

nen, nabestaandenpensioenen, prestaties in verband met arbeidsongevallen en beroepsziekten en invaliditeitspensioenen. De bijzondere niet op premie- of bijdragebetaling berustende uitkeringen zoals vermeld in Bijlage I van het voorgestelde besluit, zouden niet exporteerbaar zijn. Het zou gaan om dezelfde uitkeringen als die opgenomen in Bijlage X bij Verordening (EG) 883/2004. Ondertussen is het wachten op het resultaat van de onderhandelingen in de Associatieraad EU-Turkije. Maar die verlopen naar verluidt moeizaam. Turkije blijkt niet erg toeschietelijk. Het voordeel van de voorgestelde tekst is wel dat Turkse werknemers en Uniewerknemers met betrekking tot de export van uitkeringen van en naar Turkije op gelijke voet zouden worden behandeld, net zoals nu reeds, via de toepassing van Verordening (EU) 1231/2010, in situaties die grensoverschrijdend zijn tussen twee lidstaten.

H. Verschuieren³³

Voetnoten

- 1 Besluit 3/80 van de Associatieraad van 19 september 1980 betreffende de toepassing van de sociale zekerheidsregelingen van de lidstaten der Europese Gemeenschappen op Turkse werknemers en hun gezinsleden, *PbEG* 1983, C 110/40, 25 april 1983 (hierna: Besluit 3/80).
- 2 *PbEG* 1972, L 293/1, 29 december 1972 (hierna: Aanvullend Protocol).
- 3 *PbEG* 1963, L 217/3685, 29 december 1963 (hierna: Associatieovereenkomst).
- 4 Verordening (EEG) 1408/71 van de Raad van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van de socialezekerheidsregelingen op werknemers en zelfstandigen, alsmede op hun gezinsleden, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen (hierna: Verordening (EEG) 1408/71).
- 5 Verordening (EG) 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels, *PbEU* 2004, L 200/1, 7 juni 2004 (hierna: Verordening (EG) 883/2004).
- 6 Via Verordening (EEG) 859/2003 (*PbEU* 2003, L 124/1, 20 mei 2003) voor wat Verordening (EEG) 1408/71 betreft en via Verordening (EU) 1231/2010 (*PbEU* 2010, L 344/1, 29 oktober 2010) voor wat Verordening (EG) 883/2004 betreft.
- 7 HvJ EG 10 september 1996, C-277/94 (*Taşlan-Met*).
- 8 Zie het voorstel tot verordening in: *PbEG* 1983, C 110/1, 24 april 1983.
- 9 HvJ EG 4 mei 1999, C-262/96 (*Sürül*). Zie later ook HvJ EG 14 maart 2000, gevoegde zaken C-102/98 en C-211/98 (*Kocak en Örs*) en HvJ EG 28 april 2004, C-373/02 (*Öztürk*). Zie meer hierover: P. Minderhoud, 'Besluit 3/80: ontwikkelingen in Nederland en op EU-niveau', *A&MR* 2014, p. 286-292 en H. Verschuieren, 'Social Security Co-ordination in the Agreements Between the EU and Mediterranean Countries', in: D. Pieters & P. Schoukens (red.), *The Social Security Co-ordination*

