ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)

2 juni 2016*

„Niet-nakoming — Artikelen 18, 20 en 21 VWEU — Burgerschap van de Unie — Recht van verkeer en verblijf — Discriminatie op grond van nationaliteit — Aan nationale studenten toegekende reisvoorziening — Richtlijn 2004/38/EG — Artikel 24, lid 2 — Afwijking van het beginsel van gelijke behandeling — Steun voor levensonderhoud voor studies in de vorm van een studiebeurs of -lening — Draagwijdte — Vormvereisten voor het inleidend verzoekschrift — Coherente uiteenzetting van de grieven”

In zaak C-233/14,

betreffende een beroep wegens niet-nakoming krachtens artikel 258 VWEU, ingesteld op 12 mei 2014,

Europese Commissie, vertegenwoordigd door C. Gheorghiu en M. van Beek als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoekster,

tegen

Koninkrijk der Nederlanden, vertegenwoordigd door M. Bulterman en C. Schillemans als gemachtigden,

verweerder,

wijst

HET HOF (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: R. Silva de Lapuerta, kamerpresident, A. Arabadjiev, J.-C. Bonichot, C. G. Fernlund en E. Regan (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: E. Sharpston,

griffier: L. Carrasco Marco, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 25 november 2015,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 26 januari 2016,

het navolgende

* Procestaal: Nederlands.

Arrest

1 De Europese Commissie verzoekt het Hof:

— vast te stellen dat het Koninkrijk der Nederlanden, door de toegang tot openbaarvervoerkaarten met preferentiële openbaarvervoertarieven voor studenten die hun studie in Nederland volgen, te beperken tot Nederlandse studenten die in Nederland aan een particuliere dan wel openbare onderwijsinstelling zijn ingeschreven en studenten uit andere lidstaten die in Nederland tot de economisch actieven behoren of er een duurzaam verblijfsrecht hebben verworven, de verplichtingen niet is nagekomen die op hem rusten krachtens artikel 18 VWEU junctis de artikelen 20 en 21 VWEU, alsmede krachtens artikel 24 van richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van de richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG (PB 2004, L 158, blz. 77, met rectificatie in PB 2004, L 229, blz. 35), en

— het Koninkrijk der Nederlanden te verwijzen in de kosten.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

2 De overwegingen 20 en 21 van richtlijn 2004/38 luiden als volgt:

„(20) In overeenstemming met het verbod op discriminatie op grond van nationaliteit moeten alle burgers van de Unie en hun familieleden die op grond van deze richtlijn in een lidstaat verblijven, in de lidstaat op de gebieden waarop het Verdrag van toepassing is op gelijke wijze worden behandeld als de eigen onderdanen, onverminderd de specifieke bepalingen van het Verdrag en de secundaire wetgeving.

(21) Het gastland dient evenwel bevoegd te blijven om te beslissen over de toekenning aan andere personen dan werknemers, zelfstandigen, of personen die deze status hebben behouden, en hun familieleden, van sociale bijstand tijdens de eerste drie maanden van verblijf, of tijdens een langere periode in het geval van werkzoekenden, of over de toekenning van levensonderhoud voor studies, beroepsopleiding inbegrepen, vóór de verwerving van het permanente verblijfsrecht."

3 Artikel 3, lid 1, van deze richtlijn bepaalt dat deze van toepassing is ten aanzien van iedere burger van de Unie die zich begeeft naar of verblijft in een andere lidstaat dan die waarvan hij de nationaliteit bezit.

4 Artikel 7 van die richtlijn, met het opschrift „Verblijfsrecht voor meer dan drie maanden", bepaalt in lid 1:

„Iedere burger van de Unie heeft het recht gedurende meer dan drie maanden op het grondgebied van een andere lidstaat te verblijven:

[...]

c)

— indien hij is ingeschreven aan een particuliere dan wel openbare instelling die door het gastland overeenkomstig de wetgeving of administratieve praktijk is erkend of wordt gefinancierd, om er als hoofdbezigheid een studie, daaronder begrepen een beroepsopleiding, te volgen; en

— indien hij beschikt over een verzekering die de ziektekosten in het gastland volledig dekt, en hij de bevoegde nationale autoriteit, – door middel van een verklaring of van een gelijkwaardig middel van zijn keuze –, de zekerheid verschaft dat hij over voldoende middelen beschikt om te voorkomen dat hij of zijn familieleden tijdens zijn verblijf ten laste komen van het socialebijstandsstelsel van het gastland; [...]"

5 Artikel 24 van richtlijn 2004/38, „Gelijke behandeling", luidt:

„1. Onverminderd specifieke, in het Verdrag en het afgeleide recht uitdrukkelijk opgenomen bepalingen, geniet iedere burger van de Unie die op basis van deze richtlijn op het grondgebied van een gastland verblijft, binnen het toepassingsgebied van het Verdrag dezelfde behandeling als de onderdanen van dat gastland. Dit recht geldt ook voor familieleden die niet de nationaliteit van een lidstaat bezitten en die verblijfsrecht of duurzaam verblijfsrecht genieten.

2. In afwijking van lid 1 is het gastland niet verplicht een recht op sociale bijstand toe te kennen, gedurende de eerste drie maanden van verblijf of, in voorkomend geval de in artikel 14, lid 4, onder b), bedoelde langere periode, noch is het verplicht om vóór de verwerving van het duurzame verblijfsrecht steun voor levensonderhoud toe te kennen voor studies, inclusief beroepsopleiding, in de vorm van een studiebeurs of -lening, aan andere personen dan werknemers of zelfstandigen, of personen die deze status hebben behouden, en hun familieleden."

Nederlands recht

Wet studiefinanciering 2000

6 Artikel 2.1 van de Wet studiefinanciering 2000 (hierna: „WSF 2000"), waarin de voorwaarden voor de toekenning van studiefinanciering zijn vastgelegd, daaronder begrepen voor de basisbeurs en een reisvoorziening (hierna: „reisvoorziening"), bepaalt:

„Deze wet regelt de studiefinanciering en is van toepassing op studerenden die voldoen aan de voorwaarden inzake:

a. nationaliteit als bedoeld in artikel 2.2,

b. leeftijd als bedoeld in artikel 2.3, en

c. onderwijssoort als bedoeld in de paragrafen 2.2 tot en met 2.4."

