Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

4. oktober 2012*

»Traktatbrud — unionsborgerskab — ret til at færdes og til ophold — artikel 20 TEUF og 21 TEUF — forskelsbehandling på grundlag af nationalitet — artikel 18 TEUF — direktiv 2004/38/EF — artikel 24 — undtagelse — rækkevidde — medlemsstat, hvor nedsatte befordringstakster er forbeholdt studerende, hvis forældre modtager familietillæg i denne stat«

I sag C-75/11,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 258 TEUF, anlagt den 21. februar 2011,

Europa-Kommissionen ved V. Kreuschitz og D. Roussanov, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Republikken Østrig ved C. Pesendorfer og M. Fruhmann, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, J.N. Cunha Rodrigues, og dommerne U. Lõhmus, A. Rosas, A. Ó Caoimh (refererende dommer) og C.G. Fernlund,

generaladvokat: J. Kokott

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 6. september 2012,

afsagt følgende

* Processprog: tysk.

Dom

1 Europa-Kommissionen har i stævningen nedlagt påstand om, at det fastslås, at Republikken Østrig har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 18 TEUF, 20 TEUF og 21 TEUF, sammenholdt med artikel 24 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, om ændring af forordning (EØF) nr. 1612/68 og om ophævelse af direktiv 64/221/EØF, 68/360/EØF, 72/194/EØF, 73/148/EØF, 75/34/EØF, 75/35/EØF, 90/364/EØF, 90/365/EØF og 93/96/EØF (EUT L 158, s. 77, og berigtigelse i EUT L 229, s. 35), idet den i princippet forbeholder nedsatte befordringstakster for studerende, hvis forældre modtager østrigske familietillæg.

Retsforskrifter

EU-retten

Forordning (EØF) nr. 1408/71

2 Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71 af 14. juni 1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet, som ændret og ajourført ved Rådets forordning (EF) nr. 118/97 af 2. december 1996 (EFT 1997 L 28, s. 1), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 592/2008 af 17. juni 2008 (EUT L 177, s. 1, herefter »forordning nr. 1408/71«), definerer i artikel 1, litra u), nr. i), familieydelser som »alle natural- eller kontantydelser, der tager sigte på udligning af forsørgerbyrder inden for rammerne af en lovgivning som omhandlet i [samme forordnings] artikel 4, stk. 1, litra h)«.

3 Ifølge artikel 4, stk. 1, litra h), i forordning nr. 1408/71 finder forordningen anvendelse på enhver lovgivning om sociale sikringsgrene, der vedrører familieydelser.

4 Artikel 13, stk. 1, første punktum, i forordning nr. 1408/741 bestemmer, at med forbehold af forordningens artikel 14c og 14f er de personer, der er omfattet af denne forordning, alene undergivet lovgivningen i én medlemsstat.

Direktiv 2004/38

5 Følgende fremgår af første og tiende betragtning til direktiv 2004/38:

»(1) Unionsborgerskabet giver med de begrænsninger og på de betingelser, der er fastsat i [EF-]traktaten og i gennemførelsesbestemmelserne hertil, alle unionsborgere en primær og individuel ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område.

[…]

(10) Det bør imidlertid undgås, at personer, der gør brug af retten til ophold, bliver en urimelig byrde for værtsmedlemsstatens sociale system i den første opholdsperiode. Unionsborgeres og deres familiemedlemmers udøvelse af retten til ophold i perioder af mere end tre måneders varighed bør derfor underkastes betingelser.«

6 I henhold til direktivets artikel 3, stk. 1, finder det anvendelse på enhver unionsborger, der rejser til eller tager ophold i en anden medlemsstat end den, hvor vedkommende er statsborger.

7 Direktivets artikel 7, stk. 1, har følgende ordlyd:

»Enhver unionsborger har ret til at opholde sig på en anden medlemsstats område i mere end tre måneder, hvis den pågældende:

[…]

c)

— er indskrevet ved en privat eller offentlig institution, der er godkendt eller som finansieres af værtsmedlemsstaten i medfør af dennes lovgivning eller administrative praksis, med henblik på dér som hovedaktivitet at følge en uddannelse, herunder en erhvervsuddannelse, og

— er omfattet af en sygeforsikring, der dækker samtlige risici i værtsmedlemsstaten, og ved en erklæring eller på anden tilsvarende måde efter den pågældende persons eget valg godtgør over for den relevante nationale myndighed, at vedkommende råder over tilstrækkelige midler til sig selv og sine familiemedlemmer, således at opholdet ikke bliver en byrde for værtsmedlemsstatens sociale system, […]«