- Between the EU and Non-EU Countries*, Antwerpen: Intersentia 2009, p. 20-34.
- 10 HvJ EU 26 mei 2011, C-485/07 (*Akdas*), r.o. 68-74.
 - 11 Zie artikel 10bis, juncto artikel 4 lid 2bis Verordening (EEG) 1408/71. Deze bepaling werd in 1992 in deze verordening ingevoerd via Verordening (EEG) 1247/92 (*PbEG* 1992, L 136/1, 19 mei 1992), later aangepast door Verordening (EG) 647/2005 (*PbEU* 2005, L 117/1, 4 mei 2005). Thans is deze regeling opgenomen in artikel 70, juncto Bijlage X Verordening (EG) 883/2004.
 - 12 Zie over deze bepalingen van de Europese socialezekerheidscoördinatie meer in: H. Verschuieren, 'Special Non-Contributory Benefits in Regulation 1408/71, Regulation 883/2004 and the Case Law of the ECJ', *European Journal of Social Security* 2009, p. 217-234 en H. Verschuieren, 'Free Movement or Benefit Tourism: The Unreasonable Burden of Brey', *European Journal of Migration and Law* 2014, p. 159-164.
 - 13 Zoals voordien reeds bevestigd in HvJ EG 6 juni 1995, C-434/93 (*Bozkurt*), r.o. 42.
 - 14 Zie arrest *Akdas*, r.o. 92-96. Zie verder over dit arrest onder meer: K. Eisele & A.P. van der Mei, 'Portability of Social Benefits and Reverse Discrimination of EU Citizens vis-à-vis Turkish Nationals: Comment on *Akdas*', *ELR* 2012, p. 204-212 en de annotatie van P. Minderhoud in *JV* 2011/276.
 - 15 Tot een gelijkaardig besluit was het Hof van Justitie ook eerder al gekomen in een zaak over gezinshereniging: HvJ EG 18 juli 2007, C-325/05 (*Derin*), r.o. 62-67.
 - 16 HvJ EU 29 maart 2012, gevoegde zaken C-7/10 en C-9/10 (*Kahveci en Inan*).
 - 17 De afbouwperiode voor Unieburgers werd pas vanaf 2007 toegepast. Zie over deze wetgeving en andere beperkingen op de export van uitkeringen die ondertussen in de Nederlandse socialezekerheidswetgeving werden ingevoerd onder meer: P. Minderhoud, 'Besluit 3/80: ontwikkelingen in Nederland en op EU-niveau', *A&MR* 2014, p. 287-290.
 - 18 R.o. 46-49.
 - 19 R.o. 51-52.
 - 20 R.o. 55-56.
 - 21 R.o. 58-59.
 - 22 Zie in die zin arrest *Akdas*, r.o. 93-94.
 - 23 R.o. 67-70. Zie ook conclusie A-G N. Wahl, punt 32.
 - 24 *Akdas*, r.o. 95 en *Demirci*, r.o. 63-64.
 - 25 *Brey*, r.o. 63 en *Dano*, r.o. 61.
 - 26 Zie mijn annotatie bij dit arrest eerder dit jaar in *SEW* 2015, afl. 5, p. 260-265. Voor een meer gedetailleerde analyse zie tevens: H. Verschuieren, 'Preventing "Benefit tourism" in the EU: a narrow or broad interpretation of the possibilities offered by the ECJ in *Dano*', *CML Rev.* 2015, p. 363-390.
 - 27 Zie tevens de annotatie van P. Minderhoud bij het arrest *Akdas* in *JV* 2011/276.
 - 28 Het Hof heeft dit nogmaals uitdrukkelijk bevestigd in HvJ EU 18 december 2014, C-81/13 (*Verenigd Koninkrijk/Raad*).
 - 29 Artikel 6 Besluit 3/80 is immers ook van toepassing op de export van uitkeringen voor Turkse werknemers die zich binnen de Unie verplaatsen. De toepassing van Verordening (EG) 883/2004 op derdelanders via Verordening (EU) 1231/2010 betekent immers niet dat Turkse werknemers geen beroep meer zouden kunnen doen op artikel 6 Besluit 3/80 voor de export van deze uitkeringen naar een andere

- Unielidstaat. Zie in dezelfde zin: K. Eisele & A.P. van der Mei, *l.c.*, p. 209-210 en P. Minderhoud, *l.c.*, *A&MR* 2014, p. 290.
- 30 HvJ EU 29 april 2010, C-92/07 (*Commissie-Nederland*), r.o. 62. Zie voordien reeds HvJ EG 19 februari 2009, C-228/06 (*Soy-sal en Savalli*), r.o. 61 en HvJ EG 17 september 2009, C-242/06 (*Sahin*), r.o. 67.
 - 31 Zie hierover onder meer: P. Minderhoud, *l.c.*, *A&MR* 2014, p. 288-290.
 - 32 *PbEU* 2012, L 340/19, 13 december 2012. Voor het oorspronkelijke voorstel van de Commissie zie: COM(2012)152 van 30 maart 2012.
 - 33 Herwig Verschuieren is hoogleraar aan de Universiteit Antwerpen.

