Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (första avdelningen)

den 2 juni 2016*

”Fördragsbrott — Artiklarna 18, 20 och 21 FEUF — Unionsmedborgarskap — Rätten till fri rörlighet och vistelse — Diskriminering på grund av nationalitet — Reseförmån som beviljas inhemska studenter — Direktiv 2004/38/EG — Artikel 24.2 — Undantag från likabehandlingsprincipen — Bistånd till uppehälle för studier i form av bidrag eller lån — Räckvidd — Formkrav för ansökan genom vilken talan väckts — Konsekvent framställning av invändningarna”

I mål C-233/14,

angående en talan om fördragsbrott enligt artikel 258 FEUF, som väckts den 12 maj 2014,

Europeiska kommissionen, företrädd av C. Gheorghiu och M. van Beek, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

mot

Konungariket Nederländerna, företrätt av M. Bulterman och C. Schillemans, båda i egenskap av ombud,

svarande,

meddelar

DOMSTOLEN (första avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden R. Silva de Lapuerta samt domarna A. Arabadjiev, J.-C. Bonichot, C.G. Fernlund och E. Regan (referent),

generaladvokat: E. Sharpston,

justitiesekreterare: handläggaren L. Carrasco Marco,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 25 november 2015,

och efter att den 26 januari 2016 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

* Rättegångsspråk: nederländska

Dom

1 Europeiska kommissionen har yrkat att domstolen ska

— fastställa att Konungariket Nederländerna har åsidosatt sina skyldigheter enligt artikel 18 FEUF, jämförd med artiklarna 20 och 21 FEUF, och enligt artikel 24 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG (EUT L 158, 2004, s. 77, rättad i EUT L 229, 2004, s. 35 och i EUT L 197, 2005, s. 34) genom att begränsa möjligheten att erhålla kollektivtrafikkort till förmånliga priser för studenter som studerar i Nederländerna till att endast omfatta nederländska studenter som är inskrivna vid privata och allmänna utbildningsinstitut, och studenter från andra medlemsstater som förvärvsarbetar i Nederländerna eller har beviljats permanent uppehållstillstånd där, samt

— förplikta Konungariket Nederländerna att ersätta rättegångskostnaderna.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

2 I skälen 20 och 21 i direktiv 2004/38 anges följande:

”(20) Förbudet mot diskriminering på grundval av nationalitet innebär att alla unionsmedborgare och deras familjemedlemmar som med stöd av detta direktiv uppehåller sig i en medlemsstat av den medlemsstaten bör behandlas på samma sätt som dennas medborgare inom områden som omfattas av fördraget, med förbehåll för sådana särskilda bestämmelser som uttryckligen anges i fördraget eller i sekundärlagstiftningen.

(21) Det bör emellertid lämnas åt den mottagande medlemsstaten att bestämma om den skall bevilja socialt bistånd under de tre första månaderna av uppehållet, eller för en längre tid när det gäller arbetssökande, för andra unionsmedborgare än de som är arbetstagare eller egenföretagare eller som bibehåller denna status eller deras familjemedlemmar, eller bistånd till uppehälle för studier, inklusive yrkesutbildning, innan rätten till permanent uppehåll erhållits till dessa personer.”

3 I artikel 3.1 i direktiv 2004/38 föreskrivs att direktivet ska tillämpas på alla unionsmedborgare som reser till eller uppehåller sig i en annan medlemsstat än den de själva är medborgare i.

4 I artikel 7 i direktivet, med rubriken ”Uppehållsrätt för längre tid än tre månader”, anges följande i punkt 1:

”Varje unionsmedborgare skall ha rätt att uppehålla sig inom en annan medlemsstats territorium under längre tid än tre månader om den berörda personen

…

c)

— är inskriven vid en privat eller statlig institution, som är erkänd eller finansierad av den mottagande medlemsstaten på grundval av dess lagstiftning eller administrativa praxis, med huvudsyftet att bedriva studier eller genomgå en yrkesutbildning

— samt har en heltäckande sjukförsäkring som gäller i den mottagande medlemsstaten samt avger en försäkran till den behöriga nationella myndigheten, i form av en förklaring eller på något annat valfritt likvärdigt sätt, om att han har tillräckliga tillgångar för att kunna försörja sig själv och familjen, så att de inte blir en belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem under deras vistelseperiod, …”

5 Artikel 24 i direktiv 2004/38, med rubriken ”Likabehandling”, har följande lydelse:

”1. Om inte annat följer av sådana specifika bestämmelser som uttryckligen anges i fördraget och sekundärlagstiftningen skall alla unionsmedborgare som enligt detta direktiv uppehåller sig i den mottagande medlemsstaten åtnjuta samma behandling som den medlemsstatens egna medborgare inom de områden som omfattas av fördraget. Även familjemedlemmar som inte är medborgare i en medlemsstat, men som har uppehållsrätt eller permanent uppehållsrätt, skall åtnjuta denna rättighet.

2. Genom undantag från punkt 1 skall den mottagande medlemsstaten inte vara skyldig att bevilja socialt bistånd under uppehållets första tre månader, eller i förekommande fall den längre period som anges i artikel 14.4 b, och heller inte innan permanent uppehållsrätt beviljats vara skyldig att bevilja bistånd till uppehälle för studier inklusive yrkesutbildning i form av studiebidrag eller studielån till andra personer än anställda eller egenföretagare, personer som behåller sådan ställning eller deras familjemedlemmar.”

Nederländsk rätt

2000 års lag om studiemedel

6 I artikel 2.1 i 2000 års lag om studiemedel (Wet Studiefinanciering 2000) (nedan kallad WSF 2000) fastställs villkor för beviljande av studiemedel, däribland avseende ett grundbidrag och en reseförmån. Bestämmelsen har följande lydelse:

”Denna lag reglerar studiemedel och är tillämplig på studenter som uppfyller villkoren rörande

a. nationalitet, enligt artikel 2.2,

b. ålder, enligt 2.3 och

c. utbildningstyp, enligt punkterna 2.2-2.4.”

