

Europees burgerschap en studiefinanciering: nieuwe rechten, nieuwe beperkingen na het arrest Bidar

Mr. H. de Waele

Het arrest Bidar markeert een nieuw hoofdstuk in de rechtspraak van het Hof van Justitie over het recht op studiefinanciering in de lidstaten van de EG. De casus spitst zich speciaal toe op de rechten van studenten in de hoedanigheid van burgers van de Unie, en introduceert als cruciaal novum de overweging dat steun ter dekking van de kosten van hun levensonderhoud, voor de toepassing van het discriminatieverbod op grond van nationaliteit, voortaan binnen de werkingssfeer van het EG-Verdrag valt. De impact hiervan wordt evenwel direct getemperd, aangezien de lidstaten voorwaarden mogen blijven verbinden aan de toekenning van die steun, zolang deze maar gebaseerd zijn op objectieve overwegingen die losstaan van de nationaliteit. De concrete invulling hiervan, waarmee toekenning voorbehouden kan blijven aan 'voldoende geïntegreerde' studenten, zal in de praktijk wellicht nog geen sinecure blijken.

HvJ EG, 15 maart 2005, zaak C-209/03, The Queen, op verzoek van Dany Bidar, t. London Borough of Ealing & Secretary of State for Education and Skills, n.n.g.

Feiten en rechtsvragen

Dany Bidar, Frans onderdaan geboren in 1983, verhuist in augustus 1998 naar het Verenigd Koninkrijk. Hij vergezelt er zijn moeder, die er een medische behandeling moet ondergaan. Aldaar trekt hij in bij zijn grootmoeder, die na het overlijden van zijn moeder in 1999 als zijn wettelijk voogdes wordt aangesteld. Bidar rondt zijn laatste drie jaar middelbaar onderwijs in het Verenigd Koninkrijk af, gedurende welke periode hij door zijn grootmoeder onderhouden wordt en hij

nimmer een beroep doet op sociale bijstand. In september 2001 schrijft hij zich in voor de academische opleiding economie aan het *University College London*, en vraagt hij bij de *London Borough of Ealing* hiervoor financiële steun aan. Hoewel hij deze ter zake van zijn colleggeld verkrijgt, wordt hem steun in de vorm van een studielening ter dekking van zijn kosten voor levensonderhoud geweigerd. De Britse *Student Support Regulations* stellen de toekenning van een dergelijke lening aan een onderdaan van een lidstaat namelijk afhankelijk van het gevestigd zijn in het Verenigd Koninkrijk, een eis ter vervulling waarvan Bidar reeds een periode van 3 jaar vóór aanvang van zijn studie aldaar verblijf had moeten hebben gehad. Tijd doorgebracht met het volgen van voltijds onderwijs wordt niet erkend voor dat doel, zodat hij bij de aanvang van zijn studie dus sowieso niet aan die eis had kunnen voldoen.¹

Bidar gaat tegen de weigering in beroep. Hij betoogt dat de vestigingseis een door artikel 12 EG verboden discriminatie betreft, en subsidiair, dat wanneer de toekenning van een beurs buiten de werkingssfeer van het Verdrag zou vallen, dit niet het geval is voor een verzoek om steun in de vorm van een gesubsidieerde lening. De *Secretary of State for Education and Skills* meent daarentegen dat toekenning van steun in de vorm van een beurs dan wel van een lening volgens de rechtspraak van het Hof van Justitie buiten de werkingssfeer van artikel 12 EG valt, en dat de voorwaarden voor toekenning van financiële steun in ieder geval waarborgen dat er een rechtstreeks verband bestaat tussen de steunontvanger en de staat.

De *High Court of Justice of England and Wales* die de zaak behandelt, heeft deze geschorst en het Hof van Justitie benaderd met drie prejudiciële vragen.

De eerste betreft de kwestie of steun ter zake van de kosten van levensonderhoud aan studenten die een universitaire opleiding volgen, hetzij in de vorm van een gesubsidieerde lening, hetzij in de vorm van een beurs, voor de toepassing van het discriminatieverbod van 12 EG nog steeds moet worden geacht buiten de werkingssfeer van het EG-Verdrag te vallen, gelet op de arresten *Lair* en *Brown*² en gezien de ontwikkeling van het recht van de EU, de invoering van artikel 18 EG en de ontwikkelingen op het gebied van de bevoegdheid van de EU op onderwijsterrein.

In geval van een ontkennende beantwoording, is de tweede vraag aan de hand van welke criteria de nationale rechter moet bepalen of de voorwaarden om voor een dergelijke steun in aanmerking te komen, gebaseerd zijn op objectief te rechtvaardigen overwegingen

¹ Aldus Regulation 4 van de Britse Education (Student Support) Regulations 2001 juncto Schedule 1, Paragraph 1 resp. Paragraph 8 (c). Alleen personen die totaal vier jaar lang in het Verenigd Koninkrijk hebben verbleven, worden beschouwd als aldaar te zijn gevestigd. Overigens voldoen migrerende werknemers en hun familieleden die vallen onder Verordening (EEG) 1612/68 volgens de Regulations reeds aan het verblijfsvereiste vanaf het tijdstip dat zij in de Europese Economische Ruimte verblijven.

² HvJ EG zaak 39/88, *Lair*, Jur. 1988, p. 3161; zaak 197/86, *Brown*, Jur. 1998, p. 3205.

die losstaan van nationaliteit. Tot slot de vraag of, in geval van ontken- nende beantwoording van de eerste vraag, een beroep op artikel 12 EG kan worden gedaan om aanspraak te maken op steun voor de kosten van levensonderhoud vanaf een datum gelegen vóór de datum van de uitspraak van het Hof van Justitie in de onderhavige zaak, en zo ja, of er een uitzondering moet worden gemaakt voor degenen die vóór die datum een beroep in rechte hebben ingesteld.

