ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)

12 februari 2026 *

„Prejudiciële verwijzing – Artikel 49 VWEU – Vrijheid van vestiging – Werkingssfeer – Economische activiteit – Erkenning van beroepskwalificaties – Richtlijn 2005/36/EG – Artikel 53 – Talenkennis – Nationale regelgeving die de eis stelt dat de in dienst van een particuliere onderwijsinstelling zijnde leraren en administratieve medewerkers die regelmatig in contact staan met het publiek en met de administratieve autoriteiten, de officiële taal beheersen – Artikel 4, lid 2, VEU – Nationale identiteit van een lidstaat – Bescherming en bevordering van de officiële taal van een lidstaat – Particuliere onderwijsinstelling die internationale onderwijsprogramma's aanbiedt – Noodzakelijkheidsvoorwaarde – Evenredigheidsbeginsel – Vereiste van beheersing van de officiële taal zonder mogelijkheid tot uitzondering of versoepeling"

In zaak C-48/24,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (hoogste bestuursrechter, Litouwen) bij beslissing van 24 januari 2024, ingekomen bij het Hof op 25 januari 2024, in de procedure

VšĮ „Vilniaus tarptautinė mokykla"

tegen

Valstybinė kalbos inspekcija,

wijst

HET HOF (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: F. Biltgen, kamerpresident, T. von Danwitz (rapporteur), vicepresident van het Hof, I. Ziemele, A. Kumin en S. Gervasoni, rechters,

advocaat-generaal: N. Emiliou,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

* Procestaal: Litouws.

gelet op de opmerkingen van:

– de Litouwse regering, vertegenwoordigd door K. Dieninis, S. Grigonis en V. Kazlauskaitė-Švenčionienė als gemachtigden,

– de Letse regering, vertegenwoordigd door J. Davidoviča, K. Pommere en S. Zābele als gemachtigden,

– de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door E. M. M. Besselink en M. K. Bulterman als gemachtigden,

– de Europese Commissie, vertegenwoordigd door L. Armati, G. Meeßen en A. Steiblytė als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 10 juli 2025,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 49 VWEU en artikel 53 van richtlijn 2005/36/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 september 2005 betreffende de erkenning van beroepskwalificaties (PB 2005, L 255, blz. 22), zoals gewijzigd bij richtlijn 2013/55/EU van het Europees Parlement en de Raad van 20 november 2013 (PB 2013, L 354, blz. 132) (hierna: „richtlijn 2005/36”).

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen de VšĮ „Vilniaus tarptautinė mokykla” (internationale school in Vilnius, Litouwen) (hierna: „VTM”) en de Valstybinė kalbos inspekcija (nationale taalinspectie, Litouwen) (hierna: „VKI”) betreffende de aan de VTM opgelegde eis om ervoor te zorgen dat haar leerkrachten en administratieve medewerkers slagen voor een examen waaruit blijkt dat zij de Litouwse taal op een bepaald niveau beheersen.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

3 Overweging 26 van richtlijn 2013/55/EU van het Europees Parlement en de Raad van 20 november 2013 tot wijziging van richtlijn 2005/36/EG betreffende de erkenning van beroepskwalificaties en verordening (EU) nr. 1024/2012 betreffende de administratieve samenwerking via het Informatiesysteem interne markt („de IMI-verordening”) (PB 2013, L 354, blz. 132), luidt:

„Richtlijn [2005/36] voorziet al in de verplichting voor beroepsbeoefenaren om de noodzakelijke taalvaardigheden te hebben. Bij controle op de toepassing van deze verplichting is gebleken dat de rol van de bevoegde autoriteiten en werkgevers nader moet worden toegelicht, met name met het oog op een betere bescherming van de veiligheid van de patiënten. De bevoegde autoriteiten moeten na de erkenning van de beroepskwalificaties taalproeven kunnen uitvoeren. Met name voor beroepen waarbij de veiligheid van de patiënt in het geding is, moeten er in taalproeven in

het kader van richtlijn [2005/36] worden voorgeschreven voordat de beroepsbeoefenaar het beroep begint uit te oefenen in de ontvangende lidstaat. 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. […] Ook de werkgevers moeten een belangrijke rol blijven spelen bij de vaststelling van de talenkennis die voor het uitoefenen van beroepsactiviteiten in hun bedrijven noodzakelijk is."

4 Artikel 2, lid 1, eerste alinea, van richtlijn 2005/36 bepaalt:

„Deze richtlijn is van toepassing op alle onderdanen van een lidstaat, met inbegrip van beoefenaren van de vrije beroepen, die in een andere lidstaat dan die waar zij hun beroepskwalificaties hebben verworven, een gereglementeerd beroep willen uitoefenen, hetzij als zelfstandige, hetzij als werknemer."

5 In artikel 53 („Talenkennis") van deze richtlijn is in de leden 1 tot en met 3 bepaald:

„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.

2. De lidstaten zien erop toe dat eventuele controles die worden uitgevoerd door of onder toezicht van een voor de controle op de naleving van de verplichting uit hoofde van lid 1 bevoegde autoriteit beperkt blijven tot de kennis van één officiële taal van de ontvangende lidstaat, of tot één administratieve taal van de ontvangende lidstaat mits deze ook een officiële taal van de Unie is.

3. Overeenkomstig lid 2 uitgevoerde controles mogen worden opgelegd indien het uit te oefenen beroep implicaties voor de veiligheid van de patiënt heeft. Ten aanzien van andere beroepen mogen controles worden opgelegd in gevallen waar er ernstige en concrete twijfel over bestaat of de beroepsbeoefenaar over voldoende talenkennis beschikt voor de beroepswerkzaamheden die hij wil uitoefenen.

Er mogen slechts controles worden uitgevoerd na de afgifte van een Europese beroepskaart overeenkomstig lid 4 quinquies of, in voorkomend geval, na de erkenning van een beroepskwalificatie."

Litouws recht

Grondwet van de Republiek Litouwen

6 Artikel 14 van de Lietuvos Respublikos Konstitucija (grondwet van de Republiek Litouwen) bepaalt dat het Litouws de officiële taal van de Republiek Litouwen is.

Wet inzake de officiële taal en resolutie nr. 1688

7 Artikel 2 van de Lietuvos Respublikos valstybinės kalbos įstatymas Nr. I-779 (wet nr. I-779 van de Republiek Litouwen inzake de officiële taal) van 31 januari 1995 (Žin., 1995, nr. 15-344; hierna: „wet inzake de officiële taal") luidt als volgt:

„De officiële taal van de Republiek Litouwen is het Litouws."

8 Artikel 6 van deze wet luidt als volgt:

„Leidinggevenden, ambtenaren en medewerkers van overheidsinstanties, organen en openbare instellingen, alsmede leidinggevenden, ambtenaren en medewerkers van de ordediensten, politie, communicatiediensten, openbaar vervoer, volksgezondheid en sociale bescherming en andere overheidsdiensten moeten de officiële taal machtig zijn volgens de door de regering van de Republiek Litouwen vastgestelde taalvaardigheidscategorieën."