7 I artikel 2.2 WSF 2000 föreskrivs följande:

”1. En student har rätt till studiemedel om denne

a) är nederländsk medborgare,

b) inte är nederländsk medborgare men kan likställas med en nederländsk medborgare vad avser studiemedel enligt ett fördrag eller beslut av en internationell organisation, eller

c) inte är nederländsk medborgare, men är bosatt i Nederländerna och tillhör en grupp av personer som kan likställas med nederländska medborgare vad avser studiemedel, vilket ska avgöras i förordning.

2. Utan hinder av vad som föreskrivs i punkt 1 b kan en förordning ange grupper av personer för vilka den likställdhet som avses i punkt 1 b endast gäller ersättning för kostnader för tillträde till utbildning. Förordningen kan fastställa regler om ersättningens omfattning och former.”

8 Artikel 3.1 WSF 2000 har följande lydelse:

”1. Studiemedlen består av ett grundbidrag, ett grundlån och ett ytterligare bidrag eller lån samt ett lån för betalning av högskoleavgift.

2. Studiemedel kan beviljas fullt ut eller delvis i form av

a. ovillkorat bidrag,

b. prestationsbidrag, eller

c. lån.”

9 I artikel 3.2.1 WSF 2000 föreskrivs att prestationsbidraget innefattar ett månatligt belopp som täcker kostnader för uppehälle samt en ersättning för skolavgifter och en reseförmån.

10 I artikel 3.29 WSF 2000 preciseras villkoren för att bidrag ska beviljas när bidragsmottagaren inte har utnyttjat hela reseförmånen.

11 I 3.6.2 WSF 2000 föreskrivs följande:

”Grundbidraget innefattar en reseförmån, om inte annat föreskrivs.”

12 I artikel 3.7 WSF 2000 anges hur reseförmånen beviljas. Bestämmelsen har följande lydelse:

”1. För studenter som deltar i en utbildning i Nederländerna består reseförmånen av ett kollektivtrafikkort som gäller för en viss del av veckan. Transportföretagen delar ut detta kort till studenten kostnadsfritt eller till en nedsatt avgift.

2. För de studenter som har rätt till studiemedel för studier utanför Nederländerna består reseförmånen av det belopp som avses i artikel 4.8.2 respektive artikel 5.3.2. Med avvikelse från vad som föreskrivs i första meningen kan den student som avses i den första meningen på begäran beviljas reseförmån i form av ett kollektivtrafikkort.”

2000 års beslut om studiemedel

13 I artikel 3 a.1 och 3 a.2 i 2000 års beslut om studiemedel (Besluit studiefinanciering 2000) föreskrivs följande:

”1. För personer som antingen är medborgare i en stat som är part i avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet [av den 2 maj 1992 (EGT L 1, 1994, s. 3)], eller är schweiziska medborgare, samt deras familjemedlemmar, förutom

a. anställda,

b. egenföretagare, eller

c. personer som behåller sin ställning som anställda, och

d. familjemedlemmar till personer som avses i punkterna a–c,

som inte har erhållit permanent uppehållstillstånd enligt artikel 16 i [direktiv 2004/38], omfattar likställdheten enligt artikel 2.2.2 [WSF 2000] ersättningen för kostnader för tillträde till utbildning.

2. Ersättning för kostnader för tillträde till utbildning enligt punkt 1 beviljas i form av ett ovillkorat bidrag och består av ett belopp som motsvarar det grundbidrag som avses i artikel 3.6.1 [WSF 2000] för en bidragsmottagare som bor hemma. Reseförmånen och det tillägg som avses i artikel 3.6.2 och 3.6.3 [WSF 2000] ingår inte i detta belopp."

Lagen om högre utbildning och forskning

14 Artikel 7.37 i lagen om högre utbildning och forskning (Wet op het hoger onderwijs and wetenschappelijk onderzoek) genomför artikel 2.1 c WSF 2000, i vilken det föreskrivs att studenten måste vara inskriven vid ett erkänt lärosäte. Artikel 7.37 punkt 2 i lagen om högre utbildning och forskning har följande lydelse:

"Inskrivning kan endast ske om bevis inges om att terminsavgift och examensavgift har betalats, eller när det gäller högskoleutbildning på distans, distansutbildningsavgift."

Det administrativa förfarandet

15 I november 2008 mottog kommissionen ett klagomål om att nederländska studenter och studenter från andra medlemsstater i Europeiska unionen inte behandlas lika vad gäller tillgången till subventionerad kollektivtrafik i Nederländerna. Enligt detta klagomål kan nederländska studenter få en reseförmån som gör att de kan utnyttja kollektivtrafiken kostnadsfritt eller till nedsatt pris, medan studenter som deltar i Erasmusprogrammet (nedan även kallade Erasmusstudenter) måste betala full avgift, vilket strider mot artikel 12 EG.

16 Kommissionen delade denna ståndpunkt varför den sände en formell underrättelse till Konungariket Nederländerna den 23 mars 2009 med begäran om att Nederländerna skulle lämna synpunkter inom två månader. I denna skrivelse gjorde kommissionen gällande att reseförmånen borde betecknas som bistånd till uppehälle och inte som studiebidrag eller studielån, varför denna förmån inte omfattas av undantaget i artikel 24.2 i direktiv 2004/38. Dessutom gällde kommissionens kritik mot Konungariket Nederländerna om ojämlik behandling inte bara Erasmusstudenter, utan samtliga studenter från andra medlemsstater som omfattas av tillämpningsområdet för direktiv 2004/38 och som genomför delar av eller hela studierna i Nederländerna.

17 Genom skrivelse av den 15 maj 2009 besvarade Konungariket Nederländerna dessa anmärkningar och gjorde gällande att det inte kan anses vara fråga om diskriminering, eftersom reseförmånen beviljas i form av ett villkorat lån, vilket innebär att den omfattas av undantaget i artikel 24.2 i direktiv 2004/38.

18 Den 29 januari 2010 skickade kommissionen ett motiverat yttrande till Konungariket Nederländerna som medlemsstaten besvarade den 28 maj, varvid den utvecklade sina argument från sitt svar på den formella underrättelsen.

