



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (andra avdelningen)

den 4 oktober 2012*

”Fördragsbrott — Unionsmedborgarskap — Rätten att fritt röra och uppehålla sig — Artiklarna 20 FEUF och 21 FEUF — Diskriminering på grund av nationalitet — Artikel 18 FEUF — Direktiv 2004/38/EG — Artikel 24 — Undantag — Räckvidd — Medlemsstat i vilken nedsatt pris på transport är förbehållet studerande vars föräldrar mottar familjebidrag i den staten”

I mål C-75/11,

angående en talan om fördragsbrott enligt artikel 258 FEUF, som väcktes den 21 februari 2011,

Europeiska kommissionen, företrädd av V. Kreuzschitz och D. Roussanov, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

mot

Republiken Österrike, företrädd av C. Pesendorfer och M. Fruhmann, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

svarande,

meddelar

DOMSTOLEN (andra avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden J.N. Cunha Rodrigues samt domarna U. Löhmus, A. Rosas, A. Ó Caoimh (referent) och C.G. Fernlund,

generaladvokat: J. Kokott,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

och efter att den 6 september 2012 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

* Rättegångsspråk: tyska.

Dom

- 1 Europeiska kommissionen har yrkat att domstolen ska fastställa att Republiken Österrike har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 18 FEUF, 20 FEUF och 21 FEUF samt artikel 24 i 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, s. 77, och rättelse i EUT L 229, s. 35) i förening, genom att i princip enbart ge studerande vars föräldrar mottar österrikiska familjebidrag nedsatt pris på transporter.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätten

Förordning (EEG) nr 1408/71

- 2 I rådets förordning (EEG) nr 1408/71 av den 14 juni 1971 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen, i dess ändrade och uppdaterade lydelse enligt rådets förordning (EG) nr 118/97 av den 2 december 1996 (EGT L 28, 1997, s. 1), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 592/2008 av den 17 juni 2008 (EUT L 177, s. 1) (nedan kallad förordning nr 1408/71), definieras i artikel 1 u i familjeförmåner såsom ”alla vårdförmåner eller kontantförmåner som är avsedda att täcka en familjs utgifter enligt den lagstiftning som anges i artikel 4.1 h [i förordningen]”.
- 3 I artikel 4.1 h i förordning nr 1408/71 föreskrivs att förordningen gäller all lagstiftning om grenar av social trygghet som avser familjeförmåner.
- 4 I artikel 13.1 första meningen i förordning nr 1408/71 stadgas att om något annat inte följer av artiklarna 14c och 14f ska personer för vilka denna förordning gäller omfattas av lagstiftningen i endast en medlemsstat.

Direktiv 2004/38

- 5 Av skälen 1 och 10 i direktiv 2004/38 framgår följande:
 - ”(1) Unionsmedborgarskapet ger varje unionsmedborgare en primär, individuell rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorium, med förbehåll för de begränsningar och villkor som fastställs i fördraget och genom de åtgärder som antas för att genomföra detta.
 - ...
 - (10) Personer som utövar sin rätt till fri rörlighet bör emellertid inte bli en orimlig belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem under den första tiden av vistelsen. Därför bör unionsmedborgarnas och deras familjemedlemmars uppehållsrätt under en längre tid än tre månader vara underkastad villkor.”
- 6 I artikel 3.1 i direktiv 2004/38 föreskrivs att direktivet ska tillämpas på alla unionsmedborgare som reser till eller uppehåller sig i en annan medlemsstat än den de själva är medborgare i.

7 Artikel 7.1 i direktivet har följande lydelse:

”1. Varje unionsmedborgare skall ha rätt att uppehålla sig inom en annan medlemsstats territorium under längre tid än tre månader om den berörda personen

...

c)

- 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,
- samt 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 ...”

8 Artikel 24 i direktiv 2004/38, med rubriken ”Likabehandling”, har följande lydelse:

”1. Om inte annat följer av sådana specifika bestämmelser som uttryckligen anges i fördraget och sekundärlagstiftningen skall 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, skall åtnjuta denna rättighet.

