



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
SHARPSTON
föredraget den 26 januari 2016¹

Mål C-233/14

**Europeiska kommissionen
mot**

Konungariket Nederländerna

”Fri rörlighet för unionsmedborgare — Likabehandling — Tillgång till nedsatta priser på kollektivtrafik — EU-studenter, inbegripet Erasmus-studenter — Artiklarna 18, 20 och 21 FEUF — Artikel 24 i direktiv 2004/38/EG — Upptagande till sakprövning”

1. Europeiska kommissionen har med stöd av artikel 258 FEUF i huvudsak yrkat att domstolen ska fastställa att Konungariket Nederländerna (nedan kallat Nederländerna) har åsidosatt sina skyldigheter enligt artiklarna 18, 20 och 21 FEUF och artikel 24.2 i direktiv 2004/38/EG² genom att erbjuda kort som ger tillgång till nedsatta priser på kollektivtrafik (nedan kallat OV-studentkortet) till icke-nederländska unionsmedborgare som studerar i Nederländerna (det vill säga Erasmus-studenter och studenter utanför Erasmus-programmet (nedan kallade vanliga studenter))³ på mindre förmånliga villkor än dem som tillämpas för nederländska medborgare som studerar i Nederländerna.

Unionsrätten

Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt

2. Artikel 18.1 FEUF förbjuder all diskriminering på grund av nationalitet ”[i]nom fördragets tillämpningsområde och utan att det påverkar tillämpningen av någon särskild bestämmelse i fördragen ...”.

3. I artikel 20.1 FEUF införs ett unionsmedborgarskap. Varje person som är medborgare i en medlemsstat ska vara unionsmedborgare. I artikel 20.2 föreskrivs att unionsmedborgarna ska ”ha de rättigheter och skyldigheter som föreskrivs i fördragen”, inbegripet ”rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier” (artikel 20.2 a FEUF). Dessa rättigheter ska vidare utövas ”enligt de villkor och begränsningar som fastställs i fördragen och genom de åtgärder som beslutats med tillämpning av dessa”.

1 — Originalspråk: engelska.

2 — Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG (EUT L 158, 2004, s. 77, och rättelse EUT L 229, 2004, s. 35, EUT L 30, 2005, s. 27, EUT L 197, 2005, s. 34 och EUT L 204, 2007, s. 28).

3 — — Se punkt 61 nedan.

4. I artikel 21.1 FEUF föreskrivs följande: ”Varje unionsmedborgare ska ha rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier, om inte annat följer av de begränsningar och villkor som föreskrivs i fördragen och i bestämmelserna om genomförande av fördragen.”

5. I artikel 165.1 FEUF föreskrivs följande: ”Unionen ska bidra till utvecklingen av en utbildning av god kvalitet genom att främja samarbetet mellan medlemsstaterna och genom att vid behov stödja och komplettera deras insatser”, samtidigt som unionen fullt ut ska respektera ”medlemsstaternas ansvar för undervisningens innehåll och utbildningssystemens organisation”. Enligt den andra strecksatsen i artikel 165.2 FEUF ska målen för unionens insatser även omfatta målet att ”främja rörligheten för studerande”. För att bidra till att de mål som anges i artikel 165 FEUF uppnås ska Europaparlamentet och Europeiska unionens råd enligt artikel 165.4 besluta om stimulansåtgärder som dock inte får omfatta någon harmonisering av medlemsstaternas lagar eller andra författningar. En liknande bestämmelse finns i artikel 166.4 FEUF avseende yrkesutbildningspolitik.

Direktiv 2004/48

6. Direktiv 2004/48 ska tillämpas på ”alla unionsmedborgare som reser till eller uppehåller sig i en annan medlemsstat än den de själva är medborgare i samt på de familjemedlemmar ... som följer med eller ansluter sig till unionsmedborgaren (Artikel 3.1).

7. Enligt skäl 10 i ingressen till direktiv 2004/48 bör ”[p]ersoner som utövar sin rätt till fri rörlighet ... inte bli en orimlig belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem under den första tiden av vistelsen” och ”[d]ärför bör unionsmedborgarnas och deras familjemedlemmars uppehållsrätt under längre tid än tre månader vara underkastad villkor”.

8. Som en allmän regel, enligt artikel 16 i direktiv 2004/38, ska unionsmedborgare som har uppehållit sig lagligt under en fortlöpande period på fem år i den mottagande medlemsstaten ha permanent uppehållsrätt där. Dessförinnan har unionsmedborgare rätt att uppehålla sig i inom en annan medlemsstats territorium under en längre tid än tre månader på vissa villkor. I synnerhet föreskrivs i artikel 7.1 c i direktiv 2004/38 en sådan rätt för en unionsmedborgare som ”är inskriven vid en privat eller statlig institution, som är erkänd eller finansierad av den mottagande medlemsstaten på grundval av dess lagstiftning eller administrativa praxis, med huvudsyftet att bedriva studier eller genomgå en yrkesutbildning” och som ”har en heltäckande sjukförsäkring som gäller i den mottagande medlemsstaten samt avger en försäkran till den behöriga nationella myndigheten, i form av en förklaring eller på något annat valfritt likvärdigt sätt, om att han har tillräckliga tillgångar för att kunna försörja sig själv och familjen, så att de inte blir en belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem under deras vistelseperiod”.⁴

4 — I artikel 1 i Council Directive 90/366/EEC of 28 June 1990 on the right of residence for students (EGT L 180, 1990, s. 30) angavs ursprungligen detta villkor på följande sätt: ”... när den studerande avger en försäkran till den behöriga nämnda myndigheten, i form av en förklaring eller på något annat valfritt likvärdigt sätt, om att han har tillräckliga tillgångar för att inte bli en belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem under deras vistelseperiod, under förutsättning att den studerande är inskriven vid en erkänd institution med huvudsyftet att genomgå en yrkesutbildning där och att denne har en heltäckande sjukförsäkring som gäller i den mottagande medlemsstaten”. Efter upphävandet av detta direktiv (genom domstolens dom Europaparlamentet/rådet, C-295/90, EU:C:1992:294), antogs Council Directive 93/96/EEC of 29 October 1993 on the right of residence for students (EGT L 317, 1993, s. 59). I artikel 1 i det direktivet föreskrevs samma villkor. Inget av dessa båda direktiv gav rätt till underhållsbidrag från den mottagande medlemsstaten (artikel 3). I båda direktiven föreskrevs att mottagarna inte fick bli en orimlig börda för medlemsstatens statsfinanser (skäl 6 i ingressen till direktiv 93/96, skäl 5 i ingressen till direktiv 90/366).

9. I artikel 24 i direktiv 2004/38 anges följande:

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

2. Genom undantag från punkt 1 ska den mottagande medlemsstaten inte vara skyldig att bevilja socialt bistånd under uppehållets första tre månader, eller i förekommande fall den längre period som anges i artikel 14.4 b, och heller inte innan permanent uppehållsrätt beviljats vara skyldig att bevilja bistånd till uppehälle för studier inklusive yrkesutbildning i form av studiebidrag eller studielån till andra personer än anställda eller egenföretagare, personer som behåller sådan ställning eller deras familjemedlemmar.”⁵

Unionsrätten avseende Erasmusprogrammet

10. Genom rådets beslut 87/327/EEG⁶ infördes ”Erasmusprogrammet” vilket skulle genomföras från den 1 juli 1987,⁷ i syfte att avsevärt förbättra universitetsstuderandens mobilitet i (vad som då var) gemenskapen och främja ett mer omfattande samarbete mellan universitetet.⁸ I en bilaga till detta beslut föreskrevs hur kommissionen skulle genomföra Erasmusprogrammet.⁹

11. Att genomföra Erasmusprogrammet innebar ett inrättande av ett europeiskt nätverk för samarbete mellan universitet, vilket bestod av universitet som, inom ramen för Erasmusprogrammet, hade ingått avtal för utbytesstudenter och lärare med universitet i andra medlemsstater och som erkände studieperioder som slutförts utanför ursprungsuniversitetet. Målet med dessa avtal mellan universitetet var att ge studerande en möjlighet att, som en integrerad del av deras diplom eller akademiska kvalifikation genomföra en fullt erkänd studieperiod i åtminstone en annan medlemsstat. För vart och ett av dessa gemensamma program, skulle de deltagande universitetet erhålla ett årligt stöd. Gemenskapen skulle också införa ett bidragssystem för Erasmusstudenter som erbjöd ett direkt ekonomiskt stöd till studenter som deltog i programmet (nedan kallade Erasmus-studenter), att förvaltas av de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna. Bidragen skulle beviljas på vissa villkor, vilka inbegrep följande: Bidragen skulle täcka rörlighetskostnader (det vill säga resekostnader), förberedelse för utländska språk och högre levnadskostnader i det mottagande landet; det mottagande universitetet skulle inte ta ut några studentavgifter och bidragstagarna skulle, i förekommande fall, fortsätta att betala sina studentavgifter vid universitet på hemorten; och Erasmusstudenterna skulle fortsätta att erhålla det eventuella studiebidraget från hemlandet under hela studieperioden vid det mottagande universitetet.¹⁰

12. Även om Erasmusprogrammet har genomgått många förändringar, förefaller dess huvuddrag ha förblivit desamma. Numera utgör det en del av det paraplyprogram som kallas Erasmus+, vilket är ett enda program för allmän utbildning, yrkesutbildning, ungdom och idrott. Genom förordning (EU) nr 1288/2013 (nedan kallad Erasmus+förordningen)¹¹ inrättades Erasmus+ (nedan kallat

5 — Se även skäl 21 i ingressen till direktiv 2004/38.

6 — Council Decision 87/327/EEC of 15 June 1987 adopting the European Community Action Scheme for the Mobility of University Students (Erasmus) (EGT L 166, 1987, s. 20). Detta ursprungliga beslut är inte längre i kraft. Se punkterna 12–15 nedan.

