CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
P. MENGOZZI
van 7 juli 2011 [1]

Zaak C-545/09

Europese Commissie
tegen

Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland

„Bevorderings- en pensioenrechten van leerkrachten die door een lidstaat zijn gedetacheerd of aangesteld bij Europese scholen — Bevriezing van de bezoldiging gedurende de detachering of aanstelling — Uitlegging en toepassing van de artikelen 12, lid 4, sub a, en 25, lid 1, van het verdrag houdende het statuut van de Europese scholen — Arbitragebeding"

I – Inleiding

1. In deze zaak moet het Hof van Justitie van de Europese Unie zich voor het eerst uitspreken over de uitlegging en toepassing van enkele bepalingen uit het verdrag houdende het statuut van de Europese scholen [2], dat op 21 juni 1994 is ondertekend te Luxemburg en op 1 oktober 2002 [3] in werking is getreden, en waarbij alle lidstaten en de Europese Gemeenschappen (tegenwoordig de Europese Unie) partij zijn (hierna: „verdrag").

2. De zaak is door de Europese Commissie bij het Hof aanhangig gemaakt krachtens het in artikel 26 van het genoemde verdrag opgenomen arbitragebeding, in de context van een geschil tussen haar en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland. Zij vordert vast te stellen, enerzijds dat artikel 12, lid 4, sub a, van het verdrag aldus moet worden uitgelegd en toegepast dat is gegarandeerd dat leerkrachten die door een lidstaat zijn gedetacheerd of aangesteld, tijdens hun detachering of aanstelling dezelfde doorgroeimogelijkheden hebben met betrekking tot loopbaan en salaris als leerkrachten die in deze lidstaat werkzaam zijn, en anderzijds dat het tijdens hun detachering uitsluiten van bepaalde door het Verenigd Koninkrijk gedetacheerde of aangestelde leerkrachten van de toegang tot hogere salarisschalen (in het bijzonder de „threshold pay", het „excellent teacher system" of de „advanced skills teachers") en andere toeslagen (zoals „teaching and learning responsibility payments") alsmede van een progressie binnen de bestaande salarisschaal, welke mogelijkheden openstaan voor leerkrachten die in dienst zijn van gesubsidieerde scholen [4] in Engeland en Wales, onverenigbaar is met de artikelen 12, lid 4, sub a, en 25, lid 1, van het verdrag.

1 — Oorspronkelijke taal: Frans.

2 — PB 1994, L 212, blz. 3.

3 — Overeenkomstig artikel 33 van het verdrag is dit verdrag in werking getreden op de eerste dag van de maand volgende op de nederlegging van alle akten van bekrachtiging door de lidstaten, alsmede van de akte van kennisgeving van de sluiting door de Europese Gemeenschappen. Zie ook arrest van 30 september 2010, Commissie/België (C-132/09, Jurispr. blz. I-8695, punten 13 en 14). Ook al worden in bijlage I bij het verdrag slechts tien Europese scholen genoemd, er zijn er op dit moment veertien, en die bevinden zich op het grondgebied van zeven lidstaten (vijf in België, drie in Duitsland, een in Italië, twee in Luxemburg, een in Nederland, een in Spanje en een in het Verenigd Koninkrijk). Deze scholen hebben bij elkaar ongeveer 22 500 leerlingen.

4 — Hoewel in de Franse versie van het beroep de aanduiding „écoles publiques" (openbare scholen) wordt gebruikt, staat in de versie in de oorspronkelijke taal „maintained schools", wat, zoals hierna zal worden aangegeven, overeenkomt met „gesubsidieerde" onderwijsinstellingen.

3. In wezen verwijt de Commissie het Verenigd Koninkrijk er niet voor te hebben gezorgd dat leerkrachten die door deze lidstaat zijn aangesteld bij Europese scholen, overeenkomstig artikel 12, lid 4, sub a, van het verdrag hun door hun nationale rechtspositieregeling gewaarborgde bevorderings- en pensioenrechten behouden, en de bezoldiging van deze leerkrachten in strijd met artikel 25, lid 1, van dat verdrag niet te hebben doorbetaald.

4. De context van het geschil tussen de Commissie en het Verenigd Koninkrijk is in twee opzichten bijzonder.

5. De eerste bijzonderheid betreft het stelsel dat van toepassing is op Europese scholen en de leerkrachten daarvan, het tweede het stelsel van onderwijs en bezoldiging van leerkrachten in het Verenigd Koninkrijk, in casu in Engeland en Wales.

6. Ten aanzien van het eerste punt herinner ik eraan dat, zoals ook wordt benadrukt in de preambule van het verdrag, dat het stelsel van Europese scholen een stelsel „sui generis" is ter waarborging van het gezamenlijk onderwijs aan kinderen van het personeel van de Europese instellingen met het oog op de goede werking van deze instellingen.[5] Dit stelsel brengt, aldus de preambule verder, een vorm van samenwerking tussen de lidstaten onderling en tussen de lidstaten en de Unie tot stand met volledige eerbiediging van de verantwoordelijkheid van de lidstaten voor de inhoud van het onderwijs en voor de organisatie van hun onderwijsstelsel.[6]

7. In de lijn hiervan bestaat enerzijds de financiering van de begroting van de scholen volgens artikel 25 van het verdrag uit bijdragen van de lidstaten, dat wil zeggen de doorbetaling van de bezoldigingen van de door hen gedetacheerde of aangestelde leerkrachten, en uit de bijdrage van de Unie die dient om het verschil tussen het totale bedrag van de uitgaven van de scholen en het totaal van de overige ontvangsten te dekken.

8. Anderzijds wordt, krachtens artikel 3, lid 2, van het verdrag, het onderwijs in de Europese scholen gegeven door leerkrachten die door de lidstaten zijn gedetacheerd of aangesteld, overeenkomstig door de raad van bestuur — een van de organen van de genoemde scholen[7] — volgens de procedure van artikel 12, punt 4, genomen besluiten.

9. Een van de taken van de raad van bestuur is volgens artikel 12, lid 4, sub a, van het verdrag om jaarlijks, op voorstel van de commissie van inspecteurs, de behoeften aan leerkrachten vast te stellen, door het instellen en opheffen van ambten. Hij ziet toe op een billijke verdeling van de ambten tussen de lidstaten. In overleg met de regeringen regelt hij de aanstelling of detachering van leerkrachten en pedagogische adviseurs van de school. Dezen behouden de door hun nationale rechtspositieregeling gewaarborgde bevorderings- en pensioenrechten.

10. Voor het overige blijkt uit de rechtspositieregeling voor het gedetacheerde personeel van de Europese scholen (hierna: „statuut"), die de raad van bestuur heeft vastgesteld op grond van artikel 12, lid 1, van het verdrag en sinds 1 september 1996 van toepassing is, dat de detachering in beginsel niet langer kan duren dan negen jaar.

5 — Zie ook arrest van 14 juni 2011, Miles e.a. (C-196/09, Jurispr. blz. I-5105, punt 39). De scholen geven meertalig en multicultureel onderwijs aan kinderen in het kleuter-, het lager en het middelbaar onderwijs.

6 — In deze overweging van de preambule is de inhoud van artikel 165, lid 1, VWEU gedeeltelijk overgenomen.

7 — De raad van bestuur is onder meer samengesteld uit vertegenwoordigers op ministerieel niveau van de lidstaten en een lid van de Commissie. Overeenkomstig artikel 10 van het verdrag heeft hij tot taak toe te zien op de uitvoering van het verdrag en beschikt hij te dien einde over de nodige beslissingsbevoegdheden op pedagogisch, budgettair en bestuurlijk gebied.

11. Dit statuut bevat ook bepalingen met betrekking tot het salaris en de arbeidsvoorwaarden van bij deze scholen gedetacheerde of aangestelde leerkrachten. In het bijzonder is in artikel 49 ervan bepaald dat gedetacheerde leerkrachten enerzijds hun door de bevoegde nationale overheid betaalde nationale emolumenten ontvangen, en anderzijds het verschil tussen het in dit statuut bepaalde salaris en de tegenwaarde van de nationale emolumenten, verminderd met de verplichte sociale bijdragen, dat door de Europese school wordt betaald (hierna: „Europees supplement"). Bovendien heeft een personeelslid dat definitief de dienst verlaat, krachtens artikel 72, lid 1, van het statuut bij zijn vertrek, mits dit niet het gevolg is van een disciplinaire maatregel, recht op een uitkering die evenredig is aan de duur van zijn daadwerkelijke dienst, tot aan de maximumduur van negen jaar. Volgens lid 2 van dit artikel wordt deze vergoeding berekend op basis van het verschil tussen anderhalf maal het bedrag van het laatste Europese basissalaris, met toepassing van de voor het land van herkomst vastgestelde aanpassingscoëfficiënt, en anderhalf maal het bedrag van het laatste nationale basissalaris per dienstjaar.

