

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL

L.A. GEELHOED

van 11 november 2004¹

I — Inleiding

1. In zijn arresten van 21 juni 1988 in de zaken *Lair* en *Brown* heeft het Hof verklaard dat bij de toenmalige stand van het gemeenschapsrecht financiële steun die aan studenten werd toegekend ter zake van levensonderhoud en opleiding, in tegenstelling tot steun ter zake van de kosten voor de toegang tot onderwijs, in beginsel buiten de werkingssfeer van het EG-Verdrag viel.² Gezien de ontwikkelingen in het gemeenschapsrecht sinds die tijd, vraagt de High Court of Justice of England and Wales, Queen's Bench Division (Administrative Court), in deze prejudiciële verwijzing het Hof in wezen of dergelijke steun voor de kosten van levensonderhoud voor studenten, in de vorm van hetzij een beurs hetzij een lening, voor de toepassing van artikel 12 EG nog steeds buiten de werkingssfeer van het EG-Verdrag valt, en zo nee, onder welke voorwaarden de lidstaten het recht op dergelijke steun kunnen beperken.

II — Relevante bepalingen

A — Het gemeenschapsrecht

2. De relevante bepalingen van gemeenschapsrecht zijn in deze zaak de artikelen 12 en 18, lid 1, EG-Verdrag en artikel 3 van richtlijn 93/96/EEG³ (hierna: „richtlijn 93/96”):

„Artikel 12

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

[...]

¹ — Oorspronkelijke taal: Engels.

² — Arresten van 21 juni 1988, *Lair* (39/86, Jurispr. blz. 3161, punt 15) en *Brown* (197/86, Jurispr. blz. 3025, punt 18).

³ — Richtlijn 93/96/EEG van de Raad van 29 oktober 1993 inzake het verblijfsrecht voor studenten (PB L 317, blz. 59).

Artikel 18

B — Het nationale recht

1. 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.”

Zevende overweging van de considerans van richtlijn 93/96

„Overwegende dat, bij de huidige stand van het gemeenschapsrecht, de steun die aan studenten wordt toegekend om in hun onderhoud te voorzien, blijkens de rechtspraak van het Hof van Justitie niet onder de werkingssfeer van het [EEG-] Verdrag in de zin van artikel 7 van dat Verdrag [thans artikel 12 EG] valt.”

Artikel 3 van richtlijn 93/96

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

3. De nationale bepalingen waar het om gaat, zijn neergelegd in the Education (Student Support) Regulations 2001 (hierna: „Student Support Regulations”). Ingevolge de Student Support Regulations wordt steun in de kosten van levensonderhoud verstrekt in de vorm van een lening voor die onderhoudskosten. Het bedrag van de lening hangt af van een aantal factoren, zoals of de student thuis woont bij zijn of haar ouders en of de student in Londen woont of elders. Een student komt automatisch in aanmerking voor 75% van het maximumbedrag van de beschikbare lening. Of hij voor de overige 25% in aanmerking komt, hangt af van de financiële positie van de student en die van de ouders of de partner van de student. De lening wordt verstrekt tegen een rente die is gekoppeld aan de inflatie en de rente is dus lager dan normaal gesproken over een commerciële lening moet worden betaald. De lening moet worden terugbetaald nadat de student zijn of haar opleiding heeft beëindigd, mits de student meer verdient dan 10 000 GBP. Is dat het geval, dan betaalt de student 9% per jaar van het verdiende inkomen boven 10 000 GBP, totdat de lening is afbetaald.

4. Onderdanen van een lidstaat komen ingevolge de Student Support Regulations slechts in aanmerking voor een lening indien:

- 1) zij hun vaste woonplaats hebben in het Verenigd Koninkrijk in de zin van het nationale recht (Immigration Act 1971), dat wil zeggen

- dat zij gevestigd zijn in het Verenigd Koninkrijk en er voor hen geen beperkingen gelden ten aanzien van de periode gedurende welke zij in het Verenigd Koninkrijk mogen verblijven;

den beschouwd als te zijn gevestigd. Tijd doorgebracht met het volgen van voltijds onderwijs wordt voor de berekening van de verblijfsduur niet meegeteld.

- en zij op de eerste dag van het eerste academische jaar van de opleiding in Engeland of Wales verblijven;

III — De feiten, het procesverloop en de prejudiciële vragen

- en zij in de drie jaren voorafgaand aan de eerste dag van de opleiding in het Verenigd Koninkrijk hebben verbleven;

of

- 2) de student een migrerend werknemer is van de EEE die recht heeft op steun op grond van artikel 7, lid 2, of lid 3, van richtlijn (EEG) nr. 1612/68, zoals uitgebreid tot de overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, ondertekend te Oporto op 2 mei 1992.

5. D. Bidar is in augustus 1983 in Parijs geboren en heeft de Franse nationaliteit. Blijkens de stukken is hij in augustus 1998 naar het Verenigd Koninkrijk verhuisd met zijn zuster en zijn moeder, die op dat moment ernstig ziek was, om bij Bidars grootmoeder te gaan wonen. Na het overlijden van zijn moeder in december 1999 is zijn grootmoeder zijn wettelijke voogdes geworden. Bidar bezocht een High School in Londen, waar hij zijn middelbare opleiding afrondde in juni 2001 en de nodige kwalificaties behaalde voor toelating tot de universiteit in het Verenigd Koninkrijk. In die periode werd hij onderhouden door zijn grootmoeder en heeft hij nooit bijstand aangevraagd. Daar hij een universitaire opleiding wilde gaan volgen in het academisch jaar aanvangend in september 2001, vroeg Bidar bij de London Borough of Ealing financiering voor deze studie aan. Voor zijn collegegeld werd hem steun toegekend, maar een lening voor de kosten van levensonderhoud werd hem geweigerd, op grond dat hij niet in het Verenigd Koninkrijk „gevestigd was”, aangezien hij nog geen periode van vier jaar verblijf had vol gemaakt zoals de nationale bepalingen eisen. Sterker, als student zou hij die positie niet kunnen verwerven, daar de tijd doorgebracht met

Alleen personen die vier jaar lang in het Verenigd Koninkrijk hebben verbleven, wor-

het volgen van voltijds onderwijs niet voor dat doel wordt erkend. Bidar ving zijn studie economie aan het University College London aan in september 2001.

denten 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?

6. Bidar is van de beschikking waarbij hem een studielening voor de kosten van levensonderhoud was geweigerd, in beroep gekomen op grond dat het woonplaatsvereiste in de Student Support Regulations discriminatie is in de zin van artikel 12 EG, in samenhang met artikel 18 EG. Verweerder in het hoofdgeding stelt dat steun voor de kosten van levensonderhoud buiten de werkingssfeer van artikel 12 EG valt, zoals door het Hof in de arresten *Lair* en *Brown* was bevestigd. Gezien het feit evenwel dat het gemeenschapsrecht sinds deze arresten een ontwikkeling heeft doorgemaakt, vooral door de opnemings van de bepalingen inzake burgerschap en onderwijs in het EG-Verdrag bij het Verdrag van Maastricht, dat in werking is getreden op 1 november 1993, heeft de High Court de behandeling van de zaak geschorst en het Hof krachtens artikel 234 EG de volgende prejudiciële vragen gesteld:

1) Moet, gelet op de arresten van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen van 21 juni 1988 in de zaken C-39/86 (*Lair*, Jurispr. blz. 3161) en C-197/86 (*Brown*, Jurispr. blz. 3205) 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 stu-

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 ter zake van 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?

7. Overeenkomstig artikel 20 van het Statuut van het Hof van Justitie zijn schriftelijke

opmerkingen ingediend door verzoeker in het hoofdgeding, de Oostenrijkse, de Deense, de Finse, de Franse, de Duitse en de Nederlandse regering, de regering van het Verenigd Koninkrijk en de Commissie. Door Bidar, de Nederlandse regering, de regering van het Verenigd Koninkrijk en de Commissie zijn nadere opmerkingen ingediend ter terechtzitting van 28 september 2004.

ondersteuning voor studiekosten door het gastland tot nu toe in het gemeenschapsrecht is geregeld. Daarbij dienen twee aspecten te worden onderscheiden. Het eerste is het doel van de financiële ondersteuning, hetgeen de materiële werkingssfeer van het EG-Verdrag betreft. Het tweede is de hoedanigheid waarin iemand voor financiële ondersteuning in aanmerking komt, de personele werkingssfeer van het EG-Verdrag.

8. Op 16 juni 2004 heeft het Hof de regering van het Verenigd Koninkrijk een aantal schriftelijke vragen gesteld om meer duidelijkheid te krijgen over het vereiste dat iemand om in aanmerking te komen voor een studielening zijn „gevestigd” moet zijn in het Verenigd Koninkrijk of de Europese Economische Ruimte, naargelang hij geen, respectievelijk wel werknemer is. De antwoorden op deze vragen zijn bij het Hof binnengekomen op 21 juli 2004.

IV — Algemene context: de huidige stand van het recht

A — Het gemeenschapsrecht en steun voor studiekosten

9. Om de vragen van de High Court in een ruimer kader te plaatsen, is het zinvol ze te bezien tegen de achtergrond van de wijze waarop het recht van studenten op financiële

10. Het kernpunt van de vragen van de High Court is, 'of een beurs dan wel (gesubsidieerde) lening die de nationale autoriteiten voor de kosten van levensonderhoud van studenten verstrekken, in tegenstelling tot steun voor collegegelden, thans voor de toepassing van het in artikel 12 EG neergelegde verbod van discriminatie op grond van nationaliteit, binnen de materiële werkingssfeer van het EG-Verdrag valt. Sinds het arrest van het Hof in de zaak Gravier⁴ is vaste rechtspraak dat, aangezien de toegang tot onderwijs dat tot beroepskwalificaties leidt binnen de werkingssfeer van het EG-Verdrag valt, onderdanen van de lidstaten recht hebben op gelijke behandeling met betrekking tot alle voorwaarden die voor die toegang gelden. Dit brengt mee dat niet alleen geen onderscheid mag worden gemaakt tussen studenten die onderdaan zijn van de lidstaat en studenten uit andere lidstaten wat de hoogte van inschrijvingsgelden en andere met de toegang verband houdende kosten betreft, maar ook dat alle steun voor deze kosten onder gelijke voorwaarden beschikbaar moet worden gesteld

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

aan studenten uit alle lidstaten.⁵ Overeenkomstig dit beginsel heeft Bidar inderdaad steun voor het collegegeld voor zijn opleiding aan het University College London ontvangen.

gemaakt tussen economisch actieve personen (werknemers en zelfstandigen) en hun kinderen enerzijds, en economisch niet-actieve personen anderzijds.

