

**Zaak C-391/20**

**Verzoek om een prejudiciële beslissing**

**Datum van indiening:**

29 juli 2020

**Verwijzende rechter:**

Satversmes tiesa (Letland)

**Datum van de verwijzingsbeslissing:**

14 juli 2020

**Verzoekers:**

Boriss Cilevičs e.a.

**Instelling die de bestreden handeling heeft vastgesteld:**

Saeima

---

**LATVIJAS REPUBLIKAS SATVERSMES TIESA (GRONDWETTELIJK  
HOF, LETLAND)**

**BESLISSING**

**TOT PREJUDICIËLE VERWIJZING NAAR HET HOF VAN JUSTITIE  
VAN DE EUROPESE UNIE**

**IN ZAAK NR. 2020-33-01**

*Riga, 14 juli 2020*

De Latvijs Republikas Satversmes tiesa [*omissis*] [samenstelling van de verwijzende rechterlijke instantie],

overweegt naar aanleiding van het tijdens de schriftelijke behandeling ingediende verzoek van twintig afgevaardigden van de dertiende zittingsperiode van de Saeima (Letse parlement) — 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 e Ivars

Zariņš — [omissis] [procedurele verwijzingen], en na op 14 juli 2020 ter terechtzitting de zaak „betreffende de verenigbaarheid van de artikelen 5, lid 1, derde volzin, en 56, lid 3, van de Augstskolu likums (wet op de hogeronderwijsinstellingen), en van punt 49 van de overgangsbepalingen van die wet, met de artikelen 1 en 105 van de Latvijas Republikas Satversme (grondwet van de Republiek Letland; hierna: „grondwet”)” te hebben onderzocht,

**het volgende:**

**I. Lets recht**

1. Artikel 1 van de grondwet luidt:

„Letland is een onafhankelijke democratische republiek.”

Artikel 4 van de grondwet is als volgt verwoord:

„De Letse taal is de officiële taal in de Republiek Letland. De nationale vlag van Letland is rood met een band van wit.”

Artikel 68 van de grondwet luidt:

„Voor alle internationale overeenkomsten met betrekking tot aangelegenheden die in de vorm van wetgeving moeten worden behandeld, is goedkeuring van het Parlement vereist.

Teneinde de democratie te versterken, kan Letland internationale overeenkomsten sluiten om een deel van de bevoegdheden van de instellingen van de staat over te dragen aan internationale instellingen. Het Parlement kan internationale overeenkomsten tot overdracht van een deel van de bevoegdheden van de instellingen van de staat aan internationale instellingen goedkeuren tijdens zittingen waarop ten minste twee derde van de leden van het Parlement aanwezig zijn; voor goedkeuring is een meerderheid van twee derde van de stemmen van de aanwezige afgevaardigden vereist.

Over het lidmaatschap van Letland van de Europese Unie wordt besloten door middel van een op voorstel van het Parlement gehouden referendum.

Aanzienlijke wijzigingen in de voorwaarden voor lidmaatschap van Letland van de Europese Unie worden aan een referendum onderworpen indien ten minste de helft van de leden van het Parlement dit verzoekt.”

Artikel 105 van de grondwet luidt:

„Eenieder heeft recht op eigendom. Goederen die onderworpen zijn aan het recht op eigendom, mogen niet in strijd met het openbaar belang worden gebruikt. Het recht op eigendom kan alleen bij wet worden beperkt. Gedwongen onteigening is alleen mogelijk in uitzonderlijke gevallen, ten algemenen nutte, op basis van een specifieke wet en tegen een billijke vergoeding.”

Artikel 112 van de grondwet luidt:

„Eenieder heeft recht op onderwijs. De staat waarborgt gratis toegang tot het basisonderwijs en tot de overige niveaus van het secundair onderwijs. Basisonderwijs is verplicht.”

Artikel 113 van de grondwet bepaalt het volgende:

„De staat erkent de vrijheid van wetenschappelijke, artistieke en andere creatie en waarborgt de bescherming van het auteursrecht en het octrooirecht.”

2. Op 2 november 1995 heeft het Parlement de Augstskolu likums aangenomen, die op 1 december van dat jaar in werking is getreden.

2.1. Artikel 5 van de Augstskolu likums bepaalde aanvankelijk dat hogeronderwijsinstellingen tot taak hadden de wetenschap en kunst te cultiveren en te ontwikkelen. Bij de likums „Grozījumi Augstskolu likumā” (wet tot wijziging van de Augstskolu likums) van 21 juni 2018 is de derde volzin van artikel 5 van genoemde wet als volgt gewijzigd: „In het kader van hun activiteiten cultiveren en ontwikkelen zij de wetenschap, de kunst en de officiële taal”.

