

De ‘Meeneembaarheid’ van Nederlandse Studiefinanciering bezien vanuit het Europese Recht

Rapport vervolgonderzoek van het Europa Instituut, Universiteit van Utrecht
in opdracht van
het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen

Prof. mr. K.J. M. Mortelmans
Mr. dr. R.H. van Ooik

© Europa Instituut, Universiteit Utrecht
Definitieve Tekst, 20 maart 2002

1. Inleiding

Het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OC&W) heeft bij brief van 10 januari 2002 opdracht verleend aan het Europa Instituut van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universiteit van Utrecht, tot het uitvoeren van een juridisch onderzoek naar de belangrijkste Europeesrechtelijke aspecten van het beleidsvoornemen om de ‘meeneembaarheid’ van Nederlandse studiefinanciering voor een studie in het (EU/EER-) buitenland te vergroten. Dit beleidsvoornemen is vastgelegd in de notitie *Studeren Zonder Grenzen* (SZG), met het doel dit voornemen neer te leggen in wetgeving.¹

Tevens is afgesproken dat dit onderzoek zal worden uitgevoerd door prof. mr. K.J.M. Mortelmans en mr. dr. R.H. van Ooik, beiden verbonden aan voornoemd Europa Instituut. Het onderzoek sluit aan op een eerder onderzoek van dezelfde auteurs voor het Ministerie van OC&W, over de gevolgen van het Grzelczyk-arrest van het Europese Hof van Justitie voor de toekenning van Nederlandse studiefinanciering aan EG-studenten.²

Bij dezelfde brief van 10 januari 2002 is een centrale onderzoeksvraag geformuleerd en tevens een drietal daaraan gerelateerde meer specifieke onderzoeksvragen over de materie. Deze vragen worden hieronder eerst besproken in relatie tot hun specifieke achtergrond, namelijk de wet SZG, met daarin het idee om de meeneembaarheid van Nederlandse studiefinanciering voor studies in het buitenland te vergroten (paragraaf 2). Indien we aldus meer nauwkeurig weten waar dit Nederlandse beleidsvoornemen over gaat, dan kan vervolgens een eerste koppeling met het EG-recht worden gemaakt (paragraaf 3).

Uit die bespreking, van de Europeesrechtelijke aspecten van de notitie/het wetsvoorstel SZG, zal blijken dat de gevolgen van het beleidsvoornemen verschillend (kunnen) zijn voor de verschillende groepen van EG-onderdanen/studenten. Evenals in het eerste rapport, wordt daarom een onderscheid gemaakt tussen deze verschillende groepen van EG-onderdanen/studenten, waarbij het nu evenwel primair gaat om de vraag *of* in principe recht op meeneming van Nederlandse studiebeurzen voor

¹ Zie de brief van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen van 1 mei 2001 inzake het aanbieden van de notitie “Studeren zonder grenzen. Studiefinanciering: de basis voor studeren in het buitenland”, *TK*, vergaderjaar 2000-2001, 24 724, nr. 48, p. 1-40.

² K.J.M. Mortelmans en R.H. van Ooik, *De gevolgen van het Grzelczyk-arrest voor de Nederlandse studiefinanciering*, onderzoeksrapport in opdracht van het Ministerie van OC&W, december 2001.

levensonderhoud, bij studie in het EU/EER-buitenland, bestaat.³ Pas nadat is vastgesteld *wie* recht zou hebben op meeneembaarheid van Nederlandse studiefinanciering, onder gelijke voorwaarden als Nederlandse onderdanen/studenten, krijgt de vraag naar *woonplaatsvereisten* zin. Eerst moet immers worden gezien of er überhaupt wel een plicht tot het meegeven van Nederlandse studiefinanciering (voor levensonderhoud) bestaat voor een bepaalde groep EG-onderdanen, onder dezelfde voorwaarden als Nederlandse studenten - anders heeft het stellen van woonplaatsvereisten voor deze groep EG-onderdanen ook niet veel zin.

Zodoende gaat het eerst om de betekenis van de wet SZG voor de *gewone* EG-student, dat wil zeggen degenen die ooit eens in Nederland hebben gestudeerd (zonder verdere banden, zoals hier te lande werkende ouders) en die vervolgens voor een studie in het EU/EER-buitenland om medeneming van Nederlandse studiefinanciering verzoeken (paragraaf 4). Daarna volgt aandacht voor de mogelijke relevantie van de wet SZG voor de, in Nederland tijdelijk studerende of gestudeerd hebbende, *Socratesstudenten* (paragraaf 5).

Daarna komen de, in Nederland, economisch actieve EG-onderdanen aan bod. Hebben migrerende EG-*werknemers* in Nederland, onder gelijke voorwaarden als Nederlandse onderdanen, recht op SZG-meeneembaarheid van Nederlandse studiefinanciering? (paragraaf 6). En hoe zit het met het recht op meeneembaarheid van Nederlandse studiefinanciering voor een studie in het buitenland ten behoeve van een EG-onderdaan die als *zelfstandige* in Nederland werkt, of heeft gewerkt? (paragraaf 7).

Vervolgens gaat het om hun *kinderen*, dus om het (eventuele) recht op meenemen van Nederlandse studiefinanciering door kinderen van EG-onderdanen die economisch actief zijn in Nederland. Deze groep kan specifiekere worden opgesplitst in de *kinderen* van migrerende *werknemers* (paragraaf 8) en *kinderen* van EG-onderdanen die in Nederland als *zelfstandige* werkzaam zijn/zijn geweest (paragraaf 9).

Indien aldus duidelijk is *wie* recht heeft op SZG-meeneembaarheid van Nederlandse studiefinanciering, dan pas wordt het, enkel voor de 'begunstigde' groepen EG-onderdanen, zinvol om

³ Aangezien het Europese onderwijsrecht en het vrij verkeer van personen/studenten zijn ingebed in de zogenoemde eerste pijler van de Europese Unie (de drie EG-verdragen), wordt gesproken over *EG*-onderdanen/studenten. Met een EG-onderdaan wordt bedoeld een natuurlijke persoon die onderdaan is van ten minste een van de lidstaten van de Europese Unie. Wanneer bedoeld wordt op de gehele internationale organisatie, wordt over de *EU* gesproken. De ingewikkelde drie-pijler-structuur van de Europese Unie kan hier niet verder worden uitgelegd. Daarover bijv. D. Curtin, 'The Constitutional Structure of the Union: a Europe of Bits and Pieces', *Common Market Law Review (CML Rev.)* 1993, p. 17; H. Köck, 'On the unity of European law. European law as a separate body of law and as an independent subject of legal doctrine' in K. Wellens (ed.), *International Law: Theory and Practice. Essays in Honour of Eric Suy* (Martinus Nijhoff, 1998) 415.; A. Bogdandy und M. Nettesheim, 'Die Europäische Union: Ein einheitlicher Verband mit eigener Rechtsordnung', *Europarecht* 1996, pp. 3-26.

te bezien of er nog een *woonplaatsreis* gesteld moet worden. Daarom volgt aandacht voor woonplaatsvereisten, en mogelijke andere aanknopingspunten met Nederland, pas aan het einde van deze studie.

Dit soort woonplaatsvereisten zijn in de rechtspraak van het Europese Hof uitermate verdacht - in principe zijn zij altijd verboden, maar eventueel zouden zij nog wel door een objectief-proportionele rechtvaardigingsgrond 'gered' kunnen worden. Het is evenwel de vraag of dit met woonplaatsreizen in de wet SZG het geval zal zijn (paragraaf 10).

Tot slot volgt - hoewel niet expliciet gevraagd door het Ministerie - aandacht voor het eventuele recht op meeneembaarheid van Nederlandse studiefinanciering voor *onderdanen van derde landen*. Zijn de besprekingen over personen met een EG-nationaliteit (in de paragrafen 4-10) ook relevant voor, bijvoorbeeld, Poolse, Marokkaanse en Turkse werknemers in Nederland, en die hun kind met Nederlandse studiefinanciering in het EU/EER-buitenland willen laten studeren? (paragraaf 11).

Geheel aan het einde van de studie volgen de algemene conclusies. Daarin zullen de hoofdlijnen weer - zoals in het eerste rapport – samenvloeien, en in een schematisch overzicht van de belangrijkste onderzoeksbevindingen beknopt worden weergegeven (paragraaf 12).

2. Het Nederlandse wetsvoorstel *Studeren Zonder Grenzen*

“Indien een student, tevens zijnde burger van de Europese Unie (EU), gelijk moet worden behandeld als een Nederlandse student, wat kan dan het *aanknopingspunt* zijn met Nederland?”

Deze centrale onderzoeksvraag is geformuleerd tegen de achtergrond van het beleidsvoornemen van het Ministerie van OC&W - zoals neergelegd in de reeds genoemde notitie SZG - om de mogelijkheden tot het studeren in het buitenland, in ieder geval voor Nederlandse studenten, financieel eenvoudiger/aantrekkelijker te maken. Dit door middel van het toekennen van een recht op Nederlandse studiefinanciering bij een gehele, voltijdse dan wel deeltijdse, studie in het buitenland, zonder dat de student bij een onderwijsinstelling in Nederland ingeschreven staat.⁴

Deze centrale onderzoeksvraag is nader toegelicht en uitgebreider beschreven in de eerste specifieke onderzoeksvraag: ervan uitgaande dat in het kader van het Europese recht studenten met EG-nationaliteit (als werknemer, kind van een (ex-)werknemer, kind van een zelfstandige of als burger van de Unie) gelijk moeten worden behandeld als Nederlandse studenten, wat kan dan zowel voor Nederlandse als EU-studenten het aanknopingspunt zijn met Nederland om gelijkkelijk aanspraak op Nederlandse studiefinanciering te kunnen maken, ten behoeve van een door de Minister van OC&W aangewezen opleiding in het buitenland?

Zoals reeds bleek bij de bespreking van de opzet van de studie in de vorige paragraaf, moeten voor de helderheid de studenten met de nationaliteit van een van de lidstaten, inderdaad in de genoemde groepen verder worden opgedeeld: EG-werknemers, EG-zelfstandigen, kinderen van (ex-)werknemers, kinderen van (ex-)zelfstandigen, en de studenten als ‘burgers van de Unie’, dus de gewone EG-studenten en de EG-Socratesstudenten. Verder besteden wij, teneinde het volledige beeld te verkrijgen, aan het einde van de studie ook de nodige aandacht aan het belang van de wet SZG voor studenten/werknemers *zonder* EG-nationaliteit (paragraaf 11).

2.1 De huidige situatie: *beperkte WSF-exportmogelijkheden*

Tot nu toe is het uitgangspunt van de WSF dat studiefinanciering wordt toegekend voor een studie aan een onderwijsinstelling *in Nederland*. Over de vraag *wie* in deze gebruikelijke situatie recht hebben op studiefinanciering, gaat in feite zo goed als alle rechtspraak van het EG-Hof over het vrij verkeer van studenten. Deze rechtspraak betreft het zoveel mogelijk gelijk trekken van EG-onderdanen (studenten,

⁴ Dit niet-ingeschreven staan, is het belangrijkste verschil tussen de ‘SZG-student’ en de (Nederlandse) *Socrates*student, zie verder paragraaf 5.3.

werkstudenten, ex-werknemers, kinderen van werknemers) met eigen studenten, allemaal studerende *in het gastland*.⁵

In dit tweede rapport wordt deze gebruikelijke situatie - EG-onderdaan studeert in Nederland - bij wijze van inleiding tot SZG-situaties gebruikt.⁶ Wij zijn evenwel primair geïnteresseerd in deze laatste, deze ongebruikelijke situaties, dat wil zeggen de *uitzonderingen* op het uitgangspunt dat Nederlandse studiefinanciering wordt toegekend bij een studie aan een onderwijsinstelling in Nederland.

In het kader van het grenslandenbeleid worden op dit uitgangspunt, zij het in beperkte mate, thans reeds uitzonderingen gemaakt: Nederlandse studiefinanciering kan worden meegenomen bij volledige (Nederlandstalige) studies aan universiteiten en hogescholen in België en voor bepaalde studies in de grensgebieden met Duitsland (Noordrijn-Westfalen, Nedersaksen en Bremen). Verder is voor een aantal specifieke opleidingen (architect, arts, dierenarts, tandarts, verpleegkundige, apotheker en verloskundige) nu al voorzien in WSF-exporteerbaarheid naar alle EU/EER-landen. Voor een beperkt aantal studenten bestaat ook nog een zogenoemde VISIE-beurs, en aan sommige opleidingen op de Nederlandse Antillen en Aruba kan eveneens met Nederlandse studiefinanciering worden gestudeerd.⁷

Deze, thans reeds bestaande, mogelijkheden tot export van Nederlandse studiefinanciering zijn van groot belang voor studenten die in Nederland zijn uitgeloot - bijvoorbeeld Nederlandse studenten geneeskunde, en die daarom met Nederlandse studiefinanciering een zelfde studie geneeskunde willen beginnen aan een universiteit in België. Daarbij krijgen ze hun Nederlandse studiefinanciering maar mee voor de kortere duur van de Nederlandse studie geneeskunde (zes jaar), en dus niet voor de langere duur van de studie geneeskunde in België (zeven jaar), om zo een ongelijkheid met studenten geneeskunde in Nederland te voorkomen (die ook zes jaar studiefinanciering krijgen).⁸ Ook voor verloskundigen is de huidige uitwijkroute naar België van groot belang. Zo zou - naar het verluidt - thans reeds de helft van de studenten vroedkunde in het Belgische Turnhout afkomstig zijn uit Nederland, dit vanwege bezuinigingen en verkeerde bevolkingsprognoses hier te lande.⁹

Hoewel in de praktijk vooral van belang voor Nederlandse studenten, dienen deze *huidige* mogelijkheden tot export van Nederlandse studiefinanciering, onder gelijke voorwaarden open te staan voor, met name, EG-werknemers en kinderen van EG-werknemers. Dit blijkt uit de rechtspraak

⁵ Inclusief de Grzelczyk-zaak, zoals reeds werd beklemtoond in het eerste rapport (paragraaf 6).

⁶ Zie bijvoorbeeld paragraaf 4.1 en paragraaf 5.1.

⁷ Zie de notitie "Studeren zonder grenzen. Studiefinanciering: de basis voor studeren in het buitenland", TK, vergaderjaar 2000-2001, 24 724, nr. 48, p. 7-8 voor de precieze details.

⁸ Zie de brief van de minister van OC&W aan de voorzitter van de vaste commissie OC&W, 3 december 2001, kenmerk ocw0001286.

van het EG-Hof, uit zaken als *Matteucci, Di Leo* en vooral uit *Bernini* en *Meeusen*.¹⁰ In die laatste twee zaken ging het namelijk om, nu al, WSF-exporteerbare studies (architectuur in Italië, scheikunde in Antwerpen). Zoals het Meeusen-arrest duidelijk laat zien, moeten de kinderen van EG-onderdanen onder gelijke voorwaarden als kinderen van Nederlandse werknemers, Nederlandse studiefinanciering voor een studie in België kunnen krijgen. Dit ongeacht de woonplaats van kind, pa of ma, en ongeacht de plaats van de studie van het kind (Antwerpen). De band ‘ouder werkt in Nederland’ volstond om gelijke behandeling van het kind te garanderen.¹¹

2.2 Horizontale verbreding van de huidige WSF-exportmogelijkheden

Het idee van de notitie SZG is nu, in wezen, om deze reeds bestaande mogelijkheden tot studie in het buitenland, met behoud van Nederlandse studiefinanciering, *territoriaal* verder uit te breiden, namelijk tot alle andere EU-lidstaten (dus niet enkel België en de grensgebieden met Duitsland), alsmede tot de drie EER-staten (Noorwegen, IJsland, Liechtenstein).¹²

Evenals de huidige WSF-exportmogelijkheden, zal de wet SZG primair tot doel hebben Nederlandse studenten te faciliteren, en in de praktijk waarschijnlijk inderdaad vooral van belang blijken te zijn voor eigen onderdanen/Nederlandse studenten.¹³ Men kan denken aan een in Nederland uitgelote Nederlandse student, die liever in *Duitsland*, buiten de grensstreek, gaat studeren dan in België, bijvoorbeeld vanwege de (vermeend) betere kwaliteit van die Duitse opleiding.¹⁴ In de toekomst moet zij of hij, bij daadwerkelijke uitvoering van dit persoonlijke voornemen, Nederlandse studiefinanciering uitbetaald kunnen krijgen voor de duur van de Duitse studie (indien deze opleiding althans niet langer duurt dan de vergelijkbare Nederlandse studie).¹⁵

Thans wordt evenwel al gedacht aan de mogelijkheid om een ‘groeimogelijkheid’ in te bouwen, dat wil zeggen dat op termijn een verdere *horizontale verbreding* van het toepassingsbereik van de wet SZG tot de mogelijkheden kan behoren. Op termijn zou het territoriaal toepassingsbereik

⁹ Zie de vragen van EP-lid Meijer aan de Commissie, *PB* 2002, C 40E, p. 155.

¹⁰ Later in dit rapport alle aan te halen, en te bespreken.

¹¹ Uiteraard komen wij hier later uitgebreider op terug, zie paragrafen 9.1 en 9.2. Zie ook paragraaf 6.2.2 (inzake studente architectuur *Bernini*).

¹² Notitie “Studeren zonder grenzen. Studiefinanciering: de basis voor studeren in het buitenland”, *TK*, vergaderjaar 2000-2001, 24 724, nr. 48, p. 14-15.

¹³ Maar niet uitsluitend, daarover nader paragraaf 3 (en in feite het gehele verdere rapport).

¹⁴ De reeds ten tonele gevoerde uitgelote Nederlandse student *geneeskunde* die naar België vertrekt, is hier een slecht voorbeeld, aangezien deze student *geneeskunde thans* reeds, ook bij een studie *geneeskunde* overal in Duitsland, recht heeft op meeneembaarheid van Nederlandse studiefinanciering.

¹⁵ Vgl. de reeds genoemde brief van de minister van OC&W van 3 december 2001.

van deze wet nog verder kunnen worden uitgebreid tot niet-EU/EER-landen zoals Australië, Canada en de Verenigde Staten van Amerika, en uiteindelijk zelfs tot de gehele wereld.¹⁶

Tot slot zij de aandacht kort gevestigd op de vraag of Nederland nog wel de volledige vrijheid heeft om het territoriale toepassingsbereik van de wet SZG vast te stellen en geleidelijk uit te breiden, op de wijze zoals hierboven beschreven. De inperking tot bepaalde landen zou door een student als een beperking/belemmering van het vrij verkeer van studenten kunnen worden gezien. Zo kan een in Nederland verblijvende student menen dat de beste opleiding, waarvoor hij Nederlandse studiefinanciering wil meenemen, in bijvoorbeeld Polen wordt aangeboden. Enkel vanwege de plaats van deze buitenlandse opleiding, is het dan (vooralnog) niet mogelijk Nederlandse studiefinanciering mee te krijgen. De student zou daarom kunnen stellen dat deze ongelijke behandeling van Poolse opleidingen, in vergelijking met soortgelijke EU/EER-opleidingen, een ongerechtvaardigde belemmering van zijn recht op vrij studentenverkeer oplevert, en in strijd is met de Europa Akkoorden.¹⁷

2.3 Functionele restrictie met ingebouwde groeimogelijkheid

Behalve een horizontale, territoriale beperking (maar met de mogelijkheid tot latere horizontale verbreding), kent het wetsvoorstel SZG ook nog een - wat genoemd kan worden - *functionele restrictie*: niet voor iedere willekeurige studie in het EU/EER-buitenland zal een recht op meeneembaarheid van Nederlandse studiefinanciering bestaan. De Nederlandse Minister van OC&W moet de buitenlandse studieopleiding namelijk wel als ‘SZG-meeneembaar’ hebben gekwalificeerd. Dit brengt mee dat een vergelijkbaarheidstoets/kwaliteitstoets moet worden uitgevoerd: komt de buitenlandse opleiding, waarvoor Nederlandse studiefinanciering meeneembaar zou moeten zijn, inhoudelijk gezien (qua duur, vakken, opbouw studie, zwaarte, etc.) wel in voldoende mate overeen met de Nederlandse tegenhanger? Zijn de Nederlandse en de buitenlandse opleiding wel in voldoende mate met elkaar vergelijkbaar?¹⁸

Deze onderwijsvergelijking is in EG-kader uiteraard al eerder uitgevoerd, met name in verband met de Europese richtlijnen over wederzijdse erkenning van diploma’s voor specifieke

¹⁶ Notitie “Studeren zonder grenzen. Studiefinanciering: de basis voor studeren in het buitenland”, TK, vergaderjaar 2000-2001, 24 724, nr. 48, p. 14-15.

¹⁷ Over deze Akkoorden, zie nader paragraaf 11. Een vergelijkbaar vraagteken kan worden geplaatst bij de huidige beperkte WSF-exportmogelijkheden. Export naar Belgische en Duitse opleidingen is niet altijd onder dezelfde voorwaarden naar de vergelijkbare Griekse of Spaanse opleidingen mogelijk. Het blijft evenwel bij het signaleren van dit mogelijke knelpunt, een verdere uitwerking van het vraagstuk valt buiten het bestek van dit rapport.

¹⁸ Notitie “Studeren zonder grenzen. Studiefinanciering: de basis voor studeren in het buitenland”, TK, vergaderjaar 2000-2001, 24 724, nr. 48, met name p. 12-14.

beroepen. Lidstaten wensten namelijk pas tot wederzijds erkenning van het afsluitende diploma, voor specifieke opleidingen als arts, apotheker, architect, etc. over te gaan, indien tevens de daaraan voorafgaande opleiding enigszins met elkaar overeen zouden stemmen, dus werden geharmoniseerd in EG-verband. Vandaar dat - vooral in de jaren zeventig - steeds twee EG-richtlijnen per beroep werden vastgesteld, één over de harmonisatie van de opleiding en één over de wederzijdse erkenning van het afsluitende diploma.¹⁹ En vandaar ook dat *thans reeds* juist voor dit soort (veelal medische) beroepen, de mogelijkheid van export van Nederlandse studiefinanciering naar alle EU/EER-landen bestaat.

Later echter, toen harmonisatie van de overige honderden studieopleidingen een veel te tijdrovende bezigheid bleek te zijn, werden ‘Richtlijnen Algemeen Stelsel’ vastgesteld. In essentie verplichten deze nieuwe-generatie-richtlijnen tot wederzijdse diploma-erkenning *zonder* voorafgaande of gelijktijdige harmonisatie van de opleidingen.²⁰ Maar juist daarom zijn er de nodige uitzonderingen op het principe ‘zonder meer wederzijds erkennen’ in deze Richtlijnen Algemeen Stelsel ingebouwd. Soms mag de gastlidstaat toch aanvullende eisen stellen, zoals een stage of een aanvullende opleiding, alvorens tot erkenning van het buitenlandse diploma over te gaan. Dit is relevant voor, bijvoorbeeld, de studie rechten.²¹ Een en ander betekent evenwel dat toch ook bij deze overige beroepen - zonder voorafgaande EG-harmonisatie van de opleiding - een vergelijking van deze opleidingen/het studieprogramma vaak noodzakelijk is.

