CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
J. MAZÁK
van 10 juli 2008 [1]

I — Inleiding

1. Bij beslissing van 16 maart 2007, bij het Hof binnengekomen op 22 maart 2007, heeft de Centrale Raad van Beroep (Nederland) krachtens artikel 234 EG enkele prejudiciële vragen gesteld over de uitlegging van de gemeenschapswetgeving inzake het recht van werknemers om vrij te reizen en te verblijven, en de bepalingen van het Verdrag inzake het burgerschap van de Unie in samenhang met artikel 12 EG.

2. Deze vragen zijn gesteld in het kader van een beroep dat is ingesteld door J. Förster, een Duits staatsburger die naar Nederland was verhuisd om een voortgezette opleiding te volgen en die aldaar aanvankelijk tijdens haar studie tevens betaalde arbeid verrichtte, tegen de Hoofddirectie van de Informatie Beheer Groep (hierna: „IBG"), het bestuursorgaan belast met uitvoering van de Nederlandse wet studiefinanciering. Förster komt op tegen de weigering van de IBG om haar financiële steun te verlenen ter dekking van de kosten van studie en levensonderhoud (hierna: „studiefinanciering") over een periode waarin zij niet meer economisch actief was, op grond dat zij niet langer de status van communautair werknemer bezat en ook niet voldeed aan het door de IBG gehanteerde vereiste dat zij ten minste vijf jaar ononderbroken legaal in Nederland verblijf had gehad.

3. Daarmee worden in het onderhavige geval twee punten aan de orde gesteld. Ten eerste de vraag of een (migrerend) student in de situatie van Förster met een beroep op het recht van een communautair werknemer op gelijke behandeling, aanspraak kan maken op studiefinanciering, ondanks het feit dat zij op het relevante tijdstip haar eerdere beroepswerkzaamheden had beëindigd en dus economisch niet actief was.

4. Ten tweede wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of een student als Förster, als burger van de Unie, voor het verkrijgen van studiefinanciering in elk geval een beroep kan doen op het in artikel 12, eerste alinea, EG verankerde beginsel van gelijke behandeling, en in het bijzonder of, en

1 — Oorspronkelijke taal: Engels.

zo ja onder welke voorwaarden, voor het in aanmerking komen van die studiefinanciering aan de betrokken student de eis kan worden gesteld dat hij vijf jaar legaal in de gastlidstaat heeft verbleven voordat hij financiële steun aanvraagt.

5. Het Hof wordt dus verzocht, zijn Bidar-rechtspraak te verfijnen, en in het bijzonder zijn oordeel dat een lidstaat gerechtigd is, financiële steun alleen te verlenen aan studenten die blijk hebben gegeven van een „zekere mate van integratie in de samenleving van deze staat". [2]

II — Toepasselijk recht

A — *Gemeenschapsregeling*

6. Artikel 7 van verordening (EEG) nr. 1612/68 van de Raad van 15 oktober 1968 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap [3] bepaalt:

„1. Een werknemer die onderdaan is van een lidstaat mag op het grondgebied van andere lidstaten niet op grond van zijn nationaliteit anders worden behandeld dan de nationale werknemers wat betreft alle voorwaarden voor tewerkstelling en arbeid, met name op het gebied van beloning, ontslag, en, indien hij werkloos is geworden, wederinschakeling in het beroep of wedertewerkstelling.

2. Hij geniet er dezelfde sociale en fiscale voordelen als de nationale werknemers."

7. Artikel 1 van richtlijn 93/96/EEG van de Raad van 29 oktober 1993 inzake het verblijfsrecht voor studenten [4] luidt:

„Teneinde de voorwaarden te preciseren ter vergemakkelijking van de uitoefening van het verblijfsrecht en onderdanen van een lidstaat die tot een beroepsopleiding in een andere lidstaat zijn toegelaten, zonder discriminatie de toegang tot de beroepsopleiding te waarborgen, kennen de lidstaten het verblijfsrecht toe aan iedere student die onderdaan is van een lidstaat en die dit recht niet bezit op grond van een andere bepaling van het gemeenschapsrecht, alsmede aan zijn echtgenoot en

2 — Arrest van 15 maart 2005, Bidar (C-209/03, Jurispr. blz. I-2119, punt 57).

3 — PB L 257, blz. 2.

4 — PB L 317, blz. 59.

hun ten laste komende kinderen, voor zover de student de betrokken nationale autoriteiten, naar zijn keuze door middel van een verklaring of op enige andere ten minste gelijkwaardige wijze, verzekert dat hij over de nodige bestaansmiddelen beschikt om te voorkomen dat zij tijdens hun verblijf ten laste van de bijstandsregeling van de ontvangende lidstaat komen, en mits de student bij een erkende instelling ingeschreven is om daar als hoofdbezigheid een beroepsopleiding te volgen en hij een ziektekostenverzekering heeft die alle risico's in de ontvangende lidstaat dekt."

8. Artikel 3 van richtlijn 93/96 bepaalt:

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

9. Artikel 2 van verordening (EEG) nr. 1251/70 van de Commissie van 29 juni 1970 met betrekking tot het recht van werknemers om verblijf te houden op het grondgebied van een lidstaat na er een betrekking te hebben vervuld [5] luidt als volgt:

„1. Het recht om duurzaam verblijf te houden op het grondgebied van een lidstaat bezit: a) de werknemer die, op het tijdstip dat hij zijn werkzaamheid staakt, de leeftijd heeft bereikt waarop overeenkomstig de wetgeving van die staat, aanspraak op ouderdomspensioen kan worden gemaakt en die ten minste gedurende de twaalf voorafgaande maanden in dat land een betrekking heeft vervuld en aldaar meer dan drie jaren voortdurend heeft gewoond; […]"

10. Volgens artikel 7 van die verordening wordt „[h]et recht op gelijkheid van behandeling, erkend in verordening (EEG) nr. 1612/68 van de Raad, […] gehandhaafd ten behoeve van degenen, op wie deze verordening van toepassing is".

5 — PB L 142, blz. 24.

11. Verordening nr. 1612/68 is gewijzigd en richtlijn 93/96 is ingetrokken bij 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 [6], die overeenkomstig artikel 40 door de lidstaten uiterlijk op 30 april 2006 moest zijn omgezet in nationaal recht.

12. Artikel 16, lid 1, van richtlijn 2004/38 bepaalt:

„Iedere burger van de Unie die gedurende een ononderbroken periode van vijf jaar legaal op het grondgebied van het gastland heeft verbleven, heeft aldaar een duurzaam verblijfsrecht. […]"

13. Artikel 24 van richtlijn 2004/38, getiteld „Gelijke behandeling", luidt:

„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. In afwijking van lid 1 is het gastland niet verplicht een recht op sociale bijstand toe te kennen, gedurende de eerste drie maanden van verblijf of, in voorkomend geval de in artikel 14, lid 4, onder b, bedoelde langere periode, noch is het verplicht om vóór de verwerving van het duurzame verblijfsrecht steun voor levensonderhoud toe te kennen voor studies, inclusief beroepsopleiding, in de vorm van een studiebeurs of -lening, aan andere personen dan werknemers of zelfstandigen, of personen die deze status hebben behouden, en hun familieleden."

B — *Relevant nationaal recht*

14. De voorschriften betreffende studiefinanciering staan in de Wet studiefinanciering (hierna: „WSF 2000"). Een van de vereisten heeft betrekking op de nationaliteit van de student. Dit aspect is geregeld in artikel 2.2 WSF 2000, dat van 1 september 2000 tot 21 november 2003 als volgt luidde:

6 — PB L 158, blz. 77, zoals gerectificeerd in PB L 229, blz. 35.

„Voor studiefinanciering kan een studerende in aanmerking komen die:

a) de Nederlandse nationaliteit bezit,

b) niet de Nederlandse nationaliteit bezit maar wel in Nederland woont en ingevolge een verdrag of besluit van een volkenrechtelijke organisatie op het terrein van de studiefinanciering met een Nederlander wordt gelijkgesteld,

of

c) niet de Nederlandse nationaliteit bezit maar wel in Nederland woont en behoort tot een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen groep van personen die voor het terrein van de studiefinanciering met Nederlanders worden gelijkgesteld."

15. Aan artikel 2.2 is met ingang van 21 november 2003 een tweede lid toegevoegd, dat luidt:

„In afwijking van het eerste lid, onderdeel b, geldt de voorwaarde dat een studerende in Nederland woont, niet voor een studerende aan wie deze voorwaarde niet mag worden gesteld op grond van een verdrag of een besluit van een volkenrechtelijke organisatie. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld in verband met een goede uitvoering van dit lid."

16. Op 4 maart 2005 stelde de IBG, het met uitvoering van de WSF 2000 belaste bestuursorgaan, de Beleidsregel controlebeleid migrerend werknemerschap vast.[7] Deze trad in werking op 23 maart 2005 en heeft betrekking op de controle over de studiefinancieringstijdvakken vanaf het kalenderjaar 2003. Bepaald is dat de IBG ervan uitgaat dat iedere studerende die over de controleperiode 32 uren of meer gemiddeld per maand heeft gewerkt, zonder meer de status heeft van een

7 — AG/OCW/MT-05.11.

communautair werknemer. Wanneer een student echter niet aan het 32-urencriterium voldoet, gaat de IBG over tot nader onderzoek naar de specifieke omstandigheden van het geval.

17. Na het arrest van het Hof in de zaak Bidar [8] stelde de IBG op 9 mei 2005 de Beleidsregel aanpassing aanvraag studiefinanciering voor studenten uit EU, EER of Zwitserland vast (hierna: „beleidsregel van 9 mei 2005") [9], die overeenkomstig artikel 5 van die regel in werking trad op het moment van publicatie, met terugwerkende kracht tot 15 maart 2005.

18. Artikel 2, leden 1 en 2, van de Beleidsregel van 9 mei 2005 luidt als volgt:

„1. Een studerende met de nationaliteit van een van de lidstaten van de Europese Unie dan wel van een andere staat die partij is bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte van 2 mei 1992 dan wel van Zwitserland, kan op aanvraag in aanmerking komen voor studiefinanciering ingevolge de WSF 2000 […] indien hij voorafgaand aan de aanvraag gedurende een ononderbroken periode van tenminste vijf jaar legaal in Nederland verblijf heeft gehad. De overige bepalingen uit de WSF 2000 […] zijn onverkort van toepassing.

2. Het in het eerste lid genoemde verblijf wordt verondersteld, indien de studerende gedurende genoemde periode is ingeschreven geweest in de [Gemeentelijke Basisadministratie Persoonsgegevens] GBA."

19. Sinds 11 oktober 2006 is de materie geregeld in een wettelijke regeling en is de Beleidsregel van 9 mei 2005 ingetrokken.

III — Feiten, procesverloop en prejudiciële vragen

20. Volgens de verwijzingsbeslissing en de ter terechtzitting verstrekte informatie zijn de feiten van de zaak als volgt.