2.2. Bij de likums „Grozījumi Augstskolu likumā” van 21 juni 2018 tot wijziging van de Augstskolu likums is eveneens artikel 56 van genoemde wet gewijzigd. Aan het begin van lid 3 van voornoemd artikel is de uitdrukking „hogeronderwijsinstellingen van de staat” vervangen door de uitdrukking „hogeronderwijsinstellingen en in instellingen voor voorbereidend en technisch onderwijs”. Artikel 56, lid 3, van de Augstskolu likums luidt sinds de datum van inwerkingtreding van deze wijzigingen, 1 januari 2019, derhalve als volgt:

„In hogeronderwijsinstellingen en in instellingen voor voorbereidend en technisch onderwijs worden de studieprogramma’s aangeboden in de officiële taal. Alleen in de volgende gevallen kunnen studieprogramma’s in een vreemde taal worden gevolgd:

1) Studieprogramma’s die in Letland worden gevolgd door buitenlandse studenten en studieprogramma’s die worden georganiseerd in het kader van de samenwerking waarin EU-programma’s en internationale overeenkomsten voorzien, kunnen worden aangeboden in de officiële talen van de Europese Unie. Indien de in Letland beoogde studies langer dan zes maanden duren of meer dan 20 studiepunten vertegenwoordigen, moet het aanleren van de officiële taal worden opgenomen in het aantal verplichte lessen dat de buitenlandse studenten moeten volgen.

2) Het studieprogramma mag slechts voor één vijfde van het aantal studiepunten in de officiële talen van de Europese Unie worden aangeboden, waarbij eind- en staatsexamens en het opstellen van afstudeerwerkstukken, proefschriften of scripties niet worden meegeteld.

3) Studieprogramma's die in een vreemde taal moeten worden gevolgd om in overeenstemming met de onderwijsclassificatie van de Republiek Letland de doelstellingen ervan te bereiken, voor de volgende categorieën van onderwijsprogramma's: taal- en cultuurstudies of programma's met betrekking tot het leren van talen. De toelatingscommissie beslist of het desbetreffende studieprogramma tot die categorie van onderwijsprogramma's behoort.

4) Gemeenschappelijke studieprogramma's kunnen worden aangeboden in de officiële talen van de Europese Unie."

Artikel 56, lid 3, van de Augstskolu likums bepaalt derhalve dat de studieprogramma's in alle, ook private, hogeronderwijsinstellingen in Letland worden aangeboden in de officiële taal. Enkel in de gevallen waarin die bepaling voorziet, is het mogelijk om dergelijke programma's aan te bieden in vreemde talen.

**2.3.** Bij de likums „Grozījumi Augstskolu likumā” van 21 juni 2018 tot wijziging van de Augstskolu likums is aan de overgangsbepalingen ervan een punt 49 toegevoegd, dat als volgt luidt:

„De in artikel 56, lid 3, van de onderhavige wet aangebrachte wijzigingen met betrekking tot de taal waarin de studieprogramma's moeten worden aangeboden, treden op 1 januari 2019 in werking. Hogeronderwijsinstellingen en instellingen voor voorbereidend en technisch onderwijs 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.

**3.** Letland telt twee private hogeronderwijsinstellingen – de Rīgas Ekonomikas augstskola (hogeschool voor economische wetenschappen van Riga) en de Rīgas Juridiskā augstskola (hogeschool voor rechten van Riga)–, waarvan de werking wordt geregeld door bijzondere wetten. Die wetten bevatten onder meer bepalingen met betrekking tot de taal waarin de opleidingen in die instellingen worden aangeboden.

Artikel 19, lid 1, van de Likums „Par Rīgas Ekonomikas augstskolu” (wet op de hogeschool voor economische wetenschappen van Riga) bepaalt:

„In deze instelling worden de opleidingen aangeboden in het Engels. De werkstukken die nodig zijn om het bachelor-, master- of doctoraatsdiploma te behalen, worden opgesteld en verdedigd in het Engels. De examens voor beroepskwalificatie worden afgenomen in het Engels.”

Artikel 21 van de Rīgas Juridiskās augstskolas likums (wet op de hogeschool voor rechten van Riga) bepaalt het volgende:

„Deze instelling biedt studieprogramma's aan waarvoor de desbetreffende vergunning is verkregen en die overeenkomstig de wettelijke regeling zijn goedgekeurd. De opleidingen worden aangeboden in het Engels of in een andere officiële taal van de Europese Unie.”

## II. Unierecht

4. Artikel 49 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie erkent het recht van vestiging en artikel 56 van dat Verdrag erkent het vrij verrichten van diensten. De vrijheid van vestiging houdt ook verband met de vrijheid van ondernemerschap als bedoeld in artikel 16 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

### III. Aan het geding en de procedure bij de Satversmes tiesa ten grondslag liggende feiten

5. Bij de Satversmes tiesa is zaak nr. 2019-12-01, „betreffende de verenigbaarheid van de artikelen 5, lid 1, derde volzin, en 56, lid 3, van de Augstskolu likums met de artikelen 1 en 105 van de grondwet”, aanhangig gemaakt.