Uitspraak van het Hof

Het antwoord op de eerste vraag

Het Hof stelt eerst dat om de werkingsfeer van het Verdrag in de zin van artikel 12 EG te bepalen dit artikel moet worden gelezen in samenhang met de bepalingen van het Verdrag over het burgerschap van de Unie. Naar vaste rechtspraak dient het burgerschap immers de primaire status van de onderdanen van de lidstaten te zijn en verleent het degenen onder hen die zich in dezelfde situatie bevinden aanspraak op dezelfde behandeling rechtens.³ Vervolgens herinnert het Hof eraan dat een burger van de Unie die legaal op het grondgebied van de ontvangende lidstaat verblijft, zich op artikel 12 kan beroepen in alle binnen de materiële werkingsfeer van het gemeenschapsrecht vallende situaties.⁴ Het constateert dan dat een onderdaan zoals verzoeker in het hoofdgeding, die in een andere lidstaat woont en daar middelbaar onderwijs heeft gevolgd en afgerond, een verblijfsrecht aan artikel 18 EG en richtlijn 90/364⁵ ontleent. En ofschoon het Hof in 1988 in de arresten *Lair* en *Brown* nog had verklaard dat bij de toenmalige stand van het Gemeenschapsrecht steun aan studenten ter zake van levensonderhoud en opleiding buiten de in artikel 12 bedoelde werkingsfeer van het EG-Verdrag viel, is de huidige situatie inmiddels een andere. De invoering van het burgerschap van de Unie en de invoering van een hoofdstuk 3 in titel XI van het EG-Verdrag dat met name betrekking heeft op onderwijs en beroepsopleiding en de Gemeenschap bepaalde taken en bevoegdheden geeft, zijn wezenlijk nieuwe elementen. Hierdoor valt de situatie van een burger van de Unie die legaal in een andere lidstaat verblijft, thans onder de werkingsfeer van het Verdrag in de zin van artikel 12 EG voor de verkrijging van steun in de vorm van een gesubsidieerde beurs of lening ter dekking van de kosten van levensonderhoud.

Het antwoord op de tweede vraag

Het Hof herinnert eraan dat het beginsel van gelijke behandeling niet slechts openlijke discriminatie naar nationaliteit verbiedt, maar alle vormen van verkapt discriminatie die door toepassing van andere onderscheidingscriteria feitelijk tot hetzelfde resultaat leiden. Tevens constateert het dat de vestigingseis uit de *Student Support Regulations* het gevaar in het leven roept dat vooral onderdanen van andere lidstaten worden benadeeld, aangezien het voor nationale onderdanen veel makkelijker zal zijn eraan te voldoen. Naar vaste rechtspraak zal het verschil in behandeling moeten worden gerechtvaardigd op grond van objectieve overwegingen die losstaan van de nationaliteit van de betrokken personen en evenredig zijn aan de door het nationale recht nagestreefde legitieme doelstelling.⁶ En al acht het Hof het gerechtvaardigd dat een lidstaat steun ter dekking van de kosten van levensonderhoud alleen toekent aan studenten die blijf hebben gegeven van een zekere mate van integratie in de samenleving van deze staat, kan de Britse wens een reëel verband tussen de verzoe- kende student en de Britse arbeidsmarkt te verzekeren niet als legitiem worden beschouwd. De eis van een zekere periode van verblijf

zou op zich kunnen beantwoorden aan het legitieme doel, namelijk te waarborgen dat de aanvrager van steun blijf heeft gegeven van een zekere mate van integratie in de samenleving. Verblijf gedurende een bepaalde periode toont echter reeds een voldoende mate van integratie aan; de litigieuze regelgeving maakt het voor onderdanen van een andere lidstaat volledig onmogelijk als student de status van gevestigd persoon te verwerven. Artikel 12 EG staat derhalve in de weg aan nationale regels die een zodanige vestigingseis hanteren, dat legaal op het grondgebied verblijvende onderdanen van andere lidstaten die reeds een reële band met de samenleving aldaar gelegd hebben, daaraan nooit zullen kunnen voldoen.

Het antwoord op de derde vraag

Inzake de kwestie of de werking van het arrest in de tijd moet worden beperkt overweegt het Hof onder meer dat hiertoe slechts bij uitzondering kan worden overgegaan. Bovendien wijst het erop dat de mogelijke financiële gevolgen van een prejudicieel arrest op zichzelf geen rechtvaardiging kunnen vormen voor een beperking van de werking van het arrest in de tijd.⁷

Het Hof volstaat dan met de vaststelling dat de vermeende financiële consequenties die een aantal lidstaten hebben aangevoerd, gebaseerd is op minder direct gerelateerd cijfermateriaal, en ziet daarmee geen reden om de werking van het onderhavig arrest in de tijd te beperken.

Commentaar

De uitspraak in *Bidar* is conform wat door de *Court-watchers* verwacht werd, en zo op het eerste gezicht, tamelijk evenwichtig. Al wordt de matras van de nationale studiefinancieringen goed opgeschud, de lidstaten lijken met de ergste schrik vrij te komen. In navolgend commentaar wordt allereerst ingegaan op de ontwikkeling van de (financiële) rechtspositie van studenten in de EG, de hierbij nader te onderscheiden categorie van studerende Europese burgers van het type *Bidar*, en de redenering van het Hof dienaangaande. Vervolgens aandacht voor de systematiek van de limitering van burgerschapsrechten zoals geconsolideerd in deze zaak, in het bijzonder ook met het oog op een juridisch waterdichte inrichting van de nationale stelsels van studiefinanciering.