8 Artikel 24 i direktiv 2004/38 med overskriften »Ligebehandling« har følgende ordlyd:

»1. Med forbehold af specifikke bestemmelser, der udtrykkeligt fremgår af traktaten og den afledte ret, anvendes traktatens bestemmelser uden forskelsbehandling på alle unionsborgere, der i henhold til dette direktiv opholder sig i værtsmedlemsstaten, og på værtsmedlemsstatens egne statsborgere. Denne ligebehandling gælder også familiemedlemmer, der ikke er statsborgere i en medlemsstat, men som har ret til ophold eller ret til tidsubegrænset ophold.

2. Uanset stk. 1 er værtsmedlemsstaten ikke forpligtet til at tillægge ret til sociale ydelser i de første tre måneder af et ophold eller eventuelt i den længere periode, der er omhandlet i artikel 14, stk. 4, litra b), eller til, forud for erhvervelse af ret til tidsubegrænset ophold, at yde studiestøtte, herunder støtte til erhvervsuddannelse, i form af stipendier eller lån, til andre personer end arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og personer, der har bevaret denne status, samt deres familiemedlemmer.«

Østrigsk ret

9 I Østrig er der ikke fastsat forbundsregler, som regulerer nedsatte befordringstakster for studerende.

10 Ifølge de oplysninger, der er fremlagt for Domstolen, tildeles studerende semesterbilletter til nedsat pris på grundlag af finansieringsaftaler, der er indgået mellem Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie (Forbundsministeriet for Trafik, Innovation og Teknologi), de regionale myndigheder og de omhandlede transportvirksomheder. Disse aftaler regulerer ikke kun prisen, nedsættelsens omfang og forbundsregeringens økonomiske bidrag, men fastsætter også kredsen af støtteberettigede.

11 Det fremgår endvidere af sagsakterne, at i visse delstater har studerende – som defineret i § 3 og 4 i Studienförderungsgesetz 1992 (lov om uddannelsesstøtte af 1992, BGBl. 305/1992) i den affattelse, der var gældende på tidspunktet for tvisten (herefter »loven af 1992«) – kun ret til de nedsatte takster, hvis deres bopæl eller studiested befinder sig inden for det område, hvor det pågældende offentlige transportselskab driver virksomhed, og hvis der modtages familietillæg for dem i henhold til § 2 i Familienlastenausgleichsgesetz 1967 (lov om udligning af forsørgerbyrder af 1967, BGBl. 376/1967) i den affattelse, der var gældende på tidspunktet for tvisten (herefter »FLAG«).

12 I andre delstater, hvor anvendelsen af nedsættelserne ikke afhænger af modtagelsen af familietillæg, er de kriterier, som tages i betragtning – ud over en status som studerende – de berørtes alder og/eller bopæl.

13 De personer, som har deres bopæl eller sædvanlige opholdssted på Østrigs område, har i medfør af FLAG's § 2 ret til familietillæg for mindreårige børn og for myndige børn under 26 år, som er ved at tage en erhvervsuddannelse, eller som videreuddanner sig på en skole, der er specialiseret inden for det erhverv, som de pågældende er uddannet inden for, såfremt denne uddannelse forhindrer dem i at udøve deres erhverv. Det er i princippet den person, til hvis husstand barnet hører, som har ret til familietillæg.

14 § 4 i loven af 1992 bestemmer, at såvel statsborgere i stater, som er kontraherende parter i aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde af 2. maj 1992 (EFT 1994 L 1, s. 3) eller i EF-traktaten, som tredjelandsstatsborgere ligestilles med østrigske statsborgere, »for så vidt som denne ligestilling følger af nævnte konventioner«.

15 § 52 i loven af 1992 definerer befordringstilskud som »andre studiefremmende foranstaltninger«. Formålet med tilskuddet er at støtte modtagerne af uddannelsesstøtte ved at overtage deres transportudgifter. Der er tale om tilskud, som kun modtagere af uddannelsesstøtte i Østrig har ret til, og tilskuddet adskiller sig fra nedsatte befordringstakster.

Den administrative procedure

16 Kommissionen er ved en klage indgivet af en person på vegne af det politiske parti »die Grünen« (»de grønne«) blevet oplyst om, at flere studerende, der er statsborgere i andre medlemsstater end Republikken Østrig, og som studerer i Østrig, skal betale mere for at benytte offentlige transportmidler end østrigske studerende. I visse delstater er det nemlig kun studerende fra familier, som modtager østrigske familietillæg, som har ret til nedsatte befordringstakster.

