

POTENTIEEL PREJUDICIEEL

12. Ongelijke behandeling internationale studenten in strijd met de Studierichtlijn?

Erik Scheers

In de rubriek ‘Potentieel Prejudicieel’ formuleren deskundigen in het Europees migratierecht prejudiciële vragen die aan het Hof van Justitie van de Europese Unie zouden kunnen of moeten worden gesteld. In deze aflevering bespreekt Erik Scheers de situatie van internationale studenten die op basis van een verblijfsvergunning studeren in Nederland en die elk studiejaar minimaal 50% van hun studiepunten moeten behalen om hun verblijfsvergunning te behouden en hun studie legaal te kunnen voortzetten. Deze studievoortgangseis geldt niet voor Nederlandse studenten, die hun studie zonder deze druk kunnen voortzetten en alleen het eerste studiejaar in sommige gevallen een bindend studieadvies kunnen krijgen. Is deze studievoortgangseis voor de internationale student in strijd met de EU-Studierichtlijn 2016/801, die bepaalt dat zij recht hebben op dezelfde behandeling als de Nederlandse student?

Inleiding

Nederland is een populaire bestemming voor internationale studenten. Ongeveer 25% van de universitaire bachelor- en masterstudenten is internationaal student.¹ Universiteiten en hogescholen profileren zich internationaal en trekken jaarlijks tienduizenden studenten van buiten de EU aan. Daarnaast leveren internationale studenten de Nederlandse economie, wetenschap en arbeidsmarkt veel op. Het Centraal Planbureau berekende vijf jaar geleden al dat hun bijdrage netto bijna € 17.000 per Europese student is, en dat dit zelfs € 96.000 bedraagt voor studenten van buiten de Europese Economische Regio.²

In schril contrast hiermee staan de barrières die voor de internationale student worden opgevoerd. Te denken valt aan de tekorten in stu-

dentenhuisvesting, de ‘vernederlandsing’ van studies met als doel een rem op het aantal internationale studenten³ en de collegegelden, die voor internationale studenten veel hoger zijn dan het collegegeld voor de Nederlandse student.⁴ Een ander struikelblok voor de vergunningplichtige (niet-EU) student is het aan de verblijfsvergunning gekoppelde studievoortgangsvereiste. Internationale studenten die op basis van een verblijfsvergunning stude-

1 <https://www.rathenau.nl/nl/wetenschap-cijfers/internationalisering-perspectief-aantallen-studenten-studiekeuzes-en>

2 https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/cpb-notitie-de-economische-effecten-van-internationalisering-in-het-hoger-onderwijs-en-mbo_0.pdf

3 Zie onder meer <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2024/10/15/kabinet-maakt-nederlandse-taal-de-norm-en-beperkt-studiemigratie>, en <https://www.universiteitenvannederland.nl/actueel/nieuws/universiteiten-nemen-maatregelen-om-in-stroom-internationale-studenten-te-beheersen>

4 Waar dit collegegeld in 2022 voor Nederlandse en EU-studenten € 2.209 bedroeg, kon dit bedrag voor internationale studenten oplopen tot € 23.600 per jaar, zie [https://www.onderwijsinspectie.nl/binaries/onderwijsinspectie/documenten/publicaties/2022/10/13/factsheet-studiesucces-van+internationale+studenten+in+de+wo-bachelor.pdf](https://www.onderwijsinspectie.nl/binaries/onderwijsinspectie/documenten/publicaties/2022/10/13/factsheet-studiesucces-van-internationale-studenten-in-de-wo-bachelor/Factsheet-Studiesucces+van+internationale+studenten+in+de+wo-bachelor.pdf), p. 3.

ren in Nederland, moeten elk studiejaar minimaal 50% van hun studiepunten behalen om hun verblijfsvergunning te behouden. Het is de vraag hoe dit studievoortgangsvereiste zich verhoudt tot het in de EU-Studierichtlijn 2016/801 (hierna: de Richtlijn) neergelegde evenredigheidsbeginsel en het recht op dezelfde behandeling als de Nederlandse student, voor wie dit studievoortgangsvereiste niet geldt.

