

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL

D. RUIZ-JARABO COLOMER

van 20 maart 2007¹

I — Inleiding

1. Volgens een Latijnsamerikaanse jurist zijn er drie soorten rechters: de handwerkslieden, pure automaten die alleen met hun handen werken en fabrieksmatig, aan de lopende band vonnis na vonnis produceren zonder aandacht voor de menselijke of de maatschappelijke aspecten; de artiesten, die hand en hoofd gebruiken, maar slaafs de traditionele methoden van uitlegging volgen, die er onvermijdelijk toe leiden dat zij klakkeloos de wil van de wetgever vertolken, en de kunstenaars, die met inzet van hun handen, hun hoofd en hun hart bredere horizons openen voor de burgers, zonder daarbij de werkelijkheid of de omstandigheden van het concrete geval uit het oog te verliezen.²

2. Hoewel zij allemaal nodig zijn om het rechterswerk te verrichten, heeft het Hof zich bij de uitoefening van de hem opgedragen taak altijd met de laatste categorie

vereenzelvigd, in het bijzonder toen het tempo van de onstuitbare ontwikkeling van de ideeën die het ontstaan van de Gemeenschap hun glans verschaften begon af te nemen.

3. Het vrije verkeer is een van die oorspronkelijke, tot een fundamenteel beginsel geworden ideeën — zij het met een veranderlijke inhoud omdat het toepassing vindt in een zich steeds wijzigende werkelijkheid — dat in zijn ontwikkeling aansluit bij de wisselende maatschappelijke behoeften, de vooruitgang op het gebied van het vervoer, de toename van de handel en zoveel andere factoren die de mobiliteit van het individu en zijn familieleden vergemakkelijken.³

4. In deze context moeten de prejudiciële vragen van het Verwaltungsgericht Aachen (administratieve rechtbank Aken) worden

1 — Oorspronkelijke taal: Spaans.

2 — Nancrales Arango, A., *Los jueces de mármol*, La Pisca Tabaca Editores, Medellín, 2001, blz. 14.

3 — Lirola Delgado, I., *Libre Circulación de personas y Unión Europea*, Ed. Civitas, Madrid, 1994, blz. 61, is van mening dat het beginsel van het vrij verkeer van personen in het kader van de voortschrijdende Europese integratie, door de eigen dynamiek en de ontwikkeling van de politieke dimensie van dit proces, meeromvattender is geworden doordat nieuwe situaties onder het subjectieve toepassingsbereik van het gemeenschapsrecht zijn gebracht. Deze toepassingsuitbreiding is tot stand gebracht in een geleidelijke ontwikkeling, vol moeilijkheden en vaak ook tegenstrijdigheden, die begon met een extensieve uitlegging van de in potentie in de notie van de economische vrijheden besloten liggende concepten.

gezien, die de gelegenheid bieden dieper door te dringen in de wisselwerking tussen het vrije verkeer van de Europese studenten en de toelagen voor een opleiding in andere staten en zo enige van de voornaamste bestanddelen van deze vrijheid nader uit te werken.

II — Het rechtskader

A — *Het gemeenschapsrecht*

5. Kort samengevat gaat het om twee Duitse studentes van wie de aanvraag voor een toelage voor een opleiding in het Verenigd Koninkrijk en in Nederland is afgewezen: in het eerste geval omdat die opleiding niet de voortzetting was van een gedurende ten minste één jaar aan een Duitse onderwijsinstelling gevolgde opleiding; in het tweede geval omdat een „vaste” verblijfplaats in een grensstad ontbrak.

7. De verwijzende rechter acht de bepalingen van het EG-Verdrag over het burgerschap van de Unie en over de vrijheid van verkeer relevant in de hem voorgelegde zaken (1); om het volledige rechtskader te bepalen moeten daar de verwijzingen naar het onderwijs in het EG-Verdrag zelf (2) en de bepalingen van afgeleid recht met betrekking tot studenten (3) nog aan worden toegevoegd.

6. Gezien het belang van de thema's zal ik, na een overzicht te hebben gegeven van het rechtskader (II), de feiten en het verloop van de procedures in deze zaken (III en IV), ingaan op de mobiliteit van de studenten (V) en de rechtspraak betreffende de twee kern-elementen van de prejudiciële vragen (VI), en zal ik enige belangrijke aspecten van de studietoelagen onderzoeken, zoals hun karakterisering en hun samenhang met de vrijheid van verkeer en met de vrijheid van dienstverrichting (VII). Deze beschouwingen dienen ter beantwoording van de tot uiting gebrachte twijfels (VIII). Tot slot zal ik proberen de reserves ten aanzien van de gevolgen van mijn voorstel weg te nemen (IX).

1. Het burgerschap van de Unie en het vrije verkeer

8. Artikel 17, lid 1, EG stelt een „burgerschap van de Unie” in, waardoor het individu tot middelpunt van de activiteiten van de Unie is gemaakt.⁴ „Burger van de Unie is

⁴ — Vierde verslag van de Commissie over het burgerschap van de Unie (1 mei 2001-30 april 2004) [COM(2004) 695 def.], punt 4.

eenieder die de nationaliteit van een lidstaat bezit”; elke staat bepaalt derhalve ingevolge zijn eigen wetgeving wie zijn onderdanen zijn.⁵

9. Krachtens artikel 17, lid 2, EG genieten de burgers van de Unie de rechten en zijn zij onderworpen aan de plichten die bij dit Verdrag zijn gesteld. Het bezit van deze hoedanigheid verleent volgens artikel 18 EG met name 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.

10. Ook zijn aan dit burgerschap kiesrechten (artikel 19 EG), het recht op bescherming in derde landen (artikel 20 EG) en het klacht- en verzoekrecht (artikel 21 EG) verbonden.

11. In het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie⁶ wordt het burgerschapsbegrip van artikel 17 EG op verschillende plaatsen gebruikt⁷ en in artikel 45, lid 1, is het „recht zich vrij op het grondgebied van de lidstaten te verplaatsen en er vrij te verblijven” verankerd.

5 — Verklaring (nr. 2) betreffende de nationaliteit van een lidstaat, bijlage bij het Verdrag betreffende de Europese Unie (PB 1992, C 191, blz. 98).

6 — PB 2000, C 364, blz. 1.

7 — Artikel 12, lid 2, en artikel 15, lid 2, en eveneens de artikelen 39, lid 1, 40, 42, 43, 44, 45, lid 1, en 46, in Hoofdstuk V — „Burgerschap”.

2. De bevoegdheden van de Gemeenschap op het gebied van het onderwijs

12. Het optreden van de Gemeenschap om de overeengekomen doelstellingen te bereiken omvat krachtens artikel 3, lid 1, sub q, EG „een bijdrage tot onderwijs en opleiding van hoog gehalte en tot de ontplooiing van de culturen van de lidstaten”.

13. Hoofdstuk 3 in titel XI van het derde deel van het Verdrag is gewijd aan „Onderwijs, beroepsopleiding en jeugd”. Het omvat de in 1992 bij het Verdrag betreffende de Europese Unie ingevoerde artikelen 149 en 150 EG.

14. Artikel 149 EG bepaalt:

„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.

4. 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."

15. Artikel 150 EG omschrijft in woorden van gelijke strekking het beleid met betrekking tot de beroepsopleiding.

3. Het afgeleide recht

16. Omdat er groepen mensen met onderscheiden eigenschappen bestaan, is het niet verwonderlijk dat de Gemeenschap hun speciale aandacht schenkt, zoals in richtlijn 93/96/EEG van de Raad van 29 oktober 1993 inzake het verblijfsrecht voor studenten.⁸

17. Met de instelling van het burgerschap van de Unie werd duidelijk dat de regelingen betreffende de vrijheid van verkeer en verblijf moesten worden aangepast. Dit is gebeurd door 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 familieleden⁹, waarbij richtlijn 93/96 is ingetrokken.

18. Richtlijn 2004/38 regelt het uitreis- en inreisrecht van het grondgebied van de

lidstaten (artikelen 4 en 5), evenals het verblijfsrecht, dat aan een aantal voorwaarden wordt verbonden die verschillen naar gelang de duur van het verblijf: a) om gedurende maximaal drie maanden op het grondgebied van een andere lidstaat te verblijven is het bezit van een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort verplicht (artikel 6); b) om gedurende drie maanden tot vijf jaar te verblijven moeten degenen die zijn ingeschreven aan een particuliere dan wel openbare instelling, beschikken over een verzekering die de ziektekosten in het gastland volledig dekt en over voldoende middelen om te voorkomen dat zij tijdens hun verblijf ten laste komen van het sociaalekonomisch stelsel van het gastland (artikel 7, lid 1, sub c); c) na een legaal verblijf van meer dan vijf jaar wordt een duurzaam verblijfsrecht verkregen dat aan geen enkele voorwaarde is onderworpen (artikel 16).

B — De Duitse wettelijke regeling

19. De studietoelagen zijn geregeld in het Bundesgesetz über individuelle Förderung der Ausbildung (Duitse wet studiefinanciering — Bundesausbildungsförderungsgesetz; hierna: „BaföG”).¹⁰ In § 4 wordt het geografische toepassingsgebied afgebakend en bepaald dat slechts studietoelagen worden toegekend voor een opleiding in het binnenland, behoudens enkele in de §§ 5 en 6 voorziene uitzonderingen.

8 — PB L 317, blz. 59. Deze richtlijn vormde samen met de reeds genoemde richtlijnen 90/364/EEG en 90/365/EEG — beide van de Raad van 28 juni 1990 betreffende, respectievelijk, het verblijfsrecht en het verblijfsrecht van werknemers en zelfstandigen die hun beroepswerkzaamheid hebben beëindigd (PB L 180, blz. 26 en 28) — het antwoord van de Europese wetgever op de uitbreiding van het concept van het vrije verkeer door de rechtspraak van het Hof van Justitie, „een instelling die een meer op integratie gericht karakter laat zien en die met haar uitleggingen van het Verdrag van Rome veelvuldig een krachtige impuls geeft aan het doorbreken van het Europese economisme” (Abellán Honrubia, V., en Vilá Costa, B., *Lecciones de Derecho comunitario europeo*, Ed. Ariel, Barcelona, 1993, blz. 191).

9 — Richtlijn tot wijziging van verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van de 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 (PB L 158, blz. 77; rectificatie in PB L 229, blz. 35).

10 — Nieuwe versie bekendgemaakt op 6 juni 1983, BGBl. I, blz. 645; laatstelijk gewijzigd bij wet van 22 september 2005, BGBl. I, blz. 2809.

20. § 5, lid 1, heeft betrekking op de opleiding in aangrenzende lidstaten:

„Aan de in artikel 8, lid 1, bedoelde studenten wordt een studietoelage toegekend indien zij dagelijks vanaf hun vaste woonplaats op Duits grondgebied een onderwijsinstelling in het buitenland bezoeken. Onder de vaste woonplaats in de zin van deze wet wordt verstaan de plaats die niet slechts tijdelijk het middelpunt van de persoonlijke betrekkingen van de student vormt [...]; hij die louter voor studiedoeleinden in een plaats verblijft, heeft daar niet zijn vaste woonplaats gevestigd.”

