.

27. С иск, предявен на 8 октомври 2010 г., ищецът в главното производство иска от Tribunale di Bolzano да установи, че ответниците са извършили дискриминация спрямо него. Г-н Kamberaj счита, че провинциалният закон е несъвместим именно с директиви 2000/43 и 2003/109, доколкото при отпускането на жилищни помощи третира дългосрочно пребиваващите граждани от трети страни по-неблагоприятно в сравнение с гражданите на Съюза.

28. Пред запитващата юрисдикция Автономна провинция Болцано твърди, че пропорционалното разпределяне на помощите между езиковите групи, живеещи на нейна територия, е единственият начин да се запази социалният мир между лицата, които искат социална помощ.

29. Според запитващата юрисдикция, след приемането на провинциалния закон местното население в Автономна провинция Болцано е разделено на две групи във връзка с получаването на жилищна помощ, а именно граждани на Съюза (независимо дали са италиански граждани или не), от които без изключение се изисква представянето на декларация за принадлежност или присъединяване към някоя от трите езикови групи, и граждани от трети страни, от които такава декларация не се изисква.

30. Запитващата юрисдикция посочва, че за съобразяване с общите изисквания за достъп до жилищен имот под наем или до собствен жилищен имот през 2009 г. за първата група са одобрени средства, възлизащи общо на 90 812 321,57 EUR (от които 21 546 197,57 EUR за жилищна помощ за наем и 69 266 124 EUR за помощи при придобиването, строежа и ремонта на жилища, предназначени за задоволяване на нуждите от основно жилище), а за втората група — средства на обща стойност 11 604 595 EUR (от които 10 200 000 EUR за жилищна помощ за наем и 1 404 595 EUR за помощи при придобиването, строежа и ремонта на жилища, предназначени за задоволяване на нуждите от основно жилище).

31. С оглед на тези обстоятелства Tribunale di Bolzano спира производството и поставя на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Принципът на предимство на правото на Европейския съюз налага ли на националния съд да осигури пълното и незабавно изпълнение на нормите на Съюза, които имат непосредствено действие, като остави без приложение разпоредби на вътрешното право, които противоречат на правото на Съюза, дори последните да са приети в изпълнение на основни принципи на конституционната уредба на държавата членка?

9 — От акта за преюдициално запитване, както и от представените от г-н Kamberaj писмени становища следва, че последно той е получавал помощ от 550 EUR за наем в размер на 1 200 EUR. Тези размери не съответстват напълно с посочените от г-н Kamberaj в съдебното заседание. Въпреки това следва, че жилищната помощ е покривала около половината от заплащания от г-н Kamberaj наем.

2) При противоречие между разпоредба на вътрешното право и ЕКПЧ извършената в член 6 от ДЕС препратка към ЕКПЧ налага ли на националния съд да осигури прякото приложение на член 14 от ЕКПЧ и на член 1 от Допълнителен протокол № 12 към ЕКПЧ, като остави без приложение несъвместимия източник на вътрешното право, без да трябва предварително да сезира националния конституционен съд с въпрос за конституционосъобразност?

3) Правото на Европейския съюз, и по-конкретно членове 2 [ДЕС] и 6 ДЕС, членове 21 и 34 от Хартата и директиви 2000/43[…] и 2003/109[…], допуска ли национална правна уредба (по-точно: правна уредба на провинция), като съдържащата се в разпоредбите на член 15 [алинея 2] от Указ № 670/1972 […], на членове 1 и 5 от провинциалния закон, както и в Решение № 18[8]5 […] в частта, в която за предоставяне на разглежданите облаги, и по-конкретно за предоставянето на т.нар. „жилищна помощ“, се отдава значение на гражданството, като дългосрочно пребиваващите работници, които не са граждани на Европейския съюз, или апатридите се третират по-неблагоприятно от пребиваващите общностни граждани (независимо дали са италиански граждани или не)?

4) При положителен отговор на първите три въпроса, при нарушение на общите принципи на правото на Европейския съюз като забраната за допускане на дискриминация и изискването за правна сигурност, при наличие на национална правна уредба за транспониране, която позволява на съда да „разпореди преустановяване на вредоносното поведение и да приеме всички други мерки, които в зависимост от обстоятелствата са годни да отстранят последиците от дискриминацията“, а така също му налага „да разпореди преустановяване на дискриминационните действия, поведение или акт, които все още са налице, както и заличаване на последиците им“ и му позволява да постанови „план за заличаване в определен от него срок на установените дискриминационни действия с оглед да се предотврати повторното им извършване“, трябва ли член 15 от Директива 2000/43[…] в частта, в която предвижда, че санкциите трябва да бъдат ефективни, пропорционални и възпиращи, да се тълкува в смисъл, че освен установените дискриминационни действия и последиците, които трябва да се заличат, обхваща и — с цел да се избегне необоснована обратна дискриминация — всички нарушения по отношение на дискриминираните лица, дори те да не са страни в спора?

5) При положителен отговор на четвъртия въпрос правото на Европейския съюз, и по-конкретно членове 2 [ДЕС] и 6 ДЕС, членове 21 и 34 от Хартата и директиви 2000/43[…] и 2003/109[…], допуска ли национална правна уредба (по-точно: правна уредба на провинция), която за предоставяне на жилищната помощ изисква от подалите искане лица да са пребивавали на територията на провинцията над 5 години, а единствено от гражданите на държави, които не са членки на Европейския съюз, но не и от общностните граждани (независимо дали са италиански граждани или не) изисква освен това да са работили в продължение на 3 години?

