

Het arrest Cilevičs

Citation for published version (APA):

Schoenmaekers, S. (2022). Het arrest Cilevičs: Taaleisen ter bescherming van de nationale identiteit: dubieuze gevolgen voor de onderwijs toegankelijkheid? *Nederlands Tijdschrift voor Europees recht*, 28(9/10), 195-202. Article 1. <https://doi.org/10.5553/NtER/138241202022028009005>

Document status and date:

Published: 20/12/2022

DOI:

[10.5553/NtER/138241202022028009005](https://doi.org/10.5553/NtER/138241202022028009005)

Document Version:

Publisher's PDF, also known as Version of record

Document license:

Taverne

Please check the document version of this publication:

- A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
- The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
- The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

[Link to publication](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license above, please follow below link for the End User Agreement:

www.umlib.nl/taverne-license

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

repository@maastrichtuniversity.nl

providing details and we will investigate your claim.

Het arrest *Cilevičs*

Taaleisen ter bescherming van de nationale identiteit: dubieuze gevolgen voor de onderwijs toegankelijkheid?

Prof. dr. S.L.T. Schoenmaekers*

Een nationale regeling van een lidstaat die erin voorziet dat hogeronderwijsinstellingen uit andere lidstaten onderwijsprogramma's in beginsel enkel mogen aanbieden wanneer die programma's uitsluitend in de officiële taal van die lidstaat worden aangeboden, vormt een beperking op de vrijheid van vestiging. Wanneer deze verplichting tot doel heeft het gebruik van de officiële taal/talen van de lidstaat te beschermen is er sprake van een legitiem doel dat een beperking op deze vrijheid kan rechtvaardigen. Deze beperking dient echter geschikt, noodzakelijk en evenredig te zijn om het doel te bereiken. De zaak *Cilevičs* is van belang vanwege de zeer concrete invulling van de geschiktheidseis door het Hof van Justitie en de gevoelige achterliggende politieke kwestie die door het Hof van Justitie onbesproken blijft, meer bepaald de (mogelijke) aantasting van de taalrechten van de grote Russischtalige minderheid in Letland.

HvJ 7 september 2022, C-391/20, ECLI:EU:C:2022:638 (Cilevičs e.a.).

Inleiding

Het tot stand brengen van een interne markt, een ruimte zonder binnengrenzen waarin het vrij verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal is gewaarborgd volgens de bepalingen van de Verdragen, is een van de kerntaken van de Europese Unie (EU).¹ Reeds in 1995 oordeelde het Hof van Justitie in *Gebhard* dat nationale maatregelen die de uitoefening van de in het Verdrag gewaarborgde fundamentele vrijheden kunnen belemmeren of minder aantrekkelijk kunnen maken, verenig-

baar kunnen zijn met de in de Verdragen gewaarborgde vrijheden wanneer zij voldoen aan vier voorwaarden: zij moeten zonder discriminatie worden toegepast, zij moeten hun rechtvaardiging vinden in dwingende redenen van algemeen belang, zij moeten geschikt zijn om de verwezenlijking van het nagestreefde doel te waarborgen en zij mogen niet verder gaan dan nodig is voor het bereiken van dat doel.² Deze regel is van toepassing op zowel het vrij verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal. In *Cilevičs*³ worden al deze voorwaarden getoetst door het Hof van Justitie. De zaak lijkt hierdoor op het eerste gezicht niets meer dan een nieuw voorbeeld van het klassieke leerstuk van vrij verkeer in de EU. In deze bijdrage zal echter worden uiteengezet waarom deze zaak wel degelijk speciale aandacht verdient en zal de nadruk worden gelegd op de juridische bijzonderheden en wordt de politieke achtergrond kort geschetst. Tevens worden de gevolgen voor de Nederlandse rechtspraak besproken.

Feiten van de zaak

De zaak *Cilevičs* werd aanhangig gemaakt bij het Hof van Justitie door het Grondwettelijk Hof van Letland dat twee vragen had omtrent de uitlegging van het EU-recht in het kader van een procedure die werd ingeleid door twintig leden van de sociaal-democratische partij *Saskaņa* van het Lets Parlement. De procedure had betrekking op de grondwettigheidsstoetsing van de Letse wet op de hogeronderwijsinstellingen van 1995 die op 21 juni 2018 werd gewijzigd en sindsdien in artikel 5 lid 1 bepaalt: 'In het kader van hun activiteiten bevorderen en ontwikkelen de hogeronderwijsinstellingen de wetenschap, de kunst en de officiële taal'. Voorts stelt

195

* Prof. dr. S. (Sarah) Schoenmaekers is bijzonder hoogleraar Europees recht aan de Open Universiteit, universitair hoofddocent Europees recht aan de Universiteit van Maastricht en gastprofessor aan de Universiteit van Hasselt.

1 Art. 3 lid 3 VEU jo. art. 26 lid 1 VWEU.

2 HvJ 30 november 1995, C-55/94, ECLI:EU:C:1995:411 (*Gebhard*), punt 37.

3 HvJ 7 september 2022, C-291/20, ECLI:EU:C:2022:638 (*Cilevičs*).

artikel 56 lid 3 Letse wet op de hogeronderwijsinstellingen sedert de wijziging: 'In hogeronderwijsinstellingen en in instellingen voor hoger technisch en beroeps-onderwijs worden de studieprogramma's aangeboden in de officiële taal.' Hoewel de wet als uitgangspunt heeft dat onderwijs in het Lets dient plaats te vinden, voorziet artikel 56 lid 3 in enkele uitzonderingen:

'Alleen in volgende gevallen kunnen studieprogramma's in een vreemde taal worden aangeboden:

1. studieprogramma's die in Letland worden gevolgd door buitenlandse studenten en studieprogramma's die worden georganiseerd in het kader van samenwerking waarin programma's van de Europese Unie en internationale overeenkomsten voorzien, kunnen worden aangeboden in de officiële talen van de Europese Unie (...);⁴
2. het studieprogramma mag slechts voor een vijfde van het aantal studiepunten in de officiële talen van de Europese Unie worden aangeboden (...);
3. studieprogramma's die in een vreemde taal moeten worden gevolgd om de doestellingen ervan te bereiken (...) in het geval van de volgende soorten studies: taal- en cultuurstudies of taalweringsprogramma's;
4. gemeenschappelijke studieprogramma's kunnen worden aangeboden in de officiële talen van de Unie (...).'

