

FÖRSTER

ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

18 november 2008*

In zaak C-158/07,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 234 EG, ingediend door de Centrale Raad van Beroep (Nederland) bij beslissing van 16 maart 2007, ingekomen bij het Hof op 22 maart 2007, in de procedure

Jacqueline Förster

tegen

Hoofddirectie van de Informatie Beheer Groep,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Grote kamer),

samengesteld als volgt: V. Skouris, president, P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts en T. von Danwitz, kamerpresidenten, A. Tizzano, J. N. Cunha Rodrigues (rapporteur), R. Silva de Lapuerta, K. Schiemann, A. Arabadjiev, C. Toader en J.-J. Kasel, rechters,

* Procestaal: Nederlands.

advocaat-generaal: J. Mazák,
griffier: M. Ferreira, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 23 april 2008,

gelet op de opmerkingen van:

- J. Förster, vertegenwoordigd door A. Noordhuis, advocaat,
- de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door C. Wissels en M. de Mol als gemachtigden,
- de Belgische regering, vertegenwoordigd door L. Van den Broeck als gemachtigde,
- de Deense regering, vertegenwoordigd door B. Weis Fogh als gemachtigde,
- de Duitse regering, vertegenwoordigd door M. Lumma en J. Möller als gemachtigden,
- de Oostenrijkse regering, vertegenwoordigd door C. Pesendorfer als gemachtigde,
- de Finse regering, vertegenwoordigd door J. Himmanen als gemachtigde,

- de Zweedse regering, vertegenwoordigd door A. Falk en S. Johannesson als gemachtigden,

- de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door T. Harris als gemachtigde, bijgestaan door S. Lee, barrister,

- de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door G. Rozet en M. van Beek als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 10 juli 2008,

het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van de artikelen 12 EG en 18 EG en artikel 7 van verordening (EEG) nr. 1251/70 van de Commissie van 29 juni 1970 met betrekking tot het recht van werknemers om verblijf te houden op het grondgebied van een lidstaat na er een betrekking te hebben vervuld (PB L 142, blz. 24), alsmede van artikel 3 van richtlijn 93/96/EEG van de Raad van 29 oktober 1993 inzake het verblijfsrecht voor studenten (PB L 317, blz. 59).

- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen J. Förster en de hoofddirectie van de Informatie Beheer Groep (hierna: „IB-Groep”) betreffende de

gedeeltelijke ongedaanmaking van een beurs om in het onderhoud te voorzien die zij had ontvangen krachtens de Wet studiefinanciering 2000 (hierna: „WSF 2000”).

Toepasselijke bepalingen

Gemeenschapsregeling

³ 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 (PB L 257, blz. 2), zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 2434/92 van de Raad van 27 juli 1992 (PB L 245, blz. 1; hierna: „verordening nr. 1612/68”) bepaalt dat de werknemer die onderdaan is van een lidstaat op het grondgebied van andere lidstaten „dezelfde sociale en fiscale voordelen als de nationale werknemers” geniet.

⁴ Artikel 2 van verordening nr. 1251/70 bepaalt met name:

„1. Het recht om duurzaam verblijf te houden op het grondgebied van een lidstaat bezit:

a) de werknemer die, op het tijdstip dat hij zijn werkzaamheid staakt, de leeftijd heeft bereikt waarop overeenkomstig de wetgeving van die staat aanspraak op

ouderdomspensioen kan worden gemaakt en die ten minste gedurende de twaalf voorafgaande maanden in dat land een betrekking heeft vervuld en aldaar meer dan drie jaren voortdurend heeft gewoond;

- b) de werknemer die sedert meer dan twee jaren voortdurend op het grondgebied van die lidstaat woont en aldaar als gevolg van een blijvende arbeidsongeschiktheid ophoudt een betrekking te vervullen.

[...]

- c) de werknemer die, nadat hij op het grondgebied van die lidstaat drie jaren bij voortduring heeft gewerkt en gewoond, een betrekking in loondienst vervult op het grondgebied van een andere lidstaat, maar woonachtig blijft op het grondgebied van de eerste staat, waarheen hij in beginsel dagelijks of ten minste éénmaal per week terugkeert.

[...]”