7 In artikel 2.2 WSF 2000 is bepaald:

„1. Voor studiefinanciering kan een studerende in aanmerking komen die:

a) de Nederlandse nationaliteit bezit;

b) niet de Nederlandse nationaliteit bezit maar wel ingevolge een verdrag of een besluit van een volkenrechtelijke organisatie op het terrein van de studiefinanciering met een Nederlander wordt gelijkgesteld, of

c) niet de Nederlandse nationaliteit bezit maar wel in Nederland woont en behoort tot een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen groep van personen die voor het terrein van de studiefinanciering met Nederlanders worden gelijkgesteld.

2. Onverminderd het eerste lid, onderdeel b, kunnen bij algemene maatregel van bestuur groepen van personen worden aangewezen voor wie de gelijkstelling, bedoeld in het eerste lid, onderdeel b, slechts een tegemoetkoming in de kosten van de toegang tot het onderwijs betreft. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld met betrekking tot de hoogte en de vorm van deze tegemoetkoming."

8 Artikel 3.1 WSF 2000 luidt als volgt:

„1. Studiefinanciering bestaat uit basisbeurs, uit basislening en uit aanvullende beurs of aanvullende lening en voor studenten ook uit collegegeldkrediet.

2. Studiefinanciering kan geheel of gedeeltelijk worden toegekend in de vorm van:

a. gift,

b. prestatiebeurs, of

c. lening."

9 Artikel 3.2, lid 1, WSF 2000 bepaalt dat per maand de beurs bestaat uit een normbedrag voor de kosten van levensonderhoud, een tegemoetkoming in de kosten van het lesgeld, en de reisvoorziening.

10 Artikel 3.29 WSF 2000 preciseert onder welke voorwaarden vergoeding kan worden verkregen voor het niet volledig gebruikmaken van de reisvoorziening.

11 Artikel 3.6, lid 2, WSF 2000 luidt:

„Van de basisbeurs maakt een reisvoorziening deel uit, tenzij anders is bepaald."

12 Artikel 3.7 WSF 2000, waarin is bepaald in welke vorm de reisvoorziening wordt toegekend, is als volgt geformuleerd:

„1. Voor studerenden aan een opleiding binnen Nederland bestaat de reisvoorziening uit een reisrecht gedurende een bepaald deel van de week waarvoor de studerende geen bedrag of een lager bedrag verschuldigd is aan de vervoersbedrijven.

2. Voor studerenden die aanspraak hebben op studiefinanciering voor het volgen van een opleiding buiten Nederland, bestaat de reisvoorziening uit het bedrag, bedoeld in artikel 4.8, tweede lid, respectievelijk artikel 5.3, tweede lid. In afwijking van de eerste volzin kan een studerende als bedoeld in de eerste volzin op aanvraag als reisvoorziening een reisrecht ontvangen."

Besluit studiefinanciering 2000

13 Artikel 3a, leden 1 en 2, van het Besluit studiefinanciering 2000 luidt als volgt:

„1. Voor personen met de nationaliteit van een staat die partij is bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte [van 2 mei 1992 (PB 1994, L 1, blz. 3)], dan wel van Zwitserland, en hun familieleden, anders dan

a. werknemers,

b. zelfstandigen, of

c. personen die de status van werknemer of zelfstandige hebben behouden, en

d. familieleden van de personen bedoeld in onderdeel a tot en met c,

die niet het duurzaam verblijfsrecht, bedoeld in artikel 16 van richtlijn [2004/38], hebben verworven, betreft de gelijkstelling, op grond van artikel 2.2, tweede lid, van de [WSF 2000], een tegemoetkoming in de kosten van de toegang tot het onderwijs.

2. De tegemoetkoming op grond van het eerste lid wordt verstrekt in de vorm van een gift en bestaat uit het bedrag van de basisbeurs, bedoeld in artikel 3.6, eerste lid, [WSF 2000], voor een thuiswonende deelnemer. De reisvoorziening en de toeslag, bedoeld in artikel 3.6, tweede en derde lid, [WSF 2000], maken daarvan geen deel uit."

Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek

14 Artikel 7.37 van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek geeft uitvoering aan artikel 2.1, onderdeel c, WSF 2000, waarin is bepaald dat de student moet zijn ingeschreven aan een erkende onderwijsinstelling. Artikel 7.37, lid 2, van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek luidt:

„Tot de inschrijving wordt niet overgegaan dan nadat het bewijs is overgelegd dat het verschuldigde collegegeld is of wordt voldaan, het verschuldigde examengeld is voldaan dan wel, in geval van inschrijving aan de Open Universiteit, het verschuldigde collegegeld OU is of wordt voldaan."

Precontentieuze procedure

15 In november 2008 is bij de Commissie een klacht ingediend over de ongelijke behandeling van Nederlandse studenten en studenten uit andere lidstaten van de Europese Unie met betrekking tot de toegang tot gesubsidieerd openbaar vervoer in Nederland. Volgens die klacht kunnen Nederlandse studenten aanspraak maken op de reisvoorziening, waarmee zij gratis of tegen een gereduceerd tarief het openbaar vervoer kunnen gebruiken, terwijl studenten die hun studie volgen in het kader van het Erasmusprogramma, het volle tarief moeten betalen, hetgeen schending van artikel 12 EG vormt.

16 Daar de Commissie dit standpunt deelde, heeft zij het Koninkrijk der Nederlanden op 23 maart 2009 een aanmaningsbrief gezonden, met de uitnodiging om haar binnen een termijn van twee maanden zijn opmerkingen toe te zenden. In deze brief betoogt de Commissie dat de reisvoorziening niet als een studiebeurs of een -lening moet worden aangemerkt, maar als steun voor levensonderhoud, zodat deze reisvoorziening niet onder de afwijking in artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38 valt. Bovendien heeft de Commissie zich er niet toe beperkt het Koninkrijk der Nederlanden de ongelijke behandeling te verwijten jegens studenten die een studie volgen in het kader van het Erasmusprogramma, maar omvat haar verwijt alle studenten uit andere lidstaten die binnen de werkingssfeer van richtlijn 2004/38 vallen en die hun studie geheel of gedeeltelijk in Nederland volgen.

17 Bij brief van 15 mei 2009 heeft het Koninkrijk der Nederlanden op deze grieven in die zin geantwoord dat er geen sprake kan zijn van discriminatie omdat de reisvoorziening wordt verleend in de vorm van een voorwaardelijke lening en derhalve onder de in artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38 bedoelde afwijking valt.

18 Op 29 januari 2010 heeft de Commissie het Koninkrijk der Nederlanden een met redenen omkleed advies gezonden, waarop deze lidstaat op 28 mei daaraanvolgend heeft geantwoord met een verdere uitwerking van de in zijn antwoord op de aanmaningsbrief aangevoerde argumenten.

