



Datum van  
inontvangstneming

:

12/03/2024

**Zaak C-48/24****Verzoek om een prejudiciële beslissing****Datum van indiening:**

25 januari 2024

**Verwijzende rechter:**

Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas

**Datum van de verwijzingsbeslissing:**

24 januari 2024

**Verzoekende partij:**

VšĮ Vilniaus tarptautinė mokykla

**Verwerende partij:**

Valstybinė kalbos inspekcija

[...]

**LIETUVOS VYRIAUSIASIS ADMINISTRACINIS TEISMAS  
(hoogste bestuursrechter, Litouwen)****BESLISSING**

24 januari 2024

[...]

De in de onderhavige zaak rechtsprekende formatie van de lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (hoogste bestuursrechter, Litouwen) [...] [samenstelling van deze instantie en namen van de bij de zaak betrokken personen]

heeft in een mondelinge hogerberoepsprocedure een bestuurszaak behandeld met betrekking tot het hoger beroep dat door verzoekende partij, VšĮ Vilniaus tarptautinė mokykla (internationale school van Vilnius, Litouwen), is ingesteld tegen de uitspraak van de Vilniaus apygardos administracinis teismas (bestuursrechter in eerste aanleg Vilnius) van 17 november 2022 in een administratieve procedure die door [die] verzoekende partij [...] aanhangig is gemaakt tegen verwerende partij, Valstybinė kalbos inspekcija

(overheidscommissie voor taal), inzake de nietigverklaring van het besluit van de laatstgenoemde.

De in de onderhavige zaak rechtsprekende formatie

heeft het volgende vastgesteld:

## I.

1. De onderhavige zaak betreft een geschil tussen verzoekende partij, VšĮ Vilniaus tarptautinė mokykla (hierna: „verzoekende partij” of „school”), en de overheidscommissie voor taal (hierna: „verwerende partij” of „commissie”) met betrekking tot besluit nr. 30 van 26 mei 2022 van de commissie (hierna: „besluit”). Na te hebben vastgesteld dat 18 werknemers van de school het examen ter toetsing van hun categorie II-vaardigheid in de officiële taal, zoals vastgelegd in resolutie nr. 1688 van de regering van de Republiek Litouwen van 24 december 2003 „Inzake de goedkeuring en invoering van vaardigheidscategorieën voor de officiële taal” (hierna: „resolutie”), niet hebben gehaald, heeft de commissie in haar besluit van de werknemers van de school geëist dat zij uiterlijk 2 februari 2023 in de bovengenoemde categorie voor dat examen slagen (of de vereiste documenten overleggen). Tevens bevat het besluit de waarschuwing aan verzoekende partij dat de niet-naleving van dat besluit tot de oplegging van boetes zal leiden, zoals vastgesteld door de wetgeving van de Republiek Litouwen.

### *Toepasselijke bepalingen. Unierecht*

2. Artikel 49 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: „VWEU”) bepaalt:

„In het kader van de volgende bepalingen zijn beperkingen van de vrijheid van vestiging voor onderdanen van een lidstaat op het grondgebied van een andere lidstaat verboden. Dit verbod heeft eveneens betrekking op beperkingen betreffende de oprichting van agentschappen, filialen of dochterondernemingen door de onderdanen van een lidstaat die op het grondgebied van een lidstaat zijn gevestigd.

De vrijheid van vestiging omvat, behoudens de bepalingen van het hoofdstuk betreffende het kapitaal, de toegang tot werkzaamheden anders dan in loondienst en de uitoefening daarvan alsmede de oprichting en het beheer van ondernemingen, en met name van vennootschappen in de zin van de tweede alinea van artikel 54, overeenkomstig de bepalingen welke door de wetgeving van het land van vestiging voor de eigen onderdanen zijn vastgesteld.”

3. Op grond van artikel 1 van richtlijn 2005/36/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 september 2005 betreffende de erkenning van beroepskwalificaties (hierna: „richtlijn 2005/36/EG”) stelt deze richtlijn de regels vast volgens welke een lidstaat die de toegang tot of de uitoefening van een gereguleerd beroep op zijn grondgebied afhankelijk stelt van het bezit van

bepaalde beroepskwalificaties, de in een andere lidstaat of andere lidstaten verworven beroepskwalificaties die de houder van die kwalificaties het recht verlenen er hetzelfde beroep uit te oefenen, dient te erkennen voor de toegang tot en de uitoefening van dit beroep. Die richtlijn stelt ook de regels vast voor de gedeeltelijke toegang tot een gereguleerd beroep alsook voor de erkenning van een beroepsstage die in een andere lidstaat is volbracht.

