

**Nr. 87: Bidar: recht op studiebeurs**

Hof van Justitie EG 15 maart 2005, C-209/03 (Skouris, Jann, Timmermans, Rosas, Lenaerts, Borg Barthet, Puissochet, Schintgen, Colneric, Ilešič, Malenovský, Klučka en Löhmus).

*Steun die, in de vorm van een gesubsidieerde lening dan wel als beurs, aan legaal in de ontvangende lidstaat verblijvende studenten wordt toegekend ter dekking van hun kosten van levensonderhoud, valt voor de toepassing van het in artikel 12, eerste alinea, EG neergelegde discriminatieverbod binnen de werkingssfeer van het EG-Verdrag.*

*Artikel 12, eerste alinea, EG moet aldus worden uitgelegd dat het in de weg staat aan nationale regelgeving die studenten slechts recht geeft op steun ter dekking van hun kosten van levensonderhoud indien zij in de ontvangende lidstaat gevestigd zijn, en die tegelijkertijd uitsluit dat een onderdaan van een andere lidstaat als student de status van gevestigd persoon kan verwerven, ook al verblijft die onderdaan legaal in de ontvangende lidstaat en heeft hij er een groot deel van zijn middelbaar onderwijs gevolgd, waardoor hij een reële band met de samenleving van deze staat heeft gelegd.*

*Er is geen reden om de werking van het onderhavige arrest in de tijd te beperken.*

**Artt. 12 en 18 EG-Verdrag**

Dany Bidar,  
tegen  
London Borough of Ealing,  
Secretary of State for Education and Skills.

**Arrest**

1. Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van de artikelen 12, eerste alinea, EG en 18 EG.

2. Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen D. Bidar enerzijds en de London Borough of Ealing en de Secretary of State for Education and Skills (minister van onderwijs en beroepsopleiding) anderzijds, over de afwijzing van Bidars verzoek om een gesubsidieerde studielening ter dekking van zijn kosten van levensonderhoud.

**Rechtskader**

**Gemeenschapsregelgeving**

3. Artikel 12, eerste alinea, EG bepaalt:

‘Binnen de werkingssfeer van dit Verdrag en onverminderd de bijzondere bepalingen, daarin gesteld, is elke discriminatie op grond van nationaliteit verboden.’

4. Artikel 18, lid 1, EG luidt:

‘Iedere burger van de Unie heeft het recht vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven, onder voorbehoud van de beperkingen en voorwaarden die bij dit Verdrag en de bepalingen ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld.’

5. In artikel 149 EG is bepaald:

‘1. De Gemeenschap draagt bij tot de ontwikkeling van onderwijs van hoog gehalte door samenwerking tussen de lidstaten aan te moedigen en zo nodig door hun activiteiten te ondersteunen en aan te vullen, met volledige eerbiediging van de verantwoordelijkheid van de lidstaten voor de inhoud van het onderwijs en de opzet van het onderwijsstelsel en van hun culturele en taalkundige verscheidenheid.

2 Het optreden van de Gemeenschap is erop gericht:

- de Europese dimensie in het onderwijs tot ontwikkeling te brengen, met name door onderricht in en verspreiding van de talen der lidstaten;
- de mobiliteit van studenten en docenten te bevorderen, mede door de academische erkenning van diploma’s en studietijdvakken aan te moedigen;
- de samenwerking tussen onderwijsinstellingen te bevorderen;
- de uitwisseling te bevorderen van informatie en ervaring omtrent de gemeenschappelijke vraagstukken waarmee de onderwijsstelsels van de lidstaten worden geconfronteerd;
- de ontwikkeling van uitwisselingsprogramma’s voor jongeren en jongerenwerkers te bevorderen;
- de ontwikkeling van het onderwijs op afstand te stimuleren.

[...]

Om bij te dragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen van dit artikel neemt de Raad:

- volgens de procedure van artikel 251 en na raadpleging van het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio’s, stimuleringsmaatregelen aan, met uitsluiting van harmonisatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten,

– met gekwalificeerde meerderheid van stemmen, op voorstel van de Commissie, aanbevelingen aan.’

6. Op basis van artikel 1, lid 1, van richtlijn 90/364/EEG van de Raad van 28 juni 1990 betreffende het verblijfsrecht (PB L 180, blz. 26), kennen de lidstaten het verblijfsrecht toe aan onderdanen van de lidstaten die dit recht niet bezitten op grond van andere bepalingen van het gemeenschapsrecht alsmede aan hun familieleden, mits zij voor zichzelf en hun familieleden een ziektekostenverzekering hebben die alle risico’s in de ontvangende lidstaat dekt en over toereikende bestaansmiddelen beschikken om te voorkomen dat zij tijdens hun verblijf ten laste van de bijstandsregeling van deze staat komen.

7. Volgens artikel 3 van deze richtlijn blijft het verblijfsrecht bestaan zolang degenen die dit recht genieten, voldoen aan de in artikel 1 ervan gestelde voorwaarden.

8. De zevende overweging van richtlijn 93/96/EEG van de Raad van 29 oktober 1993 inzake het verblijfsrecht voor studenten (PB L 317, blz. 59), luidt:

‘[...] bij de huidige stand van het gemeenschapsrecht, [valt] de steun die aan studenten wordt toegekend om in hun onderhoud te voorzien, blijkens de rechtspraak van het Hof van Justitie niet onder de werkingsfeer van het [EEG-] Verdrag in de zin van artikel 7 van dat Verdrag [nadien artikel 6 EG-verdrag, thans, na wijziging, artikel 12 EG].’