9 De Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas dėl valstybinės kalbos mokėjimo kategorijų patvirtinimo ir įgyvendinimo Nr. 1688 (besluit nr. 1688 van de regering van de Republiek Litouwen betreffende de vaststelling en uitvoering van categorieën van de beheersing van de officiële taal) van 24 december 2003 (Žin., 2003, nr. 123-5618) is vastgesteld op grond van artikel 6 van de wet inzake de officiële taal.

10 De punten 2 tot en met 4 van dat besluit, in de versie die van toepassing is op de feiten van het hoofdgeding (hierna: „besluit nr. 1688"), luiden:

„2. De leidinggevenden van overheidsinstanties en -organen, onderwijsinstellingen die geheel of gedeeltelijk afhankelijk zijn van de staat of gemeenten, diensten voor regionale ontwikkeling en andere openbare diensten stellen de lijst op van de functies van ambtenaren, overheidsmedewerkers en werknemers die uit de begroting van de staat of gemeenten of uit andere overheidsmiddelen worden betaald, waarvoor een bepaalde categorie van beheersing van de officiële taal vereist is.

3. Het wordt aanbevolen aan de verantwoordelijken van andere entiteiten, verenigingen, ondernemingen, instellingen en publiekrechtelijke instellingen dan die als bedoeld in punt 2 van dit besluit, om voor elke functie waarvan communicatie met het publiek en het opstellen en verwerken van documenten onderdeel is, de categorie van de vereiste beheersing van de officiële taal vast te stellen en een lijst van deze functies op te stellen.

4. De eis om de officiële taal op een bepaald niveau te beheersen geldt niet voor buitenlandse werknemers die in Litouwen tijdelijke bescherming genieten of hebben genoten, gedurende een periode van twee jaar vanaf de toekenning van die tijdelijke bescherming."

11 De punten 2, 5, 6 en 8 van de beschrijving van de categorieën van beheersing van de officiële taal en de uitvoeringsbepalingen daarvan, zoals vastgesteld bij besluit nr. 1688, bepalen:

„2. De categorie van beheersing van de officiële taal toont de kennis aan van die taal bij een persoon. […]

[…]

5. De volgende zes niveaus van beheersing van de Litouwse taal worden vastgesteld (het laagste A1, het hoogste C2):

[…]

5.3. niveau van beheersing van het Litouws B1 (drempelniveau) (onafhankelijk gebruiker). De gebruiker kan gesproken of geschreven teksten over vertrouwde onderwerpen begrijpen, spreken over uiteenlopende onderwerpen in verband met het dagelijks leven of het werk, vertellen over ervaringen, gebeurtenissen; dromen, verwachtingen of wensen uiten; meningen of projecten kort uiteenzetten, formulieren invullen, korte teksten schrijven over onderwerpen in verband met het dagelijks leven of het werk, een eenvoudige en coherente tekst schrijven over vertrouwde onderwerpen of onderwerpen waarin de gebruiker geïnteresseerd is. Hij kan ook de gesproken taal en de geschreven teksten begrijpen en communiceren;

6. De volgende drie categorieën van beheersing van de officiële taal worden vastgesteld (de laagste I, de hoogste III):

[…]

6.2 categorie II van de beheersing van de officiële taal komt overeen met vaardigheidsniveau B1 voor het Litouws (de overeenkomstige eisen voor dat niveau zijn opgenomen in punt 5.3 van deze beschrijving);

[…]

8. Werknemers, ambtenaren en overheidsmedewerkers in de sectoren onderwijs, cultuur, gezondheidszorg, sociale voorzieningen en andere sectoren die ten minste in het bezit moeten zijn van een diploma van het niet-universitair hoger onderwijs, een vóór 2009 behaald diploma van het hoger beroepsonderwijs of een vóór 1995 behaald diploma van technisch secundair onderwijs, moeten de Litouwse taal beheersen op een niveau van categorie II indien hun functie inhoudt dat zij regelmatig communiceren met het publiek en/of standaardformulieren verwerken (met uitzondering van leerkrachten die lesgeven in de officiële taal).”

Onderwijswet en besluit nr. V-774 inzake de goedkeuring van de beschrijving van de kwalificatievereisten van leerkrachten

12 Artikel 2, punt 2, van de Lietuvos Respublikos švietimo įstatymas Nr. I-1489 (wet nr. I-1489 van de Republiek Litouwen inzake onderwijs) van 25 juni 1991 (Lietuvos aidas, 1991, nr. 153-0), in de versie die van toepassing is op de feiten van het hoofdgeding (hierna: „onderwijswet”), bepaalt dat de term „algemeen onderwijs” betrekking heeft op primair, midden- en secundair onderwijs.

13 Artikel 48, lid 1, van de onderwijswet bevat de lijst van personen die bevoegd zijn om het beroep van leerkracht uit te oefenen, en bepaalt in lid 3 dat de in lid 1 bedoelde leerkrachten „over de door de minister van Onderwijs en Wetenschap vastgestelde kwalificaties moeten beschikken”. In lid 4 van datzelfde artikel 48 is bepaald:

„Eenieder die in een lidstaat of in de Zwitserse Bondsstaat een kwalificatie heeft verworven die overeenkomstig de Lietuvos Respublikos reglamentuojamų profesinių kvalifikacijų pripažinimo įstatymas [(wet nr. X-1478 van de Republiek Litouwen betreffende de erkenning van

beroepskwalificaties) van 3 april 2008 (Žin., 2008, nr. 47-1747)] als gelijkwaardig is erkend en die voldoet aan de voorwaarden van de leden 1 en 3 van dit artikel, mag het beroep van leerkracht uitoefenen in Litouwen."

14 Artikel 72 („Uitvoering van onderwijsprogramma's van buitenlandse staten en internationale organisaties") van de onderwijswet bepaalt in de leden 1 en 3:

„1. Scholen van buitenlandse staten en internationale organisaties (met uitzondering van hoger onderwijs) dienen in de Republiek Litouwen te worden opgericht en te functioneren volgens de voorwaarden en overeenkomstig de procedure zoals vastgelegd in de onderhavige wet, in door de Republiek Litouwen gesloten internationale overeenkomsten en in andere wetten, verordeningen of bestuursrechtelijke handelingen. Onderwijsprogramma's van buitenlandse staten en internationale organisaties (met uitzondering van hoger onderwijs) kunnen worden aangeboden (of opgeschort) overeenkomstig de door de regering bepaalde procedure, met schriftelijke instemming van de minister van Onderwijs en Wetenschap.

[…]

3. Onderwijsprogramma's van buitenlandse staten en internationale organisaties kunnen in Litouwse scholen worden aangeboden in een andere taal dan het Litouws. Wie in Litouwen een onderwijsprogramma van een buitenlandse staat of een internationale organisatie heeft gevolgd, verkrijgt na afloop van zijn studie het bijbehorende diploma van die buitenlandse staat of internationale organisatie."