2. Genom undantag från punkt 1 skall 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.”

Den österrikiska lagstiftningen

- 9 Det finns inga federala bestämmelser i Österrike som reglerar nedsatta priser på transporter för studerande.
- 10 Enligt de upplysningar som tillhandahållits domstolen får studerande nedsatt pris på terminsbiljetter på grundval av finansieringsavtal mellan Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie (det federala ministeriet för transport, innovation och teknologi), regionala myndigheter och de berörda transportföretagen. Avtalen reglerar inte enbart priset, rabattens storlek och den federala regeringens finansiella bidrag, utan även kretsen av förmånstagare.
- 11 Det framgår dessutom av handlingarna att det nedsatta priset i vissa delstater enbart kommer studerande, såsom dessa definieras i 3 och 4 §§ i 1992 års lag om studiestöd (Studienförderungsgesetz 1992, BGBl. nr 305/1992), i den lydelse som gällde vid tidpunkten för tvisten (nedan kallad 1992 års lag), till godo, om de är bosatta eller studerar på den ort där det berörda offentliga transportbolaget är beläget och om deras föräldrar mottar familjebidrag för dem enligt 2 § i 1967 års lag om kompensation för familjeomkostnader genom bidrag (Familienlastenausgleichsgesetz 1967, BGBl. nr 376/1967), i den lydelse som gällde vid tidpunkten för tvisten (nedan kallad FLAG).

- 12 I delstater i vilka rabatten inte är beroende av att familjebidrag utgår beaktas, förutom ställningen av studerande, de berördas ålder och/eller bostadsort.
- 13 Personer som har hemvist eller är stadigvarande bosatta i Österrike har enligt 2 § FLAG rätt till familjebidrag för minderåriga barn och för myndiga barn under 26 år som följer en yrkesutbildning eller som deltar i fortbildning vid en läroanstalt som är specialiserad på det yrke de har lärt sig, under förutsättning att utbildningen hindrar dem från att samtidigt utöva sitt yrke. Det är i princip den person i vars bostad barnet bor som har rätt till familjebidrag.
- 14 I 4 § i 1992 års lag föreskrivs att medborgare i parterna i avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet av den 2 maj 1992 (EGT L 1, 1994, s. 3) eller EG-fördraget samt medborgare i tredjeländ likställs med österrikiska medborgare ”såvida denna likställdhet framgår av ovannämnda överenskommelser”.
- 15 I artikel 52 i 1992 års lag definieras transportstöd som ”en annan åtgärd för att främja studierna”. Syftet med transportstödet är att hjälpa mottagarna av studiestöd genom att täcka deras transportkostnader. Det är frågan om stöd som är förbehållet mottagare av studiestöd i Österrike och som skiljer sig från nedsatt pris för transporter.

Det administrativa förfarandet

- 16 Kommissionen informerades, genom ett klagomål från en person som handlade på uppdrag av det politiska partiet ”De Gröna” (”die Grünen”), om att många studerande som var medborgare i andra medlemsstater än Republiken Österrike och som studerade i Österrike betalade betydligt mer än österrikiska studerande för att utnyttja kollektivtrafiken. I vissa delstater var det nämligen enbart studerande som mottog österrikiska familjebidrag som kom i åtnjutande av nedsatt pris på transporter.
- 17 Eftersom kommissionen bedömde att ett sådant selektivt system innebar ett åsidosättande av principen om icke-diskriminering i artikel 12 EG begärde kommissionen i skrivelse till Republiken Österrike av den 13 februari 2008 att denna medlemsstat skulle tillhandahålla kommissionen en detaljerad beskrivning av det system med nedsatta priser på transport som tillämpades i Österrike.
- 18 De österrikiska myndigheterna beskrev i skrivelse av den 18 april 2008 de olika priser som gällde i varje delstat beroende på mottagarnas specifika situation.
- 19 I skrivelse som innehöll en formell underrättelse av den 23 mars 2009 uppmanade kommissionen Republiken Österrike att inom en frist på två månader inkomma med synpunkter rörande den selektiva ordning som gällde för beviljande av nedsatta priser på transporter för studerande. Enligt kommissionen stred denna selektiva ordning mot principen om icke-diskriminering i artikel 12 EG som efter det att Lissabonfördraget trätt i kraft återfinns i artikel 18 FEUF samt i artikel 24 i direktiv 2004/38.
- 20 I svar av den 25 juni 2009 på den formella underrättelsen bestred Republiken Österrike att artikel 24 i direktiv 2004/38 var tillämplig. Enligt denna medlemsstat utgjorde de nedsatta priserna på transporter för studerande en kompletterande familjeförmån i det österrikiska systemet med familjebidrag, och de ska därför anses utgöra sociala trygghetsförmåner i den mening som avses i tillämplig unionslagstiftning på området för samordning av systemen för social trygghet. Det var inte de studerande själva som hade rätt till de lägre priserna, utan deras föräldrar som sörjde för sina barns behov så länge dessa var studerande.

