

Zaak C-431/22

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie

Datum van indiening:

28 juni 2022

Verwijzende rechter:

Corte suprema di cassazione (Italië)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

6 juni 2022

Verzoekende partij:

Scuola europea di Varese

Verwerende partijen:

PD en LC, als personen die ouderlijk gezag uitoefenen over de minderjarige NG

Partijen in het hoofdgeding

Beroep in cassatie om vooraf de rechterlijke bevoegdheid vast te stellen met betrekking tot een bij de bestuursrechter aanhangig geding inzake hoger beroep tegen een door de klassenraad van de Scuola Europea di Varese vastgesteld besluit tot zittenblijven.

Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële verwijzing

Verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267, derde alinea, VWEU, over de uitlegging van artikel 27, lid 2, eerste alinea, eerste volzin, van het Verdrag houdende het Statuut van de Europese scholen van 21 juni 1994.

Prejudiciële vraag

Moet artikel 27, lid 2, eerste alinea, eerste volzin, van het Verdrag houdende het Statuut van de Europese scholen, gedaan te Luxemburg op 21 juni 1994, aldus worden uitgelegd dat de daarin genoemde kamer van beroep in eerste en laatste instantie exclusief bevoegd is om, na uitputting van de in het Algemeen Reglement vastgestelde bestuurlijke procedure, uitspraak te doen over geschillen betreffende het besluit tot zittenblijven dat de klassenraad ten aanzien van een leerling in het middelbaar onderwijs heeft vastgesteld?

Aangevoerde bepalingen van internationaal en Unierecht

Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht van 23 mei 1969 (door Italië geratificeerd bij wet nr. 112 van 12 februari 1974; hierna: „Verdrag van Wenen”, met name artikel 3 (werkingssfeer) en artikel 31 (uitlegging te goeder trouw).

Verdrag houdende het Statuut van de Europese scholen, gedaan te Luxemburg op 21 juni 1994 door de lidstaten van de Europese Gemeenschap en door de Europese Gemeenschap zelf, dat in werking is getreden op 1 oktober 1992 (door Italië geratificeerd bij wet nr. 151 van 6 maart 1996; hierna: „Verdrag”), de overwegingen 3 en 4, de artikelen 1, 5, 6, 7, 10, 11, 12, 14, 26, 27, en 31

Het stelsel van de Europese scholen vormt, volgens de derde overweging van het Statuut, een stelsel „sui generis” waarmee middels een internationale overeenkomst een vorm van samenwerking tussen de lidstaten onderling en tussen de lidstaten en de Unie tot stand komt met eerbiediging van de inhoud van het onderwijs en de organisatie van het onderwijsstelsel, en van de verscheidenheid qua taal en cultuur van de lidstaten. Volgens de vierde overweging is het noodzakelijk de besluitvormingsprocedure in de organen van de scholen te wijzigen, rekening te houden met de ervaring die tijdens het functioneren van de scholen is opgedaan, een adequate rechtsbescherming tegen handelingen van de raad van bestuur of het dagelijks bestuur te waarborgen voor het onderwijzend personeel alsmede voor andere in dit Verdrag bedoelde personen. Daartoe moet een kamer van beroep worden ingesteld die dient te beschikken over nauwkeurig omschreven bevoegdheden die de bevoegdheden van nationale rechtbanken met betrekking tot civielrechtelijke en strafrechtelijke aansprakelijkheid onverlet laten.

Taak van de Europese school is het gezamenlijk onderwijs aan de kinderen van het personeel van de Unie (artikel 1 van het Verdrag). De organen van de scholen zijn: 1. de raad van bestuur, 2. de secretaris-generaal, 3. de commissies van inspecteurs, 4. de kamer van beroep. Elk van de scholen wordt bestuurd door het dagelijks bestuur en beheerd door de directeur (artikel 7). De raad van bestuur stelt het algemeen reglement van de scholen vast (artikel 10), bepaalt de richting en de organisatie van het onderwijs (artikel 11), stelt de bepalingen betreffende de rechtspositie van de secretaris-generaal op, en wijst de secretaris-generaal en de adjunct-secretaris-generaal aan (artikel 12). De secretaris-generaal

vertegenwoordigt de raad van bestuur, vertegenwoordigt de scholen in rechte en is verantwoording schuldig aan de raad van bestuur (artikel 14).