Met hun beroep voor het Letse grondwettelijk hof wilden de leden van het Lets parlement vernemen of de wetswijziging de autonomie van de private hogeronderwijsinstellingen, hun recht op eigendom en hun recht om een commerciële activiteit uit te oefenen inperkt. Daarnaast betwijfelden zij of de wetswijziging de academische vrijheid van docenten en studenten zou kunnen inperken. Deze rechten worden alle gewaarborgd door de Letse grondwet. Het Letse grondwettelijk hof stelde dat om te oordelen of artikel 5 lid 1 en 56 lid 3 Letse wet op de hogeronderwijsinstellingen verenigbaar zijn met het recht op eigendom zoals vastgelegd in artikel 105 Letse grondwet moet worden uitgelegd in het licht van de Unierechtelijke beginselen betreffende de vrijheid van vestiging waarvan de inhoud zou moeten worden verduidelijkt.⁵ De volgende prejudiciële vragen werden

4 Indien de in Letland te volgen studie langer dan zes maanden duurt of meer dan twintig studiepunten vertegenwoordigt, moet het aanleren van de officiële taal worden opgenomen in het aantal verplichte lessen.

5 *Cilevičs*, punt 25-26 en 37-39. Er dient te worden opgemerkt dat het Letse grondwettelijk hof besloot de voorliggende kwestie in twee onderdelen te splitsen: een zaak betreffende de verenigbaarheid van de bestreden bepalingen met het recht op onderwijs en het recht op wetenschapsvrijheid en de vrijheid om creatieve activiteiten te ontplooiën, zoals vastgelegd in art. 112 en 113 Letse grondwet (zaak 1) en een zaak met betrekking tot de verenigbaarheid met art. 105 Letse grondwet betreffende het recht op eigendom (zaak 2). Wat betreft zaak 1 oordeelde het grondwettelijk hof dat art. 56 lid 3 Letse wet op de hogeronderwijsinstellingen, in tegenstelling tot art. 5 lid 1, niet verenigbaar was met het recht op onderwijs voor zover de bepalingen werden toegepast op private hogeronderwijsinstellingen. Teneinde de nationale wetgever een redelijke termijn te geven om een nieuwe regeling vast te stellen, werden de bepalingen pas ongeldig verklaard vanaf 1 mei 2021. Zaak 2 is het onderwerp van de huidige procedure voor het Hof van Justitie.

door het Letse grondwettelijk hof dan ook voorgelegd aan het Hof van Justitie:

1. Vormt een regeling als aan de orde in het hoofdgeding een beperking van de in artikel 49 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) neergelegde vrijheid van vestiging, of, subsidiair, van het vrij verrichten van diensten waarin artikel 56 VWEU voorziet, alsook van de in artikel 16 Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (Handvest) erkende vrijheid van ondernemerschap?
2. Met welke overwegingen dient rekening te worden gehouden om te beoordelen of een dergelijke regeling gerechtvaardigd, geschikt en evenredig is in verhouding tot het rechtmatige doel ervan, namelijk de bescherming van de officiële taal als uitdrukking van de nationale identiteit?

Uitspraak Hof van Justitie

Inhoudelijke beoordeling

Wat betreft de inhoudelijke beoordeling⁶ kan het arrest van het Hof van Justitie in zes punten worden samengevat:

Ten eerste stelde het Hof van Justitie vast dat de Letse regeling valt onder de vrijheid van vestiging zoals neergelegd in artikel 49 VWEU.⁷

Ten tweede oordeelde het Hof van Justitie dat een onderzoek omtrent de beperking door een nationale regeling van artikel 49 VWEU ook geldt voor de mogelijke beperkingen van de rechten en vrijheden die zijn neergelegd in artikel 15 tot en met 17 Handvest, zodat een afzonderlijke toetsing aan artikel 16 Handvest (vrijheid van ondernemerschap) niet noodzakelijk is.

Ten derde oordeelde het Hof van Justitie dat, nu onderdanen van andere lidstaten zich in Letland kunnen vestigen en hogeronderwijsprogramma's mogen aanbieden maar deze mogelijkheid in beginsel alleen bestaat wanneer die programma's uitsluitend in het Lets worden aangeboden, artikel 56 lid 3 Letse wet op de hogeronderwijsinstellingen een beperking vormt van de vrijheid van vestiging.⁸ De wet maakt het voor deze onderdanen immers minder aantrekkelijk om zich in Letland te vestigen doordat zij doorgaans geen beroep meer kunnen doen op het in het thuisland reeds werkzame administratief en onderwijzend personeel en aldus aanzienlijke kosten moeten maken.

Ten vierde toetste het Hof van Justitie of er een dwingende reden van algemeen belang voorhanden was die als rechtvaardigingsgrond zou kunnen worden ingeroepen. Er werd verwezen naar het doel van de wetswijziging om het gebruik van de officiële taal van Letland te verdedigen en te bevorderen en naar de eerdere recht-

6 Er wordt in deze bijdrage niet ingegaan op het oordeel van het Hof van Justitie betreffende de ontvankelijkheid van de prejudiciële vragen.

7 *Cilevičs*, punt 54-55.

8 *Cilevičs*, punt 62-63.

spraak van het Hof van Justitie waarin werd geoordeeld dat de bescherming en bevordering van een officiële taal van een lidstaat inderdaad een rechtvaardigingsgrond kan vormen die het beginsel van vrij verkeer rechtsgeldig kan inperken.⁹

Ten vijfde werd de geschiktheid van de Letse wetswijziging om de verwezenlijking van bovenvermeld doel te waarborgen beoordeeld. Het Hof van Justitie stelde dat de kwestieuze regeling geschikt is om de bescherming en de bevorderingen van de taal te verwezenlijken nu het gebruik van die taal door de gehele bevolking erdoor wordt bevorderd en er tevens door wordt gewaarborgd dat die taal ook bij opleidingen op universitair niveau wordt gebruikt.¹⁰ Dit is echter enkel zo indien de doelstelling op samenhangende en stelselmatige wijze wordt uitgevoerd, hetgeen volgens het Hof van Justitie het geval is nu de uitzonderingen in de Letse regeling slechts een beperkte draagwijdte hadden.¹¹

Ten slotte boog het Hof van Justitie zich over de noodzakelijkheid en evenredigheid van de maatregel, hetgeen betekent dat de doelstelling om het gebruik van het Lets te bevorderen niet met minder beperkende maatregelen kan worden bereikt. Het Hof van Justitie concludeerde dat wanneer een regeling van een lidstaat in geen enkele uitzondering voorziet betreffende het officiële taalgebruik, deze verder gaat dan noodzakelijk en evenredig is voor het bereiken van het nagestreefde doel. Dit brengt met zich mee dat het lidstaten vrijstaat om het gebruik van hun officiële taal in beginsel verplicht te stellen, voor zover op die verplichting uitzonderingen bestaan die waarborgen dat in het kader van universitaire opleidingen een andere taal dan de officiële taal kan worden gebruikt.¹² Toegespitst op de Letse regeling oordeelde het Hof van Justitie dat het gebruik van een andere taal ten minste mogelijk moet worden gemaakt voor opleidingen die worden aangeboden in het kader van een Europese of internationale samenwerking en voor opleidingen op het gebied van andere talen en culturen.