- 21 Den 28 januari 2010 skickade kommissionen ett motiverat yttrande till Republiken Österrike, i vilket den vidhöll att det österrikiska systemet med nedsatta priser på transporter för studerande stred mot artikel 18 FEUF och artikel 24 i direktiv 2004/38 och att undantaget i punkt 2 i sistnämnda artikel inte var tillämpligt. Kommissionen gjorde gällande att, i motsats till vad österrikiska myndigheter har hävdats och med risk för att artikel 24.2 blir en innehållslös bestämmelse, enbart den omständigheten att en åtgärd påstås sänka föräldrarnas utgifter för sina barns uppehälle inte räcker för att utesluta att åtgärden ska kvalificeras som bistånd till uppehälle för studier. Kommissionen anförde dessutom att det kan utläsas av ordalydelsen i artikel 24.2 att de mottagande medlemsstaterna endast kan neka medborgare från andra medlemsstater som inte har permanent uppehållstillstånd i den mottagande medlemsstaten bistånd till uppehälle, om detta bistånd utgår i form av studiebidrag eller studielån.
- 22 I sitt svar av den 29 mars 2010 på det motiverade yttrandet gjorde Republiken Österrike gällande att de nedsatta priserna på transporter utgjorde en privaträttslig familjeförmån. Det var över huvud taget inte frågan om någon diskriminering på grund av nationalitet, eftersom dessa priser beviljades samtliga anslutna föräldrar oberoende av deras nationalitet.
- 23 Kommissionen beslutade därefter att väcka förevarande talan.

Talan

- 24 Det ska inledningsvis påpekas att kommissionen genom sin talan har kritiserat Republiken Österrike för att enbart ge en nedsättning av priset på transporter för studerande för vilka familjebidrag utgår i Österrike. Ett sådant villkor gäller i delstaterna Wien, Oberösterreich, Burgenland och Steiermark samt i staden Innsbruck.
- 25 Vad beträffar staden Innsbruck framgår det visserligen av handlingarna att studerande sedan universitetsåret 2010/2011 kan köpa terminsbiljetter till nedsatt pris oberoende av om föräldrarna uppstår österrikiska familjebidrag eller inte. Frågan huruvida det föreligger ett fördragsbrott ska emellertid prövas mot bakgrund av förhållandena i den medlemsstaten vid den tidpunkt då den frist som angavs i det motiverade yttrandet löpte ut, i förevarande fall den 28 mars 2010, och ändringar som har gjorts därefter kan inte beaktas av domstolen (se, bland annat, dom av den 15 mars 2001 i mål C-147/00, kommissionen mot Frankrike, REG 2001, s. I-2387, punkt 26, av den 4 juli 2002 i mål C-173/01, kommissionen mot Grekland, REG 2002, s. I-6129, punkt 7, och av den 19 juli 2012 i mål C-565/10, kommissionen mot Italien, punkt 22).
- 26 Det är utrett att denna nya typ av terminsbiljetter i staden Innsbruck ännu inte hade börjat användas när den frist som angavs i det motiverade yttrandet löpte ut.
- 27 Det ska likaså förtydligas att eftersom kommissionen saknar tillräckliga upplysningar om den ordning som gäller i delstaten Niederösterreich omfattas inte den gällande ordningen i denna delstat av förevarande talan.

