CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
E. SHARPSTON
van 24 september 2014[1]

Zaak C-359/13

B. Martens
tegen
Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

[verzoek van de Centrale Raad van Beroep (Nederland) om een prejudiciële beslissing]

„Financiering van hoger onderwijs in overzeese gebieden — Woonplaatsvereiste — ‚3-uit-6-regel' — Voormalig grensarbeider"

1. Bij dit verzoek om een prejudiciële beslissing gaat het opnieuw om het recht op door Nederland toegekende studiefinanciering voor buiten Nederland te volgen hoger onderwijs – de zogeheten „meeneembare studiefinanciering" (hierna ook: „MNSF"). In zijn arrest in zaak C-542/09, Commissie/Nederland[2], was het Hof van oordeel dat de Nederlandse regel volgens welke een aanvrager van dergelijke financiering niet alleen recht moet hebben op studiefinanciering in Nederland, maar ook rechtmatig verblijf in Nederland moet hebben gehad gedurende ten minste drie jaren van de zes jaren voorafgaand aan diens inschrijving (de „3-uit-6-regel"), in strijd was met artikel 45 VWEU en artikel 7, lid 2, van verordening (EEG) nr. 1612/68[3], daar deze verkapt discriminerend was.

2. De 3-uit-6-regel is niettemin toegepast op B. Martens, Nederlands staatsburger, die gedurende nagenoeg haar hele schooltijd in België heeft gewoond en die bij de Nederlandse autoriteiten MNSF heeft aangevraagd om in Curaçao te gaan studeren. Haar vader (eveneens Nederlands staatsburger en woonachtig in België) heeft gedurende enige tijd parttime in Nederland gewerkt en voor die periode heeft Martens wel MNSF voor haar universitaire studie ontvangen. Vanaf het moment dat haar vader niet langer grensarbeider was, is echter financiering voor de resterende duur van haar studie geweigerd, omdat de 3-uit-6-regel op haar situatie werd toegepast en zij daaraan niet voldeed.

3. De Centrale Raad van Beroep (hierna: „verwijzende rechter") wenst in wezen te vernemen of i) het recht op vrij verkeer van werknemers dan wel ii) de aan de status van het EU-burgerschap ontleende rechten eraan in de weg staan dat Nederland in een dergelijke situatie de 3-uit-6-regel kan toepassen. De verwijzende rechter wenst met name te vernemen of de vader van Martens zich jegens Nederland op uit het vrije verkeer van werknemers voortvloeiende rechten kan beroepen wanneer hij niet langer grensarbeider in die lidstaat is. Voor het geval dat dit niet zo is, wenst de verwijzende rechter te vernemen of Martens een beroep kan doen op haar eigen rechten als EU-burger.

1 — Oorspronkelijke taal: Engels.

2 — EU:C:2012:346.

3 — Verordening van de Raad van 15 oktober 1968 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap (PB L 257, blz. 2). Bij verordening (EU) nr. 492/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Unie (PB L 141, blz. 1) is verordening nr. 1612/68 ingetrokken per 16 juni 2011 (dus na de in casu relevante feiten). De tekst van de artikelen 7, lid 2, en 12 van verordening nr. 1612/68 is echter niet gewijzigd in verordening nr. 492/2011, zodat ik naar beide bepalingen zal verwijzen in de tegenwoordige tijd.

Unierecht

Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

4. Bij artikel 20, lid 1, VWEU is het EU-burgerschap in het leven geroepen. Volgens artikel 20, lid 2, VWEU „genieten [EU-burgers] de rechten en hebben [zij] de plichten die bij de Verdragen zijn bepaald". Overeenkomstig artikel 20, lid 2, sub a, VWEU genieten EU-burgers met name „het recht zich vrij op het grondgebied van de lidstaten te verplaatsen en er vrij te verblijven". Artikel 21 VWEU bevestigt dat recht en voegt daaraan toe dat het geldt „onder voorbehoud van de beperkingen en voorwaarden die bij de Verdragen en de bepalingen ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld".

5. In artikel 45 VWEU is bepaald:

„1. Het verkeer van werknemers binnen de Unie is vrij.

2. Dit houdt de afschaffing in van elke discriminatie op grond van de nationaliteit tussen de werknemers der lidstaten, wat betreft de werkgelegenheid, de beloning en de overige arbeidsvoorwaarden.

[...]"

6. Hoewel in artikel 52, lid 1, VEU is bepaald dat de Verdragen van toepassing zijn op onder meer „het Koninkrijk der Nederlanden", waarvan Curaçao deel uitmaakt [4], verwijst artikel 52, lid 2, VEU naar artikel 355 VWEU voor de definitie van het territoriale toepassingsgebied van de Verdragen. Volgens artikel 355, lid 2, VWEU vormen de landen en gebieden overzee (hierna: „LGO") waarvan de lijst als bijlage II aan het VWEU is gehecht, het onderwerp van de bijzondere associatieregeling omschreven in het vierde deel van dat Verdrag. [5] De lijst in bijlage II omvat de Nederlandse Antillen, waartoe Curaçao behoort. Deze landen en gebieden zijn in artikel 198, eerste alinea, VWEU (de eerste bepaling van het vierde deel) omschreven als „niet-Europese landen en gebieden welke bijzondere betrekkingen onderhouden met Denemarken, Frankrijk, Nederland en het Verenigd Koninkrijk" die de lidstaten „overeen[komen] [...] te associëren met de Unie".

7. Het vierde deel van het Verdrag heeft als opschrift „De associatie van de landen en gebieden overzee". Artikel 202 VWEU bepaalt: „Behoudens de bepalingen betreffende de volksgezondheid, de openbare veiligheid en de openbare orde, zal het vrije verkeer van werknemers uit de landen en gebieden binnen de lidstaten en van werknemers uit de lidstaten binnen de landen en gebieden vallen onder volgens artikel 203 vastgestelde instrumenten." [6]

Verordening nr. 1612/68

8. Verordening nr. 1612/68 geeft aanvullende bepalingen die de vrijheid van onderdanen van de ene lidstaat om in een andere lidstaat te werken moeten garanderen, en geeft aldus uitvoering aan de Verdragsbepalingen inzake het vrije verkeer van werknemers. De eerste overweging van de considerans van die verordening geeft als haar algemeen doel de „afschaffing [...] van elke discriminatie op grond van nationaliteit tussen de werknemers der lidstaten, wat betreft de

4 — Zie artikel 1 van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden (punt 14 hieronder).

5 — Bijlage II – Landen en gebieden overzee waarop toepasselijk zijn de bepalingen van het vierde deel van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (PB 2012, C 326, blz. 336).

6 — De krachtens artikel 203 VWEU vastgestelde wetgeving biedt geen aanknopingspunten voor de vraag of de heer Martens en zijn dochter zich in casu op het Unierecht kunnen beroepen.

werkgelegenheid, de beloning en de overige arbeidsvoorwaarden, alsook het recht voor deze werknemers, om zich vrij binnen de [Unie] te verplaatsen om er arbeid in loondienst te verrichten, behoudens de uit hoofde van openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid gerechtvaardigde beperkingen".

9. De derde en de vierde overweging van de considerans vermelden respectievelijk dat „het vrije verkeer voor de werknemers en hun familie een fundamenteel recht vormt", en dat dit recht moet worden toegekend „aan ‚permanente' werknemers, seizoenarbeiders, grensarbeiders of werknemers die arbeid in dienstverlening verrichten".

10. Volgens de vijfde overweging vereist de uitoefening van die fundamentele vrijheid „volgens objectieve maatstaven van waardigheid en vrijheid [...] dat de gelijkheid van behandeling in alles wat de uitoefening van arbeid in loondienst en de toegang tot huisvesting betreft, in feite en in rechte verzekerd is, en eveneens dat de belemmeringen voor de mobiliteit van de werknemers uit de weg worden geruimd, met name wat betreft het recht van de werknemer om zijn familie te doen overkomen en de voorwaarden voor de integratie van deze familie in het land van ontvangst".

11. Artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1612/68 bepaalt dat een werknemer die onderdaan is van een lidstaat, op het grondgebied van andere lidstaten „dezelfde sociale en fiscale voordelen [geniet] als de nationale werknemers".

12. Artikel 12 van verordening nr. 1612/68 luidt:

„De kinderen van een onderdaan van een lidstaat, die op het grondgebied van een andere lidstaat arbeid verricht of heeft verricht, worden, indien zij aldaar woonachtig zijn, onder dezelfde voorwaarden als de eigen onderdanen van deze staat toegelaten tot het algemene onderwijs, het leerlingstelsel en de beroepsopleiding.

[...]"

Richtlijn 2004/38

13. Artikel 24 van richtlijn 2004/38/EG[7] 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. In afwijking van lid 1 is het gastland niet 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."

7 — Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer 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 de 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 2004, L 229, blz. 35, en PB 2007, L 204, blz. 28).

Nederlands recht

Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden

14. Het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, zoals gewijzigd in 2010, bepaalt dat het Koninkrijk der Nederlanden bestaat uit Nederland, Aruba, Curaçao en Sint-Maarten. [8] Nederland en de andere gebiedsdelen die het Koninkrijk der Nederlanden vormen, hebben één gezamenlijke nationaliteit, één gezamenlijk staatshoofd, één gezamenlijk gemeenschappelijk buitenlands beleid, en één gezamenlijke defensie. Gebieden zoals onderwijs en studiefinanciering behoren echter tot het autonome domein, ofschoon samenwerking wel mogelijk is.

Wet op de studiefinanciering

15. In de Wet op de studiefinanciering (hierna: „Wsf 2000") zijn de voorwaarden geregeld voor de financiering van studies in en buiten Nederland. Voor studiefinanciering voor hoger onderwijs in Nederland kunnen in aanmerking komen studenten die tussen 18 en 29 jaar oud zijn, die aan een aangewezen of erkende onderwijsinstelling studeren en die voldoen aan een nationaliteitsvereiste. Artikel 2.2 omschrijft het nationaliteitsvereiste. Voor studiefinanciering komen in aanmerking studerenden die de Nederlandse nationaliteit bezitten, en niet-Nederlanders die ingevolge een verdrag of een besluit van een volkenrechtelijke organisatie op het terrein van de studiefinanciering met Nederlanders worden gelijkgesteld.

16. EU-burgers die economisch actief zijn in Nederland, en hun gezinsleden, hoeven niet in Nederland woonachtig te zijn geweest om een dergelijke financiering te kunnen verkrijgen. Grensoverschrijdende werknemers („cross-border workers") [9] die in Nederland werken, maar elders wonen, en hun gezinsleden, vallen daarmee onder de regeling. EU-burgers die niet economisch actief zijn in Nederland komen pas voor financiering in aanmerking na vijf jaar rechtmatig verblijf in Nederland.

