



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

2. juni 2016*

»Traktatbrud — artikel 18 TEUF, 20 TEUF og 21 TEUF — unionsborgerskab — ret til at færdes og til ophold — forskelsbehandling på grundlag af nationalitet — ydelse til rejseudgifter, der tildeles nationale studerende — direktiv 2004/38/EF — artikel 24, stk. 2 — undtagelse til princippet om ligebehandling — studiestøtte i form af stipendier eller lån — rækkevidde — formkrav til stævningen — sammenhængende fremstilling af klagepunkterne«

I sag C-233/14,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 258 TEUF, anlagt den 12. maj 2014,

Europa-Kommissionen ved C. Gheorghiu og M. van Beek, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Kongeriget Nederlandene ved M. Bulterman og C. Schillemans, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, R. Silva de Lapuerta, og dommerne A. Arabadjiev, J.-C. Bonichot, C.G. Fernlund og E. Regan (refererende dommer),

generaladvokat: E. Sharpston

justitssekretær: fuldmægtig L. Carrasco Marco,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 25. november 2015,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 26. januar 2016,

afsagt følgende

* Processprog: nederlandsk.

Dom

1 Europa-Kommissionen har i stævningen nedlagt følgende påstande:

- Det fastslås, at Kongeriget Nederlandene har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 18 TEUF, sammenholdt med artikel 20 TEUF og 21 TEUF, og artikel 24, stk. 2, 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 (EFT 2004, L 158, s. 77, berigtiget i EUT 2004, L 229, s. 35, og EUT 2007, L 204, s. 28), idet det begrænser de præferencetakster for offentlige transportmidler, som studerende, der studerer i Nederlandene, kan drage fordel af, til kun at gælde for nederlandske studerende, som er indskrevet ved en privat eller offentlig uddannelsesinstitution i Nederlandene, og for studerende fra andre medlemsstater, der er erhvervsaktive i Nederlandene eller har opnået ret til tidsubegrænset ophold.
- Kongeriget Nederlandene tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Retsforskrifter

EU-retten

2 20. og 21. betragtning til direktiv 2004/38 lyder således:

- »(20) Forbuddet mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet indebærer, at unionsborgere og deres familiemedlemmer, der er bosat i en medlemsstat på grundlag af dette direktiv, i værtsmedlemsstaten behandles på samme måde som medlemsstatens egne statsborgere på de områder, der er omfattet af traktaten, dog med forbehold for særlige bestemmelser, der udtrykkeligt er fastsat i traktaten og den afledte ret.
- (21) Værtsmedlemsstaten bør dog kunne bestemme, om den vil udbetale sociale ydelser i de første tre måneder af et ophold eller for arbejdssøgendes vedkommende i en længere periode, eller understøtte, herunder til erhvervsuddannelse, forud for erhvervelse af ret til tidsubegrænset ophold til andre unionsborgere end arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende eller personer, der har bevaret denne status, og deres familiemedlemmer.«

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

4 Direktivets artikel 7 med overskriften »Retten til ophold i mere end tre måneder« bestemmer i stk. 1:

»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 [...]»

5 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.«

Nederlandsk ret

Wet studiefinanciering 2000

6 Artikel 2.1 i Wet studiefinanciering 2000 (lov af 2000 om studiestøtte, herefter »WSF 2000«), der fastlægger betingelserne for tildeling af studiestøtte, herunder grundbeløbet og en ydelse til rejseudgifter (herefter »ydelsen til rejseudgifter«), har følgende ordlyd:

»Denne lov regulerer studiestøtten og finder anvendelse på studerende, der opfylder betingelserne vedrørende:

- a. statsborgerskab, jf. artikel 2.2
- b. alder, jf. artikel 2.3, og
- c. uddannelsestype, jf. stk. 2.2 til 2.4.«

7 Artikel 2.2 i WSF 2000 fastsætter:

»1. Studiestøtte kan tildeles studerende, der:

- a) er nederlandske statsborgere
- b) ikke er nederlandske statsborgere, men som i henhold til en traktat eller en beslutning truffet af en international organisation ligestilles med nederlandske statsborgere for så vidt angår studiestøtte, eller [...]
- c) ikke er nederlandske statsborgere, men som har bopæl i Nederlandene og tilhører en gruppe af personer, der for så vidt angår studiestøtte ligestilles med nederlandske statsborgere, hvilken skal fastlægges ved bekendtgørelse.

2. Uden at dette berører stk. 1, litra b), kan de persongrupper, med hensyn til hvilke den i stk. 1, litra b), nævnte ligestilling udelukkende skal vedrøre dækning af omkostningerne ved adgang til uddannelse, udpeges ved bekendtgørelse. Bekendtgørelsen kan fastsætte regler om dækningsbeløbet og dækningsformen.«

8 Artikel 3.1 i WSF 2000 bestemmer:

»1. Studiestøtten består af et grundbeløb, et grundlån og et yderligere stipendium eller et yderligere lån samt af et lån til de studerendes studieafgifter.

2. Studiestøtten kan tildeles helt eller delvist i form af:

a. gave

b. stipendium eller

c. lån.«

9 Artikel 3.2, stk. 1, i WSF 2000 fastsætter, at stipendiet månedligt omfatter et fast beløb til dækning af leveomkostninger, en godtgørelse af studieafgifter og ydelsen til rejseudgifter.

10 Artikel 3.29 i WSF 2000 præciserer betingelserne for at kunne opnå en godtgørelse, når støttemodtageren ikke har anvendt sin ydelse til rejseudgifter fuldt ud.

11 Artikel 3.6, stk. 2, i WSF 2000 fastsætter:

»Grundbeløbet omfatter en ydelse til rejseudgifter, medmindre andet er bestemt.«

12 Artikel 3.7 i WSF 2000, der fastsætter den form, hvori støtten til rejseudgifter tildeles, har følgende ordlyd:

»1. For studerende, der følger en uddannelse i Nederlandene, består støtten til rejseudgifter af et rejsekort, der er gyldigt i en bestemt del af ugen, og som befordringsselskaberne udsteder til den studerende gratis eller til en nedsat takst.

