



# Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

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”

In zaak C-391/20,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Latvijas Republikas Satversmes tiesa (grondwettelijk hof, Letland) bij beslissing van 14 juli 2020, ingekomen bij het Hof op 29 juli 2020, in de procedure ingeleid door

**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,**

\* Procestaal: Lets.

**Jānis Krišāns,**

**Jānis Urbanovičs,**

**Ļubova Švecova,**

**Sergejs Dolgopolovs,**

**Andrejs Klementjevs,**

**Regīna Ločmele-Luņova,**

**Ivars Zariņš**

in tegenwoordigheid van:

**Latvijas Republikas Saeima,**

wijst

HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: K. Lenaerts, president, L. Bay Larsen (rapporteur), vicepresident, A. Prechal, K. Jürimäe, C. Lycourgos, E. Regan, S. Rodin en J. Passer, kamerpresidenten, M. Ilešič, J.-C. Bonichot, F. Biltgen, P. G. Xuereb, N. Piçarra, L. S. Rossi en N. Wahl, rechters,

advocaat-generaal: N. Emiliou,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen van:

- B. Cilevičs, V. Agešins, V. Dombrovskis, V. Nikonovs, A. Rubiks, I. Ribakovs, N. Kabanovs, I. Pimenovs, V. Orlovs, E. Kucins, I. Klementjevs, I. Goldberga, E. Papule, J. Krišāns, J. Urbanovičs, L. Švecova, S. Dolgopolovs, A. Klementjevs, R. Ločmele-Luņova en I. Zariņš, vertegenwoordigd door B. Cilevičs,
- de Letse regering, vertegenwoordigd door K. Pommere en V. Soņeca als gemachtigden,
- de Franse regering, vertegenwoordigd door E. de Moustier en N. Vincent als gemachtigden,
- de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door M.K. Bulterman en M.H.S. Gijzen als gemachtigden,
- de Oostenrijkse regering, vertegenwoordigd door A. Posch, E. Samoilova en J. Schmoll als gemachtigden,

– de Europese Commissie, vertegenwoordigd door L. Armati, I. Rubene en L. Malferrari als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 8 maart 2022,

het navolgende

### **Arrest**

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van de artikelen 49 en 56 VWEU en van artikel 16 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een procedure die betrekking heeft op de grondwettigheidstoetsing van de Augstskolu likums (wet op de hogeronderwijsinstellingen) en is ingeleid door het beroep van 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, Ļubova Švecova, Sergejs Dolgopolovs, Andrejs Klementjevs, Regīna Ločmele-Luņova en Ivars Zariņš, leden van de Latvijas Republikas Saeima (parlement van de Republiek Letland; hierna: „Lets parlement”).

### **Toepasselijke bepalingen**

#### ***Letse grondwet***

- 3 Volgens artikel 1 van de Latvijas Republikas Satversme (grondwet van de Republiek Letland; hierna: „Letse grondwet”) is Letland een onafhankelijke democratische Republiek.
- 4 Artikel 4 van de Letse grondwet luidt als volgt:  
„De officiële taal van de Republiek Letland is het Lets. [...]”
- 5 In artikel 105 van deze grondwet is het volgende bepaald:  
„Eenieder heeft recht op eigendom. Het eigendomsrecht mag niet worden uitgeoefend op een wijze die strijdig is met het openbaar belang. Het eigendomsrecht kan alleen overeenkomstig de wet worden beperkt. Onteigening ten algemene nutte is slechts in uitzonderlijke gevallen toegestaan op basis van een specifieke wet en tegen een billijke vergoeding.”
- 6 Artikel 112 van die grondwet bepaalt:  
„Eenieder heeft recht op onderwijs. De Staat waarborgt de gratis toegang tot het basisonderwijs en het middelbaar onderwijs. Basisonderwijs is verplicht.”
- 7 Artikel 113 van deze grondwet luidt:  
„De Staat erkent de wetenschapsvrijheid, de artistieke vrijheid en de vrijheid om andere creatieve activiteiten te ontplooiën en beschermt het auteursrecht en het octrooirecht.”

### ***Wet op de hogeronderwijsinstellingen***

8 Artikel 5 van de Augstskolu likums (wet op de hogeronderwijsinstellingen) van 2 november 1995 (*Latvijas Vēstnesis*, 1995, nr. 179) bepaalde dat de hogeronderwijsinstellingen tot taak hadden wetenschap en kunst te bevorderen en ontwikkelen. Bij de likums „Grozījumi Augstskolu likumā” (wet tot wijziging van de Augstskolu likums) van 21 juni 2018 (*Latvijas Vēstnesis*, 2018, nr. 132) is artikel 5, lid 1, derde volzin, van de wet op de hogeronderwijsinstellingen als volgt gewijzigd:

„In het kader van hun activiteiten bevorderen en ontwikkelen [de hogeronderwijsinstellingen] de wetenschap, de kunst en de officiële taal.”

9 Overeenkomstig artikel 8, lid 1, van de wet op de hogeronderwijsinstellingen kunnen de Staat en andere natuurlijke of rechtspersonen, met inbegrip van buitenlandse natuurlijke of rechtspersonen, in Letland hogeronderwijsinstellingen oprichten.