Verder bestaat er nog, los van al deze diplomarichtlijnen, de zogenoemde *Vlassopoulou*-rechtspraak van het EG-Hof.²² Lidstaten zijn altijd verplicht om buitenlandse diploma's, en de daartoe gevolgde opleiding, te vergelijken met hun eigen nationale tegenhangers. Bij voldoende inhoudelijke overeenstemming dienen zij tot diploma-erkenning over te gaan, zelfs indien - zoals het recente

¹⁹ Daarover bijv. H. Schneider, *Die Anerkennung von Diplomen in der Europäischen Gemeinschaft*, Metro/Maklu, 1995, 473 pp.; J. Laslett, ‘The Mutual Recognition of Diplomas, Certificates and other Evidence of Formal Qualifications in the European Community’, *Legal Issues of European Integration*, 1985, p. 1-51.

²⁰ Algemeen daarover, bijv. J. Pertek, ‘Free Movement of Professionals and Recognition of Higher-Education Diplomas’ *Yearbook of European Law* 1992, p. 292-324.

²¹ Zie artikel 1 en 4 van Richtlijn 89/48/EEG van de Raad van 21 december 1988 betreffende een algemeen stelsel van erkenning van hoger-onderwijsdiploma's waarmee beroepsopleidingen van ten minste drie jaar worden afgesloten (*PB* 1989, L19, blz. 16). Over deze richtlijn, zie bijv. G. Leibrock, ‘Die Umsetzung der Hochschuldiploma-Richtlinie in Deutschland’, *EuZW* 1993, p. 634-637. Zie recent ook zaak C-145/99, Commissie t. Italië, arrest van 7 maart 2002.

²² Zaak C-340/89, *Vlassopoulou*, *Jur.* 1991, p. I-2357. Daarover T. Stein, *CML Rev.* 1992, p. 625-636. Zie ook zaak C-55/94, *Gebhard*, *Jur.* 1995, p. I-4165.

Dreessen-arrest laat zien - er een specifieke diplomarichtlijn van toepassing is, maar deze in het concrete geval geen oplossing biedt.²³

Deze reeds bestaande kennis en ervaring met onderwijs/opleidingsvergelijking in Europa, komt nu goed van pas bij de wet SZG. Gebruik makend van deze kennis en ervaring, is de conclusie dat, althans gedurende de eerste fasen waarin de wet SZG zal gelden, vooral studies in het *hogere* onderwijs redelijk vergelijkbaar zijn met elkaar. Dus: met name buitenlandse hogere onderwijsopleidingen in een andere EU/EER-lidstaat zullen op de lijst komen van opleidingen die, inhoudelijk bezien, goed vergelijkbaar zijn met Nederlandse hogere onderwijsopleidingen, en deze opleidingen zullen daarom WSF-exporteerbaar zijn.

Maar ook op dit punt van de onderwijsvergelijking wordt al gedacht aan een 'groeimogelijkheid', een mogelijkheid tot verdere *functionele verbreding*: op termijn zouden ook bepaalde buitenlandse opleidingen in het middelbaar beroepsonderwijs (MBO) kunnen worden aangewezen als instellingen waarnaar Nederlandse studiefinanciering kan worden mee genomen.²⁴

Tot slot zij opgemerkt - evenals bij de bespreking van het territoriale toepassingsbereik van de wet SZG²⁵ - dat Nederland misschien niet meer de volledige vrijheid heeft om het functionele toepassingsbereik van de wet SZG zelf vast te stellen en geleidelijk aan uit te breiden, op de wijze zoals hierboven besproken. De inperking tot bepaalde studies zou door een student als een beperking/belemmering van het vrij verkeer van studenten kunnen worden gezien. Zo kan een Nederlandse student menen dat meeneembaarheid van Nederlandse studiefinanciering voor de MBO-variant van een bepaalde opleiding, onder dezelfde voorwaarden mogelijk moet zijn als voor de HBO-variant van diezelfde studie. Enkel vanwege de moeilijkheidsgraad van dezelfde opleiding, is het namelijk (vooral nog) niet mogelijk Nederlandse studiefinanciering mee te krijgen.²⁶

²³ Zaak C-31/00, Nationale Raad van Orde van Architecten t. Nicolas Dreessen, arrest van 22 januari 2002: 'Artikel 43 EG moet aldus worden uitgelegd, dat wanneer een gemeenschapsonderdaan bij de bevoegde autoriteiten van een lidstaat een verzoek indient om te worden toegelaten tot een beroep dat naar nationaal recht slechts toegankelijk is voor degene die over een diploma, een beroepskwalificatie of praktijkervaring beschikt, die autoriteiten rekening moeten houden met alle diploma's, certificaten en andere titels alsmede met de relevante ervaring van de betrokkene, door de uit deze titels en ervaring blijkende bekwaamheden te vergelijken met de in de nationale wettelijke regeling verlangde kennis en kwalificaties [de reeds bekende Vlassopoulou-regel], ook al is voor het betrokken beroep een richtlijn inzake de onderlinge erkenning van diploma's vastgesteld, maar dat de toepassing van die richtlijn niet kan leiden tot automatische erkenning van de titel(s) van de verzoeker'.

²⁴ Daarbij wordt gedacht aan buitenlandse MBO-opleidingen inzake gezondheid en welzijn, techniek, en economie/administratie. Zie de 'Press Release: Education without Frontiers. Studying abroad now more interesting for Dutch students' van het Ministerie van OC&W over het SZG-voornemen, 1 mei 2001.

²⁵ Zie paragraaf 2.2, einde.

²⁶ Het blijft (opnieuw) bij het signaleren van dit mogelijke knelpunt, een verdere uitwerking van het vraagstuk valt buiten het bestek van dit rapport.

2.4 Rol van de Nederlandse universiteiten en hogescholen

Met de besproken territoriale, en daarmee automatisch ook functionele, verruiming van de mogelijkheid tot meeneembaarheid van Nederlandse studiefinanciering, wordt het in ieder geval voor *Nederlandse studenten* aanzienlijk eenvoudiger om in het EU/EER-buitenland een voltijdse of deeltijdse studie te volgen. Overheidsfinanciering voor levensonderhoud tijdens de studie is voor zeer veel studenten nu eenmaal een noodzakelijke basisvoorwaarde. Niet voor niets heeft de notitie SZG als ondertitel ‘Studiefinanciering: de basis voor studeren in het buitenland.’

Voor de betrokken *studenten* zal het daarom van groot belang zijn om precies te weten of de specifieke opleiding in het EU/EER-buitenland, waarvoor zij belangstelling hebben, op de SZG-lijst van erkende buitenlandse onderwijsinstellingen staat. Niet iedere willekeurige opleiding in, bijvoorbeeld, Italië zal immers zo maar bezocht kunnen worden met recht op medeneming van een studiebeurs krachtens de Nederlandse WSF.

De *Nederlandse universiteiten en hogescholen* - met name het centrale niveau en/of de bureaus buitenland/internationalisering - dienen naar onze mening hierbij een belangrijke informatieve rol te spelen, in nauw contact met het Ministerie van OC&W. Deze universiteiten dienen vaak als eerste aanspreekpunt/inlichtingsbron voor studenten die in het buitenland willen gaan studeren, inclusief en met name de studenten die bij henzelf zijn uitgeloot. Een goede voorlichting over de nieuwe mogelijkheden om een vergelijkbare studie in een andere EU- of EER-lidstaat te volgen, met recht op Nederlandse studiefinanciering, is daarom van essentieel belang voor het welslagen van de gehele SZG-operatie.²⁷

In *financieel* opzicht zullen deze toekomstige SZG-studenten voor de Nederlandse (hoger) onderwijsinstellingen evenwel niet bijster interessant zijn. Zij zijn immers niet bij hen ingeschreven, zij verzorgen voor hen geen onderwijs, en de Nederlandse universiteiten en hogescholen ontvangen daarom geen rijksbijdrage van het Ministerie van OC&W (thans ongeveer 4500 euro per jaar, per ingeschreven student, aan een Nederlandse hoger onderwijsinstelling).

²⁷ Na verdere functionele uitbouw van de wet SZG (vgl. paragraaf 2.3) komt uiteraard ook de voorlichtende taak van het MBO in het vizier.

3. Een eerste Europeesrechtelijke diagnose van de wet *Studeren Zonder Grenzen*

Op zich stuit het hierboven geschetste Nederlandse voornemen tot vergroting van meeneembaarheid van Nederlandse studiefinanciering niet op Europeesrechtelijke bezwaren. Zoals reeds opgemerkt in het eerste rapport, valt studiefinanciering zeer waarschijnlijk enkel onder de werknemersverordening (als ‘sociaal voordeel’) en behoeft daarom niet uitbetaald te worden in het EG-buitenland. Daarentegen staat ook niets in de weg aan het voornemen van een lidstaat om dit, in wezen vrijwillig, toch te doen, dan wel de mogelijkheden tot export van studiefinanciering verder te vergroten tot andere (lid)staten en/of tot meer buitenlandse opleidingen.²⁸

Het Europeesrechtelijke kernprobleem bij het wetsvoorstel SZG is echter dat vergroting van meeneembaarheid van Nederlandse studiefinanciering voor studie in een andere EU/EER-lidstaat, niet enkel voor *eigen* onderdanen mogelijk lijkt, maar krachtens EG-recht ook uitgebreid moet worden tot in ieder geval *bepaalde groepen* van EG-onderdanen/studenten. Er bestaat immers een recht op gelijke behandeling naar nationaliteit, zodat - op het eerste gezicht - inperking tot Nederlandse onderdanen een directe discriminatie op basis van nationaliteit vormt.

We bevinden ons daarom in de hoek van - wat genoemd kan worden - de *Matteucci-volgsproblematiek*. Uit (onder meer) deze zaak blijkt dat lidstaten zelf mogen beslissen over betaling van studiebeurzen in het buitenland, maar dat - indien zij eenmaal daartoe hebben besloten voor eigen onderdanen - dan ook voor, in ieder geval, kinderen van EG-werknemers die op hun grondgebied in loondienst werkzaam zijn, dezelfde mogelijkheden tot het ontvangen van studiefinanciering in het buitenland (door het kind) moeten openstaan. Aan de andere kant staat echter weer de Europese rechtspraak over de gewone studenten, die al geen recht op een studiebeurs voor levensonderhoud hebben bij studie in het gastland, en daarom - mogelijk - ook niet bij een studie in het buitenland.

Het is daarom naar onze mening van het grootste belang om eerst te bekijken *welke groepen EG-onderdanen* gelijk zouden moeten worden behandeld indien Nederland voor de eigen studenten een recht op het meenemen van studiebeurzen (voor levensonderhoud) naar het buitenland, zou

²⁸ Vgl. paragraaf 6 van het eerste rapport. Voorzichtiger lijkt het Asser-rapport (“Studiefinanciering buiten Nederland in het licht van de Europese jurisprudentie”, rapport in opdracht van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, uitgevoerd door het T.M.C. Asser Instituut, p. 12-13 en p. 20): eventueel zou Nederlandse studiefinanciering ook onder de socialezekerheidsverordening (1408/71) kunnen vallen. Uit zaken als Even en Frilli blijkt ons inziens evenwel dat een bepaalde sociale uitkering ofwel onder verordening 1612/68 valt, ofwel onder Verordening 1408/71, als het althans gaat om de al dan niet *exporteerbaarheid* van die uitkering. Zie daarover D. O’Keefe, ‘Equal Rights for Migrants: the Concept of Social Advantages in Article 7(2), Regulation 1612/68’, *YEL* 1996, p. 91-123.

invoeren. Pas daarna kan, als stap 2, worden gezien of aanvullende voorwaarden moeten/mogen worden gesteld, zoals een woonplaatseis, voor eigen onderdanen en die groepen van EG-onderdanen die (bij stap 1) recht blijken te hebben op uitbetaling van Nederlandse studiebeurzen voor levensonderhoud in het buitenland.gelijke behandeling als Nederlandse studenten.

Dergelijke extra voorwaarden, zoals met name een woonplaatseis van 5 jaar, zijn immers - zoals reeds werd beklemtoond in de inleidende paragraaf - instrumenten, middelen om een financieel voordeel aan bepaalde groepen personen voor te behouden. Indien bepaalde personen al geen recht hebben op dat financiële voordeel (Nederlandse beurs voor levensonderhoud bij studie in het buitenland), dan heeft het stellen van een bepaalde woonplaatseis, teneinde een band met Nederland aan te tonen, ook weinig zin.

De SZG-problematiek past daarmee in ieder geval fraai in het algemene beeld dat de invloed van het EG-recht op het nationale onderwijsbeleid zich hoofdzakelijk voltrekt via de zogenoemde *negatieve* integratie (de verkeersvrijheden van de interne markt). Deze invloed is relatief gering als het gaat om *positieve* integratie, hetgeen ook niet verwonderlijk is gelet op de 'harde' harmonisatieverboden van de artikelen 149 en 150 EG (waarmee niet aan het belang van een individueel, niet-harmoniserend, besluit als het Socrates/Erasmusbesluit wordt afgedaan).²⁹

²⁹ Daarover bijv. M. de Blois, 'Europees Gemeenschapsrecht en onderwijs', *SEW* 1991, p. 513-537; F. Crijns, 'EG-recht en onderwijs', *NTOR-special* 1989, p. 23; R. van de Ven, 'Europees onderwijsrecht na Maastricht', *NTOR* 1994, p. 140, 151-152; J. Shaw, 'From the Margins to the Centre: Education and Training Law and Policy', in: Craig/De Burca (eds.), *The Evolution of EU Law*, 1999, Oxford, p. 555-595.

4. Meeneembaarheid van Nederlandse studiefinanciering en de gewone EG-student

Bij wijze van inleiding en correcte plaatsbepaling wordt eerst de gebruikelijke situatie kort geschetst, namelijk die van de gewone EG-student die naar een andere lidstaat (Nederland) komt om *aldaar* te studeren (paragraaf 4.1). Vanuit deze standaardsituatie kan vervolgens de koppeling worden gelegd met de situaties waar de wet SZG het oog op heeft: de EG-student die in Nederland heeft gestudeerd, zonder verdere banden, zoals hier te lande werkende ouders, en die vervolgens in het EU/EER-buitenland (verder) wil gaan studeren. Dit evenwel onder aanvraag van een WSF-beurs voor die buitenlandse studie (paragraaf 4.2).

4.1 De gebruikelijke situatie: gewone EG-student studeert in Nederland

Studenten met EG-nationaliteit die naar een andere lidstaat gaan, enkel om aldaar te studeren (dus zonder tevens werknemer/zelfstandige, ex-werknemer/zelfstandige of kind van een migrerend EG-werknemer/zelfstandige te zijn), hebben in die andere lidstaat recht op gelijke behandeling wat betreft de *toegang* tot het beroepsonderwijs.³⁰

Een lidstaat die van eigen onderdanen *geen* financiële bijdrage voor studietoegang vraagt - dus geen inschrijfgeld, lesgeld, collegegeld, schoolgeld, of hoe dan ook genaamd volgens het nationale recht - mag daarom ook geen geldbedrag van uitsluitend EG-studenten vragen. Dit was het - door het EG-Hof veroordeelde - vroegere Belgische systeem van de 'minerval'. Enkel niet-Belgische studenten dienden dit bedrag voor studietoegang te betalen, hetgeen een directe discriminatie naar nationaliteit opleverde die bovendien, in de visie van het Hof, 'binnen de werkingssfeer van het EG-verdrag' viel.³¹

Een lidstaat kan er ook voor kiezen om *wel* een financiële bijdrage voor studietoegang te vragen van de eigen onderdanen. Deze lidstaat mag dan ook een bedrag van buitenlandse studenten vragen, mits de hoogte van dit bedrag maar gelijk is aan de hoogte van het collegegeld/lesgeld dat eigen studenten moeten betalen. Indien een lidstaat bij dit tweede systeem kiest om voor eigen

³⁰ Zie met name het standaardarrest Gravier (zaak 293/83, *Jur.* 1985, p. 593). Daarover bijv. de annotaties van C. Timmermans, *SEW* 1986, p. 86-94; T. Steiner, *EL Rev.* 1985, p. 348-352; P. Watson, *CML Rev.* 1987, p. 89-97; en M. Gilliams, *RW* 1989, p. 494-504.

³¹ Het Gravier-dictum: 'Het heffen van een vergoeding, inschrijvingsgeld of schoolgeld van studenten die onderdaan zijn van een andere lidstaat, als voorwaarde voor toelating tot het beroepsonderwijs, *terwijl een dergelijke last niet wordt opgelegd aan eigen onderdanen*, vormt een door artikel 7 EEG-verdrag [thans artikel 12 EG] verboden discriminatie op grond van nationaliteit'.

studenten het betaalde collegegeld, *volledig of ten dele*, te *vergoeden*, dan betekent het recht op gelijke behandeling voor gewone EG-studenten bij de toegang tot de beroepsopleiding (als bedoeld in de Gravier/Blaizot-rechtspraak), dat ook deze EG-studenten het betaalde collegegeld volledig, respectievelijk voor hetzelfde deel, vergoed moeten krijgen.

Dit laatste is in feite het Nederlandse systeem, met zijn plicht voor iedereen om collegegeld te betalen (1339 euro in 2001-2002), maar met voor eigen studenten een bepaalde restitutie in de studiebeurs. Krachtens de Gravier/Blaizot-rechtspraak dient dan, na betaling van het collegegeld, een zelfde vergoeding te bestaan voor EG-studenten. In de Nederlandse Raulin-zaak bepaalde het Hof dan ook dat artikel 12 EG van toepassing is op de financiële steun die een lidstaat aan eigen onderdanen verleent om hen in staat te stellen een beroepsopleiding te volgen, *voor zover* die steun bestemd is ter dekking van de kosten van toegang tot die opleiding.³²

Nederland kan de hoogte van de vergoeding voor EG-studenten dus niet naar believen veranderen (verlagen, of zelfs de vergoeding volledig afschaffen) zonder in strijd te komen met het EG-recht, zoals uitgelegd in de Gravier/Raulin-rechtspraak van het EG-Hof. Thans wordt wel betoogd dat Nederland inderdaad op de zogenoemde *Sperrwirkung* (blokkerende werking naar de toekomst) van deze Gravier-rechtspraak stuit, door niet langer een volledige restitutie van het betaalde collegegeld te geven aan buitenlandse EG/EER-studenten die in Nederland studeren. Met ingang van het studiejaar 2001-2002 bedraagt de vergoeding/gift nog slechts 12 x 68,55 euro (het bedrag van twaalf maanden basisbeurs voor inwonende studenten), en dus veel minder dan het betaalde collegegeld.³³

Een groot probleem hierbij is evenwel dat de *vergelijking* met de *Nederlandse* student lastig te maken is, omdat de WSF geen duidelijk onderscheiden vergoeding voor studietoegang/het betaalde collegegeld kent. Vandaar dat ook betoogd kan worden, dat de genoemde verlaging geoorloofd is, omdat EG-studenten eerder bevoordeeld werden ten opzichte van Nederlandse studenten. Deze Nederlandse studenten kregen namelijk al eerder slechts een gedeeltelijke vergoeding voor het betaalde collegegeld (namelijk 12 x de hoogte van de basisbeurs voor inwonende studenten). Er was daarom sprake van - wat in EG-jargon genoemd wordt - *omgekeerde discriminatie* van eigen onderdanen. Dit is niet verboden door het EG-recht, maar anderzijds mag een lidstaat daar wel een

³² Zaak C-357/89, Raulin, *Jur.* 1992, p. 1027, overweging 28 en dictum. Daarover bijv. P. Watson, 'Wandering students: their rights under Community law', in D. Curtin en D. O'Keefe (Eds.), *Constitutional Adjudication in European Community and National Law, Essays for the Hon. Mr. Justice T.F. O'Higgins*, 1992; D. Curtin en R. van Ooik, *SEW* 1994, p. 583-593.

³³ Zie artikel 2 van de beleidsregel 'Vergoeding les- en collegegelden aan studerende uit de Europese Unie (EU) in Nederland', van 1 oktober 2001. Zie ook de vragen van kamerlid Rehwinkel dienaangaande (TK, vergaderjaar 2001-2002, Ahangsel, p. 1055).

einde aan maken. In casu door verlaging van de gift aan EU-studenten tot aan het niveau van de collegegeldvergoeding voor Nederlandse studenten.³⁴

Steeds dient dus nauwkeurig *vergeleken* te worden met de Nederlandse student, waarbij uiteindelijk wel de Nederlandse rechter beslist over welk concreet geldbedrag (als collegegeldrestitutie) de EG/EER-student in handen krijgt. In Raulin bepaalde het EG-Hof immers: ‘Studerenden uit een andere lidstaat hebben recht op dezelfde behandeling als studerenden die onderdaan zijn van de lidstaat van ontvangst, voor zover de toegekende steun bestemd is ter dekking van de kosten van inschrijving of andere aan de toegang tot het onderwijs verbonden kosten, ongeacht de wijze van berekening van de steun of de eraan ten grondslag liggende filosofie. Het staat aan de *nationale* rechter om te bepalen, *welk gedeelte* van de steun bestemd is ter dekking van de kosten van toegang tot de beroepsopleiding’.³⁵

Daarentegen bestaat voor de gewone EG-studenten geen recht op beurzen bedoeld voor het *levensonderhoud* van de student gedurende haar of zijn studie. Op het eerste gezicht lijkt dit discriminatie naar nationaliteit, maar volgens het EG-Hof is dit geen discriminatie ‘binnen de werkingsfeer’ van het EG-verdrag en daarom Europeesrechtelijk niet verboden. Ook in de Europese regelgeving worden dit soort beurzen voor levensonderhoud uitgesloten van het principe van gelijke behandeling.³⁶

Het Nederlandse Ministerie van OC&W hoeft dus geen beurs voor levensonderhoud te verstrekken aan, bijvoorbeeld, een Engelse student die aan de Universiteit Twente (UT) studeert, en die voor het overige geen bijzondere banden met Nederland heeft, ook al heeft de Nederlandse student/klasgenoot in precies dezelfde situatie wel recht op Nederlandse studiefinanciering voor levensonderhoud.