17 Da Kommissionen er af den opfattelse, at et sådant selektivt system udgør en tilsidesættelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling i artikel 12 EF, anmodede den ved skrivelse af 13. februar 2008 Republikken Østrig om at tilstille Kommissionen en detaljeret beskrivelse af det system med nedsatte befordringstakster, som finder anvendelse i denne medlemsstat.

18 Ved skrivelse af 18. april 2008 beskrev de østrigske myndigheder de forskellige priser, der finder anvendelse i hver delstat, i forhold til de berørtes særlige situationer.

19 Ved åbningsskrivelse af 23. marts 2009 opfordrede Kommissionen Republikken Østrig til inden for to måneder at fremsætte sine bemærkninger vedrørende den selektive måde at indrømme de studerende nedsatte befordringstakster. Ifølge Kommissionen tilsidesætter denne selektive måde princippet om forbud mod forskelsbehandling, der er sikret dels ved artikel 12 EF, som nu efter Lissabontraktatens ikrafttræden er indeholdt i artikel 18 TEUF, dels ved artikel 24 i direktiv 2004/38.

20 I sit svar af 25. juni 2009 på åbningsskrivelsen anfægtede Republikken Østrig relevansen af artikel 24 i direktiv 2004/38. Ifølge denne medlemsstat udgør nedsatte befordringstakster for studerende supplerende familieydelser, som er omfattet af systemet for tildeling af familietillæg i Østrig, og taksterne skal derfor kvalificeres som en social sikringsydelse i henhold til de EU-retlige bestemmelser, som finder anvendelse på området for koordinering af de sociale sikringsordninger. De personer, der er omfattet af disse takster, er ikke de studerende selv, men de forældre, som forsørger deres børn, mens disse stadig er studerende.

21 Den 28. januar 2010 fremsendte Kommissionen en begrundet udtalelse til Republikken Østrig, hvori den fastholdt, at det østrigske system vedrørende nedsatte befordringstakster for studerende tilsidesætter artikel 18 TEUF og artikel 24 i direktiv 2004/38, uden at stk. 2 i sidstnævnte bestemmelse finder anvendelse. Kommissionen gjorde for det første gældende, at i modsætning til de østrigske myndigheders argumenter er den blotte omstændighed, at en foranstaltning letter forældrenes omkostninger til deres børns underhold, ikke tilstrækkelig til at udelukke, at denne foranstaltning kvalificeres som studiestøtte, da dette ville indebære en risiko for, at artikel 24, stk. 2, mister sin betydning. For det andet kan det udledes af ordlyden af nævnte artikel 24, stk. 2, at værtsmedlemsstaten kun kan afvise at tildele støtte til statsborgere fra andre medlemsstater, som ikke har tidsubegrænset opholdstilladelse i værtsmedlemsstaten, såfremt denne støtte gives i form af stipendier eller lån.

22 I sit svar af 29. marts 2010 på denne begrundede udtalelse gjorde Republikken Østrig gældende, at de nedsatte befordringstakster svarer til en familieydelse, som tildeles i henhold til privatretlige regler. Der foreligger ikke forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, idet disse takster indrømmes enhver forælder, som er omfattet af ordningen, uafhængigt af dennes nationalitet.

23 På denne baggrund besluttede Kommissionen at anlægge nærværende søgsmål.

Om søgsmålet

24 Det skal indledningsvis præciseres, at Kommissionen med sit søgsmål foreholder Republikken Østrig, at den kun indrømmer nedsatte befordringstakster til studerende, for hvilke der modtages familietillæg i Østrig, idet en sådan betingelse er fastsat af delstaterne Wien, Oberösterreich, Burgenland og Steiermark samt af Innsbruck.

25 Hvad angår Innsbruck bemærkes, at selv om det fremgår af sagsakterne, at de studerende i Innsbruck fra universitetsåret 2010/2011 havde ret til semesterbilletter til nedsat pris uafhængigt af, om deres forældre modtog østrigske familietillæg, skal spørgsmålet, om der foreligger et traktatbrud, vurderes på baggrund af forholdene i medlemsstaten, som de var ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse, dvs. den 28. marts 2010 i det foreliggende tilfælde. Ændringer af forholdene i tiden derefter kan ikke tages i betragtning af Domstolen (jf. bl.a. dom af 15.3.2001, sag C-147/00, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 2387, præmis 26, af 4.7.2002, sag C-173/01, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 6129, præmis 7, og af 19.7.2012, sag C-565/10, Kommissionen mod Italien, præmis 22).