8 — Aangehaald in voetnoot 2.
9 — AG/OC en W/MT/05.

21. Förster, een Duits staatsburger, werd geboren op 18 juni 1979 en groeide op te Grevenbroich, Duitsland, 49 kilometer van de Nederlands-Duitse grens.

22. Op 5 maart 2000 vestigde Förster zich in Nederland, waar zij zich direct inschreef voor een opleiding tot leraar basisonderwijs, en op 1 september 2000, voor een bacheloropleiding pedagogiek aan de Hogeschool van Amsterdam.

23. Vanaf 16 maart 2000 werkte zij via een uitzendbureau ook bij diverse callcenters.

24. Van oktober 2002 tot en met juni 2003 liep Förster tegen vergoeding fulltime stage bij een Nederlandse school voor voortgezet speciaal onderwijs aan leerlingen met gedragsproblemen en/of psychiatrische stoornissen.

25. Na deze stage verrichtte zij in 2003 geen betaalde arbeid meer. Vanaf juli 2004 werkt zij weer in Nederland.

26. Volgens de verwijzingsbeslissing heeft Förster steeds legaal in Nederland verbleven.

27. Vanaf september 2000 heeft de IGB studiefinanciering aan Förster toegekend. Deze toekenning is periodiek door de IBG geprolongeerd. Daarbij heeft de IBG steeds aangenomen dat Förster in de toekomende periode zou zijn aan te merken als een werknemer in de zin van artikel 39 EG die uit hoofde van artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1612/68 op het terrein van de studiefinanciering met een student met de Nederlandse nationaliteit moest worden gelijkgesteld.

28. Haar recht op studiefinanciering eindigde op 1 september 2004, nadat zij met goed gevolg het afsluitend examen van de bacheloropleiding pedagogiek had afgelegd.

29. Aanvankelijk werd aan Förster ook over de tweede helft van 2003 studiefinanciering toegekend. Na een controle stelde de IBG echter uiteindelijk bij besluit van 3 maart 2005 vast dat Förster vanaf juli 2003 geen betaalde arbeid had verricht en niet langer als communautair werknemer kon worden aangemerkt. Er werd haar daarom te kennen gegeven dat

zij de studiefinanciering over de tweede helft van 2003 moest terugbetalen, alsmede een bedrag voor een door de IBG verstrekte openbaarvervoerkaart over die periode.

30. Förster stelde tegen dit besluit beroep in bij de Rechtbank Alkmaar, waarbij zij zich op het standpunt stelde dat zij in de eerste helft van 2003 een dusdanig groot aantal uren betaalde arbeid had verricht dat zij ook in de tweede helft van 2003 als communautair werknemer moest worden aangemerkt. Subsidiair stelde zij dat zij als volledig in de Nederlandse samenleving geïntegreerde burger van de Unie in die periode toch in aanmerking diende te komen voor studiefinanciering op grond van het arrest Bidar. [10]

31. De IBG ontkende dat Förster in de tweede helft van 2003 als werknemer kon worden aangemerkt en achtte zijn besluit in overeenstemming met het gemeenschapsrecht zoals dat is uitgelegd in het arrest Bidar. Studenten in haar situatie die geen rechten ontlenen aan een specifieke non-discriminatiebepaling komen naar het oordeel van de IBG uitsluitend voor studiefinanciering in aanmerking, indien zij ten minste vijf jaar legaal in Nederland verblijven, hetgeen bij Förster in 2003 nog niet het geval was.

32. In zijn uitspraak van 12 september 2005 verklaarde de Rechtbank Alkmaar het beroep ongegrond. De Rechtbank overwoog enerzijds dat Förster in de tweede helft van 2003 geen reële en daadwerkelijke arbeid had verricht en in die periode dus niet was aan te merken als communautair werknemer, en anderzijds dat zij geen rechten kon ontlenen aan het arrest Bidar, aangezien zij voorafgaande aan haar opleiding niet op enigerlei wijze in de Nederlandse samenleving was geïntegreerd.

33. In het hoofdgeding moet door de Centrale Raad van Beroep worden beslist op het door Förster tegen dat vonnis ingestelde hoger beroep. Zij stelt primair dat zij ten tijde van belang al zodanig in de Nederlandse samenleving was geïntegreerd dat zij op grond van het gemeenschapsrecht over de tweede helft van 2003 recht heeft op studiefinanciering, en subsidiair dat zij moet worden geacht het gehele jaar 2003 communautair werknemer te zijn geweest. De IBG blijft bij haar standpunt.

10 — Aangehaald in voetnoot 2.

34. De verwijzende rechter refereert in het bijzonder aan de arresten van het Hof Ninni-Orasche [11] en Fahmi en Amado [12] en is het vooralsnog eens met de opvatting van de IBG dat Förster niet kan worden geacht, de hoedanigheid van communautair werknemer in de tweede helft van 2003 te hebben behouden, daar haar studie bij het begin niet aansloot op eerder in Nederland verrichte werkzaamheden en er geen sprake was van onvrijwillige werkloosheid op grond waarvan zij zich gedwongen kon achten tot omscholing.

35. De verwijzende rechter merkt echter op dat Förster mogelijk aanspraak op studiefinanciering kan ontlenen aan de bepalingen inzake gewezen werknemerschap dan wel aan de bepalingen met betrekking tot het burgerschap van de Unie in samenhang met het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit als neergelegd in artikel 12 EG.

36. Dit roept verschillende vragen op. In de eerste plaats is de verwijzende rechter niet zeker van het toepassingsbereik van verordening nr. 1251/70, in het bijzonder ten aanzien van de vraag of artikel 7 van die verordening mede betrekking heeft op de student die voornamelijk om studieredenen naar Nederland is gekomen en oorspronkelijk in beperkte omvang werkzaamheden heeft verricht naast zijn studie, maar deze werkzaamheden inmiddels heeft gestaakt.

37. In de tweede plaats wijst de verwijzende rechter erop dat hangende de procedure een aantal vooralsnog onbeantwoorde vragen is gerezen over de uitleg van het burgerschap van de Unie en artikel 12 EG, waaronder de vraag of, gelet op het arrest Bidar [13], richtlijn 93/96 zich ertegen verzet dat een student in de situatie van Förster, die voornamelijk om studieredenen naar Nederland is gekomen, een beroep doet op artikel 12 EG met het oog op studiefinanciering.

38. Voorts vraagt de verwijzende rechter welke conclusies moeten worden getrokken uit de arresten Bidar [14] en Trojani [15] met betrekking tot de vijf jaar verblijf die door de door de IBG toegepaste Beleidsregel van 9 mei 2005 als voorwaarde wordt gesteld.

11 — Arrest van 6 november 2003 (C-413/01, Jurispr. blz. I-13187).
12 — Arrest van 20 maart 2001 (C-33/99, Jurispr. blz. I-2415).
13 — Aangehaald in voetnoot 2.
14 — Aangehaald in voetnoot 2.
15 — Arrest van 7 september 2004 (C-456/02, Jurispr. blz. I-7573).

39. In het bijzonder wil de verwijzende rechter weten of burgers van de Unie met het oog op studiefinanciering überhaupt een beroep kunnen doen op artikel 12, eerste alinea, EG voordat zij gedurende een bepaalde periode in de gastlidstaat hebben verbleven dan wel als zij daar over een verblijfsvergunning beschikken.

40. Ten tweede vraagt de verwijzende rechter zich af of een in het nationale recht opgenomen verblijfsduurvoorwaarde ook in overeenstemming is met artikel 12 EG wanneer deze alleen aan personen met de nationaliteit van andere lidstaten wordt gesteld.

41. Ten derde dient zich de vraag aan, indien een dergelijke voorwaarde in beginsel gerechtvaardigd kan worden geacht, of de door de IBG toegepaste verblijfsduurvoorwaarde van vijf jaar in overeenstemming is met dat artikel. De verwijzende rechter merkt dienaangaande op dat het feit dat deze termijn is ontleend aan richtlijn 2004/38 een indicatie lijkt te vormen voor de rechtmatigheid ervan. Zo dat het geval is, vraagt de verwijzende rechter zich af in hoeverre deze voorwaarde in individuele gevallen onverkort mag worden tegengeworpen, als andere factoren wijzen op een aanzienlijke mate van integratie in de Nederlandse samenleving, zoals de specifieke studiekeuze of het feit dat de betrokkene een Nederlandse partner heeft.

42. Ten slotte wordt in de verwijzingsbeslissing opgemerkt dat de beslissing, op basis van de Beleidsregel van 9 mei 2005, om Förster studiefinanciering te weigeren over de tweede helft van 2003 op grond dat zij niet ten minste vijf jaar ononderbroken legaal in Nederland had verbleven, berust op een invulling van het arrest Bidar en dus op een criterium dat gedurende de te beoordelen periode niet kenbaar was, hetgeen wellicht in strijd is met de uitspraak in het arrest Collins [16] dat een verblijfsvoorwaarde moet berusten op duidelijke, vooraf bekende criteria. De verwijzende rechter benadrukt echter dat er geen sprake is van willekeur en dat, waar het gaat om een periode in het verleden, de rechtszekerheid van de belanghebbende niet in het geding lijkt te zijn. Bovendien heeft de IBG de Beleidsregel van 9 mei 2005 korte tijd na het arrest Bidar gepubliceerd.

43. Daarop heeft de Centrale Raad van Beroep de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende vragen gesteld:

„1) Heeft artikel 7 van verordening (EEG) nr. 1251/70 mede betrekking op de student die voornamelijk om studieredenen naar Nederland is gekomen en oorspronkelijk in beperkte omvang werkzaamheden heeft verricht naast

16 — Arrest van 23 maart 2004 (C-138/02, Jurispr. blz. I-2703, punt 72).

zijn studie, maar deze werkzaamheden inmiddels heeft gestaakt?

2) Verzet richtlijn 93/96 zich ertegen dat de in vraag 1 bedoelde student met succes een beroep doet op artikel 12 EG met het oog op volledige studiefinanciering?

3) a) Geldt de regel dat de economisch niet-actieve burger van de Unie zich pas op artikel 12 EG kan beroepen zodra hij gedurende een bepaalde periode legaal in het gastland heeft verbleven of over een verblijfsvergunning beschikt, ook voor steun ter dekking van de kosten van levensonderhoud aan studenten?

b) Zo ja, is gedurende die periode een verblijfsduurvoorwaarde die uitsluitend aan onderdanen van andere lidstaten dan het gastland wordt tegengeworpen, geoorloofd?

c) Zo ja, is de hantering van een verblijfsduurvoorwaarde van vijf jaar in overeenstemming met artikel 12 EG?

d) Zo nee, welke verblijfsduurvoorwaarde is geoorloofd?

4) Dient in individuele gevallen een kortere periode van legaal verblijf te worden aangehouden, als andere factoren dan de duur van het verblijf wijzen op een aanzienlijke mate van integratie in de samenleving van het gastland?