2. For studerende, der har ret til studiestøtte med henblik på at følge en uddannelse uden for Nederlandene, består støtten til rejseudgifter i det beløb, der er omhandlet i artikel 4.8, stk. 2, henholdsvis artikel 5.3, stk. 2. Uanset første punktum kan de i første punktum omhandlede studerende efter anmodning opnå ydelsen til rejseudgifter i form af et rejsekort.«

Besluit studiefinanciering 2000

13 Besluit studiefinanciering 2000 (bekendtgørelse af 2000 om studiestøtte) fastsætter følgende i artikel 3 a, stk. 1 og 2:

»1. For personer, der enten er statsborgere i en stat, der er part i Aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde [af 2. maj 1992 (EFT 1994, L 1, s. 3)], eller er statsborgere i Schweiz, samt for deres familiemedlemmer, bortset fra

a. arbejdstagere

b. selvstændige erhvervsdrivende eller

- c. personer, der har bevaret deres status som arbejdstager, og
- d. familiemedlemmer til de i litra a-c nævnte personer,

der ikke har opnået tidsubegrænset opholdsret, jf. artikel 16 i [direktiv 2004/38], vedrører ligestillingen på grundlag af artikel 2.2, stk. 2, i [WSF 2000] dækningen af omkostningerne ved adgang til uddannelse.

2. Dækningen i henhold til stk. 1 tildeles i form af en gave og består af det i artikel 3.6, stk. 1, i [WSF 2000] nævnte grundbeløb for en hjemmeboende studerende. Ydelsen til rejseudgifter og den i artikel 3.6, stk. 2 og 3, i WSF 2000 nævnte yderligere støtte er ikke en del heraf.«

Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek

- 14 Artikel 7.37 i Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (lov om videregående uddannelse og videnskabelig forskning) gennemfører artikel 2.1, litra c), i WSF 2000, der bestemmer, at den studerende skal være indskrevet ved en anerkendt uddannelsesinstitution. Artikel 7.37, stk. 2, i lov om videregående uddannelse og videnskabelig forskning er affattet således:

»Indskrivning kan først foretages, når der er fremlagt dokumentation for betaling af studie- og eksamensafgifter eller, i tilfælde af indskrivning på aftenuniversitetet, af studieafgifterne til dette universitet.«

Den administrative procedure

- 15 I november 2008 modtog Kommissionen en klage vedrørende en angivelig forskelsbehandling mellem nederlandske studerende og studerende fra andre medlemsstater i Den Europæiske Union for så vidt angår adgangen til støtteberettiget offentlig transport i Nederlandene. Ifølge klagen kan nederlandske studerende gøre krav på en ydelse til rejseudgifter, således at de kan benytte offentlig transport gratis eller til en nedsat takst, hvorimod studerende, der studerer inden for rammerne af Erasmus-programmet, skal betale fuld takst, hvilket udgør en tilsidesættelse af artikel 12 EF.
- 16 Da Kommissionen delte dette synspunkt, fremsendte denne den 23. marts 2009 en åbningsskrivelse til Kongeriget Nederlandene og opfordrede dette til at fremsende sine bemærkninger til Kommissionen inden for en frist på to måneder. I denne skrivelse gjorde Kommissionen gældende, at ydelsen til rejseudgifter ikke skal kvalificeres som stipendium eller lån, men som støtte til leveomkostninger, hvorfor denne ydelse ikke er omfattet af undtagelsen i artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38. I øvrigt begrænsede Kommissionen sig ikke til at kritisere Kongeriget Nederlandene for forskelsbehandlingen af de studerende, der studerer inden for rammerne af Erasmus-programmet, men tog sigte på samtlige de studerende fra andre medlemsstater, der falder ind under anvendelsesområdet for direktiv 2004/38, og som fuldfører en del af eller hele deres studium i Nederlandene.
- 17 I en skrivelse af 15. maj 2009 besvarede Kongeriget Nederlandene disse klagepunkter med, at der ikke var tale om forskelsbehandling, idet ydelsen til rejseudgifter tildeles i form af et betinget lån og derfor er omfattet af undtagelsen i artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38.
- 18 Den 29. januar 2010 fremsendte Kommissionen en begrundet udtalelse til Kongeriget Nederlandene, som denne medlemsstat besvarede den 28. maj 2010 med en uddybning af de i sin besvarelse af åbningsskrivelsen påberåbte argumenter.
- 19 Den 27. januar 2012 fremsendte Kommissionen en supplerende begrundet udtalelse til Kongeriget Nederlandene. Den 27. marts 2012 modtog Kommissionen medlemsstatens svar, hvorved denne fastholdt sit standpunkt om, at ydelsen til rejseudgifter ikke skaber forskelsbehandling.

- 20 Da Kommissionen fortsat ikke var tilfreds med medlemsstatens svar, anlagde den denne sag den 12. maj 2014.

Om søgsmålet

Søgsmålets rækkevidde

- 21 Indledningsvis skal rækkevidden af dette søgsmål præciseres.
- 22 Det bemærkes i denne henseende, at et søgsmål i henhold til artikel 258 TEUF alene kan prøves på grundlag af stævningens påstande (jf. bl.a. dom af 22.10.2014, Kommissionen mod Nederlandene, C-252/13, EU:C:2014:2312, præmis 28 og den deri nævnte retspraksis).
- 23 I det foreliggende tilfælde bør det tages til efterretning, at Kommissionen delvist har hævet sagen. I replikken har Kommissionen udtalt, at den giver afkald på sin betragtning om, at nederlandske studerende, der er bosat i udlandet, og som indskriver sig på et fuldtidsstudieforløb ved en anerkendt uddannelsesinstitution i Nederlandene, er genstand for forskelsbehandling. I retsmødet for Domstolen præciserede Kommissionen som svar på et af Domstolen stillet spørgsmål, at den tillige agtede at give afkald på sit søgsmål, for så vidt som det vedrører nederlandske studerende, der bor i udlandet, og som studerer i Nederlandene inden for rammerne af Erasmus-programmet.
- 24 Herefter skal genstanden for det foreliggende søgsmål anses for at være den forskelsbehandling, der angiveligt udøves af Kongeriget Nederlandene over for ikke-nederlandske studerende, der studerer i Nederlandene, herunder de studerende, der deltager i Erasmus-programmet, og dem, der studerer uden for dette program.

