



Datum van inontvangstneming : 08/08/2013

TRIBUNAL  
Luxembourg  
Entrée 27 JUN 2013

# Centrale Raad van Beroep

Meervoudige kamer

Verzoek aan het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJEU) om een prejudiciële beslissing als bedoeld in artikel 267 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

Partijen:

Babette Martens, wonende te Den Haag (Martens)

de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (Minister)

Datum verzoek: 24 juni 2013

Ingeschreven in het register van het Hof van Justitie onder nr. <u>938.609</u>
Luxemburg, <u>28-06-2013</u>
Fax / E-mail: <u>[handwritten signature]</u>
Neergelegd op: <u>27.06.13</u>
De Griffier, voor deze Maria Manuela Ferreira Hoofdadministrateur

11/2300 WSF-P

## PROCESVERLOOP

Namens Martens is door haar moeder, L.A. Martens-Ermens, hoger beroep ingesteld tegen een uitspraak van de rechtbank 's-Gravenhage van 1 april 2011, 10/1289 (aangevallen uitspraak). De Minister heeft een verweerschrift ingediend.

Vervolgens is in de onderhavige zaak, en in een aantal soortgelijke zaken, het oordeel van het Hof van Justitie van de Europese Unie (Hof) afgewacht in inbreukprocedure C-542/09 (Europese Commissie tegen het Koninkrijk der Nederlanden). In deze inbreukprocedure heeft het Hof op 14 juni 2012 het zogenoemde 3-uit-6-arrest gewezen.

Op 10 augustus 2012 heeft onderzoek ter zitting plaatsgevonden. Daarbij is Martens verschenen bij haar vader E. Martens en haar moeder L.A. Martens-Ermens. De Minister heeft zich laten vertegenwoordigen door drs. P.M.S. Slagter. De Raad heeft het onderzoek ter zitting op 10 augustus 2012 geschorst, teneinde de Minister in de gelegenheid te stellen om de vader van Martens te bevragen over zijn werkzaamheden in België en in Nederland voor ondernemingen die deel hebben uitgemaakt van het in het najaar van 2008 gedeeltelijk door België en gedeeltelijk door Nederland genationaliseerde Fortis concern. Bij brief van 24 september 2012 heeft de Minister de Raad op de hoogte gesteld van zijn bevindingen.

Het onderzoek ter zitting is vervolgens hervat op 12 oktober 2012. Martens is daar - zoals tevoren is bericht - niet verschenen. De Minister heeft zich opnieuw laten vertegenwoordigen door drs. Slagter.

Daarna heeft de Raad het onderzoek heropend. Hiervan is partijen mededeling gedaan bij brieven van 6 november 2012. Aan de Minister zijn daarbij vragen gesteld. Op die vragen is door de Minister bij brief van 4 december 2012 gereageerd. Bij brief van 18 april 2013 heeft Martens gereageerd op vragen van de Raad van 3 april 2013.

In verband met het voornemen van de Raad om in de onderhavige zaak prejudiciële vragen te stellen, is aan partijen een concept-vraagstelling gezonden. Martens heeft daarop gereageerd.

## OVERWEGINGEN

### 1. Feiten

1.1. Martens is op 2 oktober 1987 in Nederland geboren. Evenals haar ouders heeft Martens uitsluitend de Nederlandse nationaliteit. In juni 1993 is Martens samen met haar ouders vanuit Nederland naar België gemigreerd. Daar is Martens verder opgegroeid en heeft zij Vlaams basisonderwijs en Vlaams secundair onderwijs genoten. In aansluiting op het door haar in België genoten secundaire onderwijs heeft Martens zich per 15 augustus 2006 ingeschreven aan de Universiteit van de Nederlandse Antillen te Willemstad, Curaçao, voor een (Engelstalige) voltijds bacheloropleiding 'Science in Business Administration', met als afstudeerrichting 'International Hospitality and Tourism Management'. Deze opleiding heeft Martens op 1 juli 2011 voltooid. Vervolgens heeft Martens zich in Nederland gevestigd. Gedurende haar opleiding aan de Universiteit van de Nederlandse Antillen hebben de ouders van Martens in belangrijke mate voorzien in de kosten van levensonderhoud en studie van Martens.

1.2. Martens heeft bij formulier 'aanvraag studiefinanciering buitenland hoger onderwijs', gedateerd 24 juni 2008, bij de Minister studiefinanciering in de vorm van een basisbeurs en een OV-vergoeding aangevraagd. Daarbij heeft Martens aangevinkt dat zij geen toelage ontvangt van een ander land dan Nederland om haar studie te bekostigen en dat zij ten minste drie jaren legaal in Nederland heeft gewoond in de in de zes jaren voor aanvang van haar inschrijving aan de Universiteit van de Nederlandse Antillen te Willemstad, Curaçao, en dus voldoet aan het 3-uit-6-vereiste.

1.3. De Minister heeft bij besluit van 22 augustus 2008 vanaf september 2007 studiefinanciering aan Martens toegekend in de vorm van basisbeurs naar de norm voor een uitwonende student en een OV-vergoeding. Deze toekenning is periodiek door de Minister geprolongeerd. Daarbij is steeds aangenomen dat Martens voldoet aan het 3-uit-6-vereiste. Per 1 februari 2009 heeft Martens een aanvullende studielening aangevraagd. Ook deze aanvraag is door de Minister gehonoreerd.

1.4. Na een controle heeft de Minister bij besluiten van 28 mei 2010 vastgesteld dat Martens in de periode augustus 2000 tot en met juli 2006 niet ten minste drie jaren in Nederland heeft gewoond en dus niet voldoet aan het 3-uit-6-vereiste. In verband daarmee zijn de eerdere toekenningen van studiefinanciering aan Martens ongedaan gemaakt en zijn die toekenningen niet meer geprolongeerd. Verder is aan Martens te kennen gegeven dat zij de aan haar uitbetaalde studiefinanciering (€ 19.481,64) moet terugbetalen.

1.5. Bij besluit van 27 augustus 2010 (bestreden besluit) zijn de bezwaren van Martens tegen de besluiten van 28 mei 2010 door de Minister ongegrond verklaard.

1.6. Bij de aangevallen uitspraak heeft de rechtbank 's-Gravenhage het beroep van Martens tegen het bestreden besluit ongegrond verklaard.

1.7. In hoger beroep bestrijdt Martens de aangevallen uitspraak allereerst met de stelling dat het vertrouwensbeginsel is geschonden, aangezien zij onder de verantwoordelijkheid van de Minister op het verkeerde been is gezet en bij haar de te honoreren verwachting is gewekt dat zij over september 2007 tot 1 juli 2011 in aanmerking komt voor Nederlandse studiefinanciering voor haar opleiding aan de Universiteit van de Nederlandse Antillen. Verder stelt Martens zich in hoger beroep op het standpunt dat er in een gebrek aan verbondenheid met de Nederlandse samenleving geen toereikende rechtvaardiging kan worden gevonden om haar geen studiefinanciering toe te kennen op de grond dat zij niet voldoet aan het 3-uit-6-vereiste. Studenten die wel voldoen aan het 3-uit-6-vereiste en in aanmerking komen voor Nederlandse studiefinanciering voor een opleiding buiten Nederland, hebben volgens Martens soms een aanzienlijk minder sterke band met de Nederlandse samenleving dan zij die had en heeft.