6) Правото на Европейския съюз, и по-конкретно членове 2 [ДЕС] и 6 ДЕС и членове 18 [ДФЕС], 45 [ДФЕС] и 49 ДФЕС във връзка с членове 1, 21 и 34 от Хартата, допуска ли национална правна уредба (по-точно: правна уредба на провинция), която за предоставяне на жилищната помощ задължава общностните граждани (независимо дали са италиански граждани или не) да направят декларация за етническа принадлежност или присъединяване към една от трите езикови групи, представени в Алто Адидже/Южен Тирол?

7) Правото на Европейския съюз, и по-конкретно членове 2 [ДЕС] и 6 ДЕС и членове 18 [ДФЕС], 45 [ДФЕС] и 49 ДФЕС във връзка с членове 21 и 34 от Хартата, допуска ли национална правна уредба (по-точно: правна уредба на провинция), която за предоставяне

на жилищната помощ налага на общностните граждани (независимо дали са италиански граждани или не) задължението да са пребивавали или работили на територията на провинцията най-малко 5 години?“

## III – Анализ

32. Отправяйки седемте въпроса, които току-що цитирах, запитващата юрисдикция очевидно очаква от Съда да се произнесе по съвместимостта с правото на Съюза на създадената от провинциалния закон система във връзка с жилищната помощ. Предвид естеството на преюдициалното производство и ограниченията, които произтичат от него по отношение на компетентността на Съда, последният не следва да се произнася по аспектите на посочената система, които надхвърлят рамките на спора в главното производство.

### A – *По допустимостта на преюдициалните въпроси*

33. Най-напред трябва накратко да се напомнят принципите, свързани с компетентността на Съда съгласно член 267 ДФЕС.

34. Съгласно постоянната съдебна практика въведеното с член 267 ДФЕС производство е инструмент за сътрудничество между Съда и националните съдилища, чрез който Съдът им предоставя насоки за тълкуването на правото на Съюза, необходими за разрешаване на висящия пред тях спор [10].

35. В рамките на това сътрудничество свързаните с правото на Съюза преюдициални въпроси по презумпция са релевантни. Съдът може да отхвърли отправено от национална юрисдикция запитване само когато е съвсем очевидно, че исканото тълкуване на правото на Съюза няма никаква връзка с действителността или с предмета на спора по главното производство, когато проблемът е от хипотетично естество или още когато Съдът не разполага с необходимите данни от фактическа и правна страна, за да бъде полезен с отговора на поставените му въпроси [11].

36. Именно в светлината на тези принципи трябва да се разгледат поставените от Tribunale di Bolzano въпроси.

37. Според мен настоящото производство е допустимо единствено по отношение на третия въпрос.

38. Както следва от акта за преюдициално запитване, вторият въпрос се отнася до разрешението, което трябва да приеме националният съд при наличието на вътрешна правна норма, която е несъвместима с разпоредбите на ЕКПЧ, имащи непосредствено действие. Според запитващата юрисдикция Corte costituzionale е постановил, че подобна несъвместимост не е основание националната правна норма да се остави без приложение, а задължава съда да направи искане за обявяване на противоконституционност, ако не му е възможно да спази ЕКПЧ, прилагайки принципа на съответстващо тълкуване [12].

10 — Вж. по-специално Решение от 24 март 2009 г. по дело Danske Slagterier (C-445/06, Сборник, стр. I-2119, точка 65 и цитираната съдебна практика).

11 — Вж. по-специално Решение от 1 юни 2010 г. .по дело Blanco Pérez и Chao Gómez (C-570/07 и C-571/07, Сборник, стр. I-4629, точка 36 и цитираната съдебна практика).

12 — Точка 62 от акта за преюдициално запитване.

39. Следва да се подчертае, че когато е сезиран на основание член 267 ДФЕС, Съдът е компетентен да се произнася по тълкуването на Договорите и по валидността и тълкуването на актовете, приети от институциите на Съюза. Компетентността на Съда е ограничена до разглеждането единствено на разпоредбите от правото на Съюза[13]. Следователно Съдът не е компетентен да се произнася с преюдициално заключение по последиците, които националният съд трябва да изведе от евентуалната несъвместимост на норма на националното право с разпоредбите на ЕКПЧ.

40. С четвъртия си въпрос запитващата юрисдикция по същество пита дали член 15 от Директива 2000/43, след като предвижда, че санкциите при нарушаване на принципа на недопускане на дискриминация въз основа на расата или етническия произход трябва да бъдат ефективни, пропорционални и възпиращи, задължава националния съд, който установи такова нарушаване, да спре нарушенията, засягащи дискриминираните лица, дори те да не са страни в спора.

41. Съгласно член 2, параграф 1 от тази директива тя се прилага при пряка или непряка дискриминация, основана на расов признак или етнически произход. Освен това в член 3, параграф 2 от същата директива се посочва, че тя не се отнася до различията в третирането, основани на гражданство, и не накърнява разпоредбите и условията, свързани с влизането и постоянното пребиваване на граждани от трети страни и апатриди на територията на държавите членки, както и всяко третиране, произтичащо от правния статус на засегнатите граждани от трети страни и апатриди.

42. От акта за преюдициално запитване обаче ясно следва, че г-н Kamberaj не е бил подложен на никаква пряка или непряка дискриминация поради неговата раса или етническия му произход. Твърдяното различно третиране спрямо местните граждани и тези на Съюза, на което бил подложен г-н Kamberaj в приложение на провинциалния закон, се основава на статута му на гражданин на трета страна и следователно на гражданството му.

43. Ето защо спорът в главното производство не попада в приложното поле на Директива 2000/43 и поради това не е необходимо тълкуване на последната.