10 Bij de wet tot wijziging van de Augstskolu likums is ook artikel 56 van genoemde wet gewijzigd. Artikel 56, lid 3, van de Augstskolu likums luidde daardoor als volgt:

„De hogeronderwijsinstellingen en instellingen voor voorbereidend en beroepsonderwijs bieden hun studieprogramma's aan in de officiële taal. Alleen in de volgende gevallen kunnen studieprogramma's in een vreemde taal worden aangeboden:

1) studieprogramma's die in Letland worden gevolgd door buitenlandse studenten en studieprogramma's die worden georganiseerd in het kader van de samenwerking waarin programma's van de Europese Unie en internationale overeenkomsten voorzien, kunnen worden aangeboden in de officiële talen van de Europese Unie. Indien de in Letland te volgen studie langer dan zes maanden duurt of meer dan 20 studiepunten vertegenwoordigt, moet het aanleren van de officiële taal deel uitmaken van het aantal verplichte lessen dat de buitenlandse studenten moeten volgen;

2) het studieprogramma mag slechts voor een vijfde van het aantal studiepunten in de officiële talen van de Unie worden aangeboden, waarbij eind- en staatsexamens en eindschrijfties voor de bachelor- en master niet worden meegeteld;

3) studieprogramma's die in een vreemde taal moeten worden gevolgd om de doelstellingen ervan te bereiken [...] in het geval van de volgende soorten studies: taal- en cultuurstudies of taalverwervingsprogramma's. [...]

4) gemeenschappelijke studieprogramma's kunnen worden aangeboden in de officiële talen van de Unie.”

11 Bij de wet tot wijziging van de wet op de hogeronderwijsinstellingen is aan de overgangsbepalingen van deze wet een punt 49 toegevoegd, dat luidt als volgt:

„De wijzigingen van artikel 56, lid 3, van deze wet met betrekking tot de taal waarin de studieprogramma's worden aangeboden, treden op 1 januari 2019 in werking. Hogeronderwijsinstellingen en instellingen voor voorbereidend en beroepsonderwijs die studieprogramma's aanbieden in een taal die afwijkt van artikel 56, lid 3, van de onderhavige wet, kunnen dergelijke programma's tot 31 december 2022 blijven aanbieden in de desbetreffende taal.

Vanaf 1 januari 2019 mogen geen studenten worden toegelaten tot studieprogramma's die worden aangeboden in een taal die niet in overeenstemming is met de bepalingen van artikel 56, lid 3, van de onderhavige wet."

### ***Wet op de hogeschool voor economische wetenschappen van Riga***

- 12 Artikel 19, lid 1, van de likums „par Rīgas Ekonomikas augstskolu” (wet op de hogeschool voor economische wetenschappen van Riga) van 5 oktober 1995 (*Latvijas Vēstnesis*, 1995, nr. 164) bepaalt:

„De opleidingen van [de hogeschool voor economische wetenschappen van Riga] worden in het Engels gegeven. De scripties voor het behalen van het bachelor-, master- of doctoraatsdiploma worden opgesteld en verdedigd in het Engels. De examens voor beroepskwalificatie worden afgenomen in het Engels.”

### ***Wet op de juridische hogeschool van Riga***

- 13 Artikel 21 van de Rīgas Juridiskās augstskolas likums (wet op de juridische hogeschool van Riga) van 1 november 2018 (*Latvijas Vēstnesis*, 2018, nr. 220) bepaalt het volgende:

„[De juridische hogeschool van Riga] biedt studieprogramma's aan waarvoor overeenkomstig de toepasselijke regeling de vereiste vergunning is verkregen. De opleidingen worden aangeboden in het Engels of in een andere officiële taal van de Unie.”

### **Hoofdgeding en prejudiciële vragen**

- 14 Bij de Latvijas Republikas Satversmes tiesa (grondwettelijk hof, Letland) is een beroep aanhangig dat door twintig leden van het Letse parlement is ingesteld. Dit beroep strekt ertoe te toetsen of artikel 5, lid 1, derde volzin, en artikel 56, lid 3, van de wet op de hogeronderwijsinstellingen en punt 49 van de overgangsbepalingen van deze wet, verenigbaar zijn met de Letse grondwet, en met name met de artikelen 1, 105 en 112 daarvan.
- 15 Verzoekers in het hoofdgeding betogen in dit verband dat deze bepalingen van de wet op de hogeronderwijsinstellingen het recht op onderwijs schenden. Voor zover deze bepalingen particuliere instellingen voor hoger onderwijs verplichten om de officiële taal van de Republiek Letland te bevorderen en te ontwikkelen en die instellingen daardoor minder mogelijkheden hebben om onderwijsprogramma's in vreemde talen aan te bieden, beperken deze bepalingen immers de autonomie van deze instellingen en de academische vrijheid van hun onderwijzend personeel en hun studenten.
- 16 Voorts wordt ook het aan particuliere instellingen voor hoger onderwijs toekomstende recht beperkt om een commerciële activiteit uit te oefenen en onder bezwarende titel een hogeronderwijsdienst te verlenen die in overeenstemming is met de verkregen vergunning.
- 17 Deze bepalingen zijn bovendien in strijd met het in artikel 1 van de Letse grondwet neergelegde legaliteitsbeginsel, aangezien de oprichters van particuliere hogeronderwijsinstellingen er gerechtvaardigd op mochten vertrouwen dat zij voordeel zouden hebben van de exploitatie van de instellingen waarvan zij eigenaar zijn.