19 Op 27 januari 2012 heeft de Commissie het Koninkrijk der Nederlanden een aanvullend met redenen omkleed advies gezonden. Op 27 maart 2012 heeft de Commissie het antwoord van deze lidstaat ontvangen, waarin deze bij zijn standpunt bleef dat de reisvoorziening geen discriminatie in het leven roept.

20 Daar zij nog steeds geen genoegen kon nemen met het door deze lidstaat gegeven antwoord, heeft de Commissie op 12 mei 2014 het onderhavige beroep ingesteld.

Beroep

Omvang van het beroep

21 Vooraf dient de omvang van het onderhavige beroep nader te worden bepaald.

22 Dienaangaande moet in herinnering worden gebracht dat een beroep krachtens artikel 258 VWEU uitsluitend moet worden onderzocht tegen de achtergrond van de conclusies die in het inleidend verzoekschrift zijn voorgedragen (arrest van 22 oktober 2014, Commissie/Nederland, C-252/13, EU:C:2014:2312, punt 28 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

23 In casu dient er akte van te worden genomen dat de Commissie het onderhavige beroep gedeeltelijk heeft ingetrokken. In repliek verklaart de Commissie af te zien van haar standpunt dat in het buitenland wonende Nederlandse studenten die zich voor een voltijdse studie inschrijven aan een erkende onderwijsinstelling in Nederland, worden gediscrimineerd. Ter terechtzitting heeft de Commissie in antwoord op een vraag van het Hof gepreciseerd dat zij haar beroep tevens introk voor zover het betrekking heeft op in het buitenland wonende Nederlandse studenten die in Nederland een studie volgen in het kader van het Erasmusprogramma.

24 Bijgevolg moet het onderhavige beroep worden geacht betrekking te hebben op vermeende discriminatie door het Koninkrijk der Nederlanden ten aanzien van niet-Nederlandse studenten die in Nederland een studie volgen, daaronder begrepen studenten die deelnemen aan het Erasmusprogramma en studenten die een studie volgen buiten dat programma.

Ontvankelijkheid

Argumenten van partijen

25 Het Koninkrijk der Nederlanden betoogt dat de door de Commissie aangevoerde grief inzake indirecte discriminatie niet voldoet aan de uit de rechtspraak van het Hof voortvloeiende voorwaarden volgens welke, ten eerste, de Commissie de grieven in de precontentieuze fase en in het verzoekschrift coherent en nauwkeurig moet uiteenzetten en, ten tweede, de in het verzoekschrift uiteengezette grieven niet mogen afwijken van de in de precontentieuze fase aangevoerde grieven.

26 In het bijzonder merkt het Koninkrijk der Nederlanden op dat de Commissie in punt 44 van haar verzoekschrift stelt dat er sprake is van indirecte discriminatie jegens studenten van Nederlandse oorsprong die zich voor een volledige studiecyclus in het buitenland hebben ingeschreven en ervoor

kiezen het Erasmusprogramma aan een erkende onderwijsinstelling in Nederland te volgen. In de punten 75, 81 en 82 van het verzoekschrift spreekt de Commissie echter van indirecte discriminatie ten opzichte van niet-Nederlandse studenten die deelnemen aan dat programma.

27 Het Koninkrijk der Nederlanden stelt niet te begrijpen welke groep studenten indirect zou worden gediscrimineerd, ten opzichte van wie, en waarin deze indirecte discriminatie dan zou bestaan.

28 Volgens hem geven de in het kader van de precontentieuze fase uitgewisselde stukken evenmin inzicht hierover.

29 In het bijzonder verwijt de Commissie het Koninkrijk der Nederlanden in de punten 31 en 32 van het met redenen omkleed advies van 28 januari 2010, zonder in te gaan op de toepasselijkheid van artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38, dat het van studenten uit andere lidstaten vereist dat zij tot de economisch actieven behoren of in Nederland het duurzaam verblijfsrecht hebben verworven, waarmee zij een nieuwe klacht lijkt te formuleren, gebaseerd op indirecte discriminatie.

30 Bovendien is volgens het Koninkrijk der Nederlanden het verband niet helder tussen, enerzijds, het standpunt van de Commissie in de punten 31 en 32 van het met redenen omkleed advies en, anderzijds, haar stellingen in de punten 44 en 75 tot en met 83 van het inleidend verzoekschrift. De stellingen in dat verzoekschrift zien in het bijzonder op studenten die hun opleiding volgen in het kader van het Erasmusprogramma, terwijl het door de Commissie in de precontentieuze fase ingenomen standpunt over de vermeende discriminatie algemener lijkt.

31 De Commissie betoogt dat de grief betreffende indirecte discriminatie ontvankelijk is. Uit de punten 32 en 33 van het met redenen omkleed advies alsmede uit de punten 52, 54 en 56 van het aanvullende met redenen omkleed advies komt volgens haar op ondubbelzinnige wijze naar voren dat zij gedurende de precontentieuze fase niet uitsloot dat de Nederlandse regelgeving niet enkel directe, maar mogelijk ook indirecte discriminatie impliceerde. De uiteenzettingen in het verzoekschrift betreffende indirecte discriminatie zijn dus enkel een nadere uitwerking van hetgeen zij reeds in de precontentieuze fase had aangevoerd.

Beoordeling door het Hof

– Grief betreffende indirecte discriminatie

32 Uit artikel 120, onder c), van het Reglement voor de procesvoering van het Hof en diens op deze bepaling betrekking hebbende rechtspraak volgt dat elk inleidend verzoekschrift inzake rechtstreekse beroepen het voorwerp van het geschil dient te vermelden en een summiere uiteenzetting van de tot staving van het beroep aangevoerde middelen moet bevatten. Deze aanduidingen moeten zo duidelijk en nauwkeurig zijn dat de verweerder zijn verweer kan voorbereiden en het Hof zijn toezicht kan uitoefenen. Bijgevolg moeten de wezenlijke elementen, feitelijk en rechtens, waarop een dergelijk beroep is gebaseerd, coherent en begrijpelijk blijken uit de tekst van het verzoekschrift zelf (zie in die zin arrest van 22 oktober 2014, Commissie/Nederland, C-252/13, EU:C:2014:2312, punt 33 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

33 Het Hof heeft tevens geoordeeld dat in het kader van een beroep krachtens artikel 258 VWEU dit beroep de grieven coherent en nauwkeurig moet uiteenzetten opdat de lidstaat en het Hof de omvang van de verweten schending van het Unierecht precies kunnen begrijpen, hetgeen noodzakelijk is opdat die lidstaat nuttig verweer kan voeren en het Hof het bestaan van de vermeende niet-nakoming kan beoordelen (arrest van 22 oktober 2014, Commissie/Nederland, C-252/13, EU:C:2014:2312, punt 34 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

