CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
N. EMILIOU
van 10 juli 2025 [1]

Zaak C-48/24

VšĮ „Vilniaus tarptautinė mokykla”
tegen
Valstybinė kalbos inspekcija

[verzoek van de Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (hoogste bestuursrechter, Litouwen) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Artikel 49 VWEU – Vrijheid van vestiging – Beperking – Nationale regeling die medewerkers van een particuliere onderwijsinstelling verplicht om kennis te hebben van de officiële taal van het land – Rechtvaardiging – Nationale identiteit – Evenredigheid – Richtlijn 2005/36/EG – Artikel 53 – Kennis van een taal die noodzakelijk is voor de uitoefening van een gereglementeerd beroep”

I. Inleiding

1. Taal is niet alleen een communicatiemiddel, maar ook een drager van cultuur en identiteit. [2] In de EU-verdragen wordt de centrale rol van taal erkend: artikel 3, lid 3, vierde alinea, VEU en artikel 22 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie bepalen beide dat de Unie haar taalkundige verscheidenheid eerbiedigt. Bovendien eerbiedigt de Unie krachtens artikel 4, lid 2, VEU ook de nationale identiteit van haar lidstaten, die volgens het Hof de bescherming van hun officiële talen omvat. [3]

2. In dit verband heeft het Hof zich herhaaldelijk moeten buigen over de wisselwerking tussen de bescherming van de officiële talen van de lidstaten en de eerbiediging van de fundamentele vrijheden van de Unie. [4] Het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing van de Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (hoogste bestuursrechter, Litouwen) stelt een soortgelijke vraag aan de orde en biedt de gelegenheid om de desbetreffende rechtspraak van het Hof verder te ontwikkelen.

[1] Oorspronkelijke taal: Engels.

[2] Zie onder meer Friend, J.W., „Carriers of Identity”, *Stateless Nations*, Palgrave Macmillan, Londen, 2012, blz. 155-161.

[3] Zie arrest van 7 september 2022, Cilevičs e.a. (C-391/20, EU:C:2022:638, punt 68; hierna: „arrest Cilevičs”).

[4] Zie met name arrest Cilevičs en arresten van 28 november 1989, Groener (C-379/87, EU:C:1989:599; hierna: „arrest Groener”); 4 juli 2000, Haim (C-424/97, EU:C:2000:357), en 16 april 2013, Las (C-202/11, EU:C:2013:239).

3. De vragen van de verwijzende rechter zijn gerezen in het kader van een geding tussen de Valstybinė kalbos inspekcija (taalinspectie, Litouwen; hierna: „taalinspectie") en de Vilniaus tarptautinė mokykla (internationale school van Vilnius, Litouwen; hierna: „school"), een particuliere onderwijsinstelling die uitsluitend Engelstalige onderwijsprogramma's aanbiedt. Het geschil betreft het feit dat aan de leerkrachten en administratieve medewerkers van de school een nationale eis inzake een gemiddelde vaardigheid in de Litouwse taal wordt opgelegd, die geldt voor werknemers in bepaalde functies die communicatie met het publiek inhouden (hierna: „taaleis"). De verwijzende rechter wenst te vernemen of deze taaleis verenigbaar is met de in artikel 49 VWEU verankerde vrijheid van vestiging en met artikel 53 van richtlijn 2005/36/EG (hierna: „erkenningsrichtlijn")[5], dat betrekking heeft op de taaleisen voor gereglementeerde beroepen.

II. Toepasselijke bepalingen

A. Unierecht

4. Artikel 53 van de erkenningsrichtlijn, met als opschrift „Talenkennis", bepaalt:

„1. De 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.

[...]

3. [...] [C]ontroles [op de naleving van de in lid 1 genoemde verplichting] 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.

[...]

4. Elke controle van talenkennis dient evenredig te zijn met de uit te oefenen activiteit. [...]"

B. Litouws recht

5. Artikel 14 van de Lietuvos Respublikos Konstitucija (grondwet van de Republiek Litouwen) bepaalt dat het Litouws de officiële taal is (hierna: „officiële taal").

6. Artikel 6 van de Lietuvos Respublikos valstybinės kalbos įstatymas (wet van de Republiek Litouwen inzake de officiële taal; hierna: „wet inzake de officiële taal") bepaalt onder meer dat „leidinggevenden, werknemers en functionarissen van [...] instellingen die diensten verlenen aan de bevolking, de officiële taal machtig moeten zijn volgens de door de regering van de Republiek Litouwen vastgestelde taalvaardigheidscategorieën".

[5] Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 7 september 2005 betreffende de erkenning van beroepskwalificaties (PB 2005, L 255, blz. 22).

7. Overeenkomstig dit artikel 6 heeft de Litouwse regering nutarimas nr. 1688 (hierna: „resolutie nr. 1688") van 24 december 2003 aangenomen, waarbij zij de Valstybinės kalbos mokėjimo kategorijų nustatymo ir jų taikymo tvarkos aprašas (beschrijving van de procedure voor de vaststelling en toepassing van de taalvaardigheidscategorieën in de officiële taal; hierna: „beschrijving") heeft goedgekeurd, die als bijlage bij deze resolutie is gevoegd.

8. Punt 6 van de beschrijving stelt drie vaardigheidscategorieën in de officiële taal vast (waarbij de eerste categorie de laagste is en de derde de hoogste). Overeenkomstig punt 6.2 van de beschrijving komt de tweede vaardigheidscategorie overeen met het gemiddelde taalvaardigheidsniveau B1 voor het Litouws.[6] Volgens punt 8 van de beschrijving is deze tweede categorie onder meer van toepassing op werknemers op het gebied van onderwijs, cultuur, gezondheidszorg en sociale zekerheid (met uitzondering van leerkrachten die in de officiële taal lesgeven), indien zij voor hun werk regelmatig met personen moeten communiceren en/of standaardformulieren moeten invullen.

III. Feiten, nationale procedure en prejudiciële vragen

9. Verzoeker in het hoofdgeding, de school, is een particuliere onderwijsinstelling die sinds 2004 in Litouwen is geregistreerd en actief is. De school is opgericht door een onderdaan van Litouwen en heeft momenteel drie aandeelhouders: een onderdaan van Finland (met een belang van 49,96 %), een onderdaan van Denemarken (met een belang van 25,02 %) en een onderdaan van de Verenigde Staten (met een resterend belang van 25,02 %).

10. De school heeft van de nationale autoriteiten van de Republiek Litouwen de vereiste goedkeuringen verkregen om onderwijsprogramma's aan te bieden in een andere taal dan het Litouws, een mogelijkheid waarin de nationale wetgeving voorziet.[7] Meer bepaald biedt de school het Cambridge International AS/A level programme alsook het International Baccalaureate Primary Years Programme en het International Baccalaureate Middle Years Programme aan, die alle in het Engels worden onderwezen (hierna: „Engelstalige programma's").