5 Artikel 7 van verordening (EEG) nr. 1251/70 luidt:

„Het recht op gelijkheid van behandeling, erkend in verordening (EEG) nr. 1612/68 van de Raad, wordt gehandhaafd ten behoeve van degenen op wie deze verordening van toepassing is.”

6 In artikel 1 van richtlijn 93/96 wordt bepaald:

„Teneinde de voorwaarden te preciseren ter vergemakkelijking van de uitoefening van het verblijfsrecht en onderdanen van een lidstaat die tot een beroepsopleiding in een andere lidstaat zijn toegelaten, zonder discriminatie de toegang tot de beroepsopleiding te waarborgen, kennen de lidstaten het verblijfsrecht toe aan iedere student die onderdaan is van een lidstaat en die dit recht niet bezit op grond van een andere bepaling van het gemeenschapsrecht, alsmede aan zijn echtgenoot en hun ten laste komende kinderen, voor zover de student de betrokken nationale autoriteiten, naar zijn keuze door middel van een verklaring of op enige andere ten minste gelijkwaardige wijze, verzekert dat hij over de nodige bestaansmiddelen beschikt om te voorkomen dat zij tijdens hun verblijf ten laste van de bijstandsregeling van de ontvangende lidstaat komen, en mits de student bij een erkende instelling ingeschreven is om daar als hoofdbezigheid een beroepsopleiding te volgen en hij een ziektekostenverzekering heeft die alle risico's in de ontvangende lidstaat dekt.”

7 Artikel 3 van richtlijn 93/96 bepaalt:

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

8 Richtlijn 93/96 is met ingang van 30 april 2006 ingetrokken bij richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 (PB L 158, blz. 77, en — rectificatie — PB L 229, blz. 35), die, krachtens artikel 40 ervan, vóór 30 april 2006 door de lidstaten moest zijn omgezet.

Nationale regeling

9 Van 1 september 2000 tot 21 november 2003 luidde artikel 2.2 WSF 2000 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 in Nederland woont en ingevolge een verdrag of besluit van een volkenrechtelijke organisatie op het terrein van de studiefinanciering met een Nederlander wordt gelijkgesteld, of

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

10 Met ingang van 21 november 2003 is aan artikel 2.2 van de WSF 2000 een tweede lid toegevoegd. Dit lid bepaalt:

„In afwijking van het eerste lid, onderdeel b, geldt de voorwaarde dat een studerende in Nederland woont, niet voor een studerende aan wie deze voorwaarde niet mag worden

gesteld op grond van een verdrag of een besluit van een volkenrechtelijke organisatie. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld in verband met een goede uitvoering van dit lid.”

- 11 Op 4 maart 2005 heeft de IB-Groep de „Beleidsregel controlebeleid migrerend werknemerschap” vastgesteld (AG/OCW/MT 05.11). Deze beleidsregel is op 23 maart 2005 in werking getreden en heeft betrekking op de controle over tijdvakken waarvoor beurzen om in het levensonderhoud te voorzien zijn toegekend vanaf het kalenderjaar 2003. Bepaald wordt dat iedere studerende die over de controleperiode 32 uren of meer gemiddeld per maand heeft gewerkt, zonder meer de status heeft van communautair werknemer. Indien een studerende niet voldoet aan dit 32-uren-criterium, verricht de IB-Groep een nader onderzoek naar de individuele omstandigheden van deze studerende.
- 12 Naar aanleiding van het arrest van 15 maart 2005, Bidar (C-209/03, Jurispr. blz. I-2119), heeft de IB-Groep op 9 mei 2005 de Beleidsregel aanpassing aanvraag studiefinanciering voor studenten uit EU, EER of Zwitserland (hierna: „beleidsregel van 9 mei 2005”) vastgesteld, die op 18 mei 2005 is gepubliceerd.
- 13 Artikel 2, lid 1, van deze beleidsregel bepaalt:

„Een studerende met de nationaliteit van een van de lidstaten van de Europese Unie [...], kan op aanvraag in aanmerking komen voor studiefinanciering ingevolge de WSF 2000 [...], indien hij voorafgaand aan de aanvraag gedurende een ononderbroken periode van ten minste vijf jaar legaal in Nederland verblijf heeft gehad. De overige bepalingen uit de WSF 2000 [...] zijn onverkort van toepassing.”