12. Het statuut bevat daarentegen geen pensioenregeling voor gedetacheerde leerkrachten, die gedurende hun detachering bijdragen blijven betalen aan hun nationale stelsels.

13. Ten aanzien van het tweede punt, dat betrekking heeft op de bijzonderheden van het onderwijsstelsel van het Verenigd Koninkrijk, dient te worden opgemerkt dat dit valt onder de bevoegdheid van de gedecentraliseerde overheden van drie verschillende gebieden, te weten Engeland en Wales (gezamenlijk één gebied), Noord-Ierland en Schotland. De arbeidsvoorwaarden in deze drie gebieden zijn verschillend.

14. In het gebied dat bestaat uit Engeland en Wales, het enige gebied waarop het onderhavige geschil betrekking heeft, zijn de meeste leerkrachten in dienst van gesubsidieerde scholen („maintained schools"). De salarissen en de arbeidsvoorwaarden van deze leerkrachten zijn vastgesteld bij een besluit van de bevoegde minister, te weten het document met betrekking tot de rechtspositie en de bezoldiging van leerkrachten op scholen („School Teachers Pay and Conditions Document"; hierna: „STPCD"), dat dwingende bepalingen bevat voor iedere arbeidsovereenkomst die wordt gesloten door een gesubsidieerde school.

15. Een aantal leerkrachten is niet in dienst van een gesubsidieerde school, maar van andere soorten scholen, zoals vrije openbare middenscholen, die worden ondersteund door sponsors („academies"), particuliere scholen, de Europese school van Culham of door buitenlandse regeringen bestuurde scholen. Voor deze scholen zijn de arbeidsvoorwaarden van het STPCD facultatief.

16. Het STPCD van 2009 bevat de salarisschalen, die de volgende hoofdkenmerken omvatten.

17. Voor leerkrachten geldt een basissalarisschaal met zes trappen. Het belangrijkste criterium om in deze salarisschaal te kunnen stijgen, is de ervaring gemeten in dienstjaren. In het algemeen moet de werkgever van een leerkracht een trap toekennen voor ieder jaar dat de werknemer als leerkracht gewerkt heeft. Uitzonderingen wegens onvoldoende presteren daargelaten komt men dus automatisch hoger in de schaal.

18. In 2000 is een nieuw stelsel ingevoerd, de „threshold pay". In dit stelsel kunnen leerkrachten uit Engeland en Wales die in de laatste trap van de basissalarisschaal gekomen zijn, een verzoek indienen om de drempel te passeren en over te gaan naar een hogere salarisschaal („post-threshold pay scale"), die verdeeld is in drie trappen (U1 tot en met U3). Leerkrachten die een dergelijk verzoek willen indienen, moeten voldoen aan bepaalde beroepsprestatienormen, bewijzen overleggen van hun kwalificaties en verzoeken om een beoordeling van hun competenties. De beroepsnormen waaraan moet worden voldaan, zijn omschreven in een document genaamd „Beroepsnormen voor leerkrachten" („Professionnal Standards for Teachers"). De beoordelingen worden verricht door de

hoofden van de onderwijsinstellingen, die erop moeten toezien dat de beoordeelde leerkracht aan de genoemde normen voldoet. Wanneer een leerkracht eenmaal de drempel gepasseerd is en in de volgende schaal gekomen is („post-threshold teacher"), stijgt hij niet automatisch hoger in deze schaal, maar hangt dit af van de uitkomst van het jaarlijkse beoordelingsgesprek.

19. Bovendien kunnen gesubsidieerde scholen volgens het STPCD functies creëren voor „uitstekende leerkrachten" („Excellent Teachers"; hierna: „ET") en „leerkrachten met bijzondere vaardigheden" („Advanced Skills Teacher"; hierna: „AST"), waarvoor een speciale salarisschaal (AST 1 tot en met 18) geldt, en functies die recht geven op „toeslagen voor onderwijs- en lestaken" („Teaching and Learning Responsibility Payments"; hierna: „TLRP"). Een leerkracht kan niet meer dan een van deze functies tegelijkertijd vervullen.

20. Leerkrachten die toegang willen krijgen tot het „Excellent Teacher Scheme," moeten ten minste twee jaren in de hoogste van de drie trappen van de hogere salarisschaal zijn ingeschaald en blijk geven van bijzondere beroepscompetenties, die zijn omschreven in de beroepsnormen voor leerkrachten. Zij kunnen echter uitsluitend verzoeken om een beoordeling ter zake wanneer er op hun eigen school een vacature voor een ET-functie is. Deze beoordelingen worden verricht door externe beoordelaars teneinde te zorgen voor uniformiteit in de beoordelingsprocedure. Het is de bedoeling dat ET's naast hun gewone functie in de klas een belangrijke rol spelen op hun school doordat zij andere leraren helpen doelmatiger te werken, en door bij te dragen aan het bereiken van de educatieve doelstellingen via het verbeteren van de onderwijskwaliteit op hun school.

21. Kandidaten die in aanmerking willen komen voor een AST-functie, hoeven niet noodzakelijkerwijs reeds tot de hogere salarisschaal te zijn toegelaten. Wel moeten zij voldoen aan de „post-threshold teacher standards", dat wil zeggen aan de beroepsprestatienormen voor ET's, en aan de normen die in het bijzonder van toepassing zijn voor AST's, zoals deze zijn omschreven in de beroepsnormen voor leerkrachten. De beoordelingen ter zake worden verricht door externe beoordelaars. Deze functies omvatten extra taken. AST-leerkrachten moeten in beginsel 80 % van hun werktijd besteden aan het lesgeven en de rest van hun tijd aan aanvullende taken, samen met of ten behoeve van leerkrachten van andere scholen. In tegenstelling tot ET-functies zijn AST-functies dus bedoeld voor samenwerking met andere scholen.

22. Tot slot heeft iedere leerkracht die in de klas lesgeeft recht op TLRP's, ongeacht of hij tot de hogere salarisschaal is toegelaten. Deze toeslagen, die meer betrekking hebben op bijzondere functies in de personeelsstructuur van een school dan op bijzondere personen, worden toegekend aan leerkrachten die „duurzaam een extra taak in het kader van de personeelsstructuur" van de school vervullen. Ze zijn bedoeld als vergoeding voor taken die verder gaan dan die van een leerkracht die lesgeeft in de klas, en hebben met name betrekking op hulp aan leerlingen buiten de klas of de stimulerende rol van de leerkracht in het uitwerken van vakken of van het lesprogramma.

23. Alle leerkrachten in het Verenigd Koninkrijk kunnen, los van het statuut van hun school van herkomst, verzoeken indienen om bij Europese scholen te worden aangesteld.

24. Leerkrachten die hiervoor kiezen, behouden echter niet hun contractuele betrekking met hun oude werkgever, maar sluiten voor de aanstelling een nieuwe arbeidsovereenkomst met het ministerie voor kinderen, scholen en gezinnen („Department for Children, Schools and Families"; hierna: „ministerie van onderwijs").

25. Voor leerkrachten uit Engeland en Wales is het STPCD volgens die arbeidsovereenkomst niet van toepassing op leerkrachten van Europese scholen. Wel is in die overeenkomst bepaald dat de nationale salarissen die maandelijks aan de aangestelde leerkrachten worden betaald, worden vastgesteld overeenkomstig de basissalarisschaal van het STPCD en dat de op nationaal niveau overeengekomen jaarlijkse salarisverhogingen, die van toepassing zijn krachtens het STPCD, zullen worden betaald. Verder is bepaald dat geen andere toeslag op het nationale salaris wordt betaald en dat een leerkracht tijdens zijn aanstelling bij Europese scholen niet kan verzoeken om naar een hogere salarisschaal over

te gaan of een in het STPCD bedoelde aanvullende toeslag of status te krijgen. Tot slot is in deze arbeidsovereenkomst bepaald dat de dienst in een Europese school aanspraak geeft op pensioenrechten volgens de pensioenregeling voor leerkrachten uit Engeland en Wales en dat de betrokken premies uitsluitend gebaseerd zijn op het nationale salaris.

26. Vanwege het grote aantal klachten van bij Europese scholen aangestelde Britse leerkrachten en verschillende parlementaire vragen heeft de Commissie vanaf het jaar 2000 de opeenvolgende ministers van onderwijs van het Verenigd Koninkrijk herhaaldelijk aangesproken en aangegeven dat de beslissing om bij Europese scholen gedetacheerde Britse leerkrachten de toegang tot de hogere prestatiegerelateerde salarisschaal te weigeren, onverenigbaar is met het verdrag. Het probleem kon niet worden opgelost in een eerste briefwisseling in 2000 en 2001 en evenmin in een tweede in 2007. Daarom heeft de Commissie verzocht de kwestie te behandelen tijdens de vergadering van de raad van bestuur van 20 tot 22 oktober 2008. Op 20 november 2008 was er een videoconferentie tussen vertegenwoordigers van de Commissie en van het ministerie, maar ook hierin werd het meningsverschil niet opgelost. Op 13 januari 2009 heeft de Commissie de raad van bestuur een laatste maal verzocht om tot een oplossing van de situatie te komen en hierbij aangekondigd dat zij zich gedwongen zag de zaak krachtens artikel 26 van het verdrag bij het Hof aanhangig te maken als er niets bereikt zou worden.

