

ECLI

ECLI:NL:RVS:2023:839

Datum uitspraak

1 maart 2023

Inhoudsindicatie

Bij beslissing van 13 mei 2022 heeft het college van bestuur van de Universiteit Leiden een verzoek van [appellant] om betaling van het wettelijk collegegeld in plaats van het instellingscollegegeld afgewezen. Voor het volgen van de opleiding is [appellant] collegegeld verschuldigd. De Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek maakt onderscheid tussen wettelijk collegegeld en instellingscollegegeld. Het wettelijk collegegeld wordt door de overheid vastgesteld en is lager dan het instellingscollegegeld dat door de instelling, in dit geval de Universiteit Leiden, wordt vastgesteld. [appellant] heeft de Amerikaanse nationaliteit. Hij woont in Den Haag en volgt sinds september 2021 de bacheloropleiding International Studies aan de Universiteit Leiden. Deze zaak gaat over het studiejaar 2022-2023. Voor het volgen van de opleiding is [appellant] collegegeld verschuldigd. De Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek maakt onderscheid tussen wettelijk collegegeld en instellingscollegegeld. Het wettelijk collegegeld wordt door de overheid vastgesteld en is lager dan het instellingscollegegeld dat door de instelling, in dit geval de Universiteit Leiden, wordt vastgesteld.

Volledige tekst

202300032/1/A2.

Datum uitspraak: 1 maart 2023

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellant], wonend te [woonplaats],

en

het college van bestuur van de Universiteit Leiden,

verweerder.

Procesverloop

Bij beslissing van 13 mei 2022 heeft het college een verzoek van [appellant] om betaling van het wettelijk collegegeld in plaats van het instellingscollegegeld afgewezen.

Bij beslissing van 25 augustus 2022 heeft het college het door [appellant] hiertegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Tegen deze beslissing heeft [appellant] beroep ingesteld bij het College van Beroep voor het Hoger Onderwijs (hierna: het CBHO). Het CBHO, dat op 1 januari 2023 is opgehouden te bestaan, heeft dit beroep overgedragen aan de Afdeling.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

[appellant] heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 9 februari 2023, waar [appellant], bijgestaan door mr. S. Qiao, rechtsbijstandverlener te Den Haag, en het college, vertegenwoordigd door mr. W.J. de Wit en mr. S. van der Ham, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding en geschil

1. [appellant] heeft de Amerikaanse nationaliteit. Hij woont in Den Haag en volgt sinds september 2021 de bacheloropleiding International Studies aan de Universiteit Leiden. Deze zaak gaat over het studiejaar 2022-2023.
2. Voor het volgen van de opleiding is [appellant] collegegeld verschuldigd. De Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (hierna: WHW) maakt onderscheid tussen wettelijk collegegeld en instellingscollegegeld. Het wettelijk collegegeld wordt door de overheid vastgesteld en is lager dan het instellingscollegegeld dat door de instelling, in dit geval de Universiteit Leiden, wordt vastgesteld. In dit geval bedraagt het wettelijk collegegeld € 2.209,00 en het instellingscollegegeld € 12.100,00.
3. Het college heeft het verzoek van [appellant] om betaling van het wettelijk collegegeld in plaats van het instellingscollegegeld afgewezen, omdat hij de Amerikaanse nationaliteit heeft. Op grond van artikel 7.45a van de WHW komen alleen personen met de nationaliteit van één van de lidstaten van de Europese Economische Ruimte, Zwitserland of Suriname in aanmerking voor betaling van het wettelijk collegegeld, aldus het college.
4. In geschil is of [appellant] op basis van het Verdrag van vriendschap, handel en scheepvaart tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Verenigde Staten van Amerika van 27 maart 1956 (Trb. 1956, 40; hierna: het Verdrag) toch aanspraak op betaling van het wettelijk collegegeld kan maken.

