



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
J. KOKOTT
fremsat den 6. september 2012¹

Sag C-75/11

**Europa-Kommissionen
mod**

Republikken Østrig

»Forbud mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet — unionsborgeres frie bevægelighed — fri udveksling af tjenesteydelser — transportsektoren — direktiv 2004/38/EF — unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område — nedsatte billettakster til kollektiv transport, som ikke gælder for studerende, hvis forældre ikke modtager familietillæg efter national ret«

I – Indledning

1. Må medlemsstaterne fastsætte betingelser for studerendes adgang til nedsatte billettakster, som studerende fra andre medlemsstater som regel ikke opfylder? Det er dette spørgsmål, der skal besvares i den foreliggende sag.

2. En række østrigske regioner og det kompetente forbundsministerium har indgået aftale med lokale trafikselskaber om nedsatte billettakster for studerende. Taksterne er forbeholdt studerende, hvis forældre modtager østrigsk familietillæg på grund af studierne. Dette tillæg gives kun til forældre, der bor i Østrig.

3. Kommissionen finder, at denne betingelse for adgangen til nedsatte billettakster udgør en forskelsbehandling, der er uforenelig med artikel 18 TEUF, 20 TEUF og 21 TEUF og med artikel 24 i direktiv 2004/38² om fri bevægelighed og ophold. Det skyldes, at studerende fra andre medlemsstater, der er optaget på en højere læreanstalt i Østrig, som regel ikke opfylder denne betingelse.

4. Hertil har Østrig i det væsentlige anført, at nedsættelsen blot udgør et supplement til familietillægget og derfor er i overensstemmelse med forordning nr. 1408/71 om anvendelse af de sociale sikringsordninger³. Studerende fra andre medlemsstater modtager desuden støtte fra deres hjemlande og kan derfor ikke sammenlignes med indenlandske studerende. Det er endelig tilladt i henhold til artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38 ikke at yde studiestøtte til studerende fra andre medlemsstater.

1 — Originalsprog: tysk.

2 — Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 29.4.2004 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).

3 — Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71 af 14.6.1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet (EFT 1971 II, s. 366), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 592/2008 af 17.6.2008 (EUT L 177, s. 1).

II – Retsforskrifter

A – Direktiv 2004/38

5. Artikel 3, stk. 1, i direktiv 2004/38 fastlægger direktivets anvendelsesområde således:

»Dette direktiv finder anvendelse på enhver unionsborger, der rejser til eller tager ophold i en anden medlemsstat end den, hvor vedkommende er statsborger [...]«

6. Enhver unionsborger har ifølge artikel 7, stk. 1, litra c), i direktiv 2004/38 »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 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 [...]«

7. Artikel 24 i direktiv 2004/38 bestemmer følgende vedrørende ligebehandling af unionsborgere, der opholder sig i andre medlemsstater:

»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. [...]«

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.«

B – Forordning nr. 1408/71

8. Forordning nr. 1408/71 finder ifølge artikel 4, stk. 1, litra h), anvendelse på familieydelse.

9. Familieydelse defineres således i artikel 1, litra u), nr. i):

»alle natural- eller kontantydelse, der tager sigte på udligning af forsørgerbyrder inden for rammerne af en lovgivning som omhandlet i artikel 4, stk. 1, litra h) [...]«

10. Artikel 13, stk. 1, første punktum, i forordning nr. 1408/71 bestemmer, at de personer, der er omfattet af denne forordning, alene er undergivet lovgivningen i én medlemsstat.

11. Artikel 73 i forordning nr. 1408/71 vedrører tildeling af familieydelse til familiemedlemmer, der bor i andre medlemsstater:

»En arbejdstager eller en selvstændig erhvervsdrivende, der er omfattet af en medlemsstats lovgivning, har for de af sine familiemedlemmer, der er bosiddende på en anden medlemsstats område, ret til familieydelse efter lovgivningen i førstnævnte stat, som om de pågældende var bosiddende på dennes område, jf. dog bestemmelserne i bilag VI.«

12. Bilag VI til forordning nr. 1408/71 indeholder ingen bestemmelser, der er relevante for den foreliggende sag.

III – De faktiske omstændigheder, den administrative procedure og parternes påstande

13. Traktatbrudssagen vedrører nedsatte billettakster for studerende, der er fastsat i privatretlige kontrakter, som det kompetente østrigske forbundsministerium har indgået med de regionale myndigheder (delstater eller kommuner) og de berørte trafikelskaber. Afhængig af delstaten giver dette sig udslag i forskellige billetpriser og forskellige nedsættelser af billetpriserne for de studerende.

14. Når det kompetente forbundsministerium er med til at indgå en sådan kontrakt, lægger det vægt på, at de nedsatte billettakster kobles sammen med modtagelse af østrigsk familietillæg i henhold til Familienlastenausgleichsgesetz 1967 (loven fra 1967 om udligning af forsørgerbyrder). Denne ydelse udbetales ikke direkte til de studerende, men til deres forsørgelses- og underholdspligtige forældre, såfremt disse er tilknyttet den sociale sikringsordning i Østrig. Østrig har oplyst, at den nedsatte billettakst er koblet sammen med modtagelse af familietillæg i delstaterne Wien, Oberösterreich, Burgenland og Steiermark samt i byen Innsbruck.

15. Kommissionen fandt, at der var tale om ulovlig forskelsbehandling af studerende fra andre medlemsstater, og opfordrede i 2009 Østrig til at fremsætte bemærkninger i henhold til artikel 258 TEUF. Den 28. januar 2010 fremsatte den som led i proceduren en begrundet udtalelse, hvori den fastsatte en frist på to måneder til at bringe den påståede overtrædelse til ophør.

