



Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (toinen jaosto)

4 päivänä lokakuuta 2012 *

Jäsenyysveloitteiden noudattamatta jättäminen — Unionin kansalaisuus — Liikkumis- ja oleskeluoikeus — SEUT 20 ja SEUT 21 artikla — Kansalaisuuteen perustuva syrjintä — SEUT 18 artikla — Direktiivi 2004/38/EY — 24 artikla — Poikkeus — Soveltamisala — Jäsenvaltio, jossa matkalippujen hinnoista myönnetään alennuksia vain opiskelijoille, joiden vanhemmat saavat perheavustuksia kyseisessä valtiossa

Asiassa C-75/11,

jossa on kyse SEUT 258 artiklaan perustuvasta jäsenyysveloitteiden noudattamatta jättämisestä koskevasta kanteesta, joka on nostettu 21.2.2011,

Euroopan komissio, asiamiehinään V. Kreuschitz ja D. Roussanov, prosessiosoite Luxemburgissa,

kantajana,

vastaaan

Itävallan tasavalta, asiamiehinään C. Pesendorfer ja M. Fruhmann, prosessiosoite Luxemburgissa,

vastaajana,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (toinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja J.N. Cunha Rodrigues sekä tuomarit U. Löhmus, A. Rosas, A. Ó Caoimh (esittelevä tuomari) ja C. G. Fernlund,

julkisasiamies: J. Kokott,

kirjaaja: A. Calot Escobar,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

kuultuaan julkisasiamiehen 6.9.2012 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

tuomion

- 1 Euroopan komissio vaatii kanteellaan unionin tuomioistuinta toteamaan, että Itävallan tasavalta ei ole noudattanut SEUT 18, SEUT 20 ja SEUT 21 artiklan sekä Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, asetuksen (ETY) N:o 1612/68 muuttamisesta ja direktiivien 64/221/ETY, 68/360/ETY, 72/194/ETY, 73/148/ETY, 75/34/ETY, 75/35/ETY, 90/364/ETY, 90/365/ETY ja 93/96/ETY kumoamisesta 29.4.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/38/EY (EUVL L 158, s. 77, ja oikaisu EUVL L 229, s. 35) 24 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on lähtökohtaisesti myöntänyt alennuksia matkalippujen hinnoista vain opiskelijoille, joiden vanhemmat saavat itävaltalaisia perhevastuksia.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

Asetus (ETY) N:o 1408/71

- 2 Sosiaaliturvajärjestelmän soveltamisesta yhteisön alueella liikkuihin palkattuihin työntekijöihin, itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä 14.6.1971 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1408/71, sellaisena kuin se on muutettuna ja ajan tasalle saatettuna 2.12.1996 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 118/97 (EYVL 1997, L 28, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna 17.6.2008 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EY) N:o 592/2008 (EUVL L 177, s. 1; jäljempänä asetus N:o 1408/71), 1 artiklan u alakohdan i alakohdassa olevan määritelmän mukaan perhe-etuuksilla tarkoitetaan kaikkia ”luontois- tai rahaetuuksia, jotka on tarkoitettu korvaamaan perhekustannuksia [saman asetuksen] 4 artiklan 1 kohdan h alakohdassa tarkoitetun lainsäädännön mukaisesti”.
- 3 Asetuksen N:o 1408/71 4 artiklan 1 kohdan h alakohdan mukaan tätä asetusta sovelletaan kaikkeen lainsäädäntöön, joka koskee perhe-etuuksia koskevia sosiaaliturvan aloja.
- 4 Asetuksen N:o 1408/71 13 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä virkkeessä todetaan, että jollei 14 c tai 14 f artiklasta muuta johdu, henkilöt, joihin tätä asetusta sovelletaan, ovat vain yhden jäsenvaltion lainsäädännön alaisia.

Direktiivi 2004/38

- 5 Direktiivin 2004/38 johdanto-osan ensimmäisessä ja kymmenennessä perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(1) Unionin kansalaisuus antaa jokaiselle unionin kansalaiselle henkilökohtaisen perusoikeuden liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella [EY:n] perustamissopimuksessa asetettujen rajoitusten ja ehtojen sekä sen soveltamiseksi toteutettujen toimenpiteiden mukaisesti.

--

- (10) Henkilöistä, jotka käyttävät oleskeluoikeuttaan, ei kuitenkaan saisi aiheutua kohtuutonta raskautta vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmälle oleskelun alkuvaiheessa. Tämän vuoksi olisi unionin kansalaisen ja hänen perheenjäsentensä yli [kolmen] kuukauden mittaiselle oleskelulle asetettava ehtoja.”

6 Direktiivin 3 artiklan 1 kohdassa säädetään, että direktiiviä sovelletaan kaikkiin unionin kansalaisiin, jotka siirtyvät toiseen jäsenvaltioon tai oleskelevat toisessa jäsenvaltiossa kuin jonka kansalaisia he ovat.