34 Deze grieven moeten op ondubbelzinnige wijze zijn geformuleerd, teneinde te vermijden dat het Hof ultra petita recht doet of nalaat op een van die grieven recht te doen (zie in die zin arrest van 30 september 2010, Commissie/België, C-132/09, EU:C:2010:562, punt 37 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

35 In het bijzonder moet het beroep van de Commissie een coherente, gedetailleerde uiteenzetting bevatten van de redenen die haar tot de overtuiging hebben gebracht dat de betrokken lidstaat een van de krachtens de Verdragen op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen (arrest van 6 september 2012, Commissie/België, C-150/11, EU:C:2012:539, punt 27 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Een tegenstrijdigheid in de uiteenzetting van het door de Commissie opgeworpen middel ter ondersteuning van haar niet-nakomingsberoep voldoet dus niet aan de gestelde vereisten (zie in die zin arresten van 1 februari 2007, Commissie/Verenigd Koninkrijk, C-199/04, EU:C:2007:72, punt 25, en 28 juni 2007, Commissie/Spanje, C-235/04, EU:C:2007:386, punt 47).

36 In casu betoogt het Koninkrijk der Nederlanden dat het verzoekschrift niet aan deze voorwaarden voldoet aangezien de Commissie daarin naar het bestaan van eventuele indirecte discriminatie verwijst op een wijze die voor verwarring zorgt.

37 Vastgesteld dient te worden dat de uiteenzetting van de grief inzake indirecte discriminatie klaarblijkelijk niet voldoet aan de vereisten van de in de punten 32 tot en met 35 van dit arrest in herinnering gebrachte rechtspraak.

38 In het bijzonder blijkt uit het verzoekschrift niet duidelijk welke categorie studenten benadeeld zou zijn, en evenmin ten opzichte van welke andere categorie dat het geval zou zijn. In een deel van haar verzoekschrift betoogt de Commissie immers dat indirecte discriminatie uit de betrokken nationale regeling voortvloeit enkel voor studenten met de Nederlandse nationaliteit die in Nederland een studie volgen in het kader van het Erasmusprogramma, maar in een ander deel lijkt de Commissie op het – enigszins dubbelzinnig geformuleerde – standpunt te staan dat studenten uit andere lidstaten die in Nederland aan dat programma deelnemen, indirect worden gediscrimineerd, aangezien zij worden benadeeld ten opzichte van studenten met de Nederlandse nationaliteit die hun studie in een andere lidstaat volgen en in Nederland aan dat programma deelnemen.

39 Bovendien noemt de Commissie, zoals de advocaat-generaal in punt 70 van haar conclusie opmerkt, geenszins het criterium, anders dan dat van de nationaliteit, waarvan de toepassing in de gestelde indirecte discriminatie zou resulteren. Deze instelling verwijst weliswaar naar de voorwaarde dat de student, om voor Nederlandse studiefinanciering, met inbegrip van de reisvoorziening, in aanmerking te komen, ingeschreven moet zijn aan een erkende onderwijsinstelling en het collegegeld moet hebben voldaan, doch in haar verzoekschrift baseert de Commissie zich op die voorwaarde van inschrijving om aan te tonen, ten eerste, dat studenten uit andere lidstaten die in Nederland deelnemen aan het Erasmusprogramma, zich in een objectief vergelijkbare situatie bevinden als Nederlandse studenten die een studie in deze lidstaat volgen en, ten tweede, dat de gestelde discriminatie niet onder de in artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38 bedoelde afwijking valt. De Commissie noemt die voorwaarde van inschrijving daarentegen nergens in het eerste deel van haar verzoekschrift, dat ertoe strekt aan te tonen dat er sprake is van een verschil in behandeling dat discriminatie vormt ingevolge artikel 18 VWEU junctis de artikelen 20 en 21 VWEU.

40 Ten slotte dient te worden opgemerkt, zoals het Koninkrijk der Nederlanden op goede gronden betoogt, dat de grondslag van de door de Commissie aangevoerde grief, van meet af aan gebrekkig is. Deze instelling baseert haar beroep immers op schending van de artikelen 18, 20 en 21 VWEU wegens directe discriminatie, „aangezien de burgers van [de Unie] die geen Nederlander zijn, minder gunstig dan deze laatsten worden behandeld”. Pas in het kader van haar beoordeling van de vraag of de reisvoorziening onder de in artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38 bedoelde afwijking valt, formuleert de Commissie argumenten over eventuele indirecte discriminatie, en verwart zij aldus het bestaan van een eventuele rechtvaardiging met de formulering van een geheel andere grief.

41 Daarbij komt dat de Commissie in repliek enkel vaststelt dat zij in de precontentieuze fase „niet uitsloot" dat de Nederlandse regelgeving indirecte discriminatie impliceerde, zonder evenwel nader te bepalen waarin deze discriminatie bestaat.

42 In die omstandigheden dient de grief betreffende indirecte discriminatie niet-ontvankelijk te worden verklaard.

– Grief betreffende directe discriminatie

43 Vooraf moet worden opgemerkt dat ofschoon het Koninkrijk der Nederlanden geen middel van niet-ontvankelijkheid heeft opgeworpen tegen deze grief, het Hof ambtshalve kan onderzoeken of de in artikel 258 VWEU gestelde voorwaarden voor de instelling van een beroep wegens niet-nakoming zijn vervuld voor die grief (zie naar analogie arrest van 19 december 2012, Commissie/Italië, C-68/11, EU:C:2012:815, punt 49 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

44 In casu heeft de Commissie ter terechtzitting in antwoord op een vraag van het Hof te kennen gegeven dat haar beroep niet alleen zag op studenten in een beroepsopleiding, maar tevens op studenten die zij aanduidt als studenten in het hoger en het wetenschappelijk onderwijs. Evenwel was deze instelling niet in staat een specifieke bepaling van het nationale recht te noemen waaruit de gestelde discriminatie volgt ten aanzien van andere studenten dan die welke volgens dat recht onder de beroepsopleiding vallen.

45 Hoewel voorts, zoals de advocaat-generaal in punt 79 van haar conclusie opmerkt, de betrokken nationale regeling niet enkel verwijst naar Unieburgers maar tevens ziet op personen met ofwel de nationaliteit van een staat die partij is bij de Europese Economische Ruimte (EER) ofwel de Zwitserse nationaliteit, volgt uit het inleidend verzoekschrift niet duidelijk dat de Commissie met haar grief betreffende directe discriminatie al deze personen bedoelde te omvatten. Bovendien volgt uit bepaalde specifieke punten van dat verzoekschrift dat de Commissie het Koninkrijk der Nederlanden enkel verwijt dat het discrimineert op grond van nationaliteit uitsluitend ten aanzien van studenten die Unieburger zijn.