11. Op 19 en 25 mei 2022 heeft de taalinspectie een controle uitgevoerd van de naleving door de school van de wet inzake de officiële taal en van resolutie nr. 1688. De taalinspectie kwam tot de conclusie dat 18 werknemers van de school, van wie er vijf onderdanen van de Unie waren en de overige personen derdelanders, het examen ter toetsing van de tweede categorie taalvaardigheid in de officiële taal niet hadden gehaald (of de vereiste documenten niet hadden overgelegd), zoals vereist is door resolutie nr. 1688 voor werknemers in het onderwijs die regelmatig met personen moeten communiceren of die standaardformulieren moeten invullen.[8]

12. Op basis van deze controle heeft de taalinspectie bij besluit van 26 mei 2022 gelast dat de 18 betrokken werknemers – onder wie zowel leerkrachten als administratieve medewerkers (in het bijzonder het hoofd en het adjunct-hoofd van de school) – vóór 2 februari 2023 het examen ter toetsing van de taalvaardigheid in de officiële taal zouden behalen (hierna: „bestreden

[6] In navolging van het gemeenschappelijk Europees referentiekader voor talen wordt niveau B1 in punt 5.3 van de beschrijving als volgt gedefinieerd: „‚Drempel' (onafhankelijk gebruiker). Een persoon is in staat om [...] te praten over diverse onderwerpen betreffende het dagelijkse leven en werk, [...] om standaardformulieren in te vullen, om korte teksten te schrijven over onderwerpen betreffende het dagelijkse leven en werk [...] Tevens is hij in staat om gesproken taal en geschreven tekst te begrijpen en om te communiceren."

[7] Artikel 72 van de Lietuvos Respublikos švietimo įstatymas (Litouwse onderwijswet).

[8] Ik merk op dat de taaleis ten tijde van de feiten specifiek van toepassing was op leerkrachten, ook op grond van andere nationale bepalingen die het beroep van leerkracht in Litouwen regelen (welke bepalingen sindsdien zijn gewijzigd om leerkrachten van instellingen die programma's van buitenlandse staten of internationale organisaties verzorgen, zoals de school, vrij te stellen van de taaleis). Het bestreden besluit was echter niet op deze bepalingen gebaseerd, maar rechtstreeks op resolutie nr. 1688.

besluit"). Aangezien entiteiten zoals de school krachtens de nationale regeling [9] moeten toezien op de naleving van de relevante rechtshandelingen, met inbegrip van de bepalingen waarin de taaleis is vastgelegd, is het bestreden besluit gericht tot de school en voorzag het in sancties tegen de school in geval van niet-naleving.

13. De school heeft bij de Vilniaus apygardos administracinis teismas (bestuursrechter in eerste aanleg, Vilnius, Litouwen) beroep tot nietigverklaring van het bestreden besluit ingesteld. Dit beroep is bij uitspraak van 17 november 2022 verworpen en de school heeft vervolgens hoger beroep ingesteld bij de Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, de verwijzende rechter.

14. In die omstandigheden heeft deze rechter, die twijfels had over de verenigbaarheid van de taaleis met artikel 49 VWEU en artikel 53 van de erkenningsrichtlijn, de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Dient artikel 49 [VWEU] 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 alsmede International Baccalaureate-programma's voor Primary Years en Middle Years uitvoert?

2) Indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord: dient artikel 49 [VWEU] 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, 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 programma voor internationaal secundair onderwijs alsmede 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 de erkenningsrichtlijn] aldus te worden uitgelegd dat het in de weg staat aan een nationale regeling zoals die welke in het hoofdgeding aan de orde is, 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 programma voor internationaal secundair onderwijs alsmede International Baccalaureate-programma's voor Primary Years en Middle Years aanbiedt, ongeacht eventuele omstandigheden die kenmerkend zijn voor de activiteiten van de desbetreffende onderwijsinstelling?"

15. De Litouwse, de Letse en de Nederlandse regering en de Europese Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend. Er heeft geen terechtzitting plaatsgevonden.

[9] Punt 26 van nutarimas nr. 649 (resolutie nr. 649) van 6 juni 2012 betreffende de goedkeuring van de beschrijving van de procedure voor de verlening, opschorting en intrekking van de toestemming voor de uitvoering van onderwijsprogramma's van buitenlandse staten en internationale organisaties.

IV. Analyse

16. Met zijn drie vragen wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de taaleis verenigbaar is met de vrijheid van vestiging (vragen 1 en 2) en met artikel 53 van de erkenningsrichtlijn (vraag 3). In de hiernavolgende analyse zal ik de eerste twee vragen gezamenlijk behandelen (B) en vervolgens de derde vraag onderzoeken (C). Alvorens de gestelde vragen inhoudelijk te bespreken, moet ik eerst ingaan op een door de Litouwse regering opgeworpen bezwaar dat het onderhavige verzoek niet-ontvankelijk is (A).

A. Ontvankelijkheid

17. De Litouwse regering heeft aangevoerd dat de prejudiciële verwijzing niet-ontvankelijk moet worden verklaard omdat de gevraagde uitlegging van het Unierecht geen verband houdt met de feiten of het doel van het hoofdgeding.

18. De Litouwse regering voert in het bijzonder aan dat de taaleis niet van toepassing is op leerkrachten [10] die werkzaam zijn op scholen als de onderhavige, die onderwijsprogramma's van buitenlandse staten of van internationale organisaties aanbieden. Bijgevolg moet het bestreden besluit volgens deze regering door de verwijzende rechter nietig worden verklaard omdat het in strijd is met het nationale recht; de gestelde vragen zijn dus niet noodzakelijk voor de beslechting van het geschil in het hoofdgeding.

19. Dienaangaande volstaat het eraan te herinneren dat het volgens vaste rechtspraak uitsluitend aan de verwijzende rechter staat om het op het hoofdgeding toepasselijke nationale recht uit te leggen. In het kader van de bevoegdheidsverdeling tussen de rechterlijke instanties van de Europese Unie en de nationale rechterlijke instanties moet het Hof rekening houden met de feitelijke en juridische context van de prejudiciële vragen, zoals die door de nationale rechter in zijn prejudiciële verwijzing is omschreven. Ongeacht de afwijkende uitlegging van het nationale recht door een regering, moet de prejudiciële verwijzing bijgevolg worden onderzocht in het licht van de uitlegging van dat recht door de verwijzende rechter. [11]

20. In de onderhavige zaak heeft de verwijzende rechter, na een desbetreffend verzoek van het Hof om toelichting, verduidelijkt dat hij het niet eens is met de uitlegging van de Litouwse regering. In plaats daarvan heeft de verwijzende rechter bevestigd dat volgens de op de betrokken feiten toepasselijke wetgeving, de taaleis moet worden geacht van toepassing te zijn op zowel de leerkrachten als de administratieve medewerkers van de school, zodat het antwoord op de gestelde vragen van fundamenteel belang is voor de beslechting van de bij hem aanhangige zaak.

