Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

7. september 2022*

»Præjudiciel forelæggelse – artikel 49 TEUF – etableringsfrihed – restriktion – begrundelse – uddannelsessystemets opbygning – videregående uddannelsesinstitutioner – forpligtelse til at udbyde uddannelsesprogrammer på den pågældende medlemsstats officielle sprog – artikel 4, stk. 2, TEU – en medlemsstats nationale identitet – beskyttelse og fremme af en medlemsstats officielle sprog – proportionalitetsprincippet«

I sag C-391/20,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Latvijas Republikas Satversmes tiesa (forfatningsdomstol, Letland) ved afgørelse af 14. juli 2020, indgået til Domstolen den 29. juli 2020, i sagen iværksat af

Boriss Cilevičs,

Valērijs Agešins,

Vjačeslavs Dombrovskis,

Vladimirs Nikonovs,

Artūrs Rubiks,

Ivans Ribakovs,

Nikolajs Kabanovs,

Igors Pimenovs,

Vitālijs Orlovs,

Edgars Kucins,

Ivans Klementjevs,

Inga Goldberga,

Evija Papule,

* Processprog: lettisk.

Jānis Krišāns,

Jānis Urbanovičs,

Ļubova Švecova,

Sergejs Dolgopolovs,

Andrejs Klementjevs,

Regīna Ločmele-Luņova,

Ivars Zariņš,

procesdeltager:

Latvijas Republikas Saeima,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling),

sammensat af præsidenten, K. Lenaerts, vicepræsidenten, L. Bay Larsen (refererende dommer), afdelingsformændene A. Prechal, K. Jürimäe, C. Lycourgos, E. Regan, S. Rodin og J. Passer samt dommerne M. Ilešič, J.-C. Bonichot, F. Biltgen, P.G. Xuereb, N. Piçarra, L.S. Rossi og N. Wahl,

generaladvokat: N. Emiliou

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

– Boriss Cilevičs, Valērijs Agešins, Vjačeslavs Dombrovskis, Vladimirs Nikonovs, Artūrs Rubiks, Ivans Ribakovs, Nikolajs Kabanovs, Igors Pimenovs, Vitālijs Orlovs, Edgars Kucins, Ivans Klementjevs, Inga Goldberga, Evija Papule, Jānis Krišāns, Jānis Urbanovičs, Ļubova Švecova, Sergejs Dolgopolovs, Andrejs Klementjevs, Regīna Ločmele-Luņova og Ivars Zariņš ved B. Cilevičs,

– den lettiske regering ved K. Pommere og V. Soņeca, som befuldmægtigede,

– den franske regering ved E. de Moustier og N. Vincent, som befuldmægtigede,

– den nederlandske regering ved M.K. Bulterman og M.H.S. Gijzen, som befuldmægtigede,

– den østrigske regering ved A. Posch, E. Samoilova og J. Schmoll, som befuldmægtigede,

– Europa-Kommissionen ved L. Armati, I. Rubene og M.L. Malferrari, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 8. marts 2022,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 49 TEUF og 56 TEUF samt artikel 16 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«).

2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en sag, der vedrører bedømmelsen af forfatningsmæssigheden af Augstskolu likums (lov om videregående uddannelsesinstitutioner), og som er blevet anlagt af Boriss Cilevičs, Valērijs Agešins, Vjačeslavs Dombrovskis, Vladimirs Nikonovs, Artūrs Rubiks, Ivans Ribakovs, Nikolajs Kabanovs, Igors Pimenovs, Vitālijs Orlovs, Edgars Kucins, Ivans Klementjevs, Inga Goldberga, Evija Papule, Jānis Krišāns, Jānis Urbanovičs, Ļubova Švecova, Sergejs Dolgopolovs, Andrejs Klementjevs, Regīna Ločmele-Luņova og Ivars Zariņš, der er medlemmer af Latvijas Republikas Saeima (Republikken Letlands parlament, herefter »det lettiske parlament«).

Retsforskrifter

Den lettiske forfatning

3 I henhold til artikel 1 i Latvijas Republikas Satversme (Republikken Letlands forfatning, herefter »den lettiske forfatning«) er Letland en uafhængig demokratisk republik.

4 Den lettiske forfatnings artikel 4 er affattet på følgende måde:

»Lettisk er Republikken Letlands officielle sprog. […]«

5 Forfatningens artikel 105 bestemmer:

»Enhver har ret til ejendom. De goder, der er genstand for ejendomsretten, må ikke anvendes på en måde, der strider mod offentlighedens interesse. Ejendomsretten kan kun begrænses ved lov. Tvangsekspropriation af hensyn til almenvellet er kun tilladt under særlige omstændigheder i henhold til en særlov og mod betaling af en rimelig erstatning.«

6 Forfatningens artikel 112 fastsætter:

»Enhver har ret til uddannelse. Staten sikrer gratis adgang til uddannelse på primær- og sekundærtrinnet. Uddannelsen på primærtrinnet er obligatorisk.«

7 Forfatningens artikel 113 har følgende ordlyd:

»Staten anerkender friheden til videnskabelig, kunstnerisk eller anden frembringelse og beskytter ophavsretten og patentretten.«

Loven om videregående uddannelsesinstitutioner

8 Artikel 5 i Augstskolu likums (lov om videregående uddannelsesinstitutioner) af 2. november 1995 (*Latvijas Vēstnesis*, 1995, nr. 179) bestemte, at videregående uddannelsesinstitutioner havde til opgave at dyrke og udvikle videnskab og kunst. Likums »Grozījumi Augstskolu likumā« (lov om ændring af loven om videregående uddannelsesinstitutioner) af 21. juni 2018 (*Latvijas Vēstnesis*, 2018, nr. 132) har ændret artikel 5, stk. 1, tredje punktum, i loven om videregående uddannelsesinstitutioner som følger:

»Inden for rammerne af deres virksomhed dyrker og udvikler [de videregående uddannelsesinstitutioner] videnskaberne, kunst og det officielle sprog.«

9 I henhold til artikel 8, stk. 1, i loven om videregående uddannelsesinstitutioner kan staten og andre juridiske eller fysiske personer, herunder udenlandske juridiske eller fysiske personer, oprette videregående uddannelsesinstitutioner i Letland.