- 18 Doordat in artikel 5, lid 1, derde volzin, en artikel 56, lid 3, van de wet op de hogeronderwijsinstellingen en punt 49 van de overgangsbepalingen van deze wet, de toegang tot de markt voor hoger onderwijs moeilijker wordt gemaakt en staatsburgers en ondernemingen uit andere lidstaten wordt belet om in vreemde talen hoger onderwijs aan te bieden, maken deze bepalingen tevens inbreuk op de vrijheid van vestiging en het vrije verkeer van diensten, zoals gewaarborgd in respectievelijk de artikelen 49 en 56 VWEU, en de vrijheid van ondernemerschap, zoals neergelegd in artikel 16 van het Handvest.
- 19 Het Letse parlement betoogt dat die bepalingen in overeenstemming zijn met de artikelen 1, 105 en 112 van de Letse grondwet, aangezien die grondrechten daardoor niet worden beperkt. Deze bepalingen vormen geen beperking van de rechten van de particuliere hogeronderwijsinstellingen, aangezien het recht op onderwijs alleen ziet op de bescherming van de rechten van studenten. Zij beperken het eigendomsrecht niet, want dit garandeert particulieren niet het recht om winst te maken.
- 20 Zelfs indien wordt aangenomen dat die rechten wel worden beperkt, dan nog is het zo dat een dergelijke beperking bij wet is vastgelegd, een rechtmatig doel nastreeft en evenredig is aan dat doel.
- 21 Het Letse parlement is bovendien van mening dat het Unierecht geen beperkingen oplegt aan de bevoegdheid van de lidstaten om op het gebied van het onderwijs de nodige voorschriften vast te stellen ter bescherming van de constitutionele waarden van deze staten. De Republiek Letland hoeft dus niet te waarborgen dat het hoger onderwijs in een andere taal dan de officiële taal van deze lidstaat kan worden aangeboden.
- 22 Ten slotte bevat artikel 56, lid 3, van de wet op de hogeronderwijsinstellingen specifieke bepalingen over het aanbieden van onderwijsprogramma's in de talen van de Unie en wijkt het niet af van de doelstelling om een Europese onderwijsruimte tot stand te brengen.
- 23 Op 11 juni 2020 heeft de Latvijas Republikas Satversmes tiesa in een arrest beslist dat het bij hem aanhangige hoofdgeding in twee gedingen moest worden gesplitst.
- 24 De verwijzende rechter was enerzijds van oordeel dat in artikel 5, lid 1, derde volzin, en artikel 56, lid 3, van de wet op de hogeronderwijsinstellingen alsook in punt 49 van de overgangsbepalingen van deze wet regels worden vastgesteld op een gebied dat krachtens artikel 165 VWEU tot de bevoegdheid van de lidstaten behoort en dat het bovendien niet wenselijk was dat door een eventuele prejudiciële verwijzing bij het Hof de vraag of deze bepalingen van Lets recht verenigbaar zijn met de Letse grondwet zou blijven liggen, en heeft daarom uitspraak gedaan over de verenigbaarheid van deze bepalingen met de artikelen 112 en 113 van deze grondwet.
- 25 De verwijzende rechter heeft aldus geoordeeld dat artikel 5, lid 1, derde volzin, van de wet op de hogeronderwijsinstellingen in overeenstemming is met de Letse grondwet. Hij heeft daarentegen geoordeeld dat artikel 56, lid 3, van deze wet en punt 49 van de overgangsbepalingen ervan niet in overeenstemming zijn met de artikelen 112 en 113 van die grondwet, voor zover deze bepalingen van toepassing zijn op particuliere hogeronderwijsinstellingen, hun onderwijzend personeel en studenten.
- 26 Anderzijds heeft de verwijzende rechter met betrekking tot de verenigbaarheid van artikel 5, lid 1, derde volzin, en artikel 56, lid 3, van de wet op de hogeronderwijsinstellingen alsook punt 49 van de overgangsbepalingen van deze wet met de artikelen 1 en 105 van de Letse grondwet beslist dat

het onderzoek in het hoofdgeding moest worden voortgezet. In dit verband is hij van oordeel dat het in artikel 105 neergelegde eigendomsrecht moet worden uitgelegd in het licht van de in artikel 49 VWEU neergelegde vrijheid van vestiging en dat de inhoud van deze fundamentele vrijheid moet worden verduidelijkt.

- 27 Ook al blijkt uit artikel 4, lid 2, VEU dat de Unie de nationale identiteit van de lidstaten eerbiedigt – waarvan de officiële taal een van de uitdrukkingen is – en blijkt uit artikel 165 VWEU dat de inhoud en de organisatie van het hoger onderwijs tot de bevoegdheid van de lidstaten behoort, de verwijzende rechter is niettemin van mening dat het Hof heeft erkend dat de vrijheid van vestiging ook van toepassing is op de gebieden waarvoor deze lidstaten bevoegd blijven.
- 28 De verwijzende rechter betwijfelt 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 waarin aan deze verplichting wel bepaalde grenzen zijn gesteld, een beperking van de in artikel 49 VWEU neergelegde vrijheid van vestiging vormt.
- 29 Deze rechter merkt voorts op dat de bepalingen in het hoofdgeding niet gelden voor twee hogeronderwijsinstellingen, namelijk de hogeschool voor economische wetenschappen van Riga en de juridische hogeschool van Riga, waarop nog steeds bijzondere wetten van toepassing zijn.
- 30 In deze omstandigheden heeft de Latvijas Republikas Satversmes tiesa de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

- „1) Vormt een regeling als aan de orde in het hoofdgeding een beperking van de in artikel 49 [VWEU] neergelegde vrijheid van vestiging, of, subsidiair, van het vrij verrichten van diensten waarin artikel 56 [VWEU] voorziet, alsook van de in artikel 16 van het Handvest erkende vrijheid van ondernemerschap?
- 2) Met welke overwegingen dient rekening te worden gehouden om te beoordelen of een dergelijke regeling gerechtvaardigd, geschikt en evenredig is in verhouding tot het rechtmatige doel ervan, namelijk de bescherming van de officiële taal als uitdrukking van de nationale identiteit?”