7 — Artikel 1.3 i Decision 87/327.

8 — Artikel 1.1 i Decision 87/327.

9 — Artikel 3.1 i Decision 87/327.

10 — _ Se åtgärderna 1 och 2 i bilagan till Council Decision 87/327.

11 — _ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1288/2013 av den 11 december 2013 om inrättande av ”Erasmus+”: Unionens program för allmän utbildning, yrkesutbildning, ungdom och idrott och om upphävande av besluten nr 1719/2006/EG, nr 1720/2006/EG och nr 1298/2008/EG (EUT L 347, 2013, s. 50).

Erasmus+programmet)¹² med stöd av artiklarna 165.4 och 166.4 FEUF. Erasmus+programmet omfattar, bland annat, "allmän och yrkesinriktad utbildning på alla nivåer med utgångspunkt från ett perspektiv om livslångt lärande" vilket inbegriper "högre utbildning (Erasmus)".¹³ "Rörlighet i utbildningssyfte"¹⁴ är en av de åtgärdstyper genom vilka den förordningen eftersträvar sina mål inom området allmän och yrkesriktad utbildning.¹⁵ I artikel 1.2 föreskrivs att programmet ska genomföras under perioden den 1 januari 2014 till 31 december 2020.

13. I skäl 40 i ingressen till Erasmus+förordningen föreskrivs att "[f]ör att främja tillgången till [Erasmus+programmet] bör de bidrag som beviljas till stöd för enskilda personers rörlighet justeras i enlighet med levnads- och försörjningskostnaderna i den mottagande medlemsstaten".

14. I enlighet med artikel 7.1 a i Erasmus+förordningen ska enskilda personers rörlighet i utbildningssyfte stödja "studenters rörlighet inom alla nivåer av högre utbildning och studenters, lärlingars och elevers rörlighet inom yrkesutbildningen. Denna rörlighet kan ske i form av studier vid en partnerinstitution eller praktik, eller genom arbetslivserfarenhet utomlands som lärling, assistent eller praktikant", i de Erasmus+programländer som avses i artikel 24.1.¹⁶

15. I enlighet med artikel 18.7 i Erasmus+förordningen ska medel för enskilda personers rörlighet i utbildningssyfte förvaltas av ett eller flera nationella kontor och tilldelas på grundval av befolkningens storlek och levnadskostnaderna i medlemsstaten, avståndet mellan medlemsstaternas huvudstäder samt prestationer.

16. Erasmus+ Student Charter är ett förklarande dokument som kommissionen har upprättat för studenter som deltar i Erasmus+programmet.¹⁷ I detta förklaras bestämmelserna om deltagande i detta program. Varje student ska underteckna i) en bidrags-överenskommelse (även om studenten inte erhåller något ekonomiskt stöd genom EU-medel), i princip med den utsändande institutionen i det hemland där studenten är inskriven, och ii) en utbildnings-överenskommelse med denna utsändande institution och med den mottagande institutionen i värdstaten. I den andra överenskommelsen anges detaljerna avseende studentens planerade verksamhet utomlands, inbegripet de studiepoäng som vederbörande ska ta och som ska räknas in i studentens universitetsexamen i ursprungslandet. I Erasmus+ Student Charter anges vidare att den mottagande institutionen inte kommer att be studenten att betala kursavgifter, inskrivningsavgifter eller avgifter för examination, tillträde till laboratorium och bibliotek under den tid som studenten studerar vid den mottagande institutionen i värdstaten. Studenten kan emellertid behöva betala en mindre avgift på samma grund som lokala studenter för sådana kostnader som försäkring, tillträde till studentorganisationer och användning av studierelaterat material eller utrustning. Vidare ska bidrag eller lån från hemstaten bibehållas.

Nederländsk rätt

17. I 2000 års lag om studiestöd, (Wet Studiefinanciering 2000), (nedan kallad WSf 2000) föreskrivs tillämpningsområde och villkor för finansiering av studier (nedan kallat studiestöd) i Nederländerna och utomlands. Genom 2000 års beslut om studiestöd, (Besluit studiefinanciering 2000) (nedan kallat Bsf 2000) genomfördes denna lag. I artikel 2.1 i WSf 2000 föreskrivs att dessa villkor avser nationalitet (Artikel 2.2), ålder (Artikel 2.3) och utbildningstyp (punkterna 2.2–2.4).¹⁸

12 — Artikel 1.1 i Erasmus+förordningen.

13 — Artikel 1.3 a i Erasmus+förordningen.

14 — Vilken i artikel 2.7 definieras som "att flytta fysiskt till ett annat land än hemlandet för studier, yrkesutbildning eller icke-formellt eller informellt lärande".

15 — Artikel 6.1 a i Erasmus+förordningen. Se även punkt 14 nedan.

16 — Nämligen medlemsstaterna och vissa tredjeländer med stöd av separata avtal.

17 — http://ec.europa.eu/education/opportunities/higher-education/doc/charter_en.pdf. I detta förslag till avgörande inkluderar jag dessa studenter när jag hänför till "Erasmus-studenter".

18 — Ordet "punkt" förefaller användas för avdelningsrubriker i WSf 2000.

18. I artikel 1.1.1 i WSf definieras ”student” som en person som bedriver högre studier och som inte är en extern student¹⁹ och en ”deltagare” som en person som bedriver yrkesstudier.²⁰ Nedan hänför jag till dessa båda grupper som ” studenter inom högre utbildning” respektive ”yrkesstudenter”.

19. I artikel 2.2.1 i WSf 2000 föreskrivs att de som har rätt till studiestöd är: yrkesstudenter och studenter inom högre utbildning²¹ som är nederländska medborgare, utländska medborgare som behandlas som nederländska medborgare i studiestödshänseende, i enlighet med ett fördrag eller ett beslut av en internationell organisation, och utländska medborgare som är bosatta i Nederländerna och tillhör en grupp av personer som, i studiestödshänseende ska behandlas på samma sätt som nederländska medborgare. I artikel 2.2.2 i WSf 2000 föreskrivs, när det gäller den sistnämnda kategorin, att det i en separat bestämmelse får föreskrivas att denna likabehandling är begränsad till ett belopp avsett att täcka kostnaderna för tillträde till utbildning.

20. Enligt artikel 2.3 i WSf 2000 har yrkesstudenter och studenter inom högre utbildning i princip rätt till studiestöd mellan åldrarna 18 och 30.

21. Utbildningsvillkoret i artikel 2.1 c i WSf 2000 avser den utbildning som beskrivs i punkterna 2.2–2.4 i WSf 2000. Dessa punkter täcker yrkesutbildning och högre utbildning både i Nederländerna och utomlands. Av dessa punkter framgår att yrkesstudenter och studenter inom högre utbildning ska vara registrerade vid de relevanta institutionerna för att ha rätt till studiestöd.

22. I artikel 3.1.1 i WSf 2000 föreskrivs att studiestöd kan bestå av ett grundbidrag, ett grundlån och ett ytterligare bidrag eller lån. Studiestöd för studenter inom högre utbildning (till skillnad från yrkesstudenter) inbegriper även en ”collegegeldkrediet” eller högskolekredit, vilket i artikel 1.1.1 i WSf 2000 definieras som ett lån för betalning av högskoleavgift. Enligt artikel 3.1.2 i WSf 2000, får studiestöd beviljas fullt ut eller delvis i form av ett bidrag, ett lån eller ett ”prestatiebeurs” (ett ”prestationsbidrag” som i artikel 1.1.1 i WSf 2000 definieras som ett lån med ränta som, på vissa villkor, kan konverteras till ett bidrag utan att ränta ska betalas). I artikel 3.1.3 i WSf 2000 föreskrivs att studiestödsbeloppet är fastställt på grundval av en budget för en kalendermånad. För studenter inom högre utbildning beaktas även högskoleavgiften.

23. I artikel 3.2.1 i WSf 2000 fastställs budgeten för en yrkesstudent för en kalendermånad till summan av belopp som täcker levnadskostnader, studiekostnader och resekostnader. Enligt artikel 3.3.1 i WSf 2000 är budgeten för en student inom högre utbildning summan av beloppen för att täcka levnadskostnader och resekostnader.

24. I artikel 3.6.2 i WSf 2000 föreskrivs att beloppet för resekostnader, om inget annat anges, är en del av grundbidraget.

25. För studier i Nederländerna (artikel 3.7.1 i WSf 2000) ges beloppet för att täcka resekostnader i form av en rätt att resa under en del av veckan antingen kostnadsfritt eller till en nedsatt avgift. För studier utanför Nederländerna (artikel 3.7.2 i WSf 2000), ges det i form av en summa pengar enligt definition i artiklarna 4.8 första stycket och 5.3 första stycket i WSf 2000. I dessa bestämmelser anges de villkor på vilka beloppen för resekostnader ska betalas till yrkesstudenter respektive studenter inom högre utbildning som ett prestationsbidrag.

19 — Vid förhandlingen förklarade Nederländerna att en ”extern student” är en person som kan närvara vid vissa föreläsningar på oregelbunden basis utan att bedriva regelbundna studier.

20 — Huruvida yrkesstudier enligt WSf 2000 har samma betydelse som ”yrkesutbildning” enligt unionsrätten har inte ifrågasatts. Det senare avser ”varje form av utbildning som leder till behörighet för ett visst yrke eller en viss sysselsättning, eller som ger en särskild kompetens för att utöva ett visst yrke eller för en viss sysselsättning, oberoende av elevernas eller studenternas ålder och tidigare utbildning samt även om läroplanen innehåller allmän undervisning” (dom kommissionen/rådet 242/87, EU:C:1989:217, punkt 24 och där angiven rättspraxis).

