

Sag C-48/24**Anmodning om præjudiciel afgørelse****Dato for indlevering:**

25. januar 2024

Forelæggende ret:

Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (Litauen)

Afgørelse af:

24. januar 2024

Sagsøger i første instans og appellat:

VšĮ Vilniaus tarptautinė mokykla

Sagsøgt i første instans og indstævnt:

Valstybinė kalbos inspekcija

[...]

**LIETUVOS VYRIAUSIASIS ADMINISTRACINIS TEISMAS (Litauens
øverste forvaltningsdomstol)****KENDELSE**

24. januar 2024

[...]

Dette dommerkollegium ved Litauens øverste forvaltningsdomstol [...] [rettens sammensætning og navnene på de personer, der er involveret i sagen]

har behandlet en forvaltningssag inden for rammerne af en mundtlig appelsag vedrørende en appel iværksat af appellanten, VšĮ Vilniaus tarptautinė mokykla (den internationale skole i Vilnius), til prøvelse af dom afsagt den 17. november 2022 af den regionale forvaltningsdomstol i Vilnius i en forvaltningssag indledt af [denne] appellat mod indstævnte, Valstybinė kalbos inspekcija (det statslige sprogsinspektorat) vedrørende annullation af påbuddet.

Dette dommerkollegium

har besluttet følgende:

I.

1. Den foreliggende sag vedrører en tvist mellem appellanten, VŠĮ Vilniaus tarptautinė mokykla (herefter »appellanten« eller »skolen«), og det statslige sproginspektorat (herefter »indstævnte« eller »inspektoratet«) vedrørende inspektoratets påbud nr. 30 af 26. maj 2022 (herefter »påbuddet«). Efter at have konstateret, at 18 af skolens ansatte ikke havde bestået prøven i kategori-II færdigheder i statens officielle sprog som fastsat i Republikken Litauens regerings resolution nr. 1688 af 24. december 2003, »Godkendelse og implementering af færdighedskategorier i statens officielle sprog« (herefter »resolutionen«), krævede inspektoratet i sit påbud, at skolens ansatte bestod prøven (eller fremlagde de nødvendige dokumenter) i ovennævnte kategori senest den 2. februar 2023. I påbuddet blev appellanten ligeledes gjort opmærksom på, at manglende efterlevelse af påbuddet ville medføre sanktioner som fastsat i Republikken Litauens lovgivning.

Retsforskrifter. EU-lovgivning

2. Artikel 49 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (herefter »TEUF«) har følgende ordlyd:

»Inden for rammerne af nedennævnte bestemmelser er der forbud mod restriktioner, som hindrer statsborgere i en medlemsstat i frit at etablere sig på en anden medlemsstats område. Dette forbud omfatter også hindringer for, at statsborgere i en medlemsstat, bosat på en medlemsstats område, opretter agenturer, filialer eller datterselskaber.

Med forbehold af bestemmelserne i kapitlet vedrørende kapitalen indebærer etableringsfriheden adgang til at optage og udøve selvstændig erhvervsvirksomhed samt til at oprette og lede virksomheder, herunder navnlig selskaber i den i artikel 54 anførte betydning, på de vilkår, som i etableringslandets lovgivning er fastsat for landets egne statsborgere.«

3. I henhold til artikel 1 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/36/EF af 7. september 2005 om anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer (herefter »direktiv 2005/36/EF«) fastsætter dette direktiv de regler, hvorefter en medlemsstat, der på sit område kræver bestemte erhvervsmæssige kvalifikationer for adgang til eller udøvelse af et lovreguleret erhverv, anerkender de erhvervsmæssige kvalifikationer, der er opnået i en eller flere andre medlemsstater, og som giver indehaveren af de pågældende kvalifikationer ret til dér at udøve det samme erhverv, med henblik på adgang til og udøvelse af det pågældende erhverv. I dette direktiv fastsættes endvidere regler for delvis adgang til et lovreguleret erhverv og anerkendelse af praktikophold gennemført i en anden medlemsstat.

4. Artikel 53, stk. 1, i direktiv 2005/36/EF, fastsætter, at »[d]e erhvervsudøvere, hvis erhvervsmæssige kvalifikationer anerkendes, skal være i besiddelse af de sprogkundskaber, der er nødvendige for at kunne udøve erhvervet i værtsmedlemsstaten«. Artikel 53, stk. 2, fastsætter, at »[m]edlemsstaten sikrer, at kontrol, der varetages eller foregår under tilsyn af den kompetente myndighed for at kontrollere overholdelsen af betingelserne i stk. 1, er begrænset til kendskab til ét af værtsmedlemsstatens officielle eller ét af værtsmedlemsstatens administrative sprog, forudsat at dette også er et af Unionens officielle sprog.« Artikel 53, stk. 3, bestemmer, at »[k]ontrol, der foretages i henhold til stk. 2, kan indføres, såfremt det erhverv, der skal udøves, har konsekvenser for patientsikkerheden. Der kan indføres kontrol i forbindelse med andre erhverv i tilfælde, hvor der hersker alvorlig og konkret tvivl om tilstrækkeligheden af erhvervsudøverens sprogkundskaber i forbindelse med de erhvervsmæssige aktiviteter, den pågældende agter at udøve. Der kan kun foretages kontrol efter udstedelse af et europæisk erhvervspas i overensstemmelse med artikel 4d eller efter anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer, alt efter omstændighederne.« Artikel 53, stk. 4, bestemmer, at »[s]progkontrollen skal stå i rimeligt forhold til den virksomhed, der skal udøves. Den pågældende erhvervsudøver har mulighed for at påklage denne kontrol i henhold til national lovgivning.«

