

2040511270

Vragen van het lid Visser (VVD) aan de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, de heer Rutte, en de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken (Europese Zaken) over de uitspraak van het Europese Hof van Justitie met betrekking tot het recht op studiefinanciering voor studenten binnen de EU. (Ingezonden 24 maart 2005)

1

Hebt u kennisgenomen van de uitspraak van het Europese Hof van Justitie inzake het recht op studiefinanciering voor EU-studenten in een andere EU-land? 1)

Antwoord:

Ja

2

Kunt u bevestigen dat volgens de uitspraak van het Europese Hof EU-studenten in een ander EU-land recht hebben op de voorzieningen van het gastland, wanneer een 'zekere mate van integratie' in het gastland is bereikt? Betekent dit dat een aantal thans in Nederland studerende buitenlandse studenten met terugwerkende kracht recht heeft op studiefinanciering, ook in de toekomst? Bent u van plan hiertegen actie te ondernemen? Gaat u nadere afspraken maken in EU-verband om misbruik tegen te gaan?

Antwoord:

(De vragen 2 en 3 worden gezamenlijk beantwoord.)

3

Hoe vat u het begrip 'enige mate van integratie' op in dit verband?

Antwoord op de vragen 2. en 3.:

Het Hof geeft in zijn overwegingen aan dat het 'gerechtvaardigd is dat een lidstaat steun ter dekking van kosten van levensonderhoud van studenten enkel toekent aan studenten die blijk hebben gegeven van een zekere mate van integratie in de samenleving van deze staat'. (ov. 57)

Het Hof doet dit in het kader van de bespreking van de voorwaarden die de Engelse overheid stelt aan EU-studenten. Het Hof geeft eerst aan dat 'studiefinanciering voor levensonderhoud' onder de reikwijdte van het EG-Verdrag en daarmee onder het discriminatieverbod valt.

Het Hof stelt dat lidstaten wel bepaalde voorwaarden mogen stellen.

De Engelse regeling die voorwerp van het arrest is, stelt als voorwaarde dat een student drie jaar voorafgaand aan de studie in het Verenigd Koninkrijk gevestigd is. Daarnaast werd als voorwaarde gesteld dat de studenten slechts recht hebben op steun ter dekking van de kosten van levensonderhoud, indien zij tevens verblijven in de ontvangende lidstaat. Deze voorwaarden worden door het Hof genoemd als voorwaarden die 'uiteraard kunnen beantwoorden aan het legitieme doel te waarborgen dat de aanvrager van de steun blijk heeft gegeven van een zekere mate van integratie in de samenleving van deze staat'. (ov. 61)

De Engelse voorwaarden worden door het Hof in orde bevonden, mits het ook aan EU-studenten mogelijk wordt gemaakt om er aan te voldoen. De achtergrond van de Engelse voorwaarde – minimaal drie jaar gevestigd in Verenigd Koninkrijk – is dat op die manier gewaarborgd wordt dat slechts studenten die blijk hebben gegeven van 'een zekere mate van integratie in'dan wel die 'een reële band met de samenleving hebben' in aanmerking komen

voor studiefinanciering van het gastland. De Engelse regeling stelt als eis dat een student drie jaar 'gevestigd' is voordat hij studiefinanciering voor levensonderhoud kan krijgen. De regeling maakte het echter voor EU-studenten niet mogelijk om de status van gevestigde te kunnen krijgen.

Op grond van de Wet studiefinanciering 2000 (WSF 2000) wordt op dit moment geen voorwaarde gesteld die vergelijkbaar is met de Engelse voorwaarden omdat er tot nog toe vanuit is gegaan dat studiefinanciering voor levensonderhoud niet onder de reikwijdte van het Verdrag valt.

Nu dat wel het geval is gebleken, zie ik aanleiding om vooruit te lopen op de implementatie van de richtlijn betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten van de Unie en hun familieleden (Richtlijn 2004/38/EG). In deze richtlijn is bepaald dat lidstaten niet verplicht zijn om aan EU-burgers (die niet behoren tot de kring van EU-(ex-)werknemers/zelfstandigen) steun voor levensonderhoud toe te kennen vóór de verwerving van het duurzame verblijfsrecht. Dit duurzame verblijfsrecht verwerven EU-burgers na vijf jaar legaal verblijf op het grondgebied van de ontvangende lidstaat. De richtlijn dient voor 30 april 2006 geïmplementeerd te zijn. EU-burgers die minimaal vijf jaar legaal in Nederland verblijven, zullen op grond van bovengenoemde richtlijn aanspraak kunnen maken op volledige studiefinanciering.

In aansluiting bij de richtlijn zullen studenten uit andere EU-landen die vijf jaar legaal in Nederland verblijven op korte termijn voor volledige studiefinanciering in aanmerking kunnen komen.