5) Indien belanghebbenden blijkens een arrest van het Hof van Justitie met terugwerkende kracht aan artikel 12 EG meer aanspraken kunnen ontlenen dan voorheen werd aangenomen, mogen hieraan verbonden, gerechtvaardigde voorwaarden dan over tijdvakken in het verleden worden tegengeworpen, als deze voorwaarden kort na het verschijnen van het arrest zijn gepubliceerd?"

IV — Juridische analyse

A — *Inleidende opmerkingen*

44. Zoals blijkt uit de uiteenzetting van de feiten in de verwijzingsbeslissing is de centrale vraag in dit geschil of Förster in de omstan-

digheden van het geval op grond van het gemeenschapsrecht recht heeft op gelijke behandeling ten aanzien van de toekenning van studiefinanciering voor een universitaire opleiding.

45. Försters aanspraak betreft een periode waarin zij geen arbeid verrichtte en dus economisch niet actief was. Zoals al eerder is opgemerkt [17], is die omstandigheid beslissend in het gemeenschapsrecht, dat — in het bijzonder wat het recht op socialezekerheidsuitkeringen betreft — globaal onderscheid maakt tussen economisch actieve (werknemers en zelfstandigen) en economisch niet-actieve personen. Als regel heeft de eerste categorie personen ruimere rechten op grond van het gemeenschapsrecht dan de tweede.

46. Zo wordt in de rechtspraak van het Hof bijvoorbeeld onderscheiden tussen enerzijds burgers van de lidstaten zoals werkzoekenden die nog geen dienstverband zijn aangegaan en die slechts recht op gelijke behandeling hebben wat de toegang tot arbeid betreft, en anderzijds degenen die reeds tot de arbeidsmarkt van de gastlidstaat zijn toegetreden en overeenkomstig artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1612/68 recht hebben op dezelfde sociale en fiscale voordelen als nationale werknemers. [18]

47. Ten aanzien van de rechten van migrerende studenten op sociale uitkeringen is de situatie derhalve aldus dat, althans op grond van richtlijn 93/96, alsmede, voordat de vijf jaar ononderbroken verblijf zijn verstreken, op grond van richtlijn 2004/38 een „zuivere", economisch niet-actieve student in beginsel geen recht heeft op betaling van steun ter dekking van de kosten van levensonderhoud door de gastlidstaat. Daarentegen kan een student die tevens is aan te merken als werknemer in de zin van artikel 39 EG, zich beroepen op artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1612/68, dat werknemers van een lidstaat het recht geeft om in een andere lidstaat dezelfde behandeling te krijgen als de burgers van die lidstaat ten aanzien van het recht op sociale voordelen. [19]

48. Inderdaad op die basis, met andere woorden vanwege haar status als communautair werknemer, is Förster aanvankelijk studie-

17 — Zie in die zin de conclusies van advocaat-generaal Geelhoed in de zaken Trojani, aangehaald in voetnoot 15, punt 10, en Bidar, aangehaald in voetnoot 2, punt 12.

18 — Zie in die zin arrest Collins, aangehaald in voetnoot 16, punten 30 en 31, en arrest van 18 juni 1987, Lebon (316/85, Jurispr. blz. 2811, punt 26).

19 — Zie dienaangaande hierna punten 65 en 66.

financiering in Nederland toegekend. Die financiering werd echter nadien ingetrokken voor de tweede helft van 2003 op grond dat zij in die periode geen dienstverband meer had, een feit dat in deze procedure niet wordt betwist.

49. Op dit punt heeft de verwijzende rechter terecht erkend dat op grond van specifieke gemeenschapswetgeving zoals verordening nr. 1251/70, en in overeenstemming met de arresten Lair [20] en Ninni-Orasche [21], aan migrerende werknemers bepaalde rechten worden gegarandeerd in verband met sociale voordelen samenhangend met hun status van werknemer, ook wanneer zij geen dienstverband meer hebben.

50. De verwijzende rechter is het echter „vooralsnog" eens met de opvatting dat Förster niet kan worden geacht de status van communautair werknemer te hebben behouden in de zin van artikel 39 EG en artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1612/68. In vraag 1 wordt dan ook alleen verordening nr. 1251/70 genoemd. Niettemin verdient de tegengestelde gedachte van de Commissie mijns inziens overweging. In het eerste deel van mijn beoordeling zal ik daarom onder de loep nemen of, dan wel onder welke omstandigheden, een student in een situatie als de onderhavige zich kan beroepen op het recht om gelijk te worden behandeld met betrekking tot studiefinanciering, hetzij ingevolge verordening nr. 1251/70, hetzij als werknemer op basis van verordening nr. 1612/68.

51. In dit verband moet worden bedacht dat het feit dat de nationale rechter een vraag heeft gesteld waarin specifieke bepalingen van gemeenschapsrecht worden genoemd, het Hof niet belet, ongeacht de inhoud van de vraag, de nationale rechter alle uitleggingsgegevens met betrekking tot het gemeenschapsrecht te verschaffen die hem in staat kunnen stellen om tot een uitspraak te komen in de bij hem aanhangige zaak. [22]

52. In elk geval heeft de invoering van het burgerschap van de Unie aan studenten die geen aanspraak kunnen maken op een speci-

20 — Arrest van 21 juni 1988 (39/86, Jurispr. blz. 3161).

21 — Aangehaald in voetnoot 11.

22 — Zie bijvoorbeeld arrest van 12 december 1990, SARPP (C-241/89, Jurispr. blz. I-4695, punt 8), en arrest Trojani, aangehaald in voetnoot 15, punt 38.

fiek recht op gelijke behandeling zoals dit is verleend aan communautaire werknemers, een nieuwe mogelijke toegang verleend tot, onder meer, het recht op gelijke behandeling met betrekking tot steun ter dekking van de kosten van levensonderhoud.

53. Zoals het Hof heeft verklaard, dient het burgerschap van de Unie de primaire status van de burgers van de lidstaten te zijn en verleent deze status degenen die zich in dezelfde situatie bevinden, ongeacht hun nationaliteit, aanspraak op dezelfde behandeling rechtens. [23] Wat meer in het bijzonder sociale uitkeringen betreft, heeft het Hof die status leven ingeblazen in arresten als Martínez Sala, Trojani en Bidar door te verklaren dat een burger van de Unie die niet economisch actief is, zich kan beroepen op artikel 12, eerste alinea, EG wanneer hij gedurende zekere tijd legaal heeft verbleven in de gastlidstaat of beschikt over een verblijfsvergunning. [24]

54. Men kan dus gevoeglijk stellen dat het begrip burgerschap van de Unie, zoals uitgewerkt in de rechtspraak van het Hof, een fase is in het proces waarin de communautaire rechten loskomen van hun economische paradigma. Dit is in wezen het doel dat voor ogen komt bij de verklaring van het Hof dat het burgerschap van de Unie de „primaire status van de burgers van de lidstaten" dient te zijn. Rechten uit hoofde van het gemeenschapsrecht — in het bijzonder het recht om niet te worden gediscrimineerd — worden de burger niet meer enkel verleend wanneer hij gebruikmaakt van de economische vrijheden en een daaraan gekoppelde status verkrijgt (werknemer, dienstverrichter enz.), maar rechtstreeks uit hoofde van zijn status van burger van de Unie. [25]

55. Terwijl het recht op sociale uitkeringen dus oorspronkelijk verbonden was aan het verrichten van economische activiteiten (in het bijzonder in de vorm van betaalde arbeid, die ten grondslag ligt aan het begrip werknemer), kan dit recht thans ook aan economisch niet-actieve burgers ter beschikking staan op basis van het beginsel van non-

23 — Zie bijvoorbeeld arresten van 17 september 2002, Baumbast en R (C-413/99, Jurispr. blz. I-7091, punt 82); 20 september 2001, Grzelczyk (C-184/99, Jurispr. blz. I-6193, punt 31), en 2 oktober 2003, Garcia Avello (C-148/02, Jurispr. blz. I-11613, punt 22).

24 — Arrest van 1998, Martínez Sala (C-85/96, Jurispr. blz. I-2691, punt 63); arresten Trojani, aangehaald in voetnoot 15, punt 43, en Bidar, aangehaald in voetnoot 2, punt 37.

25 — Zie in vergelijkbare zin ook de conclusie van advocaat-generaal Cosmas in de zaak Wijsenbeek (arrest van 21 september 1999, C-378/97, Jurispr. blz. I-6207, punten 84-86), en die van advocaat-generaal Poiares Maduro in de zaak Carbonati Apuani (arrest van 9 september 2004, C-72/03, Jurispr. blz. I-8027, punten 68 en 69).

discriminatie. Waar een lidstaat voorheen de volledige sociale verantwoordelijkheid moest aanvaarden en bijstand verlenen aan personen die al op zijn arbeidsmarkt actief waren [26] en aldus een bijdrage aan zijn economie hadden geleverd, dient deze financiële solidariteit thans in beginsel te worden betoond aan alle legaal op zijn grondgebied verblijvende burgers van de Unie.

56. Niettemin zijn er nog wel bepaalde grenzen. Zoals het Hof heeft uiteengezet in de arresten Grzelczyk en Bidar, wordt van de lidstaten verwacht dat zij bij de opzet en de toepassing van hun socialebijstandsregeling „een zekere financiële solidariteit" betonen, en dus niet, zo merk ik op, een onbegrensde solidariteit. [27] Ten aanzien van steun ter dekking van de kosten van levensonderhoud van studenten heeft het Hof in het arrest Bidar aanvaard dat de lidstaten mogen zorgen dat de toekenning van steun geen onredelijke last wordt en dat de toekenning van die steun wordt beperkt tot studenten die blijk hebben gegeven van „een zekere mate van integratie". [28]

57. Tegen deze achtergrond en in het licht van het arrest Bidar wenst de verwijzende rechter met de vragen 2, 3 en 4, die ik in het tweede deel van mijn beoordeling tezamen zal bespreken, te vernemen of Förster in de omstandigheden van haar geval zich kan beroepen op haar recht als burger van de Unie op gelijke behandeling krachtens artikel 12 EG om studiefinanciering te verkrijgen over de tweede helft van 2003. Anders gezegd, is het met dat artikel verenigbaar om voor de toekenning van studiefinanciering aan migrerende studenten een verblijfsvoorwaarde van vijf jaar te stellen, zonder dat hierop uitzonderingen mogelijk zijn?

58. Zoals de Commissie terecht heeft opgemerkt, kan artikel 12 EG, waarin het algemeen beginsel van non-discriminatie op grond van nationaliteit is neergelegd, slechts autonoom worden toegepast in onder het gemeenschapsrecht vallende situaties waarvoor het Verdrag niet in bijzondere discriminatieverboden voorziet. Over dat artikel behoeft dus alleen uitspraak te worden gedaan wanneer het voorliggende geval niet valt onder artikel 39 EG en artikel 7 van verordening nr. 1612/68, dat specifiek uitdrukking geeft aan het recht van gemeenschapswerknemers op gelijke behandeling. [29]

59. Ten slotte zal ik in het derde deel van mijn analyse ingaan op vraag 5, waarin het erom gaat of door de Nederlandse autoriteiten met terugwerkende kracht bijkomende voorwaarden zijn gesteld inzake het recht van migrerende studenten op studiefinanciering.