14 Artikel 5 van de beleidsregel van 9 mei 2005 luidt als volgt:

„Deze beleidsregel treedt in werking vanaf het moment van publicatie en werkt terug tot en met 15 maart 2005.”

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

15 Op 5 maart 2000 heeft Förster, een Duits staatsburger, zich op 20-jarige leeftijd in Nederland gevestigd, waar zij zich heeft ingeschreven voor een opleiding tot leraar basisonderwijs en, per 1 september 2001, voor een bacheloropleiding pedagogiek aan de Hogeschool van Amsterdam.

16 Tijdens haar studie heeft Förster diverse werkzaamheden in loondienst verricht.

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

18 Na deze stage heeft Förster alle werkzaamheden in loondienst gestaakt.

- 19 Nadat Förster medio 2004 met goed gevolg het afsluitend examen van de bacheloropleiding pedagogiek had afgelegd, heeft zij op 15 juni van dat jaar een baan aanvaard als maatschappelijk werkster bij een instelling voor personen met psychiatrische stoornissen.
- 20 Vanaf september 2000 heeft de IB-Groep aan Förster een beurs toegekend om in haar levensonderhoud te voorzien. Deze beurs is periodiek door de IB-Groep gepronlongeerd. De IB-Groep was van mening dat Förster moest worden aangemerkt als een werknemer in de zin van artikel 39 EG en, bijgevolg, uit hoofde van artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1612/68 op het terrein van beurzen om in het levensonderhoud te voorzien moest worden gelijkgesteld met een student met de Nederlandse nationaliteit.
- 21 Bij een controle heeft de IB-Groep vastgesteld dat Förster tussen juli 2003 en december 2003 geen betaalde arbeid had verricht. Daarop heeft de IB-Groep bij besluit van 3 maart 2005 geoordeeld dat Förster niet langer als werknemer kon worden aangemerkt. In verband daarmee is het besluit inzake de beurs om in haar levensonderhoud te voorzien ongedaan gemaakt over het tijdvak van juli 2003 tot en met december 2003 en is aan Förster te kennen gegeven dat zij de te veel betaalde bedragen moet terugbetalen.
- 22 Bij uitspraak van 12 september 2005 werd het door Förster voor de rechtbank Alkmaar ingestelde beroep om twee redenen ongegrond verklaard. In de eerste plaats oordeelde deze rechtbank dat Förster, aangezien zij in de tweede helft van 2003 geen reële en daadwerkelijke arbeid had verricht, gedurende dat tijdvak niet kon worden aangemerkt als communautair werknemer. In de tweede plaats was deze rechtbank van oordeel dat Förster geen recht op een beurs om in haar levensonderhoud te voorzien kon ontlenen aan het reeds aangehaalde arrest Bidar, aangezien zij voorafgaande aan haar bacheloropleiding pedagogiek niet op enigerlei wijze in de Nederlandse samenleving was geïntegreerd.

23 Förster heeft tegen die uitspraak hoger beroep ingesteld bij de Centrale Raad van Beroep. Daarbij heeft zij primair gesteld dat zij gedurende het tijdvak in kwestie al voldoende in de Nederlandse samenleving was geïntegreerd om op grond van het gemeenschapsrecht over de tweede helft van 2003 aanspraak te hebben op een beurs om in haar levensonderhoud te voorzien. Subsidiair heeft Förster betoogd dat zij gedurende het gehele jaar 2003 moest worden aangemerkt als communautair werknemer.

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

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

2) Verzet richtlijn 93/96 zich ertegen dat de in vraag 1 bedoelde student met succes een beroep doet op artikel 12 EG met het oog op [een beurs om in zijn levensonderhoud te voorzien]?

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

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

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

- d) Zo nee, welke verblijfsduurvoorwaarde is geoorloofd?

