



# Jurisprudentie

**Zaak C-431/22**

**Scuola europea di Varese  
tegen**

**PD, als persoon die ouderlijk gezag uitoefent over de minderjarige NG  
en**

**LC, als persoon die ouderlijk gezag uitoefent over de minderjarige NG**

(verzoek om een prejudiciële beslissing, ingediend door de Corte suprema di cassazione)

**Arrest van het Hof (Tweede kamer) van 21 december 2023**

„Prejudiciële verwijzing – Verdrag houdende het Statuut van de Europese scholen – Artikel 27, lid 2 – Algemeen reglement van de Europese scholen – Artikelen 62, 66 en 67 – Bestrijding van het besluit van een klassenraad om geen toestemming te verlenen voor de overgang van een leerling naar een hogere klas van het middelbaar onderwijs – Geen bevoegdheid van de nationale rechterlijke instanties – Exclusieve bevoegdheid van de kamer van beroep van de Europese scholen – Effectieve rechterlijke bescherming”

1. *Prejudiciële vragen – Bevoegdheid van het Hof – Begrip „handeling van een instelling” – Verdrag houdende het Statuut van de Europese scholen – Daaronder begrepen [Art. 267, eerste alinea, onder b), en art. 352 VWEU; Verdrag houdende het Statuut van de Europese scholen]*

(zie punten 50, 51)

2. *Internationale overeenkomsten – Verdrag houdende het Statuut van de Europese scholen – Exclusieve bevoegdheid van de kamer van beroep – Geschil over de rechtmatigheid van het besluit van een klassenraad van een Europese school om geen toestemming te verlenen voor de overgang van een leerling naar een hogere klas van het middelbaar onderwijs – Daaronder begrepen – Schending van het beginsel van effectieve rechterlijke bescherming – Geen [Verdrag houdende het Statuut van de Europese scholen, art. 27, lid 2; algemeen reglement van de Europese scholen (2014), art. 61, 62, 66 en 67]*

(zie punten 54, 56, 67, 68, 74, 75, 78, 82, 84, 85, 89, 97-99 en dictum)

## Samenvatting

Ouders die optreden als wettelijke vertegenwoordigers van hun minderjarige zoon, toen leerling in het vijfde jaar van het middelbaar onderwijs aan de Scuola europea di Varese (Europese School van Varese) zijn in kennis gesteld van een besluit van de bevoegde klassenraad om hun zoon niet te laten overgaan naar een hogere klas. Die ouders hebben bij de Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (bestuursrechter in eerste aanleg Lombardije, Italië) beroep tot nietigverklaring van dat besluit ingesteld. Die rechter heeft zich bevoegd verklaard om kennis te nemen van dat beroep.

De Europese School van Varese heeft de Corte suprema di cassazione (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken, Italië) in verenigde kamers<sup>1</sup>, de verwijzende rechter in deze zaak, verzocht om zich voorafgaandelijk uit te spreken over de bevoegdheidskwestie en vast te stellen dat de Italiaanse rechterlijke instanties niet bevoegd waren om kennis te nemen van het onderhavige geschil. Volgens die school is de kamer van beroep van de Europese scholen (hierna: „kamer van beroep”) krachtens artikel 27 van het Verdrag houdende het Statuut van de Europese scholen (hierna: „Verdrag inzake Europese scholen”)<sup>2</sup> juncto artikel 67, lid 1, van het algemeen reglement van de Europese scholen in de op de feiten van het hoofdgeding toepasselijke versie (hierna: „algemeen reglement van 2014”)<sup>3</sup> exclusief bevoegd om kennis te nemen van dergelijke geschillen. De ouders en het openbaar ministerie zijn daarentegen van mening dat de Italiaanse rechter bevoegd is om kennis te nemen van het geschil in kwestie, vooral omdat de kamer van beroep – op grond van artikel 27, lid 2, van het Verdrag inzake Europese scholen – enkel exclusief bevoegd is ten aanzien van bezwarende handelingen die zijn vastgesteld door de raad van bestuur of het dagelijks bestuur van de school.