15 De Lietuvos Respublikos švietimo, mokslo ir sporto ministras įsakymas Nr. V-774 Dėl Reikalavimų mokytojų kvalifikacijai aprašo patvirtinimo (besluit nr. V-774 van de minister van Onderwijs, Wetenschap en Sport van de Republiek Litouwen inzake de goedkeuring van de beschrijving van de kwalificatievereisten van leerkrachten) van 29 augustus 2014 (TAR, 2014, nr. 2014-11394) is op basis van artikel 48 van de onderwijswet vastgesteld. Punt 7 van de beschrijving van deze vereisten, in de versie die van toepassing is op de feiten van het hoofdgeding, bepaalt:

„Leerkrachten die werkzaam zijn in het algemeen onderwijs, het beroepsonderwijs en het niet-formeel onderwijs moeten de Litouwse taal beheersen op een niveau dat overeenkomt met de bij besluit [nr. 1688] goedgekeurde categorieën van beheersing van de officiële taal; […]"

Besluit nr. 649 houdende goedkeuring van de procedure voor het verlenen, opschorten en intrekken van de goedkeuring om onderwijsprogramma's van buitenlandse staten en internationale organisaties (met uitzondering van hoger onderwijs) toe te passen

16 Punt 26 van de Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Nr. 649 Dėl sutikimo vykdyti užsienio valstybių ir tarptautinių organizacijų švietimo programas (išskyrus aukštojo mokslo studijų programas) išdavimo, galiojimo sustabdymo ir galiojimo panaikinimo tvarkos aprašo patvirtinimo [besluit nr. 649 inzake de goedkeuring van de procedure voor het verlenen, opschorten en

intrekken van de vergunning om onderwijsprogramma's van buitenlandse staten en internationale organisaties (met uitzondering van hoger onderwijs) toe te passen] van 6 juni 2012 (Žin. 2012, nr. 66-3343), in de op de feiten van het hoofdgeding toepasselijke versie, luidt als volgt:

„26. De vergunninghouder die het onderwijsprogramma van een buitenlandse staat of een internationale organisatie uitvoert waarop die vergunning betrekking heeft [(hierna: „onderwijsprogramma")], moet:

26.1. […] de kennis van de officiële taal controleren overeenkomstig de door de minister van Onderwijs en Wetenschap goedgekeurde algemene programma's;

26.2. ervoor zorgen dat de opleiding en kwalificaties van leerkrachten en verleners van onderwijsdiensten in overeenstemming zijn met de in [het onderwijsprogramma] genoemde eisen;

26.3. voldoen aan de vereisten van de Litouwse onderwijswet en andere rechtshandelingen;

26.4. de toezichthoudende autoriteiten op hun verzoek de documenten en gegevens met betrekking tot de uitvoering van [het onderwijsprogramma] verstrekken en de verificatie ervan mogelijk maken;

[…]"

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

17 De VTM, een door een Litouws onderdaan opgerichte particuliere onderwijsinstelling, is sinds 2004 actief in Litouwen. Op het moment van de feiten in het hoofdgeding was 49,96 % van het kapitaal van die onderwijsinstelling in handen van een Fins onderdaan, 25,02 % in handen van een Deens onderdaan en 25,02 % in handen van een onderdaan van de Verenigde Staten van Amerika.

18 De VTM heeft de vereiste administratieve vergunningen verkregen om in het Engels onderwijs aan te bieden voor de *International Baccalaureate*-programma's voor *Primary Years* en *Middle Years* en het programma voor secundair onderwijs van de „Cambridge International AS/A levels".

19 Op 19 en 25 mei 2022 heeft de VKI een controle uitgevoerd bij de VTM om na te gaan of deze onderwijsinstelling voldeed aan de vereisten van de wet inzake de officiële taal en besluit nr. 1688. In het kader van deze controle heeft zij vastgesteld dat 18 werknemers van de VTM, waaronder het hoofd van de school, het adjunct-hoofd voor onderwijs, een sociale pedagoog en vijftien leerkrachten, niet waren geslaagd voor het taalexamen voor categorie II van de beheersing van de officiële taal, zoals gedefinieerd in besluit nr. 1688, of de vereiste documenten niet hadden overgelegd. Van die 18 werknemers waren er 5 onderdanen van lidstaten, terwijl de 13 andere onderdanen van derde landen waren.

20 In die omstandigheden heeft de VKI bij bevelschrift van 26 mei 2022 de VTM gelast ervoor te zorgen dat die werknemers dit taalexamen uiterlijk op 2 februari 2023 zouden behalen, waarvan de bevoegde autoriteit uiterlijk op 9 februari 2023 in kennis moest worden gesteld. De VKI heeft

de VTM er ook op gewezen dat niet-naleving van deze vereisten zou worden bestraft overeenkomstig de bepalingen van de Litouwse wetgeving (hierna: „bevelschrift van 26 mei 2022").

21 De VTM heeft bij de Vilniaus apygardos administracinis teismas (bestuursrechter in eerste aanleg Vilnius, Litouwen) beroep tot nietigverklaring van het bevelschrift van 26 mei 2022 ingesteld.

22 Nadat dit beroep was verworpen, heeft de VTM hoger beroep ingesteld bij de Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (hoogste bestuursrechter, Litouwen), de verwijzende rechter.

23 Deze rechter wenst allereerst te vernemen of de in het hoofdgeding aan de orde zijnde situatie binnen de werkingssfeer van artikel 49 VWEU valt. In dit verband merkt hij op dat, hoewel de VTM in Litouwen is gevestigd en is opgericht door een Litouws onderdaan, het kapitaal ervan gedeeltelijk in handen is van onderdanen van andere lidstaten dan de Republiek Litouwen. Die rechter voegt daaraan toe dat de VTM haar onderwijsprogramma's tegen vergoeding aanbiedt. Indien dat artikel 49 VWEU op een dergelijke situatie van toepassing is, vraagt de verwijzende rechter zich vervolgens af of de belemmering van de vrijheid van vestiging die uit de Litouwse regeling voortvloeit, gerechtvaardigd is door een dwingende reden van algemeen belang en of deze regeling in overeenstemming is met het evenredigheidsbeginsel, waarbij hij in het bijzonder benadrukt dat die regeling niet voorziet in enige uitzondering op de daarin gestelde taaleis. Ten slotte stelt hij de vraag of richtlijn 2005/36 toestaat dat een dergelijke eis wordt toegepast op de medewerkers van een internationale school, zoals de VTM, die een gereglementeerd beroep uitoefenen.

24 Tegen deze achtergrond heeft de Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas 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 [richtlijn 2005/36] 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?"

Ontvankelijkheid van het verzoek om een prejudiciële beslissing

25 De Litouwse regering betoogt dat het verzoek om een prejudiciële beslissing niet-ontvankelijk is op grond dat het Litouwse recht aan de leerkrachten van een particuliere onderwijsinstelling, zoals de VTM, die een internationaal programma voor secundair onderwijs en de *International Baccalaureate*-programma's voor *Primary Years* en *Middle Years* aanbiedt, geen eis stelt betreffende de beheersing van het Litouws. De door de verwijzende rechter gestelde vragen houden dus geen verband met de feiten of het voorwerp van het hoofdgeding, en de uitlegging van het Unierecht waarom met deze vragen wordt verzocht, is niet noodzakelijk voor de beslechting van dit geding.