Parternas argument

- 28 Kommissionen har hävdats att villkoret att man ska motta österrikiska familjebidrag för att få nedsatt pris på transporter utgör en indirekt diskriminering av studerande från andra medlemsstater än Republiken Österrike som studerar i sistnämnda medlemsstat, vilket strider mot artiklarna 18 FEUF, 20 FEUF och 21 FEUF samt artikel 24 i direktiv 2004/38.

- 29 Det berörda österrikiska systemet missgynnar nämligen studerande som är medborgare i andra medlemsstater genom att stadga ett villkor för att få nedsatt pris på transporter som är enklare att uppfylla för österrikiska medborgare.
- 30 Republiken Österrike har gjort gällande att nedsatt pris på transporter, som beviljas enbart under förutsättning att det utgår österrikiska familjebidrag, utgör en privaträttslig familjeförmån. I österrikisk rätt utgår inte familjebidrag automatiskt för varje österrikisk studerande utan beviljas om föräldrarna står för den studerandes uppehälle. Nedsatt pris på transporter gynnar huvudsakligen familjebudgeten och, liksom familjebidragen, gäller de inte längre när den studerande själv har intäkter som överstiger den beloppsgräns som fastställts av den österrikiska lagstiftaren. Enligt denna medlemsstat ska nedsättningen kvalificeras som en familjeförmån i den mening som avses i förordning nr 1408/71, trots att den har samband med studier eller kurser och trots att den fyller en dubbel funktion. I motsats till transportstöd som beviljas socialt missgynnade studerande är inte nedsatt pris på transporter beroende av föräldrarnas intäkter och det sätts inte in direkt på den studerandes bankkonto.
- 31 Republiken Österrike har påpekat att medlemsstaten i sitt tillkännagivande avseende förordning nr 1408/71 allmänt nämnde FLAG, av vilken de berörda nedsättningarna av priset på transporter följer. Detta tillkännagivande har en deklarativ och konstitutiv funktion.
- 32 Medlemsstaten har således gjort gällande att dess system helt och fullt uppfyller kraven enligt förordning nr 1408/71 utan att åsidosätta direktiv 2004/38. Medlemsstaten har tillfogat att domstolen inte har hänvisat till primärrättsliga principer, såsom den i artikel 18 FEUF, vid bedömningen av förmåner som omfattas av tillämpningsområdet för denna förordning (se dom av den 16 juli 2009 i mål C-208/07, von Chamier-Glisczinski, REG 2009, s. I-6095, punkterna 84 och följande).
- 33 Kommissionen anser att Republiken Österrikes argument, att nedsatt pris på transport är en social trygghetsförmån, saknar relevans. Inledningsvis täcker nedsättningen inte familjens utgifter, vilket krävs enligt förordning nr 1408/71, artikel 1 u i, utan minskar de utgifter som studerande vid universitet och högskolor har för att använda kollektivtrafiken. Nedsatt pris på transporter gynnar direkt de studerande och inte deras föräldrar. Vidare visar inte den beskrivning av de nedsatta priserna på transporter som Republiken Österrike har tillhandahållit att de uppfyller villkoren för att betraktas som en social trygghetsförmån i den mening som avses i förordning nr 1408/71. Det ska härvidlag erinras om att de studerande inte har någon lagstadgad rätt till dessa förmåner. Det är slutligen inte logiskt att kvalificera transportstödet i 1992 års lag som bistånd till uppehälle medan de berörda nedsatta priserna på transport betraktas som en familjeförmån. Enligt kommissionen är den omständigheten att nedsatt pris på transport i vissa delstater inte underkastas villkoret att det utgår österrikiska familjebidrag ytterligare ett tecken på att det över huvud taget inte är fråga om en familjeförmån.
- 34 Vad beträffar undantaget från principen om likabehandling i artikel 24.2 i direktiv 2004/38 som Republiken Österrike har åberopat, anser kommissionen att detta undantag ska tolkas strikt. Det gäller endast för "bistånd till uppehälle för studier inklusive yrkesutbildning i form av studiebidrag eller studielån". I motsats till de argument som medlemsstaten har lagt fram omfattar principen om likabehandling i punkt 1 i samma artikel samtliga förmåner till studerande som inte utgör studiebidrag eller studielån. Med beaktande av deras form omfattas inte nedsatta priser på transport av undantaget i punkt 2. Den tolkning av undantaget som Republiken Österrike har förordat kan inte godtas, eftersom den strider mot primärrätten och domstolens praxis avseende artiklarna 18 FEUF och 21 FEUF.
- 35 Republiken Österrike har hävdat att nedsatt pris på transporter hur som helst bidrar till att finansiera studierna och följaktligen inte kan betraktas isolerat från de övriga åtgärder som ursprungsmedlemsstaten ska vidta på studiestödsområdet. Ända till dess att den studerande, såvitt avser utbildningen, är integrerad i värdmedlemsstaten, ankommer det på ursprungsmedlemsstaten att