46 In die omstandigheden moet worden vastgesteld dat het onderhavige beroep slechts ontvankelijk is voor zover het erop gericht is aan te tonen dat de in casu aan de orde zijnde Nederlandse regeling directe discriminatie creëert jegens andere Unieburgers dan die welke de Nederlandse nationaliteit bezitten, die een studie volgen in het kader van een in deze lidstaat geboden beroepsopleiding, omdat deze regeling die burgers minder gunstig behandelt dan Nederlanders die een dergelijke studie volgen.

Ten gronde

Argumenten van partijen

47 In haar verzoekschrift betoogt de Commissie dat de Nederlandse regeling tot directe discriminatie op grond van nationaliteit leidt.

48 Om te beginnen is er volgens de Commissie sprake van directe discriminatie volgens artikel 18 VWEU junctis de artikelen 20 en 21 VWEU, omdat de betrokken nationale voorschriften niet-Nederlandse studenten louter op basis van het criterium van hun nationaliteit uitsluiten van het recht op de reisvoorziening, en Unieburgers die niet de Nederlandse nationaliteit hebben aldus minder gunstig behandelen. Aan deze slotsom wordt geenszins afgedaan door het feit dat aan twee andere objectieve voorwaarden moet zijn voldaan, te weten, ten eerste, dat de betrokkene jonger dan 30 jaar moet zijn en, ten tweede, dat hij voltijds moet zijn ingeschreven bij een erkende onderwijsinstelling.

49 Vervolgens betoogt de Commissie dat de verweten directe discriminatie niet onder de in artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38 bedoelde afwijking valt. In dit verband is volgens haar het arrest van 4 oktober 2012, Commissie/Oostenrijk (C-75/11, EU:C:2012:605), en in het bijzonder de punten 43, 49 tot en met 56, 59 tot en met 62 alsmede 64 en 65 ervan, van overeenkomstige toepassing op de onderhavige zaak.

50 Volgens de Commissie is het feit dat ingevolge de Nederlandse regeling studenten die deelnemen aan het Erasmusprogramma, niet officieel worden geacht te zijn ingeschreven aan de Nederlandse onderwijsinstelling die hen ontvangt, niet relevant. In het kader van dit programma mag elke student verwachten dat de gastuniversiteit hem op dezelfde wijze behandelt als haar eigen studenten, en dat is overigens ook hetgeen in de praktijk gebeurt. Een dergelijke student is dus de facto ingeschreven aan de gastonderwijsinstelling in Nederland en vervult aldus de derde voorwaarde die de Nederlandse regeling stelt voor toekenning van de reisvoorziening.

51 Het is haars inziens meer dan waarschijnlijk dat een Nederlands staatsburger die buiten Nederland studeert en wenst deel te nemen aan het Erasmusprogramma, zal kiezen voor een andere lidstaat dan het Koninkrijk der Nederlanden om in het kader van dat programma een studie te volgen. In de zeldzame gevallen waarin een dergelijke student ervoor zou kiezen om in het kader van dat programma in Nederland een studie te volgen, is het normaal dat deze lidstaat hem geen reisvoorziening toekent, omdat hij reeds over een overeenkomstige financiële vergoeding beschikt.

52 Ten slotte betoogt de Commissie, uit hoofde van een grief met als opschrift „Andere dan buitenlandse Erasmusstudenten – reguliere buitenlandse studenten inclusief in het buitenland wonende Nederlandse studenten", dat de reisvoorziening steun voor levensonderhoud in de zin van artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38 is in een andere vorm dan die van een studiebeurs of -lening.

53 Het feit dat, anders dan in de situatie die heeft geleid tot het arrest van 4 oktober 2012, Commissie/Oostenrijk (C-75/11, EU:C:2012:605), de student gehouden is het uit de reisvoorziening voortvloeiende economische voordeel terug te betalen indien hij niet binnen tien jaar zijn diploma behaalt, betekent volgens de Commissie niet dat dit voordeel onder het in artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38 bedoelde begrip „studiebeurs of -lening" valt. Daar voor deze reisvoorziening de voorwaarde geldt dat het diploma binnen tien jaar moet worden behaald, vormt zij eerder een voorwaardelijke gift dan een lening.

54 In zijn verweerschrift betwist het Koninkrijk der Nederlanden de verweten niet-nakoming.

55 Wat om te beginnen de Nederlandse regeling inzake de reisvoorziening betreft, beklemtoont het Koninkrijk der Nederlanden het feit dat deze voorziening deel uitmaakt van de Nederlandse studiefinanciering, zoals blijkt uit de WSF 2000 en uit de totstandkomingsgeschiedenis van de reisvoorziening.

56 In het bijzonder bepaalt artikel 3.6, lid 2, WSF 2000 dat de reisvoorziening deel uitmaakt van de basisbeurs, die op grond van artikel 3.1, lid 1, van die wet onderdeel van de studiefinanciering is. Voorheen bestond de basisbeurs geheel uit een geldelijk bedrag ter dekking van de kosten voor levensonderhoud. Een deel van het bedrag aan basisbeurs is per 1 januari 1991 omgezet in een reisvoorziening. De OV-studentenkaarten (het reisrecht), waaruit de reisvoorziening bestaat, worden op contractbasis door het Koninkrijk der Nederlanden afgenomen van de vervoersbedrijven, waardoor zij goedkoop kunnen worden ingekocht en betaalbaar reizen mogelijk wordt gemaakt voor alle studenten die recht hebben op studiefinanciering.

57 Het Koninkrijk der Nederlanden merkt op dat de basisbeurs en de reisvoorziening worden verstrekt in de vorm van een voorwaardelijke lening. Wanneer de student zijn studie binnen tien jaar met succes afrondt, wordt de lening omgezet in een gift. Indien de student zijn studie niet binnen deze termijn met succes afrondt, moet de lening met rente worden terugbetaald.

58 Aangezien de reisvoorziening onderdeel uitmaakt van de basisbeurs en daarmee van de studiefinanciering, zijn de voorwaarden om aanspraak te maken op de reisvoorziening dezelfde als de voorwaarden die gelden voor het verkrijgen van studiefinanciering. Om aanspraak te maken op Nederlandse studiefinanciering moet op grond van artikel 2.1 WSF 2000 met name zijn voldaan aan de voorwaarden inzake nationaliteit, leeftijd en onderwijssoort.