19 Den 27 januari 2012 sände kommissionen ett kompletterande motiverat yttrande till Konungariket Nederländerna. Den 27 mars 2012 mottog kommissionen svaret från denna medlemsstat, i vilket denna vidhöll sin ståndpunkt att reseförmånen inte är diskriminerande.

20 Eftersom kommissionen inte var nöjd med det svar som medlemsstaten hade inkommit med, beslutade den att väcka förevarande talan den 12 maj 2014.

Prövning av talan

Ramen för domstolens prövning

21 Domstolen kommer inledningsvis att fastställa vad som utgör ramen för prövningen i förevarande mål.

22 Härvid ska det erinras om att prövningen av en talan som förs med stöd av artikel 258 FEUF endast ska göras med hänsyn till yrkandena i den ansökan genom vilken talan väckts (dom av den 22 oktober 2014, kommissionen/Nederländerna, C-252/13, EU:C:2014:2312, punkt 28 och där angiven rättspraxis).

23 Domstolen noterar att kommissionen delvis har återkallat sin talan i förevarande mål. Kommissionen förklarade i sin replik att den frånföll sin ståndpunkt att nederländska studenter som är bosatta utomlands och som registrerar sig för studier på heltid vid en erkänd läroanstalt i Nederländerna diskrimineras. Vid förhandlingen vid domstolen meddelade kommissionen, som svar på en fråga från domstolen, att den hade för avsikt att frånfalla sin talan även i den del som rör nederländska studenter som bor utomlands och som bedriver studier i Nederländerna som en del av Erasmusprogrammet.

24 Förevarande talan ska följaktligen anses röra påstådd diskriminering, från Konungariket Nederländernas sida, mot icke nederländska studenter som bedriver studier i Nederländerna, däribland både studenter som deltar i Erasmusprogrammet och studenter som bedriver studier utanför detta program.

Huruvida talan kan tas upp till sakprövning

Parternas argument

25 Konungariket Nederländerna har gjort gällande att kommissionens anmärkning om indirekt diskriminering inte uppfyller kraven i domstolens praxis, av vilken det framgår dels att kommissionen måste lägga fram sina anmärkningar på ett sammanhängande och tydligt sätt både under det administrativa förfarandet och i ansökan, dels att anmärkningarna i ansökan inte kan avvika från dem som åberopats i det administrativa förfarandet.

26 Konungariket Nederländerna har särskilt påpekat att kommissionen i punkt 44 i sin ansökan hävdar att det förekommer indirekt diskriminering mot studenter med nederländskt ursprung som har registrerat sig till en fullständig utbildning utomlands och som väljer att bedriva studier inom ramen för Erasmusprogrammet vid ett erkänt lärosäte i Nederländerna. I punkterna 75, 81 och 82 i ansökan talar kommissionen dock om en indirekt diskriminering av icke-nederländska studenter som deltar i detta program.

27 Konungariket Nederländerna har förklarat att man inte förstår vilken grupp av studenter som skulle vara indirekt diskriminerad, i förhållande till vilken annan grupp, och vad denna indirekta diskriminering skulle bestå i.

28 Skriftväxlingen i det administrativa förfarandet ger inte heller någon ledning i denna fråga.

29 Nederländerna vill särskilt påpeka att kommissionen, i punkterna 31 och 32 i det motiverade yttrandet av den 28 januari 2010, utan att ta upp frågan huruvida artikel 24.2 i direktiv 2004/38 är tillämplig, har påstått att Konungariket Nederländerna kräver att studenter från andra medlemsstater måste vara förvärvsarbetande eller ha erhållit permanent uppehållstillstånd i Nederländerna, vilket synes innebära att kommissionen formulerat ett nytt klagomål om indirekt diskriminering.

30 Dessutom är det oklart vad det finns för koppling mellan kommissionens ståndpunkt i punkterna 31 och 32 i det motiverade yttrandet och dess ståndpunkt i punkterna 44 och 75-83 i ansökan genom vilken talan väcktes i förevarande mål. Övervägandena i ansökan rör i synnerhet Erasmusstudenter, medan kommissionens ståndpunkt i det administrativa förfarandet, angående den påstådda indirekta diskrimineringen, verkar mer allmänt hållen.

31 Kommissionen har gjort gällande att anmärkningen om indirekt diskriminering kan upptas till sakprövning. Det framgår otvetydigt av punkterna 32 och 33 i det motiverade yttrandet respektive av punkterna 52, 54 och 56 i det kompletterande motiverade yttrandet att denna institution under det administrativa förfarandet inte uteslöt att den nederländska lagstiftningen eventuellt också innebär indirekt diskriminering förutom den direkta diskrimineringen. Uppgifterna i ansökan om indirekt diskriminering utgör således endast en precisering av vad kommissionen redan hade anfört under det administrativa förfarandet.

Domstolens bedömning

– Anmärkningen om indirekt diskriminering

32 Det följer av artikel 120 c i domstolens rättegångsregler och av domstolens praxis avseende denna bestämmelse att en ansökan varigenom det väcks direkt talan ska innehålla uppgifter om saken i målet samt en kortfattad framställning av grunderna för denna. Dessa uppgifter ska vara så klara och precisa att svaranden kan förbereda sitt försvar och att domstolen kan pröva talan. Av detta följer att det på ett konsekvent och begripligt sätt ska framgå av innehållet i själva ansökan vilka faktiska och rättsliga omständigheter som talan huvudsakligen grundas på (se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 oktober 2014, kommissionen/Nederländerna, C-252/13, EU:C:2014:2312, punkt 33 och där angiven rättspraxis).

33 Domstolen har även slagit fast att en talan med stöd av artikel 258 FEUF ska innehålla en konsekvent och precis framställning av invändningarna, så att medlemsstaten och domstolen exakt kan förstå räckvidden av det påstådda åsidosättandet av unionsrätten. Detta är nödvändigt för att nämnda stat på ett ändamålsenligt sätt ska kunna avge sitt svaromål och för att domstolen ska kunna pröva om det påstådda fördragsbrottet faktiskt föreligger (dom av den 22 oktober 2014, kommissionen/Nederländerna, C-252/13, EU:C:2014:2312, punkt 34 och där angiven rättspraxis).