Retlige rammer. National ret

5. Artikel 14 i Republikken Litauens forfatning bestemmer, at litauisk er statens officielle sprog.

6. Artikel 2 i Republikken Litauens lov om statens officielle sprog (herefter »loven om statens officielle sprog«) bestemmer, at litauisk er Republikken Litauens officielle sprog.

7. I henhold til artikel 6 i loven om statens officielle sprog skal ledere, ansatte og embedsmænd i offentlige og kommunale institutioner, organer og styrelser samt ledere, ansatte og embedsmænd i politi, retshåndhævende myndigheder, kommunikations-, transport-, sundheds- og socialsikringsinstitutioner og andre institutioner, der leverer tjenesteydelser til befolkningen, have kendskab til statens officielle sprog i henhold til de kategorier af sprogkundskaber, der er fastsat af Republikken Litauens regering.

8. Regeringen godkendte i overensstemmelse med artikel 6 i loven om statens officielle sprog, resolution nr. 1688 af 24. december 2003, »Godkendelse og implementering af færdighedskategorier i statens officielle sprog« (som senest ændret den 16.3.2022 ved Republikken Litauens regerings resolution nr. 227, herefter »resolutionen«) etableringen af færdighedskategorier i statens officielle sprog og en beskrivelse af, hvordan de skulle anvendes (herefter »beskrivelsen«). Ovennævnte resolution pålægger også cheferne for statslige og kommunale institutioner og organer, offentlige institutioner, der ejes helt eller delvist af staten eller kommuner, regionale planlægningsråd og institutioner, der leverer tjenesteydelser til befolkningen, at godkende stillingslister over embedsmænd,

statsansatte tjenestemænd og ansatte i henhold til en ansættelseskontrakt, hvor de modtager løn igennem statsbudgettet, kommunale budgetter og andre statslige fonde, som er underlagt særlige kategorier af sprogfærdigheder i statens sprog (resolutionens punkt 2). Desuden anbefales det i resolutionen, at lederne af statslige og kommunale virksomheder, foreninger, foretagender, organer og organisationer, udover dem, der er omhandlet i andet afsnit i nævnte resolution, opstiller en færdighedskategori i statens sprog for stillinger, hvis stillingsbeskrivelse omfatter kommunikation med personer, udarbejdelse af udkast til eller udarbejdelse af dokumenter, samt udarbejder en liste over disse stillinger (resolutionens punkt 3). Ved beskæftigelse af udlændinge, der får eller har fået tildelt midlertidig beskyttelse i Republikken Litauen, finder færdighedskategorierne i statens officielle sprog ikke anvendelse i en periode på to år fra den dato, hvor disse personer blev tildelt midlertidig beskyttelse i Republikken Litauen (punkt 4 i resolutionen).

9. Det fremgår af punkt 2 i beskrivelsen, at færdighedskategorien i statens officielle sprog har til formål at vurdere en persons beherskelse af statens officielle sprog. Med henblik på at fastlægge færdighedskategorien i statens officielle sprog er færdighedsniveauerne baseret på den fælles europæiske referenceramme for sprog samt beskrivelserne af indholdet af færdighedsniveauerne på litauisk som fremmedsprog, som er godkendt af Litauens statslige kommission for det litauiske sprog på dens møde den 17. juni 2016, samt på beskrivelsen.

10. Det fremgår af punkt 6 i beskrivelsen, at der findes tre færdighedskategorier for beherskelse af statens officielle sprog (den første kategori er den laveste, og den tredje kategori er den højeste). Det fremgår af punkt 6.2 i beskrivelsen, at den anden færdighedskategori for beherskelse af statens officielle sprog svarer til niveau B1 færdigheder i det litauiske sprog (kravene til en persons beherskelse af det litauiske sprog er beskrevet i punkt 5.3 i beskrivelsen).