7 Direktiivin 7 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Unionin kansalaisilla on oikeus oleskella toisen jäsenvaltion alueella yli kolmen kuukauden ajan:

--

c)

— jos he ovat kirjoittautuneet yksityiseen tai julkiseen laitokseen, jonka vastaanottava jäsenvaltio on hyväksynyt tai jota se rahoittaa lainsäädäntönsä tai hallinnollisen käytäntönsä mukaisesti, pääasiallisena tarkoituksenaan osallistua koulutukseen, ammattikoulutus mukaan lukien, ja

— jos heillä on kattava sairausvakuutusturva vastaanottavassa jäsenvaltiossa ja he osoittavat asiaankuuluvalla kansalliselle viranomaiselle vakuutuksella tai muulla vastaavalla valitsemallaan tavalla, että heillä on itseään ja perheenjäseniään varten riittävät varat niin, että he eivät oleskelunsa aikana muodostu rasitteeksi vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmälle; --”

8 Direktiivin 2004/38 24 artiklan otsikko on ”Tasavertainen kohtelu”, ja siinä säädetään seuraavaa:

”1. Jollei perustamissopimuksessa ja johdetussa oikeudessa annetuista nimenomaisista erityismääräyksistä muuta johdu, kaikkia vastaanottavan jäsenvaltion alueella tämän direktiivin nojalla asuvia unionin kansalaisia on kohdeltava jäsenvaltion kansalaisten kanssa tasavertaisesti perustamissopimuksen soveltamisalaan kuuluvilla aloilla. Tämä oikeus ulotetaan perheenjäseniin, joilla ei ole minkään jäsenvaltion kansalaisuutta mutta joilla on oleskeluoikeus tai pysyvä oleskeluoikeus.

2. Poiketen siitä, mitä 1 kohdassa säädetään, vastaanottavan jäsenvaltion ei tarvitse myöntää oikeutta sosiaaliavustukseen oleskelun ensimmäisten kolmen kuukauden aikana tai soveltuvassa tapauksessa 14 artiklan 4 kohdan b alakohdassa säädetyn pidemmän ajanjakson aikana muille kuin työntekijöille tai itsenäisille ammatinharjoittajille taikka henkilöille, joilla säilyy tällainen asema, ja heidän perheensä jäsenille eikä sen tarvitse myöntää heille ennen pysyvän oleskeluoikeuden saamista toimeentulotukea opintoja varten, ammattiin johtava koulutus mukaan luettuna, opintorahan tai -lainan muodossa.”

Itävallan oikeus

9 Itävallassa ei ole liittovaltion tasolla sääntöjä alennetuista matkalippujen hinnoista opiskelijoille.

10 Unionin tuomioistuimelle esitettyjen tietojen mukaan opiskelijoille myönnetään kuuden kuukauden lippuja alennettuun hintaan Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologien (liikenne, innovaatio- ja teknologiaministeriö), alueellisten julkisyhteisöjen ja asianomaisten liikennöintiyritysten välisten sopimusten nojalla. Sopimukset koskevat hintoja, alennuksen suuruutta ja liittohallituksen rahoitusosuutta, mutta niissä myös vahvistetaan alennusten saajien joukko.

11 Asiakirja-aineistosta käy myös ilmi, että eräissä osavaltioissa opiskelijat, sellaisina kuin heidät määritellään opintojen edistämisestä vuonna 1992 annetun lain (Studienförderungsgesetz 1992; BGBl. nro 305/1992), sellaisena kuin se oli voimassa riita-asian tapahtuma-aikaan (jäljempänä vuoden 1992 laki), 3 ja 4 §:ssä, voivat saada alennusta hinnoista vain, jos heidän koti- tai opiskelupaikkansa on asianomaisen julkista liikennettä harjoittavan yrityksen toimialueella ja jos heistä maksetaan

perheavustuksia perhevelvoitteiden tasaamisesta vuonna 1967 annetun lain (Familienlastenausgleichsgesetz 1967; BGBl. nro 376/1967) (jäljempänä FLAG), sellaisena kuin se oli voimassa riita-asian tapahtuma-aikaan, mukaisesti.

- 12 Muissa osavaltioissa, joissa alennusten soveltaminen ei riipu perheavustuksen saamisesta, huomioon otettavia kriteerejä ovat paitsi se, että henkilö on opiskelija, myös asianomaisten ikä ja/tai asuinpaikka.
- 13 Henkilöillä, joiden kotipaikka tai vakinainen asuinpaikka on liittovaltion alueella, on FLAG:n 2 §:n mukaisesti oikeus perheavustukseen alaikäisistä lapsista ja alle 26-vuotiaista täysi-ikäisistä lapsista, jotka ovat ammatillisessa koulutuksessa tai jotka jatkavat erikoistuneessa oppilaitoksessa jo hankkimaansa ammattiin liittyviä opintoja edellyttäen, että opinnot estävät heitä harjoittamasta ammattiaan. Lähtökohtaisesti sillä, jonka taloudessa lapsi asuu, on oikeus perheavustukseen.
- 14 Vuoden 1992 lain 4 §:ssä säädetään, että Euroopan talousalueesta 2.5.1992 tehdyn sopimuksen (EYVL 1994, L 1, s. 3) tai EY:n perustamissopimuksen sopimusvaltioiden kansalaiset sekä kolmansien maiden kansalaiset rinnastetaan Itävallan kansalaisiin ”siltä osin kuin tämä rinnastaminen johtuu edellä mainituista sopimuksista”.
- 15 Vuoden 1992 lain 52 §:ssä määritellään matkakustannusten korvaukset ”muiksi opintojen edistämistoimenpiteiksi”. Näiden korvausten tarkoituksena on tukea opintotuen saajia rahoittamalla heidän matkakustannuksiaan. Kyse on korvauksista, joita saavat vain opintotukea Itävallassa saavat henkilöt ja jotka on erotettava matkalippuista myönnettävistä alennuksista.

Oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely

- 16 Eräs poliittisen Vihreät-puolueen (die Grünen) nimissä toimiva henkilö teki komissiolle kantelun, jonka mukaan useat Itävallassa opiskelevat opiskelijat, jotka ovat jonkin muun jäsenvaltion kuin Itävallan kansalaisia, joutuvat maksamaan joukkoliikennevälineiden käytöstä huomattavasti enemmän kuin itävaltalaiset opiskelijat. Eräissä osavaltioissa vain opiskelijat, joiden perheet saavat itävaltalaisia perheavustuksia, voivat saada alennusta matkalippujen hinnoista.
- 17 Koska komissio katsoi, että tällainen valikoiva järjestelmä on EY 12 artiklassa vahvistetun syrjintäkiellon periaatteen vastainen, se vaati 13.2.2008 kirjeellä Itävallan tasavaltaa toimittamaan sille yksityiskohtaisen selvityksen kyseisessä jäsenvaltiossa sovellettavasta matkalippujen hintojen alennusjärjestelmästä.
- 18 Itävallan viranomaiset esittivät 18.4.2008 päivätyssä kirjeessä selvityksen sovellettavista hinnoista osavaltioittain sekä asianomaisten erityisen tilanteen perusteella.
- 19 Komissio kehotti virallisella huomautuksella 23.3.2009 Itävallan tasavaltaa esittämään kahden kuukauden kuluessa huomautuksensa menettelystä, jossa valikoiden myönnetään opiskelijoille alennuksia matkalippujen hinnoista. Komission mukaan tämä valikoiva menettely loukkaa syrjintäkiellon periaatetta, joka on vahvistettu yhtäältä EY 12 artiklassa ja sisältyy nyttemmin Lissabonin sopimuksen voimaantulon jälkeen SEUT 18 artiklaan ja toisaalta direktiivissä 2004/38.
- 20 Itävallan tasavalta vastasi viralliseen huomautukseen 25.6.2009 ja kyseenalaisti direktiivin 2004/38 24 artiklan merkityksellisyyden asian kannalta. Kyseisen jäsenvaltion mukaan matkalippujen hinnoista opiskelijoille myönnettävät alennukset ovat täydentäviä perhe-etuuksia, jotka kuuluvat Itävallassa myönnettävien perheavustusten järjestelmään ja jotka on siis luokiteltava sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisen alalla sovellettavassa unionin säännöstössä tarkoitetuiksi sosiaaliturvaetuuksiksi. Alennettuja hintoja eivät saa itse opiskelijat vaan vanhemmat, jotka osallistuvat lastensa elatukseen niin kauan kuin nämä ovat opiskelijoita.

- 21 Komissio osoitti 28.1.2010 Itävallan tasavallalle perustellun lausunnon, jossa se pysyi edelleen näkemyksessään, jonka mukaan Itävallan järjestelmä, jossa opiskelijoille myönnetään alennusta matkalippujen hinnoista, on SEUT 18 artiklan ja direktiivin 2004/38 24 artiklan vastainen, eikä viimeksi mainitun artiklan 2 kohdassa säädetty poikkeus ole sovellettavissa. Komissio totesi yhtäältä, että toisin kuin Itävallan viranomaiset väittävät ja sillä uhalla, että 24 artiklan 2 kohdan merkitys tehdään tyhjäksi, pelkästään se, että toimenpide vähentää vanhemmille lastensa elatuksesta aiheutuvia kustannuksia, ei riitä tämän toimenpiteen luokittelemiseksi toimeentulotueksi opintoja varten. Toisaalta 24 artiklan 2 kohdan sanamuodosta on pääteltävissä, että vastaanottavat jäsenvaltiot voivat kieltäytyä myöntämästä toimeentulotukea muiden jäsenvaltioiden kansalaisille, joilla ei ole pysyvää oleskeluoikeutta vastaanottavassa jäsenvaltiossa, vain, jos kyseinen tuki on opintorahan tai opintolainan muodossa.
- 22 Itävallan tasavalta totesi perusteltuun lausuntoon 29.3.2010 antamassaan vastauksessa, että matkalippujen hinnoista myönnettävät alennukset vastaavat yksityisoikeudellisten sääntöjen mukaisesti myönnettävää perhe-etuutta. Kyse ei ole minkäänlaisesta kansalaisuuteen perustuvasta syrjinnästä, koska alennukset hinnoista myönnetään kaikille sosiaaliturvajärjestelmään kuuluville vanhemmille heidän kansalaisuudestaan riippumatta.
- 23 Komissio päätti tässä tilanteessa nostaa nyt käsiteltävän kanteen.