Volgens artikel 26 is het Hof bij uitsluiting bevoegd om uitspraak te doen in geschillen tussen de verdragsluitende partijen inzake de uitlegging en toepassing van dat Verdrag waarvoor in de raad van bestuur geen oplossing kan worden gevonden.

Artikel 27 van het Verdrag bepaalt dat een kamer van beroep in eerste en laatste instantie exclusief bevoegd is om, na uitputting van de bestuurlijke procedure, uitspraak te doen in alle geschillen betreffende de toepassing van dit Verdrag op de hierin bedoelde personen, met uitsluiting van het administratief en dienstpersoneel, en betreffende de wettigheid van een besluit dat gebaseerd is op het Verdrag of op grond van dit Verdrag vastgestelde regels waardoor die personen benadeeld worden en dat genomen is door de raad van bestuur of het dagelijks bestuur binnen de uitoefening van de bevoegdheden die hun bij dit Verdrag zijn verleend. Wanneer het gaat om een geschil over geldzaken, heeft de kamer van beroep volledige rechtsmacht. De voorwaarden en uitvoeringsbepalingen betreffende die beroepen zijn naargelang van het geval geregeld in de bepalingen betreffende de rechtspositie van het onderwijzend personeel, in de regeling welke van toepassing is op docenten met een beperkte leeropdracht, of in het algemeen reglement van de scholen. 3. De kamer van beroep is samengesteld uit personen die alle waarborgen voor onafhankelijkheid bieden en algemeen erkende bekwaamheden op juridisch gebied bezitten. Alleen personen die voorkomen op een door het Hof te dien einde opgestelde lijst, kunnen benoemd worden tot leden van de kamer van beroep. [...] 6. De arresten van de kamer van beroep zijn verbindend voor de partijen en worden, indien deze ze niet uitvoeren, door de bevoegde autoriteiten van de lidstaten overeenkomstig hun nationale wetgeving uitvoerbaar verklaard. 7. De overige geschillen waarin de scholen partij zijn, behoren tot de bevoegdheid van de nationale gerechten. In het bijzonder laat dit artikel de bevoegdheden van de nationale rechtbanken met betrekking tot aangelegenheden inzake civielrechtelijke of strafrechtelijke aansprakelijkheid onverlet.”

Algemeen reglement van de Europese scholen:

Algemeen reglement van september 1996 (hierna: „reglement van 1996”), artikel 68

Algemeen reglement van februari 2005 (hierna: „reglement van 2005”), de artikelen 62, 66, 67

Algemeen reglement van februari 2014 (hierna: „reglement van 2014”), de artikelen 61, 62, 66 en 67.

Het algemeen reglement van de Europese scholen is in de loop der tijd gewijzigd. In de versie van 1996 bepaalde artikel 68 dat overgangsbesluiten aan het einde van het schooljaar door de klassenraad werden vastgesteld op basis van de

schoolresultaten van de leerlingen, en dat de ouders of voogden uitsluitend op grond van vormfouten of nieuwe feiten beroep tegen deze besluiten konden instellen. Indien uit een onderzoek van de vertegenwoordiger van de raad van bestuur bleek dat aan deze voorwaarden was voldaan, diende het comité de zaak opnieuw te onderzoeken. Dit beroep diende binnen tien dagen na het einde van het schooljaar te worden ingediend.

Het reglement van 2005 bepaalde in artikel 62 dat de overgangsbesluiten aan het einde van het schooljaar door de bevoegde klassenraden werden vastgesteld, en dat de ouders binnen zeven dagen na het einde van het schooljaar uitsluitend op grond van een vormfout of een nieuw feit – welke na een onderzoek door de secretaris-generaal als zodanig werd erkend – tegen deze besluiten beroep konden instellen. De secretaris-generaal moest voor 31 augustus op het beroep beslissen. Indien het beroep ontvankelijk was, diende de klassenraad zich opnieuw over de zaak uit te spreken. Artikel 66 bepaalde dat de voornoemde besluiten vatbaar waren voor administratief beroep, en volgens artikel 67 konden de ouders van de leerlingen, of de meerderjarige leerlingen, tegen de in het vorige artikel bedoelde uitdrukkelijke of impliciete administratieve besluiten beroep instellen bij de in artikel 27 van het Verdrag bedoelde kamer van beroep. Deze beroepen werden behandeld en afgedaan volgens de voorwaarden van het reglement voor de procesvoering van de kamer van beroep.