11. Beskrivelsens punkt 5.3 lyder som følger: »Beherskelse af det litauiske sprog B1 niveau »tærskel« (uafhængig bruger). En person er i stand til at forstå talte og skrevne tekster om velkendte emner, at tale om en bred vifte af dagligdags- og arbejdsrelaterede emner, at beskrive oplevelser, begivenheder, drømme, håb og ambitioner samt kort begrunde og forklare holdninger og planer, at udfylde standardformularer, at skrive korte tekster om dagligdags- og arbejdsrelaterede emner, og at udarbejde en simpel, sammenhængende tekst om velkendte emner, eller emner som interesserer den pågældende. Desuden er personen i stand til at forstå det talte og det skrevne sprog samt at kommunikere.«

12. Det fremgår af punkt 8 i beskrivelsen, at den anden færdighedskategori i statens officielle sprog finder anvendelse på ansatte inden for uddannelse, kultur, sundhedspleje, social sikring og andre områder, embedsmænd og tjenestemænd, som skal have et uddannelsesniveau svarende til en videregående universitetsuddannelse, en videregående uddannelse erhvervet før 2009, eller en særlig ungdomsuddannelse erhvervet før 1995, hvis de regelmæssigt skal

kommunikere med personer og/eller udfylde standardformularer (undtagen lærere, der underviser i statens officielle sprog).

13. Det fremgår af betragtningerne til den litauiske lov om uddannelse (herefter »uddannelsesloven«), at undervisning er en aktivitet, der har til formål at give en person grundlaget for et fuldt uafhængigt liv og hjælpe individet med løbende at forbedre sine evner. [...]. [uddybning af uddannelsens betydning]

14. Det fremgår af uddannelseslovens artikel 72, stk. 1, at fremmede stater og internationale organisationers skoler (med undtagelse af videregående uddannelsesinstitutioner) skal være etableret og fungere i Republikken Litauen i henhold til de vilkår og i overensstemmelse med den procedure, der er fastsat i denne lov, i Republikken Litauens internationale aftaler og i andre retsakter. Fremmede stater og internationale organisationers uddannelsesprogrammer (med undtagelse af programmer for videregående uddannelse) kan gennemføres (stoppes) i overensstemmelse med den procedure, som regeringen har fastsat efter skriftligt samtykke af ministeren for uddannelse og videnskab. I henhold til uddannelseslovens artikel 72, stk. 3, kan fremmede landes og internationale organisationers uddannelsesprogrammer gennemføres på andre sprog end litauisk i Republikken Litauens skoler. Personer, der har bestået fremmede landes og internationale organisationers uddannelsesprogrammer i Litauen, får udstedt certifikater af de respektive udenlandske stater eller organisationer.

15. Uddannelseslovens artikel 48, stk. 1, fastsætter kravene til uddannelse og kvalifikationer for personer, der ønsker at udøve lærerhvervet. Denne lovs artikel 48, stk. 3, fastsætter, at de lærere, der henvises til i artikel 48, stk. 1, i denne lov, skal have de kvalifikationer, der er fastsat af ministeren for uddannelse og videnskab. I henhold til artikel 48, stk. 4, i denne lov, kan en person, der har erhvervet en kvalifikation i en medlemsstat eller i Det Schweiziske Forbund, og som er anerkendt i henhold til den procedure, der er fastsat i Republikken Litauens lov om anerkendelse af lovregulerede erhvervsmæssige kvalifikationer, og som opfylder betingelserne i uddannelseslovens artikel 48, stk. 1 og 3, arbejde som lærer i Litauen.

16. Bekendtgørelse nr. V-774 udstedt af Republikken Litauens minister for uddannelse, videnskab og sport den 29. august 2014 »om godkendelse af beskrivelsen af kravene til læreres kvalifikationer« (den relevante ordlyd i sagen, som senest ændret ved bekendtgørelse nr. V-611 udstedt af Republikken Litauens minister for uddannelse, videnskab og sport den 21.4.2022) godkender [...] den beskrivelse, der er vedtaget med henblik på gennemførelse af bestemmelserne i artikel 48[, stk. 2, og] 3, i uddannelsesloven (beskrivelsen af læreres kvalifikationer), og fastsætter, at lærere, der arbejder inden for almen uddannelse, erhvervsuddannelse og ikke-formelle uddannelsesprogrammer, skal beherske det litauiske sprog, deres færdighedsniveau i det litauiske sprog skal opfylde kravene i de færdighedskategorier i statens officielle sprog, som er godkendt ved [resolutionen], og de skal have deltaget i kurser om standarden for det litauiske sprog [...] inden for et år fra begyndelsen af deres ansættelse som lærer,

medmindre de har taget et kursus på mindst 22 timer eller 1 studiepoint under deres studier.