16. Da Østrigs svar efter Kommissionens opfattelse ikke var tilfredsstillende, anlagde Kommissionen denne sag den 21. februar 2011.

17. Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

- Det fastslås, at Republikken Østrig har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 18 TEUF sammenholdt med artikel 20 TEUF og 21 TEUF samt artikel 24 i direktiv 2004/38, idet den principielt alene giver studerende, for hvilke der ydes østrigsk familietillæg, adgang til nedsat billettakst til de offentlige transportmidler.
- Republikken Østrig tilpligtes at betale sagens omkostninger.

18. Republikken Østrig har nedlagt følgende påstande:

- Frifindelse.
- Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

19. Parterne har forhandlet skriftligt i sagen.

IV – Retlig vurdering

20. Før jeg kan undersøge, om der foreligger forskelsbehandling (jf. afsnit C), er det nødvendigt at præcisere, hvad sagens genstand er (jf. afsnit A), og hvilke forbud mod forskelsbehandling der finder anvendelse (jf. afsnit B).

A – Sagens genstand

21. Kommissionen har i stævningen kun gjort gældende, at Østrig principielt alene giver studerende, for hvilke der ydes østrigsk familietillæg, adgang til nedsatte billettakster til de offentlige transportmidler.

22. Det fremgår imidlertid af begrundelsen for søgsmålet, at der kun er tale om delstaterne Wien, Oberösterreich, Burgenland og Steiermark samt byen Innsbruck. I Niederösterreich er situationen uklar, dvs. ikke tilstrækkeligt belyst, og i de øvrige områder findes der ikke nedsatte billettakster, som er knyttet til familietillægget.

23. Østrig har ganske vist indvendt, at nedsættelsen ikke længere er underlagt en sådan betingelse i Innsbruck, men på det relevante tidspunkt, dvs. ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse, var den påtalte nedsatte takst stadig gældende.

24. Kommissionen har i øvrigt ikke gjort gældende, at studerende fra tredjelande eller andre østrigske studerende ikke har adgang til den nedsatte billettakst. Den har kun set på situationen for studerende, hvis forældre ikke modtager østrigsk familietillæg, fordi de bor i en anden medlemsstat.

25. Sagens genstand er som følge heraf begrænset til den omstændighed, at unionsborgere, der er under uddannelse, og hvis forældre ikke modtager østrigsk familietillæg, fordi de bor i en anden medlemsstat, i delstaterne Wien, Oberösterreich, Burgenland og Steiermark samt byen Innsbruck ikke har adgang til de samme nedsatte billettakster som studerende, for hvilke der ydes østrigsk familietillæg.

B – De forbud mod forskelsbehandling, der finder anvendelse

26. Jeg vil først undersøge, om de forbud mod forskelsbehandling, som Kommissionen har anført, faktisk finder anvendelse.

27. Kommissionen har til støtte for sit søgsmål påberåbt sig det generelle forbud mod forskelsbehandling i artikel 18 TEUF sammenholdt med unionsborgernes ret til fri bevægelighed i henhold til artikel 20 TEUF og 21 TEUF samt artikel 24 i direktiv 2004/38 om fri bevægelighed og ophold.

28. Hvis det generelle forbud mod forskelsbehandling i artikel 18 TEUF skal finde anvendelse, kræver det, at studerende fra andre medlemsstater, der benytter offentlig lokaltransport i Østrig, befinder sig inden for EU-rettens anvendelsesområde, fordi de har udøvet deres ret til fri bevægelighed som unionsborgere i henhold til artikel 21 TEUF.

29. Den omstændighed, at den østrigske foranstaltning vedrører brug af transportydelser, kan dog være til hinder for, at forbuddet mod forskelsbehandling sammenholdt med unionsborgernes generelle ret til fri bevægelighed finder anvendelse på en selektiv nedsættelse af billetpriser. Det er således usikkert, om unionsborgernes generelle ret til fri bevægelighed kan finde anvendelse sideløbende med retten til fri udveksling af tjenesteydelser (jf. nr. 1). Foranstaltninger, der vedrører transport, er desuden omfattet af

de særlige bestemmelser i traktatens afsnit om transport. Det skal derfor efterprøves, om anvendelsen af den generelle ret til fri bevægelighed kan føre til omgåelse af disse særlige bestemmelser (jf. nr. 2). Til sidst vil jeg komme med et par bemærkninger om forholdet mellem det generelle forbud mod forskelsbehandling og artikel 24 i direktiv 2004/38 (jf. nr. 3).

1. Den frie udveksling af tjenesteydelser

30. Domstolen har i en række ældre domme uden nærmere begrundelse fastslået, at visse foranstaltninger både var i strid med en specifik grundlæggende frihed og med det generelle forbud mod forskelsbehandling⁴. Domstolen har i mellemtiden med rette præciseret denne retspraksis således, at artikel 18 TEUF, der indeholder et generelt forbud mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, kun kan anvendes selvstændigt på forhold omfattet af EU-retten, for hvilke traktaten ikke indeholder særlige bestemmelser om forbud mod forskelsbehandling⁵. Når retten til fri udveksling af tjenesteydelser anvendes, finder artikel 18 TEUF derfor ikke anvendelse⁶.

31. Det må i princippet også være tilfældet, når det generelle forbud mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet påberåbes i forening med unionsborgernes ret til fri bevægelighed i henhold til artikel 21 TEUF. Domstolen har udtalt sig mere forsigtigt om forholdet mellem denne frie bevægelighed og mere specifikke grundlæggende friheder ved som oftest at fastslå, at det ikke er nødvendigt, at den træffer afgørelse om fortolkningen af artikel 21 TEUF⁷. Dermed har den dog tilkendegivet, at visse grundlæggende friheder er af specifik karakter.