tillhandahålla sina studerande tillräckligt stöd med beaktande av eventuella underhållsskyldigheter. Världmedlemsstaten är inte skyldig att kompensera för att andra medlemsstater eventuellt beviljar lägre stöd.

Domstolens bedömning

- 36 Domstolen erinrar inledningsvis om att artikel 20.1 FEUF stadgar att varje person som är medborgare i en medlemsstat ska vara unionsmedborgare.
- 37 Studerande som kommer från andra medlemsstater än Republiken Österrike och som studerar i sistnämnda medlemsstat har, förutsatt att de är medborgare i en medlemsstat, ställning som unionsmedborgare.
- 38 Såsom domstolen har uttalat vid upprepade tillfällen är ställningen som unionsmedborgare avsedd att vara den grundläggande ställningen för medlemsstaternas medborgare, så att medborgare som befinner sig i samma situation behandlas lika i rättsligt hänseende vid tillämpningen av unionsfördragets materiella bestämmelser, oberoende av nationalitet och med förbehåll för de undantag som föreskrivs uttryckligen i det avseendet (dom av den 20 september 2001 i mål C-184/99, Grzelczyk, REG 2001, s. I-6193, punkt 31, och av den 11 juli 2002 i mål C-224/98, D’Hoop, REG 2002, s. I-6191, punkt 28).
- 39 Alla unionsmedborgare kan således åberopa artikel 18 FEUF, som förbjuder all diskriminering på grund av nationalitet, i alla situationer som omfattas av unionsrättens materiella tillämpningsområde. Dessa situationer omfattar utövandet av rätten att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier, vilken föreskrivs i artikel 21 FEUF (se dom av den 12 maj 1998 i mål C-85/96, Martínez Sala, REG 1998, s. I-2691, punkt 63, av den 15 mars 2005 i mål C-209/03, Bidar, REG 2005, s. I-2119, punkterna 32 och 33, av den 18 november 2008 i mål C-158/07, Förster, REG 2008, s. I-8507, punkterna 36 och 37, och av den 13 april 2010 i mål C-73/08, Bressol m.fl., REU 2010, s. I-2735, punkt 31).
- 40 Av samma rättspraxis framgår också att förbudet även omfattar villkoren för tillträde till yrkesutbildning och att såväl högre utbildning som universitetsutbildning utgör yrkesutbildning (domen i det ovannämnda målet Bressol m.fl., punkt 32).
- 41 Härav följer att en medborgare i en medlemsstat som studerar i Österrike kan göra gällande sin rätt enligt artiklarna 18 FEUF och 21 FEUF att fritt röra sig och uppehålla sig i världmedlemsstaten utan att behöva utstå någon direkt eller indirekt diskriminering på grund av nationalitet (domen i det ovannämnda målet Bressol m.fl., punkt 33).
- 42 Vad beträffar frågan huruvida nedsatta priser på transporter, såsom dem som beviljas i vissa delstater i Österrike, omfattas av fördragets tillämpningsområde i den mening som avses i artikel 18.1 FEUF, ska det erinras om att domstolen redan, genom att uttala att tillträde till yrkesutbildning omfattas av unionsrättens tillämpningsområde, har funnit att nationellt bistånd som beviljas studerande för att täcka deras uppehälle, sociala förmåner som ingår i ett icke-avgiftsfinansierat system och så kallade väntebidrag som ingår i en nationell lagstiftning för unga arbetslösa som söker sitt första arbete omfattas av detta tillämpningsområde (se, på respektive område, domarna i de ovannämnda målen Bidar, punkt 42, Grzelczyk, punkt 46, och D’Hoop, punkterna 34 och 35).
- 43 Härav följer att en ordning – i vilken föreskrivs nedsatt pris på transporter för studerande – som direkt eller indirekt täcker deras uppehälle också omfattas av tillämpningsområdet för unionsfördraget.