26 Det er således ubestridt, at denne nye type semesterbilletter i Innsbruck endnu ikke var i trådt i kraft på det tidspunkt, hvor fristen i den begrundede udtalelse udløb.

27 Det skal endvidere præciseres, at idet Kommissionen ikke råder over tilstrækkelige oplysninger vedrørende den ordning, der finder anvendelse i delstaten Niederösterreich, er den ordning, der finder anvendelse dér, ikke genstand for det foreliggende søgsmål.

Parternes argumenter

28 Kommissionen har gjort gældende, at den omstændighed, at indrømmelse af nedsatte befordringstakster er undergivet en betingelse om, at der modtages østrigske familietillæg, udgør en indirekte forskelsbehandling af de studerende, der kommer fra andre medlemsstater end Republikken Østrig, og som studerer dér, hvilket således medfører en tilsidesættelse af artikel 18 TEUF, 20 TEUF og 21 TEUF samt artikel 24 i direktiv 2004/38.

29 Den i hovedsagen omhandlede østrigske ordning stiller nemlig studerende, som er statsborgere i disse andre medlemsstater, ringere ved at fastsætte en betingelse for indrømmelse af nedsatte befordringstakster, som lettere kan opfyldes af østrigske statsborgere.

30 Republikken Østrig har gjort gældende, at de nedsatte befordringstakster, der er undergivet en betingelse om, at der modtages østrigske familietillæg, udgør en familieydelse, som tildeles i henhold til privatretlige regler. I østrigsk ret kan familietillæg ikke automatisk modtages af enhver østrigsk studerende, da tildelingen heraf afhænger af, om forældrene er forpligtet til at dække den studerendes behov. De nedsatte befordringstakster kommer i det væsentlige familiebudgettet til gode og indrømmes – i lighed med familietillæg – ikke længere, når den studerende selv oppebærer en indtægt, der er højere end det loft, som den østrigske lovgiver har fastsat. Ifølge denne medlemsstat skal en sådan godtgørelse kvalificeres som en familieydelse i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i forordning nr. 1408/71, selv om den knytter sig til studier eller kurser og opfylder en dobbelt funktion. Til forskel fra det befordringstilskud, som tildeles en studerende, der er socialt dårligt stillet, afhænger de nedsatte befordringstakster ikke af forældrenes indtægt, og den indsættes ikke direkte på en bankkonto, som tilhører den støtteberettigede studerende.

31 Republikken Østrig har anført, at den i sin notifikation vedrørende forordning nr. 1408/71 i meget generelle vendinger har nævnt FLAG, som de omhandlede nedsatte befordringstakster følger af. Denne notifikation har deklaratorisk og retsstiftende virkning.

32 Nævnte medlemsstat har således gjort gældende, at dens system fuldt ud opfylder forordning nr. 1408/71 uden i øvrigt at tilsidesætte direktiv 2004/38. Den har hertil tilføjet, at Domstolen ikke henviser til primærretlige principper, såsom princippet i artikel 18 TEUF, ved bedømmelsen af de ydelser, som er omfattet af denne forordnings anvendelsesområde (jf. dom af 16.7.2009, sag C-208/07, von Chamier-Glisczinski, Sml. I, s. 6095, præmis 84 ff.).

33 Det er Kommissionens opfattelse, at det argument, som Republikken Østrig har gjort gældende vedrørende de nedsatte befordringstaksters egenskab af social sikringsydelse, er uden relevans. Indledningsvis udligner en sådan nedsættelse ikke forsørgerbyrder, således som det kræves i henhold til artikel 1, litra u), nr. i), i forordning nr. 1408/71, men nedsætter de udgifter, som studerende på universiteter og højere læreanstalter har til offentlige transportmidler. De nedsatte befordringstakster kommer direkte de studerende til gode og ikke deres forældre. Dernæst gør den beskrivelse af de nedsatte befordringstakster, som Republikken Østrig har fremsendt, det ikke muligt at bekræfte, at taksterne opfylder betingelserne for at kunne anses for en social sikringsydelse i forordning nr. 1408/71's forstand. Det skal herved fremhæves, at de studerende ikke har noget retskrav på disse ydelser. Endelig ville det ikke være logisk at kvalificere det befordringstilskud, som er fastsat i loven af 1992, som studiestøtte, mens de i hovedsagen omhandlede nedsatte befordringstakster anses for en familieydelse. Ifølge Kommissionen udgør den omstændighed, at indrømmelsen af nedsatte befordringstakster i visse delstater ikke er undergivet en betingelse om, at der modtages østrigske familietillæg, en yderligere indikation af, at denne godtgørelse langt fra er en familieydelse.