Kanne

- 24 On ensiksi syytä täsmentää, että komissio arvostelee kanteessaan Itävallan tasavaltaa siitä, että tämä myöntää alennusta matkalippujen hinnoista vain opiskelijoille, joista maksetaan perheavustuksia Itävallassa, koska Wienin, Oberösterreichin, Burgenlandin ja Steiermarkin osavaltiot sekä Innsbruckin kaupunki ovat asettaneet tällaisen edellytyksen.
- 25 Vaikka asiakirja-aineistosta ilmenee, että Innsbruckin kaupungissa opiskelijat ovat yliopiston lukuvuodesta 2010/2011 lähtien voineet saada alennusta kuuden kuukauden matkalippujen hintoihin riippumatta siitä, saavatko heidän vanhempansa itävaltalaisia perheavustuksia, on arvioitaessa sitä, onko jäsenvaltio jättänyt noudattamatta jäsenyysvelvoitteitaan, otettava huomioon jäsenvaltion tilanne sellaisena kuin se on perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättyessä eli käsiteltävässä asiassa 28.3.2010. Unionin tuomioistuin ei voi ottaa huomioon tämän jälkeen tapahtuneita muutoksia (ks. asia C-147/00, komissio v. Ranska, tuomio 15.3.2001, Kok., s. I-2387, 26 kohta; asia C-173/01, komissio v. Kreikka, tuomio 4.7.2002, Kok., s. I-6129, 7 kohta ja asia C-565/10, komissio v. Italia, tuomio 19.7.2012, 22 kohta).
- 26 On riidatonta, että nämä uudentyypiset kuuden kuukauden matkaliput Innsbruckissa eivät olleet vielä voimassa perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättyessä.
- 27 On myös täsmennettävä, että koska komissiolla ei ole käytettävissään riittäviä tietoja Niederösterreichin osavaltiossa sovellettavasta järjestelmästä, kyseisessä osavaltiossa sovellettava järjestelmä ei ole tämän kanteen kohteena.

Asianosaisten ja muiden osapuolten lausumat

- 28 Komission mukaan se, että alennusten myöntäminen matkalipuista edellyttää itävaltalaisien perheavustusten saamista, merkitsee muista jäsenvaltioista kuin Itävalta kotoisin olevien ja Itävallassa opiskelevien opiskelijoiden välillistä syrjintää, joten se on vastoin SEUT 18, SEUT 20 ja SEUT 21 artiklaa sekä direktiiviä 2004/38.

- 29 Kyseessä oleva Itävallan järjestelmä asettaa näet epäsuotuisaan asemaan opiskelijat, jotka ovat jonkin muun jäsenvaltion kansalaisia, kun siinä säädetään matkalipuista myönnettävien alennusten osalta edellytys, joka Itävallan kansalaisten on helpompi täyttää.
- 30 Itävallan tasavalta väittää, että matkalippujen hintojen alennus, joka edellyttää itävaltalaisien perheavustusten saamista, on yksityisoikeudellisten sääntöjen mukaisesti tarjottava perhe-etuus. Itävallan oikeuden mukaan kaikki itävaltalaiset opiskelijat eivät voi automaattisesti saada perheavustusta, vaan sen myöntäminen edellyttää, että vanhempien on osallistuttava opiskelijan elatukseen. Alennus matkalippujen hinnoista hyödyttää ennen kaikkea perheen taloutta, ja sitä ei, kuten perheavustuksiakaan, myönnetä enää sen jälkeen, kun opiskelijan omat tulot ylittävät Itävallan lainsäätäjän vahvistaman kynnyksen. Tämän jäsenvaltion mukaan alennusta on pidettävä asetuksessa N:o 1408/71 tarkoitettuna perhe-etuutena, vaikka se liittyy opintoihin tai kursseihin ja sillä on kaksi tehtävää. Toisin kuin sosiaalisesti heikossa asemassa olevalle opiskelijalle myönnettävä matkakustannusten korvaus, matkalippujen hinnoista myönnettävä alennus ei riipu vanhempien tuloista, eikä sitä makseta suoraan opiskelijan pankkitilille.
- 31 Itävallan tasavalta toteaa, että se mainitsi asetusta N:o 1408/71 koskevassa julistuksessaan hyvin yleisesti FLAG:n, josta kyseessä oleva matkalippujen hintojen alennus johtuu. Kyseisellä julistuksella on sekä toteava että oikeutta luova vaikutus.
- 32 Tämä jäsenvaltio katsoo siis, että sen järjestelmä on täysin asetuksen N:o 1408/71 vaatimusten mukainen ja että se ei ole myöskään direktiivin 2004/38 vastainen. Se lisää, että unionin tuomioistuin ei viittaa SEUT 18 artiklassa vahvistetun kaltaisiin primaarioikeuden periaatteisiin arvioidessaan asetuksen soveltamisalaan kuuluvia etuuksia (ks. asia C-208/07, von Chamier-Glisczinski, tuomio 16.7.2009, Kok., s. I-6095, 84 kohta ja sitä seuraavat kohdat).
- 33 Komissio katsoo, että Itävallan tasavallan esittämä väite, joka perustuu matkalippujen hinnoista myönnettävistä alennuksista muodostuvan sosiaalietuuden luonteeseen, on merkityksetön. Tällainen alennus ei ensiksikään ole tarkoitettu perhekustannuksia varten asetuksen N:o 1408/71 1 artiklan u alakohdan i alakohdassa edellytetyin tavoin, vaan sillä kevennetään yliopistojen ja korkea-asteen oppilaitosten opiskelijoille julkisen liikenteen käyttämisestä aiheutuvia kustannuksia. Matkalippujen hinnoista myönnettävät alennukset hyödyttävät välittömästi opiskelijoita eivätkä vanhempia. Itävallan tasavallan matkalippujen hinnoista myönnettävistä alennuksista esittämän kuvauksen perusteella ei voida todeta, että ne täyttäisivät edellytykset sille, että niitä voidaan pitää asetuksessa N:o 1408/71 tarkoitettuina sosiaaliturvaetuuksina. Tältä osin on syytä korostaa, että opiskelijoilla ei ole näihin etuuksiin mitään lakiin perustuvaa oikeutta. Ei myöskään olisi loogista katsoa vuoden 1992 laissa tarkoitettujen matkakustannusten korvausten olevan toimeentulotukea, kun käsiteltävässä asiassa kyseessä olevaa matkalippujen hinnoista myönnettävää alennusta pidetään perhe-etuutena. Komission mukaan se, että eräissä osavaltioissa alennusten myöntäminen matkalippujen hinnoista ei edellytä itävaltalaisien perheavustusten saamista, on lisäosoitus siitä, että alennus ei ole perhe-etuus.
- 34 Itävallan tasavalta vetoaa direktiivin 2004/38 24 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuun yhdenvertaisen kohtelun periaatteesta tehtävään poikkeukseen, jota komission mukaan on tulkittava suppeasti. Se koskee vain ”toimeentulotukea opintoja varten, ammattiin johtava koulutus mukaan luettuna, opintorahan tai -lainan muodossa”. Toisin kuin tämä jäsenvaltio väittää, saman artiklan 1 kohdassa tarkoitettu yhdenvertaisen kohtelun periaate ulottuu kaikkiin sellaisiin opiskelijoille tarkoitettuihin etuuksiin, joita ei myönnetä opintorahan tai -lainan muodossa. Kun otetaan huomioon matkalippujen hinnoista myönnettävien alennusten muoto, ne eivät kuulu kyseisessä 2 kohdassa tarkoitettujen poikkeuksen alaan. Tapaa, jolla Itävallan tasavalta tulkitsee tätä poikkeusta, ei voida hyväksyä, koska se on primaarioikeuden ja unionin tuomioistuimen SEUT 18 ja SEUT 21 artiklaa koskevan oikeuskäytännön vastainen.