21. Bijgevolg ben ik van mening dat het verzoek om een prejudiciële beslissing ontvankelijk moet worden verklaard.

[10] Het betoog van de Litouwse regering dat de prejudiciële verwijzing niet-ontvankelijkheid is, lijkt enkel betrekking te hebben op de relevantie van de prejudiciële vragen voor zover deze betrekking hebben op de leerkrachten van de school, aangezien in dit betoog niet wordt verwezen naar de administratieve medewerkers van de school. Bijgevolg kan dit slechts worden opgevat als een betoog inzake gedeeltelijke niet-ontvankelijkheid.

[11] Zie onder meer arrest van 20 oktober 2022, Centre public d'action sociale de Liège (Intrekking of opschorting van een terugkeerbesluit) (C-825/21, EU:C:2022:810, punten 37 en 38).

B. Verenigbaarheid van de taaleis met de vrijheid van vestiging (eerste en tweede vraag)

22. Met zijn eerste twee vragen wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de betrokken situatie valt binnen de werkingssfeer van artikel 49 VWEU, waarin de vrijheid van vestiging is verankerd, en bijgevolg of deze bepaling zich verzet tegen een nationale regeling die, zonder uitzondering, de taaleis oplegt aan zowel de leerkrachten als de administratieve medewerkers van een particuliere onderwijsinstelling die Engelstalige programma's aanbiedt.

23. Niettemin dienen vooraf enkele inleidende opmerkingen te worden gemaakt over de relevantie van een beoordeling op grond van de vrijheid van vestiging in de onderhavige zaak, gelet op een argument dat de Nederlandse regering in die zin heeft aangevoerd. Vervolgens zal ik achtereenvolgens de toepasselijkheid en de toepassing van artikel 49 VWEU op de onderhavige omstandigheden onderzoeken.

1. Opmerkingen vooraf

24. Volgens vaste rechtspraak geldt dat wanneer een nationale maatregel tegelijkertijd op meerdere fundamentele vrijheden betrekking heeft, het Hof de maatregel in beginsel slechts uit het oogpunt van één van deze vrijheden onderzoekt indien uit de omstandigheden van de zaak blijkt dat de andere vrijheden volledig ondergeschikt zijn aan die ene en daarmee kunnen worden verbonden. Ter vaststelling welke fundamentele vrijheid het meest relevant is, moet rekening worden gehouden met het voorwerp van de wettelijke regeling in kwestie. [12]

25. In dit verband heeft de Nederlandse regering aangevoerd dat de taaleis niet aan de vrijheid van vestiging, maar aan het vrij verkeer van werknemers moet worden getoetst, aangezien de eis van taalvaardigheid in de officiële taal wordt opgelegd aan de werknemers van de school.

26. Ik ben een andere mening toegedaan. Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat de betrokken nationale regeling, althans zoals deze in het onderhavige geval wordt toegepast, hoofdzakelijk is gericht op de school als onderwijsinstelling. Het bestreden besluit is gericht tot de school, wegens niet-naleving van de taaleis, zodat de school verzoekster en rekwirante in het hoofdgeding is. Dit is in feite het specifieke kenmerk van de onderhavige zaak in vergelijking met eerdere verwante rechtspraak, waarin een taaleis rechtstreeks aan werknemers of zelfstandigen werd opgelegd. [13] In dit geval wordt de eis echter opgelegd aan de werkgever (de instelling), hoewel deze betrekking heeft op de talenkennis van zijn medewerkers (de werknemers).

27. Bovendien moet rekening worden gehouden met het feit dat een beoordeling van de taaleis in het kader van het vrije verkeer van werknemers alleen strikt relevant zou zijn voor de weinige werknemers van de school die onderdanen zijn van de Unie. Daarentegen kan de vrijheid van vestiging een rol spelen ongeacht de nationaliteit van de betrokken medewerkers.

28. Gelet op het voorgaande ben ik van mening dat de vrijheid van vestiging de meest relevante fundamentele vrijheid is aan de hand waarvan de taaleis moet worden beoordeeld. Dit betekent niet dat de relevantie van het vrije verkeer van werknemers in het geval van de school wordt ontkend, integendeel: zoals het Hof heeft geoordeeld moet een werkgever de rechten van vrij verkeer van zijn personeel kunnen inroepen, willen deze rechten doeltreffend en zinvol zijn. [14] In

[12] Zie arrest Cilevičs, punten 50 en 51 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

[13] Zie met name de in voetnoot 4 aangehaalde arresten.

[14] Arrest van 7 mei 1998, Clean Car Autoservice (C-350/96, EU:C:1998:205, punten 19-21).

dit geval moet deze vrijheid echter van secundair belang worden geacht ten opzichte van de vrijheid van vestiging.[15] In ieder geval zou een beoordeling vanuit het oogpunt van het vrije verkeer van werknemers naar mijn mening in wezen tot dezelfde conclusie leiden, zoals ik zal bespreken in het kader van de derde vraag, die betrekking heeft op het recht van vrij verkeer van de leerkrachten van de school.

29. Nu deze kwestie is opgehelderd, kom ik nu tot de kern van de prejudiciële vragen.

2. Toepasselijkheid van artikel 49 VWEU

30. Volgens vaste rechtspraak veronderstelt de vrijheid van vestiging enerzijds dat de betrokken natuurlijke of rechtspersoon daadwerkelijk een economische activiteit uitoefent, en anderzijds dat er sprake is van een grensoverschrijdend element, in die zin dat de betrokken situatie zich niet beperkt tot één lidstaat.[16] Ik zal deze twee punten achtereenvolgens onderzoeken in het licht van de onderhavige zaak.

a) Uitoefening van een economische activiteit

31. Wat het eerste punt betreft, zij eraan herinnerd dat het Hof reeds heeft geoordeeld dat het organiseren van onderwijsopleidingen tegen vergoeding een economische activiteit is die valt onder hoofdstuk 2 van titel IV van het derde deel van het VWEU, dat het recht van vestiging betreft, wanneer een onderdaan van een lidstaat die organisatie in een andere lidstaat op vaste en voortdurende wijze verzorgt[17] vanuit een hoofd- of nevenvestiging in deze laatste lidstaat.[18]

32. De verwijzende rechter heeft niettemin twijfels geuit over de vraag of de activiteit van de school als een economische activiteit kan worden beschouwd, waarbij hij opmerkt dat bovengenoemde rechtspraak van het Hof betrekking heeft op het organiseren van hogeronderwijsopleidingen, terwijl de school programma's voor het lager en middelbaar onderwijs aanbiedt.