10 Loven om ændring af loven om videregående uddannelsesinstitutioner har ligeledes ændret sidstnævnte lovs artikel 56. Som følge heraf var artikel 56, stk. 3, i loven om videregående uddannelsesinstitutioner sålydende:

»Ved videregående uddannelsesinstitutioner og ved erhvervsuddannelses- og professionsuddannelsesinstitutioner udbydes studieprogrammerne på det officielle sprog. Det er kun muligt at følge studieprogrammer på et fremmedsprog i følgende tilfælde:

1) De studieprogrammer, der i Letland følges af udenlandske studerende, og de studieprogrammer, der er tilrettelagt inden for rammerne af et samarbejde, der er fastsat i EU-programmer og internationale aftaler, kan udbydes på Den Europæiske Unions officielle sprog. Hvis de studier, der planlægges gennemført i Letland, har en varighed på mere end seks måneder eller udgør mere end 20 point, skal indlæring af det officielle sprog inkluderes i det antal obligatoriske undervisningstimer, som udenlandske studerende skal følge.

2) Der kan ikke udbydes mere end en femtedel af studieprogrammets antal af point på Den Europæiske Unions officielle sprog, selv om det skal tages i betragtning, at der i denne forbindelse hverken medregnes de afsluttende og statslige eksamener eller afsluttende erhvervsprøver eller bachelor- eller mastergrad.

3) De studieprogrammer, der skal følges på et fremmedsprog for at nå målet […] for følgende kategorier af uddannelsesprogrammer: sproglige og kulturelle studier eller programmer, der er relateret til sprogstudier. […]

4) De fælles studieprogrammer kan udbydes på Den Europæiske Unions officielle sprog.«

11 Ved loven om ændring af loven om videregående uddannelsesinstitutioner er der til sidstnævnte lovs overgangsbestemmelser blevet tilføjet et punkt 49, der har følgende ordlyd:

»De ændringer, der er indført i denne lovs artikel 56, stk. 3, vedrørende det sprog, hvorpå studieprogrammer skal udbydes, træder i kraft den 1. januar 2019. De videregående uddannelsesinstitutioner og erhvervsuddannelses- og professionsuddannelsesinstitutioner, hvor studieprogrammer udbydes på et sprog, der ikke er i overensstemmelse med bestemmelserne i denne lovs artikel 56, stk. 3, kan fortsætte med at udbyde sådanne programmer på det

pågældende sprog indtil den 31. december 2022. Fra den 1. januar 2019 er det ikke tilladt at optage studerende på de studieprogrammer, der udbydes på et sprog, der ikke er i overensstemmelse med bestemmelserne i denne lovs artikel 56, stk. 3.«

Loven om den videregående uddannelsesinstitution for økonomi i Riga

12 Artikel 19, stk. 1, i Likums »Par Rīgas Ekonomikas augstskolu« (lov om den videregående uddannelsesinstitution for økonomi i Riga) af 5. oktober 1995 (*Latvijas Vēstnesis*, 1995, nr. 164) fastsætter:

»Ved [den videregående uddannelsesinstitution for økonomi i Riga] udbydes kurserne på engelsk. Skrivning og forsvar af de opgaver, der er nødvendige for at opnå en bachelor-, master- eller doktorgrad, og de faglige kvalifikationseksamener udføres på engelsk.«

Loven om den videregående uddannelsesinstitution for jura i Riga

13 Artikel 21 i Rīgas Juridiskās augstskolas likums (lov om den videregående uddannelsesinstitution for jura i Riga) af 1. november 2018 (*Latvijas Vēstnesis*, 2018, nr. 220) bestemmer:

»[Den videregående uddannelsesinstitution for jura i Riga] tilbyder studieprogrammer, der har opnået den dertil hørende tilladelse, og som er blevet akkrediteret i henhold til bestemmelserne i lovgivningen. Kurserne udbydes på engelsk eller et andet af Den Europæiske Unions officielle sprog.«

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

14 20 medlemmer af det lettiske parlament har indbragt en sag for Latvijas Republikas Satversmes tiesa (forfatningsdomstol, Letland). Formålet med dette søgsmål er at få efterprøvet, hvorvidt artikel 5, stk. 1, tredje punktum, og artikel 56, stk. 3, i loven om videregående uddannelsesinstitutioner samt punkt 49 i overgangsbestemmelserne til denne lov er forenelige med den lettiske forfatning og navnlig med sidstnævntes artikel 1, 105 og 112.

15 Sagsøgerne i hovedsagen har i denne henseende gjort gældende, at disse bestemmelser i loven om videregående uddannelsesinstitutioner tilsidesætter retten til uddannelse. For så vidt som de nævnte bestemmelser pålægger private videregående uddannelsesinstitutioner at dyrke og udvikle det officielle sprog i Republikken Letland, hvorved de således indskrænker disse institutioners muligheder for at tilbyde uddannelsesprogrammer på fremmedsprog, begrænser de nemlig institutionernes autonomi og den akademiske frihed for deres undervisningspersonale og studerende.

16 Desuden bliver private videregående uddannelsesinstitutioners ret til at udøve erhvervsmæssig virksomhed og til mod vederlag at levere en ydelse i form af en videregående uddannelse i henhold til den opnåede godkendelse ligeledes begrænset.

17 De nævnte bestemmelser er herudover i strid med det i den lettiske forfatnings artikel 1 fastsatte legalitetsprincip, eftersom de personer, der har oprettet private videregående uddannelsesinstitutioner, kunne have en berettiget forventning om, at de kan opnå en fortjeneste fra driften af de institutioner, som de ejer.