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

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

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste vraag

- 25 Met deze vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of een student die zich bevindt in de situatie van verzoekster in het hoofdgeding, zich ter verkrijging van een beurs om in zijn levensonderhoud te voorzien op artikel 7 van verordening nr. 1251/70 kan baseren.
- 26 Verordening nr. 1251/70 waarborgt het recht van de werknemer die zijn beroeps-werkzaamheid heeft gestaakt, om duurzaam verblijf te houden op het grondgebied van een lidstaat na aldaar werkzaam te zijn geweest in loondienst en om in het genot te blijven van het recht om op gelijke voet te worden behandeld als de eigen onderdanen, zoals toegekend bij verordening nr. 1612/68. Deze rechten zijn uitgebreid tot familieleden van de werknemer die met hem op het grondgebied van diezelfde lidstaat woonachtig zijn.
- 27 De voorwaarden voor het recht van de werknemer om verblijf te houden in de lidstaat van ontvangst zijn uitputtend opgesomd in artikel 2 van verordening nr. 1251/70 (zie arrest van 9 januari 2003, *Givane e.a.*, C-257/00, Jurispr. blz. I-345, punt 29).
- 28 Naast de situatie waarin hij voldoet aan de voorwaarden met betrekking tot de duur van zowel de werkzaamheden in loondienst als de verblijfplaats, heeft de werknemer die in een lidstaat van ontvangst een betrekking heeft vervuld, in drie situaties het recht om aldaar verblijf te houden. Ten eerste wanneer deze werknemer, op het moment waarop hij zijn werkzaamheid staakt, de leeftijd bereikt waarop in die lidstaat aanspraak kan worden gemaakt op een ouderdomspensioen. Ten tweede wanneer hij als gevolg van

een blijvende arbeidsongeschiktheid ophoudt een betrekking te vervullen. Ten derde wanneer hij een betrekking in loondienst vervult in een andere lidstaat, maar woonachtig blijft op het grondgebied van de eerste staat, waarheen hij in beginsel dagelijks of ten minste éénmaal per week terugkeert.

29 Blijkens de verwijzingsbeslissing valt de situatie van verzoekster in het hoofdgeding onder geen van de in artikel 2 van verordening nr. 1251/70 genoemde gevallen.

30 Hieraan dient te worden toegevoegd dat Förster gedurende het litigieuze tijdvak haar betaalde arbeid volledig heeft gestaakt om haar studie voort te zetten, zonder evenwel af te zien van het voornemen van een carrière in Nederland, waar zij ook verblijf bleef houden.

31 In deze omstandigheden kan Förster niet worden aangemerkt als een „[onderdaan] van een lidstaat die als werknemer op het grondgebied van een andere lidstaat een betrekking [heeft] vervuld” in de zin van artikel 1 van verordening nr. 1251/70.

32 Derhalve is verordening nr. 1251/70 in casu niet van toepassing.

33 Mitsdien moet op de eerste vraag worden geantwoord dat een student die zich bevindt in de situatie van verzoekster in het hoofdgeding, zich ter verkrijging van een beurs om in zijn levensonderhoud te voorzien niet op artikel 7 van verordening nr. 1251/70 kan baseren.

Tweede tot en met vierde vraag

- 34 Met deze vragen, die gezamenlijk moeten worden behandeld, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of, en onder welke voorwaarden, een student die onderdaan is van een lidstaat en om studieredenen naar een andere lidstaat is gekomen, een beroep kan doen op artikel 12, eerste alinea, EG ter verkrijging van een beurs om in zijn levensonderhoud te voorzien. De verwijzende rechter wenst voorts te vernemen of de toepassing van een voorwaarde van vijf jaar voorafgaand verblijf op onderdanen van andere lidstaten, verenigbaar kan worden geacht met bovengenoemd artikel 12, eerste alinea, en, zo ja, of in bijzondere gevallen andere criteria die duiden op een aanzienlijke mate van integratie in de ontvangende lidstaat, moeten worden gehanteerd.
- 35 Artikel 12, eerste alinea, EG verbiedt, binnen de werkingssfeer van het EG-Verdrag en onverminderd de bijzondere bepalingen daarin gesteld, elke discriminatie op grond van nationaliteit.
- 36 Volgens vaste rechtspraak kan een burger van de Unie die legaal op het grondgebied van de ontvangende lidstaat verblijft, zich op artikel 12 EG beroepen in alle binnen de materiële werkingssfeer van het gemeenschapsrecht vallende situaties (arrest van 12 mei 1998, *Martínez Sala*, C-85/96, Jurispr. blz. I-2691, punt 63, en arrest *Bidar*, reeds aangehaald, punt 32).
- 37 Tot deze situaties behoren met name die welke betrekking hebben op de uitoefening van de door het Verdrag gewaarborgde fundamentele vrijheden en van de in artikel 18 EG neergelegde vrijheid om op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven (zie arresten van 2 oktober 2003, *Garcia Avello*, C-148/02, Jurispr. blz. I-11613, punt 24, en 12 juli 2005, *Schempp*, C-403/03, Jurispr. blz. I-6421, punt 18).