32. Der kan ikke udledes andet af den retspraksis, der vedrører forholdet mellem den frie bevægelighed for kapital og de øvrige grundlæggende friheder. På dette område har Domstolen bemærket, at den ikke behøver at tage stilling til kapitalens frie bevægelighed, når den allerede har fastslået, at en foranstaltning strider mod arbejdskraftens frie bevægelighed, etableringsfriheden og unionsborgernes frie bevægelighed⁸. I disse tilfælde skulle den generelle ret til fri bevægelighed anvendes *sideløbende med* de to andre grundlæggende friheder, eftersom der også var tale om personer, som ikke var rejst til den pågældende stat for at udøve økonomisk virksomhed dér⁹. Det betød dog ikke, at frihedernes specificitet ikke spillede nogen rolle. Afgrænsningen mellem den frie bevægelighed for kapital og de øvrige friheder afhænger tværtimod af formålet med den pågældende nationale foranstaltning¹⁰. Når Domstolen undlod at efterprøve kapitalens frie bevægelighed og i stedet så på unionsborgernes frie bevægelighed, skyldtes det reelt, at det i højere grad var den frie bevægelighed end investeringerne, der var berørt.

4 — Jf. vedrørende fri udveksling af tjenesteydelser dom af 15.3.1994, sag C-45/93, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 911, præmis 10, og af 16.1.2003, sag C-388/01, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 721, præmis 28, samt i øvrigt f.eks. dom af 28.6.1978, sag 1/78, Kenny, Sml. s. 1489, præmis 12, og af 17.4.1986, sag 59/85, Reed, Sml. s. 1283, præmis 29.

5 — Dom af 12.4.1994, sag C-1/93, Halliburton Services, Sml. I, s. 1137, præmis 12, af 8.3.2001, forenede sager C-397/98 og C-410/98, Metallgesellschaft m.fl., Sml. I, s. 1727, præmis 38, af 21.1.2010, sag C-311/08, SGI, Sml. I, s. 487, præmis 31, og af 31.3.2011, sag C-450/09, Schröder, Sml. I, s. 2497, præmis 28.

6 — Dom af 30.5.1989, sag 305/87, Kommissionen mod Grækenland, Sml. s. 1461, præmis 13 f., af 29.4.1999, sag C-311/97, Royal Bank of Scotland, Sml. I, s. 2651, præmis 20, og af 26.10.2010, sag C-97/09, Schmelz, Sml. I, s. 10465, præmis 44 f.

7 — Jf. dom af 6.2.2003, sag C-92/01, Stylianakis, Sml. I, s. 1291, præmis 18 ff., af 11.9.2007, sag C-318/05, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 6957, præmis 35 f., af 20.5.2010, sag C-56/09, Zanotti, Sml. I, s. 4517, præmis 24 f., og af 16.12.2010, sag C-137/09, Josemans, Sml. I, s. 13019, præmis 53.

8 — Dom af 26.10.2006, sag C-345/05, Kommissionen mod Portugal, Sml. I, s. 10633, præmis 45, og af 18.1.2007, sag C-104/06, Kommissionen mod Sverige, Sml. I, s. 671, præmis 37. Situationen var en anden i dom af 1.12.2011, sag C-250/08, Kommissionen mod Belgien, Sml. I, s. 12341, præmis 30, hvori Domstolen antog, at bestemmelserne om de frie kapitalbevægelser er mere specifikke end bestemmelserne om unionsborgerskabet.

9 — Jf. de ovenfor i fodnote 8 nævnte domme i sagen Kommissionen mod Portugal, præmis 37, og sagen Kommissionen mod Sverige, præmis 30, samt dom af 20.1.2011, sag C-155/09, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 65, præmis 60, og af 1.12.2011, sag C-253/09, Kommissionen mod Ungarn, Sml. I, s. 12391, præmis 86.

10 — Dom af 24.5.2007, sag C-157/05, Holböck, Sml. I, s. 4051, præmis 22, SGI-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 5, præmis 25, og dom af 15.9.2011, sag C-132/10, Halley m.fl., Sml. I, s. 8353, præmis 17, samt i denne retning dom af 12.9.2006, sag C-196/04, Cadbury Schweppes og Cadbury Schweppes Overseas, Sml. I, s. 7995, præmis 31-33, og af 3.10.2006, sag C-452/04, Fidium Finanz, Sml. I, s. 9521, præmis 34 og 44-49.

33. Det generelle forbud mod forskelsbehandling i artikel 18 TEUF kan som følge heraf ikke anvendes i forening med den generelle ret til fri bevægelighed i henhold til artikel 21 TEUF, når den nedsatte billettakst for offentlig lokaltransport falder inden for anvendelsesområdet for den frie udveksling af tjenesteydelser.

34. Det skal derfor undersøges, om den frie udveksling af tjenesteydelser i henhold til artikel 56 TEUF finder anvendelse. Efter fast retspraksis tillægger denne bestemmelse ikke alene tjenesteyderen, men også tjenesteydelsesmodtageren rettigheder¹¹. Unionsborgere, der flytter til andre medlemsstater, må derfor ikke diskrimineres på grundlag af deres nationalitet med hensyn til priser på tjenesteydelser¹².