170 De zaak Martens: studiefinanciering en het vrije verkeer van EU-burgers

Zaak C-359/13, Martens

Arrest van 25 februari 2015 (Derde kamer); conclusie A-G E. Sharpston van 24 september 2014

Prejudiciële verwijzing – Vrij verkeer van personen – Artikel 20 en 21 VWEU – Onderdaan van een lidstaat – Woonplaats in een andere lidstaat – Studie in een land of gebied overzee – Handhaving van de toekenning van studiefinanciering – Woonplaatsvereiste van '3 uit 6 jaar' – Beperking – Rechtvaardiging

Achtergrond en prejudiciële vragen

Martens is in 1987 geboren in Nederland en heeft de Nederlandse nationaliteit. Toen ze vijf jaar oud was is Martens met haar ouders naar België verhuisd, waar ze zowel de basisschool als haar middelbare school heeft afgerond. Na de afronding van haar middelbare school heeft Martens zich ingeschreven aan een bacheloropleiding op Curaçao. Tegelijkertijd heeft ze in Nederland om studiefinanciering verzocht op grond van de Wet studiefinanciering 2000 (hierna: WSF). In die wet is de mogelijkheid opgenomen om studiefinanciering mee te nemen naar het buitenland (de zgn. meeneemstudiefinanciering). Volgens de WSF is het mogelijk om studiefinanciering mee te nemen naar het buitenland wanneer de aanvrager drie van de zes jaar voorafgaand aan de inschrijving aan de betreffende opleiding zijn of haar verblijfplaats in Nederland had. Op haar aanvraag vulde Martens in dat zij voldeed aan die eis, waarop haar aanvraag werd gehonoreerd. Martens kreeg bijna drie jaar Nederlandse studiefinanciering, totdat bij een controle bleek dat zij niet voldeed aan de gestelde verblijfsvoorwaarde uit de WSF.

Die 3-uit-6-voorwaarde was eerder, in de zomer van 2012, onderwerp van een zaak bij het Hof van Justitie in de zaak *Commissie/Nederland*.¹ Die zaak werd aanhangig gemaakt door de Europese Commissie die naar aanleiding van een klacht in 2007 een inbreukprocedure tegen Nederland startte, omdat volgens de Commissie de 3-uit-6-voorwaarde in strijd was met het vrije verkeer van werknemers. De Commissie betoogde dat grensarbeiders door de maatregel indirect werden gediscrimineerd, omdat de regel, hoewel neutraal gesteld, met name migrerende werknemers zou raken. Nu voornamelijk kinderen van grensarbeiders door de regeling werden uitgesloten van de meeneemstudiefinanciering, was de regeling in strijd met artikel 49 VWEU en Verordening (EEG) 1612/68. Artikel 7 lid 2 van de Verordening bepaalt dat een werknemer die onderdaan is van een lidstaat, op het grondgebied van andere lidstaten 'dezelfde sociale en fiscale voordelen [geniet] als de nationale werknemers'. Het Hof was het eens met de Commissie en oordeelde dat de 3-uit-6-regel niet in overeenstemming was met het vrije verkeer van werknemers. Hoewel lidstaten een zekere mate van integratie mogen verlangen van EU-onderdanen uit andere lidstaten voordat zij studiefinanciering aan hen toekennen,² ging het in de zaak *Commissie/Nederland* om grensarbeiders met de Nederlandse nationaliteit, die door de maatregel benadeeld worden. Het Hof overwoog in die zaak dat een dergelijke verblijfsvoorwaarde ongeschikt is om de mate van integratie aan te tonen wanneer het om migrerende werknemers en grensarbeiders gaat.