Gelijke behandeling en studiefinanciering: de uitdijende rechten van EG-studenten

Ontwikkelingen en onderscheiden

De ontwikkeling van de rechten van EG-studenten door de jaren heen vormt een befaamde saga. Sinds het arrest *Gravier* hebben stu-

³ Onder verwijzing naar HvJ EG zaak C-184/99, *Grzelczyk*, Jur. 2001, p. I-6193, r.o. 30 en 31, en zaak C-148/02 *Garcia Avello*, Jur. 2003, p. 11613, r.o. 22 en 23.

⁴ HvJ EG zaak C-85/96, *Sala*, Jur. 198, p. 2691, r.o. 63; zaak C-184/99, *Grzelczyk*, Jur. 2001, p. I-6193, r.o. 32; het knoopt dit in r.o. 37 tevens aan zaak C-456/02, *Trojani*, 7 september 2004, n.n.g., r.o. 43.

⁵ Richtlijn 90/364/EEG betreffende het verblijfsrecht, *Pb. EG* 1990, L 180/26.

⁶ O.m. HvJ EG zaak C-274/96, *Bickel en Franz*, Jur. 1998, p. I-7637, r.o. 27; zaak C-224/96, *d'Hoop*, Jur. 2002, p. I-6191, r.o. 36; zaak C-148/02 *Garcia Avello*, Jur. 2003, p. I-11613, r.o. 31.

⁷ HvJ EG zaak C-184/99, *Grzelczyk*, Jur. 2001, p. I-6193, r.o. 52.

denten die naar een andere lidstaat gaan om daar beroepsonderwijs te volgen recht op gelijke behandeling met betrekking tot alle voorwaarden die voor toegang tot de opleiding gelden.⁸ Dit impliceert gelijke behandeling met betrekking tot de kosten van inschrijving en dergelijke, maar ook ten aanzien van alle steun die voor de dekking van deze kosten aan de eigen onderdanen ter beschikking wordt gesteld. Zodoende kunnen EG-studenten slechts op gelijke voet met eigen onderdanen aan collegegeldverplichtingen worden onderworpen. Sinds de zaak *Raulin* is duidelijk dat in het geval dat aan de eigen studenten beurzen verleend worden die de studietoegang voor een deel financieel faciliteren, dit specifieke deel van de beurzen eveneens aan EG-studenten ter beschikking moet worden gesteld.⁹ Conform deze regels heeft Dany Bidar steun voor het collegegeld voor zijn opleiding ontvangen. Sinds de arresten *Lair* en *Brown* bleef niettemin een ongelijke behandeling gerechtvaardigd ten aanzien van het recht op beurzen of leningen ten behoeve van het levensonderhoud van studenten die een volledige opleiding in een andere lidstaat (willen) volgen. Het arrest *Grzelczyk* stak hen weliswaar een helpende hand toe, door hen in het laatste studiejaar een recht op gelijke behandeling ten aanzien van bijstandsuitkeringen toe te kennen, anderzijds werd een recht op volledige studiefinanciering gedurende die perio-

de niet uitdrukkelijk erkend.¹⁰ In dit licht is de zaak Bidar een testcase voor het principiële recht op volledige studiefinanciering, waarmee de huidige stand van het Gemeenschapsrecht terzake definitief kan worden bepaald.

Om de precieze consequenties van het arrest Bidar te bevesten, dient men het onderscheid dat het Hof benadrukt ten aanzien van twee typen van EG-studenten goed in het oog te houden.¹¹ Ten aanzien van studenten die een volledige opleiding in een andere lidstaat volgen, en ook naar die lidstaat zijn vertrokken met het specifieke oogmerk om die studie te gaan volgen, is vooralsnog richtlijn 93/96/EEG¹² van toepassing. Belangrijke aspecten van deze richtlijn zijn de basisvereisten die het stelt voor legaal verblijf, waaronder het beschikken over de nodige bestaansmiddelen en een all-risk ziektekostenverzekering,¹³ alsmede de uitsluiting (in artikel 3 van de richtlijn) van het recht op uitbetaling door de ontvangende lidstaat van beurzen die bedoeld zijn om in het levensonderhoud te voorzien.

De goed te onderscheiden tweede categorie betreft de personen die naar een andere lidstaat verhuizen om andere redenen, en vervolgens besluiten in het gastland een opleiding te gaan volgen. Zij ontnemen hun verblijfsrecht volgens het Hof primair aan artikel 18 EG en richtlijn 90/364. Deze laatste richtlijn stelt eveneens eisen met betrekking tot de bestaansmiddelen en ziektekostenverzekering, maar kent geen vergelijkbare bepaling als artikel 3 van richtlijn 93/96. Van belang is dat een EG-student in de eerste situatie, zoals diverse lidstaten in de loop van de procedure terecht hebben opgemerkt, in concreto nog altijd uitgesloten is van de in het geding zijnde studiefinanciering. Echter, een student als Bidar, die burger van de Unie is en al meer dan drie jaren vóór aanvang van zijn studie legaal in het Verenigd Koninkrijk heeft verbleven, valt wat het Hof betreft in de tweede categorie. Zo bevindt hij zich dus niet in de situatie van een student die onder richtlijn 93/96 valt en omzeilt hij sowieso de uitsluiting van het recht op beurzen voor levensonderhoud. Doordat hij zich in een vergelijkbare positie als een *Sala*¹⁴ of een *Trojani*¹⁵ weet, kan hij een recht op gelijke behandeling opeisen zolang de materie (steun voor levensonderhoud) maar binnen het bereik van het Verdrag valt. Nu viel deze blijkens het arrest Brown (eind jaren 1980) nog enerzijds onder het onderwijsbeleid, dat als zodanig niet onder de bevoegdheden van de EG-instellingen was gebracht, en anderzijds onder de sociale politiek, die tot de bevoegdheid van de lidstaten behoorde voorzover zij niet door bijzondere bepalingen van het EG-Verdrag werd beheerst. Het Hof had echter al eerder met zoveel woorden in het arrest *Grzelczyk*¹⁶ verklaard dat de overwegingen in Brown niet meer strookten met de huidige stand van het Gemeenschapsrecht, zodat een persoon in de omstandigheden van Bidar evident het recht op de betreffende studielening moet toekomen.