³⁴ Algemeen daarover: K.J.M. Mortelmans, ‘Omgekeerde discriminatie en het gemeenschapsrecht’, *SEW* 1979, p. 655; E. Cannizzaro, ‘Producing Reverse Discrimination Through the Exercise of EC Competences’ *YEL* 1997, p. 29-46. Met betrekking tot het personenverkeer: R.H. van Ooik, ‘Omgekeerde discriminatie van EEG-onderdanen’ *Migrantenrecht* 1990, p. 83-86. Recent speelt dit vraagstuk van de omgekeerde discriminatie ook in de aanhangige D’Hoop-zaak (C-224/98, *PB* 1998 C 258/28): Verbiedt artikel 39 EG dat een *Belgische* student geen wachtuitkering van *België* krijgt omdat hij zijn studies van de secundaire cyclus heeft voltooid aan een onderwijsinstelling buiten België, namelijk in Frankrijk? Volgens A-G Geelhoed (conclusie van 21 februari 2002) is dit inderdaad het geval. Er is geen sprake van een volledig interne situatie, zodat mevrouw D’Hoop het EG-recht kan inroepen tegenover België. Vanwege de studieplaatseis, is de Belgische regeling indirect discriminerend. Over dat laatste, zie ook paragraaf 10.5.

³⁵ Raulin, overweging 27.

³⁶ Zie uitgebreider reeds het eerste rapport, met name paragrafen 4.1 en 4.3.

4.2 De SZG-situatie: gewone EG-student studeert in andere lidstaat dan Nederland

Vanuit deze gebruikelijke situatie kan nu de lijn worden doorgetrokken naar de SZG-situaties. Hierbij moet voorop staan dat het lastig is, enigszins gewrongen is, om de situatie van de gewone EG-student (waarop de rechtspraak van het EG-Hof betrekking heeft) te koppelen aan de grensoverschrijdende situaties waarop de wet SZG het oog heeft. Immers, men denkt aan een onderdaan van een EU-lidstaat die naar Nederland komt om *alhier* te studeren.

Indien toch getracht wordt de link met SZG-situaties te leggen, dan gaat het om EG-onderdanen die enige tijd in Nederland hebben gestudeerd, zonder verdere banden, zoals ouders die in Nederland werken, en *vervolgens in het EU/EER-buitenland* verder willen studeren, of een andere studie aldaar willen volgen. Maar wel onder indiening van een verzoek Nederlandse studiefinanciering te mogen ontvangen, juist omdat enige tijd tevoren in Nederland als gewoon student werd gestudeerd.³⁷

In deze situatie bestaat naar onze mening zeer waarschijnlijk, EG-rechtelijk gezien, géén recht op Nederlandse studiefinanciering. Immers, indien de gewone EG-student die *in Nederland* studeert enkel recht heeft op een toegangsbeurs, maar niet op een studiebeurs voor levensonderhoud (zie de vorige paragraaf), dan is het naar onze mening goed verdedigbaar dat, *a fortiori*, voor deze EG-studenten ook geen recht bestaat op het meenemen van Nederlandse studiefinanciering voor levensonderhoud bij studie in het buitenland. En het gaat bij het wetsvoorstel SZG om een Nederlandse studiebeurs die bedoeld is voor *levensonderhoud*, tijdens de duur van de buitenlandse studie van de SZG-student.

In het al genoemde voorbeeld van de Engelse student aan de UT, zou het thans gaan om zijn volledige vervolgstudie aan een technische universiteit in bijvoorbeeld Engeland, na enige tijd in Enschede te hebben gestudeerd (maar na daar te zijn uitgeschreven zodat in Nederland geen collegegeld meer wordt betaald, en dus ook geen recht meer op een Raulin-vergoeding bestaat).³⁸ Zoals bleek, hoeft het Nederlandse Ministerie van OC&W geen beurs voor levensonderhoud te

³⁷ Zonder deze (toch al marginale) link met Nederland is het uitermate onwaarschijnlijk dat een EG-student om het meenemen van Nederlandse studiefinanciering verzoeken. Gedacht kan worden aan het voorbeeld uit het eerste rapport (paragraaf 6) van de Belgische student die in Gent woont en aldaar studeert, nog nooit in Nederland heeft gewoond of gewerkt, noch zijn ouders, maar toch Nederlandse studiefinanciering zou claimen, uitsluitend omdat ook Nederlandse studenten aan de Universiteit van Gent hun Nederlandse studiebeurs mee mogen nemen. Enkel bij een 'quotum-versie' van de wet SZG - een bepaald maximum aantal studenten per jaar komt in aanmerking voor het meenemen van studiefinanciering, zonder nadere woonplaats- of nationaliteitseisen - zou in deze casus toch recht op een Nederlandse beurs bestaan, indien de Belgische student vanuit Gent maar snel genoeg reageert.

³⁸ Anders zou de Engelse student een tijdje Socratesstudent zijn - zie over het verschil tussen SZG- en Socratesstudenten, paragraaf 5.3.

verstrekken aan deze Engelse student tijdens zijn studie in Enschede (en doet dit in de praktijk ook niet). Het lijkt daarom ook onwaarschijnlijk dat een dergelijke Nederlandse beurs voor levensonderhoud wel betaald zou moeten worden, indien de Engelse student vervolgens in het Verenigd Koninkrijk gaat studeren. Betrokkene valt dan enkel onder de studiefinancieringsregels van die lidstaat.

Nadrukkelijk zij toegevoegd dat men deze ongelijkheid een (directe) discriminatie op basis van nationaliteit kan vinden. Anders dan Nederlandse studenten, hebben EG-studenten die eens in Nederland hebben gestudeerd, immers geen recht op SZG-meeneembaarheid van Nederlandse studiefinanciering. Maar een zelfde ongelijkheid bestaat bij studie in het gastland. Ook dan heeft de Engelse student aan de UT geen recht op een levensonderhoudbeurs, anders dan zijn Nederlandse jaar/studiegenoten. En toch is ook in deze tweede situatie volgens het EG-Hof (in zaken als Gravier/Blaizot/Raulin), en ook volgens de Europese wetgeving, geen sprake van een *verboden* discriminatie naar nationaliteit, want niet vallend ‘binnen de werkingssfeer van dit [EG-] verdrag’ in de zin van artikel 12 EG.

Na het Grzelczyk-arrest zou dit echter (juridisch gezien) genuanceerder kunnen liggen. Zoals in het eerste rapport is besproken, is het goed verdedigbaar dat het - zo goed mogelijk - doortrekken van dit arrest naar de Nederlandse studiefinanciering moet betekenen dat gewone EG-studenten gedurende het *afrondende jaar* van hun studie in het gastland *volledige* studiefinanciering moeten krijgen (dus inclusief de levensonderhoudcomponent).³⁹ Maar juist daarom lijkt Grzelczyk geen grote gevolgen voor het wetsvoorstel SZG te hebben. Nog steeds, ook na Grzelczyk, hoeft immers gedurende de *eerste jaren* van de studie van de gewone EG-student geen volledige beurs te worden betaald, waar deze student ook studeert. Daarom is verdedigbaar dat ook geen volledige WSF-beurs hoeft te worden meegegeven gedurende de eerste 3, 4, 5, jaar van de studie in het EU/EER-buitenland.

Het stellen van een woonplaats eis in de wet SZG heeft voor deze groep EG-studenten - ooit eens, of recent nog, een tijdje in Nederland, enkel, gestudeerd hebben - naar onze mening dus niet zoveel zin. Immers, en dit moet ten eerste worden beklemtoond, een dergelijke woonplaats eis is slechts een *instrument*, een *middel* om een doel te bereiken, namelijk een financieel voordeel aan bepaalde groepen personen voor te behouden. Indien bepaalde personen al geen recht hebben op dat financiële voordeel (een Nederlandse beurs voor levensonderhoud bij studie in het EU/EER-buitenland) dan heeft het stellen van een bepaalde woonplaats eis voor hen, teneinde een band met Nederland aan te tonen, ook geen zin.

³⁹ Zie met name de algemene conclusies van het eerste rapport.

Aan de SZG-discussies over de modaliteiten van een woonplaatseis dient dus een meer fundamentele vraag vooraf te gaan: bestaat onder Europees recht eigenlijk überhaupt wel een recht op het mogen meenemen van een Nederlandse beurs voor levensonderhoud, ook indien in het geheel geen woonplaatseis zou worden gesteld?

Het ligt niet in het voornemen van het Ministerie van OC&W om de wet SZG op de ('gemodificeerde') gewone EG-student van toepassing te doen zijn. Dus geen recht op meeneembaarheid van Nederlandse studiefinanciering voor degenen die (uitsluitend) ooit eens in Nederland hebben gestudeerd en zich vervolgens voor een, op de SZG-lijst staande, studie naar het EER/EU-buitenland begeven. Uit het bovenstaande onderzoek blijkt dat deze uitsluiting *waarschijnlijk niet* op Europeesrechtelijke bezwaren stuit.⁴⁰

⁴⁰ Hoewel absolute (juridische) zekerheid uiteraard niet te geven is, met name niet omdat altijd de mogelijkheid bestaat dat het EG-Hof een onverwachte uitspraak doet. Zie over die evidentie verder het eerste rapport, met de arresten Meeusen en Grzelczyk als relevante voorbeelden (paragraaf 4.2 van het eerste rapport).

5. Meeneembaarheid van Nederlandse studiefinanciering voor de Socrates/Erasmus-student?

Over de vraag of Socrates/Erasmus-studenten volgens Europees recht eveneens recht zouden moeten hebben om Nederlandse studiefinanciering buiten Nederland uitbetaald te krijgen, kunnen wij - mede gelet op bovenstaande bespreking - vrij kort zijn. Vertrekkende vanuit de gebruikelijke situatie (paragraaf 5.1), is het lastig om een naar de wet SZG gemodelleerde Socratesstudent te bedenken, maar ook deze ‘gemodificeerde’ Socratesstudent lijkt niet in aanmerking te komen voor SZG-meeneembaarheid van Nederlandse studiefinanciering (paragraaf 5.2). Beter vergelijkbaar zijn de ‘uitgaande’ Nederlandse Socratesstudenten en de - in de toekomst eveneens uit Nederland vertrekkende - Nederlandse SZG-studenten (paragraaf 5.3).

5.1 Socratesstudenten in Nederland

Socratesstudenten blijven ingeschreven staan bij de eigen universiteit/hogeschool en hebben daarom recht op doorbetaling van studiefinanciering vanuit de eigen lidstaat (‘De leningen of beurzen die in de lidstaat van herkomst voor de studenten beschikbaar zijn, moeten tijdens hun studieperiode in een gastlidstaat worden doorbetaald’). Daarbovenop bestaat recht op de financiële ondersteuning vanwege de EG (de Erasmusbeurs) in verband met de extra kosten die de mobiliteit/het tijdelijk verblijf in het gastland, met zich meebrengt. Verder mag de (Nederlandse) gastuniversiteit geen collegegeld van Erasmus/Socrates-studenten vragen.⁴¹

Uit de bepalingen van het Socratesbesluit blijkt daarom duidelijk dat dit besluit de student gedurende zijn of haar (relatief) korte verblijf *in het buitenland* op het oog heeft. Enkel gedurende deze periode wordt de student als ‘Socrates/Erasmusstudent’ gezien, en niet als zodanig bij studie in de *eigen* lidstaat. Dan is men officieel nog geen Socratesstudent (in de zin van het Socratesbesluit), veelal bij aanvang van de studie, of men is niet meer te beschouwen als een Socratesstudent, na terugkeer in het eigen land (waar nog wel de behaalde buitenlandse studieresultaten mogen worden ingebracht in het eigen curriculum).

⁴¹ Zie Actie 2.2, punten 2 en 3, van de bijlage bij het Socratesbesluit (Besluit nr. 253/2000/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 januari 2000 tot vaststelling van de tweede fase van het communautaire actieprogramma op onderwijsgebied (“Socrates”), *PB* 2000 L 28, p. 1-15).

Ook in een aanbeveling over mobiliteit in de sfeer van het onderwijs, blijkt duidelijk van deze grensoverschrijdende dimensie.⁴² De lidstaten wordt aanbevolen alle maatregelen te nemen die zij passend achten om de wettelijke en bestuursrechtelijke belemmeringen weg te nemen voor de mobiliteit van personen die *in een andere lidstaat een studiecycclus* of een opleiding willen volgen, vrijwilligerswerk willen verrichten, of er als leerkracht of opleider willen werken, met name binnen het kader van de communautaire programma's, zoals Socrates, Leonardo da Vinci en Jeugd.⁴³

5.2 SZG-gemodelleerde Socratesstudenten

Bij een Socratesstudent met recht op Nederlandse studiefinanciering voor studie *buiten Nederland* (gewoonlijk de eigen lidstaat) kan men zich dus - waarschijnlijk nog meer dan bij de gewone EG-student - weinig voorstellen, juist omdat een onlosmakelijk aan Socrates/Erasmus-studenten verbonden kenmerk is het studeren *in het gastland*, voor een relatief korte periode van 3, 6, maximaal 12 maanden (zie de vorige paragraaf).

Indien toch getracht wordt de situatie waar de wet SZG het oog op heeft, te koppelen aan de positie van de Socratesstudent, dan zou dit tot (zoiets als) de volgende casus kunnen leiden. Een Italiaanse Socratesstudent volgt voor 6 maanden van zijn studie studieonderdelen aan de Universiteit van Utrecht, blijft Italiaanse studiefinanciering ontvangen, en krijgt een Erasmusbeurs. Verder betaalt hij geen collegegeld in Nederland. Tot zover de gebruikelijke situatie. De SZG-situatie komt in zicht indien de Italiaanse student na terugkeer naar de eigen universiteit in Italië (de Università di Napoli), Nederlandse studiefinanciering zou aanvragen *omdat* hij enige tijd in Nederland heeft gestudeerd, eventueel in combinatie met het argument dat ook Nederlandse studenten aan de universiteit van Napels, hun Nederlandse studiefinanciering aldaar op de eigen rekening gestort krijgen.

Indien een dergelijke casus zich in de praktijk al mocht voordoen, dan lijkt ons een vergelijkbare redenering als bij de gewone EG-studenten op te gaan: Socratesstudenten hebben in het gastland al geen recht op een studiebeurs van dat gastland (noch studietoegang, noch levensonderhoud), en het is daarom niet waarschijnlijk dat zij wel recht op een Nederlandse studiebeurs zouden hebben bij studie in het buitenland (waaronder de eigen lidstaat), na tijdelijk verblijf als Socratesstudent in Nederland. Daarnaast lijkt de situatie van de teruggekeerde Italiaanse

⁴² Aanbeveling van het Europees Parlement en de Raad van 10 juli 2001 inzake de mobiliteit binnen de Gemeenschap van studenten, personen in opleiding, vrijwilligers, leerkrachten en opleiders (*PB* L 215 van 09/08/2001, p. 30-37).

⁴³ Punt 6 van de genoemde Aanbeveling.

ex-Socratesstudent *niet vergelijkbaar* met de positie van de Nederlandse student in Napels. Deze SZG-student volgt immers een volledige studie en is per definitie geen Socratesstudent.⁴⁴

Het ligt niet in het voornemen van het Ministerie van OC&W om de wet SZG op Socratesstudenten van toepassing te doen zijn. Uit het bovenstaande blijkt dat deze uitsluiting *zeer waarschijnlijk niet* op Europeesrechtelijke bezwaren zal stuiten.

5.3 Nederlandse SZG-studenten, Nederlandse Socratesstudenten

Tot slot is het nuttig te wijzen op het verschil tussen de toekomstige Nederlandse SZG-student en de Nederlandse Socratesstudent, die immers beiden buiten Nederland studeren. De SZG-student zal *niet* ingeschreven staan bij een onderwijsinstelling in Nederland, terwijl de Socratesstudent gedurende haar of zijn verblijf in het buitenland (voor 3, 6, maximaal 12 maanden) wel bij de eigen/Nederlandse universiteit blijft ingeschreven. Juist daarom zal de SZG-student gedurende langere tijd (in principe gedurende de gehele duur van de buitenlandse opleiding) dan de Socratesstudent in het buitenland studeren.

Thans heeft de buiten Nederland studerende Nederlandse student nog geen recht op Nederlandse studiefinanciering,⁴⁵ de Nederlandse Socratesstudent daarentegen wel.⁴⁶ Na inwerkingtreding van de wet SZG vervalt dit verschil, waardoor de wet SZG het verschil met de Socratesstudent verkleint. Dan zal ook voor de, aan een buitenlandse onderwijsinstelling ingeschreven Nederlandse student, in principe recht bestaan op Nederlandse studiefinanciering. Wegens niet-inschrijving aan een onderwijsinstelling in Nederland, zal de SZG-student, anderzijds, toch meer op ‘afstand’ van het Nederlandse onderwijssysteem blijven dan de Socratesstudent.

⁴⁴ Vgl. de volgende paragraaf 5.3 (de wet SZG zal ook voor Nederlandse onderdanen niet de Nederlandse Socratesstudenten omvatten).

⁴⁵ Afgezien van de uitzonderingen op de hoofdregel (grenslandenbeleid, medische beroepen, VISIE-beurs, etc.), besproken in paragraaf 2.1.

⁴⁶ Zie paragraaf 5.1, met verwijzing naar de relevante bepalingen van het Socratesbesluit.

6. Vrij verkeer van EG-werknemers en de wet SZG

Ook hier wordt eerst kort aandacht besteed aan de gebruikelijke situatie, namelijk die van de migrerende EG-werknemer die tevens, naast het werken, of na het werken, *in het gastland* gaat studeren (paragraaf 6.1).

Vanuit dit reeds bekende vertrekpunt, kunnen we afreizen naar de gewenste, maar nog onontgonnen, eindbestemming: de EG-werknemer in Nederland die *tevens* in het EU/EER-buitenland wil gaan studeren, dan wel *na* het werken in Nederland, vervolgens, in het buitenland gaan studeren. In beide situaties met het idee dit financieel te kunnen, door medeneming van Nederlandse studiefinanciering krachtens de wet SZG voor die buitenlandse studie (paragraaf 6.2).

6.1 De EG-werknemer/student in Nederland

Een EG-onderdaan die tijdens zijn of haar verblijf in een andere lidstaat zowel studeert als arbeid in loondienst verricht, beschikt in feite over twee hoedanigheden, namelijk die van migrerend EG-werknemer en van migrerend EG-student, dit nog naast de algemene (maar primaire) hoedanigheid van burger van de Unie.⁴⁷ Indien de werkzaamheden in loondienst een ‘reëel en daadwerkelijk’ karakter hebben, in de zin van de Kempf-rechtspraak,⁴⁸ dan heeft deze EG-*werkstudent* recht op volledige gelijkstelling met de nationale werknemers/werkstudenten, en daarom onder meer recht op *volledige* studiefinanciering.⁴⁹

Aangezien het echter soms lastig is om het werk (in loondienst) met een voltijdse studie te combineren, is de rechtspraak van het Europese Hof over het *behoud* van de status van EG-werknemer tijdens de studie in het gastland, van praktisch belang voor vele EG-onderdanen/studenten. In zijn rechtspraak, met name het Sylvie Lair-arrest,⁵⁰ bepaalde het Hof dat een student de hoedanigheid van communautair werknemer behoudt, indien er een *verband* bestaat tussen de eerdere werkzaamheden en de aard van de latere studie. Dan bestaat dus toch recht op een volledige beurs, ook al heeft betrokkene vrijwillig ontslag genomen en dus feitelijk niet meer in loondienst werkt.

Het Lair-arrest verduidelijkte eveneens dat een dergelijk inhoudelijk verband tussen eerder werk en latere studie niet is vereist, indien betrokkene *onvrijwillig werkloos* is geworden. Ook bij min

⁴⁷ Zie daarover reeds het eerste rapport, paragraaf 5.3.

⁴⁸ Zaak 139/85, Kempf, *Jur.* 1986, p. 1741.

⁴⁹ Zie onder meer de hierna uitgebreider te bespreken Bernini-zaak.

⁵⁰ Zaak 39/86, Lair, *Jur.* 1988, p. 3161.

of meer gedwongen omscholing voor een andere sector blijft het werknemerschap bestaan, en dus ook het recht op volledige studiefinanciering.⁵¹

Het staat uiteindelijk aan de *nationale rechter* om te beoordelen of er in het concrete geval een voldoende nauwe band tussen werk en studie, beide in het gastland, bestaat (ingeval een dergelijk verband vereist is, dus bij vrijwillige werkloosheid). Daarbij dient deze rechter rekening te houden met diverse factoren, zoals de aard en de verscheidenheid van de eerder uitgeoefende werkzaamheden en de tijd die is verstreken tussen het staken van die werkzaamheden en de aanvang van de studie.⁵²

Zo ging het in de Bernini-casus om het verband tussen tien weken stage lopen bij de afdeling ‘ontwerp en voorbereiding’ van een meubelfabriek in Haarlem en de latere Italiaanse studie architectuur te Napels. In de Bernini-einduitspraak meende het College van Beroep Studiefinanciering (CvBS) dat er inderdaad een voldoende nauwe verband bestond om Bernini nog steeds als EG-werknemer aan te merken. De stagewerkzaamheden ‘op het gebied van de binnenhuisarchitectuur’ vormden namelijk, volgens het CvBS, ‘een goede basis’ voor de later begonnen studie architectuur.⁵³

Naar verluidt zouden er buitenlandse EG-studenten aan een kortstondige baan worden geholpen om vervolgens (ook na vrijwillige werkloosheid) gedurende de rest van hun studie in Nederland, volledige studiefinanciering te kunnen verkrijgen. Gelet op de nogal ‘soepele’ Bernini-einduitspraak, kan men inderdaad verdedigen dat er een voldoende nauwe band bestaat tussen, bijvoorbeeld, zaterdagwerkzaamheden als caissière en een latere studie wiskunde, of arbeid in loondienst als vakkenvuller bij een supermarkt en een HBO-studie logistiek.⁵⁴

Daar staat evenwel tegenover dat, zoals het Hof meermaals heeft beslist, er *geen misbruik van Europees recht* mag worden gemaakt.⁵⁵ Daarom is verdedigbaar dat indien in het concrete geval mocht blijken dat een EG-student slechts voor korte tijd arbeid in loondienst vervult, enkel met het oog om vervolgens gedurende lange periode volledige studiefinanciering te ontvangen, voor studie binnen of buiten Nederland, dat Nederland in een dergelijk geval toekenning van Nederlandse studiefinanciering voor levensonderhoud kan weigeren. Maar hier geldt dat de rechtspraak van het

⁵¹ Zaak 39/86, Lair, *Jur.* 1988, p. 3161 (overweging 37).

⁵² Zoals verduidelijkt in het latere Bernini-arrest (zaak C-3/90, *Jur.* 1992, p. I-1071, overweging 16).

⁵³ Einduitspraak CvBS van 12 oktober 1992, reg.nr. WSF 30257889.

