



Datum van inontvangstneming : 18/02/2019

Geanonimiseerde versie

Vertaling

C-830/18 – 1

Zaak C-830/18

Verzoek om een prejudiciële beslissing

Datum van indiening:

28 december 2018

Verwijzende rechter:

Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz (Duitsland)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

11 december 2018

Verzoekers en verweerders in hoger beroep:

PF e.a.

Verweerder en verzoeker in hoger beroep:

Landkreis Südliche Weinstraße

OBERVERWALTUNGSGERICHT

RHEINLAND-PFALZ

BESLISSING

In het bestuursrechtelijke geding tussen

PF e.a., [OMISSIS], F-6716[0] Wissembourg,

– verzoekers en verweerders in hoger beroep –

[OMISSIS]

en

de Landkreis Südliche Weinstraße, [OMISSIS] 76829 Landau,

– verweerder en verzoeker in hoger beroep –

Interveniënt:

Openbaar ministerie

– Ministerium der Justiz (ministerie van Justitie) –,

[OMISSIS] 55116 Mainz,

wegens leerlingenvervoer

in casu: verwijzing krachtens artikel 267 VWEU [**Or. 2**]

heeft de 2. Senat (Tweede kamer) van het Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz (hoogste bestuursrechter van de deelstaat Rijnland-Palts, Duitsland) te Koblenz na de terechtzitting van 11 december 2018 [OMISSIS] [OMISSIS]

beslist als volgt:

De behandeling van de zaak wordt geschorst. Het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: „Hof”) wordt overeenkomstig artikel 267 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie – VWEU – verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

1. Moet artikel 7, lid 2, van verordening (EU) nr. 492/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Unie (PB 2011, L 141, blz. 1) aldus worden uitgelegd dat een bepaling van nationaal recht, volgens welke nationale territoriale publiekrechtelijke lichamen (districten) alleen voor de inwoners van de overkoepelende deelstaat in leerlingenvervoer dienen te voorzien, een indirect discriminerende werking heeft, ook al staat op basis van de feitelijke vaststellingen vast dat door het woonplaatsvereiste hoofdzakelijk inwoners uit andere delen van het nationaal grondgebied van de lidstaat worden uitgesloten van de uitkering?

Indien vraag 1 bevestigend wordt beantwoord:

2. Vormt de doeltreffende organisatie van het schoolwezen een dwingende reden van algemeen belang, die een indirecte discriminatie kan rechtvaardigen?

Motivering

I.

- 1 Partijen verschillen van mening over de verplichting van de verwerende Landkreis (district) om de kosten van verzoekers voor het leerlingenvervoer voor het schooljaar 2015/2016 te vergoeden. Verzoeker onder 1. is geboren op 22 januari 2000 en zat in het betrokken schooljaar in de tiende klas van de Realschule plus [Duitse middelbare school] te Bad Bergzabern. De school bevindt zich in de verwerende Landkreis Südliche Weinstraße van de Duitse deelstaat Rheinland-Pfalz. Verzoekster onder 2. is geboren op 13 oktober 2003 en zat in het [Or. 3] litigieuze schooljaar in de zevende klas van dezelfde school. Verzoekers hebben – net als hun ouders – de Duitse nationaliteit en het gezin woont in Wissembourg (Frankrijk). De moeder van verzoekers was tijdens het gehele schooljaar 2015/2016 als kapster in dienstverband in Duitsland werkzaam.

- 2 Nadat de kosten van het leerlingenvervoer aanvankelijk werden gedragen door de verwerende Landkreis, deelde deze bij berichten van 16 juni 2015 aan verzoekers mee dat de tot dan vrijwillige uitkeringen met ingang van het schooljaar 2015/2016 niet konden worden voortgezet. De verwerende Landkreis verklaarde dat de reden hiervoor was dat volgens het rheinland-pfälzische Landesschulgesetz (schoolwet van de deelstaat Rijnland-Palts) de districten alleen leerlingen dienen te vervoeren die in Rheinland-Pfalz wonen. De hiertegen ingediende bezwaren werden afgewezen. Het Verwaltungsgericht (bestuursrechter in eerste aanleg, Duitsland) wees de vordering toe. Van een recht op vergoeding voor de vervoerskosten is in het nationale recht geen sprake aangezien dit vereist dat de leerlingen in Rheinland-Pfalz wonen. Het Landesschulgesetz moet op grond van artikel 7, lid 2, van verordening nr. 492/2011 evenwel overeenkomstig worden toegepast op verzoekers. Hiertegen is verweerders hoger beroep gericht, dat wegens het fundamentele belang van de zaak door het Verwaltungsgericht is toegestaan.

