CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
E. SHARPSTON
van 21 februari 2013 [1]

**Gevoegde zaken C-523/11 en C-585/11**

**Laurence Prinz**
**tegen**
**Land Hannover**
[verzoek van het Verwaltungsgericht Hannover (Duitsland) om een prejudiciële beslissing]
**Philipp Seeberger**
**tegen**
**Studentenwerk Heidelberg**

[verzoek van het Verwaltungsgericht Karlsruhe (Duitsland) om een prejudiciële beslissing]

„Vrij verkeer voor EU-burgers — Studiefinanciering voor hoger onderwijs in buitenland — Woonplaatsvereiste — ‚Driejaarregel' — Evenredigheid"

1. Duitsland is een van de lidstaten waar burgers van de Europese Unie (hierna: „EU") financiering kunnen aanvragen om een hogere studie of opleiding te volgen aan onderwijsinstellingen van andere lidstaten van de Europese Unie. L. Prinz en P. Seeberger, die beiden de Duitse nationaliteit bezitten, hebben een dergelijke financiering aangevraagd. Hun aanvragen zijn afgewezen omdat zij niet konden aantonen dat zij onmiddellijk voordat zij aan hun buitenlandse studie begonnen drie jaar ononderbroken in Duitsland hadden gewoond (hierna: „driejaarregel"). Volgens de Duitse regering is de driejaarregel ingesteld ter vermijding van het risico van een onredelijke financiële last die gevolgen zou hebben voor het totale bedrag van de beschikbare steun (hierna: „economische doelstelling"), ter identificatie van diegenen die in de Duitse samenleving zijn geïntegreerd en om te verzekeren dat studiefinanciering wordt toegekend aan die studenten waarvan de kans het grootst is dat zij na hun studie naar Duitsland terugkeren en daar aan de samenleving bijdragen (hierna: „sociale doelstelling"). Studenten die niet een dergelijk ononderbroken verblijf van drie jaar kunnen aantonen, hebben geen recht op studiefinanciering voor de volledige duur van hun buitenlandse studie. Zij kunnen echter wel financiering ontvangen voor het eerste jaar van een dergelijke studie of voor hun volledige studie in Duitsland.

1 — Oorspronkelijke taal: Engels.

## Toepasselijke bepalingen

*Recht van de Unie*

Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

2. Artikel 20 VWEU bepaalt:

„1. Er wordt een burgerschap van de Unie ingesteld. Burger van de Unie is eenieder die de nationaliteit van een lidstaat bezit. Het burgerschap van de Unie komt naast het nationale burgerschap doch komt niet in de plaats daarvan.

2. De burgers van de Unie genieten de rechten en hebben de plichten die bij de Verdragen zijn bepaald. Zij hebben, onder andere,

a) het recht zich vrij op het grondgebied van de lidstaten te verplaatsen en er vrij te verblijven;

[...]

Deze rechten worden uitgeoefend onder de voorwaarden en binnen de grenzen welke bij de Verdragen en de maatregelen ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld."

3. Volgens artikel 21, lid 1, VWEU heeft „iedere burger van de Unie het recht vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven, onder voorbehoud van de beperkingen en voorwaarden die bij de Verdragen en de bepalingen ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld".

4. Ingevolge artikel 165, lid 1, VWEU zijn de lidstaten verantwoordelijk „voor de inhoud van het onderwijs en de opzet van het onderwijsstelsel". Artikel 165, lid 1, VWEU bepaalt dat „[d]e Unie [bijdraagt] tot de ontwikkeling van onderwijs van hoog gehalte door samenwerking tussen de lidstaten aan te moedigen en zo nodig door hun activiteiten te ondersteunen en aan te vullen". Volgens artikel 165, lid 2, tweede streepje, VWEU moet het optreden van de Unie ook erop gericht zijn „de mobiliteit van studenten [...] te bevorderen".

Richtlijn 2004/38/EG

5. Artikel 24 van richtlijn 2004/38[2] bepaalt:

„1. Onverminderd specifieke, in het Verdrag en het afgeleide recht uitdrukkelijk opgenomen bepalingen, geniet iedere burger van de Unie die op basis van deze richtlijn op het grondgebied van een gastland verblijft, binnen het toepassingsgebied van het Verdrag dezelfde behandeling als de onderdanen van dat gastland. Dit recht geldt ook voor familieleden die niet de nationaliteit van een lidstaat bezitten en die verblijfsrecht of duurzaam verblijfsrecht genieten.

2 — Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG (PB L 158, blz. 77, met rectificaties in PB L 229, blz. 35, en PB 2007, L 204, blz. 28).

2. In afwijking van lid 1 is het gastland niet verplicht [...] om vóór de verwerving van het duurzame verblijfsrecht [3] steun voor levensonderhoud toe te kennen voor studies, inclusief beroepsopleiding, in de vorm van een studietoelage of -lening, aan andere personen dan werknemers of zelfstandigen, of personen die deze status hebben behouden, en hun familieleden."

*Nationaal recht*

6. Het Bundesausbildungsförderungsgesetz [Bundesgesetz über individuelle Förderung der Ausbildung – Bundesausbildungsförderungsgesetz (federale studietoelagewet), hierna: „BAföG"] is de Duitse wet waarin de voorwaarden zijn vermeld om financiering van een studie of een opleiding te verkrijgen. Deze wet is meerdere keren gewijzigd [4], onder meer om uitvoering te geven aan het arrest van het Hof in de gevoegde zaken Morgan en Bucher. [5] In dat arrest oordeelde het Hof dat de bepalingen die thans de artikelen 20 VWEU en 21 VWEU zijn, zich verzetten tegen een voorwaarde als die van § 5, lid 2, punt 3, (voormalige) BAföG, die de financiering van een studie aan een buitenlandse onderwijsinstelling onderwerpt aan de voorwaarde dat die opleiding de voortzetting is van de studie of opleiding die minstens één jaar in de lidstaat van herkomst is gevolgd (hierna: „voorwaarde inzake een eerste studieperiode").

7. Lid 1 van de gewijzigde § 5, omschrijft „vaste woonplaats" als de plaats die, ongeacht enig voornemen van de betrokken persoon om zich blijvend te vestigen, niet slechts tijdelijk het centrum van zijn belangen vormt. Het bepaalt verder dat de plaats waar iemand louter omwille van studie- of opleidingsredenen verblijft niet diens vaste woonplaats vormt.

8. Volgens § 5, lid 2, punt 3, krijgen studenten met een vaste woonplaats in Duitsland studiefinanciering indien zij een studie of een opleiding beginnen of voortzetten aan een in een lidstaat van de EU of in Zwitserland gevestigde studie- of opleidingsinstelling.

9. Volgens § 6, met als opschrift „Financiering voor Duitsers in het buitenland", kunnen Duitse onderdanen die hun vaste woonplaats buiten Duitsland hebben studie- of opleidingsfinanciering krijgen om te studeren in het land waar zij wonen of in een buurland, mits hiervoor een rechtvaardiging wordt gevonden in de bijzondere omstandigheden van een concreet geval.

10. § 8, lid 1, bepaalt dat financiering kan worden aangevraagd door Duitse onderdanen en door andere EU-burgers die een permanent verblijfsrecht hebben.

11. § 16 bepaalt de periode waarvoor financiering van een studie of opleiding kan worden verkregen. § 16, lid 3, bevat de driejaarregel en luidt als volgt:

„[...] in de gevallen bedoeld in § 5, lid 2, punt 3, [...] wordt studie- of opleidingsfinanciering voor meer dan een jaar slechts toegekend indien de student voorafgaand aan een na 31 december 2007 aangevat buitenlands verblijf sedert minstens drie jaar ononderbroken in Duitsland heeft gewoond".

12. De toelichting van de bondsregering bij de ontwerpregeling waarbij de driejaarregel is ingevoerd, bepaalde dat deze regel tot doel had te verzekeren dat financiering voor de volledige duur van een studie en opleiding niet werden toegekend aan studenten die nauwelijks in Duitsland hadden gewoond. Het is een beginsel van het Duitse onderwijsbeleid dat studie- en opleidingstoelagen normalerwijze slechts worden toegekend indien de studie of opleiding in Duitsland wordt voltooid of indien er minstens een bijzondere band met Duitsland bestaat. In de toelichting is opgemerkt dat

3 — Duurzaam verblijfsrecht wordt in beginsel verkregen na vijf jaar ononderbroken legaal verblijf: zie artikel 16 van richtlijn 2004/38.

4 — Blijkens de verklaringen van de Duitse regering is de aan het Hof overgelegde versie die welke op 7 december 2010 is bekendgemaakt.

5 — Arrest van 23 oktober 2007, Morgan en Bucher (C-11/06 en C-12/06, Jurispr. blz. I-9161).

andere lidstaten eveneens een woonplaatsvereiste opleggen als bijkomend vereiste voor een langdurige financiering van een buitenlandse studie. Dat vereiste is concreet ingegeven door het gerechtvaardigde belang van de staat die de sociale voordelen verstrekt om door de staatskas betaalde financiële voordelen te beperken tot wie een minimale verbondenheid met die staat kan aantonen.