26 In dit verband zij eraan herinnerd dat het vermoeden van relevantie dat geldt voor vragen betreffende de uitlegging van het Unierecht die de nationale rechter heeft gesteld binnen het onder zijn eigen verantwoordelijkheid geschetste wettelijke en feitelijke kader en ten aanzien waarvan het niet aan het Hof is de juistheid te onderzoeken, niet kan worden weerlegd door argumenten waarmee de uitlegging van het nationale recht door de verwijzende rechter wordt betwist, aangezien deze rechter bij uitsluiting bevoegd is om dit recht uit te leggen en toe te passen (zie in die zin arrest van 20 september 2018, OTP Bank en OTP Faktoring, C-51/17, EU:C:2018:750, punt 41).

27 In zijn antwoord op het verzoek om toelichting van het Hof van 12 december 2024 heeft de verwijzende rechter op basis van een gedetailleerde analyse van de bepalingen van het nationale recht bovendien bevestigd dat alle leerkrachten en administratieve medewerkers die regelmatig in contact staan met het publiek en met de administratieve autoriteiten van een particuliere onderwijsinstelling, zoals de VTM, onderworpen zijn aan de eis betreffende de beheersing van het Litouws.

28 Bijgevolg is het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing ontvankelijk.

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste vraag

29 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of artikel 49 VWEU aldus moet worden uitgelegd dat het van toepassing is op de situatie van een particuliere onderwijsinstelling die in een lidstaat is gevestigd en waarin onderdanen van andere lidstaten een deelneming hebben, wanneer deze onderwijsinstelling in de lidstaat waar zij is gevestigd een internationaal programma voor secundair onderwijs en de *International Baccalaureate*-programma's voor *Primary Years* en *Middle Years* aanbiedt.

30 In dit verband bepaalt artikel 49, tweede alinea, VWEU dat de vrijheid van vestiging, behoudens de bepalingen van het hoofdstuk betreffende kapitaal, de toegang omvat tot werkzaamheden anders dan in loondienst en de uitoefening daarvan alsmede de oprichting en het beheer van

ondernemingen, en met name van vennootschappen in de zin van artikel 54, tweede alinea, VWEU overeenkomstig de bepalingen welke door de wetgeving van het land van vestiging voor de eigen onderdanen zijn vastgesteld.

31 Het is vaste rechtspraak dat het begrip „vestiging" in de zin van het VWEU zeer ruim is en inhoudt dat een onderdaan van een lidstaat duurzaam kan deelnemen aan het economische leven van een andere lidstaat dan zijn staat van herkomst en daar voordeel uit kan halen [arrest van 4 oktober 2024, Litouwen e.a./Parlement en Raad (Mobiliteitspakket), C-541/20–C-555/20, EU:C:2024:818, punt 363 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

32 Dit begrip impliceert dus de daadwerkelijke uitoefening van een economische activiteit voor onbepaalde tijd door middel van een vaste vestiging in de ontvangende lidstaat. Dit veronderstelt bijgevolg dat de betrokken marktdeelnemer werkelijk in die lidstaat is gevestigd en daar daadwerkelijk een economische activiteit uitoefent [arrest van 4 oktober 2024, Litouwen e.a./Parlement en Raad (Mobiliteitspakket), C-541/20–C-555/20, EU:C:2024:818, punt 364].

33 Het Hof heeft reeds geoordeeld dat de vrijheid van vestiging dus ook geldt voor de situatie waarin een onderdaan van een lidstaat in het kapitaal van een in een andere lidstaat gevestigde onderneming een deelneming verwerft waarmee hij een zekere invloed op de besluiten van die onderneming kan uitoefenen en de activiteiten ervan kan bepalen (zie in die zin arrest van 21 december 2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, punt 46 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

34 In casu staat vast dat het kapitaal van de VTM, die in Litouwen is gevestigd en daar op vaste en voortdurende wijze onderwijsprogramma's aanbiedt, op 26 mei 2022, de datum van vaststelling van het bevelschrift, voor 49,96 % in handen was van een Fins onderdaan en voor 25,02 % in handen van een Deens onderdaan, hetgeen deze onderdanen in beginsel een zekere invloed op de beslissingen en de activiteiten van deze onderwijsinstelling kon verlenen (zie naar analogie arrest van 22 december 2008, Truck Center, C-282/07, EU:C:2008:762, punten 28 en 29).

35 Hieruit volgt dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde situatie onder artikel 49 VWEU kan vallen, mits overeenkomstig de in punt 31 van het onderhavige arrest aangehaalde rechtspraak vaststaat dat de VTM middels haar vestiging in Litouwen daadwerkelijk een economische activiteit uitoefent.

36 Terwijl de verwijzende rechter zich uitsluitend afvraagt hoe artikel 49 VWEU moet worden uitgelegd, is de Nederlandse regering evenwel van mening dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde situatie moet worden onderzocht in het licht van artikel 45 VWEU, aangezien de taaleis wordt opgelegd aan de medewerkers van de VTM.

37 In dit verband heeft het Hof geoordeeld dat het, wanneer een nationale maatregel tegelijkertijd op meerdere fundamentele vrijheden betrekking heeft, deze 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. Om vast te stellen welke fundamentele vrijheid overwegend is, moet rekening worden gehouden met het voorwerp van de betrokken wettelijke regeling en met de feitelijke gegevens van het hoofdgeding (zie in die zin arresten van 11 juni 2020, KOB, C-206/19, EU:C:2020:463, punten 23 en 25, en 7 september 2022, Cilevičs e.a., C-391/20, EU:C:2022:638, punten 50 en 51 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

38 Het Hof heeft bovendien geoordeeld dat, hoewel vaststaat dat de in artikel 45 VWEU bedoelde rechten van vrij verkeer voor werknemers gelden, niets uit de bewoordingen van genoemd artikel erop wijst dat deze rechten niet kunnen worden ingeroepen door anderen, in het bijzonder door de werkgevers. Het recht van werknemers om zonder discriminatie te worden tewerkgesteld en een beroep uit te oefenen kan immers slechts doeltreffend en zinvol zijn indien daartegenover staat dat de werkgevers het recht hebben om werknemers met inachtneming van de regels betreffende het vrije verkeer in dienst te nemen (zie in die zin arresten van 7 mei 1998, Clean Car Autoservice, C-350/96, EU:C:1998:205, punten 19 en 20, en 13 december 2012, Caves Krier Frères, C-379/11, EU:C:2012:798, punt 28).

39 Afgezien van het feit dat het beroep in het hoofdgeding op eigen initiatief door de VTM is ingesteld, blijkt uit de verwijzingsbeslissing, en zonder dat dit in de bij het Hof ingediende opmerkingen ter discussie wordt gesteld, dat het in dat beroep bedoelde bevelschrift van 26 mei 2022 niet tot de 18 betrokken medewerkers is gericht, maar tot de VTM zelf, aangezien de VKI haar heeft verweten dat zij niet heeft voldaan aan haar verplichting om erop toe te zien dat haar medewerkers aan de in de nationale regeling neergelegde eis van beheersing van het Litouws voldoen. Krachtens deze regeling is de houder van een vergunning voor het uitvoeren van onderwijsprogramma's van buitenlandse staten en internationale organisaties immers met name verplicht om de kennis van de officiële taal te controleren overeenkomstig de door de minister van Onderwijs en Wetenschap goedgekeurde algemene programma's, erop toe te zien dat de opleiding en kwalificaties van leerkrachten en verleners van onderwijsdiensten voldoen aan de eisen uit het onderwijsprogramma, de eisen van de onderwijswet en andere rechtshandelingen na te leven en de toezichthoudende autoriteiten op hun verzoek documenten en gegevens over de uitvoering van het onderwijsprogramma te verstrekken en de verificatie daarvan mogelijk te maken.