De verwijzende rechter, die is verzocht om zich uit te spreken over de preliminaire vraag betreffende de bevoegdheid van de Italiaanse rechter, wijst erop dat hij zich reeds heeft uitgesproken ten gunste van een dergelijke bevoegdheid in soortgelijke omstandigheden als die welke kenmerkend zijn voor het onderhavige geding.<sup>4</sup> Die rechter heeft namelijk geoordeeld dat de exclusieve bevoegdheid van de kamer van beroep zich uitstrekt tot bezwarende handelingen van de raad van bestuur of het dagelijks bestuur van een Europese school, maar niet tot handelingen van een klassenraad van een dergelijke school.<sup>5</sup> De verwijzende rechter merkt evenwel op dat het algemeen reglement van de Europese scholen dat van toepassing was ten tijde van de uitspraak in die zin, slechts de mogelijkheid bood om een beperkt, intern en louter administratief beroep in te stellen tegen besluiten van een klassenraad om geen toestemming te

<sup>1</sup> Op grond van artikel 41 van het Italiaanse wetboek van burgerlijke rechtsvordering, dat bepaalt: „Zolang de zaak niet ten gronde is beslecht in eerste aanleg, kan elke partij de verenigde kamers van de Corte Suprema di cassazione verzoeken om een uitspraak over bevoegdheidsvragen [...]”.

<sup>2</sup> Verdrag houdende het Statuut van de Europese scholen, dat op 21 juni 1994 te Luxemburg is gesloten tussen de lidstaten en de Europese Gemeenschappen (PB 1994, L 212, blz. 3). Artikel 27, lid 2, eerste alinea, van het Verdrag inzake Europese scholen bepaalt: „De kamer van beroep is in eerste en laatste instantie exclusief bevoegd 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”. In artikel 27, lid 2, tweede alinea, van het Verdrag inzake Europese scholen wordt gepreciseerd dat de voorwaarden en uitvoeringsbepalingen betreffende die beroepen voor de kamer van beroep naargelang van het geval geregeld zijn 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.

<sup>3</sup> Algemeen reglement van de Europese scholen, in de versie nr. 2014-03-D-14-fr-11. Artikel 67, lid 1, van het algemeen reglement van 2014 bepaalt: „Tegen expliciete of impliciete administratieve beslissingen naar aanleiding van de in het voorgaande artikel bedoelde beroepen kan door de wettelijke vertegenwoordigers van de rechtstreeks door de bestreden beslissing getroffen leerlingen beroep in rechte worden ingesteld bij de kamer van beroep als bedoeld in artikel 27 van het [Verdrag inzake Europese scholen].”

<sup>4</sup> Corte suprema di cassazione, arrest van 15 maart 1999, IT:CASS:1999:138CIV.

<sup>5</sup> Overeenkomstig artikel 6, tweede alinea, juncto artikel 27, leden 1, 2 en 7, van het Verdrag inzake Europese scholen.

verlenen voor de overgang van een leerling naar een hogere klas van het middelbaar onderwijs, en nog niet de mogelijkheid bood om tegen dergelijke besluiten beroep in rechte in te stellen bij de kamer van beroep.