17. Volgens artikel 2.13, lid 1, sub d, Wsf 2000, als geldend vanaf 1 september 2007, heeft een student geen recht op studiefinanciering indien hij in het betreffende studiefinancieringstijdvak aanspraak maakt op een tegemoetkoming in de kosten voor de toegang tot het onderwijs of voor levensonderhoud, die door de voor de verstrekking van deze tegemoetkomingen verantwoordelijke autoriteit van een ander land dan Nederland wordt verstrekt.

18. Volgens artikel 2.14, lid 2, sub c, Wsf 2000 moeten studenten die meeneembare studiefinanciering aanvragen (ongeacht hun nationaliteit) recht hebben op financiering voor hoger onderwijs in Nederland en daarnaast aan de 3-uit-6-regel voldoen. Die bepaling is uitsluitend van toepassing op studenten die na 31 augustus 2007 zijn ingeschreven voor het volgen van hoger onderwijs aan een opleiding buiten Nederland.

19. In artikel 3.21, lid 2, Wsf 2000 is bepaald dat geen studiefinanciering wordt toegekend voor een periode die gelegen is vóór de datum van indiening van de aanvraag. Wel zijn bepaalde overgangsregelingen van toepassing. Zo bepaalt bijvoorbeeld artikel 12.1ba: „Op een student die voor 1 september 2007 voor het volgen van hoger onderwijs buiten Nederland studiefinanciering ontving, blijven de artikelen [...] zoals die luidden op 31 augustus 2007 van toepassing zolang hij zonder onderbreking studiefinanciering geniet."

8 — De andere gebieden die tot de in bijlage II bij het VWEU genoemde Nederlandse Antillen behoren (te weten Bonaire, Sint-Eustatius en Saba) hebben volgens het Statuut kennelijk een enigszins afwijkende status.

9 — Deze categorie is ruimer dan die van grensarbeiders („frontier workers"). Deze laatsten werken in de ene lidstaat en wonen in de grensstreek van een aangrenzende lidstaat. Onder grensoverschrijdende werknemers vallen daarentegen ook de werknemers die werken in de ene lidstaat en wonen in een andere lidstaat, maar niet per se in een grensstreek van een naburige lidstaat. Zie bijvoorbeeld ook arrest S, C-457/12, EU:C:2014:136, punten 38 en 39.

20. Ingevolge artikel 11.5 Wsf 2000 kan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (hierna: „minister") de 3-uit-6-regel buiten toepassing laten voor zover toepassing van dat vereiste, gelet op het belang dat de Wsf 2000 beoogt te beschermen, leidt tot onbillijkheid van overwegende aard (de zogeheten „hardheidsclausule").

21. Tot 1 januari 2014 was de 3-uit-6-regel niet van toepassing op studenten (ongeacht hun nationaliteit) die een aanvraag deden voor MNSF voor opleidingen in het hoger onderwijs in de „grensgebieden" van Nederland. [10]

22. Volgens de nationale rechter bestaat MNSF uit: een basisbeurs, waarvan het bedrag verschilt naargelang de student thuis woont (dat wil zeggen op het adres van een van zijn ouders of van beide ouders) dan wel zelfstandig; een vergoeding voor reiskosten (hierna: „OV-vergoeding"); een aanvullende lening, tot een maximumbedrag; een aanvullende beurs, waarvan het bedrag afhankelijk is van het inkomen van de ouders, en een lening ter dekking van collegegeld, in beginsel beperkt tot het door Nederlandse onderwijsinstellingen maximaal te berekenen collegegeld voor een vergelijkbare opleiding.

Feiten, procedure en prejudiciële vragen

23. Martens is op 2 oktober 1987 in Nederland geboren en heeft daar gewoond totdat zij in juni 1993 (toen zij nog net geen zes jaar was) met haar ouders (eveneens van Nederlandse nationaliteit) verhuisde naar België, waar zij is opgegroeid en naar school is gegaan. Haar vader werkte en werkt nog steeds in België. Tussen 1 oktober 2006 en 31 oktober 2008 is hij echter ook parttime in Nederland werkzaam geweest. Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat hij na oktober 2008 niet in Nederland naar werk heeft gezocht en ook anderszins niet meer beschikbaar was voor de Nederlandse arbeidsmarkt. Hij werkte namelijk fulltime in België.

24. Op 15 augustus 2006 heeft Martens zich ingeschreven voor een bacheloropleiding aan de Universiteit van de Nederlandse Antillen in Curaçao voor het studiejaar 2006/2007. Tijdens haar studie daar hebben haar ouders aanzienlijke financiële steun geboden (kosten van levensonderhoud en studie) en ontvingen zij in België kinderbijslag voor hun dochter. De verwijzende rechter heeft toegelicht dat die kinderbijslag verschilt van studietoelagen voor meerderjarige studenten, en dat de Vlaamse Gemeenschap deze laatste in de regel niet toekent voor opleidingen aan onderwijsinstellingen die zijn gevestigd buiten de zogeheten Europese hogeronderwijsruimte.

25. Martens heeft op 24 juni 2008 bij de Nederlandse autoriteiten een aanvraag voor studiefinanciering ingediend (een basisbeurs en een OV-vergoeding). Zij heeft daarbij verklaard dat zij geen studiefinanciering van een ander land ontving en dat zij ten minste drie jaren in Nederland had gewoond in de zes jaren voor aanvang van haar inschrijving aan de Universiteit van de Nederlandse Antillen (dat wil zeggen, tussen 2000 en 2006). De verwijzende rechter twijfelt kennelijk niet aan de goede trouw van de verklaring van Martens en meent dat destijds mogelijk sprake is geweest van een misverstand aangaande de 3-uit-6-regel.

26. Bij besluit van 22 augustus 2008 is aan Martens studiefinanciering toegekend vanaf september 2007, zodat zij met ingang van haar tweede studiejaar die financiering heeft ontvangen. De studiefinanciering is vervolgens periodiek verlengd op basis van de aanname dat Martens aan de 3-uit-6-regel voldeed.

27. Op 1 februari 2009 heeft Martens een aanvullende lening aangevraagd, die zij ook heeft verkregen.

10 — Die gebieden betroffen Vlaanderen en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest in België, en Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen en Bremen in Duitsland.

28. Naar aanleiding van een controle heeft de minister vervolgens bij besluit van 28 mei 2010 vastgesteld dat Martens in de periode augustus 2000 tot en met juli 2006 *niet* gedurende drie jaren in Nederland had gewoond en heeft hij besloten de eerdere toekenningen van studiefinanciering (19 481,64 EUR) ongedaan te maken. Martens werd verzocht de reeds ontvangen bedragen terug te betalen.

29. De bezwaren van Martens tegen die besluiten zijn ongegrond verklaard, net als haar beroep bij de Rechtbank 's-Gravenhage (hierna: „rechtbank"). Van de uitspraak van de rechtbank is Martens in hoger beroep gekomen bij de verwijzende rechter. Martens stelt zich op het standpunt dat de besluiten in strijd zijn met het vertrouwensbeginsel en dat de gestelde onvoldoende band met Nederland het besluit van de minister niet kan rechtvaardigen.

30. Op 1 juli 2011 heeft Martens de graad van bachelor behaald en is zij in Nederland gaan wonen.

31. De verwijzende rechter had zijn beslissing uitgesteld totdat het Hof in de zaak Commissie/Nederland uitspraak zou hebben gedaan, wat op 14 juni 2012 is gebeurd. [11]

32. De minister heeft toen aanvaard dat de vader van Martens van 1 oktober 2006 tot en met 31 oktober 2008 grensarbeider in Nederland was geweest en dat Martens daarom recht had op meeneembare studiefinanciering voor de periode van september 2007 tot en met oktober 2008. [12] Ten gevolge van het arrest Commissie/Nederland kon immers de 3-uit-6-regel in dergelijke omstandigheden geen toepassing vinden. De minister heeft echter het besluit tot intrekking van de financiering vanaf het moment dat de vader van Martens niet langer een grensarbeider in Nederland was (dat wil zeggen november 2008) gehandhaafd.

33. Volgens de verwijzende rechter heeft de minister zijn besluit niet gebaseerd op het feit dat Martens mogelijkerwijs toegang had tot financiële steun uit België (hoewel België volgens de verwijzende rechter kennelijk geen studiefinanciering toekent voor opleidingen aan onderwijsinstellingen die buiten de Europese Unie zijn gevestigd), zodat de verwijzende rechter niet dieper op die kwestie is ingegaan. [13]

34. Tegen deze achtergrond heeft de verwijzende rechter de procedure geschorst en verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1A) Moet het Unierecht, meer in het bijzonder artikel 45 van het VWEU en artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1612/68, aldus worden uitgelegd dat dit zich ertegen verzet dat [...] Nederland het recht op studiefinanciering voor een opleiding buiten de EU van een meerderjarig kind ten laste van een in België wonende en gedeeltelijk in Nederland, gedeeltelijk in België werkende grensarbeider met de Nederlandse nationaliteit, beëindigt op het moment dat de grensarbeid wordt gestaakt en er uitsluitend nog werkzaamheden worden verricht in België, op de grond dat het kind niet voldoet aan het vereiste dat zij ten minste drie jaren van de zes jaren voorafgaand aan haar inschrijving bij de betreffende onderwijsinstelling in Nederland heeft gewoond?

1B) Indien er een bevestigend antwoord moet worden gegeven op vraag 1A, verzet het Unierecht zich ertegen dat, aangenomen dat aan de overige vereisten voor studiefinanciering is voldaan, studiefinanciering wordt toegekend voor een periode die korter is dan de duur van de opleiding waarvoor studiefinanciering is toegekend?

11 — EU:C:2012:346.

12 — Zie ook punten 19 en 20 hierboven.

13 — Zie punten 17 en 24 hierboven.

Indien het Hof bij de beantwoording van vraag 1A en 1B tot het oordeel komt dat de regelgeving inzake het recht op vrij verkeer van werknemers er niet aan in de weg staat dat over november 2008 tot en met juni 2011 of een gedeelte van die periode geen studiefinanciering aan Martens wordt toegekend:

2) Moeten de artikelen 20 VWEU en 21 VWEU aldus worden uitgelegd dat zij eraan in de weg staan dat de EU-lidstaat – Nederland – studiefinanciering voor een opleiding aan een onderwijsinstelling die is gevestigd in de LGO (Curaçao), waarop recht bestond omdat de vader van betrokkene in Nederland als grensarbeider werkzaam was, niet prolongeert op de grond dat betrokkene niet voldoet aan het voor elke Unieburger, daaronder begrepen zijn eigen onderdanen, geldende vereiste dat zij ten minste drie jaren van de zes jaren voorafgaand aan haar inschrijving voor die opleiding in Nederland heeft gewoond?"