33. Mijns inziens is het opleidingsniveau van het gegeven onderwijs echter niet relevant voor het bepalen van de economische aard van de uitgeoefende activiteit. Doorslaggevend is volgens de rechtspraak van het Hof daarentegen of de opleidingen tegen vergoeding worden aangeboden, door een instelling die hoofdzakelijk uit particuliere middelen wordt gefinancierd (bijvoorbeeld door schoolgeld dat door de leerlingen en hun ouders wordt betaald). Omgekeerd vormt onderwijs dat wordt verstrekt door een instelling die deel uitmaakt van een openbaar onderwijsstelsel dat volledig of hoofdzakelijk door de staat wordt gefinancierd ter vervulling van zijn sociale, culturele en onderwijstaak jegens zijn bevolking, geen economische activiteit.[19]

[15] Ik merk op dat de betrokken nationale maatregel mogelijk ook kan worden onderzocht vanuit het oogpunt van het vrije verkeer van kapitaal, dat echter eveneens van secundair belang lijkt te zijn ten opzichte van de vrijheid van vestiging.

[16] Zie onder meer arrest van 4 oktober 2024, Litouwen e.a./Parlement en Raad (Mobiliteitspakket) (C-541/20–C-555/20, EU:C:2024:818, punten 363 en 364), en arrest Cilevičs, punt 31 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

[17] Het lijkt onbetwist te zijn dat de school een vaste en duurzame aanwezigheid heeft in Litouwen, waar zij haar activiteiten sinds 2004 op een vaste en voortdurende wijze uitoefent; dit element is relevant om te bepalen of de situatie onder de vrijheid van vestiging valt en niet onder de vrijheid van dienstverrichting.

[18] Zie arrest Cilevičs, punt 52 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

[19] Zie arresten van 27 juni 2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, punten 48-50), en 2 februari 2023, Freikirche der Siebenten-Tags-Adventisten in Deutschland (C-372/21, EU:C:2023:59, punt 21 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

34. Volgens de in de verwijzingsbeslissing verstrekte informatie, die niettemin door de verwijzende rechter moet worden geverifieerd, wordt de school beschouwd als een particuliere onderwijsinstelling die niet aan de staat is gelieerd en die tegen vergoeding opleidingen aanbiedt aan particulieren. Als zodanig moet de school worden geacht een economische activiteit uit te oefenen.

b) Grensoverschrijdend element

35. Uit de rechtspraak van het Hof blijkt dat artikel 49 VWEU niet van toepassing is op activiteiten die beperkt blijven tot één enkele lidstaat (zuiver interne situaties) en die geen enkel aanknopingspunt hebben met een van de situaties waarop het Unierecht ziet. [20]

36. Om te beginnen moet eraan worden herinnerd dat artikel 49 VWEU krachtens artikel 54 VWEU van toepassing is op rechtspersonen, mits zij: (i) zijn opgericht in overeenstemming met de wetgeving van een lidstaat; (ii) een winstoogmerk hebben en (iii) hun statutaire zetel, hun hoofdbestuur of hun hoofdvestiging binnen de Europese Unie hebben. [21] Volgens vaste rechtspraak dient de plaats van de statutaire zetel, het hoofdbestuur of de hoofdvestiging van de rechtspersoon als element van aanknoping met het rechtssysteem van een staat, net zoals nationaliteit dat is in geval van een natuurlijke persoon. [22]

37. Uit de door de verwijzende rechter verstrekte informatie volgt dat de school, die in Litouwen overeenkomstig het Litouwse recht is geregistreerd, voor de toepassing van artikel 49 VWEU als een Litouwse rechtspersoon moet worden beschouwd. Bijgevolg lijkt dit op het eerste gezicht om een zuiver interne situatie te gaan (een in Litouwen gevestigde Litouwse rechtspersoon), die in beginsel buiten de werkingssfeer van artikel 49 VWEU valt. [23]

38. Naar mijn mening kan het element van aandeelhouderschap en van zeggenschap in de school echter niet buiten beschouwing worden gelaten. Integendeel, ik ben van mening dat de vraag of de vrijheid van vestiging in het onderhavige geval in het geding is, ook moet worden onderzocht vanuit het perspectief van de EU-onderdanen die deelnemingen in de school bezitten.

39. In dit verband merk ik op dat het Hof heeft geoordeeld dat de situatie waarin een onderdaan van een lidstaat een deelneming verwerft in het kapitaal van een in een andere lidstaat gevestigde onderneming, waardoor hij een zodanige invloed op de besluiten van die onderneming kan uitoefenen dat hij de activiteiten ervan kan bepalen, binnen de werkingssfeer van artikel 49 VWEU valt. Dienovereenkomstig heeft het Hof erkend dat zelfs wanneer de partij in het hoofdgeding een binnenlandse onderneming is, het feit dat haar hoofdaandeelhouder de nationaliteit van de EU-lidstaat heeft relevant kan zijn voor de toepassing van de vrijheid van vestiging. [24]

40. In het onderhavige geval lijkt het er op basis van de beschikbare informatie op dat de (Finse en Deense) onderdanen van de Unie, die samen een belang van 74,98 % in de school hebben, een dergelijke bepalende invloed uitoefenen op haar besluiten, beheer en functioneren. Zij moeten

[20] Arrest van 13 februari 2014, Crono Service e.a. (C-419/12 en C-420/12, EU:C:2014:81, punt 36 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[21] Arrest van 25 oktober 2017, Polbud – Wykonawstwo (C-106/16, EU:C:2017:804, punt 32). Ik merk op dat de feitelijke en juridische context in de verwijzingsbeslissing, waarop het Hof zich moet baseren, suggereert dat de school aan deze criteria voldoet, maar dit moet uiteraard door de verwijzende rechter worden getoetst.

[22] Arrest van 13 juli 2023, Xella Magyarország (C-106/22, EU:C:2023:568, punt 45 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[23] Het is dus de „nationaliteit" van de school zelf die de situatie in kwestie „binnenlands" maakt, en niet, zoals de verwijzende rechter lijkt te hebben meegewogen, de Litouwse nationaliteit van de oprichter van de school.

