



Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
MACIEJ SZPUNAR
vom 10. März 2022¹

Rechtssache C-577/20

A,

Beteiligte:

Sosiaali- ja terveystieteiden lautakunta ja valvontavirasto

(Vorabentscheidungsersuchen des Korkein hallinto-oikeus [Oberstes Verwaltungsgericht, Finnland])

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Freier Personen- und Dienstleistungsverkehr – Anerkennung von Berufsqualifikationen – Bedingungen für den Erwerb des Rechts zum Führen der Berufsbezeichnung eines Psychotherapeuten auf der Grundlage eines Psychotherapie-Diploms eines anderen Mitgliedstaats – Beurteilung der Gleichwertigkeit der betreffenden Ausbildung“

I. Einleitung

1. Die Richtlinie 2005/36/EG² über die Anerkennung von Berufsqualifikationen ist ein Eckpfeiler des Binnenmarkts, da sie den Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten die Ausübung eines Berufs in einem anderen Mitgliedstaat als dem, in dem sie ihre Berufsqualifikationen erworben haben, ermöglicht. Somit konkretisiert sie die Bestimmungen des Vertrags über die Niederlassungsfreiheit von Personen.

2. Sie steht auch im Mittelpunkt der vorliegenden Rechtssache, die dem Gerichtshof Gelegenheit gibt, ihren Anwendungsbereich abzustecken.

¹ Originalsprache: Französisch.

² Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. September 2005 über die Anerkennung von Berufsqualifikationen (ABl. 2005, L 255, Rn. 22) in der durch die Richtlinie 2013/55/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. November 2013 (ABl. 2013, L 354, S. 132) geänderten Fassung (im Folgenden: Richtlinie 2005/36).

II. Rechtlicher Rahmen

A. *Recht der Europäischen Union*

3. In den Erwägungsgründen 1, 3, 6, 11 und 17 der Richtlinie 2005/36 heißt es:

„(1) Nach Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe c des Vertrages ist die Beseitigung der Hindernisse für den freien Personen- und Dienstleistungsverkehr zwischen den Mitgliedstaaten eines der Ziele der Gemeinschaft. Dies bedeutet für die Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten insbesondere die Möglichkeit, als Selbstständige oder abhängig Beschäftigte einen Beruf in einem anderen Mitgliedstaat als dem auszuüben, in dem sie ihre Berufsqualifikationen erworben haben. Ferner sieht Artikel 47 Absatz 1 des Vertrags vor, dass Richtlinien für die gegenseitige Anerkennung der Diplome, Prüfungszeugnisse und sonstigen Befähigungsnachweise erlassen werden.

...

(3) Diese Richtlinie gibt Personen, die ihre Berufsqualifikationen in einem Mitgliedstaat erworben haben, Garantien hinsichtlich des Zugangs zu demselben Beruf und seiner Ausübung in einem anderen Mitgliedstaat unter denselben Voraussetzungen wie Inländern; sie schließt jedoch nicht aus, dass der Migrant nicht diskriminierende Ausübungsvoraussetzungen, die dieser Mitgliedstaat vorschreibt, erfüllen muss, soweit diese objektiv gerechtfertigt und verhältnismäßig sind.

...

(6) Im Rahmen der Erleichterung der Erbringung von Dienstleistungen ist der öffentlichen Gesundheit und Sicherheit sowie dem Verbraucherschutz unbedingt Rechnung zu tragen. Daher sollten spezifische Bestimmungen für reglementierte Berufe vorgesehen werden, die die öffentliche Gesundheit oder Sicherheit berühren und deren Angehörige vorübergehend oder gelegentlich grenzüberschreitende Dienstleistungen erbringen.

...

(11) Für die Berufe, die unter die allgemeine Regelung zur Anerkennung von Ausbildungsnachweisen – nachstehend ‚allgemeine Regelung‘ genannt – fallen, sollten die Mitgliedstaaten die Möglichkeit behalten, das Mindestniveau der notwendigen Qualifikation festzulegen, um die Qualität der in ihrem Hoheitsgebiet erbrachten Leistungen zu sichern. Nach den Artikeln 10, 39 und 43 des Vertrags sollten sie einem Angehörigen eines Mitgliedstaates jedoch nicht vorschreiben, dass er Qualifikationen, die sie in der Regel durch schlichte Bezugnahme auf die in ihrem innerstaatlichen Bildungssystem ausgestellten Diplome bestimmen, erwirbt, wenn die betreffende Person diese Qualifikationen bereits ganz oder teilweise in einem anderen Mitgliedstaat erworben hat. Deshalb sollte vorgesehen werden, dass jeder Aufnahmemitgliedstaat, in dem ein Beruf reglementiert ist, die in einem anderen Mitgliedstaat erworbenen Qualifikationen berücksichtigen und dabei beurteilen muss, ob sie den von ihm geforderten Qualifikationen entsprechen. Dieses allgemeine System zur Anerkennung steht jedoch dem nicht entgegen, dass ein Mitgliedstaat jeder Person, die einen Beruf in diesem Mitgliedstaat ausübt, spezifische Erfordernisse vorschreibt, die durch die Anwendung der durch das allgemeine Interesse gerechtfertigten Berufsregeln begründet sind. Diese betreffen insbesondere die Regeln hinsichtlich der

Organisation des Berufs, die beruflichen Standards, einschließlich der standesrechtlichen Regeln, die Vorschriften für die Kontrolle und die Haftung. Schließlich zielt diese Richtlinie nicht auf einen Eingriff in das berechnigte Interesse der Mitgliedstaaten ab, zu verhindern, dass einige ihrer Staatsangehörigen sich in missbräuchlicher Weise der Anwendung des nationalen Rechts im Bereich der Berufe entziehen.

...

- (17) Damit alle Sachverhalte berücksichtigt werden, die bisher keiner Regelung zur Anerkennung von Berufsqualifikationen unterliegen, sollte die allgemeine Regelung auf die Fälle ausgedehnt werden, die nicht durch eine Einzelregelung abgedeckt werden, entweder weil der Beruf unter keine der Regelungen fällt oder weil der Beruf zwar unter eine bestimmte Regelung fällt, der Antragsteller aus besonderen und außergewöhnlichen Gründen die Voraussetzungen für die Inanspruchnahme dieser Regelung jedoch nicht erfüllt.“

4. Art. 1 („Gegenstand“) der Richtlinie 2005/36 lautet:

„Diese Richtlinie legt die Vorschriften fest, nach denen ein Mitgliedstaat, der den Zugang zu einem reglementierten Beruf oder dessen Ausübung in seinem Hoheitsgebiet an den Besitz bestimmter Berufsqualifikationen knüpft (im Folgenden ‚Aufnahmemitgliedstaat‘ genannt), für den Zugang zu diesem Beruf und dessen Ausübung die in einem oder mehreren anderen Mitgliedstaaten (im Folgenden ‚Herkunftsmemberstaat‘ genannt) erworbenen Berufsqualifikationen anerkennt, die ihren Inhaber berechnigten, dort denselben Beruf auszuüben.

Mit dieser Richtlinie werden auch Regeln über den partiellen Zugang zu einem reglementierten Beruf sowie die Anerkennung von in einem anderen Mitgliedstaat absolvierten Berufspraktika festgelegt.“

5. Art. 2 („Anwendungsbereich“) der Richtlinie 2005/36 bestimmt in seinem Abs. 1:

„Diese Richtlinie gilt für alle Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats, die als Selbstständige oder abhängig Beschäftigte, einschließlich der Angehörigen der freien Berufe, einen reglementierten Beruf in einem anderen Mitgliedstaat als dem, in dem sie ihre Berufsqualifikationen erworben haben, ausüben wollen.