## **Beantwoording van de prejudiciële vragen**

### ***Ontvankelijkheid en voortbestaan van het voorwerp van het hoofdgeding***

- 31 Wat in de eerste plaats de ontvankelijkheid van het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing betreft, moet in herinnering worden gebracht dat de bepalingen van het VWEU inzake de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten niet van toepassing zijn op een situatie waarvan alle aspecten zich binnen één lidstaat afspelen (zie in die zin arrest van 15 november 2016, Ullens de Schooten, C-268/15, EU:C:2016:874, punt 47).
- 32 Het Hof heeft evenwel geoordeeld dat wanneer de verwijzende rechter zich tot het Hof wendt in het kader van een procedure tot vernietiging van bepalingen die niet alleen van toepassing zijn op nationale burgers maar ook op burgers van andere lidstaten, de beslissing die deze rechter naar aanleiding van het prejudiciële arrest van het Hof neemt, ook ten aanzien van burgers van andere lidstaten gevolgen zal sorteren, hetgeen rechtvaardigt dat het Hof een antwoord geeft op de vragen

die aan het Hof zijn voorgelegd met betrekking tot de Verdragsbepalingen die zien op de fundamentele vrijheden, ook al spelen alle aspecten van het hoofdgeding zich in één lidstaat af (zie in die zin arresten van 8 mei 2013, *Libert e.a.*, C-197/11 en C-203/11, EU:C:2013:288, punt 35, en 15 november 2016, *Ullens de Schooten*, C-268/15, EU:C:2016:874, punt 51).

- 33 Dit is het geval bij de procedure tot toetsing van de grondwettigheid van de wet op de hogeronderwijsinstellingen die in de onderhavige zaak aan de orde is. Uit de verwijzingsbeslissing blijkt ten eerste dat bij deze procedure een aantal bepalingen van deze wet abstract wordt getoetst om, rekening houdend met alle personen op wie deze bepalingen van toepassing zijn, de verenigbaarheid van deze bepalingen met hogere rechtsregels te onderzoeken. Ten tweede kunnen overeenkomstig artikel 8, lid 1, van deze wet de Staat en andere, ook buitenlandse, natuurlijke of rechtspersonen in Letland hogeronderwijsinstellingen oprichten.
- 34 Hieruit volgt dat de verwijzende rechter de in het vorige punt vermelde specifieke aspecten heeft aangeduid waaruit blijkt dat er een verband bestaat tussen het voorwerp van het hoofdgeding, waarvan alle omstandigheden zich binnen de betrokken lidstaat afspelen, en de artikelen 49 en 56 VWEU, zodat de uitlegging van deze fundamentele vrijheden noodzakelijk is voor de beslechting van dit geding (zie in die zin arrest van 15 november 2016, *Ullens de Schooten*, C-268/15, EU:C:2016:874, punt 54).
- 35 Wat in de tweede plaats het voortbestaan van het hoofdgeding betreft, twijfelt de Europese Commissie aan het nut van een antwoord van het Hof op de gestelde vragen, aangezien de verwijzende rechter heeft geoordeeld dat artikel 56, lid 3, van de wet op de hogeronderwijsinstellingen en punt 49 van de overgangsbepalingen van deze wet niet in overeenstemming waren met de Letse grondwet.
- 36 In dit verband zij eraan herinnerd dat de verwijzende rechter, zoals volgt uit het verzoek om een prejudiciële beslissing en zoals blijkt uit punt 23 van dit arrest, bij arrest van 11 juni 2020 heeft beslist dat het bij hem aanhangige hoofdgeding in twee gedingen moest worden gesplitst.
- 37 Enerzijds was hij, zoals blijkt uit punt 25 van dit arrest, van oordeel dat artikel 5, lid 1, derde volzin, van de wet op de hogeronderwijsinstellingen in overeenstemming was met de artikelen 112 en 113 van de Letse grondwet, maar dat daarentegen artikel 56, lid 3, van de wet op de hogeronderwijsinstellingen en punt 49 van de overgangsbepalingen van deze wet niet in overeenstemming waren met bedoelde artikelen 112 en 113 voor zover deze bepalingen van toepassing zijn op particuliere instellingen voor hoger onderwijs, hun onderwijzend personeel en hun studenten.
- 38 Anderzijds heeft deze rechter beslist dat het onderzoek van het hoofdgeding moest worden voortgezet met betrekking tot de verenigbaarheid van artikel 5, lid 1, derde volzin, en artikel 56, lid 3, van de wet op de hogeronderwijsinstellingen alsook van punt 49 van de overgangsbepalingen van deze wet, met de artikelen 1 en 105 van de Letse grondwet, aangezien hij van oordeel was dat het in laatstgenoemd artikel neergelegde eigendomsrecht moest worden uitgelegd in het licht van de in artikel 49 VWEU neergelegde vrijheid van vestiging waarvan de inhoud moest worden verduidelijkt.
- 39 Bovendien heeft de verwijzende rechter, teneinde de nationale wetgever een redelijke termijn te geven om een nieuwe regeling vast te stellen, beslist dat de ongrondwettig verklaarde bepalingen gehandhaafd bleven en de ongeldigheid ervan pas op 1 mei 2021 zou ingaan.