[24] Zie arrest van 21 december 2016, AGET Iraklis (C-201/15, EU:C:2016:972, punten 46 en 47).

dan ook worden gezien als personen die hun recht uitoefenen op „de oprichting en het beheer van ondernemingen" (namelijk de school), in de zin van artikel 49, tweede alinea, VWEU, als een primaire vestiging. De uitoefening van dat recht kan duidelijk worden beïnvloed door een nationale maatregel betreffende het functioneren van de school, zoals de taaleis. Naar mijn mening vormt dit effect op de onderdanen van de Unie die deelnemingen in de school bezitten een relevant grensoverschrijdend element, zodat de onderhavige situatie niet als zuiver intern kan worden beschouwd.

3. Toepassing van artikel 49 VWEU

41. Gelet op het voorgaande moet nog worden vastgesteld of de taaleis een beperking van de vrijheid van vestiging vormt, en zo ja, of een dergelijke beperking kan worden gerechtvaardigd.

a) Bestaan van een beperking

42. Volgens vaste rechtspraak vormt elke maatregel die de uitoefening van de vrijheid van vestiging verbiedt, belemmert of minder aantrekkelijk maakt, zelfs indien deze op niet-discriminerende wijze wordt toegepast, een beperking van die vrijheid. [25]

43. In de onderhavige zaak beperkt de taaleis duidelijk het beschikbare aantal kandidaten, aangezien deze eis, zoals de verwijzende rechter heeft verduidelijkt, reeds op het tijdstip van de aanwerving en ongeacht de duur van de arbeidsovereenkomst een gemiddelde beheersing van de Litouwse taal vereist. Naar mijn mening maakt deze eis het moeilijker en minder aantrekkelijk om in Litouwen een vestiging die Engelstalige programma's aanbiedt op te zetten, te bemannen en te exploiteren. Bijgevolg moet de taaleis worden beschouwd als een beperking van de vrijheid van vestiging in de zin van artikel 49 VWEU.

b) Rechtvaardiging van de beperking

44. Volgens vaste rechtspraak is een beperking van de vrijheid van vestiging niettemin toelaatbaar, voor zover zij gerechtvaardigd is door een dwingende reden van algemeen belang en het evenredigheidsbeginsel eerbiedigt. [26]

1) Bestaan van een dwingende reden van algemeen belang

45. Hoewel de verwijzende rechter niet uitdrukkelijk heeft vermeld wat de doelstelling is van de nationale regeling waarin de taaleis wordt gesteld, kan uit de verwijzingsbeslissing (onder voorbehoud van bevestiging door de verwijzende rechter) worden afgeleid dat de nagestreefde doelstelling de bevordering en bescherming van de officiële taal van Litouwen is.

[25] Zie arrest Cilevičs, punt 61 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

[26] Ibid., punt 65 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

46. Op dit punt volstaat het eraan te herinneren dat het Hof consequent heeft erkend (met name op het gebied van onderwijs) dat de bevordering en bescherming van de officiële taal van een lidstaat, als uitdrukking van zijn nationale identiteit, een legitiem doel en een dwingende reden van algemeen belang vormt, die in beginsel een beperking van de in het VWEU verankerde fundamentele vrijheden, waaronder de vrijheid van vestiging, kan rechtvaardigen. [27]

47. In aanvulling op het bovenstaande moet ook worden opgemerkt dat de relevante nationale bepalingen de taaleis specifiek opleggen aan werknemers die werkzaam zijn in instellingen die diensten verlenen aan de bevolking (op gebieden zoals onderwijs en gezondheidszorg), indien deze werknemers regelmatig in contact staan met het publiek of standaardformulieren moeten invullen. Naar mijn mening wijst dit erop dat de maatregel niet in de eerste plaats bedoeld is om te waarborgen dat de werknemers zelf de officiële taal gebruiken, maar veeleer om ervoor te zorgen dat het publiek waarmee zij in contact komen, toegang heeft tot diensten in die taal en dat de betrokken instellingen hun taken doeltreffend kunnen uitvoeren. Deze specifieke functionele reden, die het praktische belang van het gebruik van de officiële taal benadrukt, versterkt naar mijn mening de legitimiteit van het nagestreefde doel en is een verdere onderbouwing van de rechtvaardiging van de beperking.

2) Evenredigheid van de beperking

48. Niettegenstaande het voorgaande moet elke beperking van de vrijheid van vestiging ook het evenredigheidsbeginsel eerbiedigen. Dit betekent dat de betrokken nationale maatregel geschikt moet zijn om de verwezenlijking van de nagestreefde doelstelling op coherente en systematische wijze te waarborgen en niet verder gaat dan nodig is om die doelstelling te bereiken. Bovendien moet de maatregel in strikte zin evenredig zijn, waarbij een rechtvaardig evenwicht moet worden gevonden tussen de belangen die op het spel staan, namelijk de belangen die de staat met de betrokken maatregel nastreeft en de belangen van degenen die er door worden benadeeld. [28]

49. Het staat uiteindelijk aan de nationale rechter om te bepalen of een nationale maatregel aan deze evenredigheidsvereisten voldoet, aangezien hij het beste in staat is om de betrokken feitelijke en juridische elementen te beoordelen, met name in zaken als de onderhavige, die betrekking hebben op het gebruik van de officiële taal van een lidstaat als uitdrukking van de nationale identiteit. [29] Niettemin kan het Hof, dat de verwijzende rechter nuttige antwoorden dient te geven, de nationale rechter aanwijzingen geven. Daartoe zal ik enkele opmerkingen maken over elk van de drie elementen van evenredigheid.

i) Geschiktheid

50. Wat in de eerste plaats het element geschiktheid betreft, moet worden beoordeeld of de taaleis geschikt is om het gebruik van de officiële taal te beschermen of aan te moedigen in de specifieke context van de interactie met overheidsinstanties of het publiek in het algemeen.

[27] Ibid., punten 67-70 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

[28] Ibid., punt 65; zie ook arrest van 5 december 2023, Nordic Info (C-128/22, EU:C:2023:951, punt 77), en mijn conclusie in die zaak (C-128/22, EU:C:2023:645, punten 91 e.v.).

[29] Zie arrest Cilevičs, punten 72 en 73 en mijn conclusie in die zaak (C-391/20, EU:C:2022:166, punten 91-93).

51. Mijns inziens is duidelijk aan dit criterium voldaan met betrekking tot de administratieve medewerkers van de school (en in het bijzonder het hoofd en het adjunct-hoofd voor onderwijs waarop het bestreden besluit betrekking heeft)[30], wier functies noodzakelijkerwijs de communicatie met zowel overheidsinstanties als met de ouders van huidige of toekomstige leerlingen omvatten, alsook de waarborging dat de toepasselijke wettelijke verplichtingen worden nageleefd.