II.

- 3 De behandeling van de zaak moet worden geschorst. Overeenkomstig artikel 267 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie – VWEU – moet het Hof worden verzocht om een prejudiciële beslissing over de in het dictum geformuleerde vragen. Deze vragen hebben betrekking op de toepasselijkheid en de uitlegging van artikel 7, lid 2, van verordening (EU) nr. 492/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Unie (PB 2011, L 141, blz. 1). Aangezien het om de uitlegging van het Unierecht gaat, is het Hof bevoegd.

- 4 A. Voor de juridische beoordeling van de in hoger beroep gehandhaafde vordering zijn volgens het nationale recht met name de regelingen betreffende het onderwijsrecht en het [Or. 4] openbare lokaal personenvervoer van belang. Beide rechtsgebieden vallen onder de wetgevende bevoegdheden van de deelstaten. De voor de beslechting van het geschil doorslaggevende bepalingen zijn:

5

Rheinland-pfälzisches Schulgesetz vom 30 März 2004 (schoolwet van Rijnland-Palts van 30 maart 2004) [OMISSIS]. Laatstelijk gewijzigd bij artikel 10 van het Gesetz vom 16. Februar 2016 (wet van 16 februari 2016) [OMISSIS]

– Schoolwet –

6

§ 7

Duur van het schoolbezoek

De school dient volgens nadere bepaling van deze wet in de regel gedurende twaalf schooljaren te worden bezocht.

7

§ 56

Beginsel

1. Alle kinderen, jongeren en adolescenten, die in Rheinland-Pfalz hun woonplaats of hun gewone verblijfplaats hebben, zijn verplicht een school te bezoeken, onverminderd bepalingen van internationaal recht en intergouvernementele overeenkomsten.

[...]

8

[OMISSIS]

9

§ 69

Leerlingenvervoer

1. De districten en de steden die niet onder een district vallen, hebben als lokaal bestuur tot taak te zorgen voor het vervoer van leerlingen naar de op hun grondgebied gelegen basisscholen en scholen voor speciaal onderwijs, wanneer de leerlingen in Rheinland-Pfalz wonen en van hen niet kan worden verwacht dat zij de weg van en naar school afleggen zonder gebruik te maken van een vervoermiddel.

Hetzelfde geldt voor het vervoer

1. naar de dichtstbijgelegen Realschule plus [OMISSIS], [Or. 5]

[OMISSIS].

4

Wanneer een leerling een school buiten Rheinland-Pfalz bezoekt, draagt het district of de stad die niet onder een district valt, waar de leerling woont, de vervoerkosten.

2. Er kan niet worden verwacht dat de weg van en naar school wordt afgelegd zonder gebruik te maken van een vervoermiddel wanneer die weg uiterst gevaarlijk is of wanneer de kortste en niet zo gevaarlijke weg te voet tussen woning en basisschool langer dan twee kilometer is, die tussen woning en Realschule plus [OMISSIS] langer dan vier kilometer is. [...]

3. Wanneer een andere dan de dichtstbijgelegen school als bedoeld in lid 1, tweede volzin, wordt bezocht, worden de kosten slechts ten laste genomen in de mate waarin zij voor de rit naar de dichtstbijgelegen school ten laste dienden te worden genomen. Bij het bepalen van de dichtstbijgelegen school dienen alleen scholen met de gekozen eerste vreemde taal in aanmerking te worden genomen. [...]

4. De taak wordt met prioriteit vervuld door de noodzakelijke reiskosten voor openbare vervoermiddelen ten laste te nemen. Voor zover geen passende openbare verkeersverbindingen bestaan, moeten schoolbussen worden ingezet. De kosten van andere vervoermiddelen moeten slechts ten laste worden genomen in de mate waarin zij overeenkomstig de eerste volzin tot stand zouden zijn gekomen.

5. [...]

6. Het district stelt in overleg met de gemeenten [OMISSIS], van waaruit de leerlingen moeten worden vervoerd, de dienstregeling en de exploitatie van de buslijnen met betrekking tot het leerlingenvervoer vast. [...]

[...]

