



## UvA-DARE (Digital Academic Repository)

### Export van studiefinanciering in de EU

van Ooik, R.H.

**Publication date**

2008

**Document Version**

Final published version

**Published in**

Nederlands Tijdschrift voor Europees Recht

[Link to publication](#)

**Citation for published version (APA):**

van Ooik, R. H. (2008). Export van studiefinanciering in de EU. *Nederlands Tijdschrift voor Europees Recht*, 14(5), 125-129.

**General rights**

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

**Disclaimer/Complaints regulations**

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

### Export van studiefinanciering in de EU

Mr. R.H. van Ooik

**In de zaak *Morgan en Bucher* gaat het om de verenigbaarheid van Duitse regels over de export van een Duitse studiebeurs voor studie in andere EU-lidstaten met de bepalingen over het Europese burgerschap (artikel 17 en 18 EG-Verdrag).<sup>1</sup> De twee betrokkenen, beide Duitse onderdanen, voldeden niet aan de in het Duitse recht vastgelegde voorwaarde dat de studie in het buitenland een voortzetting moet zijn van een zelfde studie die reeds was aangevangen aan een Duitse onderwijsinstelling en die reeds minstens één jaar had geduurd. Het Hof van Justitie geeft (opnieuw) een zeer ruime uitleg aan het belemmeringenverbod van artikel 18 EG-Verdrag maar accepteert tegelijk een groot aantal *Rule of Reason*-rechtvaardigingsgronden voor vastgestelde beperkingen van het vrij verkeer van EU-burgers. Na een weergave van feiten en vragen, wordt het arrest van het Hof thematisch behandeld, waarin het commentaar van de auteur is verwerkt.**

*Gevoegde zaken C-11/06 en C-12/06, Rhiannon Morgan t.*

*Bezirksregierung Köln resp. Iris Bucher t. Landrat des Kreises Düren, arrest van het Hof van 23 oktober 2007.*

#### Feiten en prejudiciële vragen

Na afronding van haar middelbare school in Duitsland verbleef Rhiannon Morgan, die de Duitse nationaliteit heeft en in 1983 is geboren, een jaar in het Verenigd Koninkrijk als *au pair*. Per 20 september 2004 ging zij toegepaste genetica studeren aan de University of the West of England te Bristol. In augustus 2004 vroeg zij bij de Bezirksregierung Köln om een Duitse studietoelage voor haar opleiding in het Verenigd Koninkrijk, met name met het betoog dat er in Duitsland geen studierichting genetica was.

Dat verzoek werd later in 2004 afgewezen omdat Morgan niet voldeed aan de voorwaarde dat zij een gedurende ten minste één jaar in Duitsland gevolgde studie in een andere lidstaat diende voort te zetten. Deze eis is te vinden in paragraaf 5 lid 2 van de Duitse wet op de studiefinanciering (*Bundesgesetz über individuelle Förderung der Ausbildung – Bundesausbildungsförderungsgesetz, 'BAföG'*): 'Aan studenten die een vaste woonplaats op het nationale grondgebied heb-

ben en studeren aan een onderwijsinstelling in het buitenland, wordt een studietoelage toegekend indien: [...] een opleiding van ten minste één jaar aan een Duitse onderwijsinstelling wordt voortgezet aan een onderwijsinstelling in een lidstaat van de Europese Unie, en er sprake is van toereikende talenkennis'.

De verwijzende rechter (het Verwaltungsgericht Aachen) wil weten of deze zogenoemde 'voorwaarde inzake een eerste studieperiode' verenigbaar is met het recht op vrij verkeer voor Unieburgers, zoals vastgelegd in de artikelen 17 en 18 EG-Verdrag. De rechter vraagt of deze verdragsartikelen het een lidstaat verbieden om aan zijn eigen onderdanen een studietoelage voor het volgen van een volledige opleiding in een andere lidstaat te weigeren, op de grond dat de opleiding niet de voortzetting is van een gedurende ten minste één jaar aan een binnenlandse onderwijsinstelling gevolgde opleiding.

