



Jurisprudentie

Zaak C-391/20

Cilevičs e.a.

(verzoek om een prejudiciële beslissing, ingediend door de Latvijas Republikas Satversmes tiesa)

Arrest van het Hof (Grote kamer) van 7 september 2022

„Prejudiciële verwijzing – Artikel 49 VWEU – Vrijheid van vestiging – Beperking – Rechtvaardiging – Inrichting van het onderwijsstelsel – Instellingen voor hoger onderwijs – Verplichting om onderwijsprogramma's aan te bieden in de officiële taal van de betrokken lidstaat – Artikel 4, lid 2, VEU – Nationale identiteit van een lidstaat – Bescherming en bevordering van de officiële taal van een lidstaat – Evenredigheidsbeginsel”

1. *Prejudiciële vragen – Bevoegdheid van het Hof – Grenzen – Vraag gerezen in een geding dat op slechts één lidstaat betrekking heeft – Nationale bepalingen die zowel van toepassing zijn op nationale onderdanen als op onderdanen van andere lidstaten – Bevoegdheid op grond van de omstandigheid dat personen uit andere lidstaten eventueel worden geraakt (Art. 49 en 267 VWEU)*

(zie punten 31, 32)

2. *Vrijheid van vestiging – Vrij verrichten van diensten – Verdragsbepalingen – Respectieve werkingssfeer – Hogeronderwijsopleidingen die tegen vergoeding op vaste en voortdurende wijze worden georganiseerd – Toetsing aan de vrijheid van vestiging (Art. 49 en 56 VWEU)*

(zie punten 50-53)

3. *Vrij verkeer van personen – Vrijheid van vestiging – Beperkingen – Toetsing van een in een nationale wettelijke regeling opgenomen beperking aan de vrijheid van vestiging – Omvang – Beperkingen van de uitoefening van de rechten en het genot van de vrijheden van het Handvest van de grondrechten – Daaronder begrepen (Art. 49 VWEU; Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, art. 15-17)*

(zie punt 56)

4. *Vrij verkeer van personen – Vrijheid van vestiging – Beperkingen – Bescherming en bevordering van de officiële taal van een lidstaat – Verplichting van hogeronderwijsinstellingen om hun onderwijs uitsluitend in de officiële taal van de betrokken lidstaat aan te bieden – Toelaatbaarheid – Voorwaarden – Rechtvaardiging op gronden*

die verband houden met de bescherming van de nationale identiteit – Eerbiediging van het evenredigheidsbeginsel
(Art. 49 VWEU)

(zie punten 59, 61-64, 67-70, 75, 76, 81, 83-87, en dictum)

Samenvatting

Bij de Latvijas Republikas Satversmes tiesa (grondwettelijk hof, Letland) is door twintig leden van de Latvijas Republikas Saeima (Lets parlement) beroep ingesteld tot toetsing van de grondwettigheid van een aantal bepalingen van de Letse wet op de Hogeronderwijsinstellingen.

Deze wet, zoals gewijzigd in 2018, beoogt de officiële taal van de Republiek Letland te bevorderen door Hogeronderwijsinstellingen de verplichting op te leggen om hun onderwijsprogramma's in die taal aan te bieden. Deze wet bevat echter vier uitzonderingen op deze verplichting. Ten eerste kunnen in Letland door buitenlandse studenten gevolgde studieprogramma's en studieprogramma's die worden georganiseerd in het kader van de samenwerking waarin programma's van de Europese Unie en internationale overeenkomsten voorzien, worden aangeboden in de officiële talen van de Unie. Ten tweede kan een studieprogramma voor maximaal een vijfde van het aantal studiepunten in de officiële talen van de Unie worden aangeboden. Ten derde kunnen taal- en cultuurstudies en taalverwervingscursussen in een vreemde taal worden aangeboden. Ten vierde en ten slotte kunnen gemeenschappelijke studieprogramma's worden aangeboden in de officiële talen van de Unie.

Bovendien is de Letse wet op de Hogeronderwijsinstellingen niet van toepassing op twee particuliere instellingen die onder speciale wetten blijven vallen en hun studieprogramma's nog steeds in andere officiële talen van de Unie mogen aanbieden.

Met hun beroep voeren verzoekers met name aan dat deze wet, door de toegang tot de markt voor hoger onderwijs moeilijker te maken en de burgers en ondernemingen uit andere lidstaten te beletten om in vreemde talen hoger onderwijs aan te bieden, met name inbreuk maakt op de door artikel 49 VWEU gewaarborgde vrijheid van vestiging.

Het Letse grondwettelijk hof heeft twijfels over de vraag of een regeling van een lidstaat die de verplichting oplegt om in het hoger onderwijs, daaronder begrepen in particuliere instellingen voor hoger onderwijs, de officiële taal van deze lidstaat te gebruiken, maar wel voorziet in bepaalde uitzonderingen op deze verplichting, een beperking van de vrijheid van vestiging vormt. Derhalve heeft het besloten het Hof een prejudiciële vraag te stellen teneinde uitspraak te kunnen doen over de verenigbaarheid van de wet op de Hogeronderwijsinstellingen met het Unierecht.