1.8. De Minister heeft hangende hoger beroep te kennen gegeven dat uit nader onderzoek is gebleken dat de vader van Martens vanaf 1 oktober 2006 tot 31 oktober 2008 parttime in Nederland heeft gewerkt en daarom over die periode is aan te merken als grensarbeider. Daarom is de Minister bereid om over september 2007 tot en met oktober 2008 opnieuw studiefinanciering aan Martens toe te kennen. Vanaf november 2008 is de vader van Martens in de optiek van de Minister niet meer aan te merken als grensarbeider en handhaaft de Minister het bestreden besluit. Volgens de Minister heeft het 3-uit-6-arrest geen betrekking op

de situatie dat studenten in aanmerking willen blijven komen voor Nederlandse studiefinanciering voor een volledige opleiding buiten Nederland nadat hun ouders hun werk als grensarbeider in Nederland hebben beëindigd. Ter onderbouwing van deze stelling verwijst de Minister naar het arrest Fahmi en Pinedo Amado (HvJEU 20 maart 2001, C-33/99).

## 2. Rechtskader

### 2.1. Het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden

Ingevolge het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden bestond het Koninkrijk der Nederlanden tot 10 oktober 2010 uit drie landen: Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba. Door wijziging van het Statuut bestaat het Koninkrijk der Nederlanden vanaf 10 oktober 2010 uit vier landen: Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten. De laatste drie landen vormen samen met de drie bijzondere overzeese gemeenten Bonaire, Sint Eustatius en Saba het Caribisch deel van het Koninkrijk. De drie bijzondere overzeese gemeenten worden samen Caribisch Nederland genoemd.

Het Statuut voorziet in één gezamenlijke Nederlandse nationaliteit voor de inwoners van het Koninkrijk, één gezamenlijk staatshoofd, één gezamenlijk gemeenschappelijk buitenlands beleid, en één gezamenlijke defensie. Samenwerking op andere terreinen - zoals op het gebied van onderwijs en studiefinanciering - is mogelijk, maar uitgangspunt is daarbij dat deze andere terreinen behoren tot het autonome domein van de afzonderlijke landen.

### 2.2. Nationale regelgeving van het land Nederland

2.2.1. Vanouds is in de Nederlandse regelgeving inzake studiefinanciering een nationaliteitsvereiste en een territorialiteitsvereiste opgenomen. In een Nederlandse context kan onder het nationaliteitsvereiste worden verstaan de hoofdregel dat uitsluitend studenten met de Nederlandse nationaliteit in aanmerking kunnen komen voor Nederlandse studiefinanciering. Onder het territorialiteitsvereiste kan in een Nederlandse context worden verstaan de hoofdregel dat studenten uitsluitend in aanmerking kunnen komen voor Nederlandse studiefinanciering indien zij als student ingeschreven staan aan een in Nederland gevestigde onderwijsinstelling. Mede onder invloed van het Unierecht zijn in de loop der tijd de mogelijkheden voor niet-Nederlanders om in aanmerking te komen voor Nederlandse studiefinanciering vergroot. Daarnaast is het aantal opleidingen aan buiten Nederland gevestigde onderwijsinstellingen waarvoor Nederlandse studiefinanciering kan worden toegekend in de loop der tijd vergroot.

2.2.2. Studenten die voldoen aan de in de Wet studiefinanciering 2000 (Wsf 2000) opgesomde vereisten komen op grond van deze Nederlandse wet in aanmerking voor studiefinanciering voor hoger onderwijs.

2.2.3.1. In de Wsf 2000 is het nationaliteitsvereiste opgenomen in artikel 2.2 van die wet. Artikel 2.2 van de Wsf 2000 luidt vanaf 11 oktober 2006 als volgt:

“1. Voor studiefinanciering kan een studerende in aanmerking komen die:

a. de Nederlandse nationaliteit bezit,

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

c. (...).  
2. (...).”

2.2.3.2. Artikel 2.2, eerste lid, sub b, van de Wsf 2000 vormt het nationale kader waarbinnen niet-Nederlanders op grond van het Unierecht voor de toepassing van de Wsf 2000 volledig worden gelijkgesteld met Nederlanders. Het gaat daarbij aan de ene kant in hoofdzaak om Unieburgers die in Nederland economisch actief zijn (migrerende werknemers en zelfstandigen) en hun gezinsleden, en aan de andere kant in hoofdzaak om Unieburgers die in Nederland niet economisch actief zijn, maar wel ten minste vijf jaren ononderbroken legaal in Nederland verblijven. Korthedshalve herinnert de Raad in dit verband aan het verhandelde in de zaak Förster (HvJEU 18 november 2008, C-158/07).

Tot 11 oktober 2006 was in artikel 2.2, eerste lid, sub b, van de Wsf 2000 bepaald dat een student in Nederland moest wonen om voor de toepassing van de Wsf 2000 volledig gelijk te kunnen worden gesteld met een Nederlander. Dit woonplaatsvereiste heeft de Nederlandse wetgever geschrapt op de grond dat het niet verenigbaar is met het Unierecht.

2.2.4.1. Op het territorialiteitsvereiste zijn in de Nederlandse regelgeving inzake studiefinanciering van meet af aan uitzonderingen gemaakt. Hierdoor kunnen alle studenten met de Nederlandse nationaliteit, en studenten die ingevolge het Unierecht met studenten met de Nederlandse nationaliteit moeten worden gelijkgesteld, al sinds de jaren '80 en '90 van de vorige eeuw in aanmerking komen voor studiefinanciering voor een aantal volledige opleidingen buiten Nederland. In eerste instantie ging het daarbij om specifiek aangewezen opleidingen voor een beperkt aantal beroepen en een generieke aanwijzing van opleidingen in het hoger onderwijs in de grensgebieden rond Nederland. Wat betreft het recht op studiefinanciering voor opleidingen in de grensgebieden wijst de Raad op de beleidsregel 'Internationale aspecten studiefinanciering Vlaanderen, Noordrijn-Westfalen, Nedersaksen en Bremen'. Daarnaast noemt de Raad - volledigheidshalve - de beleidsregel 'Internationale aspecten studiefinanciering Aruba en Nederlandse Antillen' en de beleidsregel 'Verlenging internationale aspecten studiefinanciering Aruba en Nederlandse Antillen'. Laatstgenoemde beleidsregels brachten sommige opleidingen in Aruba en de Nederlandse Antillen tijdelijk onder de werkingssfeer van de Nederlandse regelgeving inzake studiefinanciering. De geldigheidsduur van de beleidsregel 'Verlenging internationale aspecten studiefinanciering Aruba en Nederlandse Antillen' is afgelopen per 1 september 2004. Met ingang van het studiejaar 2006-2007 geldt voor (meerderjarige) kinderen van ingezetenen van Curaçao een nieuw autonoom studiefinancieringsstelsel voor opleidingen in het hoger onderwijs buiten Nederland.

2.2.4.2. Nederlandse studiefinanciering die wordt toegekend voor een opleiding buiten Nederland, wordt hierna korthedshalve ook aangeduid als (Nederlandse) meeneem-studiefinanciering.