Formaliteten

Parternes argumenter

- 25 Kongeriget Nederlandene har anført, at det af Kommissionen fremsatte klagepunkt vedrørende indirekte forskelsbehandling ikke opfylder de krav, der følger af Domstolens praksis, i henhold til hvilken Kommissionen under den administrative fase og i stævningen sammenhængende og præcist skal fremsætte sine klagepunkter, og de klagepunkter, der er redegjort for i stævningen, ikke kan afvige fra dem, der rejses under den administrative procedure.
- 26 Kongeriget Nederlandene har særligt gjort opmærksom på, at Kommissionen i stævningens punkt 44 har anført, at der foreligger indirekte forskelsbehandling over for studerende af nederlandsk oprindelse, der er indskrevet på et fuldt studieforløb i udlandet, og som vælger at fortsætte studierne inden for rammerne af Erasmus-programmet på en anerkendt uddannelsesinstitution i Nederlandene. I stævningens punkt 75, 81 og 82 omtaler Kommissionen imidlertid en indirekte forskelsbehandling over for ikke-nederlandske studerende, som deltager i dette program.
- 27 Kongeriget Nederlandene har forklaret, at det ikke forstår, hvilken gruppe studerende der undergives indirekte forskelsbehandling i forhold til hvem, og hvad denne indirekte forskelsbehandling består i.
- 28 De dokumenter, der er udvekslet under den administrative procedure, giver heller ikke nogen forklaring i så henseende.

- 29 I punkt 31 og 32 i den begrundede udtalelse af 28. januar 2010 udtaler Kommissionen, uden at berøre anvendeligheden af artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38, i særdeleshed kritik af Kongeriget Nederlandene, fordi det kræver, at de studerende, der kommer fra andre medlemsstater, er erhvervsaktive eller har ret til tidsubegrænset ophold i Nederlandene, og dermed synes Kommissionen at formulere et nyt klagepunkt vedrørende indirekte forskelsbehandling.
- 30 I øvrigt er sammenhængen mellem på den ene side Kommissionens standpunkt, der er redegjort for i den begrundede udtalelses punkt 31 og 32, og på den anden side dennes standpunkt, som beskrevet i stævningens punkt 44 og 75-83, ikke klar. De bemærkninger, som er indeholdt i denne stævning, vedrører særligt studerende, der studerer inden for rammerne af Erasmus-programmet, mens det standpunkt vedrørende den angivelige indirekte forskelsbehandling, som Kommissionen indtog under den administrative procedure, synes at være mere generelt.
- 31 Kommissionen har gjort gældende, at klagepunktet vedrørende indirekte forskelsbehandling bør antages til realitetsbehandling. Det fremgår utvetydigt af den begrundede udtalelses punkt 32 og 33 samt af den supplerende begrundede udtalelses punkt 52, 54 og 56, at denne institution ikke udelukkede under den administrative procedure, at den nederlandske lovgivning ikke alene førte til direkte forskelsbehandling, men eventuelt også til indirekte forskelsbehandling. De elementer, der er redegjort for i stævningen med hensyn til indirekte forskelsbehandling, er således alene en præcisering af de elementer, som Kommissionen allerede fremførte under den administrative fase.

Domstolens bemærkninger

– Om klagepunktet vedrørende indirekte forskelsbehandling

- 32 Det fremgår af artikel 120, litra c), i Domstolens procesreglement og af retspraksis om denne bestemmelse, at stævningen i direkte søgsmål skal angive søgsmålets genstand og en kort fremstilling af søgsmålsgrundene, og at disse angivelser skal være tilstrækkelig klare og præcise til, at sagsøgte kan tilrettelægge sit forsvar, og at Domstolen kan udøve sin kontrol. Det følger heraf, at de væsentlige faktiske og retlige omstændigheder, som et søgsmål støttes på, skal fremgå af selve stævningen på en sammenhængende og forståelig måde (jf. i denne retning dom af 22.10.2014, Kommissionen mod Nederlandene, C-252/13, EU:C:2014:2312, præmis 33 og den deri nævnte retspraksis).
- 33 Domstolen har ligeledes fastslået, at et søgsmål, der anlægges i henhold til artikel 258 TEUF, skal indeholde en sammenhængende og præcis redegørelse for klagepunkterne, således at medlemsstaten og Domstolen har mulighed for at danne sig en klar opfattelse af omfanget af den påståede tilsidesættelse af EU-retten, hvilket er en nødvendig forudsætning for, at medlemsstaten kan tage effektivt til genmæle, og at Domstolen kan efterprøve, om det påståede traktatbrud er begået (jf. dom af 22.10.2014, Kommissionen mod Nederlandene, C-252/13, EU:C:2014:2312, præmis 34 og den deri nævnte retspraksis).
- 34 Disse klagepunkter skal være formuleret entydigt for at undgå, at Domstolen træffer afgørelse ultra petita eller ikke tager stilling til et af disse (jf. i denne retning dom af 30.9.2010, Kommissionen mod Belgien, C-132/09, EU:C:2010:562, præmis 37 og den deri nævnte retspraksis).
- 35 Særligt skal Kommissionens søgsmål indeholde en sammenhængende og detaljeret redegørelse for dens grunde til at antage, at den pågældende medlemsstat har tilsidesat en af sine forpligtelser i henhold til traktaterne (dom af 6.9.2012, Kommissionen mod Belgien, C-150/11, EU:C:2012:539, præmis 27 og den deri nævnte retspraksis). Er der en selvmodsigelse i fremstillingen af det anbringende, som Kommissionen har fremsat til støtte for sit traktatbrudssøgsmål, er de opstillede betingelser følgelig ikke opfyldt (jf. i denne retning dom af 1.2.2007, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, C-199/04, EU:C:2007:72, præmis 25, og af 28.6.2007, Kommissionen mod Spanien, C-235/04, EU:C:2007:386, præmis 47).

