



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT

N. EMILIOU

fremst den 8. marts 2022¹

Sag C-391/20

**Boriss Cilevičs,
Valērijs Agešins,
Vjačeslavs Dombrovskis,
Vladimirs Nikonovs,
Artūrs Rubiks,
Ivans Ribakovs,
Nikolajs Kabanovs,
Igors Pimenovs,
Vitālijs Orlovs,
Edgars Kucins,
Ivans Klementjevs,
Inga Goldberga,
Evija Papule,
Jānis Krišāns,
Jānis Urbanovičs,
Lubova Švecova,
Sergejs Dolgopolovs,
Andrejs Klementjevs,
Regīna Ločmele-Luņova,
Ivars Zariņš
Procesdeltager:
Latvijas Republikas Saeima**

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Latvijas Republikas Satversmes tiesa
(forfatningsdomstolen, Letland))

»Præjudiciel forelæggelse – artikel 49 TEUF – etableringsfrihed – artikel 56 TEUF –
fri udveksling af tjenesteydelser – restriktion – national lovgivning, der pålægger videregående
uddannelsesinstitutioner at fremme og udvikle det nationale officielle sprog – begrundelse –
proportionalitet – artikel 4, stk. 2, TEU – national identitet – artikel 13 i Den Europæiske
Unions charter om grundlæggende rettigheder – akademisk frihed«

¹ – Originalsprog: engelsk.

I. Indledning

1. 2021 markerede 40-års-jubilæet for Europa-Parlamentets beslutning »om et fællesskabscharter for regionale sprog og kulturer og en erklæring om de nationale mindretals rettigheder«². Beslutningen er forholdsvis kort, men – så vidt jeg ved – var det en af de første gange, hvor Parlamentet greb ind på et sådant område og opfordrede medlemsstaterne til at »iværksætte[...] en [specifik] politik på dette område«. Sprogspørgsmålet er traditionelt blevet anset for nært forbundet med national suverænitet og identitet³ og dermed socialt og politisk meget ømfindtligt i de fleste medlemsstater⁴. Både EU-lovgiver og EU-Domstolen har stedse haft en ganske forsigtig, diplomatisk og pragmatisk tilgang til sprogordninger, navnlig når det indebar, at medlemsstaterne blev pålagt forpligtelser i denne henseende⁵.

2. I betragtningerne til beslutningen understregede Parlamentet sit ønske om at »styrke sammenhængskraften mellem Europas folk og bevare de levende sprog for derved gennem bidrag fra alle dets bestanddele at berige den mangeartede kultur«⁶. Parlamentet kombinerede dermed to formål, som umiddelbart kan forekomme vanskelige at forlige: ønsket om at styrke sammenhængskraften mellem de europæiske statsborgere og at bevare og fremme deres mangeartede sproglige og kulturelle arv.

3. Nu – fire årtier senere – er disse to formål fortsat aktuelle og af væsentlig betydning for det europæiske projekt. Ønsket om at fortsætte processen med at skabe »en stadig snævrere union mellem de europæiske folk« findes i betragtningerne til både EU-traktaten og EUF-traktaten samt i artikel 1 TEU. Samtidig udtrykker betragtningerne til EUF-traktaten og artikel 3, stk. 3, TEU også Den Europæiske Unions ønske om at »respektere[...] medlemsstaternes rige kulturelle og sproglige mangfoldighed« og at »sikre[...], at den europæiske kulturarv beskyttes og udvikles«.

4. Der er efter min opfattelse ingen tvivl om, at disse formål ikke er antitetiske og følgelig kan og bør forfølges samtidigt. Det er dog ligeledes korrekt, at de under visse bestemte omstændigheder kan trække Den Europæiske Union i forskellige retninger. F.eks. kan nationale foranstaltninger rettet mod at fremme og beskytte brugen af et nationalt sprog i praksis medføre hindringer for personers og virksomheders udøvelse af deres frie bevægelighed.

5. Under disse omstændigheder forekommer det mig, at der skal foretages en rimelig afvejning mellem disse to formål, således at de begge kan forfølges effektivt. Den foreliggende sag er et eksempel herpå: Latvijas Republikas Satversmes tiesa (forfatningsdomstol, Letland) har med sine spørgsmål nærmere bestemt ønsket oplyst, om national lovgivning, som med visse undtagelser pålægger videregående uddannelsesinstitutioner udelukkende at udbyde kurser på det officielle nationale sprog, er i overensstemmelse med EU-retten.

² – Beslutning af 16.10.1981 (EFT 1981, C 287, s. 106).

³ – Mere detaljeret og med yderligere henvisninger, jf. S. van der Jeught, *EU Language Law*, Europa Law Publishing, 2015, s. 55-77.

⁴ – Jf. generaladvokat Kokotts forslag til afgørelse Italien mod Kommissionen (C-566/10 P, EU:C:2012:368, punkt 2).

⁵ – Jf. med henvisninger til retspraksis generaladvokat Bobeks forslag til afgørelse An tAire Talmhaíochta Bia agus Mara, Éire agus an tArd-Aighne (C-64/20, EU:C:2021:14, punkt 74 og 79).

⁶ – Min fremhævelse.

II. Relevante retsfor skrifter

A. EU-ret

6. Af 11. betragtning til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/123/EF af 12. december 2006 om tjenesteydelser i det indre marked (herefter »tjenesteydelsesdirektivet«)⁷ fremgår bl.a.:

»Dette direktiv griber ikke ind i foranstaltninger truffet af medlemsstaterne i overensstemmelse med fællesskabsretten med hensyn til beskyttelse eller fremme af kulturel og sproglig mangfoldighed og mediepluralisme, herunder finansiering af sådanne aktiviteter.«

7. Tjenesteydelsesdirektivets artikel 1, stk. 1 og 4, bestemmer:

»1. Dette direktiv fastsætter de almindelige bestemmelser med henblik på at lette udøvelsen af etableringsfriheden for tjenesteydere samt den frie bevægelighed for tjenesteydelser og sikrer samtidig et højt kvalitetsniveau for tjenesteydelser.

[...]

4. Dette direktiv berører ikke foranstaltninger truffet på fællesskabsplan eller på nationalt plan i overensstemmelse med fællesskabsretten for at fremme kulturel eller sproglig mangfoldighed eller mediepluralismen.«

B. National ret

1. Den lettiske forfatning

8. Artikel 4 i Latvijas Republikas Satversme (Republikken Letlands forfatning, herefter »den lettiske forfatning«) bestemmer bl.a., at »[l]ettisk er Republikken Letlands officielle sprog«.

9. Den lettiske forfatnings artikel 105 fastsætter retten til at besidde ejendom, og den lettiske forfatnings artikel 112 anerkender retten til uddannelse. I medfør af den lettiske forfatnings artikel 113 »[anerkender Staten] friheden til videnskabelig, kunstnerisk eller anden frembringelse og beskytter ophavsretten og patentretten«.

2. Loven om videregående uddannelsesinstitutioner

10. Artikel 5 i Augstskolu likums (lov om videregående uddannelsesinstitutioner) af 2. november 1995⁸ bestemte, at formålet med sådanne institutioner var at dyrke og udvikle videnskab og kunst. Likums »Grozījumi Augstskolu likumā« (lov af 21.6.2018⁹) ændrede artikel 5, tredje punktum, i loven om videregående uddannelsesinstitutioner som følger: »Inden for rammerne af deres virksomhed dyrker og udvikler [de videregående uddannelsesinstitutioner] videnskaberne, kunst og det officielle sprog.«

⁷ – EUT 2006, L 376, s. 36.

⁸ – Latvijas Vēstnesis, 1995, nr. 179.

⁹ – Latvijas Vēstnesis, 2018, nr. 132.

11. Loven om ændring af loven om videregående uddannelsesinstitutioner ændrede også lovens artikel 56. Artikel 56, stk. 3, i loven om videregående uddannelsesinstitutioner har således følgende ordlyd:

»Ved videregående uddannelsesinstitutioner og ved erhvervsuddannelses- og professionsuddannelsesinstitutioner udbydes studieprogrammerne på det officielle sprog. Det er kun muligt at følge studieprogrammer på et fremmedsprog i følgende tilfælde:

- 1) De studieprogrammer, der i Letland følges af udenlandske studerende, og de studieprogrammer, der er tilrettelagt inden for rammerne af et samarbejde, der er fastsat i EU-programmer og internationale aftaler, kan udbydes på Den Europæiske Unions officielle sprog. Hvis de studier, der planlægges gennemført i Letland, har en varighed på mere end seks måneder eller udgør mere end 20 ECTS-point, skal indlæring af det officielle sprog inkluderes i det antal obligatoriske undervisningstimer, som udenlandske studerende skal følge.
- 2) Der kan ikke udbydes mere end en femtedel af studieprogrammets antal af ECTS-point på Den Europæiske Unions officielle sprog, selv om det skal tages i betragtning, at der i denne forbindelse hverken medregnes de afsluttende og statslige eksamener eller skrivning af kvalifikationsopgaver ved afslutningen af en bachelor- eller mastergrad.
- 3) De studieprogrammer, der skal følges på et fremmedsprog for at nå målet [...] for følgende kategorier af uddannelsesprogrammer: sproglige og kulturelle studier eller programmer, der er relateret til sprogstudier. [...]
- 4) De fælles studieprogrammer kan udbydes på Den Europæiske Unions officielle sprog.«

3. Loven om Stockholms videregående uddannelsesinstitution for økonomi i Riga og loven om videregående uddannelsesinstitution for jura

12. Artikel 19 i Likums 'Par Rīgas Ekonomikas augstskolu (lov om Stockholm School of Economics i Riga)¹⁰ bestemmer: »Ved denne institution udbydes kurserne på engelsk. Skrivning og forsvar af de opgaver, der er nødvendige for at opnå en bachelor-, master- eller doktorgrad, og de faglige kvalifikationseksamener udføres på engelsk.«

13. Artikel 21 i Juridiskās augstskolas likums (lov om videregående uddannelsesinstitution for jura i Riga)¹¹ bestemmer: »Denne institution tilbyder studieprogrammer, der har opnået den dertil hørende tilladelse, og som er blevet akkrediteret i henhold til bestemmelserne i lovgivningen. Kurserne udbydes på engelsk eller et andet af Den Europæiske Unions officielle sprog.«

III. Faktiske omstændigheder, retsforhandlingerne i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

14. Latvijas Republikas Satversmes tiesa (forfatningsdomstol) skal behandle en sag anlagt af 20 medlemmer af Saeima (det lettiske parlament) (herefter »sagsøgerne«). Sagsøgerne har i sagen anfægtet, at visse bestemmelser i loven om videregående uddannelsesinstitutioner, som ændret –

¹⁰ – Latvijas Vēstnesis, 1995, nr.164/165.