2.2.4.3. Per 1 september 2007 is de mogelijkheid om in aanmerking te komen voor Nederlandse meeneem-studiefinanciering aanzienlijk gewijzigd. 'In principe niet' werd 'in principe wel'. De kern van de betreffende regelgeving is opgenomen in artikel 2.14 van de Wsf 2000. Bij Wet van 15 december 2010 (Stb. 2010, 807) is de tekst van dit artikel licht gewijzigd in het voordeel van studenten die na een bacheloropleiding buiten Nederland elders buiten Nederland nog een masteropleiding willen volgen. Ingevolge de Wet van 15 december 2010 luidt artikel 2.14 van de Wsf 2000 per 1 september 2007:

- “1. Dit artikel is uitsluitend van toepassing op studenten die na 31 augustus 2007 zijn ingeschreven voor het volgen van hoger onderwijs aan een opleiding buiten Nederland. (...)
2. Voor studiefinanciering kan een student in aanmerking komen die:
- a. is ingeschreven voor het volgen van onderwijs aan een opleiding buiten Nederland, voorzover in Nederland voor een vergelijkbaar soort opleiding studiefinanciering wordt verstrekt, het niveau en de kwaliteit van de opleiding vergelijkbaar zijn met overeenkomstige opleidingen (...) en het afsluitend examen voor de opleiding vergelijkbaar is met een afsluitend examen voor overeenkomstige opleidingen (...),
  - b. is ingeschreven voor het volgen van onderwijs aan een opleiding buiten Nederland die, onverminderd onderdeel a, overigens voldoet aan bij ministeriële regeling vastgestelde criteria, en
  - c. ten minste 3 jaren van de 6 jaren voorafgaand aan diens inschrijving aan die opleiding in Nederland heeft gewoond en gedurende deze periode rechtmatig verblijf heeft gehad. De periode gedurende welke een student is ingeschreven aan een opleiding buiten Nederland als bedoeld onder a, telt niet mee voor de bepaling van de 6 jaren, bedoeld in de vorige volzin.
3. (...).
4. (...).”

2.2.4.4. In artikel 3.21, tweede lid, van de Wsf 2000 is bepaald dat geen studiefinanciering wordt toegekend over een periode die gelegen is voor de datum van indiening van de aanvraag. In artikel 12.3 van de Wsf 2000 is echter een overgangsregeling opgenomen die ziet op de datum met ingang waarvan op grond van het per 1 september 2007 gewijzigde artikel 2.14 van de Wsf 2000 Nederlandse meeneem-studiefinanciering moet worden toegekend. Artikel 12.3 van de Wsf 2000 luidt:

“In afwijking van artikel 3.21, tweede lid, van de Wsf 2000, kan een student die voor 1 september 2007, zonder aanspraak op studiefinanciering (...), reeds ingeschreven stond voor het volgen van hoger onderwijs buiten Nederland, met terugwerkende kracht tot uiterlijk 1 september 2007 aanspraak maken op studiefinanciering voor het volgen van hoger onderwijs buiten Nederland, indien hij uiterlijk 31 augustus 2008 hiertoe een aanvraag indient.”

2.2.4.5. In artikel 12.1ba van de Wsf 2000 is een overgangsregeling opgenomen die ziet op de rechten van studenten die al voor 1 september 2007 studiefinanciering ontvingen voor een opleiding buiten Nederland en deze opleiding op 1 september 2007 nog niet hadden voltooid. Artikel 12.1ba van de Wsf 2000 luidt:

“Op een student die voor 1 september 2007 voor het volgen van hoger onderwijs buiten Nederland studiefinanciering ontving, blijven de artikelen (...) zoals die luiden op 31 augustus 2007 van toepassing zolang hij zonder onderbreking studiefinanciering geniet.”

2.2.4.6. Verder is het in artikel 2.14, tweede lid, sub c, van de Wsf 2000 opgenomen zogenoemde 3-uit-6-vereiste tot 1 januari 2014 niet van toepassing op studenten die na 31 augustus 2007 voor het eerst in aanmerking willen komen voor Nederlandse meeneem-studiefinanciering voor opleidingen in het hoger onderwijs in Vlaanderen, het gewest Brussel, Noordrijn-Westfalen, Nedersaksen en Bremen. Dat is bepaald in de beleidsregel ‘Uitzondering verblijfsvereiste voor studenten in de grensgebieden’. Bovendien kan de Minister het 3-uit-6-vereiste ingevolge artikel 11.5 van de Wsf 2000 buiten toepassing laten voor zover toepassing van dit vereiste, gelet op het belang dat de Wsf 2000 beoogt te beschermen, leidt tot een onbillijkheid van overwegende aard. Artikel 11.5 van de Wsf 2000

staat bekend als de hardheidsclausule.

2.2.4.7. In artikel 2.13, eerste lid, aanhef en sub d, van de Wsf 2000 is vanaf 1 september 2007 bepaald dat een student geen aanspraak heeft 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.

2.2.5.1. Een student die recht heeft op Nederlandse meeneem-studiefinanciering, komt ingevolge de Wsf 2000 allereerst in aanmerking voor een basisbeurs in geld. De hoogte van het bedrag van de basisbeurs in geld is afhankelijk van het antwoord op de vraag of de student al dan niet woont aan het adres van zijn ouders of een van hen. De basisbeurs voor een uitwonende student, een student die niet bij zijn ouders woont, bedraagt een veelvoud van een basisbeurs voor een thuiswonende student, een student die woont op het adres van zijn ouders of een van hen. Het bedrag van de basisbeurs in geld is niet afhankelijk van de hoogte van het inkomen van de ouders van de student. De regeling inzake de basisbeurs is opgenomen in artikel 3.6 van de Wsf 2000.

2.2.5.2. Een student die recht heeft op Nederlandse meeneem-studiefinanciering, komt ingevolge de Wsf 2000 verder in aanmerking voor een zogenoemde OV-vergoeding. De OV-vergoeding is een bedrag in geld dat wordt toegekend in plaats van (tot 1 januari 2010) een papieren OV-studentenkaart of (sinds 1 januari 2010) een digitaal studentenreisproduct dat kan worden geladen op een OV-chipkaart. De papieren OV-studentenkaart en het digitale studentenreisproduct verschaffen in Nederland een recht op gratis openbaar vervoer en op korting op de openbaar vervoerstarieven. Het bedrag van de OV-vergoeding is evenmin als het bedrag van de basisbeurs afhankelijk van de hoogte van het inkomen van de ouders van de student. De regeling inzake de OV-vergoeding was tot 1 januari 2010 opgenomen in artikel 3.25 van de Wsf 2000. Daarna is de regeling opgenomen in artikel 3.7 van de Wsf 2000.

2.2.5.3. Een student die recht heeft op Nederlandse meeneem-studiefinanciering, komt tot slot, voor zover in dit geding van belang, in aanmerking voor een aanvullende lening. De student die in aanmerking komt voor een aanvullende lening bepaalt (tot een maximum) zelf het bedrag van die lening. Het bedrag van de aanvullende lening is dus evenmin als het bedrag van de basisbeurs en de OV-vergoeding afhankelijk van de hoogte van het inkomen van de ouders van de student. De regeling inzake de aanvullende lening is opgenomen in artikel 3.16 van de Wsf 2000.

2.2.5.4. De Wsf 2000 voorziet niet alleen in studiefinanciering in de vorm van een basisbeurs in geld, een OV-studentenkaart/OV-vergoeding, en een aanvullende lening, maar ook in studiefinanciering in de vorm van een (ouderinkomensafhankelijke) aanvullende beurs en een collegegeldkrediet. Martens heeft geen aanvullende beurs en ook geen collegegeldkrediet aangevraagd. De vraag of Martens in aanmerking kan komen of had kunnen komen voor een aanvullende beurs en een collegegeldkrediet ligt daarom niet ter beoordeling voor.