...“

6. In Art. 3 („Begriffsbestimmungen“) Abs. 1 der Richtlinie 2005/36 heißt es:

„Für die Zwecke dieser Richtlinie gelten folgende Begriffsbestimmungen:

- a) ‚reglementierter Beruf‘ ist eine berufliche Tätigkeit oder eine Gruppe beruflicher Tätigkeiten, bei der die Aufnahme oder Ausübung oder eine der Arten der Ausübung direkt oder indirekt durch Rechts- und Verwaltungsvorschriften an den Besitz bestimmter Berufsqualifikationen gebunden ist; eine Art der Ausübung ist insbesondere die Führung einer Berufsbezeichnung, die durch Rechts- oder Verwaltungsvorschriften auf Personen beschränkt ist, die über eine bestimmte Berufsqualifikation verfügen. Trifft Satz 1 dieser Begriffsbestimmung nicht zu, so wird ein unter Absatz 2 fallender Beruf als reglementierter Beruf behandelt;

- b) ‚Berufsqualifikationen‘ sind die Qualifikationen, die durch einen Ausbildungsnachweis, einen Befähigungsnachweis nach Artikel 11 Buchstabe a Ziffer i und/oder Berufserfahrung nachgewiesen werden;
- c) ‚Ausbildungsnachweise‘ sind Diplome, Prüfungszeugnisse und sonstige Befähigungsnachweise, die von einer Behörde eines Mitgliedstaats, die entsprechend dessen Rechts- und Verwaltungsvorschriften benannt wurde, für den Abschluss einer überwiegend in der Gemeinschaft absolvierten Berufsausbildung ausgestellt werden. Findet Satz 1 keine Anwendung, so sind Ausbildungsnachweise im Sinne des Absatzes 3 den hier genannten Ausbildungsnachweisen gleichgestellt;
- d) ‚zuständige Behörde‘: jede von den Mitgliedstaaten mit der besonderen Befugnis ausgestattete Behörde oder Stelle, Ausbildungsnachweise und andere Dokumente oder Informationen auszustellen bzw. entgegenzunehmen sowie Anträge zu erhalten und Beschlüsse zu fassen, auf die in der vorliegenden Richtlinie abgezielt wird;
- e) ‚reglementierte Ausbildung‘ ist eine Ausbildung, die speziell auf die Ausübung eines bestimmten Berufes ausgerichtet ist und aus einem abgeschlossenen Ausbildungsgang oder mehreren abgeschlossenen Ausbildungsgängen besteht, der gegebenenfalls durch eine Berufsausbildung, durch ein Berufspraktikum oder durch Berufspraxis ergänzt wird;

Der Aufbau und das Niveau der Berufsausbildung, des Berufspraktikums oder der Berufspraxis müssen in den Rechts- und Verwaltungsvorschriften des jeweiligen Mitgliedstaats festgelegt sein oder von einer zu diesem Zweck bestimmten Behörde kontrolliert oder genehmigt werden;

...“

7. Art. 4 („Wirkungen der Anerkennung“) der Richtlinie 2005/36 sieht vor:

„(1) Die Anerkennung der Berufsqualifikationen durch den Aufnahmemitgliedstaat ermöglicht es den begünstigten Personen, in diesem Mitgliedstaat denselben Beruf wie den, für den sie in ihrem Herkunftsmitgliedstaat qualifiziert sind, aufzunehmen und unter denselben Voraussetzungen wie Inländer auszuüben.

(2) Für die Zwecke dieser Richtlinie ist der Beruf, den der Antragsteller im Aufnahmemitgliedstaat ausüben möchte, derselbe wie derjenige, für den er in seinem Herkunftsmitgliedstaat qualifiziert ist, wenn die Tätigkeiten, die er umfasst, vergleichbar sind.

...“

8. Art. 13 („Anerkennungsbedingungen“) der Richtlinie 2005/36 bestimmt:

„(1) Setzt die Aufnahme oder Ausübung eines reglementierten Berufs in einem Aufnahmemitgliedstaat den Besitz bestimmter Berufsqualifikationen voraus, so gestattet die zuständige Behörde dieses Mitgliedstaats den Antragstellern die Aufnahme oder Ausübung dieses Berufs unter denselben Voraussetzungen wie Inländern, wenn sie den Befähigungs- oder Ausbildungsnachweis nach Artikel 11 besitzen, der in einem anderen Mitgliedstaat erforderlich ist, um in dessen Hoheitsgebiet die Erlaubnis zur Aufnahme und Ausübung dieses Berufs zu erhalten.

Befähigungs- oder Ausbildungsnachweise werden in einem Mitgliedstaat von einer nach dessen Rechts- und Verwaltungsvorschriften benannten zuständigen Behörde ausgestellt.

(2) Aufnahme und Ausübung eines Berufs, wie in Absatz 1 beschrieben, müssen auch den Antragstellern gestattet werden, die den betreffenden Beruf ein Jahr lang in Vollzeit oder während einer entsprechende[n] Gesamtdauer in Teilzeit in den vorangegangenen zehn Jahren in einem anderen Mitgliedstaat, in dem dieser Beruf nicht reglementiert ist, ausgeübt haben und die im Besitz eines oder mehrerer in einem anderen Mitgliedstaat, in dem dieser Beruf nicht reglementiert ist, ausgestellten Befähigungs- oder Ausbildungsnachweise sind.

Die Befähigungs- oder Ausbildungsnachweise müssen

- a) in einem Mitgliedstaat von einer entsprechend dessen Rechts- und Verwaltungsvorschriften benannten zuständigen Behörde ausgestellt worden sein;
- b) bescheinigen, dass der Inhaber auf die Ausübung des betreffenden Berufs vorbereitet wurde.

Die in Unterabsatz 1 genannte einjährige Berufserfahrung darf allerdings nicht verlangt werden, wenn durch den Ausbildungsnachweis, über [den] der Antragsteller verfügt, ein reglementierter Ausbildungsgang belegt wird.

...“

B. Finnisches Recht

1. Gesetz über Angehörige der Gesundheitsberufe

9. Nach § 2 Abs. 1 Nr. 2 des Laki terveydenhuollon ammattihenkilöistä (559/1994), ammattihenkilölaki (Gesetz über Angehörige der Gesundheitsberufe [559/1994], im Folgenden: Berufsangehörigengesetz) in der auf den Sachverhalt des Ausgangsrechtsstreits anwendbaren Fassung ist unter „Angehöriger eines Gesundheitsberufs“ im Sinne dieses Gesetzes u. a. eine Person zu verstehen, die aufgrund dieses Gesetzes das Recht hat, die durch Verordnung der Regierung geregelte Berufsbezeichnung eines Angehörigen der Gesundheitsberufe (Berufsangehöriger mit geschützter Berufsbezeichnung) zu führen. Nach § 2 Abs. 2 dieses Gesetzes ist ein autorisierter oder zugelassener Berufsangehöriger bzw. ein Berufsangehöriger mit geschützter Berufsbezeichnung berechtigt, in dem betreffenden Beruf tätig zu sein und die betreffende Berufsbezeichnung zu führen. Im Beruf eines Berufsangehörigen mit geschützter Berufsbezeichnung können auch andere Personen tätig sein, die über eine ausreichende Ausbildung, Erfahrung und berufliches Können verfügen.

10. Nach § 3a Abs. 3 des Berufsangehörigengesetzes fungiert die Sosiaali- ja terveystieteiden lupa- ja valvontavirasto (im Folgenden: Valvira) für Angehörige der Gesundheitsberufe als zuständige Behörde im Sinne der Richtlinie 2005/36 und des Laki ammattipätevyyden tunnustamisesta (1384/2015) (Gesetz über die Anerkennung von Berufsqualifikationen [1384/2015]).

11. Nach § 5 Abs. 2 des Berufsangehörigengesetzes hat eine Person, die in Finnland eine Ausbildung zu einem durch Verordnung der Regierung geregelten Beruf absolviert hat, das Recht zum Führen der betreffenden Berufsbezeichnung.