9. Artikel 1 van deze richtlijn bepaalt:

‘Teneinde de voorwaarden te preciseren ter vergemakkelijking van de uitoefening van het verblijfsrecht en onderdanen van een lidstaat die tot een beroepsopleiding in een andere lidstaat zijn toegelaten, zonder discriminatie de toegang tot de beroepsopleiding te waarborgen, kennen de lidstaten het verblijfsrecht toe aan iedere student die onderdaan is van een lidstaat en die dit recht niet bezit op grond van een andere bepaling van het gemeenschapsrecht, alsmede aan zijn echtgenoot en hun ten laste komende kinderen, voorzover de student de betrokken nationale autoriteiten, naar zijn keuze door middel van een verklaring of op enige andere ten minste gelijkwaardige wijze, verzekert dat hij over de nodige bestaansmiddelen beschikt om te voorkomen dat zij tijdens hun verblijf ten laste van de bijstandsregeling van de ontvangende lidstaat komen, en mits de student bij een erkende instelling ingeschreven is om daar als hoofdbezigheid een beroepsopleiding te volgen en hij een ziektekostenverzekering heeft die alle risico’s in de ontvangende lidstaat dekt.’

10. In artikel 3 van deze richtlijn is bepaald:

‘Deze richtlijn geeft studenten die het verblijfsrecht genieten geen recht op uitbetaling door de ontvangende lidstaat van beurzen om in het levensonderhoud te voorzien.’

11. De richtlijnen 90/364 en 93/96 zijn per 30 april 2006 ingetrokken bij 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 (PB L 229, blz. 35), die de lidstaten op basis van artikel 40 ervan vóór 30 april 2006 moeten omzetten.

Nationale regelgeving

12. In Engeland en Wales wordt de financiële steun die studenten ter dekking van hun kosten van levensonderhoud genieten, overeenkomstig de Education (Student Support) Regulations 2001 (hierna: ‘Student Support Regulations’), voornamelijk via leningen toegekend.

13. Ingevolge de Student Support Regulations ontvangen studenten die een lening genieten, 75 % van het maximumbedrag, terwijl de toekenning van de resterende 25 % afhangt van de financiële situatie van de student en die van zijn ouders of zijn partner. De lening wordt verstrekt tegen een rentevoet die is gekoppeld aan de inflatie en dus lager is dan de normale rentevoet voor een commerciële lening. Zij moet worden terugbetaald nadat de student zijn studie heeft beëindigd, op voorwaarde dat hij meer dan 10 000 GBP verdient. In dat geval betaalt hij elk jaar een bedrag ter hoogte van 9 % van zijn inkomen boven 10 000 GBP, totdat de lening volledig is terugbetaald.

14. Volgens artikel 4 van de Student Support Regulations komt een persoon voor een studielening voor een aangegeven opleiding in aanmerking indien hij onder een van de in bijlage 1 (‘Schedule 1’) bij de Student Support Regulations genoemde situaties valt.

15. Op basis van lid 1 van deze bijlage kan een persoon een studielening krijgen indien hij in het Verenigd Koninkrijk is gevestigd in de zin van de Immigration Act 1971 (wet van 1971 op de immigratie) en voldoet aan de in lid 8 van deze bijlage vermelde verblijfsvoorwaarden, te weten:

- a) hij heeft zijn gewone verblijfplaats in Engeland of Wales op de eerste dag van het eerste academische jaar van de opleiding;
- b) hij had zijn gewone verblijfplaats in het Verenigd Koninkrijk of op de eilanden in de drie jaar voorafgaand aan die dag, en
- c) zijn verblijf in het Verenigd Koninkrijk of op de eilanden had op geen enkel tijdstip in die drie jaar volledig of hoofdzakelijk tot doel, voltijds onderwijs te volgen.

16. Migrerende werknemers en leden van hun familie die vallen onder verordening (EEG) nr. 1612/68 van de Raad van 15 oktober 1968 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap (PB L 257, blz. 2), behoeven ingevolge de leden 4 tot en met 6 van bijlage 1 bij de Student Support Regulations niet in het Verenigd Koninkrijk gevestigd te zijn. Hun recht op een studielening hangt van dezelfde verblijfsvoorwaarden af, maar zij voldoen aan het in lid 8, sub b, van deze bijlage vermelde vereiste van gewone verblijfplaats vanaf het tijdstip dat zij in de Europese Economische Ruimte verblijven.

17. Volgens de Immigration Act 1971 is een persoon in het Verenigd Koninkrijk gevestigd indien hij er zijn gewone verblijfplaats heeft zonder dat enige beper-

king aan de duur van zijn verblijf op het grondgebied is gesteld.

18. Blijkens de stukken kan een onderdaan van een andere lidstaat ingevolge de wetgeving van het Verenigd Koninkrijk echter als student niet de status van in het Verenigd Koninkrijk gevestigd persoon verwerven.

19. Voor het collegegeld voorzien de Student Support Regulations in een financiële ondersteuning, die onder dezelfde voorwaarden aan onderdanen van het Verenigd Koninkrijk en aan die van andere lidstaten wordt toegekend.

Het hoofdgeding en de prejudiciële vragen

20. In augustus 1998 is Bidar, Frans onderdaan, het Verenigd Koninkrijk binnengekomen. Hij vergezeld zijn moeder, die er een medische behandeling moest ondergaan. In het Verenigd Koninkrijk heeft verzoeker bij zijn grootmoeder gewoond, van wie hij afhankelijk was, en er middelbaar onderwijs gevolgd en afgerond zonder ooit een beroep te doen op de sociale bijstand.

21. In september 2001 is hij economie gaan studeren aan het University College London.

22. Terwijl Bidar steun heeft ontvangen uit hoofde van zijn collegegeld, is zijn verzoek om financiële steun in de vorm van een studielening ter dekking van zijn kosten van levensonderhoud evenwel geweigerd, omdat hij niet in het Verenigd Koninkrijk gevestigd was.