- 36 I det foreliggende tilfælde har Kongeriget Nederlandene gjort gældende, at stævningen ikke opfylder disse betingelser, for så vidt som Kommissionen deri på en uklar måde henviser til eksistensen af en eventuel indirekte forskelsbehandling.
- 37 Det må konstateres, at det er åbenbart, at redegørelsen for klagepunktet vedrørende indirekte forskelsbehandling ikke opfylder betingelserne i henhold til den i denne doms præmis 32-35 nævnte retspraksis.
- 38 Særligt fremgår det ikke klart af stævningen, hvilken kategori af studerende der angiveligt bliver stillet ringere, og i forhold til hvilken anden kategori. Således anfører Kommissionen i en del af stævningen, at indirekte forskelsbehandling er resultatet af den omhandlede nationale lovgivning, der alene vedrører de studerende med nederlandsk statsborgerskab, som studerer i Nederlandene inden for rammerne af Erasmus-programmet. I en anden del af stævningen synes Kommissionen imidlertid at mene, dog formuleret på en noget tvetydig måde, at de studerende fra andre medlemsstater, som deltager i dette program i Nederlandene, gøres til genstand for indirekte forskelsbehandling, eftersom de er mindre gunstigt stillet end de studerende med nederlandsk statsborgerskab, der studerer i en anden medlemsstat og deltager i det nævnte program i Nederlandene.
- 39 I øvrigt identificerer Kommissionen, således som generaladvokaten har anført i punkt 70 i forslaget til afgørelse, på ingen måde, hvilket kriterium der, foruden statsborgerskabskriteriet, angiveligt fører til den påstående indirekte forskelsbehandling. Denne institution henviser ganske vist til betingelsen om, at den studerende, for at kunne gøre krav på den nederlandske studiestøtte, herunder ydelsen til rejseudgifter, skal være indskrevet ved en anerkendt uddannelsesinstitution og have betalt studieafgiften. I stævningen støtter Kommissionen sig imidlertid på den nævnte betingelse om indskrivning med henblik på at godtgøre dels, at studerende fra andre medlemsstater, der deltager i Erasmus-programmet i Nederlandene, befinder sig i en situation, der objektivt kan sammenlignes med situationen for de nederlandske studerende, der studerer i denne medlemsstat, dels at den påstående forskelsbehandling ikke falder ind under den undtagelse, som er fastsat i artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38. Derimod nævner denne institution slet ikke den nævnte betingelse om indskrivning i den første del af stævningen, der tilsigter at godtgøre eksistensen af en ulige behandling, der angiveligt skulle udgøre forskelsbehandling som omhandlet i artikel 18 TEUF, sammenholdt med artikel 20 TEUF og 21 TEUF.
- 40 Endelig bemærkes, som Kongeriget Nederlandene med rette har anført, at selve grundlaget for det af Kommissionen rejste klagepunkt vedrørende indirekte forskelsbehandling fra begyndelsen var mangelfuldt. Denne institution har således støttet sit søgsmål på en tilsidesættelse af artikel 18 TEUF, 20 TEUF og 21 TEUF på grund af direkte forskelsbehandling, »eftersom [unions]borgere, der ikke har nederlandsk statsborgerskab, behandles mindre gunstigt end nederlandske statsborgere«. Imidlertid er det kun inden for rammerne af sin vurdering af spørgsmålet om, hvorvidt ydelsen til rejseudgifter er omfattet af den i artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38 fastsatte undtagelse, at Kommissionen har fremført en argumentation vedrørende en eventuel indirekte forskelsbehandling, idet denne således sammenblander eksistensen af en eventuel berettigelse med fremførelsen af et helt særskilt klagepunkt.
- 41 Det skal tilføjes, at Kommissionen i replikken blot har konstateret, at denne under den administrative fase »ikke udelukkede«, at den nederlandske lovgivning medfører indirekte forskelsbehandling, men uden at præcisere, hvad denne forskelsbehandling består i.
- 42 Under disse omstændigheder kan klagepunktet vedrørende indirekte forskelsbehandling ikke antages til realitetsbehandling.

– Om klagepunktet vedrørende direkte forskelsbehandling

- 43 Indledningsvis bemærkes, at selv om Kongeriget Nederlandene ikke har fremsat en afvisningspåstand over for dette klagepunkt, kan Domstolen af egen drift undersøge, om de i artikel 258 TEUF fastsatte betingelser for at indgive et traktatbrudssøgsmål er opfyldt med hensyn til dette (jf. analogt dom af 19.12.2012, Kommissionen mod Italien, EU:C:2012:815, præmis 49 og den deri nævnte retspraksis).
- 44 I den foreliggende sag har Kommissionen som svar på et spørgsmål, som Domstolen stillede i retsmødet, oplyst, at denne med sit søgsmål ikke alene tilsigtede studerende på en erhvervsuddannelse, men også dem, som Kommissionen selv betegner som studerende på højere uddannelser og videnskabelige uddannelser. Imidlertid har denne institution ikke været i stand til at identificere en specifik bestemmelse i national ret, som skulle medføre den påstående forskelsbehandling over for andre studerende end dem, som i henhold til national ret anses for at henhøre under en erhvervsuddannelse.
- 45 Hertil kommer, således som generaladvokaten har anført i punkt 79 i forslaget til afgørelse, at skønt den omhandlede nationale lovgivning ikke begrænser sig til at henvise til unionsborgere, men også vedrører personer, der enten er statsborgere i en stat, der er part i Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde (EØS), eller som er schweiziske statsborgere, fremgår det ikke klart af stævningen, at Kommissionen med klagepunktet vedrørende direkte forskelsbehandling havde til hensigt at sigte på alle disse personer. Desuden fremgår det af visse specifikke punkter i denne stævning, at Kommissionen udelukkende kritiserer Nederlandene for at udøve forskelsbehandling på grundlag af nationalitet alene over for studerende, der er unionsborgere.
- 46 Under disse omstændigheder bemærkes, at det foreliggende søgsmål kun kan antages til realitetsbehandling, for så vidt som det har til formål at fastslå, at den i denne sag omhandlede nederlandske lovgivning indfører direkte forskelsbehandling over for andre unionsborgere end nederlandske statsborgere, der studerer inden for rammerne af de erhvervsuddannelser, der kan følges i denne medlemsstat, eftersom denne lovgivning behandler de nævnte unionsborgere mindre gunstigt end de nederlandske statsborgere, der følger sådanne uddannelser.