26 — Zie arrest van 27 september 1988, Matteucci (235/87, Jurispr. blz. 5589, punt 16).

27 — Zie arresten Grzelczyk, aangehaald in voetnoot 23, punt 44, en Bidar, aangehaald in voetnoot 2, punt 56.

28 — Arrest Bidar, aangehaald in voetnoot 2, punten 56 en 57; zie in die zin ook arrest van 23 oktober 2007, Morgan en Bucher (C-11/06 en C-12/06, Jurispr. blz. I-9161, punt 43).

29 — Zie in die zin arresten van 11 januari 2007, Kai Lyyski (C-40/05, Jurispr. blz. I-99, punten 33 en 34), en 29 april 2004, Weigel (C-387/01, Jurispr. blz. I-4981, punten 57-59).

B — *Toepasselijkheid van het beginsel van non-discriminatie ingevolge de bepalingen betreffende het vrij verkeer van werknemers*

1. Voornaamste argumenten van partijen

60. In deze procedure zijn schriftelijke opmerkingen ingediend door de Nederlandse, de Duitse, de Oostenrijkse, de Belgische, de Zweedse en de Finse regering, de regering van het Verenigd Koninkrijk, de Commissie en Förster. Met uitzondering van de Oostenrijkse en de Finse regering waren deze partijen ook vertegenwoordigd ter terechtzitting op 23 april 2008, waar bovendien ook de Deense regering vertegenwoordigd was.

61. De Commissie stelt zich op het standpunt dat Förster, anders dan de verwijzende rechter suggereert, kan worden beschouwd als een gemeenschapswerknemer in de zin van artikel 39 EG en verordening nr. 1612/68, zoals uitgelegd door het Hof in met name de arresten Lair [30], Brown [31] en Ninni-Orasche [32], daar uit de omstandigheden van het geval een wezenlijke continuïteit tussen haar stage en haar studie blijkt. Voor de tweede helft van 2003 kan zij zich derhalve beroepen op artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1612/68 voor het verkrijgen van de betrokken studiefinanciering, die een „sociaal voordeel" is in de zin van die verordening.

62. De Oostenrijkse, de Deense, de Duitse, de Nederlandse en de Zweedse regering zijn het grotendeels oneens met die opvatting. Ter terechtzitting hebben de Nederlandse en de Duitse regering verklaard dat naar hun mening een eerdere stage niet kan leiden tot de status van gemeenschapswerknemer voor de periode na het einde van de stage. In dat opzicht moet de onderhavige zaak worden onderscheiden van de zaken Lair [33] en Ninni-Orasche [34], blijkens welke er continuïteit moet bestaan tussen de eerdere activiteit als werknemer en de daarna aangevangen opleiding. Ook is Förster niet onvrijwillig werkloos geraakt in de zin van die rechtspraak, daar het in de aard van dergelijke stages besloten ligt dat zij slechts tijdelijk zijn.

63. Wat verordening nr. 1251/70 betreft, stelt Förster dat zij zich op artikel 7 van die verordening kan beroepen om in aanmerking te komen voor studiefinanciering over de tweede helft van 2003.

64. Daarentegen zijn alle andere partijen die over dit punt opmerkingen hebben gemaakt het er in essentie over eens dat overeenkomstig artikel 1 van verordening nr. 1251/70 die

30 — Aangehaald in voetnoot 20.
31 — Arrest van 21 juni 1988 (197/86, Jurispr. blz. 3205).
32 — Aangehaald in voetnoot 11.
33 — Aangehaald in voetnoot 20.
34 — Aangehaald in voetnoot 11.

verordening hetzij rationae personae niet-toepasselijk, hetzij voor het onderhavige geval niet relevant is.

67. Personen die werknemer zijn in de zin van artikel 39 EG en artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1612/68 kunnen zich derhalve beroepen op hun recht om gelijk te worden behandeld ten aanzien van de toekenning van de in geding zijnde studiefinanciering.

2. Beoordeling

65. Ingevolge artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1612/68 geniet de werknemer die de nationaliteit heeft van een lidstaat en gebruikmaakt van de vrijheid van verkeer van werknemers, in de gastlidstaat dezelfde sociale voordelen als nationale werknemers.

68. Volgens vaste rechtspraak heeft het in die bepalingen bedoelde begrip „werknemer" een communautaire inhoud en mag het niet restrictief worden uitgelegd. „Werknemer" is iedere persoon die reële en daadwerkelijke arbeid verricht, met uitsluiting van werkzaamheden van zo geringe omvang dat zij louter marginaal en bijkomstig blijken. Volgens deze rechtspraak is het kenmerk van een arbeidsverhouding dat iemand gedurende een bepaalde tijd voor een ander en onder diens gezag prestaties levert en als tegenprestatie een beloning ontvangt. [37]

66. Het Hof heeft reeds verklaard dat steun ter zake van levensonderhoud en opleiding voor een universitaire studie waarmee een beroepskwalificatie wordt verkregen, een sociaal voordeel is in de zin van dat artikel. [35] Niet in geschil is dat de in geding zijnde studiefinanciering zo'n voordeel is. [36]

69. Er zij op gewezen dat in de onderhavige zaak zowel de nationale autoriteiten als de verwijzende rechter er kennelijk van uitgaan dat Förster in de periode vóór de tweede helft van 2003 een reële arbeidsverhouding had, op grond waarvan zij aanspraak kon maken op de status van migrerend werknemer, daar zij vanaf maart 2000 verschillende banen had en

35 — Zie in die zin arresten Matteucci, aangehaald in voetnoot 26, punt 23; Lair, aangehaald in voetnoot 20, punten 23, 24 en 28; Brown, aangehaald in voetnoot 31, punt 25, en arrest van 26 februari 1992, Bernini (C-3/90, Jurispr. blz. I-1071, punt 23).

36 — Zie in die zin in het bijzonder arrest Fahmi en Amado, aangehaald in voetnoot 12, punt 45.

37 — Zie in het bijzonder arrest van 3 juli 1986, Lawrie-Blum (66/85, Jurispr. blz. 2121, punten 16 en 17); arrest Martínez Sala, aangehaald in voetnoot 24, punt 32, en arrest van 8 juni 1999, Meeusen (C-337/97, Jurispr. blz. I-3289, punt 13).

van oktober 2002 tot en met juni 2003 tegen vergoeding (fulltime) stage liep. Bijgevolg werd Förster ook studiefinanciering toegekend in overeenstemming met verordening nr. 1612/68 en op basis van de Nederlandse voorschriften waarbij een gemiddelde van 32 uur betaalde arbeid per maand moet worden verricht. Er is dus geen reden om te betwijfelen dat Förster tot en met juni 2003 voldeed aan de voorwaarden om te worden aangemerkt als werknemer, zoals gesteld in de bepalingen inzake het vrij verkeer van werknemers, namelijk dat haar beroepsactiviteiten reëel en daadwerkelijk waren en niet louter marginaal en bijkomstig.

70. In deze context zij eraan herinnerd dat volgens de rechtspraak van het Hof het feit dat de beroepsactiviteiten bestaan uit een stage of deeltijdarbeid op zich niet belet dat degene die deze verricht de status van werknemer heeft. [38]

71. Anderzijds staat ook vast dat Förster in de tweede helft van 2003 niet meer werkte.

72. Hoewel de betrokkene normaal gesproken zijn status van werknemer verliest wanneer de arbeidsverhouding is geëindigd, kan die status, zoals ik hiervóór heb opgemerkt, niettemin nadien bepaalde effecten sorteren. [39]

73. Zo wordt in de eerste plaats in artikel 7 van verordening nr. 1251/70 betreffende het recht van werknemers om verblijf te houden op het grondgebied van een lidstaat na er een betrekking te hebben vervuld, waarnaar in vraag 1 uitdrukkelijk wordt verwezen, het in verordening nr. 1612/68 neergelegde recht op gelijke behandeling uitgebreid tot „degenen op wie deze verordening van toepassing is".

74. Ik ben echter met de grote meerderheid van partijen die in de onderhavige zaak opmerkingen hebben ingediend van mening dat verordening nr. 1251/70 ratione personae niet van toepassing is op iemand in de situatie van Förster. Artikel 1 van deze verordening kan redelijkerwijs niet anders worden gelezen dan in samenhang met artikel 2, dat aangeeft welke werknemers het recht hebben om duurzaam verblijf te houden op het grondgebied van een lidstaat. Dit zijn werknemers

38 — Zie arrest Lawrie-Blum, aangehaald in voetnoot 37, punten 19-21, en arrest van 23 maart 1982, Levin (53/81, Jurispr. blz. 1035, punt 17).

39 — Zie hiervóór, punt 49; zie ook arrest Martínez Sala, aangehaald in voetnoot 24, punt 33.

wier arbeidsverhouding is geëindigd vanwege hun leeftijd, arbeidsongeschiktheid of het aanvaarden van een dienstverband in een andere lidstaat. Aangezien duidelijk is dat iemand in de situatie als in casu beschreven in geen van deze categorieën valt, is artikel 7 van verordening nr. 1612/68 niet toepasselijk.

75. Vraag 1 moet dan ook ontkennend worden beantwoord.

76. In de tweede plaats moet echter worden onderzocht of een student in omstandigheden als die van het hoofdgeding rechten kan ontlenen aan de arresten Lair, Brown, Raulin en Ninni-Orasche. Daarin verklaarde het Hof dat een persoon met de nationaliteit van een andere lidstaat die, na in de gastlidstaat beroepswerkzaamheden te hebben verricht, daar een universitaire studie is aangevangen die werd afgesloten met een beroepsdiploma, moet worden geacht de status van werknemer te hebben behouden, mits er tussen de eerdere beroepswerkzaamheden en de gevolgde studie verband, of, zoals het Hof het ook heeft uitgedrukt, „continuïteit" bestaat. [40]

77. Het Hof heeft gepreciseerd dat deze continuïteit echter niet mag worden geëist wanneer een migrant onvrijwillig werkloos is geworden en door de situatie op de arbeidsmarkt gedwongen is tot omscholing naar een ander beroepssector. Het Hof heeft er daarbij rekening mee gehouden dat de continue carrière tegenwoordig minder gangbaar is dan vroeger en dat beroepsarbeid daarom soms onderbroken wordt door perioden van bij- of omscholing. [41]

78. Ten slotte heeft het Hof geweigerd, de rechten uit hoofde van de status van werknemer uit te breiden tot omstandigheden waarin sprake is van misbruik. Dit zou bijvoorbeeld het geval zijn wanneer werd aangetoond dat een burger van een lidstaat een andere lidstaat is binnengekomen met als enig doel om na zeer korte tijd te hebben gewerkt, in aanmerking te komen voor studiefinanciering in die staat [42] of wanneer is bewezen dat iemand de status van werknemer uitsluitend heeft verkregen als gevolg van zijn toelating tot de universiteit om de desbetreffende studie te volgen. In die omstandigheden is de arbeidsverhouding, de enige grondslag voor de rechten uit verordening nr. 1612/68, ondergeschikt aan de met de toelage te financieren studie. [43]

40 — Zie arresten Lair, aangehaald in voetnoot 20, punt 39, en Brown, aangehaald in voetnoot 31, punt 26; arrest van 26 februari 1992, Raulin (C-357/89, Jurispr. blz. I-1027, punt 21), en arrest Ninni-Orasche, aangehaald in voetnoot 11, punt 35. Dit geldt echter niet voor werknemers die nadat zij hun beroepswerkzaamheden in de gastlidstaat hebben beëindigd, hebben besloten terug te gaan naar hun lidstaat van herkomst (hetgeen in casu niet het geval is). Zie in die zin arrest Fahmi en Amado, aangehaald in voetnoot 12, punten 46 en 47.