- 40 Zoals de advocaat-generaal in punt 24 van zijn conclusie heeft opgemerkt, moet aan de voorwaarden voor ontvankelijkheid van een prejudiciële verwijzing niet alleen zijn voldaan op het tijdstip waarop de zaak bij het Hof aanhangig wordt gemaakt, maar ook gedurende de gehele procedure. Het Hof is immers, wanneer het constitutionele hof van de betrokken lidstaat heeft vastgesteld dat de relevante bepalingen van nationaal recht onverenigbaar zijn met de nationale grondwet en die bepalingen daardoor uit de nationale rechtsorde worden verwijderd, in beginsel niet meer in de gelegenheid uitspraak te doen over de hem voorgelegde vragen. Gelet op de ontwikkeling van het op het hoofdgeding toepasselijke nationale recht en bij gebrek aan een nadere verduidelijking van de verwijzende rechter over de relevantie van de gestelde vragen voor de beslechting van dat geding, zouden die vragen hypothetisch zijn (zie in die zin arrest van 27 juni 2013, Di Donna, C-492/11, EU:C:2013:428, punten 27-32).
- 41 Er zij dienaangaande echter aan herinnerd dat het uitsluitend een zaak is van de nationale rechter aan wie het geschil is voorgelegd en op wie de verantwoordelijkheid rust voor de te geven rechterlijke beslissing om, gelet op de bijzonderheden van het hoofdgeding, zowel de noodzaak van een prejudiciële beslissing voor het wijzen van zijn vonnis te beoordelen als de relevantie van de vragen die hij aan het Hof voorlegt [arrest van 2 september 2021, INPS (Geboortetoelage en moederschapsuitkering voor houders van een gecombineerde vergunning), C-350/20, EU:C:2021:659, punt 38].
- 42 Wanneer de gestelde vraag betrekking heeft op de uitlegging of de geldigheid van een Unierechtelijke regel, is het Hof derhalve in beginsel verplicht daarop te antwoorden. Bijgevolg wordt een prejudiciële vraag die het Unierecht betreft, vermoed relevant te zijn. Het Hof kan slechts weigeren op een dergelijke vraag te antwoorden wanneer de gevraagde uitlegging of toetsing van de geldigheid van een regel van Unierecht klaarblijkelijk geen verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding, wanneer het vraagstuk van hypothetische aard is of wanneer het Hof niet beschikt over de gegevens, feitelijk en rechtens, die noodzakelijk zijn om een zinvol antwoord te geven op de gestelde vragen (arrest van 29 mei 2018, Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen e.a., C-426/16, EU:C:2018:335, punten 30 en 31).
- 43 In het onderhavige geval heeft de verwijzende rechter dan wel vastgesteld dat artikel 5, lid 1, derde volzin, van de wet op de hogeronderwijsinstellingen in overeenstemming was met de artikelen 112 en 113 van de Letse grondwet, maar dit neemt niet weg dat deze rechter, gelet op de antwoorden van het Hof op de door hem gestelde vragen, tot de tegenovergestelde conclusie zou kunnen komen bij de vraag of deze bepaling verenigbaar is met de in het licht van de VWEU-bepalingen inzake de vrijheid van vestiging en de vrijheid van dienstverrichting en artikel 16 van het Handvest uitgelegde artikelen 1 en 105 van die grondwet.
- 44 Bovendien heeft de verwijzende rechter in antwoord op een verzoek van het Hof om – gelet op de vaststelling dat de nationale bepalingen waarop de gestelde vragen betrekking hebben, in strijd zijn met de Letse grondwet en met ingang van 1 mei 2021 ongeldig zijn, en rekening houdend met in het bijzonder de vaststelling van de wet tot wijziging van de wet op de hogeronderwijsinstellingen die op die datum in werking is getreden – de noodzaak van de handhaving van het verzoek om een prejudiciële beslissing te verduidelijken, toegelicht dat hij bevoegd bleef om de grondwettigheid van die bepalingen te beoordelen.

- 45 Deze rechter benadrukt in dit verband dat deze bepalingen, hoewel zij ongrondwettig waren verklaard, gedurende een bepaalde periode van kracht waren en dus nadelige rechtsgevolgen konden teweegbrengen voor de rechtspersonen waarop zij werden toegepast, en dat zij aanleiding konden geven tot geschillen.
- 46 Aangezien deze rechter met name dient vast te stellen of de in het hoofdgeding aan de orde zijnde bepalingen zelfs voor het tijdvak voorafgaand aan het moment waarop zij ongeldig werden uit de Letse rechtsorde moeten worden verwijderd, dient te worden geoordeeld dat een antwoord van het Hof op de gestelde vragen nog steeds nuttig is voor de beslechting van het hoofdgeding.
- 47 Derhalve dient uitspraak te worden gedaan op het verzoek om een prejudiciële beslissing.

### *Ten gronde*

- 48 Met zijn vragen, die samen moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of de artikelen 49 en 56 VWEU en artikel 16 van het Handvest aldus moeten worden uitgelegd dat deze artikelen in de weg staan aan een regeling van een lidstaat op grond waarvan hogeronderwijsinstellingen in beginsel verplicht zijn om het onderwijs uitsluitend in de officiële taal van die lidstaat aan te bieden.

### *Opmerkingen vooraf*

- 49 Ter beantwoording van deze vragen moet allereerst worden vastgesteld dat de verwijzende rechter verwijst naar de bepalingen van het VWEU inzake de vrijheid van vestiging en het vrije verkeer van diensten, alsook naar de bepalingen van het Handvest.
- 50 Wat in de eerste plaats de fundamentele vrijheden betreft, heeft het Hof geoordeeld dat het, wanneer een nationale maatregel tegelijkertijd op meerdere van deze vrijheden betrekking heeft, deze maatregel in beginsel slechts uit het oogpunt van één van deze vrijheden onderzoekt, indien uit de omstandigheden van de zaak blijkt dat de andere vrijheden volledig ondergeschikt zijn aan die ene en daarmee kunnen worden verbonden (zie in die zin arrest van 8 september 2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional en Bwin International, C-42/07, EU:C:2009:519, punt 47).
- 51 Uit vaste rechtspraak volgt eveneens dat ter vaststelling welke fundamentele vrijheid overwegend is, rekening moet worden gehouden met het voorwerp van de wettelijke regeling in kwestie (arrest van 3 maart 2020, Tesco-Global Áruházak, C-323/18, EU:C:2020:140, punt 51).
- 52 Voorts heeft het Hof geoordeeld dat het organiseren van hogeronderwijsopleidingen tegen een vergoeding een economische activiteit vormt die valt onder het recht van vestiging van hoofdstuk 2 van titel IV van het derde deel van het VWEU, wanneer een onderdaan van een lidstaat die organisatie in een andere lidstaat op vaste en voortdurende wijze verzorgt vanuit een hoofd- of nevenvestiging in deze laatste lidstaat [arresten van 6 oktober 2020, Commissie/Hongarije (Hoger onderwijs), C-66/18, EU:C:2020:792, punt 160, en 13 november 2003, Neri, C-153/02, EU:C:2003:614, punt 39].
- 53 Daarentegen is er sprake van „dienstverrichtingen” als bedoeld in artikel 56 VWEU bij alle diensten die niet op vaste en voortdurende wijze vanuit een kantoor in de lidstaat van bestemming worden aangeboden, met dien verstande dat geen enkele bepaling van het VWEU het mogelijk maakt om op abstracte wijze te bepalen vanaf welke duur of frequentie de

verrichting van een dienst of van een bepaald soort dienst niet meer kan worden beschouwd als een dienstverrichting (zie in die zin arrest van 10 mei 2012, *Duomo Gpa e.a.*, C-357/10–C-359/10, EU:C:2012:283, punten 31 en 32).