Om realiteten

Parternes argumenter

- 47 I stævningen har Kommissionen gjort gældende, at den nederlandske lovgivning indebærer direkte forskelsbehandling på grundlag af nationalitet.
- 48 For det første har Kommissionen anført, at der foreligger direkte forskelsbehandling i henhold til artikel 20 TEUF og 21 TEUF, sammenholdt med artikel 18 TEUF, eftersom de omhandlede nationale bestemmelser udelukker ikke-nederlandske studerende fra at modtage ydelsen til rejseudgifter alene med henvisning til deres statsborgerskab som kriterium, hvorved de unionsborgere, som ikke er nederlandske statsborgere, således behandles mindre gunstigt. Denne konklusion kan på ingen måde drages i tvivl ved at henvise til nødvendigheden af at opfylde to andre objektive kriterier, dvs. for det første kravet om at være under 30 år og for det andet kravet om at være indskrevet på et anerkendt fuldtidsstudium.
- 49 Dernæst har Kommissionen gjort gældende, at den kritiserede direkte forskelsbehandling ikke er omfattet af den undtagelse, som er fastsat i artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38. I denne forbindelse finder dom af 4. oktober 2012, Kommissionen mod Østrig (C-75/11, EU:C:2012:605), og navnlig dennes præmis 43, 49-56, 59-62 samt 64 og 65 anvendelse mutatis mutandis på den foreliggende sag.

- 50 Efter Kommissionens opfattelse er det uden relevans, at de studerende, som deltager i Erasmus-programmet, ifølge den nederlandske lovgivning ikke anses for at være officielt indskrevet ved den nederlandske værtsuddannelsesinstitution. Inden for rammerne af dette program har alle studerende ret til at forvente af værtsuniversitetet, at det behandler dem på samme måde som dets egne studerende, og dette er i øvrigt, hvad der er tilfældet i praksis. En sådan studerende bliver derfor de facto indskrevet ved værtsinstitutionen i Nederlandene og opfylder således den tredje betingelse, som er opstillet i den nederlandske lovgivning for at få tildelt ydelsen til rejseudgifter.
- 51 Det er højst sandsynligt, at en nederlandsk statsborger, der studerer uden for Nederlandene, og som ønsker at deltage i Erasmus-programmet, vil vælge en anden medlemsstat end Kongeriget Nederlandene med henblik på at gennemføre studier inden for rammerne af dette program. I de sjældne tilfælde, hvor en sådan studerende vælger at studere inden for rammerne af det nævnte program i Nederlandene, er det normalt, at denne medlemsstat ikke tildeler vedkommende ydelsen til rejseudgifter, eftersom denne allerede drager fordel af en tilsvarende finansiel godtgørelse.
- 52 Endelig har Kommissionen i medfør af et klagepunkt med overskriften »Andre studerende end udenlandske Erasmus-studerende – udenlandske forskriftsmæssigt indskrevne studerende, herunder nederlandske studerende bosiddende i udlandet« gjort gældende, at ydelsen til rejseudgifter er en støtte til leveomkostninger, som omhandlet i artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38, i en anden form end et stipendium eller lån.
- 53 Den omstændighed, at den studerende, i modsætning til den situation, der gav anledning til dom af 4. oktober 2012, Kommissionen mod Tyskland (C-75/11, EU:C:2012:605), skal tilbagebetale den økonomiske fordel, som ydelsen til rejseudgifter indebærer, såfremt vedkommende ikke opnår sit eksamensbevis inden ti år, betyder ikke, at denne fordel er omfattet af begrebet »stipendier eller lån« i artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38. Da den er knyttet til betingelsen om at opnå eksamensbeviset inden ti år, udgør denne ydelse snarere en betinget gave end et lån.
- 54 I svarskriftet har Kongeriget Nederlandene bestridt, at det hævdede traktatbrud skulle foreligge.
- 55 Hvad for det første angår den nederlandske lovgivning vedrørende ydelsen til rejseudgifter har Kongeriget Nederlandene understreget, at denne ydelse er en del af den nederlandske studiestøtte, således som det fremgår af WSF 2000 og denne ydelses oprindelse.
- 56 Nærmere bestemt fastsætter artikel 3.6, stk. 2, i WSF 2000, at ydelsen til rejseudgifter er en del af grundbeløbet, hvilket er en bestanddel af studiestøtten på grundlag af denne lovs artikel 3.1, stk. 1. Tidligere bestod grundbeløbet fuldt ud af et pengebeløb, der var bestemt til at dække leveomkostninger. En del af det nævnte grundbeløb blev ændret til en ydelse til rejseudgifter fra den 1. januar 1991. Kongeriget Nederlandene erhverver de rejsekort, der er omfattet af denne ydelse, hos befordringsvirksomhederne på grundlag af en kontrakt, hvilket gør det muligt at købe disse til en lav pris og give alle de studerende, der har ret til studiestøtte, adgang til billig befordring.
- 57 Kongeriget Nederlandene har anført, at grundbeløbet og ydelsen til rejseudgifter tildeles i form af et betinget lån. Når den studerende gennemfører sit studium inden for en frist på ti år, bliver lånet til en gave. Såfremt den studerende ikke gennemfører sit studium inden denne frist, skal lånet tilbagebetales med renter.
- 58 Da ydelsen til rejseudgifter udgør en del af grundbeløbet og dermed af studiestøtten, er betingelserne for at opnå denne ydelse de samme som dem, der finder anvendelse på tildelingen af studiestøtte. For at kunne gøre krav på den nederlandske studiestøtte skal man i henhold til artikel 2.1 i WSF 2000 navnlig opfylde betingelserne om statsborgerskab, alder og uddannelsestype.