- 38 In dit verband heeft het Hof reeds geoordeeld dat een onderdaan van een lidstaat die zich begeeft naar een andere lidstaat, waar hij middelbaar onderwijs volgt, gebruikmaakt van zijn door artikel 18 EG gewaarborgd recht om vrij te reizen (zie arrest van 11 juli 2002, D’Hoop, C-224/98, Jurispr. blz. I-6191, punten 29-34, en arrest Bidar, reeds aangehaald, punt 35).
- 39 Met betrekking tot socialebijstandsuitkeringen heeft het Hof geoordeeld dat een economisch niet-actieve burger van de Unie zich op artikel 12, eerste alinea, EG kan beroepen wanneer hij gedurende een bepaalde periode legaal in de ontvangende lidstaat heeft verbleven (arrest Bidar, reeds aangehaald, punt 37).
- 40 Een student die zich naar een andere lidstaat begeeft om aldaar zijn studie te gaan volgen of voort te zetten, kan een verblijfsrecht ontlene aan artikel 18 EG en aan richtlijn 93/96, wanneer hij voldoet aan de in artikel 1 daarvan gestelde voorwaarden dat hij over voldoende bestaansmiddelen en een ziektekostenverzekering beschikt, en is ingeschreven bij een erkende instelling om daar als hoofdbezigheid een beroepsopleiding te volgen.
- 41 De situatie van een student die legaal in een andere lidstaat verblijft, valt aldus onder de werkingssfeer van het Verdrag in de zin van artikel 12, eerste alinea, EG met het oog op de verkrijging van een beurs om in zijn levensonderhoud te voorzien (zie arrest Bidar, reeds aangehaald, punt 42).
- 42 Volgens artikel 3 van richtlijn 93/96 geeft deze richtlijn studenten die het verblijfsrecht genieten, weliswaar geen recht op uitbetaling door de ontvangende lidstaat van beurzen om in hun levensonderhoud te voorzien.

- 43 Deze bepaling belet evenwel niet dat een onderdaan van een lidstaat die, krachtens artikel 18 EG en de ter uitvoering van dit artikel vastgestelde bepalingen, legaal verblijft op het grondgebied van een andere lidstaat, waar hij zijn studie wenst te gaan volgen of voort te zetten, zich gedurende dit verblijf beroept op het in artikel 12, eerste alinea, EG neergelegde fundamentele beginsel van gelijke behandeling (zie in die zin arrest Bidar, reeds aangehaald, punt 46).
- 44 In dit verband is de omstandigheid dat Förster voornamelijk om studieredenen naar Nederland is gekomen irrelevant.
- 45 Bovendien kan volgens de beleidsregel van 9 mei 2005 een student met de nationaliteit van een lidstaat van de Unie in aanmerking komen voor een beurs om in zijn levensonderhoud te voorzien, indien hij voorafgaand aan zijn aanvraag gedurende een ononderbroken periode van ten minste vijf jaar legaal in Nederland verblijf heeft gehad. Aangezien deze verblijfsduurvoorwaarde niet kan worden tegengeworpen aan studenten met de Nederlandse nationaliteit, rijst de vraag welke grenzen kunnen worden gesteld aan het recht van studenten die onderdaan zijn van andere lidstaten, op een beurs om in hun levensonderhoud te voorzien, zonder dat de hieruit mogelijk voortvloeiende gedifferentieerde behandeling van laatstgenoemde studenten ten opzichte van nationale studenten als discriminerend en, bijgevolg, verboden door artikel 12, eerste alinea, EG kan worden aangemerkt.
- 46 Deze vraag is door het Hof reeds beoordeeld in het reeds aangehaalde arrest Bidar.
- 47 Anders dan de onderhavige zaak, had de zaak waarin het reeds aangehaalde arrest Bidar is gewezen, betrekking op een nationale regeling die studenten uit andere lidstaten die in aanmerking wilden komen voor steun ter dekking van hun kosten van levensonderhoud, niet alleen onderwierp aan een verblijfsvoorwaarde, maar tevens van hen eiste dat zij in de ontvangende lidstaat waren gevestigd. Voor zover de in dat arrest in het hoofdgeding aan de orde zijnde regeling elke mogelijkheid uitsloot dat een onderdaan van een andere lidstaat als student de status van gevestigde persoon kon verwerven,