35. Schriftelijke opmerkingen zijn ingediend door de Deense en de Nederlandse regering en door de Europese Commissie. Tevens hebben zij allen ter terechtzitting van 2 juli 2014 mondelinge opmerkingen gemaakt.

Beoordeling

Opmerkingen vooraf

36. Onderwijs brengt in ieder geval kosten mee voor de lidstaat die het onderwijs verzorgt, voor de student zelf (indien hij financieel onafhankelijk is) of degenen van wie de student financieel afhankelijk is, en voor andere (publieke en particuliere) instanties die onderwijs steunen. De lidstaten hebben krachtens het Unierecht de bevoegdheid behouden om te beslissen of zij het hoger onderwijs al dan niet willen financieren en, zo ja, in welke mate. Het Unierecht mengt zich in beginsel niet in in de beslissing van een lidstaat om financiering voor studies aan hogeronderwijsinstellingen buiten zijn grondgebied en eventueel buiten de Europese Unie beschikbaar te stellen of in de voorwaarden die de lidstaat aan die financiering verbindt.

37. De situatie van bepaalde aanvragers van dergelijke financiering kan echter onder het Unierecht vallen. Die aanvragers kunnen derhalve rechten aan het Unierecht ontlenen, ook tegenover hun lidstaat van herkomst. Bij de uitoefening van hun (onbetwiste) bevoegdheid, moeten lidstaten dus het Unierecht eerbiedigen.[14] Zij moeten met name verzekeren dat bijvoorbeeld de voorwaarden voor de toekenning van dergelijke financiering geen ongerechtvaardigde beperking van het recht om vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven in het leven roepen, en ook niet discrimineren op grond van nationaliteit.[15]

38. Het gaat in het onderhavige geval dus niet om de beslissing van Nederland om het hoger onderwijs buiten Nederland te financieren, maar om een voorwaarde (namelijk de 3-uit-6-regel) die toepassing vindt bij de beslissing of die financiering al dan niet aan een bepaalde aanvrager wordt toegekend.

39. In de eerste zaken betreffende woonplaatsvereisten en studiefinanciering ging het vaak om werknemers die gingen studeren, en niet meer door anderen werden onderhouden.[16] Het is echter niet ongebruikelijk dat studenten gedurende de gehele of een deel van de duur van hun studie afhankelijk blijven van familieleden (meestal één of beide ouders). In dat geval kan het verkrijgen van studiefinanciering de financiële last die deze familieleden anders zouden dragen, verlichten. Volgens

14 — Zie bijvoorbeeld arrest Prinz, C-523/11 en C-585/11, EU:C:2013:524, punt 26 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

15 — Zie bijvoorbeeld arrest Morgan en Bucher, C-11/06 en C-12/06, EU:C:2007:626, punt 28 en aldaar aangehaalde rechtspraak; arrest Prinz, EU:C:2013:524, punt 30 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en arrest Elrick, C-275/12, EU:C:2013:684, punt 25.

16 — Zie bijvoorbeeld arrest Förster, C-158/07, EU:C:2008:630.

vaste rechtspraak is steun ter zake van levensonderhoud en opleiding voor een universitaire studie waarmee een beroepskwalificatie wordt verkregen, ook voor kinderen van migrerende werknemers, een sociaal voordeel in de zin van artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1612/68 [17], wanneer de migrerende werker in het onderhoud van zijn of haar kind blijft voorzien. [18]

40. Hier staat niet ter discussie dat de vader van Martens tijdens haar studie in Curaçao in haar onderhoud heeft voorzien. De door Martens verlangde MNSF is daarom een sociaal voordeel voor haar vader in de zin van verordening nr. 1612/68. Het is inmiddels duidelijk dat Martens recht had op MNSF voor de periode van oktober 2007 tot en met oktober 2008, toen haar vader grensarbeider in Nederland was. De vraag is of zij ook nadien daarop nog enige aanspraak had.

41. Met de eerste prejudiciële vraag wordt het Hof verzocht zich te richten op de positie van Martens als een kind ten laste van een voormalig grensarbeider. Indien Martens zich op de hoedanigheid van haar vader als voormalig grensarbeider kan beroepen en daaraan rechten kan ontlenen, zodat zij recht heeft op studiefinanciering voor het resterende deel van haar studie in Curaçao, behoeft de tweede prejudiciële vraag, die de rechten van Martens zelf als EU-burger betreft, geen bespreking. [19] (Nederland heeft alleen in dit laatste verband een duidelijk standpunt ingenomen over de mogelijke rechtvaardiging voor een beperking van rechten.)

42. Ik zal volledigheidshalve beide vragen beantwoorden. Maar voordat ik daaraan toekom, zal ik bekijken of de plaats waar Martens studeert (Curaçao) vragen opwerpt ten aanzien van de territoriale werking van zowel het vrije verkeer van werknemers als de EU-burgerschapsrechten.

Territoriale werkingssfeer van het Unierecht

43. Curaçao maakt deel uit van het Koninkrijk der Nederlanden, maar is tevens aangemerkt als overzees gebied. De toepassing van de 3-uit-6-regel op Martens doet vermoeden dat de minister ervan is uitgegaan dat Martens niet „in Nederland" studeerde. [20] Ter terechtzitting heeft de Nederlandse regering dit inderdaad bevestigd.

44. Werpt de plaats waar Martens studeert vragen op ten aanzien van de territoriale werking van het vrije verkeer van werknemers en/of aan het EU-burgerschap ontleende rechten?

45. Wanneer tussen de Europese Unie en de LGO bijzondere regelingen bestaan, zijn andere Verdragsbepalingen dan die welke tot het vierde deel van het VWEU behoren, slechts van toepassing wanneer zij uitdrukkelijk van toepassing zijn verklaard. [21] Tenzij dus de Verdragen uitdrukkelijk bepalen dat een bepaald artikel ook geldt voor gebieden buiten de Europese Unie of voor derde staten [22], is dat artikel niet van toepassing op de LGO. [23]

46. Deze kwesties doen zich mijns inziens hier niet voor.

17 — Zie ook punt 90 hieronder.

18 — Arrest Commissie/Nederland, EU:C:2012:346, punten 34, 35 en 48 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

19 — Zie met betrekking tot de verhouding tussen de artikelen 21 VWEU en 45 VWEU bijvoorbeeld arrest Caves Krier Frères, C-379/11, EU:C:2012:798, punt 30 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

20 — Zie punt 15 hierboven. Indien de minister van mening was geweest dat Martens' opleiding „in Nederland" plaatsvond, en niet elders (waardoor zij een beroep moest doen op meeneembare studiefinanciering), had zij als Nederlands staatsburger automatisch recht gehad op financiering.

21 — Zie bijvoorbeeld arrest X en TBG, C-24/12 en C-27/12, EU:C:2014:1385, punt 45 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

22 — Zo is er bijvoorbeeld geen uitdrukkelijke bepaling inzake het kapitaalverkeer tussen de lidstaten en de LGO. Aan het vrij kapitaalverkeer is echter uitdrukking gegeven in een bepaling (artikel 63 VWEU) met een onbeperkte territoriale werkingssfeer, zodat dit noodzakelijkerwijs ook geldt voor kapitaalverkeer van en naar de LGO in hun hoedanigheid van derde landen. Zie bijvoorbeeld arrest Prunus, C-384/09, EU:C:2011:276, punten 20 en 31.

23 — Zie arrest Prunus, EU:C:2011:276, punt 29 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

47. Het gaat hier niet om de vraag of het Unierecht van toepassing is omdat een (economisch actieve of niet-actieve) EU-burger van een lidstaat naar een LGO is verhuisd. Aan de orde is de vraag of rechten kunnen worden ontleend aan de verplaatsing van een EU-burger tussen twee lidstaten (Nederland en België) en het verblijf nadien in een andere lidstaat (België) dan de lidstaat van zijn nationaliteit in de context van studiefinanciering die een van die lidstaten (Nederland) voor studie in het buitenland beschikbaar stelt.

48. Meer bepaald is in dit geval een voorwaarde toegepast (namelijk de 3-uit-6-regel) op een EU-burger (Martens), die gebruik heeft gemaakt van het recht van vrij verkeer en verblijf toen zij van Nederland naar België verhuisde en die in België woonachtig is geweest, in ieder geval totdat zij naar Curaçao verhuisde om daar te gaan studeren.[24] Zij heeft dan ook steeds rechten uit hoofde van het Unierecht uitgeoefend, ten minste tot het moment waarop zij die rechten inroept om aanspraak te kunnen maken op MNSF.[25] Martens is tevens een kind ten laste van een EU-burger die werknemersrechten heeft uitgeoefend door de verhuizing van zijn lidstaat van herkomst (Nederland) naar een lidstaat van ontvangst (België) om daar te wonen en werken, en die nadien parttime in Nederland heeft gewerkt terwijl hij in België bleef wonen, voordat hij weer fulltime ging werken in de lidstaat van ontvangst waar hij woonachtig is (België).

49. In die omstandigheden valt de situatie van zowel Martens als haar vader binnen de werkingssfeer van het Unierecht.

Eerste vraag: vrij verkeer van werknemers

Inleiding

50. De verwijzende rechter wenst in wezen te vernemen of de heer Martens, een voormalig grensarbeider, en de te zijnen laste komende dochter, die MNSF aanvraagt, rechten kunnen doen gelden uit hoofde van zijn hoedanigheid van werknemer in Nederland, waar hij niet meer werkt omdat hij fulltime in België is gaan werken.

51. Alle partijen die opmerkingen hebben ingediend en ter terechtzitting zijn verschenen, zijn het erover eens dat artikel 45 VWEU en artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1612/68 eraan in de weg staan dat Nederland de 3-uit-6-regel toepast als voorwaarde voor de toekenning van MNSF aan migrerende werknemers en grensarbeiders in Nederland. Dat was ook de conclusie van het Hof in het arrest in zaak C-542/09.[26] Zolang de vader van Martens in Nederland werkzaam was (aldus partijen), had Martens recht op meeneembare studiefinanciering. Op het moment dat een werknemer niet langer grensarbeider is, is echter geen van beide bepalingen nog van toepassing, menen zij.

52. Het is volgens mij niet relevant *waarop* iemand als voormalig grensarbeider aanspraak kan maken (of niet). Het simpele feit is dat de heer Martens nog steeds de hoedanigheid van migrerend werknemer heeft. Door hun focus op de gevolgen van het verlies van de hoedanigheid van grensarbeider van de heer Martens, hebben partijen de gevolgen van dat feit over het hoofd gezien.

24 — Uit de verwijzingsbeslissing blijkt niet duidelijk of zij zich in Curaçao heeft gevestigd toen zij daar ging studeren, of dat zij formeel haar woonplaats in België heeft gehouden.