21 — Bestämmelser ska tillämpas på dem som studerar eller ”studenter” som i artikel 1.1.1 i WSf 2000 definieras som en yrkesstudent eller student inom högre utbildning.

26. I artikel 3 i Bsf 2000 anges vilka utländska medborgare som ska behandlas på samma sätt som nederländska medborgare. I artikel 3a och 3b i Bsf 2000, vilka avser yrkesstudenter respektive studenter inom högre utbildning, anges vilka utländska medborgare som endast i vissa hänseenden ska erhålla samma behandling som nederländska medborgare. I första stycket i båda dessa bestämmelser anges att samma behandling som nederländska medborgare i den mening som avses i artikel 2.2.2 i WSf 2000 ska begränsas till att föreskriva ett belopp som täcker kostnader för tillträde till utbildning för studenter som i) är medborgare i en stat som är medlem i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (nedan kallat EES) eller Schweiz (och deras familjemedlemmar), ii) inte är anställda, egenföretagare, personer som har behållit sin ställning som anställda eller egenföretagare och deras familjemedlemmar, och iii) inte har permanent uppehållstillstånd i den mening som avses i artikel 16 i direktiv 2004/38. När det gäller yrkesstudenter, föreskrivs i artikel 3a.2 i Bsf 2000 att detta belopp ska beviljas i form av ett bidrag som motsvarar beloppet för grundbidraget för en yrkesstudent som bor hemma. I den sista meningen i den bestämmelsen föreskrivs vidare att bland annat beloppet avseende reskostnader inte ingår i detta belopp. När det gäller studenter inom högre utbildning föreskrivs i artikel 3b.2 att detta belopp ska utbetalas i form av en högskolekredit.

27. I artikel 7.37.2 i lagen om högre utbildning och vetenskaplig forskning (Wet op het hoger onderwijs and wetenschappelijk onderzoek) förklaras vad som utgör registrering vid ett erkänt lärosäte. Ett villkor för registrering är att bevis inges för att visa att högskoleavgifter har betalats eller kommer att betalas.

Det administrativa förfarandet

28. Den 3 november 2008 mottog kommissionen ett klagomål från en brittisk medborgare om att Erasmus-studenter som bedrev en del av sina studier i Nederländerna skulle betala fullt pris för kollektivtrafik inom landet medan nederländska studenter åtnjuter ett nedsatt pris.

29. Kommissionen sände då en formell underrättelse, daterad till den 19 mars 2009, i vilken den angav att Nederländerna hade åsidosatt bland annat artikel 24 i direktiv 2004/38 och artiklarna 12, 17 och 18 EG (nu artiklarna 18, 20 och 21 FEUF).

30. Genom en skrivelse av den 15 maj 2009 återopade Nederländerna som svar undantaget i artikel 24.2 i direktiv 2004/38. Denna medlemsstat angav vidare att Erasmus-studenter i huvudsak inte kan jämföras med vanliga studenter som är inskrivna vid ett ackrediterat lärosäte i Nederländerna och att denna medlemsstat behandlar sina invandrade anställda på samma sätt som nederländska medborgare.

31. I sitt motiverade yttrande av den 28 januari 2010 vidhöll kommissionen sin uppfattning att Nederländerna hade åsidosatt artikel 18 FEUF och artikel 24 i direktiv 2004/38. Den angav vidare att OV-studentkortet inte omfattas av tillämpningsområdet för artikel 24 i direktiv 2004/38, även om den medgav att det kortet omfattar bistånd för uppehälle. Nederländerna ombads att vidta nödvändiga åtgärder för att rätta sig efter det motiverade yttrandet inom två månader från mottagandet.

32. Nederländerna upprepade i sitt svar av den 28 maj 2010 att artikel 24 i direktiv 2004/38 tillät denna medlemsstat att inte bevilja Erasmus-studenter OV-studentkortet. Även om studiestödmekanismen ansågs vara indirekt diskriminerande, var denna diskriminering motiverad.

33. Kommissionen sände ytterligare ett motiverat yttrande, daterat till den 26 januari 2012, till den nederländska regeringen. Kommissionen angav i detta att dess anmärkning avsåg alla icke-nederländska medborgare i Nederländerna, inte enbart Erasmus-studenter. Kommissionen gjorde gällande att den aktuella lagstiftningen medförde en direkt diskriminering. Den avvisade vidare Nederländernas motivering avseende dess indirekt diskriminerande lagstiftning.

34. Den nederländska regeringen, som återigen ombads att vidta nödvändiga åtgärder för att rätta sig efter det ytterligare motiverade yttrandet inom två månader från mottagandet av detta, svarade genom en skrivelse daterad till den 27 mars 2012. Den gjorde gällande behovet av att göra en åtskillnad mellan Erasmusstudenter och vanliga studenter och bestred kommissionens påstående att Erasmusstudenter är inskrivna vid ett nederländskt lärosäte.

Förfarandet vid domstolen

35. Kommissionen har yrkat att domstolen ska slå fast att Nederländerna, genom att göra kollektivtrafik-kort med nedsatta priser för studenter som bedriver sina studier i Nederländerna (det vill säga OV-studentkortet) tillgängliga endast för i) nederländska studenter som är inskrivna vid privata och offentliga lärosäten i Nederländerna och ii) studenter från andra medlemsstater som är ekonomiskt verksamma eller har erhållit ett permanent uppehållstillstånd i Nederländerna, har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 18 FEUF (jämförd med artiklarna 20 och 21 FEUF) och artikel 24.2 i direktiv 2004/38. Kommissionen har även yrkat att domstolen ska förplikta Nederländerna att ersätta rättegångskostnaderna.

36. Nederländerna har yrkat att domstolen ska slå fast att ansökan ska avvisas i den del den avser indirekt diskriminering och nederländska studenter bosatta utanför Nederländerna. Den har även gjort gällande att de villkor på vilka den beviljar OV-studentkort inte diskriminerar icke-nederländska EU-studenter i förhållande till nederländska studenter. Nederländerna har vidare yrkat att kommissionen ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

Parternas argument

37. Som jag förklarar nedan,²² föreligger betydande frågeställningar beträffande huruvida kommissionens ansökan kan tas upp till sakprövning. Dessa har delvis uppkommit genom det sätt på vilket kommissionen har framställt sin talan. Detta framställande påverkar även min beskrivning av i synnerhet kommissionens argument.

Upptagande till sakprövning

38. Nederländerna har understrukit att ansökan och det motiverade yttrandet i artikel 258 FEUF-förfarandet ska bygga på samma grunder och yrkanden och ange anmärkningarna på ett sammanhängande och precist sätt. Kommissionens ansökan uppfyller inte dessa krav.

39. I en del av kommissionens ansökan förefaller den göra gällande att nederländska Erasmus-studenter i Nederländerna indirekt diskrimineras i förhållande till icke-nederländska studenter i Nederländerna. I en annan del av ansökan har kommissionen emellertid klandrat Nederländerna för dess behandling av icke-nederländska studenter. Nederländerna har gjort gällande att kommissionen inte på rätt sätt har identifierat den grupp/de grupper av studenter som Nederländerna påstås diskriminera och på vilket sätt. Handlingarna från det administrativa förfarandet är lika otydliga och förvirrande och antyder att kommissionens anmärkning avseende indirekt diskriminering är ny.

40. När det gäller kommissionens anmärkning beträffande behandling av nederländska studenter som bor utomlands, har Nederländerna påpekat att en avdelning i kommissionens ansökan har rubriken "Andra studenter än Erasmus-studenter – vanliga utländska studenter inklusive nederländska studenter bosatta utomlands". Nederländerna kan inte urskilja kommissionens ståndpunkt beträffande

22 — Se punkterna 63–79 nedan.

dessa studenter eller vilken som skulle vara grunden för den påstådda diskrimineringen. För fullständighetens skull har Nederländerna påpekat att nederländska studenter bosatta utomlands har rätt till studiestöd (inbegripet OV-studentkortet) om de är inskrivna för heltidsstudier vid ett erkänt lärosäte i Nederländerna och är under 30 år gamla när de ansöker om studiestödet.

41. Nederländerna har gjort gällande att bristen på tydlighet i kommissionens påstående om indirekt diskriminering gör det svårt, om inte omöjligt, för denna medlemsstat att lägga fram ett försvar. Påståendet har inte framförts på ett sammanhängande och precist sätt och de överväganden som har angetts i det motiverade yttrandet överensstämmer inte med dem som har angetts i ansökan.

42. Kommissionen har genmält att dess motiverade yttrande och ytterligare motiverade yttrande tydligt visar att kommissionen, under det administrativa förfarandet, inte uteslöt möjligheten att den nederländska lagstiftningen också skulle kunna utgöra indirekt diskriminering. Kommissionens ståndpunkt såsom den anges i ansökan är bara en ytterligare utveckling av dess ståndpunkt under det administrativa förfarandet. Den kan inte karaktäriseras som en ny anmärkning.

43. Mot bakgrund av Nederländernas förtydligande att nederländska studenter som är bosatta utomlands och som skriver in sig för heltidsstudier vid ett nederländskt lärosäte och uppfyller ålderskriteriet har rätt till studiestöd, inklusive OV-studentkort, godtar kommissionen att det inte föreligger någon diskriminering mot dessa studenter. Även om kommissionen således inte längre håller fast vid detta påstående, vidhåller den påståendet när det gäller icke-nederländska studenter.

Saken

44. Kommissionen har gjort gällande att Nederländerna direkt diskriminerar icke-nederländska studenter som inte är anställda eller egenföretagare och inte behåller denna ställning (eller deras familjemedlemmar) och inte är fast bosatta i Nederländerna. Till skillnad från nederländska studenter, kan dessa studenter inte åtnjuta fördelen av ett OV-studentkort. Den omständigheten att alla studenter, för att erhålla detta kort, även måste uppfylla två ytterligare villkor ändrar inte det förhållandet att en direkt diskriminering föreligger.