11. In de rechtspraak die uitdrukkelijk dit onderwerp betreft, is steun voor de kosten van levensonderhoud daarentegen, beschouwd als buiten de materiële werksfeer van het E(E)G-Verdrag vallend voor personen die niet de hoedanigheid van werknemer bezaten in de zin van artikel 39 EG. Enerzijds werd vastgesteld dat dit onderwerp „valt [...] onder het onderwijsbeleid, dat als zodanig niet onder de bevoegdheid van de gemeenschapsinstellingen is gebracht” en anderzijds „onder de sociale politiek, die tot de bevoegdheid van de lidstaten behoort voorzover zij niet door bijzondere bepalingen van het EG-Verdrag wordt beheerst”.⁶

13. Een student die de hoedanigheid van werknemer bezit in de zin van artikel 39 EG, heeft op grond van artikel 7, lid 2, van verordening (EEG) nr. 1612/68⁷ recht op de door het gastland verstrekte sociale uitkeringen op gelijke voet als de onderdanen van die lidstaat. Het Hof heeft bij herhaling bevestigd dat steun verleend voor levensonderhoud en opleiding met het oog op een universitaire studie die wordt afgesloten met een beroepsdiploma, een sociaal voordeel is in de zin van artikel 7, lid 2, van die verordening.⁸

12. Daar iemands hoedanigheid uit hoofde van het gemeenschapsrecht dus bepalend is voor zijn recht op uitkeringen en andere sociale voordelen in het gastland, moet worden onderscheiden tussen de verschillende hoedanigheden waarin onderdanen van lidstaten die in een andere dan hun lidstaat van herkomst willen gaan studeren, in die lidstaat kunnen verblijven. Daarbij moet een duidelijk onderscheid worden

14. In de gevallen die zich op dit gebied hebben voorgedaan ging het met name om de afbakening van wat zou kunnen worden aangeduid als de buitengrenzen van het begrip werknemer van de Gemeenschap, gezien het vaak nogal marginale karakter van de verrichte werkzaamheden.⁹ Voorts heeft het Hof zich tevens uitgesproken over de situatie van iemand die zijn arbeidsver-

5 — Bijvoorbeeld arrest van 26 februari 1992, Raulin (C-357/89, Jurispr. blz. I-1027, punt 28).

6 — Bijvoorbeeld arrest Lair, aangehaald in voetnoot 2, punt 15.

7 — 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).

8 — Arresten Lair, aangehaald in voetnoot 2, punten 23, 24 en 28, en Brown, aangehaald in voetnoot 2, punt 25, en arrest van 26 februari 1992, Bernini (C-3/90, Jurispr. blz. I-1071, punt 23).

9 — Zie bijvoorbeeld de arresten Brown, aangehaald in voetnoot 2; Raulin, aangehaald in voetnoot 5, en Bernini, aangehaald in voetnoot 8.

houding had opgezegd om te gaan studeren. Dienaangaande oordeelde het Hof dat een werknemer deze hoedanigheid behoudt wanneer hij een voltijdse opleiding begint, indien er continuïteit is tussen de aard van de studie en de eerdere beroepsactiviteit, tenzij de migrerende werknemer onvrijwillig werkloos is geworden.¹⁰

15. Ingevolge artikel 12 van verordening nr. 1612/68 hebben ook de kinderen van migrerende werknemers recht op gelijke behandeling ten aanzien van de aan onderdanen verleende sociale voordelen die bedoeld zijn om het volgen van onderwijs te vergemakkelijken.¹¹ Dit geldt ook wanneer de ouder die migrerend werknemer is, naar het land van herkomst is teruggekeerd en het kind zijn opleiding daar niet kan vervolgen omdat de schooldiploma's niet op elkaar zijn afgestemd¹², en wanneer het kind besluit een opleiding te volgen in zijn land van herkomst, wanneer onderdanen van het gastland recht hebben op steun bij een opleiding buiten dat land.¹³

16. Zoals uit het arrest Meeusen blijkt¹⁴, gelden deze overwegingen mutatis mutandis ook voor zelfstandigen en hun kinderen.

17. Binnen de categorie economisch niet-actieve studenten moet verder worden onderscheiden tussen personen die naar een andere lidstaat verhuizen uitsluitend of primair om in die lidstaat onderwijs te volgen en personen die naar een lidstaat verhuizen om andere redenen en vervolgens besluiten in het gastland een opleiding te gaan volgen.

18. De positie van studenten van de eerste groep, die naar een andere lidstaat verhuizen om een volledige opleiding te volgen, is geregeld in richtlijn 93/96. Deze richtlijn garandeert dat deze studenten voor de duur van hun opleiding een recht van verblijf hebben in overeenstemming met de rechtspraak van het Hof.¹⁵ In de richtlijn is tevens bepaald dat de lidstaten van studenten die onderdaan zijn van een andere lidstaat en die verblijfsrecht op hun grondgebied willen genieten, in de eerste plaats kunnen eisen dat zij tegenover de betrokken nationale autoriteit aantonen over de nodige bestaansmiddelen te beschikken, om te voorkomen dat zij tijdens hun verblijf ten laste van de bijstandsregeling van het gastland komen, in de tweede plaats dat zij bij een erkende instelling zijn ingeschreven om daar als hoofdbezigheid een beroepsopleiding te volgen en tenslotte dat zij een ziektekostenverzekering hebben die alle risico's in het gastland dekt.¹⁶ Voorts bepaalt artikel 3 van de richtlijn uitdrukkelijk, in wat kan worden beschouwd als een codificatie van de arresten van het Hof Lair en Brown, dat de richtlijn studenten die het verblijfsrecht

10 — Arrest Lair, aangehaald in voetnoot 2, punt 37.

11 — Zie bijvoorbeeld arresten van 15 maart 1989, Echternach en Moritz (389/87 en 390/87, Jurispr. blz. 723), en 8 juni 1999, Meeusen (C-337/97, Jurispr. blz. I-3289).

12 — Arrest Echternach en Moritz, *ibid.*, punt 21.

13 — Arrest van 13 november 1990, Di Leo (C-308/89, Jurispr. blz. I-4185, punt 15).

14 — Aangehaald in voetnoot 11, punten 27-29.

15 — Arrest Raulin, aangehaald in voetnoot 5, punten 33 en 34.

16 — Artikel 1 van de richtlijn, zoals door het Hof weergegeven in het arrest van 20 september 2001, Grzelczyk (C-184/99, Jurispr. blz. I-6193, punt 38).

genieten geen recht geeft op uitbetaling van beurzen om in het levensonderhoud te voorzien.

19. De tweede groep economisch niet-actieve personen bestaat uit personen die niet in een lidstaat zijn binnengekomen als werknemer of als student die een beroepsopleiding wil gaan volgen, maar als burger van de Europese Unie die gebruik maakt van het recht om vrij te reizen en verblijven dat wordt gegarandeerd in artikel 18 EG en nader is geregeld in richtlijn 90/364.¹⁷ Anders dan personen die onder richtlijn 93/96 vallen, behouden burgers van de Europese Unie die gebruik maken van hun recht om naar een andere lidstaat te reizen en aldaar te verblijven, hun recht van verblijf zolang zij voldoen aan de voorwaarden van richtlijn 90/364. Hun beweegredenen zijn in dit verband niet relevant.

20. Wanneer een persoon van deze tweede categorie besluit zijn opleiding in het gastland te volgen, is het duidelijk dat hij of zij op grond van de rechtspraak in de zaken Gravier en Raulin recht heeft op steun voor de kosten van toegang tot het onderwijs. Dit is in de onderhavige zaak niet in geschil en Bidar heeft zoals gezegd inderdaad financiële ondersteuning voor dit doel ontvangen. Omdat richtlijn 90/364 echter geen met artikel 3 van richtlijn 93/96 vergelijkbare bepaling bevat, is de situatie met betrekking

tot het recht van studenten die reeds in het gastland verblijven als burger van de Unie, op steun voor de kosten van levensonderhoud, nog onverkend gebied. Voor enig houvast bij het voorzien in deze leemte in richtlijn 90/364 ten aanzien van de rechtspositie van burgers van de Unie in deze situatie, moet te rade worden gegaan bij de rechtspraak van het Hof inzake het burgerschap van de Unie ingevolge de artikelen 17 EG en 18 EG en sociale uitkeringen.

B — Burgerschap en sociale uitkeringen: rechtspraak

21. In verschillende zaken heeft het Hof zich uitgesproken over de vraag of burgers van de Unie recht op verschillende soorten sociale uitkeringen konden ontlenen aan artikel 18, lid 1, EG. Ik noem in het bijzonder de arresten Martínez Sala, Grzelczyk, D'Hoop, Collins en Trojani.¹⁸

22. In zijn arresten in zaken betreffende artikel 18, lid 1, EG heeft het Hof herhaaldelijk benadrukt dat de hoedanigheid van burger van de Unie de primaire hoedanigheid van de onderdanen van de lidstaten dient te zijn en degenen onder hen die zich

17 — Richtlijn 90/364/EEG van de Raad van 28 juni 1990 betreffende het verblijfsrecht (PB L 180, blz. 26; hierna: „richtlijn 90/364”).

18 — Arrest van 12 mei 1998, Martínez Sala (C-85/96, Jurispr. blz. I-2691); arrest Grzelczyk, aangehaald in voetnoot 16; arresten van 11 juli 2002, D'Hoop (C-224/98, Jurispr. blz. I-6191); 23 maart 2004, Collins (C-138/02, Jurispr. blz. I-2703), en 7 september 2004, Trojani (C-456/02, Jurispr. blz. I-7573).

in dezelfde situatie bevinden, ongeacht hun nationaliteit en onverminderd de uitdrukkelijk vastgestelde uitzonderingen, aanspraak verleent op een gelijke behandeling rechten.¹⁹ Burgers die legaal op het grondgebied van een lidstaat verblijven, kunnen zich op artikel 12 EG beroepen in alle binnen de materiële werkingssfeer van het gemeenschapsrecht vallende situaties.²⁰ Daartoe behoren ook situaties waarin gebruik wordt gemaakt van de door het EG-Verdrag gegarandeerde fundamentele vrijheden en die waarin het in artikel 18, lid 1, EG neergelegde recht om vrij te reizen en verblijven in een andere lidstaat wordt uitgeoefend. Dit verblijfsrecht wordt bovendien door een duidelijke en nauwkeurige bepaling van het EG-Verdrag rechtstreeks toegekend aan iedere burger van de Unie, zoals het Hof in het arrest Baumbast heeft verklaard.²¹ Particulieren kunnen zich er dus bij de nationale rechter op beroepen.

23. Zoals het Hof in zijn eerste uitspraak op dit gebied, het arrest Martínez Sala, heeft verklaard „kan een burger van de Europese Unie die [...] legaal op het grondgebied van de ontvangstlidstaat verblijft, zich op artikel [12] van het Verdrag beroepen in alle binnen de materiële werkingssfeer van het gemeenschapsrecht vallende situaties, daaronder begrepen de situatie dat die lidstaat de toekenning van een uitkering die wordt verleend aan eenieder die legaal op het grondgebied van die lidstaat verblijft, ver-

traagt of weigert op grond dat de betrokkene niet beschikt over een document dat van de eigen onderdanen van die lidstaat niet wordt verlangd en waarvan de afgifte door de administratie van die staat kan worden vertraagd of geweigerd.”²² Aangezien de in die zaak aan de orde zijnde ouderschapsuitkering zowel onder verordening nr. 1408/71²³ als onder verordening nr. 1612/68 viel en dus binnen de materiële werkingssfeer van het EG-Verdrag, had Martínez Sala recht op die uitkering onder dezelfde voorwaarden als Duitse onderdanen.