18 Ved at skabe en hindring for adgangen til markedet for videregående uddannelse og ved at forhindre statsborgere og virksomheder fra andre medlemsstater i at levere ydelser i form af videregående uddannelser på fremmedsprog tilsidesætter artikel 5, stk. 1, tredje punktum, og artikel 56, stk. 3, i loven om videregående uddannelsesinstitutioner samt punkt 49 i overgangsbestemmelserne til denne lov ligeledes etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser, der er sikret ved henholdsvis artikel 49 TEUF og 56 TEUF, samt friheden til at oprette og drive egen virksomhed, som er sikret ved chartrets artikel 16.

19 Det lettiske parlament har gjort gældende, at disse bestemmelser er i overensstemmelse med den lettiske forfatnings artikel 1, 105 og 112, for så vidt som de ikke udgør en begrænsning af disse grundlæggende rettigheder. De nævnte bestemmelser begrænser ikke private videregående uddannelsesinstitutioners rettigheder, eftersom retten til uddannelse kun omfatter beskyttelsen af de studerendes rettigheder. De begrænser heller ikke ejendomsretten, eftersom denne ikke sikrer borgerne nogen ret til at opnå en fortjeneste.

20 Selv hvis det antages, at disse rettigheder er genstand for en begrænsning, er denne begrænsning fastsat ved lov og har til formål at opnå et legitimt mål, som den står i et rimeligt forhold til.

21 Det lettiske parlament er endvidere af den opfattelse, at EU-retten ikke begrænser medlemsstaternes beføjelse til på uddannelsesområdet at vedtage de regler, der er nødvendige for at beskytte disse staters forfatningsmæssige værdier. Republikken Letland er således ikke forpligtet til at sikre, at en videregående uddannelse kan udbydes på et andet sprog end denne medlemsstats officielle sprog.

22 Endelig fastsætter artikel 56, stk. 3, i loven om videregående uddannelsesinstitutioner særlige bestemmelser om gennemførelse af uddannelsesprogrammer på EU's sprog, og bestemmelsen afviger ikke fra målet om at indføre et europæisk uddannelsesområde.

23 Den 11. juni 2020 afsagde Latvijas Republikas Satversmes tiesa (forfatningsdomstol) en dom, hvorved den besluttede at opdele den hovedsag, der var blevet indbragt for den, i to sager.

24 Idet den forelæggende ret fandt, at artikel 5, stk. 1, tredje punktum, og artikel 56, stk. 3, i loven om videregående uddannelsesinstitutioner samt punkt 49 i overgangsbestemmelserne til denne lov regulerer et område, der i medfør af artikel 165 TEUF henhører under medlemsstaternes kompetence, og at det i øvrigt ikke var ønskeligt, at en eventuel præjudiciel forelæggelse for Domstolen ville udsætte spørgsmålet om, hvorvidt disse bestemmelser i lettisk ret er forenelige med den lettiske forfatning, traf den for det første afgørelse om, hvorvidt de nævnte bestemmelser er forenelige med den nævnte forfatnings artikel 112 og 113.

25 Den forelæggende ret fastslog således, at artikel 5, stk. 1, tredje punktum, i loven om videregående uddannelsesinstitutioner er i overensstemmelse med den lettiske forfatning. Derimod fastslog den nævnte ret, at denne lovs artikel 56, stk. 3, og punkt 49 i overgangsbestemmelserne til denne lov – for så vidt som disse sidstnævnte bestemmelser finder anvendelse på private videregående uddannelsesinstitutioner, deres undervisningspersonale og deres studerende – ikke var i overensstemmelse med forfatningens artikel 112 og 113.

26 Hvad for det andet angår spørgsmålet om, hvorvidt artikel 5, stk. 1, tredje punktum, og artikel 56, stk. 3, i loven om videregående uddannelsesinstitutioner samt punkt 49 i overgangsbestemmelserne til denne lov er forenelige med den lettiske forfatnings artikel 1 og 105, har den forelæggende ret besluttet at fortsætte behandlingen af hovedsagen. I denne

henseende er den forelæggende ret af den opfattelse, at den ved nævnte artikel 105 sikrede ejendomsret skal fortolkes i lyset af etableringsfriheden, som er sikret ved artikel 49 TEUF, og at det er nødvendigt at præcisere indholdet af denne grundlæggende frihed.

27 Den forelæggende ret er af den opfattelse, at selv om det fremgår dels af artikel 4, stk. 2, TEU, at Unionen respekterer medlemsstaternes nationale identitet, hvilken bl.a. kommer til udtryk gennem det officielle sprog, dels af artikel 165 TEUF, at videregående uddannelsers indhold og opbygning henhører under medlemsstaternes kompetence, har Domstolen anerkendt, at etableringsfriheden også finder anvendelse på de områder, hvor medlemsstaterne fortsat har kompetence.

28 Den forelæggende ret er i tvivl om, hvorvidt en medlemsstats lovgivning, der på området for videregående uddannelser, herunder ved private videregående uddannelsesinstitutioner, pålægger brugen af denne medlemsstats officielle sprog, samtidig med, at den fastsætter visse begrænsninger for denne forpligtelse, udgør en restriktion for den ved artikel 49 TEUF sikrede etableringsfrihed.

29 Den forelæggende ret har desuden anført, at de i hovedsagen omhandlede bestemmelser ikke finder anvendelse på to videregående uddannelsesinstitutioner, nemlig den videregående uddannelsesinstitution for økonomi i Riga og den videregående uddannelsesinstitution for jura i Riga, som fortsat reguleres af særlove.

30 På denne baggrund har Latvijas Republikas Satversmes tiesa (forfatningsdomstol) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Udgør en lovgivning som den i hovedsagen omtvistede en restriktion for etableringsfriheden, der er sikret ved artikel 49 [TEUF], eller subsidiært for den frie udveksling af tjenesteydelser, der er sikret ved artikel 56 [TEUF], og for friheden til at oprette og drive egen virksomhed, der er anerkendt i [chartrets] artikel 16 […]?

