Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (ensimmäinen jaosto)

2 päivänä kesäkuuta 2016*

Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen — SEUT 18, SEUT 20 ja SEUT 21 artikla — Unionin kansalaisuus — Liikkumis- ja oleskeluoikeus — Kansalaisuuteen perustuva syrjintä — Alankomaalaisille opiskelijoille myönnetty matkakustannuksiin tarkoitettu tuki — Direktiivi 2004/38/EY — 24 artiklan 2 kohta — Poikkeus yhdenvertaisen kohtelun periaatteesta — Opintorahan tai -lainan muodossa myönnetty toimeentulotuki opintoja varten — Ulottuvuus — Kannekirjelmän muotovaatimukset — Johdonmukainen yhteenveto väitteistä

Asiassa C-233/14,

jossa on kyse SEUT 258 artiklaan perustuvasta jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevasta, 12.5.2014 nostetusta kanteesta,

Euroopan komissio, asiamiehinään C. Gheorghiu ja M. van Beek, prosessiosoite Luxemburgissa,

kantajana,

vastaan

Alankomaiden kuningaskunta, asiamiehinään M. Bulterman ja C. Schillemans,

vastaajana,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (ensimmäinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja R. Silva de Lapuerta sekä tuomarit A. Arabadjiev, J.-C. Bonichot, C. G. Fernlund ja E. Regan (esittelevä tuomari),

julkisasiamies: E. Sharpston,

kirjaaja: hallintovirkamies L. Carrasco Marco,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 25.11.2015 pidetyssä istunnossa esitetyn,

kuultuaan julkisasiamiehen 26.1.2016 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Euroopan komissio vaatii kanteellaan, että unionin tuomioistuin

* Oikeudenkäyntikieli: hollanti.

— toteaa, että Alankomaiden kuningaskunta ei ole noudattanut SEUT 18 artiklan, luettuna yhdessä SEUT 20 ja SEUT 21 artiklan kanssa, ja Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, asetuksen (ETY) N:o 1612/68 muuttamisesta ja direktiivien 64/221/ETY, 68/360/ETY, 72/194/ETY, 73/148/ETY, 75/34/ETY, 75/35/ETY, 90/364/ETY, 90/365/ETY ja 93/96/ETY kumoamisesta 29.4.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/38/EY (EUVL 2004, L 158, s. 77 sekä oikaisut EUVL 2004, L 229, s. 35 ja EUVL 2005, L 197, s. 34) 24 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se myöntää oikeuden saada julkista liikennettä koskevat Alankomaissa opiskeleville opiskelijoille tarkoitetut edullisemmat hinnat ainoastaan alankomaalaisille opiskelijoille, jotka ovat kirjoittautuneet yksityiseen tai julkiseen oppilaitokseen Alankomaissa, ja sellaisille muista jäsenvaltioista tuleville opiskelijoille, jotka ovat taloudellisesti aktiivisia tai ovat saaneet pysyvän oleskeluoikeuden

— velvoittaa Alankomaiden kuningaskunnan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

2 Direktiivin 2004/38 johdanto-osan 20 ja 21 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(20) Kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kiellon mukaisesti olisi kaikkia unionin kansalaisia ja heidän perheenjäseniään, jotka oleskelevat jossain jäsenvaltiossa tämän direktiivin nojalla, perustamissopimuksen soveltamisaloilla kohdeltava tässä jäsenvaltiossa tasavertaisesti sen omien kansalaisten kanssa, jollei perustamissopimuksen ja johdetun oikeuden nimenomaisista erityismääräyksistä muuta johdu.

(21) Vastaanottavan jäsenvaltion olisi kuitenkin annettava päättää, myöntääkö se muille henkilöille kuin työntekijöille tai itsenäisille ammatinharjoittajille tai sellaisille, jotka säilyttävät tämän aseman, tai heidän perheenjäsenilleen sosiaaliavustusta ensimmäisten kolmen oleskelukuukauden tai, työnhakijoiden osalta, pitemmän jakson aikana taikka toimeentulotukea opintoja varten, ammattiin johtava koulutus mukaan luettuna, ennen pysyvän oleskeluoikeuden saamista.”

3 Kyseisen direktiivin 3 artiklan 1 kohdassa säädetään, että direktiiviä sovelletaan kaikkiin unionin kansalaisiin, jotka siirtyvät toiseen jäsenvaltioon tai oleskelevat toisessa jäsenvaltiossa kuin jonka kansalaisia he ovat.

4 Direktiivin 7 artiklan, jonka otsikko on ”Oikeus oleskella yli kolme kuukautta”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Unionin kansalaisilla on oikeus oleskella toisen jäsenvaltion alueella yli kolmen kuukauden ajan

– –

c)

— jos he ovat kirjoittautuneet yksityiseen tai julkiseen laitokseen, jonka vastaanottava jäsenvaltio on hyväksynyt tai jota se rahoittaa lainsäädäntönsä tai hallinnollisen käytäntönsä mukaisesti, pääasiallisena tarkoituksenaan osallistua koulutukseen, ammattikoulutus mukaan lukien, ja

— jos heillä on kattava sairausvakuutusturva vastaanottavassa jäsenvaltiossa ja he osoittavat asiaankuuluvalle kansalliselle viranomaiselle vakuutuksella tai muulla vastaavalla valitsemallaan tavalla, että heillä on itseään ja perheenjäseniään varten riittävät varat niin, että he eivät oleskelunsa aikana muodostu rasitteeksi vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmälle; – –”

5 Direktiivin 2004/38 24 artiklassa, jonka otsikko on ”Tasavertainen kohtelu”, säädetään seuraavaa:

”1. Jollei perustamissopimuksessa ja johdetussa oikeudessa annetuista nimenomaisista erityismääräyksistä muuta johdu, kaikkia vastaanottavan jäsenvaltion alueella tämän direktiivin nojalla asuvia unionin kansalaisia on kohdeltava jäsenvaltion kansalaisten kanssa tasavertaisesti perustamissopimuksen soveltamisalaan kuuluvilla aloilla. Tämä oikeus on ulotettava koskemaan perheenjäseniä, jotka eivät ole minkään jäsenvaltion kansalaisia, mutta joilla on oleskeluoikeus tai oikeus pysyvään oleskeluun.

2. Poiketen siitä, mitä 1 kohdassa säädetään, vastaanottavan jäsenvaltion ei tarvitse myöntää oikeutta sosiaaliavustukseen oleskelun ensimmäisten kolmen kuukauden aikana tai soveltuvassa tapauksessa 14 artiklan 4 kohdan b alakohdassa säädetyn pidemmän ajanjakson aikana muille kuin työntekijöille tai itsenäisille ammatinharjoittajille taikka henkilöille, joilla säilyy tällainen asema, ja heidän perheensä jäsenille eikä sen tarvitse myöntää heille ennen pysyvän oleskeluoikeuden saamista toimeentulotukea opintoja varten, ammattiin johtava koulutus mukaan luettuna, opintorahan tai -lainan muodossa.”

Alankomaiden oikeus

Wet studiefinanciering 2000

6 Wet studiefinanciering 2000:n (opintotuesta vuonna 2000 annettu laki, jäljempänä vuoden 2000 WSF) 2.1 §:ssä, jossa vahvistetaan opintotuen myöntämisen perusteet, mukaan lukien opintorahan perusosa ja matkakustannuksiin tarkoitettu tuki), säädetään seuraavaa:

”Tällä lailla säännellään opintotukea ja sitä sovelletaan opiskelijoihin, jotka täyttävät edellytykset, jotka koskevat

a. 2.2 §:ssä tarkoitettua kansalaisuutta

b. 2.3 §:ssä tarkoitettua ikää ja

c. 2.2–2.4 §:ssä tarkoitettua koulutustyyppiä.”