25 — Zie ook punt 106 hieronder.

26 — Zie arrest Commissie/Nederland, EU:C:2012:346, punt 64.

Beperking van het recht van de heer Martens uit hoofde van artikel 45 VWEU

53. Artikel 45 VWEU ziet zowel op de afschaffing van elke discriminatie op grond van nationaliteit tussen de werknemers van de lidstaten wat werkgelegenheid, beloning en overige arbeidsvoorwaarden betreft, als op het recht zich vrij te verplaatsen binnen het grondgebied van de lidstaten om in te gaan op een aanbod tot tewerkstelling.

54. De Verdragsbepalingen met betrekking tot het vrije verkeer van personen beogen EU-burgers in staat te stellen in de gehele Unie allerlei soorten beroepsactiviteiten te verrichten. Parallel met die doelstelling verbieden die bepalingen daarom regelingen die EU-burgers, omdat zij een economische activiteit op het grondgebied van een andere lidstaat willen verrichten (en dus hun lidstaat van herkomst verlaten), minder gunstig behandelen.[27] Deze bepalingen staan dan ook in de weg aan maatregelen die de uitoefening van die vrijheden door EU-burgers kunnen belemmeren of minder aantrekkelijk kunnen maken.[28] Maatregelen die tot gevolg hebben dat werknemers door de uitoefening van hun recht van vrij verkeer van werknemers, socialezekerheidsvoordelen verliezen die hun door de wettelijke regeling van een lidstaat worden toegekend, kunnen als belemmeringen van die vrijheid worden aangemerkt.[29] Hetzelfde is het geval wanneer het nationale recht, onafhankelijk van de nationaliteit van de betrokken werknemer, een staatsburger belet of ervan weerhoudt zijn land van herkomst te verlaten om zijn recht van vrij verkeer uit te oefenen.[30]

55. In casu is de 3-uit-6-regel op Martens toegepast omdat haar vaders werkzaamheden als grensarbeider in *Nederland* waren geëindigd. Uit de door de verwijzende rechter beschreven feiten blijkt niet dat hij nog steeds de hoedanigheid van werknemer in Nederland bezat (dat hij, bijvoorbeeld, werkzoekende was of anderszins beschikbaar was voor de Nederlandse arbeidsmarkt).[31] De heer Martens is echter niet economisch inactief geworden, en heeft zich niet teruggetrokken uit de arbeidsmarkt. Hij heeft integendeel gebruikgemaakt van het recht om zich als werknemer vrij te verplaatsen om fulltime te gaan werken in *België*, waar hij nog steeds woonachtig en werkzaam is.[32] Hij kan dan ook een beroep doen op artikel 45 VWEU ter bescherming tegen maatregelen die hem, door zijn keuze voor werk in een andere lidstaat, in een minder gunstige positie plaatsen.

56. De toepassing van de 3-uit-6-regel dwingt de heer Martens in wezen ertoe geen gebruik te maken van de vrijheid om zich als werknemer te verplaatsen en enkel weer werk te zoeken in Nederland (om zo de MNSF voor zijn dochter te behouden), dan wel die vrijheid wel uit te oefenen, maar onder aanvaarding van het financiële verlies van de studiefinanciering en van het risico dat geen andere financiering kan worden gevonden.

27 — Zie bijvoorbeeld arrest Regering van de Franse Gemeenschap en Waalse regering, C-212/06, EU:C:2008:178, punt 44 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

28 — Zie bijvoorbeeld arrest Regering van de Franse Gemeenschap en Waalse regering, EU:C:2008:178, punt 45 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

29 — Ibidem, punt 46 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

30 — Zie bijvoorbeeld arrest Terhoeve, C-18/95, EU:C:1999:22, punten 38 en 39 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

31 — Artikel 7, lid 3, van richtlijn 2004/38 schetst de omstandigheden waaronder een EU-burger voor de toepassing van artikel 7, lid 1, de status van werknemer of zelfstandige behoudt, dat wil zeggen met betrekking tot het recht om gedurende meer dan drie maanden op het grondgebied van een andere lidstaat te verblijven.

32 — De heer Martens bevindt zich dus *niet* in dezelfde positie als Esmoris Cerdeiro-Pinedo Amado. In het arrest Fahmi en Esmoris Cerdeiro-Pinedo Amado, C-33/99, EU:C:2001:176, punten 46 en 47, was het Hof van oordeel dat voornoemde dame zich niet op artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1612/68 kon beroepen om aanspraak te maken op het behoud van een sociaal voordeel als studiefinanciering, omdat zij haar beroepsactiviteit in de lidstaat van ontvangst had gestaakt en naar haar lidstaat van herkomst was teruggekeerd. Anders dan de heer Martens, maakte Esmoris Cerdeiro-Pinedo Amado met de verhuizing (terug) naar haar lidstaat van herkomst geen gebruik van haar recht op vrij verkeer van werknemers.

57. Die maatregel beperkt de rechten van de vader van Martens uit hoofde van artikel 45 VWEU. Tenzij daarvoor een objectieve rechtvaardiging bestaat, is dit volgens dat artikel verboden. [33]

58. Voor het geval dat het Hof het niet met deze beoordeling eens is, moeten de betekenis van het arrest in zaak C-542/09 en de beschermingsregeling van artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1612/68 (en/of artikel 12 van die verordening) worden besproken, en moeten ten slotte de omstandigheden worden onderzocht waarin de voormalige hoedanigheid van werknemer nog effect kan sorteren.

Betekenis van het arrest van het Hof Commissie/Nederland (C-542/09)

59. Uitgangspunt van partijen in het voorliggende geval is het arrest van het Hof in zaak C-542/09. In die niet-nakomingsprocedure vond de beoordeling plaats op basis van artikel 45 VWEU en artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1612/68, en ging het om de verkapte discriminatie op grond van nationaliteit die migrerende werknemers en grensarbeiders benadeelde ten opzichte van nationale werknemers.

60. Zoals ik het zie, omvat het arrest van het Hof in die zaak *niet* uitdrukkelijk mede de situatie van een Nederlands staatsburger die niet in zijn lidstaat van herkomst woont, maar gebruikmaakt van zijn Unierechtelijke vrijheid van verkeer om in Nederland te werken. (Ik zal deze categorie gemakshalve aanduiden als „Nederlandse grensarbeiders".)

61. Het Hof heeft in het arrest Commissie/Nederland vastgesteld dat Nederland de krachtens artikel 45 VWEU en artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1612/68 op hem rustende verplichtingen niet was nagekomen, door van migrerende werknemers en grensarbeiders en hun gezinsleden in wier onderhoud zij voorzien te vereisen dat zij voldoen aan de (in artikel 2.14, lid 2, Wsf 2000 neergelegde) 3-uit-6-regel om financiering voor buiten Nederland gevolgd hoger onderwijs te kunnen verkrijgen. Het Hof bevestigde dat artikel 7, lid 2, waarborgt dat migrerende werknemers die in een gastland wonen en in die lidstaat werkzame grensarbeiders die hun woonplaats in een andere lidstaat hebben, dezelfde sociale en fiscale voordelen genieten als nationale werknemers. [34]

62. Volgens het Hof kan een maatregel als de 3-uit-6-regel „hoofdzakelijk ten nadele [...] van migrerende werknemers en grensarbeiders [werken] die onderdaan zijn van *andere* lidstaten, nu niet-ingezetenen meestal niet-nationale onderdanen zijn". [35] Opdat een maatregel als verkapt discriminerend kan worden beschouwd, vervolgde het Hof, „hoeft deze niet tot gevolg te hebben dat alle eigen onderdanen worden begunstigd of dat enkel onderdanen van andere lidstaten, met uitsluiting van eigen onderdanen, worden benadeeld". [36] De situaties die volgens het Hof ten behoeve van de toegang tot de meeneembare studiefinanciering moeten worden vergeleken, zijn die van i) enerzijds, migrerende werknemers die in Nederland arbeid verrichten maar in een andere lidstaat wonen, en migrerende werknemers die in Nederland wonen en arbeid verrichten maar niet voldoen aan de 3-uit-6-regel, en ii) anderzijds, Nederlandse werknemers die zowel in Nederland wonen als werken. [37]

33 — Een belemmering van het vrije verkeer van werknemers is slechts toelaatbaar wanneer zij een legitieme, met het Verdrag verenigbare doelstelling nastreeft en haar rechtvaardiging vindt in dwingende redenen van algemeen belang. Ook moet de maatregel geschikt zijn om de verwezenlijking van het nagestreefde doel te verzekeren en niet verder gaan dan ter bereiking van die doelstelling noodzakelijk is. Zie bijvoorbeeld arrest Olympique Lyonnais, C-325/08, EU:C:2010:143, punt 38 en aldaar aangehaalde rechtspraak. In dit geval is echter aan het Hof geen informatie overgelegd waaruit van een objectieve rechtvaardiging in de zin van artikel 45 VWEU voor die belemmering blijkt.

34 — Arrest Commissie/Nederland, EU:C:2012:346, punten 32 en 33 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

35 — Arrest Commissie/Nederland, EU:C:2012:346, punt 38 en aldaar aangehaalde rechtspraak (mijn cursivering). Zie bijvoorbeeld ook arrest Giersch e.a., C-20/12, EU:C:2013:411, punt 44.

36 — Arrest Commissie/Nederland, EU:C:2012:346, punt 38 en aldaar aangehaalde rechtspraak. Zie bijvoorbeeld ook arrest Giersch e.a., EU:C:2013:411, punt 45.

37 — Arrest Commissie/Nederland, EU:C:2012:346, punt 44.

63. Het Hof is niet afzonderlijk op de positie van Nederlandse grensarbeiders ingegaan. Bij de definitie van de twee te vergelijken categorieën lag de focus op discriminatie op grond van nationaliteit.

64. Een Nederlandse grensarbeider als de vader van Martens wordt in wezen anders behandeld dan nationale werknemers omdat hij het recht om zich vrij te verplaatsen en verblijven heeft uitgeoefend, en *niet* vanwege zijn nationaliteit, die niet van die van hen verschilt. Zonder dit nader uit te werken, kan hij zich mijns inziens derhalve niet beroepen op de in het arrest in zaak C-542/09 vastgestelde verkapte discriminatie.