In de artikelen 61 en 62 van het reglement van 2014, dat op de onderhavige zaak van toepassing is, is in wezen de inhoud van artikel 62 van het reglement van 2005 overgenomen, met name wat betreft de voorwaarden voor beroep tegen door de klassenraad vastgestelde besluiten tot zittenblijven. Artikel 66 bepaalt dat tegen de voornoemde besluiten administratief beroep kan worden ingesteld indien is voldaan aan de voorwaarden van artikel 62, en dat de beslissing van de secretaris-generaal op een administratief beroep aan de verzoekers wordt meegedeeld. Artikel 67 regelt de beroepsmogelijkheden voor de wettelijk vertegenwoordigers van de leerling, en is inhoudelijk identiek aan artikel 67 van het reglement van 2005.

Korte uiteenzetting van de feiten en van de procedure

- 1 Met hun beroep van 20 juli 2020 zijn de echtgenoten P.D en L.C. bij de Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (bestuursrechter in eerste aanleg Lombardije, Italië; hierna: „TAR”) opgekomen tegen het voor het volgende schooljaar 2020/2021 vastgestelde besluit van de klassenraad om hun zoon, een leerling van de Scuola europea di Varese (Europese school van Varese) in het vijfde jaar van het middelbaar onderwijs, te laten zittenblijven.
- 2 Verzoekers, volgens wie de Italiaanse rechter bevoegd is, hebben bij de TAR beroep ingesteld tegen het besluit van de klassenraad. Zij hebben daarbij aangevoerd dat dit besluit onrechtmatig is en hebben nietigverklaring daarvan gevorderd. Daarnaast hebben zij verzocht om bij wijze van voorlopige

voorziening de meest geschikte maatregelen te nemen om te voorkomen dat de leerling het schooljaar zou missen.

- 3 De Scuola europea di Varese verzocht het verzoek om een voorlopige voorziening niet-ontvankelijk te verklaren of af te wijzen, en ten gronde te verklaren dat de TAR niet bevoegd was.
- 4 Bij beslissing van 9 september 2020 heeft de TAR, die zich bevoegd heeft verklaard, het verzoek om een voorlopige voorziening toegewezen, en geoordeeld dat de leerling, onder voorbehoud, tot de volgende klas moest worden toegelaten.
- 5 De Scuola europea di Varese heeft in het kader van het hoger beroep dat zij op 13 oktober 2021 heeft ingesteld bij de Corte di cassazione (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken, Italië), in verenigde kamers, verzocht dat eerst de kwestie van de rechterlijke bevoegdheid wordt behandeld en gevorderd dat de Italiaanse rechter onbevoegd wordt verklaard, en, subsidiair, verzocht om het Hof een prejudiciële vraag voor te leggen over de uitlegging van artikel 26 van het Verdrag en artikel 267 VWEU.