In de tweede zaak, *Iris Bucher*, gaat het om een Duitse die per 1 september 2003 ergotherapie ging studeren aan de Hogeschool Zuyd te Heerlen, vlak bij de Duitse grens. Tot 1 juli 2003 woonde Bucher bij haar ouders te Bonn, daarna betrok zij met haar partner een woning te Düren, vlak bij de Nederlandse grens.

In januari 2004 verzocht zij de Landrat des Kreises Düren om een Duitse studietoelage voor deze opleiding in Nederland, welk verzoek werd afgewezen om een vergelijkbare reden als in *Morgan*: haar Nederlandse studie vormde geen voortzetting van een in Duitsland aangevangen zelfde studie (ergotherapie) die reeds minstens één jaar had geduurd. In deze tweede zaak stelt de verwijzende rechter dezelfde vraag als in *Morgan*.<sup>2</sup>

#### Beperkingen van het recht op vrij reizen en verblijven voor Unieburgers

Eerst onderzoekt het Hof of de artikelen 17 EG-Verdrag en 18 EG-Verdrag in de weg staan aan de besproken voorwaarde inzake een

<sup>1</sup> Gevoegde zaken C-11/06 en C-12/06, *Rhiannon Morgan t. Bezirksregierung Köln resp. Iris Bucher t. Landrat des Kreises Düren*, arrest van het Hof van 23 oktober 2007.

<sup>2</sup> En daarnaast de vraag of de artikelen 17 en 18 EG-Verdrag verbieden aan een eigen onderdaan die als grenspendelaar zijn opleiding in een aangrenzende lidstaat volgt, 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. Op deze tweede vraag gaat het Hof echter niet in, en deze wordt hierna ook niet verder besproken.

eerste studieperiode in Duitsland. Die voorwaarde houdt in feite de dubbele verplichting in dat de student die een studietoelage voor een opleiding in een andere lidstaat wenst (1) gedurende ten minste één jaar in Duitsland een opleiding moet hebben gevolgd en (2) uitsluitend diezelfde opleiding moet voortzetten in een andere lidstaat.

Het Hof stelt dat Morgan en Bucher, als personen met de Duitse nationaliteit, volgens artikel 17 lid 1 EG-Verdrag de status van burger van de Unie hebben, zodat zij zich eventueel kunnen beroepen op de bij die status horende rechten, ook ten opzichte van hun lidstaat van herkomst.<sup>3</sup>

Een nationale regeling die bepaalde eigen onderdanen benadeelt louter omdat zij hun recht om in een andere lidstaat vrij te reizen en te verblijven hebben uitgeoefend, vormt een beperking van de vrijheden die elke burger van de Unie op grond van artikel 18 lid 1 EG-Verdrag geniet.<sup>4</sup> De door het Verdrag toegekende rechten op het gebied van vrij verkeer van burgers van de Unie kunnen immers niet hun volle werking ontplooiën indien een burger van een lidstaat zou kunnen ontmoedigd deze rechten uit te oefenen doordat zijn verblijf in een andere lidstaat wordt belemmerd door een regeling van zijn lidstaat van herkomst, die hem benadeelt wegens het enkele feit dat hij deze rechten heeft uitgeoefend.<sup>5</sup> Die overweging geldt ook op het gebied van het onderwijs, gelet op onder meer de doelstelling de mobiliteit van studenten en docenten te bevorderen.<sup>6</sup>

Wanneer een lidstaat een stelsel van studietoelagen hanteert waarbij studenten voor een dergelijke toelage in aanmerking komen indien zij in een andere lidstaat studeren, dient hij ervoor te zorgen dat de modaliteiten voor de toekenning van die toelage geen ongeachtvaardigde beperking van het recht om vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven in het leven roepen.<sup>7</sup>