- 54 In het onderhavige geval moet worden opgemerkt dat – zoals blijkt uit het verzoek om een prejudiciële beslissing – artikel 8, lid 1, van de wet op de hogeronderwijsinstellingen erin voorziet dat de Staat en andere natuurlijke of rechtspersonen, met inbegrip van buitenlandse natuurlijke of rechtspersonen, in Letland hogeronderwijsinstellingen kunnen oprichten. Bovendien heeft de bijzondere aard van de betrokken diensten, namelijk activiteiten op het gebied van hoger onderwijs, tot gevolg dat deze activiteiten in het algemeen op vaste en voortdurende wijze plaatsvinden.
- 55 Derhalve moet worden geoordeeld dat de regeling in het hoofdgeding overwegend onder de vrijheid van vestiging valt.
- 56 Wat een eventuele toetsing van deze regeling aan artikel 16 van het Handvest betreft, moet eraan worden herinnerd dat, zoals het Hof heeft geoordeeld, een onderzoek van de door een nationale regeling op grond van artikel 49 VWEU ingevoerde beperking ook geldt voor de mogelijke beperkingen van de uitoefening van de rechten en vrijheden die zijn neergelegd in de artikelen 15 tot en met 17 van het Handvest, zodat een afzonderlijke toetsing van de in artikel 16 van het Handvest neergelegde vrijheid van ondernemerschap niet noodzakelijk is (zie in die zin arrest van 20 december 2017, *Global Starnet*, C-322/16, EU:C:2017:985, punt 50).
- 57 In deze omstandigheden dienen de vragen van de verwijzende rechter uitsluitend te worden beantwoord in het licht van artikel 49 VWEU.

*Beperking van de in artikel 49 VWEU gewaarborgde vrijheid*

- 58 De Unie is krachtens artikel 6 VWEU bevoegd om het optreden van de lidstaten op het gebied van onder meer het onderwijs te ondersteunen, te coördineren of aan te vullen.
- 59 Hoewel het Unierecht, zoals uit artikel 165, lid 1, en artikel 166, lid 1, VWEU voortvloeit, deze bevoegdheid van de lidstaten ter zake van, ten eerste, de inhoud van het onderwijs, de opzet van het onderwijsstelsel en hun culturele en taalkundige verscheidenheid en, ten tweede, de inhoud en de organisatie van de beroepsopleiding onverlet laat, moeten de lidstaten bij de uitoefening van deze bevoegdheid het Unierecht en met name de bepalingen inzake de vrijheid van vestiging eerbiedigen (zie in die zin arrest van 11 september 2007, *Schwarz en Gootjes-Schwarz*, C-76/05, EU:C:2007:492, punt 70).
- 60 Artikel 49, eerste alinea, VWEU bepaalt dat in het kader van de bepalingen van hoofdstuk 2 van titel IV van het derde deel van het VWEU beperkingen van de vrijheid van vestiging voor onderdanen van een lidstaat op het grondgebied van een andere lidstaat verboden zijn.
- 61 Alle maatregelen die de uitoefening van de in artikel 49 VWEU gewaarborgde vrijheid van vestiging verbieden, belemmeren of minder aantrekkelijk maken, moeten als beperkingen van de vrijheid van vestiging worden beschouwd (zie in die zin arrest van 22 januari 2015, *Stanley International Betting en Stanleybet Malta*, C-463/13, EU:C:2015:25, punt 45).

- 62 In het onderhavige geval kunnen onderdanen van andere lidstaten zich weliswaar in Letland vestigen en hogeronderwijsprogramma's aanbieden, maar die mogelijkheid bestaat in beginsel alleen als is voldaan aan de voorwaarde dat die programma's uitsluitend in de officiële taal van die lidstaat worden aangeboden.
- 63 Een dergelijke voorwaarde kan het voor deze onderdanen minder aantrekkelijk maken om zich te vestigen in de lidstaat die deze verplichting oplegt, hetgeen dus een beperking van de in artikel 49 VWEU gewaarborgde vrijheid vormt. Zoals de advocaat-generaal in punt 75 van zijn conclusie in essentie heeft opgemerkt, zullen dergelijke onderdanen, wanneer zij in een andere lidstaat al een instelling hebben opgericht, geen beroep meer kunnen doen op een groot deel van het aldaar reeds werkzame administratief en onderwijzend personeel, zodat zij aanzienlijke kosten moeten maken.
- 64 Een dergelijke beperking bestaat ook voor onderdanen van andere lidstaten die vóór de vaststelling van de wet op de hogeronderwijsinstellingen van deze vrijheid gebruik hebben gemaakt door in Letland instellingen te openen die een onderwijsprogramma aanbieden in een andere taal dan het Lets. Na afloop van de overgangperiode moeten deze onderdanen hun onderwijsprogramma immers aan de vereisten van deze wet aanpassen, waardoor aanzienlijke kosten moet worden gemaakt voor met name een groot deel van hun administratief en onderwijzend personeel.