In de onderhavige zaak *Martens* is deels het vrije verkeer van werknemers aan de orde, voor de periode waarin de vader van Martens in België werkte en voor de periode waarin hij als grensarbeider in Nederland werkte. Wat betreft die periode heeft de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap bepaald dat Martens, in het licht van het arrest *Commissie/Nederland*, als kind van een grensarbeider terecht studiefinanciering heeft ontvangen. Voor een ander deel wijkt de zaak echter af van de eerdere uitspraak van het Hof van Justitie met betrekking tot de 3-uit-6-eis, omdat Martens naar Curaçao verhuisde, en dus studiefinanciering meenam uit Nederland om buiten de EU te studeren.

Op 24 juni 2013 verzocht de Centrale Raad van Beroep het Hof van Justitie om uitleg over de verenigbaarheid van een dergelijke

3-uit-6-verblijfsvoorwaarde voor meeneemstudiefinanciering met het vrije verkeer van werknemers en het vrije verkeer van Unieburgers.³

Uitspraak van het Hof van Justitie in de zaak Martens

Het Hof van Justitie gaat in zijn overwegingen meteen in op het EU-burgerschap en herhaalt zijn vaste rechtspraak op dit terrein. Volgens die vaste rechtspraak dient het EU-burgerschap de primaire hoedanigheid van onderdanen van de lidstaten te zijn en hebben EU-burgers het recht op gelijke behandeling, binnen de materiële werkingssfeer van het EU-recht.⁴ Een EU-burger die gebruik heeft gemaakt van zijn recht om krachtens artikel 21 lid 1 VWEU vrij te reizen en te verblijven valt onder de materiële werkingssfeer van het EU-recht en kan derhalve een beroep doen op gelijke behandeling. Dat betekent dat er, behoudens rechtvaardigingsgronden, een recht is op gelijke behandeling met betrekking tot het toekennen van sociale voordelen. Dat geldt ook voor EU-burgers die van hun lidstaat van nationaliteit naar een andere lidstaat zijn gemigreerd en terugkomen.⁵ Ook met betrekking tot studiefinanciering stelde het Hof eerder dat EU-burgers gelijke toegang tot studiefinanciering moeten hebben in vergelijking met onderdanen van die lidstaat die geen gebruik hebben gemaakt van hun vrije verkeer.

Hoewel, conform artikel 165 lid 1 VWEU, de inhoud van het onderwijs en de organisatie van het onderwijssysteem tot de bevoegdheden van de lidstaten behoren, moet de uitvoering van die bevoegdheid in overeenstemming zijn met het vrije verkeer van Unieburgers. Het Hof overweegt vervolgens dat het Unierecht de lidstaten geenszins verplicht om een stelsel van meeneembare studiefinanciering in te voeren. Als een lidstaat een dergelijk systeem wel wil invoeren en hanteren, moet de betreffende lidstaat, echter, geen ongerechtvaardigde belemmeringen opwerpen. Dergelijke belemmeringen kunnen niet alleen worden opgeworpen door een gastlidstaat, maar ook, zoals in de onderhavige zaak, door de lidstaat van nationaliteit.

In de procedure voor het Hof heeft de Nederlandse overheid aangevoerd dat Martens door naar Curaçao te verhuizen geen gebruik heeft gemaakt van het vrije verkeer tussen lidstaten en daarom niet onder het door artikel 20 lid 2 onderdeel a VWEU verleende recht om vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven valt. Het Hof wijst dit argument van de hand en

overweegt dat Martens vanaf het moment dat zij van Nederland naar België verhuisde gebruikmaakte van het recht om vrij te reizen en te verblijven. De belemmering die Martens ondervond vloeit voort uit het feit dat zij niet in Nederland verbleef, maar voorafgaand aan haar vertrek naar Curaçao in België verbleef. Om die reden voldeed Martens niet aan de 3-uit-6-regel.