7 Vuoden 2000 WSF:n 2.2 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Opintotukea voi saada opiskelija, joka

a) on Alankomaiden kansalainen

b) ei ole Alankomaiden kansalainen mutta joka opintotukea koskevissa asioissa rinnastetaan Alankomaiden kansalaiseen kansainvälisen järjestön sopimuksen tai päätöksen perusteella – –,

c) ei ole Alankomaiden kansalainen, mutta asuu Alankomaissa ja kuuluu sellaisten henkilöiden ryhmään, jotka rinnastetaan opintotuen osalta Alankomaiden kansalaisiin; tämä ryhmä on määritettävä asetuksella.

2. Asetuksella voidaan nimetä ne henkilöryhmät, joiden osalta 1 momentin b kohdassa tarkoitettu rinnastaminen koskee vain koulutukseen pääsyä koskevista kustannuksista vastaamista, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 1 momentin b kohdan säännösten soveltamista. Asetuksella voidaan vahvistaa tämän kustannuksista vastaamisen määrää ja muotoa koskevat säännöt.”

8 Vuoden 2000 WSF:n 3.1 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Opintotuen muodostavat opintorahan perusosa ja opintolainan perusosa sekä täydentävä opintoraha tai -laina ja laina yliopiston lukukausimaksua varten.

2. Opintuki voidaan myöntää kokonaan tai osittain

a. lahjoituksena,

b. opintorahana tai

c. opintolainana.”

9 Vuoden 2000 WSF:n 3.2 §:n 1 momentissa säädetään, että opintoraha sisältää kiinteämääräisen kuukausittaisen määrän, joka kattaa elinkustannukset, lukukausimaksut ja matkakustannukset.

10 Vuoden 2000 3.29 §:ssä täsmennetään edellytykset, joiden täyttyessä voidaan myöntää korvaus, kun tuensaaja ei ole käyttänyt matkakustannuksiin tarkoitettua tukea kokonaisuudessaan.

11 Vuoden 2000 WSF:n 3.6 §:n 2 momentissa säädetään seuraavaa:

”Opintorahan perusosaan sisältyy matkakustannuksiin tarkoitettu tuki, jollei toisin säädetä.”

12 Vuoden 2000 WSF:n 3.7 §, jossa säädetään matkakustannuksiin tarkoitetun tuen myöntämismuodosta, kuuluu seuraavasti:

”1. Alankomaissa opiskelevien osalta matkakustannuksiin tarkoitettu tuki muodostuu tietyn ajan viikosta voimassa olevasta matkustuskortista, jonka kuljetusyhtiöt myöntävät opiskelijoille ilmaiseksi tai alennettuun hintaan.

2. Niiden opiskelijoiden osalta, joilla on oikeus opintotukeen opintojen suorittamiseksi Alankomaiden ulkopuolella, matkakustannuksiin tarkoitettu tuki muodostuu 4.8 §:n 2 momentissa ja 5.3 §:n 2 momentissa tarkoitetusta rahasummasta. Ensimmäisessä virkkeessä säädetystä poiketen ensimmäisessä virkkeessä tarkoitettu opiskelija voi pyynnöstä saada matkakustannuksiin tarkoitettuna tukena matkustuskortin.”

Besluit studiefinanciering 2000

13 Besluit studiefinanciering 2000:n (opintotuesta vuonna 2000 tehty päätös) 3a §:n 1 ja 2 momentissa säädetään seuraavaa:

”1. Niiden henkilöiden osalta, joilla on joko Euroopan talousalueesta [2.5.1992] tehdyn sopimuksen [(EYVL 1994, L 1, s. 3)] sopimuspuolena olevan valtion kansalaisuus tai Sveitsin kansalaisuus sekä heidän perheenjäsentensä osalta, jotka eivät ole

a. työntekijöitä,

b. itsenäisiä ammatinharjoittajia tai

c. henkilöitä, joilla säilyy palkatun työntekijän asema ja

d. edellä a–c alakohdassa tarkoitettujen henkilöiden perheenjäseniä,

ja jotka eivät ole saaneet [direktiivin 2004/38] 16 artiklassa tarkoitettua oikeutta pysyvään oleskeluun, [vuoden 2000 WSF:n] 2.2 §:n 2 momenttiin perustuva rinnastaminen koskee koulutukseen pääsyä koskevien kustannusten korvaamista.

2. Edellä 1 momenttiin perustuva kustannusten korvaaminen myönnetään lahjoituksen muodossa, ja se vastaa suuruudeltaan [vuoden 2000 WSF:n] 3.6 §:n 1 momentissa tarkoitettua opintorahan perusosaa kotona asuvalle opiskelijalle. Tähän ei kuulu matkakustannuksiin tarkoitettu tuki eikä [vuoden 2000 WSF:n] 3.6 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettu täydennysosa."

Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek

14 Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoekin (korkeakoulutuksesta ja tieteellisestä tutkimuksesta annettu laki) 7.37 §:llä pannaan täytäntöön vuoden 2000 WSF:n 2.1 §:n c kohta, jossa säädetään, että opiskelijan täytyy olla kirjautunut hyväksyttyyn oppilaitokseen. Korkeakoulutuksesta ja tieteellisestä tutkimuksesta annetun lain 7.37 §:n 2 momentissa säädetään seuraavaa:

"Kirjautuminen suoritetaan vasta, kun suoritetuista lukukausimaksusta ja koemaksuista, tai avoimeen yliopistoon kirjautumisen osalta tämän yliopiston kirjautumismaksusta, esitetään tosite."

Oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely

15 Vuoden 2008 marraskuussa komissiolle tehtiin kantelu, jonka kohteena oli alankomaalaisten opiskelijoiden ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden opiskelijoiden epäyhdenvertainen kohtelu tuetun julkisen liikenteen piiriin pääsyssä Alankomaissa. Tämän kantelun mukaan alankomaalaiset opiskelijat voivat vaatia matkakustannuksiin tarkoitettua tukea, jonka perusteella he voivat käyttää julkisia liikennevälineitä ilmaiseksi tai alennettuun hintaan, kun taas Erasmus-ohjelmaan kuuluvien opiskelijoiden on maksettava täysimääräinen maksu, mikä merkitsee EY 12 artiklan rikkomista.

16 Koska komissio oli tästä samaa mieltä, se lähetti 23.3.2009 Alankomaiden kuningaskunnalle virallisen huomautuksen, jossa se kehotti tätä esittämään huomautuksensa kahden kuukauden määräajassa. Komissio totesi tässä virallisessa huomautuksessa, että matkakustannuksiin tarkoitettua tukea ei pidä luokitella opintorahaksi tai -lainaksi vaan toimeentulotueksi, joten tämä etuus ei kuulu direktiivin 2004/38 24 artiklan 2 kohdassa säädetyn poikkeuksen soveltamisalaan. Lisäksi komissio ei moittinut Alankomaiden kuningaskuntaa vain Erasmus-ohjelman puitteissa opiskelevien opiskelijoiden epäyhdenvertaisesta kohtelusta vaan niiden kaikkien muiden jäsenvaltioiden opiskelijoiden, joihin sovelletaan direktiiviä 2004/38 ja jotka suorittavat opintonsa osittain tai kokonaan Alankomaissa.

17 Alankomaiden kuningaskunta vastasi näihin moitteisiin 15.5.2009 päivätyllä kirjeellään, ettei kyseessä voi olla syrjintä, koska matkakustannuksiin tarkoitettu tuki myönnetään ehdollisen lainan muodossa ja se kuuluu siten direktiivin 2004/38 24 artiklan 2 kohdassa säädetyn poikkeuksen soveltamisalaan.