Deze zaak is aanhangig gemaakt op verzoek van twintig afgevaardigden van de Saeima (hierna: „verzoekster”). Dit type vordering leidt tot een abstracte toetsing van de rechtsregels. Dergelijke beroepen worden bij de Satversmes tiesa ingesteld door diegenen die bevoegd zijn om te verzoeken om de abstracte toetsing van de rechtsregels, zoals de afgevaardigden van de Saeima, en hebben tot doel de openbare belangen te beschermen. Deze beroepen vormen een essentieel instrument om belangrijke staats- en maatschappelijke belangen te beschermen. De abstracte toetsing van de rechtsregels dient om het rechtsstelsel te organiseren. Het is derhalve aan de Satversmes tiesa om te beoordelen of de bestreden bepalingen verenigbaar zijn met de rechtsregels van hogere rang met betrekking tot alle personen die de wetgever heeft onderworpen aan de betrokken regeling (zie het arrest van de Satversmes tiesa van 15 november 2016 in de zaak 2015-25-01, punt 9).

6. In haar bij de Satversmes tiesa ingestelde beroep stelt **verzoekster** dat de artikelen 5, lid 1, derde volzin, en 56, lid 3, van de Augstskolu likums, alsook punt 49 van de overgangsbepalingen van die wet (hierna: „bestreden bepalingen”) onverenigbaar zijn met de artikelen 1, 105 en 112 van de grondwet.

Volgens verzoekster vormen de bestreden bepalingen een inperking van de autonomie van de private hogeronderwijsinstellingen en de academische vrijheid van hun docenten en studenten, voor zover zij deze instellingen verplichten de officiële taal te cultiveren en te ontwikkelen en hun mogelijkheid om studieprogramma's aan te bieden in vreemde talen, beperken. Verzoekster stelt zich op het standpunt dat dit het in artikel 112 van de grondwet neergelegde recht op onderwijs beperkt.

Bovendien stelt zij dat de bestreden bepalingen een beperking vormen van het recht van de hogeronderwijsinstellingen om een commerciële activiteit uit te oefenen en onder bezwarende titel de dienst van hoger onderwijs te verlenen overeenkomstig hun vergunning, terwijl dat recht wordt beschermd door het in artikel 105 van de grondwet erkende recht op eigendom. Private hogeronderwijsinstellingen kunnen programma's waarvoor reeds de vereiste goedkeuring is verkregen niet volledig aanbieden in het Engels of in andere talen dan de officiële talen van de Europese Unie.

Volgens verzoekster schenden de bestreden bepalingen bovendien het in artikel 1 van de grondwet neergelegde legaliteitsbeginsel, op grond waarvan de oprichters van private hogeronderwijsinstellingen een gewettigd vertrouwen konden hebben dat zij gebruik konden maken van hun eigendom. Gelet op het feit dat deze instellingen de desbetreffende vergunningen hebben verkregen en hun studieprogramma's zijn erkend, vertrouwden zij erop dat zij de betrokken commerciële activiteit konden blijven uitoefenen. Er is niet voorzien in bepalingen ter voorkoming van een abrupte overgang naar de nieuwe regeling, noch in een compensatiemechanisme.

Voorts betoogt verzoekster dat de bestreden bepalingen in strijd zijn met de vrijheid van vestiging en de vrijheid van dienstverrichting, die worden gewaarborgd door het Unierecht en zijn erkend in de artikelen 49 en 56 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, alsook met de in artikel 16 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie neergelegde vrijheid van ondernemerschap, omdat zij de toegang tot de markt van het hoger onderwijs belemmeren en beletten dat onderdanen en ondernemingen van andere lidstaten van de Europese Unie diensten van hoger onderwijs aanbieden in vreemde talen.

**7. De instelling die de bestreden handeling heeft vastgesteld, de Saeima,** stelt dat de bestreden bepalingen verenigbaar zijn met de artikelen 5, 105 en 112 van de grondwet.

**7.1.** Volgens de Saeima vormen de bestreden bepalingen geen beperking van de rechten van de private hogeronderwijsinstellingen, aangezien het recht op onderwijs zich alleen uitstrekt tot de bescherming van de rechten van studenten. De staat is niet verplicht tot het waarborgen van het hoger onderwijs in een andere dan de officiële taal. Volgens het beginsel van eenheid van het onderwijssysteem moeten op de verschillende opleidingstypes en -niveaus eenvormige basistaalvereisten worden toegepast. Bijgevolg kan niet worden gesteld dat de bij artikel 112 van de grondwet toegekende rechten worden beperkt. Zelfs indien wordt aangenomen dat die rechten wel worden beperkt, dan nog is het zo dat een dergelijke beperking bij wet is opgelegd, een rechtmatig doel nastreeft en evenredig is aan dat doel.