34 Hvad angår undtagelsen til princippet om ligebehandling i artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38, som Republikken Østrig har påberåbt sig, er det Kommissionens opfattelse, at den skal fortolkes strengt. Den gælder kun »studiestøtte, herunder støtte til erhvervsuddannelse, i form af stipendier eller lån«. I modsætning til hvad denne medlemsstat har anført, udstrækker princippet om ligebehandling, der er fastsat i samme artikels stk. 1, sig til alle ydelser til studerende, som ikke tildeles i form af stipendier eller lån. Henset til deres art er nedsatte befordringstakster ikke omfattet af undtagelsen i nævnte stk. 2. Den fortolkning af undtagelsen, som Republikken Østrig har anlagt, kan ikke lægges til grund, idet den er i strid med primærretten og med Domstolens praksis vedrørende artikel 18 TEUF og 21 TEUF.

35 Republikken Østrig har gjort gældende, at de nedsatte befordringstakster under alle omstændigheder bidrager til finansieringen af studier og derfor ikke skal betragtes uafhængigt af de andre foranstaltninger, som oprindelsesmedlemsstaten er forpligtet til at træffe på området for studiestøtte. Indtil en studerende under uddannelsen er blevet integreret i værtsmedlemsstaten, påhviler det oprindelsesmedlemsstaten at tildele sine studerende den tilstrækkelige studiestøtte under hensyntagen til eventuelle underholdsforpligtelser. Værtsmedlemsstaten skal ikke udligne en eventuelt »svagere« støtte, som tildeles af andre medlemsstater.

Domstolens bemærkninger

36 Indledningsvis bemærkes, at artikel 20, stk. 1, TEUF giver enhver, der er statsborger i en medlemsstat, status af unionsborger.

37 Studerende, som kommer fra andre medlemsstater end Republikken Østrig, og som studerer dér, har denne status, idet de er statsborgere i en medlemsstat.

38 Som Domstolen gentagne gange har fastslået, er unionsborgerskabets formål at skabe den grundlæggende status for medlemsstaternes statsborgere, idet det gør det muligt for dem blandt disse statsborgere, som befinder sig i samme situation, inden for EUF-traktatens materielle anvendelsesområde at blive undergivet samme retlige behandling, uanset deres nationalitet og med forbehold af udtrykkeligt fastsatte undtagelser i denne henseende (dom af 20.9.2001, sag C-184/99, Grzelczyk, Sml. I, s. 6193, præmis 31, og af 11.7.2002, sag C-224/98, D'Hoop, Sml. I, s. 6191, præmis 28).

39 Enhver unionsborger kan således påberåbe sig forbuddet mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet i artikel 18 TEUF i alle de situationer, der hører under EU-rettens materielle anvendelsesområde, og hertil hører situationer, der er knyttet til udøvelsen af den grundlæggende ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område i henhold til artikel 21 TEUF (jf. dom af 12.5.1998, sag C-85/96, Martínez Sala, Sml. I, s. 2691, præmis 63, af 15.3.2005, sag C-209/03, Bidar, Sml. I, s. 2119, præmis 32 og 33, af 18.11.2008, sag C-158/07, Förster, Sml. I, s. 8507, præmis 36 og 37, og af 13.4.2010, sag C-73/08, Bressol m.fl., Sml. I, s. 2735, præmis 31).

40 Det følger desuden af samme retspraksis, at dette forbud også gælder situationer vedrørende betingelser for adgang til erhvervsuddannelser, idet såvel højere uddannelse som universitetsuddannelse udgør erhvervsuddannelse (dommen i sagen Bressol m.fl., præmis 32).

41 Heraf følger, at en statsborger i en medlemsstat, som studerer i Østrig, kan påberåbe sig retten i henhold til artikel 18 TEUF og 21 TEUF til at færdes og opholde sig frit på værtsmedlemsstatens område uden at blive udsat for direkte eller indirekte forskelsbehandling på grundlag af nationalitet (dommen i sagen Bressol m.fl., præmis 33).