In casu komen Morgan en Bucher, die hun hogere opleiding in een andere lidstaat dan Duitsland zijn begonnen, slechts in aanmer-

king voor een Duitse studietoelage indien zij voldoen aan de voorwaarde inzake een eerste studieperiode, die evenwel enkel geldt voor buiten Duitsland gevolgde opleidingen. Door de uit de voorwaarde inzake een eerste studieperiode voortvloeiende dubbele verplichting, worden de burgers van de Unie wegens de persoonlijke ongemakken, de extra kosten en de eventuele vertragingen die zij meebrengt, ontmoedigd om Duitsland te verlaten om in een andere lidstaat te gaan studeren en zo gebruik te maken van hun in artikel 18 lid 1 EG-Verdrag neergelegde recht om vrij in die andere lidstaat te reizen en te verblijven. Dat ontmoedigen geldt te meer omdat het eerste Duitse jaar niet wordt erkend voor de berekening van de duur van de opleiding in de andere lidstaat.

De beperkingen die de voorwaarde inzake een eerste studieperiode meebrengt, zijn volgens het Hof niet dermate onzeker en onbedoeld, in het bijzonder niet voor studenten met uiterst geringe financiële middelen, dat zij geen beperking vormen van het in artikel 18 lid 1 EG-Verdrag neergelegde recht om vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven.

Uit deze overwegingen van het Hof blijkt duidelijk dat de lijn 'van discriminatieverbod naar belemmeringenverbod', wat betreft het vrij reizen en verblijven van Europese burgers, wordt voortgezet. In de oudere rechtspraak over het Europese burgerschap gaat het voornamelijk over EU-burgers die in een andere lidstaat ongelijk worden behandeld op grond van hun nationaliteit. Bijvoorbeeld meneer Grzelczyk die geen Belgische bijstand kreeg in het vierde jaar van zijn studie omdat hij geen Belg was.<sup>8</sup> In dit soort zaken koppelt het Hof de status van Europees burger (artikel 17 EG-Verdrag) en diens recht op vrij reizen en verblijven (artikel 18 EG-Verdrag), aan het algemene discriminatieverbod naar nationaliteit van artikel 12 EG-Verdrag. Daarna zien we echter dat het Hof ook nationale maatregelen die geen direct onderscheid naar nationaliteit maken, maar wel een belemmerend effect hebben, gaat toetsen aan deze verdragsbepalingen, daarmee het discriminatieverbod uitbreidend tot een algemeen belemmeringenverbod. Zo ook in *Morgan en Bucher*, waarmee het feit dat de Duitse regeling niet discrimineerde naar nationaliteit – alle studenten, ongeacht hun nationaliteit, konden volgens het *BAföG* een Duitse beurs krijgen bij studie in het buitenland, mits zij maar één jaar in Duitsland hadden gestudeerd en de buitenlandse studie een voortzetting vormde van die eerste Duitse studieperiode – niet relevant is om toch onder het verbod van belemmeringen van het vrije verkeer te vallen. Opvallend in dit verband is dat het Hof artikel 12 EG-Verdrag in *Morgan en Bucher* opnieuw (eerder reeds in *De Cuyper en Tas-Hagen*) in het geheel niet meer noemt, maar alleen de artikelen 17 en 18 EG-Verdrag.

Uit *Morgan en Bucher* blijkt ook dat het Hof hetzelfde brede belemmeringenverbod van toepassing acht op nationale regelingen die het uitgaande verkeer van EU-burgers belemmeren. Tot nu toe ging het meestal om EU-onderdanen die in en door de gastlidstaat werden belemmerd in de uitoefening van hun recht op vrij burgerschapsverkeer.

## Rechtvaardigingsgronden

Een eenmaal vastgestelde beperking van het recht op vrij reizen en verblijven, kan evenwel gerechtvaardigd zijn indien deze beperking is gebaseerd op objectieve overwegingen van algemeen belang, die losstaan van de nationaliteit van de betrokken personen, en evenredig is aan het door het nationale recht rechtmatig nagestreefde doel.<sup>9</sup> Een nationale maatregel is evenredig wanneer hij geschikt is om het

<sup>3</sup> Vergelijk zaak C-192/05, *Tas-Hagen en Tas*, *Jur.* 2006, p. I-10451, ov. 19.