2. Verordnung über Angehörige der Gesundheitsberufe

12. Nach § 1 der Asetus terveydenhuollon ammattihenkilöistä (564/1994) (Verordnung über Angehörige der Gesundheitsberufe [564/1994], im Folgenden: Berufsangehörigenverordnung) in der hier anwendbaren Fassung ist u. a. „Psychotherapeut“ eine geschützte Berufsbezeichnung für Angehörige der Gesundheitsberufe im Sinne von § 2 Abs. 1 Nr. 2 des Berufsangehörigengesetzes.

13. Nach § 2a Abs. 1 dieser Verordnung ist Voraussetzung für das Führen der geschützten Berufsbezeichnung „Psychotherapeut“, dass die betreffende Person eine von einer Universität bzw. von einer Universität gemeinsam mit einer anderen Ausbildungseinrichtung organisierte Psychotherapeutenausbildung absolviert hat.

3. Gesetz über die Anerkennung von Berufsqualifikationen

14. Nach § 6 Abs. 1 des Laki ammattipätevyyden tunnustamisesta (1384/2015) (Gesetz über die Anerkennung von Berufsqualifikationen [1384/2015], im Folgenden: Berufsqualifikationsgesetz) beruht die Anerkennung einer Berufsqualifikation auf einem Befähigungsnachweis, einem individuellen Ausbildungsnachweis oder einer Kombination von Urkunden dieser Art, die eine zuständige Behörde in einem anderen Mitgliedstaat erteilt hat. Voraussetzung der Anerkennung einer Berufsqualifikation ist, dass eine Person in ihrem Herkunftsmitgliedstaat das Recht hat, in dem Beruf zu arbeiten, für dessen Ausübung sie den Beschluss über die Anerkennung der Berufsqualifikation beantragt.

15. Nach § 6 Abs. 2 dieses Gesetzes gilt eine Anerkennung von Berufsqualifikationen auch für Antragsteller, die in den letzten zehn Jahren ihren Beruf in Vollzeit während eines Jahres bzw. in Teilzeit während eines entsprechenden Zeitraums in einem anderen Mitgliedstaat ausgeübt haben, in dem der fragliche Beruf nicht reglementiert ist, und die über einen oder mehrere Befähigungs- oder Ausbildungsnachweise verfügen. Diese Urkunden müssen die Befähigung des Inhabers zur Ausübung des fraglichen Berufs bescheinigen. Die einjährige Berufserfahrung wird jedoch nicht verlangt, wenn in den Ausbildungsnachweisen des Antragstellers eine reglementierte berufliche Ausbildung bescheinigt wird.

III. Sachverhalt des Ausgangsrechtsstreits, Vorlagefragen und Verfahren vor dem Gerichtshof

16. A absolvierte in Finnland und auf Finnisch eine von der Helsingin Psykoterapiainstituutti Oy (im Folgenden: HPI), einer in Finnland tätigen finnischen Aktiengesellschaft, in Partnerschaft mit der University of West England, Bristol (Westenglische Universität Bristol, Vereinigtes Königreich, im Folgenden: UWE) organisierte Ausbildung.

17. Nach dem Erwerb seines am 27. November 2017 von der UWE erteilten Diploms in Psychotherapie beantragte A bei der Valvira das Recht zum Führen der nach der geltenden nationalen Regelung geschützten Berufsbezeichnung eines Psychotherapeuten.

18. Im Jahr 2017 wurde die Valvira von Personen, die früher an dieser Ausbildung teilgenommen hatten und ihr ihre Bedenken hinsichtlich zahlreicher Unzulänglichkeiten des tatsächlichen Inhalts der Ausbildung und ihrer praktischen Durchführungsweise im Hinblick auf die vorgesehenen Ziele zum Ausdruck brachten, kontaktiert. Die Valvira kontaktierte selbst weitere Personen, die daran teilgenommen hatten und ähnliche Erfahrungen beschrieben.

19. Mit Bescheid vom 29. Juni 2018 lehnte die Valvira den Antrag von A auf Gewährung des Rechts zum Führen der nach der geltenden Regelung geschützten Berufsbezeichnung eines Psychotherapeuten ab, im Wesentlichen mit der Begründung, dass A der Valvira keine ausreichenden Auskünfte über den Inhalt der Ausbildung habe zukommen lassen.

20. Mit Bescheid vom 10. September 2018 wies die Valvira auch den Widerspruch von A zurück und führte aus, dass die Ausbildung von A in einem ausländischen Bildungssystem absolviert worden sei, so dass die Valvira keine Gewissheit darüber habe erlangen können, ob die Ausbildung so durchgeführt worden sei, dass sie die in Finnland an eine Psychotherapieausbildung gestellten Voraussetzungen erfüllt habe.

21. Die von A im ersten Rechtszug gegen diesen Bescheid beim Helsingin hallinto-oikeus (Verwaltungsgericht Helsinki, Finnland) erhobene Klage wurde mit Urteil vom 25. April 2019 abgewiesen. Dieses Gericht entschied, dass die in Rede stehende Ausbildung ungeachtet dessen, dass sie faktisch in Finnland in finnischer Sprache organisiert worden sei, als im Vereinigten Königreich absolviert anzusehen sei. Die in der Richtlinie 2005/36 vorgesehene allgemeine Regelung für die Anerkennung von Ausbildungsnachweisen verpflichtete nicht zur Bewilligung des Antrags, weil A den Beruf eines Psychotherapeuten weder im Vereinigten Königreich, in dem Ausbildung und Beruf des Psychotherapeuten nicht reglementiert seien, noch in einem anderen Mitgliedstaat mit ähnlicher Regelung ausgeübt habe.

22. Das Helsingin hallinto-oikeus (Verwaltungsgericht Helsinki) sah es als erwiesen an, dass es bei der fraglichen Ausbildung erhebliche Defizite und Unterschiede zur Psychotherapieausbildung in Finnland gegeben habe. Die Valvira durfte somit nach Ansicht dieses Gerichts annehmen, dass A den Nachweis, dass seine Kenntnisse und Qualifikationen denen eines Absolventen einer finnischen Psychotherapieausbildung entsprochen hätten, nicht erbracht habe.

23. Mit seinem beim vorlegenden Gericht gegen dieses Urteil eingelegten Rechtsmittel macht A geltend, dass seine Ausbildung als in Finnland absolviert anzusehen sei und dass die UWE als zuständige Behörde bestätigt habe, dass diese Ausbildung den Anforderungen der Berufsangehörigenverordnung entspreche. Seine Ausbildung müsse daher als Berufsausbildung anerkannt werden, durch die die geschützte Berufsbezeichnung eines Psychotherapeuten in Finnland erlangt werde.

24. Werde seine Ausbildung nicht als in Finnland absolviert anerkannt, so sei sie, so A, auf der Grundlage der von ihm und den Ausbildungsträgern übermittelten, das Vorlesungsverzeichnis und die Qualität des vorgesehenen Ausbildungsprogramms betreffenden Urkunden zu beurteilen. Die Valvira habe keine auf diesen Unterlagen beruhende Beurteilung vorgenommen, sondern habe sich vielmehr auf anonyme Briefe, ein bei einer Universität, die als Konkurrentin der UWE anzusehen sei, eingeholtes Gutachten sowie selbst vorgenommene Interviews gestützt. Der unionsrechtliche Grundsatz der Loyalität gebiete jedoch, dass die Valvira den Inhalt eines von der UWE in ihrer Eigenschaft als zuständige Behörde eines anderen Mitgliedstaats ausgestellten Dokuments nicht in Frage stelle.

