CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
M. SZPUNAR
van 13 juli 2023 [1]

Zaak C-431/22

Scuola europea di Varese

tegen

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

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

[verzoek van de Corte Suprema di Cassazione (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken, Italië) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Verdrag houdende het Statuut van de Europese scholen – Besluit van de klassenraad om een leerling niet te laten overgaan naar een hogere klas – Betwisting door de ouders – Bevoegdheid van de nationale rechtbanken of exclusieve bevoegdheid van de kamer van beroep van de Europese Scholen – Effectieve rechterlijke bescherming”

I. Inleiding

1. De vertegenwoordigers van de zes lidstaten van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS) zijn in de loop van het jaar 1954 verschillende keren bijeengekomen om de oprichting van een Europese school te bespreken. Tijdens deze bijeenkomsten werd besloten dat deze vertegenwoordigers het dagelijks bestuur zouden vormen dat de verantwoordelijkheid voor deze school op zich zou nemen en de uitgangspunten van haar organisatie zou bepalen. De eerste Europese school opende haar deuren op 12 oktober 1954 in Luxemburg. [2] Daarna werden nog andere scholen opgericht. [3] Momenteel zijn er dertien Europese scholen met in totaal 28 750 leerlingen.

2. Een van de specifieke kenmerken van deze scholen is dat zij een stelsel sui generis vormen dat in zowel het Unierecht als het internationale recht verankerd is. Dit tweeledige karakter doet met name bepaalde vragen rijzen over de verdeling van de bevoegdheden tussen de nationale rechtbanken en de kamer van beroep van de Europese scholen (hierna: „kamer van beroep”), die is ingesteld bij het Verdrag houdende het Statuut van de Europese scholen [4] (hierna: „Verdrag inzake Europese scholen”). Het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing heeft meer bepaald betrekking op de uitlegging van artikel 27, lid 2, van dat verdrag.

1 Oorspronkelijke taal: Frans.

2 Zie aangaande de geschiedenis van de Europese scholen met name Gruber, J., „European Schools: A Subject of International Law Integrated into the European Law”, *International Organization Law Review*, 2011, nr. 8, blz. 175-196.

3 In Brussel (België) in 1958, 1974, 1999 en 2007; in Mol (België) in 1960; in Varese (Italië) in 1960; in Karlsruhe, München en Frankfurt (Duitsland) in respectievelijk 1962, 1977 en 2002; in Bergen (Nederland) in 1963; in Culham (Verenigd Koninkrijk) in 1978; in Alicante (Spanje) in 2002, en in Luxemburg (Luxemburg) in 2004. De school in Culham sloot haar deuren voorgoed op 31 augustus 2017.

4 Verdrag tussen de lidstaten en de Europese Gemeenschappen, gesloten te Luxemburg op 21 juni 1994 (PB 1994, L 212, blz. 3).

3. Dit verzoek is ingediend in een geding tussen de Scuola europea di Varese (Europese school te Varese, Italië) enerzijds en PD en LC, als wettelijke vertegenwoordigers van hun minderjarige zoon NG (hierna: „ouders van NG" of „ouders"), anderzijds over de bevoegdheid van de Italiaanse rechtbanken om kennis te nemen van een beroep tot nietigverklaring van een besluit van de klassenraad om NG, destijds een leerling van het middelbaar onderwijs aan die school, niet te laten overgaan naar de volgende klas.

4. De onderhavige verwijzing stelt het Hof in de gelegenheid zich uit spreken over de omvang van de rechterlijke toetsing van dergelijke besluiten door de kamer van beroep, dat een orgaan van een internationale organisatie is, alsmede over de verplichting van die kamer om het beginsel van effectieve rechterlijke bescherming toe te passen bij de uitlegging van het Verdrag inzake Europese scholen en de uitvoeringsbepalingen waarnaar dat verdrag verwijst.

II. Toepasselijke bepalingen

A. Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht

5. Het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht [5] van 23 mei 1969 (hierna: „Verdrag van Wenen"), is volgens artikel 1 ervan, met als opschrift „Werkingssfeer van dit verdrag", van toepassing op verdragen tussen staten.

6. Artikel 3 van het Verdrag van Wenen („Internationale overeenkomsten die buiten de werkingssfeer van dit verdrag vallen") bepaalt:

„Het feit dat dit verdrag noch op internationale overeenkomsten gesloten tussen staten en andere subjecten van volkenrecht of tussen deze andere subjecten van volkenrecht, noch op niet in geschrifte tot stand gebrachte internationale overeenkomsten van toepassing is, doet geen afbreuk aan:

[…]

b) de toepassing op deze overeenkomsten van alle in dit verdrag vastgelegde regels waaraan zij onafhankelijk van dit verdrag krachtens het volkenrecht zouden zijn onderworpen;

[…]"

7. Artikel 31 van het Verdrag van Wenen („Algemene regel van uitlegging") luidt:

„1. Een verdrag moet te goeder trouw worden uitgelegd overeenkomstig de gewone betekenis van de termen van het verdrag in hun context en in het licht van voorwerp en doel van het verdrag.

[…]

3. Behalve met de context dient ook rekening te worden gehouden met:

a) iedere later tot stand gekomen overeenstemming tussen de partijen met betrekking tot de uitlegging van het verdrag of de toepassing van zijn bepalingen;

[5] *United Nations Treaty Series*, deel 1155, blz. 331.

b) ieder later gebruik in de toepassing van het verdrag waardoor overeenstemming van de partijen inzake de uitlegging van het verdrag is ontstaan;

c) iedere ter zake dienende regel van het volkenrecht die op de betrekkingen tussen de partijen kan worden toegepast.

[…]”

B. Verdrag inzake Europese scholen

8. Artikel 1, tweede alinea, van het Verdrag inzake Europese scholen bepaalt dat de „[t]aak van de scholen […] het gezamenlijk onderwijs aan de kinderen van het personeel van de Europese Gemeenschappen [is]”.

9. Artikel 27 van dat verdrag luidt:

„1. Er wordt een kamer van beroep ingesteld.

2. 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. 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 van Justitie van de Europese Gemeenschappen te dien einde opgestelde lijst, kunnen benoemd worden tot leden van de kamer van beroep.

4. De raad van bestuur stelt met eenparigheid van stemmen het statuut van de kamer van beroep vast.

In het statuut van de kamer van beroep wordt het aantal leden, de procedure voor hun benoeming door de raad van bestuur, de duur van hun mandaat en de voor hen geldende financiële regeling vastgesteld. In het statuut wordt de werkwijze van de kamer geregeld.

5. De kamer van beroep stelt haar reglement voor de procesvoering vast waarin alle bepalingen ter toepassing van haar statuut worden opgenomen.

Dit reglement moet door de raad van bestuur met eenparigheid van stemmen worden goedgekeurd.

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."

C. Algemeen reglement van de Europese scholen

10. Artikel 61, lid 1, van het algemeen reglement van de Europese scholen, in de op de feiten van het hoofdgeding toepasselijke versie nr. 2014-03-D-14-fr-11 (hierna: „algemeen reglement van 2014"), bepaalt dat in het middelbaar onderwijs besluiten over de overgang naar een hogere klas aan het einde van het schooljaar worden genomen door de bevoegde klassenraad.

11. Artikel 62 van het algemeen reglement van 2014 („Beroep tegen besluiten om een leerling niet te laten overgaan naar een hogere klas") luidt:

„1. Tegen besluiten van de klassenraad staat geen beroep open voor de wettelijke vertegenwoordigers van de leerling, behalve in geval van vormfouten of nieuwe feiten die door de secretaris-generaal als zodanig worden erkend op basis van het door de school en de wettelijke vertegenwoordigers van de leerling overgelegde dossier.

Onder vormfout moet worden verstaan elke overtreding van een rechtsregel met betrekking tot de procedure die gevolgd moet worden voor de overgang naar een hogere klas, zodat, als deze niet was begaan, het besluit van de klassenraad anders zou zijn geweest.

Het niet verlenen van hulp in de vorm van onderbrenging van de leerling in onderwijsondersteunende programma's is geen vormfout, tenzij kan worden aangetoond dat de leerling of zijn wettelijke vertegenwoordigers om dergelijke hulp hebben verzocht en dat dit ten onrechte door de school is geweigerd.

De wijze waarop de examens praktisch worden georganiseerd, is een zaak van de scholen en kan niet worden beschouwd als een vormfout.

Onder een nieuw feit wordt verstaan elk element dat niet onder de aandacht van de klassenraad werd gebracht, omdat het onbekend was voor iedereen – leerkrachten, ouders, leerling – op het moment van de beraadslaging, en dat de uitkomst van het besluit had kunnen beïnvloeden. Een feit dat bekend is bij de ouders, maar niet onder de aandacht van de klassenraad is gebracht, kan niet worden aangemerkt als nieuwe informatie in de zin van deze bepaling.

Het beoordelen van de capaciteiten van leerlingen, het toekennen van een cijfer voor een schriftelijke opdracht of een schriftelijk werkstuk gedurende het schooljaar en het beoordelen van de bijzondere omstandigheden als bedoeld in artikel 61. B-5 behoren uitsluitend tot de bevoegdheid van de klassenraad. Hiertegen staat geen beroep open.

2. De uiterste termijn voor het instellen van beroep bij de secretaris-generaal is zeven kalenderdagen na het einde van het schooljaar. […]

[…]

De secretaris-generaal (of bij volmacht de plaatsvervangend secretaris-generaal) moet vóór 31 augustus op het beroep beslissen. De artikelen 66 en 67 van dit reglement zijn van toepassing. Als het beroep ontvankelijk en gegrond wordt verklaard, moet de klassenraad zich opnieuw over de zaak uitspreken.

Het nieuwe besluit is eveneens vatbaar voor administratief beroep bij de secretaris-generaal. […]"

12. Artikel 66 van het algemeen reglement van 2014 („Administratief beroep") bepaalt:

„1. Tegen de [in artikel 62] bedoelde besluiten kan administratief beroep worden ingesteld onder de in [dat artikel] vastgestelde voorwaarden. […]

[…]

5. De beslissing van de secretaris-generaal over een administratief beroep wordt ter kennis gebracht van de insteller(s) van het beroep […]."

13. Artikel 67 van het algemeen reglement van 2014 („Beroep in rechte") luidt:

„1. 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].

[…]

4. Elk beroep in rechte moet op straffe van niet-ontvankelijkheid worden ingesteld binnen twee weken na de kennisgeving of bekendmaking van de bestreden beslissing […].

5. De op grond van dit artikel ingestelde beroepen worden behandeld en afgedaan overeenkomstig het reglement voor de procesvoering van de kamer van beroep.

6. De kamer van beroep moet binnen zes maanden na ontvangst van het beroep uitspraak doen, onverminderd de toepassing van de artikelen 16, 34 en 35 van het reglement voor de procesvoering van de kamer van beroep van de Europese scholen, die voorzien in de mogelijkheid van een beroep in kort geding."

D. Italiaans recht

14. Artikel 41 van de Codice di procedura civile (wetboek van burgerlijke rechtsvordering) luidt:

„Zolang de zaak niet ten gronde is beslecht in eerste aanleg, kan elke partij de verenigde kamers van [de Corte Suprema di cassazione (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken, Italië)] verzoeken om een uitspraak over bevoegdheidsvragen".

III. Hoofdgeding

15. Op 25 juni 2020 zijn de ouders van NG, die toen leerling was van de middelbare school aan de Europese school van Varese in kennis gesteld van het besluit van de bevoegde klassenraad om NG niet te laten overgaan naar een hogere klas.