EU-plicht tot evenredigheid en recht op gelijke behandeling met Nederlandse student

De Richtlijn stelt de voorwaarden vast voor toegang en verblijf van derdelanders met het oog op onderzoek, studie, stages, vrijwilligerswerk, scholierenuitwisseling, educatieve projecten en au-pair-activiteiten.⁵ De Richtlijn beoogt de harmonisatie van wetgeving in de lidstaten voor het verblijf van studenten en onderzoekers afkomstig van buiten de EU en vergemakkelijkt de mobiliteit van deze groep binnen de EU. Aanvragers die aan de voor toegang tot een lidstaat gestelde voorwaarden voldoen, moeten een verblijfsvergunning krijgen. Het EU-Hof van Justitie heeft in een arrest van 10 september 2014, zaak C-491/13 (*Ben Alaya*), over de voorgangervan dezerichtlijn (2004/114/EG) geoordeeld dat de lidstaten gehouden zijn om derdelanders die met het oog op studie meer dan drie maanden op hun grondgebied wensen te verblijven, toe te laten tot dat grondgebied wanneer die derdelanders voldoen aan de in het Unierecht uitputtend geregelde toelatingsvoorwaarden. Het is lidstaten dan ook verboden om bijkomende toelatingsvoorwaarden in te voeren.

Verder versterkt de Richtlijn ook de procedurele waarborgen, bijvoorbeeld voor wat betreft de motivering van besluiten en het recht om daartegen in beroep te gaan. De algemene doel-

stelling van de Richtlijn is het steunen van sociale, culturele en economische relaties tussen de EU en derde landen, het bevorderen van de overdracht van vaardigheden en kennis en het vergroten van concurrentievermogen van de EU, waarbij tegelijkertijd wordt voorzien in waarborgen voor de eerlijke behandeling van deze groepen onderdanen van derde landen.

De student waar dit artikel zich op toespitst, betreft de derdelander die door een instelling voor hoger onderwijs is aangenomen en is toegelaten tot het grondgebied van een lidstaat om bij wijze van hoofdactiviteit een voltijdse studie te volgen (hierna: de internationale student). In art. 11 van de Richtlijn zijn de specifieke voorwaarden voor studenten neergelegd en in art. 20 de facultatieve en imperatieve gronden voor afwijzing van de aanvraag. In art. 15 is de mogelijkheid van een erkenningsprocedure voor (onder meer) instellingen voor hoger onderwijs neergelegd. Nederland heeft met de inwerkingtreding van de Wet modern migratiebeleid per 1 juni 2013 van deze mogelijkheid gebruikgemaakt.⁶

Als de internationale student eenmaal een verblijfsvergunning voor studie is verleend, dan kan deze op grond van de in art. 21 van de Richtlijn neergelegde bepalingen worden ingetrokken of niet verlengd. Als *facultatieve* grond voor intrekking of niet-verlenging van de studie-verblijfsvergunning is in het tweede lid, aanhef en onder f van dit artikel neergelegd, dat de student volgens het nationale recht of de be-

⁶ De instelling voor hoger onderwijs moet zich door de IND laten erkennen als referent en krijgt daarmee een zelfstandige positie in het reguliere vreemdelingenbeleid. De onderwijsinstelling vraagt voor de internationale student een verblijfsvergunning aan die geldig is voor de duur van de studie. Op de instellingen rust dan een administratie- en informatieverplichting, waaronder de plicht dat instellingen de IND informeren zodra een buitenlandse student niet meer studeert of onvoldoende studieresultaat behaalt.