35. Bestemmelserne om fri udveksling af tjenesteydelser gælder dog ikke for den situation, at en statsborger i en medlemsstat begiver sig til en anden medlemsstats område og dér etablerer sit hovedopholdssted med henblik på dér at udføre eller modtage tjenesteydelser i et ubestemt tidsrum¹³. Domstolen har herved lagt til grund, at artikel 56 TEUF ikke kan anvendes på aktiviteter, hvis samtlige deres relevante elementer findes inden for en enkelt medlemsstat¹⁴.

36. Når studerende rejser til en anden medlemsstat for at studere, vil det som regel være for længere tid. Et studieophold strækker sig ganske vist ikke over ubestemt tid, men er begrænset til studiets forventede varighed, især når der er tale om udveksling. Det er uklart, om denne internationale dimension er tilstrækkelig til, at retten til fri udveksling af tjenesteydelser kan påberåbes.

37. I den foreliggende sag sondres der dog netop mellem, om forældre til studerende modtager østrigsk familietillæg, hvilket vil sige, at der sondres mellem, om forældrene bor i Østrig eller i udlandet. Den lovgivning, der eventuelt medfører indirekte forskelsbehandling, har altså en international dimension. Den foreliggende sag kan i den henseende sammenlignes med to sager, hvor Domstolen tog stilling til den skattemæssige behandling af udgifter til en masteruddannelse¹⁵ og skolepenge¹⁶ i oprindelsesstaten, og hvor retten til fri udveksling af tjenesteydelser fandt anvendelse.

38. Som følge heraf finder retten til fri udveksling af tjenesteydelser i princippet anvendelse i den foreliggende sag, og det er ikke muligt at efterprøve det generelle forbud mod forskelsbehandling sammenholdt med unionsborgernes ret til fri bevægelighed.

2. Transportpolitikken

39. Hovedsagen drejer sig imidlertid om adgang til transportydelser. Det fremgår af artikel 58, stk. 1, TEUF, at den frie udveksling af tjenesteydelser på transportområdet er omfattet af bestemmelserne i afsnittet vedrørende transport. Det betyder efter fast retspraksis, at retten til fri udveksling af tjenesteydelser ikke finder anvendelse¹⁷. De principper, der gælder herfor, skal i stedet gennemføres via indførelsen af den fælles transportpolitik¹⁸.

11 — Dom af 31.1.1984, forenede sager 286/82 og 26/83, Luisi og Carbone, Sml. s. 377, præmis 10, af 2.2.1989, sag 186/87, Cowan, Sml. s. 195, præmis 15, og af 26.10.1999, sag C-294/97, Eurowings Luftverkehr, Sml. I, s. 7447, præmis 34, Zanotti-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 7, præmis 35, og dom af 5.7.2012, sag C-318/10, SIAT, præmis 19.

12 — Jf. vedrørende entrebilletter til seværdigheder dommen i sagen Kommissionen mod Spanien og i sagen Kommissionen mod Italien, nævnt ovenfor i fodnote 4.

13 — Dom af 5.10.1988, sag 196/87, Steymann, Sml. s. 6159, præmis 17, og af 17.6.1997, sag C-70/95, Sodemare m.fl., Sml. I, s. 3395, præmis 38.

14 — Sodemare-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 13.

15 — Zanotti-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 7, præmis 35.

16 — Dommen i sagen Kommissionen mod Tyskland, nævnt ovenfor i fodnote 7, præmis 72.

17 — Dom af 22.12.2010, sag C-338/09, Yellow Cab Verkehrsbetrieb, Sml. I, s. 13927, præmis 29, og af 25.1.2011, sag C-382/08, Neukirchinger, Sml. I, s. 139, præmis 22.

18 — Dom af 22.5.1985, sag 13/83, Parlamentet mod Rådet, Sml. s. 1513, præmis 62, og dommen i sagen Yellow Cab Verkehrsbetrieb, nævnt ovenfor i fodnote 17, præmis 30.

40. Ifølge fast retspraksis er alle former for transport imidlertid omfattet af traktatens almindelige regler¹⁹ og især af andre grundlæggende friheder end retten til fri udveksling af tjenesteydelser²⁰. Det generelle forbud mod forskelsbehandling må derfor også gælde i forening med unionsborgernes ret til fri bevægelighed.

41. Dette står ikke i modsætning til betragtningerne om tjenesteydelsesfrihedens specificitet. Denne specificitet er kun til stede, hvis retten til fri udveksling af tjenesteydelser finder anvendelse. Hvis den ikke finder anvendelse, kan den heller ikke udgøre nogen hindring for anvendelsen af andre bestemmelser. Det ville svare til at nægte unionsborgerne den beskyttelse, der følger af unionsborgerskabet, på transportområdet, selv om der ikke er fastsat nogen undtagelse fra denne beskyttelse i traktaten, og den i princippet mere specifikke beskyttelse af retten til fri udveksling af tjenesteydelser slet ikke finder anvendelse.

42. Neukirchinger-sagen er heller ikke til hinder for, at det generelle forbud mod diskrimination efterprøves i forening med den generelle ret til fri bevægelighed, selv om Domstolen ikke efterprøvede den generelle ret til fri bevægelighed i denne sag. Da Domstolen fastslog, at ballonfarer er omfattet af EU-rettens anvendelsesområde, var det således ikke baseret på opholdet i en anden medlemsstat – dvs. udbyderens frie bevægelighed – men på de relevante transportpolitiske foranstaltninger²¹. Det hænger imidlertid sammen med, at opholdet i en anden medlemsstat var mindre vigtig end den omstændighed, at der blev *udbudt* en transportydelse i denne stat. Udbuddet og brugen af transportydelser er dog ikke helt sammenlignelige.