34 Dessa anmärkningar ska vara tydligt utformade för att undvika att domstolen dömer utöver vad som har yrkats (*ultra petita*) eller att den underlåter att pröva en anmärkning (se, för ett liknande resonemang, dom av den 30 september 2010, kommissionen/Belgien, C-132/09, EU:C:2010:562, punkt 37 och där angiven rättspraxis).

35 Kommissionens talan ska särskilt innehålla en konsekvent och detaljerad redogörelse för skälen till att kommissionen anser att den berörda medlemsstaten har underlåtit att uppfylla en av sina skyldigheter enligt fördragen (dom av den 6 september 2012, kommissionen/Belgien, C-150/11, EU:C:2012:539, punkt 27 och där angiven rättspraxis). Dessa krav är således inte uppfyllda om kommissionens redogörelse inom ramen för den grund denna har anfört till stöd för sin talan om fördragsbrott innehåller en självmotsägelse (se, för ett liknande resonemang, dom av den 1 februari 2007, kommissionen/Förenade kungariket, C-199/04, EU:C:2007:72, punkt 25, och dom av den 28 juni 2007, kommissionen/Spanien, C-235/04, EU:C:2007:386, punkt 47).

36 I förevarande fall har Konungariket Nederländerna hävdat att ansökan inte uppfyller dessa villkor, eftersom kommissionen där, på ett förvillande sätt, hänvisar till förekomsten av en eventuell indirekt diskriminering.

37 Domstolen konstaterar att det är uppenbart att redogörelsen för anmärkningen om indirekt diskriminering inte uppfyller kraven i den rättspraxis det hänvisas till i punkterna 32-35 ovan.

38 Det ska särskilt påpekas att det av ansökan inte klart framgår vilken grupp av studenter som anses förfördelade och i förhållande till vilken annan grupp. Kommissionen har nämligen på ett ställe i ansökan hävdat att den indirekta diskrimineringen har sin grund i den aktuella nationella lagstiftning som endast rör studenter som är nederländska medborgare och som bedriver sina studier inom ramen för Erasmusprogrammet i Nederländerna. I en annan del av ansökan tycks kommissionen, enligt en något tvetydig formulering, anse att studenter från andra medlemsstater som deltar i detta program i Nederländerna diskrimineras indirekt, eftersom de missgynnas i förhållande till studenter med nederländskt medborgarskap som bedriver studier i en annan medlemsstat och som deltar i nämnda program i Nederländerna.

39 Såsom generaladvokaten påpekat i punkt 70 i sitt förslag till avgörande har kommissionen inte på något sätt identifierat vilka andra kriterier än nationalitet som leder till den påstådda indirekta diskrimineringen. Denna institution har visserligen hänvisat till ett villkor, nämligen att den berörda studenten, för att få rätt till nederländska studiemedel, inklusive reseförmånen, måste vara inskriven vid en erkänd läroanstalt och ha betalat terminsavgiften. I ansökan stöder sig kommissionen emellertid på nämnda villkor om inskrivning för att visa dels att studenter från andra medlemsstater som deltar i Erasmusprogrammet i Nederländerna befinner sig i en situation som är objektivt jämförbar med situationen för nederländska studenter som studerar i den medlemsstaten, dels att den påstådda diskrimineringen inte omfattas av undantaget i artikel 24.2 i direktiv 2004/38. Denna institution har däremot inte tagit upp nämnda villkor om inskrivning i den första delen av sin ansökan, med syfte att styrka en skillnad i behandling som innebär diskriminering enligt artikel 18 FEUF, jämförd med artiklarna 20 och 21 FEUF.

40 Domstolen ansluter sig slutligen till Konungariket Nederländernas slutsats att själva grunden för kommissionens anmärkning om indirekt diskriminering är felaktig redan från början. Denna institution grundar nämligen sin talan på ett åsidosättande av artiklarna 18, 20 och 21 FEUF på grund av direkt diskriminering, ”eftersom medborgare i [unionen] som inte är nederländska medborgare behandlas mindre förmånligt än nederländska medborgare”. Faktum är emellertid att det är först i sin bedömning av huruvida reseförmånen omfattas av undantaget i artikel 24.2 i direktiv 2004/38 som kommissionen utvecklat argument avseende en eventuell indirekt diskriminering, vilket innebär att kommissionen utvecklar en helt ny anmärkning inom ramen för sin förklaring till varför denna diskriminering eventuellt är berättigad.

41 Det ska tilläggas att kommissionen i sin replik endast konstaterat att den under det administrativa förfarandet ”inte uteslöt” att den nederländska lagstiftningen medför indirekt diskriminering, utan att för den skull precisera vad denna diskriminering skulle bestå i.

42 Anmärkningen om indirekt diskriminering kan således inte upptas till sakprövning.

– Anmärkningen om direkt diskriminering

43 Det ska inledningsvis påpekas att även om Konungariket Nederländerna inte har gjort någon invändning om rättegångshinder mot denna anmärkning, så kan domstolen ex officio pröva huruvida de villkor som anges i artikel 258 FEUF för att väcka talan om fördragsbrott är uppfyllda beträffande denna (se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 december 2012, kommissionen/Italien, C-68/11, EU:C:2012:815, punkt 49 och där angiven rättspraxis).

44 I förevarande fall har kommissionen, som svar på en fråga från domstolen vid förhandlingen, angett att tanken var att dess talan skulle avse inte bara studenter inom yrkesutbildning, utan även dem som av kommissionen betecknas som studenter inom högre utbildning och naturvetenskapliga studier.

Emellertid har denna institution inte kunnat identifiera någon särskild bestämmelse i nationell lag som kan anses medföra den påstådda diskrimineringen mot andra studenter än dem som enligt denna lag anses följa en yrkesutbildning.