⁵ Nederland heeft de richtlijn niet geïmplementeerd voor scholieren en au pairs.

stuurlijke gebruiken onvoldoende voortgang boekt bij zijn studie. In het derde lid is neergelegd dat een lidstaat in geval van intrekking bij de beoordeling van het gebrek aan voortgang bij de betreffende studie de gastentiteit kan raadplegen. Het zevende lid bepaalt verder dat in elk besluit tot intrekking of niet-verlenging van een vergunning, rekening dient te worden gehouden met de specifieke omstandigheden van het geval en het evenredigheidsbeginsel wordt geëerbiedigd.

Tot slot bepaalt art. 22 lid 3 van de Richtlijn dat internationale studenten recht hebben op dezelfde behandeling als onderdanen van de betrokken lidstaat, als bedoeld in art. 12 lid 1 en 4 van Richtlijn (EU) 2011/98 – de Richtlijn gecombineerde vergunning –, met inachtneming van de beperkingen als bedoeld in lid 2 van dat artikel. Op grond van art. 12 lid 1 onder c van Richtlijn (EU) 2011/98 ziet dit recht op gelijke behandeling ook op onderwijs en beroepsopleiding. In het tweede lid, aanhef en onder a, sub iii, van dit artikel is bepaald dat de lidstaten beperkingen mogen stellen aan de gelijke behandeling door studie- en onderhoudstoelagen en -leningen of andere toelagen en leningen uit te sluiten. Het studievoortgangsvereiste, dat ook ziet op onderwijs en beroepsopleiding, is niet vermeld bij deze beperkingen en valt dus onder dit in de Richtlijn neergelegde recht op gelijke behandeling.

De gevolgen van onvoldoende studievoortgang in Nederland voor de internationale student

Als een internationale student in Nederland onvoldoende studievoortgang boekt, kan de studie-verblijfsvergunning worden ingetrokken of de verlenging ervan worden geweigerd.⁷ De normering van de vereiste studievoortgang is opgenomen in een ministeriële regeling van de minister van Onderwijs, Cultuur en Weten-

schap: de Regeling normering studievoortgang vanwege verblijfsvergunning in verband met studie. In deze regeling wordt slechts verwezen naar de door het onderwijsveld zelf opgestelde Gedragscode internationale student hoger onderwijs (hierna: de Gedragscode). In de Gedragscode is neergelegd dat de instelling na afloop van ieder studiejaar de studievoortgang vaststelt van de verblijfsvergunningplichtige student en dat sprake is van voldoende studievoortgang als 50% (of meer) van de nominale studielast voor dat (deel van het) studiejaar is behaald. Bij onvoldoende studievoortgang stelt de instelling de oorzaak hiervan vast, bijvoorbeeld door een studievoortgangsgesprek met een studieadviseur. De instelling beoordeelt of sprake is van persoonlijke omstandigheden ten gevolge waarvan de student onvoldoende studievoortgang heeft geboekt. Onderwijsinstellingen moeten de IND na afloop van ieder studiejaar informeren wanneer een student (zonder geldige reden) te weinig voortgang heeft geboekt, zodat de IND de verblijfsvergunning kan intrekken. De Gedragscode bepaalt voorts dat, als blijkt dat de verblijfsvergunningplichtige student onvoldoende studiepunten heeft behaald, deze binnen een maand wordt afgemeld bij de IND. Wanneer de instelling vaststelt dat bij een student sprake is van een van de in art. 7.51 Wet op het Hoger Onderwijs (WHW) en art. 2.1 Uitvoeringsbesluit WHW (limitatief opgesomde) persoonlijke omstandigheden, kan de instelling beslissen de afmelding bij de IND achterwege te laten. Dezelfde persoonlijke omstandigheid mag volgens deze Gedragscode (art. 6.6) per referentperiode slechts éénmalig worden toegepast om afmelding bij de IND achterwege te laten. Er kan dus in het kader van de betreffende studie slechts éénmalig een beroep worden gedaan op een van de redenen die tot verschoonbaarheid leiden.