## 2.3 Unierecht

### 2.3.1. Het recht op vrij verkeer van personen

Artikel 18, eerste lid, VWEU (tot 1 december 2009 artikel 12 EG) luidt:

“Binnen de werkingssfeer van de Verdragen en onverminderd de bijzondere bepalingen, daarin gesteld, is elke discriminatie op grond van nationaliteit verboden.”

Artikel 20 VWEU (tot 1 december 2009 artikel 17 EG) luidt:

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

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

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

Artikel 21, eerste lid, VWEU (tot 1 december 2009 artikel 18 EG) luidt:

“Iedere burger van de Unie heeft het recht vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven, onder voorbehoud van de beperkingen en de voorwaarden die bij de Verdragen en de bepalingen ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld.”

### 2.3.2. Het recht op vrij verkeer van werknemers

Artikel 45 VWEU (tot 1 december 2009 artikel 39 EG) luidt:

“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. (...)”

Artikel 7 van Verordening nr. 1612/68 (vanaf 16 juni 2011 artikel 7 van Verordening 492/2011) luidt:

“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.

3. (...).”

Artikel 12 van Verordening nr. 1612/68 (vanaf 16 juni 2011 artikel 10 van Verordening 492/2011) 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. De lidstaten moedigen de initiatieven aan, waardoor deze kinderen dit onderwijs in zo gunstig mogelijke omstandigheden kunnen volgen.”

### 2.3.3. Territoriale werkingssfeer Unierecht

Artikel 299 EG, zoals dat gold tot 1 december 2009, luidt:

“1. Dit Verdrag is van toepassing op (...) het Koninkrijk der Nederlanden, (...).

2. De bepalingen van dit Verdrag zijn van toepassing op de Franse overzeese departementen, de Azoren, Madeira en de Canarische Eilanden. (...)

3. De landen en gebieden overzee waarvan de lijst als bijlage II aan dit Verdrag is gehecht, vormen het onderwerp van de bijzondere associatieregeling omschreven in het vierde deel van dit Verdrag. (...)”

De hiervoor aangehaalde regeling inzake de territoriale werkingssfeer van het Unierecht is thans opgenomen in artikel 52, artikel 349 en artikel 355 van het per 1 december 2009 in werking getreden VWEU.

Aruba en de (voormalige) Nederlandse Antillen (Bonaire, Curaçao, Saba, Sint Eustatius en Sint Maarten) zijn opgenomen op de lijst in bijlage II bij het EG en het VWEU met als opschrift ‘Landen en gebieden overzee waarop toepasselijk zijn de bepalingen van het vierde deel van het Verdrag’ (LGO).

### 3. Inleiding tot de vragen aan het Hof

3.1. Het beroep dat Martens heeft gedaan op het nationaalrechtelijke vertrouwensbeginsel faalt. In dit verband acht de Raad van doorslaggevende betekenis dat Martens op het door haar ingediende aanvraagformulier van 24 juni 2008 heeft aangevinkt dat zij ten minste drie jaren in Nederland heeft gewoond in de zes jaren voor haar inschrijving aan de Universiteit van de Nederlandse Antillen, terwijl dit feitelijk niet klopt. Dat er geen redenen zijn om te twijfelen aan de goede trouw van Martens en dat er destijds misschien sprake was van een misverstand, kan op zichzelf niet leiden tot de conclusie dat de Minister niet bevoegd is om de aanvankelijke toekenning van Nederlandse meeneem-studiefinanciering aan Martens ongedaan te maken. De nationaalrechtelijke grenzen aan de bevoegdheid van de Minister om eerdere toekenningen van meeneem-studiefinanciering ongedaan te maken zijn in de zaak Martens niet overschreden.

3.2. De Minister heeft vooralsnog niet aan het bestreden besluit ten grondslag gelegd dat Martens geen of minder aanspraak heeft op Nederlandse meeneem-studiefinanciering op de mogelijk aan artikel 2.13, eerste lid, aanhef en sub d, van de Wsf 2000 te ontleen grond dat er in verband met haar studie-activiteiten aanspraak bestaat op een Belgisch sociaal voordeel. Daarom ziet de Raad vooralsnog geen grond om op dit onderdeel te komen tot een nadere beoordeling. Wel merkt de Raad op dat de Belgische regelgeving niet alleen voorziet in studietoelagen voor meerderjarige studenten, maar ook - anders dan de Nederlandse regelgeving - in kinderbijslag voor meerderjarige studenten, en dat bij brief van 18 april 2013 te kennen is gegeven dat over de periode in geding voor Martens per maand gemiddeld € 108,- Belgische kinderbijslag is ontvangen. Verder merkt de Raad op dat blijkens artikel 29 en artikel 30 van het Decreet betreffende de studiefinanciering van de Vlaamse Gemeenschap in de regel geen Belgisch-Vlaamse studietoelagen worden toegekend voor opleidingen aan onderwijsinstellingen die zijn gevestigd buiten de Europese Hogeronderwijsruimte. Tot slot is het de Raad niet ontgaan dat Belgisch-Vlaamse studietoelagen altijd afhankelijk zijn van het (ouderlijk) gezinsinkomen, terwijl de Nederlandse meeneem-studiefinanciering waarvoor Martens in aanmerking wil komen niet afhangt van de hoogte van het inkomen van haar ouders.

3.3. De toekenning van meeneem-studiefinanciering aan Martens met ingang van september 2007 is in overeenstemming met de in artikel 12.3 van de Wsf 2000 opgenomen overgangsregeling nu Martens op 24 juni 2008 een aanvraag heeft ingediend. In het onderhavige geding moet antwoord worden gegeven op de vraag of de in het VWEU en Verordening nr. 1612/68 opgenomen bepalingen inzake het recht op vrij verkeer van werknemers of de in het VWEU opgenomen bepalingen inzake Unieburgerschap en het recht op vrij verkeer van personen eraan in de weg staan dat over november 2008 tot en met juni 2011 geen Nederlandse meeneem-studiefinanciering aan Martens wordt toegekend op de grond dat Martens niet voldoet aan het in artikel 2.14 van de Wsf 2000 opgenomen 3-uit-6-vereiste.

#### 4. Verboden belemmering van het recht op vrij verkeer van werknemers?

4.1. Iedereen met de nationaliteit van een lidstaat van de Europese Unie (EU) ontleent aan het bij artikel 45 VWEU en artikel 7 van Verordening nr. 1612/68 gewaarborgde recht op vrij verkeer van werknemers het recht om in een 'andere' EU-lidstaat (een lidstaat waarvan betrokkene de nationaliteit niet bezit) te werken en te wonen zonder daar op grond van zijn nationaliteit te worden gediscrimineerd. Daarnaast kan het recht op vrij verkeer van werknemers met succes worden ingeroepen tegen de 'eigen' EU-lidstaat (een lidstaat waarvan betrokkene de nationaliteit wel bezit) indien er sprake is van een relevante overschrijding van de EU-binnengrenzen. In dit verband herinnert de Raad aan het arrest McCarthy (HvJEU 5 mei 2011, C-434/09) en aan het arrest Hudzinski (HvJEU 12 juni 2012, C-611/10 en C-612/10).