10

Landesgesetz über den öffentlichen Personennahverkehr vom 17. November 1995 [deelstaatwet betreffende het openbare lokaal personenvervoer van 17 november 1995 (OMISSIS)], laatstelijk gewijzigd bij § 12 van het Gesetz vom 22. Dezember 2015 (wet van 22 december 2015) [OMISSIS] – Nahverkehrsgesetz (wet op het streekvervoer) –

11

§ 3

Algemene richtlijnen

[...]

4. Het specifieke beroepsmatig vervoer en het specifieke leerlingenvervoer moeten voor zover als mogelijk worden geïntegreerd in het aanbod van het openbare lokaal personenvervoer.

[...] **[Or. 6]**

12

§ 5

Openbaar lokaal personenvervoer over de weg en over het water

1. De instanties die overeenkomstig § 1, lid 2, punt 1, moeten zorgen voor het openbare lokaal personenvervoer zijn de districten en de steden die niet onder een district vallen. Zij verrichten die taak als lokaal bestuur op vrijwillige basis binnen de grenzen van hun financiële draagkracht.

[...]

13 B. De prejudiciële vragen zijn relevant voor de beslechting van het geding en behoeven verduidelijking door het Hof. Het resultaat van de procedure in hoger beroep hangt af van het antwoord op de vraag of een woonplaatsvereiste als dat van § 69, lid 1, eerste volzin, Schulgesetz in strijd is met artikel 7, lid 2, van verordening nr. 492/2011. Indien dat het geval is, moet in afwachting van een nieuwe wettelijke regeling het verleende voordeel namelijk worden toegekend aan de leden van de benadeelde groep [arresten Hof van 4 december 1986, Federatie Nederlandse Vakbeweging, 71/85, EU:C:1986:465, en 21 juni 2007, ██████████ C-231/06 – C-233/06, EU:C:2007:373 (OMISSIS)]. Of in gevallen als het onderhavige sprake is van schending van het Unierecht, is in de rechtspraak niet voldoende opgehelderd en evenmin zodanig duidelijk dat elke redelijke twijfel is weggenomen.

14 1. Overeenkomstig artikel 7, lid 2, van verordening nr. 492/2011 geniet een werknemer die onderdaan is van een lidstaat, op het grondgebied van een andere lidstaat dezelfde sociale voordelen als de nationale werknemers. De verwijzende rechter gaat ervan uit dat deze bepaling van toepassing is op gevallen als het onderhavige.

15 a. Om te beginnen leidt de verwijzende rechter uit de rechtspraak van het Hof af dat artikel 7, lid 2, van verordening nr. 492/2011 ook binnen de directe werkingssfeer van artikel 10 van verordening nr. 492/2011 toepassing vindt. Overeenkomstig artikel 10 van verordening nr. 492/2011 respectievelijk het gelijkkluidende voorafgaande artikel 12 van verordening (EEG) nr. 1612/68 van de Raad van 15 oktober 1968 (PB 1968, L 257, blz. 2) worden de kinderen van een onderdaan van een lidstaat, die op het grondgebied van een andere lidstaat arbeid verricht of heeft verricht, onder dezelfde voorwaarden als de eigen onderdanen van deze staat toegelaten tot het algemeen onderwijs, indien zij aldaar woonachtig zijn. **[Or. 7]**