In zijn arrest stelt de Grote kamer van het Hof vast dat artikel 49 VWEU niet in de weg staat aan een regeling van een lidstaat op grond waarvan Hogeronderwijsinstellingen in beginsel verplicht zijn om hun onderwijsprogramma's uitsluitend in de officiële taal van die lidstaat aan te bieden. Een dergelijke regeling moet evenwel gerechtvaardigd zijn om redenen die verband houden met de bescherming van de nationale identiteit van deze lidstaat. Dat wil zeggen dat die regeling noodzakelijk moet zijn voor en evenredig moet zijn aan de bescherming van het rechtmatig nagestreefde doel.

Beoordeling door het Hof

Het Hof brengt allereerst in herinnering dat de Unie krachtens artikel 6 VWEU bevoegd is om het optreden van de lidstaten op het gebied van onder meer het onderwijs te ondersteunen, te coördineren of aan te vullen. Het Unierecht laat de bevoegdheid van de lidstaten inzake de inhoud van het onderwijs, de opzet van het onderwijsstelsel en hun culturele en taalkundige verscheidenheid en inzake de inhoud en de organisatie van de beroepsopleiding onverlet, maar de lidstaten moeten bij de uitoefening van deze bevoegdheid wel het Unierecht en met name de bepalingen inzake de vrijheid van vestiging eerbiedigen.

In het onderhavige geval merkt het Hof op dat onderdanen van andere lidstaten zich weliswaar in Letland kunnen vestigen en daar hoger onderwijs kunnen aanbieden, maar dat die mogelijkheid in beginsel alleen bestaat als zij voldoen aan de verplichting om hun studieprogramma's uitsluitend in de officiële taal van die lidstaat aan te bieden. Een dergelijke verplichting kan het voor deze onderdanen minder aantrekkelijk maken om zich in Letland te vestigen, en vormt dus een beperking van de vrijheid van vestiging.

Vervolgens onderzoekt het Hof in de in zijn rechtspraak vastgelegde vaste volgorde of de vastgestelde beperking gerechtvaardigd is en of is voldaan aan het evenredigheidsbeginsel. Wat het bestaan van een dwingende reden van algemeen belang betreft, stelt het Hof vast dat de betrokken verplichting bedoeld is om het gebruik van de officiële taal van de Republiek Letland te verdedigen en te bevorderen, hetgeen een legitiem doel is dat in beginsel een beperking van de vrijheid van vestiging kan rechtvaardigen. Volgens artikel 3, lid 3, vierde alinea, VEU en artikel 22 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie eerbiedigt de Unie immers haar rijke verscheidenheid van cultuur en taal. Overeenkomstig artikel 4, lid 2, VEU eerbiedigt de Unie eveneens de nationale identiteit van haar lidstaten, en daartoe behoort ook de bescherming van de officiële taal van de betrokken lidstaat. Het belang van onderwijs voor de verwezenlijking van een dergelijke doelstelling moet worden erkend.

Om evenredig te zijn, moet de vastgestelde beperking in de eerste plaats geschikt zijn om te waarborgen dat de met de betrokken regeling rechtmatig nagestreefde doelstelling wordt verwezenlijkt. Deze regeling kan slechts worden geacht die doelstelling te waarborgen wanneer zij daadwerkelijk ertoe strekt die doelstelling te verwezenlijken en op samenhangende en stelselmatige wijze wordt uitgevoerd. De uitzonderingen op de betrokken verplichting, met name voor de twee hogeronderwijsinstellingen waarvoor speciale wetten gelden, kunnen, gelet op de beperkte omvang ervan, de verwezenlijking van die doelstelling niet verhinderen. Deze uitzonderingen staan voor bepaalde hogeronderwijsinstellingen een afwijkende regeling toe en passen aldus in het kader van een bijzondere internationale universitaire samenwerking. Zij kunnen dus de betrokken regeling niet onsamenvattend maken.

In de tweede plaats mag de beperking niet verder gaan dan noodzakelijk is om het nagestreefde doel te bereiken. Het staat de lidstaten dus vrij om het gebruik van hun officiële taal in het hoger onderwijs in beginsel verplicht te stellen, voor zover op die verplichting uitzonderingen bestaan die waarborgen dat in het kader van universitaire opleidingen een andere taal dan de officiële taal mag worden gebruikt. Om te vermijden dat de verplichting verder gaat dan voor het doel van de regeling noodzakelijk is, zouden de uitzonderingen in casu het gebruik van een andere taal dan het Lets ten minste mogelijk moeten maken voor opleidingen die worden aangeboden in het kader van een Europese of internationale samenwerking en voor opleidingen op het gebied van andere talen en culturen dan de Letse taal en cultuur.