25. Nach Ansicht der Valvira muss die in einem anderen Mitgliedstaat absolvierte Ausbildung zum Psychotherapeuten mit der von finnischen Universitäten angebotenen Ausbildung verglichen werden. Die Ausbildung von A erfülle aber nicht die in Finnland geltenden inhaltlichen und qualitativen Anforderungen, so dass sie nicht zu der Berechtigung führen könne, die geschützte Berufsbezeichnung eines Psychotherapeuten zu führen. Die Valvira fügt hinzu, dass sie die von Universitäten und anderen Ausbildungsträgern anderer Mitgliedstaaten

erteilten Zeugnisse und Auskünfte über den Inhalt und die praktische Durchführungsweise der angebotenen Ausbildungen in der Regel anerkenne und nur insoweit untersuche, als es erforderlich sei, um zu klären, ob zwischen der finnischen Ausbildung und der ausländischen Ausbildung Unterschiede bestünden.

26. Das vorliegende Gericht weist darauf hin, dass es bereits in einer anderen Rechtssache entschieden habe, dass die im Ausgangsverfahren in Rede stehende Ausbildung nicht als eine „in Finnland absolvierte Ausbildung“ im Sinne von § 5 des Berufsangehörigengesetzes eingestuft werden könne.

27. In Finnland sei der Beruf des Psychotherapeuten als reglementierter Beruf im Sinne von Art. 3 Abs. 1 Buchst. a der Richtlinie 2005/36 anzusehen, weil das Recht zum Führen der fraglichen Berufsbezeichnung nur einer Person zustehe, die die Voraussetzungen der Berufsqualifikation nach der geltenden finnischen Regelung erfülle. Der Beruf des Psychotherapeuten unterliege der allgemeinen Regelung für die Anerkennung von Ausbildungsnachweisen, die u. a. in den Art. 10 bis 14 dieser Richtlinie vorgesehen sei. Da der Beruf und die Ausbildung von Psychotherapeuten im Vereinigten Königreich nicht geregelt seien, sei Art. 13 Abs. 2 der Richtlinie anwendbar.

28. Das vorliegende Gericht führt aus, A habe, da er den Beruf des Psychotherapeuten nicht in einem anderen Mitgliedstaat ausgeübt habe, in dem dieser Beruf nicht reglementiert sei, in Anbetracht der Bestimmungen der Richtlinie 2005/36 kein Recht auf Zugang zu diesem Beruf.

29. Das vorliegende Gericht fragt sich, ob der in Rede stehende Sachverhalt ungeachtet der Bestimmungen dieser Richtlinie im Hinblick auf die in den Art. 45 und 49 AEUV garantierten Grundfreiheiten und die dazu ergangene Rechtsprechung des Gerichtshofs zu beurteilen ist. Falls die Berücksichtigung der Grundfreiheiten geboten sei, müsse darüber entschieden werden, wie das Diplom des Betroffenen einzustufen sei. Dabei sei auch zu klären, ob sich die zuständige Behörde des Aufnahmemitgliedstaats bei ihrem Bestreben, Gewissheit darüber zu erlangen, dass ein ausländisches Prüfungszeugnis seinem Inhaber dieselben oder zumindest entsprechende Kenntnisse und Qualifikationen bescheinige wie ein nationales Prüfungszeugnis, ihre Beurteilung auch auf anderweitig erlangte Auskünfte über die Durchführungsweise der Ausbildung stützen dürfe oder ob sie auch unter den besonderen Umständen einer Situation wie der hier in Rede stehenden auf die Auskünfte über den Inhalt der Ausbildung vertrauen müsse, die insoweit von einer Universität eines anderen Mitgliedstaats erteilt worden seien.

30. Vor diesem Hintergrund hat das Korkein hallinto-oikeus (Oberstes Verwaltungsgericht) beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:

1. Sind die im AEU-Vertrag garantierten Grundfreiheiten und die Richtlinie 2005/36 dahin auszulegen, dass die zuständige Behörde des Aufnahmemitgliedstaats das Recht eines Antragstellers auf Ausübung eines reglementierten Berufs nach den Art. 45 und 49 AEUV und der Rechtsprechung des Gerichtshofs in diesem Zusammenhang (insbesondere Urteile vom 7. Mai 1991, Vlassopoulou, C-340/89, EU:C:1991:193, und vom 6. Oktober 2015, Brouillard, C-298/14, EU:C:2015:652) zu beurteilen hat, obwohl in Art. 13 Abs. 2 der Richtlinie 2005/36 die Voraussetzungen für die Ausübung eines reglementierten Berufs vereinheitlicht sein dürften, unter denen der Aufnahmemitgliedstaat die Berufsausübung einem Antragsteller zu gestatten hat, der einen Ausbildungsnachweis aus einem Staat hat, in dem der Beruf nicht reglementiert ist, der aber nicht die in dieser Vorschrift der Richtlinie aufgestellte Anforderung an die Ausübung des Berufs erfüllt?

2. Falls die erste Vorlagefrage bejaht wird: Steht das Unionsrecht – unter Berücksichtigung der Ausführungen im Urteil vom 6. Oktober 2015, Brouillard (C-298/14, EU:C:2015:652, Rn. 55), zu den ausschließlichen Beurteilungskriterien für die Gleichwertigkeit von Prüfungszeugnissen – dem entgegen, dass die zuständige Behörde des Aufnahmemitgliedstaats in einer Situation wie der im vorliegenden Verfahren in Rede stehenden ihre Bewertung der Gleichwertigkeit einer Ausbildung auch auf andere als die vom Ausbildungsträger oder den Behörden des anderen Mitgliedstaats erlangten Auskünfte über den genaueren Inhalt und die Durchführungsweise der Ausbildung stützt?

31. A, die Valvira, die finnische, die französische, die niederländische und die norwegische Regierung sowie die Europäische Kommission haben schriftliche Erklärungen eingereicht. Mit Ausnahme der niederländischen Regierung haben diese Beteiligten an der mündlichen Verhandlung vom 2. Dezember 2021 teilgenommen.

IV. Würdigung

A. Einleitende Bemerkungen

32. Mit seiner ersten Frage möchte das vorlegende Gericht im Wesentlichen wissen, ob die Art. 45 und 49 AEUV und Art. 13 Abs. 2 der Richtlinie 2005/36 dahin auszulegen sind, dass ein Antrag auf Zugang zu einem reglementierten Beruf und Ausübung dieses Berufs in einem Aufnahmemitgliedstaat nach Maßgabe der Bestimmungen des Vertrags zu beurteilen ist, wenn der Antragsteller nicht die in Art. 13 Abs. 2 der Richtlinie 2005/36 genannten Voraussetzungen für den betreffenden Zugang erfüllt.

33. Mit seiner zweiten Vorlagefrage möchte das vorlegende Gericht im Wesentlichen wissen, ob die Art. 45 und 49 AEUV es der zuständigen Behörde des Aufnahmemitgliedstaats verwehren, ihre Beurteilung der Gleichwertigkeit der Ausbildung des Antragstellers auf Informationen über den genauen Inhalt und die Durchführungsweise dieser Ausbildung zu stützen, wenn ihr diese Informationen von Quellen übermittelt wurden, bei denen es sich nicht um die Träger dieser Ausbildung oder die zuständigen Behörden des Herkunftsmitgliedstaats handelt.

34. Diese beiden Fragen beruhen auf der Prämisse, dass der Antrag von A auf Zugang zum Beruf des Psychotherapeuten auf in einem anderen Mitgliedstaat erworbene berufliche Qualifikationen gestützt ist. Die Situation von A würde daher grundsätzlich in den Anwendungsbereich der Bestimmungen der Richtlinie 2005/36, insbesondere ihres Art. 13 Abs. 2, oder, wenn dies nicht der Fall ist, unter die Bestimmungen über die Grundfreiheiten des Vertrags fallen.