*Rechtvaardiging van de beperking van de in artikel 49 VWEU gewaarborgde vrijheid*

- 65 Volgens vaste rechtspraak is een beperking van de vrijheid van vestiging slechts toelaatbaar voor zover zij gerechtvaardigd is door een dwingende reden van algemeen belang en het evenredigheidsbeginsel eerbiedigt, wat inhoudt dat zij geschikt is om de verwezenlijking van het nagestreefde doel op coherente en systematische wijze te waarborgen en niet verder gaat dan nodig is om dat doel te bereiken [arrest van 6 oktober 2020, Commissie/Hongarije (Hoger onderwijs), C-66/18, EU:C:2020:792, punt 178].

*– Bestaan van een dwingende reden van algemeen belang*

- 66 Zoals blijkt uit het verzoek om een prejudiciële beslissing, heeft de verplichting om het hoger onderwijs in de Letse taal aan te bieden, die met name voortvloeit uit artikel 56, lid 3, van de wet op de hogeronderwijsinstellingen, tot doel het gebruik van de officiële taal van de Republiek Letland te verdedigen en te bevorderen.
- 67 Het Hof heeft in dit verband in herinnering gebracht dat de bepalingen van Unierecht niet in de weg staan aan het voeren van een beleid tot bescherming en bevordering van een officiële taal of van de officiële talen van een lidstaat (arrest van 16 april 2013, Las, C-202/11, EU:C:2013:239, punt 25).
- 68 Zo heeft het Hof geoordeeld dat de Unie volgens artikel 3, lid 3, vierde alinea, VEU en artikel 22 van het Handvest haar rijke verscheidenheid van cultuur en taal eerbiedigt. Overeenkomstig artikel 4, lid 2, VEU eerbiedigt de Unie eveneens de nationale identiteit van haar lidstaten, waartoe ook de bescherming van de officiële taal van de betrokken lidstaat behoort (arresten van 12 mei 2011, Runevič-Vardyn en Wardyn, C-391/09, EU:C:2011:291, punt 86, en 16 april 2013, Las, C-202/11, EU:C:2013:239, punt 26).

- 69 Het belang van onderwijs voor de verwezenlijking van een dergelijk beleid ter bescherming en bevordering van het gebruik van de officiële taal van een lidstaat moet worden erkend (zie in die zin arrest van 28 november 1989, Groener, C-379/87, EU:C:1989:599, punt 20).
- 70 De doelstelling om het gebruik van een van de officiële talen van een lidstaat te bevorderen en te stimuleren, moet dan ook worden beschouwd als een legitiem doel dat in beginsel een rechtvaardiging kan vormen voor een beperking van de verplichtingen die door de in artikel 49 VWEU neergelegde vrijheid van vestiging zijn opgelegd (zie in die zin arresten van 16 april 2013, Las, C-202/11, EU:C:2013:239, punt 27, en 21 juni 2016, New Valmar, C-15/15, EU:C:2016:464, punt 50).
- *Geschiktheid van de betrokken beperking om de verwezenlijking van het nagestreefde doel te waarborgen*
- 71 Zoals uit punt 65 van dit arrest volgt, moet nog worden nagegaan of de regeling die in het hoofdgeding aan de orde is, geschikt is om de verwezenlijking van deze gerechtvaardigde doelstelling te verzekeren en niet verder gaat dan nodig is ter verwezenlijking van deze doelstelling.
- 72 In dit verband staat het in laatste instantie aan de verwijzende rechter, die bij uitsluiting bevoegd is om de feiten van het hoofdgeding te beoordelen en de nationale wetgeving uit te leggen, om uit te maken of en in hoeverre een dergelijke regeling aan deze vereisten voldoet (zie in die zin arrest van 13 april 2010, Bressol e.a., C-73/08, EU:C:2010:181, punt 64).
- 73 Wel is het Hof, dat deze rechter een nuttig antwoord dient te verschaffen, bevoegd om op basis van het dossier van het hoofdgeding en de bij het Hof ingediende schriftelijke opmerkingen aanwijzingen te geven die deze rechter in staat kunnen stellen uitspraak te doen (zie in die zin arrest van 13 april 2010, Bressol e.a., C-73/08, EU:C:2010:181, punt 65).
- 74 In het onderhavige geval blijkt dat een regeling van een lidstaat die instellingen voor hoger onderwijs verplicht om in beginsel de officiële taal van deze lidstaat te gebruiken, geschikt is om de nagestreefde bescherming en bevordering van deze taal te verwezenlijken. Deze regeling bevordert immers het gebruik van die taal door de gehele betrokken bevolking en waarborgt dat die taal ook bij opleidingen op universitair niveau wordt gebruikt.
- 75 Er zij evenwel aan herinnerd dat deze regeling slechts kan worden geacht die doelstelling te waarborgen wanneer die regeling daadwerkelijk ertoe strekt die doelstelling te verwezenlijken en op samenhangende en stelselmatige wijze wordt uitgevoerd (arrest van 4 juli 2019, Commissie/Duitsland, C-377/17, EU:C:2019:562, punt 89).
- 76 Gelet op de beperkte draagwijdte van de in die regeling neergelegde uitzonderingen, kunnen deze niet in de weg staan aan de verwezenlijking van de doelstelling om de officiële taal van die lidstaat te beschermen en te bevorderen.
- 77 Bovendien moet worden opgemerkt dat in het onderhavige geval volgens de Letse regeling, zoals de verwijzende rechter nader toelicht, twee particuliere instellingen voor hoger onderwijs waarvoor bijzondere wetten gelden, niet verplicht zijn de Letse taal te gebruiken, zodat deze twee instellingen onderwijs kunnen blijven aanbieden in het Engels of, in voorkomend geval, in een andere officiële taal van de Unie.