**7.2.** In zijn verweerschrift stelt de Saeima dat de bestreden bepalingen de in artikel 105 van de grondwet erkende rechten niet schenden, omdat die rechten geen rechtsbescherming bieden voor het recht van personen om winst te maken.

Bovendien mag niet uit het oog worden verloren dat private hogeronderwijsinstellingen actief zijn in een specifiek gereguleerde activiteitensector waarin door de wetgever vastgestelde doelstellingen moeten worden verwezenlijkt en alleen winst mag worden nagestreefd in het kader van de verwezenlijking van die doelstellingen. Zelfs indien wordt aangenomen dat de bestreden bepalingen de in artikel 105 van de grondwet erkende rechten beperken, dan nog zou die beperking evenredig zijn, aangezien de private hogeronderwijsinstellingen studieprogramma's kunnen blijven aanbieden die in overeenstemming zijn met de vereisten van de Augstskolu likums, informele opleidingen kunnen blijven geven en onderzoeksactiviteiten kunnen blijven verrichten. Bovendien voorziet punt 49 van de overgangsbepalingen van de Augstskolu likums in een voldoende lange overgangperiode.

Ter terechtzitting stelde Sandis Bērtaitis, vertegenwoordiger van de Saeima, dat het Unierecht geen beperking vormt van de bevoegdheid van de lidstaten om op het gebied van onderwijs maatregelen te treffen die nodig zijn om de constitutionele waarden te beschermen. Volgens hem stelt artikel 56, lid 3, van de Augstskolu likums bovendien specifieke bepalingen vast om studieprogramma's aan te bieden in de talen van de Europese Unie en staat het derhalve niet los van de Europese onderwijsruimte.

**8.** Op 11 juni 2020 heeft de **Satversmes tiesa** arrest gewezen in zaak nr. 2019-12-01 (hierna: „arrest”).

**8.1.** In dat arrest heeft de **Satversmes tiesa** geconcludeerd dat het in artikel 105 van de grondwet neergelegde recht op eigendom moest worden uitgelegd in het licht van de in artikel 49 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie erkende vrijheid van vestiging. De verwijzende rechter was derhalve van oordeel dat de vrijheid van vestiging inhoudelijk moest worden verduidelijkt en verwees naar de mogelijkheid om een verzoek om een prejudiciële beslissing in te dienen bij het Hof van Justitie. De **Satversmes tiesa** heeft voorts opgemerkt dat het niet wenselijk was wanneer een eventuele prejudiciële verwijzing naar het Hof van Justitie de kwestie van de verenigbaarheid van de bestreden bepalingen met de grondwet gedurende lange tijd, althans gedeeltelijk, onopgelost zou laten. De verwijzende rechter heeft derhalve besloten de onderzochte zaak in twee onderdelen te splitsen: de zaak met betrekking tot de verenigbaarheid van de bestreden bepalingen met artikel 112 van de grondwet en de zaak met betrekking tot de verenigbaarheid van de bestreden bepalingen met de artikelen 1 en 105 van de grondwet. In de eerste zaak moest uitspraak worden gedaan omdat de bestreden bepalingen binnen deze context een materie regelen die overeenkomstig artikel 165 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie binnen de bevoegdheidssfeer van de lidstaten van de Europese Unie valt. Wat de tweede zaak betreft moet het onderzoek ten gronde echter worden hervat.

**8.2.** Gelet op de nauwe band tussen het hoger onderwijs en de vrijheid van wetenschappelijke, artistieke en andere creatie, heeft de **Satversmes tiesa** in de zaak met betrekking tot de verenigbaarheid van de bestreden bepalingen met

artikel 112 van de grondwet niet alleen de verenigbaarheid van die regels met het recht op onderwijs beoordeeld, maar ook de verenigbaarheid ervan met artikel 113 van de grondwet, waarin de vrijheid van wetenschappelijke creatie is neergelegd.

In het arrest stelt hij dat de wetgever met de in artikel 5 van de Augstskolu likums vastgestelde verplichting om de officiële taal te cultiveren en te ontwikkelen, vorm heeft gegeven aan de positieve verplichting van de staat om een rechtskader te scheppen dat waarborgt dat deze instellingen hun activiteit uitoefenen in het algemeen belang. Bovendien mag niet uit het oog worden verloren dat de bestreden bepaling de hogeronderwijsinstellingen een ruime beoordelingsbevoegdheid toekent met betrekking tot de vervulling van die taak. Artikel 5, lid 1, derde volzin, van de Augstskolu likums is derhalve verenigbaar met artikel 112 van de grondwet, gelezen in samenhang met artikel 113 ervan.