35. Das vorlegende Gericht weist nämlich darauf hin, dass es bereits entschieden habe, dass die im Ausgangsverfahren in Rede stehende Ausbildung nicht als in Finnland absolvierte Ausbildung eingestuft werden könne. Auf der Grundlage der Sachverhaltsfeststellungen, die sich aus der Vorlageentscheidung ergeben, sind meines Erachtens jedoch Zweifel an der Relevanz der geltend gemachten unionsrechtlichen Bestimmungen in einem Fall wie dem des Ausgangsverfahrens erlaubt.

36. Ich werde daher einige einleitende Bemerkungen zur Anwendbarkeit der Richtlinie 2005/36 und der Vertragsbestimmungen über die Niederlassungsfreiheit auf den Fall eines Staatsangehörigen eines Aufnahmemitgliedstaats machen, der sein Diplom nach Abschluss einer in Partnerschaft mit einer Universität eines anderen Mitgliedstaats angebotenen Ausbildung erworben hat.

37. Die Richtlinie 2005/36 trägt zur Beseitigung der Hindernisse für den freien Personen- und Dienstleistungsverkehr innerhalb der Union bei, indem sie Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten die Möglichkeit gibt, einen Beruf in einem anderen Mitgliedstaat als dem auszuüben, in dem sie ihre Berufsqualifikationen erworben haben³.

38. Genauer gesagt legt die Richtlinie 2005/36 die Vorschriften fest, nach denen ein Mitgliedstaat, der den Zugang zu einem reglementierten Beruf oder dessen Ausübung in seinem Hoheitsgebiet an den Besitz bestimmter Berufsqualifikationen knüpft, für den Zugang zu diesem Beruf und dessen Ausübung die in einem oder mehreren anderen Mitgliedstaaten erworbenen Berufsqualifikationen anerkennt⁴.

39. Zu diesem Zweck sieht Titel III der Richtlinie 2005/36 drei verschiedene Regelungen für die Anerkennung von Berufsqualifikationen vor, nämlich die Regelung der automatischen Anerkennung von Berufsqualifikationen, bei denen die Mindestanforderungen an die Ausbildung koordiniert wurden (Kapitel III), die Regelung der Anerkennung auf der Grundlage der Berufserfahrung (Kapitel II) und die allgemeine Regelung für die Anerkennung von Berufsqualifikationen (Kapitel I) für alle Berufe, die nicht unter die Bestimmungen der Kapitel II und III fallen⁵.

40. Nach Art. 2 Abs. 1 der Richtlinie 2005/36 gelten diese Bestimmungen für alle Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats, die einen reglementierten Beruf in einem *anderen* Mitgliedstaat *als dem, in dem sie ihre Berufsqualifikationen erworben haben, ausüben wollen*.

41. Dieser Gesichtspunkt scheint mir entscheidend zu sein.

42. Die Richtlinie 2005/36 betrifft somit Fälle, in denen eine Person in einem Mitgliedstaat bestimmte Berufsqualifikationen erworben hat, die sie für den Zugang zu einer bestimmten Tätigkeit oder die Ausübung einer bestimmten Tätigkeit in diesem Mitgliedstaat qualifizieren, und in der Folge möchte, dass diese Qualifikationen in einem anderen Mitgliedstaat anerkannt werden, damit sie in gleicher Weise wie die Staatsangehörigen dieses Aufnahmemitgliedstaats Zugang zu einem Beruf haben oder ihn ausüben kann.

43. Es geht also darum, in einem Mitgliedstaat A die Anerkennung der in einem Mitgliedstaat B erworbenen Berufsqualifikationen sicherzustellen, um die freie Niederlassung der Person, die über diese Berufsqualifikationen im Mitgliedstaat A verfügt, zu ermöglichen, obwohl ihr Diplom sie theoretisch dazu prädestinierte, einen Beruf im Mitgliedstaat B auszuüben.

44. Der im Ausgangsverfahren in Rede stehende Sachverhalt unterscheidet sich aber von den Fällen, auf die die Richtlinie 2005/36 abzielt.

³ Erster Erwägungsgrund der Richtlinie 2005/36. Für eine Darstellung der Richtlinie 2005/36 und der mit ihr geschaffenen Anerkennungsregelungen vgl. meine Schlussanträge in der Rechtssache Angerer (C-477/13, EU:C:2014:2338, Nrn. 19 bis 23).

⁴ Art. 1 der Richtlinie 2005/36.

⁵ Zu einer detaillierten Analyse der verschiedenen Regelungen der Anerkennung von Berufsqualifikationen nach der Richtlinie 2005/36 vgl. Barnard, C., *The Substantive Law of the EU. The Four Freedoms*, 6. Aufl., Oxford University Press, Oxford, 2019, S. 320.

45. Das Diplom, über das der Rechtsmittelführer des Ausgangsverfahrens verfügt, wurde am Ende einer Ausbildung in Finnland in der Sprache dieses Staates in Partnerschaft mit einem in diesem Mitgliedstaat niedergelassenen Institut ausgestellt. Das vorliegende Gericht weist außerdem darauf hin, dass die das Diplom ausstellende britische Universität vortrage, die Ausbildung so angelegt zu haben, dass sie den Anforderungen der finnischen Berufsangehörigenverordnung genüge.

46. Auf der Grundlage dieser Gesichtspunkte lässt sich der Schluss ziehen, dass die Ausbildung ausschließlich dazu diene, die Ausübung des Berufs eines Psychotherapeuten in Finnland zu ermöglichen. Der Umstand, dass das fragliche Diplom in Partnerschaft mit einer Einrichtung eines anderen Mitgliedstaats ausgestellt wird, kann nichts an der Feststellung ändern, dass sich in einem solchen Fall der Herkunftsmitgliedstaat und der Aufnahmemitgliedstaat decken. Tatsächlich ging es für den Antragsteller nicht darum, von seinem Recht auf freie Niederlassung auf der Grundlage von Berufsqualifikationen Gebrauch zu machen, die in einem anderen Mitgliedstaat als seinem Herkunftsmitgliedstaat erworben wurden. Unter diesen Umständen fällt eine solche Situation meines Erachtens nicht in den Anwendungsbereich der Richtlinie 2005/36, so dass sie nicht anhand ihrer Bestimmungen geprüft werden kann.

47. Diesen Gesichtspunkten ist auch zu entnehmen, dass der Fall von A, wie er vom vorlegenden Gericht geschildert wird, keinen Berührungspunkt zu den Bestimmungen des Vertrags über die Grundfreiheiten aufweist⁶. Die bloße Tatsache, dass das fragliche Diplom in Partnerschaft mit einer Universität eines anderen Mitgliedstaats ausgestellt wurde, erlaubt nicht die Feststellung, dass ein hinreichender Berührungspunkt mit dem Fall von A gegeben ist, wenn es nach Abschluss einer Ausbildung ausgestellt wird, die im Aufnahmemitgliedstaat in dessen Sprache stattfindet und ausschließlich den Zugang zum Beruf eines Psychotherapeuten in Finnland ermöglichen soll. Aus der Sicht von A hat die Beteiligung der ausländischen Universität meines Erachtens rein akzessorischen Charakter⁷. Unter diesen Umständen können die Art. 45 und 49 AEUV, die den Schutz von Personen bezwecken, die von den Grundfreiheiten tatsächlich Gebrauch machen, A keine Rechte verleihen⁸. A kann sich im Rahmen seines Antrags auf Zugang zum Beruf eines Psychotherapeuten und seiner Ausübung nicht darauf berufen.

48. Diese Schlussfolgerung bedeutet zwar nicht, dass das Unionsrecht in einer Situation wie der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden in keiner Weise relevant wäre. Sie scheint meines Erachtens jedoch ausschließlich unter die Bestimmungen über den freien Dienstleistungsverkehr oder die Niederlassungsfreiheit der UWE als Einrichtung eines Mitgliedstaats zu fallen, die mit einer Einrichtung eines anderen Mitgliedstaats eine Partnerschaft eingegangen ist, um eine Ausbildung im letztgenannten Mitgliedstaat anzubieten. Eine etwaige Beeinträchtigung der im Vertrag vorgesehenen Bestimmungen über die Grundfreiheiten wäre daher hauptsächlich hinsichtlich der ausländischen Universität zu suchen.