¹¹ – Latvijas Vēstnesis, 2018, nr. 220.

nærmere bestemt de bestemmelser, som pålægger videregående uddannelsesinstitutioner udelukkende at udbyde kurser på det officielle nationale sprog – er i overensstemmelse med EU-retten.

15. Sagsøgerne har for Latvijas Republikas Satversmes tiesa (forfatningsdomstol) for det første gjort gældende, at de anfægtede bestemmelser begrænser private videregående uddannelsesinstitutioners uafhængighed og deres læreres og studerendes akademiske frihed. De har ligeledes anført, at de anfægtede bestemmelser begrænser videregående uddannelsesinstitutioners ret til at udøve erhvervsvirksomhed og til mod betaling at levere videregående uddannelsesydelser, hvorved deres ejendomsret krænkes. Endvidere er de anfægtede bestemmelser, idet de skaber en hindring for adgangen til markedet for videregående uddannelse og forhindrer borgere og virksomheder fra andre medlemsstater i Den Europæiske Union i at levere videregående uddannelsesydelser på fremmedsprog (efter sagsøgernes opfattelse), til skade for etableringsfriheden og retten til fri udveksling af tjenesteydelser, der er anerkendt i artikel 49 TEUF og 56 TEUF, samt friheden til at oprette og drive virksomhed, der er sikret ved artikel 16 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«).

16. Den 11. juni 2020 afsagde Latvijas Republikas Satversmes tiesa (forfatningsdomstol) dom i sag nr. 2019-12-01. Den besluttede at opdele sagen i to: en sag vedrørende de anfægtede bestemmelsers overensstemmelse med forfatningens artikel 112 (herefter »sag 1«) og en sag vedrørende de anfægtede bestemmelsers overensstemmelse med forfatningens artikel 1 og 105 (herefter »sag 2«).

17. Latvijas Republikas Satversmes tiesa (forfatningsdomstol) var af den opfattelse, at den kunne afsige dom i sag 1. Den fandt, at artikel 5, stk. 1, tredje punktum, i loven om videregående uddannelsesinstitutioner var i overensstemmelse med forfatningens artikel 112, sammenholdt med artikel 113 heri. Den udtalte derimod, at artikel 56, stk. 3, i loven om videregående uddannelsesinstitutioner og punkt 49 i overgangsbestemmelserne hertil ikke var i overensstemmelse med forfatningens artikel 112, sammenholdt med artikel 113 heri, for så vidt som de anfægtede bestemmelser fandt anvendelse på private videregående uddannelsesinstitutioner. Retten besluttede dog at lade de anfægtede bestemmelser være midlertidigt i kraft – nemlig indtil den 1. maj 2021 – for at give den nationale lovgiver en rimelig frist til at vedtage ny lovgivning.

18. Hvad angår sag 2 var Latvijas Republikas Satversmes tiesa (forfatningsdomstol) af den opfattelse, at den burde fortsætte sin realitetsbehandling. Den fandt, at retten til at besidde ejendom, der er sikret ved forfatningens artikel 105, burde fortolkes i lyset af EU-principperne om etableringsfrihed og den frie udveksling af tjenesteydelser.

19. Følgelig besluttede Latvijas Republikas Satversmes tiesa (forfatningsdomstol), idet den var i tvivl om den rette fortolkning af de relevante EU-retlige bestemmelser, den 29. juli 2020 at udsætte sagen og forelægge Domstolen de følgende spørgsmål til præjudiciel afgørelse:

»1) Udgør en lovgivning som den i hovedsagen omtvistede en restriktion for etableringsfriheden, der er sikret ved artikel 49 [TEUF], eller subsidiært for den frie udveksling af tjenesteydelser, der er sikret ved artikel 56 [TEUF], og for friheden til at oprette og drive egen virksomhed, der er anerkendt i artikel 16 i [chartret]?

- 2) Hvilke betragtninger skal der tages hensyn til ved bedømmelsen af, om en sådan lovgivning er begrundet, egnet og forholdsmæssig i forhold til dens lovlige formål om beskyttelse af det officielle sprog som et udtryk for national identitet?»

20. Ved lov af 8. april 2021, der trådte i kraft den 1. maj 2021, blev de anfægtede bestemmelser ændret. Den 6. september 2021 spurgte Domstolen følgelig Latvijas Republikas Satversmes tiesa (forfatningsdomstol), om den ønskede at trække anmodningen om præjudiciel afgørelse tilbage eller at fastholde den. Ved svar af 5. oktober 2021 meddelte Latvijas Republikas Satversmes tiesa (forfatningsdomstolen) Domstolen, at den ønskede at fastholde anmodningen om præjudiciel afgørelse.

21. Sagsøgerne i hovedsagen, den franske, den lettiske, den nederlandske og den østrigske regering samt Europa-Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg i sagen.

IV. Bedømmelse

22. I dette forslag til afgørelse vil jeg behandle de – naturligvis vigtige og ømfindtlige – problemstillinger, der er rejst i de præjudicielle spørgsmål fra Latvijas Republikas Satversmes tiesa (forfatningsdomstol). Inden jeg vender mig mod problemstillingerne, må jeg tage stilling til den tvivl, som Kommissionen har givet udtryk for, vedrørende de præjudicielle spørgsmåls fortsatte relevans for løsningen af den for den forelæggende ret verserende sag.

A. Formaliteten

23. Artikel 267 TEUF og artikel 94 i Domstolens procesreglement undergiver antagelsen af anmodningen om præjudiciel afgørelse til realitetsbehandling en række betingelser af både materiel og formel karakter. En af disse betingelser er, at Domstolens svar på de præjudicielle spørgsmål skal være *relevant* for løsningen af den for den forelæggende ret verserende sag. Med andre ord skal svaret på disse spørgsmål være nødvendigt for, at den forelæggende ret kan »[afsige] sin dom« i den for retten verserende sag¹².

24. Betingelserne for, at anmodningen om præjudiciel afgørelse kan antages til realitetsbehandling, skal ikke kun være opfyldt på det tidspunkt, hvor Domstolen modtager den, men også gennem hele sagen. Hvis disse betingelser ikke længere er opfyldt under sagens forløb, skal Domstolen afslutte sagen og udtale, at det er ufornuddent med et svar. Dette kan f.eks. være tilfældet, når hovedsagen er blevet formålsløs på grund af den forelæggende rets (eller en anden rets) efterfølgende afgørelser i den samme sag eller i en forbundet sag¹³, eller når de relevante bestemmelser i national ret er blevet ændret eller ophævet¹⁴.

25. Kommissionen har på grundlag af denne retspraksis udtrykt en vis tvivl om, hvorvidt den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse kan antages til realitetsbehandling. Kommissionen har anført, at Latvijas Republikas Satversmes tiesa (forfatningsdomstol) i medfør

¹² – Blandt mange, jf. nyere dom af 25.6.2020, Ministerio Fiscal (Myndighed, der kan modtage en ansøgning om international beskyttelse) (C-36/20 PPU, EU:C:2020:495, præmis 48), og af 9.9.2021, Toplofikatsia Sofia m.fl. (C-208/20 og C-256/20, EU:C:2021:719, præmis 31).

¹³ – Jf. bl.a. dom af 24.10.2013, Stoilov i Ko (C-180/12, EU:C:2013:693, præmis 39-48), og af 27.2.2014, Pohotovost' (C-470/12, EU:C:2014:101, præmis 33).

¹⁴ – Jf. bl.a. dom af 27.6.2013, Di Donna (C-492/11, EU:C:2013:428, præmis 27-32), og kendelse af 3.3.2016, Euro Bank (C-537/15, ikke trykt i Sml., EU:C:2016:143, præmis 34 og 35).

af sin dom af 11. juni 2020 allerede har fundet, at de nationale bestemmelser ikke er i overensstemmelse med den nationale forfatning. Endvidere har den lettiske lovgiver efter dommen ændret bestemmelserne med virkning fra den 1. maj 2021¹⁵.