<sup>4</sup> Vergelijk zaak C-406/04, *De Cuyper*, *Jur.* 2006, p. I-6947 (ov. 39); *Tas-Hagen en Tas*, ov. 31; en zaak C-76/05, *Schwarz en Gootjes-Schwarz*, arrest van 11 september 2007, ov. 93. Zie voor de bespreking van Schwarz en Gootjes-Schwarz het artikel van H. van Eijken, *Onderwijsdiensten: een burgerrecht, maar wie betaald de rekening*. Een bespreking van de zaak Schwarz: belemmeringen van het vrije verkeer op onderwijs (artikel 49 en 18 EG-Verdrag), *NTER* 1/2, p. 1-7.

<sup>5</sup> Vergelijk zaak C-224/98, *D'Hoop*, *Jur.* 1992, p. I-6191 (ov. 31); zaak C-224/02, *Pusa*, *Jur.* 2004, p. I-5763 (ov. 19) en arrest Schwarz en Gootjes-Schwarz, ov. 89.

<sup>6</sup> Vergelijk artikel 3 lid 1 sub q EG-Verdrag en artikel 149 lid 2 tweede streepje, EG-Verdrag. Zie ook *D'Hoop*, ov. 32 en zaak C-147/03, *Commissie t. Oostenrijk*, *Jur.* 2005, p. I-5969, ov. 44. Voor de historische context van de Europese mobiliteit van studenten en docenten/wetenschappers, zie de conclusie van A-G Ruiz-Jarabo Colomer van 20 maart 2007 in de *Morgan en Bucher*-zaak.

<sup>7</sup> Vergelijk, inzake het werknemersverkeer, zaak C-109/04, *Kranemann*, *Jur.* 2005, p. I-2421, ov. 27.

<sup>8</sup> Zaak C-148/99, *Grzelczyk*, *Jur.* 2001, p. I-6193.

<sup>9</sup> Zie reeds *De Cuyper*, ov. 40; *Tas-Hagen en Tas*, ov. 33, en Schwarz en Gootjes-Schwarz, ov. 94. Zie ook de aanhangige zaak C-499/06, *Halina Nerkowska* (conclusie A-G Maduro van 28 februari 2008).

nagestreefde doel te verwezenlijken en niet verder gaat dan nodig is om dat doel te bereiken.<sup>10</sup>

Aldus staat tegenover een zeer ruime uitleg van het belemmeringsverbod, de acceptatie door het Hof van een groot aantal publieke belangen die zowel import- als export-belemmeringen van het burgerschapsverkeer kunnen rechtvaardigen. Het Hof gebruikt hiertoe hiervoor genoemde formule die sterk doet denken aan de Gebhard-formule inzake *Rule of Reason*-excepties voor belemmeringen van, zo lijkt het, alle andere verkeersvrijheden.<sup>11</sup>

In *Morgan en Bucher* wordt door de lidstaten volop gebruik gemaakt van deze rechtspraak en worden allerlei, in het EG-Verdrag in het geheel niet genoemde, publieke belangen aangevoerd om de vastgestelde belemmering (veroorzaakt door de voorwaarde inzake een eerste studieperiode in Duitsland) te rechtvaardigen. Zij worden hierna langsgelopen.

#### Stimuleren van gemotiveerd en snel studeren

Volgens de Bezirksregierung Köln kan de voorwaarde inzake een eerste studieperiode worden gerechtvaardigd door de bedoeling ervoor te zorgen dat de studietoelage enkel wordt toegekend aan studenten die in staat zijn te slagen voor hun opleiding. De Duitse regering stelt dat deze voorwaarde tot doel heeft, de studenten de gelegenheid te bieden om aan te tonen dat zij voor hun studie willen slagen en deze snel willen afronden.