23. In het tegen deze weigering ingestelde beroep betoogt verzoeker in het hoofdgeding dat de Student Support Regulations, die de toekenning van een studielening aan een onderdaan van een lidstaat doen afhangen van de voorwaarde dat deze onderdaan in het Verenigd Koninkrijk gevestigd is, een door artikel 12 EG verboden discriminatie hebben ingevoerd. Subsidiair voert hij aan dat, zo de toekenning van een beurs buiten de werkingssfeer van het Verdrag mocht vallen, dit niet het geval is voor een verzoek om steun in de vorm van een gesubsidieerde lening.

24. De Secretary of State for Education and Skills, de voor de vaststelling van de Student Support Regulations verantwoordelijke autoriteit, betoogt daarentegen dat de toekenning van steun voor de kosten van levensonderhoud, in de vorm van een beurs dan wel als lening, niet onder de werkingssfeer van artikel 12 EG valt, zoals het Hof heeft erkend in de arresten van 21 juni 1988, Lair (39/86, Jurispr. blz. 3161), en Brown (197/86, Jurispr. blz. 3205). Zelfs indien dergelijke steun onder het Verdrag zou vallen, waarborgen de voorwaarden voor toekenning van deze steun dat er een rechtstreeks verband bestaat tussen de steunontvanger en de staat, die deze steun financiert.

25. De verwijzende rechter merkt op dat studieleningen door de verlaagde rentevoet en de eventuele problemen bij terugbetaling kosten meebrengen voor de staat, die de Secretary of State for Education and Skills op 50 % van het bedrag van de leningen raamt. De gemiddelde studielening voor het academische jaar 2000/2001 bedroeg 3 155 GBP. Indien de 41 713 onderdanen van de Europese Unie die in dat jaar in Enge-

land en Wales hebben gestudeerd zonder er gevestigd te zijn, een studielening hadden gekregen, zouden de kosten voor de staat waarschijnlijk 66 miljoen GBP hebben bedragen.

26. Volgens de verwijzende rechter valt verzoeker in het hoofdgeding niet onder de bepalingen van verordening nr. 1612/98 en kan hij geen recht op een studielening ontlenen aan richtlijn 93/96.

27. In deze omstandigheden heeft de High Court of Justice (England and Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court), de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

'1) Moet, gelet op de arresten van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen van 21 juni 1988, Lair [reeds aangehaald] en Brown [reeds aangehaald], en gezien de ontwikkeling van het recht van de Europese Unie, waaronder de invoering van artikel 18 EG en ontwikkelingen op het gebied van de bevoegdheid van de Europese Unie op onderwijsterrein, steun ter zake van de kosten van levensonderhoud aan studenten die een universitaire opleiding volgen, hetzij in de vorm van a) een gesubsidieerde lening, hetzij in de vorm van b) een beurs, voor de toepassing van artikel 12 EG en het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit nog steeds worden geacht buiten de werkingssfeer van het EG-Verdrag te vallen?

2) Indien enig onderdeel van de eerste vraag ontkennend wordt beantwoord en steun ter zake van de kosten van levensonderhoud aan studenten in de vorm van een beurs of een lening thans wel onder artikel 12 EG valt, aan de hand van welke criteria moet de nationale rechter dan bepalen of de voorwaarden om voor een dergelijke steun in aanmerking te komen, gebaseerd zijn op objectief te rechtvaardigen overwegingen die losstaan van nationaliteit?

3) Indien enig onderdeel van de eerste vraag ontkennend wordt beantwoord, kan dan een beroep op artikel 12 EG worden gedaan om aanspraak te kunnen 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, moet dan een uitzondering worden gemaakt voor degenen die vóór die datum een beroep in rechte hebben ingesteld?

Beantwoording van de prejudiciële vragen

De eerste vraag

28. Met de eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of, bij de huidige stand van het gemeenschapsrecht, steun die aan studenten die hoger onderwijs volgen ter dekking van hun kosten van levensonderhoud wordt toegekend in de vorm van een gesubsidieerde lening of als beurs, buiten de werkingssfeer van het Verdrag, met name van artikel 12, eerste alinea, EG, valt.

29. Blijkens de verwijzingsbeslissing valt verzoeker in het hoofdgeding niet onder verordening nr. 1612/68.

30. In deze context wenst de verwijzende rechter te vernemen of steun die aan studenten wordt toegekend ter dekking van hun kosten van levensonderhoud, valt binnen de werkingssfeer van het Verdrag in de zin van artikel 12, eerste alinea, EG, volgens hetwelk, onverminderd de in dit Verdrag gestelde bijzondere bepalingen, binnen de werkingssfeer ervan elke discriminatie op grond van nationaliteit verboden is.

31. Om de werkingssfeer van het Verdrag in de zin van artikel 12 EG te bepalen, moet dit artikel worden gelezen in samenhang met de bepalingen van het Verdrag over het burgerschap van de Unie. Het burgerschap van de Unie dient immers de primaire status van de onderdanen van de lidstaten te zijn en verleent degenen onder hen die zich in dezelfde situatie bevinden, ongeacht hun nationaliteit en onverminderd uitdrukkelijke uitzonderingen, aanspraak op dezelfde behandeling rechtens (arresten van 20 september 2001, Grzelczyk, C-184/99, Jurispr. blz. I-6193, punten 30 en 31, en 2 oktober 2003, Garcia Avello, C-148/02, Jurispr. blz. I-11613, punten 22 en 23).

32. Volgens vaste rechtspraak kan een burger van de Unie die legaal op het grondgebied van de ontvangende lidstaat verblijft, zich op artikel 12 EG beroepen in alle binnen de materiële werkingssfeer van het gemeenschapsrecht vallende situaties (arrest van 12 mei 1998, Martínez Sala, C-85/96, Jurispr. blz. I-2691, punt 63, en arrest Grzelczyk, reeds aangehaald, punt 32).