21. § 5, lid 2, betreft de studie in het buitenland:

„Aan studenten die een vaste woonplaats op het nationale grondgebied hebben en studeren aan een onderwijsinstelling in het buitenland, wordt een studietoelage toegekend indien:

1. deze studie gelet op het bereikte opleidingsniveau nuttig is voor de opleiding van de betrokkenen en ten minste een deel van deze studie kan worden geacht deel uit te maken van de vereiste of gebruikelijke opleidingsduur, of

2. in het kader van de grensoverschrijdende samenwerking tussen een Duitse en een buitenlandse onderwijsinstelling de op elkaar voortbouwende leergangen van een opleiding die één geheel vormt, afwisselend door de Duitse en door de buitenlandse onderwijsinstelling worden aangeboden, of

3. een opleiding van ten minste één jaar aan een Duitse onderwijsinstelling wordt voortgezet aan een onderwijsinstelling in een lidstaat van de Europese Unie

[...]"

22. § 6 voorziet in de mogelijkheid rekening te houden met bijzondere gevallen:

„Aan Duitsers in de zin van de grondwet die een vaste woonplaats in een vreemde staat hebben en aldaar aan een onderwijsinstelling studeren of van daaruit een in een buurstaat gelegen onderwijsinstelling bezoeken, kan een studietoelage worden toegekend indien de bijzondere omstandigheden van het geval dit rechtvaardigen. [...]"

23. § 8, lid 1, beperkt het subjectieve toepassingsgebied van het BaföG. Het bepaalt:

III — De feiten van de hoofdgedingen

A — Zaak C-11/06

„Een studietoelage wordt toegekend aan:

1. Duitsers in de zin van de grondwet;

[...]

8. studenten die overeenkomstig de voorwaarden van § 3 van het Freizügigkeitsgesetz/EU (wet inzake de vrijheid van verkeer van de burgers van de Unie) als echtgenoot of als kind recht op inreis en verblijf in Duitsland hebben of die als kind van een burger van de Unie deze rechten niet hebben enkel op grond dat zij 21 jaar of ouder zijn en niet door hun ouders of hun echtgenoot worden onderhouden;
9. studenten die de nationaliteit van een andere lidstaat van de Europese Unie of van een bij de Europese Economische Ruimte aangesloten staat hebben en vóór de aanvang van de opleiding in Duitsland in loondienst werkzaam zijn geweest; de verrichte arbeid en de inhoud van de opleiding moeten een inhoudelijke samenhang vertonen. [...]”

24. Morgan is in 1983 in Duitsland geboren, heeft de Duitse nationaliteit en heeft haar middelbare schoolopleiding gevolgd in Duitsland. Nadat zij haar Abitur-examen (eindexamen) had behaald, is zij naar Groot-Brittannië verhuisd, waar zij een jaar als kindermisje heeft gewerkt.

25. Sinds 20 september 2004 studeert zij toegepaste genetica aan de University of the West of England in Bristol. De autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk hebben haar als migrerend werknemers erkend en haar een onderhoudstoelage verleend.¹¹

26. Vóór zij zich voor haar opleiding in het Verenigd Koninkrijk vestigde, heeft zij in augustus 2004 een studietoelage aangevraagd, die door de Bezirksregierung Köln (bestuursautoriteit van het district Keulen) bij beslissing van 25 augustus 2004 is afgewezen omdat niet was voldaan aan de voorwaarden van § 5, lid 2, BaföG. Deze

¹¹ — Punten 12 en 44 van de schriftelijke opmerkingen van Groot-Brittannië. Tijdens de mondelinge behandeling zijn de door het gastland toegekende tegemoetkomingen gespecificeerd: vrijstelling van inschrijvingskosten, een gesubsidieerde studielening van 4 400 GBP per jaar en een fonds voor de aankoop van boeken en voor andere kosten.

beslissing is bevestigd bij beslissing van 3 februari 2005, waarin ook een beroep op toepassing van § 6 juncto § 5, lid 1, BaföG werd verworpen.

Landrat des Kreises Düren (hoofd van het district Düren) is afgewezen omdat niet was voldaan aan de voorwaarden van § 5, lid 1, BaföG, nu zij louter vanwege de opleiding verhuisd was. Deze beslissing is op 16 november 2004 door de Bezirksregierung Köln bevestigd.

27. Tegen deze bestuursrechtelijke beslissing is door Morgan beroep ingesteld bij het Verwaltungsgericht Aachen. Daaruit is zaak C-11/06 voortgevloeid.

31. Tegen deze afwijzende beslissing is door Bucher beroep ingesteld bij het Verwaltungsgericht Aachen. Dit geding heeft aanleiding gegeven tot zaak C-12/06.

B — Zaak C-12/06

28. Bucher, een Duitse, geboren in 1983, woonde bij haar ouders in Bonn tot 1 juli 2003, en is toen met haar partner naar Düren verhuisd.¹²

29. Sinds 1 juli 2003 volgt zij de opleiding ergotherapie aan de Hogeschool Zuyd in Heerlen¹³ (Nederland).

30. Op 28 januari 2004 heeft zij een toelage aangevraagd, die op 7 juli 2004 door de

IV — Prejudiciële vragen en procesverloop voor het Hof

32. Omdat het Verwaltungsgericht Aachen van oordeel is dat de aanspraken van de verzoeksters weliswaar geen steun kunnen vinden in § 5 en § 6 BaföG, maar mogelijk wel in de regels van gemeenschapsrecht, heeft het beide procedures opgeschort en het Hof de volgende vragen voorgelegd:

„1) Verbiedt de in de artikelen 17 EG en 18 EG aan de burgers van de Unie gewaarborgde vrijheid van verkeer een lidstaat om aan zijn onderdanen in een geval als het onderhavige een studietoelage voor het volgen van een volledige opleiding

12 — Stad gelegen tussen Bonn en Aken, op zo'n 70 km van Bonn en ongeveer 35 km van Aken.

13 — Op ongeveer 9 km van de Duitse grens en circa 47 km van Düren gelegen.

in een andere lidstaat te weigeren op grond dat de opleiding niet de voortzetting is van een gedurende ten minste één jaar aan een binnenlandse onderwijsinstelling gevolgde opleiding?

kingen ingediend door de Bezirksregierung Köln, de Landrat des Kreises Düren, de regering van Duitsland, Oostenrijk, Finland, Italië, Nederland, het Verenigd Koninkrijk en Zweden, en door de Commissie.

- 2) Verbiedt de in de artikelen 17 EG en 18 EG aan de burgers van de Unie gewaarborgde vrijheid van verkeer een lidstaat om aan zijn onderdaan die als zogeheten grenspendelaar zijn opleiding in de aangrenzende lidstaat volgt, in een geval als het onderhavige een studietoelage te weigeren op grond dat hij louter voor het volgen van de opleiding in de binnenlandse grensstad verblijft en deze verblijfplaats niet zijn vaste woonplaats is?"

36. De vertegenwoordigers van Morgan en van Bucher, van Duitsland, Nederland, Oostenrijk, het Verenigd Koninkrijk en van de Commissie hebben op de terechtzitting van 30 januari 2007 hun standpunten mondeling toegelicht.

V — De mobiliteit van studenten

33. De eerste vraag betreft beide zaken, de tweede alleen de zaak Bucher.

A — *Een historische constante*

34. Bij beschikking van 16 maart 2006 zijn zaak C-11/06 en C-12/06 door de president van het Hof gevoegd op grond van hun materiële samenhang.

37. Ook al zou, volgens Thomas More, in het onderwijs „geen vreemde taal [...] de bedoelingen zo zuiver kunnen weergeven” als „de landstaal”¹⁴, toch worden mensen er door de dorst naar kennis toe gedreven op zoek te gaan naar de bronnen, om te kunnen leren van degenen die over een grotere kennis beschikken, waar zij zich ook bevinden en in welke taal zij ook onderwijzen.

35. Binnen de in artikel 23 van het Statuut voorziene termijn zijn schriftelijke opmer-

14 — More, T., *Utopia*, Nederlandse vertaling Marie H. Van der Zeyde, 1973, Athenaeum-Polak & van Gennep, Amsterdam, 5e druk, 2007, hoofdstuk over „Het geestesleven”, blz. 120-122.

Deze zucht naar kennis leidt tot een stroom van leerlingen naar de leermeesters, die van alle tijden is.

38. In de klassieke oudheid is bij de broedplaatsen van wetenschap die een grote verscheidenheid van mensen aantrokken, te denken aan de Academia van Plato, het Lykeion van Aristoteles of de Scholen van Pythagoras en de in de derde eeuw vóór Christus door Ptholomaïos Soter gestichte School van Alexandrië, waar Euklides schitterde.

39. Met de opbloei van het kloosterleven kwamen er vanaf de 9e eeuw colleges in kloosters en abdijen waar de monniken onderricht kregen; op tal van plaatsen werd daarbij ook een buitenafdeling, bestemd voor andere leerlingen, ingericht (Jarrow, Cork, Corby, Reichenau, Montecassino ...). Parallel hieraan werden door bisschoppen en kapittels onder de vleugels van de kathedraal domscholen opgericht (Reims, Chartres, Keulen, Mainz, Wenen, Luik ...). Ook in de Arabische wereld is dit fenomeen niet onbekend; zo zijn er bijvoorbeeld in Bagdad en in Córdoba hogescholen opgericht met rijk voorziene bibliotheken en sterrenwachten.

40. Rond het begin van de 12e eeuw begonnen hier en daar ook mensen die niet aan de religieuze scholen verbonden waren onderwijs te geven. Zo kwam het idee op van universiteiten, toegankelijk voor studenten

en leraren van verschillende nationaliteiten, die er met gebruik van het Latijn als lingua franca naar streefden hun kennis te delen en door te geven. De eerste universiteit werd gesticht in Bologna, waarna er veel meer volgden, overal in Europa (Parijs, Palencia, Oxford, Montpellier, Salamanca ...).¹⁵

41. De universiteit leidde tot een grote sociale mobiliteit. De kinderen van de adel, de burgers, de kooplieden, de handwerklieden en de boeren kregen er toegang; in financiële problemen werd voorzien met beurzen en prebenden. Door de opkomst van de nationale staten en door de godsdienstoorlogen ging het universalistische karakter van de beginjaren echter meer en meer verloren.

42. Zo werkte Juan Vives (1492-1540) aan de universiteit van Valencia, aan de Sorbonne in Parijs, in Brugge, in Leuven en in Oxford; Miguel Servet (1511-1553) studeerde rechten in Toulouse, medicijnen in Parijs en Montpellier en theologie in Leuven; David Hume (1711-1776) studeerde filologie en filosofie in Reims en in Anjou en keerde na twee jaar in Parijs gewoond te hebben terug naar Schotland, waar hij een hem aangeboden leerstoel weigerde; Karl Marx (1818-1883) had weliswaar zijn academische studie

15 — De Baccalaureus Sansón Carrasco, die onder de naam „Ridder van de Spiegels” en „Ridder van de Blanke Maan” een aantal tweegevechten voerde met Don Quichot, had in Salamanca gestudeerd, waar hij over het eerste deel van de avonturen van de beroemde edelman had gehoord, waarvan hij hem bij zijn terugkeer in de plaats in La Mancha waar zij beiden woonden, aan het begin van het tweede deel uitvoerig verslag deed [Cervantes Saavedra, M., *El ingenioso hidalgo Don Quijote de la Mancha* (De vernuftige edelman Don Quichot van La Mancha, Nederlandse vertaling Barber van de Pol, 1997, Athenaeum-Polak & Van Genneep, Amsterdam, 7e druk, 2005, Tweede Deel, Hoofdstuk 2, blz. 484 e.v.)].

gevolgd aan de universiteit van Bonn, maar hij woonde in Parijs, in Brussel en in Londen, waar hij grote intellectuele invloed heeft uitgeoefend.