17. Punkt 26 i den procedure, der blev godkendt ved regeringens resolution nr. 649 af 6. juni 2012, »Godkendelse af beskrivelsen af proceduren for udstedelse, suspension og tilbagekaldelse af samtykke til fremmede landes og internationale organisationers gennemførelse af uddannelsesprogrammer (bortset fra programmer for videregående uddannelse)« (den relevante formulering for sagen som ændret ved Republikken Litauens regerings resolution nr. 785 af 28.8.2013) fastlægger de forpligtelser, som indehaveren af samtykket har i forbindelse med gennemførelsen af en fremmed stats eller en international organisations generelle skoleuddannelsesprogrammer med henblik på at sikre beherskelse af statens sprog i overensstemmelse med de generelle programmer [...], der er godkendt af ministeren for uddannelse og videnskab, og med henblik på at efterleve kravene i uddannelsesloven og andre retsakter [...].

Sagens faktiske omstændigheder

18. Appellanten er en privat uddannelsesinstitution, der har været aktiv i Litauen siden 2004. Ifølge det nationale virksomhedsregisters oplysninger er stifteren af denne uddannelsesinstitution statsborger i Republikken Litauen, mens aktionærerne er statsborgere i Kongeriget Danmark, Republikken Finland og Amerikas Forenede Stater [...]. Skolen er blevet godkendt af Republikken Litauens regering og har fået samtykke af Republikken Litauens ministerium for uddannelse, videnskab og sport til at udbyde Cambridge International AS & A niveau-programmet, og International Baccalaureate-grundskoleprogrammerne.

19. Den 19. og 25. maj 2022 gennemførte inspektoratet et tilsyn med skolens efterlevelse af loven om statens officielle sprog og [resolutionen]. Det fremgår af inspektoratets tilsynsrapport af 26. maj 2022, at tilsynet vedrørte følgende dokumenter: i) dokumenter til bekræftelse af færdigheder i statens officielle sprog, ii) regler vedrørende personaleforhold, iii) dokumenter bestemt til at blive sendt eksternt af institutionen, og iv) aftaler. Tilsynsrapporten konstaterede at: i) 18 af skolens ansatte ikke havde bestået prøven i overensstemmelse med den færdighedskategori, der var foreskrevet for statens officielle sprog (eller ikke havde fremlagt de krævede dokumenter), ii) der ikke blev konstateret nogen sproglige fejl i det kontrollerede skriftlige materiale.

20. På grundlag af ovennævnte tilsynsrapport vedtog indstævnte det anfægtede påbud i den foreliggende sag, som: i) fandt at 18 af skolens ansatte ikke havde bestået prøven (eller fremlagt de nødvendige dokumenter) for niveau II færdigheder i statens officielle sprog som angivet i den beskrivelse, der blev godkendt ved [resolutionen], ii) anførte, at skolelederen var ansvarlig for dette forhold i henhold til artikel 498 i Republikken Litauens lov om administrative forseelser, iii) krævede at skolens ansatte skulle bestå prøven (eller fremlægge de nødvendige dokumenter) for at besidde kategori II-færdigheder i statens officielle

sprog inden den 2. februar 2023, og at skolen skulle underrette inspektoratet skriftligt herom senest den 9. februar 2023.

21. Appellanten anlagde sag ved den regionale forvaltningsdomstol i Vilnius med påstand om annullation af indstævntes påbud. Ved dom af 17. november 2022 forkastede den regionale forvaltningsdomstol i Vilnius appellansens søgsmål. Appellanten appellerede dommen til Litauens øverste forvaltningsdomstol.

Dette dommerkollegium

fastslår følgende:

II.

22. Efter at have konstateret, at 18 af skolens ansatte (ifølge oplysninger fra appellanten 5 EU-borgere, 4 amerikanske statsborgere, 3 sydafrikanske statsborgere, 3 australske statsborgere, en ukrainsk statsborger og en moldovisk statsborger samt en lærer med dobbelt russisk og libanesisk statsborgerskab) ikke havde bestået prøven (eller ikke havde fremlagt de krævede dokumenter) for kategori II-færdigheder i statens officielle sprog i overensstemmelse med den beskrivelse, der blev godkendt ved [resolutionen], krævede inspektoratet med det anfægtede påbud, at de pågældende ansatte på skolen enten skulle bestå denne prøve eller fremlægge de nødvendige dokumenter. Påbuddet omfattede det administrative personale på skolen – uddannelseschefen og viceuddannelseschefen samt underviserne på skolen.

23. Appellanten har i sine skriftlige indlæg for det første gjort gældende, at kravet i artikel 6 i loven om statens officielle sprog ikke finder anvendelse på appellanten, idet skolen ifølge appellanten ikke falder ind under kategorien »institutioner, der leverer tjenesteydelser til befolkningen«. Appellanten har i denne forbindelse gjort gældende, at skolen er en privat uddannelsesinstitution, der hverken er oprettet af staten eller kommunerne, og som har været i drift siden 2004, underviser på engelsk og beskæftiger udenlandske medarbejdere.