33. Tot deze situaties behoren met name die welke betrekking hebben op de uitoefening van de door het Verdrag gewaarborgde fundamentele vrijheden en van de in artikel 18 EG neergelegde vrijheid om op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven (zie arrest van 24 november 1998, Bickel en Franz, C-274/96, Jurispr. blz. I-7637, punten 15 en 16, evenals reeds aangehaalde arresten Grzelczyk, punt 33, en Garcia Avello, punt 24).

34. Bovendien kan nergens uit het Verdrag worden afgeleid dat studenten die burger van de Unie zijn, de door het Verdrag aan de burger van de Unie verleende rechten verliezen wanneer zij zich naar een andere lidstaat verplaatsen om daar te studeren (arrest Grzelczyk, reeds aangehaald, punt 35).

35. Een onderdaan van een lidstaat die zich begeeft naar een andere lidstaat, waar hij middelbaar onderwijs volgt, maakt gebruik van zijn door artikel 18 EG gewaarborgd recht om vrij te reizen, zoals blijkt uit het arrest van 11 juli 2002, D'Hoop (C-224/98, Jurispr. blz. I-6191, punten 29-34).

36. Bovendien ontleent een onderdaan van een lidstaat die, zoals verzoeker in het hoofdgeding, woont in een andere lidstaat, waar hij middelbaar onderwijs volgt en afrondt zonder dat hem wordt tegengeworpen niet over toereikende middelen of een ziektekostenverzekering te beschikken, een verblijfsrecht aan artikel 18 EG en richtlijn 90/364.

37. Met betrekking tot socialebijstandsuitkeringen heeft het Hof in het arrest van 7 september 2004, Tro-

jani (C-456/02, nog niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punt 43), geoordeeld dat een economisch niet-actieve burger van de Unie zich op artikel 12, eerste alinea, EG kan beroepen wanneer hij gedurende een bepaalde periode legaal in de ontvangende lidstaat heeft verbleven of over een verblijfsvergunning beschikt.

38. Het Hof heeft in de reeds aangehaalde arresten Lair en Brown (respectievelijk punten 15 en 18) verklaard dat 'bij de huidige ontwikkelingsstand van het gemeenschapsrecht een aan studenten ter zake van levensonderhoud en opleiding toegekende steun in beginsel buiten de in artikel 7 (nadien artikel 6 EG-Verdrag, thans, na wijziging, artikel 12 EG) bedoelde werkingssfeer van het EEG-Verdrag valt'. In deze arresten was het Hof van oordeel dat dergelijke steun enerzijds onder het onderwijsbeleid viel, dat als zodanig niet onder de bevoegdheid van de gemeenschapsinstellingen was gebracht, en anderzijds onder de sociale politiek, die tot de bevoegdheid van de lidstaten behoorde voorzover zij niet door bijzondere bepalingen van het EEG-Verdrag werd beheerst.

39. Na de reeds aangehaalde arresten Lair en Brown is evenwel bij het Verdrag betreffende de Europese Unie het burgerschap van de Unie in het EG-Verdrag ingevoerd en is in titel VIII (thans titel XI) van het derde deel van dit Verdrag een hoofdstuk 3 ingevoegd dat met name betrekking heeft op onderwijs en beroepsopleiding (arrest Grzelczyk, reeds aangehaald, punt 35).

40. Zo legt artikel 149, lid 1, EG de Gemeenschap de taak op bij te dragen tot de ontwikkeling van onderwijs van hoog gehalte door samenwerking tussen de lidstaten aan te moedigen en zo nodig hun activiteiten te ondersteunen en aan te vullen, met volledige eerbiediging van de verantwoordelijkheid van deze staten voor de inhoud van het onderwijs en de opzet van het onderwijsstelsel en van hun culturele en taalkundige verscheidenheid.

41. Op basis van de leden 2 en 4 van voormeld artikel kan de Raad stimuleringsmaatregelen treffen, met uitsluiting van harmonisatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten, en aanbevelingen aannemen die er onder meer op gericht zijn de mobiliteit van studenten en docenten te bevorderen (zie arrest D'Hoop, reeds aangehaald, punt 32).

42. Gelet op deze elementen, die van na de uitspraak van de reeds aangehaalde arresten Lair en Brown dateren, valt de situatie van een burger van de Unie die legaal in een andere lidstaat verblijft, onder de werkingssfeer van het Verdrag in de zin van artikel 12, eerste alinea, EG voor de verkrijging van steun die aan studenten in de vorm van een gesubsidieerde lening of als beurs wordt toegekend ter dekking van hun kosten van levensonderhoud.

43. Deze ontwikkeling van het gemeenschapsrecht is bevestigd door artikel 24 van richtlijn 2004/38, waarvan lid 1 bepaalt dat iedere burger van de Unie die op basis van deze richtlijn op het grondgebied van een

andere lidstaat verblijft, 'binnen het toepassingsgebied van het Verdrag' gelijke behandeling geniet. In zoverre de gemeenschapswetgever in lid 2 van dit artikel de inhoud van lid 1 heeft gepreciseerd door te bepalen dat een lidstaat met betrekking tot andere personen dan werknemers of zelfstandigen, of personen die deze status hebben behouden, en hun familieleden, de toekenning van steun voor levensonderhoud in de vorm van een beurs of een lening aan studenten die geen duurzaam verblijfsrecht hebben verworven, kan beperken, is hij van oordeel dat de toekenning van dergelijke steun een materie is die ingevolge dit lid 1 thans onder de werkingssfeer van het Verdrag valt.