4. Artikel 53, lid 1, van richtlijn 2005/36/EG bepaalt dat „[d]e beroepsbeoefenaren die erkenning van beroepskwalificaties hebben verkregen, dienen te beschikken over de talenkennis die voor de uitoefening van hun beroep in de ontvangende lidstaat vereist is”. In artikel 53, lid 2, wordt bepaald dat „[d]e lidstaten erop toe[zien] dat eventuele controles die worden uitgevoerd door of onder toezicht van een voor de controle op de naleving van de verplichting uit hoofde van lid 1 bevoegde autoriteit beperkt blijven tot de kennis van één officiële taal van de ontvangende lidstaat, of tot één administratieve taal van de ontvangende lidstaat mits deze ook een officiële taal van de Unie is”. Artikel 53, lid 3, bepaalt dat „[o]vereenkomstig lid 2 uitgevoerde controles mogen worden opgelegd indien het uit te oefenen beroep implicaties voor de veiligheid van de patiënt heeft. Ten aanzien van andere beroepen mogen controles worden opgelegd in gevallen waar er ernstige en concrete twijfel over bestaat of de beroepsbeoefenaar over voldoende talenkennis beschikt voor de beroepswerkzaamheden die hij wil uitoefenen. Er mogen slechts controles worden uitgevoerd na de afgifte van een Europese beroepskaart overeenkomstig lid 4 quinquies of, in voorkomend geval, na de erkenning van een beroepskwalificatie”. In artikel 53, lid 4, wordt bepaald dat „[e]lke controle van talenkennis evenredig [dient] te zijn met de uit te oefenen activiteit. De beroepsbeoefenaar kan tegen deze taalcontrole beroep aantekenen krachtens het nationale recht”.

*Juridische context. Nationaal recht*

5. In artikel 14 van de grondwet van de Republiek Litouwen wordt bepaald dat het Litouws de officiële taal dient te zijn.

6. Artikel 2 van de wet van de Republiek Litouwen inzake de officiële taal (hierna: „wet inzake de officiële taal”) bepaalt dat het Litouws de officiële taal van de Republiek Litouwen is.

7. Artikel 6 van de wet inzake de officiële taal bepaalt dat hoofden, medewerkers en functionarissen van overheids- en gemeentelijke instellingen, instanties en agentschappen, alsook hoofden, medewerkers en functionarissen van het politieapparaat, wetshandhavingsdiensten, inrichtingen voor communicatie, vervoer, gezondheid en sociale zekerheid en andere inrichtingen die diensten aan de bevolking verlenen, de officiële taal machtig moeten zijn volgens de door de regering van de Republiek Litouwen vastgestelde taalvaardigheidscategorieën.

8. Overeenkomstig artikel 6 van de wet inzake de officiële taal heeft de regering, bij resolutie nr. 1688 van 24 december 2003 „Inzake de goedkeuring en

invoering van vaardigheidscategorieën voor de officiële taal” (zoals laatstelijk op 16 maart 2022 gewijzigd bij resolutie nr. 227 van de regering van de Republiek Litouwen; hierna: „resolutie”), de vaststelling van vaardigheidscategorieën voor de officiële taal en een beschrijving van de procedure voor de toepassing ervan (hierna: „beschrijving”) goedgekeurd. In de bovengenoemde resolutie worden de hoofden van overheids- en gemeentelijke instellingen en instanties, openbare instellingen die al dan niet volledig in handen zijn van de staat of gemeenten, regionale ontwikkelingsraden en inrichtingen die diensten aan de bevolking verlenen, ook geïnstrueerd om de overzichten goed te keuren met de aanstellingen van ambtenaren, overheidsfunctionarissen en werknemers die in loondienst zijn en salaris ontvangen uit de rijksbegroting, gemeentebegrotingen en andere staatsfondsen, en waarvoor specifieke vaardigheidscategorieën voor de officiële taal gelden (punt 2 van de resolutie). Daarnaast bevat de resolutie de aanbeveling dat de hoofden van andere overheids- en gemeentebedrijven, verenigingen van gemeenten en gemeentelijke ondernemingen, instanties en organisaties dan die waarnaar wordt verwezen in punt 2 van die resolutie, een vaardigheidscategorie voor de officiële taal dienen vast te stellen voor aanstellingen waarvan de functieomschrijving het communiceren met anderen en het opstellen of invullen van documenten inhoudt, en een overzicht met die aanstellingen dienen op te stellen (punt 3 van de resolutie). De vaardigheidscategorieën voor de officiële taal gelden niet gedurende een termijn van twee jaar vanaf de datum waarop tijdelijke bescherming is verleend aan in de Republiek Litouwen tewerkgestelde buitenlanders (punt 4 van de resolutie).

9. In punt 2 van de beschrijving wordt vermeld dat de vaardigheidscategorie voor de officiële taal bedoeld is om iemands vaardigheid in de officiële taal te toetsen. Bij het bepalen van de vaardigheidscategorie voor de officiële taal worden de vaardigheidsniveaus gebaseerd op het Gemeenschappelijk Europees referentiekader voor talen en de beschrijvingen van de inhoud van de vaardigheidsniveaus voor het Litouws als vreemde taal, zoals goedgekeurd door de overheidscommissie voor het Litouws tijdens haar bijeenkomst van 17 juni 2016, en op de beschrijving.

10. Uit punt 6 van de beschrijving blijkt dat er drie vaardigheidscategorieën voor de officiële taal zijn (waarbij de eerste categorie de laagste is en de derde de hoogste). In punt 6.2 van de beschrijving wordt aangegeven dat de tweede vaardigheidscategorie voor de officiële taal overeenkomt met vaardigheidsniveau B1 voor het Litouws. (De eisen inzake iemands vaardigheid in het Litouws worden beschreven in punt 5.3 van de beschrijving.)