24. Appellanten har fremhævet, at skolen inden for rammerne af sine aktiviteter overholder loven om statens officielle sprog og fuldt ud overholder sin forpligtelse til at anvende litauisk i de situationer, hvor det udtrykkeligt er påkrævet i henhold til denne lov. Appellanten behandler f.eks. alle dokumenter på statens officielle sprog, således som krævet i artikel 4 i loven om statens officielle sprog, og overholder forpligtelsen for alle skoler til at undervise deres elever på bl.a. statens officielle sprog som fastsat i denne lovs artikel 12. Desuden er hele det administrative personale på skolen, der er ansvarlig for den første kontakt med offentligheden, skriftlige eller telefoniske forespørgsler, i stand til at kommunikere og kommunikerer på flydende litauisk på et passende niveau.

25. Appellanten har i denne forbindelse fremhævet, at skolens lærere ikke leverer tjenesteydelser til offentligheden. Lærerne leverer undervisningsindhold til

studerende, hvis forældre/værger frivilligt har valgt skolen til deres børns uddannelse, og som frivilligt har indgået en kontrakt og betaler et gebyr for disse ydelser. Kontrakten, der er indgået på litauisk og engelsk, præciserer, hvilke programmer der kan tilbydes til studerende, nemlig International Baccalaureate (grundskole) eller Cambridge International AS & A niveau-programmet. I begge programmer foregår undervisningen på engelsk. Der er ingen programmer på skolen, hvor undervisningen foregår på litauisk. Ved valget af skolen er forældrene klar over, at deres børn bliver undervist i programmet på engelsk. Ifølge appellanten har skolen i mere end 20 år ikke modtaget klager fra hverken forældre, værger eller elever over brugen af det engelske sprog.

26. I relation til kravet til lærerne om at bestå den statslige sprogprøve, som dette fremgår af indstævntes påbud, har appellanten ligeledes henvist til den vigtige omstændighed, at lærerne i starten er ansat på skolen på tidsbegrænsede kontrakter, og kun hvis de beslutter at blive boende i Litauen i mere end to år, ansættes de på en tidsubestemt kontrakt. Ifølge de oplysninger, som appellanten har fremlagt, var det ikke alle de lærere, som i henhold til påbuddet var forpligtede til at bestå den statslige sprogprøve, som havde til hensigt at forblive i jobbet ved udløbet af deres tidsbegrænsede kontrakt.

27. I sit svar på appellen har indstævnte anført, at begrebet »institutioner, der leverer tjenesteydelser til befolkningen« i artikel 6 i loven om statens officielle sprog, er klart og baseret på en systematisk juridisk fortolkningsmetode, dvs. at kravene om beherskelse af statens officielle sprog finder anvendelse på »undervisere« og »undervisningspersonale«. Ifølge indstævnte har lovgiver på listen over enheder, der skal besidde kategori II-færdigheder på statens officielle sprog, opført såvel personer, der arbejder i den offentlige sektor (embedsmænd og tjenestemænd), som personer, der arbejder inden for et bestemt område i den private sektor (uddannelse, kultur og sundhedspleje såvel som arbejdstagere på andre områder). Indstævnte er derfor ikke enig med appellanten i, at personer, der arbejder i den private sektor, og navnlig ansatte i juridiske enheder, der leverer uddannelsesydelser i den private sektor, ikke er underlagt kravet om beherskelse af statens officielle sprog. I denne henseende har indstævnte bl.a. fremhævet, at retten i første instans havde modtaget skrivelse nr. SR-2861 fra Republikken Litauens ministerium for undervisning, videnskab og sport af 27. juli 2022, som indeholder den officielle holdning, hvorefter kravene om beherskelse af statens sprog finder anvendelse på alle lærere, der arbejder inden for almen uddannelse erhvervsuddannelse og ikke-formelle uddannelsesprogrammer, uanset den juridiske enheds form eller ejerforhold.

28. Efter indstævntes opfattelse er kravet i påbuddet om, at skolens administrative personale og underviserne skal bestå statens sprogprøve i den foreskrevne kategori, ikke i strid med artikel 72, stk. 3, i uddannelsesloven, som har til formål at muliggøre indlæring på fremmedsprog i overensstemmelse med andre landes uddannelsesmetoder. Formålet med det påbud, der er rettet til skolens administration og de lærere, der underviser på skolen, er at sikre, at de opfylder de krav til kvalifikationer, der er fastsat i lovgivningen, og ikke at

forbyde dem at udøve deres funktioner i forbindelse med levering af undervisningsydelse. Indstævnte har ligeledes anført, at lederen og souschefen er forpligtede til at udarbejde dokumenter på statens officielle sprog, kommunikere med offentlige myndigheder, institutionens personale og de studerendes forældre, og at de således opfylder alle kriterier for at kunne fastslå, at de også skal have kategori II-færdigheder i statens officielle sprog. Ifølge inspektoratet er et sådant krav ikke urimeligt og står i et rimeligt forhold til det forfulgte mål.