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) heeft in meerdere uitspraken geoordeeld dat het primair aan

⁷ Art. 3.87a lid 1 onderdeel b en art. 3.91b lid 1 onderdeel b van het Vreemdelingenbesluit 2000.

de onderwijsinstelling, en niet aan de staatssecretaris (IND), is om de studievoortgang te beoordelen en te beoordelen of er persoonlijke omstandigheden waren die aan het behalen van voldoende studievoortgang in de weg stonden. Indien een student zich niet met zo'n oordeel van de onderwijsinstelling kan verenigen, moet hij daar via de daarvoor bestaande procedures tegen opkomen. De afmelding door de onderwijsinstelling is volgens de Afdeling een feitelijk gegeven dat de staatssecretaris bij de bevoegdheid de vergunning in te trekken tot uitgangspunt mag nemen, op basis waarvan de verblijfsvergunning kan worden ingetrokken.⁸

In twee uitspraken van vorig jaar⁹ oordeelt de Afdeling bovendien dat, in tegenstelling tot de gangbare *ex nunc*-toetsing bij de besluitvorming door het bestuursorgaan, in dit geval de peildatum het einde van een studiejaar – en niet de datum van het besluit over de intrekking van de verblijfsvergunning – is. Er hoeft dan geen rekening te worden gehouden met latere omstandigheden die zien op de periode na deze peildatum. Met andere woorden: alle omstandigheden van na het moment van het vaststellen van onvoldoende studieresultaat en de afmelding door de onderwijsinstelling kunnen niet in de besluitvorming en evenmin in het kader van de evenredigheidsbeoordeling worden betrokken. Ook niet als deze zich nog voor de besluitvorming over de intrekking van de verblijfsvergunning voordeden. De afwijking van zeer fundamentele bepalingen uit het algemeen bestuursrecht die enkel is gebaseerd op de Gedragscode – wat geen wettelijk voorschrift of beleid betreft en waarin niets is opge-

nomen over deze toetsing, zoals Mohamud in zijn noot bij deze uitspraken opmerkt – is zeer kwetsieus. Dit geldt temeer nu de Richtlijn de onvoldoende voortgang koppelt aan *het nationale recht of de bestuurlijke gebruiken* en het lastig is deze plotselinge tournure van de Afdeling, die niet is gebaseerd op enige wettelijke bepaling en in ieder geval een inbreuk maakt op voor deze uitspraak geldende rechtszekerheid, als zodanig te duiden.

Tot welke gevolgen dit kan leiden blijkt goed uit een van de aan deze Afdelingsuitspraken onderliggende zaken, waarin schrijver van dit artikel optrad namens zijn cliënt.¹⁰ De student in kwestie had na de afmelding door de onderwijsinstelling, maar vóór het besluit van de IND, alsnog voldoende studieresultaten behaald en de onderwijsinstelling had zelfs aangegeven dat de verwachting bestaat dat hij op korte termijn zal afstuderen. Dit was ook mogelijk, omdat hij ondanks de intrekking van de verblijfsvergunning zijn studie had kunnen voortzetten. Het studiejaar daarvoor waren de verschoonbare redenen voor onvoldoende studievoortgang – het overlijden van zijn grootvader – nog door de onderwijsinstelling gehonoreerd. Het studiejaar daarna, waarin zijn vader met ernstige klachten vanwege het corona-virus was opgenomen in het ziekenhuis, werd niet meer als verschoonbaar gezien, omdat dit wederom te maken had met zijn familie en daarmee werd gezien als dezelfde persoonlijke omstandigheid. De rechtbank had in eerste instantie het beroep gegrond verklaard en had geoordeeld dat de staatssecretaris de voornoemde omstandigheden had moeten betrekken in de beoordeling.¹¹ Daartegen was geen hoger beroep ingesteld. Vervolgens kwam de staatssecretaris met een vergelijkbaar besluit,

8 Zie ABRvS 12 april 2024, ECLI:NL:RVS:2024:461 en ECLI:NL:RVS:2024:1534, «JV» 2024/141, m.nt. Mohamud, ABRvS 19 april 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1548, ABRvS 1 november 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3580, en ABRvS 26 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1425.