11. In punt 5.3 van de beschrijving wordt vermeld: „Vaardigheidsniveau B1 voor de Litouwse taal ‚Drempel’ (onafhankelijke gebruiker). Een persoon is in staat om gesproken en geschreven teksten over bekende onderwerpen te begrijpen, om te praten over diverse onderwerpen het dagelijkse leven en werk betreffende, om ervaringen, gebeurtenissen, dromen, verwachtingen of wensen te beschrijven, om beknopt redenen op te geven, om een mening of plan toe te lichten, om standaardformulieren in te vullen, om korte teksten te schrijven over onderwerpen

het dagelijkse leven en werk betreffende, en om een eenvoudige, samenhangende tekst te vervaardigen over onderwerpen die hem bekend zijn of voor hem van belang zijn. Tevens is hij in staat om gesproken taal en geschreven tekst te begrijpen en om te communiceren.”

12. In punt 8 van de beschrijving wordt aangegeven dat de tweede vaardigheids categorie voor de officiële taal van toepassing is op werknemers op het gebied van onderwijs, cultuur, gezondheidszorg, sociale zekerheid en andere gebieden, en op ambtenaren en overheidsfunctionarissen, van wie maximaal een hogeschoolopleiding, vóór 2009 genoten postsecundair onderwijs of vóór 1995 genoten buitengewoon secundair onderwijs wordt geëist, indien zij regelmatig met anderen moeten communiceren en/of standaardformulieren moeten invullen (uitgezonderd leerkrachten die in de officiële taal lesgeven).

13. In de considerans van de wet van de Republiek Litouwen inzake het onderwijs (hierna: „wet inzake het onderwijs”) wordt vermeld dat onderwijs een activiteit is die bedoeld is om iemand een basis te verschaffen voor een volledig, onafhankelijk leven en om hem bij te staan bij de voortdurende verbetering van zijn capaciteiten. [...]. [uitwerking van het belang van onderwijs]

14. Artikel 72, lid 1, van de wet inzake het onderwijs luidt dat scholen van buitenlandse staten en internationale organisaties (met uitzondering van hogeronderwijsinstellingen) in de Republiek Litouwen dienen te worden opgericht en te functioneren volgens de voorwaarden en overeenkomstig de procedure zoals vastgelegd in die wet, internationale overeenkomsten van de Republiek Litouwen en andere juridische handelingen. Onderwijsprogramma's van buitenlandse staten en internationale organisaties (met uitzondering van hogeronderwijsprogramma's) kunnen worden uitgevoerd (stopgezet) overeenkomstig de procedure die de regering na schriftelijke instemming van de minister van Onderwijs en Wetenschap heeft vastgesteld. Op grond van artikel 72, lid 3, van de wet inzake het onderwijs kunnen onderwijsprogramma's van vreemde landen en internationale organisaties in scholen van de Republiek Litouwen worden uitgevoerd in andere talen dan het Litouws. Wie in Litouwen met succes onderwijsprogramma's van buitenlandse staten en internationale organisaties heeft afgerond, ontvangt daarvoor een certificaat van de desbetreffende buitenlandse staat of internationale organisatie.

15. In artikel 48, lid 1, van de wet inzake het onderwijs worden de opleidings- en kwalificatie-eisen voor leerkrachten vastgesteld. Artikel 48, lid 3, van die wet bepaalt dat de in artikel 48, lid 1, van die wet bedoelde leerkrachten over de door de minister van Onderwijs en Wetenschap vastgestelde kwalificaties moeten beschikken. Op grond van artikel 48, lid 4, van die wet mag degene die een kwalificatie heeft verworven in een lidstaat of in de Zwitserse Bondsstaat en in het bezig is van een erkenning op grond van de procedure zoals vastgesteld in de wet van de Republiek Litouwen inzake de erkenning van gereguleerde beroepskwalificaties en die aan de in artikel 48, leden 1 en 3, van de wet op het Onderwijs vermelde eisen voldoet, in Litouwen als leerkracht aan de slag.

16. In besluit nr. V-774 van de minister van Onderwijs, Wetenschap en Sport van de Republiek Litouwen van 29 augustus 2014 „Inzake de goedkeuring van de beschrijving van de kwalificatie-eisen voor leerkrachten” (in de laatstelijk bij besluit nr. V-611 van de minister van Onderwijs, Wetenschap en Sport van de Republiek Litouwen van 21 april 2022 gewijzigde en voor deze zaak geldende bewoordingen) wordt [...] de beschrijving goedgekeurd, zoals vastgesteld ter uitvoering van de bepalingen van artikel 48, [leden 2 en] 3 van de wet inzake het onderwijs (de beschrijving van de kwalificatie van leerkrachten), en wordt aangegeven dat leerkrachten die werkzaam zijn in het algemene onderwijs en het beroepsonderwijs en voor niet-formele onderwijsprogramma's, vaardig moeten zijn in het Litouws, dat het niveau van hun vaardigheid in het Litouws moet voldoen aan de eisen van de vaardigheidscategorieën voor de officiële taal zoals bij [de resolutie] goedgekeurd, en dat zij binnen één jaar na de aanvang van hun tewerkstelling als leerkracht [...] cursussen voor het standaard Litouws moeten hebben gevolgd, tenzij zij daarvoor tijdens hun opleiding een cursus van ten minste 22 uur of 1 studiepunten hebben gevolgd.