18 Komissio lähetti Alankomaiden kuningaskunnalle 29.1.2010 perustellun lausunnon, johon kyseinen jäsenvaltio vastasi 28.5.2010 kehitellen viralliseen huomautukseen antamassaan vastauksessa esiin tuomiaan väitteitä.

19 Komissio lähetti 27.1.2012 Alankomaiden kuningaskunnalle täydentävän perustellun lausunnon. Komissio sai 27.3.2012 tämän jäsenvaltion vastauksen, jossa se pysyi kannassaan, jonka mukaan matkakustannuksiin tarkoitettu tuki ei luo syrjintää.

20 Koska komissio ei ollut tyytyväinen Alankomaiden kuningaskunnan vastaukseen, se nosti 12.5.2014 nyt käsiteltävän kanteen.

Kanne

Kanteen ulottuvuus

21 Aluksi on täsmennettävä nyt käsiteltävänä olevan kanteen ulottuvuus.

22 Tässä yhteydessä on huomautettava, että SEUT 258 artiklaan perustuvaa kannetta tutkittaessa voidaan ottaa huomioon yksinomaan kannekirjelmään sisältyvät vaatimukset (tuomio 22.10.2014, komissio v. Alankomaat, C-252/13, EU:C:2014:2312, 28 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

23 Nyt käsiteltävässä asiassa on merkittävä pöytäkirjaan se, että komissio on luopunut osittain kanteestaan. Komissio ilmoittaa kantajan vastauksessaan luopuvansa katsomasta, että ulkomailla asuvat alankomaalaiset opiskelijat, jotka ovat kirjoilla täysiaikaisesti opintovuonna Alankomaissa hyväksytyssä oppilaitoksessa, ovat syrjinnän kohteena. Komissio on täsmentänyt istunnossa unionin tuomioistuimelle vastauksena tämän esittämään kysymykseen, että se aikoo luopua kanteestaan myös siltä osin kuin siinä tarkoitetaan alankomaalaisia opiskelijoita, jotka asuvat ulkomailla ja jotka suorittavat Erasmus-ohjelmaan kuuluvia opintoja Alankomaissa.

24 Näin ollen on katsottava, että nyt käsiteltävän kanteen kohteena on Alankomaiden kuningaskunnan väitetysti harjoittama Alankomaissa opiskelevien muiden kuin alankomaalaisten opiskelijoiden – mukaan lukien Erasmus-ohjelmaan osallistuvien opiskelijoiden ja tämän ohjelman ulkopuolella opiskelevien opiskelijoiden – syrjintä.

Tutkittavaksi ottaminen

Asianosaisten lausumat

25 Alankomaiden kuningaskunta väittää, että komission väite välillisestä syrjinnästä ei täytä unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä johtuvia vaatimuksia siitä, että yhtäältä komission on esitettävä väitteet oikeudenkäyntiä edeltäneessä vaiheessa sekä kannekirjelmässä johdonmukaisesti ja täsmällisesti ja että toisaalta kannekirjelmässä esitetyt väitteet eivät voi poiketa niistä, jotka on esitetty oikeudenkäyntiä edeltäneessä vaiheessa.

26 Alankomaiden kuningaskunta huomauttaa erityisesti, että kannekirjelmänsä 44 kohdassa komissio väittää, että niihin alankomaalaisiin opiskelijoihin, jotka ovat ilmoittautuneet täydelle opintojaksolle ulkomailla ja jotka suorittavat osan opinnoistaan Erasmus-ohjelmassa Alankomaissa hyväksytyssä oppilaitoksessa, kohdistuu välillistä syrjintää. Kannekirjelmän 75, 81 ja 82 kohdassa komissio kuitenkin väittää välillisen syrjinnän kohdistuvan muihin kuin alankomaalaisiin opiskelijoihin, jotka osallistuvat tähän ohjelmaan.

27 Alankomaiden kuningaskunta selittää, ettei se ymmärrä, mitä opiskelijaryhmää syrjittäisiin välillisesti, keihin nähden ja mistä tämä välillinen syrjintä muodostuu.

28 Oikeudenkäyntiä edeltäneessä vaiheessa vaihdetuista asiakirjoista ei myöskään ilmene tätä koskevia tietoja.

29 Erityisesti komissio moittii Alankomaiden kuningaskunnan mukaan direktiivin 2004/38 24 artiklan 2 kohdan sovellettavuutta tutkimatta 28.1.2010 lähettämänsä perustellun lausunnon 31 ja 32 kohdassa Alankomaiden kuningaskuntaa siitä, että se vaatii, että muista jäsenvaltioista tulevien opiskelijoiden on kuuluttava taloudellisesti aktiivisiin henkilöihin tai että heillä on oltava Alankomaissa pysyvä oleskelulupa, ja näin tehdessään se näyttää muotoilevan välilliseen syrjintään perustuvan uuden väitteen.

30 Yhtäältä komission perustellun lausunnon 31 ja 32 kohdassa esittämän kannan ja toisaalta sen kannekirjelmän 44 ja 75–83 kohdassa kuvaillun kaltaisen kannan välinen yhteys ei ole selvä. Kyseisen kannekirjelmän näkemykset koskivat erityisesti opiskelijoita, jotka opiskelevat Erasmus-ohjelmassa, kun taas komission oikeudenkäyntiä edeltäneessä vaiheessa omaksuma kanta väitetystä välillisestä syrjinnästä vaikuttaa yleisemmältä.

31 Komissio väittää, että välillistä syrjintää koskeva väite on tutkittava. Perustellun lausunnon 32 ja 33 kohdasta ja täydentävän perustellun lausunnon 52, 54 ja 56 kohdasta ilmenee yksiselitteisesti, että oikeudenkäyntiä edeltäneessä vaiheessa tämä toimielin ei sulkenut pois sitä, että alankomaalainen sääntely sisältää välittömän syrjinnän lisäksi mahdollisesti myös välillistä syrjintää. Kannekirjelmässä välillisen syrjinnän suhteen esitetyt seikat ovat siis vain niiden seikkojen täsmennys, jotka komissio oli jo esittänyt oikeudenkäyntiä edeltäneessä vaiheessa.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

– Välillistä syrjintää koskeva väite

32 Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 120 artiklan c alakohdasta ja siihen liittyvästä oikeuskäytännöstä seuraa, että suorien kanteiden osalta kannekirjelmässä on mainittava oikeudenkäynnin kohde ja esitettävä yhteenveto kanteen tueksi vedotuista perusteista, ja näiden mainintojen on oltava riittävän selviä ja täsmällisiä, jotta vastaaja voi valmistella puolustuksensa ja jotta unionin tuomioistuin voi harjoittaa valvontaansa. Tästä johtuu, että niiden oleellisten tosiseikkojen ja oikeudellisten seikkojen, joihin kanne perustuu, on ilmettävä johdonmukaisesti ja ymmärrettävästi itse kannekirjelmän tekstistä (ks. vastaavasti tuomio 22.10.2014, komissio v. Alankomaat, C-252/13, EU:C:2014:2312, 33 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

33 Unionin tuomioistuin on myös katsonut, että SEUT 258 artiklaan perustuvassa kanteessa on esitettävä väitteet johdonmukaisesti ja täsmällisesti, jotta jäsenvaltio ja unionin tuomioistuin voivat arvioida tarkasti sen unionin oikeuden rikkomisen laajuuden, josta jäsenvaltiota moititaan; tämä on välttämätön edellytys sille, että kyseinen jäsenvaltio voi käyttää hyödyllisesti puolustautumisoikeuksiaan ja että unionin tuomioistuin voi tutkia, onko jäsenyysvelvoitteita jätetty noudattamatta väitetyllä tavalla (ks. tuomio 22.10.2014, komissio v. Alankomaat, C-252/13, EU:C:2014:2312, 34 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