2) Hvilke betragtninger skal der tages hensyn til ved bedømmelsen af, om en sådan lovgivning er begrundet, egnet og forholdsmæssig i forhold til dens lovlige formål om beskyttelse af det officielle sprog som et udtryk for national identitet?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Formaliteten og spørgsmålet om, hvorvidt genstanden for tvisten i hovedsagen fortsat består

31 Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt nærværende anmodning om præjudiciel afgørelse kan antages til realitetsbehandling, skal det for det første bemærkes, at bestemmelserne i EUF-traktaten vedrørende etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser ikke finder anvendelse på en situation, hvor samtlige elementer er begrænset til en enkelt medlemsstat (jf. i denne retning dom af 15.11.2016, Ullens de Schooten, C-268/15, EU:C:2016:874, præmis 47).

32 Domstolen har imidlertid fastslået, at når en forelæggende ret indbringer en sag for Domstolen inden for rammerne af et søgsmål om annullation af bestemmelser, der ikke kun finder anvendelse på nationale statsborgere, men ligeledes på statsborgere fra andre medlemsstater, vil den afgørelse, som den forelæggende ret skal træffe som følge af Domstolens dom i den præjudicielle sag, ligeledes have retsvirkning i forhold til sidstnævnte statsborgere, hvilket

begrunder, at Domstolen besvarer de spørgsmål, som den er blevet stillet i forbindelse med EUF-traktatens bestemmelser om de grundlæggende friheder, på trods af den omstændighed, at samtlige elementer i tvisten i hovedsagen er begrænset til en enkelt medlemsstat (jf. i denne retning dom af 8.5.2013, Libert m.fl., C-197/11 og C-203/11, EU:C:2013:288, præmis 35, og af 15.11.2016, Ullens de Schooten, C-268/15, EU:C:2016:874, præmis 51).

33 Dette er tilfældet for den i nærværende sag omhandlede procedure til prøvelse af forfatningsmæssigheden af loven om videregående uddannelsesinstitutioner. Det fremgår således for det første af forelæggelsesafgørelsen, at denne procedure giver anledning til en abstrakt kontrol af visse bestemmelser i denne lov med det formål at efterprøve, om disse bestemmelser er forenelige med trinhøjere retsregler i forhold til alle de personer, som de nævnte bestemmelser finder anvendelse på. I henhold til den nævnte lovs artikel 8, stk. 1, kan staten og andre juridiske eller fysiske personer, herunder udenlandske juridiske eller fysiske personer, for det andet oprette videregående uddannelsesinstitutioner i Letland.

34 Det følger heraf, at den forelæggende ret har angivet de i den foregående præmis omhandlede konkrete elementer, som gør det muligt at fastslå, at der består en forbindelse mellem genstanden for tvisten i hovedsagen, hvor samtlige elementer er begrænset til den pågældende medlemsstat, og artikel 49 TEUF og 56 TEUF, således at fortolkningen af disse grundlæggende friheder er nødvendig for at løse tvisten (jf. i denne retning dom af 15.11.2016, Ullens de Schooten, C-268/15, EU:C:2016:874, præmis 54).

35 Hvad for det andet angår spørgsmålet, om tvisten i hovedsagen fortsat består, har Europa-Kommissionen rejst tvivl om, hvorvidt et svar fra Domstolen på de forelagte spørgsmål vil være til nytte, for så vidt som den forelæggende ret har fastslået, at artikel 56, stk. 3, i loven om videregående uddannelsesinstitutioner og punkt 49 i overgangsbestemmelserne til denne lov ikke var i overensstemmelse med den lettiske forfatning.

36 I denne henseende bemærkes, således som det fremgår af anmodningen om præjudiciel afgørelse, og således som det fremgår af nærværende doms præmis 23, at den forelæggende ret ved dom af 11. juni 2020 besluttede at opdele den hovedsag, der var blevet indbragt for den, i to sager.

37 Den fastslog for det første, således som det fremgår af nærværende doms præmis 25, at artikel 5, stk. 1, tredje punktum, i loven om videregående uddannelsesinstitutioner er i overensstemmelse med den lettiske forfatnings artikel 112 og 113. Derimod var artikel 56, stk. 3, i loven om videregående uddannelsesinstitutioner og punkt 49 i overgangsbestemmelserne til denne lov ikke i overensstemmelse med nævnte artikel 112 og 113, for så vidt som de finder anvendelse på private videregående uddannelsesinstitutioner, deres undervisningspersonale og deres studerende.

38 For det andet besluttede den forelæggende ret at fortsætte behandlingen af hovedsagen for så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt artikel 5, stk. 1, tredje punktum, og artikel 56, stk. 3, i loven om videregående uddannelsesinstitutioner samt punkt 49 i overgangsbestemmelserne til denne lov er forenelige med den lettiske forfatnings artikel 1 og 105, idet den er af den opfattelse, at den i sidstnævnte artikel sikrede ejendomsret skal fortolkes i lyset af etableringsfriheden som sikret ved artikel 49 TEUF, hvis indhold det er nødvendigt at præcisere.

39 Med henblik på at give den nationale lovgiver en rimelig frist til at vedtage en ny lovgivning besluttede den forelæggende ret desuden at opretholde de bestemmelser, der var blevet kendt forfatningsstridige, og udskyde ikrafttrædelsen af disse bestemmelsers ugyldighed til den 1. maj 2021.