6

- 16 In de rechtsleer wordt op grond van de bewoordingen en de systematische positie van de bepaling – alleen artikel 10 van verordening 492/2011 staat in afdeling 3 van de verordening, dat „Familie van de werknemers” als opschrift draagt – het standpunt ingenomen dat het om een bijzondere bepaling gaat waarbij het recht van kinderen van werknemers op gelijke onderwijsdeelname wordt geregeld en die derhalve bij voorrang moet worden toegepast. De bijzondere voorwaarden van artikel 10 van verordening 492/2011, met name het woonplaatsvereiste, worden omzeild wanneer een recht op gelijke behandeling binnen de werkingssfeer van de bepaling eveneens wordt afgeleid uit artikel 7, lid 2, van verordening nr. 492/2011 [OMISSIS].
- 17 Het Hof heeft daarentegen benadrukt dat beide bepalingen een verschillend personeel toepassingsgebied hebben. Terwijl familieleden van een migrerende werknemer de indirecte begunstigen zijn van het recht op gelijke behandeling dat bij artikel 7, lid 2, van verordening 492/2011 aan deze werknemer is toegekend, verkregen kinderen van een migrerende werknemer krachtens artikel 10 van verordening nr. 492/2011 een eigen recht op toegang tot onderwijs, dat noch afhankelijk is van de status van kind ten laste, noch beperkt is tot de kinderen van migrerende werknemers, maar ook van toepassing is op de kinderen van voormalige migrerende werknemers (arrest Hof van 14 juni 2012, Europese Commissie/Koninkrijk der Nederlanden, C-542/09, EU:C:2012:346, punten 48 e.v. betreffende de voorafgaande bepalingen artikel 7, lid 2, en artikel 12 van verordening 1612/68). Daarenboven heeft het Hof – telkenmale zonder uitdrukkelijk in te gaan op artikel 12 van verordening nr. 1612/68 – ten aanzien van aanspraken op gelijke deelname aan een studie artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1612/68 herhaaldelijk toegepast, hoewel de kinderen niet in de betrokken lidstaat woonden (arrest Hof van 26 februari 1992, ██████████ C-3/90, EU:C:1992:89, punt 29; zie eveneens de conclusie van advocaat-generaal Van Gerven, EU:C:1991:308, punt 22; arresten Hof van 8 juni 1999, ██████████ C-337/97, EU:C:1999:284, punten 18 e.v., en 20 juni 2013, ██████████ e.a., C-20/12, EU:C:2013:411, punt 41). **[Or. 8]**
- 18 b. Het lijkt geen twijfel dat ook zogenoemde grensarbeiders een beroep kunnen doen op artikel 7, lid 2, van verordening nr. 492/2011, dat wil zeggen werknemers die in een andere lidstaat werken dan die waar zij wonen. In de vierde overweging van de verordening heet het uitdrukkelijk dat het recht op vrij verkeer zonder onderscheid moet worden toegekend aan „permanente” werknemers, seizoenarbeiders, grensarbeiders of werknemers die arbeid in dienstverlening verrichten[,] en artikel 7 verwijst zonder enig voorbehoud naar een werknemer die onderdaan is van een lidstaat (arresten Hof van 27 november 1997, ██████████ C-57/96, EU:C:1997:564, punt 39, en 18 juli 2007, ██████████ C[-]213/05, EU:C:2007:438, punt 15; telkenmale met betrekking tot artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1612/68).
- 19 c. Artikel 7, lid 2, van verordening nr. 492/2011 omvat niet alleen de voordelen die rechtstreeks aan de werknemer ten goede komen, maar ook uitkeringen aan zijn familieleden, zolang de werknemer in hun onderhoud

voorziet (arresten Hof van 12 juli 1984, [REDACTED] 261/83, EU:C:1984:280, punt 10 e.v.; 20 juni 1985, [REDACTED] 94/84, EU:C:1985:264, punt 22 e.v.; 18 juni 1987, [REDACTED] 316/85, EU:C:1987:302, punt 11 e.v., en 26 februari 1992, [REDACTED] C-3/90, EU:C:1992:89, punt 23; telkenmale met betrekking tot artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1612/68). In een dergelijk geval kan niet alleen de werknemer aanspraak op gelijke behandeling doen gelden, maar kunnen ook de verwanten een eigen aanspraak doen gelden, indien het sociale voordeel – zoals in casu – ingevolge het nationale recht aan hen wordt toegekend (arrest Hof van 26 februari 1992, [REDACTED] C-3/90, EU:C:1992:89, punt 26).