## Feiten, procesverloop en prejudiciële vragen

*Prinz*

13. Prinz is in 1991 te Keulen geboren en is Duits onderdaan. Zij heeft met haar gezin ongeveer tien jaar in Tunesië gewoond waar haar vader voor een Duitse onderneming werkte. Sedert januari 2007 woont zij met haar gezin in Duitsland.

14. Vanaf februari 2007 ging Prinz in Duitsland naar school, waar zij in juni 2009 haar middelbaar onderwijs heeft voltooid. Op 1 september 2009 begon zij haar studie business management aan de Nederlandse Erasmus Universiteit.

15. Voordat zij in Nederland begon te studeren, heeft Prinz op 18 augustus 2009 bij de bevoegde Duitse instantie studiefinanciering aangevraagd. Bij besluit van 30 april 2010 is haar voor het studiejaar 2009/2010 studiefinanciering toegekend.

16. Prinz heeft voor het daaropvolgende studiejaar opnieuw studiefinanciering aangevraagd. Haar aanvraag is bij besluit van 4 mei 2010 afgewezen omdat zij pas vanaf januari 2007 ononderbroken in Duitsland had gewoond en bijgevolg niet aan de driejaarregel voldeed.

17. Prinz heeft tegen dat besluit beroep ingesteld bij het Verwaltungsgericht Hannover (bestuursrechter te Hannover). Zij heeft in de eerste plaats aangevoerd dat zij in totaal drie jaar en vier maanden in Duitsland had gewoond, namelijk van september 1993 tot en met april 1994[6] en van januari 2007 tot en met augustus 2009. In de tweede plaats heeft zij aangevoerd dat een woonplaatsvereiste zoals de driejaarregel in strijd is met het in artikel 21 VWEU neergelegde recht van vrij verkeer.

18. De Derde kamer van het Verwaltungsgericht heeft de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vraag:

„Is sprake van een naar [EU-recht] ongerechtvaardigde beperking van het door de artikelen 20 [VWEU] en 21 VWEU aan EU-burgers verleende recht zich vrij op het grondgebied van de lidstaten te verplaatsen en er vrij te verblijven indien een Duits onderdaan, die haar vaste woonplaats in Duitsland heeft en een opleidingsinstituut in een lidstaat van de Europese Unie bezoekt, voor die opleiding slechts een studietoelage volgens de [BAföG] krijgt voor één jaar, omdat zij bij het begin van haar verblijf in het buitenland niet reeds minstens drie jaar haar vaste woonplaats in Duitsland had?”

19. De Oostenrijkse, de Deense, de Finse, de Duitse, de Griekse, de Nederlandse en de Zweedse regering en de Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend. Ter terechtzitting van 29 november 2012 hebben diezelfde partijen, met uitzondering van de Nederlandse regering, hun standpunt mondeling toegelicht.

6 — Uit de verwijzingsbeslissing blijkt niet duidelijk hoe snel Prinz na haar geboorte met haar gezin naar Tunesië is verhuisd of waarom zij in september 1993 kortstondig naar Duitsland is teruggekeerd alvorens in april 1994 blijkbaar weer naar Tunesië te vertrekken.

*Seeberger*

20. Seeberger is Duits onderdaan. Hij is in 1983 in Duitsland geboren en heeft daar met zijn ouders, die eveneens Duitse onderdanen zijn, tot 1994 gewoond. Van 1989 tot 1994 heeft hij in Duitsland lager en middelbaar onderwijs gevolgd.

21. Tussen 1994 en december 2005 woonde Seeberger met zijn ouders in Spanje, waar zijn vader als zelfstandig bedrijfsadviseur werkte. Volgens de nationale rechter heeft de vader van Seeberger, door om die reden naar Spanje te verhuizen, de rechten uitgeoefend die hem thans door de artikelen 45 VWEU en 49 VWEU worden verleend. Na in Spanje zijn middelbaar onderwijs te hebben voltooid en zijn diploma middelbaar onderwijs te hebben behaald, verliet Seeberger Spanje in 2000. Na in 2004 en 2005 in Spanje een beroepsopleiding te hebben gevolgd, verwierf hij in april 2005 het diploma makelaar in onroerend goed. In januari 2006 keerden Seebergers ouders terug naar Duitsland. Hoewel hij stelt dat hij vanaf dat ogenblik ook zijn vaste woonplaats in Duitsland had, was Seeberger pas vanaf 26 oktober 2009 te München ingeschreven. Een verklaring van een voormalige werkgever lijkt aan te tonen dat hij tussen 2 april 2007 en 27 juni 2007 te Keulen een stage als webdesigner heeft volbracht.

22. In april 2009 slaagde Seeberger voor een extern examen waardoor hij aan de universiteit van de Balearische eilanden te Palma de Mallorca werd toegelaten. In september 2009 begon hij aan deze universiteit aan een opleiding economie. Hij vroeg in Duitsland financiering voor deze studie aan.

23. De bevoegde Duitse instantie wees zijn verzoek af op grond dat er onvoldoende aanwijzingen waren dat Seeberger in de drie jaar die onmiddellijk aan zijn opleiding voorafgingen daadwerkelijk zijn vaste woonplaats in Duitsland had.

24. Seeberger heeft tegen dit besluit bezwaar ingediend, waarbij hij heeft aangevoerd dat de driejaarregel in strijd was met het hem als EU-burger toekomende recht van vrij verkeer. Na afwijzing van dat bezwaar heeft Seeberger beroep ingesteld bij het Verwaltungsgericht Karlsruhe (bestuursrechter te Karlsruhe). Daar heeft hij aangevoerd dat zijn recht van vrij verkeer was beperkt omdat hij op grond van de driejaarregel slechts in aanmerking kwam voor financiering van zijn buitenlandse studie indien hij lang op voorhand zijn vaste woonplaats in een andere lidstaat opgaf en weer in Duitsland kwam wonen.

25. De Vijfde kamer van het Verwaltungsgericht Karlsruhe heeft de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vraag:

„Staat het Unierecht in de weg aan een nationale wettelijke regeling krachtens welke geen studietoelage wordt toegekend voor een studie in een andere lidstaat, op de enkele grond dat de student die zijn recht van vrij verkeer en verblijf heeft uitgeoefend, bij het begin van de studie niet minstens drie jaar een vaste woonplaats in zijn lidstaat van herkomst had?”

26. Seeberger, de Oostenrijkse, de Deense, de Finse, de Duitse, de Nederlandse en de Zweedse regering en de Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend. Ter terechtzitting van 29 november 2012 hebben diezelfde partijen, met uitzondering van de Nederlandse regering, mondelinge opmerkingen gemaakt; ook de Griekse regering heeft ter terechtzitting mondelinge opmerkingen gemaakt.

## Beoordeling

*Opmerkingen vooraf*

27. In beide zaken wordt aan het Hof de vraag voorgelegd of de artikelen 20 VWEU en 21 VWEU eraan in de weg staan dat een lidstaat de financiering van een studie in het buitenland afhankelijk stelt van een woonplaatsvereiste zoals de driejaarregel.

28. Anders dan de verwijzende rechter in de zaak Prinz heeft de verwijzende rechter in de zaak Seeberger in zijn vraag niet aangegeven of de student onderdaan is van de lidstaat die de studietoelage toekent. Uit de rest van de verwijzingsbeslissing in die zaak blijkt echter dat verduidelijking wordt gevraagd over de situatie van een Duitse onderdaan.

29. Voordat Prinz en Seeberger hun recht van vrij verkeer hebben uitgeoefend om elders in de EU te studeren, hebben zij beiden Duitsland verlaten maar om verschillende redenen. Prinz verliet de EU toen haar vader begon te werken in Tunesië. Seeberger verhuisde naar Spanje toen zijn vader zijn recht van vrije vestiging uitoefende om daar als zelfstandige te werken.