40 Således som generaladvokaten har anført i punkt 24 i forslaget til afgørelse, skal betingelserne for, at en præjudiciel forelæggelse kan antages til realitetsbehandling, ikke kun være opfyldt på det tidspunkt, hvor sagen indbringes for Domstolen, men også gennem hele sagen. Når den af den pågældende medlemsstats forfatningsdomstol fastslåede omstændighed, at de relevante bestemmelser i national ret ikke er i overensstemmelse med den nationale forfatning, medfører, at de ikke er omfattet af den nationale retsorden, er Domstolen nemlig i princippet ikke længere beføjet til at træffe afgørelse om de spørgsmål, som den forelægges. Henset til udviklingen i den nationale lovgivning, der finder anvendelse på tvisten i hovedsagen, og uden nærmere præcisering fra den forelæggende ret med hensyn til de forelagte spørgsmåls relevans for afgørelsen af denne tvist vil disse spørgsmål anses for at være hypotetiske (jf. i denne retning dom af 27.6.2013, Di Donna, C-492/11, EU:C:2013:428, præmis 27-32).

41 Når dette er sagt, skal det imidlertid bemærkes, at det udelukkende tilkommer den nationale ret, som tvisten er indbragt for, og som har ansvaret for den retsafgørelse, der skal træffes, på grundlag af omstændighederne i den konkrete sag at vurdere, såvel om en præjudiciel afgørelse er nødvendig for, at den kan afsige dom, som relevansen af det spørgsmål, den forelægger Domstolen (dom af 2.9.2021, INPS (Fødselsydelse og moderskabsydelse for indehavere af en kombineret tilladelse), C-350/20, EU:C:2021:659, præmis 38).

42 Når det stillede spørgsmål vedrører fortolkningen eller gyldigheden af en EU-retlig regel, er Domstolen derfor principielt forpligtet til at træffe afgørelse. Det følger heraf, at der gælder en formodning for, at et præjudicielt spørgsmål vedrørende EU-retten er relevant. Domstolen kan alene afvise at træffe afgørelse vedrørende et sådant spørgsmål, såfremt det klart fremgår, at den ønskede fortolkning eller vurdering af gyldigheden af en EU-retlig regel savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, når problemet er af hypotetisk karakter, eller når Domstolen ikke råder over de faktiske og retlige oplysninger, som er nødvendige for, at den kan foretage en sagligt korrekt besvarelse af de stillede spørgsmål (dom af 29.5.2018, Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen m.fl., C-426/16, EU:C:2018:335, præmis 30 og 31).

43 Selv om den forelæggende ret har fastslået, at artikel 5, stk. 1, tredje punktum, i loven om videregående uddannelsesinstitutioner er i overensstemmelse med den lettiske forfatnings artikel 112 og 113, forholder det sig i det foreliggende tilfælde ikke desto mindre således, at denne retsinstans – henset til Domstolens besvarelse af de spørgsmål, som retsinstansen har forelagt den – kan nå til den modsatte konklusion for så vidt angår denne bestemmelses forenelighed med denne forfatnings artikel 1 og 105 som fortolket i lyset af EUF-traktatens bestemmelser om etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser samt chartrets artikel 16.

44 Som svar på Domstolens anmodning om uddybende oplysninger om nødvendigheden af at opretholde anmodningen om præjudiciel afgørelse – henset til, at det er blevet fastslået, at de nationale bestemmelser, som de forelagte spørgsmål vedrører, med virkning fra den 1. maj 2021 er ugyldige i lyset af den lettiske forfatning, og navnlig henset til vedtagelsen af loven om ændring af loven om videregående uddannelsesinstitutioner, som trådte i kraft på den nævnte dato – har den forelæggende ret præciseret, at den fortsat har kompetence til at vurdere disse bestemmelsers forfatningsmæssighed.

45 Den forelæggende ret har i denne henseende anført, at de nævnte bestemmelser, selv om de er blevet erklæret forfatningsstridige, har været gældende i en vis periode og derfor kan have ugunstige retsvirkninger for de juridiske personer, som de blev anvendt på, samt give anledning til tvister.

46 Da den forelæggende ret bl.a. skal tage stilling til, om de i hovedsagen omhandlede bestemmelser skulle fjernes fra den lettiske retsorden selv for perioden forud for deres ugyldigheds ikrafttræden, må det fastslås, at Domstolens besvarelse af de forelagte spørgsmål fortsat er nyttig for løsningen af tvisten i hovedsagen.

47 Der skal derfor træffes afgørelse vedrørende anmodningen om præjudiciel afgørelse.

Realiteten

48 Med sine spørgsmål, der skal behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 49 TEUF og 56 TEUF samt chartrets artikel 16 skal fortolkes således, at de er til hinder for en medlemsstats lovgivning, der principielt pålægger videregående uddannelsesinstitutioner en forpligtelse til udelukkende at udbyde undervisning på denne medlemsstats officielle sprog.

Indledende bemærkninger

49 Med henblik på besvarelsen af disse spørgsmål skal det indledningsvis fastslås, at den forelæggende ret har henvist til EUF-traktatens bestemmelser om etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser samt til chartrets bestemmelser.

50 Hvad for det første angår de grundlæggende friheder har Domstolen fastslået, at når en national foranstaltning på én gang vedrører flere af disse friheder, skal Domstolen principielt kun undersøge foranstaltningen i lyset af en af de nævnte friheder, hvis det under de i hovedsagen foreliggende omstændigheder viser sig, at de andre er helt sekundære i forhold til den første frihed og kan tilknyttes denne (jf. i denne retning dom af 8.9.2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional og Bwin International, C-42/07, EU:C:2009:519, præmis 47).

51 Det fremgår ligeledes af fast retspraksis, at der ved fastlæggelsen af den fremherskende grundlæggende frihed skal tages hensyn til formålet med den pågældende lovgivning (dom af 3.3.2020, Tesco-Global Áruházak, C-323/18, EU:C:2020:140, præmis 51).