24. De zaak Grzelczyk betrof een Franse student die in België studeerde en die, nadat hij de eerste drie jaar van zijn studie in zijn eigen levensonderhoud had weten te voorzien, in zijn vierde en laatste jaar een uitkering op het bestaansminimum (minimex) aanvroeg, daar de combinatie werk en studie in dat stadium van zijn opleiding te zwaar zou zijn. Deze uitkering werd aanvankelijk toegekend, en vervolgens weer ingetrokken op grond dat hij geen werknemer was maar student, en niet de Belgische nationaliteit bezat. Onder erkenning van de voorwaarden die artikel 1 van richtlijn 93/96 stelt aan het recht van een student om in een andere lidstaat te verblijven en het feit dat studenten volgens artikel 3 van de richtlijn geen recht hebben op beurzen voor levensonderhoud, merkte het Hof op dat geen enkele bepaling van de richtlijn de rechthebbenden uitsluit van het recht op

19 — Zie bijvoorbeeld arrest Grzelczyk, aangehaald in voetnoot 16, punt 31.

20 — Zie bijvoorbeeld arrest Martínez Sala, aangehaald in voetnoot 18, punt 63.

21 — Arrest van 17 september 2002, Baumbast (C-413/99, Jurispr. blz. I-7091, punt 84).

22 — Punt 63.

23 — Verordening (EEG) nr. 1408/71 betreffende de toepassing van de socialezekerheidsregelingen op werknemers en zelfstandigen, alsmede op hun gezinsleden, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen, zoals gewijzigd en bijgewerkt bij verordening (EG) nr. 118/97 van de Raad van 2 december 1996 (PB L 28, blz. 1).

sociale uitkeringen.²⁴ Daar dit betekende dat Grzelczyk ten laste van het socialezekerheidsstelsel kwam en daarmee niet meer voldeed aan een van de voorwaarden voor verblijf, wees het Hof erop dat richtlijn 93/96 van studenten alleen bij de aanvang van hun studie een verklaring eist dat zij over voldoende bestaansmiddelen beschikken, en dat hun financiële situatie kan veranderen door omstandigheden waarop zij geen vat hebben. Het feit dat de richtlijn wil voorkomen dat studenten een „onredelijke” belasting voor de openbare middelen van het gastland vormen, betekent dat de richtlijn „aanvaardt [...] dat er een zekere financiële solidariteit bestaat tussen de onderdanen van deze lidstaat en die van de andere lidstaten, met name wanneer de problemen van de verblijfsgerechtigde van tijdelijke aard zijn”.²⁵ Aangezien in eerdere rechtspraak reeds was aanvaard dat de uitkering op het bestaansminimum binnen de materiële werkingssfeer van het EG-Verdrag viel en de voorwaarden daarvoor in strijd waren met artikel 12 EG, had Grzelczyk recht op deze uitkering.

25. In de zaak D’Hoop was een Belgische student door de Belgische autoriteiten een wachtuitkering (een werkloosheidsuitkering voor jongeren die pas hun studie hebben voltooid en op zoek zijn naar hun eerste dienstbetrekking) geweigerd op de enkele grond dat zij haar middelbare opleiding had voltooid in Frankrijk. In deze zaak oordeelde het Hof dat door voor het recht op deze uitkering de voorwaarde te stellen dat het schooldiploma in België was behaald,

bepaalde nationale onderdanen worden benadeeld op de uitsluitende grond dat zij hun recht van vrij verkeer hebben uitgeoefend om in een andere lidstaat te studeren. „Een dergelijke ongelijke behandeling is in strijd met de beginselen die aan de hoedanigheid van burger van de Unie ten grondslag liggen, met name de garantie dat de burgers bij de uitoefening van hun recht van vrij verkeer rechtens gelijk worden behandeld.”²⁶ Het Hof erkende wel dat het gelet op het doel van de wachtuitkering, de overgang van studie naar beroepsleven voor jongeren te vergemakkelijken, rechtmatig is 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. Wanneer daartoe één enkel criterium wordt gehanteerd, namelijk de plaats waar het middelbareschooldiploma is behaald, is dit evenwel te algemeen en te exclusief.²⁷

26. De zaak Collins betrof een Ier die naar het Verenigd Koninkrijk was gegaan om werk te zoeken en aan wie een uitkering voor werkzoekenden werd geweigerd op grond dat hij niet zijn gewone verblijfplaats in het Verenigd Koninkrijk had. Ofschoon de artikelen 2 en 5 van verordening nr. 1612/68 niet uitdrukkelijk melding maken van financiële uitkeringen aan personen die toegang tot de arbeidsmarkt zoeken, was het Hof van oordeel dat deze bepalingen²⁸ moeten „worden uitgelegd tegen de achtergrond van andere gemeenschapsrechtelijke bepalingen, met name artikel [12] van het Verdrag”.²⁹ Vervolgens verklaarde het Hof: „Gelet op de

26 — Arrest D’Hoop, aangehaald in voetnoot 18, punt 35.

27 — Ibid. punten 38 en 39.

28 — Het Hof gebruikt in punt 60 van het arrest de woorden „dit beginsel”, ofschoon uit de context blijkt dat zijn overweging betrekking heeft op de artikelen 2 en 5.

29 — Arrest Collins, aangehaald in voetnoot 18, punt 60.

24 — Arrest Grzelczyk, aangehaald in voetnoot 16, punt 39.

25 — Ibid. punt 44.

invoering van het burgerschap van de Unie en de jurisprudentie over de uitlegging van het recht van de burgers van de Unie op gelijke behandeling, kan een financiële uitkering die de toegang tot de arbeidsmarkt van een lidstaat beoogt te vergemakkelijken, niet langer worden uitgesloten van de werkingsfeer van artikel [39], lid 2, van het Verdrag, dat uitdrukking geeft aan het door artikel [12] van het Verdrag gewaarborgde grondbeginsel van gelijkheid van behandeling.”³⁰ Evenals in het arrest D’Hoop erkende het Hof dat de lidstaten voorwaarden kunnen stellen om te garanderen dat er een reëel verband bestaat tussen de aanvrager van uitkeringen die een sociaal voordeel in de zin van artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1612/68 vormen en de betrokken geografische arbeidsmarkt. Een verblijfsvoorwaarde zou kunnen worden beschouwd als een adequaat criterium voor dit doel, maar mag niet verder gaan dan ter verwezenlijking van dat doel noodzakelijk is. In het bijzonder moet de toepassing ervan op duidelijke en vooraf bekende criteria berusten en moet een beroep in rechte mogelijk zijn.³¹

ontlenen aan artikel 18, lid 1, EG in samenhang met richtlijn 90/364, omdat hij onvoldoende inkomsten had. Daar hij echter over een verblijfsvergunning beschikte en legaal in België verbleef, kon hij zich op het grondbeginsel van gelijke behandeling zoals neergelegd in artikel 12 EG beroepen. Het Hof kwam dan ook tot de conclusie dat voorzover de nationale regeling de uitkering van de socialebijstandsregeling niet toekent aan burgers van de Unie die geen onderdaan zijn van de lidstaat waarin zij wettig verblijven, hoewel zij voldoen aan de voorwaarden die gelden voor de onderdanen van die lidstaat, dit een door artikel 12 EG verboden discriminatie op grond van nationaliteit vormt.³²

C — Burgerschap en sociale uitkeringen: totaalbeeld

27. Ten slotte was in de zaak Trojani aan een Frans onderdaan die in een centrum van het Leger des Heils werkte in ruil voor huisvesting en wat zakgeld, de Belgische uitkering voor het bestaansminimum geweigerd op dezelfde gronden als in de zaak Grzelczyk: hij had niet de Belgische nationaliteit en viel niet onder verordening nr. 1612/68. In dit geval was het Hof van oordeel dat de aanvrager geen verblijfsrecht kon

28. Wanneer deze uitspraken samen worden beschouwd, komen enkele beginselen naar voren in verband met het burgerschap van de Unie als zodanig, en dus ook met het recht van burgers van de Unie op niet op premiebetaling berustende uitkeringen van sociale aard. Door het fundamentele karakter van het burgerschap van de Unie te benadrukken maakt het Hof het duidelijk dat dit geen leeg of symbolisch concept is maar dat het de basisstatus vormt van alle onderdanen

³⁰ — Ibid. punt 63.

³¹ — Ibid. punten 67-72.

³² — Arrest Trojani, aangehaald in voetnoot 18, punt 44.

van lidstaten van de Europese Unie, die een aantal rechten en privileges oplevert in andere lidstaten, waar zij gevestigd zijn. Met name geeft het burgerschap van de Unie onderdanen van andere lidstaten recht op gelijke behandeling als onderdanen van het gastland in situaties die binnen de materiële werkingssfeer van het gemeenschapsrecht vallen. Het volgen van een opleiding in een andere lidstaat dan die waarvan de burger van de Unie de nationaliteit bezit, kan hem op zich niet de mogelijkheid ontnemen om zich op artikel 12 EG te beroepen.³³ Zoals uit de hiervóór beschreven gevallen blijkt, zijn verschillende sociale uitkeringen die de lidstaten voorheen aan hun onderdanen en economisch actieve personen toekenden ingevolge de verordeningen nrs. 1612/68 en 1408/71, nu uitgebreid tot burgers van de Unie die legaal in het gastland verblijven. Ik noem de ouderschapsuitkering in de zaak *Martínez Sala*, het bestaansminimum in de zaken *Grzelczyk* en *Trojani*, en de wachtuitkering in de zaak *D'Hoop*. In die zaken vielen de uitkeringen onder bestaande communautaire regelingen en dus ongetwijfeld binnen de materiële werkingssfeer van het Verdrag.

van verordening nr. 1612/68 inzake de toegang tot de arbeidsmarkt in andere lidstaten het begrip burgerschap om deze uitkering binnen de context van het Verdrag te halen: „Gelet op de invoering van het burgerschap van de Unie en de jurisprudentie over de uitlegging van het recht van de burgers van de Unie op gelijke behandeling, kan een financiële uitkering die de toegang tot de arbeidsmarkt van een lidstaat beoogt te vergemakkelijken, niet langer worden uitgesloten van de werkingssfeer van artikel [39], lid 2, van het Verdrag.” Met andere woorden, het burgerschap zelf kan kennelijk meebrengen dat bepaalde uitkeringen binnen de werkingssfeer van het Verdrag worden gebracht, wanneer zij worden verstrekt voor een doel dat samenvalt met doelstellingen die door de primaire of afgeleide wetgeving van de Gemeenschap worden nagestreefd.