40 Ten slotte wordt in het verzoek om een prejudiciële beslissing niet vermeld of de VTM haar recht om haar werknemers in dienst te nemen met inachtneming van de regels inzake het vrije verkeer van werknemers voor de verwijzende rechter heeft uitgeoefend.

41 Gelet op zowel het voorwerp van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling als het voorwerp van het hoofdgeding, moet dit dus worden beoordeeld in het licht van artikel 49 VWEU.

42 In dit verband heeft het Hof geoordeeld dat het organiseren van opleidingen van hoger onderwijs tegen vergoeding een economische activiteit vormt die valt onder het recht van vestiging van hoofdstuk 2 van titel IV van het derde deel van het VWEU, wanneer een onderdaan van een lidstaat die organisatie in een andere lidstaat op vaste en voortdurende wijze verzorgt vanuit een hoofd- of nevenvestiging in laatstgenoemde lidstaat (arrest van 7 september 2022, Cilevičs e.a., C-391/20, EU:C:2022:638, punt 52 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Aangezien de kwalificatie van een onderwijsactiviteit als economische activiteit afhangt van de vraag of de lessen tegen vergoeding worden aangeboden, en niet van het onderwijsniveau waarmee zij verband houden, is die rechtspraak naar analogie van toepassing op de organisatie, tegen vergoeding, van primair, midden- en secundair onderwijs door een particuliere onderwijsinstelling die in een lidstaat is gevestigd en waarin een onderdaan van een andere lidstaat een deelneming heeft die hem in staat stelt een zekere invloed op de beslissingen van de onderwijsinstelling uit te oefenen en de activiteiten ervan te bepalen.

43 In casu staat het dus aan de verwijzende rechter om na te gaan of de door de VTM aangeboden onderwijsprogramma's tegen vergoeding zijn georganiseerd.

44 Gelet op een en ander moet op de eerste vraag worden geantwoord dat artikel 49 VWEU aldus moet worden uitgelegd dat het van toepassing is op de situatie van een particuliere onderwijsinstelling die in een lidstaat is gevestigd en waarin een onderdaan van een andere lidstaat een deelneming heeft die hem in staat stelt een zekere invloed op de beslissingen van de onderwijsinstelling uit te oefenen en de activiteiten ervan te bepalen, wanneer deze onderwijsinstelling in de lidstaat waar zij is gevestigd tegen vergoeding een internationaal programma voor secundair onderwijs en de *International Baccalaureate*-programma's voor *Primary Years* en *Middle Years* aanbiedt.

Tweede vraag

45 Vooraf moet worden opgemerkt dat particuliere onderwijsinstellingen krachtens de Litouwse wetgeving verplicht zijn na te gaan of hun leerkrachten en administratieve medewerkers, die regelmatig in contact staan met het publiek en met de administratieve autoriteiten, de Litouwse taal op het niveau van categorie II beheersen, hetgeen overeenkomt met de vaardigheid van deze personen om met name gesproken of geschreven teksten over vertrouwde onderwerpen te begrijpen, te spreken over uiteenlopende onderwerpen in verband met het dagelijks leven of het werk, dan wel een eenvoudige en coherente tekst te schrijven over vertrouwde onderwerpen.

46 Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter dus in essentie te vernemen of artikel 49 VWEU aldus moet worden uitgelegd dat het in een situatie die binnen de werkingssfeer ervan valt, in de weg staat aan de regeling van een lidstaat op grond waarvan een particuliere onderwijsinstelling die in een andere taal dan de officiële taal van die lidstaat een internationaal programma voor secundair onderwijs en de *International Baccalaureate*-programma's voor *Primary Years* en *Middle Years* aanbiedt, verplicht is om na te gaan of haar leerkrachten en administratieve medewerkers die regelmatig in contact staan met het publiek en met de administratieve autoriteiten, voldoen aan de eis dat die officiële taal op gemiddeld niveau wordt beheerst.

Bestaan van de beperking van de in artikel 49 VWEU gewaarborgde vrijheid

47 De Unie is krachtens artikel 6 VWEU bevoegd om het optreden van de lidstaten op het gebied van onder meer het onderwijs te ondersteunen, te coördineren of aan te vullen. Hoewel het Unierecht, zoals uit artikel 165, lid 1, en artikel 166, lid 1, VWEU voortvloeit, deze bevoegdheid van de lidstaten ter zake van, ten eerste, de inhoud van het onderwijs en de opzet van het onderwijsstelsel, alsook hun culturele en taalkundige verscheidenheid en, ten tweede, de inhoud en de organisatie van de beroepsopleiding onverlet laat, moeten de lidstaten bij de uitoefening van deze bevoegdheid niettemin het Unierecht en met name de bepalingen inzake de vrijheid van vestiging eerbiedigen (arrest van 7 september 2022, Cilevičs e.a., C-391/20, EU:C:2022:638, punten 58 en 59 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

48 In dit verband bepaalt artikel 49, eerste alinea, VWEU dat in het kader van de bepalingen van hoofdstuk 2 van titel IV van het derde deel van het VWEU, beperkingen van de vrijheid van vestiging voor onderdanen van een lidstaat op het grondgebied van een andere lidstaat verboden zijn. Alle maatregelen die de uitoefening van de in artikel 49 VWEU gewaarborgde vrijheid van vestiging verbieden, belemmeren of minder aantrekkelijk maken, moeten als beperkingen van de vrijheid van vestiging worden beschouwd (arrest van 7 september 2022, Cilevičs e.a., C-391/20, EU:C:2022:638, punten 60 en 61 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

49 Hoewel in casu vaststaat dat onderdanen van andere lidstaten dan de Republiek Litouwen zich op het grondgebied van Litouwen kunnen vestigen en daar in het kader van een particuliere onderwijsinstelling onderwijsprogramma's in een andere taal dan het Litouws kunnen aanbieden, blijft deze mogelijkheid in beginsel afhankelijk van de voorwaarde dat is voldaan aan de taaleis waarin de geldende regelgeving voorziet. Omdat niet aan die eis werd voldaan, heeft de VKI bij bevelschrift van 26 mei 2022 de VTM verplicht om aan te tonen dat haar leerkrachten en administratieve medewerkers, die regelmatig in contact staan met het publiek en met de administratieve autoriteiten, de Litouwse taal op het niveau van categorie II beheersen.

50 De in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling kan door de verplichtingen die zij mogelijk meebrengt voor de aanwerving van voldoende gekwalificeerde medewerkers, de oprichting en de exploitatie in Litouwen van een onderwijsinstelling die onderwijsprogramma's aanbiedt in een andere taal dan het Litouws echter minder aantrekkelijk maken voor onderdanen van andere lidstaten. Dat vormt een beperking van de vrijheid van vestiging.