Het Hof concludeert dat de 3-uit-6-regel een belemmering vormt van het vrije verkeer en gaat vervolgens in op een eventuele rechtvaardigingsgrond. Wat betreft de rechtvaardigingsgrond overweegt het Hof dat een reële band met de lidstaat mag worden vereist door de lidstaat. Een verblijfsvoorwaarde kan in een dergelijk geval de mate van integratie van de EU-burger in de betreffende lidstaat aantonen. Volgens het Hof is de 3-uit-6-eis echter 'te exclusief en te onzeker doordat ten onrechte een te groot gewicht wordt toegekend aan een factor die niet noodzakelijkerwijs representatief is voor de mate van integratie'.⁶ Derhalve oordeelt het Hof dat artikel 20 en 21 VWEU in de weg staan aan de 3-uit-6-voorwaarde uit de Nederlandse Wet studiefinanciering. Dat geldt derhalve niet alleen voor grensarbeiders, maar ook voor EU-burgers, die vanuit Nederland elders willen studeren.

Commentaar

EU-burgerschap als grondslag voor aanspraak gelijke behandeling

Het is opvallend dat het Hof van Justitie de zaak op grond van artikel 20 en 21 VWEU behandelt en niet nader ingaat op het vrije verkeer van werknemers, zoals vastgelegd in artikel 45 VWEU en Verordening (EEG) 1612/68. Op grond van artikel 7 lid 2 (en artikel 12) van de Verordening zou Martens als dochter van een (gewezen) grensarbeider immers ook gelijke toegang tot sociale voordelen kunnen claimen. Advocaat-generaal Sharpston is juist van oordeel dat het Hof niet nader hoeft in te gaan op het EU-burgerschap, omdat de aanspraak op gelijke behandeling van Martens als kind van een grensarbeider kan worden vastgesteld op grond van artikel 7 lid 2 van de Verordening en artikel 45 VWEU. Ondanks de uitvoerige bespreking van de advocaat-generaal van de toepasselijkheid van het vrije werknemersverkeer, gaat het Hof van Justitie meteen in op het EU-burgerschap. Dat is opmerkelijk. Het Hof van Justitie geeft hiermee een duidelijk signaal af: ook als een situatie niet onder het vrije verkeer van werknemers zou vallen, biedt het EU-burgerschap bescher-

ming in situaties waarin een lidstaat aan zijn eigen onderdanen een verblijfsvoorwaarde stelt.

Het recht op gelijke behandeling met betrekking tot studiebeurzen

Het is niet de eerste keer dat studiefinanciering en het vrije verkeer van EU-burgers voor het Hof van Justitie ter discussie staat. In de afgelopen jaren heeft het Hof zich er regelmatig over uitgesproken. In de eerste plaats hebben EU-burgers recht op studiefinanciering ter dekking van de kosten van registratie en collegegeld.⁷ Daarnaast bepaalde het Hof in 2005, in de zaak *Bidar*, dat er een recht op gelijke behandeling is met betrekking tot studiefinanciering voor de kosten van onderhoud voor EU-burgers in een gastlidstaat. Het Hof bepaalde in die zaak echter eveneens dat lidstaten ongelijke behandeling kunnen rechtvaardigen. Hoewel het Hof een zeker mate van financiële solidariteit tussen de lidstaten verwacht, mogen lidstaten wel zorgen dat studenten die aanspraak kunnen maken op studiefinanciering geen onredelijke last worden.⁸ Het Hof overwoog in dat kader:

‘Het is bijgevolg gerechtvaardigd dat een lidstaat steun ter dekking van de kosten van levensonderhoud van studenten enkel toekent aan studenten die blij hebben gegeven van een zekere mate van integratie in de samenleving van deze staat.’⁹

Die mate van integratie kan volgens het Hof, in beginsel, worden vastgesteld aan de hand van de verblijfsduur van de betreffende student. Dany Bidar verbleef ruim drie jaar in het Verenigd Koninkrijk en die periode werd door het Hof aangemerkt als voldoende om een reële band met die lidstaat aan te tonen. Daarbij speelde mee dat Bidar zijn middelbare school had afgerond in het Verenigd Koninkrijk.¹⁰