30. Anders dan Prinz lijkt Seeberger dus reeds voordien zijn door het EU-recht toegekende recht van vrij verkeer te hebben uitgeoefend. Dat heeft geen gevolgen voor het onderzoek van de aan het Hof voorgelegde vragen, aangezien zij beiden, als burgers van de EU, zich ten opzichte van hun lidstaat van herkomst kunnen beroepen op de door die status verleende rechten [7], zoals het recht te verhuizen om elders in de EU te studeren. Toch stelt de Commissie de vraag aan de orde of de situatie van Seeberger niet ook in het kader van de bepalingen betreffende de vrijheid van vestiging moet worden onderzocht. Ik zal dit punt behandelen bij de bespreking van de toepasselijke bepalingen. [8]

31. Het Hof heeft zich al enkele keren gebogen over de vraag of de lidstaten de financiering van een studie kunnen onderwerpen aan een woonplaatsvereiste met dezelfde algemene strekking als de thans aan de orde zijnde driejaarregel. Deze zaken zijn onder verschillende vormen voor het Hof gebracht. Zij gingen over migrerende werknemers en de te hunnen laste zijnde gezinsleden [9], maar ook over studenten die hun financieringsvordering niet baseerden op hun band met een EU-burger die beroepswerkzaamheden verrichtte. [10] Zij betroffen aanvragen voor financiering van de lidstaat van herkomst [11], de werkstaat [12] of de gastlidstaat waar de student hoopte te studeren [13]. Sommige zaken dateren van vóór de inwerkingtreding van richtlijn 2004/38, terwijl andere zaken direct of indirect naar artikel 24, lid 2, ervan verwijzen. In veel van deze zaken is aangevoerd dat de betrokken maatregel onder andere zijn rechtvaardiging vond in de vermijding van een onredelijke last voor de staatskas van de financierende lidstaat en/of in de mogelijkheid om daardoor diegenen te identificeren die een voldoende band met de lidstaat hadden en diegenen die, na de voltooiing van hun studie, waarschijnlijk naar de financierende lidstaat zouden terugkeren.

32. Het Hof aanvaardt weliswaar dat de lidstaten over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikken om te bepalen of en hoe een studie wordt gefinancierd en aan wie deze financiering wordt toegekend, maar het heeft mijns inziens minder duidelijk uitgelegd welke elementen precies in aanmerking moeten worden genomen bij het onderzoek of een bepaalde beperking kan worden gerechtvaardigd. Volstaat het dat een lidstaat de economische doelstelling aanvoert of moet hij ook een risico van een

7 — Arrest Morgan en Bucher (aangehaald in voetnoot 5, punten 22 en 23 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

8 — Zie punten 36-39 van de onderhavige conclusie.

9 — Zie bijvoorbeeld arrest van 14 juni 2012, Commissie/Nederland (C-542/09).

10 — Zie bijvoorbeeld arrest van 15 maart 2005, Bidar (C-209/03, Jurispr. blz. I-2119).

11 — Zie bijvoorbeeld arrest Morgan en Bucher (aangehaald in voetnoot 5).

12 — Zie bijvoorbeeld arrest Commissie/Nederland (aangehaald in voetnoot 9).

13 — Zie bijvoorbeeld arrest Bidar (aangehaald in voetnoot 10).

onredelijke financiële last aantonen? Kan een beperking zoals de driejaarregel haar rechtvaardiging vinden in de doelstelling van de lidstaat om te voorzien in een financiering ten behoeve van studenten die doen blijken van een zekere mate van integratie, ongeacht eventuele bedenkingen over de financiële kosten van het stelsel? Is het gepast om te controleren of een beperking zoals de driejaarregel evenredig is aan de economische doelstelling, door na te gaan of deze regel niet restrictiever is dan noodzakelijk om de vereiste mate van integratie vast te stellen?

33. Deze, en mogelijk andere, onduidelijkheden kunnen verklaren waarom sommige lidstaten een woonplaatsvereiste als enige maatregel blijven gebruiken om duidelijk complexe doelstellingen te verwezenlijken, waarom zes lidstaten in de onderhavige zaken aan de zijde van Duitsland hebben geïntervenieerd en waarom het Hof herhaaldelijk is gevraagd te beoordelen of een of andere variant van het woonplaatsvereiste in overeenstemming is met het Unierecht.

*Toepasselijke bepalingen*

34. De verwijzende rechters hebben het Hof enkel verzocht de verdragsbepalingen betreffende het burgerschap van de Unie uit te leggen.

35. Zij hebben het Hof terecht niet verzocht artikel 24 van richtlijn 2004/38 te onderzoeken. Die bepaling is van toepassing wanneer een gastlidstaat EU-burgers die krachtens de richtlijn op zijn grondgebied verblijven op dezelfde wijze moet behandelen als zijn eigen onderdanen, ook wat steun voor levensonderhoud voor een studie betreft. Niets duidt er echter op dat Prinz en Seeberger in respectievelijk Nederland of Spanje studiefinanciering hebben aangevraagd. Zij hebben daarentegen in hun lidstaat van herkomst studiefinanciering aangevraagd.

36. In hoeverre dient de suggestie van de Commissie te worden gevolgd, dat de situatie van Seeberger in het kader van de bepalingen betreffende de vrijheid van vestiging moet worden onderzocht?

37. De driejaarregel gold nog niet toen Seeberger en zijn gezin hun recht uitoefenden om naar Spanje te verhuizen. Die regel kan dus niet van invloed zijn geweest bij de beslissing om die eerste keer te verhuizen.

38. Nu de regel echter geldt, kan hij afschrikkend werken voor elke EU-burger die overweegt om als werknemer, als zelfstandige of gewoon als burger zijn rechten van vrij verkeer binnen de EU uit te oefenen. Deze regel benadeelt ook diegenen die deze rechten hebben uitgeoefend en niet vroeg genoeg naar Duitsland terugkeren om aan de driejaarregel te voldoen.

39. De verwijzende rechter is verzocht de rechtmatigheid te onderzoeken van het besluit waarbij Seeberger studiefinanciering is geweigerd. Hij heeft niet aangegeven of Seeberger nog ten laste is van (één van) zijn ouders of, in het andere geval, sedert wanneer hij financieel zelfstandig is. Bijgevolg beschikt het Hof over onvoldoende informatie om na te gaan of de verwijzende rechter bij de beoordeling van de bij hem aanhangige zaak ervan moet uitgaan dat Seeberger zijn rechten van vrij verkeer heeft uitgeoefend omdat (i) zijn vader gebruik heeft gemaakt van zijn vrijheid van vestiging, en (ii) zijn vader vervolgens heeft beslist naar zijn lidstaat van herkomst terug te keren.

40. Ik voeg hieraan toe dat uit de verwijzingsbeslissing niet blijkt dat Prinz en Seeberger zich beroepen op hun status als economisch actieve EU-burgers of op relevante gezinsbanden met, bijvoorbeeld, een migrerende werknemer in Duitsland. Daarom zal ik, zoals de verwijzende rechters, de zaak uitsluitend op basis van de artikelen 20 VWEU en 21 VWEU onderzoeken.

*Omschrijving van woonplaats*

41. Waar iemand fysiek verblijft, is een feitenkwestie. De plaats waar iemand daadwerkelijk woont of als zodanig is ingeschreven, is echter niet noodzakelijkerwijs de plaats waar die persoon volgens de regelgeving van een lidstaat zijn vaste verblijf- of woonplaats heeft.

42. De driejaarregel betreft een ononderbroken verblijf in Duitsland. § 5, lid 1, BAföG omschrijft de vaste woonplaats als „de plaats die, niet slechts tijdelijk, het centrum van de belangen van de betrokken persoon vormt, ongeacht enig voornemen van die persoon om zich blijvend te vestigen".

43. Althans in het geval van Seeberger lijkt het besluit tot weigering van studiefinanciering echter op een ander woonplaatsbegrip te zijn gebaseerd. Seeberger stelt dat hij vanaf januari 2006 in Duitsland woonde, maar pas op 26 oktober 2009 te München als inwoner is ingeschreven.

44. Ter terechtzitting heeft de Duitse regering bevestigd dat de bevoegde autoriteiten soms de inschrijvingsdatum als kenmerkend feit gebruiken om te bepalen of aan de driejaarregel is voldaan. Een aanvrager die studiefinanciering is geweigerd omdat de periode tussen zijn inschrijvingsdatum en de aanvang van zijn buitenlandse studie minder dan drie jaar bedraagt, kan bij de Duitse rechtbanken tegen dat weigeringsbesluit opkomen en het bewijs leveren dat hij vóór zijn inschrijving in Duitsland woonde. De Duitse regering heeft benadrukt dat bij de beoordeling of een aanvrager in Duitsland zijn woonplaats in de zin van § 5, lid 1, BAföG heeft, alle feiten en omstandigheden in aanmerking moeten worden genomen.

*Beperking van recht van vrij verkeer van EU-burgers*

45. Het Unierecht verplicht de lidstaten niet om een studie in het binnen- of buitenland te financieren. Hoewel deze aangelegenheid tot de bevoegdheid van de lidstaten behoort, moeten zij hun bevoegdheden niettemin met eerbiediging van het Unierecht uitoefenen. [14]

46. De verwijzende rechters in Prinz en Seeberger zijn van oordeel dat de kans reëel is dat de driejaarregel een beperking vormt van de in de artikelen 20 VWEU en 21 VWEU neergelegde rechten van vrij verkeer voor EU-burgers. Om vergelijkbare redenen als door het Hof toegepast in de arresten Morgan en Bucher [15], zijn zij van oordeel dat de driejaarregel een EU-burger ervan kan weerhouden om naar een andere lidstaat te verhuizen om daar een studie of een opleiding te beginnen, of indien een dergelijke buitenlandse studie of opleiding reeds is begonnen, de student onder druk kan zetten om de studie stop te zetten en naar Duitsland terug te keren.