29. Under disse omstændigheder har dommerkollegiet konkluderet, at appellanten, som er adressaten for det anfægtede påbud, inden for rammerne af den foreliggende administrative procedure leverer offentlige tjenesteydelser, hvor en defineret gruppe af enheder er bundet af retlige forpligtelser baseret på parternes på forhånd aftalte hensigt om mod vederlag at levere og modtage specifikke indholdsmæssige tjenesteydelser på engelsk.

30. Artikel 49, stk. 1, TEUF fastsætter, at der inden for rammerne af de bestemmelser, som er indeholdt i kapitel 2 i afsnit IV i EUF-traktatens tredje del, er forbud mod restriktioner, som hindrer statsborgere i en medlemsstat i frit at etablere sig på en anden medlemsstats område.

31. Henset til sagens omstændigheder er dommerkollegiet i tvivl om, hvorvidt det retsforhold, der ligger til grund for tvisten, er omfattet af anvendelsesområdet for den ovennævnte EU-retlige regel. I denne forbindelse skal der nævnes to modsatrettede aspekter.

31.1. Aspektet vedrørende skolens stifters nationalitet
 Det er underforstået, at etableringsfriheden kan påberåbes af såvel juridiske personer som fysiske personer, der er statsborgere i en EU- eller EFTA-[...]medlemsstat. Det fremgår klart af ordlyden af artikel 49 TEUF, at etableringsfriheden er sikret på en anden medlemsstats område end den stat, hvor den stiftende enhed er statsborger. I den omhandlede forvaltningssag er skolens grundlægger imidlertid statsborger i Republikken Litauen, hvilket rejser spørgsmålet om, hvorvidt den omhandlede situation kan kvalificeres som en »rent intern situation«, hvor alle sagens omstændigheder er begrænset til en enkelt medlemsstat, hvorfor EU-retten (i den foreliggende sag navnlig artikel 49 TEUF) ikke finder anvendelse. På den anden side følger det af Domstolens faste praksis, at enhver foranstaltning, der er til hinder for eller indebærer ulemper for udøvelsen af den ved artikel 49 TEUF sikrede frihed, eller som gør denne udøvelse mindre tiltrækkende, skal anses for en restriktion for etableringsfriheden (Domstolens dom af 22.1.2015, Stanley International Betting og Stanleybet Malta, C-463/13, EU:C:2015:25, præmis 45). Henset til de nationale myndigheders, herunder domstolens, pligt til ikke at anvende en national lovgivning, der ikke er i overensstemmelse med EU-retten, og til den omstændighed, at den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning ifølge dommerkollegiet rejser spørgsmål om overholdelse af de krav, der følger af artikel 49 TEUF, kan skolens stifters nationalitet i denne sammenhæng ikke anses for afgørende. I denne sammenhæng skal det ligeledes påpeges, at skolens aktionærer, som tilsammen ejer 100% af

aktierne i denne undervisningsinstitution, er statsborgere i Kongeriget Danmark, Republikken Finland og Amerikas Forenede Stater og dermed bl.a. er statsborgere i andre EU-medlemsstater.

31.2. Aspektet vedrørende skolens aktiviteter Domstolen har fastslået, at ydelse af undervisning på en videregående uddannelse mod betaling er erhvervsmæssig virksomhed, som henhører under EUF-traktatens tredje del, afsnit IV, kapitel 2, såfremt den foretages på stabil og vedvarende måde af en medlemsstats statsborger i en anden medlemsstat fra en principal eller sekundær etablering i den sidstnævnte medlemsstat (dom af 6.10.2020, Kommissionen mod Ungarn (videregående uddannelse), C-66/18, EU:C:2020:792, præmis 160). Henset til at appellanten i den foreliggende sag udbyder Cambridge International AS & A niveau-programmet og International Baccalaureate-grundskoleprogrammerne, er den forelæggende ret imidlertid i tvivl om, hvorvidt artikel 49 TEUF finder anvendelse under omstændigheder som dem i den foreliggende sag.

32. Hvis det antages, at situationen i den foreliggende sag er omfattet af anvendelsesområdet for artikel 49 TEUF, skal kravet om, at det administrative personale og undervisere ved en privat skole, hvor undervisningen udelukkende foregår på engelsk, skal have kategori II-færdigheder i statens officielle sprog, efter dommerkollegiets opfattelse anses for en restriktion for etableringsfriheden.

33. 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, hvilket indebærer, at den skal være egnet til på en sammenhængende og systematisk måde at sikre virkeliggørelsen af det mål, den forfølger, og ikke går videre end nødvendigt for at nå dette mål (dom af 6.10.2020, Kommissionen mod Ungarn, C-66/18, EU:C:2020:792, præmis 178).