maakte deze regeling het voor die onderdaan, ongeacht de mate waarin hij daadwerkelijk geïntegreerd was in de samenleving van de ontvangende lidstaat, onmogelijk om aan die voorwaarde te voldoen, en bijgevolg om aanspraak te maken op een recht op steun ter dekking van zijn kosten van levensonderhoud.

48 In het reeds aangehaalde arrest Bidar heeft het Hof vastgesteld dat hoewel van de lidstaten wordt verwacht dat zij bij de opzet en de toepassing van hun socialebijstandsregeling een zekere financiële solidariteit met onderdanen van andere lidstaten betonen, elke lidstaat ervoor mag zorgen dat de toekenning van steun ter dekking van de kosten van levensonderhoud van studenten uit andere lidstaten geen onredelijke last wordt, die het totale bedrag van de door deze staat toekenbare steun zou kunnen beïnvloeden (zie arrest Bidar, reeds aangehaald, punt 56).

49 Ook heeft het Hof benadrukt dat het gerechtvaardigd is dat een lidstaat steun ter dekking van de kosten van levensonderhoud van studenten enkel toekent aan studenten die blijk hebben gegeven van een zekere mate van integratie in de samenleving van deze staat (arrest Bidar, reeds aangehaald, punt 57).

50 Op basis van deze overwegingen kwam het Hof tot de slotsom dat de vaststelling dat de betrokken student gedurende een bepaalde tijd in de ontvangende lidstaat verblijf heeft gehouden, het bestaan aantoont van een zekere mate van integratie (arrest Bidar, reeds aangehaald, punt 59).

- 51 Wat meer in het bijzonder de verenigbaarheid met het gemeenschapsrecht betreft van een voorwaarde van vijf jaar ononderbroken verblijf, zoals die wordt gesteld door de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling, moet worden onderzocht of een dergelijke voorwaarde kan worden gerechtvaardigd door het doel van de ontvangende lidstaat om zich te vergewissen van het bestaan van een zekere mate van integratie op zijn grondgebied van studenten die onderdaan zijn van andere lidstaten.
- 52 In casu is een dergelijke voorwaarde van vijf jaar ononderbroken verblijf geschikt om te garanderen dat de aanvrager van de beurs in kwestie om in zijn levensonderhoud te voorzien in de ontvangende lidstaat is geïntegreerd.
- 53 De rechtvaardiging van deze voorwaarde vanuit het oogpunt van het gemeenschapsrecht vereist voorts dat zij evenredig is aan de door het nationale recht legitiem nagestreefde doelstelling. Zij mag niet verder gaan dan nodig is om deze doelstelling te bereiken.
- 54 Een voorwaarde van vijf jaar ononderbroken verblijf kan niet als excessief worden aangemerkt, met name gezien de eisen die worden gesteld aan de mate van integratie van niet-onderdanen in de ontvangende lidstaat.
- 55 In dit verband zij eraan herinnerd dat, ofschoon richtlijn 2004/38 niet van toepassing is op de feiten in het hoofdgeding, artikel 24, lid 2, ervan, met betrekking tot andere personen dan werknemers of zelfstandigen, of personen die deze status hebben behouden, en hun familieleden, bepaalt dat een ontvangende lidstaat niet verplicht is om steun voor levensonderhoud toe te kennen voor studies, inclusief een beroepsopleiding, in de vorm van een studiebeurs of -lening, aan studenten die geen duurzaam

verblijfsrecht hebben verworven, terwijl in artikel 16, lid 1, ervan, wordt bepaald dat iedere burger van de Unie een recht heeft op duurzaam verblijf op het grondgebied van een gastland waar hij gedurende een ononderbroken periode van vijf jaar legaal heeft verbleven.