4.2. In de door Martens voorgelegde zaak is sprake van relevante overschrijdingen van de EU-binnengrenzen. De vader van Martens heeft immers gebruik gemaakt van het recht op vrij verkeer van werknemers tussen de lidstaten van de EU, in die zin dat hij in 1993 als Nederlander in België is gaan werken en hij daar toen met zijn gezin is gaan wonen, terwijl hij bovendien van oktober 2006 tot en met oktober 2008 parttime als grensarbeider in Nederland heeft gewerkt. De Raad gaat er daarom van uit dat de zaak Martens onder de personele en materiële werkingssfeer valt van artikel 45 VWEU en artikel 7 van Verordening nr. 1612/68 en dat Martens deze bepalingen niet alleen kan inroepen tegen de 'andere' EU-lidstaat België, maar ook tegen de 'eigen' EU-lidstaat Nederland.

4.3. Het in artikel 7, tweede lid, van Verordening nr. 1612/68 vervatte beginsel van gelijke behandeling geldt volgens de rechtspraak van het Hof ook voor bloedverwanten in de neergaande lijn ten laste van migrerende EU-werknemers die in Nederland wonen of daar als grensarbeider werken. In dit verband herinnert de Raad allereerst aan het arrest Di Leo (HvJEU 13 november 1990, C-308/89), punt 15-17. Uit dit arrest kan worden afgeleid dat kinderen van migrerende EU-werknemers die in Nederland wonen of daar als grensarbeider werken ingevolge artikel 7, tweede lid, van Verordening nr. 1612/68 voor de toepassing van de Wsf 2000 zonder meer recht hebben op dezelfde behandeling als kinderen van nationale werknemers die geen gebruik hebben gemaakt van het recht op vrij verkeer van werknemers, ook indien zij buiten Nederland studeren. Het Hof heeft dit bevestigd in het arrest Meeusen (HvJEU 8 juni 1999, C-337/97). Verder herinnert de Raad aan de conclusie van advocaat-generaal Mengozzi in de bij het Hof aanhangige Luxemburgse zaak C-20/12 (Giersch), waarin het Hof op 20 juni 2013 arrest zal wijzen.

4.4. In het 3-uit-6-arrest (HvJEU 14 juni 2012, C-542/09) heeft het Hof vastgesteld dat Nederland, door in artikel 2.14, tweede lid, sub c, van de Wsf 2000 imperatief toepassing van het 3-uit-6-vereiste voor te schrijven, ten opzichte van (de gezinsleden van) migrerende EU-werknemers die in Nederland wonen of daar als grensarbeider werken de verplichtingen niet is nagekomen die voortvloeien uit artikel 45 VWEU en artikel 7, tweede lid, van Verordening nr. 1612/68.

4.5. Gelet op het 3-uit-6-arrest is de Minister bereid om het 3-uit-6-vereiste ten opzichte van Martens alsnog buiten toepassing te laten over september 2007 tot en met oktober 2008, aangezien inmiddels is gebleken dat de vader van Martens in die periode vanuit zijn woonplaats in België ook in Nederland in loondienst heeft gewerkt en hij in zoverre is aan te merken als grensarbeider. Dat de Minister bereid is om het 3-uit-6-vereiste ten opzichte van Martens alsnog buiten toepassing te laten over september 2007 tot en met oktober 2008, impliceert dat de Minister ervan uitgaat dat aan Martens geen woonplaatsvereiste kan worden tegengeworpen voor zover zij rechten ontleent aan artikel 7, tweede lid, van Verordening nr. 1612/68. Een bevestiging hiervan kan worden gevonden in Kamerstukken II, 33453, nr. 6, blz. 3, van 14 december 2012. Daarin is het antwoord van de Minister vastgelegd op vragen die in het Nederlandse parlement naar aanleiding van het 3-uit-6-arrest zijn gesteld over de toepasselijkheid en uitleg van artikel 12 van Verordening nr. 1612/68. Naar het de Raad voorkomt strookt het uitgangspunt dat aan Martens geen woonplaatsvereiste kan worden tegengeworpen voor zover zij rechten ontleent aan artikel 7, tweede lid, van Verordening nr. 1612/68 met het Unierecht. Nog daargelaten of in artikel 12 van Verordening 1612/68 wel een woonplaatsvereiste in strikte zin is opgenomen, is immers om binnen de personele werkingssfeer te vallen van artikel 12 van Verordening nr. 1612/68 vereist dat het kind, als kind van een migrerend EU-werknemer, in het betrokken gastland heeft gewoond. Martens woonde tot juni 1993 in haar 'eigen' land Nederland, maar niet als kind van een migrerend EU-werknemer. Van juni 1993 tot augustus 2006 woonde Martens in gastland België en daarna op Curaçao, dat geen deel uitmaakt van de EU en waar de ouders van Martens bovendien niet hebben gewoond en gewerkt. Wat Nederland betreft valt de zaak Martens dus buiten de personele werkingssfeer van artikel 12 van Verordening nr. 1612/68.

4.6. Blijkens het voorgaande is niet meer in geschil dat Martens wegens de grensarbeid die haar vader vanaf oktober 2006 tot en met oktober 2008 in Nederland heeft verricht vanaf september 2007 tot en met oktober 2008 recht heeft op Nederlandse meeneem-studiefinanciering. Wel resteert de vraag of Martens wegens de grensarbeid die haar vader tot en met oktober 2008 in Nederland heeft verricht, ook na oktober 2008 in aanmerking moet worden gebracht voor Nederlandse meeneem-studiefinanciering. De Raad ziet zowel aanknopingspunten voor een ontkennend als voor een bevestigend antwoord op die vraag.

4.7.1. Wanneer de arbeidsverhouding van een migrerend EU-werknemer in een ontvangende EU-lidstaat eindigt, verliest hij in beginsel de hoedanigheid van migrerend EU-werknemer in de zin van artikel 45 VWEU en Verordening nr. 1612/68, tenzij hij na het eindigen van de arbeidsverhouding daadwerkelijk nieuw werk zoekt in de ontvangende EU-lidstaat. Verder kan de hoedanigheid van gewezen migrerend EU-werknemer op zichzelf in uitzonderingsgevallen een zekere nawerking hebben. De Raad herinnert in dit verband aan het arrest M. Martínez Sala (HvJEU 12 mei 1998, C-85/96) punt 31, 32 en 36, en het arrest Athanasios Vatsouras (HvJEU 4 juni 2009, C-22/08).