17. In punt 26 van de procedure zoals goedgekeurd bij resolutie nr. 649 van de regering van 6 juni 2012 „Inzake de goedkeuring van de beschrijving van de procedure voor de afgifte, opschorting en intrekking van de instemming voor het uitvoeren van onderwijsprogramma's van vreemde landen en internationale organisaties (uitgezonderd hogeronderwijsprogramma's)” (de voor de zaak van belang zijnde bewoordingen, zoals gewijzigd bij resolutie nr. 785 van de regering van de Republiek Litouwen van 28 augustus 2013) worden de plichten van de houder van de instemming vastgesteld om bij het uitvoeren van programma's van algemeen onderwijs van een buitenlandse staat of een internationale organisatie, volgens de algemene programma's [...] zoals goedgekeurd door de minister van Onderwijs en Wetenschap, de vaardigheid in de officiële taal te waarborgen en om te voldoen aan de eisen van de wet inzake het onderwijs en andere juridische handelingen [...].

### *Relevante feiten*

18. Verzoekende partij is een particuliere onderwijsinstelling die sinds 2004 actief is in Litouwen. Volgens de gegevens van het overheidsbureau voor centrale registraties is de oprichter ervan onderdaan van de Republiek Litouwen en zijn de aandeelhouders onderdanen van het Koninkrijk Denemarken, de Republiek Finland en de Verenigde Staten van Amerika [...]. De school heeft voor het aanbieden van het Cambridge International AS/A Level-programma en de International Baccalaureate-programma's voor Primary Years en Middle Years de goedkeuring van de regering van de Republiek Litouwen en de instemming van het ministerie van Onderwijs, Wetenschap en Sport van de Republiek Litouwen verkregen.

19. Op 19 en 25 mei 2022 heeft de commissie de naleving door de school van de wet inzake de officiële taal en van [de resolutie] geïnspecteerd. Blijkens het door de commissie opgestelde inspectierapport van 26 mei 2022 zijn de volgende

documenten geïnspecteerd: (i) getuigschriften van vaardigheid in de officiële taal; (ii) besluiten met betrekking tot personeelsaangelegenheden; (iii) documenten die bedoeld zijn om door de instelling naar externe partijen te worden verzonden; en (iv) overeenkomsten. In het inspectierapport wordt vastgesteld dat: (i) 18 werknemers van de school het examen ter toetsing van hun vaardigheid in de officiële taal in de voorgeschreven categorie niet hebben gehaald (of de vereiste documenten niet hebben overgelegd); en (ii) in de geïnspecteerde schriftelijke materialen geen taalfouten zijn opgemerkt.

20. Op basis van het bovengenoemde inspectierapport heeft verwerende partij het in de onderhavige zaak betwiste besluit vastgesteld, in welk besluit: (i) wordt opgemerkt dat 18 werknemers van de school het examen ter toetsing van hun categorie II-vaardigheid in de officiële taal, zoals vermeld in de bij [de resolutie] goedgekeurde beschrijving, niet hebben gehaald (of de vereiste documenten niet hebben overgelegd); (ii) wordt vermeld dat het hoofd van de school daarvoor uit hoofde van artikel 498 van het wetboek van administratieve overtredingen van de Republiek Litouwen verantwoordelijk was; en (iii) van de werknemers van de school wordt verlangd dat zij uiterlijk 2 februari 2023 slagen voor het examen ter toetsing van hun categorie II-vaardigheid in de officiële taal (of de vereiste documenten overleggen) en dat de school de commissie daarvan uiterlijk 9 februari 2023 schriftelijk in kennis stelt.

21. Verzoekende partij heeft de Vilniaus apygardos administracinis teismas aangezocht, teneinde het besluit van verwerende partij te doen vernietigen. Deze rechter heeft het beroep van verzoekende partij bij uitspraak van 17 november 2022 verworpen. Vervolgens heeft verzoekende partij zich tot de lietuvos vyriausiasis administracinis teismas gewend.

De in de onderhavige zaak rechtsprekende formatie

merkt het volgende op:

## II.

22. Na te hebben vastgesteld dat 18 werknemers van de school (volgens de door verzoekende partij verstrekte gegevens vijf onderdanen van EU-landen, vier Amerikaanse onderdanen, drie Zuid-Afrikaanse onderdanen, drie Australische onderdanen, één Oekraïense en één Moldavische onderdaan, en één leerkracht met dubbele Russisch/Libanese nationaliteit) het examen ter toetsing van hun categorie II-vaardigheid in de officiële taal, zoals vastgesteld in de bij het besluit goedgekeurde beschrijving, niet hadden gehaald (of de vereiste documenten niet hadden overgelegd), heeft de commissie middels het betwiste besluit van de desbetreffende werknemers van de school verlangd dat zij slagen voor het examen of de vereiste documenten overleggen. Deze in het besluit vastgelegde eis is van toepassing op de administratieve medewerkers van de school – het hoofd en het adjunct-hoofd voor onderwijs, en de leerkrachten van de school.



23. In haar beroepschrift voert verzoekende partij allereerst aan dat de eis van artikel 6 van de wet inzake de officiële taal niet op haar van toepassing is, daar de school volgens verzoekende partij niet kan worden aangemerkt als een „inrichting die diensten aan de bevolking verleent”. Ter zake stelt verzoekende partij dat de school een particuliere onderwijsinstelling is die noch door de staat, noch door de gemeenten is opgericht, en die al sinds 2004 actief is, dat in het Engels wordt lesgegeven en dat buitenlandse beroepsbeoefenaren in dienst zijn.