42 Hvad angår spørgsmålet, om nedsatte befordringstakster som dem, der indrømmes af visse østrigske delstater, falder ind under traktaternes anvendelsesområde i henhold til artikel 18, stk. 1, TEUF, bemærkes, at Domstolen, idet den fastslog, at adgangen til erhvervsuddannelse er omfattet af EU-rettens anvendelsesområde, allerede har præciseret, at national støtte, som tildeles studerende med henblik på at dække deres leveomkostninger, sociale ydelser i henhold til en ikke-bidragspligtig national ordning og ungdomsarbejdsløshedsydelser i henhold til en national lovgivning til unge arbejdsløse, som søger arbejde for første gang, alle henhører under dette anvendelsesområde (jf. henholdsvis Bidar-dommen, præmis 42, Grzelczyk-dommen, præmis 46, og D'Hoop-dommen, præmis 34 og 35).

43 Heraf følger, at en ordning, hvorefter studerende indrømmes nedsatte befordringstakster, ligeledes falder ind under EUF-traktatens anvendelsesområde, eftersom den direkte eller indirekte gør det muligt for de studerende at dække deres leveomkostninger.

44 Hvad angår Republikken Østrigs argumentation, hvorefter nedsættelsen af befordringstakster skal anses for en familieydelse i forordning nr. 1408/71's forstand, bemærkes, at selv hvis det antages, at de lovvalgsregler, som denne forordning fastsætter, finder anvendelse på unionsborgere, som studerer i en anden medlemsstat end deres oprindelsesmedlemsstat, og hvis forældre ingen tilknytning har til værtsmedlemsstaten, ville en sådan kvalificering af denne nedsættelse ikke kunne begrunde en manglende ligebehandling på grundlag af nationalitet i forhold til disse unionsborgere.

45 For det første bemærkes, at visse ydelser, som er omfattet af det særlige anvendelsesområde for forordning nr. 1408/71, af Domstolen ligeledes er blevet anset for at udgøre begunstigelser eller sociale fordele, som er undergivet princippet om ligebehandling i forhold til nationalitet i henhold til andre EU-retlige bestemmelser om den frie bevægelighed for personer (jf. i denne retning Martínez Sala-dommen, præmis 27).

46 For det andet bemærkes, at forordning nr. 1408/71 ikke indfører en fælles socialsikringsordning, men lader de forskellige nationale ordninger bestå. Forordningen har som sit eneste formål at sikre en koordinering af disse ordninger (dom af 21.7.2011, sag C-503/09, Stewart, Sml. I, s. 6497, præmis 75 og den deri nævnte retspraksis).

47 Selv om medlemsstaterne bevarer deres kompetence til selv at udforme deres sociale sikringsordninger, således at det i mangel af en harmonisering på EU-niveau tilkommer dem at fastsætte betingelserne for retten eller forpligtelsen til at blive tilsluttet en social sikringsordning og de betingelser, som en person skal opfylde for at være berettiget til ydelser, skal de ikke desto mindre ved udøvelsen af denne kompetence overholde EU-retten og navnlig EUF-traktatens bestemmelser om unionsborgeres ret til at færdes og opholde sig på medlemsstaternes område (Stewart-dommen, præmis 75-77 og den deri nævnte retspraksis).

48 Republikken Østrigs argumentation vedrørende de nedsatte befordringstaksters kvalificering som en familieydelse i forordning nr. 1408/71's forstand udelukker således ikke, at der foreligger en forskelsbehandling på grundlag af nationalitet i forhold til studerende fra andre medlemsstater, der studerer i Østrig, således som Kommissionen har påstået.

49 Med hensyn til nævnte påstand bemærkes, at princippet om forbud mod forskelsbehandling – som generelt er sikret ved artikel 18 TEUF, og som i forhold til unionsborgere, der er omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 2004/38, er præciseret ved dette direktivs artikel 24 – ikke alene forbyder direkte forskelsbehandling begrundet i nationalitet, men også enhver form for indirekte forskelsbehandling, som ved anvendelse af andre kriterier reelt fører til samme resultat (jf. dommen i sagen Bressol m.fl., præmis 40).

50 I det foreliggende tilfælde skaber den betingelse, som visse delstater har fastsat, hvorefter nedsatte befordringstakster er knyttet til tildelingen af østrigske familietillæg, en forskellig behandling af østrigske studerende, som studerer i Østrig, og af studerende fra andre medlemsstater, som også studerer i Østrig, idet en sådan betingelse lettere kan opfyldes af østrigske studerende, eftersom deres forældre som regel modtager disse tillæg.

51 En sådan forskelsbehandling er i strid med de principper, der ligger til grund for unionsborgerskabet, nemlig princippet om, at unionsborgerne skal tilsikres den samme retlige behandling under udøvelsen af deres ret til fri bevægelighed som nævnt i denne doms præmis 38 (D'Hoop-dommen, præmis 35).