45 Dessutom står det klart, såsom generaladvokaten påpekat i punkt 79 i sitt förslag till avgörande, att även om den nationella lagstiftning som är aktuell i förevarande fall inte endast hänvisar till unionsmedborgare, utan även omfattar personer som är medborgare i en stat som är medlem i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller Schweiz, framgår det inte av ansökan genom vilken talan väcktes att kommissionen menade att dess anmärkning om direkt diskriminering skulle omfatta samtliga dessa personer. Till yttermera visso framgår det av specifika punkter i denna ansökan att kommissionen endast påstått att Konungariket Nederländerna diskriminerar på grund av nationalitet vad avser studenter som är just unionsmedborgare.

46 Under dessa omständigheter måste det anses att förevarande talan endast kan prövas i den mån den syftar till att visa att den nederländska lagstiftningen som är i fråga i förevarande fall medför en direkt diskriminering av unionsmedborgare som inte är nederländska medborgare och som följer en yrkesutbildning i den medlemsstaten, eftersom denna lagstiftning behandlar nämnda medborgare mindre gynnsamt än nederländska medborgare som bedriver sådana studier.

Prövning i sak

Parternas argument

47 Kommissionen har i sin ansökan hävdat att den nederländska lagstiftningen innebär en direkt diskriminering på grund av nationalitet.

48 Kommissionen har inledningsvis anfört att det är fråga om direkt diskriminering enligt artikel 18 FEUF, jämförd med artiklarna 20 och 21 FEUF, eftersom de nationella bestämmelserna i fråga innebär att icke-nederländska studenter inte kan komma i åtnjutande av reseförmånen, och detta endast beroende på deras nationalitet, vilket innebär att unionsmedborgare som inte har nederländskt medborgarskap behandlas mindre förmånligt. Denna slutsats påverkas på intet sätt av den omständigheten att ytterligare två objektiva villkor också måste vara uppfyllda, nämligen att den berörde måste vara under 30 år och att denne måste vara inskriven för heltidsstudier inom ramen för en erkänd utbildning.

49 Kommissionen har vidare hävdat att den påstådda direkta diskrimineringen inte omfattas av undantaget i artikel 24.2 i direktiv 2004/38, och att dom av den 4 oktober 2012, kommissionen/Österrike (C-75/11, EU:C:2012:605), och i synnerhet punkterna 43, 49-56, 59-62, 64 och 65 i denna dom, efter nödvändig anpassning, är tillämplig i förevarande mål.

50 Kommissionen menar att den omständigheten att Erasmusstudenter enligt den nederländska lagstiftningen inte ska anses vara officiellt inskrivna vid den mottagande nederländska läroanstalten saknar betydelse. Inom ramen för Erasmusprogrammet har varje student rätt att förvänta sig att det mottagande universitetet behandlar studenten på samma sätt som dess egna studenter och i praktiken fungerar det också på det sättet. En Erasmusstudent är således i praktiken inskriven vid den mottagande läroanstalten i Nederländerna och uppfyller således det tredje villkoret som den nederländska lagstiftningen uppställer för beviljande av reseförmån.

51 Det är mer än rimligt att anta att en nederländsk medborgare som bedriver studier utanför Nederländerna och som önskar delta i Erasmusprogrammet kommer att välja en annan medlemsstat än Konungariket Nederländerna för sina studier inom ramen för detta program. I de få fall som en sådan student väljer att bedriva sina studier inom ramen för detta program i Nederländerna, är det helt i sin ordning att denna medlemsstat inte beviljar studenten någon reseförmån, eftersom denne redan erhåller motsvarande ekonomiska förmån.

52 Kommissionen har slutligen, i en anmärkning med rubriken ”Andra studenter än utländska Erasmusstudenter – vanliga utländska studenter inklusive nederländska studenter bosatta utomlands”, hävdat att reseförmånen är ett bistånd till uppehälle, i den mening som avses i artikel 24.2 i direktiv 2004/38, i en annan form än studiebidrag eller studielån.

53 Den omständigheten att studenten, till skillnad från vad som var fallet i det mål som avgjordes genom dom av den 4 oktober 2012, kommissionen/Österrike (C-75/11, EU:C:2012:605), måste återbetala den ekonomiska fördel denne erhållit genom reseförmånen om denne inte tar sin examen inom tio år, betyder inte att denna fördel ska anses omfattas av begreppet ”studiebidrag eller studielån” enligt artikel 24.2 i direktiv 2004/38. Då förmånen är villkorad av att studenten tar examen inom tio år, ska den anses vara ett villkorat bidrag snarare än ett lån.

54 Konungariket Nederländerna har i sitt svaromål bestritt påståendet om fördragsbrott.

55 Vad avser den nederländska lagstiftningen om reseförmånen har Konungariket Nederländerna inledningsvis understrukit att denna förmån ingår i det nederländska systemet för studiefinansiering, såsom framgår av WSF 2000 och av bakgrunden till denna förmån.

56 Nederländerna har särskilt påpekat att enligt artikel 3.6 punkt 2 WSF 2000 ingår reseförmånen i grundbidraget, vilket ingår som en del av de studiemedel som föreskrivs i artikel 3.1 punkt 1 i samma lag. Tidigare bestod grundbidraget endast av en summa pengar som var tänkt att täcka studentens levnadsomkostnader. En del av detta belopp omvandlades till reseförmånen, med verkan från den 1 januari 1991. Konungariket Nederländerna förvärvar färdbevisen som omfattas av denna förmån från transportföretag enligt ett avtal, vilket gör att man kan köpa dem billigt och ge alla studiemedelsberättigade studenter tillgång till ekonomiskt överkomliga transporter.

57 Konungariket Nederländerna har anfört att grundbidraget och reseförmånen beviljas i form av ett villkorat lån. Om studenten lyckas ta examen inom tio år därefter omvandlas lånet till ett bidrag. Om studenten inte lyckas ta examen inom denna tidsfrist, ska lånet återbetalas med ränta.

58 Reseförmånen utgör således en del av grundbidraget och ingår därmed i studiemedlen, varför villkoren för beviljande av denna förmån är desamma som för beviljande av studiemedel. Det ska särskilt påpekas att studenter som önskar erhålla nederländska studiemedel enligt artikel 2.1 WSF 2000 måste uppfylla villkoren gällande nationalitet, ålder och utbildningstyp.