⁵⁴ Zie ook de aanhangige zaak C-413/01, Ninni-Oraschage. Deze zaak betreft een EG-burger die een kort dienstverband heeft aangegaan in Oostenrijk en op grond daarvan het werknemerschap wenst te verkrijgen om vervolgens een beroep te doen op studiefinanciering.

⁵⁵ Zie bijv. zaak 115/78, Knoors, *Jur.* 1979, p. 388, overweging 25: ‘Evenwel mag niet worden miskend dat een lidstaat er een gerechtvaardigd belang bij kan hebben te verhinderen dat enige zijner onderdanen de krachtens het Verdrag geschapen mogelijkheden *misbruiken* om te trachten zich te onttrekken aan de werkingssfeer van hun nationale wetgeving op het gebied van de vereiste vakkennis’.

EG-Hof terughoudend is met het aannemen van misbruik van EG-recht, en dat deze rechtspraak nogal casuïstisch is.⁵⁶

6.2 De EG-werknemer in relatie tot SZG-situaties

Gekoppeld aan de SZG-situaties gaat het nu, vervolgens, om de EG-onderdaan die in Nederland in loondienst werkt maar, ofwel (situatie 1) in Nederland blijft werken in loondienst, maar *tevens* gaat studeren in het buitenland, ofwel - hetgeen de meest gebruikelijke situatie zal gaan worden - (situatie 2) *enkel* gaat studeren in het buitenland, en dus de baan in Nederland (vrijwillig) opgeeft. Deze twee situaties worden hierna afzonderlijk uitgewerkt.

6.2.1 Werknemer in Nederland, maar student buiten Nederland

Het lijkt ons dat in de eerste situatie in ieder geval een beroep op de wet SZG gedaan kan worden, en dat dus onder gelijke voorwaarden als Nederlandse studenten, Nederlandse studiefinanciering meegegeven moet worden voor de buitenlandse studie van de EG-werknemer. Men is namelijk *nog steeds* EG-werknemer in Nederland en heeft uit dien hoofde recht op volledige gelijkschakeling met eigen/Nederlandse werknemers. Indien dus aan deze Nederlanders geen (aanvullende) woonplaatsis wordt gesteld, dan ook niet voor deze EG-onderdanen die in Nederland werknemer *blijven*.⁵⁷ Ook al zal dit voor minder uren zijn dan voorheen, zolang men maar niet door de Kempf-ondergrens heen zakt.⁵⁸

Deze plicht tot gelijke behandeling van EG-werknemers/studenten die naast het werken in het gastland, tevens buiten het gastland willen studeren, blijkt ook duidelijk uit het al eerder genoemde *Matteucci*-arrest.⁵⁹ In deze zaak bepaalde het Hof onder meer dat een recht op studiefinanciering voor enkel Belgische en Duitse onderdanen (want vastgelegd in een bepaald cultureel akkoord), toch uitgebreid moest worden tot Italiaanse migrerende werknemers in België. Een volledige

⁵⁶ Zie bijv. de rechtspraak over de tweede vennootschapsrechtlijn, samengevat in zaak C-367/96, Kefalas, *Jur.* 1998, p. I-2843. Vanwege het casuïstisch karakter van de rechtspraak is het de vraag of het Hof misbruik van Europees recht als een algemeen beginsel van Gemeenschapsrecht zal erkennen. Daarover: L. Neville Brown, 'Is There a General Principle of Abuse of Rights in European Community Law?', in *Liber Amicorum H.G. Schermers*, p. 511-526

⁵⁷ Indien ook voor Nederlandse studenten/werknemers een woonplaatsis zou gelden, dan komen we terecht bij het leerstuk van de *indirecte* discriminatie op grond van nationaliteit. Zie daarover verder de overkoepelde paragraaf 10.

⁵⁸ Welke in de Nederlandse rechtspraak echter soepel wordt uitgelegd: enkele uren werk per week is vaak al voldoende om communautair werknemer (in de zin van artikel 39 EG) te zijn. De IBG vult dit concreet in als minstens 32 uur in de *maand* moeten werken om als EG-werknemer te worden aangemerkt (naast EG-student). Zie ook het eerste rapport, paragraaf 5.3.

⁵⁹ Zaak 235/87, *Matteucci t. Franse Gemeenschap van België*, *Jur.* 1988, p. 5589.

gelijkschakeling met Belgische werknemers was dus noodzakelijk. In de woorden van het Hof: ‘Waar artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1612/68 bepaalt, dat een werknemer die onderdaan is van een lidstaat, op het grondgebied van de andere lidstaten dezelfde sociale voordelen geniet als de nationale werknemers, geeft het een algemene regel die, met betrekking tot de gelijke behandeling met de nationale werknemers op sociaal gebied, iedere lidstaat een verantwoordelijkheid oplegt ten opzichte van elke op zijn grondgebied gevestigde werknemer-onderdaan van een andere lidstaat. *Wanneer* derhalve een lidstaat zijn nationale werknemers de mogelijkheid biedt een in een *andere* lidstaat verstrekte opleiding te volgen, *dan* moet deze mogelijkheid worden uitgebreid tot de op zijn grondgebied gevestigde communautaire werknemers’.⁶⁰

De stelling van Matteucci was dus niet dat België zonder meer verplicht was om te voorzien in het verstrekken van studiebeurzen aan Italiaanse onderdanen voor studies in Duitsland. De stelling was in wezen een klacht van *discriminatie* van een migrerend EG-werknemer op grond van zijn nationaliteit, omdat er reeds dat culturele akkoord tussen België en Duitsland bestond - doch dat enkel aan de eigen onderdanen (Belgische en Duitse studenten) recht op een studiebeurs gaf, niet aan in België werkzame Italiaanse arbeiders.

In de recente *Gottardo*-uitspraak preciseerde het Hof dat dit ‘volgmechanisme’ zowel optreedt bij verdragen tussen de lidstaten als bij verdragen tussen lidstaten en een derde land.⁶¹ Steeds moeten de aan eigen onderdanen toegekende rechten worden uitgebreid tot, in ieder geval, EG-werknemers, werkzaam op het grondgebied van de ontvangstlidstaat. Het Hof bepaalde dat, wanneer een lidstaat (Italië) met een derde staat (Zwitserland) een bilaterale internationale overeenkomst inzake sociale zekerheid sluit, waarin is bepaald dat de in dat land (Zwitserland) vervulde verzekeringstijdvakken in aanmerking worden genomen voor de vaststelling van het recht op (Italiaanse) ouderdomsuitkeringen, deze lidstaat (Italië) overeenkomstig ‘het fundamentele beginsel van gelijke behandeling’, verplicht is de onderdanen van de andere lidstaten (de Française *Gottardo*) dezelfde voordelen te verlenen als die welke zijn eigen onderdanen krachtens deze overeenkomst (met Zwitserland) genieten, tenzij hij een objectieve rechtvaardiging voor zijn weigering kan aanvoeren.⁶²

6.2.2 Bernini-types: ex-werknemer in Nederland, nu student in het buitenland

Het lijkt ons dat in de tweede situatie - vrijwillig opgeven van werk in Nederland, teneinde te studeren in het buitenland - ook een beroep op de wet SZG gedaan kan worden, maar dat dan zeer

⁶⁰ Matteucci, overweging 16.

⁶¹ Zaak C-55/00, Elide *Gottardo*, arrest van 15 januari 2002 (samenvatting in jurisprudentiekatern *SEW* 2002, p. 5).

⁶² *Gottardo*, overwegingen 30-34. De ‘objectieve rechtvaardiging’ komt terug in paragraaf 10.4.

waarschijnlijk een *verband* tussen het eerdere werk in Nederland, en de aard van de latere studie mag worden verlangd, om in aanmerking te komen voor SZG-meeneembaarheid van Nederlandse studiefinanciering. Dit kan worden afgeleid uit, met name, het Bernini-arrest.⁶³

De verwijzende rechter vroeg in de Bernini-zaak onder meer of een migrerend werknemer zijn hoedanigheid van werknemer behoudt, en daarom aanspraak kon maken op de bij artikel 7, lid 2, van verordening 1612/68 gegarandeerde voordelen, indien hij zijn werkzaamheden in de ontvangende lidstaat (Nederland) *vrijwillig staakt* om na enige tijd een voltijdse studie te gaan volgen *in een andere lidstaat* (architectuur in Italië) die een zeker verband had met de eerdere beroepswerkzaamheden in Nederland.⁶⁴

Eerst bepaalde het Hof dat het van geen belang was dat mevrouw Bernini in Italië, de eigen lidstaat, ging studeren. Wanneer een lidstaat zijn eigen nationale (Nederlandse) werknemers een beurs verstrekt om in een andere lidstaat een opleiding te volgen,⁶⁵ dan moet deze mogelijkheid ook worden geboden aan de op zijn grondgebied gevestigde communautaire werknemers.⁶⁶ Vervolgens stelde het Hof dat een migrerend werknemer die zijn werkzaamheden in het gastland vrijwillig staakt, om na enige tijd een voltijdse studie te gaan volgen in eigen land, zijn hoedanigheid van migrerend werknemer behoudt, mits er evenwel een verband bestaat tussen zijn eerdere beroepswerkzaamheden en de aard van de latere studie.⁶⁷

Met name uit de Bernini-uitspraak blijkt dus dat men migrerend werknemer blijft indien er maar een verband tussen het eerdere werk in het gastland en de aard van de latere studie bestaat, *waar* deze latere studie ook gevolgd wordt. Dit kan nog steeds in het gastland zijn ('Lair-situaties'), maar het kan ook om studie in een andere lidstaat, waaronder de eigen lidstaat, gaan ('Bernini-situaties').

Bijgevolg hebben deze ex-werknemers die op hun eigen vakgebied/werkterrein verder leren, recht op meeneembaarheid van Nederlandse studiefinanciering, zoals Nederlandse onderdanen, indien het verband werk-studie maar is aangetoond. Er kunnen dan geen aanvullende - enkel voor hen

⁶³ Zaak C-3/90, Bernini, *Jur.* 1992, p. I-1071.

⁶⁴ Het gaat hier dus om de eerste twee prejudiciële vragen in de Bernini-zaak, over betrokkene in haar hoedanigheid van communautair *werknemer* (vanwege enkele stagewerkzaamheden in Nederland), niet om haar hoedanigheid van kind van een migrerend EG-werknemer (waarop de overige Bernini-vragen betrekking hadden).

⁶⁵ Merk op dat het om architectuur in Italië ging, hetwelk toen en nu reeds - nog vóór de inwerkingtreding van de wet SZG - een WSF-exporteerbare studie was/is. Vgl. paragraaf 2.1.

⁶⁶ Overweging 20 van Bernini, met verwijzing naar zaak 235/87, Matteucci, *Jur.* 1988, blz. 5589.

⁶⁷ Bernini, overweging 21, en dictum. Over dat verband werk-studie in de einduitspraak van het CvBS, zie reeds paragraaf 6.1.

geldende - woonplaatseisen worden gesteld.⁶⁸ Het aanknopingspunt is dan: ‘gewerkt hebben in Nederland en daarna in het buitenland doorleren op hetzelfde vakgebied’.⁶⁹

Op vergelijkbare wijze kan de Lair-rechtspraak over *onvrijwillig* werkloos worden, naar SZG-situaties worden doorgetrokken: indien de EG-werknemer onvrijwillig werkloos mocht zijn geworden in Nederland, dan lijkt een inhoudelijk verband met de latere buitenlandse studie niet aangetoond te hoeven worden, om toch, onder gelijke voorwaarden als Nederlandse studenten, recht op meeneembaarheid van Nederlandse studiefinanciering te hebben.

⁶⁸ Indien ook voor *Nederlandse* studenten een woonplaatseis zou gelden, dan komen we terecht bij het leerstuk van de *indirecte* discriminatie op grond van nationaliteit. Zie daarover verder paragraaf 10.

⁶⁹ Hier zit overigens wel een spanning met de Pinedo Amado-rechtspraak over kinderen die studiefinanciering aanvragen op het moment dat hun ouders al zijn teruggekeerd (en daar dan geen recht op hebben). Daarover uitgebreider paragraaf 8.4.

7. EG-zelfstandigen en de wet SZG

Naar onze mening beschikken EG-zelfstandigen - personen met EG-nationaliteit die in het gastland op duurzame basis, arbeid anders dan in loondienst verrichten - over een vergelijkbare rechtspositie als de (ex-)EG-werknemers in Nederland. Uit de Europese rechtspraak, waaronder in het bijzonder het arrest Meeusen, blijkt namelijk dat al deze *economisch actieve* EG-onderdanen in feite gelijk zijn geschakeld, in ieder geval wat betreft de migratierechten en het recht op gelijke behandeling, met de eigen onderdanen/werknemers. Ook al ontbreekt veelal vergelijkbare secundaire regelgeving voor EG-zelfstandigen.

Naar aanleiding van de tweede vraag in Meeusen benadrukte het Hof dat artikel 43 EG (vrijheid van vestiging) verzekert, dat onderdanen van een lidstaat die in een andere lidstaat een zelfstandig beroep wensen uit te oefenen, behandeld moeten worden als eigen onderdanen van de gastlidstaat. Dit verbod van discriminatie is daarom, volgens het Hof, van toepassing op een woonplaatsvereiste voor de toekenning van een sociaal voordeel zoals Nederlandse studiefinanciering, wanneer dit vereiste discriminerend blijkt te zijn.⁷⁰

Dit betekent dus dat de EG-onderdaan die in Nederland als *zelfstandige* een reële en daadwerkelijke economisch activiteit uitoefent, en *daarnaast* gaat studeren in het EU/EER-buitenland, recht heeft op SZG-meeneembaarheid van Nederlandse studiefinanciering onder gelijke voorwaarden als Nederlandse onderdanen/Nederlandse zelfstandigen *omdat* men nog steeds economisch actief is in Nederland (in zelfstandig beroep of bedrijf).⁷¹ Indien het werk als zelfstandige in Nederland in het geheel wordt opgegeven, teneinde in het buitenland te (kunnen) gaan studeren, dan bestaat een recht op meeneembaarheid van Nederlandse studiefinanciering, onder gelijke voorwaarden als Nederlandse onderdanen, indien betrokkene een voldoende nauwe verband tussen het eerdere werk (als zelfstandige) en de latere studie kan aantonen. Indien betrokkene onvrijwillig werkloos mocht zijn geworden (in Nederland), dan behoeft een dergelijk inhoudelijk verband met de latere (buitenlandse) studie niet aangetoond te worden.⁷²

Geconcretiseerd door het gezin Meeusen als illustratie ten tonele te voeren: een (jonge) *vader* Meeusen zou recht hebben op SZG-meeneembaarheid van Nederlandse studiefinanciering, krachtens artikel 43 EG, indien hij in Antwerpen Europees recht ging studeren maar in Rotterdam als zelfstandig directeur van zijn, laten we zeggen, zeevaartbedrijfje bleef werken (invulling situatie 1). Hij zou ook

⁷⁰ Zaak C-337/97, Meeusen, *Jur.* 1999, p. I-3289, overweging 27. Zie ook de bespreking van deze tweede Meeusen-vraag in paragraaf 9.1, over het recht van de EG-zelfstandige op studiefinanciering *voor het kind*.

⁷¹ Vergelijk met de, bij EG-werknemers, besproken situatie 1 (paragraaf 6.2.1).

⁷² Vgl. met de bij EG-werknemers besproken situatie 2 (in paragraaf 6.2.2).

recht op SZG-meeneembaarheid hebben gehad (invulling situatie 2) indien hij het werk in Rotterdam vrijwillig had opgegeven om vervolgens in Antwerpen een studie *zeerecht* te beginnen, maar waarschijnlijk niet bij een studie Europees recht, aangezien men dan kan betwijfelen of de studie van vader Meeusen wel een voldoende nauwe band met zijn eerdere werk had.⁷³

⁷³ Waarmee niet gezegd is dat het Europese recht niet ook over de internationale zeevaart gaat, waardoor bij een soepele invulling van het verbandvereiste toch recht op Nederlandse studiefinanciering zou bestaan. Zie de voorbeelden genoemd in paragraaf 6.1. Bij *onvrijwillige* werkloosheid is die band sowieso niet van belang, vgl. eveneens paragraaf 6.1.

8. Kinderen van EG-werknemers en de wet SZG

Kinderen van EG-onderdanen die in Nederland arbeid in loondienst verrichten, beschikken over een sterke rechtspositie, onder meer wat betreft het recht op volledige studiebeurzen bij een studie *in Nederland*, dus in de gastlidstaat (paragraaf 8.1). Maar ook indien dit kind in het buitenland gaat studeren, bestaat recht op een volledige studiebeurs, dus ook recht op Nederlandse studiefinanciering voor levensonderhoud. Uit arresten als *Di Leo*, *Matteucci* en *Meeusen* blijkt dat deze kinderen onder volstrekt gelijke voorwaarden hun WSF-levensonderhoudbeurs moeten krijgen *omdat de ouders economisch actief zijn in het gastland/in Nederland* (paragraaf 8.2).

De specifieke koppeling van deze arresten van het Europese Hof aan de wet SZG moet dan ook leiden tot de conclusie dat deze kinderen dezelfde rechten hebben als Nederlandse studenten, waar zij ook studeren. Het werken van de ouders in loondienst in Nederland is in feite de voldoende nauwe band, het aanknopingspunt met Nederland, waar we naar op zoek zijn (paragraaf 8.3).

De enige beperking aan de plicht tot gelijke behandeling van kinderen van EG-ouders in Nederland betreft in feite - wat genoemd wordt - de *Pinedo Amado-terugkeer* van de ouders naar het eigen land. Indien zij reeds zijn teruggekeerd, bij aanvang van de buitenlandse studie van het kind, dus op het moment waarop het kind Nederlandse studiefinanciering wil meenemen, dan lijkt geen voldoende nauwe band met Nederland meer te bestaan (paragraaf 8.4).

8.1 Volstrekte gelijkheid van behandeling voor kinderen van EG-werknemers in Nederland

Kinderen van migrerende werknemers verkeren *in het gastland* in een sterke positie, ook bij studeren in dat gastlidstaat. Zo bepaalde het Hof in *Di Leo* - bij wijze van opmaat - dat een EG-student, kind van migrerend werknemer, ingevolge artikel 12 van verordening 1612/68 niet alleen recht heeft op gelijke behandeling bij de onderwijstoelating, maar ook bij 'de algemene maatregelen om de deelneming aan het onderwijs in het gastland te vergemakkelijken'. De status van kind van een communautair werknemer brengt daarom mee dat recht op steun ter dekking van de kosten van onderwijs *en* levensonderhoud bestaat, onder dezelfde voorwaarden als waaronder die voordelen aan onderdanen van de ontvangende staat worden toegekend.⁷⁴

⁷⁴ Zaak C-308/89, *Di Leo*, *Jur.* 1990, p. I-4185, overweging 9 (uitbreider besproken in paragraaf 8.2). Zie ook gevoegde zaken 389/87 en 390/87, *Echternach en Moritz*, *Jur.* 1989, p. 723 (uitbreider in paragraaf 8.4).

8.2 *Het Europese arbeiderskind gaat buiten Nederland studeren*

Voor de onderhavige studie is nu echter vooral van belang de situatie waarin het kind van de EG-werknemer, die in Nederland werkt, *in het buitenland* gaat studeren. Voor deze situatie lijkt ons met name het Meeusen-arrest voldoende duidelijk: ook dan bestaat een recht op volkomen gelijke behandeling, en dus ook een recht op het meenemen van Nederlandse studiefinanciering onder gelijke voorwaarden als Nederlandse studenten. Er kan geen aanvullende woonplaatseis worden gesteld, alleen voor de buitenlandse EG-student, zoals nog wel in de Nederlandse WSF werd gesteld ten tijde van Meeusen.⁷⁵

De casus betrof - ter herinnering - een Belgische vader en een Belgische moeder, beiden wonende in België, met verder in hun gezin een Belgische dochter, die in België studeerde. Niettemin had dochter Meeusen recht op *Nederlandse* studiefinanciering onder gelijke voorwaarden als Nederlandse studenten. Het enige 'aanknopingspunt' met Nederland was het feit dat moeder Meeusen in loondienst (bij haar man) in Rotterdam werkte.⁷⁶ Dochter Meeusen woonde en studeerde in België en had recht op Nederlandse studiefinanciering omdat haar moeder in Nederland werkte.

Wel moet uitdrukkelijk worden herhaald dat *Nederlandse* studenten in een vergelijkbare situatie wel hun studiefinanciering mochten meenemen, juist omdat we het hebben over het grenslandenbeleid, over een studie scheikunde in Antwerpen.⁷⁷ Indien dus de wet SZG het al bestaande systeem van WSF-meeneembaarheid territoriaal verder uitbreidt, dan komen de kinderen van EG-werknemers in Nederland voor al deze extra opleidingen evenzeer in aanmerking, zonder extra eisen voor hen alleen.⁷⁸

Ook het arrest *Di Leo* laat zien dat kinderen van EG-werknemers, die werkzaam zijn op het grondgebied van een andere lidstaat, precies dezelfde behandeling genieten als kinderen van nationale werknemers, ook wanneer zij *buiten* de gastlidstaat gaan studeren.⁷⁹ Aan deze kinderen kunnen daarom geen aanvullende vereisten worden gesteld, zoals een woonplaatseis in het gastland, voor het ontvangen van studiefinanciering.

⁷⁵ En in feite nog steeds, aangezien artikel 2 van de WSF 2000 nog niet is aangepast aan het Meeusen-arrest.

⁷⁶ Uitgebreider: K.J.M. Mortelmans, 'EG-Hof beslist: Belgische echtgenote valt onder het gezag van haar Belgische echtgenoot, hun kind krijgt daardoor Nederlandse studiefinanciering!', *Ars Aequi* 1999, p. 838-848; I. van de Steen, 'Studiefinanciering ook voor kinderen van grensarbeiders', *NTER* 1999, p. 210-215. Ook in de discussie over de notitie Studeren Zonder Grenzen, wordt deze uitspraak met de nodige verbazing genoemd (TK, vergaderjaar 2000-2001, 24 724, nr. 51, p. 4, Verslag Algemeen Overleg, 23 juli 2001).

⁷⁷ Dus een zelfde soort (WSF-exporteerbare) studie als aan de orde was in de Bernini-zaak, vgl. paragraaf 6.2.2. Zie ook de bespreking van de huidige exportmogelijkheden in paragraaf 2.1.

⁷⁸ Zie verder hieronder, paragraaf 8.3.

⁷⁹ Zaak C-308/89, *Di Leo*, *Jur.* 1990, p. I-4185.