27. De kwestie van de uitlegging van de artikelen 12, lid 4, sub a, en 25, lid 1, van het verdrag is behandeld tijdens de vergadering van de raad van bestuur van 20 en 21 januari 2009. Na deze vergadering heeft de raad van bestuur vastgesteld dat dit geschil niet kon worden opgelost, en nota genomen van het voornemen van de Commissie om op grond van artikel 26 van het verdrag en de artikelen 10 EG en 39 EG tegen het Verenigd Koninkrijk beroep bij het Hof in te stellen ter zake van de uitlegging en de toepassing van het verdrag.

28. In deze omstandigheden heeft de Commissie op 18 december 2009 het onderhavige beroep ingesteld.

29. De Commissie concludeert dat het het Hof behage:

— vast te stellen dat artikel 12, lid 4, sub a, van het verdrag aldus moet worden uitgelegd en toegepast dat is gegarandeerd dat leerkrachten die door een lidstaat zijn gedetacheerd, tijdens hun detachering dezelfde doorgroeimogelijkheden hebben met betrekking tot loopbaan en salaris als leerkrachten die in deze lidstaat werkzaam zijn, en dat het tijdens hun detachering uitsluiten van bepaalde door het Verenigd Koninkrijk gedetacheerde leerkrachten van de toegang tot hogere salarisschalen (in het bijzonder de „threshold pay", het „excellent teacher system" of de „advanced skills teacher") en andere toeslagen (zoals „teaching and learning responsibility payments") alsmede van een progressie binnen de bestaande salarisschaal, welke mogelijkheden openstaan voor leerkrachten die in dienst zijn van gesubsidieerde scholen in Engeland en Wales, onverenigbaar is met de artikelen 12, lid 4, sub a, en 25, lid 1, van het verdrag;

— het Verenigd Koninkrijk te verwijzen in de kosten.

30. Het Verenigd Koninkrijk verzoekt het Hof het beroep te verwerpen.

31. Partijen zijn gehoord ter terechtzitting van 4 mei 2011.

II – Analyse

32. Zoals in de inleiding reeds is aangegeven, bestaat de vordering van de Commissie uit twee delen. Het eerste deel heeft in meer algemene zin betrekking op de uitlegging die moet worden gegeven aan artikel 12, lid 4, sub a, laatste zin, van het verdrag, terwijl het tweede, concretere deel in wezen de loopbaanontwikkeling betreft van bepaalde door het Verenigd Koninkrijk bij Europese scholen aangestelde leerkrachten gedurende hun diensttijd.

33. Deze tweeledige vordering lijkt geënt op de bewoordingen van het arbitragebeding in artikel 26 van het verdrag, volgens hetwelk het Hof bij uitsluiting bevoegd is om uitspraak te doen in geschillen tussen de verdragsluitende partijen inzake „de uitlegging en toepassing" van het verdrag waarvoor in de raad van bestuur geen oplossing kan worden gevonden.

34. Ook al is het, zoals partijen in hun memories verklaren, niet heel gemakkelijk deze twee delen los van elkaar te zien, toch volg ik de benadering waartoe het beroep van de Commissie uitnodigt.

A – *De uitlegging van artikel 12, lid 4, sub a, laatste zin, van het verdrag*

35. Zoals ik al heb benoemd in de inleiding, wordt in artikel 12, lid 4, sub a, van het verdrag aan de raad van bestuur de taak toegekend jaarlijks de behoeften van Europese scholen aan leerkrachten vast te stellen en daarbij toe te zien op een billijke verdeling van de ambten tussen de lidstaten. In deze bepaling is eveneens voorzien dat de raad van bestuur „in overleg met de regeringen de aanstelling of de detachering van [leerkrachten] regelt. Dezen behouden de door hun nationale rechtspositie gewaarborgde rechten op bevordering en [pensioen]".

36. Ten aanzien van de uitlegging van de laatste zin, van artikel 12, lid 4, sub a, van het verdrag stelt de Commissie enerzijds dat hierin aan de lidstaten een verplichting wordt opgelegd en aan de gedetacheerde of aangestelde leerkrachten een recht wordt toegekend, en anderzijds dat de term „bevordering" in ruime zin moet worden uitgelegd, zodat de verschillende nationale bezoldigingsstelsels die voor leerkrachten gelden in geval van detachering of aanstelling, met inbegrip van plaatsing in een hogere salarisschaal, hierdoor worden gedekt.

37. Het Verenigd Koninkrijk verzet zich beslist tegen deze lezing en voert hierbij in de eerste plaats aan dat artikel 12, lid 4, sub a, van het verdrag uitsluitend gericht is tot de raad van bestuur en geen verplichtingen oplegt aan de lidstaten. Deze bepaling draagt de raad van bestuur op bij de uitoefening van zijn bestuurstaken de nationale regelgeving ten aanzien van bevordering en pensioen te respecteren. Het zou volgens het Verenigd Koninkrijk immers weinig zin hebben, als het verdrag de lidstaten zou verplichten hun eigen wetgeving te respecteren. In de tweede plaats is het Verenigd Koninkrijk van mening dat het begrip „bevordering" uitsluitend verwijst naar het plaatsen van een leerkracht in een hogere functie met meer verantwoordelijkheden binnen de structuur van de school, zoals de functie van schoolhoofd („head teacher") of adjunct-schoolhoofd („deputy head teacher").

38. Van mijn kant onderschrijf ik in wezen de uitlegging van de Commissie.

39. Het is zeker zo dat artikel 12, lid 4, sub a, laatste zin, van het verdrag deel uitmaakt van een hoofdstuk over de rechten van de raad van bestuur en dat artikel 3, lid 2, van dit verdrag verwijst naar besluiten die door dit orgaan zijn genomen uit hoofde van artikel 12, lid 4.

40. Toch is artikel 12, lid 4, sub a, van het verdrag, in tegenstelling tot wat het Verenigd Koninkrijk beweert, niet uitsluitend gericht tot de raad van bestuur, maar ook tot de lidstaten als verdragsluitende partijen, zoals duidelijk blijkt uit de een-na-laatste zin van dit artikel, die „de regeringen" betreft.

41. De regel dat gedetacheerde of aangestelde leerkrachten hun door hun nationale recht gewaarborgde bevorderings- en pensioenrechten behouden, betekent niet dat deze bepaling het behoud van deze rechten afhankelijk stelt van een besluit van de raad van bestuur, maar dat de lidstaten de verplichting hebben ervoor te zorgen dat deze leerkrachten door hun tijdelijke detachering of aanstelling bij Europese scholen niet worden benadeeld.

42. In tegenstelling tot wat het Verenigd Koninkrijk meent, lijkt mij niet dat een dergelijke benadeling eenvoudigweg kan worden gepasseerd met het argument dat iedere lidstaat zijn eigen nationale regels dient te respecteren.

43. Zonder een verdragsrechtelijke verplichting ervoor te zorgen dat gedetacheerde leerkrachten hun door hun „nationale recht" („national rules") gewaarborgde rechten op bevordering en pensioen „behouden" („retain"), dat wil zeggen de rechten waarop zij aanspraak zouden kunnen maken als ze in hun lidstaat van herkomst in dienst waren gebleven, zouden dergelijke nationale regels immers gemakkelijk door de lidstaten kunnen worden gewijzigd of aangepast, juist voor bepaalde bijzondere omstandigheden, waaronder de omstandigheden die in het algemeen met een verplaatsing naar een andere lidstaat gepaard gaan, zoals het geval is bij de overgrote meerderheid van de leerkrachten uit het Verenigd Koninkrijk die bij Europese scholen worden gedetacheerd of aangesteld.

44. Derhalve lijkt me niet dat artikel 12, lid 4, sub a, laatste zin, van het verdrag aldus kan worden uitgelegd dat hierin uitsluitend verplichtingen worden opgelegd aan de raad van bestuur — anders zou deze bepaling elk nuttig effect missen. De vaststelling en de bepaling van de inhoud van de regels met betrekking tot de bevordering en het pensioen van gedetacheerde of aangestelde leerkrachten vinden immers op nationaal niveau plaats.