Curieuze expansie?

Bidar breidt aldus de werkingssfeer van het discriminatieverbod van artikel 12 EG uit naar studenten inzake steun voor levensonderhoud in de vorm van een beurs of lening, mits het daarbij maar gaat om aldaar te lande legaal verblijvende EU-burgers, en niet om degenen die primair ten behoeve van een studie naar de andere lidstaat zijn afgereisd. Maar al is op deze expansie reeds gepreludeerd en kan zij niet echt meer verrassen,¹⁷ toch blijft zij enigszins curieus. Een eerste vraagteken kan men plaatsen bij de constatering dat studiefinanciering thans binnen de werkingssfeer van het EG-Verdrag valt, hetgeen hoofdzakelijk gededuceerd wordt uit de invoering van hoofdstuk 3 in titel XI ('Sociale politiek, onderwijs, beroepsopleiding en jeugd'). Blijkens artikel 149 EG is het optreden van de Europese Gemeenschap

⁸ HvJ EG zaak 293/83, *Gravier*, Jur. 1985, p. 593; zie tevens zaak 24/86, *Blaizot*, Jur. 1988, p. 379.

⁹ HvJ EG zaak C-357/89, *Raulin*, Jur. 1992, p. I-1027. De beruchte uitvoeringsproblemen die dit opleverde werden overigens maar ten dele verzacht door het feit dat de nationale rechters mochten bepalen welk gedeelte van de steun voorzag in dekking van de kosten van de toegang tot de beroepsopleiding.

¹⁰ Deze kwestie kwam in de zaak *Grzelczyk* ook niet rechtstreeks aan de orde aangezien het ging om de aanvraag van de Belgische sociale bijstandsuitkering 'minimex'. Artikel 3 van Richtlijn 93/96/EEG bemoeilijkt(e) ook een aanspraak op volledige studiefinanciering; niettemin is wel verdedigd dat op grond van het arrest *Grzelczyk* ook een aanvraag voor die studiefinanciering gedurende het laatste jaar gehonoreerd zou moeten worden. Zie o.m. K.J.M. Mortelmans & R.H. van Ooik, *Europees recht en Nederlandse studiefinanciering*, Deventer 2003, p. 30-1.

¹¹ Het gaat in de Bidar-zaak en in navolgende speciaal om de categorie van economisch niet-actieve studenten. Buiten dit stramen en de situatie van Bidar zijn uiteraard nog diverse andere typen te onderscheiden, welke hier grotendeels buiten beschouwing blijven; het gaat o.m. om de categorieën van (ex-)werkende EG-studenten, hun kinderen, en de Socrates- en andere programmastudenten. Vgl. hierna, noot 36.

¹² Richtlijn 93/96/EEG inzake het verblijfsrecht voor studenten, *Pb. EG* 1993, L 317/59.

¹³ Zie artikel 1 van richtlijn 93/96/EEG.

¹⁴ HvJ EG zaak C-85/96, *Sala*, Jur. 1998, p. I-2691. Zie over dit arrest: C. Denys, 'Het burgerschap: meer dan een schim?', *NTER* 1998, p. 210-213.

¹⁵ HvJ EG, 7 september 2004, zaak C-456/02, *Trojani*, n.n.g.. Zie over dit arrest: H. de Waele, 'Vrij verkeer van personen en het recht op sociale uitkeringen: de Europese burger als paard van Troje', *NTER* 2004, p. 321-325.

¹⁶ HvJ EG zaak C-184/99, *Grzelczyk*, Jur. 2001, p. I-6193, met name r.o. 35. Nader over dit arrest: H. Staples, 'Eén zwaluw maakt nog geen zomer. Is burgerschap van de Unie de juiste rechtsgrondslag voor een recht op een bestaansminimum voor studenten?', *NTER* 2002, p. 8-13.

¹⁷ Vgl. ook reeds A-G Geelhoed in zijn conclusie bij C-413/01, *Ninni-Ora-sche*, 27 februari 2003, paragraaf 93.