43. Tussen deze kennisreizigers neemt Erasmus van Rotterdam (1469-1536) een prominente plaats in. Hij studeerde aan de universiteit van Parijs, gaf als hofleraar onderwijs aan de zoon van de koning van Schotland, James II, promoveerde in Bologna tot doctor in de theologie, maar wees de uitnodiging van paus Leo X om zich in Rome te vestigen af. Hij vertrok naar Engeland, waar hij een warm onthaal kreeg van Henry VIII en bevriend raakte met John Colet en Thomas More; hij bekleedde een leerstoel als gewoon hoogleraar in de theologie in Cambridge en was werkzaam bij de drukkerij van Aldus Manutius in Venetië. Hij verwierf de achting van keizer Karel V, tevens koning van Spanje, die hem als raadsheer voor de Nederlanden aanstelde.¹⁶ Hij woonde enige tijd in Freiburg en trok zich toen terug in Bazel om zich aan het uitgeven van zijn werken te wijden.¹⁷ Hij leidde een leven om van te dromen, als wij nu zien dat Europa aan het einde van de Middeleeuwen geen grenzen kende voor het intellectuele leven en niet was verdeeld door taalverschillen die — zonder iets af te doen aan hun culturele waarde — de uitwisseling van ideeën en de groei tot een hechtere eenheid met een grotere betrokkenheid van de volkeren van dit werelddeel beperken. De mythe van Erasmus doet een sprankje hoop gloren op het slechten van deze barrières.¹⁸

B — Een zorg van onze tijd

44. De duizelingwekkende ontwikkeling van de moderne maatschappij gaat gepaard met een toenemende vraag naar onderwijs van hoog niveau, een verregaande specialisatie van het onderwijs en een groeiend bewustzijn van het belang van goed onderwijs om vorm te kunnen geven aan de toekomst. Daarbij ziet het zich overal voor dezelfde moeilijkheden en uitdagingen gesteld met betrekking tot de financiering, de kwaliteit, gelijke kansen, de zorg voor vakbekwame leerkrachten, de mogelijkheden voor de afgestudeerden op de arbeidsmarkt of de verdeling van de voordelen die de internationale samenwerking oplevert.

45. Dit is de achtergrond van het zogenoemde „Bolognaproces”, dat op 19 juni 1999 met de intentieverklaring van veertig ministers¹⁹ is begonnen. Het moet uiterlijk in 2010 tot de vorming van een Europese ruimte voor hoger onderwijs leiden²⁰, waartoe stap voor stap een aantal doeleinden bereikt moet worden, zoals de mobiliteit van de studenten, die ondanks de hoge commu-

16 — In 1516 draagt hij zijn *Institutio Principis Christiani* aan hem — toen nog Karel van Gent geheten — op.

17 — Stefan Zweig heeft een prachtige biografie van hem geschreven, *Triumph und Tragik des Erasmus von Rotterdam* (Triomf en Tragiek van Erasmus, Nederlandse vertaling Reinier P. Sterkenburg, Meulenhoff, Utrecht, 1959).

18 — Flory, M., „Le mythe d'Erasmus”, in *L'Europe et le droit, Mélanges en hommage à Jean Boulouis*, Ed. Dalloz, 1991, blz. 258.

19 — Zie http://ec.europa.eu/education/policies/educ/bologna/bologna_en.html. Aan deze verklaring is de op 25 mei 1998 door de ministers van Onderwijs van Frankrijk, Duitsland, Italië en het Verenigd Koninkrijk ondertekende Sorbonne-verklaring voorafgegaan.

20 — Hoger Onderwijs omvat „elke vorm van studie, opleiding of voorbereiding op wetenschappelijk onderzoek op postsecundair niveau, die door universiteiten of andere door de bevoegde nationale autoriteiten als instellingen voor hoger onderwijs erkende instellingen wordt aangeboden”, Wereldverklaring over het hoger onderwijs in de eenentwintigste eeuw: visie en actie, goedgekeurd op 9 oktober 1998 door de wereldconferentie onder auspiciën van de UNESCO, te lezen op http://www.unesco.org/education/educprog/wche/declaration_spa.htm.

nicatiegraad als gevolg van de informatienetwerken nog steeds een punt van groot belang is.

46. In samenhang met het Bolognaproces hebben de Europese instellingen een groot aantal instrumenten goedgekeurd met het oog op het verkeer van studenten²¹, omdat de aanvragen om voor kortere of langere tijd buiten het land van herkomst te gaan studeren zijn toegenomen, nu dit het mogelijk maakt te werken en later in de maatschappelijke structuren van elke andere staat van de Unie te integreren, en dus uitdagende kansen biedt. Deze uitwisselingen strekken degenen die elders gaan studeren, de maatschappij die hen ontvangt en de maatschappij die zij achter zich laten tot voordeel, al zijn er ook risico's aan verbonden, want het kan de diversiteit in gevaar brengen, de commercialisering van het onderwijs versnellen en de braindrain aanwakkeren.

47. Bovendien brengen de verplaatsingen uitdagingen van verschillende aard met

zich²², voornamelijk verband houdend met de taal of de aanpassing, en in administratief en economisch opzicht.²³ In de gevallen waarin de oorzaak hiervoor ligt in de te betalen inschrijvingskosten, de maandelijkse schoolgelden en de kosten van levensonderhoud of kamerhuur, wordt tegemoetgekomen met behulp van studietoelagen, die uit drie bronnen komen: particuliere, nationale of Europese. De eerste worden bekostigd door particulieren op de door hen gestelde voorwaarden; de tweede worden geregeld door lokale, regionale of nationale bepalingen op basis van bepaalde beginselen, zoals objectiviteit en gelijkheid; de laatste worden door gemeenschapsacties gecoördineerd, waaronder met name het „Erasmus-programma”, begonnen in 1987 en nu opgenomen in het „Socrates-programma”,²⁴ en het „Leonardo da Vinci-programma”, een in 1994 van start gegaan communautair actieprogramma ter bevordering van de beroepsopleiding.

48. In de gedingen van Morgan en Bucher gaat het om de door de nationale bepalingen geregelde toelagen, wat onverlet laat dat de verenigbaarheid van de drie financieringsstelsels wordt bepaald door de regels die voor

21 — Zoals bijvoorbeeld de resolutie van de Raad en de vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten, in het kader van de Raad bijeen op 14 december 2000, houdende een actieplan voor de mobiliteit (PB C 371, blz. 4); de Aanbeveling van het Europees Parlement en de Raad van 10 juli 2001 inzake de mobiliteit binnen de Gemeenschap van studenten, personen in opleiding, vrijwilligers, leerkrachten en opleiders (PB L 215, blz. 30); de resolutie van de Raad van 3 juni 2002 inzake vaardigheden en mobiliteit (PB C 162, blz. 1); het Europees handvest voor kwaliteit bij mobiliteit, bijlage bij het voorstel voor een aanbeveling van het Europees Parlement en de Raad over transnationale mobiliteit in het onderwijs en de beroepsopleiding in de Europese Gemeenschap [COM(2005) 450 def.]; bovendien worden deze thema's genoemd als een van de dertien doelstellingen van het werkprogramma „Onderwijs en opleiding 2010”, dat in maart 2002 door de Raad van Barcelona is goedgekeurd.

22 — „Je gaat wonen in een ver land, niet op verre afstand, maar ver in zijn ideeën en zijn gewoontes”. Zo begint André Maurois zijn „Consejos a un joven francés que va a Inglaterra” („Conseils à un jeune français partant pour l'Angleterre”), (Maurois, A., *Obras Completas*, deel IV, Ed. Plaza y Janés, Barcelona, 1967, blz. 1035).

23 — In het Groenboek van de Commissie „Onderwijs, opleiding, onderzoek: de belemmeringen van de grensoverschrijdende mobiliteit” [COM(1996) 462 def.], worden deze hindernissen onderzocht.

24 — Zeer bescheiden in de beginperiode; het ging het eerste jaar maar om 3 244 personen. In 2005 steeg het aantal tot 144 032 en in de twintig jaar van zijn bestaan zijn aan meer dan 1 500 000 studenten beurzen toegekend (bron: http://ec.europa.eu/education/news/erasmus20_en.html).

elk van hen afzonderlijk gelden, want, omdat zij meestal niet alle kosten dekken²⁵, wordt veelal toegestaan dat meerdere toelagen naast elkaar worden ontvangen.

drukt, geen ongelijke behandeling tussen Duitsers en ingezetenen van andere landen van de Gemeenschap kunnen worden vastgesteld en de op dit punt bestaande rechtspraak dus niet kunnen worden toegepast, dat hoeft ons er niet van te weerhouden de mogelijk voor deze zaken relevante overwegingen van het Hof te bespreken.

VI — De rechtspraak over de studietoelagen en het vrije verkeer

49. Om de vragen van het Verwaltungsgericht Aachen te kunnen beantwoorden moet de rechtspraak over de twee in de prejudiciële vragen aan de orde gestelde punten worden onderzocht.

51. Onder de arresten waarin wordt ingegaan op aspecten die verband houden met de hier aan de orde zijnde, dienen in het bijzonder die in de zaken Grzelczyk²⁶, D'Hoop²⁷ en Bidar²⁸ vermeld te worden, die bovendien de verbinding leggen met het burgerschap van de Unie en daardoor waardevolle aanwijzingen verschaffen.

A — De studietoelagen

50. Het Hof is eerder gevraagd zich uit te spreken over verschillende soorten toelagen die voor het beginnen, de voortzetting of de voltooiing van een opleiding waren aangevraagd. In de tot nu toe behandelde zaken was de aanspraak tegen de ontvangende lidstaat of tegen de lidstaat van herkomst gericht, maar ná een verplaatsing, terwijl Morgan en Bucher hun aanvraag bij de autoriteiten van hun herkomststaat hebben ingediend zonder het land verlaten te hebben. Al zou hierdoor, zoals in het merendeel van de schriftelijke opmerkingen is bena-

52. In het reeds eerder gewezen arrest Gravier²⁹ oordeelde het Hof dat het heffen van een vergoeding, inschrijvingsgeld of schoolgeld van studenten die onderdaan zijn van een andere lidstaat, als voorwaarde voor toelating tot het beroepsonderwijs, een verboden discriminatie op grond van de nationaliteit vormt (punt 26). In dezelfde zin werd in het arrest Blaizot³⁰ een ongelijke behandeling vastgesteld in „een aanvullend inschrijvingsgeld ten laste van onderdanen van andere lidstaten, die zich voor die

25 — Calvo Pérez, B., somt in „Perspectiva europea de la educación superior. Carácter transversal y redes universitarias (internacionalización, movilidad y redes)”, in *El carácter transversal en la educación universitaria*, Michavila, F., en Martínez, J., uitg., Madrid, 2002, blz. 33, de kritiekpunten op het Socrates-Erasmus-programma op, waaronder hij vooral het lage budget vermeldt, om daaraan toe te voegen dat het „beurzen voor rijken” zijn „waarvan de financiering terugloopt”.

26 — Arrest van 20 september 2001 (C-184/99, Jurispr. blz. I-6193).

27 — Arrest van 11 juli 2002 (C-224/98, Jurispr. blz. I-6191).

28 — Arrest van 15 maart 2005 (C-209/03, Jurispr. blz. I-2119).

29 — Arrest van 13 februari 1985 (293/83, Jurispr. blz. 593).

30 — Arrest van 2 februari 1988 (24/86, Jurispr. blz. 379).

studierichting wensen in te schrijven”, omdat „de universitaire studie in de diergeneeskunde een vorm van beroepsopleiding is” (punt 24).