45. Ten aanzien van het begrip „bevordering" (Frans: „avancement") merk ik op dat in de Engelse versie van artikel 12, lid 4, sub a, laatste zin, van het verdrag de term „promotion" wordt gebruikt, wat ten dele de controverse rond dit woord zou kunnen verklaren. Ook al kan uit de lezing van de andere taalversies van het verdrag geen duidelijke tendens worden afgeleid ten gunste van een van deze twee termen, lijkt mij dat, onafhankelijk van het gebruikte woord, nu — zoals ik hierboven reeds uiteengezet heb — de bedoeling van artikel 12, lid 4, sub a, laatste zin, van het verdrag is ervoor te zorgen dat de periode van detachering of aanstelling niet nadelig is voor de leerkrachten die bij Europese scholen worden aangesteld, niet kan worden aanvaard dat de rechten die deze leerkrachten moeten behouden beperkt zijn tot de toegang tot functies van een hoger kader in de hiërarchie van de nationale scholen en met meer verantwoordelijkheden, zoals het Verenigd Koninkrijk suggereert.

46. Overigens kan de reikwijdte van de term „promotion" niet zijn beperkt tot de toegang tot dergelijke functies. In het gangbare taalgebruik verwijst deze term immers, zoals blijkt uit het stelsel van bevordering binnen het ambtenarenapparaat van de Unie, eveneens naar de toegang tot de ambten van dezelfde loopbaan (zoals bijvoorbeeld assistenten of administrateurs), met een daarbij behorende gunstigere bezoldiging, zonder dat er sprake is van een andere titel of extra taken. Het begrip bevordering (Frans: „avancement") in de zin van artikel 12, lid 4, sub a, laatste zin, van het verdrag duidt mijns inziens dan ook op een progressie in de loopbaan. Deze uitlegging garandeert de meest uniforme toepassing van artikel 12, lid 4, sub a, laatste zin, van het verdrag, gelet op de verschillen in de nationale stelsels van bevordering en bezoldiging.

47. In dit stadium dient dus te worden vastgesteld dat artikel 12, lid 4, sub a, laatste zin, van het verdrag de verdragsluitende partijen verplicht ervoor te zorgen dat bij Europese scholen gedetacheerde of aangestelde leerkrachten tijdens hun detachering of aanstelling hun door hun nationale recht gewaarborgde rechten op loopbaanprogressie en hun pensioenrechten behouden.

48. Er blijft nog een laatste punt, dat weliswaar door het Verenigd Koninkrijk eerder is ingeroepen tegen de toepassing van artikel 12, lid 4, sub a, laatste zin, van het verdrag op zijn grondgebied, maar dat in zekere zin wel raakt aan de uitlegging van deze bepaling. Dit punt heeft betrekking op de drie hierna tussen aanhalingstekens geplaatste termen van de zinsnede door de „nationale rechtspositie[regeling]" „gewaarborgd" „recht" op bevordering.

49. Het Verenigd Koninkrijk verdedigt in wezen de stelling dat deze zinsnede letterlijk en strikt moet worden uitgelegd. Gelet op de bijzonderheden van het Britse onderwijsstelsel zou er voor de leerkrachten uit Engeland en Wales die zijn aangesteld bij Europese scholen, geen enkel „recht" op bevordering bestaan dat wordt „gewaarborgd" door enige „nationale rechtspositie[regeling]".

50. Hoewel ik mij in dit stadium moet beperken tot het onderdeel van dit betoog dat betrekking heeft op de uitlegging van de omstreden zinsnede, vind ik het niettemin van belang eraan te herinneren dat het Verenigd Koninkrijk evenmin als de andere lidstaten op welke grond dan ook vrijgesteld is van de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 12, lid 4, sub a, laatste zin, van het verdrag.

51. Ook al is het dus zeker mogelijk dat leerkrachten uit Engeland en Wales vanwege de bijzonderheden van het onderwijsstelsel van deze lidstaat, in tegenstelling tot leerkrachten in bepaalde andere lidstaten, niet de status van ambtenaar of overheidsfunctionaris hebben, dit neemt niet weg dat de verplichting van artikel 12, lid 4, sub a, van het verdrag, ongeacht deze eventuele bijzonderheden, heeft te gelden voor alle verdragsluitende partijen, in het bijzonder dus voor alle lidstaten.

52. Naar mijn mening dient de verwijzing naar „statut national" („nationale rechtspositie[regeling])" in de Franse versie van artikel 12, lid 4, sub a, laatste zin, van het verdrag dan ook met enige soepelheid te worden gelezen, juist rekening houdend met de kenmerken van het onderwijsstelsel van de lidstaten, zodat deze bepaling haar nuttig effect kan behouden en toegepast kan worden op het grondgebied van elk van hen. In mijn ogen is dit ook de reden waarom in de Engelse versie, maar ook in andere taalversies van deze bepaling niet wordt gesproken van „statut national", een uitdrukking die niet goed zou hebben gepast bij het bestel van het Verenigd Koninkrijk — evenmin als bij dat van andere lidstaten waar het onderwijs, afhankelijk van de verdeling van de bevoegdheden ter zake, een taak kan zijn van lagere territoriale overheden —, maar meer algemeen doelt op het door het „nationale recht" („national rules") [8], in de zin van door de lidstaten vastgestelde regels, gewaarborgde behoud van het recht op bevordering.

53. Ten aanzien van het door dergelijke nationale regels „gewaarborgde" „recht" op bevordering is mijns inziens een letterlijke en strikte interpretatie van deze twee termen niet op haar plaats. Zoals ik in het kader van de uitlegging van de term „bevordering" al heb aangegeven, dient de nadruk te worden gelegd op de bedoeling van de omstreden bepaling, die nu juist is ervoor te zorgen dat leerkrachten uit een lidstaat die bij Europese scholen zijn aangesteld of gedetacheerd, niet worden benadeeld doordat zij rechten op bevordering en pensioen verliezen, waarop zij aanspraak zouden kunnen hebben gemaakt als zij in dienst waren gebleven bij onderwijsinstellingen in hun lidstaat van herkomst.

54. Anders dan het Verenigd Koninkrijk beweert, hoeft het „recht" op bevordering niet noodzakelijkerwijze en uitsluitend te worden beperkt tot een recht op automatische promotie gekoppeld aan dienstjaren. Dit argument lijkt niet alleen in tegenspraak met de hiervoor onderzochte stelling van deze lidstaat dat het begrip bevordering beperkt zou moeten worden tot de toegang tot functies van een hoger kader in de hiërarchie van de nationale scholen en met meer verantwoordelijkheden, maar aanvaarding van een dergelijk argument zou de reikwijdte van artikel 12, lid 4, sub a, laatste zin, van het verdrag beperken tot situaties die zelfs niet worden gedragen door een letterlijke uitlegging van deze bepaling.

55. De verplichting van de lidstaten houdt dan ook in, ervoor te zorgen dat het recht op loopbaanontwikkeling van bij Europese scholen aangestelde of gedetacheerde leerkrachten, dat zij zouden hebben gehad als ze in de lidstaat zelf in dienst waren gebleven, behouden blijft. Zo kan dit recht, al naargelang de inhoud van de in elk van de lidstaten aan hun respectieve leerkrachten toegekende rechten, bijvoorbeeld bestaan in een werkelijk recht op bevordering of eenvoudigweg in het recht om deel te nemen aan procedures die doorgroeimogelijkheden in de loopbaan mogelijk maken. De inhoud van het recht op bevordering kan dus per lidstaat verschillen. Het kan echter niet beperkter zijn dan het recht dat bij Europese scholen gedetacheerde of aangestelde leerkrachten zouden hebben gehad wanneer ze werkzaam waren gebleven bij onderwijsinstellingen in hun lidstaat

8 — Een vergelijkbare uitdrukking wordt gebruikt in de Duitse („der Regelung ihres Herkunftsstaates") en de Spaanse („normativas nacionales") versie van artikel 12, lid 4, sub a, laatste zin, van het verdrag, waarschijnlijk omdat het onderwijs in deze lidstaten niet valt onder de centrale organen.

van herkomst, net als hun collega's die in die lidstaat zelf werkzaam zijn gebleven. Bij een andere uitlegging zou de in artikel 12, lid 4, sub a, laatste zin, van het verdrag aan deze leerkrachten gegeven verzekering dat zij de door hun nationale recht gewaarborgde recht op bevordering „behouden", teniet gedaan worden.

56. Derhalve stel ik voor om als volgt te antwoorden op het eerste onderdeel van het beroep van de Commissie: artikel 12, lid 4, sub a, laatste zin, van het verdrag dient aldus te worden uitgelegd dat deze bepaling de verdragsluitende partijen verplicht ervoor te zorgen dat bij Europese scholen gedetacheerde of aangestelde leerkrachten tijdens hun detachering of aanstelling de rechten op loopbaanontwikkeling en pensioen als vastgesteld in het nationale recht van hun lidstaat van herkomst, die op hen van toepassing zouden zijn geweest wanneer zij in dienst waren gebleven van een onderwijsinstelling in die lidstaat, behouden.