44. Deze uitlegging wordt niet ontkracht door het door de regeringen die opmerkingen hebben ingediend en de Commissie aangevoerde argument inzake de in artikel 18 EG bedoelde beperkingen en voorwaarden. Deze regeringen en de Commissie merken op dat onderdanen van de lidstaten zich op basis van hun status van burger van de Unie weliswaar op artikel 12, eerste alinea, EG kunnen beroepen wanneer zij gebruikmaken van hun recht om vrij op het grondgebied van deze staten te reizen en te verblijven, maar dat hun situatie overeenkomstig lid 1 van artikel 18 EG slechts onder de werkingssfeer van het Verdrag in de zin van artikel 12 EG valt onder voorbehoud van de beperkingen en voorwaarden die bij het Verdrag en de bepalingen ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld, waaronder inzonderheid die van richtlijn 93/96. Aangezien artikel 3 van deze richtlijn studenten met een verblijfsrecht uitsluit van het recht op uitbetaling van beurzen om in hun levensonderhoud te voorzien, vallen deze beurzen nog steeds buiten de werkingssfeer van het Verdrag.

45. Uiteraard kunnen studenten die zich naar een andere lidstaat begeven om er hoger onderwijs te gaan volgen of voort te zetten en die daartoe op basis van richtlijn 93/96 een verblijfsrecht hebben, aan deze richtlijn geen recht ontnemen op uitbetaling van steun voor hun kosten van levensonderhoud.

46. Artikel 3 van richtlijn 93/96 belet evenwel niet dat een onderdaan van een lidstaat die krachtens artikel 18 EG en richtlijn 90/364 legaal verblijft op het grondgebied van een andere lidstaat, waar hij hoger onderwijs wenst te gaan volgen of voort te zetten, zich gedurende dit verblijf beroept op het in artikel 12, eerste alinea, EG neergelegde fundamentele beginsel van gelijke behandeling.

47. In een context zoals die van het hoofdgeding, waarin het verblijfsrecht van de aanvrager van steun niet aan de orde is gesteld, is overigens irrelevant het betoog van een aantal van de regeringen die opmerkingen hebben ingediend, volgens hetwelk een lidstaat op basis van het gemeenschapsrecht kan vaststellen dat een onderdaan van een andere lidstaat die een beroep doet op de sociale bijstand, niet meer voldoet aan de aan zijn verblijfsrecht verbonden voorwaarden en, in voorkomend geval, binnen de door het gemeenschapsrecht gestelde grenzen, een verwijderingsmaatregel te-

gen deze onderdaan kan nemen (zie reeds aangehaalde arresten Grzelczyk, punt 42, en Trojani, punt 45).

48. Gelet op het voorgaande dient op de eerste vraag te worden geantwoord dat steun die, in de vorm van een gesubsidieerde lening dan wel als beurs, aan legaal in de ontvangende lidstaat verblijvende studenten wordt toegekend ter dekking van hun kosten van levensonderhoud, voor de toepassing van het in artikel 12, eerste alinea, EG neergelegde discriminatieverbod binnen de werkingssfeer van het Verdrag valt.

De tweede vraag

49. Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen, aan de hand van welke criteria de nationale rechter moet bepalen of de voorwaarden voor toekenning van steun ter dekking van de kosten van levensonderhoud van studenten gebaseerd zijn op objectieve overwegingen die losstaan van nationaliteit.

50. Daartoe moet vooraf worden onderzocht of de in het hoofdgeding aan de orde zijnde regelgeving een onderscheid op grond van nationaliteit maakt tussen de studenten die om deze steun verzoeken.

51. Dienaangaande zij eraan herinnerd dat het beginsel van gelijke behandeling niet alleen openlijke discriminatie op grond van nationaliteit verbiedt, maar ook alle vormen van verkapte discriminatie, die door toepassing van andere onderscheidingscriteria in feite tot hetzelfde resultaat leiden (zie onder meer arresten van 12 februari 1974, *Sotgiu*, 152/73, Jurispr. blz. 153, punt 11; 27 november 1997, *Meints*, C-57/96, Jurispr. blz. I-6689, punt 44, en 26 juni 2001, *Commissie/Italië*, C-212/99, Jurispr. blz. I-4923, punt 24).

52. Voor personen die niet onder verordening nr. 1612/98 vallen verlangt lid 1 van bijlage I bij de Student Support Regulations voor de toekenning aan studenten van steun ter dekking van hun kosten van levensonderhoud, dat de betrokkene in het Verenigd Koninkrijk gevestigd is in de zin van het nationale recht en bepaalde verblijfsvoorwaarden vervult, te weten dat hij in Engeland of Wales verblijft op de eerste dag van het eerste academische jaar en in de drie jaar voorafgaand aan die dag in het Verenigd Koninkrijk of op de eilanden verblijf heeft gehouden.

53. Bij dergelijke vereisten bestaat het gevaar, dat vooral onderdanen van andere lidstaten worden benadeeld. Zowel de aan een aanvrager van steun opgelegde voorwaarde inzake vestiging in het Verenigd Koninkrijk als de voorwaarde inzake verblijf op het grondgebied van het Verenigd Koninkrijk vóór de aanvang van de opleiding, kunnen immers gemakkelijker door nationale onderdanen worden vervuld.

54. Een dergelijk verschil in behandeling kan enkel gerechtvaardigd zijn indien het gebaseerd is op objectieve overwegingen die losstaan van de nationaliteit van de betrokken personen en evenredig zijn aan de door het nationale recht nagestreefde legitieme doelstelling (zie reeds aangehaalde arresten *Bickel* en *Franz*, punt 27; *D'Hoop*, punt 36, en *Garcia Avello*, punt 31).

55. Volgens de regering van het Verenigd Koninkrijk heeft een lidstaat het recht zich ervan te vergewissen dat de bijdrage van de ouders of de studenten via belastingbetaling voldoende is of zal zijn om de toekenning van gesubsidieerde leningen te rechtvaardigen. Ook mag worden verlangd dat er een reëel verband bestaat tussen de student die verzoekt om steun ter dekking van zijn kosten van levensonderhoud en de arbeidsmarkt van de ontvangende lidstaat.