56 Het Hof heeft eveneens gepreciseerd dat een verblijfsvoorwaarde, om evenredig te zijn, door de nationale autoriteiten moet worden toegepast op basis van duidelijke en vooraf kenbare criteria (zie arrest van 23 maart 2004, Collins, C-138/02, Jurispr. blz. I-2703, punt 72).

57 Door belanghebbenden in staat te stellen ondubbelzinnig hun rechten en verplichtingen te kennen, waarborgt de door de beleidsregel van 9 mei 2005 gestelde voorwaarde, door haar bestaan zelf, een hoog niveau van rechtszekerheid en transparantie in het kader van de toekenning aan studenten van beurzen om in hun levensonderhoud te voorzien.

58 Derhalve moet worden vastgesteld dat de verblijfsduurvoorwaarde van vijf jaar, zoals gesteld door de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling, niet verder gaat dan nodig is om het doel te bereiken dat erin bestaat een zekere mate van integratie van studenten uit andere lidstaten in de ontvangende lidstaat te verzekeren.

59 Deze vaststelling doet geen afbreuk aan de bevoegdheid van de lidstaten om, indien zij dit wensen, beurzen om in het levensonderhoud te voorzien toe te kennen aan studenten uit andere lidstaten die niet voldoen aan de verblijfsduurvoorwaarde van vijf jaar.

60 Gelet op het voorgaande moet op de tweede tot en met de vierde vraag worden geantwoord dat een student die onderdaan is van een lidstaat en om studieredenen naar een andere lidstaat is gekomen, een beroep kan doen op artikel 12, eerste alinea, EG ter verkrijging van een beurs om in zijn levensonderhoud te voorzien, wanneer hij gedurende een bepaalde periode verblijf heeft gehad in de ontvangende lidstaat. Artikel 12, eerste alinea, EG verzet zich er niet tegen dat op onderdanen van andere lidstaten een voorwaarde van vijf jaar voorafgaand verblijf wordt toegepast.

Vijfde vraag

61 Met deze vraag wenst de Centrale Raad van Beroep in wezen te vernemen of het gemeenschapsrecht, en met name het rechtszekerheidsbeginsel, zich ertegen verzet dat een verblijfsvoorwaarde waarvan de betrokkene ten tijde van de feiten in het hoofdgeding niet op de hoogte kon zijn, met terugwerkende kracht wordt toegepast.

62 In dit verband zij eraan herinnerd dat de beleidsregel van 9 mei 2005 in werking trad op het moment van publicatie ervan en terugwerkte tot 15 maart 2005, dat wil zeggen tot een datum die ligt na de feiten in het hoofdgeding.

63 De verwijzende rechter is niettemin van oordeel dat de beleidsregel van 9 mei 2005 relevant is voor de beslechting van het hoofdgeding, aangezien zij weergeeft op welke wijze de IB-Groep toepassing geeft aan het reeds aangehaalde arrest Bidar, en de werking van het arrest Bidar niet in de tijd is beperkt.

64 De verwijzende rechter zet uiteen dat zijn twijfel dienaangaande wordt veroorzaakt door de oplossing die is geformuleerd in de zaak die heeft geleid tot het reeds aangehaalde arrest Collins, doordat het Hof in dat arrest heeft geoordeeld dat een verblijfsvoorwaarde enkel kan worden tegengeworpen aan een aanvrager van sociale bijstand wanneer deze reeds gedurende de referentieperiode op de hoogte kon zijn van het bestaan van deze voorwaarde.

65 Blijkens punt 56 van het onderhavige arrest heeft het Hof in het reeds aangehaalde arrest Collins namelijk voor recht verklaard dat een verblijfsvoorwaarde, om evenredig te zijn, door de nationale autoriteiten moet worden toegepast op basis van duidelijke en vooraf kenbare criteria.