34 Nämä väitteet on muotoiltava yksiselitteisesti, jottei unionin tuomioistuin lausuisi kanteen ulkopuolelta tai jättäisi lausumatta jostakin väitteestä (ks. vastaavasti tuomio 30.9.2010, komissio v. Belgia, C-132/09, EU:C:2010:562, 37 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

35 Komission kanteessa on erityisesti esitettävä johdonmukaisesti ja yksityiskohtaisesti syyt, joiden vuoksi se on vakuuttunut siitä, että kyseinen jäsenvaltio on jättänyt noudattamatta jotakin sille perussopimusten perusteella kuuluvista velvoitteista (tuomio 6.9.2012, komissio v. Belgia, C-150/11, EU:C:2012:539, 27 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Ristiriita kanneperusteessa, jonka komissio on esittänyt jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteensa tueksi, on siten vastoin asetettuja edellytyksiä (ks. vastaavasti tuomio 1.2.2007, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta, C-199/04, EU:C:2007:72, 25 kohta ja tuomio 28.6.2007, komissio v. Espanja, C-235/04, EU:C:2007:386, 47 kohta).

36 Nyt käsiteltävässä asiassa Alankomaiden kuningaskunta väittää, että kannekirjelmä ei vastaa näitä edellytyksiä, koska komissio viittaa siinä sekavalla tavalla mahdollisen välillisen syrjinnän olemassaoloon.

37 On todettava, ettei välillistä syrjintää koskevan väitteen esittäminen vastaa tämän tuomion 32–35 kohdassa esiin tuodun oikeuskäytännön mukaisia vaatimuksia.

38 Kannekirjelmästä ei erityisesti ilmene selvästi, mitä opiskelijaryhmää syrjittäisiin ja mihin muuhun ryhmään verrattuna. Yhdessä kannekirjelmän osassa komissio väittää, että välillinen syrjintä johtuu kyseessä olevasta kansallisesta säännöstöstä, joka koskee vain Alankomaiden kansallisuuden omaavia opiskelijoita, jotka opiskelevat Alankomaissa Erasmus-ohjelmassa. Toisessa kannekirjelmän osassa komissio kuitenkin näyttää katsovan tämän lievästi epäjohdonmukaisen muotoilun päätteeksi, että muiden jäsenvaltioiden opiskelijat, jotka osallistuvat kyseiseen ohjelmaan Alankomaissa, ovat välillisen syrjinnän kohteena, koska heitä kohdellaan epäsuotuisammin niihin Alankomaiden kansalaisuuden omaaviin opiskelijoihin nähden, jotka opiskelevat toisessa jäsenvaltiossa ja osallistuvat mainittuun ohjelmaan Alankomaissa.

39 Kuten julkisasiamies huomauttaa ratkaisuehdotuksensa 70 kohdassa, komissio ei ole mitenkään yksilöinyt kansalaisuutta lukuun ottamatta perustetta, joka on johtanut väitettyyn välilliseen syrjintään. Tämä toimielin tosin viittaa edellytykseen, jonka mukaan on niin, että voidakseen saada alankomaalaista opintotukea, mukaan lukien matkakustannuksiin tarkoitettua tukea, opiskelijan täytyy olla kirjautunut hyväksyttyyn oppilaitokseen ja maksanut lukukausimaksut. Komissio kuitenkin tukeutuu kannekirjelmässään mainittuun kirjautumisedellytykseen osoittaakseen yhtäältä, että muista jäsenvaltioista tulevat opiskelijat, jotka osallistuvat Alankomaissa Erasmus-ohjelmaan, ovat tilanteessa, joka on objektiivisesti verrattavissa niiden alankomaalaisten opiskelijoiden tilanteeseen, jotka suorittavat opintoja tässä jäsenvaltiossa, ja toisaalta, että väitetty syrjintä ei kuulu direktiivin 2004/38 24 artiklan 2 kohdassa säädetyn poikkeuksen soveltamisalaan. Sitä vastoin kyseinen toimielin ei mitenkään mainitse kyseistä kirjautumisedellytystä kannekirjelmänsä ensimmäisessä osassa, jossa pyritään osoittamaan SEUT 18 artiklan, luettuna yhdessä SEUT 20 ja SEUT 21 artiklan kanssa, mukaisen syrjinnän aiheuttava erilainen kohtelu.

40 Kuten Alankomaiden kuningaskunta perustellusti väittää, on lopuksi huomattava, että komission välillisestä syrjinnästä esittämän väitteen peruste on alun perin puutteellinen. Tämä toimielin perustaa kanteensa SEUT 18, SEUT 20 ja SEUT 21 artiklan rikkomiseen välillisen syrjinnän vuoksi, ”koska [Euroopan unionin] kansalaisia, jotka eivät ole Alankomaiden kansalaisia, kohdellaan epäedullisemmin kuin Alankomaiden kansalaisia”. Komissio kuitenkin kehittelee mahdollista välillistä syrjintää koskevat väitteensä vain sitä kysymystä arvioidessaan, kuuluuko matkakustannuksiin tarkoitettu tuki direktiivin 2004/38 24 artiklan 2 kohdassa säädetyn poikkeuksen soveltamisalaan, joten se sekoittaa siten mahdollisen oikeutuksen olemassaolon täysin erillisen väitteen kehittelyn kanssa.

41 On lisättävä, että vastauskirjelmässään komissio vain toteaa, että oikeudenkäyntiä edeltäneessä vaiheessa se ”ei sulkenut pois sitä”, että alankomaalainen säännöstö sisältää välillistä syrjintää, täsmentämättä kuitenkaan, mistä tämä syrjintä muodostuu.

42 Näin ollen välillistä syrjintää koskeva väite on jätettävä tutkimatta.

– Välitöntä syrjintää koskeva väite

43 Aluksi on todettava, että vaikka Alankomaiden kuningaskunta ei ole esittänyt nyt käsiteltävän kanteen tutkimatta jättämistä koskevaa oikeudenkäyntiväitettä, unionin tuomioistuin voi tutkia viran puolesta, ovatko SEUT 258 artiklassa määrätyt edellytykset jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen nostamiselle täyttyneet (ks. analogisesti tuomio 19.12.2012, komissio v. Italia, C-68/11, EU:C:2012:815, 49 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

44 Nyt käsiteltävässä asiassa komissio on vastauksena unionin tuomioistuimen istunnossa esittämään kysymykseen todennut, että se tarkoittaa kanteellaan paitsi ammatilliseen koulutukseen osallistuvia opiskelijoita, myös opiskelijoita, joita se kutsuu korkeakoulutukseen ja tieteellisiin jatko-opintoihin osallistuviksi opiskelijoiksi. Tämä toimielin ei kuitenkaan ole kyennyt yksilöimään sitä tiettyä kansallisen oikeuden säännöstä, josta johtuisi väitetty syrjintä, joka kohdistuu muihin opiskelijoihin kuin niihin, joita kyseisessä kansallisessa oikeudessa pidetään ammatillisen koulutuksen piirissä olevina opiskelijoina.