29. Het is opmerkelijk dat het Hof daarentegen in de zaak *Collins* de uitkering voor werkzoekenden waarop de aanvrager aanspraak maakte niet met zoveel woorden binnen de materiële werkingssfeer van het Verdrag plaatste. Het Hof gebruikte in de context van de uitlegging van de bepalingen

30. Uit de rechtspraak blijkt tevens dat het recht van legaal verblijvende burgers van de Unie op sociale uitkeringen in deze situaties niet absoluut is en dat de lidstaten voor het recht op deze uitkeringen bepaalde objectieve, dat wil zeggen niet-discriminerende, voorwaarden kunnen stellen om hun gerechtvaardigde belangen te beschermen. In de twee zaken betreffende uitkeringen die tot doel hadden de uitkeringsgerechtigde te helpen toegang tot de arbeidsmarkt te krijgen, *D'Hoop* en *Collins*, erkende het Hof dat de lidstaten eisen kunnen stellen om te garanderen dat er een reëel verband bestaat tussen de aanvrager en de betrokken geografische arbeidsmarkt. Deze eisen moeten op zodanige wijze worden toegepast dat

33 — Arrest *Grzelczyk*, aangehaald in voetnoot 16, punt 36.

zij in overeenstemming zijn met het communautaire grondbeginsel van evenredigheid.

nemen dat diezelfde financiële solidariteit niet ook in die context opgaat.

31. Zoals gezegd moet een burger van de Unie ook legaal in het gastland verblijven om voor sociale uitkeringen in aanmerking te komen. Ingevolge de richtlijnen 90/364 en 93/96 moet de burger van de Unie of de student beschikken over voldoende middelen om te voorkomen dat hij ten laste komt van de openbare middelen van het gastland, en dient hij behoorlijk verzekerd te zijn tegen ziektekosten. Ook deze beperkingen en voorwaarden moeten worden toegepast overeenkomstig de algemene beginselen van het gemeenschapsrecht, in het bijzonder het evenredigheidsbeginsel.³⁴ Zo oordeelde het Hof in het arrest Grzelczyk dat de voorwaarde dat een burger van de Unie geen onredelijke belasting voor de openbare middelen van het gastland mag vormen, in de gegeven omstandigheden niet betekende dat hij van het recht op een sociale uitkering was uitgesloten. Overigens belette ook het feit dat artikel 3 van richtlijn 93/96 studenten uitsluit van het recht op een beurs voor de kosten van levensonderhoud niet dat hij de Belgische uitkering voor het bestaansminimum ontving. Het begrip „onredelijke belasting” is kennelijk rekbaar en houdt volgens het Hof in dat richtlijn 93/96 een zekere solidariteit tussen de lidstaten aanvaardt wanneer zij elkaars legaal op hun grondgebied verblijvende onderdanen bijstaan. Aangezien hetzelfde beginsel ten grondslag ligt aan de in richtlijn 90/364 gestelde voorwaarden, is er geen reden om aan te

32. De vraag rijst wat wordt bedoeld met „een zekere” financiële solidariteit. Het is duidelijk dat het Hof niet voor ogen staat dat de lidstaten hun volledige bijstandsregeling openstellen voor burgers van de Unie die hun grondgebied binnenkomen en aldaar verblijven. Dit zou neerkomen op ondermijning van een van de grondvesten van de verblijfsrichtlijnen. Het komt mij voor dat dit andermaal een verwijzing is naar het beginsel van evenredigheid bij de toepassing van de nationale vereisten om voor bijstand in aanmerking te komen. Enerzijds mogen de lidstaten zekerstellen dat de door hen ter beschikking gestelde sociale uitkeringen worden verstrekt voor het doel waarvoor zij bestemd zijn. Anderzijds moeten zij aanvaarden dat burgers van de Unie die gedurende een relevante periode legaal op hun grondgebied hebben verbleven, eveneens recht hebben op bijstand, wanneer zij voldoen aan de objectieve voorwaarden die voor hun eigen onderdanen gelden. Daartoe moeten zij garanderen dat de criteria en de voorwaarden voor verlening van die bijstand niet rechtstreeks of indirect onderscheid maken tussen hun eigen onderdanen en andere burgers van de Unie, dat zij duidelijk zijn, geschikt om het met die bijstand beoogde doel te bereiken, dat zij vooraf bekend zijn gemaakt en dat een beroep in rechte mogelijk is.³⁵ Ik voeg hieraan toe dat het tevens mogelijk moet zijn, ze met voldoende soepelheid toe te passen om rekening te houden met de bijzondere individuele

34 — Arrest *Baumbast*, aangehaald in voetnoot 21, punt 91.

35 — Arrest *Collins*, aangehaald in voetnoot 18, punt 72.

omstandigheden van de aanvrager; aangezien weigering van bijstand waarschijnlijk datgene zal aantasten wat in het Duitse constitutionele recht wordt aangeduid als het Kernbereik van een bij het Verdrag verleend grondrecht, zoals de rechten neergelegd in artikel 18, lid 1, EG. Interessant is dat dit beginsel is neergelegd in artikel II-112 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, dat thans is opgenomen in het ontwerp-Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa.³⁶ Daarin staat dat beperkingen op de uitoefening van de in het Handvest erkende rechten en vrijheden de wezenlijke inhoud van die rechten en vrijheden moeten eerbiedigen. Artikel II-105 van het Handvest garandeert de vrijheid van burgers van de Unie om zich op het grondgebied van de lidstaten te verplaatsen en te verblijven, in bewoordingen die in wezen gelijk zijn aan artikel 18, lid 1, EG.

lidstaat zijn verhuisd en althans aanvankelijk voldeden aan de verblijfsvoorwaarden in de verblijfsrichtlijnen, maar sindsdien in een situatie zijn geraakt waarin zij financiële steun moeten aanvragen, hebben onder de in de gemeenschapswetgeving gestelde beperkingen en voorwaarden recht op die steun op gelijke voet als onderdanen van het gastland. Deze beperkingen en voorwaarden moeten zo worden toegepast dat het resultaat niet onevenredig is aan de doelstellingen waarvoor zij zijn gesteld. Ook mag het resultaat niet leiden tot discriminatie van de burger van de Unie, die niet objectief kan worden gerechtvaardigd, wanneer die burger in dezelfde materiële omstandigheden komt te verkeren als een onderdaan van het gastland en in die lidstaat voldoende in de samenleving geïntegreerd is. Daartoe kunnen de lidstaten, al naar de aard van de betrokken uitkeringen, de objectieve voorwaarden stellen die nodig zijn om te garanderen dat de uitkering wordt verstrekt aan personen die een voldoende band hebben met zijn grondgebied.

33. Er heeft met andere woorden een duidelijke ontwikkeling plaatsgevonden in het burgerschap van de Unie (artikelen 17 EG en 18, lid 1, EG) in samenhang met het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit (artikel 12 EG) doordat het een basis legt voor het recht op bepaalde sociale uitkeringen in de lidstaten waar die burgers legaal verblijven. Zoals ik in punt 29 heb opgemerkt, waar de betrokken uitkering uitdrukkelijk binnen de materiële werksfeer van het EG-Verdrag moest vallen, heeft het Hof in het arrest Collins blijkbaar aanvaard dat dit het geval is indien de uitkering wordt verstrekt voor een doel dat samenvalt met de doelstellingen van de primaire of de afgeleide wetgeving van de Gemeenschap. Personen die naar een andere

V — De prejudiciële vragen

A — De eerste vraag: burgerschap en steun voor de kosten van levensonderhoud

34. Met de eerste vraag wil de High Court vernemen of financiële ondersteuning die

36 — CIG 87/1/04 van 6 augustus 2004.

door de lidstaten aan studenten wordt gegeven voor de kosten van levensonderhoud, voor de toepassing van artikel 12 EG nog steeds buiten de werkingssfeer van het EG-Verdrag valt, gelet op de toevoeging van artikel 18 EG aan het EG-Verdrag en de ontwikkelingen op onderwijsgebied sinds het Hof de arresten *Lair* en *Brown* heeft gewezen.

35. Bidar merkt in de eerste plaats op dat hij moet worden beschouwd als een student die burger van de Unie is, en die legaal in het Verenigd Koninkrijk heeft verbleven gedurende meer dan drie jaar vóór de aanvang van zijn studie. Hij verkeert dus niet in de situatie van een onderdaan van de Europese Unie die onder richtlijn 93/96 valt. Daar de bevoegdheid van de Gemeenschap is uitgebreid tot het onderwijs, is de materiële werkingssfeer van het Verdrag niet beperkt tot onderwerpen die verband houden met de toegang tot het onderwijs, maar omvat deze ook onderwerpen die verband houden met de bevordering van de mobiliteit onder studenten, waaronder het verlenen van steun voor de kosten van levensonderhoud. Hij stelt dat het arrest *Grzelczyk* bevestigt dat het arrest *Brown* door deze ontwikkelingen in het gemeenschapsrecht achterhaald is. Al zou Bidar worden geacht binnen de werkingssfeer van richtlijn 93/96 te vallen, dan nog zijn de in die richtlijn gestelde voorwaarden niet absoluut en moeten zij worden toegepast in overeenstemming met de algemene beginselen van het gemeenschapsrecht, in het bijzonder het evenredigheidsbeginsel. Hij wijst er in dit verband op dat zijn opleiding al in verregaande mate met het Verenigd Koninkrijk is verbonden. Ten slotte stelt hij dat het onderscheid tussen steun voor collegegelden enerzijds, en beurzen

voor de kosten van levensonderhoud en gesubsidieerde leningen anderzijds, kunstmatig is, daar weigering van beide soorten voor studenten een belemmering vormt om gebruik te maken van hun recht van vrij verkeer.

36. Wat de persoonlijke status van Bidar betreft, wijst de regering van het Verenigd Koninkrijk erop dat hij zich voor de nationale rechter heeft beroepen op richtlijn 93/96 en als zodanig niet kan worden beschouwd als „gevestigd” in het Verenigd Koninkrijk. De Duitse regering voegt daaraan toe dat Bidar door nog voor de aanvang van zijn opleiding een lening aan te vragen, zichzelf de mogelijkheid heeft ontnomen, het recht van verblijf te verwerven ingevolge richtlijn 93/96 en zich te beroepen op artikel 18 EG in samenhang met artikel 12 EG.