- 59 Hvad dernæst angår artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38 ønsker Kongeriget Nederlandene at påberåbe sig den undtagelse, der er fastsat i denne bestemmelse over for alle ikke-nederlandske studerende, der er statsborgere i en EU-medlemsstat, en EØS-medlemsstat eller Schweiz. Hvad angår ikke-nederlandske studerende, der studerer inden for rammerne af Erasmus-programmet, er der dog tale om et subsidært anbringende. Principalt har denne medlemsstat gjort gældende, at de sidstnævnte studerende ikke befinder sig i en situation, der objektivt kan sammenlignes med situationen for nederlandske studerende.
- 60 Kongeriget Nederlandene har gjort opmærksomhed på, at undtagelsen i artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38 modsvarer den berørte medlemsstats legitime interesse i at begrænse sociale ydelser, der betales med offentlige midler, til de personer, som kan påvise et mindstemål af tilknytning til denne stat. Den forskelsbehandling, som er indført ved den nederlandske lovgivning, for så vidt som denne af studerende fra EU, EØS og Schweiz kræver, at de har ret til tidsubegrænset ophold eller er erhvervsaktive, før de kan modtage studiestøtte, herunder ydelsen til rejseudgifter, er fuldt ud i overensstemmelse med denne undtagelse.
- 61 Kongeriget Nederlandene finder, at det er irrelevant at vide, om ydelsen til rejseudgifter skal kvalificeres som en betinget gave snarere end et betinget lån, idet denne ydelse er snart et lån, snart et stipendium og som sådan er omfattet af den i artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38 fastsatte undtagelse.
- 62 Det nederlandske system er efter sin art anderledes end den situation, der forelå i sagen, der gav anledning til dom af 4. oktober 2012, Kommissionen mod Østrig (C-75/11, EU:C:2012:605). Navnlig blev de nedsatte befordringstakster i nævnte sag tildelt de studerende, hvis forældre oppebar familietillæg fra den østrigske stat. Da de nedsatte takster ikke var forbundet med studiestøtten, kunne de ikke kvalificeres som et stipendium eller lån.
- 63 Ifølge Kongeriget Nederlandene skal en ydelse for at kunne være omfattet af undtagelsen i artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38 ikke nødvendigvis bestå af et pengebeløb, som det er muligt at råde over helt frit.
- 64 Hvad endelig angår de studerende, der deltager i Erasmus-programmet, har Kongeriget Nederlandene med henvisning til præmis 41 og 42 i dom af 14. juni 2012, Kommissionen mod Nederlandene (C-542/09, EU:C:2012:346), anført, at afgørelsen af, om situationerne er sammenlignelige, skal være baseret på objektive faktorer, der let kan identificeres. Den objektive forskel mellem ikke-nederlandske studerende, der deltager i Erasmus-programmet, og nederlandske studerende, der studerer uden for dette program, og som modtager ydelsen til rejseudgifter, skulle angiveligt bestå i, at førstnævnte ikke modtager studiestøtte fra Kongeriget Nederlandene i henhold til de i nævnte program foreskrevne konventioner.
- 65 Kommissionens synspunkt om, at de studerende, der studerer inden for rammerne af Erasmus-programmet, de facto er indskrevet i Nederlandene og derfor skal anses for at opfylde den tredje betingelse, som den nederlandske lovgivning opstiller for at få tildelt ydelsen til rejseudgifter, er ifølge Kongeriget Nederlandene uden relevans.
- 66 I replikken har Kommissionen anført, at det følger af opbygningen af artikel 3.2, stk. 1, i WSF 2000, at leveomkostninger og ydelsen til rejseudgifter udgør særskilte og forskellige bestanddele af stipendiet. Disse to bestanddeles iboende egenskaber er også forskellige, idet den ene er et beløb, som den studerende kan anvende efter forgodtbefindende, og den anden er et kort, som giver adgang til en nedsættelse af taksterne for offentlig transport.
- 67 Kommissionen har påpeget, at begrebet »stipendier eller lån« i artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38 ikke må fortolkes forskelligt i de nationale retssystemer, men skal have en selvstændig og særlig EU-retlig rækkevidde.

- 68 Det følger af præmis 61-64 i dom af 4. oktober 2012, Kommissionen mod Østrig, (C-75/11, EU:C:2012:605), at Kongeriget Nederlandene ikke med føje kan støtte sig på artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38 for at begrunde den omstændighed, at det kræver af de studerende, der er statsborgere i EU, EØS og Schweiz, at de har ret til tidsubegrænset ophold, eller at de er erhvervsaktive. I denne dom fastslog Domstolen, at spørgsmålet, om der består en reel forbindelse mellem den studerende og værtsmedlemsstaten, med hensyn til den studerendes ret til at gøre krav på en ydelse bestående af nedsatte befordringstakster kan efterprøves ved, at det godtgøres, at den omhandlede studerende 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.
- 69 Kommissionen har gjort gældende, at det følger af præmis 61 i dom af 4. oktober 2012, Kommissionen mod Østrig (C-75/11, EU:C:2012:605), at der ses at være omstændigheder, hvori studerende, der deltager i Erasmus-programmet, kan anses for at befinde sig i en situation, der objektivt kan sammenlignes med situationen for nederlandske studerende, der modtager ydelsen til rejseudgifter, nemlig når der består en reel forbindelse mellem den studerende, der deltager i dette program, og værtsmedlemsstaten. En sådan forbindelse består i den foreliggende sag med hensyn til denne ydelse, eftersom ikke-nederlandske studerende, der deltager i nævnte program, skal anses for at være indskrevet de facto i Nederlandene med henblik på tildelingen af denne ydelse.
- 70 I duplikken har Kongeriget Nederlandene anført, at Kommissionen har tilsidesat ordlyden og betydningen af artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38. Det er ikke et supplerende eller alternativt krav inden for denne ramme, at der foreligger en reel forbindelse mellem den berørte person og værtsmedlemsstaten, tilvejebragt gennem denne persons indskrivning ved en uddannelsesinstitution. Eftersom Domstolen har fastslået, at artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38 ikke fandt anvendelse på den sag, som gav anledning til dom af 4. oktober 2012, Kommissionen mod Østrig (C-75/11, EU:C:2012:605), indeholder nævnte doms præmis 61-64 ingen indikationer for så vidt angår denne bestemmelses rækkevidde.
- 71 Kongeriget Nederlandene har gjort gældende, at Kommissionens konklusion, hvorefter de studerende, som studerer inden for rammerne af Erasmus-programmet, som følge af deres de facto-indskrivning ved værtsuniversitetet trods alt udgør en gruppe, der er objektivt sammenlignelig med gruppen af nederlandske studerende, der oppebærer ydelsen til rejseudgifter, hviler på en urigtig forudsætning. Det afgørende er, om disse grupper befinder sig i en objektiv sammenlignelig situation i forhold til den omhandlede nationale lovgivning.
- 72 Kongeriget Nederlandene har påpeget, at præmis 61, 62 og 64 i dom af 4. oktober 2012, Kommissionen mod Østrig (C-75/11, EU:C:2012:605), vedrører begrundelsen for den indirekte forskelsbehandling, som blev konstateret i denne dom, mens spørgsmålet om, hvorvidt studerende, der studerer inden for rammerne af Erasmus-programmet, befinder sig i en situation, der objektivt kan sammenlignes med situationen for nederlandske studerende, der modtager ydelsen til rejseudgifter, vedrører selve eksistensen af en forskelsbehandling. Kommissionen har således fjernet kravet om en reel forbindelse fra dets kontekst.