45. Genom att neka icke-nederländska Erasmus-studenter som är bosatta i Nederländerna OV-studentkort (och samtidigt bevilja nederländska studenter som är bosatta i Nederländerna samma kort), har Nederländerna åsidosatt artikel 24.2 i direktiv 2004/38. Kommissionen har åberopat punkterna 61, 62 och 64 i domstolens dom kommissionen/Österrike,²³ som meddelades den 4 oktober 2012 och således efter det administrativa förfarandets slut.

46. Även om kommissionen medger att Erasmus-studenter förblir inskrivna vid det utsändande lärosätet, anser den att detta är irrelevant. I Erasmus+ Student Charter föreskrivs att den mottagande institutionen ska behandla alla studenter på samma sätt som dess egna studenter. Erasmus-studenter betalar visserligen inte någon inskrivningsavgift till den mottagande institutionen. De ska emellertid under studieperioden utomlands åtnjuta alla tjänster som är knutna till inskrivning vid den institutionen, såsom seminarier, inskrivning, tentamen, tillträde till laboratorium och bibliotek. Mot denna bakgrund anser kommissionen att Erasmus-studenter faktiskt är inskrivna i Nederländerna och således uppfyller villkoren för att erhålla ett OV-studentkort. Till svar på Nederländernas ståndpunkt att Erasmus-studenter inte är objektivt jämförbara med vanliga studenter, har kommissionen hänvisat till punkt 61 i domen kommissionen/Österrike i syfte att göra gällande att studenter är objektivt jämförbara om studenten visar att vederbörande har en faktisk anknytning till den mottagande medlemsstaten.

23 — Dom kommissionen/Österrike (C-75/11, EU:C:2012:605) (nedan kallad kommissionen/Österrike).

47. Kommissionen har i sin ansökan angett att eftersom Nederländerna är unikt i att ge denna typ av fördel, finns det ingen risk att en student erhåller ekonomiskt stöd för resekostnader från både hemlandet och den mottagande medlemsstaten. Kommissionen gjorde emellertid vid förhandlingen gällande att ett betydande antal medlemsstater föreskriver liknande kort men, av olika anledningar, vägrar att bevilja dem.

48. Kommissionen har även gjort gällande att en nederländsk student som skriver in sig för att studera utomlands men beslutar att bedriva en del av sina studier som Erasmus-student i Nederländerna inte är i en jämförbar situation i förhållande till vad kommissionen kallar en "standard-" icke-nederländsk student. Den förstnämnda har rätt till bidrag för att studera utomlands (nedan kallat meeneembare studie finansiering eller MNSF), det vill säga "flyttbart" studiebidrag, vilket omfattar ett belopp som motsvarar värdet av ett OV-studentkort. Den sistnämnda erhåller inte detta belopp. Mot bakgrund av dessa överväganden anser kommissionen att det är "uppenbart" att det föreligger direkt diskriminering på grund av nationalitet, vilket strider mot artikel 21 FEUF och artikel 24.2 i direktiv 2004/38. Vid förhandlingen förklarade kommissionen, till svar på en fråga om exakt denna del av dess ansökan, att den del av dess svar där den tar tillbaka sin anmärkning om diskriminering mot nederländska studenter bosatta utomlands som skriver in sig vid ett lärosäte för att studera i Nederländerna även omfattar denna del.

49. I den del av ansökan som har rubriken "Erasmus-studenter – indirekt diskriminering" har kommissionen beskrivit Nederländernas inställning så, att den innebär att det inte föreligger någon indirekt diskriminering mot icke-nederländska Erasmus-studenter, eftersom nederländska Erasmus-studenter som är inskrivna för att studera utomlands och som studerar i Nederländerna som en del av deras Erasmus-program inte heller har rätt till resekostnader. Kommissionen anser att i det begränsade antal fall då en nederländsk medborgare som studerar utomlands beslutar att genomgå ett Erasmus-program i Nederländerna, kommer sådana studenter inte att erhålla ersättning för resekostnader eftersom de också erhåller flyttbart studiestöd för deras studier utomlands, vilket omfattar en del som ska täcka resekostnader. Eftersom icke-nederländska Erasmus-studenter inte har rätt till resekostnader, följer att Nederländerna indirekt diskriminerar sådana studenter, i strid med artikel 21 FEUF och artikel 24.2 i direktiv 2004/38.

50. Kommissionen har också kritiserat Nederländernas behandling av vanliga studenter. Kommissionen har, till svar på Nederländernas resonemang att artikel 24.2 i direktiv 2004/38 omfattar OV-studentkortet, hänvisat till punkterna 53–55 i domen i kommissionen/Österrike, från vilken det (hävdar den) följer att domstolen har godtagit att en studentrabatt på transportavgifter är i) inte ett bidrag eller ett lån i den mening som avses i artikel 24.2 i direktiv 2004/38 utan ii) en annan form av bistånd för uppehälle i den mening som avses i denna bestämmelse. Den omständigheten att resekostnaderna ursprungligen beviljas som ett villkorat lån gör inte automatiskt att denna förmån omfattas av undantaget i artikel 24.2. Eftersom lånet endast måste återbetalas under begränsade omständigheter, ska förmånen karaktäriseras som ett villkorat bidrag som inte omfattas av tillämpningsområdet för artikel 24.2 i direktiv 2004/38.

51. Nederländerna har gjort gällande att anmärkningen avseende icke-nederländska vanliga studenter och Erasmusstudenter saknar fog.

52. När det gäller icke-nederländska studenter grundar sig Nederländerna på artikel 24.2 i direktiv 2004/38. Det är ostridigt att OV-studentkortet är stöd för underhåll och Nederländerna har gjort gällande att det utgör ett studiebidrag eller studielån. Oberoende av huruvida OV-studentkortet betecknas som ett villkorat lån eller, som kommissionen har föreslagit, ett villkorat bidrag är oväsentligt. I båda fallen kan Nederländerna åberopa undantaget i artikel 24.2. Kommissionens åberopande av domen kommissionen/Österrike är missriktat. Det målet rörde en rabatt på resekostnader för studenter vars föräldrar erhöll österrikiskt barnbidrag. Det hade inget samband med

studiestöd. Nederländerna har i sitt skriftliga yttrande angett att detta försvar också är tillämpligt på icke-nederländska Erasmus-studenter, men endast som ett andrahandsargument. Nederländernas regering föreföll emellertid vid förhandlingen, även avseende denna grupp, först åberopa artikel 24.2 innan den gjorde gällande artikel 24.1 i direktiv 2004/38.

53. Nederländerna har yrkat att domstolen ska ogilla talan i den del den avser direkt diskriminering av icke-nederländska Erasmus-studenter som ogrundad. Den gruppen av studenter är inte objektivt jämförbar med nederländska studenter. Under sin Erasmusvistelse utomlands fortsätter de att vara inskrivna vid lärosätet i ursprungsmedlemsstaten och de har inte någon skyldighet att betala studieavgifter vid det mottagande lärosätet. Ursprungsmedlemsstaten förblir ansvarig för deras finansiella stöd. Ingen Erasmus-student, oberoende av nationalitet, erhåller nederländskt studiestöd (inbegripet OV-studentkortet). Vidare erhåller Erasmus-studenter ett Erasmus-bidrag från ursprungsmedlemsstaten vilket är avsett att finansiera de ytterligare kostnaderna för att studera utomlands. Nivån på detta bidrag beror, bland annat, på nivån av kostnader för uppehälle i värdmedlemsstaten. Det föreligger därför ingen diskriminering.

54. Nederländerna bestrider även kommissionens argument att Erasmus-studenter faktiskt är inskrivna vid ett lärosäte i Nederländerna. Erasmus-studenter behöver visserligen uppfylla vissa formaliteter, men dessa är enbart administrativa och inte räcker inte för att ge Erasmus-studenter rätt till studiestöd.

55. Mot bakgrund av kommissionens svar har Nederländerna vidare gjort gällande att kommissionen har misstolkat punkterna 61–64 i domen kommissionen/Österrike. Artikel 24.2 i direktiv 2004/38 kräver inte att det visas någon faktisk anknytning till ursprungsmedlemsstaten genom inskrivning vid ett lärosäte där. Under alla omständigheter avser dessa punkter motiveringen av den i det fallet aktuella indirekta diskrimineringen. De avser inte kriterier för att fastställa huruvida det föreligger någon (direkt) diskriminering.

56. Enligt Nederländerna har kommissionen tillämpat fel metod för att fastställa vad som är objektivt jämförbara kategorier av studenter. Det som räknas är inte i vilken utsträckning vissa grupper är jämförbara eller inte, utan huruvida det, med utgångspunkt i den aktuella nationella lagen, föreligger en jämförbar situation. I förevarande fall är den aktuella lagen den lag som avser studiestöd. Erasmusstudenter är inte objektivt jämförbara med den grupp studenter som har betalat högskoleavgifter i Nederländerna, är registrerade vid ett lärosäte där och, på denna grund, har rätt till studiestöd. Alternativt kan Nederländerna, för det fall domstolen skulle finna att de båda grupperna är jämförbara, åter åberopa artikel 24.2 i direktiv 2004/38.

57. Slutligen angav både kommissionen och Nederländerna, till svar på frågorna vid förhandlingen, att Erasmus-studenter är bosatta i Nederländerna på grundval av artikel 7.1 c i direktiv 2004/38.

Rättslig bedömning

Inledande anmärkningar

58. I huvudsak beror utgången av kommissionens talan på huruvida det har fastställts att Nederländerna behandlar icke-nederländska studenter mindre förmånligt än jämförbara nederländska studenter när det gäller OV-studentkort. OV-studentkortet är ett sätt att förvalta systemet med nedsatta (kollektiv-) trafikpriser eftersom det är ett bevis för att en student har rätt till sådana priser. I WSf 2000 fastställs det motsvarande penningvärdet av detta kort.