Volgens het Hof staat het buiten twijfel dat de doelstelling, te bevorderen dat de studenten hun studie zo snel mogelijk afronden, die zo met name bijdraagt tot het financiële evenwicht van het onderwijsstelsel van de betrokken lidstaat, een legitiem doel kan vormen. Echter, in casu kan de voorwaarde inzake een eerste studieperiode in Duitsland op zich niet waarborgen dat de betrokken studenten hun buitenlandse studie (snel) afronden. Bovendien is het feit dat die voorwaarde dwingend wordt opgelegd, incoherent met die doelstelling om gemotiveerd en snel studeren te motiveren, en daarom *ongeschikt* voor de verwezenlijking ervan. Deze voorwaarde kan in de praktijk namelijk tot gevolg hebben dat de totale duur van de opleiding waarvoor een Duitse studietoelage wordt toegekend, juist wordt verlengd. Een dergelijke voorwaarde kan volgens het Hof, mijns inziens terecht, niet worden geacht evenredig te zijn aan het nagestreefde doel.

#### Hulp om de juiste studiekeuze te maken

In de tweede plaats stelde Duitsland dat de voorwaarde inzake een eerste studieperiode tot doel heeft, de studenten in staat te stellen na te gaan of zij wel de juiste keuze hebben gemaakt bij hun studie. Die voorwaarde verlangt volgens het Hof echter dat de gedurende ten minste één jaar in Duitsland gevolgde opleiding door de opleiding in een andere lidstaat wordt voortgezet, zodat zij incoherent is met die doelstelling om studenten te helpen de juiste studiekeuze te maken. Door het vereiste van voortzetting worden de studenten namelijk niet alleen ontmoedigd, zo al niet belet, om in een andere lidstaat dan Duitsland een andere opleiding te volgen dan die welke zij gedurende ten minste één jaar in Duitsland hebben gevolgd, maar zullen zij ook ervan afzien om de aanvankelijk gekozen studie op te geven wanneer de gemaakte keuze hun niet langer bevalt en zij hun opleiding in een andere lidstaat dan Duitsland zouden willen voortzetten.

Wat betreft opleidingen waarvoor in Duitsland geen equivalent bestaat, impliceert het vereiste van voortzetting bovendien dat de betrokken studenten – waartoe ook *Morgan en Bucher* zeggen te behoren – moeten kiezen tussen het volledig afzien van de opleiding

die zij in een andere lidstaat hadden willen volgen, ofwel het totaal niet meer in aanmerking komen voor een studietoelage.

Die voorwaarde kan volgens het Hof daarom niet worden geacht *evenredig* te zijn aan het gestelde doel, namelijk het de betrokken studenten gemakkelijker te maken om een verstandige studiekeuze te maken.

#### Stimuleren volgen buitenlandse studie

In de derde plaats voerde Duitsland aan dat het Duitse systeem van studietoelagen, in zijn algemeenheid genomen, bedoeld is om het volgen van een opleiding in andere EU-lidstaten te bevorderen. De betrokken studenten kunnen namelijk, wanneer zij eenmaal aan de voorwaarde inzake een eerste studieperiode hebben voldaan, gedurende een extra jaar in aanmerking komen voor een studietoelage indien zij naar Duitsland terugkeren om hun opleiding aan een Duitse onderwijsinstelling af te ronden en zij kunnen ook aanspraak maken op tegemoetkoming in bepaalde reiskosten en onder voorwaarden in inschrijfgelden en ziektekosten.

Volgens het Hof volstaat het evenwel vast te stellen dat dergelijke factoren weliswaar van nut zijn voor studenten die reeds aan de voorwaarde inzake een eerste studieperiode voldoen, maar op zich geen rechtvaardiging zijn voor de door diezelfde voorwaarde gevormde beperking van het in artikel 18 EG-Verdrag neergelegde recht om vrij te reizen en te verblijven, in het bijzonder niet voor studenten die naar een andere lidstaat gaan om er hun *volledige* hogere opleiding te volgen en deze dus niet aan een Duitse onderwijsinstelling zullen afronden.