Dat de mogelijkheid van een dergelijk beroep in rechte inmiddels is neergelegd in het algemeen reglement van 2005 en vervolgens is bevestigd in artikel 67 van het algemeen reglement van 2014, zou volgens de verwijzende rechter een bewijs kunnen vormen dat tegenwoordig wordt erkend dat de kamer van beroep exclusief bevoegd is om van dit soort geschillen kennis te nemen. Een dergelijke oplossing lijkt naar het oordeel van de verwijzende rechter onder meer steun te kunnen vinden in de lessen die kunnen worden getrokken uit het arrest *Oberto en O’Leary*<sup>6</sup>, waarin het Hof volgens hem – gelet op de bepalingen van het Verdrag van Wenen<sup>7</sup> – reeds heeft aanvaard dat aan de kamer van beroep op rechtsgeldige wijze de exclusieve bevoegdheid had gekregen om kennis te nemen van beroepen die worden ingesteld tegen een handeling van de directeur van een Europese school die bezwarend is voor een docent van die school. In dit verband kan ook relevantie toekomen aan verschillende door de Europese School van Varese overgelegde documenten, in het bijzonder de talrijke beslissingen waarbij de kamer van beroep uitspraak heeft gedaan over geschillen die betrekking hebben op besluiten van klassenraden om een leerling niet te laten overgaan naar een hogere klas, waardoor er vaste rechtspraak is ontwikkeld sinds die kamer bij het algemeen reglement van 2005 de bevoegdheid kreeg om kennis te nemen van dergelijke geschillen.

De verwijzende rechter merkt echter op dat wegens de feitelijke verschillen tussen het arrest *Oberto en O’Leary* en de onderhavige zaak niet kan worden aangenomen dat de uitlegging van artikel 27, lid 2, van het Verdrag inzake Europese scholen in dit geval zo vanzelfsprekend is dat er geen ruimte meer is voor redelijke twijfel, en heeft het Hof een prejudiciële vraag gesteld.

In zijn arrest oordeelt het Hof dat dat de kamer van beroep exclusief bevoegd is om, nadat de in dat algemeen reglement van 2014 neergelegde bestuurlijke procedure is uitgeput, in eerste en laatste instantie uitspraak te doen over geschillen betreffende de rechtmatigheid van het besluit van een klassenraad van een Europese school om geen toestemming te verlenen voor de overgang van een leerling naar een hogere klas van het middelbaar onderwijs.<sup>8</sup>

### *Beoordeling door het Hof*

Vooraf herinnert het Hof eraan dat het stelsel van de Europese scholen een stelsel „sui generis” is, waarmee middels een internationale overeenkomst een vorm van samenwerking tussen de lidstaten onderling en tussen de lidstaten en de Unie tot stand komt. De Europese scholen zijn een internationale organisatie die formeel van de Unie en haar lidstaten onderscheiden blijft, ook al heeft zij functionele banden met de Unie. Hieruit volgt dat het Verdrag inzake Europese scholen weliswaar – wat de Unie betreft – een door een instelling van de Unie vastgestelde handeling is in de zin van artikel 267, eerste alinea, onder b), VWEU, maar dat het tevens wordt beheerst door het internationaal recht en meer in het bijzonder – wat de uitlegging van dat verdrag betreft – door het internationale verdragenrecht. Dat recht is grotendeels gecodificeerd in het Verdrag van Wenen, waarvan de regels gelden voor een overeenkomst die is gesloten tussen de lidstaten en een internationale organisatie, zoals het Verdrag inzake Europese scholen, voor zover deze regels

<sup>6</sup> Arrest van 11 maart 2015, *Oberto en O’Leary* (C-464/13 en C-465/13, EU:C:2015:163); hierna: „arrest *Oberto en O’Leary*”.

<sup>7</sup> Verdrag van Wenen van 23 mei 1969 inzake het verdragenrecht (*United Nations Treaty Series*, deel 1155, blz. 331).

<sup>8</sup> Op grond van artikel 27, lid 2, van het Verdrag inzake Europese scholen junctis de artikelen 61, 62, 66 en 67, van het algemeen reglement van 2014.

de uitdrukking vormen van algemeen internationaal recht van gewoonterechtelijke aard. Laatstgenoemd verdrag moet dan ook worden uitgelegd in overeenstemming met die regels en in het bijzonder met artikel 31 van het Verdrag van Wenen, dat de uitdrukking van internationaal gewoonterecht vormt.