op het terrein van onderwijs voornamelijk gericht op het bevorderen van de mobiliteit van studenten en docenten, bijvoorbeeld door de erkenning van diploma's en studietijdvakken. Het zwaartepunt van het onderwijsbeleid ligt echter nog altijd bij de lidstaten, die vrij zijn een onderwijsstelsel te kiezen en regelingen voor studiefinanciering te ontwerpen. Regelingen voor de ondersteuning van studenten zijn hier eigenlijk heel wel onder te verstaan, waarmee de EG terzake nog buitenspel zou kunnen blijven. Desalniettemin drukt het Hof in Bidar negatieve integratie door terzake van materie waar de Gemeenschap in ieder geval geen belangrijke positieve bevoegdheden bezit. Op een terrein waar een harmonisatieverbod geldt, en het beleid van de EG er enkel op gericht mag zijn de activiteiten van de lidstaten te ondersteunen, wordt hun autonomie zo ijlings verder ingeperkt. 's Hof's constatering doet het zelfs voorkomen alsof de lidstaten een deel van hun soevereiniteit inzake onderwijs expliciet zouden hebben afgestaan, en breidt de rol van de Europese en nationale rechter hier uit ten koste van de respectievelijke wetgevers. Op een vergelijkbare wijze werd reeds eerder de exclusieve bevoegdheid van lidstaten de naamgeving van personen te regelen geïsurpeerd.¹⁸ Hoezeer ook de burger gebaat moge zijn bij uitbreiding van zijn rechten, het is toch ongelukkig als dit niet met een overtuigende legitimatie gepaard gaat. Nu er bovendien formeel geen mogelijkheid voor effectief georkestreerd optreden bestaat, waar door dit arrest behoefte aan zal gaan bestaan, zal uitgerekend de onbevoegdheid van 'Brussel' de lidstaten tot nadere coördinatie op Europees niveau nopen: het Hof wederom als creatieve werkverschaffer.¹⁹

Een ander vraagteken betreft het onderbrengen van Bidar onder richtlijn 90/364, waarmee zijn recht op gelijke behandeling inzake steun voor levensonderhoud veiliggesteld wordt. Door de bypass die hiermee wordt aangelegd langs artikel 3 van richtlijn 93/96, wordt voorkomen dat burgers van de Unie manifest contra legem (de studentenrichtlijn) zouden moeten worden bevoordeeld. Nog in *Grzelczyk* was bevestigd dat 'gewone' studenten uitgesloten waren van het recht op studiefinanciering voor levensonderhoud,²⁰ en een andere interpretatie van het primaire EG-recht in Bidar had doen vermoeden dat ten minste artikel 3 van richtlijn 93/96 niet langer als geldig recht zou moeten worden beschouwd. Tamelijk saillant is nu echter wel dat de constructie die het Hof optrekt in het onderscheid tussen de student die onder richtlijn 93/96 valt, en de studerende burger die zijn rechten aan richtlijn 90/364 ontleent, voorbij lijkt te gaan aan het stramien van de nieuwe verblijfsrichtlijn 2004/38.²¹ Onder de laatste is de positie van beiden formeel gelijkgetrokken: lid 2 van diens artikel 24 bepaalt dat het gastland niet verplicht is om vóór de verwerving van het duurzame verblijfsrecht steun voor levensonderhoud toe te kennen voor studies, inclusief beroepsopleiding, in de vorm van een studiebeurs of -lening, aan andere personen dan werknemers of zelfstandigen (of personen die deze status hebben behouden) en hun familieleden. Daarmee is het onderscheid dat het Hof aanbrengt vrij kunstmatig, en bovenal tijdelijk, aangezien richtlijn 2004/38 al per 30 april 2006 de richtlijnen 93/96 en 90/364 hun werking zal ontnemen. Het principerecht voor de student in de omstandigheden van Bidar is zodoende vernuftig geconstrueerd, maar diens status aparte lijkt al spoedig te worden *kaltgesteld*. Dit zal voor de vaststelling dat beurzen of leningen die in het levensonderhoud voorzien binnen het bereik van het EG-Verdrag vallen geen verschil maken, maar het geeft te denken over de consistentie van de argumentering van het Hof. Indien men immers in

artikel 24 het recht op beurzen voor levensonderhoud heeft willen uitsluiten, is het nut van de principiële toekenning middels de a-contrarioredening²² dat juist vanwege deze uitsluiting de materie thans binnen het bereik van het Gemeenschapsrecht valt, weinig meer dan symboolpolitiek. Zoals immers diverse lidstaten in de procedure terecht hebben betoogd.²³ trok de Gemeenschapswetgever in het secundaire recht hier doelbewust zelf al nadere grenzen.

Grenzen aan de burgerschapsrechten: over legitieme doelstellingen en beperkende voorwaarden

De verplichting tot rechtvaardiging als novum

De consequenties van het arrest Bidar lijken niet al te ingrijpend te zijn, nu het de lidstaten de mogelijkheid blijft bieden om voorwaarden te verbinden aan de toekenning van steun voor levensonderhoud, mits deze maar gebaseerd zijn op objectieve overwegingen die losstaan van nationaliteit. Hiermee worden principes uit de arresten *d'Hoop*²⁴ en *Collins*²⁵ geconsolideerd: alle, al dan niet verkapte, discriminaties naar nationaliteit zijn verboden waar de rechten van burgers van de Unie in het geding zijn, maar tegelijk kunnen legitieme doelstellingen die het nationale recht nastreeft in het geval van indirecte discriminatie worden gesauveerd. Hiermee verkrijgen de lidstaten enige armslag om de integriteit van hun sociale zekerheidsstelsels te bewaren en eventueel welvaartstoerisme af te wenden. Te dien einde zijn zij gerechtigd zich er middels voorwaarden van te verzekeren dat betrokkenen een reële band met de lidstaat onderhouden, bijvoorbeeld door het stellen van eisen aangaande een zekere periode van verblijf. De aangevoerde rechtvaardigingsgrond voor de (indirecte) ongelijke behandeling van burgers van de Unie moet dan tevens de eisen van evenredigheid kunnen doorstaan. Evenals in de arresten *d'Hoop* en *Collins* blijkt te dien aanzien de nationale wetgeving in Bidar niet door de beugel te kunnen: enerzijds is het willen vergewissen van het feit dat de ouders of studenten voldoende bijdragen aan de belastingen om de toekenning van gesubsidieerde leningen te rechtvaardigen in zoverre geoorloofd, dat naar oordeel van het Hof de kosten van het levensonderhoud van studenten geen onredelijke

¹⁸ Zaak C-148/02 Garcia Avello, Jur. 2003, p. I-11613, r.o. 25. Nader over dit arrest: H. Oosterom-Staples, 'Een vrije keuze voor de achternaam van de eigen kinderen na het arrest Avello?', *NTER* 2004, p. 57-61.