Commentaar

De zes voornoemde punten die het Hof van Justitie heeft gemaakt in het kader van zijn beoordeling ten gronde, zullen thans nader worden besproken en becommentarieerd. Overwegingen van de partijen en de advocaat-generaal zullen worden aangehaald wanneer deze relevant zijn bij de bespreking van een bepaald punt.

Vrijheid van vestiging

Nu artikel 8 lid 1 Letse wet op de hogeronderwijsinstellingen voorziet dat de Staat en andere (buitenlandse) natuurlijke en rechtspersonen in Letland hogeronderwijsinstellingen kunnen oprichten, beoordeelde het Hof

van Justitie de zaak in het kader van de vrijheid van vestiging. Deze vrijheid omvat o.a. de oprichting en het beheer van ondernemingen en brengt met zich mee dat een onderdaan van een lidstaat duurzaam kan deelnemen aan het economisch leven van een andere lidstaat, daar voordeel kan uit kan halen en op die wijze de economische en sociale vervlechting in de Unie op het terrein van niet in loondienst verrichte werkzaamheden kan bevorderen.¹³ Het organiseren van hogeronderwijsopleidingen tegen vergoeding vormt volgens vaste rechtspraak van het Hof van Justitie een duurzame economische activiteit.¹⁴

Een interessant aspect in dit kader is dat de verzoekers in het hoofdgeding betoogden dat voor zover artikel 56 lid 3 Letse wet op de hogeronderwijsinstellingen *particuliere* instellingen voor hoger onderwijs verplicht de officiële taal van de Republiek Letland te gebruiken, de autonomie van deze instellingen wordt beperkt. De vraag kan worden gesteld waarom er enkel verwezen wordt naar 'private' instellingen aangezien artikel 56 lid 3 Letse wet op de hogeronderwijsinstellingen zelf geen onderscheid maakt tussen publieke en private onderwijstellingen. Het antwoord is dat de vrijheid van vestiging van toepassing is op *onderdanen* van de lidstaten die volgens artikel 49 lid 2 VWEU zowel natuurlijke personen als vennootschappen kunnen zijn. De vraag kan dan worden gesteld of elke hogeronderwijsinstelling als onderneming kan worden gekwalificeerd. In de context van het mededingingsrecht omvat het begrip onderneming 'elke eenheid (...) die een economische activiteit uitoefent, ongeacht haar rechtsvorm en de wijze waarop zij wordt gefinancierd'.¹⁵ In *Humbel en Edel*¹⁶ oordeelde het Hof van Justitie dat er bij het geven van cursussen in het kader van het nationale onderwijsstelsel geen sprake is van een economische tegenprestatie. De staat heeft immers niet de bedoeling tegen vergoeding werkzaamheden te verrichten, maar vervult eerder zijn sociale, culturele en opvoedkundige taak ten behoeve van de bevolking. Kortom, hoewel onderwijs een economisch karakter kan hebben, worden publieke onderwijstellingen voor wat betreft het verzorgen van regulier onderwijs niet als ondernemingen gezien zodat artikel 49 VWEU niet van toepassing is. Nu publieke onderwijsinstellingen in beginsel geen begunstigde kunnen zijn van de artikelen betreffende het vrij verkeer lijkt de reikwijdte van de uitspraak van het Hof van Justitie dan ook enigszins beperkt te zijn.¹⁷

Toetsing aan Handvest

Hoewel de eerste prejudiciële vraag zowel verwees naar het VWEU als naar artikel 16 Handvest (vrijheid van

9 Cilevičs, punt 67. Het Hof van Justitie verwijst in dit kader naar HvJ 16 april 2013, C-202/11, ECLI:EU:C:2013:239 (*Las*), punt 25.

10 Cilevičs, punt 71.

11 Cilevičs, punt 75-76.

12 Cilevičs, punt 85.

13 Gebhard, punt 25.

14 HvJ 6 oktober 2020, C-66/18, ECLI:EU:C:2020:792 (*Commissie/Hongarije*), punt 160.

15 HvJ 23 april 1991, C-41/90, ECLI:EU:C:1991:161 (*Höfner*), punt 21.

16 HvJ 27 september 1988, C-263/86, ECLI:EU:C:1988:451 (*Humbel en Edel*), punt 17-18.

17 Dit wordt bevestigd door het feit dat in punt 83 van het arrest expliciet wordt verwezen naar de rechten die *particulieren* ontleen aan de bepalingen van de Verdragen waarin hun fundamentele vrijheden zijn verankerd.

ondernemerschap) verwees het Hof van Justitie naar zijn eerdere rechtspraak¹⁸ om aan te geven dat geen afzonderlijke toetsing aan artikel 16 nodig was aangezien dit reeds wordt afgedekt door het onderzoek in het kader van artikel 49 VWEU. Inderdaad, uit de toelichting bij het Handvest betreffende artikel 16 blijkt:

‘Dit artikel is gebaseerd op de jurisprudentie van het Hof van Justitie, dat de vrijheid om een economische of een handelsactiviteit uit te oefenen heeft erkend (...) en de contractuele vrijheid (...). Dat recht wordt vanzelfsprekend uitgeoefend met inachtneming van het recht van de Europese Unie en de nationale wetgevingen. Het kan worden onderworpen aan de beperkingen van artikel 52, lid 1, van het Handvest.’¹⁹

Volgens artikel 52 lid 1 Handvest moeten alle beperkingen op de uitoefening van de in het Handvest erkende rechten en vrijheden bij wet worden gesteld en de wezenlijke inhoud van die rechten en vrijheden eerbiedigen en moeten zij, met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel, noodzakelijk zijn en daadwerkelijk aan de door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen beantwoorden.²⁰ Dit brengt met zich mee dat een niet-gerechvaardigde of onevenredige beperking van de vrijheid van vestiging uit hoofde van artikel 49 VWEU krachtens artikel 52 lid 1 Handvest evenmin toelaatbaar is met betrekking tot artikel 16 Handvest en een uitsluitende toetsing aan artikel 49 VWEU volstaat.²¹