Na het arrest *Bidar* werd Richtlijn 2004/38¹¹ aangenomen, waarin een specifieke uitsluiting voor studiebeurzen is opgenomen door de Europese wetgever. Volgens artikel 24 van de richtlijn hebben EU-burgers het recht op gelijke behandeling als zij rechtmatig verblijven op het grondgebied van een andere lidstaat. Dat betekent dat deze EU-burgers gelijke aanspraak kunnen maken op sociale voordelen in de gastlidstaat. In lid 2 van datzelfde artikel is echter een uitzondering opgenomen voor steun voor levensonderhoud voor studenten. Slechts wanneer een student een permanent verblijfsrecht heeft verworven, dat wil zeggen vijf jaar onafgebro-

ken legaal verblijf heeft gehad in de gastlidstaat (artikel 16 van de richtlijn), ontstaat er een mogelijkheid om studiefinanciering aan te vragen, onder de gelijke voorwaarden als de onderdanen van die lidstaat. Dat betekent derhalve dat lidstaten zelfs een verblijfsduur van vijf jaar als voorwaarde zouden mogen stellen, voordat er een recht op studiefinanciering zou ontstaan.

In de zaak *Förster* stond die termijn van vijf jaar ter discussie, omdat het de vraag was of het Hof met deze langere verblijfsduur akkoord zou gaan. Het Hof bevestigde in *Förster* dat lidstaten inderdaad een zekere mate van integratie mogen verlangen en in dat licht een verblijfsvoorwaarde mogen stellen.¹² Voorts oordeelde het Hof dat een verblijfsvoorwaarde van vijf jaar onafgebroken verblijf geschikt is om de mate van integratie van studenten te meten. Het betreft hier dus studenten die in een gastlidstaat waar zij studeren studiefinanciering aanvragen.

De onderhavige zaak betreft een andere situatie: namelijk die van een student die studiefinanciering vraagt van haar eigen lidstaat om elders te studeren. Ook over dergelijke meeneembare studiefinanciering heeft het Hof zich eerder gebogen. In de zaken *Morgan en Bucher*³ en in *Prinz en Seeberger*⁴ oordeelde het Hof over de Duitse regeling om studiefinanciering mee te nemen. In *Morgan en Bucher* stond een Duitse regel ter discussie die vereiste dat een EU-burger die aanspraak wilde maken op meeneemstudiefinanciering ten minste één jaar in Duitsland had gestudeerd en de opleiding elders een voortzetting van die opleiding was. Het Hof oordeelde in die zaak dat een dergelijke eis niet geschikt is om de mate van integratie vast te stellen. Het Hof stelde dat een dergelijke eis ‘te algemeen en te eenzijdig is. Zij kent namelijk een te groot gewicht toe aan een factor die niet noodzakelijkerwijs een juiste weergave is van de mate van integratie in de samenleving van die lidstaat op het tijdstip van de steunaanvraag’.¹⁵ Na de uitspraak paste Duitsland de voorwaarde aan, zodat nu studenten meeneemstudiefinanciering konden krijgen, wanneer zij drie jaar voorafgaand aan hun vertrek in Duitsland hadden gewoond. Die voorwaarde was opnieuw onderwerp van geschil in de zaak *Prinz en Seeberger*. In die zaak oordeelde het Hof dat ook een verblijfsreis van drie jaar niet geschikt is om de mate van integratie te meten. Het Hof stelt dat een dergelijke voorwaarde geen rekening houdt met de situatie waarin studenten wel een reële band met de lidstaat hebben, hoewel zij niet drie

jaar onafgebroken in de lidstaat hebben gewoond, voorafgaand aan hun aanvraag. Omdat de verblijfsreis geen rekening houdt met andere factoren, waaruit kan blijken of er een zekere band met de lidstaat is, oordeelt het Hof derhalve dat de Duitse verblijfsvoorwaarde niet in overeenstemming is met het EU-recht en niet proportioneel is.

Het argument van de Nederlandse regering dat Martens geen beroep kan doen op artikel 21 VWEU, omdat zij naar Curaçao is verhuisd om daar te studeren en derhalve dus geen link met het EU-recht heeft, is door het Hof terecht verworpen. Het gaat immers om de vraag of een EU-burger wordt benadeeld ten opzichte van EU-burgers die geen gebruik hebben gemaakt om vrij te reizen en te verblijven. Dat Martens niet voldoet aan de 3-uit-6-voorwaarde vloeit automatisch voort uit het feit dat zij in België woonde en niet in Nederland gedurende haar middelbare school periode.