52 Ifølge fast retspraksis kan en indirekte forskelsbehandling på grundlag af nationalitet kun begrundes, såfremt den er baseret på objektive hensyn, der er uafhængige af de berørte personers nationalitet og står i et rimeligt forhold til det formål, der lovligt tilstræbes med den nationale lovgivning (jf. D'Hoop-dommen, præmis 36, dom af 7.7.2005, sag C-147/03, Kommissionen mod Østrig, Sml. I, s. 5969, præmis 48, og dommen i sagen Bressol m.fl., præmis 41).

53 Inden det fastlægges, om der i det foreliggende tilfælde foreligger en sådan objektiv begrundelse, skal Republikken Østrigs argument, hvorefter ordningen med nedsatte befordringstakster for studerende er omfattet af anvendelsesområdet for undtagelsen til princippet om ligebehandling i artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38, for det første undersøges.

54 I sin egenskab af undtagelse til princippet om ligebehandling, som er fastsat i artikel 18 TEUF, og som alene udtrykkes specifikt i artikel 24, stk. 1, i direktiv 2004/38, skal artikel 24, stk. 2, fortolkes strengt.

55 Selv om de nedsatte befordringstakster, der indrømmes de omhandlede studerende, udgør studiestøtte for disse studerende, således som det fremgår af denne doms præmis 43, er kun studiestøtte »i form af stipendier eller lån« omfattet af den undtagelse til princippet om ligebehandling, som er fastsat i artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38.

56 Enhver anden fortolkning af denne bestemmelse ville ikke alene være i strid med bestemmelsens ordlyd, men også med den forpligtelse, som påhviler Domstolen, om at fortolke denne undtagelse i overensstemmelse med traktatens bestemmelser, herunder bestemmelserne vedrørende unionsborgerskabet (jf. i denne retning dom af 4.6.2009, forenede sager C-22/08 og C-23/08, Vatsouras og Koupatantze, Sml. I, s. 4585, præmis 44).

57 Hvad for det andet angår spørgsmålet, om der foreligger objektive hensyn, som kan begrunde den fastslåede forskelsbehandling, har Republikken Østrig gjort gældende, således som det fremgår af denne doms præmis 35, at de nedsatte befordringstakster bidrager til finansieringen af studier, og at den derfor ikke skal betragtes uafhængigt af de andre foranstaltninger, som oprindelsesmedlemsstaten er forpligtet til at træffe på området for studiestøtte. Visse medlemsstater tildeler væsentligt højere stipendier end Østrig, således at studerende fra andre medlemsstater lettere kan afholde deres leveomkostninger, herunder transportomkostninger, end de østrigske studerende kan. Selv om andre medlemsstater har et støttesystem til studerende, som er mindre gunstigt end det system, der er i kraft i Østrig, tilkommer det ikke værtsmedlemsstaten at hjælpe studerende fra disse stater.

58 Som generaladvokaten har anført i punkt 62 i forslaget til afgørelse, og som det fremgår af de oplysninger, der er forelagt Domstolen, må det i denne forbindelse fastslås, at selv om de nedsatte befordringstakster ikke længere indrømmes, når den studerende selv oppebærer indtægter, der overstiger en bestemt grænse, forudsætter indrømmelsen af denne nedsættelse i princippet ikke en mangel på tilstrækkelige midler. I tilfælde af, at det formål, som Republikken Østrig tilstræber, er at undgå, at en studerende fra en anden medlemsstat ikke modtager dobbelt økonomisk støtte, bemærkes endvidere, at det ikke fremgår af de oplysninger, som den østrigske regering har fremlagt, at de kompetente myndigheder i denne medlemsstat ved indrømmelsen af denne nedsættelse til studerende, hvis forældre modtager østrigske familietillæg, tager hensyn til eventuelle ydelser, som nævnte studerende modtager i en anden medlemsstat.

59 For så vidt som Republikken Østrigs argument har til formål at bestride, at der foreligger en forpligtelse for en værtsmedlemsstat til at understøtte studerende, som ikke er integreret i denne stat, bemærkes, at hvad angår bestemmelser vedrørende unionsborgerskabet har Domstolen allerede fastslået, at det er legitimt for en værtsmedlemsstat at ville sikre sig, at der består en reel forbindelse mellem den, der ansøger om en ydelse, og den kompetente medlemsstat (jf. i denne retning D'Hoop-dommen, præmis 38, dom af 23.3.2004, sag C-138/02, Collins, Sml. I, s. 2703, præmis 67, Bidar-dommen, præmis 57, og dommen i sagen Vatsouras og Koupatantze, præmis 38).