52. Dezelfde conclusie is niet zo duidelijk met betrekking tot het onderwijzend personeel van de school, dat tot taak heeft onderwijs in de Engelse taal te geven. Zoals het Hof eerder heeft opgemerkt[31], is de rol van leerkrachten echter niet beperkt tot het onderwijs dat zij geven. In plaats daarvan kan het in bepaalde omstandigheden ook gaan om het geven van begeleiding of hulp aan leerlingen (waarvoor een zekere mate van communicatie in hun moedertaal nuttig kan zijn), alsmede het onderhouden van contacten met de ouders van leerlingen (die, ondanks het feit dat ze voor een Engelstalig programma voor hun kinderen kiezen, zelf misschien geen Engels spreken). Bovendien moeten leerkrachten, in het kader van de veiligheid van hun leerlingen, mogelijk ook reageren op noodsituaties waarbij communicatie met de Litouwse hulpdiensten vereist is. Bijgevolg lijkt de taaleis voor het onderwijzend personeel, net als voor de administratieve medewerkers van de school, een geschikt middel om de nagestreefde doelstelling te bereiken.

53. Er zij evenwel aan herinnerd dat deze regeling slechts kan worden geacht die doelstelling te waarborgen wanneer die regeling daadwerkelijk ertoe strekt die doelstelling te verwezenlijken en op samenhangende en stelselmatige wijze wordt uitgevoerd.[32] Op basis van de beschikbare informatie wijst niets op het ontbreken van een dergelijke daadwerkelijke strekking of op een gebrek aan samenhang bij de uitvoering van de taaleis. Integendeel, uit het dossier lijkt te volgen dat de taaleis breed en consequent van toepassing is, niet alleen op alle scholen in Litouwen, maar in het algemeen op alle functies waarbij sprake is van communicatie met het publiek (en het invullen van standaardformulieren) in instellingen die diensten verlenen aan de bevolking.

ii) Noodzakelijkheid

54. Dit brengt mij tot de bespreking van het noodzakelijkheidscriterium, waarbij moet worden nagegaan of de nagestreefde doelstelling even doeltreffend kan worden bereikt met minder beperkende maatregelen. Hoewel er, zoals ik hierna verder zal uitleggen, ongetwijfeld minder vérgaande alternatieven voor de brede taaleis denkbaar zijn, zouden dergelijke alternatieven voornamelijk bestaan in het invoeren van uitzonderingen op het algemene gebruik van de officiële taal zoals voorzien in de nationale regeling. Deze alternatieven waarborgen derhalve strikt genomen geen volledig gelijkwaardig niveau van doeltreffendheid bij de verwezenlijking van de nagestreefde doelstelling. Bijgevolg ben ik van mening dat de taaleis voldoet aan de „noodzakelijkheidstoets”.

55. Een element dat mijns inziens echter niet aan deze toets voldoet, is de wijze waarop moet worden aangetoond dat aan de taaleis is voldaan. Zoals de verwijzende rechter heeft verduidelijkt, is het enige aanvaardbare bewijs van taalvaardigheid op B1-niveau in het Litouws

[30] Uit de verwijzingsbeslissing volgt dat de enige medewerkers van het administratieve personeel die geraakt worden door het bestreden besluit, de personen met deze twee specifieke functies zijn. Voor zover andere administratieve medewerkers ook kunnen worden geraakt, zou deze analyse evenzeer relevant zijn, aangezien de taaleis enkel op hen van toepassing zou zijn indien bij hun taken sprake is van regelmatige communicatie met het publiek en/of het invullen van standaardformulieren.

[31] Zie arrest Groener, punt 20.

[32] Zie arrest Cilevičs, punt 75 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

een certificaat van het met succes afleggen van een specifiek staatsexamen. Naar mijn mening zou de nagestreefde doelstelling ook kunnen worden bereikt als de kennis van de officiële taal op een andere manier zou kunnen worden aangetoond. Zoals het Hof eerder heeft geoordeeld, moet de onmogelijkheid om de vereiste talenkennis met enig ander middel te bewijzen, bijvoorbeeld met in andere lidstaten behaalde gelijkwaardige kwalificaties, immers als onevenredig worden beschouwd. [33]

iii) Evenredigheid in enge zin

56. Wat de evenredigheid in enge zin betreft, moet worden beoordeeld of de nationale regeling waarbij de taaleis wordt opgelegd, een rechtvaardig evenwicht waarborgt tussen enerzijds de doelstelling van bevordering en bescherming van de officiële taal en anderzijds de eerbiediging van de door het Unierecht beschermde rechten waarop deze eis betrekking heeft.

57. In dit verband heeft het Hof eerder geoordeeld dat de lidstaten weliswaar over een ruime beoordelingsmarge beschikken bij de keuze van de maatregelen waarmee hun beleidsdoelstellingen ter bescherming van de officiële taal kunnen worden verwezenlijkt (aangezien een dergelijk beleid de nationale identiteit in de zin van artikel 4, lid 2, VEU tot uitdrukking brengt), maar dat deze beoordelingsmarge geen rechtvaardiging kan vormen voor een ernstige aantasting van de rechten die particulieren ontlenen aan de bepalingen van de Verdragen waarin hun fundamentele vrijheden zijn verankerd. [34]

58. Om de analyse op dit punt in een kader te plaatsen, moet worden opgemerkt dat de taaleis een gemiddeld (B1) niveau van taalvaardigheid in de officiële taal inhoudt, dat verder gaat dan basiskennis, maar nog niet het niveau van professionele vloeiendheid bereikt. Zoals hierboven al is opgemerkt, geldt de eis bovendien alleen voor werknemers die regelmatig contact hebben met het publiek of die standaardformulieren moeten invullen. Zoals de verwijzende rechter heeft benadrukt, geldt de eis voor deze werknemers echter zonder uitzondering.

59. Wat het onderwijzend personeel van de school betreft, lijkt mij dat een dergelijke algemene eis, die een beheersing van de officiële taal op B1-niveau oplegt aan alle leerkrachten die Engelstalige lessen geven, geen rechtvaardig evenwicht waarborgt tussen de nagestreefde doelstelling en de opgelegde verplichting. In de eerste plaats lijkt de bijdrage aan de legitieme doelstelling van algemeen belang mijns inziens beperkt in het geval van een particuliere instelling die juist tot doel heeft opleidingen in de Engelse taal te geven; dit is een optie die krachtens de nationale wetgeving uitdrukkelijk is toegestaan en waarvoor bewust is gekozen door de leerlingen (of wellicht door hun ouders). [35] Het is juist dat het zelfs in een dergelijke context redelijk kan zijn om van leerkrachten een zekere kennis van de officiële taal te verlangen, in het licht van de overwegingen in punt 52 hierboven. Naar mijn mening hoeft die kennis echter noch noodzakelijkerwijs op B1-niveau te liggen, noch zonder uitzondering te worden opgelegd.