26. Jeg deler ikke Kommissionens tvivl.

27. Det skal indledningsvis erindres, at det i henhold til fast retspraksis udelukkende tilkommer den nationale ret, for hvilken en tvist er indbragt, og som har ansvaret for den retlige afgørelse, der skal træffes, på grundlag af omstændighederne i den konkrete sag at vurdere, såvel om en præjudiciel afgørelse er nødvendig for, at den kan afsige dom, som relevansen af de spørgsmål, den forelægger Domstolen. Heraf følger, at der foreligger en *formodning for*, at spørgsmål om EU-retten er *relevante*, og at Domstolen kun kan afslå at træffe afgørelse vedrørende et præjudicielt spørgsmål, såfremt det klart fremgår, at den ønskede fortolkning af en EU-retlig regel savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, når problemet er af hypotetisk karakter, eller når Domstolen ikke råder over de faktiske og retlige oplysninger, som er nødvendige for, at den kan foretage en sagligt korrekt besvarelse af de forelagte spørgsmål¹⁶.

28. Den foreliggende sag forekommer mig ikke at være omfattet af nogen af de situationer, hvor formodningen om relevans kan tilbagevises.

29. Jeg anfører i denne henseende, at Latvijas Republikas Satversmes tiesa (forfatningsdomstol) ved sin dom af 11. juni 2020 besluttede, som anført i punkt 16-18 ovenfor, at opdele sagen i to særskilte sager: sag 1 og sag 2. I sag 1 afsagde den forelæggende ret en endelig dom, idet den fandt, at de anfægtede bestemmelser ikke var i overensstemmelse med visse bestemmelser i forfatningen. I sag 2 var den forelæggende ret af den opfattelse, at den ikke kunne afslutte bedømmelsen af den hævdede uoverensstemmelse med de anfægtede bestemmelser og *andre* af forfatningens bestemmelser. Den forelæggende ret var i den sag af den opfattelse, at de omtvistede bestemmelser i national ret skulle fortolkes i overensstemmelse med visse EU-retlige bestemmelser, hvis anvendelsesområde ikke var tilstrækkeligt klart.

30. De præjudicielle spørgsmål fra Latvijas Republikas Satversmes tiesa (forfatningsdomstol) vedrører netop sag 2. Som den nævnte ret forklarede i sit svar af 5. oktober 2021 på Domstolens spørgsmål, *verserer* sagen fortsat for den forelæggende ret og skal afgøres¹⁷. Det betyder, at den forelæggende ret fortsat anser Domstolens svar på de forelagte spørgsmål for nødvendigt for, at den kan afsige dom.

31. Der forekommer ikke at være noget i sagsakterne, som kan så tvivl om den forelæggende rets vurdering i denne henseende. En række forhold antyder tværtimod, at et svar på de problemstillinger, der er rejst i denne anmodning om præjudiciel afgørelse, ikke er blevet overflødigt.

32. For det første kan det ikke udelukkes, at Latvijas Republikas Satversmes tiesas (forfatningsdomstol) undersøgelse af de problemstillinger, der er rejst i sag 2, kan afsløre aspekter af uoverensstemmelsen mellem de anfægtede bestemmelser og den nationale forfatning – når den sidstnævnte fortolkes i lyset af EU-retten – som ligger *ud over* de i sag 1 identificerede. Denne

¹⁵ – Jf. ovenfor, punkt 16, 17 og 20 i dette forslag til afgørelse.

¹⁶ – Jf. blandt mange, dom af 10.12.2018, Wightman m.fl. (C-621/18, EU:C:2018:999, præmis 26 og 27 og den deri nævnte retspraksis).

¹⁷ – Jf. punkt 20 ovenfor i dette forslag til afgørelse.

situation kan dermed medføre, at den lettiske lovgiver griber ind for at sikre, at de anfægtede bestemmelser er lovlige. Lovgiver har faktisk ved lov af 8. april 2021 vist sin villighed til at ændre, og ikke helt ophæve, de anfægtede bestemmelser.

33. For det andet har Latvijas Republikas Satversmes tiesa (forfatningsdomstol) ikke desto mindre i sine konstateringer i sag 1 besluttet midlertidigt at lade de anfægtede bestemmelser være i kraft indtil den 1. maj 2021. Bestemmelserne havde dermed virkninger i en vis periode. Den mulighed, at virksomheder og personer, hvorpå de hævdede ulovlige bestemmelser har indvirket, efter Latvijas Republikas Satversmes tiesas (forfatningsdomstolen) afgørelse i sag 2 indleder opfølgende retssager (f.eks. med påstand om erstatning), kan a priori ikke udelukkes.

34. Det er på dette grundlag ikke sikkert, at Latvijas Republikas Satversmes tiesa (forfatningsdomstol) dom i sag 1 og/eller loven om ændring af de anfægtede bestemmelser har bragt den hævdede uoverensstemmelse mellem de anfægtede bestemmelser og EU-retten til ophør. Under disse omstændigheder er det ikke åbenbart, at den ønskede fortolkning af EU-bestemmelserne ikke har nogen forbindelse med de faktiske omstændigheder i hovedsagen eller dennes genstand, eller at problemet er hypotetisk¹⁸.

35. Mere grundlæggende bør der ikke ses bort fra, at den sag, der i øjeblikket verserer for Latvijas Republikas Satversmes tiesa (forfatningsdomstol), ikke vedrører en eller flere specifikke tvister mellem fysiske eller juridiske personer og de offentlige myndigheder. Som den forelæggende ret har forklaret, skal den i denne sag – som er anlagt af personer, som har retlig status til at indgive klage (såsom parlamentsmedlemmer), i offentlighedens interesse – foretage en efterprøvelse af lovgivningen in abstracto for at afgøre, om de anfægtede bestemmelser er i overensstemmelse med trindhøjere retsforskrifter.

36. Hvis det under disse omstændigheder antages, at de præjudicielle spørgsmål er irrelevante for sagens løsning, vil det i praksis medføre, at der ses bort fra denne procedures art, og at selve procedures formål forkastes.

37. I lyset af det ovenstående skal anmodningen om præjudiciel afgørelse efter min opfattelse antages til realitetsbehandling.

B. De præjudicielle spørgsmål

38. Latvijas Republikas Satversmes tiesa (forfatningsdomstol) har med de to spørgsmål, som det er hensigtsmæssigt at behandle under ét, nærmere bestemt ønsket oplyst, om en national lovgivning, som med visse undtagelser pålægger videregående uddannelsesinstitutioner udelukkende at udbyde kurser på det officielle nationale sprog, er i overensstemmelse med EU-retten. Den forelæggende ret nærer i denne henseende en vis tvivl om fortolkningen af artikel 49 TEUF og 56 TEUF samt chartrets artikel 16.

39. Der er i indlæggene for Domstolen i denne sag imidlertid givet udtryk for en vis tvivl om, hvilke EU-retsforskrifter det er relevant at bedømme. Inden jeg vender mig mod de ved de præjudicielle spørgsmål rejste problemstillinger, er det hensigtsmæssigt at afklare, i forhold til hvilke EU-retlige bestemmelser de pågældende nationale foranstaltningers overensstemmelse skal bedømmes.

¹⁸ – Jf. analogt dom af 19.11.2009, Filipiak (C-314/08, EU:C:2009:719, præmis 40-46), og af 8.9.2010, Winner Wetten (C-409/06, EU:C:2010:503, præmis 29-41).

1. De relevante retsfor skrifter

40. Efter min opfattelse er der tre problemstillinger, der skal behandles, for at afgøre de relevante retsfor skrifter for bedømmelsen af, om de anfægtede bestemmelser er i overensstemmelse med EU-retten. Udgør levering af kurser som led i videregående uddannelse for det første en »erhvervsvirksomhed«, og er det som sådan omfattet af anvendelsesområdet for EU-reglerne om fri udveksling af tjenesteydelser? For det andet bør de anfægtede bestemmelsers overensstemmelse med EU-retten i givet fald bedømmes i henhold til EUF-traktatens bestemmelser om etableringsfriheden og/eller den frie udveksling af tjenesteydelser eller snarere i henhold til tjenesteydelsesdirektivets bestemmelser? For det tredje og sidste bør Domstolen da særskilt bedømme, om de anfægtede bestemmelser er i overensstemmelse med chartrets artikel 16?

a) Levering af kurser som led i videregående uddannelse som en erhvervsvirksomhed for så vidt angår EUF-traktaten

41. Svaret på det første spørgsmål, der er nævnt i ovenstående punkt, er ganske ligetil.

42. Det er korrekt, at – som den lettiske regering har påpeget – kultur og undervisning er områder, som i vidt omfang er omfattet af medlemsstaternes kompetence. I henhold til artikel 6 TEUF har Unionen på disse områder kun kompetence til at »gennemføre tiltag for at understøtte, koordinere eller supplere medlemsstaternes tiltag«. Endvidere skal Unionens tiltag på undervisningsområdet i henhold til artikel 165, stk. 1 TEUF respektere »medlemsstaternes ansvar for undervisningsindholdet og opbygningen af uddannelsessystemerne samt deres kulturelle og sproglige mangfoldighed«.

43. Det betyder imidlertid ikke, at disse områder ikke er omfattet af EU-retten. Ej heller at medlemsstaterne kan regulere disse områder, som de måtte finde det passende, hvis det indebærer en tilsidesættelse af en EU-retlig regel, der kan finde anvendelse samtidig med de relevante nationale regler. Med en omskrivning af generaladvokat Tesauros ord kan det med sikkerhed siges, at kultur og undervisning ikke udgør en »enklave, hvor [EU-retten] ikke kan komme ind«¹⁹.