59 Vad gäller artikel 24.2 i direktiv 2004/38 åberopar Konungariket Nederländerna undantaget i denna bestämmelse med avseende på samtliga icke nederländska studenter som är medborgare i en stat som är medlem i Europeiska unionen eller i EES eller är schweiziska medborgare. Vad gäller icke nederländska studenter som bedriver studier inom ramen för Erasmusprogrammet är detta emellertid en försvarsgrund som anförts i andra hand. Denna medlemsstat hävdar i första hand att sistnämnda Erasmusstudenter inte befinner sig i en situation som kan jämföras med situationen för nederländska studenter.

60 Konungariket Nederländerna har anmärkt att undantaget i artikel 24.2 i direktiv 2004/38 har sin grund i den berörda medlemsstatens berättigade intresse av att begränsa sociala förmåner som finansieras med offentliga medel till att endast omfatta dem som uppvisar ett minimum av samband med denna stat. Skillnaden i behandling som införts genom den nederländska lagstiftningen - i det avseendet att den innehåller ett krav på att studenter som är medborgare i en stat som är medlem i Europeiska unionen eller i EES eller är schweiziska medborgare, innan de kan erhålla studiemedel, däribland reseförmånen, måste visa att de har permanent uppehållstillstånd eller förvärvsarbetar - är helt förenlig med det undantaget.

61 Konungariket Nederländerna anser att det inte är relevant om reseförmånen ska klassificeras som ett villkorat bidrag snarare än som ett villkorat lån, eftersom denna förmån hela tiden utgör antingen ett lån eller ett bidrag, och därför omfattas av undantaget i artikel 24.2 i direktiv 2004/38.

62 Det nederländska systemet skiljer sig till sin art från vad som var fallet i det mål som avgjordes genom dom av den 4 oktober 2012, kommissionen/Österrike (C-75/11, EU:C:2012:605). Det ska särskilt påpekas att i nämnda mål beviljades rabatt på biljettpriset till studenter vars föräldrar tog emot familjebidrag från den österrikiska staten. Eftersom denna prisnedsättning inte var knuten till studiefinansiering kunde den inte räknas som studiebidrag eller studielån.

63 Konungariket Nederländerna menar att en förmån, för att kunna anses omfattas av undantaget i artikel 24.2 i direktiv 2004/38, inte nödvändigtvis måste bestå av en summa pengar som mottagaren helt fritt kan förfoga över.

64 Vad gäller Erasmusstudenter har Konungariket Nederländerna slutligen, med hänvisning till punkterna 41 och 42 i dom av den 14 juni 2012, kommissionen/Nederländerna (C-542/09, EU:C:2012:346), erinrat om att frågan huruvida två situationer är jämförbara ska grundas på objektiva hänsynstaganden som är lätta att urskilja. Den objektiva skillnaden mellan icke nederländska studenter som deltar i Erasmusprogrammet och nederländska studenter som studerar utanför programmet, och som har rätt till reseförmån, består i att de förstnämnda inte erhåller studiemedel från Konungariket Nederländerna enligt de avtal som anges i detta program.

65 Enligt Konungariket Nederländerna är kommissionens ståndpunkt att studenter som bedriver studier inom ramen för Erasmusprogrammet ska anses vara faktiskt inskrivna i Nederländerna - och således anses uppfylla det tredje villkoret som i den nederländska lagstiftningen uppställs för beviljande av reseförmån – utan relevans i målet.

66 Kommissionen har i sin replik hävdat att det följer av systematiken i artikel 3.2 punkt 1 WSF 2000 att kostnaderna för uppehälle och reseförmånen utgör separata och tydligt avgränsade delar av studiebidraget. Dessa två delar skiljer sig även från varandra till sin natur genom att den första är ett belopp som studenten kan använda till valfritt ändamål medan den andra är ett kort som ger rabatt i kollektivtrafiken.

67 Kommissionen har understrukit att begreppet ”studiebidrag eller studielån” enligt artikel 24.2 i direktiv 2004/38 inte ska tolkas på olika sätt beroende på nationell lagstiftning, utan är ett självständigt unionsrättsligt begrepp.

68 Det framgår av punkterna 61-64 i dom av den 4 oktober 2012, kommissionen/Österrike (C-75/11, EU:C:2012:605), att Konungariket Nederländerna har fel i sin slutsats att artikel 24.2 i direktiv 2004/38 ger stöd för dess ståndpunkt att det är motiverat att kräva att unionsmedborgare, EES-medborgare och schweiziska medborgare innehar permanent uppehållstillstånd eller förvärvsarbetar. I denna dom har domstolen slagit fast att en faktisk anknytning mellan studenten och värdmedlemsstaten kan anses påvisad, vad gäller denna students rätt till en förmån i form av rabatterade biljettpriser, om det fastslås att nämnde student är inskriven vid en privat eller statlig institution, som är erkänd eller finansierad av den mottagande medlemsstaten på grundval av den statens lagstiftning eller administrativa praxis, med huvudsyftet att bedriva studier, däribland yrkesutbildning.

69 Kommissionen har gjort gällande att det framgår av punkt 61 i dom av den 4 oktober 2012, kommissionen/Österrike (C-75/11, EU:C:2012:605), att det finns omständigheter som gör att Erasmusstudenter kan anses befinna sig i en situation som är objektivt jämförbar med situationen för nederländska studenter som erhåller reseförmån, det vill säga att när det föreligger ett verkligt

samband mellan Erasmusstudenten och värdmedlemsstaten. Ett sådant samband föreligger i förevarande fall vad avser nämnda förmån, eftersom icke nederländska studenter som deltar i nämnda program ska anses vara faktiskt inskrivna i Nederländerna, vad gäller denna förmån.