- 78 Zoals blijkt uit het schriftelijke antwoord van de Letse regering op vragen van het Hof, zijn deze twee instellingen opgericht bij internationale overeenkomsten tussen de Republiek Letland en het Koninkrijk Zweden. Uit het verzoek om een prejudiciële beslissing blijkt dat artikel 56, lid 3, punt 1, van de wet op de hogeronderwijsinstellingen nu juist bepaalt dat een onderwijsprogramma in Letland in een andere officiële taal van de Unie dan de Letse taal kan worden aangeboden wanneer dat programma in het kader van internationale overeenkomsten wordt georganiseerd.
- 79 Inderdaad hebben in die omstandigheden de twee instellingen voor hoger onderwijs waarvoor bijzondere wetten gelden weliswaar een speciale status, aangezien het onderwijs er in het Engels of, in voorkomend geval, in een andere officiële taal van de Unie wordt aangeboden, maar niets verzet zich ertegen dat andere instellingen hun opleiding kunnen aanbieden in een officiële taal van de Unie die niet de Letse taal is, voor zover die instellingen vallen onder een tussen de Republiek Letland en andere staten gesloten internationale overeenkomst.
- 80 Hieruit volgt dat de voor deze twee instellingen geldende afwijkende regeling kan worden toegepast op elke inrichting die zich in een soortgelijke situatie bevindt. Bovendien onderscheidt deze categorie instellingen zich op relevante wijze van de instellingen waarvoor de verplichting geldt om het onderwijs in beginsel aan te bieden in – in casu – het Lets, aangezien voornoemde instellingen deel uitmaken van een bijzondere internationale universitaire samenwerking. Gelet op het specifieke doel en de beperkte draagwijdte van de voor bepaalde instellingen voor hoger onderwijs geldende voorschriften op grond waarvan zij in het kader van samenwerkingsprogramma's van de Unie en internationale overeenkomsten in aanmerking kunnen komen voor een afwijkende regeling, kan het bestaan van deze voorschriften de regeling in het hoofdgeding dus niet onsamenhangend maken.
- *Noodzakelijkheid en evenredigheid van de betrokken beperking*
- 81 In herinnering moet worden gebracht dat maatregelen die een fundamentele vrijheid beperken, slechts gerechtvaardigd kunnen zijn indien de beoogde doelstelling niet met minder beperkende maatregelen kan worden bereikt (zie in die zin arrest van 22 december 2010, Sayn-Wittgenstein, C-208/09, EU:C:2010:806, punt 90).
- 82 Daarnaast is niet vereist dat alle lidstaten over de door de autoriteiten van een lidstaat vastgestelde beperkende maatregel eenzelfde overtuiging delen met betrekking tot de wijze van bescherming van het betrokken grondrecht of rechtmatig belang. Veeleer sluit de enkele omstandigheid dat een lidstaat een ander stelsel van bescherming heeft gekozen dan een andere lidstaat, niet uit dat de betrokken maatregelen noodzakelijk en evenredig zijn (arrest van 22 december 2010, Sayn-Wittgenstein, C-208/09, EU:C:2010:806, punt 91).
- 83 Het is juist dat de lidstaten over een ruime beoordelingsmarge beschikken bij de keuze van de maatregelen waarmee hun beleidsdoelstellingen ter bescherming van de officiële taal kunnen worden verwezenlijkt, aangezien een dergelijk beleid de nationale identiteit in de zin van artikel 4, lid 2, VEU tot uitdrukking brengt (zie in die zin arrest van 16 april 2013, Las, C-202/11, EU:C:2013:239, punt 26). Deze beoordelingsmarge kan echter geen rechtvaardiging vormen voor een ernstige aantasting van de rechten die particulieren ontleen aan de bepalingen van de Verdragen waarin hun fundamentele vrijheden zijn verankerd (zie in die zin arrest van 12 mei 2011, Runevič-Vardyn en Wardyn, C-391/09, EU:C:2011:291, punt 78).

- 84 Opgemerkt moet worden dat een regeling van een lidstaat op grond waarvan de hogeronderwijsprogramma's zonder enige uitzondering in de officiële taal van die lidstaat moeten worden aangeboden, verder gaat dan noodzakelijk en evenredig is voor het bereiken van het met deze regeling nagestreefde doel, namelijk het beschermen en bevorderen van die taal. Een dergelijke regeling zou in werkelijkheid immers leiden tot het volledig opleggen van het verplichte gebruik van deze taal in alle hogeronderwijsprogramma's, met uitsluiting van elke andere taal en zonder dat rekening wordt gehouden met de redenen op grond waarvan het gerechtvaardigd kan zijn om verschillende hogeronderwijsprogramma's in andere talen aan te bieden.
- 85 Daarentegen staat het de lidstaten vrij om het gebruik van hun officiële taal in het kader van die programma's 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 kan worden gebruikt.
- 86 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.
- 87 Gelet op een en ander moet op de gestelde vragen worden geantwoord dat artikel 49 VWEU aldus moet worden uitgelegd dat het niet in de weg staat aan een regeling van een lidstaat op grond waarvan hogeronderwijsinstellingen in beginsel verplicht zijn om het onderwijs uitsluitend in de officiële taal van die lidstaat aan te bieden, voor zover een dergelijke regeling is gerechtvaardigd op grond van redenen die verband houden met de bescherming van de nationale identiteit van deze lidstaat, dat wil zeggen voor zover deze regeling noodzakelijk is voor en evenredig is aan de bescherming van het rechtmatig nagestreefde doel.

### **Kosten**

- 88 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Grote kamer) verklaart voor recht:

**Artikel 49 VWEU moet aldus worden uitgelegd dat het niet in de weg staat aan een regeling van een lidstaat op grond waarvan hogeronderwijsinstellingen in beginsel verplicht zijn om het onderwijs uitsluitend in de officiële taal van die lidstaat aan te bieden, voor zover een dergelijke regeling is gerechtvaardigd op grond van redenen die verband houden met de bescherming van de nationale identiteit van deze lidstaat, dat wil zeggen voor zover deze regeling noodzakelijk is voor en evenredig is aan de bescherming van het rechtmatig nagestreefde doel.**

ondertekeningen