47. Ik deel de zienswijze dat de driejaarregel een beperking vormt.

48. Het is waarschijnlijk dat een maatregel die het recht op een sociaal voordeel afhankelijk stelt van verblijf in de lidstaat die het voordeel verstrekt, het vrije verkeer beperkt. Een dergelijke maatregel benadeelt elke EU-burger die, voordat hij het voordeel aanvraagt, reeds van zijn rechten van vrij verkeer heeft gebruikgemaakt (namelijk elke burger die in een andere lidstaat van de EU verblijft of heeft verbleven). Een woonplaatsvereiste zoals thans aan de orde kan naar zijn aard een EU-burger ervan weerhouden om, voordat hij financiering voor hoger onderwijs aanvraagt, gebruik te maken van zijn recht om naar een andere lidstaat [16] te verhuizen en daar zijn middelbaar onderwijs voort te zetten (afschrikkend effect).

14 — Arrest Morgan en Bucher (aangehaald in voetnoot 5, punt 24 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

15 — Zie arrest Morgan en Bucher (aangehaald in voetnoot 5, punten 25 en 26).

16 — Zie bijvoorbeeld in de context van een invaliditeitspensioen, arrest van 22 mei 2008, Nerkowska (C-499/06, Jurispr. blz. I-3993, punt 31 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

49. In de onderhavige zaken wordt Seeberger, indien hij zijn studie buiten Duitsland wenst voort te zetten, benadeeld op de enkele grond dat hij, voor hij met deze studie begon, met zijn ouders zijn recht van vrij verkeer had uitgeoefend en geacht wordt niet vroeg genoeg voor het begin van zijn studie naar Duitsland te zijn teruggekeerd. Aangezien Prinz enkel studiefinanciering kan krijgen voor het eerste jaar van haar studie in Nederland, ervaart ook zij financiële druk om in Duitsland te studeren in plaats van de door haar gewenste opleiding in Nederland te volgen.

50. Ik deel daarom de zienswijze dat de driejaarregel de rechten van vrij verkeer van EU-burgers, neergelegd in de artikelen 20 VWEU en 21 VWEU, beperkt.

51. Een dergelijke beperking kan haar rechtvaardiging slechts vinden in objectieve overwegingen van openbaar belang, dient geschikt te zijn om dat nagestreefde legitieme doel te bereiken en dient evenredig aan dat doel te zijn, in die zin dat zij niet restrictiever mag zijn dan noodzakelijk om dat doel te bereiken.

52. De Duitse regering voert twee doelstellingen aan waarin de driejaarregel zijn rechtvaardiging kan vinden. Ik zal deze twee doelstellingen achtereenvolgens onderzoeken.

*Rechtvaardiging ontleend aan de economische doelstelling*

Rechtmatigheid van de doelstelling

53. Ter rechtvaardiging van de driejaarregel beroept de Duitse regering zich op de uitspraken van het Hof in het arrest Bidar en het arrest Morgan en Bucher. Deze benadering strookt met de toelichting bij de ontwerpregeling waarbij deze regel is ingesteld. [17]

54. In het arrest Bidar heeft het Hof met betrekking tot economisch niet-actieve EU-burgers geoordeeld dat „elke lidstaat ervoor mag zorgen dat de toekenning van steun ter dekking van de kosten van levensonderhoud van studenten uit andere lidstaten geen onredelijke last wordt, die het totale bedrag van de door deze staat toekenbare steun zou kunnen beïnvloeden”. [18] Bijgevolg was het gerechtvaardigd dat „enkel [steun werd toegekend] aan studenten die blijk hebben gegeven van een zekere mate van integratie in de samenleving van deze staat”. [19] In het arrest Morgan en Bucher heeft het Hof dezelfde redenering toegepast op de toekenning door een lidstaat van toelagen aan eigen onderdanen die in een andere lidstaat wensten te studeren [20], en is het vervolgens tot het oordeel gekomen dat de betrokken voorwaarde inzake een eerste studieperiode te algemeen en te eenzijdig was om de evenredigheidstoets te doorstaan. [21]

55. De doelstelling die erin bestaat te vermijden dat een onredelijke last gevolgen heeft voor het totale bedrag van de beschikbare steun kan volgens het Hof dus in beginsel een beperking op de vrijheid van verkeer zoals de driejaarregel rechtvaardigen.

56. Volstaat het echter dat een lidstaat louter aanvoert, zonder meer, dat een dergelijke economische doelstelling bestaat?

57. Mijns inziens niet.

17 — Zie punt 12 van de onderhavige conclusie.

18 — Arrest Bidar (aangehaald in voetnoot 10, punt 56).

19 — Arrest Bidar (aangehaald in voetnoot 10, punt 57).

20 — Arrest Morgan en Bucher (aangehaald in voetnoot 5, punten 43 en 44).

21 — Arrest Morgan en Bucher (aangehaald in voetnoot 5, punt 46).

58. In het arrest Morgan en Bucher oordeelde het Hof dat overwegingen zoals aangevoerd in het arrest Bidar in beginsel kunnen gelden voor toelagen voor studenten die in het buitenland wensen te studeren „[w]anneer het gevaar voor een dergelijke onredelijke belasting *bestaat*”. [22] In de onderhavige zaken benadrukt de Commissie dat Duitsland niet het bewijs heeft geleverd van het bestaan van het risico dat het wenst te vermijden of te beperken.

59. Uiteraard staat het aan elke lidstaat om te bepalen hoeveel van zijn openbare middelen hij aan de financiering van een studie in het binnen- en het buitenland wenst te besteden en om te beoordelen welke totale financiële last hij als redelijk beschouwt. [23] Sommige lidstaten zullen slechts een klein bedrag aan studiefinanciering wensen te besteden. Andere lidstaten zullen bereid zijn een aanzienlijk groter deel van hun openbare middelen aan dat doel te besteden. Het staat weliswaar niet aan het Hof om te beoordelen of een beslissing van een lidstaat „redelijk” is, maar dit belet niet dat het Hof de nationale rechterlijke instanties richtsnoeren mag aanreiken om te beoordelen of, *gelet op deze beslissing*, er een risico van een onredelijke last ontstaat indien de kosten van levensonderhoud (en mogelijk andere kosten) van studenten uit andere lidstaten worden gedekt.

60. De toekenning van een sociaal voordeel afhankelijk stellen van een voorwaarde leidt normaal gezien tot een beperking van het aantal personen dat op dat voordeel een beroep kan doen en dus van de totale begrotingsmiddelen ter verstrekking van dat voordeel. Dat feit alleen kan een beperking van de in de artikelen 20 VWEU en 21 VWEU neergelegde rechten van vrij verkeer niet rechtvaardigen. Ik ben veeleer van mening dat een lidstaat een inschatting moet maken van de reële of potentiële risico's die kunnen voortvloeien uit het ter beschikking stellen van bijzondere vormen van financiering. Op basis van die inschatting kan de lidstaat dan bepalen wat een onredelijke financiële last zou vormen en maatregelen vaststellen ter vermijding of beperking van het risico dat een dergelijke last ontstaat.

61. In de onderhavige zaken beroept de Duitse regering zich op gegevens van het Statistisches Bundesamt (federale dienst voor statistiek), waaruit blijkt dat in 2008 ongeveer één miljoen Duitse onderdanen in andere lidstaten woonden, waaronder een half miljoen in buurlanden van Duitsland. De Duitse regering voert aan dat de opheffing van het woonplaatsvereiste deze groep, samen met sommige niet-onderdanen, recht zou geven op financiering van hun volledige studie buiten Duitsland.

62. Hoewel ik geen reden heb om aan de nauwkeurigheid van deze cijfers te twijfelen, zeggen zij uiteraard niets over het bestaan van een reële of potentiële financiële last. Het lijkt mij onwaarschijnlijk dat alle Duitsers die elders in de EU wonen, van baby's tot gepensioneerden, hoger onderwijs wensen te volgen (en met name buiten Duitsland). Het is evenmin vanzelfsprekend dat diegenen die wel wensen te studeren, allemaal financiering bij de Duitse autoriteiten zullen aanvragen.

63. Ter terechtzitting heeft de Duitse regering bevestigd dat het niet over nadere, meer gedetailleerde informatie beschikte om aan het Hof over te leggen.

64. Volgens mij vereist de vaststelling dat een beperking zoals de driejaarregel in de economische doelstelling haar rechtvaardiging vindt, een beter onderbouwde beoordeling van het waarschijnlijke risico van „[een] onredelijke [financiële] last [...], die het totale bedrag van de [...] toekenbare steun zou kunnen beïnvloeden”. [24] Een dergelijke beoordeling vereist eveneens dat wordt onderzocht of de beperking een geschikt middel is ter vermijding of beperking van het risico dat een dergelijke last ontstaat.

22 — Arrest Morgan en Bucher [aangehaald in voetnoot 5, punt 44 (eigen cursivering)].