44. Der er en fast praksis i de sager, hvor Domstolen har bedømt den EU-retlige overensstemmelse for nationale foranstaltninger, der er vedtaget for at fremme brugen af nationale sprog eller minoritetssprog, og for nationale regler, som regulerer leveringen af kulturelle og/eller undervisningsydelser. En væsentlig del af disse sager vedrørte – helt som den foreliggende sag – nationale foranstaltningers overensstemmelse med bestemmelser om Unionens indre marked²⁰.

¹⁹ – Generaladvokat Tesauros forslag til afgørelse Decker (C-120/95 og C-158/96, EU:C:1997:399, punkt 17).

²⁰ – Jf. bl.a. dom af 13.11.2003, Neri (C-153/02, EU:C:2003:614), af 16.4.2013, Las (C-202/11, EU:C:2013:239), af 21.6.2016, New Valmar (C-15/15, EU:C:2016:464), og af 11.6.2020, KOB (C-206/19, EU:C:2020:463).

45. Hvad angår undervisningsaktiviteter har Domstolen navnlig fundet, at undervisning på undervisningsinstitutioner, der i det væsentlige finansieres med private midler, er en »tjenesteydelse« for så vidt angår EU-retten²¹. National lovgivning, som regulerer disse aktiviteter, skal derfor principielt overholde reglerne om det indre marked og mere specifikt reglerne om den frie udveksling af tjenesteydelser²².

46. I den foreliggende sag forstår jeg, at de anfægtede bestemmelser finder anvendelse på både offentlige og private videregående uddannelsesinstitutioner, uanset om deres kurser udbydes mod betaling. For så vidt som de anfægtede bestemmelser finder anvendelse på private institutioner, som i det væsentlige finansieres med private midler, skal de følgelig være i overensstemmelse med bestemmelserne om den frie udveksling af tjenesteydelser.

b) EUF-traktatens bestemmelser om tjenesteydelser eller tjenesteydelsesdirektivet?

47. Den forelæggende ret har anmodet Domstolen om at bedømme, om de omtvistede bestemmelser er i overensstemmelse med EU-retten, under henvisning til navnlig artikel 49 TEUF og 56 TEUF. Visse af de parter, der har indgivet indlæg til Domstolen (navnlig den lettiske og den nederlandske regering), har også henvist til bestemmelserne i tjenesteydelsesdirektivet.

48. Det skal i denne henseende anføres, at i henhold til tjenesteydelsesdirektivets artikel 1, stk. 1, fastsatte det »almindelige bestemmelser med henblik på at lette udøvelsen af etableringsfriheden for tjenesteydere samt den frie bevægelighed for tjenesteydelser og sikre[de] samtidig et højt kvalitetsniveau for tjenesteydelser«. Tjenesteydelsesdirektivet blev nærmere bestemt vedtaget med henblik på at gå længere end det, der allerede var fastsat i EUF-traktaten vedrørende den frie udveksling af tjenesteydelser²³. Hvor direktivet finder anvendelse, udgør det i praksis en *lex specialis* i forhold til de relevante traktatbestemmelser. Domstolen har følgelig stedse anvendt reglerne i tjenesteydelsesdirektivet som de relevante retsfor skrifter ved afgørelsen af, om nationale foranstaltninger er i overensstemmelse med den frie udveksling af tjenesteydelser, når disse foranstaltninger er omfattet af retsaktens anvendelsesområde, uden at undersøge foranstaltningerne i lyset af artikel 49 TEUF og/eller 56 TEUF²⁴.

49. På denne baggrund finder tjenesteydelsesdirektivets bestemmelser da anvendelse i forhold til nationale foranstaltninger, såsom de i hovedsagen omtvistede?

50. Jeg er af den opfattelse, at svaret i princippet bør være benægtende, eller nærmere, at tjenesteydelsesdirektivets bestemmelser ikke er til hinder for foranstaltninger som de anfægtede bestemmelser.

51. I medfør af tjenesteydelsesdirektivets artikel 2, stk. 1, finder det anvendelse på tjenesteydelser, der udføres af tjenesteydere, som er etableret i en medlemsstat. Ordet »tjenesteydelse« er bredt defineret i direktivets artikel 4, stk. 1, som »enhver selvstændig erhvervsvirksomhed, der normalt udføres mod betaling«. Kurser fra private videregående uddannelsesinstitutioner kan ganske vist

²¹ – Jf. f.eks. dom af 6.11.2018, *Scuola Elementare Maria Montessori mod Kommissionen, Kommissionen mod Scuola Elementare Maria Montessori og Kommissionen mod Ferracci* (C-622/16 P – C-624/16 P, EU:C:2018:873, præmis 105 og den deri nævnte retspraksis). Jf. også generaladvokat Bobeks forslag til afgørelse *Kirschstein* (C-393/17, EU:C:2018:918, punkt 52-59).

²² – Jf. senest dom af 6.10.2020, *Kommissionen mod Ungarn (Videregående uddannelse)* (C-66/18, EU:C:2020:792, præmis 160-163 og den deri nævnte retspraksis).

²³ – Jf. navnlig sjette betragtning til tjenesteydelsesdirektivet. Jf. også i denne retning dom af 30.1.2018, *X og Visser* (C-360/15 og C-31/16, EU:C:2018:44, præmis 107).

²⁴ – Jf. f.eks. dom af 16.6.2015, *Rina Services m.fl.* (C-593/13, EU:C:2015:399).

være (og er ofte) udbudt mod betaling og udgør dermed »tjenesteydelser« for så vidt angår tjenesteydelsesdirektivet²⁵. De findes heller ikke på listen over tjenesteydelser, som artikel 2, stk. 2, undtager fra direktivets anvendelsesområde²⁶.

52. Tjenesteydelsesdirektivets artikel 1, stk. 4, bestemmer, at direktivet »[ikke berører] foranstaltninger truffet på fællesskabsplan eller på nationalt plan i overensstemmelse med fællesskabsretten *for at fremme kulturel eller sproglig mangfoldighed*«²⁷. Bestemmelsen afspejles også i 11. betragtning til tjenesteydelsesdirektivet, hvorefter direktivet »[ikke griber] ind i foranstaltninger truffet af medlemsstaterne i overensstemmelse med fællesskabsretten med hensyn til beskyttelse eller fremme af kulturel og sproglig mangfoldighed [...], herunder finansiering af sådanne aktiviteter«.

53. Det er uomtvistet, at den nationale lovgiver har vedtaget de anfægtede bestemmelser for at beskytte og fremme det nationale sprog. Tjenesteydelsesdirektivets bestemmelser kan derfor ikke finde anvendelse på en måde, som »berører« eller »gør indgreb i« dette formål²⁸.

54. Når dette er sagt, betyder tjenesteydelsesdirektivets artikel 1, stk. 4, ikke, at nationale foranstaltninger, der er vedtaget for at beskytte eller fremme kulturel eller sproglig mangfoldighed, aldrig kan være i strid med EU-reglerne om fri udveksling af tjenesteydelser. Som det fremgår af bestemmelsen – måske overflødigt – er det udelukkende, hvis foranstaltningerne er »i overensstemmelse med [EU-]retten«, at de ikke berøres af direktivet.

55. Det følger heraf, at tjenesteydelsesdirektivet ikke fjerner behovet for at afklare, om de anfægtede bestemmelser er i overensstemmelse med artikel 49 TEUF og/eller artikel 56 TEUF²⁹.

56. Hvis dette er tilfældet, bør Domstolen da foretage sin bedømmelse i henhold til førstnævnte, sidstnævnte eller begge?

57. I denne henseende skal Domstolen i henhold til fast retspraksis, når en national foranstaltning på én gang vedrører flere grundlæggende friheder, i princippet kun undersøge foranstaltningen i lyset af en af disse friheder, hvis det under de i sagen foreliggende omstændigheder viser sig, at de andre er helt sekundære i forhold til den første frihed og kan tilknyttes denne³⁰. Med henblik herpå er den nationale foranstaltnings objektive formål³¹ og virkninger³² hovedforhold, der skal tages i betragtning.

58. Det forekommer mig, at Domstolen i denne sag kan begrænse sin bedømmelse til artikel 49 TEUF.

²⁵ – Jf. ligeledes punkt 45 ovenfor i dette forslag til afgørelse.

²⁶ – Jf. analogt generaladvokat Kokotts forslag til afgørelse Kommissionen mod Ungarn (Videregående uddannelse) (C-66/18, EU:C:2020:172, punkt 165).

²⁷ – Min fremhævelse.

²⁸ – Jf. generelt generaladvokat Wahls forslag til afgørelse Čepelnik (C-33/17, EU:C:2018:311, punkt 49-53). Mere specifikt vedrørende uddannelsesydelse, jf. generaladvokat Kokotts forslag til afgørelse Kommissionen mod Ungarn (Videregående uddannelse) (C-66/18, EU:C:2020:172, punkt 165-169).

²⁹ – Jf. analogt dom af 13.11.2018, Čepelnik (C-33/17, EU:C:2018:896, præmis 36).

³⁰ – Jf. bl.a. dom af 11.6.2020, KOB (C-206/19, EU:C:2020:463, præmis 22 og den deri nævnte retspraksis).

³¹ – Jf. i denne retning dom af 6.3.2018, SEGRO og Horváth (C-52/16 og C-113/16, EU:C:2018:157, præmis 53 og den deri nævnte retspraksis).