56. Dienaangaande zij opgemerkt dat, hoewel van de lidstaten wordt verwacht dat zij bij de opzet en de toepassing van hun socialebijstandsregeling een zekere financiële solidariteit met onderdanen van andere lidstaten betonen (zie arrest Grzelczyk, punt 44), elke lidstaat ervoor mag zorgen dat de toekenning van steun ter dekking van de kosten van levensonderhoud van studenten uit andere lidstaten geen onredelijke last wordt, die het totale bedrag van de door deze staat toekennbare steun zou kunnen beïnvloeden.

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

58. In deze context kan een lidstaat van de betrokken studenten echter niet verlangen dat zij een band hebben met zijn arbeidsmarkt. Aangezien de kennis die een student tijdens zijn hoger onderwijs verwerft, hem over het algemeen niet op een bepaalde geografische arbeidsmarkt voorbereidt, is de situatie van een student die steun ter dekking van zijn kosten van levensonderhoud aanvraagt immers niet te vergelijken met die van de aanvrager van een wachttuikering voor jongeren die een eerste baan zoeken of van een uitkering voor werkzoekenden (zie respectievelijk in dit verband arrest D'Hoop, reeds aangehaald, punt 38, en arrest van 23 maart 2004, Collins, C-138/02, nog niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punt 67).

59. De vaststelling dat de betrokken student gedurende een bepaalde tijd in de ontvangende lidstaat verblijf heeft gehouden, toont daarentegen het bestaan van een zekere mate van integratie aan.

60. Bij een nationale regelgeving zoals de Student Support Regulations vloeit de waarborg van voldoende integratie in de samenleving van de ontvangende lidstaat voort uit de voorwaarden inzake voorafgaand verblijf op het grondgebied van deze staat, in casu het verblijf van drie jaar dat door de in het hoofdgeding aan de orde zijnde regels van het Verenigd Koninkrijk wordt verlangd.

61. De bijkomende voorwaarde dat studenten slechts recht hebben op steun ter dekking van hun kosten van levensonderhoud, indien zij tevens verblijven in de ontvangende lidstaat, zou uiteraard, zoals de in het vorige punt genoemde voorwaarde van een verblijf van drie jaar, kunnen beantwoorden aan het legitieme doel, te waarborgen dat de aanvrager van steun blijf heeft gegeven van een zekere mate van integratie in de samenleving van deze staat. Evenwel staat vast dat

de in het hoofdgeding aan de orde zijnde regelgeving het een onderdaan van een andere lidstaat volledig onmogelijk maakt, als student de status van gevestigd persoon te verwerven. Op basis van deze regelgeving kan deze onderdaan dus, ongeacht de mate waarin hij daadwerkelijk in de samenleving van de ontvangende lidstaat is geïntegreerd, nooit genoemde voorwaarde vervullen en dus geen steun ter dekking van zijn kosten van levensonderhoud ontvangen. Een dergelijke behandeling kan niet worden geacht haar rechtvaardiging te vinden in de legitieme doelstelling die deze regelgeving beoogde te waarborgen.

62. Een dergelijke behandeling belet een student die onderdaan is van een lidstaat en die in de ontvangende lidstaat legaal verblijft en een groot deel van zijn middelbaar onderwijs heeft gevolgd, waardoor hij een reële band met de samenleving van laatstgenoemde staat heeft gelegd, zijn opleiding onder dezelfde voorwaarden voort te zetten als een student die onderdaan is van deze staat en zich in dezelfde situatie bevindt.

63. Derhalve dient op de tweede vraag te worden geantwoord dat artikel 12, eerste alinea, EG aldus moet worden uitgelegd dat het in de weg staat aan een nationale regelgeving die studenten slechts recht geeft op steun ter dekking van hun kosten van levensonderhoud indien zij in de ontvangende lidstaat gevestigd zijn, en die tegelijkertijd uitsluit dat een onderdaan van een andere lidstaat als student de status van gevestigd persoon kan verwerven, ook al verblijft die onderdaan legaal in de ontvangende lidstaat en heeft hij er een groot deel van zijn middelbaar onderwijs gevolgd, waardoor hij een reële band met de samenleving van deze staat heeft gelegd.

De derde vraag

64. Met zijn derde vraag wenst de verwijzende rechter van het Hof te vernemen of, ingeval dit mocht oordelen dat steun ter dekking van de kosten van levensonderhoud van studenten onder de werkingssfeer van het Verdrag in de zin van artikel 12, eerste alinea, EG valt, de werking van dit arrest in de tijd moet worden beperkt.

65. De regering van het Verenigd Koninkrijk alsmede de Duitse en de Oostenrijkse regering vragen het Hof in datzelfde geval, de werking van zijn arrest in de tijd te beperken, behoudens met betrekking tot rechtsvorderingen die vóór de datum van de uitspraak van dit arrest aanhangig zijn gemaakt. Tot staving van hun verzoek beroepen zij zich met name op de door de verwijzende rechter aangevoerde financiële gevolgen.

66. Er zij aan herinnerd dat de uitlegging die het Hof geeft aan een bepaling van gemeenschapsrecht, niet verder gaat dan het verklaren en preciseren van de betekenis en de strekking van die bepaling zoals deze sinds het tijdstip van haar inwerkingtreding had moeten worden verstaan en toegepast. Hieruit volgt dat de aldus uitgelegde bepaling door de rechter ook kan en moet worden toegepast op rechtsbetrekkingen die zijn ontstaan en tot stand gekomen vóór het arrest waarbij



op het verzoek om uitlegging is beslist, indien voor het overige is voldaan aan de voorwaarden waaronder een geschil over de toepassing van die bepaling voor de bevoegde rechter kan worden gebracht (zie arresten van 27 maart 1980, *Denkavit italiana*, 61/79, Jurispr. blz. 1205, punt 16, en 2 februari 1988, *Blaizot*, 24/86, Jurispr. blz. 379, punt 27).