- 20 d. Ten slotte kunnen werknemers en hun kinderen zich tevens jegens hun land van herkomst beroepen op het unierechtelijke vrije verkeer van werknemers, voor zover zij zich in een andere lidstaat hebben gevestigd, aangezien in dat geval sprake is van de noodzakelijke band tussen twee staten (zie enkel arrest Hof van 21 februari 2006, [REDACTED] C-152/03, EU:C:2006:123, punt 31 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 21 e. De verwijzende rechter gaat bovendien ervan uit dat een in het nationale recht geregelde tenlasteneming van de kosten voor het leerlingenvervoer een sociaal voordeel in de zin van artikel 7, lid 2, van verordening nr. 492/2011 vormt. Sociale voordelen zijn alle voordelen die, al dan niet verbonden aan een arbeidsovereenkomst [Or. 9], aan nationale werknemers worden toegekend wegens hun objectieve hoedanigheid van werknemer of enkel wegens het feit dat zij ingezetenen zijn, en waarvan de uitbreiding tot werknemers-onderdanen van andere lidstaten geschikt lijkt om hun mobiliteit binnen de Gemeenschap te vergemakkelijken (arresten Hof van 27 maart 1985, [REDACTED] 249/83, EU:C:1985:139, punt 20; 12 mei 1998, [REDACTED] C-85/96, EU:C:1998:217, punt 25, en 27 november 1997, [REDACTED] C-57/96, EU:C:1997:564, punt 39). Volgens de rechtspraak van het Hof moet steun die ter zake van levensonderhoud en opleiding aan scholen voor voortgezet onderwijs of de daarbij aansluitende studie wordt toegekend, worden beschouwd als een sociaal voordeel in de zin van de verordening (arresten Hof van 21 juni 1988, [REDACTED] 39/86, EU:C:1988:322, punt 24; 15 maart 1989, [REDACTED] e.a., 389/87 en 390/87, EU:C:1989:130, punt 34, en 26 februari 1992, [REDACTED] C-3/90, EU:C:1992:89, punt 23). In gevallen als het onderhavige zouden eigenlijk de onderhoudsplichtige ouders de vervoerkosten van hun kinderen als kosten voor levensonderhoud volledig zelf moeten dragen. Wanneer het nationale recht deze verplichting onder bepaalde voorwaarden naar de staat verlegt, wordt de ouders een deel van deze kosten uit handen genomen [OMISSIS]. Alles bij elkaar genomen zou de tenlasteneming van de kosten voor het leerlingenvervoer – ondanks bepaalde verschillen met studietoelagen – dus een sociaal voordeel in de zin van artikel 7, lid 2, van verordening nr. 492/2011 kunnen vormen.
- 22 2. De eerste prejudiciële vraag rijst in het kader van de door de verwijzende rechter te onderzoeken vraag of het in het nationale recht gestelde vereiste te wonen op het grondgebied van een deelstaat, in de in casu vastgestelde feitelijke

omstandigheden tot indirecte discriminatie van werknemers uit andere lidstaten leidt.

- 23 Volgens vaste rechtspraak van het Hof verbiedt het beginsel van gelijke behandeling van werknemers der lidstaten, dat zowel in artikel 45 VWEU als in artikel 7 van verordening nr. 492/2011 is vervat, niet alleen openlijke discriminatie op grond van de nationaliteit, maar ook alle verkapte vormen van discriminatie die door toepassing van andere **[Or. 10]** onderscheidingscriteria in feite tot hetzelfde resultaat leiden (zie enkel arrest Hof van 20 juni 2013, ██████ e.a., C-20/12, EU:C:2013:411, punt 41 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 24 Overeenkomstig de vroegere rechtspraak van het Hof was er sprake van indirecte discriminatie wanneer een bepaling weliswaar niet de nationaliteit als criterium hanteert, maar in werkelijkheid toch voornamelijk onderdanen van andere lidstaten treft (aldus nog arresten Hof van 15 januari 1986, ██████ 41/84, EU:C:1986:1, punt 24; 30 mei 1989, ██████ 33/88, EU:C:1989:22, punt 12, en 21 november 1991, ██████ C-27/91, EU:C:1991:441, punt 11). Later heeft het Hof benadrukt dat een bepaling van nationaal recht indirect discriminerend is wanneer zij naar haar aard buitenlandse werknemers eerder kan treffen dan nationale werknemers en derhalve de migrerende werknemers in het bijzonder dreigt te benadelen. Daartoe behoeft niet te worden vastgesteld dat de betrokken bepaling in de praktijk een aanzienlijk groter percentage buitenlandse werknemers treft, doch het volstaat vast te stellen dat die bepaling een dergelijk effect kan hebben (arresten Hof van 23 mei 1996, ██████ C-237/94, EU:C:1996:206, punt 20 e.v.; 12 september 1996, Commissie/België, C-278/94, EU:C:1996:321, punt 20, en 28 juni 2012, ██████ C-172/11, EU:C:2012:399, punt 41). Het Hof heeft eveneens benadrukt dat een bepaling, om als discriminerend te worden beschouwd, niet tot gevolg hoeft te hebben dat alle eigen onderdanen worden begunstigd of dat enkel onderdanen van andere lidstaten, met uitsluiting van eigen onderdanen, worden benadeeld (arresten van 28 juni 2012, ██████ C-172/11, EU:C:2012:399, punt 41, en 20 juni 2013, ██████ C-20/12, EU:C:2013:411, punt 45).
- 25 Met name wat het woonplaatsvereiste in het nationale recht betreft, heeft het Hof reeds herhaaldelijk geoordeeld dat het voor verwanten uit andere lidstaten moeilijker is dan voor ingezetenen werknemers om aan dat vereiste te voldoen, zodat het indirect discriminerend is (arresten Hof van 27 november 1997, ██████ C-57/96, EU:C:1997:564, punt 45; 29 april 1999, ██████ C-224/97, EU:C:1999:212, punt 14; 18 juli 2007, ██████ C-213/05, EU:C:2007:438, punt 19, en 20 juni 2013, ██████ e.a., C-20/12, EU:C:2013:411, punt 45). **[Or. 11]** In deze gevallen ging het telkenmale om woonplaatsvereisten die het gehele grondgebied van de lidstaat omvatten, zodat het vermoeden dat zij door buitenlandse werknemers minder gemakkelijk kunnen worden vervuld dan door nationale werknemers voor de hand lag. In casu is evenwel een woonplaatsvereiste aan de orde dat slechts betrekking heeft op een klein deel van het nationale grondgebied en dientengevolge in principe minstens in dezelfde mate in de lidstaat zelf wonende werknemers kan uitsluiten van een uitkering.