Het Hof heeft de werking van het arrest in de tijd niet beperkt. Het arrest heeft daarmee terugwerkende kracht. Het Hof merkt echter op dat de uitleg die het in dit arrest geeft van het EG-verdrag 'door de rechter kan en moet worden toegepast op rechtsbetrekkingen die zijn ontstaan en tot stand gekomen vóór het arrest waarbij op het verzoek om uitlegging is beslist, indien voor het overige is voldaan aan de voorwaarden waaronder een geschil over de toepassing van die bepaling voor de bevoegde rechter kan worden gebracht'. (ov. 66) Relevant is in dit kader verder dat in de WSF 2000 is bepaald dat studiefinanciering niet wordt toegekend voor een periode die gelegen is voor de datum van indiening van de aanvraag. De terugwerkende kracht van het arrest blijft daardoor in beginsel in de praktijk beperkt tot lopende zaken. Aanvragen voor studiefinanciering die sinds het arrest zijn ingediend zullen met in achtname van het voorgaande worden afgehandeld.

Op de in Europees verband te maken afspraken ga ik in bij de beantwoording van vraag 5.

4

Kunt u een schatting maken van de te verwachten kosten die deze uitspraak met zich mee kan brengen voor de Nederlandse overheid, rekening houdend met de huidige en de te verwachten studentenaantallen die op grond van deze uitspraak in aanmerking kunnen komen voor Nederlandse studiefinanciering?

Antwoord:

De EU-studenten die in aanmerking komen voor studiefinanciering als gevolg van het arrest Bidar hebben thans aanspraak op de zogeheten Raulinvergoeding (tegemoetkoming in de kosten van de toegang tot de onderwijsinstelling). Onbekend is welk deel van deze studenten voldoet aan de onder 3 aangegeven voorwaarde.

Indien 50% van de huidige Raulin-studenten in Nederland (thans 12.500 studenten) door het arrest Bidar in aanmerking komt voor volledige studiefinanciering, bedragen de relevante

uitgaven structureel €8 miljoen per jaar. Hierin is een besparing op de Raulinvergoeding van € miljoen inbegrepen. Op het moment dat het collegegeldkrediet wordt ingevoerd, vervalt de Raulinvergoeding in zijn geheel. Mogelijke gedragseffecten van de uitbreiding van de aanspraak op Nederlandse studiefinanciering voor EU-studenten zijn niet in te schatten.

5

Hoe kan voorkomen worden dat EU-studenten in zowel het land van herkomst als het gastland gebruik kunnen maken van de voorzieningen op het gebied van studiefinanciering?

Antwoord:

Het Nederlandse beleid is er op gericht internationale studentenmobiliteit mogelijk te maken. Het heeft de Nederlandse voorkeur daartoe studiefinanciering voor een volledige opleiding in het buitenland meeneembaar te maken. Eén van de problemen waar de meeneembaarheid van studiefinanciering op stuit is de mogelijke dubbele aanspraak. Aangezien deze complicatie zich voordoet als gevolg van EU-regelgeving, dient deze problematiek zo mogelijk op Europees niveau te worden opgelost. Het EU-voorzitterschap is benut om deze materie op de EU-agenda te krijgen. Deze agendering heeft er inmiddels toe geleid dat de Europese Commissie een Juridische Expertgroep heeft ingesteld om uit te zoeken op welke wijze in EU-verband de meeneembaarheid van studiefinanciering kan worden gereguleerd. Of dit Europese proces een uitkomst zal hebben die overeenkomstig de Nederlandse beleidsinzet is, is uiteraard niet zeker.

6

Hoe wordt de inkomensafhankelijke terugbetaling van leningen georganiseerd voor studenten die na hun studie in een ander EU-land wonen en daarom te maken hebben met andere fiscale stelsels en regelingen?

Antwoord:

Dit is één van de zaken die ik nu bij de uitwerking van het nieuwe studiefinancieringsstelsel in wetgeving bekijk. Inkomensgegevens over inkomens van niet binnenlands belastingplichtigen in de zin van de Wet inkomstenbelasting 2001 zijn lastiger te verkrijgen en controleren. Daarom overweeg ik om voor deze groep een andere terugbetalingssystematiek te hanteren die in beginsel niet uitgaat van de hoogte van het inkomen. U wordt hierover bij de indiening van het wetsvoorstel nader geïnformeerd.

7

Hoe verhoudt zich deze uitspraak volgens u [tot] het subsidiariteitsprincipe? Is het wenselijk dat met uitspraken van het Europese Hof feitelijk Europees beleid, in plaats van landelijk beleid, op dit soort onderwerpen wordt gecreëerd? Wat is uw mening hierover?

Antwoord:

Bij het subsidiariteitsbeginsel gaat het om de verdeling van bevoegdheden en taken tussen lidstaten en de Unie. De verdeling vindt zijn neerslag in de Europese regelgeving. Het Hof legt die regelgeving uit. In de onderhavige zaak is een juridische vraag gesteld over het EG-Verdrag met betrekking tot de reikwijdte van het daarin opgenomen Europees Burgerschap. Daarop heeft het Hof een antwoord gegeven.