De Satversmes tiesa heeft opgemerkt dat artikel 56, lid 3, van de Augstskolu likums moet worden uitgelegd in samenhang met punt 49 van de overgangsbepalingen van die wet, aangezien die regels één enkel rechtskader vormen. Deze regeling beperkt de academische vrijheid van de docenten en de studenten van de hogeronderwijsinstellingen en de autonomie van deze instellingen, door beperkingen op te leggen aan het gebruik van vreemde talen bij het uitvoeren van studieprogramma's in dergelijke instellingen. Deze beperking wordt bij wet opgelegd, streeft een rechtmatig doel na en is geschikt om dat doel te bereiken. De Satversmes tiesa heeft echter vastgesteld dat de wetgever niet had onderzocht of dat rechtmatige doel met minder beperkende middelen kon worden bereikt. Een van die middelen zou kunnen bestaan in een algehele evaluatie van de kwaliteit van alle private hogeronderwijsinstellingen, op basis waarvan een vergunning zou kunnen worden verstrekt om studieprogramma's in een vreemde taal aan te bieden. Ook een regeling die in uitzonderingen op artikel 56, lid 3, van de Augstskolu likums voorziet met betrekking tot sommige takken van wetenschap of voor een bepaald studieniveau, zou de academische vrijheid van de docenten en de studenten van de hogeronderwijsinstellingen en de autonomie van die instellingen in mindere mate beperken. Artikel 56, lid 3, van de Augstskolu likums en punt 49 van de overgangsbepalingen ervan zijn derhalve niet verenigbaar met artikel 112 van de grondwet, gelezen in samenhang met artikel 113 ervan, voor zover dergelijke bestreden bepalingen worden toegepast op private hogeronderwijsinstellingen.

#### **IV. Redenen waarom de Satversmes tiesa een verzoek om een prejudiciële beslissing heeft ingediend bij het Hof van Justitie van de Europese Unie**

9. Krachtens artikel 8, lid 1, van de Augstskolu likums kunnen in Letland hogeronderwijsinstellingen worden opgericht door de staat of door andere, ook buitenlandse, natuurlijke of rechtspersonen. Het hoger onderwijs is derhalve een dienst die kan worden verricht door ondernemingen die zijn opgericht door particulieren.



Artikel 4 van het Verdrag [van de Europese Unie] bepaalt dat de Europese Unie de nationale identiteit van de lidstaten moet eerbiedigen. Voorts bepaalt artikel 165 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie dat de Europese Unie de verantwoordelijkheid van de lidstaten voor de inhoud van het onderwijs en de opzet van het onderwijsstelsel en van hun culturele en taalkundige verscheidenheid moet eerbiedigen. Bijgevolg kan worden geconcludeerd dat de inhoud en de opzet van het hoger onderwijs onder de bevoegdheidsgebieden van de lidstaten van de Europese Unie vallen. De bestreden bepalingen, die betrekking hebben op de werking van de onderwijsinstellingen teneinde de beoefening en de ontwikkeling van de officiële taal te bevorderen, behoren derhalve tot een gebied dat onder de bevoegdheid van de lidstaten van de Europese Unie valt. Het Hof van Justitie heeft echter erkend dat de vrijheid van vestiging ook van toepassing is op de gebieden waarvoor de bevoegdheid aan de lidstaten van de Europese Unie wordt overgelaten (zie bijvoorbeeld het arrest van het Hof van Justitie van 11 juni 2020, KOB, C-206/19, [omissis] EU:C:2020:463, punt 20).

De vrijheid van vestiging, in de zin van artikel 49 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, omvat de toegang tot en de uitoefening van werkzaamheden anders dan in loondienst alsmede de oprichting en het bestuur van ondernemingen onder de voorwaarden die in de wetgeving van het land van vestiging voor de eigen onderdanen zijn vastgesteld. Bijgevolg genieten zowel natuurlijke personen als rechtspersonen deze vrijheid. Zoals het Hof heeft geoordeeld, moet de vrijheid van vestiging in ruime zin worden opgevat. Deze vrijheid omvat ook het recht van de onderdanen en de ondernemingen van de lidstaten van de Europese unie om permanent en ononderbroken deel te nemen aan het economisch leven van een andere lidstaat en daar voordeel uit te halen (zie het arrest van het Hof van 21 juni 1974, Reyners, 2/74, [omissis] EU:C:1974:68, punt 25). De organisatie, tegen vergoeding, van hogeronderwijsopleidingen vormt derhalve een economische activiteit die onder het toepassingsgebied van het recht van vestiging valt, wanneer zij door een onderdaan van een lidstaat in een andere lidstaat op vaste en voortdurende wijze wordt uitgeoefend vanuit een hoofd- of nevenvestiging in deze laatste lidstaat. Alle maatregelen die de uitoefening van deze vrijheid verbieden, belemmeren of minder aantrekkelijk maken, moeten worden beschouwd als beperkingen in de zin van artikel 49, eerste alinea, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (zie het arrest van het Hof van 13 november 2003, Neri, C-153/02, [omissis] EU:C:2003:614, punten 39 en 41).