65. Dit maakt een nadere beschouwing van artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1612/68 noodzakelijk.

Gelijkheid van behandeling in de zin van artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1612/68

66. De in artikel 7 (en artikel 12) van verordening nr. 1612/68 vervatte regels geven verder uitdrukking aan het door artikel 45 VWEU gewaarborgde vrije verkeer van werknemers binnen de Europese Unie. [38] Overeenkomstig de vierde overweging van de considerans van die verordening moet dit recht ook zonder onderscheid worden toegekend aan grensarbeiders. Artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1612/68 waarborgt dus dat migrerende werknemers en grensarbeiders dezelfde behandeling genieten als nationale werknemers. Het beschermt tegen directe en indirecte discriminatie op grond van nationaliteit. [39]

67. Om met een beroep op gelijke behandeling aanspraak te kunnen maken op de toekenning van studiefinanciering als sociaal voordeel in de zin van artikel 7, lid 2, moet de werknemer nog steeds in het onderhoud van het gezinslid voorzien. [40] Dit lijkt in casu het geval te zijn. Het kind hoeft niet noodzakelijkerwijs zijn woonplaats te hebben in de lidstaat waar de werknemer woont en werkt (of de grensarbeider werkt). [41]

68. De heer Martens wordt minder gunstig behandeld omdat hij gebruik heeft gemaakt van zijn recht op vrij verkeer als werknemer, en *niet* op grond van zijn Nederlandse nationaliteit.

69. In de tekst van artikel 7, lid 2, die luidt „[h]ij geniet er dezelfde sociale en fiscale voordelen als de nationale werknemers", verwijst het voornaamwoord naar de werknemer die in het voorgaande lid 1 van artikel 7 is beschreven – dat wil zeggen de werknemer die onderdaan is van een lidstaat en die arbeid verricht in een andere lidstaat. Ook andere bepalingen van verordening nr. 1612/68, met name die welke deel uitmaken van titel II betreffende „Verrichten van arbeid en gelijkheid van behandeling", verwijzen naar een werknemer die onderdaan is van een lidstaat en die arbeid verricht op het grondgebied van een andere lidstaat.

70. Uit de rechtspraak van het Hof blijkt echter dat de norm voor gelijke behandeling in artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1612/68 ruimer is dan het beginsel van non-discriminatie op grond van nationaliteit. [42]

38 — Zie bijvoorbeeld de eerste en de tweede overweging van verordening nr. 1612/68. Zie met betrekking tot artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1612/68 bijvoorbeeld arrest Hendrix, C-287/05, EU:C:2007:494, punt 53.

39 — Zie bijvoorbeeld arrest Giersch e.a., EU:C:2013:411, punt 37 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

40 — Zie arrest Commissie/Nederland, EU:C:2012:346, punt 48 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

41 — Zie bijvoorbeeld arrest Meeusen, C-337/97, EU:C:1999:284, punt 25.

42 — Advocaat-generaal Kokott heeft opgemerkt dat ondanks het feit dat (de bewoordingen van) artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1612/68 niet zo ver lijkt te gaan als de waarborg van artikel 45 VWEU, het Hof artikel 7, lid 2, en artikel 45 parallel toepast en artikel 7 op dezelfde wijze uitlegt als artikel 45: zie conclusie in de zaak Hendrix, C-287/05, EU:C:2007:196, punt 31.

71. Zo heeft het Hof in het arrest Hartmann bevestigd dat „iedere onderdaan van een lidstaat die gebruik heeft gemaakt van het recht van vrij verkeer van werknemers en een beroepswerkzaamheid in een andere lidstaat dan zijn woonstaat heeft uitgeoefend, *ongeacht zijn woonplaats en zijn nationaliteit*" binnen de werkingssfeer van de Verdragsbepalingen betreffende het vrije verkeer van werknemers valt.[43] Die persoon viel ook binnen de werkingssfeer van verordening nr. 1612/68.[44] Hartmann, die zijn woonplaats in een andere lidstaat had, maar in de lidstaat van zijn nationaliteit een beroepswerkzaamheid uitoefende, viel daardoor binnen de werkingssfeer van de Verdragsbepalingen inzake het vrije verkeer van werknemers en dus ook van verordening nr. 1612/68.[45] Hij kon aanspraak maken op de status van migrerend werknemer voor de toepassing van verordening nr. 1612/68 en zich net als ieder andere in die bepaling bedoelde werknemer op artikel 7 beroepen.[46] Het Hof vergeleek de behandeling van een persoon in zijn situatie (een werknemer die gebruik heeft gemaakt van het recht van vrij verkeer) met de behandeling van een nationale werknemer (dat wil zeggen een nationale werknemer die *geen* gebruik heeft gemaakt van het recht om vrij te reizen en verblijven).

72. In die context heeft het Hof eveneens verwezen naar de vierde overweging van de considerans van verordening nr. 1612/68, waarin is bepaald dat het recht van het vrije verkeer „zonder onderscheid [moet worden toegekend] aan ‚permanente' werknemers, seizoenarbeiders, grensarbeiders [...]".[47] Een werknemer kan zich ook op artikel 7 van verordening nr. 1612/68 beroepen tegenover de lidstaat waarvan hij onderdaan is, wanneer hij in een andere lidstaat heeft gewoond en arbeid heeft verricht.[48]

73. Aldus blijkt dat het begrip „de nationale werknemer" van artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1612/68 moet worden opgevat als de nationale werknemer die *geen* gebruik heeft gemaakt van het recht om vrij te reizen en verblijven, en dat de beschermingsnorm van die bepaling gelijke behandeling ongeacht de nationaliteit is, ter bevordering van de uitoefening van het in het Unierecht voorziene recht van vrij verkeer en verblijf.

74. Artikel 45 VWEU en artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1612/68 verzetten zich er dan ook allebei tegen dat een lidstaat werknemers (permanente werknemers, seizoenarbeiders dan wel grensarbeiders)[49] die gebruik hebben gemaakt van het recht van vrij verkeer en verblijf, in een minder gunstige positie brengt. Ondanks de letterlijke bewoordingen van artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1612/68 staan die bepaling en artikel 45 VWEU eraan in de weg dat Nederland aan het kind ten laste van een grensarbeider met de Nederlandse nationaliteit op grond van de 3-uit-6-regel weigert studiefinanciering te verstrekken zolang hij grensarbeider is. De 3-uit-6-regel plaatst een grensarbeider immers in een minder gunstige positie ten opzichte van een nationale werknemer in vergelijkbare omstandigheden.

43 — Zie arrest Hartmann, C-212/05, EU:C:2007:437, punt 17 (mijn cursivering), waarin het Hof een korte samenvatting geeft van zijn standpunt in het arrest Ritter-Coulais, C-152/03, EU:C:2006:123, punten 31 en 32. In die zaak had Hartmann slechts zijn woonplaats in een andere lidstaat gevestigd. In het onderhavige geval heeft de heer Martens in eerste instantie zowel zijn woonplaats als zijn werk naar een andere lidstaat verplaatst en heeft hij zich vervolgens weer naar Nederland verplaatst door daar parttime te gaan werken terwijl hij in België bleef wonen. Zie bijvoorbeeld ook arrest Hendrix, EU:C:2007:494, punt 46: Hendrix, Nederlands onderdaan, woonde en werkte in Nederland; hij is vervolgens in een andere lidstaat gaan wonen en in Nederland van baan veranderd. Zie in dezelfde zin ook bijvoorbeeld arrest Regering van de Franse Gemeenschap en Waalse regering, EU:C:2008:178, punt 34 en aldaar aangehaalde rechtspraak; arrest Caves Krier Frères, EU:C:2012:798, punt 25 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en arrest Saint Prix, C-507/12, EU:C:2014:2007, punt 34 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

44 — Arrest Hartmann, EU:C:2007:437, punt 19.

45 — Ibidem, punt 19 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

46 — Ibidem, punt 24 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

47 — Ibidem, punt 24 en aldaar aangehaalde rechtspraak; zie bijvoorbeeld ook arrest Hendrix, EU:C:2007:494, punt 47.

48 — Zie bijvoorbeeld arrest Terhoeve, EU:C:1999:22, punten 28 en 29. In die zaak was het Hof echter van oordeel dat de betrokken maatregel een bij (thans) artikel 45 VWEU verboden belemmering voor het vrije verkeer van werknemers vormde, en daarom niet behoefde te worden nagegaan of ook sprake was van indirecte discriminatie op grond van nationaliteit ingevolge de (thans) artikelen 18 VWEU en 45 VWEU en artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1612/68 (zie punt 41).

49 — Zie de vierde overweging van verordening nr. 1612/68.

Verlies van de hoedanigheid van werknemer

75. Ik heb al toegelicht waarom ik van mening ben dat het Hof hier *niet* hoeft te beoordelen of (en zo ja, in hoeverre) een persoon nog een beroep op (bepaalde) artikelen inzake het vrije verkeer van werknemers toekomt wanneer hij niet langer de hoedanigheid van migrerende werknemer of grensarbeider heeft.[50] Volledigheidshalve zal ik die vraag niettemin in abstracto beantwoorden.

76. De vraag doet zich in mijn optiek alleen voor wanneer een persoon die vrijheid niet meer uitoefent door te werken, daadwerkelijk op zoek te zijn naar werk[51] of anderszins deel te nemen aan de arbeidsmarkt in de lidstaat van ontvangst.[52] Dat zou bijvoorbeeld het geval zijn indien een persoon in de situatie van de heer Martens zijn beroepsleven had beëindigd en met pensioen was gegaan (in België of elders).

77. Die persoon kan in beginsel geen rechten meer aan zijn voormalige hoedanigheid van werknemer ontlenen.[53] Het verlies van die hoedanigheid brengt het verlies van de daaraan door het Unierecht toegekende bescherming mee. Een loutere wijziging van de tewerkstelling doet die bescherming echter niet eindigen.[54]

78. Wanneer die EU-burger op het grondgebied van de ontvangende lidstaat woonachtig blijft, kan hij hoe dan ook een beroep doen op het beginsel van gelijke behandeling van artikel 24, lid 1, van richtlijn 2004/38, dat hem uit hoofde van zijn EU-burgerschap bescherming biedt.[55] In die context kan het feit als zodanig dat hij voorheen werknemer was en/of die hoedanigheid heeft behouden de basis voor het verblijfsrecht vormen.[56] Bovendien kan het Unierecht zelf bepalen dat aan een eerdere hoedanigheid van werknemer rechten zijn verbonden of daaruit voortvloeien.[57]

79. Het Hof heeft ook erkend dat de hoedanigheid van voormalig migrerend werknemer of voormalig grensarbeider na het eindigen van de arbeidsverhouding zelf nog bepaalde effecten kan hebben.[58] Die (ruimere) bescherming kan nog steeds van toepassing zijn, ook al geniet die persoon een aan de EU-burgerschapsrechten ontleende bescherming vanaf het moment dat hij niet meer economisch actief is. Het vrije verkeer van werknemers biedt verdergaande bescherming. Specifiek met betrekking tot studiefinanciering heeft het Hof uitgemaakt dat zolang een ouder de hoedanigheid van migrerend werknemer of grensarbeider heeft, een lidstaat geen woonplaatsvereiste kan toepassen en zich niet kan beroepen op de doelstelling een onredelijke financiële last te vermijden als dwingend vereiste van algemeen belang dat een ongelijke behandeling tussen nationale werknemers en grensarbeiders en migrerende werknemers kan rechtvaardigen.[59] De lidstaat kan daarom geen maatregel als een woonplaatsvereiste vaststellen om grenzen te stellen aan de financiële solidariteit die het aan

50 — Zie punten 52-57 hierboven.