Carmina di Leo was de dochter van een migrerende Italiaanse werknemer in Duitsland die sedert vijfentwintig jaar in de Bondsrepubliek werkzaam was. Dochterlief volgde het lager en middelbaar onderwijs in Duitsland, waar zij ook haar voornaamste woonplaats had. Vanwege een numerus clausus op de medische faculteiten van de Duitse universiteiten, schreef Carmina di Leo zich in aan de medische faculteit van de universiteit te Siena in Italië. Voor die studie werd haar de Duitse steun bij studieopleidingen geweigerd.

Volgens het Hof had artikel 12 van Verordening 1612/68 blijkens zijn bewoordingen niet alleen betrekking op onderwijs in de ontvangende staat. Het in artikel 12 gestelde woonplaatsvereiste heeft namelijk tot doel, de gelijke behandeling op het gebied van de in dit artikel bedoelde voordelen te beperken tot de kinderen van migrerende werknemers, die in de staat van ontvangst van hun ouders *wonen*. Het impliceert echter niet, aldus het Hof, dat het recht op gelijke behandeling afhankelijk is van de plaats waar het betrokken kind *onderwijs volgt*. De integratie van het migrerende gezin in de ontvangende staat kan slechts slagen, indien het kind van de communautaire werknemer die met zijn gezin in de ontvangende staat woont, zijn opleiding kan kiezen onder dezelfde voorwaarden als een kind dat onderdaan is van die staat. Bovendien volgt uit artikel 7, lid 2, van verordening 1612/68 dat een lidstaat die zijn nationale werknemers de mogelijkheid biedt een opleiding te volgen in een andere lidstaat, die mogelijkheid ook moet bieden aan op zijn grondgebied gevestigde communautaire werknemers.⁸⁰

Dit beginsel moet ook gelden voor kinderen van communautaire werknemers, die onder artikel 12 vallen. Dit artikel bevat immers, evenals artikel 7, lid 2, een algemene regel die op onderwijsgebied iedere lidstaat verplicht, de gelijke behandeling te verzekeren van eigen onderdanen en kinderen van op zijn grondgebied gevestigde werknemers die onderdaan zijn van een andere lidstaat. Wanneer een lidstaat derhalve zijn eigen onderdanen de mogelijkheid biedt van steun bij een opleiding in het buitenland, dan moet het kind van een migrerende werknemer, dat besluit buiten de ontvangende staat een opleiding te volgen, hetzelfde voordeel genieten. Aan deze uitlegging werd volgens het Hof niet afgedaan door de omstandigheid, dat het betrokken kind besluit onderwijs te volgen in de lidstaat waarvan het onderdaan is (Italië).

Artikel 12 van verordening 1612/68 zegt dus dat kinderen van EG-werknemers voor de steun bij hun opleiding moeten worden gelijkgesteld met eigen onderdanen, niet alleen wanneer de opleiding in de ontvangende staat plaatsvindt, maar ook wanneer zij plaatsvindt in een *andere* lidstaat, waaronder de staat waarvan zij onderdaan zijn.⁸¹

⁸⁰ Di Leo, overwegingen 12-14, met verwijzing naar het Matteucci-volgmechanisme (zaak 235/87, Matteucci, *Jur.* 1988, blz. 5589).

⁸¹ Di Leo, overwegingen 15-17.

8.3 *Koppeling van de Europese rechtspraak aan de wet SZG*

De plicht tot het verstrekken van Nederlandse studiefinanciering aan kinderen van EG-werknemers volgt in wezen het recht op studiefinanciering voor kinderen van Nederlandse werknemers. Autonome uitbreiding van deze exportmogelijkheden door Nederland voor de eigen onderdanen, moet dan ook onder gelijke voorwaarden worden toegekend aan kinderen van EG-werknemers, die werkzaam zijn in Nederland.⁸² Het ‘aanknopingspunt’ met Nederland in deze situatie is *het werken van de ouder(s) in Nederland* en daarom moeten hun kinderen recht op een beurs, ook voor levensonderhoud, hebben, indien althans ook kinderen van Nederlandse werknemers daar recht op hebben.

Getuige het beleidsvoornemen om de woonplaatseis in artikel 2 van de WSF 2000 af te schaffen, naar aanleiding van Meeusen, voor EG-werknemers en kinderen van EG-werknemers, is het wellicht niet overbodig dit laatste punt van de *vergelijking* met Nederlandse studenten (nogmaals) te benadrukken. De reden waarom dochter Meeusen recht had op Nederlandse studiefinanciering was niet enkel het feit dat moeder Meeusen in Rotterdam werkte, maar dit in combinatie met het feit dat *Nederlandse* studenten/kinderen van Nederlandse werknemers voor die betrokken studie (scheikunde te Antwerpen, aan het Provinciaal Hoger Technisch Instituut) *wel* recht hadden gehad op Nederlandse studiefinanciering, omdat Nederland dat nu eenmaal, in het kader van het grenslandenbeleid, had vastgesteld.⁸³ Dit recht op export van Nederlandse studiefinanciering naar Antwerpen bestond voor kinderen van Nederlandse werknemers (ongeacht de woonplaats van het kind en ongeacht de woonplaats van de ouders) en dus moesten ook Belgische kinderen, ongeacht hun woonplaats (België) en ongeacht de woonplaats van hun ouders (ook België), Nederlandse studiefinanciering kunnen krijgen.

Indien het echter was gegaan om, laten we zeggen, het *Duitse* gezin Strauss, wonende in Zuid-Duitsland, met de Duitse zoon Franz Joseph studerende aan een Duitse onderwijsinstelling waar ook Nederlandse studenten *geen* Nederlandse studiefinanciering zouden kunnen krijgen (dus een onderwijsinstelling buiten de grensstreek, bijvoorbeeld in München), dan had voor Franz Joseph geen recht op Nederlandse studiefinanciering bestaan. Ook niet indien vader Strauss in Nederland had gewerkt. Kinderen van *Nederlandse* werknemers in de vergelijkbare situatie zouden daar (in München) namelijk ook geen recht op Nederlandse studiefinanciering hebben gehad.

⁸² Of eventueel werkzaam zijn geweest in Nederland, zie daarover de Pinedo Amado/Echternach-paragraaf 8.4.

⁸³ Zie met name overweging 6 van Meeusen: ‘Volgens artikel 9, lid 1, WSF geeft enkel een aan een Nederlandse instelling gevolgde opleiding recht op studiefinanciering. Artikel 9, lid 3, maakt hierop echter een uitzondering in het geval van *bepaalde buitenlandse instellingen* die voor de toepassing van de WSF zijn gelijkgesteld met Nederlandse instellingen. Vaststaat, dat het Provinciaal Hoger Technisch Instituut voor Scheikunde te Antwerpen een van die gelijkgestelde instellingen is.’

Als echter de SZG dit reeds bestaande systeem territoriaal verder gaat uitbreiden, dan hebben kinderen van EG-werknemers die in Nederland werken, voortaan wel recht op Nederlandse studiefinanciering bij studies in München. Dit omdat kinderen van Nederlanders daar voortaan ook recht op hebben, waarbij wel dezelfde voorwaarden die ook voor Nederlandse studenten gelden, mogen worden gesteld. Het gaat dan met name om de eerder besproken territoriale voorwaarde (studeren in een EU/EER-land) en om de functionele voorwaarde (studeren aan een SZG-erkende onderwijsinstelling).⁸⁴ Maar indien voor Nederlandse studenten geen aanvullende woonplaatseis wordt gesteld, dan ook niet voor kinderen van EG-werknemers.⁸⁵

8.4 De *Pinedo Amado*-terugkeer van de ouders als beperking aan de plicht tot gelijke behandeling

Uit het, na Meeusen geweest, *Pinedo Amado*-arrest blijkt evenwel dat de plicht tot gelijke behandeling van kinderen van EG-werknemers toch aan enige beperking onderhevig is, namelijk niet langer bestaat indien de ouders weer zijn teruggekeerd naar de eigen lidstaat, en dus *niet meer werken* in het gastland op het moment van de studiebeursaanvraag door het kind.⁸⁶

Het Hof bepaalde dat in het geval van een migrerend werknemer die niet langer economisch actief is, en is teruggekeerd naar zijn lidstaat van herkomst, waar ook zijn kinderen wonen, de weigering Nederlandse studiefinanciering te geven, geen (verboden) belemmering voor het recht van vrij verkeer van werknemers opleverde. Ook artikel 7, lid 2, van verordening 1612/68, dat elke discriminatie tussen nationale en migrerende werknemers bij de toekenning van sociale voordelen verbiedt, staat hieraan niet in de weg. Weliswaar is deze bepaling van toepassing, omdat WSF-studiefinanciering een ‘sociaal voordeel’ is.⁸⁷ Niettemin kan een dergelijke bepaling, aldus het Hof in *Pinedo Amado*, niet aldus worden uitgelegd, dat zij het behoud van een sociaal voordeel als de studiefinanciering van de WSF garandeert aan migrerende werknemers die hun beroepsactiviteit in de lidstaat van ontvangst hebben gestaakt en naar hun lidstaat van herkomst zijn teruggekeerd.

⁸⁴ Vgl. de bespreking van de wet/notitie SZG in paragrafen 2.2 en 2.3.

⁸⁵ Indien ook voor Nederlandse studenten een woonplaatseis zou gelden, dan komen we terecht bij het leerstuk van de *indirecte* discriminatie op grond van nationaliteit. Zie daarover verder paragraaf 10.

⁸⁶ Zaak C-33/99, Hassan Fahmi en M. Esmoris Cerdeiro-Pinedo Amado tegen Bestuur van de Sociale Verzekeringsbank, *Jur.* 2001, p. I-2415. Met name het arrest in de tweede zaak (Esmoris Cerdeiro-Pinedo Amado) is van belang voor dit rapport. Mevrouw Esmoris Cerdeiro-Pinedo Amado was namelijk de persoon met EG-nationaliteit (een Spaanse), terwijl Fahmi een Marokkaanse was. De Fahmi-zaak werd daarom afgehandeld onder de gelijke behandelingsnorm van de Associatieovereenkomst EEG-Marokko (daarover ook paragraaf 11). Er is geen sprake van twee gevoegde zaken, aangezien de rechtbank Amsterdam tegelijkertijd prejudiciële vragen stelde over de derdelander resp. de EG-onderdaan.

Een EG-werknemer die het recht van vrij verkeer heeft uitgeoefend en vervolgens zijn beroepsactiviteit in de lidstaat van ontvangst (Nederland) heeft gestaakt en naar zijn land van herkomst (Spanje) is teruggekeerd, waar ook zijn kinderen wonen, kan zich dus noch op artikel 39 EG, noch op artikel 7, lid 2, van verordening 1612/68 beroepen, teneinde van de lidstaat waar *hij werkzaam is geweest* (Nederland), studiefinanciering voor zijn kinderen te verkrijgen onder dezelfde voorwaarden als door deze staat op zijn eigen onderdanen worden toegepast.⁸⁸

Nederland hoefde aldus geen Nederlandse studiefinanciering te geven aan het kind van de alweer vertrokken Spaanse werknemer. De band met Nederland was op het moment van aanvraag van de studiefinanciering blijkbaar te zwak geworden. In het eerste rapport is deze uitspraak al gekoppeld aan de Meeusen-casus. Dochter Meeusen had waarschijnlijk geen recht op Nederlandse studiefinanciering gehad, indien moeder Meeusen, op het moment van aanvraag van WSF door dochter Meeusen, niet meer in Nederland had gewerkt.⁸⁹

Hiermee staat echter wel weer de *Echternach en Moritz*-uitspraak op nogal gespannen voet, ook al deed het Hof in deze zaak enkel uitspraak met inachtneming van de bijzondere kenmerken van het geval.⁹⁰

De vraag was of twee Duitse kinderen nog recht op Nederlandse studiefinanciering konden claimen voor hun studie in Nederland, ook *nadat* hun ouders alweer naar Duitsland waren vertrokken. Het Hof bepaalde dat wil integratie kunnen slagen, dan moeten de kinderen van een communautair werknemer de mogelijkheid hebben, in het gastland de school te bezoeken en aldaar een opleiding te volgen, zoals artikel 12 van verordening 1612/68 uitdrukkelijk voorziet, om deze opleiding met succes te kunnen afronden. Wanneer de vader naar het land van herkomst (Duitsland) terugkeert en het kind zijn opleiding daar niet kan vervolgen omdat de schooldiploma's niet op elkaar zijn afgestemd, zodat het kind geen andere keus heeft dan voor die opleiding terugkeren naar het land waar het zijn schoolopleiding heeft genoten (Nederland), dan kan het, als 'kind van een onderdaan van een lidstaat, die op het grondgebied van een andere lidstaat arbeid verricht of heeft verricht' in de zin van artikel 12 van verordening 1612/68, zich blijven beroepen op de bepalingen van het gemeenschapsrecht.

⁸⁷ Reeds vastgesteld in de zaken Bernini (C-3/90, *Jur.* 1992 blz. I-1071) en Meeusen, C-337/97 (*Jur.* 1999 blz. I-3289).

⁸⁸ Pinedo Amado, overweging 41, 51 en dictum. Verdedigbaar is dat ook bij vertrek naar een andere land dan de eigen lidstaat, geen beroep meer op artikel 39 EG of artikel 7, lid 2, van verordening 1612/68 kan worden gedaan. Het Hof spreekt in zijn arrest evenwel enkel over de terugkeer naar het land van herkomst (in casu Spanje).

⁸⁹ Dan had nog wel - op grond van artikel 43 EG en los van Verordening 1612/68 - via vader Meeusen (de migrerende EG-*zelfstandige*) recht op een beurs voor de dochter bestaan. Zie overweging 26-30 van het Meeusen-arrest, zoals nader te bespreken in paragraaf 9.2.

⁹⁰ Gevoegde zaken 389/97 en 390/87, *Echternach en Moritz* t. Minister van Onderwijs en Wetenschappen, *Jur.* 1989, p. 723.

Met het oog ‘op de bijzonderheden’ van de betrokken zaak voegde het Hof toe dat de hoedanigheid van kind van een *communautaire* werknemer, niet verloren gaat enkel doordat de betrokken student aanvankelijk is meegegaan met zijn familie toen deze in het land van herkomst ging wonen, nu hij zonder onderbreking onderwijs heeft gevolgd in het gastland.

Om al deze redenen stelde het Hof dat een kind van een werknemer van een lidstaat die in een andere lidstaat arbeid *heeft* verricht, de hoedanigheid van gezinslid van een werknemer (in de zin van verordening 1612/68) *behoudt*, wanneer de familie van het kind terugkeert naar de lidstaat van herkomst en het kind - eventueel na een zekere onderbreking - in het gastland blijft om er zijn opleiding te vervolgen, die hij in het land van herkomst niet kon voortzetten.⁹¹

Het doortrekken van het koppel *Pinedo Amado/Echternach & Moritz* naar de wet SZG is dus geen eenvoudige opgave. In feite is de rechtspraak van het Hof nogal casuïstisch, toegespitst op de feiten van het geval. Het lijkt ons niettemin dat uit de eerste zaak naar analogie volgt, dat Nederland waarschijnlijk *geen* recht op het meenemen van Nederlandse studiefinanciering hoeft toe te kennen aan kinderen van EG-werknemers, indien de ouders op het *moment* van de SZG-aanvraag door het kind (dus bij aanvang van de SZG-erkende studie in het EU/EER-buitenland) *niet meer in Nederland werken*. De Pinedo Amado-kern lijkt immers het teruggekeerd zijn van de ouders naar de eigen lidstaat, en niet de vraag waar het kind van die ouders studeert.

Het wordt echter (Europeesrechtelijk gezien) onduidelijker indien op dat moment van aanvraag, de ouder/ouders *nog wel in Nederland werken*, maar pas *later* - na aanvang van de buitenlandse SZG-studie van het kind - uit Nederland vertrekken. Het lijkt ons dat in deze - bepaald niet denkbeeldige - situatie een vrij soepele uitleg van Pinedo Amado geboden is: het kind heeft recht op SZG-meeneembaarheid gedurende de *gehele* studie in het EU/EER-buitenland, ook al vertrekken de ouders later uit Nederland. Het moment van aanvang van de studie lijkt immers bepalend voor de plicht tot gelijke behandeling van het kind van de migrerende EG-werknemer. En in de casus woonden op dat moment de ouders nog in Nederland, en dus was er niet sprake van een ‘Pinedo Amado-situatie’ maar veeleer van een ‘gewone’ Meeusen-situatie.

Deze uitleg sluit aan bij de nu al soepelere rechtspraak over EG-*werknemers*, die soms ook na terugkeer naar een andere/de eigen lidstaat recht blijven behouden op studiefinanciering van het gastland.⁹² De uitleg sluit aan op de Echternach & Moritz-uitspraak die ook in deze richting lijkt te gaan (zie boven). Daarnaast ligt de verdedigde uitleg in lijn met de Europese rechtspraak over het begrip beroepsopleiding - uit zaken als Humbel en Blaizot blijkt dat een studie in zijn totaliteit moet

⁹¹ Echternach en Moritz, overwegingen 20-23. Zie ook de annotatie van K. Mortelmans, *SEW* 1989, p. 736, 743.

⁹² Zie de bespreking van de Bernini-zaak in paragraaf 6.2.2.

worden bekeken om uit te maken of deze een beroepsopleiding vormt, ook al zou een deel ervan (bijvoorbeeld het eerste jaar) een algemeen vormend karakter hebben.⁹³

Verder is de 'soepele' uitleg ook uitvoeringstechnisch het eenvoudigst. Anders zouden steeds de ouders van de buitenlandse SZG-student moeten worden 'gevolgd' - zijn zij al uit Nederland vertrokken? Bovendien zou de andere, strengere uitleg betekenen dat kinderen van EG-werknemers die aan een buitenlandse studie zijn begonnen, halverwege de rit hun studie zouden moeten afbreken omdat de ouders uit Nederland vertrekken en de Nederlandse overheid daarom de Nederlandse studiefinanciering, krachtens de SZG, stopzet. En dit terwijl de wet SZG het juist mogelijk wil maken om een *volledige* studie in het buitenland met Nederlandse studiefinanciering te volgen.

⁹³ Zaak 263/86, Humbel, *Jur.* 1988, p. 5365, overwegingen 12 en 13: de verschillende jaren van een studierichting mogen niet afzonderlijk worden beoordeeld, doch moeten worden gezien in het kader van de studierichting in haar geheel en met name in het licht van het doel ervan, op voorwaarde evenwel dat die studierichting een eenheid vormt en dat geen onderscheid kan worden gemaakt tussen een gedeelte dat niet en een ander gedeelte dat wel als beroepsonderwijs is te beschouwen. Onder beroepsonderwijs in de zin van het EG-Verdrag valt daarom een studiejaar behorende tot een studierichting die een eenheid vormt welke opleidt voor een specifiek beroep, vak of betrekking of bijzondere bekwaamheid verleent voor de uitoefening van een dergelijk beroep, vak of betrekking. Zie ook overweging 21 van het Brown-arrest: De omstandigheid dat een universitaire studie uit twee fasen bestaat dient buiten beschouwing te blijven. Voor de tweede fase die met het eindexamen wordt afgesloten, is immers vereist dat de eerste fase met succes is doorlopen. De twee fasen zijn derhalve als een geheel te beschouwen en de studie kan niet worden gesplitst in een fase die niet, en een ander fase die wel onder het begrip beroepsopleiding valt. Zie recenter ook de conclusie A-G Geelhoed in de Baumbast-zaak (C-413/99, 5 juli 2001): kinderen die zich in een lidstaat van ontvangst hebben gevestigd op grond van artikel 10 van verordening 1612/68, in verband met het feit dat één van hun ouders als werknemer in die lidstaat werkzaam was, behouden op grond van artikel 12 van deze verordening *het recht een eenmaal aangevangen opleiding voort te zetten* in de lidstaat van ontvangst en met het oog hierop in die lidstaat te verblijven. Zolang één van de ouders als werknemer werkzaam is, baseren zij dit verblijfsrecht tevens op artikel 10 van de verordening, ook ingeval de ouders gescheiden zijn en de kinderen niet met de ouder/werknemer onder één dak wonen.

9. Kinderen van EG-zelfstandigen

Gaat het voorgaande over de studiefinancieringsrechten van kinderen van EG-werknemers in Nederland, nu ook op voor kinderen van EG-onderdanen die in Nederland als *zelfstandige* ('anders dan in loondienst') werkzaam zijn? Er bestaat voor EG-zelfstandigen toch niet zo'n gedetailleerde regeling als voor EG-werknemers, namelijk Verordening 1612/68?

Inderdaad bestaat voor zelfstandigen niet een vergelijkbare, gedetailleerde regeling als voor werknemers (met name geen equivalent van artikel 12 van de werknemersverordening). Niettemin lijkt ons het Meeusen-arrest voldoende duidelijk, ook op het punt van het recht op studiefinanciering voor *kinderen* van migrerende EG-zelfstandigen (paragraaf 9.1). Daarom kan naar onze mening tot vergelijkbare conclusie's als bij kinderen van migrerende werknemers worden gekomen, ondanks het ontbreken van een '1612/68-regeling' voor de migrerende EG-zelfstandigen (paragrafen 9.2 en 9.3).

9.1 *Het Meeusen obiter dictum*

De tweede Meeusen-vraag ging over dochter Meeusen in haar hoedanigheid van kind van een zelfstandige die gebruik had gemaakt van de vrijheid van vestiging, namelijk *vader* Meeusen. De vraag was of een kind ten laste van een onderdaan van een lidstaat, die in een andere lidstaat een werkzaamheid anders dan in loondienst verricht (kleine zelfstandige vader Meeusen, werkzaam in Rotterdam), doch blijft wonen in de lidstaat waarvan hij onderdaan is (België), Nederlandse studiefinanciering kon krijgen onder dezelfde voorwaarden als voor de kinderen van onderdanen van de vestigingsstaat (Nederland) golden, en in het bijzonder zonder dat een nadere voorwaarde betreffende de woonplaats van het kind kon worden gesteld (dochter Meeusen, die - anders dan Nederlandse studenten - niet 'mocht' wonen in Antwerpen om Nederlandse studiefinanciering te kunnen krijgen).⁹⁴

Het Hof benadrukte eerst dat artikel 43 EG verzekert, dat onderdanen van een lidstaat die in een andere lidstaat een zelfstandig beroep wensen uit te oefenen, behandeld moeten worden als eigen onderdanen van de gastlidstaat. Deze Verdragsbepaling verbiedt iedere discriminatie op grond van nationaliteit, die de toegang tot of het uitoefenen van dat beroep belemmert. Dit verbod van discriminatie op basis van nationaliteit heeft niet alleen betrekking op de specifieke regels betreffende de uitoefening van beroepswerkzaamheden, maar ook op *iedere belemmering* van de uitoefening van

⁹⁴ Meeusen, overwegingen 26-30 (welke overwegingen in feite het karakter van *obiter dictum* hebben, aangezien dochter Meeusen al via moeder Meeusen recht op Nederlandse studiefinanciering bleek te hebben).

zelfstandige beroepen door onderdanen van andere lidstaten in de vorm van een verschillende behandeling van onderdanen van andere lidstaten in vergelijking met nationale onderdanen, die in een wettelijke of bestuursrechtelijke bepaling is opgenomen of die uit de toepassing van deze bepaling of uit de bestuursrechtelijke praktijk voortvloeit.⁹⁵ Dit verbod is daarom, volgens het Hof, van toepassing op een woonplaatsvereiste voor de toekenning van een sociaal voordeel zoals Nederlandse studiefinanciering, wanneer dit vereiste discriminerend blijkt te zijn.