41 — Zie in het bijzonder arresten Lair, aangehaald in voetnoot 20, punten 37 en 38, en Ninni-Orasche, aangehaald in voetnoot 11, punt 35.

42 — Zie in die zin arrest Lair, aangehaald in voetnoot 20, punt 43.

43 — Zie in die zin arrest Brown, aangehaald in voetnoot 31, punten 27 en 28.

79. Uiteindelijk is het aan de nationale rechter om het nodige feitenonderzoek te doen om vast te stellen of verzoekster in het hoofdgeding overeenkomstig de diverse criteria voortvloeiend uit de hiervóór aangehaalde rechtspraak kan worden geacht de status van werknemer te hebben behouden na de beëindiging van haar beroepswerkzaamheden. [44] Op basis van de aan het Hof verstrekte informatie kunnen echter de volgende opmerkingen worden gemaakt.

80. In de eerste plaats, anders dan met name de Duitse regering heeft betoogd, betekent het feit dat iemand „voornamelijk om studieredenen" naar de gastlidstaat is gekomen, zoals de verwijzende rechter in vraag 1 vermeldt, en vanaf het begin een studie volgde terwijl zij in loondienst werkte, mijns inziens niet dat de betrokkene zich daardoor niet op bovengenoemde rechtspraak kan beroepen.

81. Beslissend in dit verband is of de betrokkene werkelijk substantiële arbeid heeft verricht, dat wil zeggen beroepswerkzaamheden die reëel en daadwerkelijk waren en niet louter marginaal en bijkomstig, in de zin van het begrip „werknemer". [45] Indien komt vast te staan dat iemand objectief aan deze voorwaarden voldoet, kan het feit dat hij tegelijkertijd is te beschouwen als student, hem niet de status van werknemer en de bijbehorende rechten ontnemen. Evenmin dient de mogelijkheid dat het hoofdmotief het volgen van een studie is, op zich zijn kwalificatie als werknemer te beïnvloeden.

82. Deze zienswijze vindt steun in het recente arrest in zaak C-294/06 betreffende artikel 6, lid 1, van besluit nr. 1/80 van de Associatieraad van 19 september 1980 betreffende de ontwikkeling van de associatie, waarin het Hof zich uitsprak over de vraag of in gevallen waarin Turkse staatsburgers — wier arbeid voor het overige voldoet aan de drie voorwaarden van dat artikel — de hoedanigheid van au pair of student bezitten, betekent dat zij niet de hoedanigheid van werknemer hebben en niet behoren tot de legale arbeidsmarkt van een lidstaat in de zin van deze bepaling. Het Hof beantwoordde die vraag ontkennend en verklaarde dat de betrokkenen volledig aanspraak kunnen maken op de rechten die deze bepaling hun verleent, mits zij voldoen aan de in de bepaling neergelegde objectieve voorwaarden, zonder dat rekening behoeft te

44 — Zie in die zin arrest Ninni-Orasche, aangehaald in voetnoot 11, punt 41.

45 — Zie hiervóór, punt 68.

worden gehouden met de redenen waarom hun oorspronkelijk toegang was verleend of met eventuele beperkingen die aan de duur van hun recht op arbeid waren gesteld. [46]

83. In de tweede plaats, wat de voorwaarde betreft dat er hetzij continuïteit bestaat tussen de activiteit als werknemer en de daarop volgende studie, hetzij de betrokkene onvrijwillig werkloos is geworden, blijkt uit de door Förster ingediende opmerkingen dat zij in de tweede helft van 2003 met werken is opgehouden omdat zij zich moest concentreren op het afmaken van haar studie. In die omstandigheden kan haar situatie naar mijn mening niet worden beschouwd als onvrijwillige werkloosheid. Ik ben het evenwel met de Commissie eens dat in het onderhavige geval wellicht is voldaan aan het continuïteitscriterium, zowel temporeel als materieel gezien.

84. In dat verband moet er allereerst op worden gewezen dat de stage voorafgaand aan de tweede helft van 2003 bestond uit voortgezet speciaal onderwijs aan leerlingen met gedragsproblemen en/of psychiatrische stoornissen, een activiteit die inhoudelijk stellig gerelateerd is aan haar opleiding pedagogiek. [47]

85. Bij de toepassing van het continuïteitscriterium moet tevens worden bedacht dat, zoals door het Hof reeds werd aangestipt in het arrest Lair [48], een continue carrière tegenwoordig minder gebruikelijk is dan vroeger. In het bijzonder wordt van jonge mensen aan het begin van hun beroepsleven om een aantal redenen vaak verwacht dat zij blijk geven van flexibiliteit in hun theoretische en praktische opleiding, alsook bij hun eerste schreden op de arbeidsmarkt, of zij worden daartoe door de arbeidsmarktvoorwaarden zelfs gedwongen. Het continuïteitscriterium moet dan ook niet te strikt worden toegepast, om te voorkomen dat een aanzienlijk deel van de werkstudenten wordt uitgesloten van hun rechten als communautaire werknemers, in weerwil van het feit dat zij reeds economisch actief zijn geweest en tot de arbeidsmarkt van de gastlidstaat zijn toegetreden.

86. In de derde plaats zijn er in het onderhavige geval geen aanwijzingen voor misbruik. In het bijzonder, gezien het feit dat Förster al meer dan drie jaar substantiële betaalde

46 — Arrest van 24 januari 2008, Payir e.a. (C-294/06, Jurispr. blz. I-203, punten 34, 43 en 46).

47 — Het is mijns inziens niet noodzakelijk dat wordt aangetoond dat er ook continuïteit bestond ten aanzien van de arbeid voorafgaand aan de stage, daar de stage op zich reeds een reële en daadwerkelijke, en niet louter marginale en bijkomstige activiteit is waardoor Förster kan worden aangemerkt als werknemer.

48 — Zie hiervóór punt 77.

arbeid verrichtte voordat zij stopte met werken, kan niet worden gesteld dat zij een andere lidstaat is binnengekomen met als enig doel om in aanmerking te komen voor studiefinanciering in die staat. [49]

87. Daar komt bij dat ter terechtzitting is gebleken dat Förster ook naar Nederland is gekomen en daar is begonnen met studeren en werken vanwege haar persoonlijke relatie met een inwoner van Nederland. Dit feit wijst erop dat zij deze staat niet is binnengekomen met als enig doel om in aanmerking te komen voor studiefinanciering. [50]

88. Verder lijkt er geen reden te zijn om aan te nemen dat zij alleen werkte omdat zij was toegelaten tot de universiteit, hetgeen ertoe zou hebben geleid dat haar werk als ondergeschikt aan haar studie moest worden beschouwd.

89. Uit alle voorgaande overwegingen volgt dat artikel 7 van verordening nr. 1251/70 niet van toepassing is op een student in een situatie als die van het hoofdgeding, voor zover deze student in geen van de in artikel 2 van die verordening genoemde categorieën werknemers valt.

90. Een student in een situatie als die van het hoofdgeding kan in de gastlidstaat echter in principe gebruikmaken van zijn recht als communautair werknemer ingevolge artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1612/68 op dezelfde sociale voordelen als een nationale werknemer teneinde een studiefinanciering als de in geding zijnde te verkrijgen. Het is echter aan de nationale rechter om te beslissen of aan de hiervóór uiteengezette voorwaarden inzake het behoud van de status van werknemer na beëindiging van het dienstverband, in het onderhavige geval inderdaad is voldaan.

C — *Toepasselijkheid van het beginsel van non-discriminatie ingevolge artikel 12 EG en het woonplaatsvereiste in het licht van het arrest Bidar*

91. Zoals uit het hiervóór voorgestelde antwoord blijkt, kan een student in een situatie als de onderhavige naar mijn mening een recht op gelijke behandeling met betrekking tot studiefinanciering ontlenen aan zijn status als communautair werknemer. Ik zal niettemin, zij het louter subsidiair, de vragen 2

49 — Zie hiervóór punt 78.
50 — Verg. arrest Ninni-Orasche, aangehaald in voetnoot 11, punt 47.

tot en met 4 bespreken, waarmee de verwijzende rechter wenst te vernemen of een student in de omstandigheden van het voorliggende geval met een beroep op artikel 12 EG aanspraak op studiefinanciering kan maken.

Bidar is aanvaard, en dat deze de meeste studenten belet om voor studiefinanciering in aanmerking te komen.

93. Volgens Förster dienen de lidstaten in elk individueel geval te beoordelen of de betrokkene een voldoende mate van inburgering in de gastlidstaat vertoont, waarbij rekening wordt gehouden met persoonlijke factoren.

1. Voornaamste argumenten van partijen

92. Förster stelt dat richtlijn 93/96 studenten in haar situatie niet kan beletten, met een beroep op artikel 12 EG aanspraak op studiefinanciering te maken, daar een verdragsartikel van een hogere orde is dan een richtlijn. Wat het arrest Bidar [51] betreft, betoogt zij dat naast het vereiste van legaal verblijf op het tijdstip van aanvraag van de studiefinanciering, het beslissend criterium is of de betrokkene in aanzienlijke mate in de gastlidstaat is ingeburgerd, hetgeen niet zonder meer op één lijn kan worden gesteld met een bepaalde legale verblijfsduur. Zij merkt in dat verband op dat een verblijfsduur van vijf jaar beduidend langer is dan de drie jaar die in het arrest

94. De Commissie gaat op de vragen 2 tot en met 5 alleen in voor het geval dat het Hof haar niet volgt in haar opvatting dat Förster zich als communautair werknemer kan beroepen op artikel 39 EG en artikel 7 van verordening nr. 1612/68. Zij stelt allereerst dat het onderhavige geval moet worden beoordeeld aan de hand van het ten tijde van de feiten geldende gemeenschapsrecht, dat wil zeggen de artikelen 12 EG en 18 EG, richtlijn 93/96 en richtlijn 90/364/EEG van 28 juni 1990 inzake het verblijfsrecht. [52] Daarentegen is richtlijn 2004/38 niet van toepassing.