In reactie op het advies van de Onderwijsraad "Onderwijs en Europa: Europese invloeden in Nederland" (kamerstukken II, 2004-2005, 21 501-34, nr. 44) is aangegeven dat het uitgangspunt is dat het onderwijsbeleid in de lidstaten wordt gemaakt. In die reactie is ook gewezen op de invloed van besluitvorming vanuit andere Europese terreinen, zoals de Interne

Markt, op het nationale onderwijsterrein. In meergenoemde reactie is ook aangegeven hoe met die invloed om te gaan. Daar kan ik mij uiteraard volledig in vinden.

De onderhavige casus is een duidelijk voorbeeld van de invloed van een ander terrein – het vrij verkeer van personen – op het onderwijsbeleid.

In het antwoord op vraag 5 is aangegeven hoe in casu naar een oplossing wordt gezocht.

8

Kan inzicht gegeven worden hoe soortgelijke uitspraken over art. 12 en art. 18 van het EG-verdrag het oorspronkelijke karakter van het vrij verkeer van personen hebben veranderd?

Hoe denkt u over deze uitspraken en de veranderingen die deze teweeg hebben gebracht in de perceptie van het vrij verkeer van personen?

Antwoord:

Niet zozeer de uitspraken hebben het oorspronkelijke karakter veranderd maar de invoering van het Europees Burgerschap in het Verdrag van Maastricht. Waar het vrij verkeer van personen oorspronkelijk puur economisch van aard was, is met de invoering van het Europees Burgerschap het begrip breder getrokken. De invoering van het Europees Burgerschap (artikelen 17 EG en 18, lid 1, EG) in samenhang met het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit (artikel 12 EG) is een basis gebleken voor het recht op bepaalde sociale uitkeringen in de lidstaten waar die burgers legaal verblijven. De feitelijke reikwijdte van het Europees Burgerschap is verduidelijkt door de uitspraken van het Europees Hof.

Het burgerschap heeft zich ontwikkeld van een aanvullend begrip met een beperkte invulling – actief en passief kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen, actief en passief kiesrecht voor het Europees Parlement, recht van petitie, bescherming door consulaire vertegenwoordiging van een andere lidstaat - tot een veelzijdig en complex zelfstandig juridisch concept. Het burgerschap vormt nu de fundamentele status van onderdanen van de lidstaten wanneer zij hun recht op vrij verkeer en verblijf uitoefenen.

Het burgerschap speelt een rol op allerlei materiële terreinen van het gemeenschaprecht. Dit heeft ertoe geleid, dat de uitspraken van het Hof een sterk casuïstisch karakter hebben. Zodoende zijn er onder andere uitspraken over het recht op sociale bijstand, het recht op toelating tot een lidstaat, bescherming van het gezinsleven, grenzen aan de mogelijkheid tot uitzetting en de mogelijkheden tot aanvragen van een tegemoetkoming in de kosten voor levensonderhoud.

- De eerste voorwaarde om een beroep te kunnen doen op de rechten die het burgerschap met zich meebrengt, is dat men **onderdaan van een lidstaat** is. In de zaak *Chen* heeft het Hof bevestigd dat het de lidstaten zelf zijn die bepalen wie zij als een onderdaan willen beschouwen.
- De tweede voorwaarde is dat men **legaal** op het grondgebied van een andere lidstaat **verblijft**. Dit blijkt ondubbelzinnig uit de zaak *Akrich*, waarin het Hof bepaald heeft dat Akrich zich in beginsel niet kon beroepen op de rechten die de echtgenoot van een gemeenschapswerknemer heeft, omdat hij illegaal op het grondgebied van de gemeenschap verbleef.
- De derde voorwaarde is dat het moet gaan om **een situatie die zich binnen de werkingssfeer van het gemeenschaprecht** bevindt. Het Hof heeft bepaald dat hiervan ook sprake is, wanneer een onderdaan van een lidstaat gebruik heeft gemaakt van zijn recht op vrij reizen of verblijven op grond van artikel 18 EG, zonder dat hij een

economische activiteit verricht. Dit uitgangspunt, reeds gesteld in de zaak *Martinez Sala*, heeft het Hof in latere rechtspraak bevestigd.

Wanneer aan deze voorwaarden is voldaan, kan men in beginsel een beroep doen op de gelijke behandeling die het burgerschap met zich meebrengt.

In de overwegingen 38 tot en met 44 brengt het Hof de ontwikkeling op het onderhavige terrein in kaart.

Voor mijn mening terzake verwijs ik naar het antwoord op vraag 7.

1) Uitspraak in de zaak-Bidar, Europees Hof, d.d. 15 maart 2005

Toelichting:

Deze vragen dienen ter aanvulling op eerdere vragen van het lid Van Dam (PvdA), ingezonden 17 maart 2005, (vraagnummer 2040510740).