- 44 Domstolen erinrar om, med avseende på Republiken Österrikes invändning att nedsatt pris på transporter ska betraktas som en familjeförmån, i den mening som avses i förordning nr 1408/71, att även om det antas att lagvalsreglerna i denna förordning ska tillämpas på unionsmedborgare som studerar i en annan medlemsstat än ursprungsmedlemsstaten och vilkas föräldrar saknar all anknytning till värdmedlemsstaten, motiverar inte denna klassificering av prisnedsättningen en diskriminering på grund av nationalitet med avseende på dessa medborgare.
- 45 Domstolen erinrar nämligen om att den har funnit att även vissa förmåner som ingår i det särskilda tillämpningsområdet för förordning nr 1408/71 utgör sociala förmåner eller fördelar som är underkastade principen om likabehandling på grund av nationalitet med avseende på andra unionsrättsliga bestämmelser om fri rörlighet för personer (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Martínez Sala, punkt 27).
- 46 Domstolen erinrar vidare om att förordning nr 1408/71 inte innebär att det inrättas ett gemensamt system för social trygghet. De skilda nationella systemen får bestå, och förordningen har till enda syfte att säkerställa samordning mellan de nationella systemen (dom av den 21 juli 2011 i mål C-503/09, Stewart, REU 2011, s. I-6497, punkt 73 och där angiven rättspraxis).
- 47 Medlemsstaterna behåller sin behörighet att utforma sina system för social trygghet. I avsaknad av en harmonisering på unionsnivå ankommer det följaktligen på dem att bestämma dels villkoren för rätten eller skyldigheten att ansluta sig till ett system för social trygghet, dels villkoren som ger rätt till förmåner. Vid utövandet av denna behörighet måste medlemsstaterna likväl beakta unionsrätten, i synnerhet bestämmelserna i FEU om rätten för varje unionsmedborgare att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier (domen i det ovannämnda målet Stewart, punkterna 75–77 och där angiven rättspraxis).
- 48 Republiken Österrikes invändning att nedsatt pris på transporter ska kvalificeras som en familjeförmån i den mening som avses i förordning nr 1408/71 utesluter således inte att det, såsom kommissionen har påstått, har skett en diskriminering på grund av nationalitet av studerande från andra medlemsstater som studerar i Österrike.
- 49 Vad beträffar detta påstående erinrar domstolen om att principen om förbud mot diskriminering på grund av nationalitet, som allmänt regleras i artikel 18 FEUF och som preciseras – med avseende på unionsmedborgare som omfattas av tillämpningsområdet för direktiv 2004/38 – i artikel 24 i direktivet, inte bara förbjuder direkt diskriminering på grund av nationalitet, utan även alla former av indirekt diskriminering som, genom tillämpning av andra särskiljningskriterier, i praktiken leder till samma resultat (se domen i det ovannämnda målet Bressol m.fl., punkt 40).
- 50 Att såsom i förevarande fall göra ett nedsatt pris på transport avhängigt av förutsättningen att det utgår österrikiska familjebidrag, såsom föreskrivs i vissa delstater, skapar en skillnad i behandling mellan österrikiska studerande som studerar i Österrike och studerande från andra medlemsstater som också studerar där, eftersom österrikiska studerande har lättare att uppfylla ett sådant villkor mot bakgrund av att deras föräldrar i allmänhet mottar sådana bidrag.
- 51 En sådan skillnad i behandling strider mot de principer som ligger till grund för ställningen som unionsmedborgare, närmare bestämt mot principen om rätt till samma behandling i rättsligt hänseende vid utövande av rätten till fri rörlighet, om vilken domstolen erinrade i punkt 38 i denna dom (domen i det ovannämnda målet D’Hoop, punkt 35).
- 52 Enligt fast rättspraxis kan en indirekt diskriminering på grund av nationalitet endast vara motiverad om den grundar sig på objektiva skäl som är oberoende av de berörda personernas nationalitet och står i proportion till det legitima mål som eftersträvas med de nationella bestämmelserna (se domarna i de