24. Verzoekende partij benadrukt dat de school bij zijn activiteiten de wet inzake de officiële taal naleeft en zijn verplichting om het Litouws te gebruiken volledig nakomt in die situaties waarin hij daartoe door die wet uitdrukkelijk wordt verplicht. Zo verwerkt verzoekende partij alle documenten in de officiële taal, zoals vastgelegd in artikel 4 van de wet inzake de officiële taal, en voldoet zij aan de voor alle scholen geldende eis om hun leerlingen onder andere in de officiële taal les te geven, zoals vastgesteld in artikel 12 van die wet. Daarnaast zijn alle administratieve medewerkers van de school die verantwoordelijk zijn voor het eerste contact met leden van het publiek, en voor schriftelijke of telefonische verzoeken om inlichtingen, in staat om op het passende niveau in vloeiend Litouws te communiceren, en doen zij dat ook daadwerkelijk.

25. In die context wijst verzoekende partij erop dat de op de school werkzame leerkrachten geen diensten verlenen aan leden van het publiek. Zij brengen de lesinhoud over op leerlingen wiens ouders/verzorgers de school vrijwillig hebben uitgekozen om hun kinderen te onderwijzen, waarbij die ouders/verzorgers vrijwillig een dienstverleningsovereenkomst zijn aangegaan en een vergoeding voor de desbetreffende diensten betalen. In die dienstverleningsovereenkomst, die in het Litouws en in het Engels wordt gesloten, wordt uiteengezet welke programma's aan de leerlingen kunnen worden aangeboden, te weten het International Baccalaureate (Primary Years of Middle Years) of het Cambridge International AS/A Level-programma. Beide programma's worden in het Engels gegeven. Er worden op de school geen programma's in het Litouws gegeven. Met hun keuze voor deze school begrijpen de ouders/verzorgers dat het programma in het Engels aan hun kinderen wordt aangeboden. Volgens verzoekende partij zijn gedurende de periode van ruim 20 jaar waarin de school op deze wijze actief is, geen klachten ontvangen van ouders, verzorgers of leerlingen over het gebruik van de Engelse taal.

26. In het kader van de eis dat leerkrachten slagen voor het examen ter toetsing van hun vaardigheid in de officiële taal, zoals opgenomen in het besluit van verwerende partij, verwijst verzoekende partij ook naar het belangrijke feit dat de leerkrachten om te beginnen op een contract voor bepaalde tijd voor de school gaan werken en dat zij enkel worden aangesteld op een contract voor onbepaalde tijd indien zij besluiten om langer dan twee jaar in Litouwen te blijven. Volgens de door verzoekende partij verstrekte informatie hadden niet alle leerkrachten die op grond van het besluit moesten slagen voor het examen ter toetsing van hun vaardigheid in de officiële taal de bedoeling om in dienst te blijven na de einddatum van hun contract voor bepaalde tijd.

27. In haar verweerschrift stelt verwerende partij zich op het standpunt dat het begrip „inrichting die diensten aan de bevolking verleent”, zoals bedoeld in artikel 6 van de wet inzake de officiële taal, duidelijk is en is gebaseerd op een systematische methode van rechtsuitlegging, te weten dat de eisen inzake vaardigheid in de officiële taal van toepassing zijn op „educatieve medewerkers” en „leerkrachten”. Volgens verwerende partij heeft de wetgever in het overzicht met partijen die over categorie II-vaardigheid in de officiële taal moeten beschikken zowel in de publieke sector werkzame personen (ambtenaren, functionarissen) opgenomen als op een bepaald gebied in de particuliere sector werkzame personen (onderwijs-, cultuur- en gezondheidszorgmedewerkers, en werknemers op andere gebieden). Bijgevolg is verwerende partij het niet eens met het standpunt van verzoekende partij dat de eisen inzake vaardigheid in de officiële taal niet gelden voor in de particuliere sector werkzame personen, en met name niet voor werknemers van rechtspersonen die onderwijsdiensten in de particuliere sector verlenen. Ter zake heeft verwerende partij er onder andere op gewezen dat aan de rechter in eerste aanleg brief nr. SR-2861 van het ministerie van Onderwijs, Wetenschap en Sport van de Republiek Litouwen van 27 juli 2022 is overhandigd, waarin het officiële standpunt wordt uiteengezet dat de eisen inzake vaardigheid in de officiële taal van toepassing zijn op alle leerkrachten die werkzaam zijn in het algemene onderwijs en het beroepsonderwijs en voor niet-formele onderwijsprogramma's, ongeacht de rechtsvorm en eigendomsverhoudingen van de betreffende rechtspersoon.

28. Volgens verwerende partij is de in het besluit vastgelegde eis dat de administratieve medewerkers en de leerkrachten van de school slagen voor het examen ter toetsing van hun vaardigheid in de officiële taal in de voorgeschreven categorie niet in strijd met artikel 72, lid 3, van de wet inzake het onderwijs, dat als doel heeft de mogelijkheid te bieden om volgens de lesmethoden van andere landen in vreemde talen kennis op te doen. Het doel van het aan de schoolleiding en de op de school werkzame leerkrachten gerichte besluit is om te waarborgen dat zij voldoen aan de kwalificatie-eisen zoals bij wet vastgesteld en niet om hen te verbieden om bij de verlening van onderwijsdiensten hun functie uit te oefenen. Tevens wijst verwerende partij erop dat het hoofd en het adjunct-hoofd documenten in de officiële taal moeten opstellen en met de bestuursautoriteiten, de medewerkers van de instelling en de ouders/verzorgers van de leerlingen moeten communiceren, en dat zij derhalve voldoen aan alle criteria om tot de slotsom te komen dat zij ook over categorie II-vaardigheid in de officiële taal moeten beschikken. Volgens de commissie strekt een dergelijke eis niet te ver en staat deze in verhouding tot het nagestreefde doel.