43. I det foreliggende tilfælde kan unionsborgernes ret til fri bevægelighed således medføre, at EU-retten finder anvendelse, selv om de pågældende østrigske foranstaltninger vedrører adgang til transportydelser.

3. Artikel 24, stk. 1, i direktiv 2004/38 om fri bevægelighed og ophold

44. Artikel 24, stk. 1, i direktiv 2004/38 er endelig ikke til hinder for, at det generelle forbud mod forskelsbehandling i artikel 18 TEUF anvendes i forening med unionsborgernes ret til fri bevægelighed i henhold til artikel 21 TEUF, og præciserer kun, hvilke retsvirkninger det har²². Jeg har som følge heraf tidligere udtalt, at forbuddene mod forskelsbehandling i artikel 18 TEUF og artikel 24, stk. 1, i direktiv 2004/38 skal anvendes samtidig²³.

C – Efterprøvelsen af, om der foreligger en forskelsbehandling

45. Kommissionen har anført, at der, når den nedsatte billettakst kobles sammen med tildeling af østrigsk familietillæg, er tale om indirekte forskelsbehandling af studerende fra andre medlemsstater.

19 — Dom af 4.4.1974, sag 167/73, Kommissionen mod Frankrig, Sml. s. 359, præmis 32, og af 30.4.1986, forenede sager 209/84-213/84, Asjes m.fl., Sml. s. 1425, præmis 45, samt Neukirchinger-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 17, præmis 21.

20 — Dommen i sagen Kommissionen mod Frankrig, nævnt ovenfor i fodnote 19, præmis 33, vedrørende arbejdskraftens frie bevægelighed og dommen i sagen Yellow Cab Verkehrsbetrieb, nævnt ovenfor i fodnote 17, præmis 33, vedrørende etableringsfriheden.

21 — Neukirchinger-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 17, præmis 23 ff.

22 — Jf. f.eks. dom af 17.11.2011, sag C-430/10, Gaydarov, Sml. I, s. 11637.

23 — Forslag til afgørelse af 20.10.2009 i den sag, der gav anledning til Domstolens dom af 23.2.2010, sag C-480/08, Teixeira, Sml. I, s. 1107, punkt 122 og fodnote 101. Jf. også dom af 13.4.2010, sag C-73/08, Bressol m.fl., Sml. I, s. 2735, præmis 34 ff.

1. Det generelle forbud mod forskelsbehandling i artikel 18 TEUF

46. Som Kommissionen har erkendt, har Domstolen allerede i dommen i sagen Bressol m.fl. forklaret, at studerende kan påberåbe sig retten i henhold til artikel 18 TEUF og 21 TEUF til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område uden at blive udsat for direkte eller indirekte forskelsbehandling på grundlag af nationalitet²⁴.

47. Kommissionen mener, at Østrig indirekte forskelsbehandler studerende fra andre medlemsstater. En national foranstaltning må, medmindre den er objektivt begrundet og står i rimeligt forhold til det tilstræbte formål, anses for at medføre indirekte forskelsbehandling, når den efter selve sin karakter er egnet til i højere grad at berøre statsborgere i andre medlemsstater end medlemsstatens egne statsborgere og dermed risikerer navnlig at stille førstnævnte ringere²⁵.

48. Forældre til østrigske studerende modtager som regel østrigsk familietillæg, hvilket forældre til udenlandske studerende normalt ikke gør. Det må anses for en indirekte forskelsbehandling på grundlag af nationalitet.

49. Heroverfor har Østrig for det første anført, at den nedsatte billettakst er en familiedyelse i henhold til forordning nr. 1408/71 [jf. litra a)], og for det andet, at studerende, der kommer fra udlandet, befinder sig i en anden situation end indenlandske studerende [jf. litra b)]. For det tredje er det ifølge artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38 om fri bevægelighed og ophold tilladt at knytte den nedsatte billettakst sammen med familietillægget [jf. litra c)]. Disse indvendinger kunne berettige den nævnte forskelsbehandling.

a) Klassificeringen som familiedyelse

50. Parternes diskussion om klassificeringen af den nedsatte billettakst som en familiedyelse er både baseret på forordning nr. 1408/71 og på forordning (EF) nr. 883/2004²⁶, der har erstattet den førstnævnte forordning.

51. I den henseende skal det indledningsvis påpeges, at det kun er forordning nr. 1408/71, der er relevant her. Forordning nr. 883/2004 fandt i overensstemmelse med artikel 91, stk. 2, først anvendelse fra den 1. maj 2010, hvor gennemførelsesforordningen, dvs. forordning (EF) nr. 987/2009²⁷, trådte i kraft. Det tidspunkt, der er relevant for sagens behandling, er imidlertid udløbet af den frist, som Kommissionen fastsatte i sin begrundede udtalelse, dvs. den 28. marts 2010.

52. Jeg har forstået det østrigske anbringende således, at kompetencereglerne i forordning nr. 1408/71 også afgør, hvilke studerende der har krav på den nedsatte billettakst. Det bestemmes nemlig i denne forordning, hvilken lovgivning de omfattede personer er undergivet. I henhold til artikel 13, stk. 1, første punktum, er det normalt kun lovgivningen i én medlemsstat, der finder anvendelse. De medlemsstater, hvis lovgivning ikke finder anvendelse, har ifølge denne forordning ikke pligt til at tildele de omhandlede ydelser²⁸.

24 — Dommen i sagen Bressol m.fl., nævnt ovenfor i fodnote 23, præmis 30-33 og den deri nævnte retspraksis.

25 — Dommen i sagen Bressol m.fl., nævnt ovenfor i fodnote 23, præmis 41 og den deri nævnte retspraksis.