¹⁹ Studiefinanciering staat, frappant genoeg, mede in verband met de Europese meeneembaarheid hiervan en de problematiek van mogelijke dubbele aanspraken, al sinds kort op de EU-agenda dankzij de inspanningen van het Nederlandse Voorzitterschap. De Commissie heeft inmiddels een juridische expertgroep ingesteld, en daarnaast heeft Nederland een start gemaakt met de oprichting van een Europees netwerk van studiefinancieringsexperts. Zie hierover o.m. Kamerstukken II, 2004/2005, 21501-34, nr. 43, p. 6-7.

²⁰ *Grzelczyk* r.o. 39.

²¹ Gecorrigeerde versie in *Pb. EU* 2004, L 229/35.

²² Zie Bidar, r.o. 43.

²³ Bidar, r.o. 44.

²⁴ Zaak C-224/96, *d'Hoop*, Jur. 2002, p. I-6191, r.o. 38.

²⁵ Zaak C-138/02, *Collins*, n.n.g., r.o. 67. Zie over dit arrest o.m. J. Meulman en H. de Waele, 'Funding the life of Brian: jobseekers, welfare shopping, and the frontiers of European citizenship', *31 LIEI* 2004, p. 275.

last dienen te worden.²⁶ Anderzijds is het verlangen van betrokken studenten dat zij een band met de arbeidsmarkt hebben opgebouwd onevenredig aan het te bereiken doel van het verzekeren van een zekere mate van integratie van deze studenten in de samenleving. Hun verblijf gedurende een bepaalde tijd toont reeds aan dat zij genoegzaam geïntegreerd zijn; de Britse regeling is manifest onoorbaar nu die deze studenten compleet verhindert de status van 'gevestigde' te verwerven. Zodoende bevestigt de zaak Bidar opnieuw het bestaan van de zogenoemde *rule of reason* op het gebied van het burgerschap teneinde indirecte discriminatie te rechtvaardigen. Nieuw en opmerkelijk aan de uitspraak is in dit opzicht dat, nu steun voor levensonderhoud kennelijk binnen de werkings sfeer van het EG-Verdrag valt, lidstaten in tegenstelling tot voorheen een ongelijke behandeling op dit vlak in ieder geval zullen moeten rechtvaardigen, een dramatische verschuiving van de bewijslast. Verrassend genoeg doet het feit dat richtlijn 2004/38 steun voor levensonderhoud expliciet uitsluit, voor de Bidar-categorie hier niet (voldoende) aan af. Blijkbaar dienen de beperkingen in de toekomst in individuele gevallen dan steeds opnieuw te worden getoetst. Een feest voor juristen, en ongetwijfeld aanleiding voor de lidstaten om hun wetgeving ter implementatie van de richtlijn alvast eens kritisch tegen het licht te houden.

Voldoende mate van integratie: criteria voor een reële band

Men kan zich nu afvragen welke reële band lidstaten het beste kunnen aanvoeren zich ervan te willen vergewissen, of, en zo ja welke, verblijfsduur hiertoe dienstig is. A-G Geelhoed suggereert in zijn conclusie dat de mate van affiniteit die de aanvrager van de steun heeft met het onderwijsstelsel, en de mate van zijn integratie in het sociale leven centraal zou kunnen staan; concreet kan hiervoor

het feit dat ook middelbaar onderwijs in de ontvangende lidstaat is gevolgd een goede garantie vormen.²⁷ Dit onderscheidt betrokkene ook terecht en degelijk van de student die enkel naar een andere lidstaat vertrekt om daar te studeren en een beroep op studiefinanciering te doen.²⁸ Nationale wetgeving die een dergelijk oogmerk voert en ook via een evenredig verblijfsvereiste nastreeft, kan de kans op studiebeurstoerisme zodoende effectief minimaliseren. De criteria voor de toepassing van een zodanig verblijfsvereiste zullen naar vaste rechtspraak in elk geval duidelijk moeten zijn en vooraf bekend, tevens moet een beroep in rechte mogelijk zijn. Een andere mogelijkheid zou kunnen zijn ook een redelijke beheersing van de taal van het gastland als voorwaarde te stellen, wat anderzijds in de praktijk wellicht een te liberale voorwaarde zal blijken om een ongewenste toevloed van studenten te kanaliseren. In ieder geval staat vast dat het in enige vorm eisen dat studenten een *economische* band met het gastland onderhouden, voortaan uit den boze is.