Rechtvaardiging van de beperking van de in artikel 49 VWEU gewaarborgde vrijheid

51 Volgens vaste rechtspraak is een beperking van de vrijheid van vestiging slechts toelaatbaar voor zover zij gerechtvaardigd is door een dwingende reden van algemeen belang en het evenredigheidsbeginsel eerbiedigt, wat inhoudt dat zij geschikt is om de verwezenlijking van de nagestreefde doelstelling op coherente en systematische wijze te waarborgen, niet verder gaat dan nodig is om die doelstelling te bereiken en niet onevenredig is in verhouding tot die doelstelling (zie in die zin arrest van 7 september 2022, Cilevičs e.a., C-391/20, EU:C:2022:638, punt 65 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

52 Wat het bestaan van een dwingende reden van algemeen belang betreft, blijkt in casu uit het dossier waarover het Hof beschikt dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling ertoe strekt het gebruik van de officiële taal van de Republiek Litouwen te beschermen en te bevorderen, hetgeen een legitieme doelstelling vormt die in beginsel een beperking van de fundamentele vrijheden van het Unierecht kan rechtvaardigen (zie naar analogie arrest van 7 september 2022, Cilevičs e.a., C-391/20, EU:C:2022:638, punten 67-70 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

53 Volgens artikel 3, lid 3, vierde alinea, VEU en artikel 22 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie eerbiedigt de Unie immers haar rijke verscheidenheid van cultuur en taal, en overeenkomstig artikel 4, lid 2, VEU eerbiedigt de Unie eveneens de nationale identiteit van haar lidstaten, waartoe ook de bescherming van de officiële taal van de betrokken lidstaat behoort (arrest van 7 september 2022, Cilevičs e.a., C-391/20, EU:C:2022:638, punt 68 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

54 Wat betreft de vraag of de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling geschikt is om de verwezenlijking van de legitieme doelstelling van bescherming en bevordering van de Litouwse taal te waarborgen, of die regeling niet verder gaat dan nodig is om die doelstelling te bereiken en of zij niet onevenredig is in verhouding tot die doelstelling, is het uiteindelijk aan de verwijzende rechter, die bij uitsluiting bevoegd is om de feiten van het hoofdgeding te beoordelen en de nationale regeling uit te leggen, om vast te stellen of en in hoeverre een dergelijke regeling aan die voorwaarden voldoet (zie naar analogie arrest van 7 september 2022, Cilevičs e.a., C-391/20, EU:C:2022:638, punt 72 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

55 Wel is het Hof, dat deze rechter een nuttig antwoord dient te verschaffen, bevoegd om op basis van het dossier van het hoofdgeding en de bij het Hof ingediende schriftelijke opmerkingen aanwijzingen te geven die hem in staat kunnen stellen uitspraak te doen (zie naar analogie arrest van 7 september 2022, Cilevičs e.a., C-391/20, EU:C:2022:638, punt 73 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

56 In dit verband moet ten eerste worden vastgesteld dat een regeling van een lidstaat als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, geschikt lijkt om de verwezenlijking van de doelstelling van bescherming en bevordering van de officiële taal van die lidstaat te waarborgen. Een dergelijke regeling bevordert immers het gebruik van die taal door de personen die aan deze taaleis zijn onderworpen in hun betrekkingen met de leerlingen, de ouders van leerlingen en het publiek in het algemeen en, wat meer in het bijzonder de administratieve medewerkers betreft, met de nationale administratieve autoriteiten.

57 Het is juist dat die regeling slechts kan worden geacht die doelstelling te kunnen waarborgen wanneer die regeling daadwerkelijk ertoe strekt die doelstelling te verwezenlijken en op coherente en systematische wijze wordt uitgevoerd (arrest van 7 september 2022, Cilevičs e.a., C-391/20, EU:C:2022:638, punt 75 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

58 Zoals blijkt uit het dossier waarover het Hof beschikt, lijkt dit in casu het geval te zijn, aangezien de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling niet alleen van toepassing is op alle in Litouwen gevestigde onderwijsinstellingen, maar ook op alle werknemers van deze onderwijsinstellingen wier functie met name impliceert dat zij regelmatig met andere personen in contact staan en dat zij zijn genoodzaakt, officiële standaardformulieren in te vullen.

59 Wat ten tweede de noodzakelijkheid van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling betreft, in het bijzonder de daarin vervatte taaleis, moet in herinnering worden gebracht dat maatregelen die een fundamentele vrijheid beperken, niet gerechtvaardigd kunnen zijn wanneer de beoogde doelstelling met minder beperkende maatregelen kan worden bereikt (zie in die zin arrest van 7 september 2022, Cilevičs e.a., C-391/20, EU:C:2022:638, punt 81 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

60 Hoewel de lidstaten in dit verband 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, kan deze beoordelingsmarge geen rechtvaardiging vormen voor een ernstige aantasting van de rechten die particulieren ontlenen aan de bepalingen van de Verdragen waarin hun fundamentele vrijheden zijn verankerd (arrest van 7 september 2022, Cilevičs e.a., C-391/20, EU:C:2022:638, punt 83 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

61 Blijkens haar wetgeving wil de Republiek Litouwen een hoog niveau van bescherming en bevordering van haar officiële taal waarborgen, en in casu staat niet vast dat minder beperkende maatregelen dan de in het hoofdgeding aan de orde zijnde taaleis een gelijkwaardig niveau van doeltreffendheid bij de verwezenlijking van een dergelijke doelstelling kunnen waarborgen, zoals de advocaat-generaal in punt 54 van zijn conclusie heeft opgemerkt.

62 De in het hoofdgeding aan de orde zijnde taaleis lijkt dus als zodanig te voldoen aan de noodzakelijkheidsvoorwaarde.

63 Bij de toetsing van die voorwaarde moet echter ook rekening worden gehouden met de door de nationale regeling vereiste bewijsvoering om aan te tonen dat aan die taaleis is voldaan.

64 In dit verband heeft de verwijzende rechter in het kader van zijn antwoord op het in punt 27 van het onderhavige arrest bedoelde verzoek om toelichting aangegeven dat de nationale regeling bepaalt dat eenieder die wil aantonen dat hij over het vereiste niveau van beheersing van de Litouwse taal beschikt, een certificaat moet overleggen dat op basis van op het Litouwse grondgebied afgenomen taaltesten is afgegeven door de Nacionalinė švietimo agentūra (nationaal onderwijsagentschap, Litouwen).

65 Het is juist dat het afgeven van een certificaat een criterium kan zijn om de vereiste talenkennis te beoordelen (zie naar analogie arrest van 5 februari 2015, Commissie/België, C-317/14, EU:C:2015:63, punt 27). Het feit dat een sollicitant voor een baan bij een particuliere onderwijsinstelling alleen door het behalen van een dergelijk certificaat het bewijs kan leveren dat hij voldoet aan de voorgeschreven taaleis, zoals vereist door de Litouwse regelgeving, lijkt echter verder te gaan dan noodzakelijk is om de nagestreefde legitieme doelstelling te bereiken. Een dergelijke regeling sluit immers uit dat rekening wordt gehouden met het taalvaardigheidsniveau dat, gelet op de aard en de duur van de leergangen die blijkens een in een andere lidstaat behaald certificaat of diploma zijn voltooid, kan worden verondersteld bij de houder van dat certificaat (zie naar analogie arrest van 5 februari 2015, Commissie/België, C-317/14, EU:C:2015:63, punt 29).