[33] Zie arresten van 6 juni 2000, R. Angonese (C-281/98, EU:C:2000:296, punt 44), en 5 februari 2015, Commissie/België (C-317/14, EU:C:2015:63, punt 28).

[34] Zie arrest Cilevičs, punt 83 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

[35] Dit verschilt wezenlijk van de situatie in de zaak Groener, waarin het ging om een openbare onderwijsinstelling die onderwijs in de officiële taal/talen van het land aanbiedt.

60. Nu er geen uitzonderingen bestaan, lijkt de taaleis inderdaad veel te ver te gaan, aangezien deze reeds op het moment van aanwerving[36] een gemiddelde taalvaardigheid in de officiële taal verlangt, ongeacht de onderwijstaal en de duur van de arbeidsovereenkomst van een leerkracht. Naar mijn mening levert dit aanzienlijke belemmeringen op voor het aanwerven van voldoende gekwalificeerd personeel, waardoor de vrijheid van vestiging ernstig wordt aangetast.[37] Mijns inziens is het mogelijk om uitzonderingen te maken op de algemene eis zonder afbreuk te doen aan de nagestreefde doelstelling, terwijl tegelijkertijd de gevolgen voor de school en haar leerkrachten (en de leerlingen) worden beperkt. Dergelijke uitzonderingen zouden bijvoorbeeld kunnen bestaan in het verlangen van een lager taalvaardigheidsniveau; het mogelijk maken van een geleidelijke naleving of een overgangsperiode na aanwerving om het vereiste niveau te bereiken; het koppelen van de taaleis aan de verwachte duur van de aanstelling van de leerkracht in Litouwen; het toestaan van ad-hocvrijstellingen wanneer er geen andere gekwalificeerde kandidaat beschikbaar is[38], of het opleggen van de taaleis aan slechts een bepaald deel van het personeel, op voorwaarde dat de instelling als geheel in staat blijft om aan haar wettelijke en administratieve verplichtingen te voldoen.

61. Wat de administratieve medewerkers betreft ben ik van mening dat de fundamenteel verschillende aard van hun taken vergeleken met die van leerkrachten tot een andere uitkomst zou kunnen leiden. Enerzijds kan, zoals in punt 51 hierboven is aangegeven, de rol van de administratieve medewerkers (in het bijzonder van het hoofd van de school en het adjunct-hoofd voor onderwijs, op wie het bestreden besluit betrekking heeft) aldus worden opgevat dat communicatie met ouders en andere externe belanghebbenden, alsook contacten met nationale autoriteiten, nodig zijn voor de nakoming van regelgevende en administratieve verplichtingen. Deze twee specifieke functies zouden in feite kunnen worden beschouwd als het „openbare gezicht” van de school. Een eis van een gemiddelde kennis van de officiële taal lijkt dus redelijk en essentieel in de context van de nagestreefde doelstelling.

62. Anderzijds zijn de gevolgen voor de vrijheid van vestiging naar mijn mening niet zo ingrijpend als in het geval van leerkrachten. Het lijkt mij inderdaad, althans vanuit het oogpunt van aanwerving, een grotere uitdaging om onderwijzend personeel te vinden dat gekwalificeerd is om bepaalde specifieke internationale onderwijsprogramma’s in het Engels te geven en dat ook B1-vaardigheid in het Litouws heeft, dan om geschikte administratieve medewerkers te vinden, met een gemiddelde kennis van het Litouws, wier rol geen specifieke onderwijsbevoegdheid vereist, en wellicht evenmin een uitstekende beheersing van het Engels. Voorts mag redelijkerwijs worden aangenomen dat de specifieke functies van hoofd en adjunct-hoofd waarschijnlijk een aanstelling op lange termijn inhouden, zodat het verwerven van een gemiddelde vaardigheid in de officiële taal zowel haalbaar als niet onnodig belastend lijkt.

63. Gelet op een en ander, en eraan herinnerend dat het aan de verwijzende rechter staat om de evenredigheid van de maatregel in de specifieke omstandigheden van het geval te beoordelen, geef ik het Hof in overweging op de eerste twee vragen te antwoorden dat artikel 49 VWEU zich niet verzet tegen een nationale regeling die vereist dat leerkrachten en administratieve medewerkers van een particuliere onderwijsinstelling die Engelstalige onderwijsprogramma’s aanbiedt, beschikken over gemiddelde vaardigheid in de officiële taal, voor zover deze regeling

[36] Er wordt in dit verband slechts één uitzondering gemaakt, te weten voor personen die internationale bescherming genieten: zij zijn gedurende twee jaar na de erkenning van hun status vrijgesteld van de taaleis. Evenwel zij er ook op gewezen dat de taalinspectie in de praktijk een uitstelperiode van ongeveer acht maanden heeft toegekend om aan te tonen dat aan de taaleis was voldaan.

[37] Zie punt 43 hierboven.

[38] In het arrest Groener ging het over een nationale regeling die voorzag in de mogelijkheid van een dergelijke uitzondering, waarmee rekening werd gehouden om de evenredigheid van de eis te beoordelen.

wordt gerechtvaardigd door de doelstelling om die taal te bevorderen en te beschermen en geschikt en noodzakelijk is voor de verwezenlijking van die doelstelling en tegelijkertijd een rechtvaardig evenwicht tussen de betrokken belangen waarborgt.

C. Verenigbaarheid van de taaleis met artikel 53 van de erkenningsrichtlijn (vraag 3)

64. Met zijn derde vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 53 van de erkenningsrichtlijn zich verzet tegen een taaleis als de onderhavige, die zonder uitzondering van toepassing is op alle leerkrachten van een particuliere onderwijsinstelling die enkel Engelstalige programma's aanbiedt.

65. De erkenningsrichtlijn bevat regels voor de wederzijdse erkenning van beroepskwalificaties tussen lidstaten, met als doel het vrije verkeer van zowel zelfstandigen als (zoals relevant is in het geval van de leerkrachten van de school) werknemers in de Unie te vergemakkelijken. Uit artikel 2, lid 1, van die richtlijn volgt dat deze van toepassing is op alle onderdanen van een lidstaat die in een andere lidstaat dan die waar zij hun beroepskwalificaties hebben verworven, een „gereglementeerd beroep" willen uitoefenen.

66. Zoals de verwijzende rechter heeft benadrukt, is lesgeven een gereglementeerd beroep in Litouwen. Bijgevolg kan de richtlijn in dit geval relevant zijn, zij het alleen met betrekking tot de weinige onder de 18 door het bestreden besluit geraakte werknemers van de school die zowel leerkracht als onderdaan van een andere lidstaat van de Unie zijn. In de verwijzingsbeslissing wordt echter niet gespecificeerd of deze personen hun beroepskwalificaties in een lidstaat (niet zijnde Litouwen) hebben behaald [39], en dus krachtens artikel 2, lid 1, binnen de werkingssfeer van de richtlijn vallen. Niettemin zal ik hierna, onder voorbehoud van verificatie door de verwijzende rechter, uitgaan van de veronderstelling dat de onderhavige zaak gedeeltelijk binnen de werkingssfeer van de richtlijn valt.