53. Deze rechtspraak is korte tijd later gepreciseerd in de arresten Lair³¹ en Brown³², waarin het Hof onderscheid maakte tussen steun „ter dekking van de inschrijvingskosten of andere kosten, met name schoolgelden, die voor de toegang tot het onderwijs worden verlangd” en steun toegekend „ter zake van levensonderhoud en opleiding” en oordeelde dat alleen de eerste vorm van steun onder het Verdrag viel (punten 14-16 van het arrest Lair en 17-19 van het arrest Brown). Als gevolg van de vernieuwingen van het Verdrag over de Europese Unie³³ en de vaststelling van richtlijn 93/96 heeft het Hof dit onderscheid na het arrest Grzelczyk laten vallen.

1. Het arrest Grzelczyk

54. Grzelczyk, een Fransman, studeerde lichamelijke opvoeding aan de Université Catholique de Louvain-la-Neuve (België); hij droeg zelf zijn woon- en studiekosten. Aan het begin van het vierde en laatste jaar van zijn studie verzocht hij om toekenning van het minimex — bestaansminimum; dit werd hem geweigerd omdat hij geen Belg was.

55. Het Hof riep in herinnering dat het in het arrest Hoeckx³⁴ het minimex had aange-merkt als een „sociaal voordeel in de zin van verordening nr. 1612/68”³⁵ (punt 27); het wees ook op de wijzigingen in de geldende nationale regeling (punt 28), op grond waarvan een student met de Belgische nationaliteit die geen werknemer was in de zin van verordening nr. 1612/68 en zich in dezelfde omstandigheden als Grzelczyk bevond, de noodzakelijke voorwaarden om aanspraak te hebben op het bestaansminimum vervulde, en stelde bijgevolg „een discriminatie uitsluitend op grond van nationaliteit” vast (punt 29), die „in beginsel” verboden werd door artikel 6 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 12 EG), dat “met het oog op de vaststelling van de werkingssfeer ervan [...] in samenhang met de verdragsbepalingen betreffende het burgerschap van de Unie” moest worden gelezen (punt 30).

56. Na enige overwegingen over dit burgerschap van de Unie (punten 31 tot en met 33) en beschouwingen over de in de arresten Lair en Brown gevestigde rechtspraak (punten 34 en 35) legde het Hof de verbinding tussen het verbod van discriminatie en het door richtlijn 93/96 beperkte „recht [...] vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven”, waarbij het de vereiste economische solvabiliteit benadrukte en wees op het onderscheid dat, gegeven „de bijzondere kenmerken van het verblijf van studenten”, bestaat tussen deze richtlijn en

31 — Arrest van 21 juni 1988 (39/86, Jurispr. blz. 3161).

32 — Arrest van 21 juni 1988 (197/86, Jurispr. blz. 3205).

33 — Waarbij het burgerschap van de Unie in het EG-Verdrag werd opgenomen en eveneens, in titel VIII van het derde deel van dit Verdrag, een hoofdstuk 3, over Onderwijs, beroepsopleiding en jeugd.

34 — Arrest van 27 maart 1985 (249/83, Jurispr. blz. 973).

35 — 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).

de richtlijnen 90/364 en 90/365 (punten 37 tot en met 44)³⁶, daarbij de veranderlijkheid van de situaties onderstrepend (punt 45).

2. Het arrest D'Hoop

57. D'Hoop, een Belgische, had haar baccalaureaatsdiploma behaald in Frankrijk. Dit diploma werd erkend door de autoriteiten van haar land van herkomst, waar zij een universitaire studie ging volgen. Daarna verzocht zij om een wachttuitkering, een financiële toelage die de ontvanger ervan toegang verschaft tot speciale werkgelegenheidsprogramma's bestemd voor jongeren op zoek naar een eerste dienstbetrekking. Haar verzoek werd afgewezen omdat zij haar middelbare studie niet aan een Belgische instelling voor secundair onderwijs had voltooid.

58. Alhoewel de wachttuitkeringen een sociaal voordeel in de zin van verordening nr. 1612/68 zijn³⁷, werd de toepassing van deze verordening en van artikel 48 EG uitgesloten door de specifieke omstandigheden van de betrokkene (punten 17-20). Het Hof richtte zich daarom in zijn beoordeling op het burgerschap van de Unie en stelde vast dat de betrokkene binnen de temporele werkingssfeer hiervan viel (punten 23-26) en dat het in strijd zou zijn met het beginsel van het vrije verkeer indien een

burger van de Unie „in de lidstaat waarvan hij onderdaan is, minder gunstig kon worden behandeld dan wanneer hij geen gebruik zou hebben gemaakt van de door het Verdrag verleende rechten inzake vrij verkeer” (punten 30 en 31), een overweging die inzonderheid geldt „op het gebied van het onderwijs” (punt 32).

59. Op grond van deze vaststellingen constateerde het een verschillende behandeling „van Belgische onderdanen die hun volledige middelbare studie in België hebben verricht, en Belgische onderdanen die met gebruikmaking van hun recht van vrij verkeer hun middelbare schooldiploma in een andere lidstaat hebben behaald” (punt 33), die daardoor benadeeld worden (punt 34). Toch zou de discriminatie gerechtvaardigd kunnen zijn indien zij gebaseerd was op objectieve overwegingen die losstaan van de nationaliteit van de betrokken personen en evenredig zijn aan de rechtmatige doelstellingen van het nationale recht, maar al werd het in de onderzochte zaak rechtmatig geoordeeld „dat de nationale wetgever zich ervan wil vergewissen dat er een werkelijke band bestaat tussen de aanvrager van de uitkeringen en de betrokken geografische arbeidsmarkt”, toch was het enkele criterium betreffende de plaats waar het middelbare schooldiploma was behaald „te algemeen en te exclusief” (punten 36-39).

3. Het arrest Bidar

60. Bidar, een Fransman, was naar het Verenigd Koninkrijk gegaan en had daar zijn middelbare schoolopleiding voltooid. Om

36 — In punt 40 van het arrest van 25 mei 2000, *Commissie/Italië* (C-424/98, Jurispr. blz. I-4001), heeft het precies uiteengezet waar die verschillen uit voortkomen.

37 — Arresten van 20 juni 1985, *Deak* (94/84, Jurispr. blz. 1873, punt 27), en 12 september 1996, *Commissie/België* (C-278/94, Jurispr. blz. I-4307, punt 25).

aan een academische studie te kunnen beginnen, vroeg hij de daarvoor benodigde financiële steun aan bij de London Borough of Ealing, die hem een toelage toekende voor het inschrijvings- en collegegeld, maar geen studielening ter dekking van zijn kosten van levensonderhoud, omdat hij niet in het land „gevestigd” was.

61. Het Hof moest onderzoeken of de weigering van de lening in strijd was met het Verdrag, met name met artikel 12 EG. Het herinnerde daartoe aan de vaste rechtspraak betreffende deze bepaling en betreffende artikel 18 EG, en aan de ontwikkeling van de rechtspraak en van het gemeenschapsrecht (punten 28-41). Het kwam tot de slotsom dat 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 valt wat de verkrijging van steun betreft die aan studenten in de vorm van een gesubsidieerde lening of als beurs wordt toegekend ter dekking van hun kosten van levensonderhoud (punt 42), zoals, aldus het Hof, ook door richtlijn 2004/38 werd bevestigd (punt 43).

62. Vervolgens ging het Hof in op de voorbehouden van artikel 18 EG, waarin wordt verwezen naar de beperkingen genoemd in het Verdrag en de bepalingen ter uitvoering daarvan, met name richtlijn 93/96, waarvan artikel 3 studenten met een verblijfsrecht uitsluit van het recht op beurzen om in hun levensonderhoud te voorzien (punt 44). Het oordeelde conform het arrest Grzelczyk dat het feit dat aan deze richtlijn geen recht kan worden ontleend op steun voor de kosten van levensonderhoud (punt 45), een beroep op artikel 12 EG niet belette (punt 46).

63. Nadat het had vastgesteld dat artikel 12 EG van toepassing was, onderzocht het de vraag betreffende de objectiviteit van de criteria voor toekenning van steun. De wettelijke vereisten betreffende „vestiging” in het Verenigd Koninkrijk dreigden naar zijn oordeel „vooral onderdanen van andere lidstaten” te benadelen omdat ze „gemakkelijker door nationale onderdanen worden vervuld” (punten 50-53). Een verschil in behandeling zou echter gerechtvaardigd kunnen zijn om „studenten die blijk hebben gegeven van een zekere mate van integratie” (punten 54-57) gunstiger te behandelen, waarvoor het bewijs volstaat dat de student „gedurende een bepaalde tijd in de ontvangende lidstaat” verblijf heeft gehouden (punt 59); zijn situatie is immers niet „te vergelijken met die van de aanvrager van een wachttuitkering [...] of van een uitkering voor werkzoekenden” (punt 58). Op grond van dit alles kwam het Hof tot het oordeel dat de aan de orde zijnde regelgeving van het Verenigd Koninkrijk in strijd was met artikel 12 EG (punten 60-63).

B — *Het vrije verkeer*

64. Steeds vaker wordt het Hof gevraagd de precieze reikwijdte van het burgerschap van de Unie en de daaraan verbonden rechten te bepalen.

65. In het arrest Grzelczyk kondigde zich al het belang aan van deze status, die ertoe

bestemd is uit te groeien tot „de primaire hoedanigheid van de onderdanen van de lidstaten” (punt 31)³⁸ en zeer aan betekenis heeft gewonnen door het discriminatieverbod van artikel 12 EG, waarop iedereen met een communautair paspoort zich sinds het arrest Martínez Sala³⁹ kan beroepen in alle „binnen de materiële werkingssfeer van het gemeenschapsrecht vallende” situaties (punt 63), al strekt het zich niet uit tot de zuiver interne situaties van een lidstaat.⁴⁰

66. Tot deze situaties behoren met name die welke de uitoefening van de fundamentele vrijheden betreffen, zoals de vrijheid van verkeer en verblijf.⁴¹ Daarom worden ook bij herhaling het recht op gelijke behandeling en het recht van vrij verkeer samen behandeld en ofwel aan de gaststaat — in de arresten Grzelczyk en Bidar — of aan de herkomststaat — in het arrest D’Hoop — tegen-gevoerd, in dit laatste geval wegens onver- enigbaarheid met het gemeenschapsrecht van een regeling die de nationale onderdanen die hun rechten hadden uitgeoefend, benadeelde.⁴²

67. De gecombineerde behandeling van het discriminatieverbod en de vrijheid van verkeer en verblijf laat het zelfstandig — en ook op zichzelf te beoordelen — bestaan van deze beginselen onverlet.⁴³ Zo is in het arrest Baumbast en R⁴⁴ beslist dat artikel 18 EG⁴⁵ rechtstreekse werking heeft omdat het „een duidelijke en nauwkeurige bepaling van het EG-Verdrag” is (punt 84)⁴⁶, want de vrijheid van verkeer — evenals de vrijheid van verblijf — „vormt de kern van de rechten verbonden aan het burgerschap van de Unie”.⁴⁷

68. In het arrest Grzelczyk is er ook aan herinnerd dat aan meergenoemde vrijheden

38 — Voor Borja, J., Dourthe, G., en Peugeot, V., *La Ciudadanía Europea*, Ed. Península, Barcelona, 2001, blz. 37, ligt de verklaring voor de actualiteit van dit begrip in de noodzaak om tussen de leden van bepaalde gemeenschappen „een vorm van ‚identiteit’ [te doen ontstaan] waarin zij zich herkennen en waarin zij zich wezenlijk opgenomen kunnen voelen, omdat dit soort gemeenschappen duidelijk symptomen vertoont van een tekort aan sociale cohesie [...] en het zonder deze maatschappelijke verbondenheid onmogelijk is de uitdagingen waarvoor eenieder gesteld wordt het hoofd te bieden”.