57. In het licht van de zojuist gegeven uitlegging zal ik nu het tweede onderdeel van het beroep onderzoeken, dat meer concreet betrekking heeft op het gedrag van het Verenigd Koninkrijk ten aanzien van de bevordering van leerkrachten die het aanstelt bij Europese scholen.

B – *Het gedrag van het Verenigd Koninkrijk ten aanzien van de bevordering van bij Europese scholen aangestelde leerkrachten tijdens die aanstelling*

58. In het tweede onderdeel van het beroep stelt de Commissie dat bepaalde door het Verenigd Koninkrijk bij Europese scholen aangestelde leerkrachten tijdens hun aanstelling in aanmerking moeten kunnen komen voor de hogere salarisschaal („post-threshold pay scale"), voor de ET- en AST-functies en de toeslagen (TLRP) zoals bedoeld in het STPCD, en voor progressie binnen de bestaande salarisschaal, net als hun collega-leerkrachten die in dienst zijn gebleven van gesubsidieerde scholen in Engeland en Wales.

59. Volgens de bewoordingen van dit onderdeel, en in tegenstelling tot wat het Verenigd Koninkrijk tijdens deze procedure herhaaldelijk heeft beweerd, hebben de grieven van de Commissie dus geen betrekking op de situatie van *alle* bij Europese scholen aangestelde leerkrachten uit Engeland en Wales, maar uitsluitend op een bepaalde categorie daarvan, die volgens haar ten aanzien van de bevordering op dezelfde wijze moeten worden behandeld als hun bij gesubsidieerde scholen in dienst zijnde collega's.

60. Nog los van de discussie tussen partijen over de vraag of het STPCD kan worden gekwalificeerd als nationale regeling in de zin van artikel 12, lid 4, sub a, van het verdrag — een discussie waarop ik later terug zal komen — is het duidelijk dat een gemeenschappelijke noemer waarmee de categorie van bij Europese scholen aangestelde leerkrachten bedoeld in het tweede onderdeel van het beroep van de Commissie kan worden aangeduid, die leerkrachten omvat die voorafgaand aan hun aanstelling in aanmerking kwamen voor de hogere salarisschaal, dat wil zeggen voorafgaand aan hun aanstelling de laatste trap (M6) hadden bereikt van de basissalarisschaal van het STPCD.[9] Mijns inziens moeten hiertoe ook de leerkrachten worden gerekend, die hoger op de basissalarisschaal zijn gekomen, die tijdens hun aanstelling op de laatste trap van deze schaal zijn gekomen en in die periode hadden kunnen verzoeken om toelating tot de hogere salarisschaal en/of aanstelling in een van de in het beroep van de Commissie genoemde functies, wanneer zij niet gedwongen waren geweest daarvan af te zien vanwege de overeenkomst met het ministerie van onderwijs. Enerzijds staat namelijk vast dat de basisschaal van het STPCD geldt voor alle door het Verenigd Koninkrijk bij Europese scholen aangestelde leerkrachten. Anderzijds zijn deze leerkrachten volgens de toelichting van het Verenigd Koninkrijk in de genoemde schaal blijven stijgen en hebben zij tijdens hun aanstelling de laatste trap van deze schaal kunnen bereiken.

9 — Volgens de toelichting van het Verenigd Koninkrijk geldt dit voor 53 van de 250 ten tijde van de feiten van het geding bij Europese scholen aangestelde leerkrachten.

61. Daar staat tegenover dat het in het licht van de tekst van het tweede deel van de vordering van de Commissie minder duidelijk is, dat de betrokken categorie leerkrachten niet alleen leerkrachten omvat die voorafgaand aan hun aanstelling in dienst waren van gesubsidieerde onderwijsinstellingen, dat wil zeggen scholen waar het STPCD verplicht van toepassing was, maar ook leerkrachten die werkten bij niet-gesubsidieerde onderwijsinstellingen, instellingen die derhalve eenvoudigweg de mogelijkheid hadden het STPCD toe te passen.

62. Voordat ik nader op dit punt inga, wil ik ingaan op de omstreden kwestie van de kwalificatie van het STPCD in het licht van artikel 12, lid 4, sub a, laatste zin, van het verdrag.

63. Zoals ik reeds heb aangegeven, stelt het Verenigd Koninkrijk dat het STPCD geen nationale rechtspositieregeling of nationale regels in de zin van dit artikel bevat, omdat het op een groot aantal leerkrachten in het Verenigd Koninkrijk niet van toepassing is.

64. Dat betoog kan mij niet overtuigen.

65. Het is juist dat de arbeids- en bezoldigingsvoorwaarden van dit document, dat bij een besluit van de minister van onderwijs van het Verenigd Koninkrijk is vastgesteld, niet automatisch van toepassing is op alle leerkrachten uit Engeland en Wales.

66. Het is echter dwingend van toepassing op alle leerkrachten die in dienst zijn van gesubsidieerde onderwijsinstellingen [10], en facultatief op leerkrachten die in dienst zijn van vrije scholen [11]. Bovendien is, zoals ik reeds heb aangegeven en het Verenigd Koninkrijk tijdens de zitting heeft toegegeven, de basisschaal van het STPCD verbindend voor alle leerkrachten uit Engeland en Wales die zijn aangesteld bij Europese scholen, en wel op grond van de overeenkomst die deze scholen hebben gesloten met het ministerie van onderwijs, ook al waren sommige van hen voorafgaand aan hun detachering in dienst van vrije scholen die de arbeids- en bezoldigingsvoorwaarden van het STPCD mogelijk niet of in ieder geval niet geheel integraal toepasten.

67. Het Verenigd Koninkrijk heeft niet aangegeven welk ander document zou kunnen worden aangeduid als document waarin de relevante nationale regels in de zin van artikel 12, lid 4, sub a, laatste zin, van het verdrag vervat zijn. Bijgevolg kan alleen het STPCD de kenmerken van dergelijke nationale regels hebben, daar er anders in het Verenigd Koninkrijk sprake zou zijn van een onaanvaardbare juridische leemte.

68. Eveneens in tegenstelling tot wat het Verenigd Koninkrijk stelt, ben ik niet van mening dat aanvaarden dat het STPCD de nationale regels in de zin van artikel 12, lid 4, sub a, laatste zin, van het verdrag bevat, betekent dat aan leerkrachten die bij Europese scholen zijn gedetacheerd of aangesteld rechten worden toegekend waarop zij geen aanspraak zouden kunnen maken op grond van het nationale recht, en dat er derhalve sprake is van schending van artikel 165 VWEU.

69. Het is immers duidelijk dat het beroep van de Commissie niet tot doel heeft het Verenigd Koninkrijk te dwingen zijn onderwijsstelsel anders op te zetten en ervoor te zorgen dat aan leerkrachten die bij Europese scholen zijn gedetacheerd of aangesteld rechten worden toegekend waarop zij geen aanspraak zouden kunnen maken als zij in het Verenigd Koninkrijk werkzaam zouden blijven. Een dergelijk streven zou in strijd zijn met de bepalingen van artikel 165, lid 1, VWEU, waarvan de inhoud overigens is overgenomen in de preambule van het verdrag, zoals ik al eerder gezegd heb [12].

10 — Volgens de informatie van het Verenigd Koninkrijk zijn dat 435 000 personen.

11 — Volgens het Verenigd Koninkrijk een niet bepaald aandeel van de 89 000 leerkrachten die werkzaam zijn bij dit soort scholen in Engeland en Wales.

12 — Zie noot 6 van deze conclusie.

70. In deze omstandigheden en gelet op de bijzonderheden van het onderwijsstelsel in het Verenigd Koninkrijk dient het recht op bevordering, waarvan moet worden gewaarborgd dat bij Europese scholen aangestelde leerkrachten dit „behouden", in de zin van artikel 12, lid 4, sub a, laatste zin, van het verdrag, het recht te omvatten dat zij zouden hebben gehad wanneer zij net als hun collega's in Engeland en Wales werkzaam waren gebleven in het Verenigd Koninkrijk. Zoals de Commissie uitdrukkelijk heeft gesteld, heeft het tweede onderdeel van haar beroep niet tot doel dat leerkrachten die door het Verenigd Koninkrijk zijn aangesteld bij Europese scholen, tijdens die aanstelling automatisch bevorderd worden naar of in een hogere salarisschaal of naar een van de in het STPCD genoemde functies of de STPCD-toeslagen ontvangen, maar eenvoudigweg dat bij Europese scholen aangestelde leerkrachten net als hun collega's die in dienst zijn gebleven bij gesubsidieerde scholen in Engeland en Wales, tijdens hun aanstelling het recht behouden *deel te nemen aan de procedure die toegang geeft* tot deze salarisschaal en tot de genoemde functies en toeslagen.