29. Tegen deze achtergrond komt de rechtsprekende formatie tot de slotsom dat in de onderhavige administratieve procedure verzoekende partij, aan wie het betwiste besluit is gericht, openbare diensten verleent in relatie waartoe een gedefinieerde groep partijen gebonden is aan juridische verplichtingen die gebaseerd zijn op het vooraf overeengekomen voornemen van die partijen om enerzijds specifieke inhoudelijke diensten in het Engels te verlenen en anderzijds deze diensten tegen een vergoeding te ontvangen.

30. De eerste alinea van artikel 49 VWEU bepaalt dat in het kader van de bepalingen in hoofdstuk 2 van titel IV in het derde deel van de VWEU beperkingen van de vrijheid van vestiging voor onderdanen van een lidstaat op het grondgebied van een andere lidstaat verboden zijn.

31. In het licht van de omstandigheden van de onderhavige zaak vraagt de rechtsprekende formatie zich af of de rechtsverhouding die tot het geding heeft geleid binnen de werkingssfeer van de bovengenoemde rechtsregel van de Unie valt. In deze context verdienen twee met elkaar in concurrentie staande aspecten vermelding.

31.1 Aspect van de nationaliteit van de oprichter van de school Vast staat dat zowel rechtspersonen als natuurlijke personen die onderdaan zijn van een lidstaat van de Unie of van de EVA [...] een beroep kunnen doen op de vrijheid van vestiging. Blijkens de inhoud van artikel 49 VWEU wordt de vrijheid van vestiging gewaarborgd op het grondgebied van een andere lidstaat dan de staat van de nationaliteit van de oprichtende partij. In de onderhavige administratieve procedure is de oprichter van de school echter onderdaan van de Republiek Litouwen, hetgeen de vraag doet rijzen of de betrokken situatie als een „nationale situatie” dient te worden aangemerkt, nu alle omstandigheden van de zaak tot één enkele lidstaat beperkt zijn en het Unierecht (in de onderhavige zaak met name artikel 49 VWEU) derhalve niet van toepassing is. Daarentegen blijkt uit de rechtspraak van het Hof dat alle maatregelen die de uitoefening van de door artikel 49 VWEU gewaarborgde vrijheden verbieden, belemmeren of minder aantrekkelijk maken, moeten worden beschouwd als beperkingen van de vrijheid van vestiging (arrest van het Hof van Justitie van 22 januari 2015, Stanley International Betting en Stanleybet Malta, C-463/13, EU:C:2015:25, punt 45). Gelet op de plicht van de nationale autoriteiten, met inbegrip van de rechterlijke instanties, om een nationale regeling die niet verenigbaar is met het Unierecht niet toe te passen, en gelet op het feit dat de nationale regeling die in de administratieve procedure aan de orde is naar de mening van de rechtsprekende formatie vragen doet rijzen over de naleving van de in artikel 49 VWEU opgenomen regeling, dient te worden overwogen dat de nationaliteit van de oprichter van de school in deze context niet doorslaggevend is. Tevens dient er in deze context op te worden gewezen dat de aandeelhouders van de school, die gezamenlijk alle aandelen van die onderwijsinstelling in handen hebben, onderdanen zijn van het Koninkrijk Denemarken, de Republiek Finland en de Verenigde Staten van Amerika, en derhalve onder andere onderdaan van andere lidstaten van de Unie.

31.2 Aspect van de activiteiten van de school Het Hof heeft geoordeeld dat de organisatie van hogeronderwijsopleidingen tegen vergoeding een economische activiteit vormt die onder hoofdstuk 2 van titel IV in het derde deel van het VWEU 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 (arrest van 6 oktober 2020, Commissie/Hongarije (hoger onderwijs), C-66/18, EU:C:2020:792,

punt 160). Gelet echter op het feit dat in de onderhavige zaak verzoekende partij het Cambridge International AS/A Level-programma en de International Baccalaureate-programma's voor Primary Years en Middle Years uitvoert, vraagt de verwijzende rechter zich af of artikel 49 VWEU van toepassing is in omstandigheden zoals die welke in de onderhavige zaak aan de orde zijn.

32. Ervan uitgaande dat de situatie in de onderhavige zaak binnen de werkingssfeer van artikel 49 VWEU valt, dient de eis zoals die wordt gesteld aan de administratieve medewerkers en de leerkrachten van een particuliere onderwijsinstelling waar het leerproces uitsluitend in het Engels wordt georganiseerd om te beschikken over categorie II-vaardigheid in de officiële taal naar de mening van de rechtsprekende formatie te worden beschouwd als een beperking van de vrijheid van vestiging.

33. Zoals blijkt uit vaste rechtspraak van het Hof 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, C-66/18, EU:C:2020:792, punt 178).