16. Op 20 juli 2020 hebben de ouders van NG bij de Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (bestuursrechter in eerste aanleg Lombardije, Italië) beroep tot nietigverklaring van dit besluit ingesteld.

17. Bij beslissing van 9 september 2020 heeft die rechterlijke instantie zich bevoegd verklaard om kennis te nemen van het beroep, het bij haar ingediende verzoek om voorlopige maatregelen „met het oog op de voorwaardelijke toelating tot de hogere klas" van NG toegewezen en de behandeling van de zaak ten gronde verdaagd tot een terechtzitting op 19 oktober 2021.

18. Op 13 oktober 2021 heeft de Europese school van Varese de Corte Suprema di Cassazione, in verenigde kamers, overeenkomstig artikel 41 van de Codice di procedura civile verzocht om zich voorafgaandelijk uit te spreken over de bevoegdheidskwestie en vast te stellen dat de Italiaanse rechterlijke instanties niet bevoegd zijn om kennis te nemen van het betreffende geschil. Volgens die school is de kamer van beroep namelijk exclusief bevoegd krachtens artikel 27 van het Verdrag inzake Europese scholen juncto artikel 67, lid 1, van het algemeen reglement van 2014.

19. 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, omdat de kamer van beroep – met name op grond van artikel 27 van het Verdrag inzake Europese scholen – enkel exclusief bevoegd is ten aanzien van bezwarende handelingen die zijn vastgesteld door de raad van bestuur van de Europese scholen (hierna: „raad van bestuur") en het dagelijks bestuur van de school. Volgens hen vormt een uitbreiding van de bevoegdheid van die kamer tot handelingen die worden vastgesteld door een klassenraad, dan ook een wijziging van het Verdrag inzake Europese scholen, hetgeen enkel kan worden doorgevoerd volgens de procedure van artikel 31, lid 4, van dat verdrag. Zij zijn van mening dat de mogelijkheid om beroep in te stellen bij de kamer van beroep waarin artikel 67, lid 1, van het algemeen reglement van 2014 voorziet, bijgevolg voor de wettelijke vertegenwoordigers van de leerling een loutere *mogelijkheid* inhoudt om te kiezen voor een administratief beroep, dat eventueel kan worden gevolgd door een beroep in rechte bij die kamer. Zij betogen dat de bevoegdheid van de kamer van beroep evenwel niet exclusief is, aangezien het de wettelijke vertegenwoordigers tevens vrijstaat om rechtstreeks beroep in te stellen bij de betrokken nationale rechterlijke instanties.

20. De Corte Suprema di Cassazione, die is verzocht om zich uit te spreken over de door de Europese school van Varese opgeworpen preliminaire vraag betreffende de bevoegdheid van de Italiaanse rechterlijke instanties, herinnert er om te beginnen aan dat uit de rechtspraak van het Hof blijkt dat het Hof bevoegd is om prejudiciële uitspraken te doen over de uitlegging van het Verdrag inzake Europese scholen en de op basis daarvan vastgestelde handelingen.[6]

21. De verwijzende rechter merkt voorts op dat hij zich in een arrest van 15 maart 1999[7] reeds heeft uitgesproken ten gunste van de bevoegdheid van de Italiaanse rechterlijke instanties in soortgelijke omstandigheden als die welke kenmerkend zijn voor de zaak die thans bij de Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia aanhangig is. In dat arrest heeft hij

6 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").

7 IT:CASS:1999:138 CIV.

namelijk geoordeeld dat artikel 6, tweede alinea, juncto artikel 27, leden 1, 2 en 7, van het Verdrag inzake Europese scholen bepalen dat de kamer van beroep niet bevoegd is voor handelingen van een klassenraad, maar alleen voor bezwarende handelingen van de raad van bestuur of het dagelijks bestuur van een Europese school.

22. De verwijzende rechter merkt evenwel op dat toen hij dit arrest wees, artikel 68 bis, lid 3, van het destijds van kracht zijnde algemeen reglement van 1996[8] slechts in een beperkt aantal gevallen voorzag in de mogelijkheid om een louter administratief intern beroep in te stellen tegen besluiten van een klassenraad, maar niet in de mogelijkheid om beroep in rechte in te stellen bij de kamer van beroep.

23. Dat de mogelijkheid van een dergelijk beroep in rechte inmiddels is neergelegd in het algemeen reglement van 2005[9] en vervolgens is bevestigd in artikel 67 van het algemeen reglement van 2014, zou echter een rechtvaardiging kunnen vormen voor de erkenning van de exclusieve bevoegdheid van de kamer van beroep om van dit soort geschillen kennis te nemen.

24. Volgens de verwijzende rechter lijkt een dergelijke oplossing namelijk op overtuigende wijze steun te vinden in de lessen die kunnen worden getrokken uit het arrest Oberto en O'Leary[10], waarin het Hof volgens hem reeds heeft aanvaard – gelet op de bepalingen van het Verdrag van Wenen – dat aan de kamer van beroep de exclusieve bevoegdheid had kunnen worden toegekend 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. De verwijzende rechter is bovendien van oordeel dat hetzelfde geldt voor de door het Gerecht van de Europese Unie gewezen beschikking JT/Secretaris-generaal van de Europese scholen en kamer van beroep van de Europese scholen[11] met betrekking tot beroepen die kunnen worden ingesteld tegen besluiten van een klassenraad om een leerling niet te laten overgaan naar een hogere klas.

25. Volgens de verwijzende rechter kan in deze context tevens van belang zijn dat het algemeen reglement wordt vastgesteld door de raad van bestuur en dat de secretaris-generaal van de Europese scholen (hierna: „secretaris-generaal") – die moet beslissen op administratieve beroepen tegen besluiten van een klassenraad om leerlingen niet te laten overgaan naar een hogere klas – een gemeenschappelijk orgaan van al deze scholen is dat met name bevoegd is om de raad van bestuur te vertegenwoordigen. Hetzelfde geldt voor verschillende door de Europese school van Varese overgelegde documenten en met name voor het „verslag van de activiteiten van de kamer van beroep in 2007", waarin gewag wordt gemaakt van de bij het algemeen reglement van 2005 ingevoerde nieuwe mogelijkheden om beroep in rechte in te stellen tegen besluiten inzake de overgang naar de hogere klas, alsmede van de juridische praktijk die voortvloeit uit talrijke beslissingen van de kamer van beroep waarbij in de periode tussen 2007 en 2017 uitspraak is gedaan over beroepen tegen dergelijke besluiten.

26. De verwijzende rechter merkt evenwel op dat het arrest Oberto en O'Leary[12] ziet op een handeling van de *directeur* van een Europese school betreffende de beperking van de duur van de arbeidsverhouding die is opgenomen in de tussen een Europese school en een docent met een beperkte leeropdracht gesloten arbeidsovereenkomst, en dat de bevoegdheid van de kamer van

8 Algemeen reglement van de Europese scholen nr. 96-D-19, september 1996 (hierna: „algemeen reglement van 1996").

9 Algemeen reglement van de Europese scholen nr. 2004-D-6010-fr-5, in werking getreden op 2 februari 2005 (hierna: „algemeen reglement van 2005").

10 Punt 76 en dictum van dat arrest.

11 Beschikking van 18 juni 2020 (T-42/20, niet gepubliceerd, EU:T:2020:278).

12 Punten 22 en 63 van dat arrest.

beroep in die zaak niet voortvloeide uit het algemeen reglement, maar uit het statuut van docenten met een beperkte leeropdracht. Derhalve kan volgens die rechter – wegens de feitelijke verschillen die aldus bestaan tussen enerzijds de zaak die tot dat arrest heeft geleid en anderzijds de onderhavige zaak, niet worden aangenomen dat de uitlegging van artikel 27, lid 2, eerste alinea, van het Verdrag inzake Europese scholen in casu zo evident is dat er geen ruimte meer is voor redelijke twijfel.

IV. Prejudiciële vraag en procedure bij het Hof

27. In deze omstandigheden heeft de Corte Suprema di Cassazione bij beslissing van 6 juni 2022, ingekomen bij het Hof op 28 juni 2022, de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vraag:

„Moet artikel 27, lid 2, eerste alinea, eerste volzin, van het [Verdrag inzake Europese scholen] aldus worden uitgelegd dat de in deze bepaling 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 van de klassenraad om een leerling van het middelbaar onderwijs niet te laten overgaan naar een hogere klas?”

28. PD en LC, de Europese school van Varese en de Europese Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend. Dezelfde belanghebbenden zijn ter terechtzitting van 4 mei 2023 gehoord in hun mondelinge opmerkingen.

V. Analyse

29. Alvorens in te gaan op de prejudiciële vraag van de verwijzende rechter (onderdeel B), lijkt het mij nuttig om kort enkele inleidende opmerkingen te maken over de bevoegdheid van het Hof (onderdeel A).

A. Inleidende opmerkingen over de bevoegdheid van het Hof

30. De bevoegdheid van het Hof hoeft niet ambtshalve te worden betwist aangezien zij niet in twijfel wordt getrokken door partijen.

31. Ik dien evenwel op te merken dat de ouders ter terechtzitting twijfels hebben geuit over de bevoegdheid van het Hof onder verwijzing naar artikel 26 van het Verdrag inzake Europese scholen en met name naar het feit dat in het hoofdgeding niet de verdragsluitende partijen als bedoeld in die bepaling maar wel de Europese school en de ouders tegenover elkaar staan.

32. Ik breng in herinnering dat krachtens artikel 26 van het Verdrag inzake Europese scholen „[h]et Hof […] bij uitsluiting bevoegd [is] om uitspraak te doen in geschillen tussen de verdragsluitende partijen inzake de uitlegging en toepassing van dit verdrag waarvoor in de raad van bestuur geen oplossing kan worden gevonden”. Deze bepaling voorziet dus in een arbitragebeding op grond waarvan een *beroep tot uitlegging en/of toepassing* van dat verdrag

aanhangig kan worden gemaakt bij het Hof. [13]

33. Het is juist dat artikel 26 van het Verdrag inzake Europese scholen betrekking heeft op „geschillen tussen de verdragsluitende partijen", te weten de lidstaten en de Europese Unie. Anders dan de ouders ter terechtzitting hebben betoogd, kan uit deze bepaling echter niet worden afgeleid dat het Hof uitsluitend op basis van die bepaling bevoegd is om dat verdrag uit te leggen. [14]

34. In zoverre kan ermee worden volstaan in herinnering te brengen dat het Hof krachtens artikel 267 VWEU bevoegd is om de handelingen van de instellingen, organen of instanties van de Unie uit te leggen. [15] Het Hof heeft reeds geoordeeld dat een internationale overeenkomst *zoals het Verdrag inzake Europese scholen* – dat op basis van artikel 235 van het EG-Verdrag (later artikel 308 EG en thans artikel 352 VWEU) is gesloten door de Europese Gemeenschappen, die daartoe bij besluit 94/557/EG, Euratom [16] waren gemachtigd – wat de Unie betreft *een handeling van een instelling van de Unie* in de zin van artikel 267, eerste alinea, onder b), VWEU vormt, dat de bepalingen van die overeenkomst vanaf de inwerkingtreding ervan integrerend deel uitmaken van de rechtsorde van de Unie en dat het Hof in het kader van die rechtsorde bevoegd is om bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak te doen over de uitlegging van die overeenkomst en van de op basis daarvan vastgestelde handelingen. [17]

35. Derhalve kan er geen twijfel over bestaan dat het Hof bevoegd is om de door de verwijzende rechter gestelde vraag te beantwoorden.