66 Voor de beantwoording van de vraag zij eraan herinnerd dat de werking van het reeds aangehaalde arrest Bidar niet in de tijd is beperkt, zodat de uitlegging van artikel 12 EG, zoals die voortvloeit uit dat arrest, door de nationale rechters ook kan en moet worden toegepast op rechtsbetrekkingen die zijn ontstaan en tot stand gekomen vóór dat arrest, indien voor het overige is voldaan aan de voorwaarden waaronder een geschil over de toepassing van dat voorschrift voor de bevoegde rechter kan worden gebracht (zie in die zin arrest van 27 maart 1980, *Denkavit italiana*, 61/79, Jurispr. blz. 1205, punt 16, en arrest Bidar, reeds aangehaald, punt 66).

67 Volgens vaste rechtspraak verlangt het rechtszekerheidsbeginsel, dat deel uitmaakt van de algemene beginselen van het gemeenschapsrecht, onder meer dat de gevolgen van rechtsregels duidelijk, nauwkeurig en voorzienbaar zijn, in het bijzonder wanneer die regels nadelig kunnen werken voor particulieren en ondernemingen (zie in die zin arresten van 13 februari 1996, *Van Es Douane Agenten*, C-143/93, Jurispr. blz. I-431, punt 27, en 17 juli 2008, *ASM Brescia*, C-347/06, Jurispr. blz. I-5641, punt 69).

68 Uit het dossier blijkt dat de verblijfsvoorwaarde in de beleidsregel van 9 mei 2005 is ingevoerd als overbrugging tussen het reeds aangehaalde arrest Bidar en de omzetting

van richtlijn 2004/38. Voor deze optie werd gekozen teneinde te kunnen voldoen aan de vereisten van de artikelen 24, lid 2, en 16 van deze richtlijn.

69 In een situatie als die in het hoofdgeding blijkt het feit dat het recht van studenten uit andere lidstaten op een beurs om in hun levensonderhoud te voorzien, afhankelijk wordt gesteld van een verblijfsvoorwaarde als constituerend element van dit recht, geen nadelige gevolgen te hebben voor de betrokkenen.

70 Aangezien de beleidsregel van 9 mei 2005 aan de betrokkenen ruimere rechten toekent dan die welke zij aan de vroegere nationale regeling ontleenden, vindt het in het reeds aangehaalde arrest Collins gestelde vereiste in het onderhavige geval evenmin toepassing.

71 Derhalve dient op de gestelde vraag te worden geantwoord dat in omstandigheden zoals die van het hoofdgeding het gemeenschapsrecht, en met name het rechtszekerheidsbeginsel, zich niet verzet tegen toepassing van een verblijfsvoorwaarde die het recht van studenten uit andere lidstaten op een beurs om in hun levensonderhoud te voorzien afhankelijk stelt van de vervulling van tijdvakken van verblijf die vóór de invoering van deze voorwaarde liggen.

Kosten

72 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof van Justitie (Grote kamer) verklaart voor recht:

- 1) Een student die zich bevindt in de situatie van verzoekster in het hoofdeding, kan zich ter verkrijging van een beurs om in zijn levensonderhoud te voorzien niet baseren op artikel 7 van verordening (EEG) nr. 1251/70 van de Commissie van 29 juni 1970 met betrekking tot het recht van werknemers om verblijf te houden op het grondgebied van een lidstaat na er een betrekking te hebben vervuld.
- 2) Een student die onderdaan is van een lidstaat en om studieredenen naar een andere lidstaat is gekomen, kan een beroep doen op artikel 12, eerste alinea, EG ter verkrijging van een beurs om in zijn levensonderhoud te voorzien, wanneer hij gedurende een bepaalde periode verblijf heeft gehad in de ontvangende lidstaat. Artikel 12, eerste alinea, EG verzet zich er niet tegen dat op onderdanen van andere lidstaten een voorwaarde van vijf jaar voorafgaand verblijf wordt toegepast.
- 3) In omstandigheden zoals die van het hoofdeding verzet het gemeenschapsrecht, en met name het rechtszekerheidsbeginsel, zich niet tegen toepassing van een verblijfsvoorwaarde die het recht van studenten uit andere lidstaten op een beurs om in hun levensonderhoud te voorzien afhankelijk stelt van de vervulling van tijdvakken van verblijf die vóór de invoering van deze voorwaarde liggen.

ondertekeningen