71. Het is dit recht op bevordering dat het STPCD garandeert aan leerkrachten in Engeland en Wales die in dienst zijn van gesubsidieerde scholen en aan leerkrachten van vrije scholen die het STPCD in zijn geheel toepassen, die voldoende dienstjaren hebben opgebouwd en dus aan de top van de basisschaal (trap M6) zijn gekomen, want, zoals het Verenigd Koninkrijk heeft toegegeven tijdens de zitting, kiezen sommige van hen ervoor geen verzoek in te dienen om overgang naar die hogere schaal, en gaat bovendien ten minste 95 % van de deelnemers aan de procedure over naar deze schaal.

72. Omgekeerd staat vast dat de bij Europese scholen aangestelde leerkrachten uit Engeland en Wales deze keuzevrijheid niet hebben, omdat zij uit hoofde van de met het ministerie van onderwijs van het Verenigd Koninkrijk gesloten overeenkomst gedwongen zijn gedurende hun aanstelling af te zien van iedere mogelijkheid tot deelname aan de procedures voor toegang tot de hogere salarisschaal en de in het STPCD genoemde functies en toeslagen.

73. De in artikel 12, lid 4, sub a, laatste zin, van het verdrag opgelegde verplichting zou in mijn ogen zonder nuttig effect blijven als zij niet gold voor een lidstaat die aan zijn leerkrachten weliswaar geen recht op bevordering in strikte zin toekent, maar wel het recht deel te nemen aan de procedure die toegang geeft tot de hogere salarisschaal en de in de nationale regels genoemde functies en toeslagen.

74. Daarom ben ik van mening dat de categorie van de bij Europese scholen werkzame leerkrachten die in de zin van artikel 12, lid 4, sub a, laatste zin, van het verdrag het recht op bevordering behouden zoals dat is voorzien in het STPCD, die leerkrachten zijn waarop, indien zij net als hun collega's in Engeland en Wales in het Verenigd Koninkrijk waren gebleven, de voorwaarden van het STPCD toepassing kunnen vinden inzake toegang tot en progressie binnen de hogere salarisschaal en inzake het recht om te solliciteren naar de in dit document genoemde functies en toeslagen.

75. Zoals de Commissie stelt, gaat het dus om leerkrachten die voorafgaand aan hun aanstelling bij Europese scholen werkzaam waren bij gesubsidieerde onderwijsinstellingen die als zodanig verplicht waren het STPCD integraal toe te passen, maar ook om leerkrachten die werkzaam waren bij vrije scholen die het STPCD op facultatieve basis integraal toepasten. Binnen deze twee categorieën van leerkrachten gaat het ook om de leerkrachten die, hoewel ze voorafgaand aan hun aanstelling de laatste trap van de basissalarisschaal niet hadden bereikt, daar wel zijn gekomen gedurende hun aanstelling.

76. Het zijn immers deze groepen leerkrachten die, wanneer zij niet zouden zijn aangesteld bij Europese scholen, aanspraak hadden kunnen maken op toepassing van alle bepalingen van het STPCD. Derhalve zijn het ook alleen deze groepen die het recht om te kunnen deelnemen aan het selectieproces dat toegang geeft tot de in het STPCD genoemde hogere salarisschaal en tot de functies en toeslagen die in dit document bedoeld zijn, kunnen „behouden" in de zin van artikel 12, lid 4, sub a, laatste zin, van het verdrag, van welk recht zij hebben moeten afzien bij de sluiting van de overeenkomst met het ministerie van onderwijs van het Verenigd Koninkrijk waarbij ze werden aangesteld bij Europese scholen.

77. Het tweede onderdeel van het beroep van de Commissie heeft dus geen betrekking op de andere leerkrachten, dat wil zeggen de leerkrachten die voorafgaand aan hun aanstelling bij Europese scholen lesgegeven hebben aan niet-gesubsidieerde onderwijsinstellingen die het STPCD niet of niet geheel toepasten. Deze leerkrachten konden logisch gezien immers niet afzien van een recht waarop ze oorspronkelijk geen aanspraak konden maken. [13]

78. Na deze preciseringen moge het duidelijk zijn dat ik van mening ben dat een lidstaat die bepaalde leerkrachten die hij besluit aan te stellen bij Europese scholen, ook contractueel dwingt af te zien van het „recht op bevordering" dat zij in beginsel volgens artikel 12, lid 4, sub a, laatste zin, van het verdrag hadden moeten „behouden" wanneer zij werkzaam waren gebleven in het Verenigd Koninkrijk, duidelijk in strijd handelt met de genoemde bepaling.

79. Zoals kan worden afgeleid uit het voorgaande, geldt dit standpunt niet alleen voor de toegang tot de hogere salarisschaal, maar ook voor de toegang tot de ET- en AST-functies en de functies waaraan de TLRP's verbonden zijn.

80. Enerzijds moet immers voor de toegang tot dergelijke functies worden voldaan aan de beroepsprestatienormen die van toepassing zijn om in de hogere salarisschaal te komen. [14]

81. Anderzijds brengen deze functies extra verantwoordelijkheden met zich en is de bezoldiging hoger dan voor functies met een bezoldiging overeenkomstig de basissalarisschaal.

82. Het feit dat er, anders dan bij de toegang tot de hogere salarisschaal, specifieke functies moeten worden gecreëerd, kan doorstroming naar die functies niet uitsluiten van het begrip „bevordering" in de zin van artikel 12, lid 4, sub a, laatste zin, van het verdrag. Het Verenigd Koninkrijk geeft dit overigens ook toe wanneer het, zij het ten onrechte, het begrip bevordering op enge wijze interpreteert door hieronder uitsluitend de overgang naar hiërarchisch hogere functies te verstaan. Zoals ik reeds heb aangegeven, dient het begrip „bevordering" mijns inziens autonoom te worden uitgelegd en in brede zin iedere vorm van progressie in de loopbaan van de betrokken leerkrachten te omvatten, of het daarbij nu gaat om toegang tot een hogere salarisschaal of toegang tot functies met meer pedagogische en leidinggevende verantwoordelijkheid, ook al hebben die functies hiërarchisch gezien geen bijzondere status in de structuur van de onderwijsinstellingen. Wellicht ten overvloede wil ik, waar het gaat om de TLRP's, eraan toevoegen dat deze toeslagen, zoals het Verenigd Koninkrijk onder verwijzing naar de relevante bepalingen van het STPCD heeft benadrukt, een duurzaam karakter hebben en eveneens meer gebonden zijn aan functies met meer les- en onderwijsverantwoordelijkheid dan aan bijzondere personen, waardoor ze naar mijn mening ook vallen binnen het bereik van het begrip „bevordering" in artikel 12, lid 4, sub a, laatste zin, van het verdrag.

83. Voor de volledigheid vermeld ik nog dat het Verenigd Koninkrijk niet kan stellen dat de bij Europese scholen aangestelde leerkrachten er vrijwillig mee hebben ingestemd voor de duur van hun aanstelling af te zien van de volledige toepassing van het STPCD. Dienaangaande volstaat de opmerking dat een dergelijke afstandsclausule een standaardbepaling is die het ministerie van onderwijs de leerkrachten oplegt, dus zonder dat er enige mogelijkheid bestaat om hierover op individueel niveau te onderhandelen. De keuze die de genoemde leerkrachten hadden, was dus óf akkoord te gaan met de aanstelling bij Europese scholen onder de door het ministerie van onderwijs bepaalde voorwaarden, óf de aanstelling te weigeren.

13 — Een dergelijk onderscheid leidt niet tot discriminatie, want enerzijds is de situatie van deze leerkrachten juridisch gezien anders dan die van de eerdergenoemde groepen leerkrachten, en anderzijds zou, financieel gezien, het Europees supplement tijdens de duur van hun aanstelling het verschil moeten compenseren dat zou kunnen bestaan tussen hen en de leerkrachten van de genoemde groepen.

14 — Ik herinner eraan dat de kandidaten voor ET-functies bovendien ten minste twee jaar in de derde trap van de hogere salarisschaal ingedeeld moeten zijn geweest voordat ze in een dergelijke functie kunnen worden aangesteld (zie punt 20 van deze conclusie).

84. In dit stadium beroept het Verenigd Koninkrijk zich nog op problemen van voornamelijk organisatorische en budgettaire aard teneinde de bij Europese scholen aangestelde leerkrachten het recht te onthouden om gedurende hun aanstelling bij de Europese scholen te kunnen deelnemen aan de in het STPCD genoemde bevorderingsprocedures.

85. Ten aanzien van de organisatorische problemen voert het Verenigd Koninkrijk in wezen overwegingen aan die enerzijds te maken hebben met bepaalde kenmerken van de extra verantwoordelijkheden die degenen op zich nemen die verzoeken om toelating tot de hogere salarisschaal, tot ET- en AST-functies en functies waaraan de TLRP's verbonden zijn, en anderzijds met de problemen rond de beoordeling van bij Europese scholen aangestelde leerkrachten.