51 — Het Hof heeft herhaaldelijk erop gewezen dat een persoon die daadwerkelijk werk zoekt, als werknemer moet worden aangemerkt: zie bijvoorbeeld arrest Martínez Sala, C-85/96, EU:C:1998:217, punt 32 en aldaar aangehaalde rechtspraak. De situatie van een dergelijke persoon verschilt daarmee van die van een grensarbeider of migrerend werknemer die deze hoedanigheid niet meer heeft en die *niet* op zoek is naar werk.

52 — Zie bijvoorbeeld arrest Saint Prix, EU:C:2014:2007, punt 41 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

53 — Zo kan (bijvoorbeeld) een werknemer die woonachtig is in de lidstaat waarvan hij onderdaan is en die, na zijn pensionering, zijn woonplaats naar een andere lidstaat verlegt zonder de bedoeling daar een werkzaamheid uit te oefenen, zich niet beroepen op het vrije verkeer van werknemers: zie arrest Van Delft e.a., C-345/09, EU:C:2010:610, punt 90 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

54 — Zie voor een voorbeeld de punten 53-58 hierboven.

55 — Zie artikel 24, lid 1, van richtlijn 2004/38.

56 — Zie bijvoorbeeld de artikelen 7, lid 3, 17 en 24, lid 2, van richtlijn 2004/38.

57 — Zie bijvoorbeeld artikel 12 van verordening nr. 1612/68.

58 — Zie bijvoorbeeld arrest Saint Prix, EU:C:2014:2007, punt 35 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en arrest Caves Krier Frères, EU:C:2012:798, punt 26 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

59 — Zie arrest Commissie/Nederland, EU:C:2012:346, punt 69.

migrerende werknemers en grensarbeiders ten opzichte van nationale werknemers moet betonen. Anders dan bij de rechtvaardiging van een dergelijke maatregel op basis van *dezelfde doelstelling* in de context van EU-burgerschapsrechten, doen zich daarbij geen vragen voor met betrekking tot de evenredigheid van een dergelijke voorwaarde. [60]

80. In welke omstandigheden moet een voormalige grensarbeider of voormalige migrerende werknemer beschermd blijven door het recht van vrij verkeer van werknemers (dat wil zeggen, moet hij een andere bescherming genieten dan die welke uitdrukkelijk in de wetgeving is voorzien)?

81. Het is evident waarom de effecten van bepaalde sociale voordelen onafhankelijk van de woonplaats moeten voortduren. Het duidelijkst is dit het geval wanneer het voordeel onlosmakelijk is verbonden met de beëindiging van een arbeidsverhouding of het beroepsleven van een werknemer. [61] Zo is een vergoeding bij de beëindiging van een arbeidsovereenkomst per definitie uitsluitend beschikbaar voor de persoon die voorheen een betrekking had, maar deze niet meer heeft. In die omstandigheden moet een beroep kunnen worden gedaan op de voormalige hoedanigheid van werknemer. Dit is bevestigd in afgeleid recht. [62]

82. Wanneer de gebeurtenis of de situatie in het kader waarvan een sociaal voordeel wordt toegekend, plaatsvindt nadat de arbeidsverhouding is geëindigd en met dit feit of de vroegere beroepsactiviteit van de werknemer *geen* verband houdt, kan in beginsel geen beroep meer worden gedaan op, bijvoorbeeld, artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1612/68 of artikel 45 VWEU. [63] Met betrekking tot de situatie dat de voormalige werknemer nadien zelf in de ontvangende lidstaat gaat studeren, heeft het Hof bepaald dat hij zijn hoedanigheid van werknemer heeft behouden en als zodanig een beroep kan doen op artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1612/68 voor het verkrijgen van toegang tot steun ter zake van levensonderhoud en opleiding, op voorwaarde dat er een verband bestaat tussen de eerdere beroepswerkzaamheid en de betrokken studie. [64] Wanneer daarentegen de eerdere beroepswerkzaamheid slechts ondergeschikt is aan de met de toelage te financieren studie, behoudt hij niet zijn hoedanigheid van werknemer en is dat beroep niet mogelijk. [65] Wanneer, bij wijze van uitzondering, een werknemer onvrijwillig werkloos is geworden en door de situatie op de arbeidsmarkt gedwongen is een omscholing voor een andere beroepssector te volgen, is een verband met de eerdere beroepswerkzaamheden niet vereist. [66]

83. Hoe zit het indien de gebeurtenis of de situatie die de toegang tot het sociale voordeel noodzakelijk maakte, heeft plaatsgevonden vóór het verlies van de hoedanigheid van grensarbeider of migrerend werknemer, maar vervolgens na het verlies van die hoedanigheid voortduurt?

84. Ook dit zal denk ik afhangen van de strekking van het voordeel en de grond waarop het is toegekend.

85. Verschillende partijen hebben in dit verband verwezen naar het arrest Fahmi en Esmoris Cerdeiro-Pinedo Amado. Ik zal dit arrest derhalve nader bespreken.

60 — Zie ook punt 102 hieronder.

61 — Zie bijvoorbeeld arrest Leclere en Deaconescu, C-43/99, EU:C:2001:303, punten 56 en 57 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

62 — Zie bijvoorbeeld artikel 7, lid 1, van verordening nr. 1612/68, dat een gelijke behandeling voorschrijft wat betreft „[...] alle voorwaarden voor tewerkstelling en arbeid, met name op het gebied van beloning, ontslag, en, indien [de werknemer die onderdaan is van een lidstaat] werkloos is geworden, wederinschakeling in het beroep of wedertewerkstelling".

63 — Zie bijvoorbeeld arrest Leclere en Deaconescu, EU:C:2001:303, punten 58 en 59 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

64 — Zie bijvoorbeeld arrest Lair, 39/86, EU:C:1988:322, punt 39.

65 — Zie bijvoorbeeld arrest Brown, 197/86, EU:C:1988:323, punten 27 en 28.

66 — Zie bijvoorbeeld arrest Raulin, C-357/89, EU:C:1992:87, punt 21. Dit beginsel is ook tot uitdrukking gebracht in artikel 7, lid 3, van richtlijn 2004/38.

86. In die zaak oordeelde het Hof dat geen sprake was van bijzondere omstandigheden die een afwijking konden rechtvaardigen van het beginsel dat het verlies van de hoedanigheid van grensarbeider of migrerend werknemer het verlies inhoudt van de aan die hoedanigheid verbonden bescherming in de situatie dat een voormalig werknemer (die niet meer in de lidstaat van ontvangst woonachtig was) een beroep doet op het vrije verkeer van werknemers om van deze laatste lidstaat studiefinanciering te verkrijgen onder dezelfde voorwaarden als door deze staat op zijn eigen onderdanen toegepast. [67]

87. De feiten van die zaak betroffen een voormalige werknemer die kinderbijslag ontving, ophield met werken, een invaliditeitspensioen ontving en vervolgens, ten gevolge van een wetswijziging waarbij het recht op kinderbijslag werd omgezet in een recht op studiefinanciering [68], die kinderbijslag kwijtraakte omdat haar dochter haar middelbareschoolopleiding had afgerond en dus niet meer voldeed aan de voorwaarde van de overgangsregeling dat het kind dezelfde opleiding moest voortzetten als die welke het op 1 oktober 1995 volgde.

88. Het Hof overwoog dat in het geval van een migrerend werknemer die niet langer actief is en is teruggekeerd naar zijn lidstaat van herkomst waar ook zijn kinderen wonen, niet kan worden gesteld dat de voorwaarden voor toegang tot studiefinanciering van dien aard zijn dat zij rechten krachtens artikel 45 VWEU belemmeren. [69] Het Hof bevestigde daarbij dat i) artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1612/68 niet aldus kan worden uitgelegd dat voormalige werknemers daarop een beroep kunnen doen voor non-discriminatoire toegang tot de sociale voordelen van de lidstaat van ontvangst [70]; maar dat ii) effecten kunnen blijven bestaan wanneer het voordeel onlosmakelijk is verbonden met de beëindiging van de arbeidsverhouding of het beroepsleven van de werknemer [71] en wanneer zij uitdrukkelijk in de wetgeving zijn voorzien [72].

89. Kort erna verklaarde het Hof in het arrest Leclere en Deaconescu dat een voormalig werknemer na de beëindiging van zijn beroepsactiviteit „nog steeds recht [heeft] op *sommige* tijdens zijn arbeidsverhouding verworven voordelen”. [73] In die zaak stelde advocaat-generaal Jacobs dat van belang is of het voordeel aan een voormalig nationale werknemer (die geen gebruik heeft gemaakt van het recht van vrij verkeer) wordt toegekend op grond van zijn hoedanigheid van voormalig werknemer, *ongeacht* zijn woonplaats. Luidt het antwoord ontkennend, dan kan de voormalige migrerende werknemer of voormalige grensarbeider geen aanspraak meer maken op de aan die hoedanigheid ontleende bescherming. [74]

90. Ik concludeer – en ik benadruk nogmaals dat ik de kwestie in abstracto beoordeel – dat een voormalige werknemer geen recht heeft om alle uit hoofde van zijn arbeidsverhouding verworven voordelen te blijven genieten. Het begrip „sociaal voordeel” als bedoeld in artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1612/68 is zeer ruim en omvat voordelen die al dan niet aan een arbeidsovereenkomst verbonden kunnen zijn en die voornamelijk aan nationale werknemers worden toegekend op grond van hun objectieve hoedanigheid van werknemer of enkel wegens het feit dat zij ingezetenen zijn. [75] Een voormalig werknemer kan aanspraak blijven maken op het recht op vrij verkeer van werknemers met betrekking tot de sociale voordelen die verband houden met zijn vroegere arbeidsverhouding. Meeneembare studiefinanciering wordt echter in het algemeen niet aan werknemers (of hun kinderen

67 — Arrest Fahmi en Esmoris Cerdeiro-Pinedo Amado, EU:C:2001:176, punt 51.

68 — In die zaak ging het eveneens om MNSF, zij het in een eerdere fase van ontwikkeling ervan.

69 — Arrest Fahmi en Esmoris Cerdeiro-Pinedo Amado, EU:C:2001:176, punt 43.

70 — Arrest Fahmi en Esmoris Cerdeiro-Pinedo Amado, EU:C:2001:176, punten 46 en 47.

71 — Ibidem, punt 47. Zie ook punt 81 hierboven.