44. Освен това считам, че първият, шестият и седмият въпрос са недопустими, доколкото се отнасят до положението на гражданите на Съюза и на местните граждани, принадлежащи към една от трите езикови групи на територията на Автономна провинция Болцано.

45. С първия си въпрос запитващата юрисдикция по същество пита дали принципът на предимство на правото на Съюза налага на националния съд да осигури пълното и незабавно изпълнение на правото на Съюза, като остави без приложение националните разпоредби, противоречащи на това право, дори последните да са приети в изпълнение на основни принципи на конституционната уредба на държавата членка.

46. От гледна точка на националното конституционно право, този въпрос се отнася до обхвата на принципа за защита на езиковите малцинства и до установяването на езиков баланс. Тези аспекти са релевантни само за немскоезичните, италианоезичните и ладиноезичните граждани на съответната държава, както и за гражданите на Съюза.

47. С шестия и седмия си въпрос запитващата юрисдикция по същество пита дали правото на Съюза допуска национална правна уредба, която за предоставяне на жилищната помощ задължава гражданите на Съюза, от една страна, да направят декларация за етническа принадлежност или присъединяване към една от трите езикови групи в Автономна провинция Болцано и от друга страна, да са пребивавали или работили на територията на провинцията най-малко 5 години.

13 — Вж. Решение от 18 октомври 1990 г. по дело Dzodzi (C-297/88 и C-197/89, Recueil, стр. I-3763, точка 31) и Решение от 1 юни 2006 г. по дело innoventif (C-453/04, Recueil, стр. I-4929, точка 29), както и Определение от 1 март 2011 г. по дело Chartry (C-457/09, Сборник, стр. I-819, точка 21 и цитираната съдебна практика).

48. Според мен тези въпроси са без значение за разрешаването на спора в главното производство. Последният засяга не гражданин на Съюза — италиански гражданин или гражданин на друга държава членка, — а гражданин на трета страна, дългосрочно пребиваващ на територията на Автономна провинция Болцано.

49. Освен това считам, че не следва да се отговаря и на петия въпрос, който се отнася до съвместимостта с правото на Съюза на условието гражданите от трети страни да са работили в продължение на 3 години, за да имат право на жилищна помощ. Всъщност е установено, че г-н Kamberaj пребивава и работи трайно от 1994 г. на територията на Автономна провинция Болцано и искането му за жилищна помощ не е отхвърлено поради неизпълнение на посоченото по-горе условие. Следователно този въпрос не е релевантен за разрешаването на спора в главното производство.

50. От изложеното по-горе следва, че единствено отговорът на третия въпрос е от полза за разрешаването на спора в главното производство. Ето защо предлагам на Съда да се съсредоточи само върху този въпрос.

51. Преди да разгледам посочения въпрос, ще уточня, че за целите на по-нататъшния анализ приемам за установено, че г-н Kamberaj притежава статута на дългосрочно пребиваващ, предвиден в членове 4—7 от Директива 2003/109. Запитващата юрисдикция трябва да провери верността на тази констатация.

## Б – *По третия въпрос*

52. С този въпрос запитващата юрисдикция по същество иска от Съда да реши дали Директива 2003/109 трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска правна уредба на държава членка, която във връзка с жилищната помощ третира по-неблагоприятно дългосрочно пребиваващите граждани от трети страни спрямо пребиваващите в нея местни граждани и тези на Съюза.

53. Ще напомня, че съгласно член 11, параграф 1 от Директива 2003/109 дългосрочно пребиваващите граждани от трети страни се третират еднакво с гражданите на държавата членка в различни области, които са изброени в букви а)—з). Освен условията, които вече са включени в някои от тези точки, както и в член 11, параграфи 2 и 3 от същата директива, член 11, параграф 4 от посочената директива позволява на държавите членки да сведат, в областта на социалното подпомагане и на социалната закрила, равното третиране до основните придобивки.

54. Редакцията на член 11 от Директива 2003/109 отразява изразените при обсъждането на този текст различни виждания по отношение на обхвата, който следва да получи принципът на равно третиране на дългосрочно пребиваващите граждани от трети страни и гражданите на съответната държава[14]. Различията се виждат ясно и при сравняване на предложението на Комисията[15] с окончателния текст. Те довеждат до утвърждаване на принципа на равно третиране в редица области и същевременно до обвързването му с редица условия и ограничения. Настоящият случай предоставя на Съда възможност да уточни обхвата на някои от тези условия и ограничения, както и начина за съгласуването им, от една страна, с преследваните от Директива 2003/109 цели и от друга страна, с основните права, които по-специално са гарантирани с член 34 от Хартата.

55. На първо място, следва да се прецени дали в приложение на оспорваната провинциална уредба във връзка с жилищната помощ дългосрочно пребиваващите граждани от трети страни действително са третирани по-неблагоприятно спрямо местните граждани.

14 — Вж. в това отношение EU Immigration and Asylum Law — Commentary. Hailbronner. p. 642 et 643.

15 — Предложение за директива на Съвета относно статута на дългосрочно пребиваващи граждани от трети страни (COM(2001) 127 окончателен, наричано по-нататък „предложението на Комисията“).

56. Ако това се потвърди, тогава следва да се прецени дали в разглежданата област Директива 2003/109 допуска подобна разлика в третирането.

1. Относно наличието на разлика в третирането на дългосрочно пребиваващи граждани от трети страни и местните граждани

57. Провинциалният закон въвежда механизъм за разпределяне на жилищните помощи, съгласно който размерът на средствата, предоставяни на групите, съставени, от една страна, от местните граждани и тези на Съюза и от друга страна, от гражданите от трети страни, се определя пропорционално на средно претеглената стойност на числеността на гражданите и нуждите им.