52 Domstolen har desuden fastslået, at ydelse af undervisning på en videregående uddannelse mod betaling er erhvervsmæssig virksomhed, som henhører under EUF-traktatens tredje del, afsnit IV, kapitel 2, om etableringsretten, såfremt den foretages på stabil og vedvarende måde af en medlemsstats statsborgere i en anden medlemsstat fra en principal eller sekundær etablering i den sidstnævnte medlemsstat (dom af 13.11.2003, Neri, C-153/02, EU:C:2003:614, præmis 39, og af 6.10.2020, Kommissionen mod Ungarn (Videregående uddannelse), C-66/18, EU:C:2020:792, præmis 160).

53 Derimod omfatter »udveksling af tjenesteydelser« som omhandlet i artikel 56 TEUF alle ydelser, der ikke udbydes på fast og vedvarende måde fra et driftssted i bestemmelsesmedlemsstaten, idet det præciseres, at der ikke findes nogen bestemmelse i EUF-traktaten, som gør det muligt teoretisk at fastslå en bestemt varighed eller hyppighed, hvorefter udførelsen af en ydelse eller af

en bestemt slags ydelse ikke længere kan betragtes som en udveksling af tjenesteydelser (jf. i denne retning dom af 10.5.2012, Duomo Gpa m.fl., C-357/10 – C-359/10, EU:C:2012:283, præmis 31 og 32).

54 I det foreliggende tilfælde skal det bemærkes, at artikel 8, stk. 1, i loven om videregående uddannelsesinstitutioner, således som det fremgår af anmodningen om præjudiciel afgørelse, regulerer den mulighed for at oprette videregående uddannelsesinstitutioner i Letland, som staten og andre juridiske eller fysiske personer, herunder udenlandske juridiske eller fysiske personer, er indrømmet. I øvrigt indebærer den særlige karakter af de pågældende tjenesteydelser, dvs. videregående uddannelsesvirksomhed, at denne virksomhed generelt udøves på fast og vedvarende vis.

55 Det skal derfor fastslås, at den i hovedsagen omhandlede lovgivning overvejende henhører under etableringsfriheden.

56 Hvad angår en eventuel prøvelse af den nævnte lovgivning i lyset af chartrets artikel 16, skal det bemærkes, at en prøvelse i lyset af artikel 49 TEUF af den ved den nationale lovgivning indførte restriktion tillige – således som Domstolen har fastslået – omfatter eventuelle restriktioner for udøvelsen af de ved chartrets artikel 15-17 fastsatte rettigheder og friheder, således at en særskilt prøvelse af den frihed til at oprette og drive egen virksomhed, der er sikret ved chartrets artikel 16, ikke er nødvendig (jf. i denne retning dom af 20.12.2017, Global Starnet, C-322/16, EU:C:2017:985, præmis 50).

57 Under disse omstændigheder skal den forelæggende rets spørgsmål udelukkende besvares i lyset af artikel 49 TEUF.

Om restriktionen for den ved artikel 49 TEUF sikrede frihed

58 I henhold til artikel 6 TEUF har Unionen kompetence til at gennemføre tiltag for at understøtte, koordinere eller supplere medlemsstaternes tiltag på bl.a. uddannelsesområdet.

59 Selv om EU-retten ikke gør indgreb i denne kompetence for medlemsstaterne hvad angår dels undervisningsindholdet og opbygningen af uddannelsessystemerne samt medlemsstaternes kulturelle og sproglige mangfoldighed, dels undervisningsindholdet og tilrettelæggelsen af erhvervsuddannelserne, således som det følger af artikel 165, stk. 1, TEUF og artikel 166, stk. 1, TEUF, forholder det sig ikke desto mindre således, at medlemsstaterne ved udøvelsen af denne kompetence skal overholde EU-retten, bl.a. bestemmelserne om etableringsfrihed (jf. i denne retning dom af 11.9.2007, Schwarz og Gootjes-Schwarz, C-76/05, EU:C:2007:492, præmis 70).

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

61 Enhver foranstaltning, der er til hinder for eller indebærer ulemper for udøvelsen af den ved artikel 49 TEUF sikrede frihed, eller som gør denne udøvelse mindre tiltrækkende, skal anses for en restriktion for etableringsfriheden (jf. i denne retning dom af 22.1.2015, Stanley International Betting og Stanleybet Malta, C-463/13, EU:C:2015:25, præmis 45).

62 Selv om statsborgere fra andre medlemsstater kan etablere sig i Letland og udbyde videregående uddannelsesprogrammer, er en sådan mulighed i det foreliggende tilfælde principielt betinget af forpligtelsen til at udbyde disse programmer på denne medlemsstats officielle sprog alene.

63 En sådan forpligtelse kan imidlertid gøre det mindre attraktivt for de nævnte statsborgere at etablere sig i den medlemsstat, der pålægger denne forpligtelse, hvilket således udgør en restriktion for den frihed, som er sikret ved artikel 49 TEUF. Som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 75 i forslaget til afgørelse, vil sådanne statsborgere særligt ikke være i stand til, når de råder over et forretningssted i en anden medlemsstat, at gøre brug af en stor del af det administrative personale og undervisningspersonale, der er ansat ved dette forretningssted, hvilket således vil medføre betydelige omkostninger.

64 Tilsvarende foreligger en sådan restriktion ligeledes i forhold til statsborgere fra andre medlemsstater, som før vedtagelsen af loven om videregående uddannelsesinstitutioner har udøvet denne frihed ved i Letland at åbne institutioner, der udbyder undervisningsprogrammer på et andet sprog end lettisk. Efter overgangsperiodens udløb skal disse statsborgere nemlig tilpasse deres undervisningsprogrammer til kravene i den nævnte lov, hvilket kan medføre betydelige omkostninger, bl.a. for så vidt angår en stor del af deres administrative personale og undervisningspersonale.