72 — Arrest Fahmi en Esmoris Cerdeiro-Pinedo Amado, EU:C:2001:176, punt 49.

73 — Zie arrest Leclere en Deaconescu, EU:C:2001:303, punt 58 (mijn cursivering). Ik ben overigens niet van mening dat het loutere feit dat een persoon nog steeds het voordeel geniet noodzakelijkerwijs betekent dat deze persoon moet worden geacht nog steeds de hoedanigheid van werknemer in de zin van verordening nr. 1612/68 te bezitten (zie in dit verband punt 59 van het arrest).

74 — Conclusie in de zaak Leclere en Deaconescu, C-43/99, EU:C:2001:97, punt 98.

75 — Zie bijvoorbeeld arrest Even en ONPTS, 207/78, EU:C:1979:144, punt 22.

ten laste) toegekend op grond van hun arbeidsverhouding. Het is een sociaal voordeel dat Nederland ter beschikking stelt aan alle EU-burgers die buiten Nederland een studie willen volgen en die voldoende in Nederland zijn geïntegreerd. Het Unierecht verzet zich er dan ook tegen dat Nederland EU-burgers die gebruik hebben gemaakt van de vrijheid van verkeer van werknemers, dat voordeel ontzegt (aangezien hun objectieve hoedanigheid van werknemer van meet af aan bewijs is van integratie).

91. Dit betekent ook, zoals advocaat-generaal Jacobs heeft opgemerkt[76], dat wanneer een lidstaat aan voormalige werknemers ook na het einde van hun arbeidsovereenkomst en ongeacht hun woonplaats nog een sociaal voordeel toekent, de lidstaat niet mag discrimineren ten opzichte van voormalige werknemers die onderdaan zijn van een andere lidstaat of die gebruik hebben gemaakt van hun recht op vrij verkeer van werknemers. In die context komt een voormalige grensarbeider of voormalige migrerende werknemer nog steeds een beroep toe op de in artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1612/68 gewaarborgde bescherming ten aanzien van voordelen die hij vóór het verlies van zijn hoedanigheid van grensarbeider of migrerend werknemer had verworven.

92. Het is aldus aan de lidstaat te beslissen of (nationale) voormalige werknemers na het einde van de arbeidsverhouding een sociaal voordeel zoals studiefinanciering blijven genieten vanwege die vroegere betrekking. Is dat het geval, dan kan de lidstaat werknemers die onderdaan zijn van een andere lidstaat en/of die hun recht op vrij verkeer van werknemers hebben uitgeoefend, niet minder gunstig behandelen.

Artikel 12 van verordening nr. 1612/68

93. Hoewel de verwijzende rechter zich in zijn vraag beperkt tot artikel 45 VWEU en artikel 7 van verordening nr. 1612/68, hebben alle partijen in de context van hun antwoord op de eerste vraag ook artikel 12 van die verordening besproken (en tevens of het artikel wel op het kind van een grensarbeider van toepassing kan zijn). Ik zal volledigheidshalve dit deel van mijn analyse afsluiten met een bespreking van die bepaling.

94. Artikel 12 verleent kinderen van werknemers die op het grondgebied van een andere lidstaat arbeid verrichten of hebben verricht, een afzonderlijk, eigen recht.[77] Daarin is verzekerd dat zij toegang hebben tot onder meer het algemene onderwijs in de lidstaat waar de ouder arbeid verricht of heeft verricht (dus een migrerende werknemer is of was) onder dezelfde voorwaarden als de eigen onderdanen van deze staat, mits zij op het grondgebied van de lidstaat van ontvangst woonachtig zijn.[78] Kinderen in die situatie kunnen dus een opleiding beginnen en, zo nodig, afronden in de lidstaat van ontvangst.[79] Ook kunnen zij een beroep doen op artikel 12 wanneer de lidstaat van ontvangst zijn eigen onderdanen de mogelijkheid biedt van steun bij een opleiding in het buitenland.[80] Om een beroep op artikel 12 te kunnen doen, is niet vereist dat de verzoeker een kind ten laste van een migrerende werknemer is, of dat hij aantoont dat zijn beide ouders rechten van verblijf in de lidstaat van ontvangst hebben of dat zijn ouders nog steeds de hoedanigheid van migrerende werknemers hebben.[81] Evenmin is vereist dat zijn ouders nog steeds gehuwd zijn of dat zij beiden EU-burger zijn.[82] Van belang is dat het kind met zijn ouders (of met één van hen) in de lidstaat van

76 — Conclusie in de zaak Leclere en Deaconescu, EU:C:2001:97, punt 98.

77 — Zie punt 36 van mijn conclusie in de zaak Commissie/Nederland, C-542/09, EU:C:2012:79; zie ook punt 49 van het arrest in die zaak, EU:C:2012:346.

78 — Zie bijvoorbeeld arrest Teixeira, C-480/08, EU:C:2010:83, punten 44 en 45.

79 — Zie bijvoorbeeld arrest Baumbast en R, C-413/99, EU:C:2002:493, punt 69.

80 — Zie bijvoorbeeld arrest Di Leo, C-308/89, EU:C:1990:400, punten 12 en 15.

81 — Zie arrest Commissie/Nederland, EU:C:2012:346, punt 49 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

82 — Zie bijvoorbeeld ook arrest Ibrahim, C-310/08, EU:C:2010:80, punt 29 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

ontvangst heeft gewoond terwijl ten minste één van zijn ouders daar verbleef als werknemer.[83] Artikel 12 draagt aldus bij aan de algemene doelstelling van verordening nr. 1612/68, namelijk de optimale voorwaarden creëren voor de integratie van het gezin van een migrerende werknemer in de gastlidstaat.[84] Het kind van een migrerende werknemer moet de mogelijkheid hebben om in de gastlidstaat naar school te gaan en daar een opleiding te volgen, om deze opleiding met succes te kunnen afronden.[85] Om die reden blijven het recht op toegang tot onderwijs en het daarmee samenhangende verblijfsrecht bestaan tot het kind zijn opleiding afsluit.[86]

95. Evenwel is het bij een grensarbeider per definitie zo dat hij *niet zowel* verblijft *als* werkt in de lidstaat van ontvangst.

96. Volgens de letterlijke tekst van artikel 12 zou het dus niet gelden voor kinderen van grensarbeiders. Die lezing is echter moeilijk te verenigen met het beginsel dat migrerende werknemers en grensarbeiders gelijk moeten worden behandeld, zoals volgt uit de vierde overweging van de considerans van verordening nr. 1612/68 en ook uit de vaste rechtspraak op het gebied van het vrije verkeer van werknemers.[87]

97. Maar zelfs al zou de (grensarbeider) ouder niet in de lidstaat van ontvangst hoeven te wonen om artikel 12 van verordening nr. 1612/68 toepassing te doen vinden (en ik laat dit punt uitdrukkelijk open), moet het kind – in mijn visie – hoe dan ook een bepaalde band met of integratie in de lidstaat van ontvangst aantonen aan de hand van verblijf of studie aldaar. Hoe deze grens precies moet worden afgebakend, laat ik hier in het midden. In dit geval heeft Martens niet in Nederland gewoond terwijl haar vader daar als grensarbeider werkte, en heeft zij verzocht om financiering voor een studie aan een onderwijsinstelling buiten Nederland.

98. Ik meen dat artikel 12 van verordening nr. 1612/68 in dit geval geen rol speelt.

Tweede vraag: recht van vrij verkeer en verblijf van EU-burgers

99. Het Hof hoeft volgens mij de tweede vraag, betreffende het EU-burgerschap, niet te beantwoorden. De artikelen 20 VWEU en 21, lid 1, VWEU vinden in artikel 45 VWEU bijzondere uitdrukking met betrekking tot het vrije verkeer van werknemers[88]; en de heer Martens komt nog steeds een beroep op deze laatste bepaling toe. Voor het geval dat het Hof een andere mening is toegedaan en besluit de tweede vraag wel te beantwoorden, biedt volgens mij de bestaande rechtspraak de nodige elementen die de verwijzende rechter tot richtsnoer kunnen dienen.

100. In het arrest in zaak C-542/09 is de toepassing van de 3-uit-6-regel op kinderen ten laste van Nederlandse staatsburgers die noch economisch actief noch woonachtig zijn in Nederland, niet aan de orde geweest. Het Hof heeft zich nadien echter wel uitgesproken over vergelijkbare maatregelen in de context van de EU-burgerschapsrechten, met name in prejudiciële verwijzingen met betrekking tot buiten Duitsland woonachtige Duitse staatsburgers, die in Duitsland om studiefinanciering verzochten.[89]

83 — Zie arrest Commissie/Nederland, EU:C:2012:346, punt 50 en aldaar aangehaalde rechtspraak. Zie bijvoorbeeld ook arrest Ibrahim, EU:C:2010:80, punt 29 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en arrest Czop en Punakova, C-147/11 en C-148/11, EU:C:2012:538, punt 26.

84 — Zie bijvoorbeeld arrest Hadj Ahmed, C-45/12, EU:C:2013:390, punten 44 en 45 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

85 — Ibidem, punt 45 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

86 — Zie bijvoorbeeld arrest Alarape en Tijani, C-529/11, EU:C:2013:290, punt 24 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

87 — Zie bijvoorbeeld arrest Giersch e.a., EU:C:2013:411, punt 37 en aldaar aangehaalde rechtspraak. Ik ga hier niet nader in op de vraag of de analyse van het Hof van de mogelijke rechtvaardiging voor de discriminerende behandeling in die zaak het beginsel van gelijke behandeling van migrerende werknemers en grensarbeiders ondermijnt.

88 — Zie bijvoorbeeld arrest S, EU:C:2014:136, punt 45 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

89 — Zie bijvoorbeeld arrest Thiele Meneses, C-220/12, EU:C:2013:683; arrest Elrick, EU:C:2013:684, en arrest Prinz, EU:C:2013:524.