23 — Zie bijvoorbeeld mijn conclusie in de zaak Commissie/Nederland (aangehaald in voetnoot 9, punt 103).

24 — Arrest Bidar (aangehaald in voetnoot 10, punt 56).

65. Voor zover de in het arrest Bidar en het arrest Morgan en Bucher erkende legitieme doelstelling bestaat in de vermijding van een onredelijke financiële last die gevolgen kan hebben voor het totale bedrag van de toegekende steun, moet de geschiktheid en evenredigheid van de beperking uit het oogpunt van deze doelstelling worden onderzocht.

66. Daarbij moet echter worden vastgesteld dat, hoewel Duitsland stellig de economische doelstelling aanvoert, het ook betoogt dat de beperking evenredig is aan de noodzaak enkel die studenten te financieren die blijk geven van een zekere integratie in de Duitse samenleving.

67. Blijkens dat standpunt legt de lidstaat de rechtspraak van het Hof aldus uit dat, los van bezwaren betreffende de kosten van het stelsel (economische doelstelling), een beperking zoals de driejaarregel haar rechtvaardiging kan vinden in de noodzaak een zekere mate van integratie te vereisen (integratiedoelstelling).

68. Het is juist dat het Hof heeft aanvaard dat de economische doelstelling kan worden *bereikt* door enkel studenten te financieren die blijk geven van een zekere mate van integratie in de financierende lidstaat, ongeacht of het daarbij gaat om het gastland of de lidstaat van herkomst. Indien het gastland om steun wordt verzocht, mag de financiële solidariteit met studenten die onderdaan zijn van een andere lidstaat worden beperkt tot studenten die een eerste verblijfsperiode achter de rug hebben. [25]

69. In mijn conclusie in de zaak Commissie/Nederland heb ik uiteengezet wat het Hof volgens mij in het arrest Bidar heeft beslist. Zoals ik dat arrest lees, heeft het Hof niet een afzonderlijke integratiedoelstelling erkend. Veeleer werd het vereisen van bewijs van een mate van integratie behandeld als een *middel* om de groep van begunstigden van steun te beperken en dus een onredelijke financiële last te voorkomen. [26] Een woonplaatsvereiste dient een dergelijke doelstelling. In het arrest Commissie/Nederland heeft het Hof over dit punt geen uitspraak gedaan. Volgens het Hof kon een ongelijke behandeling van migrerende werknemers haar rechtvaardiging niet vinden in de economische doelstelling, maar het erkende in het kader van hetzelfde onderzoek het recht van de lidstaten om van onderdanen van andere lidstaten te verlangen dat zij ter verkrijging van sociale voordelen blijk gaven van een zekere mate van integratie. [27]

70. Bij de huidige stand van het Unierecht is het onredelijk om van een lidstaat te verlangen dat hij de financiële verantwoordelijkheid draagt voor een student die geen banden met die lidstaat heeft. Anders zou de lidstaat wat de studiefinanciering betreft in een volledige financiële solidariteit hebben toegestemd en zou dit sociale voordeel volledig „mobiel" zijn, wat kennelijk niet het geval is. Bijgevolg zijn de lidstaten ter vermijding van een onredelijke last die gevolgen kan hebben voor het totale bedrag van de steun, gerechtigd studiefinanciering te weigeren aan studenten die met de lidstaat *geen band van betekenis* hebben. Anders gezegd, zij kunnen ter verwezenlijking van de economische doelstelling de groep van begunstigden beperken; en daartoe mogen zij een criterium gebruiken dat het bewijs van een zekere mate van integratie vereist.

71. In mijn conclusie in de zaak Commissie/Nederland heb ik de mogelijkheid opengelaten om de rechtspraak van het Hof anders te lezen, namelijk als een aanwijzing dat een lidstaat een mate van integratie kan verlangen *los van* bezwaren betreffende de financiële kosten die het beschikbaar maken van studiefinanciering met zich meebrengt. [28] Bij een dergelijke benadering zou de integratiedoelstelling (indien passend omschreven) op zich volstaan om de beperking van de rechten van vrij verkeer te

25 — Zie punt 10 van de considerans van richtlijn 2004/38; zie ook arrest van 4 oktober 2012, Commissie/Oostenrijk (C-75/11, punt 60).

26 — Zie mijn conclusie in de zaak Commissie/Nederland (aangehaald in voetnoot 9, punt 84).

27 — Arrest Commissie/Nederland (aangehaald in voetnoot 9, punten 63 en 69).

28 — Zie mijn conclusie in de zaak Commissie/Nederland (reeds aangehaald in voetnoot 9, punt 120).

rechtvaardigen. Het antwoord op de vraag of een woonplaatsvereiste zoals de driejaarregel moet worden geacht evenredig te zijn, zou dan afhangen van de vraag of dat vereiste restrictiever is dan noodzakelijk om vast te stellen welke aanvragers blijk geven van de vereiste mate van verbondenheid. [29]

72. Volgens mij zou het voor de verwijzende rechters in de onderhavige zaken nuttig zijn, indien het Hof zijn standpunt over de verhouding tussen de economische en de integratiedoelstelling zou preciseren. Is de integratiedoelstelling een afzonderlijke legitieme doelstelling waarin een beperking van het recht van vrij verkeer haar rechtvaardiging kan vinden [30], ook indien deze beperking ten aanzien van de eigen onderdanen van een lidstaat geldt? Of vertegenwoordigen beide doelstellingen verbonden belangen en moeten zij daarom als delen van één enkele doelstelling worden beschouwd? Of is het criterium van de mate van integratie slechts een middel om de economische doelstelling te verwezenlijken?

73. In wat volgt zal ik de geschiktheid en evenredigheid van een maatregel zoals de driejaarregel achtereenvolgens ten aanzien van elke doelstelling onderzoeken.

## Geschiktheid van de beperking

### – Economische doelstelling

74. In vergelijking met de kosten van een stelsel waarbij alle EU-burgers zonder onderscheid voor studiefinanciering in aanmerking komen, zal elke maatregel die de kring van begunstigden beperkt uiteraard de kosten van het stelsel verminderen. De driejaarregel beperkt inderdaad op deze wijze de groep van potentiële begunstigden.

75. De nationale rechter dient echter nog steeds te beslissen of er een redelijk verband bestaat tussen de driejaarregel en de doelstelling die erin bestaat een onredelijke last te vermijden die gevolgen kan hebben voor het totale bedrag van de beschikbare steun. Dat zal afhangen van de vraag of de toepassing van de driejaarregel het risico tot een redelijke last herleidt.

### – Integratiedoelstelling

76. De gewone verblijfplaats van een persoon is de plaats waar hij of zij in de samenleving is geïntegreerd. Een vereiste dat is gebaseerd op de woonplaats is daarom in beginsel een geschikte methode om de integratiedoelstelling te verwezenlijken.

29 — Zie punten 80-82 van de onderhavige conclusie.

30 — Hoewel het arrest Stewart niet over hetzelfde soort sociale voordelen ging als aan de orde in de onderhavige zaken, oordeelde het Hof in dat arrest dat een lidstaat gerechtigd is (i) zich ervan te vergewissen dat er een werkelijke band bestaat tussen de aanvrager van een uitkering en de bevoegde lidstaat en (ii) het financiële evenwicht van het nationale socialezekerheidsstelsel te waarborgen. Vervolgens leek het Hof de geschiktheid en de evenredigheid van de betrokken maatregel uit het oogpunt van de eerste doelstelling te onderzoeken; daarna is het in verband met de tweede doelstelling tot de vaststelling gekomen dat „[b]ovenstaande overwegingen [ook] gelden [...] met betrekking tot de doelstelling van waarborging van [de tweede doelstelling]” en dat „aan de hand van het vereiste dat er een werkelijk en voldoende aanknopingspunt moet worden vastgesteld, [...] die staat zich ervan [kan] vergewissen dat de economische last van het uitbetalen van de betrokken uitkering niet onredelijk wordt”: arrest van 21 juli 2011, Stewart (C-503/09, Jurispr. blz. I-6497, punten 89 en 103).

Evenredigheid van de beperking

77. De onduidelijkheid over de vraag of een beperking zoals het in de driejaarregel vervatte woonplaatsvereiste haar rechtvaardiging kan vinden in de economische of de integratiedoelstelling, lijkt wat de beoordeling van de evenredigheid van een dergelijke beperking betreft tot een foutieve redenering te hebben geleid. De lidstaten lijken aan te voeren dat een beperking haar rechtvaardiging kan vinden in de economische doelstelling, maar beroepen zich vervolgens op de integratiedoelstelling ten betoge dat de beperking evenredig is.