39 — Arrest van 12 mei 1998 (C-85/96, Jurispr. blz. I-2691).

40 — Arresten van 5 juni 1997, Uecker en Jacquet (C-64/96 en C-65/96, Jurispr. blz. I-3171, punt 23); 2 oktober 2003, García Avello (C-148/02, Jurispr. blz. I-11613, punt 26), en 26 oktober 2006, Tas-Hagen en Tas (C-192/05, Jurispr. blz. I-10451, punt 23).

41 — Arrest van 24 november 1998, Bickel en Franz (C-274/96, Jurispr. blz. I-7637, punten 15 en 16), en de reeds aangehaalde arresten Grzelczyk, punt 33, D’Hoop, punt 29, en Bidar, punt 33.

42 — Arresten van 29 april 2004, Pusa (C-224/02, Jurispr. blz. I-5763, punten 19 en 20); 18 juli 2006, De Cuyper (C-406/04, Jurispr. blz. I-6947, punt 39), en de reeds aangehaalde arresten D’Hoop, punt 34, en Tas-Hagen en Tas, punten 27, 30 en 31.

43 — Arrest van 7 september 2004, Trojani (C-456/02, Jurispr. blz. I-7573), waar in de punten 30 tot en met 36 aan artikel 18 EG en in de punten 39 tot en met 44 aan artikel 12 EG wordt getoetst. Advocaat-generaal Geelhoed voert in zijn conclusie in de zaak De Cuyper terecht aan dat voor toepasselijkheid van artikel 18 EG geen discriminatie behoeft te worden aangetoond (punt 104); de vraag is veeleer of een maatregel een beperking stelt aan de uitoefening van het recht van een burger van de Unie om vrij te reizen en te verblijven, en zo ja, of een dergelijke beperking gerechtvaardigd kan zijn (punt 108). In de arresten De Cuyper en Tas-Hagen en Tas wordt ook alleen artikel 18 EG genoemd.

44 — Arrest van 17 september 2002 (C-413/99, Jurispr. blz. I-7091).

45 — In de rechtsliteratuur werd dit al eerder verdedigd: Dorrego de Carlos, A., „La libertad de circulación de personas: del Tratado de Roma al Tratado de la Unión Europea”, in het onder verantwoordelijkheid van Gil-Robles, J.M., uitgegeven *Los derechos del europeo*, Incipit editores, Madrid, 1993, blz. 30; zie ook Mattera, A., „La liberté de circulation et de séjour des citoyens européens et l’applicabilité directe de l’article 8 A du traité CE”, in *Mélanges en hommage à Fernand Schockweiler*, eindredactie Gil Carlos Rodríguez Iglesias, Ole Due, Romain Schintgen en Charles Elsen, Baden-Baden, 1999, blz. 413 e.v.

46 — Deze vaststelling is herhaald in arresten van 19 oktober 2004, Zhu en Chen (C-200/02, Jurispr. blz. I-9925, punt 26); 23 maart 2006, Commissie/België (C-408/03, Jurispr. blz. I-2647, punt 34), en arrest Trojani, reeds aangehaald, punt 31. Zij is gecodificeerd in de elfde considerans van richtlijn 2004/38.

47 — Mededeling van de Raad „Het Haags Programma — Versterking van vrijheid, veiligheid en recht in de Europese Unie”, Titel III, punt 1.1 (PB 2005, C 53, blz. 1). Adrián Arnáiz, A.J., omschrijft in „Algunas consideraciones sobre la ciudadanía de la Unión Europea y la Conferencia Intergubernamental de 1996 para la reforma del Tratado de Maastricht”, *Revista de Estudios Europeos*, nr. 11, september-december 1995, Madrid, blz. 59, het vrije verkeer als een „samengesteld, economisch en politiek recht, omdat het er enerzijds op is gericht de interne markt volledig te verwezenlijken, en anderzijds, het gevoel van Unieburgerschap te versterken”.

beperkingen zijn gesteld (punt 37), die voortvloeien uit het Verdrag zelf en de bepalingen ter uitvoering daarvan, zodat er, wanneer er een bijzondere bepaling bestaat, geen uitspraak behoeft te worden gedaan over de uitlegging van artikel 18 EG⁴⁸; in de overige gevallen hangt de rechtmatigheid van de beperkingen, zoals bijvoorbeeld de eis van een werkelijke band tussen de aanvrager en de staat⁴⁹, af van de vraag of zij objectief zijn, losstaan van de nationaliteit van de betrokken personen en evenredig zijn aan de nagestreefde doelstellingen.⁵⁰

VII — Belangrijke aspecten van de toelagen voor een opleiding in een andere lidstaat

69. Na dit overzicht van de arresten van het Hof die het meest relevant zijn voor de onderhavige zaken, moet aandacht worden besteed aan andere aspecten die aan de prejudiciële vragen ten grondslag liggen en hun rechtskader bepalen: de aard en de bijzondere kenmerken van de toelagen voor een opleiding in het buitenland (A); de mogelijkheid zich in de onderhavige gevallen op de vrijheid van verkeer te beroepen (B); en de gevolgen van de vrijheid van dienstverrichting (C).

A — Karakterisering van de toelagen voor een opleiding in het buitenland

70. Zoals ik al heb opgemerkt is er een grote verscheidenheid aan studietoelagen, omdat zij in allerlei uiteenlopende behoeften voorzien. Zo zijn er rechtstreeks met de studie samenhangende toelagen, die dienen ter dekking van de kosten van inschrijving of het maandelijks schoolgeld, en andere die — indirect — de kosten van de aankoop van boeken of ander studiemateriaal, het vervoer of het levensonderhoud verlichten.

71. Algemeen gesteld vallen onder „studietoelagen” alle toelagen die worden toegekend aan degenen die een opleiding willen beginnen of al een opleiding volgen om zich intellectueel, cultureel, professioneel of wetenschappelijk te ontwikkelen, alsmede die voor academische prijzen.

72. Over de aard van het overheidsoptreden op dit gebied wordt verschillend gedacht, in het bijzonder over de vraag of het daarbij om een openbare dienst of om een bevorderingsactiviteit gaat. In het eerste geval levert de staat diensten aan particulieren; in het tweede geval stimuleert hij hen om hun bezigheden op het openbaar belang te richten.⁵¹

48 — Arrest van 29 februari 1996, Skanavi en Chrysanthakopoulos (C-193/94, Jurispr. blz. I-929, punt 22), met betrekking tot de vrijheid van vestiging; wat betreft het vrije verkeer van werknemers, arresten van 26 november 2002, Oteiza Olazábal (C-100/01, Jurispr. blz. I-10981, punt 26); 23 maart 2004, Collins (C-138/02, Jurispr. blz. I-2703, punt 55), en 15 september 2005, Ioannidis (C-258/04, Jurispr. blz. I-8275, punt 37).

49 — Reeds aangehaalde arresten D'Hoop, punt 38, en Collins, punt 67.

50 — Reeds aangehaalde arresten Bickel en Franz, punt 27; D'Hoop, punt 36; Collins, punt 66; Bidar, punt 54; De Cuyper, punt 40, en Tas-Hagen en Tas, punt 33.

51 — Gil Ibáñez, J.L., „El régimen de las becas y ayudas al estudio”, in de bundel *Aspectos administrativos del derecho a la educación. Especial consideración de las universidades públicas*, Manuales de Formación Continuada, nr. 16, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2001, blz. 221-226.

73. Het antwoord hangt af van de wijze waarop die steun, gelet op de achterliggende idee en de beoogde doelstellingen, is vormgegeven. Op het niveau van het verplichte onderwijs stelt de centrale overheid de burgers in staat een zekere graad van ontwikkeling te verwerven. Hier overweegt dus het dienstverleningselement.

74. Op de hogere niveaus daarentegen hebben de nationale instanties niet tot taak het recht op onderwijs, maar de gelijkheid bij het uitoefenen van dit recht te verzekeren en op economische gronden berustende ongelijkheden tegen te gaan. Ook proberen zij de mogelijkheden tot kennisontwikkeling te vergroten en die vormen van kennis beschikbaar te maken waar in het bijzonder vraag naar is of die van nut zijn voor de maatschappij. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van stimuleringstechnieken in de vorm van rechtstreekse steun — een beurs — of indirecte — de vrijstelling van inschrijvingskosten, zodat het dienstverleningselement hier meer op de achtergrond raakt.

75. Nieuwe elementen dienen zich aan wanneer de student van zijn eigen land vraagt de moeilijkheden, vooral van financiële aard, in verband met een opleiding in het buitenland voor hem uit de weg te ruimen. Dan krijgen wij te maken met reeds genoemde begrippen — de mobiliteit en het vrije verkeer — met een specifieke, Europese, grensoverschrijdende dimensie.

76. Een beurs van de herkomststaat wordt niet „geëxporteerd” naar de gaststaat, en

evenmin subsidieert die eerste staat, zoals de Commissie meent, de vrijheid van verkeer. Elke toelage wordt op bepaalde voorwaarden toegekend en de voor een opleiding op een bepaald grondgebied verstrekte toelage is niet overdraagbaar op andere opleidingen of andere plaatsen, behalve wanneer de bepalingen die dergelijke wijzigingen regelen daarin voorzien. Maar de export is inherent aan de toelagen voor een opleiding in het buitenland; die worden nu juist aangevraagd ter dekking van de uitgaven in andere staten.

77. Bijgevolg vormen deze toelagen voor een buitenlandse opleiding voordelen, waarbij de staat over een grotere beoordelingsvrijheid beschikt dan ingeval zij een dienstverleningskarakter hadden met een grensoverschrijdend aspect.

78. Deze kwalificatie verhindert analoge toepassing van de rechtspraak over de belastingheffing bij een woonplaatswijziging, waarin het heet: „Het Verdrag biedt een werknemer evenwel niet de garantie dat de overbrenging van zijn werkzaamheden naar een andere lidstaat dan die waarin hij tot dan verbleef, fiscaal neutraal is”.⁵² Deze situaties zijn niet gelijk te stellen met die in de

⁵² — Arresten van 29 april 2004, Weigel (C-387/01, Jurispr. blz. I-4981, punt 55); 15 juli 2004, Lindfors (C-365/02, Jurispr. blz. I-7183, punt 34), en 12 juli 2005, Schempp (C-403/03, Jurispr. blz. I-6421, punt 45).

hoofdingen, omdat, afgezien van het feit dat de doelstellingen verschillen, in het ene geval er een verplichting is bij te dragen aan de staatskas, terwijl in het andere juist bedragen uit deze kas worden ontvangen.

B — *De mogelijkheid van een beroep op het recht van vrij verkeer*

79. In een aantal van de bij het Hof ingediende schriftelijke opmerkingen wordt gesteld dat de Europese Unie geen bevoegdheden zou hebben op het gebied van de door de lidstaten toegekende studietoelagen. Omdat er geen communautaire materie aan de orde is in de hoofdingen, is er geen plaats voor toepassing van de rechten van artikel 18 EG en behoeven de vragen van de verwijzende rechter dus niet te worden beantwoord: de zaken van Morgan en Bucher zouden op basis van de Duitse rechtsregels moeten worden beslist.