Ofschoon de Britse overheid van oordeel is dat het aantal studenten dat direct van de Bidar-zaak profiteert maar beperkt is, studeert deze momenteel ernstig op de vraag welke factoren het beste 'een voldoende mate van integratie' zouden kunnen aantonen.²⁹ De neergesabelde Britse regeling was in zijn limitering onbezonnen scherp, daarin dat ze in het geval van EG-onderdanen de jaren doorgebracht met het volgen van voltijds onderwijs niet meetelde voor de verblijfsreis. Het kwam er zo op neer dat men daaraan alleen kon voldoen, indien men het geluk had gehad in het Verenigd Koninkrijk geboren te zijn; de regels in de meeste lidstaten zijn soepeler opgesteld. In België behoeft het Vlaamse Decreet op de Studiebeurzen terzake wel enige aanpassing, maar deze zal uiteindelijk slechts een kleine groep bevoordelen.³⁰ In Duitsland wil men de gevolgen voor de Duitse *Bafög-Zahlung* eveneens beperkt houden.³¹ Diverse lidstaten hebben aangekondigd in hun aanpassingen te dien einde aansluiting te zoeken bij de minimumverblijfsduur die richtlijn 2004/38 stelt voor het verwerven van het recht op duurzaam verblijf.³² Deze richtlijn eist zelf ook dat er vijf jaren van ononderbroken verblijf volbracht zijn, alvorens men aanspraak kan maken op steun voor levensonderhoud in de vorm van beurzen of leningen. Staatssecretaris Rutte heeft aangekondigd de Nederlandse Wet op de Studiefinanciering, welke op dit moment nog geen voorwaarde van voldoende integratie stelt voor de verlening van steun voor levensonderhoud aan studerende burgers van de Unie, in die zin te zullen gaan wijzigen.³³ Of de regeling daarmee voor de toekomst waterdicht is, valt echter te bezien: men kan immers betwijfelen of een termijn van vijf jaar *de facto* garant staat voor het aantonen van een voldoende mate van integratie, waarmee de werkelijke band met de lidstaat is aangetoond. Tegelijk zijn aanknopingspunten heel wel denkbaar die aantonen dat men voldoende geïntegreerd is vóórdat een termijn van vijf jaar is volgemaakt. Op een kortere termijn kan men de gezochte mate van integratie wellicht al bereikt hebben, afhankelijk van wat men in die periode precies gedaan heeft. Indien echter de nieuwe regels in de meeste lidstaten er uiteindelijk op neerkomen dat een Bidar er nóg twee jaar had moeten doorbrengen, bovenop de drie die hij reeds met het volgen van middelbaar onderwijs had doorgebracht, alvorens hij een recht op steun had kunnen verwerven, is het criterium van voldoende geïntegreerd zijn denkkelijk veel te formalistisch ingevuld. Men vergelijk het feit dat burgers van de Unie veelal vanaf het moment van ingezet zijn hun politieke rechten te gelde kunnen maken, waaronder het participeren in en kandidaat staan voor lokale verkiezingen. Eisen van voldoende geïntegreerd zijn komen hier als zodanig niet *in Frage*, laat staan dat Europees recht toestaat dat men

²⁶ Bidar, r.o. 57. De 'zekere financiële solidariteit' die volgens het Hof in het arrest Grzelczyk (r.o. 44) richtlijn 93/96 van de lidstaten eist ten aanzien van onderdanen van andere lidstaten, dient volgens het arrest Bidar voor nu dus eveneens in de context van richtlijn 90/364 opgeld te doen. Anderzijds kan na deze overweging de zaak Grzelczyk niet langer expansief worden geïnterpreteerd om een recht op bijstand of studiefinanciering buiten het laatste jaar om mogelijk te maken. Vgl. daartoe ook reeds A-G Geelhoed in zijn conclusie bij C-413/01, Ninni-Orasche, paragraaf 86-8; in licht contrast de annotatie van I. Sewandono bij Grzelczyk, *SEW* 2002, p. 299.

²⁷ Conclusie van A-G Geelhoed, paragraaf 60.

²⁸ Niettegenstaande het feit uiteraard dat voor deze categorie, ook naar het oordeel van het Hof in Bidar, artikel 3 van richtlijn 93/96 het concrete recht op steun voor levensonderhoud *ipso facto* uitsluit.

²⁹ Zie <http://news.bbc.co.uk/1/hi/education/4351791.stm>.

³⁰ Zie <http://www.ond.vlaanderen.be/nieuws/2005p/0316-studiebeurzen.htm>.

³¹ Zie <http://www.spiegel.de/unispiegel/geld/0,1518,346609,00.html>.

³² Richtlijn 2004/38, artikel 16. Zie reeds de opmerkingen dienaangaande in de schriftelijke procedure, verwoord in de conclusie van A-G Geelhoed bij Bidar, paragraaf 56.

³³ Zie het antwoord van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap op de schriftelijke vragen van de leden Van Dam (PvdA) en Visser (VVD), Kamerstukken II, 2004/2005, 1387 en 1405.

terzake een formele termijn van vijf jaar oplegt zonder oog te hebben voor andere relevante factoren.³⁴ Ongetwijfeld speelt hier een rol dat de rechten van EU-burgers op het politieke vlak de lidstaten (vrijwel) niets kosten, terwijl met betrekking tot het recht op steun voor levensonderhoud, *ratione materiae* een ongelijker behandeling alle betrokkenen, behalve de studenten zelf, toch beter uitkomt. Of al met al de termijn van vijf jaar genade zal vinden in de ogen van het Hof zal afhangen van hoe eenzijdig er de hand aan wordt gehouden, en of een lidstaat, eventueel middels alternatief te vervullen voorwaarden, zich voldoende rekenschap geeft van de mogelijkheid dat de integratie van betrokkene ook reeds door andere factoren genoegzaam vast kan komen te staan. Anderzijds, mocht het Hof de termijn van vijf jaar sec billijken, dan zou het primaire recht op dit punt in ieder geval goed met het secundaire te rijmen zijn. Een dergelijke klaarheid is, in het licht van recente rechtspraak, voor de verandering ook wel eens prettig.³⁵