59. Kommissionens yrkande (på sista sidan i ansökan) avser att domstolen ska fastställa att Nederländerna har åsidosatt artiklarna 18, 20 och 21 FEUF samt artikel 24.2 i direktiv 2004/38²⁴ genom att begränsa åtnjutandet av OV-studentkort till nederländska studenter som är inskrivna vid ett privat eller offentlig lärosäte och studenter av andra nationaliteter som är ekonomiskt verksamma i Nederländerna eller har erhållit permanent uppehållsrätt i Nederländerna. Denna lydelse anger vem som ska erhålla kortet snarare än vem som inte ska erhålla det. Kommissionen har emellertid underförstått anfört att diskriminering föreligger av studenter av andra nationaliteter som är inskrivna vid ett privat eller offentlig lärosäte (förmodligen i Nederländerna) och mer allmänt av alla studenter av andra nationaliteter (oberoende av inskrivning vid ett lärosäte men återigen förmodligen som studerar i Nederländerna) som inte är ekonomiskt verksamma och/eller inte permanent vistas i Nederländerna.

60. Denna formulering skiljer sig från beskrivningen av talans föremål på försätsbladet till kommissionens ansökan, vilken upprepas i punkt 1 i både ansökan och svarsinlagen. Kommissionen har där i huvudsak angett att Nederländerna beviljar OV-studentkort endast till nederländska studenter och studenter av andra nationaliteter som är bosatta i Nederländerna, som är ekonomiskt verksamma eller har erhållit permanent uppehållstillstånd där. Av denna formulering skulle det följa att kommissionen har anmärkt på diskriminering mot studenter av andra nationaliteter (oberoende av inskrivning vid ett lärosäte men som antas studera i Nederländerna) som inte är bosatta i Nederländerna (och således inte har erhållit ett permanent uppehållstillstånd) och inte är ekonomiskt verksamma. Denna grupp av studenter förefaller båda vara bredare (ingen hänvisning görs till inskrivning vid ett lärosäte) och smalare (den avser endast studenter som inte har någon form av bostad i Nederländerna) än den som angavs i yrkandet. Vad som slutligen har betydelse är yrkandet i ansökan.

61. Under förfarandet drog kommissionen tillbaka delar av sina anmärkningar.²⁵ Kommissionen drog således, i sin svarsinlaga, tillbaka påståendet om diskriminering mot nederländska studenter som är bosatta utomlands med är inskrivna för heltidsstudier vid ett ackrediterat lärosäte i Nederländerna. Den medger att sådana studenter behandlas på samma sätt som nederländska studenter bosatta och studerar i Nederländerna (huruvida detta innebär är att kommissionen ursprungligen framförde en anmärkning om diskriminering på grund av nationalitet mellan nederländska studenter är oklart men irrelevant i målet). Vid förhandlingen svarade kommissionen, när den ombads att förtydliga den del av ansökan som avsåg behandlingen av icke-nederländska Erasmusstudenter och nederländska medborgare som är inskrivna vid ett lärosäte utomlands men fullgör en del av sina studier som Erasmusstudenter i Nederländerna, att den också hade tagit tillbaka sitt påstående om diskriminering av dessa nederländska studenter. Följaktligen anser jag att domstolen slutligen har ombetts att beakta kommissionens ansökan endast i den del den har gjort gällande diskriminering på grund av nationalitet av icke-nederländska vanliga studenter och Erasmusstudenter i Nederländerna.

62. Det är mot denna bakgrund som jag först ska pröva huruvida kommissionens talan kan tas upp till sakprövning.

Upptagande till sakprövning

63. Det följer av fast rättspraxis att en ansökan som inges enligt artikel 258 FEUF ska innehålla uppgifter om föremålet för talan och en kortfattad framställning av grunderna för densamma. Dessa uppgifter ska vara så klara och precisa att svaranden ska kunna förbereda sitt försvar och domstolen kunna utöva sin kontroll.²⁶ De väsentligaste faktiska och rättsliga omständigheter på vilka talan grundas på ett konsekvent och begripligt sätt ska framgå av innehållet i själva ansökan och yrkandena

24 — Se vidare punkt 89 och fotnot 42 nedan.

25 — Se punkterna 43 och 48 ovan.

26 — Dom kommissionen/Frankrike (C-237/12, EU:C:2014:2152, punkt 48 och där angiven rättspraxis).

i ansökan ska vara tydligt utformade.²⁷ Prövningen av ska endast göras med hänsyn till yrkandena i den ansökan genom vilken talan väckts. Dessa yrkanden ska vara tydligt utformade, för att undvika att domstolen dömer utöver vad som har yrkats (*ultra petita*) eller avstår från att pröva en anmärkning.²⁸ Föremålet för talan ska också avgränsas av kommissionens formella underrättelse till den berörda medlemsstaten och institutionens efterföljande motiverade yttrande och kan därefter inte utvidgas.²⁹ Talan och det motiverade yttrandet (de motiverade yttrandena) måste grunda sig på samma anmärkningar.³⁰

64. I förevarande mål har Nederländerna yrkat att domstolen ska slå fast att kommissionens talan ska avvisas i den del den avser en indirekt diskriminering. Det ska erinras om att underlåtelse att uppfylla villkoren enligt artikel 258 FEUF är ett rättegångshinder som inte kan avhjälpas och att domstolen kan fastställa sådan underlåtelse ex officio även om ingen av parterna har framställt någon invändning om rättegångshinder.³¹

65. Jag delar Nederländernas uppfattning avseende yrkandet om indirekt diskriminering och kommer att pröva huruvida det yrkandet kan tas upp till sakprövning först. Jag anser nämligen att domstolen ex officio ska fastställa att denna del av talan ska avvisas av skäl som inte är begränsade till detta yrkande.

66. Indirekt diskriminering på grund av nationalitet förekommer när en bestämmelse i nationell rätt till sin natur innebär en risk för att medborgare i andra medlemsstater påverkas i högre grad än landets egna medborgare och följaktligen riskerar att särskilt missgynna de förstnämnda, om det inte finns sakliga skäl för den och den står i proportion till det eftersträvade målet.³² När ett sådant yrkande har framställts är det således viktigt att *fastställa* ett annat kriterium än nationalitet vars tillämpning dock resulterar i diskriminering på grund av nationalitet.

67. Kommissionen har inte gjort detta.

68. Kommissionen har, till svar på Nederländernas invändning, endast anfört att dess anmärkning avseende indirekt diskriminering inte är ny och att det borde stå klart genom de båda motiverade yttrandena att kommissionen inte uteslöt möjligheten att indirekt diskriminering förelåg.

69. I en del av det motiverade yttrandet angav kommissionen att villkoret avseende permanent uppehållstillstånd enligt nederländska rätt medförde indirekt diskriminering mot icke-nederländska unionsmedborgare i allmänhet (som inte var begränsad till icke-nederländska Erasmusstudenter) det stod i direkt strid med lydelsen i artikel 24.2 i direktiv 2004/38 och att det av detta följde att det stred mot artiklarna 18, 20 och 21 FEUF samt artikel 24 i direktiv 2004/38 att begränsa tillgången till OV-studentkortet till ekonomiskt verksamma personer och inom landet permanent bosatta. I en annan del gjorde kommissionen endast gällande direkt diskriminering. Ytterligare en annan del av det motiverade yttrandet avsåg ett eventuellt rättfärdigande av indirekt diskriminering. Slutligen gjorde kommissionen gällande, i sin formella underrättelse, att diskriminering på grund av nationalitet förelåg men underlät att identifiera det kriterium som orsakade denna diskriminering. Den fokuserade i huvudsak på det förhållandet (som är ostridigt) att icke-nederländska studenter behöver betala full avgift för kollektivtrafik medan nederländska studenter åtnjuter nedsatta avgifter och drog slutsatsen att principen om likabehandling ska tillämpas på alla unionsmedborgare som omfattas av, bland annat, direktiv 2004/38 och som studerar i den mottagande medlemsstaten, oavsett huruvida de är permanent bosatta där.

27 — Dom kommissionen/Spanien (C-67/12, EU:C:2014:5, punkterna 41 och 42 och där angiven rättspraxis).

28 — Dom kommissionen/Nederländerna (C-252/13, EU:C:2014:2312, punkterna 28 och 29 och där angiven rättspraxis).

29 — Dom kommissionen/Portugal (C-457/07, EU:C:2009:531, punkt 55).

30 — Dom kommissionen/Spanien (C-67/12, EU:C:2014:5, punkt 52 och där angiven rättspraxis).

31 — Dom kommissionen/Italien (C-68/11, EU:C:2012:815, punkt 49 och där angiven rättspraxis).

32 — Se, exempelvis, dom Bressol m.fl. (C-73/08, EU:C:2010:181, punkt 41 och där angiven rättspraxis).

70. Bortsett från frågan om huruvida Nederländerna i tillräckligt god tid informerats om att kommissionens talan (om den väcktes) skulle omfatta indirekt diskriminering, har kommissionen konsekvent underlåtit att identifiera vilket kriterium i vilken bestämmelse i den nationella rätten som är indirekt diskriminerande i förevarande fall.

71. Det kan inte vara ett nationalitetsvillkor som sådant. Detta eftersom kommissionen har gjort gällande att Nederländerna, när det gäller direkt diskriminering, behandlar icke-nederländska medborgare mindre förmånligt än nederländska medborgare. De förstnämnda är underställda villkoret avseende ekonomisk verksamhet och/eller permanent bostad för att erhålla OV-studentkortet, vilket inte gäller för de sistnämnda. Kommissionens yrkande avseende direkt diskriminering innebär således nödvändigtvis en skillnad i behandlingen på grund av nationalitet. Skillnaden är huruvida en student behöver eller inte behöver ha, bland annat, permanent bostad i landet. Men om så är fallet kan kommissionen i sin talan inte anses påstå att villkoret avseende permanent bostad också medför indirekt diskriminering. Detta skulle endast vara möjligt om den nederländska lagstiftningen föreskrev ett villkor om permanent bostad för alla studenter som ansöker om studiestöd inbegripet OV-studentkortet (vilket inte är fallet).