³² – Jf. i denne retning dom af 30.1.2020, Anton van Zantbeek (C-725/18, EU:C:2020:54, præmis 21).

59. Det er korrekt, som den forelæggende ret har anført, at de anfægtede bestemmelser også finder anvendelse for videregående uddannelsesinstitutioner, der er oprettet i udlandet, og som måtte udbyde kurser i Letland på midlertidigt grundlag. Det kan dog næppe anfægtes, at bestemmelserne – og den lovgivning, som de er en del af – hovedsagelig blev vedtaget for at regulere aktiviteterne for de institutioner, som er oprettet (eller er villige til at blive oprettet) i Letland.

60. Disse institutioner er også dem, som i de fleste tilfælde vil blive påvirket af de anfægtede bestemmelser. Institutioner skal for at kunne udbyde kurser som led i videregående uddannelse normalt have nogle administrative og logistiske faciliteter af en vis betydning og opnå de relevante godkendelser fra de offentlige myndigheder for at udstede eksamensbeviser, certifikater eller andre formelle kvalifikationer. Der er ikke tale om en form for tjenesteydelse, som nemt kan udbydes som en engangsforeteelse eller på et midlertidigt eller uregelmæssigt grundlag³³.

61. Dette betyder ikke, at grænseoverskridende levering af sådanne tjenesteydelser er ualmindelig eller er umulig. Den eksponentielle vækst i kurser udbudt over internettet, der har været i de seneste år – som muligvis kan blive intensiveret som følge af erfaringerne fra den nylige pandemi – er faktisk et godt eksempel på, at der findes et sådant marked. Størstedelen af de institutioner, der udbyder kurser som led i videregående uddannelse, gør det i øjeblikket i det land, hvor de har hjemsted. Tjenesteydelser, som leveres grænseoverskridende, udgør indtil nu en forholdsvis lille del af deres overordnede erhvervsvirksomhed.

62. Herudover vil jeg ikke udelukke, at problemstillingen også kan gribes an fra tjenesteydelsesmodtagernes synspunkt, hvilket også kan begrunde en bedømmelse i henhold til artikel 56 TEUF³⁴. Det betyder, at den indvirkning, som en national foranstaltning, såsom den omtvistede, kan have på unionsborgeres ret til at bevæge sig frit inden for Den Europæiske Union – på et midlertidigt grundlag – for at deltage i kurser som led i videregående uddannelse, skal bedømmes. Man må antage, at i det mindste nogle af disse potentielle »internationale« studerende kun vil være i stand til eller i det mindste foretrækker at følge (nogle af eller alle) kurserne på andre sprog end lettisk. Nyere data fra Organisationen for Økonomisk Samarbejde og Udvikling (OECD) viser, at der er et betydeligt antal internationale studerende i Letland³⁵, hvoraf en del åbenlyst kan blive påvirket af de anfægtede bestemmelser.

63. Den lettiske regering har i denne henseende insisteret på, at artikel 56, stk. 3, i loven om videregående uddannelsesinstitutioner sikrer, at udenlandske studerende under de fleste omstændigheder kan deltage i kurser på andre sprog end lettisk, navnlig på de øvrige EU-medlemsstats officielle sprog. Dette er et forhold, som ganske vist efter min opfattelse ikke fremgår helt klart af de i sagsakterne indeholdte oplysninger.

64. Dette aspekt er imidlertid af mindre relevans i denne forbindelse, eftersom de væsentligste begrænsninger, der efter min opfattelse følger direkte af de anfægtede bestemmelser, er de for visse tjeneste-ydere opstillede begrænsninger, nemlig videregående uddannelsesinstitutioner. Det er deres økonomiske frihed, der hovedsagelig begrænses som følge af de pågældende nationale foranstaltninger, og det er faktisk denne problemstilling, som forekommer at være kernen i den for den forelæggende ret indbragte tvist.

³³ – Jf. dom af 30.11.1995, Gebhard (C-55/94, EU:C:1995:411, præmis 27).

³⁴ – Jf. i denne henseende dom af 2.2.1989, Cowan (186/87, EU:C:1989:47, præmis 15), og af 18.6.2019, Østrig mod Tyskland (C-591/17, EU:C:2019:504, præmis 138 og den deri nævnte retspraksis).

³⁵ – Jf. OECD, Education at a Glance 2021: OECD Indicators, OECD Publishing, Paris, 2021. Jf. også data offentliggjort på OECD's websted på: <https://data.oecd.org/students/international-student-mobility.htm> (senest tilgået den 13.12.2021).

65. Under alle omstændigheder kan jeg, henset til ligheden mellem de to ordninger, som regulerer etableringsretten og den frie udveksling af tjenesteydelser, ikke se, hvordan en bedømmelse af de anfægtede bestemmelsers forenelighed med EU-retten i lyset af artikel 56 TEUF kan være væsentlig forskellig fra en bedømmelse i lyset af artikel 49 TEUF³⁶.

66. Jeg foreslår derfor Domstolen, også af procesøkonomiske hensyn, at bedømme de anfægtede bestemmelsers overensstemmelse med EU-retten i lyset af artikel 49 TEUF.

c) Chartrets artikel 16

67. Den forelæggende ret har i anmodningen om præjudiciel afgørelse ligeledes ønsket oplyst, om de anfægtede bestemmelser er i overensstemmelse med chartrets artikel 16. Denne bestemmelse, der har overskriften »Frihed til at oprette og drive egen virksomhed«, bestemmer: »Friheden til at oprette og drive egen virksomhed anerkendes i overensstemmelse med EU-retten og national lovgivning og praksis.«

68. I denne henseende er jeg af den opfattelse, at det hverken er nødvendigt eller hensigtsmæssigt med en specifik bedømmelse med fokus på chartrets artikel 16.

69. Indledningsvis er artikel 49 TEUF og 56 TEUF, i det mindste i et vist omfang, et udtryk for den frihed, der er fastsat i chartrets artikel 16. Domstolen har stedse fundet, at en prøvelse af restriktioner, der er indført ved nationale foranstaltninger, i lyset af artikel 49 TEUF og 56 TEUF, tillige omfatter eventuelle restriktioner for den i bl.a. chartrets artikel 16 sikrede udøvelse af rettigheder og frihedsrettigheder, således at en særskilt prøvelse af friheden til at oprette og drive egen virksomhed ikke er nødvendig³⁷.

70. Herudover må det ikke glemmes, at chartrets artikel 16 anerkender friheden til at oprette og drive egen virksomhed »i overensstemmelse med EU-retten og national lovgivning og praksis«. Chartrets artikel 16 henviser ved identifikationen af denne friheds omfang specifikt til EU-retten, hvilket åbenlyst omfatter bestemmelser såsom artikel 49 TEUF og 56 TEUF³⁸.

71. Endelig kan jeg hverken i anmodningen om præjudiciel afgørelse eller i de i denne sag indgivne indlæg finde noget aspekt af de anfægtede bestemmelsers hævdede uoverensstemmelse med EU-retten, som ikke er fuldt ud omfattet af anvendelsesområdet for artikel 49 TEUF og 56 TEUF. Jeg har med andre ord ikke fundet noget argument, som specifikt vedrørte en mulig tilsidesættelse af chartrets artikel 16³⁹, der dækker andet end beskyttelsen af rettighederne for tjenesteydere med hjemsted i udlandet.

72. I lyset af disse betragtninger vil jeg i de følgende afsnit begrænse min bedømmelse til at undersøge, om de foreliggende nationale foranstaltninger er i overensstemmelse med artikel 49 TEUF.

³⁶ – Jf. analogt generaladvokat Szpunars forslag X og Visser (C-360/15 og C-31/16, EU:C:2017:397, punkt 92).

³⁷ – Jf. i denne retning dom af 20.12.2017, Global Starnet (C-322/16, EU:C:2017:985, præmis 50 og den deri nævnte retspraksis).

³⁸ – Jf. i denne retning dom af 13.2.2014, Sokoll-Seebacher (C-367/12, EU:C:2014:68, præmis 22).

³⁹ – Tilsvarende generaladvokat Wahls forslag til afgørelse Global Starnet (C-322/16, EU:C:2017:442, punkt 59 og 60).

2. Realiteten

73. I det følgende afsnit vil jeg bedømme, om de anfægtede bestemmelser medfører en restriktion i henhold til artikel 49 TEUF, og i givet fald om restriktionen er begrundet i lyset af artikel 4, stk. 2, TEU.

a) *Hvorvidt der foreligger en restriktion*

74. Umiddelbart indfører en sådan lovgivning en restriktion for etableringsfriheden, der er sikret ved artikel 49 TEUF. I overensstemmelse med Domstolens praksis skal alle foranstaltninger, som forbyder, medfører ulemper for eller gør udøvelsen af etableringsfriheden mindre attraktiv, betragtes som begrænsninger af denne frihed⁴⁰.

75. I denne sag gør de anfægtede bestemmelser det vanskeligere for visse *virksomheder*, der har hjemsted i udlandet, at flytte til Letland eller at åbne øvrige forretningssteder i Letland. Som sagsøgerne i hovedsagen med rette har påpeget, vil mange udenlandske videregående uddannelsesinstitutioner, for så vidt som uddannelsesprogrammer skal udbydes (næsten udelukkende) på lettisk, ikke være i stand til at anvende en (sandsynligvis betydelig) del af deres administrative personale og lærere i Letland. Herudover er videregående uddannelsesinstitutioner forhindret i at udbyde et mere afvekslende og konkurrencedygtigt sortiment af tjenesteydelser, såsom kurser, hvor der undervises på andre sprog, på trods af, at der er stor efterspørgsel herpå⁴¹.