37. Alle regeringen van lidstaten die schriftelijke opmerkingen hebben ingediend, alsmede de Commissie, zijn van mening dat financiële steun aan studenten voor de kosten van levensonderhoud nog steeds buiten de werkingssfeer van het EG-Verdrag valt. Voor deze stelling zijn verschillende argumenten aangevoerd, bijvoorbeeld de invoering van artikel 149 EG, dat de verantwoordelijkheid van de lidstaten voor de inhoud van het onderwijs en de opzet van het onderwijsstelsel erkent. Dit omvat volgens hen regelingen voor de ondersteuning van studenten. Zij wijzen erop dat het in artikel 18, lid 1, EG gegeven verblijfsrecht is onderworpen aan in het Verdrag neergelegde beperkingen en voorwaarden en aan de maatregelen die zijn vastgesteld ter uitvoe-

ring van dit recht. Artikel 3 van richtlijn 93/96 sluit uit dat studenten recht hebben op beurzen om in het levensonderhoud te voorzien, hetgeen volgens hen door het Hof is bevestigd in het arrest Grzelczyk. Ook werd verwezen naar richtlijn 2004/38 betreffende het vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten³⁷, die door de lidstaten uiterlijk op 30 april 2006 in nationaal recht moet zijn omgezet. Artikel 24, lid 2, van deze richtlijn bepaalt uitdrukkelijk dat het gastland niet verplicht is om vóór de verwerving van het duurzame verblijfsrecht, een recht dat wordt verworven na een aaneengesloten periode van vijf jaar van legaal verblijf in het gastland, steun voor levensonderhoud toe te kennen voor studies in de vorm van een studiebeurs of -lening, aan andere personen dan werknemers of zelfstandigen, of personen die deze status hebben behouden, en hun familieleden.

38. Meer in het algemeen wijst de Oostenrijkse regering erop dat de European Agreement on Continued Payment of Scholarships to Students Studying Abroad, vastgesteld in het kader van de Raad van Europa in 1969, gebaseerd is op het beginsel dat het land van herkomst verantwoordelijk is voor de betaling van beurzen en dat indien ook het gastland in dit verband verantwoordelijk zou worden, het gevaar van dubbele betalingen zou ontstaan. In dezelfde zin merkt de Nederlandse regering op dat aangezien er op dit gebied in gemeenschapsverband geen coördinatie is, de vermenging van het her-

komstlandbeginsel en het gastlandbeginsel verstoring zou kunnen werken. Ook de Deense en de Finse regering wijzen op de mogelijke effecten van een ontkennend antwoord op de eerste vraag voor hun regels betreffende de toekenning van steun voor levensonderhoud aan studenten.

39. Ik merk in de eerste plaats op dat het antwoord op de eerste vraag van de High Court afhangt van de feitelijke situatie van het geval. Ofschoon het met name gaat om de vraag of steun voor de kosten van levensonderhoud voor studenten thans binnen de werkingssfeer van het EG-Verdrag valt, is essentieel aan de hand van welke regels deze vraag moet worden beoordeeld. Enerzijds stelt met name het Verenigd Koninkrijk dat Bidar, als onderdaan van een andere lidstaat die in het Verenigd Koninkrijk is voor het volgen van een universitaire opleiding, uitsluitend onder richtlijn 93/96 valt. Bidar daarentegen wijst erop dat hij al drie jaar in het Verenigd Koninkrijk verbleef voordat hij met zijn studie begon en dat hij ook zijn middelbare opleiding in het Verenigd Koninkrijk had gevolgd. Hij stelt in dit verband dat hij in dezelfde feitelijke situatie verkeert als D'Hoop en moet worden beschouwd als een burger van de Unie die gebruik heeft gemaakt van zijn recht om naar een andere lidstaat te reizen ingevolge artikel 18, lid 1, EG. Dit betekent dat de vraag of hij recht heeft op een studielening voor de kosten van levensonderhoud moet worden gezien aan de hand van deze verdragsbepaling, in samenhang met artikel 12 EG. Mijns inziens zijn er op grond van de in punt 5 weergegeven feiten sterke aanwijzingen dat Bidar inderdaad in de tweede

37 — Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG (PB L 158, blz. 77, gerectificeerd in PB L 229, blz. 35).

categorie valt en voldoet aan de voorwaarden van richtlijn 90/364. Daar het echter aan de verwijzende rechter is om de feiten vast te stellen en aan de hand daarvan te bepalen welke regelgeving op dit geval van toepassing is, zal ik beide mogelijkheden bespreken.

40. Artikel 18, lid 1, EG stelt aan het recht van de burgers van de Unie om op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven, de beperkingen en voorwaarden die bij het EG-Verdrag en de bepalingen ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld. De situatie van studenten is geregeld in richtlijn 93/96. Deze richtlijn is van toepassing op studenten die naar een andere lidstaat zijn verhuisd om te gaan studeren. Met andere woorden, het volgen van een studie in het gastland is de reden waarom zij van de hen bij artikel 18, lid 1, EG verleende rechten gebruik maken. Studenten in deze situatie moeten voldoen aan de reeds in punt 18 genoemde voorwaarden, met name wat hun financiële zelfstandigheid betreft. Zij mogen geen onredelijke belasting voor de openbare middelen van het gastland gaan vormen en volgens artikel 3 van richtlijn 93/96 hebben zij geen recht op een beurs om in hun levensonderhoud te voorzien.

41. In het arrest Grzelczyk heeft het Hof deze beginselen als zodanig bevestigd, maar er in het licht van de omstandigheden van de zaak de scherpe kanten afgehaald. Ofschoon het recht op een beurs voor levensonderhoud werd uitgesloten, oordeelde het Hof

dat de richtlijn zweeg over de mogelijkheid een socialezekerheidsuitkering te verkrijgen, zoals een uitkering op het bestaansminimum. Bovendien overwoog het Hof dat, ofschoon de richtlijn wilde voorkomen dat studenten een onredelijke belasting voor de openbare middelen zouden vormen, dit beginsel niet in absolute zin moest worden toegepast, maar aldus moest worden opgevat dat de lidstaten in bepaalde gevallen, zoals dat van Grzelczyk, die in zijn laatste studiejaar in financiële moeilijkheden was geraakt, een zekere financiële solidariteit moeten accepteren door elkaars onderdanen te steunen.

42. Wanneer Bidar moet worden gezien als een student die uitsluitend onder richtlijn 93/96 valt, dan is overduidelijk dat artikel 3 van die richtlijn voor hem een behoorlijke belemmering vormt om in aanmerking te komen voor een beurs voor levensonderhoud in het Verenigd Koninkrijk. Het gaat in casu echter niet om het recht op een beurs voor levensonderhoud maar om het recht op een (gesubsidieerde) lening ter dekking van de kosten van levensonderhoud. Studieleeningen worden niet met zoveel woorden genoemd in artikel 3 van richtlijn 93/96 en uit het feit dat zij thans door de vergelijkbare bepaling van richtlijn 2004/38, artikel 24, lid 2, uitdrukkelijk worden uitgesloten, zou zelfs kunnen worden afgeleid dat het recht op dergelijke leningen niet door artikel 3 van richtlijn 93/96 wordt uitgesloten.

43. Dit gezegd zijnde, moet de vraag of studenten uit andere lidstaten in aanmerking

dienen te komen voor studieleningen voor levensonderhoud, worden beantwoord aan de hand van het algemene beginsel van artikel 1 van richtlijn 93/96 dat studenten om recht op verblijf in het gastland te krijgen, moeten verklaren dat zij over voldoende middelen beschikken om te voorkomen dat zij tijdens hun verblijf ten laste van de bijstand komen. Zoals het Hof in het arrest Grzelczyk heeft verklaard, eist de richtlijn van de student alleen een verklaring daaromtrent bij de aanvang van zijn verblijf in de lidstaat. Er zijn twee redenen om zich af te vragen of deze voorwaarde ook geldt voor studieleningen voor de kosten van levensonderhoud. De eerste is dat zulke leningen over het algemeen geen onderdeel vormen van het sociaalzekerheidsstelsel van de lidstaten; in het arrest Grzelczyk maakte het Hof precies dit onderscheid. De tweede is dat zulke leningen weliswaar gewoonlijk worden verstrekt op niet-commerciële voorwaarden en in bepaalde gevallen niet behoeven te worden terugbetaald, maar de openbare middelen worden als gevolg van deze aspecten minder belast dan in het geval van uitkeringen die niet behoeven te worden terugbetaald.

44. Niettemin geeft de basisvoorwaarde dat studenten bij aankomst in het gastland zelf over voldoende middelen moeten beschikken, duidelijk aan dat zij geen (gesubsidieerde) lening kunnen aanvragen voor de kosten van levensonderhoud. Het cumulatieve effect van leningen onder voorwaarden, zoals die van de Student Support Regulations, vormt een aanzienlijke belasting van de openbare middelen, zoals ook blijkt uit de

door de nationale rechter op dit punt verschaft informatie.³⁸ Dit rechtvaardigt dat zij op dezelfde manier worden behandeld als beurzen voor levensonderhoud in de zin van artikel 3 van richtlijn 93/96.

45. Ik zou mij echter een uitzondering op deze regel kunnen voorstellen, en ook de Nederlandse regering heeft aangegeven dat er in bepaalde uitzonderlijke omstandigheden redenen kunnen zijn om artikel 3 soepel uit te leggen. Onder verwijzing naar mijn opmerking in de punten 31 en 32 dat de voorwaarden van richtlijn 93/96 moeten worden uitgelegd in overeenstemming met de algemene beginselen van het gemeenschapsrecht, met name het evenredigheidsbeginsel, dient te worden verzekerd dat de kern van de bij artikel 18, lid 1, EG verleende rechten wordt geëerbiedigd. Zo kan een student die aanvankelijk aan de basisvoorwaarden van de richtlijn voldeed, in een latere fase van zijn studie in financiële moeilijkheden geraken. In een dergelijke situatie lijkt mij dat de redenering van het arrest Grzelczyk moet gelden. Waar volgens dat arrest een burger van de Unie als student, ingevolge de artikelen 18, lid 1, EG en 12 EG recht heeft op een uitkering op het bestaansminimum in het laatste studiejaar op gelijke voet als onderdanen van de lidstaat, indien zijn financiële situatie is gewijzigd sinds hij met zijn studie begon, is er geen reden om burgers van de Unie in een vergelijkbare situatie op grond van die bepalingen het recht op het minder belastende instrument van een studielening te ontfangen. In zulke uitzonderlijke situaties brengt het beginsel

38 — Zie punt 70 van deze conclusie.

van financiële solidariteit tussen de onderdanen van de lidstaten mee dat, wanneer een student met een opleiding in een andere lidstaat is begonnen en in een bepaalde fase van die studie is aangekomen, die lidstaat hem in staat moest stellen om die studie af te maken door hem de financiële steun te verlenen die de onderdanen van de lidstaat ter beschikking staat.

46. De tweede te beschouwen situatie gaat ervan uit dat Bidar niet moet worden gezien als een onder richtlijn 93/96 vallende student, maar als een burger van de Unie die gebruikt heeft gemaakt van zijn recht om te reizen en verblijven op het grondgebied van een andere lidstaat. Daarvoor moet worden onderzocht of na de invoering van de bepalingen over het burgerschap van de Unie en onderwijs de werkingssfeer van het EG-Verdrag zich nu ook uitstrekt tot de door de lidstaten verleende financiële steun voor de kosten van levensonderhoud van studenten.