ovannämnda målen D’Hoop, punkt 36, av den 7 juli 2005 i mål C-147/03, kommissionen mot Österrike, REG 2005, s. I-5969, punkt 48, samt domen i det ovannämnda målet Bressol m.fl., punkt 41).

- 53 Innan det över huvud taget kan bli aktuellt att avgöra om det finns en sådan objektiv motivering i förevarande fall, ska domstolen pröva Republiken Österrikes argument att ordningen med nedsatt pris på transporter för studerande omfattas av tillämpningsområdet för undantaget från principen om likabehandling i artikel 24.2 i direktiv 2004/38.
- 54 I egenskap av undantag från principen om likabehandling i artikel 18 FEUF, för vilken artikel 24.1 i direktiv 2004/38 enbart utgör ett konkret uttryck, ska punkt 2 i artikel 24 tolkas strikt.
- 55 Såsom framgår av punkt 43 i denna dom utgör nedsatt pris på transport för studerande ett bistånd till uppehälle för dessa studerande. Emellertid är det enbart bistånd till uppehälle för studier ”i form av studiebidrag eller studielån” som omfattas av undantaget från principen om likabehandling i artikel 24.2 i direktiv 2004/38.
- 56 Alla andra tolkningar av denna bestämmelse skulle inte enbart strida mot bestämmelsens lydelse utan även mot domstolens skyldighet att tolka undantaget i enlighet med bestämmelserna i fördraget, inbegripet bestämmelserna om unionsmedborgarskap (se, för ett liknande resonemang, dom av den 4 juni 2009 i de förenade målen C-22/08 och C-23/08, Vatsouras och Koupatantze, REG 2009, s. I-4585, punkt 44).
- 57 Republiken Österrike har för det andra, vad beträffar förekomsten av objektiva skäl som kan motivera den konstaterade skillnaden i behandling, påpekat, såsom framgår av punkt 35 i denna dom, att nedsatt pris på transporter bidrar till att finansiera studierna och följaktligen inte kan betraktas isolerat från andra åtgärder som ursprungsmedlemsstaten ska vidta för att underlätta studierna. Vissa medlemsstater ger enligt Republiken Österrike studiestöd som är betydligt generösare än det som utgår i nämnda medlemsstat, med följd att studerande från andra medlemsstater lättare kan täcka sina levnadsomkostnader, inbegripet transportkostnader, än österrikiska studerande. Om andra medlemsstater har ett studiestödssystem som är mindre förmånligt än det som gäller i Österrike är det inte värdmedlemsstaten som ska hjälpa studerande från dessa stater.
- 58 Domstolen påpekar härvidlag, såsom generaladvokaten gjorde i punkt 62 i sitt förslag till avgörande och såsom framgår av de upplysningar som tillhandahållits domstolen, att även om nedsatt pris på transporter inte beviljas när den studerande har intäkter som överstiger en viss nivå, är bristande resurser i princip inte en förutsättning för nedsättning. Om Republiken Österrikes syfte hade varit att undvika att en studerande från en annan medlemsstat får dubbelt stöd, erinrar domstolen om att det inte framgår av de upplysningar som den österrikiska regeringen har lämnat att behöriga myndigheter i denna medlemsstat beaktar förmåner som dessa studerande eventuellt har fått i en annan medlemsstat när myndigheterna beviljar nedsatt pris för studerande vars föräldrar mottar österrikiska familjebidrag.
- 59 I den mån som Republiken Österrikes invändning avser att bestrida att en värdmedlemsstat har skyldighet att finansiera studerande som inte är integrerade i den staten, erinras det om att domstolen, beträffande bestämmelserna om unionsmedborgarskap, redan har slagit fast att det är legitimt att värdmedlemsstaten vill säkerställa att förmånstagaren har en faktisk anknytning till den staten (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet D’Hoop, punkt 38, dom av den 23 mars 2004 i mål C-138/02, Collins, REG 2004, s. I-2703, punkt 67, domen i det ovannämnda målet Bidar, punkt 57, och domen i de ovannämnda förenade målen Vatsouras och Koupatantze, punkt 38).