Om begrundelsen for restriktionen for den ved artikel 49 TEUF sikrede frihed

65 Ifølge fast retspraksis kan en restriktion for etableringsfriheden kun tillades, hvis den for det første er begrundet ved et tvingende alment hensyn, og for det andet overholder proportionalitetsprincippet, hvilket indebærer, at den skal være egnet til på en sammenhængende og systematisk måde at sikre virkeliggørelsen af det forfulgte mål og ikke går videre end nødvendigt for at nå dette mål (dom af 6.10.2020, Kommissionen mod Ungarn (Videregående uddannelse), C-66/18, EU:C:2020:792, præmis 178).

– *Hvorvidt der foreligger et tvingende alment hensyn*

66 Således som det fremgår af anmodningen om præjudiciel afgørelse, har den forpligtelse til at udbyde videregående uddannelser på lettisk, der bl.a. følger af artikel 56, stk. 3, i loven om videregående uddannelsesinstitutioner, til formål at beskytte og fremme brugen af Republikken Letlands officielle sprog.

67 Domstolen har i denne henseende fastslået, at det ikke er i strid med EU-retten at føre en politik, som har til formål at beskytte og fremme et eller flere af en medlemsstats officielle sprog (dom af 16.4.2013, Las, C-202/11, EU:C:2013:239, præmis 25).

68 Domstolen har således fastslået, at Unionen i henhold til artikel 3, stk. 3, fjerde afsnit, TEU og chartrets artikel 22 respekterer medlemsstaternes rige kulturelle og sproglige mangfoldighed. I henhold til artikel 4, stk. 2, TEU respekterer Unionen ligeledes medlemsstaternes nationale identitet, som også beskyttelsen af den berørte medlemsstats officielle sprog er omfattet af (dom af 12.5.2011, Runevič-Vardyn og Wardyn, C-391/09, EU:C:2011:291, præmis 86, og af 16.4.2013, Las, C-202/11, EU:C:2013:239, præmis 26).

69 Det må erkendes, at uddannelsessektoren har stor betydning for gennemførelsen af en sådan politik til beskyttelse og fremme af brugen af en medlemsstats officielle sprog (jf. i denne retning dom af 28.11.1989, Groener, C-379/87, EU:C:1989:599, præmis 20).

70 Det skal således fastslås, at formålet om at fremme og stimulere brugen af et af en medlemsstats officielle sprog skal anses for at være et legitimt formål, der principielt kan begrunde indskrænkninger i de forpligtelser, der følger af den ved artikel 49 TEUF sikrede etableringsfrihed (jf. i denne retning dom af 16.4.2013, Las, C-202/11, EU:C:2013:239, præmis 27, og af 21.6.2016, New Valmar, C-15/15, EU:C:2016:464, præmis 50).

– *Om den omhandlede restriktions egnethed til at sikre opfyldelsen af det forfulgte mål*

71 Således som det fremgår af nærværende doms præmis 65, skal det desuden vurderes, om den i hovedsagen omhandlede lovgivning er egnet til at sikre opfyldelsen af dette legitime mål og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt med henblik på at nå dette mål.

72 I denne henseende bemærkes, at det i sidste instans tilkommer den forelæggende ret, som er enekompetent til at bedømme de faktiske omstændigheder i hovedsagen og til at fortolke den nationale lovgivning, at afgøre, om og i hvilket omfang en sådan lovgivning opfylder disse krav (jf. i denne retning dom af 13.4.2010, Bressol m.fl., C-73/08, EU:C:2010:181, præmis 64).

73 Domstolen, hvis opgave det er at give den forelæggende ret et fyldestgørende svar, er dog kompetent til på grundlag af det i hovedsagen oplyste samt de for Domstolen indgivne skriftlige indlæg at vejlede den nævnte ret på en sådan måde, at denne kan træffe sin afgørelse (jf. i denne retning dom af 13.4.2010, Bressol m.fl., C-73/08, EU:C:2010:181, præmis 65).

74 I det foreliggende tilfælde synes en medlemsstats lovgivning, hvorefter de videregående uddannelsesinstitutioner principielt skal bruge denne medlemsstats officielle sprog, at være egnet til at sikre opfyldelsen af målet om beskyttelse og fremme af dette sprog. Denne lovgivning fremmer nemlig hele den berørte befolknings brug af det nævnte sprog og sikrer, at dette sprog ligeledes bruges i forbindelse med uddannelser på universitetsniveau.

75 Det skal imidlertid bemærkes, at den nævnte lovgivning kun kan anses for at kunne sikre dette formål, hvis den reelt opfylder hensynet om at nå formålet, og hvis den gennemføres på en sammenhængende og systematisk måde (dom af 4.7.2019, Kommissionen mod Tyskland, C-377/17, EU:C:2019:562, præmis 89).

76 Henset til deres begrænsede rækkevidde er de undtagelser, der er fastsat i den nævnte lovgivning, ikke af en sådan art, at de er til hinder for opfyldelsen af målet om beskyttelse og fremme af den pågældende medlemsstats officielle sprog.

77 Det skal i øvrigt bemærkes, at den lettiske lovgivning i det foreliggende tilfælde, således som den forelæggende ret har anført, fastsætter, at den obligatoriske brug af lettisk ikke vedrører to private videregående uddannelsesinstitutioner, hvis funktionsmåde er reguleret ved særlove, hvilket således gør det muligt for disse to institutioner at fortsætte med at udbyde undervisningsprogrammer på engelsk eller i givet fald på et andet af EU's officielle sprog.

78 Således som det fremgår af den lettiske regerings skriftlige svar på Domstolens spørgsmål, er de to nævnte institutioner blevet oprettet ved internationale aftaler indgået mellem Republikken Letland og Kongeriget Sverige. Det fremgår af anmodningen om præjudiciel afgørelse, at

artikel 56, stk. 3, nr. 1), i loven om videregående uddannelsesinstitutioner netop fastsætter, at et undervisningsprogram, der forestås i Letland, kan udbydes på et andet officielt EU-sprog end lettisk, når dette program tilrettelægges inden for rammerne af internationale aftaler.