49. Diese Frage geht jedoch meines Erachtens über den Rahmen der Vorlagefragen des vorlegenden Gerichts hinaus und würde eine andere Beurteilung erfordern, zu der der Gerichtshof in Anbetracht der Angaben in der Vorlageentscheidung nicht in der Lage ist.

⁶ Urteil vom 15. November 2016, Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874, Rn. 57).

⁷ Der Fall von A weist also zwar keine Berührungspunkte mit den Grundfreiheiten auf, doch können diese in dem tatsächlichen Kontext, wie er vom vorlegenden Gericht beschrieben wird, in Bezug auf den Fall der Universität eines anderen Mitgliedstaats Auswirkungen haben. Vgl. Nr. 48 der vorliegenden Schlussanträge.

⁸ Urteil vom 15. November 2016, Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874, Rn. 57).

50. Der der zweiten Vorlagefrage zugrunde liegende Sachverhalt lässt im Übrigen darauf schließen, dass der Fall von A weder unter die Bestimmungen der Richtlinie 2005/36 noch unter die Bestimmungen des AEU-Vertrags über die Grundfreiheiten fällt. Im Rahmen dieser zweiten Vorlagefrage geht es nämlich darum, festzustellen, ob die Valvira als zuständige Behörde eine eingehende Prüfung der Berufsqualifikationen, auf die sich der Antragsteller beruft, durchführen durfte, um festzustellen, ob ihm diese Qualifikationen in Finnland den Zugang zum Beruf des Psychotherapeuten ermöglichen.

51. Der Rückgriff auf Informationen über den genauen Inhalt und die konkrete Durchführungsweise der absolvierten Ausbildung deutet meines Erachtens als solcher darauf hin, dass diese Ausbildung unabhängig von diesen Gesichtspunkten zumindest theoretisch den Zugang zum Beruf eines Psychotherapeuten in Finnland ermöglicht. Hätte die Ausbildung einen ganz anderen Gegenstand oder zeigte sich klar, dass die fragliche Ausbildung im Hinblick auf die Anforderungen des finnischen Rechts nur einen Teil abdeckt, würde eine solche Feststellung ausreichen, um den Antrag auf Zugang zu diesem Beruf abzulehnen.

52. Nur weil die Ausbildung tatsächlich bezweckt, Psychotherapeuten in Finnland auszubilden, nimmt die Valvira demnach eine solche gründliche Prüfung vor, um zu überprüfen, ob die Ausbildung in der Praxis den Anforderungen des finnischen Rechts entspricht.

53. Indem sich die Valvira auf Informationen zum genauen Inhalt und zur Durchführungsweise der Ausbildung stützt, versucht sie somit nicht, die Gleichwertigkeit einer Ausbildung in einer Einrichtung eines anderen Mitgliedstaats mit Ausbildungen in Finnland zu überprüfen, sondern vielmehr zu kontrollieren, ob die in Finnland angebotene Ausbildung den Anforderungen des finnischen Rechts für den Zugang zum Beruf des Psychotherapeuten entspricht.

54. Unter diesen Umständen meine ich, dass die in Rede stehende Ausbildung im Sinne der Bestimmungen des Unionsrechts als Ausbildung in Finnland anzusehen ist, so dass der Fall von A weder nach Maßgabe der Bestimmungen der Richtlinie 2005/36 noch nach Maßgabe der Bestimmungen des Vertrags über die Niederlassungsfreiheit geprüft werden kann.

55. Nach alledem ist meiner Ansicht nach auf die Vorlagefragen zu antworten, dass der Antrag auf Zugang zu einem Beruf und dessen Ausübung, den ein Studierender gestellt hat, der ein Diplom erworben hat, das in Partnerschaft mit einer Universität eines anderen Mitgliedstaats nach Abschluss einer ausschließlich im Aufnahmemitgliedstaat in der Sprache dieses Staates mit dem Ziel, den fraglichen Beruf in diesem Staat auszuüben, absolvierten Ausbildung erteilt wurde, nicht nach Maßgabe der Richtlinie 2005/36 oder der Art. 45 und 49 AEUV geprüft werden kann.

56. Für den Fall jedoch, dass der Gerichtshof der Ansicht sein sollte, dass die Richtlinie 2005/36 und die Bestimmungen über die Niederlassungsfreiheit von A in einer Situation wie der des Ausgangsverfahrens anwendbar sind, werde ich die Vorlagefragen prüfen.

B. Zur ersten Vorlagefrage

57. Mit seiner ersten Frage möchte das vorlegende Gericht im Wesentlichen wissen, ob die Art. 45 und 49 AEUV und Art. 13 Abs. 2 der Richtlinie 2005/36 dahin auszulegen sind, dass ein Antrag auf Zugang zu einem reglementierten Beruf und Ausübung dieses Berufs in einem Aufnahmemitgliedstaat nach Maßgabe der Bestimmungen des Vertrags zu beurteilen ist, wenn der Antragsteller nicht die Bedingungen erfüllt, die in Art. 13 Abs. 2 der Richtlinie 2005/36 – der einen solchen Zugang ermöglicht – aufgestellt werden.

58. Im Rahmen der allgemeinen Regelung der Richtlinie 2005/36 regelt Art. 13 Abs. 2 dieser Richtlinie die Bedingungen, unter denen ein Aufnahmemitgliedstaat den Zugang zu einem reglementierten Beruf und dessen Ausübung gestattet, wenn der Antragsteller im Besitz eines in einem Mitgliedstaat, in dem dieser Beruf nicht reglementiert ist, ausgestellten Ausbildungsnachweises ist.

59. Wie das vorlegende Gericht ausführt, fällt der Beruf des Psychotherapeuten nicht unter die Regelung der automatischen Anerkennung und unterliegt damit den Bestimmungen der allgemeinen Regelung. Außerdem ergibt sich aus dem vom vorlegenden Gericht dargestellten rechtlichen und tatsächlichen Rahmen, dass der Beruf des Psychotherapeuten in Finnland ein reglementierter Beruf im Sinne der Richtlinie 2005/36 ist, im Gegensatz zum Vereinigten Königreich, wo er nicht vom Besitz bestimmter Berufsqualifikationen abhängt.

60. Es steht jedoch fest, dass der Rechtsmittelführer des Ausgangsverfahrens die in Art. 13 Abs. 2 der Richtlinie 2005/36 vorgesehenen Bedingungen nicht erfüllt. Daher stellt sich die Frage, ob der Zugang zum Beruf des Psychotherapeuten und dessen Ausübung dennoch auf der Grundlage der im AEU-Vertrag vorgesehenen Grundfreiheiten zuerkannt werden könnten.

61. Wie die französische und die finnische Regierung vortragen, hängt die Beantwortung dieser Frage von dem durch die Richtlinie 2005/36 erreichten Harmonisierungsgrad ab. Nach ständiger Rechtsprechung sind nämlich nationale Regelungen in einem Bereich, der auf Unionsebene abschließend harmonisiert wurde, nicht anhand der Bestimmungen des Primärrechts, sondern anhand dieser Harmonisierungsmaßnahme zu beurteilen⁹. Diese Wirkung, dass die Vertragsbestimmungen durch den Sekundärrechtsakt verdrängt werden, tritt jedoch nur ein, wenn der betreffende Unionsrechtsakt einen Bereich abschließend regelt¹⁰.