72. Vid förhandlingen angav kommissionen, till svar på domstolens frågor, att de diskriminerande bestämmelserna var artikel 7.37 i lagen om högre utbildning och vetenskaplig forskning samt artikel 3 a.2 i Bsf 2000. Den preciserade inte huruvida dess talan avsåg direkt eller indirekt diskriminering.

73. När det gäller indirekt diskriminering förefaller kommissionen således – utan vidare utveckling – antyda att både inskrivningsvillkoret och villkoret avseende permanent bostad (i den mån det är tillämpligt på yrkesstudenter) medför indirekt diskriminering. I den mån detta är kommissionens anmärkning är det uppenbart att talan ska avvisas. Kommissionen har underlåtit att identifiera det påstådda diskriminerande kriteriet i tid och på ett konsekvent och tillräckligt sätt. Det ska tilläggas att det skulle vara fullständigt oförenligt med förfarandet enligt artikel 258 om kommissionen tilläts identifiera den påstått indirekt diskriminerande delen i en medlemsstats lagstiftning för första gången vid förhandlingen.

74. När det gäller yrkandet avseende direkt diskriminering har jag redan påpekat bristen på överensstämmelse mellan kommissionens ansökan och det administrativa förfarandet med avseende på nationalitets-kriteriet. Nederländerna erkänner emellertid att nederländska studenter och studenter från, bland annat, andra unionsmedlemsstater behandlas olika när det gäller studiestöd, inbegripet OV-studentkortet, genom att kräva av de sistnämnda att de ska vara antingen ekonomiskt verksamma eller permanent bosatta inom landet. Nederländerna hänvisade i sitt skriftliga yttrande i detta avseende specifikt till artikel 3 a.1 och 3 a.2 i Bsf 2000.

75. Enligt min uppfattning framgår det inte nödvändigtvis att kommissionens anmärkning om direkt diskriminering av alla icke-nederländska medborgare kan tas upp till sakprövning. Låt oss titta lite närmare på de båda nationella bestämmelser som kommissionen identifierade under förhandlingen.

76. I artikel 7.37 i lagen om högre utbildning och vetenskaplig forskning fastställs vad som utgör inskrivning vid ett erkänt lärosäte. Enligt denna bestämmelse krävs det bevis för att högskoleavgiften har betalats eller kommer att betalas. Det hänvisas inte till nationalitet. Jag kan således inte se hur denna bestämmelse i sig kan ge upphov till direkt diskriminering.

77. Kommissionen identifierade inte heller den bestämmelsen som direkt diskriminerande i sin ansökan eller i något skede av förfarandet. De bestämmelser som det hänvisades till i kommissionens ansökan avseende direkt diskriminering var artiklarna 2.2 1.b och 3.6 2 i WSf 2000 samt artikel 3 a i Bsf 2000. I den avdelning i kommissionens svarsinlägga som avsåg artikel 24.2 i direktiv 2004/38, åberopade kommissionen artikel 3.2 1 i WSf (i vilken anges en månadsbudget för en yrkesstudent, även om den återstående delen av kommissionens argument i denna avdelning tycks avse situationen för en student inom högre utbildning).

78. Artikel 3 a.2 i Bsf 2000 gäller yrkesstudenter. Genom att identifiera denna bestämmelse muntligen (och i dess skriftliga yttrande), föreföll kommissionen således begränsa sin anmärkning om direkt diskriminering till yrkesstudenter. När kommissionen vid förhandlingen fick frågan om huruvida detta stämde svarade den nekande. Studenter inom högre utbildning omfattades också. Kommissionen identifierade dock fortfarande inte den bestämmelse (eller de bestämmelser) i den nationella lagstiftningen som skulle medföra direkt diskriminering av dessa studenter.

79. För fullständighetens skull finns det, även om dessa bestämmelser i nederländsk rätt även avser personer som är medborgare i en EES-medlemsstat eller Schweiz samt unionsmedborgare, ingenting i kommissionens ansökan som antyder att den anmärker mot diskriminering av personer som inte är unionsmedborgare. Av detta följer att om kommissionens anmärkning om direkt diskriminering emellertid gäller studenter inom högre utbildning och studenter som är medborgare i en EES-medlemsstat eller Schweiz ska den också avvisas.

80. Av detta drar jag slutsatsen att den enda del av kommissionens talan om direkt diskriminering som kan tas upp till sakprövning är den som avser icke-nederländska yrkesstudenter som är unionsmedborgare, inbegripet Erasmusstudenter.

Sakfrågan

Tillämpning av direktiv 2004/38

81. Artikel 18 FEUF förbjuder all diskriminering på grund av nationalitet inom fördragets tillämpningsområde. Den kan endast tillämpas fristående i sådana fall för vilka det inte finns några särskilda regler om icke-diskriminering i fördraget.³³ Artikel 21 FEUF avser den specifika situation där en unionsmedborgare utövar sin rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier.³⁴ Detta omfattar den situation som avser en student som är unionsmedborgare och som flyttar till en annan medlemsstat för att bedriva högre studier där.³⁵ Dessa rättigheter till fri rörlighet är emellertid underställda vissa begränsningar och villkor som föreskrivs i fördragen och i dess genomförandeåtgärder, inbegripet direktiv 2004/38.³⁶ Artikel 24 i direktiv 2004/38 är ett mer specifikt uttryck för den i artikel 18 FEUF stadgade allmänna icke-diskrimineringsprincipen, med avseende på unionsmedborgare som omfattas av tillämpningsområdet för detta direktiv.³⁷

82. I förevarande mål har kommissionen gjort gällande att diskriminering på grund av nationalitet föreligger av icke-nederländska studenter som har utnyttjat sin rätt till fri rörlighet för att studera i Nederländerna och som således omfattas av artikel 24 i direktiv 2004/38.

33 — Se dom *Hervis Sport- és Divatkereskedelmi* (C-385/12, EU:C:2014:47, punkt 25 och där angiven rättspraxis).

34 — Se dom *Bressol m.fl.* (C-73/08, EU:C:2010:181, punkt 31 och där angiven rättspraxis).

35 — Se, exempelvis, dom *Förster* (C-158/07, EU:C:2008:630, punkt 38).

36 — Se, exempelvis, dom *Brey* (C-140/12, EU:C:2013:565, punkterna 46 och 47 och där angiven rättspraxis).

37 — Se dom *Dano* (C-333/13, EU:C:2014:2358, punkt 61), dom *N.* (C-46/12, EU:C:2013:97, punkt 33 och där angiven rättspraxis) och dom *kommissionen/Österrike* (punkterna 49 och 54 och där angiven rättspraxis).

83. Enligt artikel 24.1 i direktiv 2004/38 ska alla unionsmedborgare som enligt detta direktiv uppehåller sig i den mottagande medlemsstaten åtnjuta samma behandling som den medlemsstatens egna medborgare inom de områden som omfattas av fördraget. Enligt domstolens praxis avseende rätten till socialt bistånd ska detta uttryck för likabehandlingsprincipen endast tillämpas på studenter som är lagligen vistas i den mottagande medlemsstaten, det vill säga vistelsen i den mottagande medlemsstaten uppfyller villkoren i direktiv 2004/38.³⁸

84. Artikel 24.2 i direktiv 2004/38 tillåter emellertid medlemsstaterna att välja att inte tillämpa denna princip på ”uppehälle för studier inklusive yrkesutbildning i form av studiebidrag eller studielån till andra personer än anställda eller egenföretagare, personer som behåller sådan ställning eller deras familjemedlemmar” som inte ännu har erhållit rätten att vistas permanent i landet. Artikel 24.2 ger således uttryckligen medlemsstaterna en rätt att, för en begränsad tid i varje enskilt fall, göra undantag från principen om likabehandling.³⁹ Domstolen har gjort gällande att detta undantag ska tolkas strikt och i överensstämmelse med bestämmelserna i fördraget, inklusive bestämmelserna om unionsmedborgarskap och arbetskraftens fria rörlighet.⁴⁰

85. En medlemsstat kan endast åberopa artikel 24.2 i direktiv 2004/38 om artikel 24.1 är tillämplig – det vill säga, i förevarande fall, om de aktuella studenternas vistelse uppfyller kraven i direktiv 2004/38.⁴¹ Båda parter är överens om att de studenter som kommissionens talan gäller vistades i Nederländerna på grundval av artikel 7.1 c i direktiv 2004/38. Det är således ostridigt att artikel 24.1 i princip ska tillämpas.

86. Vid förhandlingen blev kommissionen tillfrågad om huruvida artikel 7.1 c i direktiv 2004/38 kunde tillämpas då denna bestämmelse avser unionsmedborgare som ”är inskriv[na] vid en privat eller statlig institution, som är erkänd eller finansierad av den mottagande medlemsstaten” och Erasmusstudenter per definition förblir inskrivna i sina ursprungsmedlemsstater. Kommissionen svarade att den kunde det men gav inga vidare förtydliganden.