Nadat het Hof de bewoordingen van artikel 27, lid 2, van het Verdrag inzake Europese scholen alsook de inhoud en de draagwijdte van de relevante bepalingen van het algemeen reglement van 2014<sup>9</sup> in herinnering heeft gebracht, gaat het Hof na of – naar analogie van wat het in het arrest Oberto en O’Leary heeft geoordeeld over besluiten van de directeur van een Europese school – artikel 27, lid 2, eerste alinea, van het Verdrag inzake Europese scholen op grond van de regels van artikel 31 van het Verdrag van Wenen aldus kan worden uitgelegd dat het zich er niet tegen verzet dat de kamer van beroep krachtens bepalingen van het algemeen reglement van 2014 exclusief bevoegd is om kennis te nemen van besluiten om een leerling van een Europese school niet te laten overgaan naar een hogere klas, ook al zijn deze besluiten niet afkomstig van de raad van bestuur of het dagelijks bestuur van die school, maar van een klassenraad.

Wat artikel 31, lid 1, van het Verdrag van Wenen betreft, herinnert het Hof eraan dat een verdrag volgens deze bepaling moet worden uitgelegd overeenkomstig de gewone betekenis van de termen van het verdrag in hun context en in het licht van het voorwerp en het doel van het verdrag. Het Hof is dan ook van oordeel dat besluiten van klassenraden weliswaar niet uitdrukkelijk worden vermeld in artikel 27, lid 2, eerste alinea, van het Verdrag inzake Europese scholen, maar dat op grond van de normatieve context van deze bepaling en de met het Verdrag inzake Europese scholen nagestreefde doelstellingen niettemin kan worden geoordeeld dat de uitbreiding van de bevoegdheid ten gunste van de kamer van beroep door middel van de bepalingen van het algemeen reglement van 2014 niet in strijd is met die bepaling van het Verdrag inzake Europese scholen.

Wat artikel 31, lid 3, onder a) en b), van het Verdrag van Wenen betreft, herinnert het Hof eraan dat daaruit volgt dat bij de uitlegging van een verdrag niet alleen rekening moet worden gehouden met de context, maar ook met iedere later tot stand gekomen overeenstemming tussen de partijen over de uitlegging van het verdrag of de toepassing van de bepalingen ervan, alsook met ieder later gebruik in de toepassing van dat verdrag waardoor overeenstemming van de partijen over de uitlegging van het verdrag is ontstaan.

In dit verband oordeelt het Hof dat uit de vaststelling door de raad van bestuur van de artikelen 62, 66 en 67 van het algemeen reglement van 2014 – en voordien van de overeenkomstige bepalingen van het algemeen reglement van 2005 – alsook de sedertdien ononderbroken toepassing van deze bepalingen door zowel de secretaris-generaal als de kamer van beroep, zonder dat de partijen bij het Verdrag inzake Europese scholen tegen deze vaststelling en toepassing zijn opgekomen, blijkt dat er sprake is, zo al niet van een later tot stand gekomen overeenstemming tussen de partijen met betrekking tot de uitlegging van dat verdrag of de toepassing van de bepalingen ervan in de zin van artikel 31, lid 3, onder a), van het Verdrag van Wenen, dan toch van een gebruik waardoor overeenstemming van de partijen over een dergelijke uitlegging is ontstaan in de zin van artikel 31, lid 3, onder b), van het Verdrag van Wenen. Dat de partijen bij het Verdrag inzake Europese scholen niet zijn opgekomen tegen een dergelijke ononderbroken toepassing van die bepalingen, moet immers worden aangemerkt als een handelwijze van deze partijen waaruit blijkt dat zij stilzwijgend hebben ingestemd met die toepassing, en moet dus worden gekwalificeerd als een dergelijk gebruik. Een dergelijke

<sup>9</sup> Artikel 61, A, lid 1, artikel 62, leden 1 en 2, artikel 66, leden 1 en 5, en artikel 67, lid 1, van het algemeen reglement van 2014.

overeenstemming en/of een dergelijk gebruik kunnen voorrang hebben boven de bewoordingen van artikel 27, lid 2, eerste alinea, eerste volzin, van het Verdrag inzake Europese scholen. Hieruit volgt dat deze bepaling aldus moet worden gelezen dat zij er niet aan in de weg staat dat besluiten van de klassenraden van de Europese scholen om geen toestemming te verlenen voor de overgang van een leerling naar een hogere klas van het middelbaar onderwijs in beginsel worden geacht onder die bepaling te vallen.