Beperking vrijheid van vestiging

Nu het Letse taalvereiste het voor onderdanen van andere lidstaten minder aantrekkelijk maakt om zich in Letland te vestigen stelt het Hof van Justitie een beperking van de vrijheid van vestiging vast. Interessant is dat het Hof van Justitie zich bij de beoordeling niet beperkt tot een verwijzing naar de artikelen betreffende de interne markt, die aan de EU en de lidstaten een gedeelde bevoegdheid tot regeling verschaffen, maar tevens expliciet verwijst naar onderwijs als een tweede relevant beleidsterrein. Op het gebied van onderwijs heeft de Unie krachtens artikel 6 VWEU slechts een ondersteunende, coördinerende of aanvullende bevoegdheid. Dit brengt met zich mee dat de lidstaten bevoegd zijn om de inhoud van het onderwijs en de opzet van het onderwijsstelsel en hun culturele en taalkundige verscheidenheid te reguleren en te bepalen. Het Hof van Justitie geeft terecht aan dat de lidstaten bij de uitoefening van deze bevoegdheid de beginselen van vrij verkeer dienen te eerbiedigen zodat de onderwijssector geen eiland is dat ontoegankelijk zou zijn voor de invloed van EU-

recht.²² Bijgevolg zijn de lidstaten gehouden het EU-recht in acht te nemen op het gebied van onderwijs en mogen zij geen onderscheid maken tussen eigen onderdanen en onderdanen van andere lidstaten.²³

Taal als rechtvaardigingsgrond en onderdeel van nationale identiteit

Conform zijn vaste rechtspraak oordeelde het Hof van Justitie dat de verdediging en bevordering van het gebruik van een officiële taal van een lidstaat een rechtvaardigingsgrond kan vormen die het vrij verkeer kan inperken. Wat betreft het gebruik van het Lets als dwingende reden van algemeen belang verwees het Hof van Justitie naar artikel 3 lid 3 vierde alinea Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU)²⁴ en artikel 22 Handvest,²⁵ die beide bepalen dat de Unie haar rijke verscheidenheid van cultuur en taal eerbiedigt. Ook verwijst het Hof van Justitie naar artikel 4 lid 2 VEU dat bepaalt dat de Unie de nationale identiteit van haar lidstaten eerbiedigt die besloten ligt in hun politieke en constitutionele basisstructuren, waartoe ook de bescherming van de officiële taal van de lidstaat behoort.²⁶

Lange tijd eerder werden taaleisen al door nationale autoriteiten ingeroepen om beperkingen op het vrij verkeer te rechtvaardigen en zelfs op een moment dat er in de Europese verdragen nog geen verwijzing naar ‘nationale identiteit’ werd gemaakt. Een zeer bekende zaak op dit vlak is *Groener*²⁷ uit 1989 waarin het Hof van Justitie oordeelde dat voor een vaste volledige betrekking als docent aan een openbare instelling voor beroepsonderwijs het vereiste van talenkennis gerechtvaardigd is mits dit vereiste deel uitmaakt van een beleid tot bevordering van de nationale taal die tegelijkertijd de eerste officiële taal is, en het vereiste op evenredige en niet-discriminerende wijze wordt gehanteerd. Hoewel het dan geldende EEG-Verdrag het concept ‘nationale identiteit’ niet bevatte, verwees het Hof van Justitie naar het feit dat ‘uit het dossier blijkt dat de Ierse regeringen sinds vele jaren een beleid voeren dat erop is gericht, het gebruik van het Iers als middel tot uitdrukking van de nationale identiteit en cultuur niet alleen te ondersteunen, maar ook te bevorderen’.²⁸ In de zaak *Groener* werd de link tussen taal en onderwijs duidelijk nu het Hof van Justitie expliciet oordeelde dat docenten een essentiële rol spelen, niet alleen door het onderwijs dat zij geven, maar ook door hun deelneming aan het dagelijkse leven

18 HvJ 20 december 2017, C-322/16, ECLI:EU:C:2017:85 (*Global Starnet*), punt 50.

19 Zie in deze zin ook conclusie A-G Sharpston 14 november 2013, C-390/12, ECLI:EU:C:2013:747 (*Pfleger*), punt 63.

20 *Pfleger*, punt 64.

21 *Pfleger*, punt 57.

22 *Cilevičs*, punt 59 met verwijzing naar HvJ 11 september 2007, C-76/05, ECLI:EU:C:2007:492 (*Schwarz en Gootjes-Schwarz*), punt 70. Zie voor een soortgelijke redenering in het kader van sociale zekerheid HvJ 28 april 1998, C-158/96, ECLI:EU:C:1998:171 (*Kohll*), punt 19 verwijzend naar conclusie A-G Tesaro 16 september 1997, gevoegde zaken C-120/95 en C-158/96, ECLI:EU:C:1997:399 (*Decker en Kohll*), punt 17.

23 Zie conclusie A-G, *Decker en Kohll*, punt 22. Zie tevens HvJ 24 april 1980, C-110/79, ECLI:EU:C:1980:47 (*Coonan*), punt 12.

24 Ingevoerd door het Verdrag van Lissabon.

25 Juridisch bindend voor de EU-instellingen en de lidstaten wanneer zij het EU-recht ten uitvoer brengen sinds het Verdrag van Lissabon.

26 *Cilevičs*, punt 68 met verwijzing naar HvJ 12 mei 2011, C-391/09, ECLI:EU:C:2011:291 (*Runevič-Vardyn en Vardyn*), punt 86 en *Las*, punt 26.

27 HvJ 28 november 1989, C-379/87, ECLI:EU:C:1989:599 (*Groener*), punt 24.

28 *Groener*, punt 18.

van de school en door hun geprivilegieerde relatie met hun leerlingen en dat het onder die omstandigheden niet onredelijk is om van hen een zekere kennis van de eerste nationale taal te verlangen.²⁹

Pas in 1992 werd er voor het eerst een vermelding gemaakt van 'nationale identiteit' in artikel F Verdrag van Maastricht, dat stelde: 'De Unie eerbiedigt de nationale identiteit van haar lidstaten waarvan de regeringsstelsels op democratische beginselen gebaseerd zijn.' Toch werd het begrip nationale identiteit niet genoemd in arresten waarin taal een rol speelde. Meermaals oordeelde het Hof van Justitie immers dat taaleisen een doel van algemeen belang kunnen nastreven en daardoor een beperking op het vrij verkeer kunnen rechtvaardigen, maar dit algemeen belang werd gevonden in o.a. de bescherming van consumenten,³⁰ de bescherming van werknemers,³¹ een goede rechtsbedeling,³² mediapluralisme³³ en de bescherming van nationale taal en cultuur,³⁴ zonder dat het begrip 'nationale identiteit' door het Hof van Justitie enige maal in de mond werd genomen.