Voornaamste argumenten van de partijen in het hoofdgeding

- 6 De Scuola europea di Varese voert absolute onbevoegdheid van de Italiaanse rechter aan, aangezien verzoekers hun beroep volgens haar hadden moeten indienen bij de kamer van beroep die bij artikel 27 van het Verdrag in het leven is geroepen als de rechter die exclusief bevoegd is om kennis te nemen van afwijzingsbesluiten die ten aanzien van bij de school ingeschreven leerlingen zijn vastgesteld door de secretaris-generaal van de Europese scholen, bij wie het verzoek tot nietigverklaring van een door de klassenraad vastgesteld besluit tot zittenblijven is ingediend.
- 7 De verwerende partijen en het openbaar ministerie, dat bij de verwijzende rechter een schriftelijke conclusie heeft ingediend, zijn het erover eens dat de Italiaanse rechter bevoegd is, en voeren daartoe aan dat de voor de student bezwarende handeling is vastgesteld door de klassenraad, terwijl de kamer van beroep uitsluitend bevoegd is ten aanzien van voor de student bezwarende handelingen die zijn vastgesteld door het college van bestuur en het dagelijks bestuur. Ter ondersteuning van dat standpunt wordt verwezen naar arrest nr. 138 van de Corte di cassazione, verenigde kamers, van 15 maart 1999 (IT:CASS:1999:138CIV) in een vergelijkbare zaak. Daarnaast wordt aangevoerd dat artikel 62, lid 1, artikel 66, lid 1, en artikel 67, lid 1, van het algemeen reglement uitsluitend voorzien in de mogelijkheid om een besluit tot zittenblijven eerst in een bestuurlijke procedure, en vervolgens in beroepsprocedure bij de kamer van beroep aan te vechten, maar niet bepalen dat de kamer van beroep ook op dit gebied exclusieve bevoegdheid heeft. Door een dergelijke uitbreiding zou van het Verdrag worden afgeweken, wat niet is toegestaan aangezien dat een handeling van primair recht is en alleen de hoge verdragsluitende partijen afwijkingen daarvan kunnen vaststellen.

Korte uiteenzetting van de motivering van de prejudiciële verwijzing

- 8 De verwijzende rechter verwijst om te beginnen naar de voor het geding relevante bepalingen (met name artikel 31 van het Verdrag van Wenen).
- 9 De verwijzende rechter illustreert vervolgens het systeem van de Europese scholen, en brengt daarbij in herinnering dat het is ingesteld op grond van twee internationale verdragen die in Luxemburg zijn ondertekend op 12 april 1957 en 13 april 1960, en vervolgens zijn ingetrokken en vervangen door het Verdrag. In het bijzonder illustreert hij de inhoud van de hierboven onder het punt „Aangevoerde bepalingen van internationaal en Unierecht” vermelde bepalingen.
- 10 Europese scholen zijn „een internationale organisatie [...] die, hoewel zij functionele banden met de Unie heeft, formeel van de Unie en haar lidstaten onderscheiden blijft” (zie in die zin arrest van 14 juni 2011, Miles e.a., C-196/09, EU:C:2011:388, punten 39 en 42).
- 11 In die context is het Hof bevoegd om bij prejudiciële beslissing een uitspraak te doen over de uitlegging van het Verdrag, dat een internationale overeenkomst is waarvan de bepalingen een „integrerend bestanddeel van de rechtsorde van de Unie vormen” [arrest van 11 maart 2015, Europäische Schule München, C-464/13 en C-465/13, EU:C: 2015:163 (punten 29-31)].
- 12 De prejudiciële vraag is relevant omdat de Corte di cassazione, in verenigde kamers, een definitieve, niet voor hoger beroep vatbare uitspraak moet doen over de vraag of de Italiaanse rechter in casu bevoegd is dan wel de kamer van beroep exclusieve bevoegdheid heeft, zoals bepaald in het algemeen reglement van 2014.
- 13 De verwijzende rechter bepaalt, als rechter in laatste instantie, dat hij niet kan worden geacht te zijn ontheven van de verwijzingsverplichting krachtens artikel 267 VWEU op grond van de voorwaarden in de vaste rechtspraak van het Hof (arresten van 6 oktober 1982, Cilfit e.a., C-283/81, EU:C:1982:335, en 6 oktober 2021, Consorzio Italian Management e.a., C-561/19, ECLI:EU:C:2021:799).
- 14 In dit verband verwijst hij naar het genoemde arrest van 11 maart 2015, C-464/13 en C-465/13, waarin het Hof artikel 27, lid 2, eerste alinea, eerste volzin, van het Verdrag, reeds aldus heeft uitgelegd dat een handeling die de directeur van een Europese school in de uitoefening van zijn bevoegdheden verricht, onder die bepaling valt. De punten 1.3, 3.2 en 3.4 van het statuut van docenten met een beperkte leeropdracht moeten aldus worden uitgelegd dat een geschil over de rechtmatigheid van een clause ter zake van de beperking van de duur van de arbeidsverhouding in de arbeidsovereenkomst tussen een docent met een beperkte leeropdracht en die directeur, onder de exclusieve bevoegdheid van de kamer van beroep van de Europese scholen valt (punt 76). Hoewel dat arrest nuttige argumenten biedt voor de beslissing in de onderhavige zaak, heeft het betrekking op een andere situatie, en kan de uitlegging die daarin wordt gegeven aan