9 Zie ABRvS 12 april 2024, ECLI:NL:RVS:2024:461 en ECLI:NL:RVS:2024:1534, «JV» 2024/141, m.nt. Mohamud.

10 ABRvS 12 april 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1534.

11 Rb. Den Haag, zp Groningen, 26 april 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:3952.

dat in beroep¹² en daarna dus ook in hoger beroep standhield. De betreffende omstandigheden hoeven volgens de Afdeling allemaal niet te worden betrokken in de beoordeling, omdat deze niet aan de staatssecretaris ter beoordeling voorliggen dan wel omstandigheden betreffen van ná de afmelding door de onderwijsinstelling. Ook de onderwijsinstelling heeft daarvoor op basis van de Gedragscode geen volledige beoordeling hoeven te maken van alle omstandigheden als deze worden gezien als dezelfde soort als eerder aangevoerd. Het is naar mijn mening zeer de vraag of dit, met enkel een basis in een Gedragscode – ‘slechts’ binnen de sector opgestelde en eenvoudig te wijzigen gedragsregels – waarvan je je kunt afvragen of deze gezien kan worden als ‘het nationale recht of de bestuurlijke gebruiken’, de Unierechtelijke evenredigheidstoets kan doorstaan. Het is ook de vraag of een lidstaat de verantwoordelijkheid voor de beoordeling van (de verschoonbaarheid van) een gebrek aan voortgang en de invulling van de daarvoor geldende criteria geheel bij de onderwijsinstellingen kan leggen, zodanig dat de verantwoordelijke autoriteiten dit niet meer hoeven te betrekken in de vreemdelingrechtelijke toets. De Richtlijn geeft immers enkel aan dat een lidstaat de onderwijsinstelling (‘gastentiteit’) hiertoe kan raadplegen (art. 21 lid 3), maar laat de beoordeling aan de (bevoegde autoriteiten van de) betreffende lidstaat.

De gevolgen van onvoldoende studievoortgang in Nederland voor de Nederlandse student

Voor de Nederlandse student met onvoldoende studieresultaten *kan* de instelling in het hoger onderwijs enkel een bindend studieadvies (bsa) afgeven aan het eind van het eerste studiejaar. In art. 7.8b WHW staat omschreven dat en onder welke voorwaarden een hogeronderwijsinstelling een bsa *kan* afgeven. Afhankelijk van

het beleid van de onderwijsinstelling moet de student dan stoppen met de studie. Het uitgangspunt is dat instellingen verplicht zijn studenten aan het einde van de propedeutische fase een studieadvies over het studieverloop te geven. Naast deze adviesplicht hebben instellingen de bevoegdheid om dat eerste jaar een bsa te geven. Zo’n bsa mag maximaal één keer per opleiding aan een student worden gegeven, waarbij rekening dient te worden gehouden met eventuele persoonlijke omstandigheden, er voldoende studiebegeleiding en gerichte advisering dient te zijn verleend en een waarschuwing moet worden gegeven met een redelijke termijn om de studieresultaten te kunnen verbeteren. Het is binnen de huidige wetgeving (WHW) niet mogelijk om ná het eerste studiejaar een bsa te verstrekken. De universiteiten en hogescholen zijn op grond van de WHW niet verplicht een bsa af te geven en kunnen dit, als ze dit al willen doen en zo hebben vastgelegd, enkel het eerste studiejaar doen en zelf bepalen welke norm ze daartoe toepassen. Steeds meer hogeronderwijsinstellingen werken bovendien niet (meer) met het bsa of hebben de bsa-normen versoepeld.