86. Deze bezwaren mogen legitiem zijn, toch lijken ze mij niet zwaarder te kunnen wegen dan het recht dat artikel 12, lid 4, sub a, laatste zin, van het verdrag toekent aan leerkrachten die zijn aangesteld of gedetacheerd bij Europese scholen.

87. Ten aanzien van de toegang van leerkrachten tot de hogere salarisschaal heeft het Verenigd Koninkrijk niet betwist dat bij scholen op zijn grondgebied waar het STPCD volledig van toepassing was, de beoordeling van de verworven vaardigheden en kennis plaatsvond door de schoolhoofden van elke onderwijsinstelling.[15] Derhalve kan ik niet goed begrijpen waarom een vergelijkbare beoordeling, gebaseerd op dezelfde criteria voor toelating tot die hogere salarisschaal als de door de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk bepaalde, niet kan plaatsvinden door het hoofd van de betreffende Europese school, eventueel in samenwerking met de bevoegde inspecteur van die school, die is aangewezen overeenkomstig de bepalingen van het verdrag, de betrokken lidstaat vertegenwoordigt en zorgt voor het pedagogisch toezicht op de leerkrachten uit deze lidstaat[16], alsmede met de minister van onderwijs van het Verenigd Koninkrijk.

88. Ten aanzien van de toegang tot ET- en AST-functies en functies die recht geven op TLRP's en de beoordeling van de prestaties van leerkrachten die solliciteren naar dit soort functies, kan ik het standpunt van het Verenigd Koninkrijk niet delen, dat leerkrachten tijdens hun aanstelling bij Europese scholen principieel *nooit* kunnen voldoen aan deze voorwaarden, en de beoordeling of aan deze voorwaarden wordt voldaan in hun geval onmogelijk kan worden uitgevoerd, omdat voor deze functies vereist is dat de leerkrachten zich verplichten extra verantwoordelijkheden op zich te nemen, waaronder de begeleiding en opleiding van andere leerkrachten, hetzij op hun eigen school (ET-functies), hetzij op andere scholen (AST-functies).

89. Dienaangaande merk ik allereerst op dat, zoals het Verenigd Koninkrijk heeft onderstreept, in het STPCD weliswaar is bepaald dat de voorafgaande beoordeling van de kwalificaties van een kandidaat voor een ET- of AST-functie in principe plaatsvindt door de hoofdleerkracht („head teacher"), maar dat hierin ook het geval is geregeld van kandidaatstellingen van leerkrachten die niet in dienst zijn van

15 — Volgens het dossier moeten leerkrachten die trap 6 van de basisschaal hebben bereikt en willen overgaan naar de hogere schaal, aan de volgende tien beroepsnormen voldoen: 1) in voorkomende gevallen een actieve bijdrage leveren aan de uitvoering van het beleid en de methoden op de arbeidsplaats en het ontstaan van een collectieve verantwoordelijkheid hiervoor bevorderen; 2) beschikken over grondige kennis van en een gedegen inzicht in het gebruik en de aanpassing van een spectrum van bestuursstrategieën op het gebied van onderwijs, scholing en gedrag, en in het bijzonder weten op welke wijze scholing persoonlijk gemaakt kan worden zodat alle leerlingen hun mogelijkheden kunnen verwezenlijken; 3) beschikken over grondige kennis en een goed inzicht in de criteria en de wijzen van beoordeling voor het vak/programma waarin zij lesgeven, ook in samenhang met de openbare kwalificaties en examens; 4) beschikken over actuele kennis en een actueel begrip van de verschillende soorten kwalificaties en specificaties en van hun geschiktheid voor de leerlingen; 5) beschikken over nog grondigere kennis van en een nog gedegener inzicht in hun vakken/programma's en van de daarbij behorende onderwijsmethode, en in het bijzonder van de manier waarop hun lesgeven vordert; 6) voldoende diepgaande kennis en ervaring hebben om advies te kunnen geven over de ontwikkeling en het welzijn van kinderen en jongeren; 7) flexibel, creatief en deskundig zijn in het opzetten van lesreeksen die doeltreffend zijn en voortdurend aangepast aan de leerdoelstellingen en de behoeften van de leerlingen, en waarin de recente ontwikkelingen, met inbegrip van die verband houdend met de kennis van hun vak/programma, worden meegenomen, en dit zowel tijdens als tussen de lesmomenten; 8) beschikken over onderwijsvaardigheden die ervoor zorgen dat leerlingen vooruitgang boeken ten opzichte van hun eerder verworven kennis en dat zij evenveel, of zelfs meer, vooruitgaan dan vergelijkbare leerlingen op nationaal niveau; 9) de samenwerking bevorderen en doeltreffend werken in teamverband, en 10) een bijdrage leveren aan de beroepsontwikkeling van collega's door middel van begeleiding en mentorschap, het laten zien van effectieve praktijkbenaderingen en het geven van advies en feedback.

16 — Zie de artikelen 15 tot en met 18 van het verdrag.

een gesubsidieerde school („unattached teachers"), waarbij de voorafgaande beoordeling plaatsvindt door een persoon die de taak heeft de kandidaat te begeleiden („a person with management responsibility for the applicant"). [17] Toegepast op leerkrachten die zijn aangesteld bij Europese scholen, zou op grond van deze bepaling dus in voorkomend geval een verantwoordelijke van de betrokken Europese school, in samenwerking met de bevoegde inspecteur van deze school en met het ministerie van onderwijs van het Verenigd Koninkrijk waarmee deze leerkrachten hun overeenkomst hebben gesloten, dit eerste gedeelte van de beoordeling van de voor deze functies vereiste prestaties kunnen doen.

90. Vervolgens zie ik niet in waarom, gelet op het feit dat voor de beoordeling van de geschiktheid voor de ET- en AST-functies volgens het dossier eigenlijk maar een enkel orgaan bevoegd is voor kandidaten uit Engeland en Wales die in het Verenigd Koninkrijk in dienst zijn gebleven, een dergelijke beoordeling niet mogelijk zou zijn ten aanzien van bij Europese scholen aangestelde leerkrachten uit het Verenigd Koninkrijk die op deze functies willen solliciteren, terwijl deze lidstaat wel toegeeft dat de beoordeling mogelijk is voor degenen die werkzaam zijn bij andere onderwijsinstellingen op het grondgebied van andere lidstaten.

91. Het eveneens door het Verenigd Koninkrijk ingeroepen feit dat de genoemde onderwijsinstellingen onderwijs geven dat meer aansluit bij het Britse stelsel dan het onderwijs van de Europese scholen, lijkt me totaal voorbij te gaan aan de „sui generis"-status van deze scholen: zoals gezegd verrichten zij hun taak van het gezamenlijk onderwijzen van de kinderen van het personeel van de Unie in het belang van iedere lidstaat, met eerbiediging van de verantwoordelijkheid van de lidstaten voor de inhoud van het onderwijs en voor de organisatie van hun onderwijsstelsel.

92. Tot slot, ook al is het waar dat de kandidaten voor de AST-status verplicht een deel van hun verantwoordelijkheden moeten inzetten ten behoeve van leerkrachten op andere onderwijsinstellingen dan hun eigen school, kan ook een leerkracht die is aangesteld bij een Europese school toch een dergelijke verplichting heel goed voor de toekomst op zich nemen. Voor het overige blijkt uit het STPCD dat de vervulling van verplichtingen niet noodzakelijkerwijs op een school hoeft plaats te vinden. [18]

93. Bovendien twijfel ik eraan, gezien de door het Verenigd Koninkrijk aangevoerde omstandigheid dat de selectie van Britse leerkrachten voor Europese scholen zeer streng is, of het zo is dat dergelijke leerkrachten principieel niet kunnen voldoen aan de vereiste beroepsnormen en aanvullende verantwoordelijkheden, in het bijzonder niet die geldend voor toegang tot de ET- of AST-status, zoals het Verenigd Koninkrijk wil doen geloven.

94. In mijn ogen zijn er dus geen zodanige organisatorische problemen, dat het gerechtvaardigd zou zijn de bij Europese scholen aangestelde leerkrachten waarop het beroep van de Commissie betrekking heeft, uit te sluiten van de procedures voor toegang tot ET- en AST-functies en functies waaraan TLRP's verbonden zijn.

95. Hetzelfde geldt ten aanzien van de belemmeringen van budgettaire aard die door het Verenigd Koninkrijk worden aangevoerd.

96. Dienaangaande zal ik niet te lang stilstaan bij het duidelijk onaanvaardbare argument dat bij Europese scholen gedetacheerde of aangestelde leerkrachten het recht op toepassing van artikel 12, lid 4, sub a, laatste zin, van het verdrag zou kunnen worden ontnomen omdat zij door de betaling van het Europees supplement in een voordeligere financiële positie verkeren dan hun collega's uit Engeland en Wales die in dienst zijn gebleven van onderwijsinstellingen in het Verenigd Koninkrijk.