80. Ik ben het met deze redenering niet eens. Zij laat zich eenvoudig weerleggen aan de hand van twee elkaar aanvullende argumentatielijnen, die respectievelijk de vrijheid van verkeer op zich en de bevoegdheden op onderwijsgebied betreffen.

1. Het toepassingsbereik van het vrije verkeer.

81. Om te beginnen kunnen de onderdanen zich tegenover hun eigen lidstaat beroepen op het gemeenschapsrecht om zich vrij te verplaatsen. Artikel 17 EG bepaalt immers dat eenieder „die de nationaliteit van een lidstaat bezit”, burger van de Unie is⁵³ en de rechten geniet die aan deze hoedanigheid verbonden zijn.⁵⁴

82. In eerdere conclusies heb ik mijn standpunt betreffende de autonomie van het vrije

53 — Bhabha, J., bekritiseert dit voorbehoud ten gunste van de nationale wetgevingen en voert daartegen aan dat er geen procedure bestaat om het burgerschap van de Unie te verwerven, waardoor deze categorie in zekere zin een incoherente en uiterst heterogene verzameling is: zij is niet gegrond op een gemeenschappelijke basis van criteria om te bepalen wie ertoe behoort (*Pertenecer a Europa: ciudadanía y derechos posnacionales*, op internetpagina <http://www.unesco.org/issj/rics159/bhabhaspa.html>). In de vakliteratuur wordt geprobeerd het onderscheid tussen nationaliteit en burgerschap van de Unie te verklaren door dit laatste begrip in die zin te duiden dat het ook het gevoel omvat deel uit te maken van een gemeenschap die het niveau van de staat overstijgt en die over een andere politieke macht beschikt, en het eerste te reserveren voor de uit de band tussen de persoon en de staat voortvloeiende juridische status (Jiménez Piernas, C., „La protección diplomática y consular del ciudadano de la Unión Europea”, *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 20, 1993, blz. 9 tot 49; Jiménez de Parga Maseda, P., *El derecho a la libre circulación de las personas físicas en la Europa comunitaria — Desde el Acta Unica Europea al Tratado de la Unión Europea*, Tecnos, Madrid, 1994, blz. 184 en 185).

54 — In punt 24 van mijn conclusie bij het arrest van 26 januari 1999, Terhoeve (C-18/95, Jurispr. blz. 1-345), wees ik erop dat het Hof heeft erkend dat een onderdaan zich ten opzichte van de staat waarvan hij onderdaan is op het gemeenschapsrecht kan beroepen: arresten van 7 februari 1979, Knoors (115/78, Jurispr. blz. 399, punt 24); 3 oktober 1990, Bouchoucha (C-61/89, Jurispr. blz. 1-3551, punt 13); 31 maart 1993, Kraus (C-19/92, Jurispr. blz. 1-1663, punten 15 en 16); 23 februari 1994, Scholz (C-419/92, Jurispr. blz. 1-505, punt 9); en 27 juni 1996, Asscher (C-107/94, Jurispr. blz. 1-3089). In punt 25 van deze conclusie vermeldde ik dat het Hof in het arrest van 6 oktober 1981, Broekmeulen (246/80, Jurispr. blz. 2311, punt 20), heeft verklaard dat „het vrije verkeer van personen, de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten [...] niet ten volle zouden worden verwezenlijkt indien de lidstaten de toepassing van de bepalingen van het gemeenschapsrecht zouden kunnen onthouden aan die onderdanen die gebruik hebben gemaakt van de bestaande mogelijkheden op het gebied van verkeer en vestiging”.

verkeer uiteengezet. Ik herhaal dat „[h]et creëren van een Unieburgerschap, met als uitvloeisel de vrijheid van de burgers om zich op het grondgebied van de lidstaten te verplaatsen, [...] een beduidende stap voorwaarts in kwalitatieve zin [betekent], doordat [...] het recht op vrij verkeer aldus wordt ontdaan van zijn functionele of instrumentele elementen (het verband met een economische activiteit of de totstandbrenging van de interne markt) en uitstijgt tot het niveau van een eigen, onafhankelijk recht, dat inherent is aan de politieke status van de burgers van de Unie”.⁵⁵

83. In het eerdergenoemde, kort geleden gewezen arrest Tas-Hagen en Tas heeft het Hof dit standpunt tot het zijne gemaakt bij de beantwoording van de vraag of voor een beroep op artikel 18 EG, naast de uitoefening van het recht van vrij verkeer, ook een door het gemeenschapsrecht geregelde materie aan de orde moet zijn.

84. Tas-Hagen en Tas, Nederlanders, hadden bij de Nederlandse autoriteiten uitkeringen voor burger-oorlogsslachtoffers aan-

gevraagd; die werden hun geweigerd omdat zij op de datum van indiening van hun aanvragen in Spanje woonden.

85. Advocaat-generaal Kokott toont in de punten 27 tot en met 43 van haar conclusie in deze zaak overtuigend aan, dat het feit dat de betrokken materie door het gemeenschapsrecht wordt beheerst of kan bijdragen aan de verwezenlijking van de doelstellingen van de Gemeenschap, bij de beoordeling van elk geval hoogstens een „bijkomend gezichtspunt” oplevert en in elk geval geen dwingend vereiste is voor de toepassing van artikel 18 EG.

86. Het Hof schaarde zich hierachter en erkende dat de gevraagde uitkering „behoort [...] tot de bevoegdheid van de lidstaten” (punt 21), maar herinnerde eraan dat bij de uitoefening van deze bevoegdheid „de verdragsbepalingen met betrekking tot het aan elke burger van de Unie toegekende recht om op het grondgebied van de lidstaten vrij te reizen en te verblijven” geëerbiedigd moeten worden (punt 22). Het verklaarde voorts dat het burgerschap van de Unie weliswaar niet tot doel heeft de materiële werkingssfeer van het Verdrag uit te breiden tot interne situaties, maar dat, nu de uitoefening van een door de communautaire rechtsorde erkend recht gevolgen heeft gehad voor het recht om een uitkering volgens de nationale wettelijke regeling te

⁵⁵ — Conclusie bij het arrest van 17 juni 1997, Shingara en Radiom (C-65/95 en C-111/95, Jurispr. blz. I-3343, punt 34); en 16 september 2004, Baldinger (C-386/02, Jurispr. blz. I-8411, punt 25), waarin het Hof zich niet uitsprak over artikel 18 EG.

verkrijgen, deze situatie niet kan worden aangemerkt als zuiver intern en zonder aanknopingspunt met het gemeenschapsrecht (punt 28).

87. Deze rechtspraak dient echter niet te worden beperkt tot de gevallen waarin van het recht van vrij verkeer gebruik is gemaakt; zij is eveneens van toepassing in de gevallen waarin de uitoefening van dit recht is verhinderd of ontmoedigd, wanneer de toelagen in kwestie bestemd zijn voor een opleiding in andere lidstaten, waarmee de voor een beroep op artikel 18 EG noodzakelijke communautaire samenhang gegeven is.

88. Het Europese recht treedt niet in het beleid van de staten inzake de toelagen voor een opleiding in het buitenland, maar als zij besluiten dergelijke toelagen toe te kennen, waakt het erover dat de voorwaarden voor de toekenning ervan het vrije verkeer niet onnodig beperken.

2. De bevoegdheden op het gebied van het onderwijs

89. De Gemeenschap draagt bij tot onderwijs en opleiding van hoog gehalte (artikel 3,

lid 1, sub q, EG), 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 (artikel 149, lid 1, EG); ook bevordert zij „de mobiliteit van studenten” en „de ontwikkeling van uitwisselingsprogramma’s voor jongeren” (artikel 149, lid 2, EG). De rechtsinstrumenten om de doelstellingen van het optreden van de Gemeenschap te verwezenlijken zijn respectievelijk „stimuleringsmaatregelen”, met uitsluiting van harmonisatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten, en „aanbevelingen” (artikel 149, lid 4, EG).⁵⁶

90. Dit betekent naar mijn oordeel dat de lidstaten de bevoegdheid hebben fundamentele aspecten van het onderwijs exclusief te regelen, echter niet alles wat met deze materie verband houdt.

91. Het onderwijs kent enige facetten die zijn wezenlijke kern uitmaken, zoals de onderwijsprogramma’s of de organisatie van het onderwijsstelsel, waarvan de vaststelling, de uitwerking en de afbakening aan de nationale wetgevers is overgelaten, terwijl het optreden van de EU-instellingen beperkt blijft tot oriënterings- en stimuleringsactivi-

⁵⁶ — Artikel 150 EG omschrijft in woorden van gelijke strekking het beleid met betrekking tot de beroepsopleiding.

teiten. Zo is ook in artikel 14 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie het recht van eenieder „op onderwijs en op toegang tot beroepsopleiding” (lid 1) vastgelegd, dat „de mogelijkheid [inhoudt] verplicht onderwijs kosteloos te volgen” (lid 2), waarbij uitsluitend wordt verwezen naar de nationale wetten over de uitoefening van dit recht, de vrijheid om onderwijsinstellingen op te richten en het recht van ouders om zich voor kinderen te verzekeren van het onderwijs en de opvoeding die overeenstemmen met hun godsdienstige, hun levensbeschouwelijke en hun opvoedkundige overtuiging (lid 3).⁵⁷

92. Er zijn echter ook bijkomende facetten die — het een meer, het ander minder — met de vrijheden en de beginselen van de Gemeenschap samenhangen. Bijvoorbeeld de toelagen om een studie te beginnen of voort te zetten ter verbetering van de technieken, de vaardigheden en de bekwaamheden voor de uitoefening van een beroep, zonder rechtstreeks verband met de hierboven genoemde harde kern. In deze gevallen doet het gemeenschapsrecht zich sterker gelden.

93. Ik deel de mening van de Oostenrijkse regering dat studiebeurzen tot de inhoud van

het onderwijs zouden behoren niet; die omvat de studieprogramma's, de studierichtingen, de daarbij behorende leerstof, de daarin aangeboden kennis en de methodes om zich die eigen te maken. Zij zijn ook niet onder te brengen in de organisatie van het onderwijsstelsel, waarbij het gaat om de materiële en personele middelen en de taakverdeling tussen beide. „De instandhouding of de verbetering” van het stelsel valt onder de verantwoordelijkheid van de lidstaten.⁵⁸

94. Het Hof heeft geoordeeld dat de voorwaarden voor de toegang tot een beroepsopleiding binnen de werkingssfeer van het EG-Verdrag vallen;⁵⁹ die opleiding omvat zowel het hoger als het universitair onderwijs.⁶⁰

95. Door het verstrekken van toelagen aan studenten worden de hinderpalen — in het algemeen van economische aard — die het voltooiën van een opleiding belemmeren, uit de weg geruimd; zij vallen bijgevolg onder de „voorwaarden voor de toegang”. Deze vaststelling geldt evenzeer wanneer het doel niet het aanvangen maar het voortzetten van de opleiding is.

58 — Arrest van 11 januari 2007, *Lyyski* (C-40/05, Jurispr. blz. I-99, punt 39).

59 — Arresten van 7 juli 1992, *Parlement/Raad* (C-295/90, Jurispr. blz. I-4193, punt 15); 1 juli 2004, *Commissie/België* (C-65/03, Jurispr. blz. I-6427, punt 25); 7 juli 2005, *Commissie/Oostenrijk* (C-147/03, Jurispr. blz. I-5969, punt 32), en de reeds aangehaalde arresten *Gravier*, punt 25; *Blaizot*, punt 11, en *Lyyski*, punt 28.