66 In die omstandigheden lijkt een nationale regeling zoals die welke in het hoofdgeding aan de orde is, die van degenen waarop zij is gericht verlangt dat zij een certificaat overleggen dat door een instelling van de betrokken lidstaat is afgegeven op basis van op het grondgebied van die lidstaat afgenomen taaltesten om aan te tonen dat zij over het vereiste niveau van beheersing van de officiële taal beschikken, verder te gaan dan noodzakelijk is om de nagestreefde legitieme doelstelling te bereiken, hetgeen door de verwijzende rechter dient te worden nagegaan.

67 Ten derde moet er, wat betreft de evenredigheid in strikte zin van de nationale regeling in het hoofdgeding, aan worden herinnerd dat een doelstelling van algemeen belang, zoals de bescherming en de bevordering van de officiële taal, niet met een nationale maatregel kan worden nagestreefd zonder rekening te houden met het feit dat zij moet worden verzoend met de grondrechten en de beginselen waarop die maatregel betrekking heeft, zoals die zijn verankerd in de Verdragen, door een evenwichtige afweging te maken tussen deze doelstelling van algemeen belang en de op het spel staande rechten en beginselen, om ervoor te zorgen dat de door die maatregel veroorzaakte nadelen niet onevenredig zijn aan die doelstellingen (zie naar analogie arrest van 18 december 2025, Slagelse Almennyttige Boligselskab, Afdeling Schackenborgvænge, C-417/23, EU:C:2025:1017, punt 168).

68 Wanneer een lidstaat met het oog op de doelstelling van bescherming en bevordering van zijn officiële taal een taaleis wil opleggen aan leerkrachten en bepaalde administratieve medewerkers van particuliere onderwijsinstellingen, moet die lidstaat dus een evenwichtige afweging maken tussen deze doelstelling van algemeen belang en de aan artikel 49 VWEU ontleende rechten. Een dergelijke evenwichtige afweging kan bijvoorbeeld worden gemaakt in een nationale regeling die bepaalt dat het niveau van beheersing van de officiële taal na aanwerving geleidelijk op het vereiste niveau van beheersing kan worden gebracht of dat het vereiste niveau van beheersing wordt versoepeld naargelang van de duur van de tewerkstelling, of die voorziet in een vrijstelling

van deze taaleis die door passende omstandigheden wordt gerechtvaardigd, met name wanneer zich voor de openstaande functie geen volledig gekwalificeerde kandidaat aanbiedt (zie in die zin arrest van 7 september 2022, Cilevičs e.a., C-391/20, EU:C:2022:638, punten 84 en 85).

69 In casu blijkt uit de verwijzingsbeslissing dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde taaleis geldt voor alle in dienst van een particuliere onderwijsinstelling zijnde leerkrachten en administratieve medewerkers die regelmatig in contact staan met het publiek en met de administratieve autoriteiten, vanaf hun indiensttreding en ongeacht de duur van hun arbeidsovereenkomst en zonder dat hierop een uitzondering of een versoepeling mogelijk is.

70 Hieruit volgt dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling niet lijkt te voldoen aan het evenredigheidsbeginsel in strikte zin, in die zin dat die regeling onevenredig lijkt ten opzichte van de nagestreefde doelstelling, hetgeen de verwijzende rechter dient te beoordelen.

71 Gelet op een en ander moet op de tweede vraag worden geantwoord dat artikel 49 VWEU aldus moet worden uitgelegd dat het, in een situatie die binnen de werkingssfeer ervan valt, niet in de weg staat aan de regeling van een lidstaat op grond waarvan een particuliere onderwijsinstelling die in een andere taal dan de officiële taal van die lidstaat een internationaal programma voor secundair onderwijs en de *International Baccalaureate*-programma's voor *Primary Years* en *Middle Years* aanbiedt, verplicht is om na te gaan of haar leerkrachten en administratieve medewerkers die regelmatig in contact staan met het publiek en met de administratieve autoriteiten, voldoen aan de eis dat die officiële taal op gemiddeld niveau wordt beheerst, op voorwaarde dat die regeling wordt gerechtvaardigd door een doelstelling van bescherming en bevordering van die officiële taal en noodzakelijk is voor, en evenredig is aan de verwezenlijking van die doelstelling. Aan deze voorwaarde is niet voldaan wanneer die regeling, zonder mogelijkheid van een uitzondering of een versoepeling, van toepassing is op alle personen waarop zij is gericht en hen verplicht om, teneinde aan te tonen dat zij over het vereiste niveau van beheersing van de officiële taal beschikken, een certificaat over te leggen dat door een instelling van de betrokken lidstaat is afgegeven op basis van taaltesten die op het grondgebied van die lidstaat zijn afgenomen.

Derde vraag

72 Met zijn derde vraag wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of artikel 53, lid 1, van richtlijn 2005/36 aldus moet worden uitgelegd dat het, in een situatie die binnen de werkingssfeer ervan valt, in de weg staat aan de regeling van een lidstaat op grond waarvan de leerkrachten van een private onderwijsinstelling die een programma voor internationaal secundair onderwijs alsmede *International Baccalaureate*-programma's voor *Primary Years* en *Middle Years* aanbiedt in een andere taal dan de officiële taal van die lidstaat, verplicht zijn om die officiële taal op gemiddeld niveau te beheersen.

73 In herinnering moet worden gebracht dat uit artikel 2, lid 1, eerste alinea, van richtlijn 2005/36 volgt dat deze richtlijn van toepassing is op alle onderdanen van een lidstaat die een gereglementeerd beroep willen uitoefenen in een andere lidstaat dan die waar zij hun beroepskwalificaties hebben verworven.

74 Volgens artikel 53, lid 1, van die richtlijn moeten de beroepsbeoefenaren wier beroepskwalificaties zijn erkend bovendien beschikken over de talenkennis die voor de uitoefening van hun beroep in de ontvangende lidstaat vereist is.

75 In casu moet de verwijzende rechter, teneinde na te gaan of de situatie in het hoofdgeding binnen de werkingssfeer van artikel 53, lid 1, van richtlijn 2005/36 valt, dus vooraf onderzoeken of de leerkrachten van de VTM die geen Litouws onderdaan zijn, hun beroepskwalificaties hebben verworven in andere lidstaten dan de Republiek Litouwen en die beroepskwalificaties in laatstgenoemde lidstaat zijn erkend.