B. Prejudiciële vraag

36. Met haar enige vraag wenst de Corte Suprema di Cassazione in wezen te vernemen of artikel 27, lid 2, van het Verdrag inzake Europese scholen, gelezen in samenhang met de artikelen 61, 62, 66 en 67 van het algemeen reglement van 2014, aldus moet worden uitgelegd dat

[13] Zie aangaande een op artikel 26 van het Verdrag inzake Europese scholen gebaseerd beroep arrest van 2 februari 2012, Commissie/Verenigd Koninkrijk (C-545/09, EU:C:2012:52, punten 2, 27, 33 en 106). Deze zaak betrof de uitlegging en toepassing van artikel 12, punt 4, onder a), en artikel 25, punt 1, van het Verdrag inzake Europese scholen en had betrekking op het recht op bezoldiging van de bij de Europese scholen gedetacheerde leerkrachten, alsmede op de uitsluiting – tijdens hun detachering – van de salarisaanpassingen ten gunste van leerkrachten die werkzaam zijn bij nationale scholen.

[14] Hoe dan ook wordt bij die bepaling aan het Hof de bevoegdheid toegekend om uitspraak te doen over de uitlegging en/of toepassing van het Verdrag inzake Europese scholen, zonder dat daarbij zijn bevoegdheid om prejudiciële vragen over de uitlegging van dat verdrag te beantwoorden wordt beperkt.

[15] Voor de duidelijkheid zij eraan herinnerd dat het Hof zich in het verleden onbevoegd heeft verklaard om een prejudiciële beslissing te geven over de uitlegging van het Statuut van de Europese School, ondertekend te Luxemburg op 12 april 1957 (*United Nations Treaty Series*, deel 443, blz. 129), en van het Protocol nopens de oprichting van Europese scholen, dat is opgesteld onder verwijzing naar het Statuut van de Europese School, ondertekend te Luxemburg op 13 april 1962 (*United Nations Treaty Series*, deel 752, blz. 267), alsmede over de daaruit voortvloeiende verplichtingen van de lidstaten, omdat het – niettegenstaande de banden van deze overeenkomsten met de Gemeenschap en de werking van haar instellingen – ging om internationale overeenkomsten die waren gesloten tussen de zes aan de wieg van de Europese Gemeenschappen staande lidstaten en die geen integrerend deel uitmaakten van het gemeenschapsrecht. Zie in die zin arrest van 15 januari 1986, Hurd (44/84, EU:C:1986:2, punt 20). Zie ook de conclusie van advocaat-generaal Slynn in de zaak Hurd (44/84, niet gepubliceerd, EU:C:1985:222). Zie in verband met de procedure van artikel 226 EG tot vaststelling van de niet-nakoming door een lidstaat van krachtens het EG-Verdrag op hem rustende verplichtingen, arrest van 5 april 1990, Commissie/België (C-6/89, EU:C:1990:166, punten 44 en 45). Deze situatie veranderde echter, zoals bekend, met de inwerkingtreding van het Verdrag inzake Europese scholen op 1 oktober 2002. Artikel 34 daarvan bepaalt dat „[d]it verdrag […] in de plaats [komt] van het Statuut van 12 april 1957 en het bijbehorende protocol van 13 april 1962".

[16] Besluit van de Raad van 17 juni 1994 waarbij de Europese Gemeenschap en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie worden gemachtigd het Verdrag houdende het Statuut van de Europese scholen te ondertekenen (PB 1994, L 212, blz. 1). In de derde overweging van dit besluit staat te lezen dat „de deelname van de Gemeenschappen aan de tenuitvoerlegging van [het Verdrag inzake Europese scholen] noodzakelijk is om de doelstellingen van de [Gemeenschappen] te kunnen verwezenlijken".

[17] Zie in die zin arrest Oberto en O'Leary (punten 29, 30 en 31). Zie ook de conclusie van advocaat-generaal Mengozzi in de gevoegde zaken Oberto en O'Leary (C-464/13 en C-465/13, EU:C:2014:2169, punten 7-16).

de kamer van beroep bij uitsluiting bevoegd is om, na uitputting van de administratieve procedure bij de secretaris-generaal, in eerste en laatste instantie uitspraak te doen in elk geschil over het besluit van de klassenraad van een Europese school om een leerling van het middelbaar onderwijs niet toe te laten tot de hogere klas. [18]

37. Partijen verschillen van mening over het antwoord op de door de verwijzende rechter gestelde vraag.

38. De Europese school van Varese en de Commissie zijn het erover eens dat de kamer van beroep exclusief bevoegd is om uitspraak te doen over beroepen tegen besluiten inzake zittenblijven op een Europese school. Dit standpunt is met name gebaseerd op de uitlegging van artikel 27, lid 2, van het Verdrag inzake Europese scholen en de artikelen 62, 66 en 67 van het algemeen reglement van 2014, in het licht van de uitleggingsregels van artikel 31 van het Verdrag van Wenen en de rechtspraak van het Hof. [19]

39. De ouders van hun kant nemen het tegenovergestelde standpunt in, te weten dat de bepalingen in kwestie verenigbaar zijn met de in artikel 27, leden 2 en 7, van het Verdrag inzake Europese scholen uitdrukkelijk vastgelegde verdeling van bevoegdheden tussen de kamer van beroep en de nationale rechterlijke instanties, zodat noch die bepalingen, noch de beslissingen van de kamer van beroep een wijzigende uitleggingspraktijk – in de zin van artikel 31 van het Verdrag van Wenen – van de hoge verdragsluitende partijen bij het Verdrag inzake Europese scholen in het leven kunnen roepen.

40. Om een nuttig antwoord op deze vraag te kunnen geven, moeten eerst enkele algemene overwegingen over de bijzonderheden van het stelsel van de Europese scholen en de door het Verdrag inzake Europese scholen ingestelde geschillenregeling worden gemaakt (afdeling 1), voordat de omvang van de bevoegdheid van de kamer van beroep wordt onderzocht (afdeling 2). Indien het exclusieve karakter van de bevoegdheid van de kamer van beroep met betrekking tot besluiten om leerlingen niet te laten overgaan naar een hogere klas is vastgesteld, zal ik ten slotte ingaan op de twijfels die PD heeft geuit over de omvang van de bij het algemeen reglement van 2014 aan de kamer van beroep opgedragen rechterlijke toetsing en op de verplichting om het algemene beginsel van effectieve rechterlijke bescherming in acht te nemen bij de uitlegging van het Verdrag inzake Europese scholen en de op basis daarvan vastgestelde handelingen (afdeling 3).

1. Algemene overwegingen

a) Bijzonderheden van het stelsel van de Europese scholen

41. Omwille van de beknoptheid zal ik mij hier beperken tot het in herinnering brengen van de uitleggingselementen die naar voren komen uit de rechtspraak van het Hof over de aard van zowel het stelsel van de Europese scholen als het Verdrag inzake Europese scholen. [20]

[18] Gelet op het belang van de artikelen 61, 62, 66 en 67 van het algemeen reglement van 2014 voor het onderzoek van de door de Corte Suprema di Cassazione gestelde vraag is een herformulering van deze vraag met opneming van deze bepalingen noodzakelijk. Zie dienaangaande punt 57 van deze conclusie.

[19] Arrest van 14 juni 2011, Miles e.a. (C-196/09, EU:C:2011:388; hierna: „arrest Miles e.a."), en arrest Oberto en O'Leary.

[20] Zie arrest Oberto en O'Leary (punten 32-38 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Zie ook de conclusie van advocaat-generaal Mengozzi in de gevoegde zaken Oberto en O'Leary (C-464/13 en C-465/13, EU:C:2014:2169), en in de zaak Commissie/Verenigd Koninkrijk (C-545/09, EU:C:2011:461), alsmede de conclusie van advocaat-generaal Sharpston in de zaak Miles e.a. (C-196/09, EU:C:2010:777).

42. Allereerst zij opgemerkt dat het stelsel van de Europese scholen een stelsel sui generis is, dat door middel van een internationale overeenkomst – te weten het Verdrag inzake Europese scholen – een vorm van samenwerking tot stand brengt tussen enerzijds de lidstaten onderling en anderzijds de lidstaten en de Unie.[21] De Europese scholen vormen namelijk een internationale organisatie die formeel gesproken losstaat van de Unie en haar lidstaten.[22] Zoals ik reeds in herinnering heb gebracht, is het Verdrag inzake Europese scholen, wat de Unie betreft, weliswaar een door een instelling van de Unie vastgestelde handeling in de zin van artikel 267, eerste alinea, onder b), VWEU, maar wordt dit verdrag tevens beheerst door het internationaal recht, meer in het bijzonder – wat de uitlegging ervan betreft – door het gecodificeerde internationale verdragenrecht, namelijk in essentie het Verdrag van Wenen.[23]

43. Voorts zij eraan herinnerd dat de regels van het Verdrag van Wenen van toepassing zijn op een tussen de lidstaten en een internationale organisatie gesloten overeenkomst „voor zover deze regels uitdrukking zijn van algemeen internationaal gewoonterecht”.[24] Zoals het Hof reeds heeft benadrukt, moet „[het Verdrag inzake Europese scholen dan ook] worden uitgelegd in overeenstemming met [die] regels”.[25] In herinnering dient te worden gebracht dat de regel van artikel 31 van het Verdrag van Wenen, waarin het internationaal gewoonterecht tot uitdrukking komt, bepaalt dat „een verdrag te goeder trouw [moet] worden uitgelegd overeenkomstig de gewone betekenis van de termen van het verdrag in hun context en in het licht van voorwerp en doel van het verdrag”.[26]

44. Tot slot moet worden benadrukt dat krachtens artikel 31, lid 3, onder b), van het Verdrag van Wenen bij de uitlegging van een verdrag „rekening [dient] te worden gehouden met ieder later gebruik in de toepassing van het verdrag waardoor overeenstemming van partijen inzake de uitlegging van het verdrag is ontstaan”.[27]

45. Ik kom terug op deze belangrijke uitleggingselementen.[28]

[21] In de derde overweging van het Verdrag inzake Europese scholen staat te lezen dat „het stelsel van de Europese scholen een stelsel ‚sui generis’ is; dat met dit stelsel een vorm van samenwerking tussen de lidstaten onderling en tussen de lidstaten en de Europese Gemeenschappen tot stand komt met volledige eerbiediging van de verantwoordelijkheid van de lidstaten voor de inhoud van het onderwijs en voor de organisatie van hun onderwijsstelsel, en van hun verscheidenheid qua taal en cultuur”.

[22] En dit ondanks de functionele banden die deze internationale organisatie heeft met de Europese Unie. Zie Arrest Oberto en O’Leary (punt 33).

[23] Arrest Oberto en O’Leary (punt 34). Zie ook punt 34 van de onderhavige conclusie.

[24] Het gaat hier om de idee van „parallelle persoonlijkheden, in het algemeen internationaal recht”, van enerzijds de Unie en anderzijds de lidstaten. Zie dienaangaande Malenovský, J., „À la recherche d’une solution intersystémique aux rapports du droit international au droit de l'Union européenne”, *Annuaire français de droit international*, LXV, 2019, CNRS Éditions, Parijs, blz. 3-36, in het bijzonder blz. 32. Deze idee komt voort uit het arrest van 25 februari 2010, Brita (C-386/08, EU:C:2010:91, punt 42), waarin het Hof heeft verklaard dat „ofschoon het Verdrag van Wenen niet de Gemeenschap en ook niet alle lidstaten bindt, een aantal bepalingen ervan regels van internationaal gewoonterecht bevestigen, en dus bindend zijn voor de gemeenschapsinstellingen en deel uitmaken van de communautaire rechtsorde”.