62. Mit anderen Worten könnte, sollte entschieden werden, dass die durch Art. 13 Abs. 2 der Richtlinie 2005/36 vorgenommene Harmonisierung abschließend ist, ein Antrag auf Zugang zum Beruf des Psychotherapeuten in einem Aufnahmemitgliedstaat auf der Grundlage von Berufsqualifikationen, die in einem anderen Mitgliedstaat erworben wurden, nicht mehr anhand des Primärrechts beurteilt werden.

63. A sowie die französische und die finnische Regierung vertreten diese Auffassung, während die niederländische Regierung und die Kommission ihr widersprechen. Der Umstand, dass die Bedingungen von Art. 13 Abs. 2 der Richtlinie 2005/36 nicht erfüllt seien, bedeute nicht, dass der Antrag auf Zugang zum Beruf des Psychotherapeuten nicht anhand der Bestimmungen des Vertrags geprüft werden könne.

64. Dem stimme ich zu. Mit Art. 13 Abs. 2 der Richtlinie 2005/36 wird meines Erachtens keine abschließende Harmonisierung vorgenommen, und die Tatsache, dass die in dieser Bestimmung genannten Bedingungen nicht erfüllt sind, steht der Prüfung eines Antrags auf Zugang zu einem Beruf und dessen Ausübung auf der Grundlage des AEU-Vertrags nicht entgegen.

⁹ Urteile vom 12. Oktober 1993, Vanacker und Lesage (C-37/92, EU:C:1993:836), vom 11. Dezember 2003, Deutscher Apothekerverband (C-322/01, EU:C:2003:664, Rn. 64), und vom 11. Juni 2020, KOB (C-206/19, EU:C:2020:463, Rn. 30).

¹⁰ Vgl. Schlussanträge des Generalanwalts Cruz Villalón in der Rechtssache Kommission/Frankreich (C-216/11, EU:C:2012:819, Nr. 35).

1. Zum Grad der mit der Richtlinie 2005/36 vorgenommenen Harmonisierung

65. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs ist der durch die Bestimmungen einer Richtlinie vorgenommene Grad der Harmonisierung unter Berücksichtigung nicht nur ihres Wortlauts, sondern auch ihres Zusammenhangs und der Ziele zu bestimmen, die mit der Regelung, zu der sie gehören, verfolgt werden¹¹.

66. Der Gerichtshof hat festgestellt, dass die Richtlinien für die gegenseitige Anerkennung von Diplomen die gegenseitige Anerkennung der Diplome, Prüfungszeugnisse und sonstigen Befähigungsnachweise dadurch erleichtern sollen, dass sie gemeinsame Regeln und Kriterien aufstellen¹². Dem 40. Erwägungsgrund der Richtlinie 2005/36 ist zudem zu entnehmen, dass deren Ziele „die Straffung, Vereinfachung und Verbesserung der Vorschriften für die Anerkennung beruflicher Qualifikationen“ sind, um Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten die Möglichkeit zu geben, einen Beruf in einem anderen Mitgliedstaat als dem auszuüben, in dem sie ihre Berufsqualifikationen erworben haben¹³.

67. Zu diesem Zweck gibt die Richtlinie 2005/36 Personen, die ihre Berufsqualifikationen in einem Mitgliedstaat erworben haben, Garantien hinsichtlich des Zugangs zu demselben Beruf und seiner Ausübung in einem anderen Mitgliedstaat unter denselben Voraussetzungen wie Inländern¹⁴.

68. Diese Ziele der Vereinfachung und Verbesserung der Anerkennung beruflicher Qualifikationen, die mit dem Konzept einer durch die Richtlinie 2005/36 gewährten Garantie verkoppelt sind, lassen klar den Willen des Unionsgesetzgebers erkennen, das Recht der Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten auf freie Niederlassung in den Aufnahmemitgliedstaaten zu gewährleisten, wenn die in der Richtlinie 2005/36 genannten Bedingungen erfüllt sind. Daraus ergibt sich hingegen nicht, dass die Anerkennung von Berufsqualifikationen nur unter diesen Bedingungen erfolgen kann.

69. Mit anderen Worten kann im Licht der Ziele der Richtlinie 2005/36, wenn die Anerkennung von Berufsqualifikationen auf der Grundlage der Bestimmungen dieser Richtlinie erleichtert wird und die Erfüllung der dort genannten Bedingungen der Person, die sie besitzt, das Recht auf Zugang zu einem Beruf und dessen Ausübung in einem anderen Mitgliedstaat garantiert, daraus nicht abgeleitet werden, dass dieses Recht nur in diesen Fällen anerkannt werden kann.

70. Auch der Wortlaut von Art. 13 („Anerkennungsbedingungen“) Abs. 2 der Richtlinie 2005/36 zeigt dies. Dort heißt es nämlich, dass die Aufnahme und die Ausübung eines Berufs dem Antragsteller „gestattet werden [müssen]“, wenn er die vorgeschriebenen Bedingungen erfüllt. Eine solche Formulierung legt nahe, dass der Aufnahmemitgliedstaat, wenn diese Bedingungen erfüllt sind, verpflichtet ist, die fraglichen Berufsqualifikationen anzuerkennen und die Aufnahme des Berufs zu ermöglichen. Art. 13 Abs. 2 der Richtlinie 2005/36 ist in diesem Sinne Ausdruck der in den Erwägungsgründen dieser Richtlinie enthaltenen Garantie.

71. Daraus kann jedoch nicht abgeleitet werden, dass diese Bedingungen die einzigen sind, die die Aufnahme und Ausübung eines Berufs *ermöglichen* können. Sie sind vielmehr die einzigen Bedingungen, die den Zugang zu diesem Beruf *garantieren*.

¹¹ Urteil vom 16. Juli 2015, UNIC und Uni.co.pel (C-95/14, EU:C:2015:492, Rn. 35).

¹² Urteil vom 8. Juli 2021, Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija (C-166/20, EU:C:2021:554, Rn. 36).

¹³ Erster Erwägungsgrund der Richtlinie 2005/36.

¹⁴ Dritter Erwägungsgrund der Richtlinie 2005/36.

72. Aus den Zielen der Richtlinie 2005/36 und dem Wortlaut ihres Art. 13 Abs. 2 ergibt sich meines Erachtens, dass der Text keine abschließende Harmonisierung vornimmt. Art. 13 Abs. 2 der Richtlinie 2005/36 sieht also zwar die Bedingungen vor, unter denen die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, die in einem anderen Mitgliedstaat erworbenen Berufsqualifikationen anzuerkennen, doch kann er nicht dahin ausgelegt werden, dass er die Mitgliedstaaten verpflichtet, systematisch den Zugang zu einem Beruf und dessen Ausübung zu verweigern, wenn diese Bedingungen nicht erfüllt sind.

2. *Das Verhältnis zwischen der Richtlinie 2005/36 und den Bestimmungen des Vertrags*

73. Ich weise darauf hin, dass der Gerichtshof bereits entschieden hat, dass dem den Grundfreiheiten des AEU-Vertrags innewohnenden Grundsatz nicht dadurch ein Teil seiner Bedeutung genommen wird, dass Richtlinien für die gegenseitige Anerkennung von Diplomen erlassen werden. Diese Richtlinien haben nämlich nicht das Ziel, die Anerkennung solcher Diplome, Prüfungszeugnisse und sonstigen Befähigungsnachweise in nicht von den Richtlinien erfassten Sachverhalten zu erschweren, und dürfen dies auch nicht bewirken¹⁵.

74. Ich möchte betonen, dass der Begriff „nicht erfasste Sachverhalte“ zwar offenbar Fälle bezeichnet, die nicht in den Anwendungsbereich der Richtlinien über die gegenseitige Anerkennung von Diplomen fallen, dass diese Rechtsprechung jedoch sowohl im Kontext solcher Situationen¹⁶ als auch in Fällen entwickelt wurde, in denen die in diesen Richtlinien vorgesehenen Bedingungen nicht erfüllt waren¹⁷.