Standpunten van partijen

5. [appellant] betoogt dat de beslissing van 25 augustus 2022 in strijd is met artikel XI, eerste

lid, van het Verdrag en het doel van dat verdrag, waarbij het beginsel van gelijke behandeling van de wederzijdse onderdanen het uitgangspunt vormt. Het Verdrag ziet blijkens de preambule niet alleen op handelsbetrekkingen, maar ook op culturele betrekkingen. Volgens [appellant] dient onderwijs daaronder te worden begrepen. Artikel XI, eerste lid, van het Verdrag gaat over gelijke behandeling inzake belastingen, rechten en heffingen. Volgens [appellant] is het moeten voldoen van collegegeld een zodanige heffing. Uit de Engelstalige versie van artikel XI, eerste lid, blijkt dat de Nederlandse versie te beperkt is geformuleerd. Bij de uitleg van die bepaling dient daarnaast rekening te worden gehouden met de historische context ten tijde van het ratificeren van het Verdrag, te weten de wens van Nederland om naar voorbeeld van Amerika de toegang tot het hoger onderwijs zo laagdrempelig mogelijk te maken voor alle jongeren, aldus [appellant].

6. Het college stelt zich op het standpunt dat het Verdrag alleen van toepassing is op Amerikaanse burgers die zich in Nederland vestigen met het doel om als zelfstandig ondernemer te werken. Het college wijst hierbij op de uitspraak van het CBHO van 8 augustus 2011 in zaak nr. 2010/071 (www.cbho.nl).

Beoordeling van het beroep

7. De preambule van het Verdrag luidt:

"Het Koninkrijk der Nederlanden en de Verenigde Staten van Amerika, verlangend de banden van vrede en vriendschap, welke van oudsher tussen hen bestaan, te versterken en nauwere economische en culturele betrekkingen tussen hun volkeren aan te moedigen, en zich bewust van de bijdragen welke te dien einde kunnen worden geleverd door overeenkomsten welke wederzijds voordelig handelsverkeer bevorderen, beleggingen tot wederzijds voordeel aanmoedigen en wederzijds rechten en voorrechten vastleggen, hebben besloten een Verdrag van vriendschap, handel en scheepvaart te sluiten, waaraan in het algemeen de beginselen van het wederzijds toekennen van nationale behandeling en van onvoorwaardelijke meestbegunstiging ten grondslag liggen [...]."

Artikel XI, eerste lid, luidt in de Nederlandstalige versie:

"Onderdanen van de ene Partij, woonachtig binnen het grondgebied van de andere Partij, en onderdanen en vennootschappen van de ene partij, die zich binnen het grondgebied van de andere Partij bezighouden met handel of een ander op winst gericht streven, of werkzaam zijn op het gebied van wetenschap, onderwijs, godsdienst of liefdadigheid, zullen niet worden onderworpen aan drukkender belastingen, rechten en heffingen geheven van of gelegd op inkomsten, vermogen, transacties, werkzaamheden of enig ander object, of aan drukkender vereisten ten aanzien van de heffing en inning daarvan, dan waaraan onderdanen en vennootschappen van die andere Partij worden onderworpen."

Artikel XI, eerste lid, luidt in de Engelstalige versie:

"Nationals of either Party residing within the territories of the other Party, and nationals and companies of either Party engaged in trade or other gainful pursuit or in scientific, educational, religious or philanthropic activities within the territories of the other Party, shall not be subject to the payment of taxes, fees or charges imposed upon or applied to income, capital, transactions, activities or any other object, or to requirements with respect to the levy and collection thereof, within the territories of such other Party, more burdensome than those borne by nationals and companies of such other Party."

Beide taalversies zijn authentiek.

8. De Afdeling stelt vast dat artikel XI, eerste lid, van het Verdrag onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig is geformuleerd om zonder meer als objectief recht in de nationale rechtsorde door de rechter te worden toegepast. Dit is tussen partijen ook niet in geschil. Of er in dit geval sprake is van een situatie als bedoeld in die bepaling - waar door beide partijen anders over wordt gedacht - komt hierna aan de orde.

9. De Afdeling volgt het college niet in het standpunt dat het Verdrag alleen van toepassing is op Amerikaanse burgers die zich in Nederland vestigen met het doel om als zelfstandig ondernemer te werken. Uit artikel II blijkt dat het Verdrag ook ziet op onderdanen van de ene Partij die op het grondgebied van de andere Partij verblijven voor andere doeleinden dan handel of bedrijfsuitoefening.