59 Wat vervolgens artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38 betreft, bedoelt het Koninkrijk der Nederlanden zich op de in deze bepaling voorziene afwijking te beroepen ten aanzien van alle niet-Nederlandse studenten met de nationaliteit van een lidstaat van de Unie of van de EER of met de Zwitserse nationaliteit. Voor wat betreft niet-Nederlandse studenten die een studie volgen in het kader van het Erasmusprogramma, geldt dit echter als subsidiair verweer. Primair betoogt deze lidstaat dat laatstbedoelde studenten zich niet in een situatie bevinden die objectief vergelijkbaar is met die van Nederlandse studenten.

60 Het Koninkrijk der Nederlanden merkt op dat met de in artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38 bedoelde afwijking invulling wordt gegeven aan het gerechtvaardigde belang van de betrokken lidstaat om door de staatskas gefinancierde sociale voordelen te beperken tot wie een minimale verbondenheid met deze staat kan aantonen. Het verschil in behandeling dat de Nederlandse regeling hanteert, door van studenten uit de Unie en de EER of Zwitserland voor het verkrijgen van studiefinanciering, inclusief de reisvoorziening, te verlangen dat zij een duurzaam verblijfsrecht hebben of behoren tot de kring van economisch actieven, is geheel conform deze uitzonderingsmogelijkheid.

61 Het Koninkrijk der Nederlanden meent dat het niet relevant is of de reisvoorziening eerder moet worden aangemerkt als voorwaardelijke gift dan als voorwaardelijke lening, omdat bij deze voorziening steeds sprake is van ofwel een beurs ofwel een lening, zodat zij uit dien hoofde onder de in artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38 bedoelde afwijking valt.

62 Het Nederlandse stelsel is zijns inziens wezenlijk anders dan de situatie die aan de orde was in de zaak die heeft geleid tot het arrest van 4 oktober 2012, Commissie/Oostenrijk (C-75/11, EU:C:2012:605). In het bijzonder werd in die zaak de korting op de vervoerstarieven toegekend aan studenten wier ouders kinderbijslag van de Oostenrijkse Staat ontvingen. Daar deze korting geen verband hield met de studiefinanciering, kon zij niet worden aangemerkt als studiebeurs of -lening.

63 Volgens het Koninkrijk der Nederlanden hoeft een voorziening niet noodzakelijkerwijs een geheel vrij besteedbaar bedrag te zijn om onder de afwijking in artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38 te vallen.

64 Wat ten slotte studenten die aan het Erasmusprogramma deelnemen betreft, brengt het Koninkrijk der Nederlanden onder verwijzing naar de punten 41 en 42 van het arrest van 14 juni 2012, Commissie/Nederland (C-542/09, EU:C:2012:346), in herinnering dat de vergelijkbaarheid van de situaties moet zijn gebaseerd op objectieve, eenvoudig aan te wijzen criteria. Het objectieve verschil tussen niet-Nederlandse studenten die deelnemen aan het Erasmusprogramma en Nederlandse studenten die een studie volgen buiten dat programma en de reisvoorziening ontvangen, bestaat erin dat eerstgenoemden, vanwege de afspraken die zijn voorzien in dat programma, geen studiefinanciering van het Koninkrijk der Nederlanden krijgen.

65 Volgens het Koninkrijk der Nederlanden is het standpunt van de Commissie, dat studenten die hun studie volgen in het kader van het Erasmusprogramma de facto in Nederland zijn ingeschreven en derhalve moeten worden geacht te voldoen aan de derde door de Nederlandse wetgeving gestelde voorwaarde voor toekenning van de reisvoorziening, misplaatst.

66 In repliek betoogt de Commissie dat uit de systematiek van artikel 3.2, lid 1, WSF 2000 volgt dat kosten voor levensonderhoud en de reisvoorziening aparte en onderscheidenlijke elementen van de beurs vormen. Ook de intrinsieke eigenschappen van beide elementen zijn verschillend: enerzijds een bedrag dat de student naar eigen inzicht kan besteden, anderzijds een kaart die recht geeft op korting op het openbaar vervoer.

67 De Commissie beklemtoont dat het begrip „studiebeurs of -lening" in artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38 niet naargelang van het nationale recht verschillend mag worden uitgelegd, maar een autonome, voor het Unierecht specifieke betekenis moet hebben.

68 Uit de punten 61 tot en met 64 van het arrest van 4 oktober 2012, Commissie/Oostenrijk (C-75/11, EU:C:2012:605), vloeit volgens haar voort dat het Koninkrijk der Nederlanden zich ten onrechte op artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38 baseert ter rechtvaardiging van het feit dat het van studenten uit de Unie, de EER of Zwitserland verlangt dat zij een duurzaam verblijfsrecht hebben of economisch actief zijn. In dat arrest heeft het Hof geoordeeld dat het bestaan van een werkelijke band tussen de student en het gastland met betrekking tot het recht van deze student op een voorziening die bestaat in een korting op de vervoerstarieven, kan worden geverifieerd wanneer vaststaat dat deze student is ingeschreven aan een particuliere dan wel openbare instelling die door het gastland overeenkomstig de wetgeving of administratieve praktijk is erkend of wordt gefinancierd, om er als hoofdbezigheid een studie, daaronder begrepen een beroepsopleiding, te volgen.

69 De Commissie betoogt dat uit punt 61 van het arrest van 4 oktober 2012, Commissie/Oostenrijk (C-75/11, EU:C:2012:605), volgt dat er omstandigheden zijn waarin studenten die deelnemen aan het Erasmusprogramma kunnen worden geacht zich in een situatie te bevinden die objectief vergelijkbaar is met die van Nederlandse studenten die de reisvoorziening ontvangen, te weten wanneer er een werkelijke band tussen de student die aan dat programma deelneemt en de gastlidstaat bestaat. Van een dergelijke band is in casu sprake ten aanzien van die voorziening, aangezien niet-Nederlandse studenten die aan dat programma deelnemen als de facto in Nederland ingeschreven moeten worden beschouwd voor de toekenning van de reisvoorziening.

70 In dupliek betoogt het Koninkrijk der Nederlanden dat de Commissie de tekst en betekenis van artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38 miskent. Het bestaan van een werkelijke band tussen de betrokkene en de gastlidstaat, waaraan concreet gestalte wordt gegeven door de inschrijving van de betrokkene aan een onderwijsinstelling, vormt in dat kader geen aanvullend of alternatief vereiste. Daar het Hof heeft geoordeeld dat artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38 niet van toepassing was in de zaak die heeft geleid tot het arrest van 4 oktober 2012, Commissie/Oostenrijk (C-75/11, EU:C:2012:605), zeggen de punten 61 tot en met 64 van dat arrest niets over de strekking van deze bepaling.