4.7.2. Op grond van de hem bekende gedingstukken stelt de Raad vast dat de vader van Martens na de beëindiging van zijn grensarbeid in oktober 2008 geen nieuw werk in Nederland heeft gezocht en - gelet de op uitbreiding van zijn werkzaamheden in België - ook niet meer voor de Nederlandse arbeidsmarkt beschikbaar was. Verder stelt de Raad vast dat er in de zaak Martens geen sprake is van een uitzonderingsgeval als bedoeld in de arresten M. Martínez Sala en Athanasios Vatsouras. De Raad gaat er daarom van uit dat Martens na oktober 2008 hoe dan ook geen op de status van haar vader gebaseerd nieuw recht op Nederlandse meeneem-studiefinanciering heeft kunnen verkrijgen. Daarbij herinnert de Raad aan het arrest Fahmi en Pinedo Amado (HvJEU 20 maart 2001, C-33/99), punt 51, en aan het arrest Leclere (HvJEU 31 mei 2001, C-43/99), punt 59, welke arresten zijn geweest na de onder punt 4.3 aangehaalde arresten Di Leo en Meeusen. Aan te nemen valt dat ook indien, anders dan in de zaken Pinedo Amado en Leclere, een migrerend EU-werknemer vertrekt naar een ander land dan de 'eigen' EU-lidstaat, het recht op vrij verkeer van werknemers in beginsel niet langer met succes kan worden ingeroepen tegen de EU-lidstaat waar tot op dat moment werd gewerkt. Dat de vader van Martens na oktober 2008 de hoedanigheid van migrerend EU-werknemer heeft behouden wegens zijn werkzaamheden in België en dat Martens op grond daarvan na oktober 2008 zonder meer een afgeleid recht heeft behouden op gelijke behandeling voor de toepassing van de Belgische regelgeving inzake studietoelagen, kinderbijslag en eventuele fiscale voordelen, hoeft dus niet te betekenen dat Martens na oktober 2008 nog een nieuw recht op Nederlandse meeneem-studiefinanciering had kunnen verkrijgen.

4.7.3. Echter, Martens heeft al voordat haar vader zijn grensarbeid in Nederland beëindigde Nederlandse meeneem-studiefinanciering aangevraagd en verkregen voor een beroepsopleiding waarmee zij is begonnen voordat haar vader zijn grensarbeid in Nederland beëindigde. Daar hoeft niet aan af te doen dat Martens kort voordat haar vader met zijn grensarbeid in Nederland begon al ingeschreven was aan de Universiteit van de Nederlandse Antillen te Curaçao. Verder kan uit het arrest Echternach & Moritz (HvJEU 15 maart 1989, 389/87 en 390/87) en het arrest Gaal (HvJEU 4 mei 1995, C-7/94) worden afgeleid dat het verlies van de status van migrerend EU-werknemer niet automatisch betekent dat een kind van de betrokken gewezen migrerend EU-werknemer de hoedanigheid van kind van een migrerend EU-werknemer als bedoeld in Verordening nr. 1612/68 eveneens verliest. Een kind kan die hoedanigheid en de hieraan gekoppelde voordelen blijkens de arresten Echternach & Moritz en Gaal behouden indien dit nodig is om een reeds aangevangen opleiding in het gastland met succes te kunnen voltooien. Vooralsnog kan niet worden uitgesloten dat de arresten Echternach & Moritz en Gaal, evenals de arresten Baumbast (HvJEU 17 september 2002, C-413/99), Ibrahim (HvJEU 23 februari 2010, C-310/08) en Teixeira (HvJEU 23 februari 2010, C-480/08), een algemeen beginsel tot uitdrukking brengen dat kinderen van migrerende EU-werknemers in de gelegenheid stelt om ook een buiten de EU-lidstaat die studiefinanciering verstrekt aangevangen beroepsopleiding met behoud van het recht op meeneem-studiefinanciering te voltooien indien hun ouders lopende de opleiding de grensarbeid staken waaraan deze kinderen het recht op meeneem-studiefinanciering ontleen.

4.8. Gelet op punt 4.7.2 en punt 4.7.3 lijkt te verdedigen dat wordt aangenomen dat Martens haar afgeleide recht op Nederlandse meeneem-studiefinanciering heeft behouden nadat haar vader zijn werkzaamheden als grensarbeider in Nederland beëindigde. Hiervoor pleit dat het stopzetten van meeneem-studiefinanciering voor (meerderjarige) kinderen direct nadat hun ouders stoppen met grensarbeid kan leiden tot studie-uitval, terwijl het van algemeen belang kan worden geacht om te bevorderen dat (sommige) Unieburgers beginnen met volledige

opleidingen in het hoger onderwijs buiten hun 'eigen' lidstaat en ook dat zij die opleidingen daar kunnen voltooien. Een beroepsopleiding is immers, als het goed is, een samenhangend geheel. Het stopzetten van meeneem-studiefinanciering voor (meerderjarige) kinderen direct nadat hun ouders stoppen met grensarbeid, kan bovendien worden gezien als een mogelijk niet geoorloofde ontmoediging voor de ouders van studerende kinderen om ten volle gebruik te maken van het recht op vrij verkeer van werknemers. Indien de vader van Martens zich gerealiseerd zou hebben dat het beëindigen van zijn grensarbeid gevolgen zou kunnen hebben voor de rechten van zijn dochter, zou hij om die reden misschien andere keuzes kunnen hebben maken dan hij heeft gemaakt.

4.9.1. Ook te verdedigen lijkt dat wordt aangenomen dat er een voor de beoordeling van de zaak Martens relevant onderscheid moet worden gemaakt tussen de toetsing aan artikel 7 van Verordening nr. 1612/68 en de toetsing aan artikel 12 van Verordening 1612/68. De onder punt 4.7.3 aangehaalde arresten Echernach & Moritz, Gaal, Baumbast, Ibrahim en Teixeira zien immers op het behoud van afgeleide rechten in het gastland die worden ontleend aan artikel 12 van Verordening nr. 1612/68, terwijl het in de zaak Martens juist gaat om de vraag of Martens het recht op Nederlandse studiefinanciering behoudt dat zij voor een opleiding buiten het gastland Nederland ontleent aan artikel 7 van Verordening nr. 1612/68. Daarbij herinnert de Raad eraan dat in de zaak Förster (HvJEU 18 november 2008, C-158/07) is aangenomen dat het aan artikel 7, tweede lid, van Verordening nr. 1612/68 ontleende recht op Nederlandse studiefinanciering meteen eindigt nadat de economische activiteiten in gastland Nederland zijn gestaakt. In de zaak Förster was het recht op studiefinanciering afhankelijk van de economische activiteiten van de student zelf, maar daarmee is niet uitgesloten dat mutatis mutandis hetzelfde geldt indien het recht op meeneem-studiefinanciering afhankelijk is van de economische activiteiten in het gastland van de ouders van de student.

Een opvallend verschil tussen aan de ene kant de zaken Echernach & Moritz, Gaal, Baumbast, Ibrahim en Teixeira en aan de andere kant de zaak Martens is verder dat de eerstgenoemde zaken betrekking hebben op de rechten die zijn verbonden aan het verrichten van 'gewoon' migrerend EU-werknemerschap, terwijl de zaak Martens betrekking heeft op de rechten die zijn verbonden aan het verrichten van grensarbeid.