Pas na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon verwees het Hof van Justitie in de zaken *Runevič-Vardynen Wardyn*³⁵ en *Las*³⁶ voor het eerst naar de bescherming van de officiële landstaal als deel van de nationale identiteit van een lidstaat met daaraan gekoppeld de conclusie dat de bescherming van een officiële landstaal een dwingende reden van algemeen belang kan vormen die beperkingen op het vrij verkeer kan rechtvaardigen.

Hoewel de bescherming van een officiële EU-taal als onderdeel van de nationale identiteit aldus reeds eerder als dwingende reden van algemeen belang werd aanvaard, ging advocaat-generaal Emiliou wat betreft de analyse van deze rechtvaardigheidsgrond in de zaak *Cilevičs*, nog verder dan het Hof van Justitie eerder had gedaan. Zo preciseerde de advocaat-generaal dat de voornoemde bepalingen niet met zich meebrengen dat elke nationale maatregel die deel uitmaakt van beleid ter bescherming en bevordering van de officiële taal of talen van een lidstaat op grond van artikel 4 lid 2 VEU automatisch en inherent verenigbaar is met het recht van de Unie.³⁷ Hoewel het Hof van Justitie, aldus de advocaat-generaal, in zijn rechtspraak tot op heden niet nader is ingegaan op het begrip 'nationale identiteit' of

op de aard en de strekking van de in artikel 4 lid 2 VEU neergelegde 'nationale-identiteitsclausule', waardoor het niet duidelijk is in welke gevallen en in welke mate voornoemd artikel kan worden ingeroepen om geldig af te wijken van de Unieregelgeving, volgt uit de bewoordingen van artikel 4 lid 2 VEU in ieder geval dat het enkel kan worden ingeroepen met betrekking tot de constitutionele kernelementen (basisstructuren) van een lidstaat.³⁸ Hoewel de lidstaten hier een aanzienlijke beoordelingsmarge hebben, hebben zij aldus niet het recht om het Unierecht naar believen naast zich neer te leggen.³⁹ Inderdaad, de kernelementen van de nationale identiteit waarop een lidstaat zich beroept dienen verenigbaar te zijn met het constitutionele kader van de Unie, de waarden waarop de Unie berust (art. 2 VEU) en haar doelstellingen (art. 3 VEU). Bij toetreding tot de Unie hebben de lidstaten de waarden waarop de Unie berust immers aanvaard als waarden die zij gemeen hebben.⁴⁰ Bijgevolg kan artikel 4 lid 2 VEU nooit als uitzonderingsgrond op artikel 2 en/of 3 VEU worden ingeroepen.

Advocaat-generaal Emiliou laat echter open of artikel 4 lid 2 VEU een algemene clausule bevat waarop lidstaten zich kunnen beroepen om af te wijken van 'andere' EU-regelgeving, zoals het vrij verkeer. Dit is een interessante kwestie. Maar omdat artikel 4 lid 2 VEU gericht is aan de Unie en niet aan de lidstaten, kan worden gesteld dat dit artikel op zichzelf niet door lidstaten kan worden ingeroepen om het vrij verkeer in te perken. Dit betekent echter niet dat nationale identiteit als zodanig niet kan worden ingeroepen als rechtvaardigingsgrond. Dit kan gebeuren als invulling van het begrip openbare orde (indien mogelijk) of op basis van 'the rule of reason test' zoals ontwikkeld door het Hof van Justitie in *Cassis de Dijon*.⁴¹ Artikel 4 lid 2 VEU kan in deze context dan ook geen zelfstandige rol spelen.

In ieder geval ging het Hof van Justitie in *Cilevičs* niet in op de uitnodiging van de advocaat-generaal om het begrip 'nationale identiteit' nader te verduidelijken, hetgeen verklaard kan worden doordat in eerdere rechtspraak reeds werd beoordeeld dat het gebruik van een officiële taal inderdaad ligt besloten in de 'nationale identiteit'. Het was dan ook niet nodig om in casu een breder standpunt in te nemen. Bovendien is deze kwestie ook enigszins gevoelig aangezien het Hof van Justitie zich op een terrein zou begeven dat een prerogatief van de lidstaten is.

Geschiktheid

Wat betreft de geschiktheid van de Letse wetswijziging om het nagestreefde doel te waarborgen oordeelde het Hof van Justitie dat het aan de verwijzende rechter staat om in het kader van de feitenbeoordeling hierover te beslissen. Het is voor de nationale rechter doorgaans makkelijker om zulke afwegingen te maken nu een nati-

29 Groener, punt 20.

30 HvJ 4 juli 2000, C-424/97, ECLI:EU:C:2000:357 (*Haim*); HvJ 19 november 1998, C-85/97, ECLI:EU:C:1995:312 (*Piageme*); HvJ 3 juni 1999, C-33/97, ECLI:EU:C:1999:274 (*Colim*); HvJ 19 september 2006, C-506/04, ECLI:EU:C:2006:587 (*Wilson*).

31 HvJ 18 juli 2007, C-490/04, ECLI:EU:C:2007:430 (*Commisie/Duitsland*).

32 *Wilson*.

33 HvJ 13 december 2007, C-250/06, ECLI:EU:C:2007:783 (*United Pan-Europe Communications Belgium*).

34 *United Pan-Europe Communications Belgium*; HvJ 5 maart 2009, C-222/07, ECLI:EU:C:2009:124 (*Uteca*), punt 35; HvJ 3 september 2020, C-719/18, ECLI:EU:C:2020:627 (*Vivendi*), punt 58; HvJ 4 juli 2019, C-622/17, ECLI:EU:C:2019:566 (*Baltic Media*), punt 65.

35 *Runevič-Vardyn en Wardyn*, punt 86 en 87.

36 *Las*, punt 26.