Studiebeurstoerisme: geen reden tot zorg

Het risico van studiebeurstoerisme zal, door de aangereikte clausule van een redelijke mate van integratie, tamelijk beperkt blijven. Studenten die om puur financiële redenen naar een andere lidstaat vertrekken, voorzover in de praktijk personen überhaupt om deze reden hun land verlaten, kan een effectieve blokkade worden opgeworpen. Bovendien zullen zij in de periode die zij daar moeten doorbrengen alvorens hen een aanspraak op sociale zekerheid of studiefinanciering toekomt, toch een inkomen nodig hebben, en daarom werk moeten zoeken. Daarmee zullen eventuele gelukszoekers nolens volens onder een andere Verdragsregime gaan vallen, en zichzelf hierdoor als EG-werknemer, ex-werknemer of zelfstandige (of hun kinderen) al veel sneller een recht op volledige studiefinanciering kunnen doen toekomen.³⁶ Dit systeem is overigens afdoende dichtgetimmerd voor eventuele 'spookwerknemers' met het oogmerk zich na een zo kort mogelijke betrekking van overheidssteun te voorzien.³⁷ De impact van het burgerschap van de Unie blijft beperkt: de *Sala*-riedel zoals geamplificeerd door *Trojani*, waarbij het recht op gelijke behandeling geldt onafhankelijk van het feit of het wettige verblijf een nationaal-rechtelijke of communautaire grondslag kent, en het evenmin van belang is of het om tijdelijk of definitief verblijf gaat, betekent ook na de Bidar-zaak dat overheden op hun tellen moeten passen aan wie zij welk type verblijfsvergunning verlenen. Zodra de burger binnen is en een voldoende mate van integratie heeft opgebouwd, zal zijn juridische positie, terecht, geheel gelijkwaardig aan die van de eigen onderdanen moeten zijn.

Tot slot

Ofschoon het in Bidar feitelijk om studieleningen gaat, strekt het zich ook blijkens het dictum tot alle soorten van studiefinanciering uit. De verwijzende rechter stelde nog de vraag of steun in de vorm van *hetzij* een gesubsidieerde lening, *hetzij* een beurs binnen de werkingsfeer van het EG-Verdrag valt. Voor het Hof is het niet van wezenlijk belang of het in concreto om een (gesubsidieerde) lening of een beurs gaat. In de meeste lidstaten is het onderscheid ook maar voornamelijk relevant voor de boekhouding: ook de Nederlandse financiering is tegenwoordig qua karakter een lening, totdat voldoende prestaties zijn geleverd dat deze in een beurs kan worden omgezet. De Britse studieleningen zijn bij vergelijk ook weer niet geheel risicoloos voor de overheid, daar deze niet onder alle omstandigheden hoeven te worden terugbetaald.³⁸ Het is daarmee terecht dat richtlijn 2004/38

beide typen steun insluit: het zal in alle lidstaten om het algemene concept, om volledige studiefinanciering gaan. Niettemin betreft het uiteraard uiteenlopende systemen: zo is de Nederlandse basisbeurs niet gedifferentieerd naar het eigen inkomen of dat van partner of ouders, waar de studiefinanciering in België en Duitsland juist voornamelijk gericht is op ondersteuning van de minst draagkrachtigen. In veel Zuid- en Oost-Europese lidstaten zijn de voorzieningen maar minimaal, terwijl, althans gelet op de maximumbedragen, de Britse en Scandinavische steun gerust riant kan worden genoemd. Het Bidar-arrest zet de nationale overheden er slechts toe aan hun individuele regelingen 'burgerschapsproof' in te richten; harmonisatie van de materiële normen van de studiefinancieringsstelsels is niet aan de orde, en behoort naar huidig recht ook niet tot de mogelijkheden.³⁹ De meeste lidstaten zullen dit niet betreuren, en hun eigenheid koesteren. Dat dan aan de Bidar-zaak terugwerkende kracht niet is ontnomen, zal ook voor de gulste lidstaten niet problematisch zijn, aangezien in de praktijk vooralsnog maar verwaarloosbare aantallen studenten van de uitkomst zullen profiteren. 's Hof's keuze voor de belangen van de burgers boven die van de lidstaten is, ook op dit punt, uiteindelijk niets nieuws onder de zon.⁴⁰

³⁴ Vgl. echter wel de artikelen 4 en 12 van richtlijn 94/80/EG tot vaststelling van de wijze van uitoefening van het actieve en passieve kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen ten behoeve van de burgers van de Unie die verblijven in een lidstaat waarvan zij de nationaliteit niet bezitten, *Pb. EG*. 1994, L 368/38.

³⁵ Vgl. R.H. van Ooik en A.A.M. Schrauwen in hun noot bij de zaken *Collins* en *Trojani*, *SEW* 2005, p. 45-6.

³⁶ Zie o.m. zaak C-3/90 *Bernini* r.o. 25-26, C-337/97, *Meeusen*, *Jur.* 1999, p. I-3289, r.o. 25-30; zie tevens zaken 389 en 390/87, *Echternach* en *Moritz*, r.o. 21, en C-308/89, *Di Leo*, *Jur.* 1990, p. I-4185, r.o. 15.

³⁷ Zie o.m. zaak 39/88, *Lair*, *Jur.* 1988, p. 3161, r.o. 43 en zaak 197/86, *Brown*, *Jur.* 1998, p. 3205, r.o. 27 en 28.

³⁸ Deze moeten na de studie namelijk alleen worden terugbetaald indien het jaarinkomen boven GBP 10.000 ligt. De rente is overigens gekoppeld aan de inflatie en daarmee lager dan die van een commerciële lening. Daarbij is de lening tot 75% van het maximumbedrag inkomensafhankelijk, slechts 25% is gerelateerd aan de financiële situatie van de ouders of partner.

³⁹ Evenmin overigens naar het eventueel komende recht; zie het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa (*Pb. EU* 2004, C 310/01), artikel III-282.

⁴⁰ Vgl. reeds *Blaizot*, r.o. 27, en *Grzelczyk* r.o. 54-55.