4.9.2. Hoewel de Minister zich daar nog niet op heeft beroepen, sluit de Raad niet uit dat een overeenkomstige toepassing van de arresten Echernach & Moritz en Gaal in situaties als aan de orde in de zaak Martens gevolgen kan hebben voor de solidariteit binnen de Nederlandse samenleving die aan het Nederlandse stelsel van meeneem-studiefinanciering ten grondslag ligt en daarmee, bij het ontbreken van een toereikende harmonisatie of coördinatie op Europees niveau, voor de stabiliteit van dat stelsel. Unieburgers die in Nederland grensarbeid verrichten, kunnen in dat geval immers zonder duurzaam bij te dragen of deel uit te maken van de Nederlandse samenleving bewerkstelligen dat hun buiten Nederland wonende kinderen in aanmerking komen voor Nederlandse studiefinanciering voor volledige opleidingen buiten Nederland, aangezien dan wordt aangenomen dat een eenmaal vastgesteld recht op Nederlandse meeneem-studiefinanciering behouden blijft nadat zij hun activiteiten als grensarbeider in Nederland hebben gestaakt. Dat lijkt met name bezwaarlijk indien de betrokken ouders maar kort of in beperkte mate grensarbeid in Nederland hebben verricht en hun kinderen geen band van betekenis hebben met de Nederlandse samenleving. Opleidingen aan onderwijsinstellingen die gevestigd zijn in het gastland dragen in de regel bij aan de integratie van migrerende EU-werknemers en hun familie in de samenleving van het gastland. Van opleidingen aan onderwijsinstellingen die zijn gevestigd buiten het gastland, hoeft dat niet zonder meer te worden aangenomen. Voor uitkeringen die, anders dan studiefinanciering,

onlosmakelijk verbonden zijn met de hoedanigheid van migrerend EU-werknemer gelden in geval van grensarbeid specifieke coördinatieregels. De Raad herinnert in dit verband aan het recente arrest Jeltens e.a. (HvJEU 11 april 2013, C-443/11). Veel lijkt ervoor te pleiten om bedoelde regels in een situatie als aan de orde in de zaak Martens analoog toe te passen.

4.10. Het is de Raad niet duidelijk of het Unierecht zo moet worden uitgelegd dat, indien een Unieburger gedurende enige tijd in een EU-lidstaat werkt als grensarbeider, waardoor een kind dat te zijnen laste komt in die periode ingevolge artikel 45 VWEU en artikel 7 van Verordening nr. 1612/68 in aanmerking komt voor studiefinanciering van de EU-lidstaat waar de grensarbeid wordt verricht voor een opleiding buiten die EU-lidstaat, het Unierecht zich ertegen verzet dat indien bedoelde grensarbeid wordt gestaakt, het afgeleide recht op meeneem-studiefinanciering ook meteen eindigt. Dit vormt de aanleiding om de aan het slot van dit verzoek onder punt 1A en 1B geformuleerde vragen aan het Hof voor te leggen.

5. Unieburgerschap; verboden belemmering van het recht op vrij verkeer van personen?

5.1. In haar conclusie van 21 februari 2013 heeft advocaat-generaal Sharpston het Hof in overweging gegeven om de prejudiciële vragen die zijn gesteld in de gevoegde zaken C-523/11 en C-585/11 (Prinz & Seeberger) als volgt te beantwoorden:

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

Deze conclusie roept de vraag op of, indien het Hof tot het oordeel komt dat het recht op vrij verkeer van werknemers er niet aan in de weg staat dat over (een gedeelte van) de periode in geding geen Nederlandse meeneem-studiefinanciering aan Martens wordt toegekend, Martens misschien een recht op voortgezette Nederlandse meeneem-studiefinanciering voor een opleiding buiten Nederland en de grensgebieden rond Nederland ontleent aan de burgerschapsbepalingen in het VWEU. Het arrest Morgan & Bucher (HvJEU 23 oktober 2007, C-11/06 en C-12/06) en de bij het Hof aanhangige zaken C-220/12 (Thiele Meneses), C-603/12 (Braun) en C-275/12 (Elrick) roepen die vraag eveneens op. De Raad ziet daarom aanleiding om de aan het slot van dit verzoek onder punt 2 geformuleerde vraag aan het Hof voor te leggen. Als toelichting bij deze vraag overweegt de Raad het volgende.

5.2. De Raad gaat ervan uit dat Martens zich ten opzichte van de ‘eigen’ EU-lidstaat Nederland kan beroepen op de rechten die zijn verbonden aan het Unieburgerschap. Martens is immers in 1993 als minderjarige met haar ouders vanuit Nederland naar België gemigreerd en heeft zo het door het Unierecht gewaarborgde recht op vrij verkeer uitgeoefend. Juist doordat Martens tot augustus 2006 bij haar ouders in België heeft gewoond, heeft zij in de periode augustus 2000 tot en met juli 2006 niet ten minste drie jaren in Nederland gewoond, en komt zij bij toepassing van het in artikel 2.14 van de Wsf 2000 opgenomen 3-uit-6-vereiste niet in aanmerking voor Nederlandse meeneem-studiefinanciering voor de opleiding die zij vanaf augustus 2006 tot juli 2011 heeft gevolgd aan de Universiteit van de Nederlandse Antillen te Curaçao. Dat landen en gebieden die behoren tot de LGO, zoals Curaçao, niet behoren tot de EU, zodat Martens toen zij in 2006 vanuit België verhuisde naar Curaçao geen gebruik heeft gemaakt van het recht op vrij verkeer van personen binnen de EU, doet er niet aan af dat de zaak Martens binnen de materiële werkingssfeer valt van de artikelen 20 en 21

VWEU en het in artikel 18 VWEU opgenomen discriminatieverbod. Uit het arrest Eman & Sevinger (HvJEU 12 september 2006, C-300/04) leidt de Raad af dat de landen en gebieden die behoren tot de LGO, zoals Curaçao, binnen de territoriale werkingssfeer vallen van de burgerschapsbepalingen in het VWEU. Unieburgers die ingezetenen zijn van de LGO, of daar woonachtig zijn, kunnen zich derhalve beroepen op de rechten die verbonden zijn aan het Unieburgerschap, indien hun zaak - zoals in het geval Martens - binnen de materiële werkingssfeer valt van de betreffende bepalingen.

5.3. Gelet op punt 5.2 zal het oordeel van het Hof in met name de Duitse zaken C-523/11 en C-585/11 (Prinz & Seeberger) mogelijk mede bepalend zijn voor de beoordeling van de zaak Martens. Daarbij tekent de Raad aan dat de situatie van Martens zich in een aantal opzichten onderscheidt van de situatie van Prinz en Seeberger. Zo heeft Martens anders dan Prinz en Seeberger geen secundair onderwijs gevolgd in de EU-lidstaat waar zij meeneem-studiefinanciering heeft aangevraagd voor een opleiding buiten die EU-lidstaat. Verder heeft Martens anders dan Prinz en Seeberger in de zes jaren voordat zij begon met de opleiding waarvoor zij meeneem-studiefinanciering wenst te ontvangen, in het geheel niet gewoond in de EU-lidstaat waar zij deze studiefinanciering heeft aangevraagd. Bovendien wil Martens in aanmerking komen voor meeneem-studiefinanciering voor een opleiding op Curaçao, dat wel deel uitmaakt van het Koninkrijk der Nederlanden maar niet van de EU, terwijl Prinz en Seeberger in aanmerking willen komen voor meeneem-studiefinanciering voor een opleiding binnen de EU. Ook indien, bijvoorbeeld door VWEU-conforme toepassing van de hardheidsclausule, een minder starre en misschien meer evenredige regeling zou gelden dan geldt bij een strikte toepassing van het 3-uit-6-vereiste, zou Martens - wellicht mede in het licht van de in België beschikbare financiële voordelen - mogelijk vanaf november 2008 Nederlandse meeneem-studiefinanciering voor de voortzetting van haar opleiding op Curaçao kunnen worden onthouden.