artikel 27, lid 2, van het Verdrag niet naar analogie op de onderhavige zaak worden toegepast.

- 15 De verwijzende rechter verwijst ook naar zijn eigen arrest nr. 138/99, waarin hij op grond van een uitlegging van artikel 6, lid 2, en artikel 27, leden 1, 2, en 7, van het Verdrag, in onderlinge samenhang gelezen, heeft geoordeeld dat de Italiaanse rechter bevoegd is in het geval waarin een bij een bestuursrechter beroep wordt ingesteld tegen een door de klassenraad vastgesteld besluit tot zittenblijven. Dat besluit valt volgens hem namelijk niet onder de exclusieve bevoegdheid van de kamer van beroep bedoeld in artikel 27 van het Verdrag, aangezien het geen door de raad van bestuur of het dagelijks bestuur van de school vastgestelde handeling is, maar onder de bevoegdheid van de Italiaanse rechter omdat het een „overig geschil” betreft dat dus behoort tot de „bevoegdheid van de nationale gerechten” als bedoeld in lid 7 van artikel 27.
- 16 Daarbij moet evenwel worden opgemerkt dat het rechtskader in dat geding verschilde van dat van het hoofdgeding, waarin het reglement van 2014 *ratione temporis* van toepassing is. Het reglement van 1996 dat destijds van toepassing was, voorzag slechts in de mogelijkheid om in beperkte gevallen administratief beroep in te stellen tegen besluiten tot zittenblijven van de klassenraad, maar niet in de mogelijkheid om beroep in te stellen bij de kamer van beroep.
- 17 Gelet op het bovenstaande is het genoemde arrest van het Hof van 11 maart 2015, C-464/13 en C-465/13, nuttig voor de uitlegging van artikel 27, lid 2, eerste alinea, eerste volzin van het Verdrag. In dat arrest werd geoordeeld dat, hoewel een voor een docent met een beperkte leeropdracht bezwarende handeling (overeenkomst die de duur van de arbeidsverhouding beperkt) niet is vastgesteld door de raad van bestuur of het dagelijks bestuur, maar door de directeur van de school (zoals bepaald in de punten 1 en 3 van het statuut van docenten met een beperkte leeropdracht, waarin wordt verwezen naar artikel 80 van het statuut van gedetacheerd personeel, volgens welke bepaling de kamer van beroep exclusief bevoegd is tot het beslechten „van geschillen tussen de directieorganen van de scholen en leden van het personeel over de rechtmatigheid van een voor deze laatsten bezwarende handeling”), uit een uitlegging van de voornoemde bepalingen volgens het internationale verdragenrecht evenwel volgt dat de kamer van beroep exclusief bevoegd is om te beslissen over de betrokken bezwarende handeling, aangezien dat het gebruik is dat in de rechtspraak is ontstaan over „alle geschillen tussen de directieorganen van de Europese scholen en leden van het personeel”.
- 18 Het Hof is in dat arrest tot dit oordeel gekomen onder verwijzing naar het feit dat de „bewoordingen” van het genoemde artikel 80 „verschillen” van die van artikel 27, lid 2, eerste alinea, eerste volzin, van het Verdrag.
- 19 Het genoemde in de rechtspraak ontwikkelde gebruik moet „worden geacht de overstemming van partijen over de uitlegging van artikel 27, lid 2, eerste alinea, eerste volzin, van het Verdrag [...] vast te leggen. Datzelfde gebruik kan dan ook

primeren boven de bewoordingen van deze laatste bepaling, die dus aldus moet worden gelezen dat zij niet belet dat handelingen van directieorganen van de Europese scholen in beginsel worden geacht onder die bepaling te vallen.”