71 Volgens het Koninkrijk der Nederlanden berust de slotsom van de Commissie dat studenten die hun studie volgen in het kader van het Erasmusprogramma, door hun de-facto-inschrijving aan de gastuniversiteit toch een categorie vormen die objectief vergelijkbaar is met die van Nederlandse studenten die de reisvoorziening ontvangen, op een onjuiste premisse. Bepalend is de vraag of deze categorieën zich uit het oogpunt van de betrokken nationale regeling in een objectief vergelijkbare situatie bevinden.

72 Het Koninkrijk der Nederlanden beklemtoont dat de punten 61, 62 en 64 van het arrest van 4 oktober 2012, Commissie/Oostenrijk (C-75/11, EU:C:2012:605), betrekking hebben op de rechtvaardiging van de in dat arrest vastgestelde indirecte discriminatie, terwijl de vraag of studenten die hun studie volgen in het kader van het Erasmusprogramma zich in een situatie bevinden die objectief vergelijkbaar is met die van Nederlandse studenten die de reisvoorziening ontvangen, het bestaan van discriminatie op zich betreft. De Commissie trekt daarmee het vereiste van een werkelijke band uit zijn verband.

Beoordeling door het Hof

73 Om te beginnen moet erop worden gewezen dat krachtens artikel 20, lid 1, VWEU eenieder die de nationaliteit van een lidstaat bezit, Unieburger is.

74 Studenten die afkomstig zijn uit andere lidstaten dan het Koninkrijk der Nederlanden en hun studie in Nederland volgen, zijn, voor zover zij de nationaliteit van een lidstaat bezitten, Unieburgers.

75 Zoals het Hof reeds meermaals heeft geoordeeld, dient de hoedanigheid van Unieburger de primaire hoedanigheid van de onderdanen van de lidstaten te zijn en verleent zij degenen onder deze onderdanen die zich in dezelfde situatie bevinden, ongeacht hun nationaliteit en onverminderd de uitdrukkelijk vastgestelde uitzonderingen, ter zake van de werkingssfeer ratione materiae van het VWEU aanspraak op een gelijke behandeling rechtens (zie in die zin arresten van 20 september 2001, Grzelczyk, C-184/99, EU:C:2001:458, punt 31, en 4 oktober 2012, Commissie/Oostenrijk, C-75/11, EU:C:2012:605, punt 38).

76 Het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit in artikel 18 VWEU geldt in alle binnen de materiële werkingssfeer van het Unierecht vallende situaties, waaronder de uitoefening van de in artikel 21 VWEU neergelegde vrijheid om op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven (zie in die zin arrest van 4 oktober 2012, Commissie/Oostenrijk, C-75/11, EU:C:2012:605, punt 39 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

77 Blijkens diezelfde rechtspraak betreft dit verbod eveneens de situaties inzake de voorwaarden voor de toegang tot een beroepsopleiding, met dien verstande dat zowel het hoger als het universitair onderwijs een beroepsopleiding vormt (arrest van 4 oktober 2012, Commissie/Oostenrijk, C-75/11, EU:C:2012:605, punt 40 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

78 Een onderdaan van een lidstaat van de Unie die zijn studie volgt in een andere lidstaat, heeft krachtens de artikelen 18 en 21 VWEU het recht om vrij op het grondgebied van de gastlidstaat te reizen en te verblijven zonder rechtstreeks of indirect op grond van zijn nationaliteit te worden gediscrimineerd (zie in die zin arrest van 4 oktober 2012, Commissie/Oostenrijk, C-75/11, EU:C:2012:605, punt 41 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

79 Wat de vraag betreft of de reisvoorziening binnen de werkingssfeer van de Verdragen valt in de zin van artikel 18, lid 1, VWEU, moet worden opgemerkt dat het Hof reeds heeft gepreciseerd dat een regeling die bepaalt dat aan studenten kortingen worden verleend op de vervoerstarieven, voor zover deze hen in staat stelt om, rechtstreeks of indirect, hun kosten van levensonderhoud te dekken, binnen de werkingssfeer van het VWEU valt (arrest van 4 oktober 2012, Commissie/Oostenrijk, C-75/11, EU:C:2012:605, punt 43).

80 Bovendien, zoals het Hof reeds heeft geoordeeld, verbiedt het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit, dat algemeen is neergelegd in artikel 18 VWEU en in artikel 24 van richtlijn 2004/38 nader is gespecificeerd ten aanzien van Unieburgers die binnen de werkingssfeer van die richtlijn vallen, met name directe discriminatie op grond van nationaliteit (zie in die zin arrest van 4 oktober 2012, Commissie/Oostenrijk, C-75/11, EU:C:2012:605, punt 49 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

81 Wat richtlijn 2004/38 betreft, deze heeft weliswaar tot doel de uitoefening van het fundamentele en persoonlijke recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten, dat rechtstreeks aan alle Unieburgers toekomt, te vergemakkelijken en te versterken, wat evenwel niet wegneemt dat zij, zoals blijkt uit artikel 1, onder a), ervan, de voorwaarden voor de uitoefening van dit recht regelt (arrest van 5 mei 2011, McCarthy, C-434/09, EU:C:2011:277, punt 33).

82 In het bijzonder dient in herinnering te worden gebracht dat een Unieburger, wat de toegang tot voorzieningen als de reisvoorziening betreft, zich er alleen op kan beroepen krachtens artikel 24, lid 1, van richtlijn 2004/38 gelijk te worden behandeld als een onderdaan van de gastlidstaat, indien zijn verblijf op het grondgebied van die lidstaat voldoet aan de voorwaarden van deze richtlijn (zie in die zin arrest van 15 september 2015, Alimanovic, C-67/14, EU:C:2015:597, punt 49 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

83 In casu heeft de Commissie, in antwoord op een door het Hof ter terechtzitting gestelde vraag, bevestigd dat haar beroep betrekking heeft op discriminatie jegens studenten die een verblijfsrecht hebben uit hoofde van artikel 7, lid 1, onder c), van richtlijn 2004/38. Ook het Koninkrijk der Nederlanden heeft betoogd dat de niet-Nederlandse studenten op wie het onderhavige beroep ziet, in Nederland een verblijfsrecht hebben uit hoofde van deze bepaling.