- 35 Itävallan tasavalta väittää, että matkalippujen hinnoista myönnettävillä alennuksilla myötävaikutetaan joka tapauksessa opintojen rahoittamiseen, minkä vuoksi niitä ei pidä tarkastella erillään niistä muista toimenpiteistä, joita lähtövaltion on toteutettava opintotuen alalla. Lähtövaltion on myönnettävä opiskelijoilleen riittävää tukea – mahdolliset toimeentuloa koskevat velvollisuudet huomioon ottaen – aina siihen saakka, kunnes opiskelija on koulutuksen puitteissa kotiutunut vastaanottavaan jäsenvaltioon. Vastaanottavan jäsenvaltion ei tarvitse kompensoida muiden jäsenvaltioiden myöntämiä mahdollisesti ”heikompia” tukia.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

- 36 On ensiksi todettava, että SEUT 20 artiklan 1 kohdan mukaan unionin kansalainen on jokainen, jolla on jonkin jäsenvaltion kansalaisuus.
- 37 Muista jäsenvaltioista kuin Itävallan tasavallasta lähtöisin olevilla opiskelijoilla, jotka opiskelevat viimeksi mainitussa valtiossa, on jäsenvaltion kansalaisina tämä asema.
- 38 Kuten unionin tuomioistuin on toistuvasti todennut, unionin kansalaisen aseman tarkoituksena on olla jäsenvaltioiden kansalaisten perustavanlaatuinen asema, jonka perusteella samassa tilanteessa olevat jäsenvaltioiden kansalaiset voivat saada EUT-sopimuksen asiallisella soveltamisalalla osakseen saman oikeudellisen kohtelun kansalaisuudestaan riippumatta, jollei tätä koskevista nimenomaisesti määrätyistä poikkeuksista muuta johdu (ks. asia C-184/99, Grzelczyk, tuomio 20.9.2001, Kok., s. I-6193, 31 kohta ja asia C-224/98, D’Hoop, tuomio 11.7.2002, Kok., s. I-6191, 28 kohta).
- 39 Jokainen unionin kansalainen voi siis vedota SEUT 18 artiklaan, jossa kielletään kaikki kansalaisuuteen perustuva syrjintä kaikissa niissä tilanteissa, jotka kuuluvat unionin oikeuden asialliseen soveltamisalaan, ja tällaisiin tilanteisiin kuuluvat erityisesti tapaukset, jotka koskevat SEUT 21 artiklassa myönnetyn, liikkumista ja oleskelua jäsenvaltioiden alueella koskevan vapauden käyttämistä (ks. asia C-85/96, Martínez Sala, tuomio 12.5.1998, Kok., s. I-2691, 63 kohta; asia C-209/03, Bidar, tuomio 15.3.2005, Kok., s. I-2119, 32 ja 33 kohta; asia C-158/07, Förster, tuomio 18.11.2008, Kok., s. I-8507, 36 ja 37 kohta ja asia C-73/08, Bressol ym., tuomio 13.4.2010, Kok., s. I-2735, 31 kohta).
- 40 Samasta oikeuskäytännöstä käy lisäksi ilmi, että kyseinen kielto kattaa myös tilanteet, jotka koskevat ammatilliseen koulutukseen pääsemiselle asetettuja edellytyksiä, ja sekä korkeakouluopetus että yliopisto-opetus ovat ammatillista koulutusta (em. asia Bressol ym., tuomion 32 kohta).
- 41 Tästä seuraa, että jäsenvaltion kansalainen, joka opiskelee Itävallassa, voi vedota SEUT 18 ja SEUT 21 artiklassa vahvistettuun oikeuteen liikkua ja oleskella vapaasti vastaanottavan jäsenvaltion alueella joutumatta kansalaisuuteensa perustuvan suoran tai välillisen syrjinnän kohteeksi (em. asia Bressol ym., tuomion 33 kohta).
- 42 Siltä osin kuin kyse on siitä, kuuluvatko sen kaltaiset alennukset, joita eräät Itävallan osavaltiot myöntävät matkalippujen hinnoista, perussopimusten soveltamisalaan SEUT 18 artiklan ensimmäisessä kohdassa tarkoitettulla tavalla, on todettava, että kun unionin tuomioistuin on todennut, että ammatilliseen koulutukseen pääsy kuuluu unionin oikeuden soveltamisalaan, se on jo täsmentänyt, että tähän soveltamisalaan kuuluvat opiskelijoiden toimeentuloa varten myönnettävät kansalliset tuet, vakuutusmaksuihin perustumattomasta kansallisesta järjestelmästä saatavat sosiaalietuudet sekä kansallisen lainsäädännön mukainen ensimmäistä kertaa työnhakijana oleville nuorille työttömille tarkoitettu työmarkkinatuki (ks. vastaavasti em. asia Bidar, tuomion 42 kohta; em. asia Grzelczyk, tuomion 46 kohta ja em. asia D’Hoop, tuomion 34 ja 35 kohta).