#### Geen onredelijke financiële last

In de vierde plaats betoogden de Bezirksregierung Köln en de Nederlandse en Oostenrijkse regering, dat de beperking die voortvloeit uit de voorwaarde inzake een eerste studieperiode gerechtvaardigd kan zijn door het belang, ervoor te zorgen dat de studietoelagen voor opleidingen die volledig in een andere lidstaat worden gevolgd, *geen onredelijke last* worden die tot een algemene daling van het niveau van de in de lidstaat van herkomst toegekende studietoelagen zou kunnen leiden. Zweden en de Commissie achtten het legitiem dat een lidstaat ter zake van de toekenning van studietoelagen wenst te zien dat de betrokken studenten deel uitmaken van zowel zijn samenleving in het algemeen als zijn onderwijsstelsel.

<sup>10</sup> Vergelijk *De Cuyper*, ov. 42.

<sup>11</sup> Zaak C-55/94, *Gebhard*, *Jur.* 1995, p. I-4165, ov. 37 ('Het is evenwel vaste rechtspraak van het Hof, dat nationale maatregelen die de uitoefening van de in het Verdrag gewaarborgde fundamentele vrijheden kunnen belemmeren of minder aantrekkelijk kunnen maken, aan vier voorwaarden moeten voldoen: zij moeten zonder discriminatie worden toegepast, zij moeten hun rechtvaardiging vinden in dwingende redenen van algemeen belang, zij moeten geschikt zijn om de verwezenlijking van het nagestreefde doel te waarborgen, en zij mogen niet verder gaan dan nodig is voor het bereiken van dat doel'). Daarover bijv. de noot van A.A.M. Schrauwen bij *De Cuyper en Tas-Hagen/Tas*, *SEW* 2007, nr. 82, p. 162.

Het Hof wijst op zijn *Bidar*-rechtspraak en erkent dat het gerechtvaardigd kan zijn dat een lidstaat, om ervoor te zorgen dat de toekenning van steun ter dekking van de kosten van levensonderhoud van studenten uit andere lidstaten geen onredelijke last wordt die het algemene niveau van de door deze staat toekenbare steun zou kunnen beïnvloeden, die steun enkel toekent aan studenten die blijken gegeven van 'een zekere mate van integratie' in de samenleving van deze staat.<sup>12</sup> De door het Hof geëiste financiële solidariteit tussen de lidstaten is daarmee zeker niet onbeperkt.<sup>13</sup>

Wanneer het gevaar voor een dergelijke onredelijke financiële belasting bestaat, kunnen soortgelijke overwegingen als bij de 'Bidar-import-situaties' in beginsel ook gelden ter zake van de toekenning door een lidstaat van studietoelagen aan studenten die in andere lidstaten een opleiding willen volgen, dus bij 'export-situaties' zoals in de *Morgan en Bucher*-zaak.

In casu moet de vereiste mate van integratie van Morgan en Bucher in de Duitse samenleving hoe dan ook worden geacht te zijn bereikt omdat zij in Duitsland zijn grootgebracht en er hun schoolopleiding hebben afgerond. Het is daarom duidelijk dat de voorwaarde inzake een eerste studieperiode te algemeen en te eenzijdig is. Deze eis kent volgens het Hof namelijk een te groot gewicht toe aan een factor die niet noodzakelijkerwijs een juiste weergave is van de mate van integratie in de samenleving van die lidstaat op het tijdstip van de steunaanvraag. Zij gaat daarom verder dan nodig is ter bereiking van het beoogde doel en is daarmee niet evenredig.<sup>14</sup>

Vooraf deze overwegingen van het Hof inzake de als vierde aangevoerde rechtvaardigingsgrond zijn voor Nederland van groot belang. In Nederland is door het ministerie van OC&W, direct na *Bidar*, de eis van een zekere mate van integratie geconcretiseerd als: minstens 5 jaar in Nederland moeten hebben gewoond, alvorens recht bestaat op een volledige studiebeurs. Thans vraagt de Centrale Raad van Beroep evenwel aan het Hof of Nederland daarmee de *Bidar*-voorwaarde niet wat al te strak en rigoureuus heeft geïmplementeerd. De Raad vraagt onder meer: 'Dient in individuele gevallen een kortere periode van legaal verblijf [dan 5 jaar] te worden aangehouden, als andere factoren dan de duur van het verblijf wijzen op

een aanzienlijke mate van integratie in de samenleving van het gastland?'<sup>15</sup> De bovenstaande opvatting van het Hof in *Morgan en Bucher* dat de voorwaarde inzake een eerste studieperiode in Duitsland te algemeen en te eenzijdig is, en daarom niet evenredig, wijst erop dat het Hof de CRvB-vraag bevestigend zal beantwoorden.