45 Lisäksi – kuten julkisasiamies toteaa ratkaisuehdotuksensa 79 kohdassa – on niin, että vaikka nyt käsiteltävässä asiassa kyseessä olevassa kansallisessa säännöstössä ei viitata pelkästään unionin kansalaisiin vaan siinä tarkoitetaan myös henkilöitä, jotka ovat joko Euroopan talousalueeseen (ETA) kuuluvan valtion taikka Sveitsin kansalaisia, kannekirjelmästä ei ilmene selvästi, että komissio tarkoittaa välitöntä syrjintää koskevalla väitteellään kaikkia näitä henkilöitä. Lisäksi tämän kannekirjelmän tietyistä erityisistä kohdista ilmenee, että komissio moittii Alankomaiden kuningaskuntaa vain siitä, että tämä harjoittaa kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää ainoastaan unionin kansalaisuuden omaaviin opiskelijoihin nähden.

46 Näin ollen on katsottava, että nyt käsiteltävä kanne on tutkittava vain siltä osin kuin siinä pyritään osoittamaan, että nyt käsiteltävässä asiassa kyseessä oleva alankomaalainen säännöstö aiheuttaa sellaisten muiden kuin Alankomaiden kansalaisuuden omaavien unionin kansalaisten, jotka suorittavat opintoja tässä jäsenvaltiossa ammatillisessa oppilaitoksessa, välitöntä syrjintää, koska tässä säännöstössä kohdellaan mainittuja kansalaisia epäedullisemmin kuin tällaisia opintoja suorittavia Alankomaiden kansalaisia.

Asiakysymys

Asianosaisten lausumat

47 Komissio väittää kannekirjelmässään, että alankomaalainen säännöstö sisältää kansalaisuuteen perustuvaa välitöntä syrjintää.

48 Aluksi komissio toteaa, että kyseessä on SEUT 18 artiklassa, luettuna yhdessä SEUT 20 ja SEUT 21 artiklan kanssa, tarkoitettu välitön syrjintä, koska kyseessä olevissa kansallisissa säännöksissä suljetaan muut kuin alankomaalaiset opiskelijat matkakustannuksiin tarkoitetun tuen ulkopuolelle vain ja ainoastaan heidän kansalaisuutensa perusteella, ja siinä kohdellaan siten epäedullisemmin unionin kansalaisia, jotka eivät ole Alankomaiden kansalaisia. Tätä päätelmää ei mitenkään horjuta tarve kahden muun objektiivisen perusteen täyttymisestä eli ensinnäkin enintään 30 vuoden iän vaatimuksesta ja toiseksi hyväksyttyyn koulutukseen täysipäiväisesti kirjautumisen vaatimuksesta.

49 Tämän jälkeen komissio väittää, että moitittu välitön syrjintä ei kuulu direktiivin 2004/38 24 artiklan 2 kohdassa säädetyn poikkeuksen soveltamisalaan. Tältä osin 4.10.2012 annettua tuomiota komissio v. Itävalta (C-75/11, EU:C:2012:605) ja erityisesti sen 43, 49–56, 59–62 ja 64 sekä 65 kohtaa voidaan soveltaa nyt käsiteltävään asiaan soveltuvin osin.

50 Komission mielestä se, että Alankomaiden lainsäädännön mukaan Erasmus-ohjelmaan osallistuvien opiskelijoiden ei katsota olevan virallisesti kirjautuneita vastaanottavaan alankomaalaiseen oppilaitokseen, on merkityksetöntä. Tämän ohjelman puitteissa kullakin opiskelijalla on peruste odottaa vastaanottavan yliopiston kohtelevan häntä samalla tavoin kuin omia opiskelijoitaan, ja näin käytännössä tapahtuukin. Tällainen opiskelija on siten tosiasiallisesti kirjautunut Alankomaissa vastaanottavaan oppilaitokseen ja täyttää siten kolmannen edellytyksen, jota Alankomaiden lainsäädännössä vaaditaan matkakustannuksiin tarkoitetun tuen myöntämiseksi.

51 On hyvin todennäköistä, että Alankomaiden kansalainen, joka opiskelee Alankomaiden ulkopuolella ja joka haluaa osallistua Erasmus-ohjelmaan, valitsee muun jäsenvaltion kuin Alankomaiden kuningaskunnan suorittaakseen tähän ohjelmaan kuuluvat opinnot. Niissä harvoissa tapauksissa, joissa tällainen opiskelija päättää suorittaa mainittuun ohjelmaan kuuluvat opinnot Alankomaissa, on normaalia, ettei jäsenvaltio myönnä tälle matkakustannuksiin tarkoitettua tukea, koska tämä saa jo vastaavan taloudellisen korvauksen.

52 Lopuksi väitteellä, jonka otsikko on ”Muut opiskelijat kuin ulkomaalaiset Erasmus-opiskelijat – tavalliset ulkomaalaiset opiskelijat, mukaan lukien ulkomailla asuvat alankomaalaiset opiskelijat”, komissio väittää, että matkakustannuksiin tarkoitettu tuki on direktiivin 2004/38 24 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua, muussa kuin opintorahan tai -lainan muodossa myönnettyä toimeentulotukea.

53 Se, että – toisin kuin 4.10.2012 annettuun tuomioon komissio v. Itävalta (C-75/11, EU:C:2012:605) johtaneessa asiassa – opiskelijalla on velvollisuus palauttaa matkakustannuksiin tarkoitetusta tuesta saamansa taloudellinen etu, jos hän ei saa tutkintotodistustaan kymmenessä vuodessa, ei merkitse komission mukaan, että tämä etu kuuluu direktiivin 2004/38 24 artiklan 2 kohdassa säädetyn ”opintolainan tai -rahan” käsitteen soveltamisalaan. Koska tämä tuki on sidottu edellytykseen saada tutkintotodistus kymmenessä vuodessa, se on lisälahjoitus, pikemmin kuin laina.

54 Alankomaiden kuningaskunta kiistää vastineessaan moititun jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen.

55 Ensinnäkin matkakustannuksiin tarkoitettua tukea koskevasta Alankomaiden säännöstöstä Alankomaiden kuningaskunta korostaa sitä, että tämä tuki on osa alankomaalaista opintotukea, kuten ilmenee vuoden 2000 WSF:stä ja tämän tuen alkuperästä.

56 Erityisesti vuoden 2000 WSF:n 3.6 §:n 2 momentissa säädetään, että matkakustannuksiin tarkoitettu tuki on osa opintorahan perusosaa, joka on opintotuen osatekijä tämän lain 3.1 §:n 1 momentin perusteella. Aikaisemmin opintorahan perusosa oli kokonaan muodostunut rahasummasta, jonka oli tarkoitus kattaa elinkustannukset. Mainitun rahan määrästä osa oli muunnettu matkakustannuksiin tarkoitetuksi tueksi 1.1.1991 lähtien. Alankomaiden kuningaskunta hankki tämän tuen kohteena olevia matkustuskortteja liikennöintiyrityksiltä sopimuksella, jonka perusteella oli mahdollista ostaa niitä alhaiseen hintaan ja antaa opintotukeen oikeutetuille opiskelijoille pääsy taloudellisesti edullisen julkisen liikenteen piiriin.

57 Alankomaiden kuningaskunta toteaa, että opintorahan perusosa ja matkakustannuksiin tarkoitettu tuki myönnetään ehdollisen lainan muodossa. Kun opiskelija suorittaa opintonsa kymmenen vuoden kuluessa, laina muuttuu lahjoitukseksi. Jos opiskelija ei suorita opintojaan tässä ajassa, laina on maksettava takaisin korkoineen.

58 Koska matkakustannuksiin tarkoitettu tuki muodostaa opintorahan perusosan ja siten opintotuen osan, tämän tuen saamisen edellytykset ovat samat kuin opintotuen myöntämiseen sovellettavat edellytykset. Erityisesti alankomaalaisen opintotuen saamiseksi on vuoden 2000 WSF:n 2.1 §:n nojalla täytettävä kansalaisuutta, ikää ja opintojen lajia koskevat edellytykset.