51 — Aangehaald in voetnoot 2.

52 — PB L 180, blz. 26.

95. Hoewel de Commissie het in beginsel met Förster eens is, heeft zij ter terechtzitting uiteengezet dat richtlijn 93/96 iemand die zijn verblijfsrecht uitsluitend ontleent aan die richtlijn en niet aan enige andere bepaling, belet om zich op artikel 12 EG te beroepen voor zijn aanspraak op studiefinanciering, zoals ook blijkt uit het arrest Bidar. Daarentegen kan een economisch niet-actieve burger van de Unie die gedurende een bepaalde periode legaal in de gastlidstaat heeft verbleven in de zin van richtlijn 90/364 of over een verblijfsvergunning beschikt, wel een beroep doen op artikel 12 EG.

96. De verblijfsduurvoorwaarde van vijf jaar, zoals gehanteerd door de Nederlandse regering, kan dus niet worden beschouwd als discriminerend op zich, daar mag worden aangenomen dat de burgers van de gastlidstaat, die als regel hun hele leven in dat land hebben gewoond, voldoen aan het criterium dat zij in zekere mate zijn ingeburgerd.

97. In de opvatting van de Commissie moet de verblijfsvoorwaarde echter ten aanzien van Förster op minder absolute wijze worden toegepast dan de lidstaten hebben voorgesteld. Naargelang van de omstandigheden moet ook rekening worden gehouden met andere criteria om de mate van integratie vast te stellen, zoals de vraag of de betrokkene dichtbij de grens is geboren of reeds in de gastlidstaat heeft gewerkt. De Commissie benadrukt dat de lidstaten ingevolge artikel 37 van richtlijn 2004/38 vrij zijn om criteria te hanteren die gunstiger zijn dan de in artikel 24, lid 2, van die richtlijn neergelegde vijf jaar verblijf, hoewel zij erkent dat zij daartoe niet verplicht zijn.

98. Alle regeringen die in deze procedure opmerkingen hebben ingediend zijn het er in wezen over eens, zij het op basis van enigszins uiteenlopende argumenten, dat de prejudiciële vragen in die zin moeten worden beantwoord dat een student in feitelijke omstandigheden als die van het onderhavige geval zich niet kan beroepen op artikel 12 EG voor de verkrijging van studiefinanciering.

99. Ten aanzien van richtlijn 93/96 stellen de Nederlandse, de Belgische en de Deense regering dat volgens het arrest Bidar onderscheid moet worden gemaakt tussen personen die zich naar een andere lidstaat begeven met als hoofddoel het volgen van een opleiding en personen die zich om andere redenen in een andere lidstaat vestigen en vervolgens besluiten een opleiding te gaan volgen. De eerste categorie studenten valt binnen de werking van richtlijn 93/96, hetgeen hun belet voor het verkrijgen van studiefinanciering een beroep te doen op artikel 12 EG, terwijl de tweede categorie op grond van dat artikel recht heeft, op dit punt op gelijke voet te worden behandeld als burgers van de

lidstaat. Volgens onder andere de Nederlandse, de Deense en de Zweedse regering is artikel 3 van richtlijn 93/96, dat het recht op toekenning van een beurs voor levensonderhoud uitsluit, een voorbeeld van een restrictieve bepaling of beperking in de zin van artikel 18, lid 1, EG. Volgens de Oostenrijkse regering daarentegen verhindert deze richtlijn studenten niet, een beroep op artikel 12 EG te doen in verband met het recht om steun ter dekking van de kosten van levensonderhoud te krijgen.

100. De regeringen zijn het er in essentie over eens dat de lidstaten niet wordt verhinderd om die toekenning van steun afhankelijk te stellen van een verblijfsduurvoorwaarde van vijf jaar zoals de in geding zijnde — die een duidelijk en toereikend criterium vormt — of van het beschikken over een vergunning voor duurzaam verblijf. Bovendien bestaat er consensus over dat er geen verplichting is om over te gaan tot specifieke beoordeling in individuele gevallen of er sprake is van integratie in de betrokken samenleving, dan wel andere criteria te hanteren dan de verblijfsduur, al zijn de lidstaten daartoe steeds vrij en mogen zij studiefinanciering toekennen op gunstiger voorwaarden, zo zij dit wensen.

101. De meeste regeringen verwijzen daarvoor naar richtlijn 2004/38, in het bijzonder artikel 24, lid 2, juncto artikel 16, lid 1, alsook artikel 37 van die richtlijn, waarbij zij erkennen dat deze richtlijn ratione temporis niet op het onderhavige geval van toepassing is. Verschillende lidstaten hebben ook de ruime beoordelingsmarge benadrukt waarover zij ten aanzien van de toekenning van sociale bijstand beschikken.

102. Met name de Nederlandse regering en de regering van het Verenigd Koninkrijk wijzen er voorts op dat, zoals het Hof heeft aangegeven in het arrest Bidar [53], een gunstiger toekenningsbeleid van steun aan studenten een onredelijke financiële last op de lidstaten zou kunnen leggen, gezien het aantal buitenlandse studenten. Dit zou gevolgen kunnen hebben voor het totale bedrag van de verleende steun. Enkele regeringen merken ook op dat een individuele beoordeling van de mate van inburgering administratief gezien onmogelijk zou zijn, of, zoals de Duitse regering stelt, in botsing zou komen met het rechtszekerheids- en het legaliteitsbeginsel.

53 — Aangehaald in voetnoot 2.

2. Beoordeling

103. De thans te bespreken vragen kunnen in wezen in twee hoofdonderwerpen worden verdeeld. De verwijzende rechter wenst in de eerste plaats te vernemen of een student in een situatie als die van het hoofdgeding zich in beginsel, gelet op het arrest Bidar, kan beroepen op artikel 12 EG ten aanzien van steun ter dekking van de kosten van levensonderhoud van studenten, zoals de in geding zijnde studiefinanciering. Zo ja, dan wijst de verwijzende rechter vervolgens op de regeling in Nederland, volgens welke voor de toekenning van studiefinanciering uitsluitend als voorwaarde wordt gesteld dat is voldaan aan een verblijfsvoorwaarde van vijf jaar, en vraagt hij onder welke voorwaarden een dergelijke student in feite recht op studiefinanciering kan hebben op basis van dat artikel. Ofschoon deze vragen grotendeels kunnen worden beantwoord op basis van het arrest Bidar en de aldaar aangehaalde rechtspraak, moet die rechtspraak in bepaalde opzichten worden genuanceerd in het licht van de omstandigheden van het onderhavige geval.

104. Volgens vaste rechtspraak van het Hof, die is samengevat in het arrest Bidar, kan een legaal op het grondgebied van de gastlidstaat verblijvende burger van de Unie zich op artikel 12 EG beroepen in alle binnen de materiële werkingssfeer van het gemeenschapsrecht vallende situaties. [54]

105. Eveneens vaste rechtspraak is dat tot deze situaties met name die behoren welke betrekking hebben op de gebruikmaking van de door het Verdrag gewaarborgde fundamentele vrijheden en van de in artikel 18 EG neergelegde vrijheid om op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven. [55]

106. Bovendien heeft het Hof benadrukt dat nergens uit het Verdrag kan worden afgeleid dat studenten die burger van de Unie zijn, de door het Verdrag aan de burger van de Unie verleende rechten verliezen wanneer zij zich naar een andere lidstaat begeven om daar te studeren. [56]

107. Zoals het Hof verder reeds heeft verklaard in het arrest D'Hoop, maakt een onderdaan van een lidstaat die zich begeeft naar een andere lidstaat, waar hij voortgezet onderwijs volgt, gebruik van zijn door artikel 18 EG gewaarborgd recht om vrij te reizen. [57]

108. Ten slotte heeft het Hof er ten aanzien van socialebijstandsuitkeringen in het arrest Bidar aan herinnerd dat een economisch niet-

54 — Zie arresten Bidar, aangehaald in voetnoot 2, punt 32; Martínez Sala, aangehaald in voetnoot 24, punt 63, en Grzelczyk, aangehaald in voetnoot 23, punt 32.

55 — Arrest Bidar, aangehaald in voetnoot 2, punt 33; arrest van 24 november 1998, Bickel en Franz (C-274/96, Jurispr. blz. I-7637, punten 15 en 16); arresten Grzelczyk, aangehaald in voetnoot 23, punt 33; Garcia Avello, aangehaald in voetnoot 23, punten 22 en 23, en Morgan en Bucher, aangehaald in voetnoot 28, punt 23.

56 — Arresten Bidar, aangehaald in voetnoot 2, punt 34, en Grzelczyk, aangehaald in voetnoot 23, punt 35.

57 — Arrest van 11 juli 2002 (C-224/98, Jurispr. blz. I-6191, punten 29-34).

actieve burger van de Unie zich op artikel 12, eerste alinea, EG kan beroepen wanneer hij gedurende een bepaalde periode legaal in de ontvangende lidstaat heeft verbleven of over een verblijfsvergunning beschikt. [58]

109. Wat het onderhavige geval betreft, maakt een burger van de Unie, zoals Förster, die zich naar een andere lidstaat begeeft en aldaar beroepswerkzaamheden verricht en studeert, ontegenzeglijk gebruik van het recht om vrij te reizen en te verblijven in een andere lidstaat krachtens artikel 18 EG. Voorts is onbetwist dat Förster sinds de aanvang van haar studie steeds legaal in Nederland heeft verbleven, ook in de tweede helft van 2003.

110. Hieruit volgt dat een burger van de Unie in de situatie van Förster zich in beginsel kan beroepen op artikel 12 EG in alle binnen de werkingssfeer van het gemeenschapsrecht vallende situaties.

111. Dienaangaande oordeelde het Hof in het arrest Bidar dat, in afwijking van de eerdere rechtspraak van de arresten Brown en Lair [59], en gezien de ontwikkeling van het gemeenschapsrecht sindsdien, steun die in de vorm van een gesubsidieerde lening dan wel als beurs aan legaal in de gastlidstaat verblijvende studenten wordt toegekend ter dekking van hun kosten van levensonderhoud, voor de toepassing van het in artikel 12, eerste alinea, EG neergelegde discriminatieverbod binnen de werkingssfeer van het Verdrag valt. [60]

112. Gelet op het bovenstaande kan dus, althans voorlopig, worden geconcludeerd dat een student als de onderhavige, die gedurende zekere tijd legaal in de gastlidstaat heeft verbleven, in beginsel, onder nadere, hierna te bespreken voorwaarden, op grond van artikel 12 EG aanspraak kan maken op studiefinanciering zoals de in geding zijnde.