58. Що се отнася до първата група, съставена от местните граждани и тези на Съюза, за факторите относно тяхната численост и нуждите им е определен един и същи коефициент, а именно коефициент 1.

59. В замяна на това, що се отнася до втората група, съставена от гражданите от трети страни, за фактора относно тяхната численост е определен коефициент 5, а за фактора относно нуждите им — коефициент 1.

60. Следователно за определянето на дела от средствата, предоставени като жилищна помощ за всяка от двете групи, е използван различен начин на изчисляване. Поради това определеният дял за групата на гражданите от трети страни е по-малък от този, на който би имала право тази група, ако факторите относно нейната численост и нужди бяха оценени със същия коефициент като приложения за първата група.

61. Така от материалите по делото следва, че според начина на изчисляване на помощите, предоставени за 2009 г. на втората група, гражданите от трети страни, които представляват 4,44 % от населението на територията на Автономна провинция Болцано и чиито нужди са 25,16 % от всички нужди, получават 7,90 % от помощите, изплащани от IPES като жилищна помощ за наем и като помощи за придобиването, строежа и ремонта на основни жилища.

62. Ако за факторите относно числеността на гражданите от трети страни и нуждите им бе определен същият коефициент като приложения за местните граждани и тези на Съюза, първите щяха да получат по-голям дял от средствата — от порядъка на 14,8 %. Следователно прилагането на различни коефициенти е довело до по-неблагоприятно третиране на групата, съставена от гражданите от трети страни, тъй като е допринесло за намаляването на броя на уважените искания за жилищна помощ.

63. В съдебното заседание Giunta provinciale оспорва наличието на дискриминация, като твърди, че гражданите от двете групи се намират в различно положение. Така, докато числеността на първата група се определяла въз основа на преброяване, извършвано на всеки десет години, тази на втората група се извеждала от годишно статистическо изчисление, което по естеството си било приблизително. В допълнение начинът за изчисляването на нуждите на двете групи бил различен и било почти невъзможно да се провери имущественото състояние и доходите на гражданите от трети страни.

64. Не мисля, че тези данни са достатъчни, за да се докаже, че гражданите от двете групи са в толкова различно положение, че е изключена всякаква дискриминация при разпределянето на помощите. Във всички положения посочените данни не оправдават голямата разлика в коефициентите (1 и 5), определени във връзка с числеността на двете групи. Освен това, както Комисията основателно отбеляза в съдебното заседание, трудности от статистически и административен характер не могат да обосноват такава разлика в третирането.

65. Сега трябва да се провери дали Директива 2003/109 допуска тази разлика в третирането.

2. Допуска ли Директива 2003/109 разлика в третирането на дългосрочно пребиваващите граждани от трети страни и гражданите на съответната държава по отношение на предоставянето на жилищна помощ като разглежданата в главното производство?

66. За да отговоря на този въпрос, най-напред ще разгледам проблема, свързан с квалифицирането на жилищната помощ предвид областите, посочени в член 11, параграф 1, букви г) и е) от Директива 2003/109. След това ще разгледам понятието „основни придобивки“ по смисъла на член 11, параграф 4 от същата директива.

а) Относно квалифицирането на жилищната помощ предвид областите, посочени в член 11, параграф 1, букви г) и е) от Директива 2003/109

67. Областта, посочена в член 11, параграф 1, буква е) от Директива 2003/109, засяга „достъпа до стоки и услуги и предлагането на разположение на обществото на стоки и услуги, както и достъп[а] до процедурите за отпускане на жилище“.

68. Тъй като спорът в главното производство се отнася до условията за отпускане на жилищна помощ, а не до условията за предоставяне на социално жилище от публичните органи, според мен оспореният провинциален механизъм не може да се счита за свързан с „достъпа до процедурите за отпускане на жилище“ по смисъла на посочената разпоредба.

69. Освен това, дори ако последният израз, както този за „достъпа до стоки и услуги“, трябва да се разбира като отнасящ се до достъпа до частно или социално жилище[16], с разглеждания в настоящия случай механизъм за жилищна помощ не се цели пряко да се регламентира достъпът до жилище, макар да е безспорно, че прилагането на този механизъм може да има конкретни последици върху възможността за достъп на някои лица до жилище. Единствено изключително широко тълкуване на член 11, параграф 1, буква е) от Директива 2003/109 в смисъл, че посоченият член обхваща всяка норма, която може да има конкретни последици за достъпа до жилище, би включило оспорвания провинциален механизъм в приложното поле на тази разпоредба. Не подкрепям толкова разширително тълкуване, което по същество би предоставило на посочената разпоредба същия обхват, какъвто има например член 9 от Регламент (ЕС) № 492/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 5 април 2011 година относно свободното движение на работници в Съюза[17], който с твърде различна формулировка от тази на член 11, параграф 1, буква е) от Директива 2003/109 предвижда в своя параграф 1, че „[р]аботник, който е гражданин на държава членка и е нает на работа на територията на друга държава членка, има *всички права и предимства, предоставяни на местните граждани по отношение на жилище*[18]“.

70. Според мен жилищната помощ, която е предмет на спора в главното производство, трябва да се разглежда от гледна точка на член 11, параграф 1, буква г) от Директива 2003/109. Ще напомня, че съгласно тази разпоредба дългосрочно пребиваващите граждани от трети страни се третират еднакво с гражданите на съответната държава по отношение на „социалното осигуряване, социалното подпомагане и социалната закрила, така както са дефинирани в националното законодателство“.