59 Direktiivin 2004/38 24 artiklan 2 kohdan osalta Alankomaiden kuningaskunta vetoaa tässä säännöksessä säädettyyn poikkeukseen niihin kaikkiin muihin opiskelijoihin kuin alankomaalaisiin opiskelijoihin nähden, joilla on unionin jäsenvaltion, ETA-valtion tai Sveitsin kansalaisuus. Erasmus-ohjelmassa opiskelevien muiden kuin alankomaalaisten opiskelijoiden osalta kyseessä on kuitenkin toissijaisesti esitetty puolustautumisperuste. Pääasiallisesti tämä jäsenvaltio väittää, etteivät viimeksi mainitut opiskelijat ole tilanteessa, joka on objektiivisesti verrattavissa alankomaalaisten opiskelijoiden tilanteeseen.

60 Alankomaiden kuningaskunta huomauttaa, että direktiivin 2004/38 24 artiklan 2 kohdassa säädetty poikkeus vastaa kyseessä olevan jäsenvaltion legitiimiä intressiä rajoittaa julkisista varoista maksetut sosiaaliset edut niihin, jotka voivat osoittaa vähimmäisyhteyden kyseiseen valtioon. Alankomaiden säännöstössä käyttöön otettu erilainen kohtelu on täysin tämän poikkeuksen mukainen siltä osin kuin siinä vaaditaan unionin, ETA:n tai Sveitsin opiskelijoilta, että näillä on pysyvä oleskeluoikeus tai että he ovat taloudellisesti aktiivisia, ennen kuin he voivat saada opintotukea, mukaan lukien matkakustannuksiin tarkoitettu tuki.

61 Alankomaiden kuningaskunta katsoo, ettei ole merkityksellistä tietää, onko matkakustannuksiin tarkoitettu tuki luokiteltava ehdolliseksi lahjoitukseksi ennemmin kun ehdolliseksi lainaksi, koska tämä tuki on koko ajan joko lainaa tai opintorahaa, ja sellaisena se kuuluu direktiivin 2004/38 24 artiklan 2 kohdassa säädetyn poikkeuksen soveltamisalaan.

62 Alankomaalainen järjestelmä eroaa luonteeltaan tilanteesta, joka vallitsi 4.10.2012 annettuun tuomioon komissio v. Itävalta (C-75/11, EU:C:2012:605) johtaneessa asiassa. Mainitussa asiassa matkustustariffien alennus myönnettiin opiskelijoille, joiden vanhemmat saivat Itävallan valtion perhe-etuuksia. Koska tämä alennus ei liittynyt opintotukeen, sitä ei voitu luokitella opintorahaksi tai opintolainaksi.

63 Alankomaiden kuningaskunta väittää, että jotta tuki voisi kuulua direktiivin 2004/38 24 artiklan 2 kohdassa säädetyn poikkeuksen soveltamisalaan, sen ei välttämättä tarvitse muodostua rahasummasta, joka on täysin vapaasti käytettävissä.

64 Erasmus-ohjelmaan osallistuvien opiskelijoiden osalta Alankomaiden kuningaskunta muistuttaa 14.6.2012 annetun tuomion komissio v. Alankomaat (C-542/09, EU:C:2012:346) 41 ja 42 kohtaan tukeutuen, että tilanteiden toisiinsa rinnastettavuuden on perustuttava objektiivisiin ja helposti tunnistettaviin seikkoihin. Erasmus-ohjelmaan osallistuvien muiden kuin alankomaalaisten opiskelijoiden ja tämän ohjelman ulkopuolella opiskelevien alankomaalaisten opiskelijoiden, jotka saavat matkakustannuksiin tarkoitettua tukea, välinen objektiivinen ero on siinä, että ensin mainitut eivät saa opintotukea Alankomaiden kuningaskunnalta mainittuun ohjelmaan perustuvien sopimusten perusteella.

65 Alankomaiden kuningaskunnan mukaan komission näkemys siitä, että Erasmus-ohjelmassa opiskelevat opiskelijat ovat tosiasiallisesti kirjoilla Alankomaissa ja heidän pitäisi näin ollen katsoa täyttävän kolmannen edellytyksen, joka Alankomaiden lainsäädännössä asetetaan matkakustannuksiin tarkoitetun tuen myöntämiseksi, on vailla merkitystä.

66 Komissio väittää vastauskirjelmässään, että vuoden 2000 WSF:n 3.2 §:n 1 momentista johtuu, että toimeentulokustannukset ja matkakustannuksiin tarkoitettu tuki muodostavat opintorahasta erilliset osatekijät. Näiden kahden osatekijän olennaiset ominaisuudet eroavat toisistaan myös, koska toinen niistä on rahamäärä, jonka opiskelija voi käyttää valintansa mukaan ja toinen on kortti, joka antaa oikeuden julkisen liikenteen tariffien alennukseen.

67 Komissio korostaa, että direktiivin 2004/38 24 artiklan 2 kohdan käsitettä ”opintoraha tai -laina” ei voida tulkita vaihtelevasti kansallisten lainsäädäntöjen mukaan, vaan sillä on oltava unionin oikeudelle oma, itsenäinen ulottuvuutensa.

68 4.10.2012 annetun tuomion komissio v. Itävalta (C-75/11, EU:C:2012:605) 61–64 kohdasta ilmenee, että Alankomaiden kuningaskunta tukeutuu virheellisesti direktiivin 2004/38 24 artiklan 2 kohtaan perustellakseen sitä, että se vaatii unionin, ETA-valtion ja Sveitsin kansalaisuuden omaavilta opiskelijoilta pysyvää oleskelulupaa, tai sitä, että nämä ovat taloudellisesti aktiivisia. Mainitussa tuomiossa unionin tuomioistuin katsoi, että opiskelijan ja vastaanottavan jäsenvaltion välinen todellinen yhteys voidaan varmistaa – kun kyseessä on kyseisen opiskelijan oikeus saada matkakustannusten alentamisesta muodostuvaa tukea –, kun osoitetaan, että kyseinen opiskelija on

yksityisessä tai julkisessa vastaanottavan jäsenvaltion tämän lainsäädännön tai hallinnollisen käytännön perusteella hyväksymässä tai rahoittamassa oppilaitoksessa kirjoilla sitä varten, että hän suorittaa siellä pääasiallisesti opintoja, ammatillinen koulutus mukaan lukien.

69 Komissio väittää, että 4.10.2012 annetun tuomion komissio v. Itävalta (C-75/11, EU:C:2012:605) 61 kohdasta ilmenee, että tietyissä olosuhteissa Erasmus-ohjelmaan osallistuvien opiskelijoiden voidaan katsoa olevan tilanteessa, joka on objektiivisesti rinnastettavissa matkakustannuksiin tarkoitettua tukea saavien alankomaalaisten opiskelijoiden tilanteeseen, eli silloin, kun tähän ohjelmaan osallistuvan opiskelijan ja vastaanottavan jäsenvaltion välillä on olemassa todellinen yhteys. Tällainen yhteys on nyt käsiteltävässä asiassa olemassa kyseessä olevaan tukeen nähden, koska mainittuun ohjelmaan osallistuvien muiden kuin alankomaalaisten opiskelijoiden on tämän tuen saamiseksi katsottava olevan tosiasiallisesti kirjoilla Alankomaissa.