Ook artikel XI, eerste lid, van het Verdrag maakt, zoals door [appellant] terecht wordt aangevoerd, onderscheid tussen verschillende groepen onderdanen, te weten onderdanen van de ene Partij woonachtig binnen het grondgebied van de andere Partij, en onderdanen en vennootschappen van de ene Partij die zich binnen het grondgebied van de andere Partij bezighouden met handel of een ander op winst gericht streven of werkzaam zijn op het gebied van wetenschap, onderwijs, godsdienst of liefdadigheid.

[appellant] is woonachtig in Nederland en mag volgens artikel XI, eerste lid, van het Verdrag alleen al daarom niet worden onderworpen aan "drukkender belastingen, rechten en heffingen geheven van of gelegd op inkomsten, vermogen, transacties, werkzaamheden of enig ander object, of aan drukkender vereisten ten aanzien van de heffing en inning daarvan" dan in Nederland woonachtige Nederlanders.

10. De vraag die de Afdeling dient te beantwoorden is of collegegelden kunnen worden aangemerkt als "belastingen, rechten en heffingen geheven van of gelegd op inkomsten, vermogen, transacties, werkzaamheden of enig ander object". In de uitspraak van 8 augustus 2011 waar het college naar verwijst, heeft het CHBO daarover het volgende overwogen:

"2.3.2. Anders dan appellant betoogt, bestaat geen grond voor het oordeel dat de meestbegunstigingsclausules in de door appellant ingeroepen verdragsbepalingen zich ook uitstrekken tot het door Amerikaanse studenten in Nederland verschuldigd collegegeld. [...] Daarnaast is van belang dat uit de preambule van het Verdrag naar voren komt dat is beoogd om nauwere betrekkingen tussen beide verdragsluitende staten aan te moedigen door middel van met name het bevorderen van het handelsverkeer. Ook dit duidt erop dat wordt gedoeld op het aanbieden en niet op het volgen van onderwijs.

Artikel XI verbiedt, voorzover hier van belang, discriminerende rechten, gelegd op werkzaamheden op het gebied van wetenschap. Het volgen van onderwijs is niet aan te merken als zodanige werkzaamheid. Ook tot deze conclusie komt het College ten eerste op basis van de redactie van de volledige bepaling van artikel XI, eerste lid, die betrekking heeft op heffingen en dergelijke die worden gelegd op handelsactiviteiten en daarmee min of meer op één lijn te stellen werkzaamheden, en ten tweede evenbedoelde inhoud van de preambule."

11. In hetgeen [appellant] heeft aangevoerd, ziet de Afdeling geen aanleiding om tot een ander oordeel dan het CBHO te komen. Dit zal hieronder worden toegelicht.

12. Artikel XI, eerste lid, van het Verdrag is van toepassing op heffingen over inkomsten, vermogen, transacties, werkzaamheden of enig ander object. Het collegegeld dient te worden voldaan omdat een student onderwijs volgt aan een hogeschool of universiteit, en niet omdat deze een bepaald inkomen of vermogen(sbestanddeel) bezit of bepaalde

belastbare werkzaamheden verricht. Dat het collegegeld volgens [appellant] bij de belastingaangifte in mindering mag worden gebracht op het verzamelinkomen, maakt het collegegeld nog geen heffing over dat inkomen. Dat het woord 'heffing' in de Engelstalige versie van het Verdrag 'fee' is en het woord 'collegegeld' in de correspondentie naar [appellant] door het college als 'tuition fee' is vertaald, is evenmin voldoende om het collegegeld als een heffing in de zin van artikel XI, eerste lid, van het Verdrag aan te merken. Dat geldt ook voor het gebruik van het woord 'collegegeldheffing' in de memorie van toelichting van de WHW (Kamerstukken II 1988/1989, 21 073, nr. 3, blz. 140).

13. Ten aanzien van het betoog van [appellant] dat het collegegeld een heffing is over werkzaamheden in de zin van artikel XI, eerste lid, van het Verdrag, waarbij 'werkzaamheden' moet worden uitgelegd als het volgens hem meeromvattende begrip 'activities' van de Engelstalige versie, geldt dat beide taalversies authentiek zijn. Op grond van artikel 33, eerste lid, van het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht heeft de tekst daarom in beide talen rechtskracht. Artikel 33, vierde lid, bepaalt dat als een vergelijking van de authentieke teksten een verschil in betekenis oplevert, men de betekenis moet aannemen die, rekening houdend met het voorwerp en doel van het verdrag, deze teksten het best met elkaar verzoent.