26 — Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 29.4.2004 om koordinering af de sociale sikringsordninger (EUT L 166, s. 1).

27 — Europa-Parlamentets og Rådets forordning nr. 987/2009 af 16.9.2009 om de nærmere regler til gennemførelse af forordning (EF) nr. 883/2004 (EUT L 284, s. 1).

28 — Jf. i denne retning dom af 20.5.2008, sag C-352/06, Bosmann, Sml. I, s. 3827, præmis 27, og af 12.6.2012, forenede sager C-611/10 og C-612/10, Hudzinski, præmis 44.

53. Den omstændighed, at de nationale bestemmelser kan være i overensstemmelse med forordning nr. 1408/71, bevirker imidlertid ikke, at disse ikke er omfattet af bestemmelserne i TEUF²⁹. Det kan derfor kun have indirekte betydning for undersøgelsen af forbuddene mod forskelsbehandling, om den nedsatte billettakst er en familiedyelse som omhandlet i forordning nr. 1408/71. *Argumenterne* for, at der antages at være tale om en familiedyelse, kan i den forbindelse være afgørende.

54. Kernen i den østrigske argumentation er, at EU-lovgiver med den kompetencefordeling, der er fastsat i forordning nr. 1408/71, har foretaget en passende fordeling af forsørgerbyrderne mellem medlemsstaterne. Østrig er derfor ikke forpligtet til at bære denne byrde for studerende fra andre medlemsstater. Den nedsatte billettakst er en ydelse, der gives for at aflaste familierne, eftersom de studerende, der er omfattet af denne takst, stadig modtager støtte fra deres forældre. Forældrene kan reducere støtten på grund af den nedsatte billettakst. Nedsættelsen udgør derfor et supplement til selve familietillægget, som også har til formål at hjælpe forældre, der yder støtte til studerende.

55. Den omstændighed, at en ydelse indirekte vil kunne aflaste familierne, er dog ikke tilstrækkelig til at begrunde en indirekte forskelsbehandling på grundlag af nationalitet. Det skal i det mindste sikres, at ydelsen tilbydes alle familier, der har krav på familiedyelser i overensstemmelse med den kompetencefordeling, der er fastsat i forordning nr. 1408/71. Det er ikke tilfældet med den nedsatte billettakst.

56. Det er ikke engang sikkert, at de nedsatte billettakster indirekte aflaster alle de familier, der modtager familiedyelser for studerende ved østrigske universiteter. Selv om det antages, at der er indgået aftale om nedsættelser for hele Østrig, er det tvivlsomt, om alle studerende har adgang til egnede lokale transportforbindelser. Studerende, der er nødt til at benytte andre transportformer, nyder ikke godt af den lavere takst. Det er heller ikke klart, om nedsættelserne aflaster alle de berørte familier lige meget.

57. I praksis er det valgte afgrænsningskriterium dog især til ulempe for studerende, som udøver deres frihed til at studere i andre medlemsstater på grundlag af unionsborgerskabet. Inden for rammerne af Østrigs beføjelser skal en familiedyelse i henhold til artikel 73 i forordning nr. 1408/71 i princippet også tildeles familier, som forsørger studerende, der ikke studerer i Østrig. Det er imidlertid ikke muligt i forbindelse med den nedsatte billettakst. Østrigske studerende, der rejser til udlandet, og deres familier stilles derfor ringere end dem, der bliver i Østrig.

58. Ser man endelig på studerende fra andre medlemsstater, viser det sig også, at det ikke er alle familier, som i princippet har krav på en nedsat billettakst, der er knyttet til familiedyelser og har til formål at aflaste familier som omhandlet i forordning nr. 1408/71, der kan få adgang til denne takst. Disse studerende og deres forældre vil i praksis ikke få gavn af den lavere takst, uanset om der er indført en lignende familiedyelse i deres hjemstater.

59. Det er derfor kun formelt, at den nedsatte billettakst er knyttet sammen med familietillægget. Dette kan ikke medføre, at nedsættelsen betragtes som en familiedyelse, som udelukkende er tildelt inden for rammerne af de beføjelser, der er fastsat i forordning nr. 1408/71.

60. Forskelsbehandlingen af studerende, hvis forældre ikke modtager østrigsk familietillæg, fordi de bor i en anden medlemsstat, står desuden ikke i rimeligt forhold til den aflastning, som en ydelse, der ikke er mere hensigtsmæssig, vil medføre for familierne. Den kan heller ikke af denne grund berettige den indirekte forskelsbehandling af disse studerende.

29 — Dom af 15.6.2010, sag C-211/08, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 5267, præmis 45, og af 14.10.2010, sag C-345/09, van Delft m.fl., Sml. I, s. 9879, præmis 85.

b) Spørgsmålet om sammenlignelighed

61. Østrig mener videre, at Kommissionen skal tage hensyn til andre medlemsstaters regler om uddannelsesstøtte og skattemæssig behandling af børn, der er under uddannelse, når den påviser, at der foreligger en forskelsbehandling på grundlag af nationalitet. I visse medlemsstater er uddannelsesstøtten betydeligt højere end i Østrig, og de studerende har også ret til denne støtte i forbindelse med studier i Østrig. Det kan derfor ikke udelukkes, at studerende fra andre medlemsstater økonomisk set har lettere ved at dække deres leveomkostninger i Østrig, herunder transportomkostningerne, end østrigske studerende.