70 Alankomaiden kuningaskunta väittää vastauskirjelmässään, että komissio jättää ottamatta huomioon direktiivin 2004/38 24 artiklan 2 kohdan sanamuodon ja tarkoituksen. Kyseessä olevan henkilön ja vastaanottavan jäsenvaltion välinen todellinen yhteys, joka konkretisoituu tämän henkilön kirjautumisella oppilaitokseen, ei ole täydentävä tai vaihtoehtoinen vaatimus. Koska unionin tuomioistuin on katsonut, että direktiivin 2004/38 24 artiklan 2 kohtaa ei voitu soveltaa 4.10.2012 annettuun tuomioon komissio v. Alankomaat (C-75/11, EU:C:2012:605) johtaneessa asiassa, mainitun tuomion 61–64 kohdalla ei ole mitään merkitystä mainitun säännöksen ulottuvuuden kannalta.

71 Alankomaiden kuningaskunta väittää, että komission päätelmä siitä, että Erasmus-ohjelmaan osallistuvat opiskelijat muodostavat sen vuoksi, että he ovat tosiasiallisesti kirjoilla vastaanottavassa yliopistossa, kaikesta huolimatta opiskelijaryhmän, joka on objektiivisesti rinnastettavissa matkakustannuksiin tarkoitettua tukea saavien alankomaalaisten opiskelijoiden ryhmään, perustuu väärään olettamaan. Merkitystä on sillä, ovatko nämä kaksi ryhmää objektiivisesti toisiinsa rinnastettavassa tilanteessa kyseessä olevaan kansalliseen säännöstöön nähden.

72 Alankomaiden kuningaskunta korostaa, että 4.10.2012 annetun tuomion komissio v. Itävalta (C-75/11, EU:C:2012:605) 61, 62 ja 64 kohta koskevat kyseisessä tuomiossa todetun välillisen syrjinnän oikeuttamista, kun taas kysymys siitä, ovatko Erasmus-ohjelmassa opiskelevat opiskelijat tilanteessa, joka on objektiivisesti rinnastettavissa matkakustannuksiin tarkoitettua tukea saavien alankomaalaisten opiskelijoiden tilanteeseen, koskee itse syrjinnän olemassaoloa. Komissio irrottaa siten todellisen yhteyden vaatimuksen sen asiayhteydestä.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

73 On ensiksi todettava, että SEUT 20 artiklan 1 kohdan mukaan unionin kansalaisen asema on jokaisella, jolla on jonkin jäsenvaltion kansalaisuus.

74 Muista jäsenvaltioista kuin Alankomaiden kuningaskunnasta lähtöisin olevilla opiskelijoilla, jotka opiskelevat viimeksi mainitussa valtiossa, on jäsenvaltion kansalaisina tämä asema.

75 Kuten unionin tuomioistuin on useaan otteeseen todennut, unionin kansalaisen aseman tarkoituksena on olla jäsenvaltioiden kansalaisten perustavanlaatuinen asema, jonka perusteella samassa tilanteessa olevat jäsenvaltioiden kansalaiset voivat saada EUT-sopimuksen asiallisella soveltamisalalla osakseen saman oikeudellisen kohtelun kansalaisuudestaan riippumatta, jollei tätä koskevista nimenomaisesti määrätyistä poikkeuksista muuta johdu (ks. vastaavasti tuomio 20.9.2001, Grzelczyk, C-184/99, EU:C:2001:458, 31 kohta ja tuomio 4.10.2012, komissio v. Itävalta, C-75/11, EU:C:2012:605, 38 kohta).

76 SEUT 18 artiklassa olevaa kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kieltoa sovelletaan kaikissa niissä tilanteissa, jotka kuuluvat unionin oikeuden asialliseen soveltamisalaan, ja tällaisiin tilanteisiin kuuluvat erityisesti tapaukset, jotka koskevat SEUT 21 artiklassa myönnetyn, liikkumista ja oleskelua jäsenvaltioiden alueella koskevan vapauden käyttämistä (ks. vastaavasti tuomio 4.10.2012, komissio v. Itävalta, C-75/11, EU:C:2012:605, 39 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

77 Samasta oikeuskäytännöstä käy ilmi, että kyseinen kielto kattaa myös tilanteet, jotka koskevat ammatilliseen koulutukseen pääsemiselle asetettuja edellytyksiä, ja sekä korkeakouluopetus että yliopisto-opetus ovat ammatillista koulutusta (tuomio 4.10.2012, komissio v. Itävalta, C-75/11, EU:C:2012:605, 40 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

78 Unionin jäsenvaltion kansalaisella, joka opiskelee toisessa jäsenvaltiossa, on SEUT 18 ja SEUT 21 artiklan perustella oikeus liikkua ja oleskella vapaasti vastaanottavan jäsenvaltion alueella joutumatta kansalaisuuteensa perustuvan välittömän tai välillisen syrjinnän kohteeksi (tuomio 4.10.2012, komissio v. Itävalta, C-75/11, EU:C:2012:605, 41 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

79 Siitä kysymyksestä, kuuluuko matkakustannuksiin tarkoitettu tuki perussopimusten soveltamisalaan SEUT 18 artiklan ensimmäisessä kohdassa tarkoitetulla tavalla, on todettava, että unionin tuomioistuin on jo täsmentänyt, että järjestelmä, jossa myönnetään opiskelijoille alennuksia matkalippujen hinnoista, kuuluu EUT-sopimuksen soveltamisalaan, kun opiskelijat voivat sen avulla suoraan tai epäsuorasti kattaa toimeentulokustannuksiaan (tuomio 4.10.2012, komissio v. Itävalta, C-75/11, EU:C:2012:605, 43 kohta).

80 Kuten unionin tuomioistuin on jo todennut, kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kiellolla, joka on yleisesti vahvistettu SEUT 18 artiklassa ja jota on direktiivin 2004/38 soveltamisalaan kuuluvien unionin kansalaisten osalta täsmennetty direktiivin 24 artiklassa, kielletään muun muassa kansalaisuuteen perustuva välitön syrjintä (ks. tuomio 4.10.2012, komissio v. Itävalta, C-75/11, EU:C:2012:605, 49 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

81 Vaikka pitääkin paikkansa, että direktiivin 2004/38 tavoitteena on helpottaa ja tehostaa sen jokaiselle unionin kansalaiselle suoraan myönnetyn henkilökohtaisen vapaata liikkumista ja oleskelua jäsenvaltioiden alueella koskevan perusoikeuden käyttämistä, direktiivin kohteena ovat, kuten sen 1 artiklan a alakohdasta ilmenee, kyseisen oikeuden käyttöedellytykset.

82 Erityisesti on muistettava, että unionin kansalainen voi matkakustannuksiin tarkoitetun tuen kaltaisten avustusten saamisoikeuden kannalta vaatia yhdenvertaista kohtelua vastaanottavan jäsenvaltion kansalaisten kanssa direktiivin 2004/38 24 artiklan 1 kohdan nojalla vain, jos hänen oleskelunsa vastaanottavan jäsenvaltion alueella täyttää kyseisen direktiivin edellytykset (tuomio 15.9.2015, Alimanovic, C-67/14, EU:C:2015:597, 49 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

83 Nyt käsiteltävässä asiassa komissio on vahvistanut vastauksena unionin tuomioistuimen istunnossa esittämään kysymykseen, että sen kanne koski sellaisten opiskelijoiden syrjintää, joilla oli direktiivin 2004/38 7 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitettu oleskeluoikeus. Alankomaiden kuningaskunta on myös väittänyt, että tämän kanteen kohteena olevilla muilla kuin alankomaalaisilla opiskelijoilla on tämän säännöksen mukainen oleskeluoikeus Alankomaissa.