60 — Arrest van 27 september 1988, *Commissie/België* (42/87, Jurispr. blz. 5445, punten 7 en 8), en eveneens de reeds genoemde arresten *Blaizot*, punten 15-20; *Commissie/Oostenrijk*, punt 33, en *Lyyski*, punt 29.

57 — Artikel II-74 van het Verdrag tot vaststelling van de Grondwet voor Europa.

96. Daarom ligt de regeling van de studietoelagen ook niet exclusief in handen van de nationale wetgevers; de op integratie gerichte bepalingen van het gemeenschapsrecht werken er rechtstreeks op in.⁶¹ Maar zelfs al zou die regeling binnen de bevoegdheidssfeer van de nationale overheden op het gebied van het onderwijs liggen, dan nog dient zij het gemeenschapsrecht in acht te nemen⁶² en de basisbeginselen daarvan, zoals het vrije verkeer, te waarborgen.

C — De gevolgen van de vrijheid van dienstverlening

97. In de verwijzingsbeschikkingen en in de opmerkingen van de deelnemers aan deze procedure zijn de prejudiciële vragen — gelet op de positie van de verzoeksters in de hoofdgedingen — onderzocht vanuit de invalshoek van het vrije verkeer van de Europese burgers. Ik meen echter dat er nog een andere factor is die aandacht verdient.

98. Want behalve dat de belemmeringen voor het volgen van onderwijs buiten het

land van herkomst in de zaken van Morgan en Bucher deze studentes in hun keuzemogelijkheden beperken, hebben zij immers ook gevolgen voor de onderwijsinstellingen, omdat hun mogelijkheden om buitenlandse studenten aan te trekken hierdoor beknot worden.

99. Hier doet zich iets gelijkaardigs voor als bij de patiënt die zich in een buitenlands ziekenhuis wil laten behandelen. Het Hof heeft geoordeeld dat de vrijheid van dienstverrichting in de gezondheidszorg enerzijds de vrijheid van de ontvanger van de dienst omvat om zich met het oog daarop naar een andere lidstaat te begeven om daar de noodzakelijke behandeling te ondergaan⁶³, en anderzijds de tegen vergoeding verleende medische zorg.⁶⁴

100. Al verschillen de diensten op onderwijsgebied van die op het gebied van de gezondheidszorg, dat staat er niet aan in de weg dat de argumenten voor de toepassing van artikel 49 EG en volgende probleemloos kunnen worden overgenomen, zonder dat de bijzondere aard van deze diensten ze aan de bepalingen van het Verdrag kan onttrekken.⁶⁵ Aangezien de universiteiten tegen

61 — Advocaat-generaal Geelhoed spreekt in zijn conclusie in de zaak Bidar zijn bedenkingen uit bij het standpunt dat steun voor de kosten van levensonderhoud van studenten buiten de werkingssfeer van het gemeenschapsrecht zou vallen (punt 49 e.v.).

62 — Op het gebied van het vrije verkeer van personen, arresten van 29 oktober 1998, De Castro Freitas en Escallier (C-193/97 en C-194/97, Jurispr. blz. I-6747, punt 23); 3 oktober 2000, Corsten (C-58/98, Jurispr. blz. I-7919, punt 31); 11 juli 2002, Gräbner (C-294/00, Jurispr. blz. I-6515, punt 26), en arrest Tas-Hagen en Tas, reeds aangehaald, punt 22.

63 — Arresten van 31 januari 1984, Luisi en Carbone (286/82 en 26/83, Jurispr. blz. 377, punt 16), en 16 mei 2006, Watts (C-372/04, Jurispr. blz. I-4325, punt 87).

64 — Arrest van 4 oktober 1991, Society for the Protection of Unborn Children Ireland (C-159/90, Jurispr. blz. I-4685, punt 18), en arrest Watts, reeds aangehaald, punt 86.

65 — Arresten van 17 december 1981, Webb (279/80, Jurispr. blz. 3305, punt 10); 28 april 1998, Kohl (C-158/96, Jurispr. blz. I-1931, punt 20); en 12 juli 2001, Smits en Peerbooms (C-157/99, Jurispr. blz. I-5473, punt 54).

betaling kennis aanbieden, moet elke drempel die voor de toegang tot de collegezalen wordt opgeworpen als een beperking van de genoemde communautaire vrijheid worden aangemerkt.

101. De vergoeding is een onmisbaar element van de dienstverrichting in de zin van artikel 50 EG en er kan geen twijfel over bestaan dat er in dit geval sprake is van zo'n vergoeding: in de regel betaalt een student immers inschrijvingskosten of maandelijkse schoolgelden, want gratis onderwijs wordt doorgaans alleen op de lagere niveaus gegeven. Op zichzelf staande afwijkende gevallen moeten als uitzonderingen worden aangemerkt en maken dit niet anders.

102. Artikel 49 EG kan dan ook in aanmerking komen indien de vragen van de verwijzende rechter onderzocht zouden worden vanuit het gezichtspunt van de onderwijsinstellingen waar de opleiding gevolgd zou moeten worden, los van het recht van vrij verkeer dat de betrokkenen als burgers van de Unie hebben, dat volgens de rechtspraak toepassing vindt wanneer de specifieke bepalingen van artikel 39 EG, 43 EG en 49 EG toepassing missen.⁶⁶

103. Voor een onderzoek van de vragen van het Verwaltungsgericht Aachen vanuit de gezichtshoek van de vrijheid van dienstverrichting zouden echter gegevens over de buitenlandse onderwijsinstellingen nodig zijn, waarover wij nu niet beschikken.⁶⁷

VIII — Bespreking van de prejudiciële vragen

A — De eerste prejudiciële vraag

104. In het voorgaande is duidelijk naar voren gekomen dat Morgan en Bucher, zoals iedere andere burger van de Unie, over de vrijheid beschikken zich voor studietoelinden van hun land van herkomst naar andere lidstaten te begeven.

105. Met de eerste prejudiciële vraag — die voor beide hoofdgedingen dezelfde is —

⁶⁶ — Arresten van 6 februari 2003, Stylianakis (C-92/01, Jurispr. blz. I-1291, punt 18); 16 december 2004, My (C-293/03, Jurispr. blz. I-12013, punt 33), en de reeds genoemde arresten Skanavi en Chrysanthakopoulos, punt 12; Oteiza Olazábal, punt 26, en Ioannidis, punt 37.

⁶⁷ — In de antwoorden op mijn vraag hierover tijdens de mondelinge behandeling werd gewezen op de overwegend casuïstische aard en op de voorzichtigheid waarmee zo'n onderzoek zou moeten worden uitgevoerd.

wenst de verwijzende rechter te vernemen of deze vrijheid een staat verbiedt een studietoelage voor een opleiding in een andere lidstaat te weigeren omdat de opleiding niet de voortzetting is van een gedurende ten minste één jaar in het herkomstland gevolgde opleiding (§ 5, lid 2, sub 3, van het BaföG). Er moet dus worden vastgesteld of er een beperking van de genoemde fundamentele vrijheid heeft bestaan, waarbij bovendien, zoals ik eerder reeds heb opgemerkt, onderzocht moet worden of deze gerechtvaardigd is en evenredig aan het beoogde doel.

1. Het bestaan van een beperking

106. Het BaföG verbiedt niet om zich voor een opleiding naar andere staten van de Unie te begeven, maar ingevolge deze wet kan slechts een studietoelage worden toegekend indien de opleiding de voortzetting is van een gedurende één jaar aan een Duitse onderwijsinstelling gevolgde opleiding. Aan deze voorwaarde zijn twee grote nadelen verbonden.

107. In de eerste plaats worden daardoor de verschillen miskend die zich op het gebied van het onderwijs voordoen ten gevolge van de in de artikelen 149 en 150 EG aan de staten voorbehouden bevoegdheden, in die zin dat, bij gebreke van harmonisatie, de aangeboden kennis niet in alle onderwijsinstellingen gelijkwaardig is. De vereiste continuïteit beperkt de keuze, want ontmoedigt

studenten aan bepaalde opleidingen in het land van hun keuze te beginnen. In de verwijzingsbeschikkingen wordt erop gewezen dat er studierichtingen zijn waarvan in Duitsland geen equivalent bestaat, waardoor de betrokkene moet kiezen tussen de opleiding van zijn keuze en de studietoelage⁶⁸, een opvatting die door de Italiaanse regering wordt gedeeld.⁶⁹

108. In de tweede plaats knoopt een student in het jaar waarin hij aan een bepaalde onderwijsinstelling studeert banden van persoonlijke, materiële of andere aard aan, die het hem moeilijk maken te vertrekken, want gemakshalve blijven mensen het liefst in hun eigen leefomgeving wonen, waarmee zij vertrouwd zijn.

109. Zoals de verwijzende rechter opmerkt, ontmoedigen deze factoren studenten om zich voor een volledige opleiding in te schrijven aan een universiteit in een andere lidstaat, aangezien zij dan moeten afzien van de financiële voordelen die worden toegekend aan studenten die, in gelijke omstandigheden, in de staat van herkomst blijven.

110. Er is derhalve sprake van een beperking van de vrijheid van studenten om aan een onderwijsinstelling in het buitenland te gaan studeren.

⁶⁸ — Respectievelijk punt 32 en punt 36 van de verwijzingsbeschikkingen in de zaken C-11/06 en C-12/06.

⁶⁹ — Tijdens de mondelinge behandeling gaf de vertegenwoordiger van de Duitse regering ontwijkende antwoorden toen hem werd gevraagd of de opleidingen die de verzoeksters wilden volgen, in zijn land bestonden.

2. De rechtvaardiging en de evenredigheid van de beperking

111. Nederland en Finland zijn van mening dat, zelfs al zou een beperking van de rechten uit artikel 18 EG worden vastgesteld, deze hoe dan ook een legitiem doel heeft, zoals het vermijden van een te grote financiële belasting, en dat de nationale rechter dient te beoordelen of de maatregel geëigend is voor het doel.

112. Het Hof kan dit voorstel beter niet volgen en het onderzoek dus niet splitsen, want het beschikt over voldoende aanknopingspunten om zelf een uitputtend antwoord te geven, waardoor bovendien verdere prejudiciële verwijzingen worden voorkomen.⁷⁰

70 — Zoals bij de internetweddenschappen: arresten van 21 oktober 1999, Zenatti (C-67/98, Jurispr. blz. I-7289); 6 november 2003, Gambelli e.a. (C-243/01, Jurispr. blz. I-13031); en 6 maart 2007, Placanica e.a. (C-338/04, C-359/04 en C-360/04, Jurispr. blz. I-1891). In het arrest Zenatti heeft het Hof vastgesteld dat de bepalingen van het EG-Verdrag inzake de vrijheid van dienstverrichting niet in de weg staan aan een nationale wettelijke regeling als de Italiaanse, die het recht weddenschappen op de uitslag van sportevenementen aan te gaan aan bepaalde instellingen voorbehoudt, indien die regeling daadwerkelijk gerechtvaardigd wordt door doelstellingen van sociaal beleid die ertoe strekken de schadelijke gevolgen van deze activiteiten te beperken, en de opgelegde beperkingen niet onevenredig zijn aan deze doelstellingen. In het arrest Gambelli en anderen nuanceerde het zijn oordeel in het arrest Zenatti en verklaarde het: „Een nationale regeling op grond waarvan het onder bedreiging met strafsancities verboden is om zonder een door de betrokken lidstaat verleende concessie of vergunning activiteiten te verrichten op het gebied van het inzamelen, het aannemen, het registreren en het verzenden van voorgestelde weddenschappen op met name sportevenementen, vormt een beperking van de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten van respectievelijk de artikelen 43 EG en 49 EG.” Het laat het daarbij aan de verwijzende rechter over, na te gaan of een dergelijke regeling, gelet op de wijze waarop zij wordt toegepast, gerechtvaardigd is en of de uit die regeling voortvloeiende beperkingen, gelet op deze doelstellingen, niet onevenredig zijn. Gezien de problemen die dit in de praktijk opleverde, heeft het Hof dit onderzoek in de zaak Placanica en anderen zelf ter hand genomen.