34. In de rechtspraak van het Hof wordt erkend dat de doelstelling bestaande in het bevorderen van het gebruik van een van de officiële talen van een lidstaat een rechtmatig doel is dat in beginsel een beperking kan rechtvaardigen van de verplichtingen die worden opgelegd door de in artikel 49 VWEU verankerde vrijheid van vestiging (arrest van het Hof van Justitie van 16 april 2023, Las, C-202/11, EU:C:2013:239, punt 27). Zo heeft het Hof wat betreft de verenigbaarheid met het evenredigheidsbeginsel van een bepaalde maatregel die het recht van vestiging beperkt, geoordeeld dat een regeling van een lidstaat die het zonder uitzondering verplicht zou stellen dat hogeronderwijsprogramma's in de officiële taal van die lidstaat worden aangeboden, verder zou strekken dan wat nodig en evenredig is voor het bereiken van het met die regeling nagestreefde doel, te weten de verdediging en de bevordering van die taal. Een dergelijke regeling zou naar het oordeel van het Hof in werkelijkheid 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. 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 (arrest van de Grote kamer van 7 september 2022, ██████████ e.a., C-391/20, EU:C:2022:638, punten 84-85).

35. Na de specifieke juridische situatie van verzoekende partij, zoals hierboven besproken, te hebben beoordeeld, waarbij met name wordt opgemerkt dat de diensten met betrekking tot algemene onderwijsprogramma's op grond van artikel 72, lid 1, van de wet inzake het onderwijs worden verleend in het kader van de International Baccalaureate-programma's voor Primary Years en Middle Years en het Cambridge International AS/A Level-programma, komt de rechtsprekende formatie tot de slotsom dat het in de zaak relevante rechtskader geen uitzonderingen toelaat op de eis dat de administratieve medewerkers en de leerkrachten van een onderwijsinstelling beschikken over categorie II-vaardigheid in het Litouws, de officiële taal. Bijgevolg leidt dit naar de mening van de rechtsprekende formatie tot de vraag of de door het nationale recht vastgestelde eisen in de relevante materiële en juridische omstandigheden, zoals die welke in de onderhavige zaak zijn vastgesteld, evenredig zijn, ten eerste ten aanzien van de administratieve medewerkers van de onderwijsinstelling en ten tweede ten aanzien van de leerkrachten ervan.

36. Voor zover de rechtsverhouding die tot het geding heeft geleid, voortvloeit uit de eis dat onderdanen van buitenlandse staten (en van de lidstaten van de Unie) die het beroep van leerkracht willen uitoefenen in een particuliere onderwijsinstelling die actief is in de Republiek Litouwen, beschikken over categorie II-vaardigheid in het Litouws, dient evenmin uit het oog te worden verloren dat de beroepen van leerkracht, docent, educatief medewerker, educatief medewerker die met kinderen met speciale behoeften werkt, logopedist, gespecialiseerde leerkracht die met dove en slechthorende leerlingen werkt, gespecialiseerde leerkracht die met blinde of slechtziende leerlingen werkt, jongerenwerker en schoolpsycholoog in de Republiek Litouwen gereguleerde beroepen zijn. De rechtsprekende formatie merkt op dat de kwalificaties van de op de school werkzame leerkrachten in de omstandigheden van de onderhavige zaak niet in twijfel worden getrokken, maar dat het geding is ontstaan in relatie tot een aanvullende aan de leerkrachten gestelde eis, waarbij de verantwoordelijkheid voor het toezicht op de tenuitvoerlegging ervan veeleer dan bij de bevoegde onderwijsinstanties bij verwerende partij berust.

37. Richtlijn 2005/36/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 september 2005 betreffende de erkenning van beroepskwalificaties stelt de regels vast volgens welke een lidstaat die de toegang tot of de uitoefening van een gereguleerd beroep op zijn grondgebied afhankelijk stelt van het bezit van bepaalde beroepskwalificaties, de in een andere lidstaat of andere lidstaten verworven beroepskwalificaties die de houder van die kwalificaties het recht verlenen er hetzelfde beroep uit te oefenen, moet erkennen voor de toegang tot en de uitoefening van dit beroep ([...] artikel 1). Volgens artikel 53 van richtlijn 2005/36/EG dienen de beroepsbeoefenaren die erkenning van beroepskwalificaties hebben verkregen, te beschikken over de talenkennis die voor de uitoefening van hun beroep in de ontvangende lidstaat vereist is [...]. Elke controle van talenkennis dient evenredig te zijn met de uit te oefenen activiteit [...].

38. In de door de Europese Commissie gepubliceerde Gebruikersgids, Richtlijn 2005/36/EG (<https://op.europa.eu/nl/publication-detail/-/publication/c1f9f567-daae-11ea-adf7-01aa75ed71a1>) wordt vermeld dat de ontvangende lidstaat beheersing van de taal kan eisen, mits het karakter van het uit te oefenen beroep een dergelijke eis rechtvaardigt. De taaleis mag in geen geval verdergaan dan wat nodig is voor de uitoefening van het betreffende beroep. De ontvangende lidstaat mag de taalvaardigheid van beroepsbeoefenaren die om erkenning van hun kwalificaties verzoeken, niet systematisch controleren. Deze controle is enkel toegestaan voor beoefenaren van beroepen met gevolgen voor de veiligheid van patiënten, zoals artsen, verplegers enz. Voor alle andere beroepen mag de taalvaardigheid alleen worden gecontroleerd in geval van ernstige of concrete twijfel en moet de controle in verhouding staan tot de uitgeoefende werkzaamheden (Gebruikersgids, Richtlijn 2005/36/EG, blz. 32).