84 Bijgevolg moet worden vastgesteld dat artikel 24, lid 1, van richtlijn 2004/38 in beginsel van toepassing is op de niet-Nederlandse studenten op wie de Commissie in haar verzoekschrift doelt.

85 Alvorens te bepalen of er sprake is van directe discriminatie in de zin van artikel 24, lid 1, van richtlijn 2004/38, dient in casu eerst het argument van het Koninkrijk der Nederlanden te worden onderzocht dat de reisvoorziening binnen de werkingssfeer van de afwijking van het beginsel van gelijke behandeling in artikel 24, lid 2, van deze richtlijn valt.

86 Als afwijking van het in artikel 18 VWEU neergelegde beginsel van gelijke behandeling waaraan artikel 24, lid 1, van richtlijn 2004/38 slechts een specifieke uitdrukking geeft, dient artikel 24, lid 2, van die richtlijn strikt te worden uitgelegd (arrest van 4 oktober 2012, Commissie/Oostenrijk, C-75/11, EU:C:2012:605, punt 54).

87 Hoewel, zoals volgt uit punt 79 van het onderhavige arrest, de reisvoorziening steun voor levensonderhoud voor de betrokken studenten vormt, valt enkel steun voor levensonderhoud voor studies „in de vorm van een studiebeurs of -lening” binnen de werkingssfeer van de in artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38 geformuleerde afwijking van het beginsel van gelijke behandeling (zie in die zin arrest van 4 oktober 2012, Commissie/Oostenrijk, C-75/11, EU:C:2012:605, punt 55).

88 In dit verband moet worden opgemerkt dat, anders dan in de zaak die heeft geleid tot het arrest van 4 oktober 2012, Commissie/Oostenrijk (C-75/11, EU:C:2012:605), waarin de betrokken lidstaat het recht op gereduceerde vervoerstarieven in beginsel voorbehield aan enkel studenten wier ouders in deze lidstaat kinderbijslag ontvingen, in de onderhavige zaak, blijkens de aan het Hof overgelegde stukken, de toekenning van de reisvoorziening aan Nederlandse studenten, die de Commissie bevoordeeld acht door de betrokken nationale regeling, juist afhankelijk is van het feit dat deze studenten een opleiding volgen in Nederland en dat zij overeenkomstig de Nederlandse regeling recht hebben op studiefinanciering.

89 Volgens deze regeling wordt aan de student een reisrecht verstrekt waarmee hij gratis of tegen een gereduceerd tarief gebruik kan maken van het openbaar vervoer. Indien de student binnen tien jaar zijn diploma behaalt, hoeft hij deze reisvoorziening niet terug te betalen. Behaalt hij binnen deze termijn geen diploma, dan moet de reisvoorziening worden terugbetaald. Aldus vertoont de reisvoorziening, zoals deze in de Nederlandse regeling is vastgelegd, de kenmerken van en is zij verwant aan ofwel een studiebeurs ofwel een studielening, naargelang de student al dan niet binnen tien jaar zijn diploma behaalt.

90 Daaruit volgt dat een reisvoorziening, zoals die welke in casu aan de orde is, moet worden geacht te zijn verstrekt „in de vorm van een studiebeurs of -lening” in de zin van artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38.

91 Zoals de advocaat-generaal in punt 97 van haar conclusie heeft opgemerkt, is het antwoord op de vraag of die voorziening een voorwaardelijke beurs dan wel een voorwaardelijke lening is, in dit verband geheel irrelevant, aangezien artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38 zowel voor „studiebeurzen" als voor „studieleningen" geldt en de reisvoorziening hoe dan ook onder een van deze beide begrippen valt.

92 Zo is evenmin relevant het feit dat de reisvoorziening in beginsel wordt toegekend in de vorm van een vervoersbewijs, dat wil zeggen niet in geld maar in natura. Noch uit de bewoordingen van artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38 noch uit het rechtskader waarin deze bepaling past, volgt immers dat de lidstaten verplicht zouden zijn om steun voor levensonderhoud voor studies enkel in de vorm van geld toe te kennen. Integendeel, zoals de advocaat-generaal in punt 93 van haar conclusie heeft opgemerkt, kan de betrokken lidstaat, door een dergelijke voorziening in natura toe te kennen in voorkomend geval, ten eerste, de kosten van de toekenning van dat voordeel verminderen door met de vervoersbedrijven over de tarieven te onderhandelen en, ten tweede, de zekerheid krijgen dat het economische voordeel dat uit deze voorziening in natura voortvloeit, ook echt wordt gebruikt voor het doel waarvoor het bestemd is.

93 Ten slotte moet worden vastgesteld dat het Koninkrijk der Nederlanden, anders dan de Commissie suggereert, in deze context geenszins verplicht is de reisvoorziening toe te kennen louter vanwege het feit dat de student is ingeschreven aan een particuliere dan wel openbare instelling die door deze lidstaat overeenkomstig de wetgeving of administratieve praktijk is erkend of wordt gefinancierd, om er als hoofdbezigheid een studie te volgen. Een dergelijke uitlegging gaat niet alleen voorbij aan de bewoordingen zelf van artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38, maar holt tevens de in deze bepaling voorziene afwijking betreffende steun voor levensonderhoud voor studies uit, aangezien die uitlegging er in werkelijkheid op neerkomt dat de lidstaten verplicht worden om bij de toekenning van deze steun het beginsel van gelijke behandeling in acht te nemen ten aanzien van alle studenten die onder artikel 7, lid 1, onder c), van richtlijn 2004/38 vallen.

94 Bijgevolg moet worden vastgesteld dat de reisvoorziening onder het begrip „steun voor levensonderhoud [...] voor studies, [...] in de vorm van een studiebeurs of -lening" als bedoeld in artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38 valt en dat het Koninkrijk der Nederlanden zich op de daarvoor voorziene afwijking kan beroepen om te weigeren dit voordeel vóór de verwerving van een duurzaam verblijfsrecht toe te kennen aan andere personen dan werknemers of zelfstandigen, of personen die deze status hebben behouden, en hun familieleden.

95 De op directe discriminatie gebaseerde grief moet derhalve ongegrond worden verklaard.

96 Uit een en ander volgt dat het onderhavige beroep in zijn geheel moet worden verworpen.

Kosten

97 Volgens artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dit is gevorderd. Aangezien de Commissie in het ongelijk is gesteld, moet zij overeenkomstig de vordering van het Koninkrijk der Nederlanden worden verwezen in de kosten.

Het Hof (Eerste kamer) verklaart:

1) Het beroep wordt verworpen.

2) De Europese Commissie wordt verwezen in de kosten.

ondertekeningen