84 Näin ollen on todettava, että direktiivin 2004/38 24 artiklan 1 kohtaa sovelletaan lähtökohtaisesti komission kannekirjelmässä tarkoitettuihin muihin kuin alankomaalaisiin opiskelijoihin.

85 Ennen kuin määritetään, onko direktiivin 2004/38 24 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua välitöntä syrjintää olemassa, nyt käsiteltävässä asiassa on ensin tutkittava Alankomaiden kuningaskunnan väite, jonka mukaan matkakustannuksiin tarkoitettu tuki kuuluu kyseisen direktiivin 24 artiklan 2 kohdassa säädetyn yhdenvertaisen kohtelun periaatetta koskevan poikkeuksen soveltamisalaan.

86 Koska direktiivin 2004/38 24 artiklan 2 kohta on poikkeus SEUT 18 artiklassa määrätystä yhdenvertaisen kohtelun periaatteesta, josta direktiivin 24 artiklan 1 kohta on vain erityinen ilmaus, sitä on tulkittava suppeasti (tuomio 4.10.2012, komissio v. Itävalta, C-75/11, EU:C:2012:605, 54 kohta).

87 Vaikka – kuten tämän tuomion 79 kohdasta käy ilmi – matkakustannuksiin tarkoitettu tuki on tukea kyseisten opiskelijoiden toimeentuloa varten, vain ”opintorahan tai -lainan muodossa” oleva toimeentulotuki opintoja varten kuuluu direktiivin 2004/38 24 artiklan 2 kohdassa säädetyn yhdenvertaisesta kohtelusta tehtävän poikkeuksen alaan (ks. vastaavasti tuomio 4.10.2012, komissio v. Itävalta, C-75/11, EU:C:2012:605, 55 kohta).

88 Tästä on huomattava, että erona asiaan, joka on johtanut 4.10.2012 annettuun tuomioon komissio v. Itävalta (C-75/11, EU:C:2012:605), jossa kyseinen jäsenvaltio varasi periaatteessa matkalippujen hinnoista myönnettävät alennukset vain niille opiskelijoille, joiden vanhemmat saivat perhe-etuuksia kyseisessä jäsenvaltiossa, nyt käsiteltävässä asiassa matkakustannuksiin tarkoitettu tuki alankomaalaisille opiskelijoille, joiden komissio katsoo olevan paremmassa asemassa kyseisen kansallisen lainsäädännön perusteella, riippuu juuri siitä, että nämä opiskelijat opiskelevat Alankomaissa ja heillä on oikeus Alankomaiden lainsäädännön mukaiseen opintotukeen, kuten unionin tuomioistuimelle esitetyistä asiakirjoista ilmenee.

89 Tämän lainsäädännön mukaan opiskelijalle myönnetään matkustuskortti, jolla hän saa käyttää julkista liikennettä ilmaiseksi tai alennetuin hinnoin. Jos opiskelija suorittaa opintonsa kymmenessä vuodessa, hänen ei tarvitse maksaa tätä tukea takaisin. Jos opiskelija ei saa opintojaan tässä määräajassa valmiiksi, mainittu tuki on maksettava takaisin. Siten Alankomaiden lainsäädännössä säädetyn kaltainen matkakustannuksiin tarkoitettu tuki riippuu juuri siitä, opiskelevatko nämä opiskelijat Alankomaissa ja onko heillä oikeus Alankomaiden lainsäädännön mukaiseen opintotukeen.

90 Tästä seuraa, että nyt käsiteltävässä asiassa kyseessä oleva matkakustannuksiin tarkoitettu tuki on katsottava myönnetyn direktiivin 2004/38 24 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun ”opintorahan tai -lainan muodossa”.

91 Kuten julkisasiamies toteaa ratkaisuehdotuksensa 97 kohdassa, kysymys siitä, onko mainittu tuki ehdollinen opintoraha vai ehdollinen laina, on merkityksetön, koska direktiivin 2004/38 24 artiklan 2 kohtaa sovelletaan sekä ”opintorahaan” että ”opintolainaan” ja koska matkakustannuksiin tarkoitettu tuki kuuluu kaikissa tapauksissa jommankumman käsitteen alaan.

92 Samoin merkitystä ei myöskään ole sillä, että periaatteessa matkakustannuksiin tarkoitettu tuki myönnetään matkustuskortin muodossa eli ei rahasuorituksena vaan luontoissuorituksena. Direktiivin 2004/38 24 artiklan 2 kohdan sanamuodosta tai siitä oikeudellisesta asiayhteydestä, johon tämä säännös kuuluu, ei ilmene, että jäsenvaltioilla olisi velvollisuus myöntää toimeentulotuki opiskelua varten vain rahan muodossa. Päinvastoin on niin, kuten julkisasiamies huomauttaa ratkaisuehdotuksensa 93 kohdassa, että tällaisen tuen myöntäminen luontoissuorituksena mahdollistaa sen, että kyseessä oleva jäsenvaltio voi yhtäältä tarpeen vaatiessa pienentää mainitun tuen myöntämiseen liittyviä kustannuksia neuvottelemalla tariffeista palvelun tarjoajan kanssa ja toisaalta varmistaa, että tästä samasta tuesta johtuvaa taloudellista etua on käytetty siihen tarkoitukseen, johon se on osoitettu.

93 Lopuksi on todettava, että toisin kuin komissio väittää, Alankomaiden kuningaskunnalla ei ole minkäänlaista velvollisuutta tässä yhteydessä myöntää matkakustannuksiin tarkoitettua tukea ainoastaan siitä syystä, että opiskelija on yksityisessä tai julkisessa jäsenvaltion sen lainsäädännön tai hallinnollisen käytännön perusteella hyväksymässä tai rahoittamassa oppilaitoksessa kirjoilla sitä varten, että hän opiskelee siellä päätoimisesti. Tällaisella tulkinnalla paitsi sivuutetaan direktiivin 2004/38 24 artiklan 2 kohdan itse sanamuoto, myös tehdään tyhjäksi tässä säännöksessä säädetyn opintoja varten myönnettyjä toimeentulotukia koskevan poikkeuksen keskeinen sisältö, koska siinä

tosiasiassa tällöin velvoitettaisiin jäsenvaltiot noudattamaan yhdenvertaisen kohtelun periaatetta näiden tukien myöntämisessä kaikkiin sellaisiin opiskelijoihin nähden, jotka kuuluvat direktiivin 2004/38 7 artiklan 1 kohdan c alakohdan soveltamisalaan.

94 Näin ollen on todettava, että matkakustannuksiin tarkoitettu tuki kuuluu direktiivin 2004/38 24 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun käsitteen ”toimeentulotukea opintoja varten – – opintorahan tai -lainan muodossa” soveltamisalaan ja että Alankomaiden kuningaskunta voi vedota tätä koskevaan poikkeukseen evätäkseen tämän tuen myöntämisen ennen pysyvän oleskeluoikeuden saamista muilta kuin työntekijöiltä, itsenäisiltä ammatinharjoittajilta taikka henkilöiltä, joilla säilyy tällainen asema tai heidän perheensä jäseniltä.

95 Välitöntä syrjintää koskeva väite on siten hylättävä perusteettomana.

96 Kaiken edellä esitetyn perusteella kanne on hylättävä kokonaisuudessaan.

Oikeudenkäyntikulut

97 Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 138 artiklan 1 kohdan perusteella asianosainen, joka häviää asian, on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska Alankomaiden kuningaskunta on vaatinut komission velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut ja koska komissio on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (ensimmäinen jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) Kanne hylätään.

2) Euroopan komissio velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Allekirjoitukset