Rechtvaardigingsgrond voor verblijfsvoorwaarde

Uit de voorgaande jurisprudentiebespreking blijkt dat lidstaten een belemmering van het vrije verkeer van Unieburgers mogen rechtvaardigen door bepaalde sociale voordelen enkel toe te kennen aan die EU-burgers die een reële band met de gastlidstaat hebben. Ook een lidstaat die zijn eigen onderdanen belemmert in de uitoefening van het vrije verkeer mag een reële link van deze onderdaan met de lidstaat vereisen.

De Nederlandse 3-uit-6-eis is iets minder strikt dan de Duitse regel in *Prinz en Seeberger*. Desalniettemin oordeelde het Hof in *Commissie/Nederland* dus dat ook een 3-uit-6-regel niet in overeenstemming is met artikel 45 VWEU en met Verordening (EEG) 1612/68. Na deze uitspraak heeft de Nederlandse wetgever de Wet studiefinanciering aangepast, zodat een student die ‘binnen de reikwijdte van artikel 45 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie valt, of daarmee gelijkgesteld is op grond van het recht van de Europese Unie’ wel recht heeft op meeneemfinanciering (artikel 2.14 WSF 2000). Uit het onderhavige arrest van het Hof volgt dat ook studenten die niet onder de reikwijdte van artikel 45 VWEU vallen, aanspraak kunnen maken op meeneemstudiefinanciering en dat een voorwaarde van drie jaar verblijf niet aan hen mag worden tegengeworpen. Dat betekent natuurlijk niet dat Nederland geen enkele ruimte heeft om beperkingen op te nemen in de meeneemfinancieringsregeling.

De vraag is echter wel wat wél een proportionele voorwaarde zou zijn om te hanteren.

Some are more equal than others?

Het Hof maakt dus een verschil tussen studenten die in een gastlidstaat studiefinanciering aanvragen en studenten die studiefinanciering willen meenemen van hun eigen lidstaat om elders te studeren. Voor studenten die studiefinanciering in een gastlidstaat aanvragen mag een verblijfstermijn van vijf jaar onafgebroken verblijf worden geëist door de gastlidstaat. Dat volgt uit de Richtlijn 2004/38, die in artikel 24 lid 2 specifiek heeft opgenomen dat studenten pas een recht op gelijke toegang tot studiefinanciering hebben nadat zij een permanent verblijfsrecht hebben. Een permanent verblijfsrecht ontstaat na vijf jaar onafgebroken verblijf (artikel 16 Richtlijn 2004/38). Uit *Förster* volgt dat het Hof een verblijfstermijn van vijf jaar acceptabel vindt.

Een student die studiefinanciering vraagt van zijn eigen lidstaat mag echter niet een dergelijke voorwaarde worden tegengeworpen, omdat dan te weinig rekening wordt gehouden met andere factoren die de band met de lidstaat aantonen. Er is dus verschil of een student studiefinanciering vraagt in een andere lidstaat of in zijn eigen lidstaat. Dat lijkt me een terecht en logisch onderscheid van het Hof van Justitie. Bij iemand die geboren is in een lidstaat en daar jaren heeft gewoond en nog steeds de nationaliteit van de betreffende lidstaat heeft is er een zeker vermoeden van een reële band met de betrokken lidstaat. Dat geldt niet voor studenten die naar een gastlidstaat vertrekken en daar moeten aantonen voldoende te zijn geïntegreerd. Dat neemt niet weg dat het voor de lidstaten een behoorlijke kluit is om voorwaarden op te stellen die wel rekening houden met alle factoren die een dergelijke

reële band tussen de student en de lidstaat van nationaliteit aantonen.