67. Ik merk om te beginnen op dat artikel 53 van de erkenningsrichtlijn in wezen toestaat dat aan gekwalificeerde beroepsbeoefenaren een taaleis wordt gesteld „die voor de uitoefening van hun [gereglementeerde] beroep in de ontvangende lidstaat vereist is". Het Hof heeft reeds uitdrukkelijk geoordeeld dat de eis om de officiële taal redelijk te beheersen als noodzakelijk moet worden beschouwd *wegens de aard van de door een leerkracht te verrichten arbeid*, zelfs wanneer die leraar in een andere taal lesgeeft. [40] Zoals uiteengezet in punt 52 van deze conclusie, is de rol van een leerkracht immers niet strikt beperkt tot het onderwijs die hij geeft, zodat de van hem verlangde talen niet noodzakelijkerwijs beperkt zijn tot de onderwijstaal. Bijgevolg moet de litigieuze taaleis in beginsel toelaatbaar worden geacht op grond van artikel 53 van de erkenningsrichtlijn.

68. Niettemin moet dit artikel 53 worden uitgelegd met inachtneming van de in het VWEU verankerde fundamentele vrijheden. Bijgevolg mag, zoals de Commissie en de Nederlandse regering terecht hebben opgemerkt, geen enkele op grond van dit artikel 53 toegestane taaleis afbreuk doen aan het in artikel 45 VWEU vervatte vrije verkeer van werknemers.

[39] Dan wel of zij, overeenkomstig artikel 3, lid 3, van de erkenningsrichtlijn, drie jaar hebben gewerkt in een lidstaat die hun in een derde land verworven beroepskwalificaties heeft erkend.

[40] Zie arrest Groener, punt 21, met dien verstande dat die zaak betrekking had op de vaste aanstelling van een leerkracht aan een openbare onderwijsinstelling.

69. Mijns inziens zou een toetsing van de taaleis aan de hand van artikel 45 VWEU, mutatis mutandis, grotendeels een weerspiegeling zijn van de toetsing aan artikel 49 VWEU.

70. Omwille van rechtseconomische redenen merk ik nog zeer kort op dat de taaleis mijns inziens moet worden beschouwd als een beperking van het vrije verkeer van werknemers en wellicht als een vorm van indirecte discriminatie. Hoewel wordt aangenomen dat de taaleis zowel van toepassing is op Litouwse onderdanen als op migrerende werknemers, kan deze eis naar zijn aard migrerende werknemers meer treffen dan nationale werknemers, aangezien nationale werknemers gemakkelijker aan deze eis kunnen voldoen, waardoor migrerende werknemers in het bijzonder worden benadeeld.[41] Een dergelijke beperking zou echter gerechtvaardigd kunnen worden door een dwingende reden van algemeen belang, zoals de bescherming en de bevordering van de officiële taal, op voorwaarde dat het evenredigheidsbeginsel wordt nageleefd. Het staat uiteindelijk aan de verwijzende rechter om de evenredigheid concreet te beoordelen, waarbij de overwegingen in de punten 48 en volgende van deze conclusie met betrekking tot de vrijheid van vestiging mijns inziens mutatis mutandis van toepassing zijn.

71. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging op de derde vraag te antwoorden dat artikel 53 van de erkenningsrichtlijn een taaleis als in de onderhavige zaak, op grond waarvan leerkrachten aan een particuliere onderwijsinstelling die Engelstalige programma's aanbiedt, moeten beschikken over een gemiddelde taalvaardigheid in de officiële taal, toestaat voor zover deze taaleis wordt gerechtvaardigd door de doelstelling om die taal te bevorderen en te beschermen en geschikt en noodzakelijk is voor de verwezenlijking van die doelstelling en tegelijkertijd een rechtvaardig evenwicht tussen de betrokken belangen waarborgt.

72. Niettegenstaande het voorgaande en voor de volledigheid moet worden opgemerkt dat artikel 53, leden 3 en 4, van de erkenningsrichtlijn (gelezen in het licht van overweging 26 van richtlijn 2013/55/EU[42], waarbij deze bepalingen in de erkenningsrichtlijn zijn opgenomen) zich verzetten tegen systematische controles van de talenkennis van beroepsbeoefenaren. Dergelijke controles mogen alleen worden opgelegd in gevallen waar er „ernstige en concrete twijfel" over bestaat of de beroepsbeoefenaar over voldoende talenkennis beschikt en moeten in verhouding staan tot de uitgeoefende activiteit.

V. Conclusie

73. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging de prejudiciële vragen van de Lietuvos Vyriausiasis administracinis Teismas te beantwoorden als volgt:

„1) Artikel 49 VWEU verzet zich niet tegen een nationale regeling die vereist dat leerkrachten en administratieve medewerkers van een particuliere onderwijsinstelling die Engelstalige programma's aanbiedt, beschikken over gemiddelde vaardigheid in de officiële taal, voor zover deze regeling wordt gerechtvaardigd door de doelstelling om die taal te bevorderen en te beschermen en geschikt en noodzakelijk is voor de verwezenlijking van die doelstelling en tegelijkertijd een rechtvaardig evenwicht tussen de betrokken belangen waarborgt.

[41] Zie arrest van 22 juni 2017, Bechtel (C-20/16, EU:C:2017:488, punt 39).

[42] Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 20 november 2013 tot wijziging van richtlijn 2005/36 en verordening (EU) nr. 1024/2012 betreffende de administratieve samenwerking via het informatiesysteem interne markt (PB 2013, L 354, blz. 132) vermeldt in overweging 26 onder meer: „De taalproeven moeten echter redelijk zijn en ook noodzakelijk voor de beroepen in kwestie en mogen niet ten doel hebben beroepsbeoefenaren uit andere lidstaten uit te sluiten van de arbeidsmarkt in de ontvangende lidstaat."

2) Artikel 53 van de erkenningsrichtlijn staat een taaleis als in de onderhavige zaak toe, op grond waarvan leerkrachten aan een particuliere onderwijsinstelling die Engelstalige programma's aanbiedt, moeten beschikken over een gemiddelde taalvaardigheid in de officiële taal, voor zover deze taaleis wordt gerechtvaardigd door de doelstelling om die taal te bevorderen en te beschermen en geschikt en noodzakelijk is voor de verwezenlijking van die doelstelling en tegelijkertijd een rechtvaardig evenwicht tussen de betrokken belangen waarborgt."