Eerder, in paragraaf 7, is uit deze overwegingen van het Meeusen-arrest al afgeleid dat de EG-zelfstandige *zelf* gelijk aan de eigen/Nederlandse onderdaan (en overigens ook aan de EG-werknemer) behandeld moet worden, als het gaat om SZG-meeneembaarheid van volledige Nederlandse studiefinanciering.

Het Hof voegde evenwel toe dat dit beginsel van gelijke behandeling (van artikel 43 EG) eveneens tot doel heeft, discriminatie van *bloedverwanten in de neergaande lijn*, die *ten laste* van de zelfstandige komen, te verhinderen. Het beginsel van gelijke behandeling verzet zich derhalve ook tegen een woonplaatsvereiste voor het kind, als in de Nederlandse WSF en dat discriminerend moet worden geacht.⁹⁶ Het kind ten laste van een onderdaan van een lidstaat die in een andere lidstaat een werkzaamheid anders dan in loondienst verricht, doch blijft wonen in de lidstaat waarvan hij onderdaan is, kon dus Nederlandse studiefinanciering verkrijgen, onder dezelfde voorwaarden als voor de kinderen van onderdanen van de vestigingsstaat golden, en in het bijzonder zonder dat een nadere voorwaarde betreffende de woonplaats van het kind kon worden gesteld.⁹⁷

9.2 Koppeling van vader Meeusen aan de wet SZG

Wij zouden, gelet op het voorgaande, menen dat kinderen van EG-zelfstandigen in Nederland in een zelfde rechtspositie verkeren als kinderen van migrerende EG-werknemers, ondanks het ontbreken van een ‘1612/68-regeling’ voor zelfstandigen. In feite bepaalde het Hof in het Meeusen-arrest dat het *verdragsrecht* (artikel 39 EG voor werknemers, artikel 43 EG voor zelfstandigen) al voldoende is, en dat dus Verordening 1612/68 in feite overbodig is, als het gaat om de gelijke behandeling van kinderen van al deze *economisch actieve* EG-onderdanen in Nederland op het vlak van studiebeurzen (toegang *en* levensonderhoud).⁹⁸

⁹⁵ Meeusen, overweging 27.

⁹⁶ Meeusen, overwegingen 28-29.

⁹⁷ Meeusen, overweging 30 en dictum.

⁹⁸ Voor de (meer tijdelijke) dienstverrichter, en hun kinderen, bestaat daarentegen meer ruimte voor twijfel, dus over de plicht tot volledige gelijkstelling met EG-werknemers en zich vestigende EG-zelfstandigen. Zie daarover de Meeusen-noot van Mortelmans, *Ae* 1999, p. 847.

Kinderen van EG-zelfstandigen die in Nederland werken, hebben dus - evenals de EG-zelfstandige zelf - onder gelijke voorwaarden als Nederlandse studenten, recht hun Nederlandse studiefinanciering mee te nemen bij een studie in het buitenland. Er mogen geen extra voorwaarden, enkel voor hen, worden gesteld, zoals een woonplaatseis voor (uitsluitend) het kind van de EG-zelfstandige in Nederland.

Evenals bij de migrerende EG-werknemers is *het economisch actief zijn in Nederland, van de ouder*, al de voldoende nauwe band/het aanknopingspunt met Nederland, waar we naar op zoek zijn. Indien dus voor Nederlandse studenten geen aanvullende woonplaatseis wordt gesteld, dan ook niet voor kinderen van EG-zelfstandigen.⁹⁹ Zij hebben dan recht op het meenemen van Nederlandse studiefinanciering voor levensonderhoud, uiteraard wel onder de ‘gewone’ voorwaarden die ook voor Nederlandse studenten gelden. Het gaat dan met name om de eerder besproken territoriale voorwaarde (studeren in een EU/EER-land) en de functionele voorwaarde (studeren aan een SZG-erkende buitenlandse onderwijsinstelling).¹⁰⁰

9.3 Analoge koppeling van de Pinedo Amado-terugkeer aan kinderen van EG-zelfstandigen

Aan het besprokene in de vorige paragraaf zouden wij evenwel een ‘analoge Pinedo Amado-terugkeer’ willen toevoegen. Evenals bij kinderen van EG-*werknemers*, lijkt geen recht meer op een Nederlandse studiebeurs te bestaan - ook niet op het meenemen van Nederlandse studiefinanciering voor studies in het EU/EER-buitenland - indien de ouders al zijn teruggekeerd naar eigen land en niet meer in Nederland werken (nu: *als zelfstandige*) op het moment van aanvraag om meeneembaarheid van Nederlandse studiefinanciering door het kind.

Enige soepelheid is naar onze mening echter ook hier geboden: het begin van de studie van het kind dient bepalend te zijn voor het recht op medeneming van Nederlandse studiefinanciering, gelet op de eerdere besproken Europese rechtspraak (met name Bernini en Echternach en Moritz). Indien, aldus, de ouder op dat moment nog in Nederland als zelfstandige werkt, dan bestaat voor de gehele duur van de studie van het kind, het recht om Nederlandse studiefinanciering mee te nemen.¹⁰¹

⁹⁹ Indien *ook* voor Nederlandse studenten een woonplaatseis zou gelden, dan komen we terecht bij het leerstuk van de *indirecte* discriminatie op grond van nationaliteit. Zie daarover verder paragraaf 10.

¹⁰⁰ Vgl. de bespreking van de wet/notitie SZG in paragrafen 2.2 en 2.3.

¹⁰¹ Zie verder paragraaf 8.4.

10. Woonplaatsvereisten in de wet SZG

Zoals eerder nadrukkelijk gesteld, is de discussie over het eventueel stellen van een woonplaatsvereiste in de wet SZG - aantal jaren wonen in Nederland voor iedereen, vooraleer een recht op meenemen van Nederlandse studiefinanciering bij studies in het EU/EER-buitenland bestaat - naar onze mening uitsluitend van belang voor EG-werknemers, EG-zelfstandigen, en hun kinderen, en dan nog enkel onder de nauwkeurig besproken specifieke voorwaarden.¹⁰² Maar niet voor de gewone EG-studenten en de Socratesstudenten, zijnde de grootste groepen buitenlandse studerenden in Nederland. Een dergelijke woonplaatseis is immers slechts instrumenteel, gekoppeld aan een financieel voordeel waarop deze twee laatste groepen sowieso al geen recht hebben.

Voor de groepen van EG-rechthebbenden die wel in aanmerking komen (werknemers, zelfstandigen, en hun kinderen), is tot nu toe uitgegaan van de situatie waarbij *ook* aan *Nederlandse* studenten *geen* woonplaatseis wordt gesteld. Thans gaat het echter om de situatie waarin Nederland - na een politieke discussie dienaangaande - heeft besloten om *wel* een woonplaatseis in de wet SZG op te nemen, maar dan uiteraard voor iedereen, dus ook als voorwaarde voor SZG-meeneembaarheid van Nederlandse studiefinanciering door *Nederlandse* studenten. Zou een dergelijke op het eerste gezicht 'neutrale' woonplaatseis, want geldend voor iedereen, niettemin verboden kunnen zijn door het Europese recht?

Eerst wordt betoogd dat een dergelijke SZG-woonplaatseis altijd *indirect* discriminerend is, omdat er nu eenmaal - althans nu nog - meer Nederlanders in Nederland wonen dan buitenlanders. Daarmee is een woonplaatseis in beginsel verboden (paragraaf 10.1). Een dergelijke woonplaatseis zou echter nog wel 'gered' kunnen worden indien een lidstaat/Nederland een *objectieve, proportionele rechtvaardigingsgrond* voor zijn woonplaatseis zou kunnen aanvoeren (paragraaf 10.2). Uit de eerdere EG-rechtspraak blijkt evenwel dat het Hof van Justitie zeer streng is, en uitermate sceptisch staat tegenover woonplaatseisen, en ze daarom haast nooit objectief/proportioneel gerechtvaardigd acht (paragraaf 10.3).

De specifieke koppeling van deze strenge rechtspraak van het Europese Hof over indirecte discriminatie aan de wet SZG, betekent daarom dat men zeer voorzichtig moet zijn met het stellen van een eis van 2,3, 5 jaar wonen in Nederland om voor SZG-meeneembaarheid van Nederlandse studiefinanciering in aanmerking te komen. Niettemin kan een zogenoemde Kohll/Decke-exceptie als rechtvaardigingsgrond voor de woonplaatseis door Nederland kunnen worden opgeworpen (paragraaf 10.4). Andersoortige aanknopingspunten zijn ook denkbaar, doch worden beknopt uitgewerkt omdat

¹⁰² Ook samengevat, per categorie, in de matrix aan het einde van de studie (paragraaf 12).

men in feite toch steeds weer terug komt bij een periode van wonen/verblijf in Nederland (paragraaf 10.5).

10.1 De eerste stap: Woonplaatsseis = Indirecte discriminatie

Voor de relevante gevallen moet eerst voorop worden gesteld dat het stellen van welke woonplaatsseis dan ook, voor de genoemde groepen economisch actieve EG-onderdanen en hun kinderen, bij voorbaat *uitermate verdacht* is. Dit vanwege de rechtspraak van het EG-Hof over indirecte discriminatie van EG-onderdanen, met name van EG-werknemers.

Volgens vaste rechtspraak van het Hof verbiedt artikel 39 EG-verdrag (vrij verkeer van werknemers; gelijke behandeling van EG-werknemers als eigen onderdanen) namelijk niet alleen zichtbare discriminaties op grond van nationaliteit, maar ook alle vormen van *verkapte* discriminatie die door toepassing van andere onderscheidingscriteria in feite tot hetzelfde resultaat leiden.¹⁰³ Ook artikel 7, lid 2, van de werknemersverordening (1612/68/EEG) verbiedt dergelijke openlijke en verkapte discriminaties.¹⁰⁴

Indien ‘andere onderscheidingscriteria’ nu, meer specifiek, wordt ingevuld met *woonplaatsvereisten* (om voor een bepaald voordeel in aanmerking te komen, dat niet wordt toegekend aan personen, ongeacht hun nationaliteit, die in het buitenland wonen) dan blijkt uit de rechtspraak van het Hof, dat dergelijke woonplaatsseisen eigenlijk *altijd* als indirect discriminerend moeten worden aangemerkt. Ook al geldt de woonplaatsseis voor iedereen (dus ongeacht de nationaliteit van de werknemer), en ook al is de vereiste duur van het verblijf in de ontvangstlidstaat (om voor het voordeel in aanmerking te komen) kort tot zeer kort. Simpelweg omdat “niet-ingezetenen in de meeste gevallen namelijk buitenlanders zijn”. Een nationale bepaling die onderscheid maakt op basis van het woonplaatscriterium, dreigt dus hoofdzakelijk ten nadele onderdanen van andere lidstaten te werken.¹⁰⁵

Hierbij is niet van belang of het andere onderscheidingscriterium (dan het criterium nationaliteit) *in de praktijk*, in het concrete geval ook echt vooral veel buitenlandse EG-werknemers nadelig treft, in vergelijking met eigen onderdanen. Het is al voldoende - om het bestaan van indirecte discriminatie aan te nemen - dat het onderscheidingscriterium *naar zijn aard* geschikt is om vooral

¹⁰³ Zie bijv. zaak C-419/92, Scholz, *Jur.* 1994, p. I-505 (overweging 7) en zaak C-237/94, O’Flynn, *Jur.* 1996, p. I-2617 (overweging 17).

¹⁰⁴ Zie onder meer zaak 152/73, Sotgiu, *Jur.* 1974, p. 153 (overweging. 11); zaak C-27/91, Le Manoir, *Jur.* 1991, p. I-5531 (overweging 10); zaak C-111/91, Commissie/Luxemburg, *Jur.* 1993, p. I-817 (overweging 9); en de reeds genoemde Scholz-zaak (overweging 7).

¹⁰⁵ Zie, bijvoorbeeld, de nog uitgebreider te bespreken zaak Clean-Car, of ook zaak C-279/93, Schumacker, *Jur.* 1995, p. I-225 (overweging 28).

buitenlandse EG-onderdanen te treffen. En woonplaatseisen werken naar hun aard, per definitie, nadelig voor buitenlanders.

Een eis van 2, 3 of 5 jaar wonen in Nederland, vastgelegd in de wet SZG, als voorwaarde om Nederlandse studiefinanciering mee te mogen nemen voor een opleiding in het (EU/EER-)buitenland, is dus in beginsel verboden, want indirect discriminerend ten nadele van EG-werknemers en/of hun kinderen die recht hebben op gelijke behandeling als Nederlandse studenten. Daarbij is empirisch onderzoek - ‘Hoeveel buitenlanders en hoeveel Nederlanders zouden nu echt nadelig getroffen worden door de 2, 3, 5-jaar-woonplaatseis?’ - overbodig.

10.2 De tweede stap: Rechtvaardigen van de woonplaatseis door Nederland

Aan het voorgaande willen wij wel toevoegen dat een lidstaat die een woonplaatseis stelt, of een ander onderscheidingscriterium hanteert dat nadelig werkt voor buitenlandse EG-onderdanen, toch nog de mogelijkheid heeft om zijn onderscheidingscriterium, ook een woonplaatseis, te *rechtvaardigen* met een beroep op een “*objectieve* overweging die niets van doen heeft met de nationaliteit van de betrokken werknemers” en die bovendien ook nog eens (dus cumulatief) *evenredig* is aan het beoogde doel.¹⁰⁶

Soms besteedt het Hof nauwelijks of geen aandacht aan deze ‘escape route’ voor lidstaten, zodat het lijkt alsof ieder onderscheidingscriterium dat vooral buitenlandse EG-onderdanen/werknemers nadelig treft, zonder meer verboden is (in strijd is met het EG-recht). Maar ook in de meest recente rechtspraak wordt de mogelijkheid van objectieve rechtvaardiging genoemd en behandeld door het Hof, ingeval van indirecte discriminaties.¹⁰⁷

¹⁰⁶ Zie bijvoorbeeld zaak C-57/96, Meints, C-57/96, *Jur.* 1997, blz. I-6689 (overweging 45); zaak C-124/99, Borowitz, arrest van 21 december 2000 (overweging 26); zaak C-204/90, Bachmann, *Jur.* 1992, p. I-249 (overweging 27); en gevoegde zaken C-259/91, C-331/91 en C-332/91, Allué e.a., *Jur.* 1993, blz. I-4309 (overweging 15). Bij *directe* discriminaties (‘alleen Nederlandse studenten kunnen hun Nederlandse studiefinanciering meenemen voor studie in het buitenland’) kan geen rechtvaardigingsgrond door de lidstaat worden ingeroepen. Maar zoals aangegeven, denkt het ministerie van OC&W - uiteraard - niet aan een dergelijke (direct discriminerende) regeling.

¹⁰⁷ In dit opzicht zijn wij iets genuanceerder dan het Asser-rapport, (“Studiefinanciering buiten Nederland in het licht van de Europese jurisprudentie”, rapport in opdracht van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, uitgevoerd door het T.M.C. Asser Instituut) dat enkele arresten bespreekt (in paragraaf 3.1.3) waarin het Hof inderdaad weinig of nauwelijks aandacht besteedde aan eventuele objectieve, evenredige rechtvaardigingsgronden. Het gaat om zaak C-326/90 Commissie t. België, *Jur.* 1992, p. I-5517 en zaak C-111/9, Commissie t. Luxemburg, *Jur.* 1993, p. I-8717. In de eveneens besproken zaak Meints (C-57/96, *Jur.* 1997, p. I-6689) besteedde het Hof meer aandacht aan de eventuele rechtvaardiging, maar verwerp deze exceptie (zie overwegingen 45-48 van Meints). Ook in latere zaken wordt de exceptie genoemd en behandeld door het EG-Hof (hoewel eigenlijk nooit aanvaard, zie paragraaf 10.3).

Daarom moet, nog steeds, de uitzondering worden toegevoegd aan de hoofdregel. Dit leidt dan tot het volgende verbodsbeginsel: een nationale bepaling moet als indirect discriminerend, en daarom verboden, worden beschouwd wanneer zij, enerzijds, naar haar aard migrerende werknemers eerder kan treffen en hen derhalve dreigt te benadelen (zoals altijd een woonplaatseis), en zij, anderzijds, niet gerechtvaardigd wordt door objectieve overwegingen die losstaan van de nationaliteit van de betrokken werknemers en evenredig zijn aan het nagestreefde doel.¹⁰⁸

10.3 Casuïstische maar terughoudende invulling van de objectief-proportionele rechtvaardigingsgrond

Het voorgaande betekent dat om een woonplaatseis toch nog te ‘redden’, alles draait om de objectieve rechtvaardigingsgrond die evenredig/proportioneel dient te zijn. Er is dan toch geen, door het EG-recht, verboden discriminatie, omdat het woonplaatsvereiste was gebaseerd op objectieve overwegingen, die losstaan van de nationaliteit van de betrokken werknemers en evenredig zijn aan het door het nationale recht wettig nagestreefde doel.¹⁰⁹

Specifiek met betrekking tot woonplaats-eisen moet evenwel worden opgemerkt dat een lidstaat slechts *zeer zelden* kan aantonen dat de wooneis gerechtvaardigd was. Zo ging het in de zaak *Clean Car* om een nationaal (Oostenrijks) vereiste dat natuurlijke personen in Oostenrijk woonachtig moesten zijn om te kunnen worden aangesteld als bedrijfsleider van bepaalde ondernemingen.¹¹⁰ De Oostenrijkse rechtvaardiging voor deze indirect discriminerende regeling was: bedrijfsleiders zijn verantwoordelijk voor de naleving van de wettelijke Oostenrijkse bepalingen, en het woonplaatsvereiste dient te verzekeren dat straffen bij overtreding op eenvoudige wijze moeten kunnen worden opgelegd, aan de bedrijfsleider moeten kunnen worden betekend, en jegens hem ten uitvoer moeten kunnen worden gelegd.¹¹¹

Het Hof stelde echter dat dit Oostenrijkse woonplaatsvereiste hetzij niet geschikt was ter bereiking van de betrokken doelstelling, hetzij verder ging dan noodzakelijk is om die doelstelling van eenvoudige executie van straffen te bereiken (dus niet proportioneel was). De omstandigheid dat de bedrijfsleider woonachtig is in Oostenrijk, is namelijk niet noodzakelijkerwijs een waarborg dat hij daadwerkelijk in het bedrijf werkzaam zal kunnen zijn. Immers, voor een bedrijfsleider die in Oostenrijk woont, doch op grote afstand van de plaats van de onderneming, zou het normalerwijze

¹⁰⁸ Zie bijvoorbeeld de O’Flynn-zaak, overwegingen 19 en 20 (zaak C-237/94, *Jur.* 1996, p. I-267).

¹⁰⁹ Vgl., naast de vele reeds genoemde rechtspraak, ook nog zaak C-15/96, Schoening-Kougebetopoulou, *Jur.* 1998, blz. I-47 (overweging 21).

¹¹⁰ Zaak C-350/96, *Clean Car*, *Jur.* 1998, p. I-2521. Niet te verwarren met de latere uitspraak over de kosten in deze zaak (namelijk zaak C-472/99, *Clean Car II*, arrest van 6 december 2001).

¹¹¹ *Clean Car*, overwegingen 32-33.

moelijker moeten zijn om daadwerkelijk in het bedrijf werkzaam te zijn dan voor iemand wiens woonplaats, ook al ligt die in een andere lidstaat (grensstreek Duitsland), niet ver verwijderd is van de plaats waar de onderneming haar activiteit uitoefent. Bovendien zou met andere, minder beperkende maatregelen, zoals betekening van de straf aan de zetel van de onderneming die de bedrijfsleider in dienst heeft en het waarborgen van betaling doordat vooraf een zekerheid wordt gesteld, kunnen worden verzekerd dat de aan de bedrijfsleider opgelegde geldstraffen hem kunnen worden betekend en jegens hem ten uitvoer kunnen worden gelegd. Het betrokken woonplaatsvereiste vormde bijgevolg een indirecte discriminatie die niet kon worden gerechtvaardigd, en daarom door het Hof in strijd werd bevonden met artikel 39 EG.¹¹²

Vergelijkbaar is ook de *Pastors*-uitspraak, waar het Hof een woonplaatseis die bedoeld was om boetes voor vrachtwagenchauffeurs op eenvoudige wijze te kunnen innen, niet evenredig achtte aan het door België nagestreefde doel.¹¹³ Artikel 12 EG (verbod van discriminatie naar nationaliteit, ook van indirecte discriminaties) verzette zich tegen de betrokken Belgische regeling, die uitsluitend de niet-ingezetenen, die bij een verkeersovertreding niet voor de onmiddellijke betaling van de boete opteerden, maar voor de voortzetting tegen hen van de gewone strafrechtelijke procedure, verplichtte, op straffe van inhouding van hun voertuig, per overtreding een bepaald bedrag als waarborgsom in consignatie te geven, dat hoger was dan het bij onmiddellijke betaling verschuldigde bedrag.¹¹⁴

10.4 Koppeling van de Europese rechtspraak aan woonplaatsvereisten in de wet SZG

Specifiek met betrekking tot de wet SZG zou de enige redelijk denkbare rechtvaardigingsgrond voor een woonplaatseis zijn: *financiële redenen*, het ‘redden’ van de nationale schatkist van Nederland.

Het bestaan van een dergelijke (mogelijke) rechtvaardigingsgrond werd door het Hof in, vooral, de arresten Kohll en Decker¹¹⁵ erkend, ook al ging het in die zaken niet om (de rechtvaardiging van) een zuivere woonplaatseis, maar om het toestemmingsvereiste van ziekenfondsen voor medische behandeling in het buitenland. Het Hof bepaalde: ‘Dienaangaande moet erop worden gewezen, dat zuiver economische doelstellingen geen rechtvaardiging kunnen vormen voor een belemmering van het fundamentele beginsel van het vrij verrichten van diensten. Niettemin kan *een ernstige aantasting van het financiële evenwicht van het socialezekerheidsstelsel* een dwingende reden van algemeen belang vormen, waardoor een dergelijke belemmering gerechtvaardigd kan zijn’.¹¹⁶

¹¹² Clean Car, overwegingen 34-38.