37 Conclusie A-G Emiliou 8 maart 2022, C-391/20, ECLI:EU:C:2022:166 (*Cilevičs*), punt 80.

38 Conclusie A-G, *Cilevičs*, punt 86.

39 Conclusie A-G, *Cilevičs*, punt 86.

40 Conclusie A-G, *Cilevičs*, punt 87.

41 HvJ 20 februari 1997, C-120/78, ECLI:EU:C:1979:42 (*Rewe-Zentral AG/Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*).

onale identiteit voortvloeit uit de geschiedenis, de cultuur en de sociaal-politieke kenmerken van een bepaald land.⁴² Wel gaf het Hof van Justitie als ‘aanwijzing’ mee dat de kwestieuze regeling, indien de doelstelling op samenhangende en stelselmatige wijze wordt verwezenlijkt en uitgevoerd, geschikt is om de bescherming en de bevordering van de taal te verwezenlijken. Nu de uitzonderingen in casu slechts een beperkte draagwijdte hebben concludeerde het Hof van Justitie dat de regeling niet onafhankelijk was zodat zij geschikt is om het doel te verwezenlijken. Het Hof van Justitie verwees voornamelijk naar de uitzonderingen voor de hogeschool voor economische wetenschappen van Riga (Engelstalig onderwijs) en de juridische hogeschool van Riga (onderwijs in het Engels of in een andere officiële taal van de EU) die op basis van artikel 56 lid 3 punt 1 Letse wet op de hogeronderwijsinstellingen expliciet zijn uitgezonderd aangezien de onderwijsprogramma’s worden georganiseerd op basis van een internationale overeenkomst tussen Letland en Zweden.

De vraag is of het Hof van Justitie hier niet al de kort door de bocht gaat. Ten eerste verwijst het Hof van Justitie enkel naar de twee voorbeelden uit Riga. Nochtans bevat artikel 56 lid 3 Letse wet op de hogeronderwijsinstellingen veel meer en bredere uitzonderingscategorieën. Zo verwijst het onder punt 1 naar ‘studieprogramma’s die in Letland worden gevolgd door buitenlandse studenten’ hetgeen in principe op *elke* studie betrekking kan hebben. Daarenboven worden er steeds meer internationale overeenkomsten gesloten tussen onderwijsinstellingen en kan de vraag worden gesteld vanaf welk punt er sprake zal zijn van ‘onsamenhangendheid’ doordat er te veel uitzonderingen zijn. Ook wat betreft ‘gemeenschappelijke studieprogramma’s’ zoals bedoeld in punt 4, kan worden opgemerkt dat er geen limiet lijkt te bestaan op de creatie van zulke programma’s zodat de uitzonderingen wel degelijk veelvuldig in aantal kunnen zijn/worden. Ten tweede dient te worden opgemerkt dat het Hof van Justitie zelf een antwoord geeft op de geschiktheidseis terwijl er eerder wordt gesteld dat dit door de nationale rechter dient te gebeuren. Hoewel het Hof van Justitie ook in de andere zaken waarin taal werd gekoppeld aan nationale identiteit – *Runevič-Vardyn en Wardyn*⁴³ en *Las*⁴⁴ – zonder veel nadere uitleg concludeerde dat er aan de geschiktheidseis was voldaan, is het interessant op te merken dat er een heel andere aanpak werd gevolgd in *Bressol* betreffende de toegang tot hoger onderwijs door middel van loting. In deze zaak oordeelde het Hof van Justitie immers dat het

‘aan de verwijzende rechter staat om na te gaan of de selectieprocedure van niet-verblijvende studenten zich tot een loting beperkt, en indien dit het geval is, of deze selectiewijze, die niet op de bekwaamheid van

de betrokken kandidaten, maar op toeval is gebaseerd, nodig blijkt om de beoogde doelstellingen te bereiken’.⁴⁵

De ‘aanwijzingen’ die in *Bressol* werden gegeven, kunnen worden gezien als niet-bindende raadgevingen aangezien het Hof van Justitie voornamelijk meegeeft welke informatie de nationale rechter nodig heeft om een beslissing te kunnen nemen. In de onderhavige zaak wordt er aan de nationale rechter daarentegen geen enkele marge gelaten.

Noodzakelijkheid en evenredigheid

Ook in het kader van de noodzakelijkheid en evenredigheid van de beperking verwijst het Hof van Justitie naar het feit dat de lidstaten over een ruime beoordelingsmarge beschikken nu een dergelijk beleid de nationale identiteit in de zin van artikel 4 lid 2 VEU tot uitdrukking brengt. Het Hof van Justitie voegt toe dat zulke beoordelingsmarges echter niet mogen leiden ‘tot een ernstige aantasting van de rechten die particulieren ontleen aan de bepalingen van de verdragen waarin hun fundamentele rechten zijn verankerd’.⁴⁶ Hoewel het Hof van Justitie niet verder ingaat op fundamentele rechten bij de bespreking van het evenredigheidsbeginsel twijfelde de advocaat-generaal of de voordelen van de bepaling bij een afweging tegen de nadelen wel het zwaarst zouden wegen, temeer nu de bevordering en instandhouding van cultuur en nationale identiteit maar aan één kant van de balans staan terwijl aan de andere kant diverse andere openbare en particuliere belangen staan die door de maatregel ernstig worden beperkt of doorkruist, zoals de vrijheid van ondernemerschap (art. 16 Handvest), de academische vrijheid van docenten (art. 13 Handvest), het recht van particulieren en ondernemingen om onderwijsinstellingen op te richten (art. 14 lid 3 Handvest), het recht van studenten om onderwijs te kiezen in overeenstemming met hun opvoedkundige overtuiging (afgeleid uit art. 14 lid 1 en 3 Handvest) en discriminatie op grond van taal (art. 21 Handvest).⁴⁷

Ook wat betreft de noodzakelijkheid en evenredigheid verwijst het Hof van Justitie naar het belang van het ‘aantal’ uitzonderingen. Immers: een regeling van een lidstaat die in geen enkele uitzondering voorziet betreffende het officiële taalgebruik, gaat verder dan noodzakelijk en evenredig is aangezien er geen rekening wordt gehouden met het feit dat er redenen kunnen zijn waardoor het gebruik van andere talen gerechtvaardigd kan zijn.⁴⁸ Waar in het kader van de geschiktheid het aantal uitzonderingen aldus beperkt dient te blijven om samenhang van de regeling te garanderen, dient in het kader van de evenredigheid net sprake te zijn van het

42 Conclusie A-G, *Cilevičs*, punt 92.

43 *Runevič-Vardyn en Wardyn*, punt 94.

44 *Las*, punt 32-33.

45 HvJ 13 april 2010, ECLI:EU:C:2010:181 (*Bressol*), punt 81.

46 *Cilevičs*, punt 83, verwijzend naar *Runevič-Vardyn en Wardyn*, punt 78. Deze zinsnede in het kader van het evenredigheidsbeginsel lijkt op de woorden die het Hof van Justitie gebruikte in *ERT* in het kader van het beroep op een rechtvaardigingsgrond. Zie HvJ 18 juni 1991, C-260/89, ECLI:EU:C:1991:254 (*ERT*), punt 44-45.