- 20 Uit het arrest van het Hof van 11 maart 2015, C-464/13 en C-465/13, blijkt dat deze uitlegging het recht op een doeltreffende voorziening in rechte niet aantast, aangezien de kamer van beroep alle kenmerken heeft op grond waarvan een orgaan als rechterlijke instantie in de zin van artikel 267 VWEU kan worden aangemerkt („te weten de wettelijke grondslag van dat orgaan, het permanente karakter, de verplichte rechtsmacht, het uitspraak doen na een procedure op tegenspraak, de toepassing door het orgaan van de regelen van het recht alsmede de onafhankelijkheid van het orgaan, behalve dat zij niet onder een der lidstaten valt”, zie punt 72, waarin wordt verwezen naar het arrest *Miles e.a.*), en, op grond van artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, „het beginsel van een doeltreffende voorziening in rechte niet het recht op toegang tot twee rechterlijke instanties omvat, maar de toegang tot één gerecht” (punt 73).
- 21 In het licht van het voornoemde arrest en het reglement van 2014 merkt de verwijzende rechter op – na eraan te hebben herinnerd dat het in het hoofdgeding aan de klassenraad staat om het besluit tot zittenblijven vast te stellen, en dat daartegen beroep kan worden ingesteld bij de secretaris-generaal (wiens besluit in beroep kan worden aangevochten bij de kamer van beroep, die de rechter in eerste en laatste instantie is) – dat de mogelijkheid om bij de rechter beroep in te stellen op grond van artikel 67 van het reglement van 2014 (waarvan de Franse tekst als volgt luidt: „*Les décisions administratives [...] peuvent faire l’objet d’un recours contentieux [...]*”) niet aldus moet worden uitgelegd dat de betrokken partijen als alternatief beroep kunnen instellen bij de nationale rechter. Het algemeen reglement van de Europese scholen is immers vastgesteld door de raad van bestuur en bevat de voorwaarden en de uitvoeringsbepalingen betreffende de beroepsprocedures voor de kamer van beroep, die op dit gebied exclusief bevoegd is.
- 22 Ook de door de Scuola europea di Varese ingediende documentatie is relevant, zoals meerdere uitspraken van de kamer van beroep over beroep tegen besluiten tot zittenblijven, en het verslag van de activiteit van de kamer van beroep betreffende het jaar 2007, waaruit blijkt dat in het reglement van 2005 nieuwe beroepsmogelijkheden tegen besluiten tot zittenblijven zijn ingevoerd, en de bevoegdheid van de kamer van beroep op het gebied van rechtspraak geleidelijk verder is uitgebreid, terwijl die bevoegdheid eerder was beperkt tot door onderwijzend personeel ingediende beroepen.
- 23 Het gebruik dat tegen besluiten tot zittenblijven beroep wordt ingesteld bij de kamer van beroep wordt bevestigd in de beschikking van het Gerecht van de Europese Unie van 18 juni 2020, JT/Secretaris-generaal van de Europese scholen, T-42/20 (EU:T:2020:278), betreffende door een leerling van de Europese school „RheinMain GmbH” ingesteld beroep tegen door de examencommissie voor het Europees baccalaureaatsexamen 2019 vastgestelde besluit dat zij niet voor dit

examen was geslaagd. In deze beschikking heeft het Gerecht, ondanks dat het zich onbevoegd had verklaard om op het voornoemde beroep te beslissen, geoordeeld dat dit beroep, na uitputting van de bestuurlijke procedure, uitsluitend bij de kamer van beroep kon worden ingesteld, aangezien dit een rechter is die in eerste en tweede instantie uitspraak doet in een zaak als de onderhavige.

- 24 De verwijzende rechter verzoekt op grond van artikel 105 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof om volgens een versnelde procedure uitspraak te doen op het verzoek om een prejudiciële beslissing, gelet op het belang van de schoolopleiding voor de persoonlijke ontwikkeling van de student en het internationale belang van het geschil.

WERKDOCUMENT