**9.1.** Ter terechtzitting in zaak nr. 2019-12-01 hebben verscheidene personen die waren opgeroepen om bij de Satversmes tiesa een verklaring af te leggen gesteld dat de bestreden bepalingen een beperking konden vormen van de in artikel 49 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie erkende vrijheid van vestiging, aangezien artikel 56 van de Augstskolu likums een moeilijk te slechten drempel opwerpt voor de toegang van buitenlandse ondernemingen tot de Letse markt van het hoger onderwijs.

Volgens de rechtspraak van het Hof verwijst het begrip „beperking”, in de zin van de artikelen 49 en 56 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, naar alle maatregelen die de uitoefening van de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten verbieden, belemmeren of minder aantrekkelijk maken. Artikel 49 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie verzet zich tegen de toepassing van nationale regelingen die ertoe leiden dat het verrichten van diensten tussen lidstaten moeilijker wordt dan het verrichten van diensten binnen één enkele lidstaat (zie het arrest van het Hof van 5 juli 2007, Commissie/België C-522/04, [omissis] EU:C:2007:405, punt 37). Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (hierna: „dienstenrichtlijn”) bevat algemene bepalingen ter vergemakkelijking van de uitoefening van de vrijheid van vestiging van dienstverrichters en het vrije verkeer van diensten. Artikel 14, lid 1, van de dienstenrichtlijn bepaalt dat de lidstaten de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit op hun grondgebied niet afhankelijk mogen stellen van discriminerende eisen.

Bovendien omvat het begrip „beperking” ook alle door een lidstaat genomen niet-discriminerende maatregelen die de toegang tot de markt voor ondernemingen van andere lidstaten ongunstig beïnvloeden en dus de intracommunautaire handel belemmeren (zie bijvoorbeeld het arrest van het Hof van 28 april 2009, Commissie/Italië, C-518/06, [omissis] EU:C:2009:270, punten 62 en 64). Onder indirecte discriminatie wordt verstaan elke nationale maatregel die, zelfs wanneer hij zonder discriminatie op grond van nationaliteit van toepassing is, de uitoefening van de door het Verdrag gewaarborgde vrijheden minder aantrekkelijk maakt (zie bijvoorbeeld het arrest van het Hof van 3 maart 2020, Vodafone Magyarqus, C-75/18, [omissis] EU:C:2020:139, punten 42 en 43).

Uit de rechtspraak van het Hof blijkt dat nationale maatregelen die de uitoefening van de in het Verdrag gewaarborgde fundamentele vrijheden kunnen belemmeren of minder aantrekkelijk kunnen maken, niettemin kunnen worden toegestaan, mits zij een rechtmatig, met het Verdrag verenigbaar doel nastreven, hun rechtvaardiging vinden in dwingende redenen van algemeen belang, geschikt zijn om de verwezenlijking van het nagestreefde doel te verzekeren en niet verder gaan dan noodzakelijk is om dat doel te verwezenlijken (zie het arrest van het Hof van 5 juli 2007, Commissie/België, C-522/04, [omissis] EU:C:2020:139, punt 47). Het Hof heeft de beperkingen van de vrijheid van vestiging op het gebied van hoger onderwijs onderzocht, maar tot nog toe [alleen] wat betreft de voorwaarden voor toegang tot een beroep in de lidstaten en de erkenning van hogeronderwijsdiploma's (zie bijvoorbeeld de arresten van het Hof van 10 juli 2008, Commissie/Portugal, C-307/07, [omissis] EU:C:2008:402, en van 29 januari 2009, Consiglio Nazionale degli Ingegneri, C-311/06, [omissis] EU:C:2009:37). De Satversmes tiesa is van oordeel dat het hoofdgeding de toegang tot de markt van diensten voor hoger onderwijs betreft. Het Hof heeft de vraag inzake de uitoefening van een bedrijfsactiviteit op het gebied van het hoger onderwijs nog niet behandeld.