Daaruit leidt het Hof af dat de kamer van beroep krachtens artikel 67, lid 1, van het algemeen reglement van 2014 exclusief bevoegd is om, nadat de bestuurlijke procedure van artikel 62, lid 1, van dat reglement is uitgeput, in eerste en laatste instantie uitspraak te doen in elk geschil over het besluit van een klassenraad van een Europese school om geen toestemming te verlenen voor de overgang van een leerling naar een hogere klas van het middelbaar onderwijs, en dat deze exclusieve bevoegdheid artikel 27, lid 2, van het Verdrag inzake Europese scholen niet schendt.

Voorts preciseert het Hof dat deze uitlegging van de relevante bepalingen van het Verdrag inzake Europese scholen en het algemeen reglement van 2014 geen inbreuk maakt op het recht van de betrokkenen op effectieve rechterlijke bescherming.

Wat het Verdrag inzake Europese scholen betreft, dienen de algemene beginselen van het Unierecht te worden toegepast bij de uitlegging van dit verdrag, en moeten deze beginselen tegelijkertijd door de bij dat verdrag ingestelde organen naar behoren in aanmerking worden genomen en worden geëerbiedigd wanneer deze organen de bevoegdheden uitoefenen die voortvloeien uit de in dat verdrag neergelegde regels en wanneer zij handelingen vaststellen overeenkomstig de bepalingen van datzelfde verdrag. Blijkens besluiten van de kamer van beroep die de Europese School van Varese heeft overgelegd, is artikel 62, lid 1, van het algemeen reglement van 2014, ook al heeft deze bepaling betrekking op het administratief beroep bij de secretaris-generaal, bijgevolg eveneens relevant voor de omvang van de rechterlijke bevoegdheid van deze kamer wanneer de wettelijke vertegenwoordigers van de betrokken leerling beroep instellen tegen een besluit van de secretaris-generaal om het aanvankelijk bij hem ingestelde administratief beroep te verwerpen.

Ook een beroep in rechte dat aldus is beperkt, druist niet in tegen het beginsel van effectieve rechterlijke bescherming, voor zover onder „overtreding van een rechtsregel met betrekking tot de procedure die gevolgd moet worden voor de overgang naar een hogere klas” in de zin van artikel 62, lid 1, van het algemeen reglement van 2014 – in ruime zin – wordt verstaan de schending van elke strikt procedurele en elke materiële regel die noodzakelijkerwijs geldt voor de beraadslagingen van de klassenraden. Tot die regels behoren onder meer de toepasselijke algemene beginselen van het Unierecht, waarvan de kamer van beroep bijgevolg de eerbiediging moet waarborgen wanneer bij haar beroep is ingesteld tegen een besluit van de klassenraad om geen toestemming te verlenen voor de overgang van een leerling naar de hogere klas.

Wat betreft de omvang van de toetsing die de kamer van beroep verricht met betrekking tot de motivering van een dergelijk besluit van de klassenraad, vereist het beginsel van effectieve rechterlijke bescherming dan ook met name dat – onverminderd de ruime beoordelingsmarge die inherent is aan de taak van beraadslaging die is toebedeeld aan de klassenraad – ten minste wordt nagegaan of er geen sprake is van overschrijding of misbruik van bevoegdheid, een onjuiste toepassing van het recht of een kennelijke beoordelingsfout.