67. Slechts bij uitzondering kan het Hof op grond van een aan de communautaire rechtsorde inherent algemeen beginsel van rechtszekerheid beslissen, beperkingen te stellen aan de mogelijkheid voor iedere belanghebbende om, met een beroep op een door het Hof uitgelegde bepaling, te goeder trouw tot stand gekomen rechtsbetrekkingen opnieuw aan de orde te stellen (zie arrest *Blaizot*, reeds aangehaald, punt 28; arresten van 16 juli 1992, *Legros e.a.*, C-163/90, Jurispr. blz. I-4625, punt 30, en 4 mei 1999, *Sürül*, C-262/96, Jurispr. blz. I-2685, punt 108).

68. Bovendien is het vaste rechtspraak, dat de mogelijke financiële gevolgen die een prejudicieel arrest voor een lidstaat zou kunnen hebben, op zich geen rechtvaardiging vormen voor een beperking van de werking van dit arrest in de tijd (zie met name arrest *Grzelczyk*, reeds aangehaald, punt 52).

69. Het Hof heeft immers slechts in zeer specifieke omstandigheden van deze mogelijkheid gebruikgemaakt, namelijk wanneer er gevaar bestond voor ernstige economische gevolgen, inzonderheid gezien het grote aantal op basis van de geldig geachte wettelijke regeling te goeder trouw tot stand gekomen rechtsbetrekkingen, en wanneer bleek dat particulieren en de nationale autoriteiten tot een met de communautaire regeling strijdig gedrag waren gebracht op grond van een objectieve, grote onzekerheid over de strekking van de communautaire bepalingen, aan welke onzekerheid het gedrag van andere lidstaten of van de Commissie eventueel had bijgedragen (zie arrest *Grzelczyk*, reeds aangehaald, punt 53).

70. In casu volstaat de vaststelling dat de door de regering van het Verenigd Koninkrijk en de Duitse en de Oostenrijkse regering verstrekte elementen geen steun kunnen bieden aan hun betoog, dat het onderhavige arrest voor de lidstaten aanzienlijke financiële gevolgen zou kunnen hebben indien de werking ervan niet in de tijd wordt beperkt. Het cijfermateriaal waarop deze regeringen zich hebben beroepen, heeft immers mede betrekking op andersoortige gevallen dan die welke aan het hoofdgeding ten grondslag liggen.

71. Bijgevolg dient op de derde vraag te worden geantwoord dat er geen reden is om de werking van het onderhavige arrest in de tijd te beperken.

#### Kosten

72. Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof

gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

HET HOF VAN JUSTITIE (zie voor dictum de kop boven deze uitspraak)

#### Noot

1. Het Hof van Justitie EG kent in bovenstaande zaak aan een Frans onderdaan die in Engeland studeerde een volledige beurs toe. De Fransman was op vijftienjarige leeftijd met zijn moeder naar Engeland gekomen, bleef na de dood van zijn moeder bij zijn oma in Engeland wonen en doorliep daar de middelbare school. Toen hij ging studeren werd zijn verzoek om een lening voor de kosten van levensonderhoud geweigerd, omdat hij niet voldeed aan de voorwaarden van ten minste drie jaar in Engeland 'gevestigd' te zijn. Hoewel hij al langer dan drie jaar in Engeland woonde, telde deze periode volgens de Britse regelgeving niet mee voor het vervullen van de voorwaarden van 'gevestigd' zijn, omdat hij gedurende die hele periode voltijds onderwijs had gevolgd.

De richtlijn die het verblijfsrecht van studenten in een andere EU lidstaat regelt, verwoordt expliciet dat deze richtlijn 'geen recht op uitbetaling door de ontvangende lidstaat van beurzen om in het levensonderhoud te voorzien' geeft (artikel 3 richtlijn 93/96). Volgens het Hof is dit recht via de weg van het Unieburgerschap voor studenten toch wel toegankelijk. Daarmee trekt het Hof de lijn dat Unieburgers niet gediscrimineerd mogen worden bij toekenning van sociale zekerheid als men al legaal in een lidstaat verblijft, die het al in eerdere arresten had uitgezet (o.a. *Martinez Sala*, RV 1998, 79; *Grzelczyk*, RV 2001, 90; *D'Hoop* RV 2002, 92 en *Trojani*, RV 2004, 87) door.

Om tot dit oordeel te komen moet het Hof allereerst een antwoord geven op de vraag of de steun die aan studenten ter dekking van de kosten van levensonderhoud wordt toegekend binnen de werkingssfeer van de non-discriminatiebepaling van artikel 12 EG valt. In eerdere arresten (*Gravier*, RV, 1985, 97, *Lair*, RV 1988, 88 en *Brown*) had het Hof deze vraag nog ontkennend beantwoord. Maar de invoering van het Europees burgerschap in artikel 17 en het daaraan gekoppeld recht op vrij verkeer in het eerste lid van artikel 18 EG en de ontwikkelingen op het gebied van de bevoegdheid van de EU op onderwijsterrein, vormen voor het Hof voldoende aanleiding de vraag nu bevestigend te beantwoorden. Ook verwijst het Hof in dit verband al expliciet naar het discriminatieverbod in artikel 24 Richtlijn 2004/38/EG, betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, zonder overigens te refereren aan de daarin genoemde voorwaarde van vijf jaar legaal verblijf. Zie hierover ook punt 2 van deze noot.

Dit betekent niet dat studenten, die onderdaan zijn van een EU-lidstaat, meteen bij binnenkomst in een andere

lidstaat recht op studiefinanciering hebben. Het Hof is van oordeel dat het gerechtvaardigd is dat een lidstaat steun der dekking van de kosten van levensonderhoud van studenten enkel toekent aan studenten die blijf hebben gegeven van een zekere mate van integratie in de samenleving van deze staat. Die vereiste integratie kan worden aangetoond door de vaststelling dat de student gedurende een bepaalde tijd in de ontvangende lidstaat heeft verbleven. Het is echter niet gerechtvaardigd om, zoals de Britse regelgeving doet, een vestigingseis te stellen, waar buitenlandse studenten nooit aan kunnen voldoen.