Verskil in behandeling tussen internationale student en Nederlandse student in strijd met de Richtlijn?

Uit de voorgaande beschrijving blijkt dat de studievoortgangseis anders wordt toegepast bij de internationale student dan bij de Nederlandse student. De Nederlandse student met slechte studieresultaten heeft immers enkel het eerste studiejaar te vrezen voor gevolgen voor het mogen voortzetten van de studie en dan ook nog alleen als de betreffende onderwijsinstelling heeft beslist een bsa toe te passen. Voor de internationale student geldt echter dat deze *elk* studiejaar geconfronteerd kan worden met onvoldoende studievoortgang, op basis waarvan de onderwijsinstelling (behoudens verschoonbaarheid) verplicht is dit te melden bij de IND, wat leidt tot intrekking van de verblijfsvergunning en illegaal verblijf. Dit heeft ook gevolgen

12 Rb. Den Haag, zp Groningen, 17 april 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:19035.

voor het kunnen voortzetten van de studie. In ieder geval is het op dat moment voor deze internationale student niet meer mogelijk de studie en het verblijf in Nederland op basis van de door de Richtlijn voorgeschreven verblijfsvergunning voort te zetten. Internationale studenten riskeren bij onvoldoende studievoortgang dus niet alleen studievertraging, maar ook illegaal verblijf, een terugkeerbesluit, uitzetting uit Nederland en een automatische SIS-signalering. Dit legt extra druk op deze groep, die ook drukt op de mentale gezondheid,¹³ die er niet is voor Nederlandse studenten.

De Richtlijn bepaalt weliswaar dat de verblijfsvergunning van de internationale student op grond van onvoldoende studieresultaat kan worden ingetrokken (art. 21 lid 2 aanhef en onder f), maar dit dient op grond van dezelfde richtlijn dan wel met eerbiediging van het evenredigheidsbeginsel te gebeuren (art. 21 lid 7), waarbij de internationale student bovendien niet slechter mag worden behandeld dan de Nederlandse student (art. 22 lid 3).

In de eerste uitspraak op het eerder aangehaalde (op andere punten gegrond verklaarde) beroep heeft de rechtbank zich niet uitgelaten over dit beroep op gelijke behandeling. In de tweede uitspraak op het (ongegrond verklaarde) beroep, oordeelt de rechtbank hierover dat een vergelijking tussen buitenlandse en Nederlandse studenten niet gemaakt kan worden, omdat voor beiden geldt dat er andere voorwaarden gelden en van toepassing zijn. De rechtbank wijst erop dat studievoortgang voor de buitenlandse student een voorwaarde voor verblijf hier te lande is, welke voorwaarde niet geldt voor Nederlandse studenten, en wijst vervolgens op de bevoegdheid de verblijfsvergunning op grond van onvoldoende studievoortgang in te trekken. Ook merkt de rechtbank op

dat de Nederlandse student de studie evenmin, althans voor meerdere jaren niet, kan voortzetten na een bsa.

In hoger beroep tegen deze rechtbank-uitspraak is aangevoerd, dat het bsa-regime niet geldt voor Nederlandse studenten die de propedeutische fase hebben afgerond. Na de propedeutische fase kunnen zij hun studie ongeacht het studieresultaat voortzetten. Internationale studenten kunnen daarentegen ook na het afronden van de propedeutische fase in alle studie jaren waarin minder dan 50% van de studiepunten zijn behaald hun verblijfsvergunning verliezen en daarmee belemmerd worden in het voortzetten van hun studie. Bij de student in die zaak ging het ook om een vervoljaar, dus die vergelijking door de rechtbank met eerstejaars studenten is helemaal niet gemaakt en gaat daar dan ook niet op.