De Afdeling is met het CBHO van oordeel dat uit de preambule van het Verdrag naar voren komt dat is beoogd om nauwere betrekkingen tussen beide verdragsluitende staten aan te moedigen door middel van met name het bevorderen van het handelsverkeer, en dat artikel XI, eerste lid, betrekking heeft op heffingen en dergelijke die worden gelegd op zulke handelsactiviteiten en daarmee min of meer op één lijn te stellen werkzaamheden. Ook in de memorie van toelichting bij de goedkeuring van het Verdrag (Kamerstukken II 1955/1956, 4338 (R 38), nr. 3, blz. 2) wordt het bevorderen van het handelsverkeer benadrukt. Volgens die toelichting zijn de belangen van Nederland bij een vriendschapsverdrag gelegen in de bescherming van de Nederlandse investeringen in de Verenigde Staten en in de afgifte van visa voor bezoeken aan de Verenigde Staten voor langere tijd voor zakendoeleinden.

Er bestaat dus, rekening houdend met het voorwerp en doel van het Verdrag, geen aanleiding om het begrip 'werkzaamheden' in artikel XI, eerste lid, van het Verdrag zodanig uit te leggen dat daaronder ook het volgen van onderwijs dient te worden verstaan.

14. Het betoog van [appellant] dat door de hoogte van het instellingscollegegeld uitoefening van het in artikel XI, eerste lid, neergelegde recht hem onmogelijk of uiterst moeilijk wordt gemaakt slaagt evenmin. Zoals hiervoor is overwogen ziet artikel XI, eerste lid, van het Verdrag niet op het voldoen van collegegeld. Ook kent het Verdrag in geen enkel ander artikel een recht op onderwijs toe aan onderdanen van de ene Partij binnen het grondgebied van de andere Partij. Er is dus geen sprake van het, als gevolg van het heffen van instellingscollegegeld, niet kunnen uitoefenen van een verdragsrecht.

Dat, zoals [appellant] ter zitting bij de Afdeling heeft benadrukt, uit de preambule blijkt dat het Verdrag niet alleen ziet op handelsbetrekkingen, maar ook op culturele betrekkingen, leidt niet tot een ander oordeel. 'Cultuur' is een breed, algemeen begrip. Uit het enkele gebruik daarvan in de preambule kan dan ook niet zonder meer worden afgeleid dat de verdragsluitende staten hebben beoogd voor de toepassing van het Verdrag onder dat begrip ook het volgen van onderwijs te verstaan. De historische context ten tijde van de ratificatie van het Verdrag, die [appellant] heeft aangehaald, geeft daarvoor evenmin aanleiding. Dat Nederland in de jaren '50 van de vorige eeuw naar Amerikaans voorbeeld de toegang tot het hoger onderwijs laagdrempeliger wilde maken voor kinderen van arbeiders, betekent niet dat Nederland studenten met een buitenlandse nationaliteit onder dezelfde voorwaarden als

Nederlandse studenten onderwijs in Nederland wilde laten volgen.

15. De betogen falen.

Eindoordeel

16. Artikel XI, eerste lid, van het Verdrag is onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig geformuleerd om zonder meer als objectief recht in de nationale rechtsorde door de rechter te worden toegepast. Het collegegeld is echter geen heffing in de zin van die bepaling, omdat het volgen van onderwijs geen werkzaamheid in de zin van die bepaling is. Het Verdrag kent [appellant] ook anderszins geen recht op onderwijs in Nederland toe, zodat het instellingscollegegeld hem niet in de uitoefening van een verdragsrecht belemmert. Het college heeft het verzoek van [appellant] om betaling van het wettelijk collegegeld in plaats van het instellingscollegegeld daarom terecht afgewezen met de reden dat hij de Amerikaanse nationaliteit heeft.

17. Het beroep is ongegrond.

18. Het college hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

verklaart het beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. E.J. Daalder, voorzitter, en mr. J.M. Willems en mr. J.C.A. de Poorter, leden, in tegenwoordigheid van mr. A.G. de Vries-Biharie, griffier.

w.g. Daalder
voorzitter

w.g. De Vries-Biharie
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 1 maart 2023

611