[25] Arrest Oberto en O’Leary (punt 36). Het is juist dat het Verdrag van Wenen volgens artikel 1 „van toepassing [is] op verdragen tussen staten”. In herinnering dient evenwel te worden gebracht dat – volgens artikel 3, onder b), van het Verdrag van Wenen – „[h]et feit dat dit verdrag [niet] op internationale overeenkomsten gesloten tussen staten en andere subjecten van volkenrecht […] van toepassing is, […] geen afbreuk [doet] aan […] de toepassing op deze overeenkomsten van alle in dit verdrag vastgelegde regels waaraan zij onafhankelijk van dit verdrag krachtens het volkenrecht zouden zijn onderworpen”.

[26] Arrest Oberto en O’Leary (punt 37).

[27] Arrest Oberto en O’Leary (punt 38).

[28] Zie punten 64, 65, 68-71, 74 en 97 van de onderhavige conclusie. Zie aangaande de definitie van het begrip „later gebruik” ook voetnoot 50 van deze conclusie.

b) Mechanisme voor het beslechten van geschillen tussen de in het Verdrag inzake Europese scholen bedoelde personen en de Europese scholen

46. In de onderhavige zaak rijst de vraag of ingeval de ouders van een leerling – zoals in casu – bij de nationale rechter beroep tot nietigverklaring hebben ingesteld tegen het besluit van de klassenraad om die leerling niet te laten overgaan naar een hogere klas, die rechter bevoegd is, dan wel of de kamer van beroep exclusief bevoegd is om van dergelijke beroepen kennis te nemen.

47. Wat de exclusieve bevoegdheid van de kamer van beroep betreft, volgt uit artikel 27, lid 2, eerste alinea, van het Verdrag inzake Europese scholen dat deze bevoegdheid zich in eerste en laatste instantie en na uitputting van de bestuurlijke procedure uitstrekt tot „alle geschillen betreffende de toepassing van dit verdrag […] 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".

48. Wat de bevoegdheid van de nationale rechterlijke instanties betreft, volgt uit artikel 27, lid 7, van het Verdrag inzake Europese scholen dat deze bevoegdheid zich uitstrekt tot de „overige geschillen waarin de scholen partij zijn".[29] Deze „overige geschillen" zijn dus geschillen die niet tot de exclusieve en strikt afgebakende bevoegdheid van de kamer van beroep behoren.

49. Uit *deze bepalingen* volgt dat de beslechting van geschillen tussen de in het Verdrag inzake Europese scholen bedoelde personen en de Europese scholen wordt toevertrouwd aan twee verschillende organen, te weten de kamer van beroep en de nationale rechterlijke instanties. Om dit mechanisme voor geschillenbeslechting en de verdeling van de bevoegdheden tussen deze twee organen beter te begrijpen, zal ik hieronder de totstandkomingsgeschiedenis ervan kort beschrijven.

1) Totstandkomingsgeschiedenis van het mechanisme van geschillenbeslechting

50. Vooraf zij erop gewezen dat het Statuut van 1957 geen specifiek mechanisme voor de beslechting van geschillen tussen de daarin bedoelde personen en de Europese scholen bevatte.[30] Tot de inwerkingtreding van het Verdrag inzake Europese scholen was de oude kamer van beroep namelijk enkel bevoegd voor beroepen van het onderwijzend personeel.[31] Bij artikel 27, lid 1, van dat verdrag is een nieuwe *kamer van beroep* ingesteld, die „nauwkeurig omschreven bevoegdheden" kreeg om „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".[32]

51. Wat in de eerste plaats de werkingssfeer ratione personae van het Verdrag inzake Europese scholen betreft, breng ik in herinnering dat artikel 27, lid 2, eerste alinea, van dat verdrag de bevoegdheid van de oude kamer van beroep *heeft uitgebreid* tot beroepen van alle „*hierin bedoelde personen*, met uitsluiting van het administratief en dienstpersoneel" (cursivering van mij). De

[29] In deze bepaling wordt gepreciseerd dat „dit artikel de bevoegdheden van de nationale rechtbanken met betrekking tot aangelegenheden inzake civielrechtelijke of strafrechtelijke aansprakelijkheid onverlet" laat.

[30] Zie dienaangaande de conclusie van advocaat-generaal Mengozzi in de gevoegde zaken Oberto en O'Leary (C-464/13 en C-465/13, EU:C:2014:2169, punt 17).

[31] Deze bevoegdheid was gebaseerd op artikel 80 van het statuut van het bij de Europese scholen gedetacheerde personeel. Zie verslag van de activiteiten van de kamer van beroep in 2007, raad van bestuur van de Europese scholen, 21, 22 en 23 januari 2008, blz. 3.

[32] Zie vierde overweging, vijfde streepje, van het Verdrag inzake Europese scholen.

bevoegdheid ratione personae van de bij het Verdrag inzake Europese scholen ingestelde nieuwe kamer van beroep strekt zich dus uit tot geschillen waarbij onder andere meerderjarige leerlingen en ouders van minderjarige leerlingen – als de wettelijke vertegenwoordigers van deze leerlingen – betrokken zijn.

52. Wat in de tweede plaats de bevoegdheid ratione materiae betreft, merk ik op dat artikel 27, lid 2, eerste alinea, van het Verdrag inzake Europese scholen bepaalt dat de exclusieve bevoegdheid van de kamer van beroep om in eerste en laatste instantie uitspraak te doen over alle geschillen inzake de toepassing van dit Verdrag ziet op „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" (cursivering van mij).

53. Het lijkt mij in de derde plaats nuttig te beklemtonen dat artikel 27, lid 2, tweede alinea, van het Verdrag inzake Europese scholen bepaalt dat „[d]e voorwaarden en uitvoeringsbepalingen betreffende die beroepen […] naargelang van het geval geregeld [zijn] in [onder meer] het *algemeen reglement van de scholen*" [33]. Zoals ik zal uiteenzetten, heeft dat reglement met het oog op de rechtsbescherming van alle in het Verdrag inzake Europese scholen bedoelde personen geleidelijk voor deze personen nieuwe mogelijkheden geopend om beroep in te stellen bij de kamer van beroep.

2) Wijzigingen door de opeenvolgende versies van het algemeen reglement: nieuwe beroepsmogelijkheden

54. In de eerste plaats merk ik op dat de door artikel 27, lid 2, eerste alinea, van het Verdrag inzake Europese scholen bewerkstelligde uitbreiding van de werkingssfeer ratione personae van de bevoegdheid van de kamer van beroep tot *beroepen die onder meer worden ingesteld door ouders van leerlingen die optreden als wettelijke vertegenwoordigers van een minderjarige leerling*, zoals in casu het geval is, op grond van artikel 27, lid 2, tweede alinea, van dat verdrag geleidelijk heeft plaatsgevonden in de loop van de wijzigingen die *door de raad van bestuur* in het *algemeen reglement* zijn aangebracht in de opeenvolgende versies van 1996, 2005 en 2014.

55. Met betrekking tot de beroepsmogelijkheden waarin de opeenvolgende versies van het algemeen reglement voorzien, wijs ik er in de tweede plaats op dat de raad van bestuur een eerste wijziging heeft aangebracht in het algemeen reglement van 1996. Dat reglement voorzag in geval van een negatief advies van de klassenraad over de overgang van de leerling naar een hogere klas *enkel in een administratief beroep binnen* de betrokken Europese school tegen de door de *klassenraad* genomen besluiten om leerlingen niet te laten overgaan naar een hogere klas, en niet in de mogelijkheid om beroep in rechte in te stellen bij de kamer van beroep. [34] De raad van bestuur heeft vervolgens in het algemeen reglement van 2005 nog een nieuwe wijziging ingevoerd. Hij heeft voorzien in de mogelijkheid om bij de kamer van beroep een *beroep in rechte* in te stellen

[33] Cursivering van mij.

[34] In dit verband bepaalde artikel 68 bis, lid 3, van het reglement van 1996 het volgende: „Tegen besluiten van de klassenraad staat geen beroep open voor het gezinshoofd, behalve op grond van een vormfout of een nieuw feit, als zodanig erkend door de vertegenwoordiger van de raad van bestuur na een door hem gevoerd onderzoek. […]". Zie punt 22 van deze conclusie. In haar schriftelijke opmerkingen verklaart de Europese school van Varese dat in deze versie van het algemeen reglement het besluit om een leerling niet te laten overgaan naar een hogere klas enkel intern binnen de administratie van de Europese scholen kon worden bestreden. Dit gaf aanleiding tot een onderzoek door de vertegenwoordiger van de raad van bestuur, dat er hoogstens toe kon leiden dat deze vertegenwoordiger bij de klassenraad een verzoek tot herziening van het aanvankelijk genomen besluit om de leerling niet te laten overgaan naar een hogere klas indiende.

nadat de secretaris-generaal het bij hem ingediende administratieve beroep tegen dergelijke besluiten om leerlingen niet te laten overgaan naar een hogere klas heeft verworpen.[35] Deze mogelijkheid is ten slotte bevestigd door artikel 67 van het algemeen reglement van 2014.

56. Na deze schets van de ontwikkeling van het beroep in het mechanisme voor het beslechten van geschillen tussen de in het Verdrag inzake Europese scholen bedoelde personen enerzijds en de Europese scholen anderzijds, zal ik voor de duidelijkheid het beroepsstelsel uiteenzetten zoals dit is vastgesteld bij het algemeen reglement van 2014, dat van toepassing is op het hoofdgeding.

3) Beroepsstelsel van het algemeen reglement van 2014

57. Opgemerkt dient te worden dat artikel 61, lid 1, van het algemeen reglement van 2014 bepaalt dat in het middelbaar onderwijs besluiten over de overgang naar een hogere klas aan het einde van het schooljaar worden genomen door de bevoegde *klassenraad*. Ingeval de klassenraad een *besluit om een leerling niet te laten overgaan naar een hogere klas* neemt, volgt uit artikel 62, lid 1, van dat reglement dat de wettelijke vertegenwoordigers van de leerling tegen dit besluit alleen beroep kunnen instellen wanneer er sprake is van een vormfout of een nieuw feit.[36] Volgens artikel 62, lid 2, vierde en vijfde alinea, van datzelfde reglement moet „[d]e secretaris-generaal […] vóór 31 augustus [van het schooljaar] op het beroep beslissen". Indien het *beroep tegen het besluit om de leerling niet te laten overgaan naar een hogere klas* „[door de secretaris-generaal] ontvankelijk en gegrond wordt geacht, dient de klassenraad zich *opnieuw* over de zaak uit te spreken" en „[kan] [o]ok tegen het nieuwe besluit […] *administratief beroep* worden ingesteld bij de secretaris-generaal".[37]

58. De mogelijkheid om beroep in rechte in te stellen is bij artikel 67 van het algemeen reglement van 2014 onder meer geopend voor de ouders van een leerling als diens wettelijke vertegenwoordigers. Volgens deze bepaling kan tegen de beslissingen op administratieve beroepen als bedoeld in artikel 66 van dat reglement bij de in artikel 27 van het Verdrag inzake Europese scholen bedoelde kamer van beroep een *beroep in rechte* worden ingesteld door de wettelijke vertegenwoordigers van de leerlingen die rechtstreeks worden geraakt door het litigieuze besluit.[38]

59. Dit is dus de totstandkomingsgeschiedenis tegen de achtergrond waarvan de omvang van de exclusieve bevoegdheid van de kamer van beroep dient te worden onderzocht.