47 Conclusie A-G, *Cilevičs*, punt 109.

48 *Cilevičs*, punt 84.

bestaan van uitzonderingen. Om hoeveel uitzonderingen het dient te gaan is echter niet duidelijk. Enerzijds stelt het Hof van Justitie in punt 84 van het arrest *Cilevičs* dat een regeling zonder ‘enige uitzondering’ verder gaat dan noodzakelijk is, hetgeen met zich mee lijkt te brengen dat een enkele uitzondering voldoende kan zijn; anderzijds wordt in punt 85 gesteld dat het lidstaat vrijstaat het gebruik van hun officiële taal in beginsel verplicht te stellen, voor zover op die verplichting uitzonderingen bestaan. In ieder geval concludeert het Hof van Justitie dat uitzonderingen het gebruik van een andere taal dan de Letse *ten minste* mogelijk moeten maken voor opleidingen die worden aangeboden in het kader van een Europese of internationale samenwerking en voor opleidingen op het gebied van andere talen en culturen.⁴⁹ Het is duidelijk dat de beoordelingsruimte voor de nationale rechter om zelfstandig tot een oordeel te komen ook op het vlak van de evenredigheid door het Hof van Justitie sterk wordt beperkt wanneer de wetgever in bepaalde uitzondering(en) heeft voorzien. Anderzijds wordt door toevoeging van de woorden ‘ten minste’ duidelijk gemaakt dat de nationale rechter nog steeds kan beslissen of hij de vermelde uitzonderingen voldoende acht. Het feit dat het Hof van Justitie de evenredigheidstoets nauw uitwerkt, contrasteert met de aanpak in *Runevič-Vardyn en Wardyn*,⁵⁰ waarin het Hof van Justitie in algemene bewoordingen aangaf dat het aan de verwijzende rechter is om na te gaan of een bepaalde weigering van nationale autoriteiten tot ernstige ongemakken voor burgers kan leiden en zo ja, of deze weigering noodzakelijk en evenredig is aan de nagestreefde legitieme doelstelling.

Conclusie en gevolgen voor de Nederlandse rechtspraak

In *Cilevičs* heeft het Hof van Justitie het heft in handen genomen door zelf een vergaande geschiktheids- en evenredigheidstoets uit te voeren. Hierdoor lijkt er weinig ruimte te worden gelaten voor de nationale rechter. De vraag kan worden gesteld of het Hof van Justitie hetzelfde te werk zou zijn gegaan indien volgens de rechters de nationale regeling *niet* geschikt of evenredig zou zijn. Er zou kunnen worden gedacht dat het Hof van Justitie zich dan op glad(der) ijs zou begeven aangezien het zich dan negatief zou uitlaten over hoe lidstaten omgaan met aspecten van nationale identiteit, hetgeen doorgaans als gevoelige(re) onderwerpen worden gezien. Uit eerdere rechtspraak blijkt echter dat het Hof van Justitie ook daar niet voor terugdeinst. In *Las* oordeelde het Hof

van Justitie immers dat een regeling van een gefedereerde eenheid van een lidstaat die enkel zou voorschrijven dat de officiële taal moet worden gebruikt voor grensoverschrijdende arbeidsovereenkomsten en niet zou voorzien in de mogelijkheid om daarnaast in een door alle betrokken partijen begrepen taal een rechtsgeldige versie van dergelijke overeenkomsten op te stellen, niet evenredig is.⁵¹ In *Cilevičs* herhaalt het Hof van Justitie dat het bevorderen van de officiële taal als onderdeel van nationale identiteit als een legitiem belang kan worden beschouwd dat een beperking van het vrij verkeer kan rechtvaardigen. Hoewel een rechtvaardigingsgrond moet worden uitgelegd in het licht van de algemene rechtsbeginselen en met name de fundamentele rechten⁵² is het opmerkelijk dat zowel de Wet betreffende de juridische hogeschool van Riga als het merendeel van de uitzonderingsgronden in artikel 56 lid 3 Letse wet op de hogeronderwijsinstellingen, onderwijs in ‘een andere officiële taal van de Unie’ toestaan. Hierdoor is het gebruik van andere talen, zoals het Russisch, doorgaans alsnog niet toegestaan. Nochtans kan het eerbiedigen en beschermen van minderheidstalen als constitutioneel kernelement worden beschouwd zoals bedoeld in artikel 4 lid 2 VEU, temeer nu artikel 2 VEU stelt dat de waarden waarop de Unie berust eerbied voor de rechten van personen die tot minderheden behoren omvatten en dat de lidstaten deze waarden gemeen hebben. Ook artikel 21 lid 1 Handvest stelt dat iedere discriminatie op het gebied van taal of het behoren tot een nationale minderheid verboden is, net als tal van andere internationale instrumenten die de Unie en/of de lidstaten ondertekend hebben, zoals artikel 27 Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten.⁵³ Dat het Hof van Justitie hier niet op ingaat, heeft enerzijds wellicht te maken met het feit dat er geen prejudiciële vraag in dit opzicht werd gesteld (en in mindere mate het feit dat het recht inzake de interne markt EU-onderdanen betreft); anderzijds is dit een uiterst gevoelige politieke kwestie waar het Hof van Justitie wellicht zo ver mogelijk van weg wenst te blijven.

Wat betreft de Nederlandse rechtspraak lijkt het arrest vooral relevant te zijn in het kader van het wetsvoorstel tot wijziging van onder meer de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW)⁵⁴ en de Wet educatie en beroepsonderwijs in verband met het stellen van voorschriften ten behoeve van de toegankelijkheid van het hoger onderwijs en met betrekking tot taal in het hoger en middelbaar beroepsonderwijs, beter bekend als het Wetsvoorstel taal en toegankelijkheid.⁵⁵ Dit voorstel werd op 19 december 2019 aangenomen door de Tweede Kamer maar werd (nog) niet aangenomen door de Eerste Kamer. Het wetsvoorstel heeft tot

49 Het blijft echter onduidelijk waarom in het kader van de geschiktheids- toets enkel de uitzonderingen voor de hogescholen van Riga in het kader van de internationale overeenkomst met Zweden uitvoerig worden besproken terwijl de uitzonderingen voor taal- en cultuurstudies en voor opleidingen in het kader van een Europese of internationale samenwerking worden besproken bij de beoordeling van de noodzakelijkheid en geschiktheid.

50 *Runevič-Vardyn en Wardyn*, punt 94.

51 *Las*, punt 32-33.

52 *ERT*, punt 44-45.

53 Conclusie A-G, *Cilevičs*, punt 112.

54 De WHW heeft betrekking op de in art. 1.2 genoemde instellingen en academische ziekenhuizen zodat toepassing op particuliere buitenlandse rechtspersonen voor hoger onderwijs met volledige rechtsbevoegdheid mogelijk is.