76. I lyset af det ovenstående konkluderer jeg, at for så vidt som de anfægtede bestemmelser gør det vanskeligere og mindre attraktivt for videregående uddannelsesinstitutioner med hjemsted i andre medlemsstater at udøve etableringsfriheden, medfører de en restriktion som omhandlet i artikel 49 TEUF.

b) *Begrundelse*

77. Som det fremgår af Domstolens faste praksis, kan en begrænsning af etableringsfriheden kun tillades, hvis den for det første er begrundet ved et tvingende alment hensyn og for det andet overholder proportionalitetsprincippet. Hvad angår forholdsmæssigheden skal den nationale foranstaltning være egnet til på en sammenhængende og systematisk måde at sikre virkeliggørelsen af det mål, den forfølger, og ikke gå videre end nødvendigt for at nå dette mål. Herudover skal den nationale foranstaltning være forholdsmæssig *stricto sensu*, dvs. foretage en rimelig afvejning mellem de interesser, der er på spil, nemlig den interesse, som staten forfølger med den pågældende foranstaltning, og interesserne hos de personer, som lider skade herved. Det påhviler den pågældende medlemsstat at godtgøre, at disse kumulative betingelser er opfyldt⁴².

⁴⁰ – Jf. bl.a. dom af 6.10.2020, Kommissionen mod Ungarn (Videregående uddannelse) (C-66/18, EU:C:2020:792, præmis 167 og den deri nævnte retspraksis).

⁴¹ – Jf. analogt dom af 5.10.2004, CaixaBank France (C-442/02, EU:C:2004:586, præmis 12-14).

⁴² – Jf. i denne retning dom af 6.10.2020, Kommissionen mod Ungarn (Videregående uddannelse) (C-66/18, EU:C:2020:792, præmis 178 og 179 og den deri nævnte retspraksis).

78. I denne sag har den lettiske regering forklaret, at de anfægtede bestemmelser er udtryk for ønsket om at beskytte og fremme brugen af statens officielle sprog. Regeringen har ligeledes påpeget, at det officielle sprog bør anses for en del af den nationale identitet, og regeringen har i denne forbindelse påberåbt sig bestemmelserne i artikel 4, stk. 2, TEU.

79. Det skal i denne henseende indledningsvis anføres, at Den Europæiske Union i henhold til artikel 4, stk. 2, TEU skal respektere medlemsstaternes nationale identitet, som den kommer til udtryk i deres grundlæggende politiske og forfatningsmæssige strukturer⁴³. Domstolen har allerede anerkendt, at en medlemsstats nationale identitet kan omfatte et (eller flere) officielle sprog⁴⁴. Formålet om at fremme og stimulere anvendelsen af sproget (eller sprogene) er derfor et legitimt hensyn, som i princippet kan begrunde en restriktion for en eller flere af de frie bevægeligheder⁴⁵. EU-retten er følgelig ikke til hinder for vedtagelsen af en politik, som har til formål at beskytte og fremme et eller flere af en medlemsstats officielle sprog⁴⁶.

80. Dette indebærer imidlertid ikke – i medfør af artikel 4, stk. 2, TEU – at *enhver* national foranstaltning, som er en del af en politik, der har til formål at beskytte og fremme et eller flere af en medlemsstats officielle sprog, automatisk og naturligt er forenelig med EU-retten.

81. Her kan det være påkrævet med en kort drøftelse af artikel 4, stk. 2, TEU.

1) Nogle kortfattede betragtninger vedrørende artikel 4, stk. 2, TEU

82. Domstolen har hidtil ikke uddybet begrebet »national identitet« eller arten af og anvendelsesområdet for »bestemmelsen om national identitet« i artikel 4, stk. 2, TEU. I lyset af ordlyden af artikel 4, stk. 2, TEU og under hensyntagen til de sager, som Domstolen har afgjort indtil nu, er det værd at fremhæve visse aspekter (endog begrænsninger, som er en naturlig del) af bestemmelsen.

83. Hvad for det første angår arten af artikel 4, stk. 2, TEU forekommer det mig, at bestemmelsen først og fremmest er tostrengt. På den ene side pålægger den EU-lovgiver at tage medlemsstaternes nationale identiteter i betragtning, når der vedtages lovgivning. En tilsvarende forpligtelse må logisk set findes for alle EU-institutioner og -organer, når de vedtager andre retligt bindende akter. National identitet kan i denne henseende dermed også ses som et gyldighedsparameter: Enhver EU-retsakt, som er uigenkaldeligt i strid med en eller flere medlemsstats nationale identitet, er ugyldig på grund af en tilsidesættelse af artikel 4, stk. 2, TEU. På den anden side pålægger artikel 4, stk. 2, TEU EU-institutioner og -organer – herunder Unionens retsinstanser – at tage medlemsstaternes nationale identiteter i betragtning ved fortolkningen og anvendelsen af EU-retten⁴⁷.

⁴³ – Jf. den nyere dom af 14.12.2021, *Stolichna obshtina, rayon »Pancharevo«* (C-490/20, EU:C:2021:1008, præmis 54).

⁴⁴ – Jf. i denne retning dom af 12.5.2011, *Runevič-Vardyn and Wardyn* (C-391/09, EU:C:2011:291, præmis 86), og af 16.4.2013, *Las* (C-202/11, EU:C:2013:239, præmis 26).

⁴⁵ – A.st., henholdsvis præmis 87 og 27.

⁴⁶ – A.st., henholdsvis præmis 85 og 25.

⁴⁷ – Om disse problemstillinger, jf. ligeledes generaladvokat Saugmandsgaard Øes forslag til afgørelse *Ministrstvo za obrambo* (C-742/19, EU:C:2021:77, punkt 47 og 48). I retslitteraturen, jf. f.eks. G. Di Federico, »The Potential of Article 4(2) TEU in the Solution of Constitutional Clashes Based on Alleged Violations of National Identity and the Quest for Adequate (Judicial) Standards«, *European Public Law*, 2019, s. 365.

84. Det er imidlertid fortsat uklart, om, og i givet fald i hvilket omfang, artikel 4, stk. 2, TEU kan fortolkes således, at den indfører en horisontal eller generel bestemmelse, som medlemsstater kan påberåbe sig med henblik på at gøre gyldige fravigelser af EU-reglerne gældende. For så vidt som EU-retten (i denne sag) kan fortolkes på en måde, som i princippet giver mulighed for, at de aspekter af den nationale identitet, som den lettiske regering har påberåbt sig, kan tages behørigt i betragtning ved fortolkningen og anvendelsen af de relevante EU-regler, er det dog ufornuddent at træffe afgørelse om dette forhold i dette forslag til afgørelse.

85. Hvad for det andet angår bestemmelsens *anvendelsesområde* gør ordlyden af artikel 4, stk. 2, TEU det klart, at den kun kan påberåbes for så vidt angår en medlemsstats forfatningsmæssige *kerne*-forhold. Bestemmelsen henviser faktisk til medlemsstaternes nationale identitet, som er en naturlig del af deres »grundlæggende politiske og forfatningsmæssige strukturer«⁴⁸. Det bekræftes ligeledes af henvisningen i artikel 4, stk. 2, TEU til Den Europæiske Unions pligt til at »respektere[medlemsstaternes] centrale statslige funktioner«⁴⁹.

86. Efter min opfattelse tilkommer det ikke Den Europæiske Union for hver enkelt medlemsstat at fastlægge de forhold, som udgør en del af kernen i den nationale identitet. Medlemsstaterne har et væsentligt spillerum i denne henseende⁵⁰. Medlemsstaternes skøn kan imidlertid ikke være uden grænser. Ellers ville artikel 4, stk. 2, TEU udgøre en alt for nem undtagelsesklausul til reglerne og principperne i EU-traktaterne, som enhver medlemsstat kan udløse på ethvert tidspunkt. En forpligtelse for Unionen til at »respektere« medlemsstaternes nationale identiteter kan ikke være ensbetydende med, at en medlemsstat har ret til at se bort fra EU-retten efter forgodtbefindende.

87. For det tredje skal de kerneforhold ved den nationale identitet, som en medlemsstat har påberåbt sig, nødvendigvis være forenelige med Den Europæiske Unions Unionens forfatningsmæssige rammer og mere specifikt med dens grundlæggende værdier (artikel 2 TEU) og mål (artikel 3 TEU). Artikel 4, stk. 2, TEU opstiller de hovedprincipper, som regulerer forholdet mellem Den Europæiske Union og medlemsstaterne⁵¹, og kan ikke forstås som en omdefinering af det, som Den Europæiske Union *er*, og det, som den *står for*. Hvad navnlig angår de grundlæggende værdier har medlemsstaterne selv – på ny med Lissabontraktaten – godtaget dem som værdier, der også er »fælles« for dem. Artikel 4, stk. 2, TEU kan følgelig ikke anses for at fravige artikel 2 TEU og 3 TEU⁵².

88. For det fjerde kan bedømmelsen af, om den pågældende nationale foranstaltning er i overensstemmelse med EU-retten, ikke stoppe her, selv hvis den påberåbes for nationale foranstaltninger, der er rettet mod at beskytte et reelt forhold ved den nationale identitet, og dette forhold er overvejende i overensstemmelse med Den Europæiske Unions forfatningsmæssige rammer. Der kan være andre aspekter af medlemsstaternes påberåbelse af artikel 4, stk. 2, TEU, som, afhængig af EU-reglerne, kan finde anvendelse på de specifikke omstændigheder i sagen, der kan være genstand for domstolsprøvelse.