¹¹³ Zaak C-29/95, *Pastors* t. Belgische Staat, *Jur.* 1997, p. 285.

¹¹⁴ *Pastors*, overweging 28. Zie ook de annotatie van R.H. van Ooik, *SEW* 1998, p. 23-26.

¹¹⁵ Zaak C-158/96, Kohll, *Jur.* 1998, p. I-1931; zaak C-120/95 Decker, *Jur.* 1998, p. I-1831.

¹¹⁶ Kohll, overweging 41; Decker, overweging 39 (idem wat betreft belemmeringen voor het *goederenverkeer*).

Van een dergelijke ernstige aantasting was, volgens het Hof, in deze zaken echter geen sprake. Zo had de Luxemburgse fondspatiënt Kohll om vergoeding van de kosten van in een andere lidstaat (Duitsland) verleende tandheelkundige hulp verzocht, echter volgens de tarieven van de staat van verzekering (Luxemburg). Dit had dus geen belangrijke invloed op de financiering van het socialezekerheidsstelsel van Luxemburg - bij behandeling door een Luxemburgse tandarts had het Luxemburgse ziekenfonds hetzelfde bedrag aan Kohll moeten betalen.

Ook in de al eerder genoemde Gottardo-zaak lijkt het Hof, terughoudend, een dergelijke rechtvaardigingsgrond voor mogelijk te houden: 'De verstoring van het evenwicht en de wederkerigheid van de tussen een lidstaat (Italië) en een derde land (Zwitserland) gesloten bilaterale internationale overeenkomst kan zeker een objectieve rechtvaardiging vormen voor de weigering van de overeenkomstsluitende lidstaat om de voordelen die zijn eigen onderdanen ingevolge deze overeenkomst genieten, uit te breiden tot de onderdanen van de andere lidstaten', maar ook dit werd in casu niet bewezen en dus niet geaccepteerd door het Hof.¹¹⁷

In de *Peerbooms*-uitspraak echter, accepteerde het Hof, met zoveel woorden, de Kohll/Decker-exceptie voor de eerste keer.¹¹⁸ Het ging in deze zaak evenwel om de (forse) behandelingskosten van patiënten in buitenlandse ziekenhuizen, en daarmee om het toestemmingsvereiste van Nederlandse ziekenfondsen voor dergelijke buitenlandse ziekenhuisopnamen. Indien een groot aantal ziekenfondsverzekerden zou besluiten zich in andere lidstaten te laten behandelen, hoewel de ziekenhuizen waarmee de ziekenfondsen waarbij zij zijn ingeschreven een overeenkomst hebben gesloten, adequate identieke of gelijkwaardige behandelingen bieden, zou die stroom van patiënten niet alleen onzekerheid scheppen rond het beginsel zelf van het overeenkomstenstelsel, maar daardoor ook rond alle inspanningen tot planning en rationalisering die in deze vitale sector worden gedaan ter vermijding van overcapaciteiten van ziekenhuizen, verstoringen van het evenwicht in het aanbod van ziekenhuiszorg, verspilling en achteruitgang, zowel op logistiek als op financieel vlak. Daarentegen is het volgens het Hof, wanneer is komen vast te staan dat door het nationale stelsel van ziektekostenverzekering gedekte zorg niet door een gecontracteerde instelling kan worden verleend, ontoelaatbaar dat voorrang wordt verleend aan binnenlandse ziekenhuizen waarmee het ziekenfonds van de verzekerde geen overeenkomst heeft gesloten, ten nadele van ziekenhuizen in andere lidstaten.¹¹⁹

Verder zal ook het Verdrag van Nice een vergelijkbare nadruk leggen op het lidstaatbelang hun nationale sociale zekerheidsstelsels financieel 'houdbaar' te houden. Maatregelen inzake sociale

¹¹⁷ Zaak C-55/00, Gottardo, arrest van 15 januari 2002 (overweging 36). Zie ook zaak 307/97, Saint-Gobain ZN, *Jur.* 1999, p. I-6161 (overweging 60).

¹¹⁸ Zaak C-157/99, Peerbooms en Smits, *Jur.* 2001, p. I-5473.

¹¹⁹ Peerbooms, overweging 105-107.

politiek moeten namelijk ‘het recht van de lidstaten de fundamentele beginselen van hun sociale-zekerheidsstelsel vast te stellen onverlet [laten] *en mogen geen aanmerkelijke gevolgen hebben voor het financiële evenwicht van dat stelsel*’ (artikel 137, lid 4, eerste streepje, EG, nieuw).

Inzake de SZG gaat het, zoals eerder bleek, om een relatief kleine groep EG-onderdanen - niet de gewone EG-studenten, noch de Socrates (EG-)studenten, doch alleen de economisch actieve EG-onderdanen en hun kinderen. Het is daarom de vraag of enkel door hen, *zonder* een woonplaatseis van 5 jaar wonen in Nederland, de Nederlandse schatkist wel serieus in gevaar zou komen, dus dat zij - met een variatie op de Kohl/Decker-formule - “*een ernstige aantasting van het financiële evenwicht van het algemene middenstelsel van het Koninkrijk der Nederlanden*” zouden veroorzaken.

Hierbij moet aangetekend worden dat - nu de Kohl/Decker-exceptie nog nieuw is en in de rechtspraak nog niet duidelijk gerelateerd is aan studiefinanciering, ook niet in het latere Peerbooms-arrest - het ook verdedigbaar is om te stellen dat het financiële evenwicht *van het studiefinancieringstelsel* van Nederland niet in gevaar mag komen. Dan hebben we het over aanmerkelijk minder uitgaven (zo’n 7 miljard gulden per jaar aan studiefinanciering) dan wanneer de totale rijksbegroting als maatstaf wordt genomen (zeer veel miljarden guldens/euro’s méér). Dan zou Nederland dus - bij invoering van de wet SZG met een 5-jaar-woonplaatseis - deze exceptie in ieder geval *eerder* met succes kunnen invoeren dan wanneer aangetoond moet worden, dat het weglaten van de 5-jaar-eis tot een ernstige aantasting van de totale rijksbegroting van Nederland zou leiden. Een soort van tussenweg/compromis zou zijn om *de uitgaven voor onderwijs* in Nederland als maatstaf te nemen, de laatste jaren ruwweg vast te stellen op 52 miljard gulden per jaar.

Hoe dat ook zij, nadrukkelijk zij hierbij gesteld dat het ons niet gaat om de subjectieve mening over wat men veel, weinig of (nog) acceptabele kosten van de wet SZG voor de Nederlandse schatkist vindt. De financiële consequenties voor de Nederlandse schatkist van de wet SZG, en de eventuele ‘aanziugende werking’ van het recht op SZG-meeneembaarheid van Nederlandse studiefinanciering, zijn zaken die uiteindelijk door de Nederlandse wetgever moet worden beslist. Ons gaat het niet om de politiek-financiële keuzen, maar enkel om de *juridische*, de *Europeesrechtelijke* relevantie van de (extra) kosten voor de Nederlandse schatkist die veroorzaakt worden door het niet opnemen van een aanvullende woonplaatseis in de wet SZG.

Dan is uitsluitend van belang, zoals Kohl/Decker duidelijk maakt, of het *niet* opnemen van zo’n woonplaatseis in de wet SZG (voor niemand), in vergelijking met de situatie waarin wel een dergelijke woonplaatseis (van 5 jaar, voor iedereen) wordt opgenomen, zo ernstige financiële gevolgen zal hebben dat gesproken kan worden van ‘een aantasting van het financiële evenwicht van het algemene middenstelsel/studiefinancieringstelsel van het Koninkrijk der Nederlanden’.

Bovendien bestaat voor de EU-gerechtigden sowieso al een band met Nederland. Voor de besproken groepen EG-werknemers en de EG-zelfstandigen: het verrichten van reële en daadwerkelijke arbeid (al dan niet in loondienst) *in Nederland*. En voor hun kinderen, in essentie het behoren tot dat migrantengezin.

Verder moet niet vergeten worden dat een woonplaatsis ook een groep *Nederlandse* onderdanen zal treffen, namelijk degenen die een tijdje in het buitenland hebben gewoond, en daarom niet aan de 2,3, 5 jaar-eis van wonen in Nederland kunnen voldoen. Zij bevinden zich zeer vaak niet in een ‘interne situatie’, zodat ook zij kunnen stellen (indirect) gediscrimineerd te worden door een eventuele SZG-woonplaatsis. Ook de geëmigreerde Nederlanders met hun gezin kunnen dus het verbod van indirecte discriminatie inroepen - vanwege een SZG-woonplaatsis - gelijk de overige EG-onderdanen.¹²⁰

Er kan naar onze - niet eigen subjectieve, maar op het Europese recht gebaseerde - mening dus, kortom, thans ernstig betwijfeld worden of een 2, 3, 5-jaar-wooneis wel geschikt is en/of objectief noodzakelijk is en/of evenredig is aan het doel niet teveel belastinggeld kwijt te zijn aan EG-studenten die met Nederlandse studiefinanciering in het buitenland een volledige studie willen volgen.¹²¹

Uiteraard zouden de financiële consequenties van het toepassen van de wet SZG op de genoemde groepen EG-onderdanen, zonder dat een nadere woonplaatsis wordt gesteld, in de loop der tijd kunnen wijzigen. Wij denken daarbij met name aan de *uitbreiding van de Europese Unie*, waardoor onderdanen van vele Oost-Europese landen, op termijn, ook ‘burger van de EU’ worden. Zij zouden dan ook recht hebben op meeneembaarheid van Nederlandse studiefinanciering, zoals nu al de huidige EU-burgers. Uiteraard weer voor zover de Pool (als EU-burger) economisch actief is in Nederland, of behoort tot het Poolse migrantengezin.

Hierna, in paragraaf 11, wordt evenwel gesteld dat goed verdedigbaar is dat *ook nu al*, onder de Europa Akkoorden (EA), een recht op gelijke behandeling bestaat voor onderdanen van twaalf van de kandidaat-lidstaten, en dat daarom steeds voor *EG*-onderdaan, ook *EA*-onderdaan moet worden gelezen. Dan zou een eventuele Kohll/Decker-rechtvaardiging wel meer in zicht komen, en ook meer geloofwaardig zijn voor het Europese Hof.

¹²⁰ Zoals in de genoemde D’Hoop-zaak. Zie ook de genoemde artikelen over omgekeerde discriminatie van eigen onderdanen (bij paragraaf 4.1).

¹²¹ Enkel met ‘harde’ Europese harmonisatiemaatregelen van de studiefinanciering stelsels van de lidstaten zou men de gewenste evenwichtige financiële spreiding meer precies kunnen bewerkstelligen, en deze stelsels ook op andere punten meer op elkaar kunnen afstemmen, met name de personele werkingssfeer - dochter Meeusen schijnt zowel Nederlandse als Belgische studiefinanciering te hebben ontvangen. Het is evenwel zeer de vraag of de harmonisatieverboden van de artikelen 149 en 150 EG een dergelijk beleidsvoornemen niet onmogelijk maken. Zie ook R. van de Ven, ‘Naar een Europese studiefinanciering?’, *NTOR* 1992, p. 156.

Vanwege deze onzekere (financiële) toekomst, zou in ieder geval een bepaling over de *evaluatie* van het functioneren van de wet SZG in de praktijk, in deze wet kunnen worden ingebouwd. Na bijvoorbeeld 5 jaar (na de inwerkingtreding van deze wet) wordt dan een rustpunt ingebouwd, en kunnen - in het bijzonder - de financiële gevolgen van SZG-toepassing op EG-actieven en hun kinderen, en eventueel op dezelfde groepen EA-actieven, zonder dat een aanvullende woonplaatseis wordt gesteld, worden gezien.

10.5 Andere soorten aanknopingspunten?

Indien Nederland voor medeneming van Nederlandse studiefinanciering voor een studie in het buitenland toch een aanvullende eis zou willen stellen, zowel voor Nederlandse studenten als voor kinderen van hier te lande werkzame werknemers/zelfstandigen, dan hoeft niet per se aan een woonplaatsvereiste te worden gedacht. Andersoortige aanknopingspunten met Nederland zouden ook mogelijk zijn. Enkele van dat soort aanknopingspunten worden hieronder beknopt op een rij gezet en beoordeelt op EG-comptabiliteit.

- *Nederlands middelbare school diploma?*

Om de band met Nederland op objectieve wijze vast te kunnen stellen, zou men ook kunnen denken aan het stellen van de eis dat de student die Nederlandse studiefinanciering wil meenemen voor een studie naar het buitenland, over een middelbaar onderwijsdiploma moet beschikken dat aan een onderwijsinstelling in Nederland is behaald.

Uiteraard zou dit vereiste zonder onderscheid naar nationaliteit moeten worden gesteld, zodat zowel, bijvoorbeeld, een Duitse als een Nederlandse student met een VWO-diploma van het Farel/Meerwegen College te Amersfoort op zak, een Nederlandse beurs meekrijgt bij de vervolgstudie aan de universiteit van Firenze. Het zal echter evenzeer duidelijk zijn dat deze eis van een in Nederland behaald middelbaar onderwijsdiploma *indirect* discriminerend werkt, aangezien nu eenmaal veel meer Nederlanders dan buitenlanders een dergelijk Nederlands diploma op zak zullen hebben. In feite wordt een verkapte woonplaatseis gesteld van vijf, zes jaar - vaak moet immers de gehele middelbare school in Nederland zijn gevolgd, wil men (Nederlandse of EG-scholier, in Nederland) het afsluitende diploma bekomen.

Ook het Hof beschouwde een vergelijkbare eis als een niet te rechtvaardigen verkapte discriminatie naar nationaliteit, en zeer veel gelijkend op een woonplaatsseis.¹²²

België had een regeling vastgesteld volgens welke een bepaalde wachtgelduitkering werd toegekend onder de voorwaarde dat het *middelbaar onderwijs in België* was gevolgd. Eerst stelde het Hof dat verboden zijn alle zonder onderscheid toepasselijke voorwaarden, waaraan nationale werknemers echter gemakkelijker kunnen voldoen dan migrerende werknemers. Dat was het geval met bijvoorbeeld het vereiste dat de moeder gedurende een jaar vóór de geboorte van het kind in Luxemburg moet wonen, omdat een Luxemburgs onderdaan nu eenmaal gemakkelijker aan een dergelijk vereiste zal voldoen dan een onderdaan van een andere lidstaat. Dat is eveneens het geval bij de betrokken van voorwaarde inzake een studie van de tweede cyclus in België, die volgens het Hof “veel overeenkomst vertoont met een woonplaatsvereiste en waaraan kinderen van Belgische onderdanen gemakkelijker kunnen voldoen dan kinderen van onderdanen van andere lidstaten”. De omstandigheid dat het middelbare school-vereiste eveneens gold voor Belgische jongeren die hun studies van de secundaire cyclus buiten België hebben voltooid, maakt voor deze beoordeling geen verschil.¹²³

Volgens het Hof was deze Belgische regeling dus indirect discriminerend, in ieder geval voor kinderen van gemigreerde EG-werknemers, aangezien veel meer eigen onderdanen dan overige EG-burgers aan deze voorwaarde (van studie in België) konden voldoen. In aanvulling hierop, concludeerde Advocaat-Generaal Geelhoed recentelijk, in de *D’Hoop-zaak*, dat dezelfde Belgische regeling ook indirect discriminerend is voor alle overige EU-burgers, inclusief eigen onderdanen die gebruik hebben gemaakt van het recht op vrij verkeer. Artikel 12 van het EG-verdrag staat eraan in de weg dat de toekenning van de Belgische wachtuitkeringen wordt geweigerd aan een Belgisch onderdaan die na het volgen van universitaire studies in eigen land daar op zoek is naar een eerste dienstbetrekking, die zijn studie van de secundaire cyclus in een andere lidstaat heeft voltooid (namelijk Frankrijk) en waarvan het behaalde diploma als gelijkwaardig is erkend aan het nationale getuigschrift van hoger onderwijs, omdat hij zijn studies van de secundaire cyclus niet heeft voltooid aan een onderwijsinstelling in eigen land (België).¹²⁴

- *Beheersing van de taal van het gastland*

¹²² Zaak C-278/94 Commissie t. België, *Jur.* 1996 p. I-4307.

¹²³ Zaak C-278/94, overwegingen 28-30.

¹²⁴ Conclusie van 21 februari 2002 in zaak C-224/98, *D’Hoop*. Zie ook reeds paragraaf 4.1, over het feit dat in casu *geen* sprake van een volledig interne situatie, zodat de Belgische mevrouw *D’Hoop* in dezelfde positie verkeerde als bijvoorbeeld Franse onderdanen die een Belgische wachtgelduitkering aanvroegen.

Men kan ook denken aan de eis van redelijke beheersing van de taal van het EU/EER-land waar de Nederlandse studiefinanciering mee naartoe wordt genomen, als formele voorwaarde voor deze meeneembaarheid van studiefinanciering naar dat buitenland. Dit zou een soort van ‘omgekeerde Groener-eis’ zijn - in dat arrest mocht Ierland beheersing van het Gaelic eisen voor indienstneming van een docent bij een Ierse onderwijsinstelling.¹²⁵ In SZG-verband zou de beheersing van de buitenlandse taal echter gesteld moeten worden aan de SZG-*student*, uiteraard ongeacht nationaliteit.

Bij een dergelijke eis zouden echter onderdanen van de staat waar gestudeerd gaat worden, massaal een beroep op de wet SZG kunnen gaan doen, aangezien zij de aldaar gesproken taal wel machtig zullen zijn. Dus: alle Spanjaarden in Spanje vragen om Nederlandse studiefinanciering voor hun Spaanse studie omdat ze Spaans spreken (ook al hebben *Nederlandse* studenten die Spaans spreken, ook recht op meeneembaarheid van deze Nederlandse studiefinanciering). Eventueel zou, om het systeem minder ridicuul te maken, kunnen worden geëist dat eigen onderdanen zijn uitgesloten, maar ook dan kan in zeer ver van Nederland verwijderde situaties toch nog recht op SZG-meeneembaarheid bestaan. Men kan denken aan *Portugezen* die in Spanje gaan studeren, en het Spaans machtig zijn. Vanwege hun buitenlandse taalbeheersing, maar zonder verdere banden met *Nederland*, zou dan toch recht op Nederlandse studiefinanciering bestaan.

Kortom, bij nadere beschouwing is bij het stellen van welke taaleisen dan ook, toch weer een ander aanknopingspunt met Nederland noodzakelijk, zoals een tijd wonen in Nederland (door de ten tonele gevoerde Spanjaarden en Portugezen).

¹²⁵ Zaak 379/87, Groener, Jur. 1989, p. 1532. Daarover K. Mortelmans, *Ars Aequi* 1990, p. 304-310; M. McMahon, *Common Market Law Review* 1990 p.129-139.

11. Onderdanen van derde landen

Hoewel de onderzoeksvraag enkel betrekking heeft op onderdanen van de EU-lidstaten, zouden wij er - voor de volledigheid - toch op willen wijzen dat de voorgaande besprekingen over de gelijkschakeling van EG-werknemers, EG-zelfstandigen en hun kinderen, ook van belang kunnen zijn voor onderdanen van bepaalde *derde landen*, dus landen die (nog) geen lid zijn van de Europese Unie.

Wat betreft de EG-onderdanen/burgers van de Unie, wordt de plicht tot gelijkschakeling met eigen/Nederlandse studenten in de toekomstige wet SZG in essentie veroorzaakt door non-discriminatiebepalingen die zijn opgenomen in het EG-Verdrag, zoals deze zijn uitgelegd door het Europese Hof. Het blijkt dan dat EG-werknemers, EG-zelfstandigen en hun kinderen, onder gelijke voorwaarden als eigen Nederlandse onderdanen, recht op meeneembaarheid van studiebeurzen voor levensonderhoud hebben. Daarbij bleek ook dat het Verdragsrecht (artikel 39 EG voor werknemers, artikel 43 EG voor zelfstandigen) al voldoende is om deze gelijkschakeling met Nederlandse studenten te bereiken, en dat dus, in feite, verordening 1612/68 overbodig is.¹²⁶

Welnu, in bepaalde *verdragen tussen de EG en derde landen*, treffen we vergelijkbare bepalingen over non-discriminatie naar nationaliteit van de betrokken 'derdelanders' aan. Zo bevat de Samenwerkingsovereenkomst EEG-Marokko een gelijke behandelingsnorm in de sfeer van de sociale zekerheid voor Marokkaanse werknemers en hun familie die legaal in een lidstaat/Nederland verblijven en werken.¹²⁷ Deze bepaling kan rechtstreeks door belanghebbenden voor de Nederlandse rechter worden ingeroepen,¹²⁸ en het is bepaald niet denkbeeldig dat legaal in Nederland verblijvende en werkende Marokkaanse werknemers in Nederland gaan stellen dat zij recht hebben op SZG-meeneembaarheid van Nederlandse studiefinanciering onder vergelijkbare voorwaarden als Nederlandse studenten *en* ook als de in Nederland werkzame Duitse, Franse (dus: EU-)werknemers. Niet alleen voor deze werknemers met de nationaliteit van een lidstaat, maar ook voor hen (de legaal in Nederland werkzame Marokkanen en hun kinderen) bestaat immers een vergelijkbare non-discriminatie-norm (in de genoemde overeenkomst EG-Marokko). Studiefinanciering krachtens de

¹²⁶ Vgl. met name paragraaf 9.2.

¹²⁷ In de rechtspraak gaat het om artikel 41, lid 1, van Samenwerkingsovereenkomst tussen de Europese Economische Gemeenschap en het Koninkrijk Marokko, ondertekend te Rabat op 27 april 1976 en namens de Gemeenschap goedgekeurd bij verordening (EEG) nr. 2211/78 van de Raad van 26 september 1978 (PB L 264, blz. 1): 'Behoudens het bepaalde in de onderstaande leden vallen de werknemers van Marokkaanse nationaliteit en de bij hen woonachtige gezinsleden op het gebied van de sociale zekerheid onder een regeling die wordt gekenmerkt door het ontbreken van elke discriminatie op grond van nationaliteit tussen deze werknemers en de eigen onderdanen van de lidstaten waar zij werkzaam zijn'. Recent is deze Samenwerkingsovereenkomst vernieuwd, doch de non-discriminatie-norm is hetzelfde gebleven. Zie thans artikel 65 van de betrokken Euro-Mediterrane Overeenkomst (PB 2000 L 70/22).

¹²⁸ Zaak C-18/90, Kziber, *Jur.* 1991, p. 199 (overweging 23).