- 43 Tästä seuraa, että järjestelmä, jossa myönnetään opiskelijoille alennuksia matkalippujen hinnoista, kuuluu myös EUT-sopimuksen soveltamisalaan, kun opiskelijat voivat sen avulla suoraan tai epäsuorasti kattaa toimeentulokustannuksiaan.
- 44 Itävallan tasavalta väittää, että matkalippujen hinnoista myönnettäviä alennuksia on pidettävä asetuksessa N:o 1408/71 tarkoitettuna perhe-etuutena, mistä on todettava, että vaikka oletettaisiin, että asetuksessa vahvistettuja lainvalintasääntöjä sovelletaan unionin kansalaisiin, jotka opiskelevat jossakin muussa jäsenvaltiossa kuin lähtövaltiossaan ja joiden vanhemmilla ei ole mitään siteitä vastaanottavaan jäsenvaltioon, alennuksen luokittelu tällä tavoin ei oikeuta näiden kansalaisten epäyhdenvertaista kohtelua heidän kansalaisuutensa perusteella.
- 45 On yhtäältä muistettava, että unionin tuomioistuin on katsonut, että tietyt asetuksen N:o 1408/71 erityiseen soveltamisalaan kuuluvat etuudet ovat myös etuja tai sosiaalisia etuja, joita koskee kansalaisuuteen perustuvan yhdenvertaisen kohtelun periaate muiden henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskevien unionin oikeuden säännösten ja määräysten perusteella (ks. vastaavasti em. asia Martínez Sala, tuomion 27 kohta).
- 46 Toisaalta on muistettava, että asetuksella N:o 1408/71 ei luoda yhteistä sosiaaliturvajärjestelmää vaan annetaan erillisten kansallisten järjestelmien jäädä edelleen voimaan. Sen tarkoituksena on ainoastaan näiden järjestelmien yhteensovittaminen (asia C-503/09, Stewart, tuomio 21.7.2011, Kok., s. I-6497, 75 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 47 Vaikka jäsenvaltiot säilyttävät toimivaltansa sosiaaliturvajärjestelmiensä sisällön määrittämisen osalta siten, että koska alaa ei ole unionin tasolla yhdenmukaistettu, niiden tehtävänä on vahvistaa edellytykset oikeudelle tai velvollisuudelle liittyä johonkin sosiaaliturvajärjestelmään ja edellytykset, joiden täytyessä oikeus etuuksiin syntyy, niiden on kuitenkin tätä toimivaltaa käyttäessään noudatettava unionin oikeutta ja erityisesti niitä EUT-sopimuksen määräyksiä, jotka koskevat jokaiselle unionin kansalaiselle tunnustettua vapautta liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella (em. asia Stewart, tuomion 75–77 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 48 Itävallan tasavallan väite, joka koskee matkalippujen hinnoista myönnettävien alennusten luokittelua asetuksessa N:o 1408/71 tarkoitetuiksi perhe-etuuksiksi, ei siis sulje pois sen kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän olemassaoloa, jonka kohteeksi komissio väittää Itävallassa opiskelevien muista jäsenvaltioista tulevien opiskelijoiden joutuvan.
- 49 Väitteestä on palautettava mieleen, että kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kiellolla, joka on yleisesti vahvistettu SEUT 18 artiklassa ja jota on direktiivin 2004/38 soveltamisalaan kuuluvien unionin kansalaisten osalta täsmennetty direktiivin 24 artiklassa, ei kielletä ainoastaan kansalaisuuteen perustuvaa välitöntä syrjintää vaan myös kaikki sellaiset välillisen syrjinnän muodot, joissa tosiasiallisesti päädytään samaan lopputulokseen muita erotteluperusteita soveltamalla (ks. em. asia Bressol ym., tuomion 40 kohta).
- 50 Käsiteltävässä asiassa sillä, että eräissä osavaltioissa matkalippujen hinnoista myönnettävien alennusten edellytykseksi asetetaan Itävallan perheavustusten myöntäminen, luodaan epäyhdenvertainen kohtelu Itävallassa opiskelevien itävaltalaisien opiskelijoiden ja siellä myös opiskelevien muista jäsenvaltioista lähtöisin olevien opiskelijoiden välillä, koska itävaltalaisien opiskelijoiden on helpompi täyttää tämä edellytys sen vuoksi, että heidän vanhempansa yleensä saavat näitä avustuksia.
- 51 Tällainen epäyhdenvertainen kohtelu on vastoin unionin kansalaisuuden taustalla olevia periaatteita, eli edellä 38 kohdassa mainitun saman oikeudellisen kohtelun takaamista kansalaisen liikkumisvapautta käytettäessä (em. asia D’Hoop, tuomion 35 kohta).