- 26 Het Hof heeft evenwel ook een bepaling, volgens welke instellingen voor bepaalde personen die op hun grondgebied woonden lagere prijzen voor de toegang tot plaatselijke musea en monumenten mochten toekennen, als indirect discriminerend beschouwd. Het doet daarbij niet ter zake dat de litigieuze maatregel in voorkomend geval zowel de in andere delen van het nationale grondgebied wonende eigen onderdanen als de onderdanen van andere lidstaten treft (arrest Hof van 16 januari 2003, Commissie/Italië, C-388/01, EU:C:2003:30, punt 14). Het ging in dat geval evenwel om instellingen van toeristisch belang, die naar hun aard voornamelijk worden bezocht door buitenlandse gasten. Het blijft derhalve onduidelijk of het Hof op zijn minst heeft aangenomen dat een aanzienlijk aantal onderdanen van andere lidstaten waren getroffen dan wel louter de mogelijkheid daartoe toereikend acht [OMISSIS].
- 27 In het onderhavige geval staat op basis van de feitelijke omstandigheden vast dat het litigieuze woonplaatsvereiste in feite bijna uitsluitend in de lidstaat zelf wonende leerlingen en slechts een zeer gering aantal in naburige lidstaten wonende leerlingen van uitkeringen uitsluit. Dat is in de eerste plaats te wijten aan het feit dat de grens van de deelstaat voor driekwart binnen de lidstaat ligt. De betrokken deelstaat grenst namelijk aan de deelstaten Saarland, Baden-Württemberg, Hessen en Nordrhein-Westfalen. De deelstaat grenst slechts voor een kwart aan de naburige lidstaten Frankrijk, België en Luxemburg. [Or. 12]
- 28 In de tweede plaats betreft het een regeling ter territoriale afbakening van de bevoegdheden inzake het schoolwezen, dat niet alleen vanwege de verplichting tot geregeld schoolbezoek maar ook vanwege de taalbarrière toch al een zeer gebiedsgebonden karakter vertoont. Dat tonen de cijfers aan die op verzoek van het gerecht zijn overgelegd door het openbaar ministerie. In het laatste afgelopen schooljaar 2017/2018 woonden in totaal 3 838 leerlingen die in Rheinland-Pfalz een [school, waaronder een Realschule plus] hebben bezocht, buiten deze deelstaat. Daarvan kwamen 3 763 leerlingen, dus ongeveer 95,6 %, uit aangrenzende Duitse deelstaten en 175, dus ongeveer 4,4 %, uit de aangrenzende lidstaten België, Frankrijk en Luxemburg.
- 29 De verwijzende rechter heeft vragen bij de aanname dat een woonplaatsvereiste indirect discriminerend is, wanneer op grond van de feitelijke omstandigheden vaststaat dat meer dan 95 % van de personen die van een uitkering zijn uitgesloten, in de lidstaat zelf wonen.
- 30 3. Voor zover de eerste prejudiciële vraag bevestigend wordt beantwoord – en dus ook bepalingen als de in het onderhavige geval litigieuze bepalingen indirect discriminerend worden geacht –, rijst vervolgens de vraag of sprake is van een rechtvaardigingsgrond. Geschreven rechtvaardigingsgronden als die van artikel 45, lid 3, VWEU (openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid) komen in casu niet in aanmerking. Indirecte discriminaties kunnen echter ook worden gerechtvaardigd door dwingende redenen van algemeen belang (zie arresten Hof van 17 juni 1981, Commissie/Ierland, 113/80, EU:C:1981:139,

punt 11; 20 maart 1990, *Du Pont de Nemours Italiana*, C-21/88, EU:C:1990:121, punt 14, en 15 december 1995, [REDACTED] C-415/93, EU:C:1995:463, punt 104).