55 *Kamerstukken I* 2019/20, 35282.

doel de toegankelijkheid van het (hoger) onderwijs te waarborgen en de instroom van internationale studenten te beheersen. Zo voorziet het in de instemming van het accreditatieorgaan voor het verzorgen van een opleiding in een andere taal dan het Nederlands. Ook stelt het dat onderwijs in het Nederlands wordt gegeven behoudens enkele uitzonderingen waaronder een andere taal, indien en voor zover dit ‘gelet op de specifieke aard, de inrichting of de kwaliteit van het onderwijs, meer dan het voeren van het Nederlands, *in het belang is van de student met het oog op de kennis, het inzicht of de vaardigheden die hij bij afronding van de opleiding moet hebben verworven*.⁵⁶ Dit is een groot verschil met het huidige artikel 7.2 WHW dat niet aangeeft dat een andere taal mogelijk is wanneer dit in het belang van de student is, maar wel wanneer ‘de specifieke aard, de inrichting of de kwaliteit van het onderwijs dan wel de herkomst van de studenten daartoe *noodzaakt*’. Dit is uiteraard een veel enger criterium.

Wanneer we het Nederlandse wetsvoorstel vergelijken met de feiten in *Cilevičs*, wordt duidelijk dat in de Letse zaak officieel veel nadruk werd gelegd op het belang van het bewaren van de nationale identiteit. Onderhands speelde wellicht angst voor de (te) sterke invloed van de Russischtalige minderheid mee nu een derde van de inwoners van Letland deze taal spreekt.⁵⁷ Na het uiteenvallen van de USSR zag het grootste deel van de Letse politieke en intellectuele elite de herstelde onafhankelijke staat in de eerste plaats als een bewaker van de Letse taal en cultuur en niet als een cultureel neutrale onderneming die in gelijke mate eigendom was van alle burgers, ongeacht hun etnische afkomst en taal. Ook vandaag nog wordt het strijden tegen de overheersing van de Russische taal door velen aangegrepen om de invloed van Russische invloeden te beperken.⁵⁸ Overwegingen van nationale identiteit lijken in Nederland minder te spelen aangezien in de kabinetsreactie van 6 september 2019 vooral wordt verwezen naar het invoeren van instrumenten ‘om de schokken in de (internationale) studentenaantallen te beheersen’.⁵⁹ Een aantal opleidingen en steden in Nederland lopen immers tegen hun maximumcapaciteit aan om studenten op te vangen. Terwijl in *Cilevičs* de klemtoom van de nationale maatregelen ligt op de bevordering van het gebruik van de officiële taal en de nationale identiteit lijkt de grootste zorg in Nederland, net zoals in *Bressol*, eerder gerela-

teerd te zijn aan het feit dat een te grote groep (internationale) studenten kan leiden tot minder kwaliteitsvol onderwijs. In zijn brief van 13 juni 2022 over zijn plannen betreffende het wetsvoorstel aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal verwijst minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap Dijkgraaf naar het feit dat hoewel de regering van mening is dat internationalisering risico’s met zich mee kan brengen, de internationale dimensie van het hoger onderwijs van grote waarde is voor de Nederlandse kenniseconomie, het onderwijs en de wetenschap.⁶⁰ De minister geeft aan dat het daarom van belang is een balans te creëren, waarbij de waardevolle aspecten van internationalisering behouden blijven alsook de kwaliteit en toegankelijkheid van het hoger onderwijs. De bedoeling van de minister is om op basis van een bestuursakkoord tussen het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, de Vereniging Hogescholen (VH) en de Vereniging Universiteiten van Nederland (UNL) tegen het voorjaar van 2023 een gezamenlijke visie te presenteren over de toekomstbestendigheid van het stelsel van hoger onderwijs. Op basis hiervan zullen er maatregelen worden genomen die de hogeronderwijsinstellingen in staat stellen de internationale studentenstromen gericht te beheersen, zonder dat de voordelen van internationalisering in het gedrang komen. Hoewel de minister aangeeft zeer te hechten aan het behoud van het Nederlands als academische taal geeft hij aan omwille van bovenstaande redenen nog niet verder te gaan met het wetsvoorstel taal en toegankelijkheid.

Voor de Nederlandse rechtsorde lijkt de zaak *Cilevičs* er in eerste instantie vooral een bevestiging van te zijn dat de huidige regeling in de WHW, die dus strenger is dan de regeling voorzien in het wetsvoorstel, kan worden gerechtvaardigd om redenen ter bescherming en bevordering van het Nederlands. Indien het wetsvoorstel volledig zou worden aangenomen staan de poorten voor Engelstalig onderwijs in Nederland veel verder open en kunnen buitenlandse studenten makkelijker onderwijs toegang verkrijgen aangezien zij normaal gezien eerder de Engelse dan de Nederlandse taal machtig zijn. Of dit in de praktijk inderdaad leidt tot een verhoogde toegang tot het hoger onderwijs kan echter worden betwijfeld, nu onderwijs in een andere taal dan het Nederlands de toegang (en eventueel het succes) van Nederlandse/Nederlandstalige studenten kan bemoeilijken. Dit kan enigszins worden gezien als een vorm van ‘omgekeerde discriminatie’ die niet verboden wordt door het Unierecht. Het is aan elke lidstaat afzonderlijk om te beoordelen hoe hiermee dient te worden omgegaan en om te beoordelen of door middel van een taaleis de onderwijs toegankelijkheid wordt gevoed of als er aan toegankelijkheid toch eerder wordt ingeboet.

56 *Kamerstukken I 2019/20, 35282, A* (gewijzigd voorstel van wet), onder M, art. 7.2 lid 2 aanhef en onder c.

57 Zie B. Cilevičs, ‘Language policies in Latvia: Lessons for Minority Protection’, in: *Integration and exclusion – Linguistics rights of national minorities in Europe*, Conference Book, 27 november 2015, p. 98: ‘The bulk of the Latvian political and intellectual elite saw the restored independent state as, first of all, a guardian of the Latvian language and culture, rather than a culturally neutral enterprise owned equally by all citizens regardless of their ethnic origin and language.’

58 B. Cilevičs, ‘Language policies in Latvia: Lessons for Minority Protection’, in: *Integration and exclusion – Linguistics rights of national minorities in Europe*, Conference Book, 27 november 2015, p. 98-99.

59 Kabinetsreactie op het interdepartementaal beleidsonderzoek internationalisering van het (hoger) onderwijs, 6 september 2019, *Kamerstukken II 2018/19, 31288, nr. 782*.

60 Brief van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal, 13 juni 2022 (*Kamerstukken I 2021/22, 35282, J*).