⁴⁸ – Min fremhævelse.

⁴⁹ – Min fremhævelse. Jf. også generaladvokat Saugmandsgaard Øes forslag til afgørelse Ministrstvo za obrambo (C-742/19, EU:C:2021:77, fodnote 114).

⁵⁰ – Jf. om dette forhold, generaladvokat Kokotts forslag til afgørelse V.M.A. (C-490/20, EU:C:2021:296, punkt 70-73).

⁵¹ – Som det også fremgår af overskriften for artikel I-5 – Forholdet mellem Unionen og medlemsstaterne – i udkastet til traktaten om en forfatning for Europa, som var inspiration for den nuværende artikel 4, stk. 2, TEU. Om denne problemstilling generelt, jf. A. von Bogdandy og S. Schill, »Overcoming absolute primacy: Respect for national identity under the Lisbon Treaty«, *Common Market Law Review*, 2011, s. 1425-1427.

⁵² – Jf. i samme retning generaladvokat Kokotts forslag til afgørelse Stolitjna Obsjtjina, rajon »Pantjarevo« (C-490/20, EU:C:2021:296, punkt 73).

89. I sager, såsom den foreliggende, hvor en medlemsstat påberåber sig artikel 4, stk. 2, TEU som begrundelse for en mulig restriktion for det indre markeds friheder, viser retspraksis⁵³ – og retslitteraturen er generelt enig⁵⁴ – at den nationale foranstaltning bør underkastes den traditionelle undersøgelse af forholdsmæssigheden.

90. Selv om det navnlig tilkommer medlemsstaternes regeringer at fastlægge det niveau, som de ønsker at sikre for beskyttelsen af det pågældende offentlige hensyn⁵⁵, skal det være muligt at foretage domstolsprøvelse af, om i) den nationale foranstaltning udgør et meningsfyldt bidrag til opnåelsen af det fastsatte formål, ii) der kan være andre foranstaltninger, som ligeledes kan opnå formålet, men som er mindre restriktive i forhold til det indre markeds friheder, og iii) den nationale foranstaltning kan have følgevirkninger for andre berørte borgere.

91. For det femte er jeg i en sag som den foreliggende ikke af den opfattelse, at det tilkommer Domstolen at nå en endelig konklusion vedrørende forholdsmæssigheden af de anfægtede bestemmelser. De kompetente nationale retter er efter min opfattelse bedre egnede til at foretage en afvejning af de forskellige særlige retlige og faktiske omstændigheder i den omhandlede medlemsstat for at afgøre, om den omtvistede nationale foranstaltning opfylder kriteriet om forholdsmæssighed⁵⁶.

92. National identitet er normalt resultatet af de historiske, kulturelle og sociopolitiske kendetegn ved et bestemt land. Det er ikke nødvendigvis en nem opgave for en overnational ret helt at forstå betydningen af et givent forhold i den nationale identitet, at identificere det af de nationale myndigheder ønskede beskyttelsesniveau og at bedømme, om det forfulgte formål står i et rimeligt forhold til de midler, hvormed det forfølges.

93. Når der gøres et reelt anbringende gældende vedrørende en national identitet, bør det hovedsagelig tilkomme de kompetente nationale retter at foretage bedømmelsen af forholdsmæssigheden, medmindre problemstillingerne er ganske ligetil, og forudsat at det beskyttede nationale hensyn er stort set foreneligt med Unionens forfatningsmæssige rammer. Dette betyder naturligvis ikke, at Domstolen ikke kan give de kompetente nationale retter alle de fortolkningsbidrag, som kan være nyttige for dem, når de skal foretage denne bedømmelse⁵⁷.

94. Det er på baggrund af disse principper, at den lettiske regerings argumenter vedrørende artikel 4, stk. 2, TEU bør undersøges.

⁵³ – Jf. blandt mange, dom af 12.5.2011, Runevič-Vardyn og Wardyn (C-391/09, EU:C:2011:291, præmis 83-93), og af 21.6.2016, New Valmar (C-15/15, EU:C:2016:464, præmis 53-56).

⁵⁴ – Jf. med yderligere henvisninger F.X. Millet, »Successfully Articulating National Constitutional Identity Claims: Strait Is the Gate and Narrow Is the Way«, *European Public Law*, 2021, s. 592 og 593.

⁵⁵ – Jf. i denne retning dom af 10.2.2009, Kommissionen mod Italien (C-110/05, EU:C:2009:66, præmis 65). I denne forbindelse vil jeg ligeledes påpege, at det i henhold til fast retspraksis »ikke er nødvendigt, at den restriktive foranstaltning, der er truffet af en medlemsstats myndigheder, svarer til en opfattelse, der er fælles for samtlige medlemsstater med hensyn til de nærmere bestemmelser for beskyttelse af [det pågældende hensyn], og at det derimod ikke, blot fordi en medlemsstat har valgt en beskyttelsesordning, der er forskellig fra den, en anden medlemsstat har indført, er udelukket, at de herom fastsatte bestemmelser er nødvendige og forholdsmæssige« (jf. dom af 22.12.2010, Sayn-Wittgenstein (C-208/09, EU:C:2010:806, præmis 91 og den deri nævnte retspraksis).

⁵⁶ – Jf. f.eks. dom af 2.6.2016, Bogendorff von Wolffersdorff (C-438/14, EU:C:2016:401, præmis 78).

⁵⁷ – Jf. f.eks. dom af 4.7.2000, Haim (C-424/97, EU:C:2000:357, præmis 58).

2) Begrundelsen for restriktionen i denne sag

95. Indledningsvis kan der næppe være nogen tvivl om, at de anfægtede bestemmelser *reelt* er udarbejdet for at beskytte og fremme brugen af statens officielle sprog: lettisk. Der er, som det er anført i punkt 79 ovenfor, tale om en legitim interesse, som kan berettige en restriktion for etableringsfriheden, der er sikret ved artikel 49 TEUF.

96. Bedømmelsen af de anfægtede bestemmelsers forholdsmæssighed er dog på ingen måde indlysende. Det er følgelig en opgave, som efter min opfattelse bør overlades til den forelæggende rets vurdering.

97. Jeg vil ikke desto mindre med henblik på at give den forelæggende ret nyttig vejledning fremsætte nogle betragtninger i lyset af de anfægtede bestemmelsers specifikke kendetegn.

98. For det første ville jeg normalt ikke have vanskeligt ved at drage den konklusion, at den anfægtede foranstaltning i princippet er *egnet* til at opfylde formålet om beskyttelse og fremme af brugen af statens officielle sprog. Den sikrer faktisk brugen og spredningen af lettisk ved generelt at pålægge lærere og studerende at bruge lettisk under kurserne.

99. Sagsøgerne i hovedsagen og Kommissionen har dog udtrykt en vis tvivl vedrørende den nationale foranstaltnings evne til at opfylde formålet på en tilstrækkeligt *konsekvent og systematisk* måde. De har navnlig gjort gældende, at der ikke er nogen objektiv grund til at yde to private uddannelsesinstitutioner, såsom Stockholm School of Economics i Riga og den videregående uddannelsesinstitution for jura i Riga, særbehandling, mens andre private institutioner (herunder institutioner med hjemsted i udlandet) nægtes samme behandling. Endvidere har de anført, at sprogordningen for videregående uddannelsesinstitutioner er strengere i den nationale lovgivning end den tilsvarende ordning for grund- og ungdomsuddannelsesinstitutioner. Dette er efter deres opfattelse urimeligt: om noget, synes formålet om at fremme og beskytte brugen af det officielle sprog bedre tjent ved at vedtage en mere stringent ordning for grund- og ungdomsuddannelsesinstitutionerne end for de videregående uddannelsesinstitutioner.

100. Jeg kan se en vis værdi i disse argumenter. Jeg må dog anerkende, at der ikke er tilstrækkelige oplysninger i sagsakterne vedrørende disse to aspekter (grundene til særstillingen for School of Economics i Riga og den videregående uddannelsesinstitution for jura i Riga, og den ordning, der finder anvendelse på grund- og ungdomsuddannelsesinstitutioner), som giver mig mulighed for at tage endelig stilling til sammenhængen i det overordnede system. Jeg er af den opfattelse, at den nationale ret skal efterprøve dette forhold.

101. For det andet er spørgsmålet, om de anfægtede bestemmelser er *nødvendige* for at opfylde det anførte formål, efter min opfattelse mere komplekst.

102. Min tvivl skyldes hovedsagelig, at den anfægtede foranstaltning forekommer at bygge på den forudsætning, at brugen af andre sprog i videregående uddannelse nødvendigvis skal »ofres« (eller i det mindste væsentligt begrænses) for at fremme brugen af statens sprog. Jeg er ikke enig heri.

103. De respektive fordele og ulemper ved ensprogethed og flersprogethed er genstand for adskillige videnskabelige værker, og det tilkommer bestemt ikke mig at give udtryk for en holdning hertil. Jeg vil udelukkende anføre, at der i moderne forskning forekommer at være generel enighed om, at det ikke medfører en forsinkelse i læringsprocessen at lære to eller flere sprog, navnlig i en ung alder, og at personer, som er tosprogede (eller flersprogede), sædvanligvis er bedre til at lære

yderligere sprog⁵⁸. Dette synes at antyde, at en foranstaltning til beskyttelse og fremme af et bestemt sprog ikke behøver at være på bekostning af andre sprog.