78. Aldus voert de Duitse regering in de onderhavige zaken in wezen aan dat aan de hand van de driejaarregel kan worden bepaald welke aanvragers een voldoende nauwe band hebben met de Duitse samenleving om in aanmerking te komen voor financiering uit publieke middelen. Zij betoogt dat het belangrijk is te verifiëren dat deze band ten aanzien van haar eigen onderdanen bestaat, aangezien aan de studiefinanciering uit publieke middelen een solidariteit ten grondslag ligt tussen de inwoners van een lidstaat en niet noodzakelijk tussen de onderdanen ervan.[31] Als afzonderlijk argument voert de Duitse regering aan dat de driejaarregel transparant is, rechtszekerheid biedt en bestuurlijk doelmatig is.

79. Ik zal de evenredigheid van de driejaarregel zowel uit het oogpunt van de economische doelstelling als uit dat van de integratiedoelstelling onderzoeken.

– Economische doelstelling

80. Een maatregel zoals de driejaarregel is evenredig indien hij niet restrictiever is dan noodzakelijk om de financiële last tot een redelijk niveau te beperken. Bij de beoordeling dient te worden onderzocht of er alternatieve maar minder restrictieve maatregelen kunnen worden overwogen. Bij de vergelijking van de aan de orde zijnde maatregel (of die waaraan de voorkeur wordt gegeven) met alternatieve maatregelen zullen redenen van bestuurlijke doelmatigheid, rechtszekerheid en transparantie in de beschouwing moeten worden betrokken.

81. De nationale rechter kan deze afweging niet maken indien hij niet weet (i) wat geacht wordt een onredelijke financiële last te zijn, en (ii) wat de verwachte kwantitatieve impact van de driejaarregel op die last is.

82. Laten wij bijvoorbeeld uitgaan van de hypothese dat een lidstaat beslist dat hij 800 miljoen EUR wenst te besteden aan studiefinanciering voor hoger onderwijs. Deze lidstaat onderzoekt de nieuwe regelingen die hij wenst in te voeren en komt tot het besef dat, indien geen bijkomend criterium wordt gehanteerd, de kans groot is dat hij meer dan één miljard EUR moet uitkeren. Voor de lidstaat is dat risico onaanvaardbaar. Nadat hij onder de huidige studenten die een financiering ontvangen een steekproef heeft gehouden over hun verblijfsgeschiedenis (met een voldoende grote groep studenten zodat de steekproef statistisch betrouwbaar is), komt hij tot de vaststelling dat, indien als voorwaarde wordt gesteld dat de aanvrager vier jaar op zijn grondgebied moet hebben gewoond, er voldoende toekomstige kandidaten worden uitgesloten om het risico van een aanzienlijk deficit te beperken. Het extra criterium wordt gekozen om de economische doelstelling te verwezenlijken. Op voorwaarde dat het financieel risico naar behoren is onderzocht, heb ik geen fundamenteel bezwaar tegen de regeling,

31 — Hoewel deze argumenten kunnen suggereren dat Duitsland het recht op financiering van een buitenlandse studie aan de voorwaarde onderwerpt dat er een band met zijn belastingstelsel bestaat, heeft de Duitse regering ter terechtzitting bevestigd dat dit niet het geval is. Zij heeft uitdrukkelijk gesteld dat Duitsland zich niet tot doel stelt de financiering te beperken tot EU-burgers die voorafgaand een bijdrage hebben geleverd aan de publieke middelen waaruit de studiefinanciering wordt betaald. In antwoord op de ter terechtzitting gestelde vraag hoe zij de solidariteit omschrijft waarnaar zij in haar schriftelijke opmerkingen verwees, antwoordde de Duitse regering dat een zekere verbondenheid met de Duitse samenleving vereist is om voor studiefinanciering in aanmerking te komen.

al kan zij stellig tot een beperking van het recht van vrij verkeer van EU-burgers leiden. In vergelijking met andere mogelijke maatregelen kan een dergelijk criterium bovendien evenredig zijn. Een dergelijke afweging is echter zuiver economisch. Het woonplaatsvereiste geldt dan *niet* als maatstaf voor „een zekere mate van integratie".

– Integratiedoelstelling

83. De Duitse regering betoogt dat de beperking van de groep begunstigden, ongeacht hun nationaliteit, tot de personen die aan de driejaarregel voldoen, een evenredige maatregel vormt om te verzekeren dat enkel studenten die een voldoende mate van verbondenheid met de Duitse samenleving kunnen aantonen, uit publieke middelen betaalde studiefinanciering ontvangen. Ter ondersteuning van haar standpunt verwijst zij in het bijzonder naar de arresten Bidar en Förster.

84. Zoals ik in mijn conclusie in de zaak Commissie/Nederland heb uiteengezet, hoefde het Hof in het arrest Bidar de evenredigheid niet te onderzoeken.[32] En in het arrest Förster heeft het Hof zich op de tekst van richtlijn 2004/38 gebaseerd om tot het oordeel te komen dat de beperking die voortvloeide uit het in die zaak aan de orde zijnde woonplaatsvereiste gerechtvaardigd was. Het Hof concentreerde zich daarbij op het feit dat deze richtlijn specifieke vereisten stelt betreffende de mate van integratie van niet-onderdanen in de gaststaat.[33]

85. Richtlijn 2004/38 geldt niet in de onderhavige zaak.[34] Om die reden hoeft hier niet opnieuw te worden ingegaan op het arrest Förster en evenmin dient de relatie tussen artikel 24, lid 2, van deze richtlijn en het evenredigheidsbeginsel nader te worden onderzocht. Om dezelfde reden vind ik de analyse in het arrest Förster van een woonplaatsvereiste van vijf jaar als bewijs van de integratie die als voorwaarde geldt voor studiefinanciering door een *gast*lidstaat, niet bijzonder nuttig voor het oplossen van de onderhavige zaken.

86. Bij ontbreken van harmonisatie ben ik van mening dat de lidstaten een zekere vrijheid moet worden gelaten om te bepalen welke mate van integratie zij verlangen van aanvragers van studiefinanciering; hetzelfde geldt voor de keuze van een geschikte maatstaf voor de vaststelling van die integratie.

87. De verbondenheid van een EU-burger met de samenleving van een bepaalde lidstaat is zowel vanuit het oogpunt van de burger als van de staat een complex vraagstuk. Een dergelijke verbondenheid kan door geboorte zijn ontstaan (en dus onvrijwillig zijn) of zijn verworven. Het is waarschijnlijk dat zij na verloop van tijd en in intensiteit wijzigt. Zij kan subjectief of objectief worden beoordeeld. Redelijkerwijs mag worden aangenomen dat zij in elke context inhoudt dat de betrokkene tot een welbepaalde gemeenschap behoort.

88. Aan de lidstaten moet weliswaar een zekere vrijheid worden gelaten om deze gemeenschap te omschrijven, maar het argument dat een verblijf van een bepaald aantal jaar te allen tijde de vereiste mate van verbondenheid aantoont, kan niet overtuigen. Dat argument berust op een cirkelredenering, aangezien het in de context van de onderhavige zaken suggereert dat de driejaarregel evenredig is omdat hij niet restrictiever is dan noodzakelijk om te weten wie kan aantonen dat hij onmiddellijk voorafgaand aan een buitenlandse studie drie jaar ononderbroken op het nationale grondgebied heeft verbleven.

32 — Arrest Commissie/Nederland (aangehaald in voetnoot 9, punt 113 van de conclusie).

33 — Zie arrest van 18 november 2008, Förster (C-158/07, Jurispr. blz. I-8507, punten 54 en 55).

34 — Zie punt 35 van de onderhavige conclusie.

89. De lidstaat die ervoor kiest om bewijs van integratie te verlangen via een maatregel die het recht van vrij verkeer beperkt, dient te aanvaarden dat hij bij de uitoefening van zijn beoordelingsbevoegdheid in dit domein onder meer het evenredigheidsbeginsel en het discriminatieverbod dient te eerbiedigen. Aldus heeft het Hof in het arrest Bidar uitdrukkelijk geoordeeld dat er sprake was van indirecte discriminatie ten aanzien van niet-onderdanen omdat de toekenning van een studielening afhankelijk was gesteld van het vereiste dat de aanvrager in het Verenigd Koninkrijk moest zijn gevestigd in de zin van het nationale recht en daar drie jaar moest hebben gewoond: bijgevolg kon dit vereiste enkel zijn rechtvaardiging vinden in objectieve overwegingen die losstonden van de nationaliteit van de betrokken personen, waarbij dit vereiste evenredig diende te zijn aan de door het nationale recht nagestreefde legitieme doelstelling. [35]

90. Het Hof heeft de zienswijze dat uit het oogpunt van de integratiedoelstelling één enkel criterium evenredig kan zijn, blijkbaar reeds verworpen.