47. In zijn arresten van 21 juni 1988 heeft het Hof verklaard dat gelet op de ontwikkelingsstand van het gemeenschapsrecht op dat moment, steun ter zake van levensonderhoud en opleiding aan studenten die niet de hoedanigheid van werknemer of een daarvan afgeleide hoedanigheid bezaten, in beginsel buiten de in artikel 12 bedoelde werkingssfeer van het EG-Verdrag viel. Dit werd verklaard doordat dergelijke steun enerzijds

onder het onderwijsbeleid valt, dat als zodanig niet onder de bevoegdheid van de gemeenschapsinstellingen is gebracht, en anderzijds onder de sociale politiek, die tot de bevoegdheid van de lidstaten behoort voorzover zij niet door bijzondere bepalingen van het EG-Verdrag wordt beheerst.

48. Na deze arresten is bij het Verdrag van Maastricht aan het EG-Verdrag een aantal bepalingen over onderwijs toegevoegd. De artikelen 3, lid 1, sub q, EG en 149 EG vormen nu de basis voor het optreden van de Gemeenschap op dit gebied. De strekking van deze bepalingen is beperkt. Het optreden van de Gemeenschap op dit gebied beperkt zich tot het bevorderen van de samenwerking tussen de lidstaten in diverse opzichten, waaronder de mobiliteit van studenten en docenten. Harmonisatie is uitdrukkelijk uitgesloten. Ofschoon het Verdrag de mogelijkheid opent om bepaalde onderwijsstimuleringsmaatregelen te nemen, zijn de verdragsbepalingen op dit gebied gebaseerd op het beginsel dat de lidstaten verantwoordelijk blijven voor de inhoud van het onderwijs en de opzet van het onderwijsstelsel.

49. Ik ben er niet van overtuigd dat steun voor de kosten van levensonderhoud nog steeds moet worden geacht buiten de werkingssfeer van het gemeenschapsrecht te vallen, alleen omdat die steun moet worden gezien als een onderdeel van de „opzet van het onderwijsstelsel”. Wat in deze context van belang is, is dat deze bepalingen welis-

waar beperkte bevoegdheden verlenen aan de gemeenschapsinstellingen, maar het voor de Gemeenschap zelf wel mogelijk maken om maatregelen te nemen ter bevordering van de mobiliteit van studenten, inclusief het verlenen van financiële steun voor de kosten van levensonderhoud. Niet alleen valt het onderwijsbeleid als zodanig nu binnen de „werkingssfeer van het EG-Verdrag”, maar dit geldt ook voor financiële maatregelen die worden genomen ter bevordering van de studentenmobiliteit. In het arrest *Grzelczyk* heeft ook het Hof belang gehecht aan deze ontwikkelingen sinds het arrest *Brown*.³⁹

echter niet dat sociale uitkeringen van diverse aard, met inbegrip van financiële ondersteuning voor de kosten van levensonderhoud, naar hun aard buiten de werkingssfeer van het Verdrag vallen. Ik hoef in dit verband slechts te verwijzen naar de hiervóór weergegeven rechtspraak over het burgerschap van de Unie en sociale uitkeringen. De richtlijnen die zijn vastgesteld ter vergemakkelijking van de uitoefening van de rechten verleend bij artikel 18, lid 1, EG kunnen regels stellen voor het recht op uitkeringen van de lidstaten of dit recht zelfs uitsluiten, maar dat plaatst die rechten niet buiten de werkingssfeer van het Verdrag.

50. De invoering van deze bepalingen inzake onderwijs wijst er derhalve op dat het onderwerp steun voor de kosten van levensonderhoud thans binnen de materiële werkingssfeer van het EG-Verdrag valt. Verder is belangrijk dat, vergeleken met de situatie volgens het EEG-Verdrag in 1988, het EG-Verdrag grondrechten van reizen en verblijven op het grondgebied van de lidstaten niet alleen aan economisch actieve onderdanen van de lidstaten verleent, maar ook aan onderdanen die niet economisch actief zijn. Aan de uitoefening van deze rechten zijn weliswaar beperkingen en voorwaarden gesteld en er zijn maatregelen genomen ter vergemakkelijking van de uitoefening van die rechten, waaronder, zoals door interveniënten bij herhaling is benadrukt, ook voorwaarden in verband met de financiële onafhankelijkheid van deze economisch niet-actieve burgers van de Unie. Hieruit volgt

51. Steun voor de kosten van levensonderhoud wordt al sinds lang beschouwd als een sociaal voordeel in de zin van artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1612/68.⁴⁰ In het arrest *Lair* merkte het Hof op dat dergelijke steun met name uit het oogpunt van de werknemer bijzonder geschikt is om bij te dragen aan zijn beroepskwalificatie en om de verbetering van zijn sociale positie te vergemakkelijken.⁴¹ In meer algemene zin oordeelde het Hof in het arrest *Echternach en Moritz* dat gelijke behandeling met betrekking tot aan de gezinsleden van werknemers toegekende voordelen, bijdraagt tot hun integratie in het sociale leven van het gastland overeenkomstig de doelstellingen van het vrije werknemersverkeer.⁴² Wanneer wordt erkend dat voor werknemers een dergelijke uitkering binnen de materiële werkingssfeer van het EG-Verdrag valt en gezien de redenen voor dit oordeel, lijkt het mij kunstmatig om dezelfde

39 — Arrest *Grzelczyk*, aangehaald in voetnoot 16, punt 35.

40 — Arresten *Lair* en *Brown*, aangehaald in voetnoot 2, punt 24, resp. punt 25.

41 — Arrest *Lair*, *ibid.*, punt 23.

42 — Arrest *Echternach en Moritz*, aangehaald in voetnoot 11, punt 20.

uitkering van de werkingssfeer van het Verdrag uit te sluiten voor andere categorieën personen, die thans eveneens onder het Verdrag vallen. De vraag of deze laatste categorieën personen voor dergelijke uitkeringen in aanmerking komen, moet worden onderscheiden van de vraag of de uitkering zelf binnen de werkingssfeer van het Verdrag ligt.

52. Verder is het in dit verband van belang om te wijzen op de ontwikkeling van de hiervóór beschreven rechtspraak met betrekking tot de rechten die zijn verbonden aan het burgerschap van de Unie op grond van artikel 18, lid 1, EG sinds het arrest Martínez Sala. Niet alleen hebben burgers van de Unie voor onderwerpen die binnen de materiële werkingssfeer van het Verdrag vallen recht op dezelfde behandeling als de onderdanen van het gastland waar zij legaal verblijven, maar het burgerschap zelf kan als basis dienen om bepaalde onderwerpen binnen die werkingssfeer te brengen, wanneer de doelstellingen van de nationale maatregel overeenstemmen met die van het Verdrag of de afgeleide wetgeving, zoals blijkt uit het arrest Collins. Het Hof heeft reeds erkend dat uitkeringen van het soort dat in die zaak aan de orde was, bijdragen tot de integratie van de uitkeringsgerechtigde in de samenleving van het gastland overeenkomstig de doelstellingen van het vrije verkeer van werknemers. Aangezien de bepalingen inzake het burgerschap eveneens gericht zijn op de vergemakkelijking van het vrije verkeer van economisch niet-actieve personen, is dit een reden temeer om aan te nemen dat zij

binnen de materiële werkingssfeer van het EG-Verdrag vallen.

53. Ik kom dan ook tot de conclusie dat de eerste vraag van de High Court ontkennend moet worden beantwoord, in die zin dat, sinds de invoering van de artikelen 17 EG en volgende inzake het burgerschap van de Unie en gelet op de ontwikkelingen in verband met de bevoegdheid van de Europese Unie op onderwijsgebied, steun voor de kosten van levensonderhoud voor studenten die een universitaire opleiding volgen, hetzij in de vorm van een gesubsidieerde lening, hetzij in de vorm van een beurs, niet langer buiten de werkingssfeer van het EG-Verdrag vallen in de zin van artikel 12 EG en het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit.

B — De tweede vraag: rechtvaardigingsgronden voor een verschillende behandeling

54. Met zijn tweede vraag wil de High Court van het Hof weten welke criteria door de nationale rechter moeten worden toegepast om te bepalen of de voorwaarden om in aanmerking te komen voor steun voor de kosten van levensonderhoud zijn gebaseerd op objectief te rechtvaardigen voorwaarden die losstaan van nationaliteit. Deze vraag gaat ervan uit dat de in de Student Support Regulations neergelegde voorwaarden voor het recht op steun voor de kosten van levensonderhoud van burgers van de Unie die niet de hoedanigheid van werknemer of een daarvan afgeleide hoedanigheid bezitten, discriminatie vormen in de zin van artikel 12 EG.

55. Om in aanmerking te komen voor steun voor de kosten van levensonderhoud moeten economisch niet-actieve burgers van de Unie in het Verenigd Koninkrijk „gevestigd” zijn in de zin van het nationale vreemdelingenrecht. Tijdvakken waarin voltijds onderwijs wordt gevolgd tellen voor de berekening van de vestigingsduur niet mee. Dat iemand in het Verenigd Koninkrijk gevestigd is, moet tevens blijken uit het bezit van een verblijfsvergunning. Deze voorwaarde van „gevestigd zijn” geldt niet voor Britse onderdanen. Zij hoeven alleen hun normale verblijfplaats in het Verenigd Koninkrijk te hebben gehad gedurende de drie jaar voorafgaande aan de aanvang van hun studie. Ik merk in dit verband slechts op dat, aangezien de voorwaarden om voor steun in aanmerking te komen, voor legaal in het Verenigd Koninkrijk verblijvende burgers van de Unie belasterender zijn dan voor Britse onderdanen, dit duidelijk indirecte discriminatie op grond van nationaliteit is in de zin van artikel 12 EG. Derhalve moet worden gezien of dit verschil in behandeling gemeenschapsrechtelijk gerechtvaardigd kan worden.

student en de lidstaat of de arbeidsmarkt van de lidstaat, dan wel dat er een voldoende mate van integratie in de samenleving is. De Finse regering spreekt in dit verband naar een permanente, structurele en reële band met de samenleving van de lidstaat waar de opleiding wordt gevolgd. Het Verenigd Koninkrijk stelt dat een lidstaat zich ervan mag vergewissen dat de ouders van de student door werk en dus belastingbetaling een voldoende bijdrage hebben geleverd om het verstrekken van een gesubsidieerde lening te rechtvaardigen, dan wel dat van de student zelf mag worden verwacht dat hij zo'n bijdrage zal leveren. Onder verwijzing naar de conclusie van advocaat-generaal Ruiz-Jarabo Colomer in de zaak Collins, voegen de Oostenrijkse, de Duitse en de Nederlandse regering daaraan toe dat de lidstaten een gewettigd belang hebben bij de voorkoming van misbruik van hun steunregelingen voor studenten. Wat het evenredigheidsvereiste betreft, merken verschillende regeringen en de Commissie op dat een minimumverblijfsduur zowel noodzakelijk als passend is. Om te bepalen wat een gepaste duur is, verwijzen zij naar de vijf jaar die vereist zijn voor duurzaam verblijf als bedoeld in artikel 16 van richtlijn 2004/38.