34. Domstolen har i sin praksis anerkendt, at formålet om at fremme anvendelsen af et af en medlemsstats officielle sprog udgør et legitimt formål, som i princippet kan begrunde en indskrænkning i de forpligtelser, der er pålagt ved den etableringsfrihed, der er sikret ved artikel 49 TEUF (Domstolens dom af 16.4.2023, Las, C-202/11, EU:C:2013:239, præmis 27). Hvad angår foreneligheden med proportionalitetsprincippet af en bestemt foranstaltning, der begrænser etableringsretten, har Domstolen f.eks. fundet, at en medlemsstats lovgivning, som uden undtagelse kræver, at de videregående uddannelsesprogrammer skal udbydes på denne medlemsstats officielle sprog, går ud over, hvad der er nødvendigt og forholdsmæssigt med henblik på at nå det med denne lovgivning forfulgte mål, nemlig beskyttelse og fremme af dette sprog. En sådan lovgivning ville nemlig i realiteten føre til en absolut forpligtelse til at bruge dette sprog på samtlige videregående uddannelsesprogrammer, hvorved ethvert andet sprog ville være udelukket, og hvorved hensyn, der kan begrunde, at forskellige videregående uddannelsesprogrammer udbydes på andre sprog, ikke ville blive taget i betragtning. Derimod kan medlemsstaterne principielt indføre en

forpligtelse til at bruge deres officielle sprog inden for rammerne af disse programmer, forudsat at en sådan forpligtelse er ledsaget af undtagelser, som sikrer, at et andet sprog end det officielle sprog kan bruges i forbindelse med universitetsuddannelser (Domstolens dom (Store Afdeling) af 7.9.2022 i Cilevičs m.fl., C-391/20, ECLI:EU:C:2022:638, præmis 84-85).

35. Efter at have vurderet appellants særlige retsstilling, som drøftet ovenfor, og navnlig ved at have konstateret, at de tjenesteydelser, der er omfattet af det generelle uddannelsesprogram, leveres i henhold til artikel 72, stk. 1, i uddannelsesloven, inden for rammerne af International Baccalaureate-grundskoleprogrammerne og Cambridge International AS & A niveau-programmet, har dommerkollegiet konkluderet, at den relevante retlige ramme i den foreliggende sag ikke fastsætter nogen undtagelse fra kravet om, at det administrative personale og lærere ved en uddannelsesinstitution skal besidde kategori II-færdigheder i det litauiske sprog. Ifølge dommerkollegiet opstår derfor spørgsmålet, om de krav, der stilles i national ret under de relevante faktiske og retlige omstændigheder, såsom dem, der er fastsat i den foreliggende sag, er forholdsmæssige dels i forhold til uddannelsesinstitutionens administrative personale, dels i forhold til lærerne.

36. For så vidt som det retsforhold, der ligger til grund for tvisten, har sin oprindelse i kravet om, at udenlandske statsborgere (såvel som EU-statsborgere), der søger at udøve erhvervet som lærer ved en privat uddannelsesinstitution, der opererer i Republikken Litauen, skal besidde kategori II-færdigheder i litauisk, skal det desuden bemærkes, at erhvervet som lærer, erhvervsskolelærer, pædagog, specialpædagog, talepædagog, lærer med speciale i undervisning af døve og hørehæmmede elever, lærer med speciale i undervisning af blinde eller svagsynede elever, socialpædagogisk vejleder og skolepsykolog er et lovregulerede erhverv i Republikken Litauen. Dommerkollegiet har anført, at der under de foreliggende omstændigheder ikke er rejst tvivl om kvalifikationerne hos de lærere, der arbejder på skolen, men at tvisten er opstået i relation til et yderligere krav, der er pålagt lærerne, og hvor ansvaret for at føre tilsyn med implementeringen snarere påhviler indstævnte end de kompetente myndigheder på undervisningsområdet.

37. Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/36/EF af 7. september 2005 om anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer fastsætter de regler, hvorefter en medlemsstat, der på sit område kræver bestemte erhvervsmæssige kvalifikationer for adgang til eller udøvelse af et lovreguleret erhverv, anerkender de erhvervsmæssige kvalifikationer, der er opnået i en eller flere andre medlemsstater, og som giver indehaveren af de pågældende kvalifikationer ret til dér at udøve det samme erhverv, med henblik på adgang til og udøvelse af det pågældende erhverv ([...] artikel 1). I henhold til artikel 53 i direktiv 2005/36/EF skal erhvervsudøvere, hvis erhvervsmæssige kvalifikationer anerkendes, være i besiddelse af de sprogkundskaber, der er nødvendige for at kunne udøve erhvervet i værtsmedlemsstaten [...]. Sprogkontrollen skal stå i rimeligt forhold til den virksomhed, der skal udøves [...].