16 — Такъв поне е бил смисълът, който в предложението си Комисията влага в тази разпоредба, посочвайки, че достъпът до стоки и услуги „включва достъпа до частно или социално жилище“ (стр. 21). Изразът „достъп до жилище“, включен в това предложение, е предмет на резерва от страна на държава членка (акт на Съвета на Европейския съюз 10698/01, стр. 17), което може би обяснява неговото отсъствие в окончателния текст. Относно подобна разпоредба, включена в член 14, параграф 1, буква ж) от Директива 2009/50/ЕО на Съвета от 25 май 2009 година относно условията за влизане и пребиваване на граждани на трети държави за целите на висококвалифицирана трудова заетост (ОВ L 155, стр. 17), вж. EU Immigration and Asylum Law — Commentary. op. cit. p. 775.

17 — ОВ L 141, стр. 1.

18 — Курсивът е мой.

71. Така възприетата от законодателя на Съюза редакция значително се различава от първоначално предложената от Комисията. Всъщност предложението на Комисията съдържа член 12, параграф 1, букви г)—е), който предвижда равното третиране на дългосрочно пребиваващите граждани от трети страни и гражданите на съответната държава в областта на „социалната закрила, включително социалното осигуряване и здравеопазване“, „социалното подпомагане“ и „социалните придобивки и данъчните облекчения“.

72. По този начин Комисията е искала да предостави много широк обхват на равното третиране на дългосрочно пребиваващите граждани от трети страни и гражданите на съответната държава в социалната област [19].

73. Нежеланието на някои държави членки да признаят толкова широк обхват на равното третиране в социалната област е причина, от една страна, за отпадането на социалните придобивки, които, както е известно, са предмет на широко тълкуване от страна на Съда във връзка с прилагането на Регламент (ЕИО) № 1612/68 на Съвета [20], и от друга страна, за добавянето на уточнението, че понятията за социално осигуряване, социално подпомагане и социална закрила трябва да се разбират „така както са дефинирани в националното законодателство“.

74. Това уточнение в член 11, параграф 1, буква г) от Директива 2003/109 отличава същата от други актове на Съюза, които също целят установяването на равно третиране в социалната област. Така член 3, параграф 1, букви д) и е) от Директива 2000/43 цели „социална закрила, включително социално осигуряване и здравеопазване“, както и „социални придобивки“, без да препраща към правото на държавите членки за дефинирането на тези понятия. Освен това, за да дефинират клоновете на социалното осигуряване, член 12, буква в) от Директива 2005/71/ЕО на Съвета от 12 октомври 2005 година относно специфична процедура за прием на граждани от трети страни за целите на провеждане на научноизследователска дейност [21], както и член 14, параграф 1, буква д) от Директива 2009/50 препращат към Регламент (ЕИО) № 1408/71 на Съвета от 14 юни 1971 година за прилагането на схеми за социална сигурност на заети лица, самостоятелно заети лица и членове на техните семейства, които се движат в рамките на Общността [22], и на приложението към Регламент (ЕО) № 859/2003 на Съвета [23].

75. Колкото и нежелателно да изглежда с оглед съгласуваността на различните актове на Съюза в социалната област, които използват близки или идентични понятия и понякога дори са приети на едно и също правно основание, трудно според мен може да се пренебрегне изричното препращане към националното законодателство на държавите членки, направено в член 11, параграф 1, буква г) от Директива 2003/109. Всъщност твърде вероятно е целта на това уточнение, което съвсем не е случайно, да е била да не се допусне самостоятелно тълкуване в правото на Съюза на всяко от понятията за социално осигуряване, социално подпомагане и социална закрила при прилагането на член 11 от същата директива [24]. По този начин законодателят на Съюза е искал да остави държавите членки да определят приложното поле на тези понятия, за да могат самите те да очертаят обхвата на равното третиране в тези области.

19 — Следва да се отбележи, че тази редакция на текста е близка до тази на член 3, параграф 1, букви д) и е) от Директива 2000/43.

20 — Регламент от 15 октомври 1968 година относно свободното движение на работници в Общността (ОВ L 257, стр. 2; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 1, стр. 11). Вж. по-специално Решение от 30 септември 1975 г. по дело Cristini (32/75, Recueil, стр. 1085, точки 12 и 13).

21 — ОВ L 289, стр. 15; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 7, стр. 199.

22 — ОВ L 149, стр. 2; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 1, стр. 26.

23 — Регламент от 14 май 2003 година за разширяване на приложното поле на разпоредбите на Регламент (ЕИО) № 1408/71 и Регламент (ЕИО) № 574/72 за граждани на трети страни, които все още не са субект на тези разпоредби единствено на основание тяхното гражданство (ОВ L 124, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 6, стр. 186).

24 — Вж. в този смисъл EU Immigration and Asylum Law — Commentary. op. cit. p. 646. За понятието „социалното осигуряване“, съдържащо се в член 11, параграф 1, буква г) от Директива 2003/109, вж. 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, No 2, p. 181, sp. p. 198.

76. Наистина, предвид постоянната практика на Съда, частта от изречението „така както са дефинирани в националното законодателство“ a priori се явява пречка за възприемането на еднакво и самостоятелно тълкуване в правото на Съюза на понятията за социално осигуряване, социално подпомагане и социална закрила при прилагането на член 11 от Директива 2003/109.