39. In de vaste rechtspraak van het Hof wordt erkend dat een beleid dat bedoeld is om een taal, die zowel de nationale taal als de eerste officiële taal is, te beschermen en te stimuleren, niet verboden is. De uitvoering van dat beleid mag echter niet leiden tot aantasting van een fundamentele vrijheid als het vrije verkeer van werknemers. De eisen die bij de uitvoeringsmaatregelen van een dergelijk beleid worden gesteld, mogen derhalve in geen geval onevenredig zijn aan het nagestreefde doel, en de wijze waarop zij worden toegepast, mag niet leiden tot discriminatie van de onderdanen van andere lidstaten. Zo is naar het oordeel van het Hof een vaste volledige betrekking als docent aan een openbare instelling voor beroepsonderwijs van dien aard dat het gerechtvaardigd is om hiervoor talenkennis te verlangen, mits het betrokken vereiste deel uitmaakt van een beleid tot bevordering van de nationale taal die tegelijkertijd de eerste officiële taal is, en het vereiste op evenredige en niet-discriminerende wijze wordt gehanteerd (arrest van het Hof van Justitie van 28 november 1989, XXXXXXXXXX Minister for Education and the City of Dublin Vocational Education Committee, C-379/87, EU:C:1989:599, punten 19 en 24).

40. Gelet op een en ander vraagt de rechtsprekende formatie zich af of de eis inzake vaardigheid in de officiële taal zoals die wordt gesteld aan leerkrachten die werkzaam zijn in een particuliere onderwijsinstelling waar het leerproces uitsluitend in het Engels wordt georganiseerd, in omstandigheden zoals die welke in de onderhavige zaak aan de orde zijn, verenigbaar is met de in artikel 53 van richtlijn 2005/36/EG vastgestelde regeling.

### III.

41. [...] moet de kwestie verwijzen naar het Hof van Justitie voor een prejudiciële beslissing [...] [verwijzingsplicht krachtens de derde alinea van artikel 267 VWEU].

42. Een antwoord op de in het dictum van de onderhavige beslissing opgenomen vragen is van fundamenteel belang voor de onderhavige zaak, aangezien dat antwoord ook een eenduidige en duidelijke uitspraak mogelijk zou maken met

betrekking tot de mate waarin de eis inzake vaardigheid in de officiële taal van toepassing is op leerkrachten en administratieve medewerkers van onderwijsinstellingen, waarbij met name het primaat van het Unierecht wordt gewaarborgd, en onder andere ook de waarborging van eenvormige nationale rechtspraak mogelijk zou maken.

Gelet op een en ander en [...] [verwijzing naar procesrechtelijke bepalingen] bepaalt de rechtsprekende formatie van de lietuvos vyriausiasis administracinis teismas

het volgende:

[...] [standaard procedurele bewoordingen]

De volgende, voor de onderhavige zaak van belang zijnde vragen worden verwezen naar het Hof van Justitie van de Europese Unie voor een prejudiciële beslissing:

„1. Dient artikel 49 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie aldus te worden uitgelegd dat de werkingssfeer daarvan zich uitstrekt tot de nationaalrechtelijke eis inzake vaardigheid in de officiële taal, welke eis van toepassing is op de administratieve medewerkers en de leerkrachten van een door een natuurlijke persoon opgerichte onderwijsinstelling die een internationaal secundaironderwijsprogramma evenals International Baccalaureate-programma's voor Primary Years en Middle Years uitvoert?

2. Indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord: dient artikel 49 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie dan aldus te worden uitgelegd dat het in de weg staat aan een nationale regeling zoals die welke in het hoofdgeding aan de orde is en op grond waarvan de eis inzake vaardigheid in de officiële taal zonder uitzondering van toepassing is, ten eerste op alle leerkrachten die werkzaam zijn in een door een natuurlijke persoon opgerichte onderwijsinstelling die een internationaal secundaironderwijsprogramma evenals International Baccalaureate-programma's voor Primary Years en Middle Years aanbiedt, en ten tweede op de administratieve medewerkers van die onderwijsinstelling, ongeacht eventuele omstandigheden die kenmerkend zijn voor de activiteiten van de desbetreffende onderwijsinstelling?

3. Dient artikel 53 van richtlijn 2005/36/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 september 2005 betreffende de erkenning van beroepskwalificaties aldus te worden uitgelegd dat het in de weg staat aan een nationale regeling zoals die welke in het hoofdgeding aan de orde is en op grond waarvan de eis inzake vaardigheid in de officiële taal zonder uitzondering van toepassing is op alle leerkrachten die werkzaam zijn in een door een natuurlijke persoon opgerichte onderwijsinstelling die een internationaal secundaironderwijsprogramma evenals International Baccalaureate-programma's voor Primary Years en Middle Years aanbiedt, ongeacht eventuele omstandigheden die kenmerkend zijn voor de activiteiten van de desbetreffende onderwijsinstelling?”

[...]

[standaard procedurele bewoordingen en samenstelling van de rechterlijke instantie]