Tot nog toe heeft het Hof nog niet onderzocht of een regeling van een lidstaat die de verplichting oplegt om een nationale taal te cultiveren en te gebruiken op het gebied van het hoger onderwijs, ook in private hogeronderwijsinstellingen, een beperking vormt van de vrijheid van vestiging en zo ja, of die beperking gerechtvaardigd en geschikt is en niet verder gaat dan nodig is ter bereiking van dat doel. De rechtspraak van het Hof met betrekking tot zaken waarvan de feitelijke en juridische elementen verschillen van die in casu, zou in het onderhavige geval ook relevant kunnen zijn. Zo heeft het Hof bijvoorbeeld geoordeeld dat de door een lidstaat aan televisieomroepen opgelegde verplichting om een bepaald gedeelte van hun bedrijfsopbrengsten te besteden aan producties waarvan de oorspronkelijke taal een van de officiële talen van deze lidstaat is, een beperking vormt van het vrij verrichten van diensten, de vrijheid van vestiging, het vrij verkeer van kapitaal en het vrij verkeer van werknemers. Een dergelijke beperking is als verenigbaar met het Unierecht beschouwd (zie bijvoorbeeld het arrest van het Hof van 5 maart 2009, UTECA, C-222/07, [omissis] EU:C:2009:124, punt 24). Het Hof heeft ook geoordeeld dat een regeling die de verplichting oplegt om arbeidsovereenkomsten op te stellen in de officiële taal van een lidstaat een afschrikkende werking kan hebben voor uit andere lidstaten afkomstige werknemers en werkgevers die deze taal niet spreken, en dus een beperking kan vormen van het vrije verkeer van werknemers. Deze beperking is onverenigbaar verklaard met artikel 45 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (zie het arrest van het Hof van 16 april 2013, Las, C-202/11, [omissis] EU:C:2013:239, punt 22).

Voorts zij opgemerkt dat advocaat-generaal Kokott in haar conclusie van 5 maart 2020 enkele bepalingen van Hongaars recht heeft onderzocht volgens welke buitenlandse hogeronderwijsinstellingen die dat wensen zich alleen in Hongarije mogen vestigen als zij diensten voor hoger onderwijs verrichten in de lidstaat waar hun hoofdkantoor is gevestigd en als het desbetreffende land en Hongarije een internationale overeenkomst hebben gesloten. Hoewel de Hongaarse regering stelde dat het om een maatregel ging die noodzakelijk was om de openbare orde en veiligheid te beschermen en de kwaliteit van het hoger onderwijs te waarborgen, heeft de advocaat-generaal geconcludeerd dat de regeling niet verenigbaar was met artikel 49 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, gelezen in samenhang met artikel 54 van dat verdrag, noch met artikel 16 van de dienstenrichtlijn, noch met de in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie neergelegde vrijheid van ondernemerschap (zie de conclusie van advocaat-generaal Kokott in de zaak C-66/18 Commissie/Hongarije [omissis] EU:C:2020:172, punten 130 tot en met 140, 153 tot en met 161 en 175).

**9.2.** Artikel 5 van de Augstskolu likums legt aan alle instellingen die een door de Republiek Letland erkend hogeronderwijsdiploma wensen af te geven de verplichting op om de officiële taal, met andere woorden het Lets, te cultiveren en te ontwikkelen. Artikel 56, lid 3, van genoemde wet beperkt de mogelijkheden van de private hogeronderwijsinstellingen om opleidingen aan te bieden en te verzorgen in vreemde talen, aangezien dat alleen mogelijk is in de in die bepaling

omschreven gevallen (zie het arrest van de Satversmes tiesa van 11 juni 2020 in zaak nr. 2019-12-01, punt 29.4).

Beide bepalingen gelden zowel voor private als voor openbare hogeronderwijsinstellingen en zowel voor in Letland als voor in het buitenland gevestigde ondernemingen. Krachtens artikel 21 van de Rīgas Juridiskās augstskolas likums en artikel 19, lid 1, van de Likums „Par Rīgas Ekonomikas augstskolu, is artikel 56, lid 3, van de Augstskolu likums echter niet van toepassing op deze twee in Letland gevestigde hogeronderwijsinstellingen.

De Satversmes tiesa concludeert derhalve het volgende: uit de aangehaalde rechtspraak van het Hof blijkt dat de verplichting om de officiële taal van een lidstaat te bezigen of de ontwikkeling ervan op enig gebied van commerciële activiteit te bevorderen, zou kunnen worden aangemerkt als een beperking van de vrijheid van vestiging. Gelet op de bevoegdheid van de lidstaten op het gebied van onderwijs, is het echter niet duidelijk of ook de aan de private hogeronderwijsinstellingen opgelegde verplichting om de officiële taal van een lidstaat te cultiveren en te ontwikkelen en deze te gebruiken in de programma's voor hoger onderwijs, een beperking vormt van de vrijheid van vestiging.

De bestreden bepalingen gelden zowel voor Letse ondernemingen als voor de onderdanen en ondernemingen van andere lidstaten van de Europese Unie, wat erop zou kunnen wijzen dat de vermeende beperking niet discriminerend is. Volgens de Satversmes tiesa blijkt uit de rechtspraak van het Hof echter niet duidelijk of het feit dat artikel 56, lid 3, van de Augstskolu likums niet van toepassing is op twee in Letland gevestigde hogeronderwijsinstellingen, invloed heeft op de aard van die beperking. Het kan immers niet ondubbelzinnig worden vastgesteld of een regeling die zonder onderscheid van toepassing is op Letse en buitenlandse ondernemingen, maar die tegelijkertijd voorziet in uitzonderingen voor twee in Letland gevestigde ondernemingen, al dan niet discriminerend is.