87. Som jag ser det harmoniserar inte direktiv 2004/38 definitionen av en student eller de detaljerade villkor på vilka en medlemsstat kan skriva in en person som student. I realiteten beror inskrivningen på den mottagande medlemsstatens lagstiftning eller administrativa praxis. Det som har betydelse är att en unionsmedborgare har utnyttjat den fria rörligheten för att vistas i en annan medlemsstat och har skrivit in sig vid en privat eller offentlig institution som är ackrediterad eller finansierad av den mottagande medlemsstaten i syfte att bedriva studier. Artikel 7.1 c i direktiv kräver inte att studenten ska vara inskriven där i syfte att erhålla ett diplom eller en akademisk kvalifikation från denna institution, även om detta oftast är fallet. Det som har betydelse är att inskrivningen i den mottagande medlemsstaten har gjorts ”med huvudsyftet att bedriva studier” och således ger en unionsmedborgare tillträde till studierna. Den omständigheten att Erasmusstudenter förblir inskrivna vid en institution i en annan medlemsstat utesluter inte möjligheten att de också kan vara ”inskrivna” någon annanstans i den mening som avses i artikel 7.1 c.

88. Slutligen finns det inte något i kommissionens talan såsom den har framställts som antyder att den också avser (yrkes)studenter vars vistelse i Nederländerna inte är grundad på, eller förenlig med, direktiv 2004/38. Jag kommer därför inte undersöka konsekvenserna av kravet på laglig vistelse för (yrkes)studenter som vistas i en annan medlemsstat är grundad på nationell lagstiftning eller någon annan unionsrättslig bestämmelse än direktiv 2004/38.

38 — Dom Jobcenter Berlin Neukölln (C-67/14, EU:C:2015:597, punkt 49 och där angiven rättspraxis).

39 — Dom Vatsouras och Koupatantze (C-22/08 och C-23/08, EU:C:2009:344, punkt 34).

40 — Se, exempelvis, dom N. (C-46/12, EU:C:2013:97, punkt 33) och dom kommissionen/Österrike (punkt 54).

41 — Dom Jobcenter Berlin Neukölln (C-67/14, EU:C:2015:597, punkt 51). Det följer också att det, när en medlemsstat åberopar artikel 24.2, inte är nödvändigt att först fastställa att en diskriminering föreligger (och således att jämförbara kategorier av unionsmedborgare har behandlats olika) innan det prövas huruvida artikel 24.2 ska tillämpas.

Artikel 24.2 i direktiv 2004/38

89. Kommissionen har yrkat att domstolen ska fastställa att Nederländerna har åsidosatt artikel 24.2 i direktiv 2004/38,⁴² eftersom villkoren i denna bestämmelse inte är uppfyllda. Om kommissionen har fel beträffande artikel 24.2, är det onödigt att pröva huruvida yrkandet också underförstått innebär att domstolen ska fastställa att Nederländerna har åsidosatt principen om likabehandling i artikel 24.1 i direktiv 2004/38.

90. Huruvida artikel 24.2 i direktiv 2004/38 ska tillämpas beror på huruvida förmånen utgör ”bistånd till uppehälle” i form av ”studiebidrag” eller ”studielån”.

91. Domstolen har redan godtagit att en ordning i vilken föreskrivs nedsatt pris på transporter för studerande omfattas av tillämpningsområdet för FEUF i den mån den direkt eller indirekt täcker dessa studenters uppehälle. Transportkostnader är en typ av levnadskostnader.⁴³

92. Jag antar att domstolen genom att göra detta har erkänt att ”bistånd till uppehälle” i den mening som avses i artikel 24.2 i direktiv 2004/38 inte är begränsat till kontantförmåner. Det omfattar också nedsatta avgifter, vilka för till följd att pengar som annars skulle betalas för transporttjänster inte behöver betalas. Bistånd för att täcka en students transportkostnader, oavsett om detta ges som en kontantförmån eller i form av en nedsatt avgift, utgör således bistånd för uppehälle.

93. Jag kan inte se varför en kontantförmån som beviljats i ett specifikt syfte (såsom transport, bostad eller levnadskostnader i allmänhet) skulle omfattas av tillämpningsområdet för artikel 24.2 i direktiv 2004/38 medan en naturaförmån i samma syfte inte skulle göra det. Från studenternas perspektiv är värdet av biståndet för uppehälle och den hjälp som detta innebär för deras levnadskostnad detsamma. I motsats till detta kan det, från statens perspektiv, bli mindre kostsamt och även innebära färre tillsynskostnader att erbjuda nedsatta transportavgifter (potentiellt förhandlande till ett nedsatt pris med tillhandahållaren av tjänster) i stället för att ge pengar att användas för allmänna levnadskostnader eller specifikt för transportkostnader (eftersom det inte behöver kontrolleras huruvida en kontantförmån som är öronmärkt för transportkostnader har använts för det avsedda ändamålet). Att erbjuda en sådan förmån utgör emellertid en kostnad för staten. Om kostnaden för kontantförmåner erkänns som inräknad i den finansiella börda för staten som motiverar ett undantag enligt artikel 24.2, ska även kostnader för naturaförmåner göra det. Om undantaget skulle tolkas så, att det endast omfattade kontantförmåner skulle medlemsstater nämligen tvingas att välja mellan att erbjuda mindre kostnadseffektiva kontantförmåner som kunde skyddas enligt undantaget i artikel 24.2 och med effektiva naturaförmåner som inte kunde skyddas på detta sätt. Detta skulle vara ett absurt resultat.

94. Undantagets syfte bekräftar att ”bistånd för uppehälle” i artikel 24.2 i direktiv 2004/38 ska tolkas så, att det omfattar naturaförmåner, inklusive rättigheter till nedsatta avgifter för kollektivtransport. Detta undantag är i huvudsak en bestämmelse som återspeglar artikel 7.1 c i samma direktiv. Unionsmedborgare har rätt att vistas i en annan medlemsstat under en längre tid än tre månader i huvudsak i syfte att studera där under förutsättning att de uppfyller vissa villkor som garanterar att de inte blir en belastning för det sociala biståndssystemet i den mottagande medlemsstaten under deras

42 — Se den nederländska versionen av kommissionens ansökan och svarsskrivelse. Den omständigheten att kommissionen har hänvisat till artikel 24 i direktiv 2004/38 på försättsbladet till dess ansökan och svarsskrivelse och i den franska översättningen av yrkandena i dessa handlingar kan inte ändra denna anmärkning.

43 — Se dom kommissionen/Österrike (punkterna 43 och 55).

vistelse.⁴⁴ Denna belastning följer delvis av kostnader som skulle uppkomma för den medlemsstaten om principen om likabehandling var tillämplig fullt ut. Huruvida källan till dessa kostnader är kontantbetalning eller bestämmelsen om naturaförmåner ska inte ha någon betydelse. Båda ska täckas av undantaget i artikel 24.2.

95. Den omständigheten att ”studiebidrag” och ”studielån” är de enda formerna av bistånd för uppehälle för studier som omfattas av tillämpningsområdet för undantaget enligt artikel 24.2 i direktiv 2004/38⁴⁵ innebär att naturaförmåner automatiskt är uteslutna. Bidrag för uppehälle för studier i form av naturaförmåner kan också beviljas som ett bidrag eller lån. Om de beviljas som ett bidrag (i natura eller kontant) åtnjuts det utan någon skyldighet att betala tillbaka det, med förbehåll för sanktioner som kan tillämpas vid otillbörlig användning. Om biståndet ges som ett lån är åtnjutandet tillfälligt och ska, efter en fastställd period, återbetalas med eller utan ränta. När biståndet är en naturaförmån och ska återbetalas, skulle motsvarande värde av detta bistånd i pengar behöva återbetalas. Detta ändrar inte dess status som lån. Det ska tilläggas att även om texten i artikel 24.2 i direktiv 2004/38 avgränsar tillämpningsområdet för undantaget i vissa avseenden föreskriver den inget kvantitativt tröskelvärde för förmånen.

96. Således instämmer jag inte med generaladvokaten Kokott som i målet kommissionen/Österrike ansåg att ”[d]et skulle ... innebära en förvrängning av begreppet ’studiebidrag’ om detta även skulle anses omfatta nedsatta biljettpriser” och att lagstiftaren hade avsett att artikel 24.2 endast skulle täcka förmåner som har en viss omfattning och vars syfte är att täcka kostnaderna för en universitetsutbildning.⁴⁶ Jag tolkar artikel 24.2 i direktiv 2004/38 så, att den tvärtom innebär att ”bistånd för uppehälle” täcker såväl naturaförmåner som kontantförmåner. I princip täcker den därför även OV-studentkortet som främst är ett kort som visar rätten att betala en lägre avgift vid användning av kollektivtrafiken.

97. Parterna har tvistat om huruvida OV-studentkortet är ett villkorat bidrag eller ett provisoriskt lån. Eftersom artikel 24.2 i direktiv 2004/38 är tillämpligt på både lån och bidrag anser jag att svaret på den frågan saknar betydelse.

98. Kommissionen har i stor utsträckning åberopat domen kommissionen/Österrike. Som jag ser det skiljer sig OV-studentkortet emellertid från de nedsatta priser som var aktuella i det målet. Domstolen underströk visserligen i det målet att det enbart är bistånd till uppehälle för studier i form av studiebidrag eller studielån som omfattas av artikel 24.2 i direktiv 2004/38,⁴⁷ men den förklarade inte på vilken grund den (underförstått) fastställde att de nedsatta priserna på transport *inte* var studiebidrag eller studielån. Dessa skäl kan inte ha syftet med förmånen, eftersom domstolen erkände att de nedsatta priserna på transport påverkade levnadskostnaderna.

99. Målet kommissionen/Österrike rörde snarare specifikt nedsatta priser på transport som studenter hade rätt till endast om deras *föräldrar* mottog österrikiskt familjebidrag.⁴⁸ Således var beviljandet av förmån för det första beroende av att en students föräldrar hade rätt till ett bidrag för yngre barn och för vuxna barn under 26 års ålder som bedriver yrkesstudier eller vidareutbildning vid ett specialiserat lärosäte med avseende på det yrke som de utbildat sig till, under förutsättning att denna utbildning hindrade den från att arbeta inom yrket.

44 — Se dom Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358, punkterna 77–79). Se även förklarande promemoria till förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier (KOM(2001) 257 slutlig - COD 2001/0111), förklaring till artikel 21.