- 31 Volgens de verwijzende rechter zou in het onderhavige geval de doeltreffende organisatie van het onderwijs zich kunnen aandienen als een dwingende reden van algemeen belang ter rechtvaardiging van een onderscheid tussen verzoekers op basis van hun woonplaats. De organisatie van het schoolwezen is althans voor wat betreft de leerplicht van oudsher gebiedsgebonden. Ter waarborging en omzetting van het recht op onderwijs dat is neergelegd in artikel 26 van de Universele verklaring van de Rechten van de Mens, artikel 14 van het Handvest van de [Or. 13] Europese Unie, artikel 7 van het Grundgesetz (Duitse federale grondwet) en artikel 27 van de Landesverfassung (grondwet van de deelstaat), bestaat er een leerplicht. § 56 van het Landesschulgesetz van Rheinland-Pfalz bepaalt dienovereenkomstig dat alle kinderen, jongeren en adolescenten, die in Rheinland-Pfalz hun woonplaats of gewone verblijfplaats hebben, een school dienen te bezoeken. Voor personen die zich buiten Rheinland-Pfalz hebben gevestigd, kent de wet daarentegen geen recht om te worden toegelaten tot scholen in Rheinland-Pfalz [OMISSIS]. Dienovereenkomstig richt de deelstaat zich voor alle aspecten van zijn planning aangaande de ontwikkeling van scholen –waarnaar het openbaar ministerie uitdrukkelijk verwijst – op de leerlingen die in de deelstaat wonen. Ook het Unierecht zelf erkent kennelijk het gebiedsgebonden karakter van de organisatie ten aanzien van scholen. Zo koppelt artikel 10 van verordening nr. 492/2011 aanspraken op onderwijsdeelname aan het woonachtig zijn in de lidstaat [zie arrest Hof van 6 september 2012, [REDACTED] C-147/11 e.a., EU:C:2012:538, punt 26; zie eveneens arrest Hof van 13 juni 2013, ([REDACTED] C-45/12, EU:C:2013:390, punt 52].
- 32 De regelingen inzake het leerlingenvervoer vormen uiteindelijk slechts een onderdeel van de regelingen inzake de organisatie van het onderwijs en de onderwijsverstrekking. Zij zetten in ieder geval nogmaals op bijzondere wijze het gebiedsgebonden karakter daarvan in het licht. De vraag betreffende het leerlingenvervoer is in de eerste plaats namelijk zeer nauw verbonden met de beschikbaarstelling van schoolinfrastructuur. De lengte en de gevaren van de weg van en naar school worden op doorslaggevende wijze beïnvloed door het aantal scholen en de spreiding daarvan, waarin het hiervoor bevoegde territoriaal publiekrechtelijk lichaam op zijn grondgebied voorziet. Dat wordt bevestigd door de historische ontwikkeling van de kosten van het leerlingenvervoer, waarvan de tenlasteneming oorspronkelijk werd ingevoerd ter compensatie voor een reorganisatie van de scholenstructuur in 1964, die in vele gevallen tot gevolg had dat de weg van en naar school langer uitviel [OMISSIS]. In de tweede plaats hangt het leerlingenvervoer zeer nauw samen met het systeem van het openbare lokaal personenvervoer. Het recht op vervoer moet volgens het nationale recht in eerste instantie [Or. 14] worden gewaarborgd door het verwezenlijken en het beschikbaar stellen van openbaar lokaal personenvervoer (§ 3, lid 4, Nahverkehrsgesetz). De uit het openbare lokaal personenvervoer voortvloeiende reiskosten worden met prioriteit ten laste genomen (§ 69, lid 4, eerste volzin, Schulgesetz). Voor zover geen passende openbare verkeersverbindingen bestaan,

moeten schoolbussen worden ingezet. De kosten van andere vervoermiddelen moeten slechts ten laste worden genomen in de mate waarin zij zouden zijn ontstaan indien het vervoer met openbare vervoermiddelen was verricht (§ 69, lid 4, derde volzin, Schulgesetz). Daarbij zijn de districten – die ook bevoegd zijn voor het leerlingenvervoer – belast met het openbare lokaal personenvervoer [(§)5, lid 1, Nahverkehrsgesetz).