Het evenredigheidsbeginsel is uitvoerig onderzocht in de rechtspraak van het Hof (zie bijvoorbeeld de arresten van het Hof van 22 januari 2013, *Sky Österreich*, C-283/11, [omissis] EU:C:2013:28, lid 50, en van 8 april 2014, *Digital Rights Ireland en Seitlinger e.a.*, C-293/12 en C-594/12, [omissis] EU:C:2014:238, punt 46). Gesteld dat de in casu bestreden bepalingen de vrijheid van vestiging beperken, dan nog is het echter niet duidelijk of uit de uitlegging van artikel 49 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en van artikel 16 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie kan worden afgeleid dat een dergelijke beperking gerechtvaardigd en geschikt is en niet verder gaat dan nodig is ter bereiking van het door de beperking nagestreefde rechtmatige doel van bescherming van de officiële taal. Volgens de Satversmes tiesa wordt de officiële taal beschouwd als een van de uitdrukkingen van de nationale identiteit.

**10.** Krachtens artikel 68 van de grondwet en volgens de rechtspraak van de Satversmes tiesa is het Unierecht met de ratificatie van het Verdrag betreffende de toetreding van Letland tot de Europese Unie, een integraal bestanddeel van het

Letse rechtsstelsel geworden. Teneinde de nationale regelgeving inhoudelijk te verduidelijken en toe te passen, dienen derhalve het Unierecht en de uitlegging daarvan in de rechtspraak van het Hof in acht te worden genomen (zie het arrest van de Satversmes tiesa van 6 maart 2019 in zaak nr. 2018-11-01, lid 16.2).

Uit de door Letland aangegane verplichtingen bij toetreding tot de Europese Unie blijkt dat artikel 105 van de grondwet moet worden uitgelegd in het licht van de in artikel 49 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie erkende vrijheid van vestiging (zie het arrest van de Satversmes tiesa van 11 juni 2020 in de zaak 2019-12-01, lid 23.1). Bijgevolg moet in casu artikel 49 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie inhoudelijk worden verduidelijkt.

Artikel 267 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie bepaalt dat het Hof bevoegd is, bij wijze van prejudiciële beslissing, een uitspraak te doen over de uitlegging van de Verdragen en over de geldigheid en de uitlegging van de handelingen van de Europese Unie. De Satversmes tiesa is een rechterlijke instantie waarvan de beslissingen volgens het nationale recht niet vatbaar zijn voor hoger beroep in de zin van artikel 267, derde alinea, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. De verwijzende rechter is bijgevolg gehouden het Hof om een prejudiciële beslissing te verzoeken, tenzij hij heeft vastgesteld dat de vraag niet relevant is, dat de betrokken bepaling reeds door het Hof is uitgelegd of dat de juiste toepassing van het gemeenschapsrecht zo evident is, dat redelijkerwijze geen ruimte voor twijfel kan bestaan (zie bijvoorbeeld het arrest van het Hof van 6 oktober 1982, CILFIT/Ministero della Sanità, C-283/81, [omissis] EU:C:1982:335, punt 21). Zoals blijkt uit de hierboven aangehaalde rechtspraak van het Hof, zijn de juiste uitlegging en toepassing van artikel 49 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie niet zo evident dat redelijkerwijze geen ruimte voor twijfel kan bestaan. Hoewel het Hof deze bepaling van het Verdrag herhaaldelijk heeft uitgelegd, is dat niet het geval voor de beperking van de vrijheid van vestiging op het gebied van hoger onderwijs.

De Satversmes tiesa is bijgevolg van oordeel dat er in zaak nr. 2020-33-01 sprake is van omstandigheden die de beslissing om zich voor een prejudiciële beslissing tot het Hof te wenden rechtvaardigen.

Gelet op de voorgaande overwegingen en [omissis] overeenkomstig artikel 267 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, heeft de Satversmes tiesa

## **beslist**

### **1. het Hof van Justitie van de Europese Unie te verzoeken om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:**

**1.1.** Vormt een regeling als aan de orde in het hoofdgeding een beperking van de in artikel 49 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie neergelegde vrijheid van vestiging, of, subsidiair, van de vrije verrichting van diensten waarin artikel 56 [van voornoemd Verdrag] voorziet, alsook van de in

artikel 16 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie erkende vrijheid van ondernemerschap?

**1.2.** 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?

**2. de procedure te schorsen totdat het Hof van Justitie van de Europese Unie uitspraak heeft gedaan.**

Tegen deze beslissing is geen beroep mogelijk.

[*omissis*] [ondertekeningen en procedurele aspecten]

WERKDOCUMENT