77. Съгласно тази съдебна практика „както от изискването за еднакво прилагане на правото на Съюза, така и от принципа за равенство следва, че разпоредба от правото на Съюза, чийто текст не съдържа изрично препращане към правото на държава членка с оглед на определяне на нейния смисъл и обхват, трябва по принцип да получи самостоятелно и еднакво тълкуване навсякъде в Съюза“ [25]. A contrario това означава, че разпоредба от правото на Съюза, която съдържа изрично препращане към правото на държавите членки, по принцип не може да се тълкува самостоятелно и еднакво.

78. Съдът обаче внимателно разглежда конкретните изрази, с които се прави препращането към националното право, за да очертае точно границите на свободата на действие, оставена на държавите членки. Така например във връзка с правото на платен годишен отпуск, предвидено в член 7, параграф 1, от Директива 93/104/ЕО на Съвета от 23 ноември 1993 година относно някои аспекти на организацията на работното време [26], Съдът приема, че „[и]зразът „в съответствие с условията за придобиване на право и предоставяне на такъв отпуск, предвидени от националното законодателство и/или практика“, трябва […] да се разбира като отнасящ се единствено до условията за ползване на платения годишен отпуск в различните държави членки […], [без последните да могат] да подчинят на каквото и да било условие самото възникване на това право, което произтича пряко от Директива 93/104“ [27].

79. Освен това Съдът предпочита самостоятелно тълкуване, когато препратките към правото на държавите членки са общи и тълкуването е необходимо, за да се гарантира постигането на целта, преследвана с определена норма от правото на Съюза. По този начин, отново в рамките на Директива 93/104, но този път във връзка с понятията за работно време и за почивка, Съдът приема, че това са „понятия на общностното право, които следва да се дефинират според обективни критерии въз основа на систематиката и целта на [тази] директива“, като уточнява, че „[с]амо автономното тълкуване е в състояние да осигури на [споменатата] директива пълна ефективност, както и еднакво приложение на посочените понятия във всички държави членки“ [28]. Член 2, точка 1 от Директива 93/104 определя понятието за работно време като „всеки период, през който работникът работи на разположение на работодателя и изпълнява своята дейност или задължения *в съответствие с националното законодателство и/или практика*[ [29]]“. Съдът счита, че последната част на изречението допуска това понятие да се тълкува самостоятелно в правото на Съюза. Той приема, че „обстоятелството, че дефиницията на понятието за работно време препраща към „националното законодателство и/или практика“, не означава, че държавите членки могат едностранно да определят обхвата на това понятие“ [30].

80. Според мен обаче прецизността на формулировката, която законодателят на Съюза използва в член 11, параграф 1, буква г) от Директива 2003/109, за да характеризира обхвата на препращането към правото на държавите членки, а именно самото дефиниране на понятията за социално осигуряване, социално подпомагане и социална закрила в националното законодателство на всяка държава членка, не позволява на Съда да извърши самостоятелно и еднакво тълкуване на съдържащите се в тази разпоредба понятия.

25 — Вж. по-специално Решение от 18 октомври 2011 г. по дело Brüstle (C-34/10, Сборник, стр. I-9821, точка 25 и цитираната съдебна практика).

26 — ОВ L 307, стр. 18.

27 — Решение от 26 юни 2001 г. по дело BECTU (C-173/99, Recueil, стр. I-4881, точка 53).

28 — Решение от 9 септември 2003 г. по дело Jaeger (C-151/02, Recueil, стр. I-8389, точка 58) и Определение от 4 март 2011 г. по дело Grigore (C-258/10, точка 44 и цитираната съдебна практика).

29 — Курсивът е мой.

30 — Решение по дело Jaeger, посочено по-горе (точка 59).

81. Разглежданото в настоящия случай положение се различава от положението, анализирано в Решение от 4 март 2010 г. по дело Chakroun[31], в което Съдът постановява, че „понятието за „система за социално подпомагане на държавата членка“ [по смисъла на член 7, параграф 1, буква в) от Директива 2003/86/ЕО на Съвета от 22 септември 2003 година относно правото на събиране на семейството[32]] е самостоятелно понятие на правото на Съюза, което не може да бъде определено посредством понятия от националното право“[33]. Такова самостоятелно тълкуване е възможно, тъй като за дефинирането на това понятие посочената разпоредба не препраща към националното право. Освен това в същото решение Съдът тълкува понятието за социално подпомагане, тясно свързано със самата структура на член 7, параграф 1, буква в) от Директива 2003/86, като взема предвид понятието за стабилни, регулярни и достатъчни финансови ресурси. Така след съпоставянето на двете понятия Съдът постановява, че „понятието „социално подпомагане“, съдържащо се в [този член], трябва да се тълкува като отнасящо се до подпомагане, с което се компенсира липсата на достатъчно стабилни и регулярни финансови средства, а не до подпомагане, което позволява да се посрещнат извънредни или непредвидени нужди“[34].

82. Следователно в Решение по дело Chakroun, посочено по-горе, Съдът дефинира понятието за социално подпомагане в особения контекст на член 7, параграф 1, буква в) от Директива 2003/86, разпоредба, която се среща и в член 5, параграф 1, буква а) от Директива 2003/109 като условие, свързано с получаването на статут на дългосрочно пребиваващ. Редакцията на член 11, параграф 1, буква г) от тази директива обаче не позволява на Съда нито самостоятелно да тълкува съдържащите се в тази разпоредба понятия, нито да използва дефиницията, която е извел в Решение по дело Chakroun, посочено по-горе.