60 Selv om EU-retten om den frie bevægelighed for personer og bl.a. studerende indrømmer en vis økonomisk solidaritet fra værtsmedlemsstatens statsborgeres side med statsborgere fra andre medlemsstater (jf. i denne retning Grzelczyk-dommen, præmis 44), bør det – således som det fremgår af tiende betragtning til direktiv 2004/38 – undgås, at personer, herunder studerende, der gør brug af retten til ophold, bliver en urimelig byrde for værtsmedlemsstatens sociale system i den første opholdsperiode. Unionsborgeres og deres familiemedlemmers udøvelse af retten til ophold i perioder af mere end tre måneders varighed er derfor i henhold til artikel 21 TEUF og bestemmelserne i direktiv 2004/38 undergivet visse betingelser.

61 En national ordning, hvorefter det kræves, at studerende skal påvise, at der består en reel forbindelse til værtsmedlemsstaten, ville således i princippet kunne udgøre et legitimt formål, der kan begrunde restriktioner i retten til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område som fastsat i artikel 21 TEUF.

62 Det skal imidlertid for det første præciseres, at det bevis, der kræves for at gøre gældende, at der består en sådan reel forbindelse, ikke må have en for ensidig karakter, som utilbørligt prioriterer en omstændighed, der ikke nødvendigvis er udtryk for den reelle og faktiske grad af tilknytning mellem ansøgeren om nedsatte befordringstakster og den medlemsstat, hvor denne ansøger studerer, og lader alle andre relevante omstændigheder ude af betragtning (jf. i denne retning D'Hoop-dommen, præmis 39, og Stewart-dommen, præmis 95).

63 Som generaladvokaten har anført i punkt 76 i forslaget til afgørelse, må den reelle forbindelse, der kræves mellem en studerende, som ansøger om en ydelse, og værtsmedlemsstaten, ikke fastsættes ensartet for alle ydelser, men skal udformes i forhold til de enkelte elementer i den pågældende ydelse, bl.a. ydelsens art og formål. Formålet med ydelsen skal desuden undersøges i forhold til ydelsens resultater og ikke til dens formelle struktur eller dens formelle kvalificering (jf. i denne retning dommen i sagen Vatsouras og Koupatantze, præmis 41 og 42).

64 For så vidt angår nedsatte befordringstakster for studerende kan spørgsmålet, om der består en reel forbindelse mellem den studerende og værtsmedlemsstaten, med hensyn til de nedsatte befordringstakster bl.a. faktisk efterprøves ved, at det fastslås, at den omhandlede person i henhold til artikel 7, stk. 1, litra c), første led, i direktiv 2004/38 er indskrevet ved en privat eller offentlig institution, der er godkendt, eller som finansieres af værtsmedlemsstaten i medfør af dennes lovgivning eller administrative praksis, med henblik på dér som hovedaktivitet at følge en uddannelse, herunder en erhvervsuddannelse.

65 Det må således fastslås, at Republikken Østrig ikke har godtgjort, at den østrigske ordning for nedsatte befordringstakster for studerende, som finder anvendelse i visse delstater, er objektivt begrundet.

66 Henset til samtlige ovenstående betragtninger, skal det fastslås, at Republikken Østrig har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 18 TEUF, 20 TEUF og 21 TEUF, sammenholdt med artikel 24 i 2004/38, idet den i princippet forbeholder nedsatte befordringstakster for studerende, hvis forældre modtager østrigske familietillæg.

Sagens omkostninger

67 Ifølge procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Republikken Østrig tilpligtes at betale sagens omkostninger, og Republikken Østrig har tabt sagen, bør denne pålægges at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Anden Afdeling):

1) **Republikken Østrig har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 18 TEUF, 20 TEUF og 21 TEUF, sammenholdt med artikel 24 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, om ændring af forordning (EØF) nr. 1612/68 og om ophævelse af direktiv 64/221/EØF, 68/360/EØF, 72/194/EØF, 73/148/EØF, 75/34/EØF, 75/35/EØF, 90/364/EØF, 90/365/EØF og 93/96/EØF, idet den i princippet forbeholder nedsatte befordringstakster for studerende, hvis forældre modtager østrigske familietillæg.**

2) **Republikken Østrig betaler sagens omkostninger.**

Underskrifter