2. Onderzoek van de omvang van exclusieve bevoegdheid van de kamer van beroep

60. Uit het voorgaande komt duidelijk naar voren dat de mogelijkheid om bij de kamer van beroep een beroep in rechte in te stellen met het oog op de beoordeling van beslissingen van de secretaris-generaal op een administratief beroep dat gericht was tegen besluiten van de

[35] Zie artikel 67 van het algemeen reglement van 2005.

[36] Dit is een „beroep tegen besluiten om een leerling niet te laten overgaan naar een hogere klas", dat binnen *zeven kalenderdagen* na het einde van het schooljaar moet worden ingesteld (artikel 62, lid 2, van het algemeen reglement van 2014).

[37] Cursivering van mij.

[38] Ik moet meteen verduidelijken dat – anders dan de ouders stellen – de juiste uitlegging van artikel 67, lid 1, van het algemeen reglement van 2014 geenszins ertoe kan leiden dat de „mogelijkheid" om het in dat artikel bedoelde beroep in rechte in te stellen („kan beroep in rechte worden ingesteld") aldus wordt opgevat dat de wettelijke vertegenwoordigers van de leerlingen kunnen kiezen tussen de kamer van beroep en de nationale rechter. Ik wijs er in dit verband op dat overeenkomstig artikel 31, lid 1, van het Verdrag van Wenen zowel de bepalingen van het Verdrag inzake Europese scholen als – in het bijzonder – artikel 67 van het algemeen reglement van 2014 te goeder trouw moeten worden uitgelegd.

klassenraad om een leerling niet te laten overgaan naar een hogere klas, in de procedure voor de kamer van beroep is ingevoerd door de opeenvolgende versies van het algemeen reglement van 2005 en 2014. Zoals ik reeds heb beklemtoond, is deze exclusieve bevoegdheid volgens de bewoordingen van artikel 27, lid 2, eerste alinea, van het Verdrag inzake Europese scholen evenwel beperkt tot bezwarende handelingen van de *raad van bestuur* of het *dagelijks bestuur* van een school.

61. Derhalve rijst de vraag of deze wijzigingen beperkt waren tot het preciseren van de „voorwaarden en uitvoeringsbepalingen" betreffende de beroepen voor de kamer van beroep in zaken die reeds tot de bevoegdheid van deze kamer behoorden – overeenkomstig artikel 27, lid 2, tweede alinea, van het Verdrag inzake Europese scholen – dan wel of zij, integendeel, de exclusieve bevoegdheid in rechte van die kamer hebben uitgebreid.

62. Ik ben het ermee eens dat de opeenvolgende versies van het algemeen reglement van 2005 en 2014 de exclusieve bevoegdheid van de kamer van beroep met betrekking tot beroepen tegen besluiten om leerlingen niet te laten overgaan naar een hogere klas zeker hebben uitgebreid. Ik dien evenwel op te merken dat deze uitbreiding terecht gebaseerd is op het Verdrag inzake Europese scholen, *zoals dit wordt uitgelegd overeenkomstig de regels van het Verdrag van Wenen*, voor zover deze regels de uitdrukking zijn van algemeen internationaal recht van gewoonterechtelijke aard. Ik breng in dit verband in herinnering dat het Hof heeft verklaard dat het Verdrag inzake Europese scholen bijgevolg in overeenstemming met die regels moet worden uitgelegd.[39] Ik zal dan ook hieronder overgaan tot een dergelijke uitlegging.

63. In de eerste plaats breng ik in herinnering dat het Hof in het arrest Oberto en O'Leary – zich daarbij baserend op de regels van het Verdrag van Wenen – al heeft verklaard dat een geschil over de rechtmatigheid van een clausule inzake de beperking van de duur van de arbeidsverhouding die is opgenomen in de arbeidsovereenkomst tussen een docent met een beperkte leeropdracht en de directeur van een Europese school, tot de exclusieve bevoegdheid van de kamer van beroep behoort.[40] Het Hof heeft met name verklaard dat het feit dat de litigieuze handelingen waar het in die zaak om ging, te weten „handelingen van de directeur", niet uitdrukkelijk worden vermeld in artikel 27, lid 2, eerste alinea, eerste volzin, van het Verdrag inzake Europese scholen, op zichzelf niet tot gevolg kan hebben dat die handelingen uitgesloten zijn van de werkingssfeer van die bepaling.[41]

64. In de tweede plaats moet het Verdrag inzake Europese scholen gelet op de bijzondere kenmerken van het stelsel van de Europese scholen[42] – overeenkomstig artikel 31, lid 1, van het Verdrag van Wenen – worden uitgelegd volgens 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.[43]

65. Om in casu de draagwijdte van de in artikel 27, lid 2, eerste alinea, eerste volzin, van het Verdrag inzake Europese scholen gebezigde *term* „besluit […] dat genomen is door de raad van bestuur of het dagelijks bestuur" vast te stellen, moet bijgevolg worden gelet op elke ter zake

[39] Arrest Oberto en O'Leary (punt 36). Zie ook punt 43 van de onderhavige conclusie.

[40] Punt 76 en dictum van dat arrest. In deze zaak stonden de Europäische Schule München en twee docenten met een beperkte leeropdracht, Oberto en O'Leary, tegenover elkaar en ging het om de bevoegdheid van de Duitse rechtbanken om kennis te nemen van beroepen tot toetsing van de geldigheid van de beperkte duur van de arbeidsovereenkomsten van de betrokkenen. Hoewel de feiten van die zaak verschillen van de feiten van de onderhavige zaak, kunnen uit die zaak mijns inziens een aantal nuttige lessen worden getrokken voor mijn analyse.

[41] Arrest Oberto en O'Leary (punt 58).

[42] Zie punten 42 e.v. van deze conclusie.

[43] Zie in die zin arrest Oberto en O'Leary (punt 37).

dienende regel van het volkenrecht die op de betrekkingen tussen de hoge verdragsluitende partijen kan worden toegepast, elk later gebruik in de toepassing van het verdrag[44], en elke later tot stand gekomen overeenstemming tussen die partijen met betrekking tot de toepassing ervan.[45]

66. Ten eerste constateer ik dat in casu de uitbreiding van de exclusieve bevoegdheden van de kamer van beroep met betrekking tot het door de klassenraad genomen litigieuze besluit om een leerling niet te laten overgaan naar een hogere klas, *rechtstreeks afkomstig is van de raad van bestuur*, die volgens artikel 7, eerste alinea, punt 1, en artikel 8, lid 1, onder a), van het Verdrag inzake Europese scholen een van de gemeenschappelijke organen van alle Europese scholen is, waarin de hoge verdragsluitende partijen zijn vertegenwoordigd. Meer bepaald bestaat de raad van bestuur onder meer uit de vertegenwoordiger(s) op ministerieel niveau van elk van de lidstaten en uit een lid van de Commissie.[46]

67. Ten tweede vindt deze uitlegging steun in de *context* van de relevante bepalingen van zowel het Verdrag inzake Europese scholen als het algemeen reglement van 2014. Dienaangaande merk ik om te beginnen op dat artikel 11, eerste alinea, punt 3, van dat verdrag de raad van bestuur belast met de taak om „de voorschriften vast [te stellen] betreffende de overgang van leerlingen naar een hogere klas of naar het secundair onderwijs". Tevens moet worden benadrukt dat volgens artikel 10, eerste en tweede alinea, van het Verdrag inzake Europese scholen deze raad toeziet op de uitvoering van dit verdrag en het *algemeen reglement vaststelt*.[47] In dit verband moet ik in herinnering brengen dat de exclusieve bevoegdheid van de kamer van beroep, die strikt beperkt is tot de in het Verdrag inzake Europese scholen bedoelde geschillen en tot de daarin bedoelde personen, met uitzondering van het administratief en dienstpersoneel, moet worden uitgeoefend onder de voorwaarden en volgens de procedures die zijn vastgesteld in de teksten waarnaar in dat verdrag wordt verwezen, zoals het algemeen reglement van 2014, dat in de artikelen 66 en 67 voorziet in de *verschillende beroepsmogelijkheden die voor deze personen openstaan*.

68. Hieruit volgt, zoals de Commissie in haar opmerkingen terecht benadrukt, dat – overeenkomstig artikel 31, lid 3, onder a), van het Verdrag van Wenen – *de later tot stand gekomen overeenstemming tussen de verdragsluitende partijen* met betrekking tot deze toepassing van het reglement van 2014 en bijgevolg met betrekking tot deze uitbreiding van de bevoegdheden in rechte van de kamer van beroep inzake de nieuwe beroepsmogelijkheden uitdrukkelijk van aard is, aangezien deze partijen binnen de raad van bestuur rechtstreeks deelnemen aan de vaststelling van het algemeen reglement.[48]

44 Artikel 31, lid 3, onder b) en c), van het Verdrag van Wenen.

45 Artikel 31, lid 3, onder a), van het Verdrag van Wenen.

46 Ik dien eveneens in herinnering te brengen dat artikel 14 van het Verdrag inzake Europese scholen als volgt luidt: „De secretaris-generaal vertegenwoordigt de raad van bestuur en leidt het secretariaat in het kader van de bepalingen betreffende de rechtspositie van de secretaris-generaal, zoals geregeld volgens artikel 12, punt 1. Hij vertegenwoordigt de scholen in rechte. Hij is verantwoording schuldig aan de raad van bestuur."

47 Artikel 10 van het Verdrag inzake Europese scholen luidt: „De raad van bestuur ziet toe op de uitvoering van dit verdrag; te dien einde beschikt hij over de nodige beslissingsbevoegdheden op pedagogisch, budgettair en administratief gebied […]. De raad van bestuur stelt het algemeen reglement van de scholen vast." Zie ook artikel 27, lid 2, tweede alinea, van het Verdrag inzake Europese scholen, alsmede punt 53 van deze conclusie.

48 In herinnering dient te worden gebracht dat in conclusie 4, lid 1, van resolutie nr. 73/202, aangenomen door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties op 20 december 2018 tijdens haar 62e sessie staat te lezen dat „[e]en latere overeenstemming als middel voor de authentieke uitlegging krachtens artikel 31, lid 3 onder a), een overeenstemming is over de uitlegging van het verdrag of de toepassing van de bepalingen ervan *die door de partijen is bereikt na de sluiting van het verdrag*". Cursivering van mij.