56. Bidar en de regering van het Verenigd Koninkrijk, de Oostenrijkse en de Duitse regering stellen dat een verschil in behandeling van dit type kan worden gerechtvaardigd door objectieve overwegingen die geen verband houden met de nationaliteit van de betrokkenen en die evenredig zijn aan het legitieme doel van de nationale bepalingen. De regering van het Verenigd Koninkrijk, de Duitse, de Oostenrijkse en de Nederlandse regering, alsook de Commissie, stellen voorts dat de lidstaten zich ervan mogen vergewissen dat er een reële band bestaat tussen de

57. In mijn conclusie van 27 februari 2003 in de zaak Ninni-Orasche⁴³ heb ik reeds mijn standpunt uiteengezet inzake de omstandigheden waaronder burgers van de Unie ingevolge de artikelen 18, lid 1, EG en 12 EG gelijke behandeling genieten voor de verkrijging van financiële steun voor studiekosten. De feiten van die zaak waren vergelijkbaar met die van het onderhavige geval, maar verschilden ten aanzien van de

⁴³ — Arrest van 6 november 2003, Ninni-Orasche (C-413/01, Jurispr. blz. I-13187).

basis voor het verblijfsrecht en de persoonlijke omstandigheden van de betrokkenen. De juridische beoordeling van de rechtvaardigingsgronden voor een ongelijke behandeling is echter in grote lijnen hetzelfde.

58. Zoals het Hof bij verschillende gelegenheden⁴⁴ heeft verklaard en zoals al degenen stellen die schriftelijke en mondelinge opmerkingen hebben ingediend, kan ongelijke behandeling alleen dan gerechtvaardigd zijn wanneer zij berust op objectieve overwegingen die los staan van de nationaliteit van de betrokkenen en indien zij in verhouding staat tot het legitieme doel van de nationale bepalingen. Dienaangaande heeft het Hof erkend dat de nationale wetgever gerechtigd is zich ervan te vergewissen dat er een reële band bestaat tussen de aanvrager van uitkeringen die een sociaal voordeel in de zin van artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1612/68 vormen, en de betrokken geografische arbeidsmarkt.⁴⁵

59. In deze beide gevallen hadden de sociale uitkeringen, de wachttuitkering in het geval van D'Hoop en de uitkering voor werkzoekenden in het geval van Collins, tot doel financiële steun te verlenen aan de gerechtigden, hetzij bij de overgang van opleiding naar werk, dan wel bij het daadwerkelijk zoeken van werk. Ter verzekering dat er

voldoende verband bestond met de nationale arbeidsmarkt achtte het Hof in de zaak Collins een verblijfsvoorwaarde in beginsel passend, maar het overwoog dat deze niet verder mag gaan dan noodzakelijk is ter verwezenlijking van deze doelstelling. De criteria voor de toepassing van dit vereiste moeten duidelijk zijn, vooraf bekend, en een beroep in rechte moet mogelijk zijn. Indien een bepaalde verblijfsduur vereist is om in aanmerking te komen, „mag hij in ieder geval niet langer zijn dan nodig is om de nationale autoriteiten in staat te stellen zich ervan te vergewissen dat de betrokkene werkelijk op zoek is naar een betrekking op de arbeidsmarkt van de ontvangende lidstaat”.⁴⁶ In het arrest D'Hoop achtte het Hof het vereiste dat een schooldiploma in België is behaald om in aanmerking te komen voor de wachttuitkering „te algemeen en te exclusief”, aangezien daardoor „een te groot gewicht [wordt] toegekend aan een factor die niet noodzakelijk een juiste weergave is van de mate waarin er een echte en daadwerkelijke band bestaat tussen de aanvrager van de wachttuitkeringen en de geografische arbeidsmarkt, met uitsluiting van elke andere representatieve factor”.⁴⁷

60. In het geval van steun voor de kosten van levensonderhoud voor studenten, of het nu in de vorm van een gesubsidieerde lening is of in de vorm van een beurs, is de reële band die moet worden aangetoond niet primair die met de arbeidsmarkt van het gastland, al kan dit een aspect zijn waarmee rekening kan worden gehouden. Deze band moet veeleer worden gevonden in de mate

44 — Zie bijvoorbeeld arresten D'Hoop en Collins, beide aangehaald in voetnoot 18, punt 36, resp. punt 66.

45 — Zie arresten D'Hoop en Collins, beide aangehaald in voetnoot 18, punt 38, resp. punt 67.

46 — Arrest Collins, *ibid.*, punt 72.

47 — Arrest D'Hoop, *ibid.*, punt 39.

van affiniteit die de aanvrager van de steun heeft met het onderwijsstelsel en in de mate van zijn integratie in het sociale leven.⁴⁸ Wanneer een burger van de Unie middelbaar onderwijs heeft gevolgd in een andere lidstaat dan die waarvan hij de nationaliteit bezit, waar hij beter kan worden voorbereid op inschrijving bij een instelling van hoger of tertiair onderwijs in die lidstaat dan elders, lijkt mij dat zijn band met het onderwijsstelsel van het gastland duidelijk is. Bij de beoordeling van de mate van integratie moeten noodzakelijkerwijs de individuele omstandigheden van de aanvrager worden beoordeeld. Wat dit betreft moet worden benadrukt dat de situatie van een burger van de Unie die als minderjarige naar een andere lidstaat is gekomen, als van een andere burger van de Unie afhankelijk persoon, moet worden onderscheiden van burgers van de Unie die naar een andere lidstaat zijn vertrokken als volwassenen, die hun eigen keuzes maken. De kans dat een burger van de Unie in de situatie van Bidar, als jongere in de samenleving is geïntegreerd, nu hij daar heeft gewoond onder de wettige voogdij van zijn grootmoeder die reeds in het Verenigd Koninkrijk was gevestigd, en na zijn middelbare schoolopleiding in het gastland te hebben gevolgd, moet stellig groter worden geacht dan burgers van de Unie die op latere leeftijd arriveren.

king komt voor steun voor de kosten van levensonderhoud en om te garanderen dat die steun wordt verleend aan personen die aantonen een werkelijke binding te hebben met het nationale onderwijsstelsel en de nationale samenleving. Daartoe, zoals ook het Hof in het arrest Collins heeft erkend, moet een verblijfsvereiste in beginsel worden aanvaard als een passende manier om die binding aan te tonen onder de in dat arrest neergelegde en in punt 59 van deze conclusie aangehaalde voorwaarden. Uit deze voorwaarden kan worden afgeleid dat het Hof erkent dat een verblijfsvereiste kan worden gesteld als uitgangspunt voor de beoordeling van de situatie van een individuele aanvrager. Het feit dat het Hof verklaart dat de duur niet langer mag zijn dan nodig is om de nationale autoriteiten in staat te stellen zich ervan te vergewissen dat iemand werkelijk op zoek is naar een betrekking op de nationale arbeidsmarkt, wijst er echter op dat bij die beoordeling ook met andere factoren rekening moet kunnen worden gehouden. Dit blijkt tevens uit de overweging in het arrest D'Hoop dat het enige criterium dat door de autoriteiten in die zaak was gehanteerd, te algemeen en te exclusief was, en dat geen rekening kon worden gehouden met andere relevante factoren. Ten slotte komt het mij voor dat indien de toepassing van een verblijfsvereiste als resultaat heeft dat iemand die een werkelijke band met het nationale onderwijsstelsel of de nationale samenleving kan aantonen, wordt uitgesloten van steun voor de kosten van levensonderhoud, dit resultaat in strijd is met het evenredigheidsbeginsel.

61. Uiteraard moet een lidstaat om redenen van rechtszekerheid en transparantie formele criteria stellen om te bepalen wie in aanmer-

62. Bijkomende factoren waarmee in een geval als het onderhavige rekening zou

48 — Zie voor de kinderen van werknemers arrest Echternach en Moritz, aangehaald in voetnoot 11, punt 35.

kunnen worden gehouden zijn de noodzaak om de continuïteit in de opleiding van de aanvrager te verzekeren⁴⁹, de waarschijnlijkheid dat hij inderdaad de nationale arbeidsmarkt zal opgaan, en de mogelijkheid dat hij wellicht niet in aanmerking komt voor steun in de kosten van levensonderhoud uit andere bronnen, zoals de lidstaat waarvan hij de nationaliteit bezit, daar hij aldaar niet langer aan de criteria daarvoor voldoet.

context van het vrije verkeer van burgers van de Unie.

63. Ook kan er in dit verband aan worden herinnerd dat het Hof in de context van verordening nr. 1612/68 heeft verklaard dat de vrijheid van werknemers moet worden verzekerd met eerbiediging van de vrijheid en de waardigheid en met optimale voorwaarden voor de integratie van het gezin van de communautaire werknemer in het gastland.⁵⁰ Er is geen reden waarom dit algemene beginsel niet ook zou gelden in de

64. Alle regeringen die in deze zaak opmerkingen hebben ingediend, alsmede de Commissie, wijzen erop dat de lidstaten volgens artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38 niet verplicht zijn om voor opleidingen steun in de kosten van levensonderhoud te verstrekken aan economisch niet-actieve burgers van de Unie voordat zij de vaste verblijfsstatus verwerven. Deze status wordt pas bereikt na vijf jaar ononderbroken verblijf in het gastland. Afgezien van het feit dat deze richtlijn in werking is getreden op 30 april 2004, dat wil zeggen na de feiten in de onderhavige zaak, en dat zij in nationaal recht moet zijn omgezet op 30 april 2006, komt het mij voor dat bij de toepassing van deze voorwaarde de rechtstreeks door het EG-Verdrag aan de burgers van de Unie verleende rechten volledig geëerbiedigd moeten worden. Dit betekent dat vorenstaande overwegingen ten aanzien van de toepassing van een verblijfseis in individuele gevallen, ook gelden ten aanzien van de toepassing van een woonplaatsvereiste als vervat in de Student Support Regulations, en dat bij de vaststelling of er al dan niet een werkelijke band bestaat met het onderwijsstelsel en de samenleving van het gastland, rekening moet worden gehouden met alle relevante factoren. Mijs inziens betekent dit niet de ondermijning van het door de gemeenschapswetgeving gestelde vereiste, maar is het noodzakelijk om zeker te stellen dat dit

49 — Arrest *Echternach en Moritz*, *ibid.*, punt 22.

50 — Zie arrest *Di Leo*, aangehaald in voetnoot 13, punt 13; arrest *Baumbast*, aangehaald in voetnoot 21, punten 50 en 59, en arrest van 11 april 2000, *Kaba* (C-356/98, *Jurispr.* blz. I-2623, punt 20).

vereiste wordt toegepast in overeenstemming met de fundamentele bepalingen van het EG-Verdrag.