Ook aan de export-kant, dat wil zeggen bij de vraag onder welke voorwaarden Nederlandse studiefinanciering 'meeneembaar' moet zijn voor studies in andere lidstaten, worstelt het ministerie van OC&W al jaren met de vraag welk criterium inzake een voldoende nauwe band met Nederland Europeesrechtelijk nog toelaatbaar is, na *Bidar* vertaald in de vraag: welke mate van integratie in de Nederlandse samenleving mag gevraagd worden van studenten, ongeacht hun nationaliteit, om recht te hebben hun Nederlandse studiefinanciering te exporteren naar het buitenland?<sup>16</sup>

### Geen EG-Verdrag-coördinatie studiefinancieringsstelsels

Tot slot wijzen Oostenrijk, Zweden, het Verenigd Koninkrijk en de Commissie op het ontbreken van EG-bepalingen tot coördinatie tussen de lidstaten op het gebied van studietoelagen. Bij gebrek daarvan bestaat volgens hen het gevaar van *cumulatie* van rechten op studiebeurzen indien de voorwaarde inzake een eerste studieperiode in Duitsland moet worden ingetrokken. In dit verband gaf het Verenigd Koninkrijk aan dat mevrouw Morgan van de Britse autoriteiten voor haar studie aan de University of the West of England financiële steun had ontvangen in de vorm van een toelage voor schoolkosten en kosten van levensonderhoud en in de vorm van een lening.

Het Hof bepaalt dat de voorwaarde inzake een eerste studieperiode in geen geval tot doel heeft, te verhinderen dat in een andere lidstaat eventueel gelijksoortige steun wordt ontvangen of dergelijke steun in aanmerking te nemen. Het betoogt dat die voorwaarde op zich *geschikt of noodzakelijk* is om ervoor te zorgen dat geen steun wordt gecumuleerd, kan volgens het Hof dus niet slagen.

Daarmee laat het Hof in het midden of de lidstaten met middelen die wel geschikt zijn, cumulatie van studietoelagen mogen tegengaan.<sup>17</sup> Duitsland had in dit verband aangegeven dat het *BAföG* een (andere) bepaling bevat op grond waarvan voor de berekening van het relevante inkomen rekening moet worden gehouden met eventueel uit andere bronnen dan uit hoofde van die wet ontvangen studietoelagen of andere toelagen van hetzelfde type. Tegen dit soort anti-cumulatieregels lijken mij geen Europeesrechtelijke bezwaren te bestaan; als zij al een belemmering van het burgerschapsverkeer vormen, dan kunnen zij waarschijnlijk door lidstaten worden gerechtvaardigd met een beroep op de besproken *Rule of Reason*-rechtspraak. Het betrokken algemeen belang is dan het tegengaan van een onredelijke financiële belasting van de openbare kas (waaruit studiefinanciering meestal wordt betaald) van de uitzendende lidstaat. De anti-cumulatiebepaling moet wel zonder onderscheid naar nationaliteit zijn geformuleerd,<sup>18</sup> en evenredig zijn aan het rechtmatig nagestreefde doel om onnodige belasting van de openbare kas van de lidstaat van herkomst te voorkomen.

Een probleem ontstaat echter indien ook het Verenigd Koninkrijk (de ontvangende lidstaat) studiefinanciering zou weigeren of althans verminderen omdat reeds Duitse studiefinanciering wordt genoten. Daarom lijkt mij dat het EG-Verdrag hierin een rol kan spelen. Vanwege het harmonisatieverbod van artikel 149 en 150 EG-Verdrag is de Gemeenschap naar mijn mening niet bevoegd om de studiefinancieringsstelsels van de lidstaten inhoudelijk naar elkaar toe te trekken, met name niet de voorwaarden voor het recht op een studiebeurs of de voorwaarden voor export daarvan te harmoniseren.