Conclusie

Een aantal jaren geleden schreef ik in mijn annotatie onder het arrest *Förster*: ‘de vrees voor studiebeurstoerisme lijkt met dit arrest (voorlopig) van de baan’.¹⁶ Het Hof accepteert immers in *Förster* dat een verblijfsvoorwaarde van vijf jaar geschikt is om de mate van integratie te toetsen voordat studenten een recht op gelijke behandeling ten aanzien van studiefinanciering hebben. Dat oordeel van het Hof was gezien de beperking van artikel 24 lid 2 Richtlijn 2004/38 ook begrijpelijk. In *Martens* en in eerdere jurisprudentie met betrekking tot meeneemstudiefinanciering, blijkt het Hof toch een nuancering aan te houden, waardoor in ieder geval die studenten die studiefinanciering van hun eigen lidstaat vragen minder strikte voorwaarden mogen worden opgelegd. Van studiebeurstoerisme in een gastlidstaat is weliswaar geen sprake, maar er geldt wel een ruimere bescherming voor eigen onderdanen, die studiefinanciering willen meenemen. Goed nieuws voor de studenten, minder goed nieuws voor lidstaten, die de uitkomst van deze zaak wellicht anders hadden voorzien. Voor de Nederlandse wetgever betekent dit dat de wet zal moeten worden herzien. De grote vraag is echter wel, wat voor soort criterium wél voldoet aan de eisen van proportionaliteit om een belemmering op het vrije verkeer van EU-burgers te rechtvaardigen.

*H. van Eijken*¹⁷

Voetnoten

1 HvJ EU 14 juni 2012, C-542/09, ECLI:EU:C:2012:346 (*Commissie/Nederland*).

- 2 HvJ EG, C-209/03, ECLI:EU:C:2005:169 (*Bidar*); HvJ EG, C-158/07, ECLI:EU:C:2008:630 (*Förster*); artikel 24 lid 2 Richtlijn 2004/38.
- 3 CRvB 24 juni 2013, ECLI:NL:CRVB:2013:CA3728.
- 4 Deze lijn van jurisprudentie begon met HvJ EG, C-85/96, ECLI:EU:C:1998:217 (*Martínez Sala*) en werd bevestigd in o.a. HvJ EG, C-184/99, ECLI:EU:C:2001:458 (*Grzelczyk*); HvJ EG, C-209/03, ECLI:EU:C:2005:169 (*Bidar*).
- 5 Zie bijvoorbeeld HvJ EG, C-224/98, ECLI:EU:C:2002:432 (*D’Hoop*).
- 6 HvJ EU, C-359/13, ECLI:EU:C:2015:118 (*Martens*), r.o. 43.
- 7 Op grond van HvJ EG, 293/83, ECLI:EU:C:1985:69 (*Gravier*).
- 8 HvJ EG, C-209/03, ECLI:EU:C:2005:169 (*Bidar*), r.o. 56.
- 9 HvJ EG, C-209/03, ECLI:EU:C:2005:169 (*Bidar*), r.o. 57.
- 10 HvJ EG, C-209/03, ECLI:EU:C:2005:169 (*Bidar*), r.o. 63.
- 11 Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van Verordening (EEG) 1612/68 en tot intrekking van Richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG.
- 12 HvJ EG, C-158/07, ECLI:EU:C:2008:630 (*Förster*), r.o. 49.
- 13 HvJ EG, gevoegde zaken C-11/06 en 12/06, ECLI:EU:C:2007:626 (*Morgan en Bucher*).
- 14 HvJ EU, gevoegde zaken C-523/11 en C-585/11, ECLI:EU:C:2013:524 (*Prinz en Seeberger*). Zie ook: R. van Ooik, ‘Woonplaatsvereisten en export van studiefinanciering’, *NtEr* 2013, afl. 9, p. 297-301, *SEW* 2014, afl. 3, p. 149, m.nt. A. Hoogenboom.
- 15 HvJ EG, gevoegde zaken C-11/06 en 12/06, ECLI:EU:C:2007:626 (*Morgan en Bucher*), r.o. 46.
- 16 Annotatie C-158/07 (*Jacqueline Förster/Hoofddirectie van de Informatie Beheer Groep*), *SEW* 2009, afl. 4, p. 179.
- 17 Mr. dr. Hanneke van Eijken is universitair docent Europees recht en postdoc onderzoeker bij BEUCitizen aan de Universiteit Utrecht.