70 Konungariket Nederländerna har i sin duplik hävdat att kommissionen missförstått lydelsen i och syftet med artikel 24.2 i direktiv 2004/38. Förekomsten av en verklig anknytning mellan den berörda personen och värdmedlemsstaten, vilken materialiserats genom att den personen skrivit in sig vid en läroanstalt, utgör inte ett kompletterande eller alternativt krav i detta sammanhang. Eftersom domstolen slagit fast att artikel 24.2 i direktiv 2004/38 inte var tillämplig i det mål som avgjordes genom dom av den 4 oktober 2012, kommissionen/Österrike (C-75/11, EU:C:2012:605), kan punkterna 61-64 däri inte anses ge någon vägledning vad gäller denna bestämmelses innebörd.

71 Konungariket Nederländerna har gjort gällande att kommissionens slutsats att Erasmusstudenter, genom att de i praktiken är inskrivna vid värduniversitetet, trots allt utgör en kategori som objektivt är jämförbar med nederländska studenter som erhåller den aktuella reseförmånen, bygger på ett felaktigt antagande. Det avgörande är frågan huruvida dessa kategorier befinner sig i en objektivt jämförbar situation enligt den aktuella nationella lagstiftningen.

72 Konungariket Nederländerna har understrukit att punkterna 61, 62 och 64 i dom av den 4 oktober 2012, kommissionen/Österrike (C-75/11, EU:C:2012:605), rör frågan huruvida den indirekta diskriminering som konstaterades i denna dom var motiverad, medan frågan huruvida de studenter som bedriver studier inom ramen för Erasmusprogrammet befinner sig i en situation som är objektivt jämförbar med den situation som nederländska studenter, som erhåller reseförmån, befinner sig i, rör frågan om det över huvud taget förekommer någon diskriminering. Kommissionen har således tagit kravet på ett verkligt samband ur sitt sammanhang.

Domstolens bedömning

73 Domstolen erinrar inledningsvis om att artikel 20.1 FEUF stadgar att varje person som är medborgare i en medlemsstat ska vara unionsmedborgare.

74 Studenter som kommer från andra medlemsstater än Konungariket Nederländerna och som studerar i sistnämnda medlemsstat har, förutsatt att de är medborgare i en medlemsstat, ställning som unionsmedborgare.

75 Såsom domstolen har uttalat vid upprepade tillfällen är ställningen som unionsmedborgare avsedd att vara den grundläggande ställningen för medlemsstaternas medborgare, så att medborgare som befinner sig i samma situation behandlas lika i rättsligt hänseende vid tillämpningen av unionsfördragets materiella bestämmelser, oberoende av nationalitet och med förbehåll för de undantag som föreskrivs uttryckligen i det avseendet (se, dom av den 20 september 2001, Grzelczyk, C-184/99, EU:C:2001:458, punkt 31, och dom av den 4 oktober 2012, kommissionen/Österrike, C-75/11, EU:C:2012:605, punkt 38).

76 Förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet, i artikel 18 FEUF, är tillämpligt i alla situationer som omfattas av unionsrättens materiella tillämpningsområde. Dessa situationer omfattar utövandet av den grundläggande rätten att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier, vilken föreskrivs i artikel 21 FEUF (se, för ett liknande resonemang, dom av den 4 oktober 2012, kommissionen/Österrike, C-75/11, EU:C:2012:605, punkt 39 och där angiven rättspraxis).

77 Av samma rättspraxis framgår också att förbudet även omfattar villkoren för tillträde till yrkesutbildning och att såväl högre utbildning som universitetsutbildning utgör yrkesutbildning (dom av den 4 oktober 2012, kommissionen/Österrike, C-75/11, EU:C:2012:605, punkt 40 och där angiven rättspraxis).

78 En medborgare i en unionsmedlemsstat som studerar i en annan medlemsstat kan göra gällande sin rätt enligt artiklarna 18 och 21 FEUF att fritt röra sig och uppehålla sig i värdmedlemsstaten utan att behöva utstå någon direkt eller indirekt diskriminering på grund av nationalitet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 4 oktober 2012, kommissionen/Österrike, C-75/11, EU:C:2012:605, punkt 41 och där angiven rättspraxis).

79 Vad beträffar frågan huruvida reseförmånen omfattas av fördragens tillämpningsområde, i den mening som avses i artikel 18.1 FEUF, ska det påpekas att domstolen redan har slagit fast att en ordning – i vilken det för studenter föreskrivs rabatterat biljettpris i kollektivtrafiken – som direkt eller indirekt täcker deras kostnader för uppehälle omfattas av tillämpningsområdet för EUF-fördraget (dom av den 4 oktober 2012, kommissionen/Österrike, C-75/11, EU:C:2012:605, punkt 43).

80 Domstolen har dessutom redan slagit fast att principen om förbud mot diskriminering på grund av nationalitet, som allmänt regleras i artikel 18 FEUF och som preciseras – med avseende på unionsmedborgare som omfattas av tillämpningsområdet för direktiv 2004/38 – i artikel 24 i direktivet, bland annat förbjuder direkt diskriminering grundat på nationalitet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 4 oktober 2012, kommissionen/Österrike, C-75/11, EU:C:2012:605, punkt 49 och där angiven rättspraxis).

81 Vad gäller direktiv 2004/38 påpekar domstolen att även om direktivet syftar till att underlätta och stärka utövandet av en primär, individuell rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier, som alla unionsmedborgare ges direkt, så gäller icke desto mindre att föremålet för direktivet avser villkoren för utövandet av denna rätt, vilket också framgår av dess artikel 1 a (se, dom av den 5 maj 2011, McCarthy, C-434/09, EU:C:2011:277, punkt 33).

82 Vad gäller beviljande av förmåner, såsom reseförmånen, kan en unionsmedborgare endast kräva att bli behandlad på samma sätt som medborgarna i den mottagande medlemsstaten med stöd av artikel 24.1 i direktiv 2004/38 om vistelsen i den mottagande medlemsstaten uppfyller villkoren i nämnda direktiv (se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 september 2015, Alimanovic, C-67/14, EU:C:2015:597, punkt 49 och där angiven rättspraxis).

83 I förevarande fall har kommissionen, i sitt svar på en fråga från domstolen vid förhandlingen, bekräftat att dess talan rör diskriminering av studenter som innehar uppehållstillstånd enligt artikel 7.1 c i direktiv 2004/38. Även Konungariket Nederländerna har hävdat att de icke nederländska studenter som omfattas av förevarande talan har rätt att uppehålla sig i Nederländerna enligt denna bestämmelse.