Domstolens bemærkninger

- 73 Indledningsvis bemærkes, at artikel 20, stk. 1, TEUF giver enhver, der er statsborger i en medlemsstat, status af unionsborger.
- 74 Studerende, som kommer fra andre medlemsstater end Kongeriget Nederlandene, og som studerer dér, har denne status, idet de er statsborgere i en medlemsstat.

- 75 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 (jf. i denne retning dom af 20.9.2001, *Grzelczyk*, C-184/99, EU:C:2001:458, præmis 31, og af 4.10.2012, *Kommissionen mod Østrig*, C-75/11, EU:C:2012:605, præmis 38).
- 76 Forbuddet mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, der er indeholdt i artikel 18 TEUF, finder anvendelse på 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 4.10.2012, *Kommissionen mod Østrig*, C-75/11, EU:C:2012:605, præmis 39 og den deri nævnte retspraksis).
- 77 Endvidere følger det af selvsamme retspraksis, at dette forbud også gælder situationer vedrørende betingelser for adgang til erhvervsuddannelser, idet såvel højere uddannelse som universitetsuddannelse udgør erhvervsuddannelse (dom af 4.10.2012, *Kommissionen mod Østrig*, C-75/11, EU:C:2012:605, præmis 40 og den deri nævnte retspraksis).
- 78 En statsborger i en EU-medlemsstat, der studerer i en anden medlemsstat, har i medfør af artikel 18 TEUF og 21 TEUF ret til at færdes og opholde sig frit på værtsmedlemsstatens område uden at blive udsat for direkte eller indirekte forskelsbehandling på grundlag af nationalitet (jf. i denne retning dom af 4.10.2012, *Kommissionen mod Østrig*, C-75/11, EU:C:2012:605, præmis 41 og den deri nævnte retspraksis).
- 79 Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt ydelsen til rejseudgifter falder ind under traktaternes anvendelsesområde som omhandlet i artikel 18, stk. 1, TEUF, bemærkes, at Domstolen allerede har præciseret, at en ordning, hvorefter studerende indrømmes nedsatte befordringstakster, falder ind under EUF-traktatens anvendelsesområde, eftersom den direkte eller indirekte gør det muligt for de studerende at dække deres leveomkostninger (dom af 4.10.2012, *Kommissionen mod Østrig*, C-75/11, EU:C:2012:605, præmis 43).
- 80 Princippet om forbud mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet – 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 – forbyder i øvrigt bl.a. direkte forskelsbehandling begrundet i nationalitet, således som Domstolen allerede har fastslået (jf. i denne retning dom af 4.10.2012, *Kommissionen mod Østrig*, C-75/11, EU:C:2012:605, præmis 49 og den deri nævnte retspraksis).
- 81 Skønt direktiv 2004/38 ganske vist tilsigter at lette og styrke udøvelsen af den grundlæggende og personlige ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, som er tillagt alle unionsborgere direkte, forholder det sig ikke desto mindre således, som det fremgår af direktivets artikel 1, litra a), at dets område vedrører betingelserne for udøvelse af denne ret (dom af 5.5.2011, *McCarthy*, C-434/09, EU:C:2011:277, præmis 33).
- 82 Hvad angår adgangen til ydelser såsom ydelsen til rejseudgifter bemærkes navnlig, at en unionsborger kun kan kræve ret til samme behandling som værtsmedlemsstatens statsborgere i medfør af artikel 24, stk. 1, i direktiv 2004/38, såfremt den pågældendes ophold på værtsmedlemsstatens område overholder betingelserne i dette direktiv (jf. i denne retning dom af 15.9.2015, *Alimanovic*, C-67/14, EU:C:2015:597, præmis 49 og den deri nævnte retspraksis).