Ook gaat het er niet om dat, als de studie moet worden beëindigd, dit bij de internationale student – in tegenstelling tot de Nederlandse student – ook gevolgen heeft voor het verblijfsrecht. Het aangekaarte verschil in onderscheid ziet enkel op het verschil dat wordt gemaakt in de studievoortgangseisen en de redelijke beoordeling daarvan. Dat je deze twee groepen studenten niet met elkaar kunt vergelijken, zoals de rechtbank oordeelt, kan niet worden gevolgd, omdat de Richtlijn dit nu juist wel doet. De Richtlijn zelf maakt immers juist wel een vergelijking tussen beide groepen en bepaalt dat het toepassen van andere voorwaarden op deze groepen leidt of kan leiden tot een door de Richtlijn verboden ongelijke behandeling. Zodra de internationale student een verblijfsvergunning is verleend, zal deze dus ten aanzien van de studie, waaronder ook de studievoortgangseisen, hetzelfde moeten worden behandeld als de Nederlandse student. Het gaat hier, in de bewoordingen van het EHRM als het gaat om verboden discriminatie, om *'treating differently, without an objective and reasonable justification, persons in relevantly similar situati-*

¹³ Zie de Annual International Student Survey 2022, <https://iso.nl/wp-content/uploads/2022/08/Rapport-AISS-2022.pdf>

*ons; in other words, there is discrimination if the distinction at issue does not pursue a legitimate aim or the means employed to achieve it do not bear a reasonable relationship of proportionality to it.*¹⁴ Dit geldt temeer als het verschil in behandeling ziet op een fundamenteel recht, waaronder het recht op onderwijs, volgens het EHRM *(education is) a right that enjoys direct protection under the Convention.*¹⁵

Als je deze proportionaliteitstoets en/of de evenredigheidstoets uit de Richtlijn toepast, kan ik mij voorstellen dat de intrekking van de verblijfsvergunning van de student die helemaal niet of niet meer studeert deze toets kan doorstaan. In die situatie zou mogelijk zelfs misbruik van recht kunnen worden aangenomen. Dit is naar mijn mening echter anders indien de student wel studeert en kan laten zien dat er studieresultaten zijn behaald, die mogelijk op grond van specifieke omstandigheden onvoldoende zijn.

Dat de Nederlandse student in die situatie na het eerste studiejaar nauwelijks tot niet wordt belemmerd in het voortzetten van de studie bij onvoldoende studievoortgang, terwijl dit wel geldt voor de internationale student, levert naar mijn mening in dat geval dan ook een direct dan wel indirect onderscheid naar nationaliteit op en leidt tot een onevenredige behandeling van de internationale student. Dit onderscheid tussen deze groepen kan de door de Richtlijn verboden ongelijke behandeling tussen deze groepen naar mijn mening niet rechtvaardigen. Gelet hierop heb ik de Afdeling dan ook verzocht bij twijfel hierover een vraag voor te leggen aan het EU-Hof, die als volgt kan luiden:

‘Dient artikel 22, derde lid, van de Richtlijn, juncto artikel 12, eerste lid, aanhef en onder c,

¹⁴ EHRM 21 juni 2011, nr. 5335/05 (*Ponomaryovi*) punt 51.

¹⁵ EHRM 21 juni 2011, nr. 5335/05 (*Ponomaryovi*) punt 55.

van richtlijn 2011/98/EU, aldus te worden uitgelegd, dat het daarin neergelegde recht op gelijke behandeling tussen studenten die onder deze richtlijn vallen en onderdanen van de betrokken lidstaat, ook de beoordeling van de studievoortgang omvat, in die zin dat als de studievoortgang van een student uit de betrokken lidstaat niet tot verplichte beëindiging van de studie leidt, deze zelfde studieresultaten ook niet mogen leiden tot het weigeren of intrekken van de verblijfsvergunning van de student die onder deze richtlijn valt?’