113. Zowel uit de verwijzingsbeslissing als uit de opmerkingen van partijen blijkt echter onzekerheid over de consequenties van richtlijn 93/96 voor dit oordeel, en over de relevantie van het feit dat iemand „voornamelijk" om studieredenen naar een andere lidstaat komt. Met name is betoogd dat het onderhavige geval moet worden onderscheiden van de zaak Bidar op grond dat de verzoeker in die zaak het Verenigd Koninkrijk

58 — Zie in die zin arresten Bidar, aangehaald in voetnoot 2, punt 37; Martínez Sala, aangehaald in voetnoot 24, punt 24, en Trojani, aangehaald in voetnoot 15, punt 43.

59 — Zie arresten Lair, aangehaald in voetnoot 20, punt 15, en Brown, aangehaald in voetnoot 31, punt 18.

60 — Zie in het bijzonder punten 42 en 48 van dat arrest (aangehaald in voetnoot 2).

niet was binnengekomen met als primair doel het volgen van een studie en zijn verblijfsrecht niet aan richtlijn 93/96 ontleende maar aan artikel 18 EG en richtlijn 90/364.

114. Inderdaad verklaarde het Hof in het arrest Bidar dat artikel 3 van richtlijn 93/96 een burger van een lidstaat die krachtens artikel 18 EG en richtlijn 90/364 legaal op het grondgebied van een andere lidstaat verblijft, niet belet om zich tijdens dat verblijf te beroepen op het in artikel 12, eerste alinea, EG neergelegde fundamentele beginsel van gelijke behandeling. [61]

115. Hieruit volgt mijns inziens echter niet dat dat beginsel niet van toepassing zal zijn op iemand die zijn recht in plaats daarvan ontleent aan richtlijn 93/96. Het Hof heeft sinds het arrest Baumbast en R steeds verklaard dat burgers van de Unie hun recht om op het grondgebied van een andere lidstaat te verblijven hoe dan ook rechtstreeks kunnen ontlenen aan artikel 18, lid 1, EG. [62]

116. Wel stelt die bepaling het verblijfsrecht afhankelijk van de beperkingen en voorwaarden die bij het Verdrag en de bepalingen ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld. Dergelijke beperkingen en voorwaarden zijn onder meer neergelegd voor werknemers in richtlijn 68/360/EEG [63], voor studenten in richtlijn 93/96 en voor burgers van de lidstaten die geen verblijfsrecht hebben op grond van andere bepalingen van het gemeenschapsrecht, in richtlijn 90/364. [64]

117. Uit het arrest Grzelczyk, en nog sterker uit het arrest Trojani, blijkt echter dat het Hof onderscheid maakt tussen het recht van verblijf en de voorwaarden daarvoor enerzijds, en de mogelijkheid van een burger van de Unie om een beroep te doen op het in artikel 12 EG neergelegde beginsel van gelijke behandeling, bijvoorbeeld wanneer hij aanspraak maakt op sociale uitkeringen, anderzijds. Dit impliceert dat de lidstaten het verblijfsrecht afhankelijk mogen stellen van de voorwaarden en beperkingen die in de verschillende verblijfsrichtlijnen zijn gesteld, maar wanneer en zo lang een burger van de Unie legaal in de betrokken gastlidstaat woont, of dit nu op grond van het gemeenschapsrecht dan wel alleen op grond van het

61 — Punt 46 van het arrest (aangehaald in voetnoot 2).

62 — Aangehaald in voetnoot 23, punt 84.

63 — Richtlijn van de Raad van 15 oktober 1968 inzake de opheffing van de beperkingen van de verplaatsing en het verblijf van de werknemers der lidstaten en van hun familie binnen de Gemeenschap, PB L 257, blz. 13).

64 — Zie in die zin ook arrest van 23 maart 2006, Commissie/België (C-408/03, Jurispr. blz. I-2647, punt 65).

nationale recht het geval is, zoals in de zaak Trojani [65], heeft die burger recht op gelijke behandeling. De enige manier voor een lidstaat om de uitkering niet te verlenen, is derhalve door beëindiging van het verblijf van de burger van de Unie. [66]

118. Deze rechtspraak duidt er dus op, zo zou men kunnen stellen, dat het secundaire gemeenschapsrecht waarin voorwaarden en beperkingen aan het recht van verblijf worden gesteld, moet worden beschouwd — ingevolge de verwijzing in artikel 18, lid 1, EG — als een soort lex specialis ten opzichte van dat artikel, maar niet ten opzichte van artikel 12 EG.

119. Voorts heeft het Hof in het arrest Grzelczyk al verklaard dat artikel 3 van richtlijn 93/96 studenten die verblijfsrecht genieten, geen recht geeft op uitbetaling door de gastlidstaat van beurzen om in hun levensonderhoud te voorzien, maar dat geen enkele bepaling van de richtlijn de rechthebbenden uitsluit van het recht op sociale uitkeringen. [67]

120. Met andere woorden, al geeft richtlijn 93/96 geen recht op steun voor de kosten van levensonderhoud, kan een dergelijk recht toch voor onder deze richtlijn vallende studenten gelden op grond van een andere bepaling van gemeenschapsrecht, zoals artikel 12 EG.

121. Wat de kwestie betreft dat de student in het hoofdgeding „voornamelijk om studieredenen" is gekomen, heeft de verwijzende rechter zelf opgemerkt dat de intentie waarmee personen naar de gastlidstaat zijn gekomen moeilijk te achterhalen is. Bovendien is de intentie niet beslissend voor de toepasselijkheid van richtlijn 93/96. Zij is dan ook in de onderhavige context niet relevant.

122. Uit het voorgaande volgt dat artikel 3 van richtlijn 93/96 een burger van een lidstaat die legaal op het grondgebied van een andere lidstaat verblijft, niet belet om zich tijdens dat verblijf op het in artikel 12, eerste alinea, EG neergelegde fundamentele beginsel van gelijke behandeling te beroepen teneinde in aanmerking te komen voor studiefinanciering zoals in het hoofdgeding aan de orde is, ook al is zijn verblijfsrecht gebaseerd op deze richtlijn.

123. Dan moet nog worden bezien, met betrekking tot de vragen 3b, c en d, en 4, of dat artikel een lidstaat toestaat om het recht van burgers van andere lidstaten op dergelijke studiefinanciering te verbinden aan de voorwaarde van vijf jaar voorafgaand verblijf.

65 — Zie in die zin arrest Trojani, aangehaald in voetnoot 15, punt 37.

66 — Zie in die zin arresten Grzelczyk, aangehaald in voetnoot 23, punten 37-42, en Trojani, aangehaald in voetnoot 15, in het bijzonder punten 36, 37 en 43-46; verg. in die zin ook arrest Bidar, aangehaald in voetnoot 2, punten 36 en 47.

67 — Zie arrest Grzelczyk, aangehaald in voetnoot 23, punt 39.

124. Uit het arrest Bidar blijkt dat, hoewel van de lidstaten wordt verwacht dat zij bij de opzet en de toepassing van hun socialebijstandsregeling een zekere financiële solidariteit met onderdanen van andere lidstaten betonen, 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. [68]

125. Zoals het Hof in dat arrest verklaarde, kan het gerechtvaardigd zijn dat een lidstaat steun ter dekking van de kosten van levensonderhoud enkel toekent aan studenten die blijk hebben gegeven van een zekere mate van integratie in de samenleving van deze staat. [69]

126. Het Hof heeft echter duidelijk gesteld dat een lidstaat niet kan verlangen dat studenten een band hebben met zijn arbeidsmarkt [70], een eis waarvan het Hof bij herhaling heeft verklaard dat deze met betrekking tot sociale uitkeringen legitiem was. [71]

127. Het Hof verklaarde in het arrest Bidar dat de voorwaarde van een voldoende mate van integratie in de samenleving kan worden aangetoond door de vaststelling dat de betrokken student gedurende een zekere tijd in de gastlidstaat heeft verbleven. Het Hof achtte het in de in geding zijnde nationale wettelijke regeling gestelde vereiste van drie jaar verblijf een passende termijn. [72]

128. In de onderhavige zaak rijst de vraag of, gezien die uitspraak, een vereiste van vijf jaar verblijf beantwoordt aan het legitieme doel, te garanderen dat de aanvrager van steun blijk heeft gegeven van een zekere mate van integratie in de samenleving. Zoals verscheidene regeringen in hun opmerkingen hebben benadrukt, beschikken de lidstaten over een ruime bevoegdheid met betrekking tot de

68 — Punt 56 van dat arrest (aangehaald in voetnoot 2), onder verwijzing naar het arrest Grzelczyk, aangehaald in voetnoot 23, punt 44.

69 — Punt 57 van dat arrest. Zie in die zin ook arrest Morgan en Bucher, aangehaald in voetnoot 28, punt 43; zie inzake dat criterium in de context van een pensioen aan burgeroorlogsslachtoffers, arresten van 26 oktober 2006, Tas-Hagen en Tas (C-192/05, Jurispr. blz. I-10451, punt 34), en 22 mei 2008, Nerkowska (C-499/06, Jurispr. blz. I-3993, punt 37).

70 — Arrest Bidar, aangehaald in voetnoot 2, punt 58.

71 — Zie bijvoorbeeld arresten D'Hoop, aangehaald in voetnoot 57, punt 38, en Collins, aangehaald in voetnoot 16, punt 67.

72 — Zie in die zin punten 59-61 (arrest aangehaald in voetnoot 2).

criteria die worden gehanteerd om de mate van binding met de samenleving te beoordelen in verband met een sociale uitkering als de onderhavige studiefinanciering. Niettemin dienen zij steeds binnen de hun door het gemeenschapsrecht gestelde grenzen te blijven, in het bijzonder het evenredigheidsbeginsel. [73]

129. Uiteraard mogen de lidstaten tot op zekere hoogte algemene voorwaarden stellen waarvoor geen nadere individuele beoordeling nodig is, zoals het vereiste van drie jaar verblijf in de zaak Bidar. Uit de rechtspraak van het Hof kan echter ook worden afgeleid dat het gestelde vereiste niet zo algemeen mag zijn dat het studenten systematisch, ongeacht hun werkelijke mate van inburgering, onmogelijk maakt hun opleiding te volgen onder dezelfde voorwaarden als burgers van de gastlidstaat. Met andere woorden, het gehanteerde criterium moet nog steeds indicatief zijn voor de mate van integratie in de samenleving. [74]

130. Naar mijn mening is dit niet geval bij een voorwaarde van vijf jaar verblijf, daar redelijkerwijs mag worden aangenomen dat een aantal studenten ver vóór die termijn een aanzienlijke mate van inburgering zal hebben bereikt. Dit is in het bijzonder het geval bij studenten die, zoals Förster, naast hun studie ook beroepswerkzaamheden in de gastlidstaat hebben verricht. Het is zelfs zo dat, zoals door Förster is gesteld, een voorwaarde van vijf jaar verblijf studenten die gebruikmaken van hun recht om in een andere lidstaat te gaan studeren, kan beletten, hun recht van gelijke behandeling als burgers van de Unie met betrekking tot studiefinanciering te benutten, ongeacht de werkelijke band die zij wellicht met de samenleving van de gastlidstaat hebben opgebouwd. Dit kan naar mijn mening niet als evenredig worden beschouwd.