17 — Zie artikel 30, leden 3 en 4, van de STPCD.

18 — Zie artikel 65, lid 2, van de STPCD, waarin staat dat deze werktijd ook kan worden vervuld ten behoeve van de tot aanstelling bevoegde autoriteit of „elders".

97. Een ernstiger overweging is, dat het Verenigd Koninkrijk eveneens stelt dat voor ET- en AST-functies en functies waaraan TLRP's verbonden zijn kredieten moeten worden uitgetrokken op iedere onderwijsinstelling die dergelijke functies wil invoeren, en dat het derhalve ondenkbaar is om tijdens de duur van hun aanstelling dergelijke functies te creëren voor bij Europese scholen aangestelde leerkrachten.

98. Dit betoog lijkt me echter niet relevant. Ondanks dat er over dit punt tussen partijen een bepaalde verwarring heerst, hoeft het Verenigd Koninkrijk mijns inziens immers geen ad-hocfuncties te creëren voor bij Europese scholen aangestelde leerkrachten. Het hoeft er alleen voor te zorgen dat zij op deze functies kunnen solliciteren. Met andere woorden, in het licht van artikel 12, lid 4, sub a, laatste zin, van het verdrag dient het Verenigd Koninkrijk te waarborgen dat zij de volgens het STPCD vereiste test kunnen afleggen en, daar waar het meer in het bijzonder gaat om het verkrijgen van de ET-status, ervoor te zorgen dat zij tijdens hun aanstelling toegang kunnen hebben tot de hogere carrièreschaal en hierin kunnen doorstromen, en hen zo in staat te stellen onder dezelfde voorwaarden als wanneer zij in dienst waren gebleven van een onderwijsinstelling in het Verenigd Koninkrijk, te reageren op een kennisgeving van een vacature van een onderwijsinstelling die heeft besloten een ET-functie te creëren.

99. Om al deze redenen ben ik van mening dat het Verenigd Koninkrijk zijn verplichting uit hoofde van artikel 12, lid 4, sub a, laatste zin, van het verdrag niet is nagekomen.

100. Deze conclusie is niet alleen van toepassing op het recht op bevordering, maar, gelet op de omstandigheden van het onderhavige geval, ook op de in het tweede onderdeel van dit beroep bedoelde pensioenrechten van bij Europese scholen aangestelde leerkrachten.

101. Aangezien immers enerzijds het pensioen van deze leerkrachten gedurende hun aanstelling uitsluitend wordt berekend op basis van hun nationale salaris, te weten het salaris dat zij krijgen volgens de basissalarisschaal van het STPCD, en anderzijds deze leerkrachten gedurende deze periode in ieder geval hebben moeten afzien van de mogelijkheid van toelating tot de hogere salarisschaal, hebben zij dus de kans verloren hun pensioenrechten berekend te zien op basis van de genoemde bevordering.

102. Een dergelijk verlies van een kans is mijns inziens zeer reëel en serieus, in ieder geval voor leerkrachten die voordat zij werden aangesteld bij Europese scholen, de laatste trap van de basissalarisschaal hadden bereikt. Er kan immers gevoeglijk worden gesteld dat bij de leerkrachten die een verzoek zouden hebben ingediend om tot de hogere salarisschaal te worden toegelaten, het slagingspercentage zeker niet lager zou zijn geweest dan bij de leerkrachten die bij gesubsidieerde scholen in het Verenigd Koninkrijk in dienst zijn gebleven en een dergelijk verzoek hebben ingediend, namelijk ten minste 95 %. [19]

103. Tot slot moet ik nog ingaan op de gestelde schending van artikel 25, lid 1, van het verdrag, op grond waarvan de begrotingsmiddelen van de scholen bestaan uit de bijdragen van de lidstaten, dat wil zeggen de doorbetaling van de bezoldigingen van de gedetacheerde of aangestelde leerkrachten.

104. De schending van deze bepaling lijkt mij in die zin in het verlengde te liggen van die van artikel 12, lid 4, sub a, laatste zin, van het verdrag, dat wanneer een lidstaat nalaat ervoor te zorgen dat zijn bij Europese scholen aangestelde of gedetacheerde leerkrachten hun recht op bevordering behouden, dit onherroepelijk nadelige gevolgen zal hebben voor „de doorbetaling van de bezoldigingen" van deze leerkrachten. In casu brengt het bevriezen van de bevordering van de door

19 — Zie voor het begrip verlies van een serieuze kans, dat erkend is in het arbeidsrecht en/of het ambtenarenrecht van een aantal lidstaten, waaronder het Verenigd Koninkrijk, alsmede voor het begrip economische waarde van de verloren kans, de punten 53-55 van mijn conclusie in de zaak die heeft geleid tot het arrest van 21 februari 2008, Commissie/Girardot (C-348/06 P, Jurispr. blz. I-833).

het Verenigd Koninkrijk bij Europese scholen aangestelde leerkrachten op wie het beroep van de Commissie betrekking heeft, ten minste een bevriezing met zich van de bezoldiging die zij redelijkerwijze konden verwachten wanneer ze de drempel voor de toegang tot de hogere salarisschaal zouden zijn gepasseerd.

105. Ik ben dan ook van mening dat het Verenigd Koninkrijk met zijn gedrag ook inbreuk heeft gemaakt op artikel 25, lid 1, van het verdrag.

106. Tot slot voeg ik hier nog aan toe dat de Commissie niet als zelfstandige grief heeft aangevoerd, dat het Verenigd Koninkrijk artikel 5 EG (artikel 4, lid 3, VEU) heeft geschonden.[20] Dat betekent dat het Hof niet hoeft te beslissen over de ontvankelijkheid van een vordering wegens schending van een bepaling van het Verdrag in het kader van het arbitragebeding van artikel 26 van het verdrag.

107. Op grond van al deze redenen stel ik voor het beroep van de Commissie toe te wijzen. Nu de Commissie heeft gevorderd het Verenigd Koninkrijk te veroordelen in de kosten, geef ik in overweging deze vordering toe te wijzen met toepassing van artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof.

III – Conclusie

108. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging te beslissen als volgt:

„1) Artikel 12, lid 4, sub a, laatste zin, van het verdrag houdende het statuut van de Europese scholen, ondertekend te Luxemburg op 21 juni 1994, moet aldus worden uitgelegd, dat deze bepaling de verdragsluitende partijen verplicht ervoor te zorgen dat leerkrachten die zijn gedetacheerd of aangesteld bij Europese scholen, tijdens hun detachering of aanstelling de rechten op loopbaanontwikkeling en pensioen als vastgesteld in het nationale recht van hun lidstaat van herkomst, die op hen van toepassing zouden zijn geweest wanneer zij in dienst waren gebleven van een onderwijsinstelling in die lidstaat, behouden.

2) De uitsluiting van bepaalde door het Verenigd Koninkrijk bij Europese scholen aangestelde leerkrachten, tijdens hun aanstelling, van de toegang tot hogere salarisschalen (in het bijzonder de ‚threshold pay scale', het ‚excellent teacher pay scale' of de ‚advanced skills teacher pay spine') en andere toeslagen (zoals ‚teaching and learning responsibility payments'), waarvoor zij in aanmerking hadden kunnen komen wanneer zij werkzaam waren gebleven op scholen in die lidstaat, net als hun op gesubsidieerde scholen werkzame collega's in Engeland en Wales, is onverenigbaar met artikel 12, lid 4, sub a, laatste zin, en artikel 25, lid 1, van het verdrag houdende het statuut van de Europese scholen.

3) Het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland wordt verwezen in de kosten."

20 — Dienaangaande herinner ik eraan dat het Hof in zijn arresten van 15 januari 1986, Hurd (44/84, Jurispr. blz. 29), en 5 april 1990, Commissie/België (C-6/89, Jurispr. blz. I-1595), in wezen heeft vastgesteld dat een lidstaat artikel 5 EG schendt wanneer hij, door het vaststellen van een eenzijdige maatregel, en uit hoofde van het in het verdrag houdende het statuut van de Europese scholen (in casu het verdrag van 1958, waarbij de Gemeenschappen geen verdragsluitende partij waren) neergelegde systeem van compensatie van het verschil tussen het bedrag van de inkomsten van de Europese scholen en de nationale bezoldigingen van de leerkrachten ten laste van de begroting van de Gemeenschappen, op de genoemde begroting een uitgave laat drukken die niet door deze begroting behoort te worden gedragen. Zie in dit verband ook de punten 121-130 van mijn conclusie in de zaak die heeft geleid tot het reeds aangehaalde arrest van 30 september 2010, Commissie/België.