83. Това обаче не означава, че държавите членки разполагат с неограничена свобода на действие, за да решат дали за целите на прилагането на член 11 от Директива 2003/109 помощите, които предвиждат в социалната сфера, попадат в областите, свързани със социалното осигуряване, социалното подпомагане и социалната закрила, така както те ги дефинират. Според мен два вида ограничения очертават рамките на свободата на действие, която законодателят на Съюза е искал да остави на държавите членки, особено в случай като настоящия, в който те трябва да определят дали дадена жилищна помощ попада в приложното поле на член 11, параграф 1, буква г) от Директива 2003/109.

84. На първо място, както Съдът подчертава в Решение по дело Chakroun, посочено по-горе, признатата на държавите членки свобода на действие не трябва да бъде използвана от тях по начин, който би засегнал целта на разглежданата директива и нейното полезно действие[35]. Ето защо ще напомня, че съображение 4 от Директива 2003/109 гласи, че „[и]нтеграцията 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“. В тази връзка в съображение 12 от същата директива се уточнява, че „[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*[36] в зависимост от приложимите условия, определени с [посочената] директива“. Според мен това налага широко разбиране на социалните области, в които

31 — C-578/08, Recueil, стр. I-1839.

32 — ОВ L 251, стр. 12; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 6, стр. 164.

33 — Решение по дело Chakroun, посочено по-горе (точка 45).

34 — Пак там (точка 49).

35 — Пак там (точка 43).

36 — Курсивът е мой. Целта за интеграция е закрепена по подобен начин и в съображения 2, 3 и 6 от Директива 2011/51/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 11 май 2011 година за изменение на Директива 2003/109/ЕО на Съвета за разширяване на обхвата ѝ до лица, ползващи се с международна закрила (ОВ L 132, стр. 1).

дългосрочно пребиваващите граждани от трети страни трябва да бъдат третирани равноправно с гражданите на съответната държава. Закрепването на тази цел не позволява на държавите членки да ограничават прекомерно социалните помощи, които дългосрочно пребиваващите граждани от трети страни могат да получават на основание член 11, параграф 1, буква г) от Директива 2003/109.

85. На второ място, когато транспонират определена директива, държавите членки са длъжни да вземат предвид разпоредбите на Хартата съгласно член 51, параграф 1 от нея. Следователно в това отношение те не могат да пренебрегнат факта, че член 34 от Хартата, озаглавен „Социална сигурност и социална помощ“, изрично посочва „помощ[та] за жилище“ в своя параграф 3. Ето защо, когато транспонират член 11, параграф 1, буква г) от Директива 2003/109, държавите членки според мен извънредно трудно могат да изключат жилищна помощ като разглежданата в главното производство от приложното поле на тази разпоредба.

86. Следователно направеното в посочената разпоредба препращане към националното законодателство на държавите членки в действителност им оставя твърде ограничена свобода на действие, ако в социалната сфера решат да ограничат областите, обхванати от принципа на равно третиране, въведен с член 11, параграф 1 от тази директива.

87. В крайна сметка, като вземе предвид целта за интеграция на дългосрочно пребиваващите граждани от трети страни, заложена в посочената директива, както и член 34, параграф 3 от Хартата, запитващата юрисдикция ще трябва да определи дали жилищна помощ като разглежданата в главното производство попада в някоя от категориите по член 11, параграф 1, буква г) от Директива 2003/109, така както са дефинирани в националното законодателство.

88. Сега остава да разгледам последиците, които член 11, параграф 4 от посочената директива може да има за настоящия случай.

б) Относно понятието „основни придобивки“ по смисъла на член 11, параграф 4 от Директива 2003/109

89. Ще припомня, че съгласно член 11, параграф 4 от Директива 2003/109 „[в] областта на социалното подпомагане [и социалната закрила] държавите членки могат да сведат равноправното третиране до основните придобивки“.

90. В съображение 13 от същата директива първо се пояснява обхватът на тази разпоредба, като се посочва, че „[п]о отношение на социалното подпомагане възможността от ограничаване на придобивките на дългосрочно пребиваващия до основните такива означава, че това понятие ще покрива [поне] минималния доход за издръжка, [помощта] в случай на заболяване [или] бременност, родителска[та] помощ или дългосрочни[те] грижи. Процедурите за отпускане на тези средства се определят от националното законодателство“.

91. Употребата на израза „поне“ означава, че изброяването на посочените в това съображение помощи не е изчерпателно. В допълнение ще отбележа, че член 11, параграф 4 от Директива 2003/109 не съдържа каквото и да било препращане към националното право за дефинирането на основните придобивки по смисъла на тази разпоредба. Наистина, съображение 13 от посочената директива съдържа препращане към националното право, но то е ограничено до „процедурите за отпускане на тези средства“, тоест до определянето на условията за отпускане и размера на тези средства, както и на свързаните с това процедури, и следователно не обхваща самата дефиниция за основни придобивки. Считам, че при това положение става въпрос за понятие от правото на Съюза, което Съдът трябва да дефинира според обективни критерии въз

основа на систематиката и целта на Директива 2003/109[37].

92. Предвид факта, че член 11, параграф 4 от Директива 2003/109 предоставя на държавите членки възможност да ограничат обхвата на принципа на равно третиране, въведен с член 11, параграф 1 от същата директива, и следователно да дерогират цялостното прилагане на този принцип, използването на тази възможност следва да се разглежда ограничително.