69. Deze uitlegging vindt mijns inziens ook steun in de rechtspraak van de kamer van beroep, volgens welke het sinds 2005 mogelijk is om beroep in te stellen teneinde de rechtmatigheid te betwisten van beslissingen van de secretaris-generaal met betrekking tot besluiten van de klassenraad om leerlingen niet te laten overgaan naar een hogere klas. [49]

70. Deze rechtspraak wordt door het Hof beschouwd als *later gebruik* in de toepassing van artikel 27, lid 2, van het Verdrag inzake Europese scholen in de zin van artikel 31, lid 3, onder b), van het Verdrag van Wenen, omdat dit gebruik nooit is betwist door de partijen bij eerstgenoemd verdrag. [50] Het ontbreken van betwisting door die partijen moet worden geacht de uitdrukking te vormen van hun stilzwijgende instemming met dat gebruik. [51]

71. Gelet op wat ik zo-even heb uiteengezet [52], valt de op de artikelen 61, 62, 66 en 67 van het algemeen reglement van 2014 gebaseerde rechtspraak van de kamer van beroep over de nieuwe beroepsmogelijkheden tegen beslissingen van de secretaris-generaal inzake door de klassenraden genomen besluiten om leerlingen niet te laten overgaan naar een hogere klas dan ook weliswaar niet onder de definitie van „later gebruik" in de zin van artikel 31, lid 3, onder b), van het Verdrag van Wenen, maar moet die rechtspraak niettemin worden aangemerkt als een gedraging die „relevant [is] bij de beoordeling van het latere gebruik van de partijen" bij het Verdrag inzake Europese scholen met betrekking tot de uitlegging van artikel 27, lid 2, van dit verdrag. Hieruit volgt dat deze rechtspraak van de kamer van beroep een licht kan werpen op laatstgenoemde bepaling, die aldus moet worden gelezen dat zij er niet aan in de weg staat dat besluiten van de klassenraad om leerlingen niet te laten overgaan naar een hogere klas in beginsel worden geacht binnen de werkingssfeer van die bepaling te vallen. [53]

72. In de derde plaats stel ik vast dat het Gerecht – zoals de Europese school van Varese en de Commissie hebben betoogd – onlangs de exclusieve bevoegdheid van de kamer van beroep heeft bevestigd in de zaak die heeft geleid tot de beschikking JT/Secretaris-generaal van de Europese scholen en kamer van beroep van de Europese scholen [54], waarin een leerlinge van een Europese school opkwam tegen het besluit van de examencommissie voor het Europees baccalaureaat 2019 om haar het baccalaureaatsdiploma niet af te geven. Het Gerecht heeft het beroep wegens

[49] Wat betreft beroepen die zijn ingesteld op grond van de artikelen 61-67 van het algemeen reglement van 2014, heeft de kamer van beroep meermaals uitspraak gedaan over beroepen tegen besluiten van de klassenraden van bepaalde Europese scholen om leerlingen niet te laten overgaan naar een hogere klas. Zie beslissingen 07/48R van 5 september 2007; 08/40 van 29 december 2008; 08/43 van 30 januari 2009; 15/49 van 10 oktober 2015; 15/57 van 10 februari 2016, en 16/62 van 14 maart 2017. Wat beslissingen tussen 2018 en 2022 betreft, zie met name beslissingen 20/65 van 16 oktober 2020, en 22/53 van 6 september 2022.

[50] Zie naar analogie arrest Oberto en O'Leary (punten 65 en 66). Ofschoon de in de voorgaande punten uiteengezette uitlegging – zoals ik zo-even in de punten 63-68 van deze conclusie heb opgemerkt – steun vindt in de rechtspraak van de kamer van beroep, betwijfel ik of deze rechtspraak kan worden aangemerkt als *later gebruik* in de zin van artikel 31, lid 3, onder b), van het Verdrag van Wenen. Ik merk namelijk op dat in conclusie 4, lid 2, van de reeds aangehaalde resolutie nr. 73/202 staat te lezen dat „[e]en *later gebruik* als middel tot authentieke uitlegging in de zin van artikel 31, lid 3, onder b), […] *elke gedraging* [is] bij de toepassing van het verdrag na de sluiting ervan, *waardoor de overeenstemming tussen de partijen met betrekking tot de uitlegging van het verdrag wordt vastgesteld*". Tevens merk ik op dat in conclusie 5, lid 1, van die resolutie wordt gepreciseerd dat „[e]en *later gebruik* in de zin van de artikelen 31 en 32 [van het Verdrag van Wenen] kan worden gevormd door elke gedraging die *een partij* bij de toepassing van een verdrag verricht in de uitoefening van haar uitvoerende, wetgevende, rechterlijke of andere functies". In herinnering dient te worden gebracht dat de kamer van beroep noch een partij bij het Verdrag inzake Europese scholen, noch een rechterlijke instantie van een van de lidstaten is. Daaraan moet echter worden toegevoegd dat in conclusie 5, lid 2, eerste volzin, van die resolutie weliswaar wordt vermeld dat „[e]lke andere gedraging […] geen later gebruik [vormt] in de zin van [die artikelen]", maar dat in de tweede volzin van dat lid wordt gepreciseerd dat *„[a]lle andere gedragingen, daaronder begrepen die van niet-overheidsactoren […] relevant [kunnen] zijn bij de beoordeling van het latere gebruik van de partijen*" (cursivering van mij). Mijns inziens valt de rechtspraak van de kamer van beroep dan ook onder dat laatste lid. Met andere woorden, de rechtspraak van de kamer van beroep biedt steun aan de in de punten 63-68 van deze conclusie verdedigde uitlegging, niet als „later gebruik" maar als gedraging die relevant is voor de beoordeling van het latere gebruik van partijen.

[51] Zie arrest Oberto en O'Leary (punt 66).

[52] Zie mijn overwegingen in voetnoot 50 van deze conclusie.

[53] Zie naar analogie arrest Oberto en O'Leary (punt 67).

[54] Beschikking van 18 juni 2020 (T-42/20, niet gepubliceerd, EU:T:2020:278).

kennelijke onbevoegdheid verworpen en geoordeeld dat dit beroep tegen het eerste bestreden besluit *pas bij de kamer van beroep kon worden ingesteld, nadat de bestuurlijke procedure was uitgeput*, omdat deze kamer overeenkomstig artikel 27, lid 2, van het Verdrag inzake Europese scholen uitspraak doet als gerecht in eerste en laatste instantie in een geval als dat waar het in die zaak om ging.[55]

73. In de vierde en laatste plaats merk ik op dat de uitbreiding van de exclusieve bevoegdheid van de kamer van beroep tot beroepen tegen besluiten om leerlingen niet te laten overgaan naar een hogere klas ook steun vindt in de doelstelling en het oogmerk van het Verdrag inzake Europese scholen. Zowel uit de preambule als uit artikel 1 ervan volgt namelijk dat dit verdrag „het gezamenlijk onderwijs aan de kinderen van het personeel van de Europese Gemeenschappen" met het oog op de goede werking van de Europese instellingen tot doel heeft. In dit verband wil ik benadrukken dat – zoals de Europese school van Varese stelt – de doelstelling van gezamenlijk, uniform onderwijs van hetzelfde niveau alleen kan worden verwezenlijkt door aan één enkele rechterlijke instantie de exclusieve bevoegdheid te verlenen om uitspraak te doen in geschillen over besluiten om leerlingen niet te laten overgaan naar een hogere klas, en dat dergelijk uniform onderwijs niet zou kunnen worden gewaarborgd indien die geschillen aan de nationale rechterlijke instanties werden overgelaten.

74. Derhalve komt uit het voorgaande duidelijk naar voren dat alle argumenten op hetzelfde punt uitkomen, namelijk dat artikel 27, lid 2, van het Verdrag inzake Europese scholen – uitgelegd tegen de achtergrond van artikel 31 van het Verdrag van Wenen – zich overeenkomstig de rechtspraak van het Hof mede uitstrekt tot beslissingen van de secretaris-generaal op een beroep tegen het besluit van de klassenraad om een leerling niet te laten overgaan naar een hogere klas. Met andere woorden, de kamer van beroep is exclusief bevoegd voor elk geschil over het litigieuze besluit van de betrokken klassenraad om de betrokken leerling niet te laten overgaan naar een hogere klas, zodat dit soort geschillen niet behoort tot de bevoegdheid van de nationale rechterlijke instanties krachtens artikel 27, lid 7, van het Verdrag inzake Europese scholen.

75. Elke andere uitlegging van artikel 27, lid 2, van het Verdrag inzake Europese scholen zou in strijd zijn met het sui-generiskarakter van het stelsel van de Europese scholen alsook – zoals de Europese school van Varese en de Commissie hebben opgemerkt – met de noodzaak om de autonomie van dat stelsel als internationale organisatie en de samenhang van zijn besluiten inzake onderwijs en onderwijsmethodiek te waarborgen.

3. Twijfels van PD over de omvang van de rechterlijke toetsing door de kamer van beroep

76. Op grond van de door mij gegeven uitlegging van de relevante bepalingen van het Verdrag inzake Europese scholen en van het algemeen reglement van 2014, gelezen in het licht van de bepalingen van het Verdrag van Wenen, kan ik concluderen dat de kamer van beroep exclusief bevoegd is om uitspraak te doen over een geschil als in het hoofdgeding.

77. Niettemin betogen de ouders in hun schriftelijke en mondelinge opmerkingen dat de erkenning van een dergelijke exclusieve bevoegdheid van de kamer van beroep kan leiden tot een verlaging van het niveau van rechtsbescherming dat tot nu toe aan leerlingen en hun wettelijke vertegenwoordigers werd geboden.

[55] Uit de verwijzingsbeslissing kan worden afgeleid dat de ouders *de administratieve weg* van artikel 66 van het algemeen reglement van 2014 *niet hebben uitgeput*, wat op grond van artikel 67 van dat reglement de voorwaarde is waaronder beroep in rechte als bedoeld in artikel 27, lid 2, van het Verdrag inzake Europese scholen kan worden ingesteld bij de kamer van beroep. Zie punten 15 en 16 van deze conclusie.

78. De aldus door de ouders geuite twijfels, die betrekking hebben op de omvang van de rechterlijke toetsing die bij het algemeen reglement van 2014 is opgedragen aan de kamer van beroep, brengen mij ertoe om eerst in te gaan op de kwestie van de omvang van die toetsing en vervolgens op de vraag in hoeverre het beginsel van effectieve rechterlijke bescherming toepassing vindt in het kader van het beroep in rechte dat bij artikel 67 van het algemeen reglement van 2014 bij de kamer van beroep is opengesteld met betrekking tot besluiten van een klassenraad om een leerling niet te laten overgaan naar een hogere klas.

a) Omvang van de rechterlijke toetsing die bij het algemeen reglement van 2014 aan de kamer van beroep is opgedragen met betrekking tot besluiten om een leerling niet te laten overgaan naar een hogere klas

79. In haar schriftelijke opmerkingen voert PD onder meer aan dat een beroep bij de secretaris-generaal en de kamer van beroep – zoals volgt uit artikel 62, lid 1, van het algemeen reglement van 2014 – alleen kan worden ingesteld „in geval van vormfouten of nieuwe feiten die door de secretaris-generaal als zodanig worden erkend", terwijl een beroep bij de Italiaanse bestuursrechter – overeenkomstig het Italiaanse recht – een breder scala aan gronden voor betwisting zou bieden, zoals schending van de wet, misbruik van bevoegdheid of onbevoegdheid.

80. Ik breng allereerst in herinnering dat artikel 62, lid 1, van het algemeen reglement van 2014 bepaalt dat tegen besluiten van de klassenraden geen beroep openstaat voor de wettelijke vertegenwoordigers van de leerlingen, behalve in geval van vormfouten of nieuwe feiten die door de secretaris-generaal als zodanig worden erkend op basis van het door de school en de wettelijke vertegenwoordigers van de leerling overgelegde dossier.