- 83 I det foreliggende tilfælde har Kommissionen som svar på et spørgsmål, der blev stillet af Domstolen i retsmødet, bekræftet, at dets søgsmål sigtede på forskelsbehandlingen af de studerende, som har opholdsret i medfør af artikel 7, stk. 1, litra c), i direktiv 2004/38. Kongeriget Nederlandene har ligeledes anført, at de ikke-nederlandske studerende, som er omhandlet i dette søgsmål, har opholdsret i Nederlandene i medfør af denne bestemmelse.
- 84 Under disse omstændigheder må det fastslås, at artikel 24, stk. 1, i direktiv 2004/38 som udgangspunkt finder anvendelse på de ikke-nederlandske studerende, som Kommissionen tilsigter i stævningen.
- 85 Før det kan afgøres, om der foreligger direkte forskelsbehandling som omhandlet i artikel 24, stk. 1, i direktiv 2004/38, skal der imidlertid indledningsvis tages stilling til Kongeriget Nederlandenes argument om, at ydelsen til rejseudgifter er omfattet af anvendelsesområdet for undtagelsen til princippet om ligebehandling, som er fastsat i dette direktivs artikel 24, stk. 2.
- 86 I sin egenskab af undtagelse til princippet om ligebehandling, som er fastsat i artikel 18 TEUF, og som artikel 24, stk. 1, i direktiv 2004/38 blot er et specifikt udtryk for, skal artikel 24, stk. 2, fortolkes strengt (dom af 4.10.2012, Kommissionen mod Østrig, C-75/11, EU:C:2012:605, præmis 54).
- 87 Selv om ydelsen til rejseudgifter udgør støtte til leveomkostninger for de berørte studerende, således som det fremgår af denne doms præmis 79, 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 (jf. i denne retning dom af 4.10.2012, Kommissionen mod Østrig, C-75/11, EU:C:2012:605, præmis 55).
- 88 I denne forbindelse bemærkes, i modsætning til den sag, der gav anledning til dom af 4. oktober 2012, Kommissionen mod Østrig (C-75/11, EU:C:2012:605), hvor den berørte medlemsstat principielt forbeholdt de nedsatte befordringstakster alene for de studerende, hvis forældre oppebar familietillæg fra denne stat, at tildelingen af ydelsen til rejseudgifter til de nederlandske studerende, som ifølge Kommissionen bliver stillet gunstigere i henhold til den omhandlede nationale lovgivning, således som det fremgår af sagsakterne for Domstolen, i den foreliggende sag netop gøres afhængig af den omstændighed, at disse studerende følger en uddannelse i Nederlandene, og af, at de har ret til støtte til deres studier i overensstemmelse med den nederlandske lovgivning.
- 89 Ifølge denne lovgivning tildeles den studerende et rejsekort, der giver vedkommende mulighed for at få adgang til offentlig transport, enten gratis eller til en nedsat takst. Hvis den studerende gennemfører sit studium inden for en frist på ti år, skal denne ikke tilbagebetale den pågældende ydelse. Hvis den studerende ikke gennemfører sit studium inden for denne frist, skal ydelsen tilbagebetales. Dermed har ydelsen til rejseudgifter, således som den reguleres i den nederlandske lovgivning, de samme kendetegn som, og ligner, enten et stipendium eller et lån, alt efter om den studerende gennemfører sit studium inden for en frist på ti år eller ej.
- 90 Det følger heraf, at en ydelse til rejseudgifter som den, der er omhandlet i den foreliggende sag, skal anses for at blive tildelt »i form af stipendier eller lån« som omhandlet i artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38.
- 91 Som generaladvokaten har anført i punkt 97 i forslaget til afgørelse, er spørgsmålet om, hvorvidt denne ydelse er et betinget stipendium eller et betinget lån, på ingen måde relevant, eftersom artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38 finder anvendelse på såvel »stipendier« som »lån«, og eftersom ydelsen til rejseudgifter under alle omstændigheder er omfattet af enten det ene eller det andet begreb.
- 92 Tilsvarende er det også irrelevant, at ydelsen til rejseudgifter principielt tildeles i form af et rejsekort, dvs. ikke i kontanter, men i naturalier. Det fremgår således hverken af ordlyden af artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38 eller af den retlige ramme, som denne bestemmelse er en del af, at medlemsstaterne skal være tvunget til at tildele støtte til leveomkostninger udelukkende i form af kontanter. Som

generaladvokaten har anført i punkt 93 i forslaget til afgørelse, giver den omstændighed, at en sådan naturalydelse kan tildeles, den berørte medlemsstat mulighed for dels at reducere omkostningerne forbundet med tildelingen af denne ydelse ved at forhandle taksterne med leverandøren af tjenesteydelsen, dels at sikre sig, at den økonomiske fordel, som følger af denne ydelse, anvendes til det formål, med henblik på hvilket ydelsen blev givet.

- 93 Endelig må det, i modsætning til hvad Kommissionen har foreslået, konstateres, at Kongeriget Nederlandene i denne sammenhæng på ingen måde er forpligtet til at tildele ydelsen til rejseudgifter, alene fordi den studerende er indskrevet ved en privat eller offentlig institution, der er godkendt eller som finansieres af medlemsstaten i medfør af dennes lovgivning eller administrative praksis, med henblik på dér som hovedaktivitet at følge en uddannelse. En sådan fortolkning ville ikke alene tilsidesætte selve ordlyden af artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38, men ville tillige gøre den i denne bestemmelse fastsatte undtagelse vedrørende studiestøtte indholdsløs, eftersom denne fortolkning reelt svarer til at pålægge medlemsstaterne at overholde princippet om ligebehandling over for alle de studerende, som er omfattet af artikel 7, stk. 1, litra c), i direktiv 2004/38, ved tildelingen af en sådan støtte.
- 94 Følgelig må det konstateres, at ydelsen til rejseudgifter er omfattet af begrebet »studiestøtte [...] i form af stipendier eller lån« som omhandlet i artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38, og at Kongeriget Nederlandene kan påberåbe sig den undtagelse, der er fastsat i denne forbindelse, med henblik på at nægte at tildele denne ydelse før opnåelse af ret til tidsubegrænset ophold til andre personer end arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende, personer, der har bevaret denne status, eller deres familiemedlemmer.
- 95 Klagepunktet vedrørende direkte forskelsbehandling skal således forkastes som ugrundet.
- 96 Henset til samtlige ovenstående betragtninger bør Kongeriget Nederlandene frifindes i det hele.

Sagens omkostninger

- 97 I henhold til procesreglementets artikel 138, stk. 1, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kongeriget Nederlandene har nedlagt påstand om, at Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger, og Kommissionen har tabt sagen, bør det pålægges denne at betale sagens omkostninger.

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

1) Kongeriget Nederlandene frifindes.

2) Europa-Kommissionen betaler sagens omkostninger.

Underskrifter