104. Jeg anfører i denne henseende, at undtagelserne til forpligtelsen til på kurser at undervise i statens officielle sprog er forholdsvis få og af ganske begrænset omfang. De anfægtede bestemmelsers virkning er at pålægge en de facto-ensprogethed på det videregående uddannelsesområde, herunder i den private sektor. Den nationale foranstaltning forekommer dermed at være ganske radikal og dermed muligvis for vidtgående⁵⁹.

105. F.eks. undrer jeg mig over, om en vis udvidelse eller lempelse af undtagelserne i artikel 56, stk. 3, i loven om videregående uddannelsesinstitutioner ikke vil sikre fremme og beskyttelse af statens officielle sprog samtidig med, at det er mindre begrænsende i forhold til institutioner med hjemsted i andre medlemsstater.

106. For det tredje og sidste er jeg ikke sikker på, når fordelene ved de anfægtede bestemmelser om fremme og beskyttelse af statens officielle sprog afvejes mod ulemperne for de forskellige kategorier af personer og virksomheder, som påvirkes negativt heraf, at de førstnævnte udgør tungen på vægtskålen.

107. I den ene vægtskål er der den (bestemt legitime) hensigt om at fremme en medlemsstats nationale sprog og herved bevare landets kultur og nationale identitet. I den anden vægtskål er der imidlertid flere offentlige og private hensyn, som foranstaltningen i væsentlig grad begrænser eller gør indgreb i.

108. En række af disse hensyn er anerkendt som beskyttelsesværdige i henhold til EU-retten og i henhold til den europæiske menneskerettighedskonvention samt – vil jeg tro – i henhold til national lettisk ret. Hvad angår EU-retten er nogle af disse hensyn identificeret i chartret som forbundet med grundlæggende rettigheder eller friheder⁶⁰. Bortset fra tjenesteyderes og -modtageres økonomiske friheder (der som nævnt også er sikret i chartrets artikel 16), som netop er drøftet, forekommer indvirkningen på de følgende rettigheder og friheder ikke at være ubetydelig.

109. Til at begynde med begrænser foranstaltningen læreres *akademiske frihed* (der er fastsat i chartrets artikel 13) og personers og virksomheders ret til at oprette uddannelsesinstitutioner (der er fastsat i chartrets artikel 14, stk. 3). Endvidere påvirker de anfægtede bestemmelser også de studerendes mulighed for selv at vælge, når det er muligt, en *uddannelse*, som er i overensstemmelse med deres »pædagogiske overbevisning« (der kan omfatte en mere intensiv brug af fremmedsprog på kurser som led i videregående uddannelse). Selv om en sådan rettighed ikke er erklæret i chartret, er det min opfattelse, at den kan anses for stiltiende omfattet af »retten til uddannelse«, som chartrets artikel 14, stk. 1, sikrer »enhver«, når bestemmelsen læses i sammenhæng med samme artikels stk. 3⁶¹.

⁵⁸ – Det er efter min opfattelse ufornuddent at henvise til noget bestemt værk herom, eftersom en ganske hurtig internetsøgning giver utallige henvisninger fra – så vidt en jurist kan bedømme – pålidelige kilder.

⁵⁹ – Jf. generaladvokat Jääskinens forslag til afgørelse Las (C-202/11, EU:C:2012:456, punkt 64 og 78).

⁶⁰ – Jeg erindrer i denne henseende om, at i henhold til fast retspraksis kan »en national foranstaltning, der kan begrænse den frie bevægelighed for personer, kun [...] begrundes, når denne foranstaltning er i overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder, der er fastsat i chartret« (jf. nyere dom af 14.12.2021, Stoliczna obshtina, rayon »Pancharevo« (C-490/20, EU:C:2021:1008, præmis 58 og den deri nævnte retspraksis).

⁶¹ – Artikel 14, stk. 3, henviser til »retten for forældre til at sikre sig, at deres børn undervises i overensstemmelse med deres egen religiøse, filosofiske og pædagogiske overbevisning, [...] i henhold til de nationale love om udøvelsen af denne ret« (min fremhævelse). Det forekommer mig, at hvis forældre har en sådan ret i forhold til deres børns uddannelse, bør en studerende, som ikke længere er mindreårig, a fortiori have retten til at vælge sin uddannelse i overensstemmelse med sin pædagogiske overbevisning.

110. Herudover medfører de anfægtede bestemmelser *forskelsbehandling* på grundlag af sprog, hvilket er en form for forskelsbehandling, der er forbudt i henhold til chartrets artikel 21, stk. 1, til skade for ikke-statsborgere, der er ansat (eller kunne ansættes) i sektoren for videregående uddannelse. I denne forbindelse behøver jeg næppe erindre om, at sprogkrav for adgang til nogle økonomiske aktiviteter ofte kan medføre en *indirekte* forskelsbehandling på grundlag af *nationalitet*, eftersom lokale erhvervsdrivende har lettere ved at opfylde dem end udenlandske erhvervsdrivende.

111. Jeg må endvidere påpege, at der er to sider af begrebet »sproglig mangfoldighed«, som Den Europæiske Union skal respektere i henhold til chartrets artikel 22 og artikel 3, stk. 3, TEU. Begrebet kan ikke forstås som blot et udtryk for princippet om, at medlemsstaterne er lige for traktaterne, der er opstillet i artikel 4, stk. 2, TEU, hvilket dermed indebærer, at Den Europæiske Union bør respektere deres officielle sprog og anse dem for ligeværdige. Der er faktisk et yderligere aspekt hertil: Respekten for *minoritetssprog*.

112. Dette er en problemstilling, der – så vidt jeg forstår – er afgørende i denne sag på grund af det store russisktalende mindretal i Letland. Jeg må i denne henseende erindre om, at beskyttelsen af mindretalssprog er en værdi, der er sikret i flere bestemmelser i den primære EU-ret (herunder artikel 2 TEU og chartrets artikel 21, stk. 1) og i adskillige internationale instrumenter, som Den Europæiske Union og/eller medlemsstaterne har underskrevet⁶².

113. De anfægtede bestemmelser forekommer mig, idet de gør det umuligt for privatfinansierede videregående uddannelsesinstitutioner at afholde kurser på dette sprog, at påvirke dette mindretals sprogt rettigheder i betydelig grad. Dette er a fortiori korrekt, henset til, at undtagelserne i artikel 56, stk. 3, i loven om videregående uddannelsesinstitutioner ikke finder anvendelse på russisk, eftersom det ikke er et af Den Europæiske Unions officielle sprog.

114. Når dette er sagt, tilkommer det – som forklaret – i sidste ende den forelæggende ret behørigt at bedømme og, i givet fald, afveje de forhold, der er belyst i de tidligere punkter, over for hinanden.

115. I lyset af det ovenstående foreslår jeg, at Domstolen besvarer de præjudicielle spørgsmål således, at en national lovgivning, som med visse undtagelser pålægger videregående uddannelsesinstitutioner, der i det væsentlige er finansieret med private midler, udelukkende at udbyde kurser på statens officielle sprog for at udvikle og fremme dette sprog, er i overensstemmelse med EU-retten, forudsat at den er egnet til og nødvendig for at opfylde det anførte formål og medfører en rimelig afvejning mellem de hensyn, der gør sig gældende.

116. Tillad mig som konklusion en sidste betragtning. Jeg vil gerne vende tilbage til det, som jeg anførte i indledningen. Jeg er helt enig med generaladvokat Darmon i, at det er afgørende at bevare Europas rige kulturarv og at sikre mangfoldigheden i Europas sproglige arv⁶³. Når dette er sagt, er jeg ikke af den opfattelse, at dette noble formål tjenes godt ved, at medlemsstaterne pålægger de facto-ensprogethed i en given sektor for økonomisk virksomhed, selv når sektoren er levering af kurser inden for videregående uddannelse. Det er hverken i medlemsstaternes interesse eller i Den Europæiske Unions at skabe – for atter at anvende den metafor, der er henvist til ovenfor – 27 ensprogede (eller to- eller tresprogede) »øer« inden for Den Europæiske Union.

⁶² – Jf. bl.a. artikel 27 i international konvention om borgerlige og politiske rettigheder (vedtaget af De Forenede Nationers generalforsamling den 16.12.1966 og trådt i kraft den 23.3.1976).

⁶³ – Forslag til afgørelse Groener (379/87, EU:C:1989:197, s. 3982).

Dette er sandsynligvis ikke den mangfoldighed eller rigdom, som vi ønsker at fremme i en »stadig snævrere union« mellem Europas folk. Der er faktisk intet naturligt uforeneligt binært forhold mellem yderligere integration og bevarelse af de forskellige europæiske sprog og kulturarv.

V. Forslag til afgørelse

117. Afslutningsvis foreslår jeg Domstolen at besvare de af Latvijas Republikas Satversmes tiesa (forfatningsdomstol, Letland) forelagte præjudicielle spørgsmål som følger:

»En national lovgivning, som med visse undtagelser pålægger videregående uddannelsesinstitutioner, der i det væsentlige er finansieret med private midler, udelukkende at udbyde kurser på statens officielle sprog for at udvikle og fremme dette sprog, er i overensstemmelse med EU-retten, forudsat at den er egnet til og nødvendig for at opfylde det anførte formål og medfører en rimelig afvejning mellem de hensyn, der gør sig gældende.«