- 52 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kansalaisuuteen perustuva välillinen syrjintä voi olla perusteltu ainoastaan, jos se perustuu objektiivisiin ja kyseessä olevien henkilöiden kansalaisuudesta riippumattomiin syihin, jotka ovat oikeassa suhteessa kansallisessa oikeudessa hyväksyttävästi tavoiteltuun päämäärään (ks. em. asia D’Hoop, tuomion 36 kohta; asia C-147/03, komissio v. Itävalta, tuomio 7.7.2005, Kok., s. I-5969, 48 kohta ja em. asia Bressol ym., tuomion 41 kohta).
- 53 Jo ennen sen tutkimista, onko käsiteltävässä asiassa olemassa tällaista objektiivista perustetta, on ensiksi tutkittava Itävallan tasavallan väite siitä, että opiskelijoille matkalippujen hinnoista myönnettävien alennusten järjestelmä kuuluu direktiivin 2004/38 24 artiklan 2 kohdan mukaisen yhdenvertaisen kohtelun periaatetta koskevan poikkeuksen alaan.
- 54 Koska direktiivin 2004/38 24 artiklan 2 kohta on poikkeus SEUT 18 artiklassa määrätystä yhdenvertaisen kohtelun periaatteesta, josta direktiivin 24 artiklan 1 kohta on vain erityinen ilmaus, sitä on tulkittava suppeasti.
- 55 Vaikka – kuten edellä 43 kohdasta käy ilmi – kyseiset matkalippujen hinnoista opiskelijoille myönnettävät alennukset ovat tukea viimeksi mainittujen toimeentuloa varten, vain ”opintorahan tai opintolainan muodossa” oleva tuki kuuluu direktiivin 2004/38 24 artiklan 2 kohdassa säädetyn yhdenvertaisesta kohtelusta tehtävän poikkeuksen alaan.
- 56 Säännöksen tulkitseminen muulla tavoin olisi vastoin paitsi sen sanamuotoa myös unionin tuomioistuimella olevaa velvollisuutta tulkita tätä poikkeusta perussopimuksen määräysten mukaisesti, joihin kuuluvat unionin kansalaisuutta koskevat määräykset (ks. vastaavasti yhdistetyt asiat C-22/08 ja C-23/07, Vatsouras ja Koupatantze, tuomio 4.6.2009, Kok., s. I-4584, 44 kohta).
- 57 Toiseksi siltä osin kuin on kyse sellaisten objektiivisten seikkojen olemassaolosta, joilla voidaan perustella todetun kohtelun epäyhdenvertainaisuus, Itävallan tasavalta väittää, kuten edellä 35 kohdasta käy ilmi, että matkalippujen hinnoista myönnettävällä alennuksella myötävaikutetaan opintojen rahoitukseen, minkä vuoksi niitä ei pidä tarkastella erillään niistä muita toimenpiteistä, joita lähtövaltion on toteutettava opintotuen alalla. Eräät jäsenvaltiot myöntävät huomattavasti merkittävämpää tukea kuin Itävalta siten, että muista jäsenvaltioista lähtöisin olevat opiskelijat voivat itävaltalaisia opiskelijoita helpommin vastata elinkustannuksista, matkakustannukset mukaan lukien. Jos muissa jäsenvaltioissa on Itävallassa voimassa olevaa heikompi tukijärjestelmä opiskelijoita varten, ei ole vastaanottavan jäsenvaltion tehtävä auttaa tällaisista valtioista lähtöisin olevia opiskelijoita.
- 58 Tältä osin on todettava, että – kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 62 kohdassa ja kuten unionin tuomioistuimelle toimitetuista tiedoista käy ilmi – vaikka matkalippujen hinnoista ei enää myönnetä alennusta, kun opiskelijan omat tulot ylittävät tietyn kynnyksen, alennuksen saaminen ei lähtökohtaisesti edellytä varojen riittämättömyyttä. Samoin siinä tapauksessa, että Itävallan tasavallan tavoitteena olisi sen välttäminen, että toisesta jäsenvaltiosta lähtöisin oleva opiskelija saisi kahta taloudellista tukea, on tuotava esiin, että Itävallan hallituksen toimittamista tiedoista ei käy ilmi, että myöntäessään tämän alennuksen opiskelijoille, joiden vanhemmat saavat itävaltalaisia perheavustuksia, tämän jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset ottaisivat huomioon kyseisten opiskelijoiden jossakin toisessa jäsenvaltiossa mahdollisesti saamat etuudet.
- 59 Siltä osin kuin Itävallan tasavallan väitteellä pyritään kiistämään se, että vastaanottavalla jäsenvaltiolla olisi velvollisuus rahoittaa opiskelijoita, jotka eivät ole kotoutuneet tähän valtioon, on palautettava mieleen, että unionin tuomioistuin on jo todennut unionin kansalaisuutta koskevien unionin oikeuden säännösten ja määräysten osalta, että on perusteltua, että jäsenvaltio haluaa varmistua siitä, että etuuden hakijan ja kyseisen valtion välillä on tosiasiallinen yhteys (ks. vastaavasti em. asia D’Hoop, tuomion 38 kohta; asia C-138/02, Collins, tuomio 23.3.2004, Kok., s. I-2703, 67 kohta; em. asia Bidar, tuomion 57 kohta ja em. yhdistetyt asiat Vatsouras ja Koupatantze, tuomion 38 kohta).