93. Както правилно отбелязва Комисията в становището си, когато държава членка иска да използва възможността, която ѝ предоставя член 11, параграф 4 от Директива 2003/109, тя трябва да направи това по напълно прозрачен начин и в съответствие с принципа на правната сигурност. Всъщност съгласно трайната съдебна практика „принципът на правна сигурност, който е част от общите принципи на общностното право, изисква по-конкретно действието на правните норми да е ясно, точно и предвидимо, по-специално когато те могат да имат неблагоприятни последици за физическите лица и предприятията“[38]. Нищо в настоящия случай обаче не показва, че националният законодател и/или законодателят на провинцията са използвали тази възможност при съблюдаване на посочените по-горе условия[39]. Разбира се, това обстоятелство трябва да се провери от запитващата юрисдикция.

94. От друга страна, при определянето на понятието „основни придобивки“ по смисъла на член 11, параграф 4 от Директива 2003/109 трябва да се вземе предвид целта за интеграция на дългосрочно пребиваващите граждани от трети страни, която, както видяхме по-горе, стои в основата на загрижеността, подчертана от законодателя на Съюза в няколко съображения от същата директива. Поради това считам, че основни са придобивките, които, допринасяйки за задоволяването на насъщните нужди от храна, жилище и здравни грижи, позволяват да се води борба срещу социалното изключване.

95. Съгласно съображение 3 от посочената директива същата „спазва основните права и принципите, признати по-конкретно от [ЕКПЧ] и Хартата“. Вече посочих причините, поради които според мен текстът на член 34, параграф 3 от Хартата извънредно затруднява държавите членки, които искат да изключат приложението на член 11, параграф 1, буква г) от Директива 2003/109, да приемат, че жилищна помощ като разглежданата в главното производство не попада в никоя от категориите, свързани със социалното осигуряване, социалното подпомагане и социалната закрила, така както са дефинирани в националното законодателство. Според мен член 34, параграф 3 от Хартата, доколкото изрично посочва „помощ[та] за жилище“ като предназначена „да осигур[и] достойно съществуване на всички лица, които не разполагат с достатъчно средства“, „[с] цел [борба] срещу социалното изключване и бедността“, подкрепя включването на жилищна помощ като разглежданата в главното производство в обхвата на понятието за „основни придобивки“, така както го дефинирах по-горе.

96. По-конкретно, на тази дефиниция отговаря помощ, без която наемателят не би могъл повече да изпълнява договора си за наем, и поради това, ако тази помощ му бъде отнета, би се оказал в голямо затруднение при намирането на друго жилище, а дори и в невъзможност да осигури на себе си и семейството си достойни жилищни условия. Като направи пълен анализ на помощите,

37 — Трябва да се отбележи, че това не е единственият случай, в който законодателят на Съюза е използвал понятието за основни придобивки. Това понятие например се съдържа в член 28, параграф 2 и член 29, параграф 2, както и в съображение 34 от Директива 2004/83/ЕО на Съвета от 29 април 2004 година относно минималните стандарти за признаването и правното положение на гражданите на трети страни или лицата без гражданство като бежанци или като лица, които по други причини се нуждаят от международна закрила, както и относно съдържанието на предоставената закрила (ОВ L 304, стр. 12; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 7, стр. 52).

38 — Вж. по-специално Решение от 18 ноември 2008 г. по дело Förster (C-158/07, Сборник, стр. I-8507, точка 67 и цитираната съдебна практика).

39 — Следва да се отбележи, че от Доклада на Комисията до Европейския Парламент и Съвета от 28 септември 2011 г. за прилагането на Директива 2003/109 (COM(2011) 585 окончателен) следва, че Република Гърция е единствената държава членка, в която в съответствие с член 11, параграф 4 националният законодател ограничава равното третиране до основните права по отношение на социалното подпомагане и социалната закрила (точка 7).

които съставляват действащата система на социално подпомагане в държавата членка по пребиваване на дългосрочно пребиваващия гражданин на трета страна, запитващата юрисдикция трябва да провери дали със загубата на жилищна помощ като разглежданата в главното производство получавалото я до този момент лице би загубило жилището си и би се оказало в сериозно затруднение, дори в невъзможност, да си намери друго жилище.

## IV – Заключение

97. С оглед на гореизложените съображения предлагам на Съда да отговори на Tribunale di Bolzano по следния начин:

„Член 11, параграф 1, буква г) и параграф 4 от Директива 2003/109/ЕО на Съвета от 25 ноември 2003 година относно статута на дългосрочно пребиваващи граждани от трети страни трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска правна уредба на държава членка като разглежданата в главното производство, която във връзка с жилищната помощ третира по-неблагоприятно дългосрочно пребиваващите граждани от трети страни спрямо пребиваващите в нея местни граждани и тези на Съюза, при условие че запитващата юрисдикция:

— от една страна, установи, че съгласно член 11, параграф 1, буква г) от Директива 2003/109 тази помощ попада в обхвата на понятията за „социално осигуряване“, „социално подпомагане“ или „социална закрила“, така както са дефинирани в националното законодателство на посочената държава, и

— от друга страна, провери дали държавата членка е използвала възможността, предвидена в член 11, параграф 4 от посочената директива, при спазване на принципа на правната сигурност. Ако случаят е такъв, понятието за „основни придобивки“ по смисъла на тази разпоредба трябва да се разбира като обхващащо придобивките, които, допринасяйки за задоволяването на насъщните нужди от храна, жилище и здравни грижи, позволяват да се води борба срещу социалното изключване. Като направи пълен анализ на помощите, които съставляват действащата система на социално подпомагане в държавата членка по пребиваване на дългосрочно пребиваващия гражданин на трета страна, запитващата юрисдикция трябва да провери дали със загубата на жилищна помощ като разглежданата в главното производство получавалото я до този момент лице би загубило жилището си и би се оказало в сериозно затруднение, дори в невъзможност, да си намери друго жилище.“