38. Det fremgår af den vejledning til direktiv 2005/36/EF, som Europa-Kommissionen har offentliggjort (<https://ec.europa.eu/docsroom/documents/40185>), at værtsmedlemsstaten kan kræve kendskab til sit sprog, hvis arten af det erhverv, der søges udøvet, berettiger et sådant krav. Under alle omstændigheder må sprogkravet ikke gå ud over, hvad der er nødvendigt for at udøve erhvervet. Værtsmedlemsstaten kan ikke systematisk kontrollere sprogkundskaberne hos erhvervsudøvere, der ansøger om anerkendelse af deres kvalifikationer. Dette er kun tilladt for erhverv, der har konsekvenser for patientsikkerheden, såsom læger, sygeplejersker osv. For alle andre erhverv kan sprogkundskaber kun kontrolleres i tilfælde af alvorlig og konkret tvivl og bør stå i et rimeligt forhold til den udøvede aktivitet (vejledning til direktiv 2005/36/EF, s. 32).

39. Domstolen har i sin praksis konsekvent anerkendt, at en politik, der har til formål at beskytte og fremme et sprog, som både er medlemsstatens nationale sprog og det første officielle sprog, ikke er forbudt. Gennemførelsen af en sådan politik må dog ikke medføre nogen indskrænkning i de grundlæggende friheder, såsom den frie bevægelighed for arbejdstagere. De foranstaltninger, der træffes til gennemførelse af en sådan politik, må derfor ikke stå i misforhold til det tilstræbte formål, og foranstaltningerne må ikke anvendes således, at statsborgere fra andre medlemsstater diskrimineres. Ifølge Domstolen er f.eks. en fast stilling som heltidsansat lærer i en offentlig, faglig uddannelsesinstitution en stilling af en sådan karakter, at det er berettiget at stille krav om sprogkundskaber, såfremt kravet herom er et led i en politik til fremme af det nationale sprog, som samtidig er landets første officielle sprog, og dets gennemførelse sker i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet og uden forskelsbehandling (Domstolens dom af 28.11.1989, Groener mod undervisningsministeren og City of Dublin Vocational Educational Committee, C-379/87, EU:C:1989:599, præmis 19 og 24).

40. I lyset af det ovenstående er dommerkollegiet i tvivl om, hvorvidt det under omstændigheder som i den foreliggende sag er foreneligt med reglerne i artikel 53 i direktiv 2005/36/EF, at lærere, der arbejder på en privat uddannelsesinstitution, hvor undervisningen udelukkende foregår på engelsk, pålægges et krav om besiddelse af færdigheder i statens officielle sprog.

III.

41. [...] skal forelægge sagen for Domstolen til præjudiciel afgørelse [...] [pligt til at forelægge i henhold til artikel 267, stk. 3, TEUF.

42. En besvarelse af det spørgsmål, der fremgår af den foreliggende forelæggelsesafgørelses konklusion, er afgørende for den foreliggende sag, eftersom den vil gøre det muligt utvetydigt og klart at afgøre, i hvilket omfang kravet om beherskelse af statens officielle sprog finder anvendelse på lærere og administrativt personale ved uddannelsesinstitutioner, hvorved navnlig EU-rettens forrang sikres, ligesom den bl.a. gør det muligt at sikre en ensartet national retspraksis.

I lyset af ovenstående betragtninger og [...] [henvi sning til de processuelle bestemmelser], har dommerkollegiet ved Litauens øverste forvaltningsdomstol

afsagt følgende kendelse:

[...] [processuelle standardformuleringer]

Følgende spørgsmål, der er relevante for den foreliggende sag, forelægges Den Europæiske Unions Domstol til præjudiciel afgørelse:

»1. Skal artikel 49 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde fortolkes således, at dens anvendelsesområde omfatter det i national ret fastsatte krav om beherskelse af statens officielle sprog, som gælder for det administrative personale og lærere ved en uddannelsesinstitution, der er grundlagt af en privatperson, og som gennemfører et internationalt gymnasialt undervisningsprogram og International Baccalaureate-grundskoleprogrammer?

2. Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende, skal artikel 49 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde da fortolkes således, at den er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, hvorefter kravet om at beherske statens sprog uden undtagelse finder anvendelse dels på alle lærere, der arbejder ved en uddannelsesinstitution oprettet af en privatperson, som gennemfører et internationalt gymnasialt uddannelsesprogram og International Baccalaureate-grundskoleprogrammer, dels på det administrative personale ved en sådan uddannelsesinstitution, uanset de særlige forhold, der gør sig gældende for den pågældende uddannelsesinstitutions aktiviteter?

3. Skal artikel 53 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/36/EF af 7. september 2005 om anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer fortolkes således, at den er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, hvorefter kravet om at beherske statens sprog uden undtagelse finder anvendelse på alle lærere, der arbejder ved en uddannelsesinstitution, der er oprettet af en privatperson, og som tilbyder et internationalt gymnasialt undervisningsprogram og International Baccalaureate-grundskoleprogrammer, uanset de særlige forhold, der gør sig gældende for den pågældende uddannelsesinstitutions aktiviteter?«

[...]

[processuelle standardformuleringer og rettens sammensætning]