5.4.1. Ook de Nederlandse regelgeving die van toepassing is in de zaak Martens, onderscheidt zich van de regelgeving die in de hiervoor aangehaalde Duitse zaken van toepassing is. In de Nederlandse regelgeving wordt namelijk een structurele uitzondering op het 3-uit-6-vereiste gemaakt voor studenten die in het buitenland studeren aan een onderwijsinstelling in de grensgebieden rond Nederland. Deze uitzondering is opgenomen in de beleidsregel 'Uitzondering verblijfsvereiste voor studenten in de grensgebieden' en staat los van de overgangsregels die bij de introductie van het Nederlandse 3-uit-6-vereiste zijn opgenomen in artikel 12.1ba, artikel 12.3 en artikel 2.14, eerste lid, van de Wsf 2000.

5.4.2. Dat het Nederlandse 3-uit-6-vereiste ingevolge de beleidsregel 'Uitzondering verblijfsvereiste voor studenten in de grensgebieden' niet geldt voor studenten die studeren aan onderwijsinstellingen die zijn gevestigd in de grensgebieden rond Nederland, terwijl dit 3-uit-6-vereiste - met inachtneming van de overgangsregels - in beginsel wel geldt voor studenten die studeren aan onderwijsinstellingen die elders buiten Nederland zijn gevestigd, kan de vraag oproepen of dit verschil in behandeling verenigbaar is met het in artikel 18 VWEU opgenomen discriminatieverbod.

5.4.3. Uit Kamerstukken I, 30 933, E, en de toelichting bij de beleidsregel 'Uitzondering verblijfsvereiste voor studenten in de grensgebieden' kan worden afgeleid dat het oogmerk van deze beleidsregel is om de specifieke belangen veilig te stellen van buiten Nederland wonende kinderen van grensarbeiders met de Nederlandse nationaliteit. In de beleidsregel 'Uitzondering verblijfsvereiste voor studenten in de grensgebieden' is niet alleen een



uitzondering is gemaakt op het 3-uit-6-vereiste voor kinderen van grensarbeiders met de Nederlandse nationaliteit, maar ook voor kinderen van grensarbeiders met de nationaliteit van een andere EU-lidstaat, omdat het Hof in zijn arrest Meeusen (HvJEU 8 juni 1999, C-337/97) heeft geoordeeld dat kinderen van alle grensarbeiders recht hebben op studiefinanciering onder dezelfde voorwaarden als kinderen van onderdanen van het land waar de ouder werkt.

5.4.4. In de grensgebieden rond Nederland wonen, anders dan elders buiten Nederland, veel in Nederland werkende grensarbeiders met de Nederlandse nationaliteit. Een aanzienlijk gedeelte van de studerende kinderen van die grensarbeiders volgt, vaak Nederlandstalig, hoger onderwijs in de grensgebieden rond Nederland. Waarschijnlijk speelt daarbij een rol dat veel Nederlandse studenten gedurende hun opleiding bij hun ouders blijven wonen. Dat scheelt in de kosten en kan het behalen van goede studieresultaten bevorderen. Indien het 3-uit-6-vereiste ook zou gelden voor opleidingen in de grensgebieden rond Nederland, zouden studenten die gedurende hun studie bij hun ouders in de grensgebieden rond Nederland willen blijven wonen ertoe bewogen kunnen worden om hun opleiding in het hoger onderwijs - om louter financiële redenen - geheel of gedeeltelijk te volgen aan een in Nederland gevestigde universiteit of hogeschool. Dat brengt een hoger collegegeld en extra reis- of huisvestingskosten met zich mee en kan leiden tot studievertraging, vooral indien de betrokken studenten al een gedeelte van hun opleiding hebben gevolgd aan een in de grensgebieden rond Nederland gevestigde onderwijsinstelling. Verder kan in het feit dat er sinds jaar en dag Nederlandse studiefinanciering wordt toegekend voor opleidingen in de grensgebieden rond Nederland, mogelijk een aanvullende objectieve rechtvaardiging worden gevonden om ten minste gedurende een overgangperiode een uitzondering te maken op het 3-uit-6-vereiste voor opleidingen in de grensgebieden rond Nederland en voor opleidingen elders buiten Nederland niet. Dat er sinds jaar en dag Nederlandse studiefinanciering wordt toegekend voor opleidingen in de grensgebieden rond Nederland, kan werknemers er immers mede toe hebben bewogen om in die grensgebieden te gaan of blijven wonen, zodat aangenomen kan worden dat hun verwachtingen over het recht op Nederlandse studiefinanciering voor hun kinderen ten minste gedurende een overgangperiode moeten of mogen worden gehonoreerd.

5.4.5. Gelet op punt 5.4.4 lijkt het oogmerk van de beleidsregel 'Uitzondering verblijfsvereiste voor studenten in de grensgebieden (de belangen veiligstellen van buiten Nederland wonende kinderen van grensarbeiders met de Nederlandse nationaliteit) een legitiem doel, en kan de beperkte uitzondering die ingevolge deze beleidsregel wordt gemaakt op het 3-uit-6-vereiste mogelijk worden aangemerkt als een geschikt en evenredig middel om dat doel te bereiken. Mede gelet op de autonomie van de EU-lidstaten op het vlak van onderwijs en het gegeven dat artikel 2.14 van de Wsf 2000 wat betreft opleidingen in de LGO, anders dan wat betreft opleidingen in de grensgebieden rond Nederland, uitsluitend voorziet in een uitbreiding van de mogelijkheden om daar met Nederlandse studiefinanciering onderwijs te volgen, lijkt er dan ook weinig voor te zeggen om aan te nemen dat Martens ingevolge het in artikel 18 VWEU opgenomen discriminatieverbod in aanmerking moet worden gebracht voor voortgezette Nederlandse meeneem-studiefinanciering voor de door haar op Curaçao gevolgde bacheloropleiding.

5.5. Aan te nemen valt dat het arrest Europese Commissie tegen de Republiek Oostenrijk (HvJEU 4 oktober 2012, C-75/11) niet relevant is voor de beoordeling van de zaak Martens. Martens woonde ten tijde van belang namelijk niet in Nederland en wil niet ingevolge het Unierecht in aanmerking komen voor een reisproduct dat studenten in Nederland recht verschaft op gratis openbaar vervoer of op korting op de openbaar vervoerstarieven, maar

11/2300 WSF-P

voor voortzetting van het recht op een OV-vergoeding voor een opleiding buiten Nederland.

## 6. Afsluiting

6.1. Gelet op de hiervoor omschreven onduidelijkheden met betrekking tot de uitleg van het Unierecht, beslist de Raad om de navolgende vragen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie voor te leggen.

## BESLISSING

De Centrale Raad van Beroep:

- verzoekt het Hof bij wijze van prejudiciële beslissing als bedoeld in artikel 267 van het VWEU uitspraak te doen over het antwoord op de volgende vragen:

1A. Moet het Unierecht, meer in het bijzonder artikel 45 van het VWEU en artikel 7, tweede lid, van Verordening nr. 1612/68, aldus worden uitgelegd dat dit zich ertegen verzet dat de EU-lidstaat 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?

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?

- houdt de verdere behandeling van het geding aan totdat het Hof uitspraak zal hebben gedaan.

11/2300 WSF-P

Dit verzoek is gedaan door M.M. van der Kade als voorzitter en T.L. de Vries en H.J. Simon als leden, met P. Boer als griffier.

(getekend) M.M. van der Kade

(getekend) P. Boer

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized letter 'B' with a loop at the top and a horizontal stroke at the bottom. The initials 'GdJ' are written in a smaller, simpler font across the middle of the 'B'.