<sup>12</sup> Zaak C-209/03, *Bidar*, *Jur.* 2005, p. I-2119 (ov. 56 en 57).

<sup>13</sup> Hoewel het Hof hiermee wel meer financiële solidariteit van de lidstaten eist dan Richtlijn 2004/38/EG van hen verlangt. Daarover Schrauwen en Van Ooik in *SEW* 2005, p. 487-491 (annotatie *Bidar*) en Schrauwen, 'Quelques observations sur la citoyenneté européenne et la solidarité', in: *Union européenne et solidarités: aspects internes et internationaux, Communications, Comptes-Rendus de Séance et Table Ronde* (Grenoble: 4-10 Septembre 2006), p. 19, 27-29.

<sup>14</sup> Zie ook arrest *D'Hoop*, ov. 39.

<sup>15</sup> CRvB, uitspraak van 16 maart 2007, LJN: BA1063, 05/6182 WSF-P.

<sup>16</sup> Daarover het tweede rapport in: K.J.M. Mortelmans en R.H. van Ooik, *Europees recht en Nederlandse studiefinanciering*, Kluwer, Deventer, serie Europese Monografieën, nr. 71.

<sup>17</sup> Een klassiek voorbeeld in dit verband is dochter Meeusen die zowel Nederlandse als Belgische studiefinanciering ontving. Zie zaak C-337/97, *Meeusen*, *Jur.* 1999, p. I-3289 en de bespreking van deze zaak in het in de vorige noot genoemde rapport.

<sup>18</sup> Of wellicht in de praktijk zonder onderscheid worden toegepast; hierover de noot van Van Harten bij de *Schindler*-uitspraak van de ABRvS, *SEW* 2007, nr. 231.

Een zuiver *coördinerende* (bindende) regeling echter, in de vorm van een besluit of verordening ex artikel 149 en 150 EG-Verdrag, lijkt mij daarentegen mogelijk en nuttig. Dus een regeling die vergelijkbaar is met de sociale zekerheidsverordening (1408/71) voor migrerende werknemers, en die als hoofddoel heeft te voorkomen dat migrerende studenten ofwel onder twee studiefinancieringregelingen vallen ofwel onder geen enkele, en die daarom duidelijke aanwijsregels bevat.

### Afsluiting

Het Hof concludeert uiteindelijk dat de artikelen 17 EG-Verdrag en 18 EG-Verdrag zich verzetten tegen een voorwaarde volgens welke een student slechts in aanmerking kan komen voor een studietoelage voor een opleiding in een andere lidstaat dan die waarvan hij de nationaliteit heeft, indien die opleiding de voortzetting is van een gedurende ten minste één jaar in de lidstaat van herkomst van deze student gevolgde opleiding.

Daarmee heeft het Hof zijn taak als rechter vervuld, maar het Duitse ministerie van onderwijs mag nu op zoek gaan naar nieuwe voorwaarden voor het recht op export van studiebeurzen die wel 'Europaproof' zijn; want dat er een bepaalde band met, een bepaalde integratie in, het uitzendende land moet bestaan, staat buiten kijf. De uitspraak in *Morgan* en *Bucher* illustreert aldus – en hiervoor krijg ik steeds meer begrip – hoe moeilijk het is voor de lidstaten om net de juiste, niet al te strenge, voorwaarden te verbinden aan het recht op export van studiefinanciering. De uitkomst van het rechterlijk proces van loslaten van de belemmeringstoets op deze nationale voorwaarden, maar direct daaraan gekoppeld de mogelijkheid allerlei *Rule of Reason*-excepties in te roepen, die echter weer evenredig moeten zijn, is namelijk beslist niet eenvoudig te voorspellen. En dan als lidstaat maar het recht op export van studiefinanciering voor iedereen afschaffen, is tegenwoordig ook weer niet acceptabel nu de ministers van Onderwijs in Bologna hebben afgesproken dat het stimuleren van studeren in het buitenland een topprioriteit is. Wordt daarom ongetwijfeld vervolgd.