65. De regering van het Verenigd Koninkrijk stelt dat een lidstaat zich ervan mag vergewissen dat de ouders van een student voldoende hebben bijgedragen, of dat de student zelf waarschijnlijk voldoende aan de openbare middelen zal bijdragen door belastingbetaling, om de verlening van steun in de kosten van levensonderhoud te rechtvaardigen. Dit argument suggereert dat er een direct of indirect verband bestaat tussen de verplichting van de inwoners van een lidstaat om belasting te betalen en het recht op uitkeringen van het in de onderhavige zaak in geding zijnde soort. Deze redenering zou logischerwijs als consequentie hebben dat indien ouders geen of slechts weinig belasting hebben betaald, hun kinderen niet in aanmerking komen voor steun in de kosten van levensonderhoud, terwijl studenten wier ouders veel belasting hebben afgedragen, daarvoor wel in aanmerking komen. Het lijkt niet waarschijnlijk dat het Verenigd Koninkrijk in alle ernst de sociale discriminatie zou willen aanvaarden die aan dit standpunt inherent is. Voorts is het onlogisch, waar het in casu gaat om leningen, om te eisen dat iemand eerst heeft bijgedragen aan de openbare middelen om in aanmerking te komen voor een lening die hij vervolgens moet terugbetalen, ook al is er in de voorwaarden voor toekenning van deze lening een subsidie-element aanwezig. Deze rechtvaardigingsgrond is derhalve innerlijk tegenstrijdig.

66. Ten slotte is door verschillende interveniërende regeringen gesteld dat de lidstaten een gerechtvaardigd belang hebben bij de voorkoming van misbruik van hun regelingen voor steun aan studenten en de voorkoming van „uitkeringstoerisme”. Ook ik ben van mening dat dit een terechte zorg van de lidstaten is, maar de wijze waarop dit moet worden verzekerd mag niet zodanig zijn dat dit de fundamentele rechten van legaal op hun grondgebied verblijvende burgers van de Unie ondermijnt. Een simpele verblijfseis is voor het bereiken van dit doel niet selectief genoeg. Mijns inziens kan het adequaat worden bereikt in de context van de vaststelling of een aanvrager een reële band heeft met het nationale onderwijsstelsel of de samenleving zoals hiervoor beschreven.

67. Deze overwegingen brengen mij tot de volgende conclusie: wanneer de toepassing van een verblijfseis zoals die van de Student Support Regulations op een burger van de Unie die voldoende geïntegreerd is in de samenleving van het gastland, wiens opleiding nauw verbonden is met het onderwijsstelsel in die lidstaat en die in een vergelijkbare situatie verkeert als een onderdaan van het gastland, als resultaat heeft dat die burger van de Unie de toegang tot steun voor zijn kosten van levensonderhoud wordt onthouden, dit een niet-gerechtvaardigde discriminatie is in de zin van artikel 12 EG in samenhang met artikel 18, lid 1, EG. In die omstandigheden staat het resultaat van de toepassing van die verblijfseis niet in verhou-

ding tot het nagestreefde doel, namelijk dat steun voor de kosten van levensonderhoud wordt verleend aan diegenen die een werkelijke band hebben met het nationale onderwijsstelsel.

binnen de werkingssfeer van het EG-Verdrag valt, voor de toepassing van het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit in artikel 12 EG.

68. Gelet op de voorgaande conclusies moet de tweede vraag worden beantwoord als volgt. De voorwaarden die in het nationale recht worden gesteld voor het recht op steun voor de kosten van levensonderhoud voor studenten, moeten objectief gerechtvaardigd zijn en los staan van de nationaliteit van burgers van de Unie. Om te bepalen of dit het geval is, moet de nationale rechter nagaan of deze voorwaarden passend zijn om vast te stellen dat er een werkelijke band bestaat tussen een burger van de Unie die deze steun aanvraagt en het nationale onderwijsstelsel en de nationale samenleving. Voorts mogen deze voorwaarden niet verder gaan dan voor de verwezenlijking van dat doel noodzakelijk is.

C — De derde vraag: werking in de tijd

69. De derde vraag betreft de werking in de tijd van een uitspraak van het Hof dat steun voor de kosten van levensonderhoud, hetzij in de vorm van een gesubsidieerde lening, hetzij in de vorm van een beurs, thans

70. Bidar stelt dat er geen reden is om de werking in de tijd van een uitspraak in deze zin te beperken. Voorzover zij dit punt hebben besproken, zijn de interveniërende regeringen van de lidstaten van mening dat er voor zo'n beperking reden is. De regering van het Verenigd Koninkrijk wijst erop dat beperkingen in de tijd van de gevolgen van een arrest slechts bij uitzondering worden gesteld, en wel met name wanneer is voldaan aan twee voorwaarden. In de eerste plaats moet de lidstaat tot een met het gemeenschapsrecht strijdig gedrag zijn gebracht op grond van een objectieve en grote onzekerheid over de strekking van de communautaire voorschriften, aan welke onzekerheid het gedrag van andere lidstaten of van de Commissie heeft bijgedragen. Volgens het Verenigd Koninkrijk voldoet een ontkenkend antwoord op de eerste vraag aan die voorwaarde. In de tweede plaats moet er een gevaar bestaan voor ernstige economische gevolgen, in het bijzonder gezien het grote aantal op basis van de geldig geachte wettelijke regeling te goeder trouw tot stand gekomen rechtsbetrekkingen. In dit verband wijst de Britse regering op de berekening in de verwijzingsbeschikking, waaruit blijkt dat de kosten voor het academisch jaar 2000/2001 zouden kunnen oplopen tot 66 miljoen GBP. Ter terechtzitting werd daaraan toegevoegd dat dit bedrag na de uitbreiding van de Unie op 1 mei 2004, zou kunnen stijgen naar 75 miljoen GBP per jaar.

71. De vaste rechtspraak in deze materie is door het Hof samengevat in het arrest Grzelczyk. Daarin herinnert het Hof eraan dat „de uitlegging die het Hof aan een voorschrift van gemeenschapsrecht geeft, beperkt blijft tot het verklaren en preciseren van de betekenis en de strekking van dat voorschrift zoals het sedert het tijdstip van zijn inwerkingtreding had moeten worden verstaan en toegepast [...] Het Hof kan slechts bij uitzondering, met toepassing van een aan de communautaire rechtsorde inherent algemeen beginsel van rechtszekerheid, aanleiding vinden om voor iedere belanghebbende beperkingen te stellen aan de mogelijkheid, met een beroep op een door het Hof uitgelegde bepaling te goeder trouw tot stand gekomen rechtsbetrekkingen ter discussie te stellen [...] Verder is het vaste rechtspraak, dat de mogelijke financiële gevolgen van een prejudicieel arrest voor een lidstaat op zich geen rechtvaardiging vormen voor een beperking van de werking van dit arrest in de tijd [...] Het Hof heeft immers slechts in zeer specifieke omstandigheden van deze mogelijkheid gebruikge maakt, namelijk wanneer er een 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 de particulieren en de nationale autoriteiten tot een met de communautaire regeling strijdig gedrag waren gebracht op grond van een objectieve en grote onzekerheid over de strekking van de communautaire voorschriften, aan welke onzekerheid het gedrag van andere lidstaten of van de Commissie eventueel had bijgedragen [...]”⁵¹

72. Om met dit laatste aspect te beginnen, ben ik met de regering van het Verenigd Koninkrijk van mening dat een ontkennend antwoord op de eerste vraag een nieuwe en onvoorziene ontwikkeling in het gemeenschapsrecht betekent. In dit opzicht aanvaard ik dat de Student Support Regulations uitgaan van de stand van het gemeenschapsrecht zoals dit gold vóór een dergelijke uitspraak van het Hof. Door mijn antwoord op de tweede vraag wordt echter de strekking van het antwoord op de eerste vraag aanzienlijk ingeperkt. De cijfers waaruit de financiële gevolgen van een ontkennend antwoord op de eerste vraag moeten blijken, lijken te zijn gebaseerd op de aanname dat alle burgers van de Unie die op grond van verordening nr. 1612/68 niet in aanmerking komen, voortaan wel voor steun voor de kosten van levensonderhoud in aanmerking zullen komen. Het is niet helemaal duidelijk wat de financiële gevolgen zouden zijn, indien alleen die burgers van de Unie die legaal op het grondgebied van het Verenigd Koninkrijk verblijven en een reële band hebben met het nationale onderwijsstelsel en de nationale samenleving, voor die financiële steun in aanmerking zouden gaan komen. Het valt echter niet uit te sluiten dat deze uitlegging verderstrekkende gevolgen zou kunnen hebben, die mogelijk teruggaan tot de inwerkingtreding van de bepalingen inzake het burgerschap van de Unie op 1 november 1993, niet alleen in het Verenigd Koninkrijk, maar in alle lidstaten. Voor het geval het Hof zou oordelen dat de eerste vraag ontkennend moet worden beantwoord, ben ik dan ook van mening dat het gerechtvaardigd is, de werking in de tijd van zulk een oordeel te beperken tot rechtsbetrekkingen die na die datum tot stand zijn gekomen, behoudens in gevallen dat vóór die datum beroep in rechte is ingesteld tegen beslissingen tot weigering van het recht op steun voor de kosten van levensonderhoud van studenten.

51 — Arrest Grzelczyk, aangehaald in voetnoot 16, punten 50-53.

VI — Conclusie

73. Ik geef het Hof dan ook in overweging, de vragen van de High Court of Justice of England and Wales, Queen's Bench Division (Administrative Court), te beantwoorden als volgt:

- „1. Sinds de invoering van de artikelen 17 EG en volgende inzake het burgerschap van de Unie en gelet op de ontwikkelingen in verband met de bevoegdheid van de Europese Unie op onderwijsgebied, valt steun voor de kosten van levensonderhoud voor studenten die een universitaire opleiding volgen, hetzij in de vorm van een gesubsidieerde lening, hetzij in de vorm van een beurs, niet langer buiten de werkingssfeer van het EG-Verdrag in de zin van artikel 12 EG en het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit.
2. De voorwaarden die in het nationale recht worden gesteld voor het recht op steun voor de kosten van levensonderhoud voor studenten, moeten objectief gerechtvaardigd zijn en los staan van de nationaliteit van burgers van de Unie. Om te bepalen of dit het geval is, moet de nationale rechter nagaan of deze voorwaarden passend zijn om vast te stellen dat er een werkelijke band bestaat tussen een burger van de Unie die deze steun aanvraagt en het nationale onderwijsstelsel en de nationale samenleving. Voorts mogen deze voorwaarden niet verder gaan dan voor de verwezenlijking van dat doel noodzakelijk is.
3. Op artikel 12 EG kan enkel een beroep worden gedaan om aanspraak te kunnen maken op steun ter zake van de kosten van levensonderhoud vanaf de datum van de uitspraak van het Hof, behalve in gevallen waarin daartoe reeds vóór die datum beroep in rechte is ingesteld.”