91. In het arrest Morgan en Bucher bijvoorbeeld heeft het Hof geoordeeld dat de voorwaarde inzake een eerste studieperiode [36] niet evenredig was omdat „de mate van integratie in zijn samenleving die een lidstaat mag verlangen, hoe dan ook wordt geacht te zijn bereikt doordat verzoeksters [...] in Duitsland zijn grootgebracht en er hun schoolopleiding hebben afgerond". Ofschoon de voorwaarde inzake een eerste studieperiode was opgelegd om de mate van integratie na te gaan, aanvaardde het Hof (en de nationale rechter) dat in het geval van verzoeksters (die Duitse onderdanen waren) de noodzakelijke mate van integratie „hoe dan ook" was aangetoond door *andere factoren*, zoals de plaats waar zij waren grootgebracht en hun schoolopleiding hadden afgerond. [37]

92. Recenter heeft het Hof in het arrest Commissie/Oostenrijk in algemene bewoordingen bevestigd dat „het bewijs dat wordt vereist om het bestaan aan te tonen van een [...] werkelijke band, niet te exclusief mag zijn en niet op onrechtmatige wijze een te groot gewicht mag toekennen aan een factor die niet noodzakelijk representatief is voor de mate waarin er een werkelijk aanknopingspunt bestaat tussen de aanvrager [...] en de lidstaat [...], met uitsluiting van elke andere representatieve factor". [38] De werkelijke band die wordt vereist „moet [worden vastgesteld] aan de hand van de constitutieve elementen van de prestatie, zoals met name de aard en de doelstellingen ervan". [39]

93. Deze beschouwingen brengen mij tot de conclusie dat de thans aan de orde zijnde driejaarregel eveneens restrictiever is dan noodzakelijk.

94. Ter terechtzitting heeft de Commissie het voorbeeld van twee Duitse onderdanen gegeven: de eerste heeft 17 jaar lang buiten Duitsland gewoond en keert drie jaar voor het begin van zijn buitenlandse studie terug naar Duitsland; de tweede heeft 17 jaar lang in Duitsland gewoond en verlaat dat land drie jaar voordat hij elders in de Europese Unie gaat studeren. Volgens de driejaarregel kan de eerste een studietoelage krijgen maar de tweede niet. Wie van de twee is echter meer in de Duitse samenleving geïntegreerd?

95. Dit voorbeeld toont aan dat de driejaarregel te star is. Studenten die weliswaar niet onmiddellijk voorafgaand aan hun buitenlandse studie drie jaar ononderbroken in Duitsland hebben gewoond maar toch voldoende met de Duitse samenleving zijn verbonden wegens hun Duitse nationaliteit, hun verblijf, opleiding of tewerkstelling in dat land, hun talenkennis, familiale en andere sociale of economische banden of andere factoren die deze verbondenheid kunnen aantonen, lopen door de driejaarregel gevaar van financiering te worden uitgesloten.

35 — Zie arrest Bidar (aangehaald in voetnoot 10, punten 51-54 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

36 — Zie punt 6 van de onderhavige conclusie.

37 — Arrest Morgan en Bucher (aangehaald in voetnoot 5, punten 45 en 46).

38 — Aangehaald in voetnoot 25, punt 62.

39 — Aangehaald in voetnoot 25, punt 63.

96. Krachtens de BAföG is het totaal irrelevant dat een Duitse student die in Frankrijk wenst te studeren, daarvóór bijvoorbeeld in Duitsland heeft gewoond en gestudeerd of dat zijn gezin dicht bij hem in de buurt woont en/of zijn ouders in Duitsland werken. Een Bulgaarse onderdaan daarentegen die pas drie jaar voor de aanvang van zijn studie in Polen of in zijn lidstaat van herkomst naar Duitsland is verhuisd, heeft recht op financiering uit Duitse publieke middelen, waarbij geen andere feiten in aanmerking dienen te worden genomen om te beslissen dat hij tot de groep van „geïntegreerde" begunstigden behoort waarvoor de regeling bedoeld is.

97. Vanzelfsprekend is niet de vraag aan de orde of Bulgaarse of Duitse studenten recht hebben op financiering door de Duitse regering. Wel aan de orde is de verhouding tussen de driejaarregel, de doelstelling die hij beoogt te verwezenlijken en de vraag op welke basis (in dit voorbeeld) het besluit is genomen om de Bulgaarse student wel en de Duitse student niet voor studiefinanciering in aanmerking te laten komen.

98. Krachtens de driejaarregel is de Duitse nationaliteit van de aanvrager irrelevant. Zoals het Hof het echter in het arrest Rottman heeft geformuleerd vormt nationaliteit „de bijzondere band van solidariteit en loyaliteit" die samen met „de wederkerigheid van rechten en plichten [...] de grondslag vorm[t] van de nationaliteitsverhouding". [40] Ik kan mij moeilijk voorstellen dat het daarbij gaat om een band die bij de beoordeling van de evenredigheid van de maatregelen die een lidstaat vaststelt om de integratiedoelstelling te verwezenlijken volledig kan worden genegeerd.

99. Derhalve ben ik van mening dat een maatregel zoals de driejaarregel te star is en de nationale autoriteiten niet in staat stelt de daadwerkelijke en effectieve mate van integratie vast te stellen.

100. Bestaan er alternatieve, minder restrictieve maatregelen?

101. Ik meen van wel.

102. De nationale rechter zou zich op het standpunt kunnen plaatsen dat een minder restrictieve versie van de regel kan worden uitgewerkt, waarbij nog steeds kan worden uitgemaakt welke studenten voldoende geïntegreerd zijn in Duitsland. Mogelijke alternatieve regelingen kunnen minder restrictief maar nog steeds effectief zijn. Een andere benadering kan met een grotere flexibiliteit gepaard gaan. Ik wil geen welbepaalde regeling suggereren, die bevoegdheid komt toe aan de lidstaat. Ik merk enkel op dat het mogelijk is om minder starre – en dus meer evenredige – regelingen uit te werken.

103. Bij de vergelijking van alternatieve maatregelen is het uiteraard belangrijk te beoordelen of de toepassing van een maatregel „op duidelijke en vooraf gekende criteria berus[t] en [...] een beroep in rechte mogelijk [is]". [41]

104. Ik ben het hier met de Duitse regering eens dat de driejaarregel transparant en bestuurlijk doelmatig is en rechtszekerheid biedt. De relevante informatie is gemakkelijk verkrijgbaar en de beslissing is mechanisch, positief of negatief. De beheerskosten van de regeling zijn betrekkelijk laag, in het bijzonder in verhouding tot het totale bedrag dat voor studiefinanciering is uitgetrokken. Dit zijn allemaal relevante factoren die bij de vergelijking van de driejaarregel met andere mogelijke maatregelen in aanmerking moeten worden genomen.

105. De meest transparante en doelmatige maatregel is echter niet noodzakelijkerwijs evenredig. Dit hangt af van andere factoren zoals het ontwerp en de structuur van de regeling, de algehele samenhang ervan en de beoogde doelstelling.

40 — Arrest van 2 maart 2010, Rottmann (C-135/08, Jurispr. blz. I-1449, punt 51).

41 — Arrest van 23 maart 2004, Collins (C-138/02, Jurispr. blz. I-2703, punt 72). In deze zaak was het woonplaatsvereiste toegepast als een voorwaarde ter beperking van de toegang tot het type sociale voordelen dat volgens de eerdere rechtspraak van het Hof met de betrokken geografische arbeidsmarkt kan worden verbonden (zie punt 67).

106. Een maatregel zoals de driejaarregel is waarschijnlijk transparanter en doelmatiger dan een maatregel waarbij in elke zaak de individuele omstandigheden moeten worden onderzocht. Waarschijnlijk zal deze laatste maatregel minder restrictief en meer inclusief zijn. Een derde type maatregel zou kunnen bepalen dat het verblijf als eerste of meest voor de hand liggende aanwijzing kan dienen ter vaststelling van de vereiste mate van integratie, zonder dat dit uitsluit dat de aanvrager of de autoriteit feiten aanvoeren die aantonen dat een daadwerkelijke en effectieve band bestaat (of niet bestaat). Een dergelijke maatregel is meer transparant en doelmatig dan het tweede type dat ik heb beschreven en minder restrictief dan een maatregel zoals de driejaarregel.

107. De voordelen van een maatregel zoals de driejaarregel moeten ook worden beoordeeld tegen de achtergrond van het algehele regelgevingskader waarvan hij deel uitmaakt. De nationale rechter kan er daarbij misschien rekening mee houden dat in andere opzichten – bijvoorbeeld bij de beoordeling of een student in Duitsland verblijft [42] dan wel bij de beoordeling of er sprake is van „bijzondere omstandigheden" waarin de toekenning van financiering overeenkomstig § 6 BAföG gerechtvaardigd kan zijn [43] – een zorgvuldige beoordeling van de bijzondere omstandigheden kan worden verzoend met de noodzaak rechtszekerheid, transparantie en bestuurlijke doelmatigheid te verzekeren.

*Rechtvaardiging op basis van de sociale doelstelling*

108. Uit de schriftelijke opmerkingen van de Duitse regering kon niet met zekerheid worden opgemaakt of zij een andere rechtvaardiging voor de driejaarregel heeft aangevoerd, namelijk dat zij de financiering wenste voor te behouden aan studenten die na hun buitenlandse studie daadwerkelijk deel zullen uitmaken van de Duitse beroepsbevolking of anderszins in de Duitse economie en samenleving zullen worden opgenomen.