101. Het Hof heeft in wezen geoordeeld dat een lidstaat die studiefinanciering beschikbaar stelt voor opleidingen in een andere lidstaat, ervoor moet zorgen dat de voorwaarden voor toekenning van die studiefinanciering geen ongerechtvaardigde beperking van het in artikel 21 VWEU vervatte recht om vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven in het leven roepen.[90] De voorwaarde van een ononderbroken verblijf gedurende een bepaalde periode vormt een dergelijke beperking: het kan burgers ervan weerhouden hun recht om vrij in een andere lidstaat te reizen en te verblijven uit te oefenen, daar de uitoefening van dit recht tot het verlies van het recht op de studiefinanciering kan leiden.[91]

102. Bij het onderzoek van de vraag of een dergelijke beperking gerechtvaardigd kan zijn op grond van objectieve overwegingen van algemeen belang (ongeacht nationaliteit) en de evenredigheid van de betrokken maatregel ten opzichte van het daarmee nagestreefde legitieme doel, heeft het Hof toegelicht dat het gerechtvaardigd is dat een lidstaat de financiële steun voor de volledige duur van de opleiding in het buitenland afhankelijk stelt van de voorwaarde dat studenten blijk geven van een voldoende mate van integratie in de lidstaat die de financiering verstrekt.[92] Het Hof heeft die doelstelling omschreven als middel tot een ander doel, namelijk vermijden dat op de lidstaat die de financiering verstrekt een onredelijke last komt te liggen, die gevolgen kan hebben voor het algemene niveau van de door die staat toekenbare steun.[93] Een ononderbroken verblijf gedurende een bepaalde periode als enige voorwaarde werd echter te algemeen en te exclusief bevonden, en verder gaand dan noodzakelijk voor de verwezenlijking van het nagestreefde doel, zodat het niet evenredig werd geacht.[94] Ook uit andere factoren kan een voldoende band blijken met de lidstaat die de financiering verstrekt, zoals nationaliteit, opleiding, familie, baan, talenkennis of sociale en economische banden.[95]

103. Ook wanneer een EU-burger niet (of niet meer) economisch actief is, kan dus uit werk en familie een band blijken met de lidstaat waar om financiering is verzocht. Dit omvat met name de (vroegere) baan van de betrokken student, maar mogelijk ook het huidige of vroegere werk van de familieleden van wie de student afhankelijk is (in de regel de ouders).[96] Aangezien de mate waarin een band bestaat louter een voorwaarde is ter afbakening van de groep van begunstigden, om te voorkomen dat een onevenredige financiële last voor de financierende lidstaat ontstaat, kan mijns inziens niet voorbij worden gegaan aan het feit dat een ouder in het verleden een bijdrage aan de schatkist heeft geleverd.

104. In bepaalde omstandigheden kunnen ook de plaats en het type studie aanknopingspunten bieden voor de beoordeling of een EU-burger blijk geeft van een voldoende band met de financierende lidstaat; ik zie dit echter meer als een aanvullend dan een verplicht element.

105. In het onderhavige geval is Martens, door haar nationaliteit, een Unieburger die gebruik heeft gemaakt van haar vrijheid van verkeer en verblijf op een grondgebied van de lidstaten toen zij als jong meisje met haar ouders van Nederland naar België is verhuisd. Zij kan dus een beroep doen op de artikelen 20 VWEU en 21 VWEU, ook tegenover de lidstaat van haar nationaliteit (Nederland).

90 — Zie bijvoorbeeld arrest Thiele Meneses, EU:C:2013:683, punt 25; arrest Elrick, EU:C:2013:684, punt 25, en arrest Prinz, EU:C:2013:524, punt 30 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

91 — Zie bijvoorbeeld arrest Thiele Meneses, EU:C:2013:683, punten 27 en 28, en arrest Prinz, EU:C:2013:524, punten 31 en 32.

92 — Zie bijvoorbeeld arrest Thiele Meneses, EU:C:2013:683, punt 35, en arrest Prinz, EU:C:2013:524, punt 36 en aldaar aangehaalde rechtspraak. Deze rechtvaardiging gaat niet op wanneer het verzoek om financiering is ontleend aan artikel 45 VWEU en/of artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1612/68: zie hierboven, punt 79 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

93 — Zie bijvoorbeeld arrest Thiele Meneses, EU:C:2013:683, punt 35, en arrest Prinz, EU:C:2013:524, punt 36 en aldaar aangehaalde rechtspraak. Zie voor de omschrijving van die doelstelling ook de punten 65-72 van mijn conclusie in de zaak Prinz, C-523/11 en C-585/11, EU:C:2013:90.

94 — Zie bijvoorbeeld arrest Thiele Meneses, EU:C:2013:683, punt 38, en arrest Prinz, EU:C:2013:524, punt 40.

95 — Zie bijvoorbeeld arrest Thiele Meneses, EU:C:2013:683, punt 38, en arrest Prinz, EU:C:2013:524, punt 38.

96 — Zie bijvoorbeeld ook arrest Giersch e.a., EU:C:2013:411, punt 78, en arrest Stewart, C-503/09, EU:C:2011:500, punt 100. Zoals ik al heb opgemerkt in mijn conclusie (in voetnoot 30) in de zaak Prinz, EU:C:2013:90, ging het in de zaak Stewart om een ander soort sociaal voordeel. Niettemin heeft het Hof met betrekking tot de legitieme doelstelling zich ervan te vergewissen dat er een werkelijke band bestaat tussen de aanvrager van een uitkering en de bevoegde lidstaat, geoordeeld dat uit familieomstandigheden (waaronder die waarin de ouders van de aanvrager hadden gewerkt en een arbeidsongeschiktheidsuitkering en ouderdomspensioen hadden ontvangen) elementen kunnen worden afgeleid waaruit die werkelijke band kan blijken.

106. Het loutere feit dat een aanzienlijke tijd is verstreken sinds zij dat recht van vrij verkeer heeft uitgeoefend, is als zodanig niet van invloed op de vraag of aan de artikelen 20 VWEU en 21 VWEU rechten kunnen worden ontleend in omstandigheden waarin het recht om in een andere lidstaat te verblijven voortdurend is uitgeoefend. [97]

107. Hoewel op het moment dat Martens en haar familie naar België verhuisden nog geen MNSF bestond (en dus destijds ook de uitoefening van hun recht van vrij verkeer niet heeft beperkt), plaatst de toepassing van de 3-uit-6-regel haar niettemin in een minder gunstige positie vanwege haar voortgezette verblijf buiten Nederland.

108. Nederland moet aanvragers, ongeacht hun nationaliteit, rechtens gelijk behandelen bij de beslissing wie in aanmerking komt voor de financiering die beschikbaar is voor studie in een andere lidstaat of buiten de Europese Unie. Bij het nemen van die beslissing mag het aanvragers die hun recht van verkeer en verblijf in een andere lidstaat hebben uitgeoefend, niet in een minder gunstige positie plaatsen. In het arrest D'Hoop heeft het Hof ondubbelzinnig bepaald dat „het in strijd [zou] zijn met het beginsel van het vrije verkeer indien [de burger] in de lidstaat waarvan hij onderdaan is, minder gunstig kon worden behandeld dan wanneer hij geen gebruik zou hebben gemaakt van de door het Verdrag verleende rechten inzake vrij verkeer". [98] In die omstandigheden zou de lidstaat feitelijk zijn onderdaan benadelen wegens het feit dat hij zijn recht van vrij verkeer heeft uitgeoefend. [99]

109. De toepassing van de 3-uit-6-regel op Martens heeft precies dat gevolg. Martens kan niet aan die voorwaarde voldoen, omdat zij na de verhuizing van Nederland naar België als jong meisje in elk geval in België is blijven wonen tot het moment dat zij zich aan de Universiteit van de Nederlandse Antillen inschreef.

110. Ter rechtvaardiging van de 3-uit-6-regel beroept Nederland zich op het feit dat het Hof heeft aanvaard dat lidstaten die steun kunnen voorbehouden aan studenten die blijk geven van een bepaalde mate van integratie in die lidstaat. [100]

111. Hoewel het Hof die doelstelling inderdaad heeft erkend, heeft het ook duidelijk gemaakt dat het hanteren van verblijf als enig criterium te exclusief en te algemeen is. Het maakt volgens mij in dat verband geen verschil dat, anders dan het Duitse verblijfsvereiste dat aan de orde was in zaken als Prinz en Thiele Meneses, de Wsf 2000 niet de eis stelt dat de student voor een ononderbroken periode van drie jaar onmiddellijk voorafgaand aan de aanvang van de studie in het buitenland in Nederland heeft gewoond. Dat onderscheid doet niet af aan de absolute en exclusieve aard van het verblijfsvereiste.

112. Ik merk volledigheidshalve nog op dat de 3-uit-6-regel geen absolute regel is (nu de minister deze door toepassing van de hardheidsclausule opzij kan zetten). [101] Het Hof heeft overigens weinig of geen informatie over de strekking en de werking van die clausule. Dat een ministeriële bevoegdheid kan worden uitgeoefend om een ongerechtvaardigde beperking van EU-burgerschapsrechten in bepaalde

97 — Nerkowska bijvoorbeeld, Pools staatsburger, verliet Polen in 1985 (nadat zij daar meer dan 20 jaar had gestudeerd en gewerkt) om zich duurzaam in Duitsland te vestigen. Het Hof erkende in zaak C-499/06 dat zij met betrekking tot een uitkering die zij in 2000 bij de Poolse autoriteiten had aangevraagd, rechten kon ontlenen aan haar EU-burgerschap: zie arrest Nerkowska, C-499/06, EU:C:2008:300, punten 11 en 12 (over de feiten) en punt 47.

98 — Arrest D'Hoop, C-224/98, EU:C:2002:432, punt 30.

99 — Ibidem, punt 31 en aldaar aangehaalde rechtspraak. Zie bijvoorbeeld ook arrest Morgan en Bucher, EU:C:2007:626, punt 26 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en arrest Prinz, EU:C:2013:524, punt 28.

100 — Zie punt 102 hierboven.

101 — Zie punt 20 hierboven.

omstandigheden buiten toepassing te laten, doet echter niet af aan de analyse. Wat door Unierecht is uitgesloten, is uitgesloten. (Hetzelfde geldt met betrekking tot de uitzondering voor – de kinderen van – grensarbeiders en personen met de Nederlandse nationaliteit die in een grensstreek wonen en daar een opleiding aan een onderwijsinstelling willen volgen.)

Conclusie

113. In het licht van het bovenstaande geef ik het Hof in overweging de vragen van de Centrale Raad van Beroep te beantwoorden als volgt:

„Artikel 45 VWEU en 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, verzetten zich ertegen dat Nederland op basis van de 3-uit-6-regel weigert studiefinanciering te verstrekken aan een kind ten laste van een grensarbeider met de Nederlandse nationaliteit zolang deze laatste grensarbeider is. Wanneer die grensarbeider zijn werkzaamheden in Nederland beëindigt en gebruikmaakt van zijn recht van vrij verkeer van werknemers om, ongeacht zijn woonplaats, fulltime in een andere lidstaat te gaan werken, verzet artikel 45 VWEU zich ertegen dat Nederland maatregelen toepast die, tenzij daarvoor een objectieve rechtvaardiging bestaat, deze werknemer ervan weerhouden zijn aan artikel 45 VWEU ontleende rechten uit te oefenen en ertoe leiden dat hij, ten gevolge van de uitoefening van zijn recht van vrij verkeer, aan hem door de Nederlandse wetgeving gewaarborgde sociale voordelen verliest, zoals meeneembare studiefinanciering voor een kind te zijner laste.”