62. Dette anbringende kan ikke tiltrædes, hvis det sigter til de studerendes og deres familiers støttebehov. Ifølge de østrigske oplysninger er den nedsatte billettakst og det østrigske familietillæg, som den er knyttet til, som udgangspunkt ikke betinget af, at der er behov for støtte. Familietillægget bortfalder ganske vist, hvis de studerendes egen indkomst overstiger en vis grænse, men der tages ikke hensyn til familiens behov, når der bevilges familietillæg og nedsat billettakst³⁰.

63. Hvis formålet er at undgå, at udenlandske studerende begunstiges dobbelt, er det valgte kriterium i hvert fald ikke hensigtsmæssigt. Østrig sonderer således ikke mellem, hvilke ydelser studerende fra andre medlemsstater modtager, når der bevilges en nedsættelse.

64. Den omstændighed, at nedsættelsen er knyttet til det østrigske familietillæg, kan følgelig ikke begrundes med, at studerende fra andre medlemsstater eventuelt modtager mere generøse uddannelsesydelser fra deres hjemstat.

c) Artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38 om fri bevægelighed og ophold

65. Østrig har endelig påberåbt sig artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38. Ifølge denne bestemmelse indebærer ligebehandlingen af studerende fra andre medlemsstater ikke, at de har ret til studiestøtte i form af stipendier eller lån i værtsstaten, inden de har erhvervet ret til tidsubegrænset ophold.

66. Østrig har anført, at den nedsatte billettakst udgør studiestøtte som omhandlet i artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38, fordi det er en ydelse, der gives til studerende. Nedsættelsen må anses for et stipendium, eftersom der ikke er tale om et beløb, der skal tilbagebetales.

67. Det er rigtigt, at de overvejelser, som EU-lovgiver baserede artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38 på, uanset om forudsætningerne for anvendelsen af artikel 24, stk. 1, er opfyldt³¹, også kan berettige en forskelsbehandling som omhandlet i artikel 18 TEUF³².

68. Og det kan godt tænkes, at begrebet studiestøtte skal forstås bredt i den forstand, at det omfatter enhver ydelse, der tildeles studerende. Som Kommissionen med rette har understreget, har lovgiver dog med vedtagelsen af artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38 bestemt, at det kun er tilladt at fravige retten til ligebehandling i henhold til artikel 24, stk. 1, i forbindelse med studiestøtte i form af stipendier eller lån. Det må også være tilfældet, når artikel 24, stk. 2, påberåbes i forbindelse med anvendelsen af artikel 18 TEUF.

69. Der er heller ingen grund til at anlægge en vid fortolkning af artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38. Denne bestemmelse gør det tværtimod muligt at begrænse den ret til ligebehandling, der er stadfæstet i artikel 18 TEUF, artikel 21, stk. 2, i chartret om grundlæggende rettigheder og artikel 24, stk. 1, i direktiv 2004/38. Alle fravigelser skal derfor fortolkes snævert.

30 — Punkt 13 i svarskriftet.

31 — Jf. punkt 80 f. nedenfor.

32 — Jf. dom af 18.11.2008, sag C-158/07, Förster, Sml. I, s. 8507, præmis 55.

70. Det ville dog føre for vidt at fortolke begrebet »stipendier« således, at det også omfatter nedsatte billettakster. Når begrebet i artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38 er nævnt i umiddelbar sammenhæng med studielån, tyder det på, at lovgivers hensigt ikke var at medtage en hvilken som helst ydelse, der tildeles studerende, men ydelser af et vist omfang, som har til formål at dække omkostningerne til en videregående uddannelse. Det fremgår desuden af retspraksis, at støtte til dækning af studieafgifter ikke kan betragtes som studiestøtte i henhold til artikel 24, stk. 2. Studiestøtte er således omfattet af det generelle forbud mod forskelsbehandling uafhængigt af opholdets hidtidige varighed³³. Begrebet stipendier skal derfor fortolkes snævert og må ikke udvides til at omfatte en nedsat billettakst.

71. Det skal i øvrigt påpeges, at adgangen til den nedsatte billettakst efter østrigsk ret ikke afhænger af, om de pågældende studerende har fået fast opholdsret. Det kan således ikke udelukkes, at studerende, der har ret til studiestøtte, ikke får adgang til den nedsatte billettakst.

d) Den nødvendige integration i værtsstaten

72. For fuldstændighedens skyld vil jeg blot nævne et *muligt* modargument, som Østrig dog ikke har fremført, og som Domstolen derfor ikke skal tage stilling til.

73. Domstolen har anerkendt, at et vist tilknytningsforhold mellem samfundet i den pågældende medlemsstat og den, der er berettiget til en ydelse, udgør et objektivt alment hensyn, som kan begrunde, at betingelserne for tildeling af en sådan ydelse kan påvirke unionsborgernes frie bevægelighed³⁴.

74. Dette kriterium er baseret på tanken om, at enhver medlemsstat, selv om medlemsstaterne har pligt til ved organiseringen og anvendelsen af deres sociale sikringsordninger at vise en vis økonomisk solidaritet med statsborgere fra andre medlemsstater, frit kan sikre, at tildeling af støtte til dækning af leveomkostningerne for studerende fra andre medlemsstater ikke bliver til en urimelig byrde, der kan have konsekvenser for det samlede støttebeløb, der kan udbetales af denne stat³⁵.

75. Det er dog også en betingelse, at kravet om forholdsmæssighed er opfyldt. En foranstaltning er forholdsmæssig, når den er egnet til at sikre opfyldelsen af det tilstræbte formål og ikke går videre, end hvad der er nødvendigt hertil³⁶. Det er især vigtigt, at betingelserne om bopæl og sædvanligt ophold står i rimeligt forhold til de mål, der forfølges med den omhandlede lovgivning³⁷.