79 Selv om de to videregående uddannelsesinstitutioner, hvis funktionsmåde reguleres ved særlove, ganske vist har en særlig status, idet undervisning dér udbydes på engelsk eller i givet fald på et andet af EU's officielle sprog, er der under disse omstændigheder imidlertid intet til hinder for, at andre institutioner kan udbyde deres uddannelse på et andet af EU's officielle sprog end lettisk, forudsat at deres funktionsmåde er omfattet af en international aftale indgået mellem Republikken Letland og andre stater.

80 Det følger heraf, at den undtagelsesordning, der finder anvendelse på disse to institutioner, kan finde anvendelse på enhver institution, der befinder sig i en tilsvarende situation. Denne kategori af institutioner adskiller sig i øvrigt på afgørende måde fra de institutioner, der i det foreliggende tilfælde er underlagt den principielle forpligtelse til at undervise på lettisk, for så vidt som de førstnævnte indgår i et særligt internationalt universitetssamarbejde. Henset til det specifikke formål, som forfølges med de bestemmelser, der gør det muligt for visse videregående uddannelsesinstitutioner at være omfattet af en undtagelsesordning inden for rammerne af et samarbejde, som er fastsat i EU-programmer og i internationale aftaler, og henset til disse bestemmelsers begrænsede rækkevidde, indebærer den omstændighed, at bestemmelserne findes, derfor ikke, at den i hovedsagen omhandlede lovgivning ikke er sammenhængende.

– *Om den omhandlede restriktions nødvendighed og forholdsmæssighed*

81 Det bemærkes, at restriktive foranstaltninger for en grundlæggende frihed kun kan begrundes, hvis det tilsigtede mål ikke kan nås ved mindre indgribende foranstaltninger (jf. i denne retning dom af 22.12.2010, Sayn-Wittgenstein, C-208/09, EU:C:2010:806, præmis 90).

82 Desuden er det ikke nødvendigt, at den restriktive foranstaltning, der er truffet af en medlemsstats myndigheder, svarer til en opfattelse, der er fælles for samtlige medlemsstater med hensyn til de nærmere bestemmelser for beskyttelse af den pågældende grundlæggende rettighed eller legitime interesse. Tværtimod er det ikke, blot fordi en medlemsstat har valgt en beskyttelsesordning, der er forskellig fra den, som en anden stat har indført, udelukket, at de på området vedtagne bestemmelser er nødvendige og forholdsmæssige (dom af 22.12.2010, Sayn-Wittgenstein, C-208/09, EU:C:2010:806, præmis 91).

83 Ganske vist råder medlemsstaterne over et vidt skøn ved valget af foranstaltninger til gennemførelse af målene med deres politik om at beskytte det officielle sprog, for så vidt som en sådan politik udgør et udtryk for den nationale identitet som omhandlet i artikel 4, stk. 2, TEU (jf. i denne retning dom af 16.4.2013, Las, C-202/11, EU:C:2013:239, præmis 26). Det forholder sig imidlertid således, at dette skøn ikke kan tjene som begrundelse for en alvorlig tilsidesættelse af de rettigheder, som borgerne har i medfør af de traktatbestemmelser, hvori deres grundrettigheder er forankret (jf. i denne retning dom af 12.5.2011, Runevič-Vardyn og Wardyn, C-391/09, EU:C:2011:291, præmis 78).

84 Det skal bemærkes, at en medlemsstats lovgivning, som uden undtagelse kræver, at de videregående uddannelsesprogrammer skal udbydes på denne medlemsstats officielle sprog, går ud over, hvad der er nødvendigt og forholdsmæssigt med henblik på at nå det med denne lovgivning forfulgte mål, nemlig beskyttelse og fremme af dette sprog. En sådan lovgivning ville nemlig i realiteten føre til en absolut forpligtelse til at bruge dette sprog på samtlige videregående

uddannelsesprogrammer, hvorved ethvert andet sprog ville være udelukket, og hvorved hensyn, der kan begrunde, at forskellige videregående uddannelsesprogrammer udbydes på andre sprog, ikke ville blive taget i betragtning.

85 Derimod kan medlemsstaterne principielt indføre en forpligtelse til at bruge deres officielle sprog inden for rammerne af disse programmer, forudsat at en sådan forpligtelse er ledsaget af undtagelser, som sikrer, at et andet sprog end det officielle sprog kan bruges i forbindelse med universitetsuddannelser.

86 I det foreliggende tilfælde bør sådanne undtagelser – for ikke at gå ud over, hvad der er nødvendigt med henblik herpå – gøre det muligt at bruge et andet sprog end lettisk, i det mindste når der er tale om uddannelser, som udbydes inden for rammerne af et europæisk eller internationalt samarbejde, og uddannelser, der vedrører kultur og andre sprog end lettisk.

87 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal de forelagte spørgsmål besvares med, at artikel 49 TEUF skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for en medlemsstats lovgivning, der principielt pålægger videregående uddannelsesinstitutioner en forpligtelse til udelukkende at udbyde undervisning på denne medlemsstats officielle sprog, forudsat at en sådan lovgivning er begrundet i hensynet til beskyttelsen af denne medlemsstats nationale identitet, dvs. at den er nødvendig og står i et rimeligt forhold til beskyttelsen af det lovligt forfulgte mål.

Sagsomkostninger

88 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra de nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Store Afdeling) for ret:

Artikel 49 TEUF skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for en medlemsstats lovgivning, der principielt pålægger videregående uddannelsesinstitutioner en forpligtelse til udelukkende at udbyde undervisning på denne medlemsstats officielle sprog, forudsat at en sådan lovgivning er begrundet i hensynet til beskyttelsen af denne medlemsstats nationale identitet, dvs. at den er nødvendig og står i et rimeligt forhold til beskyttelsen af det lovligt forfulgte mål.

Underskrifter