45 — Dom kommissionen/Österrike (punkt 55).

46 — Generaladvokaten Kokotts förslag till avgörande kommissionen/Österrike (C-75/11, EU:C:2012:536, punkt 70).

47 — Dom kommissionen/Österrike (punkt 55).

48 — Dom kommissionen/Österrike (punkt 24).

100. De nedsatta priserna på transport i domen kommissionen/Österrike kunde inte omfattas av tillämpningsområdet för artikel 24.2 i direktiv 2004/38, eftersom detta undantag endast är tillämpligt på rätt till bidrag och lån som beror på *sökandens ställning som student* och som ska användas för att täcka kostnader för uppehålle som uppkommit enbart i samband med vederbörandes studier.

101. Det ska slutligen påpekas att Nederländernas studiestöd såsom det föreskrivs i WSf 2000 (och således bestående av samma komponenter, inbegripet OV-studentkortet) var aktuellt i målet Förster.⁴⁹ Direktiv 2004/38 var (ännu) inte tillämpligt på omständigheterna i det målet, med domstolen diskuterade artikel 24.2 och föreföll erkänna att Nederländerna kunde begränsa beviljandet av studiestöd så länge dessa studenter inte hade erhållit permanent uppehållsrätt. Erkände domstolen därmed redan indirekt att artikel 24.2 är tillämplig på en sådan förmån som OV-studentkortet som är en integrerad del i detta studiestöd?

102. Jag anser således att OV-studentkortet ska omfattas av tillämpningsområdet för ”bistånd till uppehålle för studier” i den mening som avses i det undantag från principen om likabehandling som föreskrivs i artikel 24.2 i direktiv 2004/38. Av detta följer att Nederländerna inte åsidosatte denna bestämmelse genom att behandla icke-nederländska (yrkes-)studenter (både vanliga studenter och Erasmus-studenter) på samma sätt som nederländska (yrkes-)studenter med avseende på de villkor på vilka de beviljar OV-studentkortet. Jag drar således slutsatsen att kommissionens anmärkning om indirekt diskriminering mot icke-nederländska medborgare ska ogillas då den saknar grund.

103. Om domstolen instämmer är denna slutsats, mot bakgrund av yrkandet, tillräcklig för att domstolen ska kunna ogilla talan. För det fall domstolen är av uppfattningen att yrkandet underförstått även inbegriper att domstolen ska fastställa att Nederländerna har åsidosatt artikel 24.1 i direktiv 2004/38, ska jag slutligen pröva huruvida kommissionen har visat att Nederländerna direkt diskriminerar icke-nederländska studenter med avseende på OV-studentkortet.

Artikel 24.1 i direktiv 2004/38

104. Medlemsstaterna är inte enligt unionsrätten skyldiga att införa ett system för finansiering av högre studier inom landet eller i en annan medlemsstat. Om en medlemsstat utövar sin behörighet enligt artikel 165.1 FEUF för att erbjuda en eller båda typerna av finansiering, måste den emellertid därvid iaktta unionsrätten.⁵⁰

105. Det är fast rättspraxis att diskriminering bara kan uppstå genom att olika regler tillämpas på jämförbara situationer eller om samma regel tillämpas på olika situationer.⁵¹ Det ankommer således, i förevarande mål, på kommissionen att fastställa att nederländska och icke-nederländska (yrkes)studenter befinner sig i jämförbara situationer beträffande den aktuella behandlingen, med användning av ett kriterium som grundar sig på objektiva hänsynstaganden som är lätta att urskilja och med beaktande av syftet med bestämmelserna om skillnad i behandling.⁵² Det är i detta hänseende inte tillräckligt att påstå att studenter är lika i alla avseenden. Om domstolen exempelvis skulle anse att Erasmusstudenter och vanliga (yrkes)studenter inte är jämförbara när det gäller OV-studentkort, kan de ändå vara jämförbara i andra avseenden och beträffande andra former av behandling.

49 — Dom Förster (C-158/07, EU:C:2008:630, punkterna 55–59).

50 — Dom Martens (C-359/13, EU:C:2015:118, punkterna 23 och 24 och där angiven rättspraxis). Se även, exempelvis, dom Bressol m.fl. (C-73/08, EU:C:2010:181, punkterna 28 och 29 och där angiven rättspraxis).

51 — Se, exempelvis, dom kommissionen/Nederländerna (C-542/09, EU:C:2012:346, punkt 41 och där angiven rättspraxis).

52 — Se, exempelvis, dom kommissionen/Nederländerna (C-542/09, EU:C:2012:346, punkt 42) och dom Kleist (C-356/09, EU:C:2010:703, punkt 34 och där angiven rättspraxis).

106. Nederländerna förefaller inte förneka att icke-nederländska studenter är jämförbara med nederländska studenter. Således krävs enligt artikel 24.1 i direktiv 2004/38 att de ska behandlas lika. Nederländerna har inte gjort detta. WSf 2000 och Bsf 2000 gör båda en åtskillnad grundad på nationalitet och underställer icke-nederländska studenter villkor som inte tillämpas på nederländska medborgare. Om domstolen skulle komma att pröva artikel 24.1 utan att beakta artikel 24.2 skulle den således dra slutsatsen att Nederländerna, beträffande dessa studenter, har åsidosatt artikel 24.1 i direktiv 2004/38.

107. Det som har ifrågasatts är huruvida icke-nederländska Erasmus- (yrkes)studenter är jämförbara med nederländska (yrkes)studenter i Nederländerna.

108. Kommissionen har gjort gällande att detta är fallet. Den anser att eftersom Erasmus-(yrkes)studenter har någon typ av inskrivning vid den mottagande institutionen (även om de officiellt förblir inskrivna vid den utsändande institutionen), ska det antas att de har en sådan faktiskt anknytning till Nederländerna som krävs för att erhålla OV-studentkortet.

109. Kommissionens första utgångspunkt är att (yrkes)studenter befinner sig i en jämförbar situation när de kan påvisa en faktisk anknytning till Nederländerna. Den har gjort gällande att domen kommissionen/Österrike stödjer dess resonemang. De delar av den domen som kommissionen har hänvisat till rör emellertid motivering av diskriminering. Den bedömningen grundar sig nödvändigtvis på ett föregående konstaterande av att två grupper av jämförbara unionsmedborgare behandlas olika på grund av nationalitet. I domen kommissionen/Österrike fann domstolen att det förelåg en olik behandling mellan österrikiska studenter och studenter av andra EU-nationaliteter som studerade i Österrike, eftersom de förstnämnda lättare kunde uppfylla villkoret för beviljande av österrikiskt familjebidrag i syfte att erhålla nedsatta priser på transport.⁵³ Således antog domstolen att österrikiska studenter och studenter med andra unionsmedborgarskap var jämförbara beträffande den i det målet aktuella förmånen. Som jag ser det kunder detta konstaterande emellertid inte grundas på den faktiska anknytning som alla dessa studenter har till Österrike. Om de alla redan hade en sådan anknytning skulle det inte finnas något skäl för Österrike att tillämpa en åtgärd just i syfte att inom denna grupp göra en åtskillnad mellan dem som kunde visa en sådan anknytning och dem som inte kunde göra det.

110. Kommissionens andra utgångspunkt tycks vara att Erasmus- (yrkes)studenter är jämförbara med nederländska studenter eftersom de faktiskt är inskrivna vid den mottagande institutionen (även om de officiellt förblir inskrivna vid den utsändande institutionen). Följaktligen kan inte Nederländerna neka dem OV-studentkortet på grund av att artikel 2.1 c i WSf 2000 underställer erhållandet av detta kort ett villkor avseende inskrivning. Detta är väsentligen en bedömning avseende indirekt diskriminering. Ett "neutralt" villkor (inskrivning) tillämpas till nackdel för en grupp jämförd med den andra.

111. Jag har emellertid redan förklarat att kommissionens anmärkning om indirekt diskriminering ska avvisas.⁵⁴ Kommissionen har inte framfört något godtagbart argument till stöd för att Nederländerna indirekt diskriminerar icke-nederländska Erasmus-(yrkes)studenter genom att inte skriva in dem i den mening som avses i WSf 2000. Huruvida Nederländerna har godtagbara skäl för att inte behandla Erasmus-studenter som inskrivna studenter i den mening som avses i artikel 2.1 c i WSf 2000 har således inte ifrågasatts i förevarande mål.

112. Således har kommissionen, enligt min uppfattning, inte styrkt sitt påstående.

53 — Dom kommissionen/Österrike (punkt 50 och där angiven rättspraxis).

54 — Se punkterna 66–73 ovan.

113. Kommissionen kunde ha framställt sin talan på ett annat sätt. Den kunde exempelvis ha gjort gällande att Erasmus-studenter och vanliga studenter är jämförbara eftersom OV-studentkortet, oberoende av inskrivning och alternativa källor för (offentlig och privat) finansiering, gör det billigare för en (yrkes)student i Nederländerna att använda kollektivtrafik i Nederländerna och alla (yrkes)studenter har ett jämförbart intresse av att tillgå billigare kollektivtrafik. Bevisbördan skulle således ha gått över till Nederländerna för att (exempelvis) visa att Erasmus-studenter, till skillnad från vanliga studenter, alltid har finansiering, att nederländska studenter som har rätt att erhålla OV-studentkortet på förmånliga villkor inte har någon annan finansiering och att detta påverkar deras intresse av att få sådan tillgång.

114. Jag uttrycker ingen åsikt om vilken utgång en sådan talan och ett sådant försvar kunde ha fått. Faktum kvarstår att det inte är på detta sätt som kommissionen har valt att framföra sin talan.

Förslag till avgörande

115. Mot bakgrund av det ovanstående anser jag att domstolen ska

- ogilla talan, och
- förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.