- 60 Även om unionsrätten om fri rörlighet för personer och, bland annat, studerande innebär en viss ekonomisk solidaritet mellan medborgare i värdmedlemsstaten och medborgare från andra medlemsstater (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet *Grzelczyk*, punkt 44), bör, såsom framgår av skäl 10 i direktiv 2004/38, personer som utövar sin uppehållsrätt, inbegripet studerande, inte bli en orimlig belastning för det sociala biståndssystemet i värdmedlemsstaten under den första tiden av vistelsen. Unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att uppehålla sig längre än tre månader är följaktligen, med stöd av artikel 21 FEUF och bestämmelserna i direktiv 2004/38, underkastad vissa villkor.
- 61 Ett nationellt system enligt vilket det krävs att en studerande visar att det finns en faktisk anknytning till värdmedlemsstaten skulle således i princip kunna svara mot ett legitimt mål som kan motivera begränsningar av rätten enligt artikel 21 FEUF att fritt röra och uppehålla sig i medlemsstaterna.
- 62 Det ska emellertid preciseras att den bevisning som krävs för att påvisa en faktisk anknytning inte får vara av alltför exkluderande karaktär, innebärande att alltför stor vikt läggs vid en omständighet som inte nödvändigtvis är representativ för den faktiska och verkliga graden av anknytning mellan den som ansöker om nedsatt pris på transporter och den medlemsstat i vilken denna person studerar, medan övriga representativa omständigheter inte beaktas alls (se, för ett liknande resonemang, domarna i de ovannämnda målen *D’Hoop*, punkt 39, och *Stewart*, punkt 95).
- 63 Såsom generaladvokaten påpekade i punkt 76 i sitt förslag till avgörande kan inte den faktiska anknytning som krävs mellan en studerande som ansöker om en förmån och värdmedlemsstaten fastställas på samma sätt för samtliga förmåner utan ska fastställas med utgångspunkt i den nämnda förmånens beståndsdelar, i synnerhet dess art och ändamål. Syftet med förmånen ska för övrigt analyseras mot bakgrund av dess resultat och inte mot bakgrund av dess struktur eller formella benämning (se, för ett liknande resonemang, domen i de ovannämnda förenade målen *Vatsouras* och *Koupatantze*, punkterna 41 och 42).
- 64 Vad beträffar en prisnedsättning på transport för studerande skulle en faktisk anknytning mellan den studerande och värdmedlemsstaten i praktiken bland annat kunna påvisas genom att fastställa att den berörda personen är inskriven, enligt artikel 7.1 c första strecksatsen i direktiv 2004/38, 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.
- 65 Republiken Österrike har således inte visat att det österrikiska systemet med nedsatt pris på transporter för studerande, som tillämpas i vissa delstater, är objektivt motiverat.
- 66 Med beaktande av samtliga ovan anförda omständigheter kan det konstateras att Republiken Österrike har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt bestämmelserna i artiklarna 18 FEUF, 20 FEUF och 21 FEUF samt artikel 24 i direktiv 2004/38 i förening, genom att i princip enbart ge studerande vars föräldrar mottar österrikiska familjebidrag nedsatt pris på transporter.

Rättegångskostnader

- 67 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att Republiken Österrike ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Republiken Österrike har tappat målet, ska kommissionens yrkande bifallas.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (andra avdelningen) följande:

- 1) **Republiken Österrike har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt bestämmelserna i artiklarna 18 FEUF, 20 FEUF och 21 FEUF samt artikel 24 i 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 i förening, genom att i princip enbart ge studerande vars föräldrar mottar österrikiska familjebidrag nedsatt pris på transporter.**
- 2) **Republiken Österrike ska ersätta rättegångskostnaderna.**

Underskrifter