- 33 Indien men het gebiedsgebonden karakter van de organisatie ten aanzien van de scholen zou willen laten varen, zou dat moeilijk op te lossen vragen doen rijzen. Zo is het geenszins duidelijk hoe de volgorde in de uitspraak in eerste aanleg, volgens welke de nationale bepalingen „overeenkomstig” moeten worden toegepast op personen die hun woonplaats in een andere lidstaat hebben, in de praktijk moet worden uitgevoerd. Ofwel moet – zoals verweerder blijkbaar voorstelt – het Schulgesetz van Rheinland-Pfalz, ten behoeve van de toetsing van de aanspraken, in theorie in zijn geheel worden uitgebreid naar het grondgebied van andere lidstaten, zodat de „dichtstbijgelegen” school in het onderhavige geval mogelijk eveneens in Frankrijk zou kunnen liggen. Hiertoe zouden echter scholen uit volstrekt verschillende onderwijsstelsels met elkaar moeten worden vergeleken en bij elkaar moeten worden ingedeeld. In Rheinland-Pfalz werden bijvoorbeeld de voormalige Hauptschulen (klas 5 – 10 van het Duitse basisonderwijs) en de Realschule (Duitse middelbare school) samengevoegd tot de zogenaamde „Realschule plus”. Het blijft onduidelijk welke school in Frankrijk overeenkomt met dat type school. Bovendien heeft in scholen voor voortgezet onderwijs bijvoorbeeld ook de keuze van de eerste vreemde taal invloed op de vraag welke school moet worden beschouwd als de „dichtstbijgelegen” school (zie § 69, lid 3, tweede volzin, Schulgesetz). Ingeval de indeling van de scholen lukt, kan het geval zich voordoen dat een verwerend district de reiskosten ten laste zou moeten nemen in de mate waarin zij zouden zijn ontstaan ingeval de dichtstbijgelegen school in Frankrijk werd bezocht (zie § 69, lid 3, eerste volzin, Schulgesetz). Daarbij zou het district geen invloed hebben op de doorslaggevende parameters voor deze kosten, namelijk het aanbod aan scholen binnen een bepaald gebied en de dichtheid van het netwerk van het openbaar streekvervoer. **[Or. 15]**
- 34 In het andere geval zouden scholen buiten Rheinland-Pfalz in theorie moeten verdwijnen. De „dichtstbijgelegen” school zou dan altijd binnen de deelstaatgrenzen liggen. In dat geval zou de lengte van de weg van en naar school echter alleen afhangen van de plaats waar een leerling is gaan wonen en elke binnen de deelstaat denkbare route met een veelvoud daarvan te boven gaan. Ook op dit punt zou noch de in de deelstaat beschikbaar gestelde schoolinfrastructuur, noch een uitbreiding van het openbare lokaal personenvervoer een bepalende invloed hebben op de ten laste te nemen kosten. Het lijkt dat de gebodsbepaling, volgens welke bij gebreke van passende openbare vervoermiddelen schoolbussen moeten worden ingezet, toch bezwaarlijk toepassing kan vinden op het grondgebied van een andere lidstaat (zie § 69, lid 4, tweede volzin, Schulgesetz).
- 35 Indien de doeltreffende organisatie van het schoolwezen een indirecte discriminatie kan rechtvaardigen, zou het een evenredige beperking van het recht

op gelijke behandeling uit hoofde van artikel 7, lid 2, van verordening nr. 492/2011 kunnen blijken te zijn om de in een andere lidstaat wonende leerlingen in ieder geval te vergoeden voor de kosten die in de deelstaat zijn ontstaan. Hiertoe zou de woonplaats, ten behoeve van de berekening, fictief kunnen worden verlegd naar de plaats waar de orthodromische lijn tussen de werkelijke woonplaats en de dichtstbijgelegen school de deelstaatgrens kruist. Op deze wijze zou de schoolwet consistent kunnen worden toegepast op leerlingen die in een andere lidstaat wonen.

[OMISSIS]