131. Weliswaar legt richtlijn 2004/38 de lidstaten geen verplichting op om steun ter dekking van de kosten van levensonderhoud voor het volgen van een opleiding te verlenen voordat het recht van duurzaam verblijf is verkregen, dus voordat vijf jaar zijn verstreken, maar nog afgezien van het feit dat die richtlijn niet op de feiten van deze zaak van toepassing is, kan zij ook niet afdoen aan de vereisten uit hoofde van artikel 12 EG en het algemene evenredigheidsbeginsel.

73 — Zie in die zin arresten Nerkowska, aangehaald in voetnoot 69, punt 38; Tas-Hagen en Tas, aangehaald in voetnoot 69, punt 36; Morgan en Bucher, aangehaald in voetnoot 28, punt 46, en arrest van 11 september 2007, Schwarz en Gootjes-Schwarz (C-76/05, Jurispr. blz. I-6849, punt 79).

74 — Zie in die zin de redenering in het arrest Bidar, aangehaald in voetnoot 2, punten 61 en 62, ten aanzien van het vereiste dat de student duurzaam in de gastlidstaat moet verblijven, en arrest Morgan en Bucher, aangehaald in voetnoot 28, punt 46.

132. Veeleer vormt een periode van vijf jaar ononderbroken verblijf in de gastlidstaat de bovengrens waaronder het wellicht nog mogelijk is, te stellen dat een student die in een andere lidstaat een opleiding volgt, niet voldoende in de samenleving van die staat is geïntegreerd om in aanmerking te komen voor gelijke behandeling zoals neergelegd in artikel 12 EG, in verband met sociale uitkeringen als beurzen voor het levensonderhoud van studenten.

133. Wanneer een student reeds drie jaar in de gastlidstaat verblijf heeft gehouden, zoals in casu, lijkt het onevenredig om, al zijn nog geen vijf jaren verstreken, studiefinanciering te weigeren indien de student redelijkerwijs kan aantonen dat hij of zij reeds in aanzienlijke mate in de gastlidstaat is ingeburgerd.

134. Ten slotte ben ik van mening dat aan bovenstaande redenering niet afdoet dat een verblijfsvoorwaarde uitsluitend aan burgers van andere lidstaten wordt gesteld. Zoals de Commissie heeft opgemerkt, mag men aannemen dat de burgers van een lidstaat een echte band met de samenleving van die staat hebben.

135. Het antwoord op vragen 3b, c en d, en 4 moet derhalve zijn dat artikel 12 EG, gelezen in samenhang met het evenredigheidsbeginsel, een lidstaat belet om aan een economisch niet-actieve student uit een andere lidstaat die reeds drie jaar legaal in de gastlidstaat heeft verbleven, studiefinanciering als de in geding zijnde te weigeren, alleen op grond dat die student voorafgaand aan de betrokken studieperiode niet vijf jaar in de gastlidstaat heeft verbleven, indien andere factoren, die door de student met passende middelen moeten worden aangetoond, wijzen op een aanzienlijke mate van integratie in de samenleving van de gastlidstaat.

D — *Vraag 5 betreffende rechtszekerheid*

1. Belangrijkste argumenten van partijen

136. Förster wijst erop dat zowel de aangevochten terugvordering als haar daartegen ingestelde beroep dateren van vóór de

Beleidsregel van 9 mei 2005. Het is strijdig met het rechtszekerheidsbeginsel en artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden om regels te stellen waarbij haar rechten worden beperkt nadat zij zich op artikel 12 EG heeft beroepen. [75]

137. In die geest stelt ook de Commissie voor, vraag 5 ontkennend te beantwoorden, betogend dat de nationale rechter bij de uitlegging van de bepalingen van zijn nationale recht rekening moet houden met de algemene rechtsbeginselen, in het bijzonder het rechtszekerheidsbeginsel en het verbod van terugwerkende kracht.

138. De Duitse, de Oostenrijkse en de Nederlandse regering houden daarentegen vol dat, indien het oordeel van het Hof het personen met terugwerkende kracht mogelijk maakt meer rechten te ontlenen aan artikel 12 EG dan voordien werd aangenomen, er bij de tenuitvoerlegging van dat oordeel ook eisen mogen worden gesteld met betrekking tot perioden in het verleden. Dit is volgens de Nederlandse regering in overeenstemming met het arrest Collins. [76]

2. Beoordeling

139. Ik zal volledigheidshalve op vraag 5 ingaan, niettegenstaande de op de voorgaande vragen voorgestelde antwoorden. Blijkens de verwijzingsbeslissing wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of het rechtszekerheidsbeginsel zoals toegepast in het arrest Collins, de Nederlandse autoriteiten verbiedt, studiefinanciering over de tweede helft van 2003 te weigeren op grond van de verblijfsduurvoorwaarde neergelegd in de Beleidsregel van 9 mei 2005, die is vastgesteld na het arrest Bidar, indien deze beleidsregel meer rechten verleent — in casu een ruimere aanspraak op studiefinanciering — dan voordien. Voorheen werd studiefinanciering alleen toegekend aan studenten uit andere lidstaten die daarop recht hadden op grond van artikel 39 EG of artikel 43 EG.

75 — Zij verwijst naar het arrest van 9 december 1994 van het Europees Hof voor de rechten van de mens in de zaak Stran Greek Refineries en Stratis Andreadis v Griekenland, Series A, nr. 301-B.

76 — Aangehaald in voetnoot 16.

140. Het rechtszekerheidsbeginsel is een fundamenteel beginsel van gemeenschapsrecht, dat op door het gemeenschapsrecht beheerste gebieden verlangt dat de regels van de lidstaten duidelijk en nauwkeurig zijn, zodat de justitiabelen ondubbelzinnig kunnen weten wat hun rechten en verplichtingen zijn. Het beoogt te waarborgen dat door het gemeenschapsrecht beheerste rechtssituaties en -betrekkingen voorzienbaar zijn. [77] Zo verklaarde het Hof in het arrest Collins dat de toepassing van een verblijfsvoorwaarde door de nationale autoriteiten moet berusten op duidelijke, vooraf bekende criteria. [78]

141. Uit de rechtspraak van het Hof blijkt echter ook dat relevant is of de in geding zijnde bepaling voor- of nadelige gevolgen heeft voor particulieren. In het geval van bepalingen waarbij aan particulieren verplichtingen worden opgelegd, is een strikte naleving van de vereisten voortvloeiend uit het rechtszekerheidsbeginsel en de bescherming van particulieren uiteraard van bijzonder belang. [79]

142. Het rechtszekerheidsbeginsel en de bescherming van particulieren staan er mijns inziens dan ook niet aan in de weg dat een voorschrift met terugwerkende kracht wordt toegepast, voor zover die toepassing de betrokken particulier in een gunstiger rechtspositie brengt. [80]

143. Bijgevolg moet het antwoord op vraag 5 zijn dat het rechtszekerheidsbeginsel een lidstaat niet verbiedt, een voorschrift als de Beleidsregel van 9 mei 2005 toe te passen op perioden in het verleden, indien die toepassing de betrokken particulier in een gunstiger rechtspositie brengt.

77 — Zie in die zin arresten van 21 juni 1988, Commissie/Italië (257/86, Jurispr. blz. 3249, punt 12), en 14 april 2005, België/Commissie (C-110/03, Jurispr. blz. I-2801, punt 30).

78 — Aangehaald in voetnoot 16, punt 72.

79 — Zie in die zin arresten van 15 december 1987, Ierland/Commissie (239/86, Jurispr. blz. 5271, punt 17); 13 februari 1996, Van Es Douane Agenten (C-143/93, Jurispr. blz. I-431, punt 27), en 7 juni 2005, Vereniging voor Energie, Milieu en Water e.a. (C-17/03, Jurispr. blz. I-4983, punt 80).

80 — Het in voetnoot 75 genoemde arrest van het Europees Hof voor de rechten van de mens waarop Förster zich beroept, waarin dat Hof verklaarde dat er sprake was van schending van artikel 6, lid 1, van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, is naar mijn mening niet relevant, daar het betrekking heeft op een vorm van inmenging door de wetgever in de rechtsgang, waarmee werd beoogd de beslechting van een geschil door de rechter te beïnvloeden (zie punten 49 en 50 van dat arrest).

V — Conclusie

144. Ik geef het Hof daarom in overweging, de prejudiciële vragen als volgt te beantwoorden:

— „Artikel 7 van verordening (EEG) nr. 1251/70 van de Commissie van 29 juni 1970 met betrekking tot het recht van werknemers om verblijf te houden op het grondgebied van een lidstaat na er een betrekking te hebben vervuld, is niet van toepassing op een student in een situatie als die van het hoofdgeding, voor zover deze student niet in een van de in artikel 2 van die verordening genoemde categorieën werknemers valt.

— Een student in een situatie als die van het hoofdgeding kan zich in de gastlidstaat in principe beroepen op zijn recht als communautair werknemer ingevolge artikel 7, lid 2, van verordening (EEG) nr. 1612/68 van de Raad van 15 oktober 1968 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap, op dezelfde sociale voordelen als een nationale werknemer, teneinde een studiefinanciering als de in geding zijnde te verkrijgen. Het is echter uiteindelijk aan de nationale rechter om te beslissen of aan de diverse voorwaarden inzake het behoud van de status van werknemer na beëindiging van het dienstverband, in het voorliggende geval inderdaad is voldaan.

— Artikel 3 van richtlijn 93/96/EEG van de Raad van 29 oktober 1993 inzake het verblijfsrecht voor studenten, belet een burger van een lidstaat die gedurende zekere tijd legaal op het grondgebied van een andere lidstaat heeft verbleven, niet om zich op het in artikel 12, eerste alinea, EG neergelegde fundamentele beginsel van gelijke behandeling te beroepen teneinde in aanmerking te komen voor studiefinanciering zoals in het hoofdgeding aan de orde is, ook al is zijn recht van verblijf gebaseerd op deze richtlijn.

— Artikel 12 EG, gelezen in samenhang met het evenredigheidsbeginsel, belet een lidstaat om aan een economisch niet-actieve student uit een andere lidstaat die reeds drie jaar legaal in de gastlidstaat heeft verbleven, studiefinanciering als de in geding zijnde te weigeren, alleen op grond dat die student voorafgaand aan de betrokken studieperiode niet vijf jaar in de gastlidstaat heeft verbleven, indien andere factoren, die door de student met passende middelen moeten worden aangetoond, wijzen op een aanzienlijke mate van integratie in de samenleving van de gastlidstaat.

— Het rechtszekerheidsbeginsel verbiedt een lidstaat niet, een voorschrift als de Beleidsregel van 9 mei 2005 toe te passen op perioden in het verleden, indien die toepassing de betrokken particulier in een gunstiger rechtspositie brengt."