109. Verschillende andere lidstaten die opmerkingen hebben ingediend, hebben echter aangevoerd dat het welslagen van het financieringsprogramma voor studie in het buitenland gedeeltelijk afhangt van de terugkeer van studenten na hun studie naar de lidstaat die de financiering heeft toegekend. Lidstaten kennen dergelijke financiering vaak toe wegens de positieve effecten die zij voor hun arbeidsmarkt verwachten, aangezien zij verwachten dat een student die dergelijke financiering heeft ontvangen waarschijnlijk zal terugkeren en aan de samenleving van de lidstaat zal bijdragen.

110. Ter terechtzitting heeft de Duitse regering bevestigd dat zij zich op het standpunt stelde dat de driejaarregel zijn rechtvaardiging ook in deze sociale doelstelling vond.

Rechtmatigheid van de doelstelling

111. Deze doelstelling stemt gedeeltelijk overeen met de sociale doelstelling die in de zaak Commissie/Nederland is aangevoerd ter rechtvaardiging van de 3-uit-6-regel die in die zaak aan de orde was. [44] In die zaak aanvaardde het Hof dat de bevordering van de mobiliteit van studenten een doelstelling van algemeen belang was waarin een beperking haar rechtvaardiging kan vinden. [45] Het aanvaardde eveneens de dubbele vooronderstelling dat (i) de regeling tot doel had studenten die in

42 — Zie punt 44 van de onderhavige conclusie.

43 — Zie punt 9 van de onderhavige conclusie. Ter terechtzitting bestond er onenigheid over de werkingssfeer van die regel. De Duitse regering omschreef het als een „billijkheidsregel" die geldt in uitzonderlijke omstandigheden waarbij de student niet naar Duitsland kan verhuizen om daar te studeren (bijvoorbeeld omdat de student gehandicapt of minderjarig is). Volgens Seebergers raadsman was de regel ontworpen voor de kinderen van Duitse diplomaten die in het buitenland woonden. Het Hof zal in de gelegenheid worden gesteld § 6 BAföG te onderzoeken in de zaak Thiele Meneses (C-220/12), die op dit ogenblik voor het Hof aanhangig is.

44 — Volgens deze regel moest een aanvrager voor een „meeneemfinanciering" niet enkel recht hebben op studiefinanciering in Nederland, maar daar ook gedurende minstens 3 van de 6 daaraan voorafgaande jaren rechtmatig verblijf hebben gehad.

45 — Arrest Commissie/Nederland (aangehaald in voetnoot 9, punt 72); zie ook punten 135-140 van mijn conclusie in die zaak.

Nederland woonden aan te moedigen om een studie in het buitenland in plaats van in Nederland te overwegen, en (ii) dat Nederland verwachtte dat studenten die het voordeel van genoemde regeling hadden genoten na de voltooiing van hun studie naar Nederland zouden terugkeren om er te wonen en te werken. [46]

112. Ik ben van mening dat de hier aan de orde zijnde driejaarregel zijn rechtvaardiging in dezelfde doelstelling kan vinden.

Geschiktheid van de beperking

113. In het arrest Commissie/Nederland heeft het Hof aanvaard dat de 3-uit-6-regel geschikt was om de sociale doelstelling te verwezenlijken, aangezien studenten anders doorgaans in de lidstaat studeren waar zij wonen en een studie in het buitenland zowel voor studenten als voor de samenleving en de arbeidsmarkt van de lidstaten verrijkend is. [47]

114. In mijn conclusie in die zaak heb ik op basis van een overweging die in het arrest van het Hof buiten beschouwing is gebleven, een andere zienswijze verdedigd. Ik was niet overtuigd dat er een vanzelfsprekend verband bestond tussen de plaats waar studenten vóór hun buitenlandse studie wonen en de plaats waar zij na hun studie zullen wonen en werken. [48]

115. Ik blijf bij mijn standpunt, en de driejaarregel zelf zet mijn zienswijze kracht bij.

116. In de eerste plaats sluit deze regel financiering voor een studie in het buitenland uit voor alle studenten die niet kunnen aantonen dat zij drie jaar ononderbroken in Duitsland hebben gewoond. Aangevoerd wordt dat een dergelijke regel kan dienen om vast te stellen wie naar Duitsland zal terugkeren. Maar leidt dezelfde redenering niet evengoed tot de conclusie dat een student die drie of meer jaar in het buitenland heeft gestudeerd, na de voltooiing van zijn studie zal blijven werken en wonen in de lidstaat waar hij heeft gestudeerd?

117. In de tweede plaats lijkt het aannemelijk dat de plaats waar een afgestudeerde na de voltooiing van zijn buitenlandse studie zal werken, gedeeltelijk wordt bepaald door praktische zaken zoals de aanwezigheid van banen, zijn talenkennis en de algemene toestand van de arbeidsmarkt in de EU. Uiteraard is het mogelijk dat hij naar zijn eerdere lidstaat van verblijf terugkeert, maar het is evengoed mogelijk dat hij blijft wonen waar hij heeft gestudeerd of naar elders verhuist. Mag er werkelijk van worden uitgegaan dat verbondenheid met de lidstaat waar hij onmiddellijk vóór zijn studie drie jaar lang heeft gewoond automatisch elke andere overweging zal uitsluiten?

118. Om deze redenen vind ik de band tussen de driejaarregel en de sociale doelstelling allesbehalve vanzelfsprekend.

119. Niettemin zal ik volledigheidshalve de evenredigheid van de driejaarregel uit het oogpunt van de sociale doelstelling kort bespreken.

Evenredigheid van de beperking

120. De schriftelijke en mondelinge opmerkingen van de Duitse regering over de evenredigheid van de beperking uit het oogpunt van de sociale doelstelling zijn aanzienlijk minder uitvoerig dan die over de evenredigheid uit het oogpunt van de economische en de integratiedoelstelling.

46 — Arrest Commissie/Nederland (aangehaald in voetnoot 9, punt 77).

47 — Arrest Commissie/Nederland (aangehaald in voetnoot 9, punten 76-79).

48 — Zie punt 147 van mijn conclusie in de zaak Commissie/Nederland (aangehaald in voetnoot 9).

121. De Duitse regering heeft weliswaar de aantrekkelijkheid van de driejaarregel benadrukt wat de rechtszekerheid, transparantie en bestuurlijke doelmatigheid betreft, maar zij heeft niet uitdrukkelijk aangegeven of die argumenten ook golden voor de sociale doelstelling. Ervan uitgaande dat dit het geval is, ben ik van mening dat, om de hierboven reeds uiteengezette redenen [49], deze factoren niet volstaan om aan te tonen dat de driejaarregel uit het oogpunt van de sociale doelstelling niet restrictiever is dan noodzakelijk.

122. In het arrest Commissie/Nederland, dat vergelijkbare omstandigheden betrof, heeft het Hof geoordeeld dat de lidstaat diende uit te leggen waarom hij met uitsluiting van alle andere aanknopingsfactoren voor het woonplaatsvereiste had gekozen. Het Hof beoordeelde dit vereiste als „te exclusief" omdat het „voorrang [geeft] aan een factor die niet noodzakelijkerwijs de enige representatieve is voor de mate waarin de betrokkene en [de lidstaat die de financiering toekent] daadwerkelijk met elkaar [zijn] verbonden [...]". [50]

123. Ik kom tot dezelfde conclusie met betrekking tot de driejaarregel. Ik ben er niet van overtuigd dat het feit dat iemand vroeger in een bepaalde lidstaat heeft gewoond, het enige criterium kan zijn om te voorspellen waar iemand na een verblijf tussendoor in een andere lidstaat, in de toekomst zal wonen. [51] Veeleer geldt dat, zoals de Commissie het in haar Groenboek heeft geformuleerd, „Europeanen die als jonge lerende[n] mobiel zijn, [...] dat waarschijnlijk in hun verdere leven als werknemer ook [zullen] zijn". [52]

## Conclusie

124. Gelet op een en ander, geef ik het Hof in overweging, de prejudiciële vragen te beantwoorden als volgt:

„De artikelen 20 VWEU en 21 VWEU moeten aldus worden uitgelegd dat zij eraan in de weg staan dat een lidstaat de financiering van de volledige duur van een studie aan een buitenlandse onderwijsinstelling afhankelijk stelt van de voor elke EU-burger, daaronder begrepen zijn eigen onderdanen, geldende voorwaarde van een verblijf op zijn grondgebied gedurende een ononderbroken periode van drie jaar onmiddellijk voorafgaand aan deze buitenlandse studie."

49 — Zie punten 103-106 van de onderhavige conclusie.

50 — Arrest Commissie/Nederland (aangehaald in voetnoot 9, punt 86).

51 — Zie ook punt 117 van de onderhavige conclusie.

52 — Groenboek – De leermobiliteit van jongeren bevorderen [COM(2009) 329 definitief, blz. 2].