113. Er zijn twee substantiële argumenten aangevoerd ter rechtvaardiging van de belemmering voor de financiering van een opleiding in andere staten van de Unie. Dat is aan de ene kant de eis van een daadwerkelijke band tussen de betrokkene en zijn plaats van herkomst. En aan de andere kant de budgettaire moeilijkheden.

114. Mij verbaast de wijze waarop hier de eis dat de betrokkene een werkelijke band heeft met het land dat hem de studietoelage zou moeten toekennen wordt geconstrueerd. Niet omdat ik het onnodig zou vinden dat die binding wordt aangetoond, maar omdat deze zo overduidelijk aanwezig is; het gaat immers om eigen onderdanen die een band met de studieprogramma's zouden moeten hebben die in het geheel niets met het grondgebied te maken heeft. Ik ben het met het Verwaltungsgericht Aachen eens dat de mate van integratie blijkt uit het bestendige verblijf in de staat voordat met de opleiding in een andere staat wordt begonnen, waar slechts woonplaats wordt gekozen voor de duur van de opleiding.⁷¹

71 — Punt 47 van de verwijzingsbeschikking in zaak C-11/06.

115. Het individu aan de staat binden door de aanvang van de opleiding heeft ernstige repercussies voor de fundamentele vrijheid, want die eerste fase wordt daardoor overgewaardeerd en het geeft bovendien geen juist beeld van de mate waarin er een echte en daadwerkelijke band bestaat, en het versterkt deze band, anders dan de Zweedse regering meent, evenmin. Er zijn andere alternatieven die meer recht doen aan de genoemde vrijheid, zoals dat waarvoor in Finland is gekozen, waarbij de student ten minste twee jaar in het land moet hebben gewoond in de periode van vijf jaar voorafgaand aan zijn verblijf in het buitenland.⁷²

116. Wat betreft de financiële argumenten moet worden toegegeven dat de publieke middelen om in de maatschappelijke behoeften te voorzien inderdaad schaars zijn. Aan de voorwaarde dat de opleiding in het buitenland de voortzetting moet zijn van de gedurende ten minste één jaar in het binnenland gevolgde opleiding, lijken echter geen economische motieven ten grondslag te liggen. Anders zouden de toelagen toch beter kunnen worden toegekend aan degenen die het hardste werken en het beste presteren, zodat de beschikbare geldmiddelen kunnen worden verdeeld onder diegenen die met de meeste kans op succes van de geboden mogelijkheden gebruik kunnen maken.⁷³

72 — Punt 18 van de schriftelijke opmerkingen van de Finse regering, waarin artikel 1, leden 2 en 4, van de Opintotukilaki (de wet betreffende de studiefinanciering) wordt aangehaald.

73 — Ik ben het niet met de Bezirksregierung Köln eens dat er meer zekerheid bestaat dat het geld goed besteed wordt nadat aan de opleiding is begonnen; dit argument kan met evenveel recht gelden voor de toekenning van een toelage bij beëindiging van de opleiding.

117. Deze argumentatielijn wordt niet doorgekruist door een beroep op de richtlijnen 93/96 en 2004/38⁷⁴, die immers het verblijf van de studenten in het gastland regelen, en daar gaat het niet om in de hoofdgedingen. De inreis of het verblijf in een andere dan de herkomststaat is daarin niet aan de orde.

B — De tweede prejudiciële vraag

118. In het geval van Bucher stelt de verwijzende rechter nog een tweede vraag, namelijk of de weigering van een studietoelage aan studenten die in een grensstad wonen omdat deze stad niet hun vaste woonplaats is en louter om studieredenen is gekozen, verenigbaar is met het vrije verkeer (§ 5, lid 1, van het BaföG).

119. De afwijking van de regel dat de student tijdens het voorafgaande studiejaar een nationale onderwijsinstelling moet hebben bezocht, wordt zo beperkt tot de studenten die hun vaste woonplaats in de

74 — Volgens lid 2 van artikel 24 van richtlijn 2004/38 „is het gastland niet verplicht een recht op sociale bijstand toe te kennen, gedurende de eerste drie maanden van verblijf [...] noch is het verplicht 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 [...]”.

buurt van de Duitse grens hebben. Dit betekent een aantasting van het vrije verkeer ten nadele van studenten die, om regelmatig het onderwijs in het buurland te kunnen volgen, naar grenssteden verhuizen.

120. Ik heb er begrip voor dat, zoals de Duitse regering toelicht, het op basis van overwegingen van regionaal beleid wenselijk is, compenserende maatregelen te nemen voor nadelen waarmee burgers worden geconfronteerd die, zoals de Italiaanse regering opmerkt, soms door puur toeval niet ver van een andere staat wonen en ervaren dat de grenzen hun mogelijkheden om te kiezen voor een onderwijsinstelling die dicht bij hun woonplaats is gelegen, vertekenen. Maar het kan niet zo zijn dat daarnaast nog een andere groep mensen wordt uitgesloten.

121. In het hoofdgeding is de woonplaats een voldoende band. Ik spreek mij niet uit over de vraag of Düren als woonplaats van Bucher is aan te merken — daarover oordeelt de nationale rechter — wél over de eis dat haar woonplaats „vast” moet zijn. Ik zet evenals het Verwaltungsgericht Aachen vraagtekens bij het criterium dat de vaste woonplaats zowel bij de aanvang van de opleiding als gedurende de gehele periode van onderwijs in Duitsland gelegen moet zijn⁷⁵ om de band met het nationale onderwijsstelsel aan te tonen.

122. Er zijn andere, evenwichtigere methoden, die tegelijkertijd minder beperkend zijn voor het vrije verkeer, zoals de toekenning van studietoelagen af te wegen aan de hand van de studieresultaten.

IX — Slotbeschouwing

123. Uit het voorgaande trek ik de conclusie dat Duitsland, zoals elke andere lidstaat, niet uit hoofde van het gemeenschapsrecht verplicht is studietoelagen toe te kennen voor een opleiding in het buitenland; het beschikt over een ruime beoordelingsvrijheid om er al dan niet in te voorzien en, als het daartoe overgaat, ten aanzien van de daarvoor te stellen voorwaarden. Maar als het er in voorziet, dient het daarbij het recht van de Unie in acht te nemen.

124. In § 5, lid 1 en lid 2, sub 3, van het BaföG zijn dergelijke studietoelagen geregeld. Voor de toekenning ervan wordt respectievelijk vereist dat de opleiding de voortzetting is van een gedurende ten minste één jaar aan een Duitse onderwijsinstelling gevolgde opleiding en dat de vaste woonplaats zich in de grensstreek bevindt. Beide zijn voorwaarden die niet alleen het vrije verkeer van studenten belemmeren, omdat zij de studenten ontmoedigen om van deze vrijheid gebruik te maken, maar die boven-

⁷⁵ — Punt 41 van de verwijzingsbeschikking in zaak C-12/06.

dien niet in verhouding staan tot de nagestreefde doelstellingen.

125. In de in deze procedures ingediende schriftelijke opmerkingen wordt bezorgdheid geuit over de consequenties van het hier ontwikkelde standpunt; immers, zoals advocaat-generaal Geelhoed het in zijn conclusie in de zaak Hartmann⁷⁶ zo treffend heeft verwoord, „een beslissing om naar een andere lidstaat te vertrekken brengt zowel bepaalde nadelen mee als nieuwe voordelen als gevolg van de verschillen in wetgeving tussen de betrokken lidstaten [...]. Het is aan de gemeenschapsburger om bij zijn beslissing deze voor- en nadelen af te wegen, maar hij mag niet verwachten dat het recht op een sociaal voordeel dat zijn lidstaat van herkomst om uiteenlopende beleidsmotieven verstrekt, zich zonder meer ook tot de nieuwe lidstaat uitstrekt. [...] Er mag niet aan worden voorbijgezien dat er door overbrenging van de woonplaats naar een andere lidstaat wellicht andere typen rechten in de gastlidstaat ontstaan. [...] de lidstaten zijn wel verplicht om hun onderdanen die naar een andere lidstaat willen vertrekken geen beperkingen in de weg te leggen, maar zij zijn niet gehouden, hen een vertrekpremie te geven” (punt 86).

76 — C-212/05, waarin nog geen arrest is gewezen.

126. Los van de bijzondere vormgeving van de nationale toelagen voor een opleiding in de gemeenschapslanden zijn er echter voor het Hof, als het de aan het begin van deze conclusie geschetste rol van rechter-kunstenaar wil vervullen en met de hier naar voren gebrachte overwegingen de Europese dimensie van deze studietoelagen erkent, nog meer dan voldoende mogelijkheden om zich eventuele voordoende ongewenste gevolgen te corrigeren en te verhinderen.

127. In de eerste plaats bevatten de nationale bepalingen zelf waardevolle en afgewogen beperkingen, gebaseerd op economische overwegingen of de studieresultaten, voorzien ze in de regeling van strijdige elementen⁷⁷ en voorkomen ze ongerechtvaardigde verrijking.⁷⁸

128. In de tweede plaats kunnen volgens de rechtspraak van het Hof maatregelen ter bevordering van het vrije verkeer van studenten op rechtmatige wijze worden aangepast, daar de rechtsorde van de Gemeenschap misbruik op dit gebied niet dekt.⁷⁹

77 — Zoals tijdens de mondelinge behandeling is gebleken, blijven buitenlandse beurzen in het Verenigd Koninkrijk buiten beschouwing, terwijl zij in Duitsland conform § 21, lid 3, van het BaföG, ongeacht hun herkomst, volledig meetellen.

78 — Het risico van een opeenstapeling van rechten doet zich niet alleen voor bij studietoelagen die door de herkomststaat en door de gaststaat worden toegekend, maar ook op andere niveaus; er kunnen zich, afhankelijk van de al genoemde financieringsbronnen (particuliere, nationale of Europese), talloze combinatiemogelijkheden voordoen.

79 — Arrest van 6 november 2003, Ninni-Orasche (C-413/01, Jurispr. blz. I-13187, punt 36), en arrest Lair, reeds aangehaald, punt 43.

X — Conclusie

129. Op grond van het voorgaande geef ik het Hof in overweging de prejudiciële vragen van het Verwaltungsgericht Aachen als volgt te beantwoorden:

„De vrijheid van verkeer van artikel 18 EG moet aldus worden uitgelegd, dat zij zich verzet tegen een nationale regeling inzake studietoelagen voor een opleiding in andere lidstaten van de Europese Unie, die a) voor de toekenning daarvan als voorwaarde stelt dat de opleiding de voortzetting is van een gedurende ten minste één jaar gevolgde opleiding aan een onderwijsinstelling van het land dat ze toekent; en b) geen toelage toekent wanneer de studenten louter om studieredenen in de binnenlandse grenssteden van dat land verblijven.”