84 Under dessa förhållanden konstaterar domstolen att artikel 24.1 i direktiv 2004/38 i princip är tillämplig på de icke nederländska studenter som kommissionen avser i sin ansökan.

85 Innan domstolen kan avgöra om det föreligger direkt diskriminering, i den mening som avses i artikel 24.1 i direktiv 2004/38, måste den i detta fall först undersöka Konungariket Nederländernas argument att reseförmånen omfattas av tillämpningsområdet för undantaget från likabehandlingsprincipen enligt artikel 24.2 i detta direktiv.

86 I egenskap av undantag från likabehandlingsprincipen i artikel 18 FEUF, för vilken artikel 24.1 i direktiv 2004/38 enbart utgör ett konkret uttryck, ska artikel 24.2 tolkas strikt (dom av den 4 oktober 2012, kommissionen/Österrike, C-75/11, EU:C:2012:605, punkt 54).

87 Även om reseförmånen, såsom påpekats i punkt 79 ovan, utgör ett bistånd till uppehälle för de berörda studenterna, omfattas emellertid enbart bistånd till uppehälle för studier ”i form av studiebidrag eller studielån” av undantaget från likabehandlingsprincipen i artikel 24.2 i direktiv 2004/38 (se, för ett liknande resonemang, dom av den 4 oktober 2012, kommissionen/Österrike, C-75/11, EU:C:2012:605, punkt 55).

88 Det ska härvid påpekas att till skillnad från vad som var fallet i det mål som avgjordes genom dom av den 4 oktober 2012, kommissionen/Österrike (C-75/11, EU:C:2012:605), i vilket den berörda medlemsstaten i princip enbart gav studenter vars föräldrar mottar familjebidrag i denna stat rabatterat pris på transporter, är i förevarande fall anledningen till att reseförmån beviljas de nederländska studenter som enligt kommissionen gynnas av den nederländska lagstiftningen, såsom framgår av handlingarna i målet vid domstolen, just att dessa studenter bedriver sina studier i Nederländerna och har rätt till studiemedel enligt den nederländska lagstiftningen.

89 Enligt denna lagstiftning har studenten rätt att få ett kort som gör att denne kan utnyttja kollektivtrafiken kostnadsfritt eller till nedsatt pris. Om studenten lyckas ta examen inom tio år därefter, behöver denne inte återbetala denna förmån. Om studenten inte lyckas ta examen inom denna tidsfrist, ska lånet återbetalas med ränta. Reseförmånen, såsom den beskrivs i den nederländska lagstiftningen, är till form och funktion antingen ett studiebidrag eller ett studielån, beroende på om studenten tar examen inom tio år.

90 Av detta följer att en reseförmån, av det slag som är aktuellt i förevarande mål, ska anses ha beviljats ”i form av studiebidrag eller studielån”, i den mening som avses i artikel 24.2 i direktiv 2004/38.

91 Såsom generaladvokaten påpekat i punkt 97 i sitt förslag till avgörande är frågan huruvida nämnda förmån är ett villkorat bidrag eller ett villkorat lån irrelevant, eftersom artikel 24.2 i direktiv 2004/38 är tillämplig både på ”studiebidrag” och på ”studielån”, och eftersom reseförmånen under alla omständigheter omfattas av något av dessa begrepp.

92 På samma sätt är det irrelevant att reseförmånen i princip beviljas i form av ett kollektivtrafikkort, det vill säga inte i pengar, utan i natura. Det framgår nämligen varken av lydelsen av artikel 24.2 i direktiv 2004/38 eller av det juridiska ramverk denna bestämmelse ingår i att medlemsstaterna skulle vara tvungna att endast bevilja studiemedel i form av pengar. Såsom generaladvokaten påpekat i punkt 93 i sitt förslag till avgörande kan medlemsstaten, i förekommande fall, tvärtom genom att bevilja en naturaförmån dels minska kostnaderna för att bevilja nämnda förmån genom att framförhandla priser med den som tillhandahåller tjänsten, dels säkerställa att den ekonomiska fördel som denna förmån medför verkligen används för det avsedda ändamålet.

93 Domstolen konstaterar slutligen att Konungariket Nederländerna, tvärtemot vad kommissionen hävdat, i detta sammanhang på intet sätt är skyldigt att bevilja reseförmånen på den enda grunden att studenten är inskriven vid en privat eller statlig institution, som är erkänd eller finansierad av denna medlemsstat på grundval av dess lagstiftning eller administrativa praxis, med huvudsyftet att bedriva studier. En sådan tolkning skulle inte bara strida mot själva ordalydelsen i artikel 24.2 i direktiv 2004/38, utan även helt urholka undantaget avseende bistånd till studenters uppehälle i denna bestämmelse, eftersom den i praktiken skulle medföra att medlemsstaterna blev skyldiga att vid beviljande av sådant stöd följa likabehandlingsprincipen gentemot samtliga studenter som omfattas av artikel 7.1 c i direktiv 2004/38.

94 Domstolen konstaterar således att reseförmånen omfattas av begreppet ”bistånd till uppehälle för studier ... i form av studiebidrag eller studielån” enligt artikel 24.2 i direktiv 2004/38, och att Konungariket Nederländerna kan åberopa undantaget i detta avseende som grund för att, före erhållandet av ett permanent uppehållstillstånd, vägra att bevilja denna förmån åt andra än anställda eller egenföretagare, personer som behåller sådan ställning eller deras familjemedlemmar.

95 Talan kan således inte bifallas med stöd av anmärkningen om direkt diskriminering.

96 Av vad ovan anförts följer att talan ska ogillas i sin helhet.

Rättegångskostnader

97 Enligt artikel 138.1 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Konungariket Nederländerna har yrkat att kommissionen ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom kommissionen har tappat målet, ska Konungariket Nederländernas yrkande bifallas.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (första avdelningen) följande:

1) Talan ogillas.

2) Europeiska kommissionen ska ersätta rättegångskostnaderna.

Underskrifter