76. Det er derfor ikke tilstrækkeligt at undersøge, om ydelserne samlet set sikrer den nødvendige integration. Det skal i stedet vurderes ud fra ydelsernes omfang. Det er forholdsmæssigt at stille krav om, at studerende skal have opholdt sig i landet i fem år for at kunne opnå studiestøtte til dækning af leveomkostningerne³⁸, men når der er tale om tildeling af en gratis motorvejsvignette til handicappede, er det ikke tilladt at stille så strenge krav. Domstolen har herved bemærket, at en retsforskrift, hvorefter gratis tilrådgivningsstilling af en årsvignette til landeveje forbeholdes handicappede personer, der har bopæl eller sædvanligt ophold i den pågældende medlemsstat, eller som regelmæssigt rejser til denne medlemsstat i erhvervsmæssigt eller privat øjemed, uden at der stilles krav om opholdets varighed, er forholdsmæssig³⁹.

33 — Domme af 21.6.1988, sag 39/86, Lair, Sml. s. 3161, præmis 16, og sag 197/86, Brown, Sml. s. 3205, præmis 18, og dom af 26.2.1992, sag C-357/89, Raulin, Sml. I, s. 1027, præmis 27 f.

34 — Dom af 11.7.2002, sag C-224/98, D'Hoop, Sml. I, s. 6191, præmis 38, og af 1.10.2009, sag C-103/08, Gottwald, Sml. I, s. 9117, præmis 32.

35 — Dom af 15.3.2005, sag C-209/03, Bidar, Sml. I, s. 2119, præmis 56, og Förster-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 32, præmis 48.

36 — Gottwald-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 34, præmis 33.

37 — Gottwald-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 34, præmis 38.

38 — Förster-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 32, præmis 60.

39 — Gottwald-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 34, præmis 37 og 41.

77. I den foreliggende sag kan det heraf slutes, at den integration, der er forbundet med, at studerende indskrives ved et østrigsk universitet, må være tilstrækkelig til, at de har krav på ligebehandling med hensyn til adgang til nedsatte billettakster for offentlig lokaltransport. Denne konklusion bekræfter i øvrigt fortolkningen af artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38 om fri bevægelighed og ophold, hvorefter studerendes adgang til en nedsat billettakst ikke er betinget af, at de har fast opholdsret⁴⁰.

78. Det er i den foreliggende sag ikke nødvendigt at tage stilling til, om studerende, der kun besøger en medlemsstat i kortere tid, f.eks. som turister eller i forbindelse med en studierejse, må udelukkes fra sådanne nedsatte billettakster.

e) Foreløbig konklusion

79. Den omtvistede tilknytning af den nedsatte billettakst til tildelingen af familieydelse strider således mod artikel 18 TEUF.

2. Artikel 24 i direktiv 2004/38 om fri bevægelighed og ophold

80. Betragtningerne om artikel 18 TEUF gælder i princippet også for artikel 24, stk. 1, i direktiv 2004/38. Ifølge denne bestemmelse anvendes traktatens bestemmelser med forbehold af specifikke bestemmelser, der udtrykkeligt fremgår af traktaten og den afledte ret, uden forskelsbehandling på alle unionsborgere, der i henhold til direktivet opholder sig i værtsmedlemsstaten, og på værtsmedlemsstatens egne statsborgere.

81. Ifølge direktivets artikel 7, stk. 1, litra c), har studerende ret til ophold, hvis de er omfattet af en sygeforsikring og råder over tilstrækkelige midler til at kunne klare sig selv. Når de studerende opfylder disse betingelser, opholder de sig i Østrig på grundlag af dette direktiv og skal i henhold til artikel 24, stk. 1, behandles på samme måde som østrigske statsborgere.

82. Alligevel har de ikke adgang til den nedsatte billettakst, hvis deres forældre ikke modtager østrigsk familietillæg. Som det fremgår af det anførte, udgør dette en indirekte forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, som heller ikke er berettiget i henhold til artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38.

83. Artikel 24, stk. 1, i direktiv 2004/38 er således også tilsidesat.

V – Sagens omkostninger

84. I henhold til Domstolens procesreglements artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis modparten har nedlagt påstand herom. Kommissionen har ganske vist fået medhold i mange klagepunkter, men dens stævning var ikke begrænset til disse klagepunkter. Derfor bør hver part bære sine egne omkostninger.

40 — Jf. punkt 70 ovenfor.

VI – Forslag til afgørelse

85. Jeg foreslår Domstolen at træffe følgende afgørelse:

- »1) Republikken Østrig har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 18 TEUF, sammenholdt med artikel 20 TEUF og 21 TEUF, idet unionsborgere, der er under uddannelse, og hvis forældre ikke modtager østrigsk familietillæg, fordi de bor i en anden medlemsstat, i delstaterne Wien, Oberösterreich, Burgenland og Steiermark samt byen Innsbruck ikke har adgang til de samme nedsatte billettakster som studerende, for hvilke der ydes østrigsk familietillæg.
- 2) Republikken Østrig har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 24 i direktiv 2004/38 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, idet studerende, der opfylder kravene i direktivets artikel 7, stk. 1, litra c), og hvis forældre ikke modtager østrigsk familietillæg, fordi de bor i en anden medlemsstat, i delstaterne Wien, Oberösterreich, Burgenland og Steiermark samt byen Innsbruck ikke har adgang til de samme nedsatte billettakster som studerende, for hvilke der ydes østrigsk familietillæg.
- 3) I øvrigt frifindes Republikken Østrig.
- 4) Kommissionen og Republikken Østrig bærer deres egne omkostninger.«