WSF moet dan wel als een sociale zekerheidsuitkering in de zin van de Marokko-overeenkomst worden aangemerkt, een kwestie die het Hof in de Fahmi-uitspraak nog onbeantwoord liet.¹²⁹

Vergelijkbare non-discriminatie-normen staan ook in, bijvoorbeeld, de zogenoemde *Europa Akkoorden*, die gesloten zijn tussen de EG en de lidstaten, enerzijds, en ieder van de kandidaat-lidstaten uit Oost- en Midden-Europa anderzijds.¹³⁰ Voor de Oost-Europese *zelfstandigen* bepalen deze overeenkomsten dat elke lidstaat vanaf de inwerkingtreding van de betrokken Europa Overeenkomst, voor de vestiging van de betrokken Oost-Europese vennootschappen en onderdanen, een behandeling dient te verlenen, die niet minder gunstig is dan die welke aan de eigen vennootschappen en onderdanen wordt verleend.¹³¹

Het Hof heeft in zijn recente rechtspraak bepaald dat ook deze bepaling rechtstreekse werking heeft, niet alleen in de zin dat *reeds legaal* in een lidstaat/Nederland gevestigde Oost-Europese zelfstandigen direct, voor de nationale rechter, een beroep kunnen doen op de norm van gelijke behandeling naar nationaliteit, maar ook - en vooral - in de zin dat een rechtstreeks te handhaven recht op *toelating en verblijf* te ontlenen valt aan dit discriminatieverbod, ten gunste van Oost-Europese onderdanen die als zelfstandige in bijvoorbeeld Nederland aan de slag willen. Wel dienen betrokkenen zich bij de vreemdelingendiensten van de lidstaten te melden, teneinde deze diensten in staat te stellen vooraf te controleren of daadwerkelijk en volledig arbeid als zelfstandige verricht zal gaan worden.¹³²

Het is zodoende goed verdedigbaar dat de Poolse zelfstandige in Nederland in feite gelijk staat (wat betreft Europeesrechtelijke rechtspositie) aan de in Nederland werkzame EG-zelfstandige. Zo

¹²⁹ Overweging 57 van Fahmi: 'In casu volstaat derhalve de vaststelling - *zonder dat behoeft te worden onderzocht welke juridische kwalificatie in het licht van de Samenwerkingsovereenkomst precies moet worden toegekend aan uitkeringen als die krachtens de WSF* - dat gezien zowel de formulering van artikel 41, leden 1 en 3, van deze overeenkomst als de geest van deze bepaling een Marokkaanse werknemer noch zijn kinderen zich met betrekking tot uitkeringen als in het hoofdgeding aan de orde zijn, kunnen beroepen op het in deze bepaling neergelegde discriminatieverbod, wanneer de kinderen van deze werknemer niet binnen de Gemeenschap wonen'.

¹³⁰ Het gaat om de Europa Overeenkomsten met Polen (*PB* 1993 L 348/1), Hongarije (*PB* 1993 L 347/1), Roemenië (*PB* 1994 L 357/1), Bulgarije (*PB* 1994 L 358/1), Tsjechië (*PB* 1994 L 360/1), Slowakije (*PB* 1994 L 359/2), Letland (*PB* 1998 L 236/1), Litouwen (*PB* 1998 L 51/1), Estland (*PB* 1998 L 68/1) en Slovenië (*PB* 1999 L 51/1). De term Oost-Europees onderdaan of EA-onderdaan duidt op een onderdaan van een van deze landen waarmee een Europa Overeenkomst is gesloten. De termen 'Europa Overeenkomst', 'Europa Akkoord' (EA) en 'Associatieovereenkomst' worden door elkaar gebruikt.

¹³¹ Zie bijv. artikel 44, lid 3, EA Polen en artikel 45, lid 3, EA Bulgarije.

¹³² Zaak C-63/99, Gloszczuk; zaak C-235/99, Kondova; zaak C-257/99 Barkoci & Malik, arresten van 27 september 2001. Zie daarover uitgebreid: H. Staples en R.H. van Ooik, 'Het rechtstreekse beroep van Oost-Europese zelfstandigen op de Europa Akkoorden', *Nederlands Tijdschrift voor Europees Recht (NTER)* 2001, pp. 313-320. Uit de latere Jany-zaak blijkt dat ook Oost-Europese zelfstandige prostituees van dit recht op vrij vestiging in een lidstaat gebruik kunnen maken. Daarover: R.H. van Ooik, 'Een activiteit waarbij onder bezwarende titel een dienst wordt verricht ten behoeve van de ontvanger, zonder dat materiële goederen worden geproduceerd of overgedragen.' Over de Jany-uitspraak en prostitutie als economische activiteit', *NTER* 2002, p. 1-7.

had de *Belgische* vader Meeusen in feite evenzo goed een *Poolse* zelfstandige in Nederland kunnen zijn. Ook dan bestaat, zo is goed verdedigbaar, recht op meeneembaarheid van Nederlandse studiefinanciering onder gelijke voorwaarden als Nederlandse studenten, aangezien de Europa Akkoorden daartoe verplichten. En ook dan zijn niet alleen openlijke, directe discriminaties op grond van nationaliteit verboden, maar *ook de verkapte* discriminaties van de Oost-Europese zelfstandigen (zoals veroorzaakt door een woonplaatseis).

In de recente *Pokrzeptowicz-Meyer*-uitspraak¹³³ bepaalde het Hof namelijk dat de non-discriminatie-norm, althans die voor Poolse *werknemers*, in de Polen-Overeenkomst ook indirecte discriminaties omvat. De betrokken bepaling (artikel 37, lid 1) luidt: ‘Volgens de in elke lidstaat geldende voorwaarden en modaliteiten is de behandeling van werknemers van Poolse nationaliteit die wettig op het grondgebied van een lidstaat zijn tewerkgesteld vrij van elke vorm van discriminatie op grond van nationaliteit ten opzichte van de nationale onderdanen, wat betreft de arbeidsvoorwaarden, de beloning of het ontslag’.

Deze bepaling heeft (eveneens) rechtstreekse werking, aldus het Hof, en verbiedt ook *indirecte* discriminaties, zoals aan docenten vreemde talen een tijdelijk arbeidscontract aanbieden, terwijl andere docenten (wiskunde of geschiedenis, bijvoorbeeld) eenvoudiger een vast contract krijgen. Meer buitenlanders dan eigen onderdanen plachten nu eenmaal docent vreemde talen/Poolse te zijn. In de woorden van het Hof: ‘Uit de bewoordingen van artikel 37, lid 1, alsmede uit de doelstelling van de associatieovereenkomst, die een passend kader voor de geleidelijke integratie van de Republiek Polen in de Gemeenschap tot stand beoogt te brengen, volgt in het bijzonder dat het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit zowel voor de rechtstreekse als voor de *indirecte* discriminaties geldt die Poolse werknemers ter zake van de arbeidsvoorwaarden zouden kunnen ondervinden’.¹³⁴ Daarom geldt de voor EG-werknemers gegeven uitlegging van artikel 39 EG mutatis mutandis ook voor artikel 37, lid 1 van de associatieovereenkomst Polen. En dus staat deze laatste bepaling in de weg aan de toepassing op Poolse onderdanen van een nationale bepaling volgens welke lectoren vreemde talen kunnen worden aangesteld bij een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd, terwijl er voor het sluiten van dergelijke overeenkomsten met andere docenten die met speciale taken zijn belast, in elk individueel geval een objectieve grond moet zijn.¹³⁵

Voor de wet SZG zou het voorgaande dus betekenen dat heel wel verdedigbaar is dat niet alleen de besproken groepen *EG-onderdanen* (werknemers/studenten, zelfstandigen/studenten, en hun kinderen,

¹³³ Zaak C-162/00, Land Nordrhein-Westfalen t. Beata Pokrzeptowicz-Meyer, arrest van 29 januari 2002.

¹³⁴ Pokrzeptowicz-Meyer, overweging 42.

¹³⁵ Pokrzeptowicz-Meyer, overweging 45.

onder de nauwkeurig besproken voorwaarden) gelijk moeten worden behandeld als Nederlandse (SZG-)studenten, maar ook dezelfde groepen *EA*-onderdanen. Zoals de legale Poolse werknemer in Nederland die zijn kind in het EU/EER-buitenland (maar (nog) niet in Polen) wil laten studeren met Nederlandse studiefinanciering. Vanwege vergelijkbare non-discriminatie-normen in verdragen tussen de EG en Marokko en ook Turkije, geldt waarschijnlijk hetzelfde voor legaal in Nederland verblijvende en werkende Marokkaanse en Turkse onderdanen.

12. Conclusies

Er is al veel gezocht naar een criterium dat geschikt is om de kring van rechthebbenden in de toekomstige wet SZG in te perken, om zo niet iedere persoon - zonder enige binding met Nederland - Nederlandse studiefinanciering voor levensonderhoud te hoeven meegeven bij een (volledige) studie in het EU/EER-buitenland. Daartoe is vooral gedacht aan een woonplaatseis in de toekomstige wet SZG, van 2, 3 5, jaar wonen in Nederland om binnen de kring van SZG-gerechtigden te vallen. Maar ook is gedacht aan, bijvoorbeeld, het bezit van een Nederlands middelbare school diploma om zo een aanknopingspunt met Nederland objectief te kunnen aantonen.

Al deze mogelijke aanknopingspunten hebben echter als nadeel dat ze mogelijk (voor een woonplaatseis: waarschijnlijk) niet standhouden voor - uiteindelijk - het Europese Hof van Justitie in Luxemburg, omdat ze indirect/verkapt de eigen Nederlandse studenten 'voortrekken'. Er wonen nu eenmaal relatief veel Nederlanders in Nederland, en ook de meeste scholieren met een Nederlands HAVO- of VWO-dipoma plachten de Nederlandse nationaliteit te bezitten.¹³⁶ Deze nadelen voor EG-onderdanen bestaan nog los van de nadelen van een woonplaatseis voor een deel van de eigen, Nederlandse studenten - namelijk degenen die een tijdje in het buitenland hebben gewoond en daarom (ook) niet aan een 5-jaar-eis zouden kunnen voldoen.

In dit rapport is betoogd dat de discussie omtrent een aanknopingspunt/woonplaatseis de kern lijkt te missen. De afpaling van gerechtigden SZG moet niet zozeer worden gezocht in (Europeesrechtelijk gezien) uiterst discutabele woonplaatseisen maar primair in de (selecte) groep van EG-onderdanen die ook *zonder* woonplaatseis in aanmerking zou komen voor SZG-meeneembaarheid van Nederlandse studiefinanciering.

Deze gerechtigden zijn enkel die EG-onderdanen die ook bij studie in het gastland (in Nederland) recht zouden hebben op een Nederlandse beurs voor *levensonderhoud*. Dan vallen de kwantitatief grootste groepen EU-studerenden in Nederland af, namelijk de gewone EG-studenten¹³⁷ en de Socratesstudenten.¹³⁸ Zij hebben namelijk - gelet op de Gravier/Raulin-rechtspraak - ook bij studie hier te lande, geen recht op een studiebeurs voor levensonderhoud, maar enkel op gelijke behandeling bij de toegang tot de beroepsopleiding. En bij de wet SZG gaat het enkel om het meegeven van studiebeurzen voor levensonderhoud.¹³⁹

¹³⁶ Vgl. met name paragrafen 10.4 en 10.5.

¹³⁷ Vgl. paragraaf 4.2.

¹³⁸ Vgl. paragraaf 5.2.

¹³⁹ Vgl. paragraaf 4.1 en 5.1.

Voor de overblijvende EG-onderdanen, de wel SZG-gerechtigden, bestaat er per definitie al een band/een aanknopingspunt met Nederland, dus ook zonder aanvullende SZG-woonplaatsis. Dit is het *werken in Nederland*, als werknemer¹⁴⁰ dan wel als zelfstandige,¹⁴¹ dan wel het als kind behoren tot de familie van zo'n economisch actieve EG-migrant in Nederland.¹⁴² Indien niet meer gewerkt wordt in Nederland (de Pinedo Amado-terugkeer), dan bestaat er waarschijnlijk ook geen recht op meeneembaarheid van Nederlandse studiefinanciering, ook al niet zonder het stellen van een extra woonplaatsis, hoewel de rechtspraak van het EG-Hof op dit punt niet geheel consistent lijkt.¹⁴³

Daar staat evenwel tegenover dat onderdanen van bepaalde *derde landen* die groep van SZG-gerechtigden weer zouden kunnen uitbreiden. Met name onderdanen van de tien *kandidaat-lidstaten* in Oost-Europa (Polen, Hongarije, Bulgarije, etc.) lijken nu al, vanwege het recht op gelijke behandeling dat is opgenomen in de Europa Akkoorden, op dezelfde wijze als onderdanen van de lidstaten te moeten worden behandeld. Het is daarom heel wel verdedigbaar dat niet alleen de besproken groepen EG-onderdanen (werknemers/studenten, zelfstandigen/studenten, en hun kinderen, onder de nauwkeurig besproken voorwaarden) gelijk moeten worden behandeld als Nederlandse (SZG-)studenten, maar ook dezelfde groepen EA-onderdanen die in Nederland werkzaam zijn. Ook voor hen zou een aanvullende woonplaatsis (in de wet SZG) dan indirect discriminerend werken.¹⁴⁴

Verder is goed verdedigbaar dat het voorgaande over het recht op meeneembaarheid van Nederlandse studiefinanciering ook opgaat voor legaal in Nederland verblijvende Marokkaanse en Turkse werknemers en hun kinderen. In de verdragen tussen de EG en die landen zijn namelijk eveneens vergelijkbare non-discriminatiebepalingen opgenomen.¹⁴⁵

Indien bovenop de al bestaande band/aanknopingspunt met Nederland, ook nog een woonplaatsis zou worden gesteld, dan bestaat het serieuze risico dat deze eis (in de wet SZG) door het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen als *indirect discriminerend* wordt aangemerkt, zonder dat een dergelijke woonplaatsis objectief gerechtvaardigd is en/of omdat deze eis niet proportioneel is aan het beoogde doel.¹⁴⁶

Nederland zou dan evenwel een zogenoemde *Kohll/Decker-exceptie* kunnen aanvoeren, teneinde de gestelde woonplaatsis voor het Hof van Justitie te rechtvaardigen: toekenning van het recht op meeneembaarheid van Nederlandse studiefinanciering aan Nederlandse studenten en aan EG-actieven en hun kinderen, *zonder* dat een aanvullende woonplaatsis (in de wet SZG) zou worden

¹⁴⁰ Vgl. paragrafen 6.2.

¹⁴¹ Vgl. paragraaf 7.

¹⁴² Vgl. paragrafen 8.3 en 9.2.

¹⁴³ Vgl. paragraaf 8.4 (Pinedo Amado en Echternach en Moritz) en paragraaf 6.2.2 (Bernini).

¹⁴⁴ Vgl. paragraaf 11 (bespreking van de Gloszczuk/Jany/ Pokrzeptowicz-Meyer-rechtspraak)

¹⁴⁵ Vgl. paragraaf 11 (Kziber/Sevince-rechtspraak).

gesteld, is financieel echt onmogelijk, want zou een ‘ernstige aantasting van het financiële evenwicht’ van het algemene middenstelsel/het studiefinancieringsstelsel van Nederland veroorzaken.¹⁴⁷

Er kan evenwel betwijfeld worden of de financiële consequenties dermate ernstig zullen zijn, dat inderdaad aan dit Kohl/Decker-criterium is voldaan, in de ogen van het EG-Hof. Na de uitbreiding van de Europese Unie, met 3, 5, 10 Oost-Europese landen (en later ook Turkije), zou dit anders kunnen worden, aannemende dat de Europa Akkoorden en andere verdragen tussen de EG en derde landen, thans nog geen recht op gelijke behandeling verlenen.¹⁴⁸

Deze Europeesrechtelijke twijfels inzake het ‘EU-proof’ zijn van een woonplaatseis in de wet SZG, nemen uiteraard niet weg dat Nederland de politieke beleidskeuze kan maken om toch een woonplaatseis van, bijvoorbeeld, 2 jaar in de wet SZG op te nemen en het vervolgens laat aankomen op een testcase. Het is in ieder geval belangrijk om een rustpunt, een *evaluatiebepaling* over het functioneren van de wet SZG in de praktijk, in deze wet in te bouwen.¹⁴⁹

SAMENKOMST VAN LIJNEN

Tot slot lijkt het niet onverstandig om de hoofdlijnen uit dit rapport te laten samenvloeien in een matrix. Wie heeft, volgens het Europese recht, nu precies recht op meeneembaarheid van Nederlandse studiefinanciering voor een buitenlandse studie, onder gelijke voorwaarden als voor Nederlandse studenten zullen gelden?

¹⁴⁶ Vgl. met name paragrafen 10.1-10.3.

¹⁴⁷ Vgl. paragraaf 10.4 (over de twijfel welke uitgaven het referentiepunt moeten zijn).

¹⁴⁸ Vgl. paragrafen 10.4 en 11.

¹⁴⁹ Vgl. met name paragraaf 10.4.

**RECHT OP MEENEEMBAARHEID VAN NEDERLANDSE STUDIEFINANCIERING VOLGENS EEN EG-
CONFORME WET ‘STUDEREN ZONDER GRENZEN’**

	Zonder aanvullende woonplaatsis	Met aanvullende 5 jaar-woonplaatsis (of ander aanknopingspunt)
I. Referentiekader: <u>Nederlandse student</u>	Ja, indien voldaan aan: - territoriale en functionele voorwaarde ¹⁵⁰	Ja, indien voldaan aan: - territoriale en functionele voorwaarde - 5 jaar wonen in Nederland ¹⁵¹
II. <u>Gewone EG-student in Nederland</u>	Nee (ratio Gravier/Raulin-rechtspraak) ¹⁵²	Nee (ratio Gravier/Raulin-rechtspraak) ¹⁵³
III. <u>EG-Socratesstudent in Nederland</u>	Nee (Socratesbesluit en Gravier/Raulin-ratio) ¹⁵⁴	Nee (Socratesbesluit en Gravier/Raulin-ratio) ¹⁵⁵
IV. <u>Kind van EG-werknemer, werkend in Nederland</u>	Ja, onder zelfde voorwaarden als I (Di Leo, Matteucci, Meeusen, Bernini) ¹⁵⁶	X (waarschijnlijk niet geoorloofd) ¹⁵⁷
V. <u>Kind van EG-zelfstandige, werkend in Nederland</u>	Ja onder zelfde voorwaarden als I (tweede antwoord Meeusen) ¹⁵⁸	X (waarschijnlijk niet geoorloofd) ¹⁵⁹
VI. <u>Kind van teruggekeerde EG-werknemer (niet meer werkzaam in Nederland)</u>	Nee, waarschijnlijk niet (Pinedo Amado) ¹⁶⁰	Nee, waarschijnlijk niet (Pinedo Amado) ¹⁶¹

¹⁵⁰ Zie de bespreking van de wet SZG in paragraaf 2.2 en 2.3 (en eventueel nog andere voorwaarden als een leeftijdseis).

¹⁵¹ Vgl. de uitleg in paragraaf 1, einde en paragraaf 10, begin.

¹⁵² Vgl. paragraaf 4.2.

¹⁵³ Vgl. paragraaf 4.2, einde.

¹⁵⁴ Vgl. paragraaf 5.2 (tegen achtergrond van paragraaf 5.1).

¹⁵⁵ Vgl. paragraaf 5.2.

¹⁵⁶ Vgl. paragraaf 8.2-8.3.

¹⁵⁷ Vgl. paragraaf 10.1-10.4, met name paragraaf 10.4.

¹⁵⁸ Vgl. paragraaf 9.2 (tegen achtergrond van paragraaf 9.1).

¹⁵⁹ Vgl. paragraaf 10.1-10.4, met name paragraaf 10.4.

¹⁶⁰ Vgl. paragraaf 8.4.

¹⁶¹ Vgl. paragraaf 8.4 juncto paragraaf 10, begin.

**RECHT OP MEENEEMBAARHEID VAN NEDERLANDSE STUDIEFINANCIERING VOLGENS EEN EG-
CONFORME WET ‘STUDEREN ZONDER GRENZEN’ (VERVOLG)**

	Zonder aanvullende woonplaatsseis	Met aanvullende 5 jaar-woonplaatsseis (of ander aanknopingspunt)
VII. Kind van <u>teruggekeerde EG-zelfstandige (niet meer werkzaam in Nederland)</u>	Nee, waarschijnlijk niet (Pinedo Amado juncto Meeusen) ¹⁶²	Nee, waarschijnlijk niet (Pinedo Amado) ¹⁶³
VIII. (ex-) EG-werknemer in Nederland	- Ja, als werkstudent - Ja, mits verband werk (in loondienst) in Nederland - latere studie in buitenland (Bernini) ¹⁶⁴	X (waarschijnlijk niet geoorloofd, indirecte discriminatie) ¹⁶⁵
IX. (ex-)EG-zelfstandige in Nederland	- Ja, als werkstudent - Ja, mits verband werk (als zelfstandige) in Nederland - latere studie in buitenland (Bernini/Meeusen) ¹⁶⁶	X (waarschijnlijk niet geoorloofd, indirecte discriminatie) ¹⁶⁷
X. Onderdanen kandidaat-lidstaten/Europa Akkoord	Ja, waarschijnlijk wel, onder dezelfde voorwaarden als IV en V. ¹⁶⁸	X (waarschijnlijk indirecte discriminatie, Pokrzeptowicz-Meyer) ¹⁶⁹

Kortom, indien de wet Studeren Zonder Grenzen het recht op het meenemen van Nederlandse studiefinanciering voor volledige studies in een andere EU-lidstaat of EER-staat toekent aan Nederlandse studenten, dan moet een dergelijk recht op meeneembaarheid van Nederlandse studiefinanciering onder dezelfde voorwaarden worden toegekend aan EG-onderdanen - en waarschijnlijk bepaalde groepen ‘derdelanders’ waaronder in ieder geval de EA-onderdanen - die hier te lande in loondienst of als zelfstandige werken, alsmede aan hun kinderen. Zonder dat voor deze groepen van SZG-gerechtigden een aanvullende woonplaatsseis mag worden gesteld.

¹⁶² Vgl. paragraaf 9.3.

¹⁶³ Vgl. paragraaf 9.3 juncto paragraaf 10, begin.

¹⁶⁴ Vgl. paragraaf 6.2-6.3.

¹⁶⁵ Vgl. paragraaf 6.2-6.3 juncto paragraaf 10,1-104, met name 10.4.

¹⁶⁶ Vgl. paragraaf 7.

¹⁶⁷ Vgl. paragraaf 7 juncto paragraaf 10.1-10.4, met name 10.4.

¹⁶⁸ Vgl. paragraaf 11.

¹⁶⁹ Vgl. paragraaf 11.