81. In zoverre geeft bovengenoemde bepaling – anders dan PD stelt en zoals de Commissie ter terechtzitting heeft betoogd – om te beginnen een voldoende ruime definitie van de begrippen „vormfout" en „nieuw feit". Volgens die bepaling wordt onder een „vormfout" verstaan elke overtreding van een rechtsregel met betrekking tot de procedure die gevolgd moet worden voor de overgang naar een hogere klas, zodat, als deze niet was begaan, het besluit van de klassenraad anders zou zijn geweest, en onder „nieuw feit" elk element dat niet onder de aandacht van de klassenraad werd gebracht, omdat het onbekend was voor iedereen – leerkrachten, ouders, leerling – op het moment van de beraadslaging, en dat de betekenis van zijn besluit had kunnen beïnvloeden.[56]

82. Voorts heeft de Commissie erop gewezen dat de kamer van beroep zich reeds heeft uitgesproken over besluiten die zeer gebrekkig waren gemotiveerd. Die kamer heeft dus haar bevoegdheid erkend om besluiten van de klassenraad te toetsen vanuit het oogpunt van een kennelijke beoordelingsfout, wat leidt tot een beperking van de technische speelruimte die

[56] Tevens zij opgemerkt dat volgens artikel 62, lid 2, zesde alinea, van het algemeen reglement van 2014 „[h]et beoordelen van de capaciteiten van leerlingen, het toekennen van een cijfer voor een schriftelijke opdracht of een schriftelijk werkstuk gedurende het schooljaar en het beoordelen van de bijzondere omstandigheden als bedoeld in artikel 61. B-5 […] uitsluitend [behoren] tot de bevoegdheid van de klassenraad", en dat „[h]iertegen […] geen beroep [openstaat]". Zie dienaangaande beslissingen 15/49 van 10 oktober 2015, punten 4, 10 en 11, en 16/62 van 14 maart 2017, punt 12, van de kamer van beroep.

anders aan de klassenraad wordt toegekend.[57] De kamer van beroep heeft volgens de Commissie aangetoond dat zij bij de toetsing van besluiten van de klassenraad haar volledige rechtsmacht kan uitoefenen ten aanzien van feitelijke en juridische vragen.[58]

83. Vervolgens lijkt het mij belangrijk in herinnering te brengen dat in de vierde overweging van de preambule van het Verdrag inzake Europese scholen staat te lezen dat de kamer van beroep bij artikel 27, lid 1, van dit verdrag in het leven is geroepen om een adequate rechtsbescherming tegen handelingen van de raad van bestuur te waarborgen voor in dat verdrag bedoelde personen, en met name – zoals in casu – voor de ouders van een leerling als personen die de ouderlijke verantwoordelijkheid voor de leerling dragen.

84. Dienaangaande merk ik op dat uit bepaalde beslissingen van de kamer van beroep blijkt dat zij de vierde overweging van de preambule van het Verdrag inzake Europese scholen heeft uitgelegd als de uitdrukking van effectieve rechterlijke bescherming in het kader van dat verdrag.[59]

85. Meer in het bijzonder blijkt uit de in voltallige zitting gewezen beslissing 10/02 van 22 juli 2010[60] dat, ofschoon de bevoegdheid van de kamer van beroep in de zin van artikel 27, lid 2, van het Verdrag inzake Europese scholen normaal gesproken moet worden uitgeoefend onder de voorwaarden en volgens de procedures die zijn vastgesteld in de uitvoeringsbepalingen waarnaar dat verdrag verwijst, „bij gebreke van daartoe strekkende specifieke bepalingen dient te

[57] Advocaat-generaal Mengozzi heeft daarentegen in zijn conclusie in de gevoegde zaken Oberto en O'Leary (C-464/13 en C-465/13, EU:C:2014:2169, punten 59 en 60) overwogen dat de kamer van beroep weliswaar wil erkennen dat de fundamentele beginselen kunnen dienen als richtsnoer voor het optreden van de organen van de Europese scholen, naast hun eigen rechtsregels, maar dat dit niet wegneemt dat de beoordelingsmarge die de kamer van beroep zich op deze wijze voorbehoudt bij de bepaling van de met name uit het Unierecht voortvloeiende regels en beginselen, niet kan waarborgen dat ten aanzien van de in die zaak betrokken personen, namelijk docenten met een beperkte leeropdracht, het verbod van misbruik van recht in het algemeen in acht wordt genomen, welk beginsel – wat de arbeidsverhoudingen binnen de Unie betreft – zijn specifieke uitdrukking vindt in richtlijn 1999/70/EG van de Raad van 28 juni 1999 betreffende de door het EVV, de Unice en het CEEP gesloten raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd (PB 1999, L 175, blz. 43). Zie dienaangaande voetnoot 68 van deze conclusie.

[58] Wat in het bijzonder een beroep in rechte tot nietigverklaring van een besluit van de klassenraad van de Europese school van Varese en van de beslissing van de adjunct-secretaris-generaal betreft, zie beslissing 14/44 van 24 september 2014, punten 22-24. Ten gronde heeft de kamer van beroep vastgesteld dat de „bestreden beslissing […] houdende verwerping van het administratief beroep van verzoekers een onjuiste motivering bevat voor zover – zoals verzoekers betogen en [de Europese scholen] erkennen – de cijfers die de zoon van verzoekers zou hebben behaald, niet kloppen, wat zowel *een motiveringsgebrek als een feitelijke vergissing* oplevert" (cursivering van mij). Zij is tot de slotsom gekomen dat, „ofschoon [zij] niet bevoegd is om de door de klassenraad verrichte pedagogische beoordeling op haar merites te beoordelen, de [Europese scholen] de passende conclusies moeten trekken uit de nietigverklaring van het besluit om de zoon van verzoekers niet te laten overgaan naar een hogere klas".

[59] Het is juist dat uit een aantal sinds 2010 gewezen beslissingen van de kamer van beroep blijkt dat de bepalingen van het algemeen reglement van 2005 en 2014 zijn uitgelegd overeenkomstig het beginsel van effectieve rechterlijke bescherming, maar andere beslissingen zijn op dit punt minder duidelijk. Zie met name beslissing 16/62 van 14 maart 2017, punten 13 en 14: „[…] Het is dus enkel wanneer komt vast te staan dat de *schending van een relevante regel* een dergelijke beoordeling kan hebben beïnvloed, dat die beoordeling aan *een rechterlijke toetsing* kan worden onderworpen. Dat zou overigens anders zijn wanneer het voldoende zou zijn om vast te stellen dat de beoordeling van de klassenraad met betrekking tot de onmogelijkheid […] om tot de hogere klas te worden toegelaten hoe dan ook – gelet op de gegevens van het dossier en het bestreden besluit, dat nagenoeg unaniem is vastgesteld en duidelijk is gemotiveerd – niet kan worden geacht een kennelijke fout te bevatten." Cursivering van mij.

[60] In het geschil dat aanleiding heeft gegeven tot deze beslissing, stonden een oudervereniging en de betrokken Europese school tegenover elkaar. De raad van bestuur had namelijk in strijd met de artikelen 19, 20 en 23 van het Verdrag inzake Europese scholen het stemrecht van de ouder- en personeelsverenigingen in het dagelijks bestuur teruggebracht tot één stem. De artikelen 66 en 67 van dat verdrag voorzagen echter niet in een procedure waarmee een ouder of oudervereniging de wettigheid van een besluit van de raad van bestuur zoals in deze zaak rechtstreeks kon betwisten.

worden nagegaan of het mogelijk is om, teneinde het algemene beginsel van het recht op effectieve rechterlijke bescherming te eerbiedigen, de voor vergelijkbare beroepen vastgestelde procedureregels naar analogie toe te passen". [61]

86. In haar op deze beslissing volgende rechtspraak erkent de kamer van beroep „dat het noodzakelijk is de precieze strekking van het bestreden besluit te bepalen en na te gaan of haar onbevoegdheid om dit besluit nietig te verklaren wegens het ontbreken van beroepsmogelijkheden waarin de bepalingen ter uitvoering van het [Verdrag inzake Europese scholen] voorzien, van dien aard is dat het beginsel van het recht op effectieve rechterlijke bescherming wordt geschonden. Het recht op effectieve rechterlijke bescherming wordt niet alleen erkend in [dat verdrag], maar is ook een van de grondrechten die worden erkend in het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en een van de algemene beginselen van het [Unierecht]." [62]

87. Derhalve blijkt dat de kamer van beroep in beginsel sinds 2010 een rechterlijke toetsing verricht door toepassing van het beginsel van effectieve rechterlijke bescherming en dus artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest"), dat – zoals blijkt uit de vaste rechtspraak van het Hof – „een herbevestiging van [dat beginsel]" vormt. [63]

88. Ten slotte volgt hieruit in beginsel dat de kamer van beroep zich – gelet op haar zo-even genoemde uitlegging van de bepalingen van het algemeen reglement van 2014 in het licht van artikel 47 van het Handvest – bevoegd lijkt te achten om een effectief rechterlijk toezicht uit te oefenen, zodat in situaties die vergelijkbaar zijn met die welke in het hoofdgeding aan de orde is, het beginsel van effectieve rechterlijke bescherming in beginsel niet wordt geschonden.

89. Het lijkt mij evenwel relevant om kort in te gaan op de omvang van de verplichting van de kamer van beroep om het Verdrag inzake Europese scholen en de ter uitvoering van dat verdrag vastgestelde handelingen – met name het algemeen reglement van 2014 – uit te leggen, rekening houdend met mijn eerdere overwegingen. [64]

[61] Het lijkt mij belangrijk op te merken dat de kamer van beroep in die beslissing (punt 26) had geoordeeld dat „wanneer een besluit van de raad van bestuur, ook al is het van algemene of regelgevende strekking, rechtstreeks afbreuk doet aan een recht dat of bevoegdheid die het [Verdrag inzake Europese scholen] toekent aan een duidelijk geïdentificeerde en van alle andere betrokken personen onderscheiden persoon of categorie van personen, ofschoon niet vaststaat dat deze persoon of categorie van personen in staat zal zijn een op basis van een dergelijk besluit genomen individueel besluit aan te vechten, dat besluit moet worden beschouwd als een besluit dat voor die persoon of categorie van personen bezwarend is in de zin van artikel 27, lid 2, van het [Verdrag inzake Europese scholen]. De kamer van beroep is dus in beginsel *bevoegd om uitspraak te doen op een beroep dat tegen een dergelijke handeling is ingesteld*". Cursivering van mij.

[62] Zie met name beslissing 22/62 van de kamer van beroep van 2 december 2022, punt 8: „Deze kamer heeft reeds de gelegenheid gehad te verklaren dat het ontbreken van beroepsmogelijkheden er niet aan in de weg staat dat bij haar beroep wordt ingesteld en dat een besluit tot afwijzing van een verzoek – in casu een verzoek tot keuzewijziging – in rechte kan worden getoetst […]. Zo heeft de kamer van beroep geoordeeld dat een besluit dat de fundamentele band tussen de school en de leerling en het door artikel 14 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie erkende recht van de leerling op onderwijs ingrijpend aantast, in rechte kan worden getoetst met toepassing van de beginselen die gelden in een rechtsstaat (artikel 47 van het Handvest)". Zie ook beslissingen 15/38 van 11 februari 2016, punt 12, en 19/35 van 29 augustus 2019, punt 10.

[63] Zie onder meer arresten van 13 maart 2007, Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163, punt 37); 18 december 2014, Abdida (C-562/13, EU:C:2014:2453, punt 45), en 12 januari 2023, Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (C-132/21, EU:C:2023:2, punt 50).