De Afdeling heeft zich in de uitspraak op het hoger beroep niet uitgelaten over deze grief, althans de niet besproken grieven met verwijzing naar art. 91 lid 2 van de Vreemdelingenwet 2000 (Vw) afgedaan. Dit is een groot gemis en ook juridisch zeer aanvechtbaar, nu het hier gaat om uitleg van het EU-recht en de weigering tot het stellen van prejudiciële vragen moet worden gemotiveerd.¹⁶

Tot slot

Vanwege het principiële karakter van dit discriminatieverbod, heb ik nadien een klacht ingediend bij het Europees Parlement, welke klacht in behandeling is genomen en die ik heb toegelicht op een zitting. De Europese Commissie, die daarbij aanwezig was, heeft daarbij benadrukt dat een intrekking van een verblijfsvergunning voor studie proportioneel en niet discriminatoir mag zijn en heeft beslist dit punt verder op te pakken en te onderzoeken. In afwachting van dit onderzoek door de Europese

¹⁶ HvJ EU 6 oktober 2021, zaak C-561/19 (*Consorzio*) en HvJ EU 15 oktober 2024, zaak C-144/23 (*Kubera*). De vraag die de Afdeling aan het EU-Hof heeft gesteld over haar eigen motiveringsplicht ligt thans nog voor in zaak C-767/23 (*Remling*). De Afdeling blijkt echter in afwachting van de uitkomst van deze zaak door te gaan met het niet-motiveren van haar uitspraken, ook als daarin om uitleg van het EU-recht is verzocht.

Commissie heeft het Europees Parlement de behandeling van deze klacht aangehouden.¹⁷

Naast dit onderzoek door de Europese Commissie, dat in het uiterste geval kan leiden tot een inbreukprocedure tegen Nederland voor het EU-Hof, kan ook de Afdeling uiteindelijk een uitspraak over dit punt worden ontlokt of worden verleid tot het alsnog stellen van prejudiciële vragen. Dit geldt met name in zaken die zich direct richten tegen de beoordeling van de studievoortgang en/of afmelding door de onderwijsinstelling, waarop art. 91 lid 2 van de Vw niet kan worden toegepast. Op dit moment ligt een dergelijk beroep bij de Afdeling voor tegen de annulering door de onderwijsinstelling van de inschrijving voor een studie op grond van onvoldoende studieresultaat. De uitspraak kan vanwege de in studentenzaken versnelde behandeling van het beroep op niet al te lange termijn worden verwacht. Daarnaast kan ook de eerstelijns rechtbank, als zij niet overtuigd is van de eerdere uitleg hierover, een andersluidende uitspraak doen of deze vraag voorleggen aan het EU-Hof. Het is dus wachten op de Europese instanties dan wel een kritische Nederlandse rechter die de handschoen oppakt.

Over de auteur

Mr. E.T.P. (Erik) Scheers

Advocaat bij Scheers advocatuur.

¹⁷ Zie de brief van de verzoekschriftencommissie van het Europees Parlement, https://scheersadvocatuur.nl/wp-content/uploads/2025/04/STAMPED_1126-24_EN_.pdf



24 JUNI 2025 | UTRECHT

KNB/WPNR- CONGRES 2025

Digitale nalatenschap

Digitale bestanden met foto's, filmpjes, documenten, financiële en andere data, digitale valuta zoals Bitcoins en Ethereum, en social media (WhatsApp, Facebook, Instagram, LinkedIn en X) met allerlei digitale inhoud, ze zijn niet meer weg te denken uit ons leven. Maar wat moet de notaris ermee na de dood? Wat is de betekenis van de digitale nalatenschap voor het notariaat?

Het congres staat onder leiding van **prof. mr. dr. L.C.A. (Leon) Verstappen** en **prof. mr. T.F.E. (Eric) Tjong Tjin Tai**.

Voorafgaand aan het congres vindt de algemene ledenvergadering van de KNB plaats





INFORMATIE EN/OF INSCHRIJVEN?