76 Onder voorbehoud van deze opmerking moet worden geoordeeld dat, gelet op het belang van het onderwijs voor de verwezenlijking van een beleid dat gericht is op de bescherming en de bevordering van de taal van een lidstaat, en op het feit dat leerkrachten niet alleen een essentiële rol spelen middels het onderwijs dat zij geven, maar ook door hun deelname aan het dagelijkse leven op school en de nauwe band die zij met de leerlingen onderhouden, een eis dat zij de officiële taal beheersen van de lidstaat waarin zij hun beroep uitoefenen kan worden beschouwd als een voorwaarde die overeenkomt met de talenkennis die voor de uitoefening van hun beroep vereist is, in de zin van artikel 53, lid 1, van richtlijn 2005/36 (zie naar analogie arrest van 28 november 1989, Groener, C-379/87, EU:C:1989:599, punten 19-21).

77 Niettemin dient in aanmerking te worden genomen dat richtlijn 2005/36 moet worden uitgelegd in het licht van de door het Unierecht gewaarborgde fundamentele vrijheden, in het bijzonder artikel 49 VWEU, wanneer, zoals in het hoofdgeding, de regeling van een lidstaat de op zijn grondgebied gevestigde onderwijsinstellingen verplicht erop toe te zien dat hun leerkrachten aan een bepaalde taaleis voldoen.

78 De verenigbaarheid van een dergelijke regeling met artikel 53, lid 1, van richtlijn 2005/36, gelezen in het licht van artikel 49 VWEU, moet dus worden beoordeeld aan de hand van dezelfde criteria als die welke gelden voor de toetsing van de verenigbaarheid van deze regeling met artikel 49 VWEU, als bedoeld in de punten 51 tot en met 68 van het onderhavige arrest, hetgeen veronderstelt dat wordt nagegaan of die regeling wordt gerechtvaardigd door een doelstelling van bescherming en bevordering van de officiële taal van de betrokken lidstaat en of die regeling noodzakelijk is voor, en evenredig is aan de verwezenlijking van die doelstelling.

79 Ten overvloede moet worden opgemerkt dat artikel 53, lid 3, van richtlijn 2005/36 bepaalt dat voor andere beroepen dan die welke implicaties hebben voor de veiligheid van de patiënt, controles die toezien op de naleving van de verplichting van lid 1 van dit artikel slechts mogen worden opgelegd in gevallen waar er „ernstige en concrete twijfel" bestaat of de beroepsbeoefenaar over voldoende talenkennis beschikt voor de beroepswerkzaamheden die hij wil uitoefenen.

80 Gelet op een en ander moet op de derde vraag worden geantwoord dat artikel 53, lid 1, van richtlijn 2005/36, gelezen in het licht van artikel 49 VWEU, aldus moet worden uitgelegd dat het, in een situatie die binnen de werkingssfeer ervan valt, niet in de weg staat aan de regeling van een lidstaat op grond waarvan de leerkrachten van een private onderwijsinstelling die een programma voor internationaal secundair onderwijs alsmede *International Baccalaureate*-programma's voor *Primary Years* en *Middle Years* aanbiedt in een andere taal dan de officiële taal van die lidstaat, verplicht zijn om die officiële taal op gemiddeld niveau te beheersen, op voorwaarde dat die regeling wordt gerechtvaardigd door een doelstelling van bescherming en bevordering van die officiële taal en noodzakelijk is voor, en evenredig is aan de verwezenlijking van die doelstelling. Aan deze voorwaarde is niet voldaan wanneer die regeling, zonder mogelijkheid van een uitzondering of een versoepeling, van toepassing is op alle personen waarop zij is gericht en hen

verplicht om, teneinde aan te tonen dat zij over het vereiste niveau van beheersing van de officiële taal beschikken, een certificaat over te leggen dat door een instelling van de betrokken lidstaat is afgegeven op basis van taaltesten die op het grondgebied van die lidstaat zijn afgenomen.

Kosten

81 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechter over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Eerste kamer) verklaart voor recht:

1) Artikel 49 VWEU

moet aldus worden uitgelegd dat

het van toepassing is op de situatie van een particuliere onderwijsinstelling die in een lidstaat is gevestigd en waarin een onderdaan van een andere lidstaat een deelneming heeft die hem in staat stelt een zekere invloed op de beslissingen van de onderwijsinstelling uit te oefenen en de activiteiten ervan te bepalen, wanneer deze onderwijsinstelling in de lidstaat waar zij is gevestigd tegen vergoeding een internationaal programma voor secundair onderwijs en de *International Baccalaureate*-programma's voor *Primary Years* en *Middle Years* aanbiedt.

2) Artikel 49 VWEU

moet aldus worden uitgelegd dat

het, in een situatie die binnen de werkingssfeer ervan valt, niet in de weg staat aan de regeling van een lidstaat op grond waarvan een particuliere onderwijsinstelling die in een andere taal dan de officiële taal van die lidstaat een internationaal programma voor secundair onderwijs en de *International Baccalaureate*-programma's voor *Primary Years* en *Middle Years* aanbiedt, verplicht is om na te gaan of haar leerkrachten en administratieve medewerkers die regelmatig in contact staan met het publiek en met de administratieve autoriteiten, voldoen aan de eis dat die officiële taal op gemiddeld niveau wordt beheerst, op voorwaarde dat die regeling wordt gerechtvaardigd door een doelstelling van bescherming en bevordering van die officiële taal en noodzakelijk is voor, en evenredig is aan de verwezenlijking van die doelstelling. Aan deze voorwaarde is niet voldaan wanneer die regeling, zonder mogelijkheid van een uitzondering of een versoepeling, van toepassing is op alle personen waarop zij is gericht en hen verplicht om, teneinde aan te tonen dat zij over het vereiste niveau van beheersing van de officiële taal beschikken, een certificaat over te leggen dat door een instelling van de betrokken lidstaat is afgegeven op basis van taaltesten die op het grondgebied van die lidstaat zijn afgenomen.

3) Artikel 53, lid 1, van richtlijn 2005/36/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 september 2005 betreffende de erkenning van beroepskwalificaties, zoals gewijzigd bij richtlijn 2013/55/EU van het Europees Parlement en de Raad van 20 november 2013, gelezen in het licht van artikel 49 VWEU,

moet aldus worden uitgelegd dat

het, in een situatie die binnen de werkingssfeer ervan valt, niet in de weg staat aan de regeling van een lidstaat op grond waarvan de leerkrachten van een private onderwijsinstelling die een programma voor internationaal secundair onderwijs alsmede *International Baccalaureate*-programma's voor *Primary Years* en *Middle Years* aanbiedt in een andere taal dan de officiële taal van die lidstaat, verplicht zijn om die officiële taal op gemiddeld niveau te beheersen, op voorwaarde dat die regeling wordt gerechtvaardigd door een doelstelling van bescherming en bevordering van die officiële taal en noodzakelijk is voor, en evenredig is aan de verwezenlijking van die doelstelling. Aan deze voorwaarde is niet voldaan wanneer die regeling, zonder mogelijkheid van een uitzondering of een versoepeling, van toepassing is op alle personen waarop zij is gericht en hen verplicht om, teneinde aan te tonen dat zij over het vereiste niveau van beheersing van de officiële taal beschikken, een certificaat over te leggen dat door een instelling van de betrokken lidstaat is afgegeven op basis van taaltesten die op het grondgebied van die lidstaat zijn afgenomen.

ondertekeningen