[64] Zie dienaangaande punten 41 e.v. van deze conclusie.

b) Verplichting van de kamer van beroep om het beginsel van effectieve rechterlijke bescherming toe te passen bij de uitlegging van het Verdrag inzake Europese scholen en het algemeen reglement van 2014

90. Ik wijs er allereerst op dat de aard van de bij artikel 27, lid 1, van het Verdrag inzake Europese scholen ingestelde kamer van beroep al door het Hof is verduidelijkt in het arrest Miles e.a. [65]

91. In dat arrest heeft het Hof geoordeeld dat 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, zijn permanente karakter, zijn verplichte rechtsmacht, de contradictoire aard van de procedure, de toepassing door het orgaan van de regelen van het recht alsook de onafhankelijkheid van het orgaan, behalve dat zij niet onder een van de lidstaten valt. [66]

92. Hoewel deze kamer moet worden aangemerkt als een „rechterlijke instantie" in de zin van het Unierecht, brengt het feit dat zij niet onder een van de lidstaten maar onder de Europese scholen valt, dan ook met zich mee dat het Hof zich krachtens artikel 267 VWEU niet bevoegd acht om te antwoorden op een verzoek om een prejudiciële beslissing dat wordt ingediend door die kamer. [67]

93. In dit verband voeg ik eraan toe dat een hervorming die de kamer van beroep de mogelijkheid zou bieden om het Hof vragen te stellen op grond van artikel 267 VWEU, weliswaar – zoals het Hof zelf in zijn rechtspraak heeft opgemerkt – wenselijk is [68], maar dat naar mijn mening niet kan worden gezegd dat het beginsel van effectieve rechterlijke bescherming en andere algemene beginselen van het Unierecht niet van toepassing zijn in het kader van een bij die kamer ingesteld beroep, en wel om de volgende redenen.

94. In de eerste plaats valt de kamer van beroep – zoals ik in mijn algemene overwegingen in herinnering heb gebracht [69] – onder de Europese scholen, die een stelsel sui generis vormen waarmee via het Verdrag inzake Europese scholen, dat een internationale overeenkomst is, een vorm van samenwerking tussen de lidstaten onderling alsook tussen de lidstaten en de Europese

[65] In herinnering dient te worden gebracht dat het in de zaak die tot dat arrest heeft geleid, ging om een geschil tussen 137 docenten die door het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland bij de Europese scholen waren gedetacheerd, enerzijds, en deze Europese scholen, anderzijds, over de weigering van deze scholen om hun salaris over de periode vóór 1 juli 2008 aan te passen teneinde rekening te houden met de devaluatie van het pond sterling, alsmede over de sinds die datum geldende berekeningsmethode voor de aanpassing van de salarissen aan de schommelingen van de wisselkoersen van andere valuta dan de euro.

[66] Arrest Miles e.a. (punten 37-39), en arrest Oberto en O'Leary (punt 72).

[67] Zie in die zin arrest Miles e.a. (punten 45 en 46). Zoals het Hof heeft geoordeeld in punt 41 van dat arrest, is de kamer van beroep – anders dan het Benelux-Gerechtshof – geen rechterlijke instantie die verschillende lidstaten gemeen hebben.

[68] Het Hof heeft in de punten 44 en 45 van het arrest Miles e.a. en in punt 74 van het arrest Oberto en O'Leary verklaard dat „de mogelijkheid of zelfs de verplichting van de kamer van beroep om zich tot het Hof te wenden in het kader van een geschil tussen [een Europese school en de in het Verdrag inzake Europese scholen bedoelde personen] – *waarin de algemene beginselen van het Unierecht moeten worden toegepast* – weliswaar denkbaar was, maar dat het aan de lidstaten stond om het in het [Verdrag inzake Europese scholen] neergelegde stelsel van rechterlijke bescherming te herzien". Cursivering van mij. Hoewel ik het eens ben met de redenering van het Hof, kan naar mijn mening niet worden ontkend dat deze onmogelijkheid voor de kamer van beroep om het Hof prejudiciële vragen te stellen, in bepaalde gevallen afbreuk kan doen aan de eenvormigheid en de samenhang van het Unierecht. Zie dienaangaande de conclusie van advocaat-generaal Sharpston in de zaak Miles e.a. (C-196/09, EU:C:2010:777, punten 72, 73 en 76). In het bijzonder maakt de conclusie van advocaat-generaal Mengozzi in de gevoegde zaken Oberto en O'Leary (C-464/13 en C-465/13, EU:C:2014:2169, punt 62) duidelijk dat ondanks het niveau van de rechterlijke bescherming die door de kamer van beroep wordt geboden aan de in het Verdrag inzake Europese scholen bedoelde personen, een dergelijke hervorming noodzakelijk is vanuit het oogpunt van het *materiële Unierecht*. Zie dienaangaande voetnoot 57 van deze conclusie.

[69] Zie punten 42 en 43 van deze conclusie.

Unie tot stand wordt gebracht om te zorgen voor het gezamenlijk onderwijs aan de kinderen van het personeel van de Europese instellingen met het oog op de goede werking van deze instellingen.[70]

95. Aangezien het Verdrag inzake Europese scholen voor de Unie een handeling van een instelling van de Unie vormt in de zin van artikel 267, eerste alinea, onder b), VWEU, en de bepalingen van dat verdrag een integrerend deel van de rechtsorde van de Unie vormen[71], maakt dat verdrag deel uit van de hiërarchie van normen van de rechtsorde van de Unie, waarvan het Verdrag, het Handvest en de algemene beginselen van het Unierecht als bronnen van dat recht de top vormen.[72]

96. Overeenkomstig het beginsel van de hiërarchie van de normen is een internationale overeenkomst – zoals het Verdrag inzake Europese scholen – die in strijd is met in het bijzonder een algemeen beginsel van het Unierecht, bijgevolg onverenigbaar met het Unierecht.[73] Het Verdrag inzake Europese scholen en het algemeen reglement van 2014 moeten dus verenigbaar zijn met de Verdragen, het Handvest en de algemene beginselen van het Unierecht. Met andere woorden, het is – zoals de Commissie ter terechtzitting op goede gronden heeft opgemerkt – ondenkbaar dat de Unie en haar lidstaten door het sluiten van een internationale overeenkomst als het Verdrag inzake Europese scholen zouden mogen tekortschieten in de verplichtingen die op hen rusten krachtens het primaire recht en de algemene beginselen van het Unierecht. Zij zijn dan ook gehouden deze verplichtingen na te komen en uit te voeren met inachtneming van met name de artikelen 2 en 21 VEU en de algemene beginselen van het Unierecht.[74]

97. In de tweede plaats moet ik hieraan toevoegen dat artikel 31, lid 3, onder c), van het Verdrag van Wenen[75] bepaalt dat bij de uitlegging van een internationale overeenkomst rekening dient te worden gehouden met „iedere ter zake dienende regel van het volkenrecht die op de betrekkingen tussen de partijen kan worden toegepast". Gelet op het specifieke karakter van het Verdrag inzake Europese scholen als internationale overeenkomst waarvan de overeenkomstsluitende partijen de Unie en alle lidstaten zijn, kunnen op grond van die bepaling de algemene beginselen van het Unierecht worden beschouwd als regels van internationaal recht die ook van toepassing zijn op de partijen bij dat verdrag en waarmee „behalve met de context" rekening moet worden gehouden bij de uitlegging ervan.[76]

98. In de derde plaats breng ik in herinnering dat de verplichting van de kamer van beroep om de algemene beginselen van het Unierecht toe te passen in een geding dat bij haar aanhangig is gemaakt, reeds door het Hof is bevestigd in de zaak Miles e.a.[77]

[70] Arrest Miles e.a. (punt 38). Zie ook de eerste en de derde overweging van de preambule van het Verdrag inzake Europese scholen. Zie punt 42 van deze conclusie.

[71] Zie punt 34 van deze conclusie.

[72] In herinnering dient te worden gebracht dat het Hof al heeft geoordeeld dat de voorrang die internationale overeenkomsten in het Unierecht genieten boven handelingen van afgeleid recht, zich niet uitstrekt tot het primaire recht, met name niet tot de algemene beginselen waarvan de grondrechten deel uitmaken. Zie arrest van 3 september 2008, Kadi en Al Barakaat International Foundation/Raad en Commissie (C-402/05 P en C-415/05 P, EU:C:2008:461, punt 308).

[73] Een besluit betreffende de sluiting van een internationale overeenkomst in strijd met de Verdragen kan door het Hof nietig worden verklaard. Zie onder meer arrest van 10 maart 1998, Duitsland/Raad (C-122/95, EU:C:1998:94). Zie ook naar analogie arrest van 26 februari 2015, H/Hof van Justitie (C-221/14 P, niet gepubliceerd, EU:C:2015:126, punt 41 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[74] Tridimas, T., *The General Principles of EU Law*, Oxford EC Law Library, Oxford, 2009, blz. 51.

[75] Zie punten 7 en 66 van deze conclusie.

[76] Zie punt 7 van deze conclusie. Hoe dan ook kan het internationaal recht – zoals de Commissie heeft opgemerkt in antwoord op een vraag van het Hof – geen schending van het algemene beginsel van effectieve bescherming rechtvaardigen. Zie dienaangaande arrest van 7 mei 2020, Rina (C-641/18, EU:C:2020:349, punten 57-60), en mijn conclusie in die zaak (C-641/18, EU:C:2020:3, punt 129).

[77] Punt 43.

99. Hieruit volgt dat het Verdrag inzake Europese scholen en het algemeen reglement van 2014 aldus moeten worden uitgelegd dat zij de kamer van beroep verplichten om de algemene beginselen van het Unierecht te eerbiedigen en toe te passen in de context van het stelsel van beroepsmogelijkheden waarin artikel 27, lid 2, van dat verdrag en in het bijzonder de artikelen 61, 62, 66 en 67 van dat reglement voorzien.

100. Met name wat, in de vierde en laatste plaats, het beginsel van effectieve rechterlijke bescherming betreft, merk ik om te beginnen op dat het Hof in het arrest Oberto en O'Leary[78] reeds in herinnering heeft gebracht dat volgens artikel 47 van het Handvest het beginsel van effectieve rechterlijke bescherming niet het recht op toegang tot twee rechterlijke instanties omvat, doch slechts de toegang tot een rechter.

101. Derhalve moet worden aangenomen dat de verplichting van de ouders om hun betwisting van de rechtmatigheid van het besluit van de klassenraad van de Europese school van Varese om geen toestemming te verlenen voor de overgang van een leerling naar een hogere klas van het middelbaar onderwijs, voor te leggen aan de kamer van beroep, die in eerste en laatste instantie uitspraak doet nadat de bestuurlijke procedure bij de secretaris-generaal is uitgeput, geen afbreuk doet aan hun recht op effectieve rechterlijke bescherming.

102. Zoals uit mijn analyse blijkt, moeten artikel 27, lid 2, van het Verdrag inzake Europese scholen en de artikelen 61, 62, 66 en 67 van het algemeen reglement van 2014 dan ook worden uitgelegd in overeenstemming met het beginsel van effectieve rechterlijke bescherming als bedoeld in artikel 47 van het Handvest.[79]

VI. Conclusie

103. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging om de prejudiciële vraag van de Corte Suprema di Cassazione te beantwoorden als volgt:

„Artikel 27, lid 2, eerste alinea, eerste volzin, van het op 21 juni 1994 tussen de lidstaten en de Europese Gemeenschappen te Luxemburg gesloten Verdrag houdende het Statuut van de Europese scholen, gelezen in samenhang met de artikelen 61, 62, 66 en 67 van het algemeen reglement van de Europese scholen, in versie nr. 2014-03-D-14-fr-11 ervan,

moet aldus worden uitgelegd dat

de daarin bedoelde kamer van beroep exclusief bevoegd is om, na uitputting van de in het algemeen reglement van de Europese scholen vastgestelde bestuurlijke procedure bij de secretaris-generaal van de Europese scholen, in eerste en laatste instantie uitspraak te doen over geschillen betreffende het besluit van de klassenraad om een leerling van het middelbaar onderwijs niet te laten overgaan naar een hogere klas."

[78] Punt 73.

[79] Waarvan de kamer van beroep, gelet op haar rechtspraak, niet onkundig kan zijn. Zie punten 84-86 van deze conclusie.