- 60 Vaikka henkilöiden ja erityisesti opiskelijoiden vapaata liikkuvuutta koskevassa unionin oikeudessa hyväksytään tietty vastaanottavan jäsenvaltion kansalaisten taloudellinen solidaarisuus muiden jäsenvaltioiden kansalaisia kohtaan (ks. vastaavasti em. asia Grzelzyk, tuomion 44 kohta), on kuitenkin niin, kuten direktiivin 2004/38 johdanto-osan kymmenennestä perustelukappaleesta ilmenee, että henkilöistä, jotka käyttävät oleskeluoikeuttaan, myös opiskelijoista, ei saisi aiheutua kohtuutonta räsistusta vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmälle oleskelun alkuvaiheessa. Unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä yli kolme kuukautta kestäväälle oleskelulle on näin ollen SEUT 21 artiklan ja direktiivin 2004/38 säännösten mukaisesti asetettu tiettyjä edellytyksiä.
- 61 Kansallinen järjestelmä, jossa edellytetään, että opiskelija osoittaa, että hänellä on tosiasiallinen yhteys vastaanottavaan jäsenvaltioon, voisi siis lähtökohtaisesti vastata hyväksyttävää tavoitetta, jolla voidaan perustella rajoitukset, jotka koskevat SEUT 21 artiklassa vahvistettuja oikeuksia vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella.
- 62 On kuitenkin täsmennettävä yhtäältä, että tällaisen tosiasiallisen yhteyden olemassaolon osoittamiseksi vaadittavan näytön ei pidä olla luonteeltaan ehdoton siten, että siinä asetetaan aiheettomasti etusijalle sellainen osatekijä, joka ei välttämättä kuvasta sen yhteyden tosiasiallista ja todellista astetta, joka vallitsee matkalippujen hinnoista myönnettävän alennuksen hakijan ja sen jäsenvaltion välillä, jossa hakija opiskelee, ja suljetaan pois kaikki muut kuvaavat osatekijät (ks. vastaavasti em. asia D’Hoop, tuomion 39 kohta ja em. asia Stewart, tuomion 95 kohta).
- 63 Kuten toisaalta julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 76 kohdassa, etuutta hakevan opiskelijan ja vastaanottavan jäsenvaltion välillä edellytettävää tosiasiallista yhteyttä ei pidä määrittää yhdenmukaisesti kaikkien etuuksien osalta, vaan on tehtävä ero etuuden osatekijöiden, erityisesti sen luonteen ja tarkoituksen mukaan. Etuuden tavoitetta on lisäksi arvioitava etuuden tulosten eikä sen rakenteen tai muodollisen luokittelun perusteella (ks. vastaavasti em. yhdistetyt asiat Vatsouras ja Koupatantze, tuomion 41 ja 42 kohta).
- 64 Siltä osin kuin kyse on opiskelijoille myönnettävistä matkalippujen hintojen alennuksista se, onko opiskelijalla tosiasiallinen yhteys vastaanottavaan jäsenvaltioon, voidaan käytännössä selvittää matkalippujen alennettuihin hintoihin nähden erityisesti toteamalla, että asianomainen henkilö on direktiivin 2004/38 7 artiklan 1 kohdan c alakohdan ensimmäisessä luetelmakohdassa tarkoitettu tavoin kirjoittautunut yksityiseen tai julkiseen laitokseen, jonka vastaanottava jäsenvaltio on hyväksynyt tai jota se rahoittaa lainsäädäntönsä tai hallinnollisen käytäntönsä mukaisesti, pääasiallisena tarkoituksenaan osallistua koulutukseen, ammattikoulutus mukaan lukien.
- 65 Niinpä on todettava, että Itävallan tasavalta ei ole osoittanut, että eräissä osavaltioissa sovellettava opiskelijoille matkalippujen hinnoista myönnettäviä alennuksia koskeva Itävallan järjestelmä olisi objektiivisesti perusteltu.
- 66 Kaiken edellä esitetyn perusteella on todettava, että Itävallan tasavalta ei ole noudattanut SEUT 18, SEUT 20 ja SEUT 21 artiklan sekä direktiivin 2004/38 24 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on lähtökohtaisesti myöntänyt alennuksia matkalippujen hinnoista vain opiskelijoille, joiden vanhemmat saavat itävaltalaisia perhevustuksia.

Oikeudenkäyntikulut

- 67 Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Komissio on vaatinut Itävallan tasavallan velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Koska Itävallan tasavalta on hävinnyt vaatimuksensa, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (toinen jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

- 1) **Itävallan tasavalta ei ole noudattanut SEUT 18, SEUT 20 ja SEUT 21 artiklan sekä Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, asetuksen (ETY) N:o 1612/68 muuttamisesta ja direktiivien 64/221/ETY, 68/360/ETY, 72/194/ETY, 73/148/ETY, 75/34/ETY, 75/35/ETY, 90/364/ETY, 90/365/ETY ja 93/96/ETY kumoamisesta 29.4.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/38/EY 24 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on lähtökohtaisesti myöntänyt alennuksia matkalippujen hinnoista vain opiskelijoille, joiden vanhemmat saavat itävaltalaisia perheavustuksia.**
- 2) **Itävallan tasavalta veloitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.**

Allekirjoitukset