2. In Nederland hebben alle EU-studenten nu aanspraak op de zogeheten *Raulin*-vergoeding (een gift ter hoogte van de basisbeurs voor thuiswonenden; zie *Raulin*, RV 1992, 92). Deze vergoeding zal in de toekomst waarschijnlijk worden vervangen door het collegegeldkrediet (zie TK 2005-2006, 30387). Daarnaast hebben EU-studenten die (ex-) migrerend werknemer of (ex-)zelfstandige zijn of het kind van een dergelijke werknemer of zelfstandige zijn nu al direct aanspraak op een volledige studiefinanciering. Door naast de studie gemiddeld 32 uur of meer per maand te werken kan een student uit een andere lidstaat in Nederland in aanmerking komen voor volledige studiefinanciering (zie Beleidsregel controlebeleid migrerend werknemerschap van de IB-Groep van 4 maart 2005, Gelekatern 2005, nr. 5).

Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft de gevolgen van deze uitspraak voor Nederland vertaald door het invoeren van een beleidsregel, waarin wordt geregeld dat studerende uit andere lidstaten van de Europese Unie, de Europese Economische Ruimte of Zwitserland in aanmerking komen voor studiefinanciering, als zij tenminste vijf jaar ononderbroken legaal in Nederland verblijf hebben gehad (Stcrt. 2005, 94, p. 15). Dit zullen in de regel voornamelijk kinderen van migrerende werknemers of zelfstandigen zijn, die toch al in aanmerking kwamen voor een volledige Nederlandse studiefinanciering. Het effect van de *Bidar*-uitspraak lijkt voor Nederland dus klein te zijn. Zie voor een beschrijving van de rechten die EER-studenten in Nederland al op studiefinanciering hebben ook de noot van Van Everdingen onder dit arrest in RSV 2006, 49.

Met de introductie van de termijn van vijf jaar loopt het ministerie vooruit op de implementatie van Richtlijn 2004/38 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, die uiterlijk 30 april 2006 moest hebben plaatsgevonden. Artikel 24, lid 2 van deze Richtlijn bepaalt dat de lidstaten pas verplicht zijn EU-burgers en hun familieleden steun voor levensonderhoud toe te kennen na een ononderbroken periode van vijf jaar legaal verblijf in de betreffende lidstaat. Het is de vraag hoe deze periode zich verhoudt tot de periode van drie jaar die het Hof in de zaak *Bidar* voldoende vond voor toegang tot een studiebeurs.

De voorwaarde van 'een zekere mate van integratie in de samenleving' die het Hof stelt voor toegang tot een studiebeurs is slecht te rijmen met de absoluut geformuleerde voorwaarde van een periode van vijf jaar legaal verblijf. Hier kan een parallel worden getrokken met de invulling van het begrip 'ingezetenschap' in Nederland. Dit begrip wordt ook naar de omstandigheden bepaald en de duur van het verblijf speelt daarbij een rol, maar is niet allesbeslissend. Het Hof verwijst zelf wel al expliciet naar artikel 24 van Richtlijn 2004/38 om te beargmenteren dat studiefinanciering nu onder de werkingsfeer van het EU Verdrag valt, maar zegt verder niets over de daarin opgenomen voorwaarde van vijf jaar. Comijs wijst in dit verband op eerdere rechtspraak van het Hof waarin steeds is benadrukt dat het toepassen van voorwaarden en beperkingen op grond van artikel 18, lid 1 EG proportioneel dient te zijn en door de rechter kan worden getoetst. Met name in *Grzelczyk* (RV 2001, 90) en *Baumbast* (RV 2002, 94) heeft het Hof bepaald dat lidstaten de voorwaarden en beperkingen op het vrij verkeer zo moeten toepassen dat er geen onevenredige inbreuk op het verblijfsrecht van de burger wordt gemaakt. Zodoende kon *Grzelczyk* een bijstandsuitkering krijgen, hoewel de studentenrichtlijn bepaalde dat hij moest beschikken over voldoende middelen van bestaan en kon aan *Baumbast* niet worden tegengeworpen dat zijn ziektekostenverzekering geen spoedeisende zorg in het gastland dekte (zie D. E. Comijs, 'Het Bidar-Mysterie: student of Unieburger?', in: *NJB* 2005, pp. 1741-1743).

3. Dat Nederland in de toekomst rekening houdt met de onhoudbaarheid van de termijn van vijf jaar en de door het Hof gehanteerde termijn van drie jaar realistischer vindt, valt wellicht af te leiden uit de onlangs gepresenteerde beleidsvoornemens inzake de meeneembare studiefinanciering. De regering wil het vanaf september 2007 voor alle studenten in het hoger onderwijs mogelijk maken om hun Nederlandse studiefinanciering mee te nemen naar de 44 zogeheten 'Bologna-landen'. Dit zijn de Europese landen die hebben afgesproken de bachelor-master structuur in het hoger onderwijs in te voeren, mede om de internationale mobiliteit van studenten te vergroten. Deze mogelijkheid van meenemen geldt voor studenten die in Nederland een recht hebben op studiefinanciering en minimaal 3 van de laatste 6 jaar in Nederland hebben gewoond. Ter rechtvaardiging van deze voorwaarde verwijst de regering direct naar het arrest *Bidar*. Deze regeling laat (vooralsnog?) de voorwaarde van vijf jaar legaal verblijf voor het verkrijgen van een recht op studiefinanciering voor EU/EER-studenten onverlet, waarbij de voorwaarde van drie jaar geen aanvullende eis is als er sprake is van overlap (TK 2005-2006, 22452, nr. 23).

PEM