75. Mit anderen Worten, die Richtlinie 2005/36 harmonisiert die Voraussetzungen für die Anerkennung von Berufsqualifikationen entsprechend den in ihr genannten Bedingungen. Sie schreibt hingegen keine Regelung über die Anerkennung (oder Nichtanerkennung) von Berufsqualifikationen für Sachverhalte außerhalb ihres Anwendungsbereichs oder für Fälle vor, in denen die in den Bestimmungen der Richtlinie 2005/36 vorgesehenen Bedingungen nicht erfüllt sind.

76. Daraus folgt meines Erachtens, dass die durch den AEU-Vertrag garantierten Grundfreiheiten somit sehr wohl auf einen Sachverhalt anzuwenden sind, der in den Anwendungsbereich der Richtlinie 2005/36 fällt, aber die in ihrem Art. 13 Abs. 2 genannten Bedingungen nicht erfüllt.

77. Eine solche Auslegung scheint mir durch die jüngste Rechtsprechung des Gerichtshofs zur Anwendung der Bestimmungen des AEU-Vertrags in Fällen bekräftigt zu werden, in denen die Richtlinie 2005/36 insofern nicht anwendbar ist, als der Antragsteller, da er sein Studium nicht abgeschlossen hat, nicht über einen Ausbildungsnachweis verfügt, der seine Berufsqualifikation als Apotheker belegt¹⁸, oder wenn der Antragsteller, obwohl er einen Ausbildungsnachweis

¹⁵ Urteile vom 14. September 2000, Hoczman (C-238/98, EU:C:2000:440, Rn. 31 und 34), vom 22. Januar 2002, Dreessen (C-31/00, EU:C:2002:35, Rn. 25 und 26), vom 8. Juli 2021, Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija (C-166/20, EU:C:2021:554, Rn. 35 und 36), und vom 3. März 2022, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Ärztliche Grundausbildung) (C-634/20, EU:C:2022:149, Rn. 37).

¹⁶ Urteile vom 22. Januar 2002, Dreessen (C-31/00, EU:C:2002:35), vom 8. Juli 2021, Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija (C-166/20, EU:C:2021:554), und vom 3. März 2022, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Ärztliche Grundausbildung) (C-634/20, EU:C:2022:149).

¹⁷ Urteil vom 14. September 2000, Hoczman (C-238/98, EU:C:2000:440, Rn. 34).

¹⁸ Urteil vom 8. Juli 2021, Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija (C-166/20, EU:C:2021:554). In jener Rechtssache handelte es sich zwar um einen Beruf, der unter die Regelung der automatischen Anerkennung fällt, doch gilt die gleiche Überlegung nichtsdestoweniger für einen Beruf, der nicht darunterfällt.

besitzt, nicht das mit dem Ausbildungsnachweis einhergehende Praxiszeugnis vorlegt, von dem das Recht abhängt, den Arztberuf in einem Herkunftsmitgliedstaat unbeschränkt ausüben zu dürfen¹⁹.

78. Es würde mir paradox erscheinen, wenn man es zuließe, dass ein Antrag auf Zugang zu einem Beruf auf der Grundlage von anderen Bestimmungen als jenen der Richtlinie 2005/36 geprüft werden könnte, wenn der Antragsteller nicht über einen vollständigen Ausbildungsnachweis verfügt, während dies nicht möglich wäre, wenn er einen Ausbildungsnachweis besitzt, aber nicht die in der Richtlinie 2005/36 aufgestellten Bedingungen erfüllt. Ein Antragsteller ohne Ausbildungsnachweis wäre damit bessergestellt als eine Person, die Berufsqualifikationen besitzt, jedoch nicht die in Art. 13 Abs. 2 der Richtlinie 2005/36 vorgesehenen Bedingungen erfüllt.

79. Dies gilt umso mehr, als ich in diesen Fällen feststelle, dass es sich als schwierig erweisen kann, das, was in den Anwendungsbereich dieser Richtlinie fällt, von dem, was davon ausgeschlossen ist, abzugrenzen. In einem Fall, in dem der Antragsteller nicht über ein Diplom verfügt, könnte nämlich ebenso argumentiert werden, dass die Bedingungen von Art. 13 Abs. 2 der Richtlinie 2005/36 zwar anwendbar, aber nicht erfüllt sind, da der Antragsteller keinen Ausbildungsnachweis im Sinne der Richtlinie 2005/36 vorlegt.

80. Unter diesen Umständen wäre es meines Erachtens kaum zulässig, diese beiden Situationen getrennt zu behandeln. In diesen beiden Fällen enthält die Richtlinie 2005/36 keine spezielle Bestimmung und verpflichtet den Staat nicht, die Anerkennung der Berufsqualifikationen des Antragstellers abzulehnen.

81. Ich möchte noch hinzufügen, dass ich entgegen dem Vorbringen der französischen Regierung nicht die Gefahr erkennen kann, die eine solche Auslegung für die praktische Wirksamkeit von Art. 13 Abs. 2 der Richtlinie 2005/36 hätte.

82. Die in dieser Bestimmung vorgesehenen Bedingungen bleiben die einzigen, die dem Antragsteller den Zugang zu einem Beruf und dessen Ausübung garantieren, da der Mitgliedstaat, wenn sie erfüllt sind, verpflichtet ist, seinem Antrag stattzugeben. Dass es dem Antragsteller, der diese Bedingungen nicht erfüllt, ermöglicht wird, dass sein Antrag auf der Grundlage des AEU-Vertrags geprüft wird, stellt diese Feststellung nicht in Frage. In diesem Fall verfügt ein solcher Antragsteller über keinerlei Garantie dafür, dass der Mitgliedstaat dem Antrag stattgibt, da die Prüfung seiner Berufsqualifikationen im Hinblick auf den Zugang zu einem Beruf von anderen Faktoren abhängt²⁰.

83. Daher sind die Art. 45 und 49 AEUV und Art. 13 Abs. 2 der Richtlinie 2005/36 meines Erachtens dahin auszulegen, dass ein Antrag auf Zugang zu einem reglementierten Beruf und Ausübung dieses Berufs in einem Aufnahmemitgliedstaat nach Maßgabe der Bestimmungen des AEU-Vertrags zu beurteilen ist, wenn der Antragsteller die in Art. 13 Abs. 2 der Richtlinie 2005/36 genannten Voraussetzungen für einen solchen Zugang nicht erfüllt.

¹⁹ Urteil vom 3. März 2022, *Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Ärztliche Grundausbildung)* (C-634/20, EU:C:2022:149).

²⁰ Vgl. meine Würdigung zur zweiten Vorlagefrage.

C. Zur zweiten Vorlagefrage

84. Mit seiner zweiten Frage möchte das vorlegende Gericht im Wesentlichen wissen, ob die Art. 45 und 49 AEUV es der zuständigen Behörde des Aufnahmemitgliedstaats verwehren, ihre Beurteilung der Gleichwertigkeit der Ausbildung des Antragstellers auf Informationen über den genauen Inhalt und die Durchführungsweise dieser Ausbildung zu stützen, wenn ihr diese Informationen von anderen Quellen als dem Träger dieser Ausbildung oder den zuständigen Behörden des Herkunftsmitgliedstaats übermittelt wurden.

85. Ich werde kurz auf die Rechtsprechung zur Prüfung von Anträgen auf Zugang zu einem Beruf in einem Aufnahmemitgliedstaat auf der Grundlage der Bestimmungen des AEU-Vertrags verweisen, die auf der Grundlage des Diploms, das der Antragsteller vorlegt, eine Vermutung für den Erwerb von Kenntnissen und Fähigkeiten aufstellt. Sodann werde ich prüfen, ob – und gegebenenfalls unter welchen Voraussetzungen – diese Vermutung widerlegt werden kann.

1. Die Rechtsprechung zur Anwendung der Art. 45 und 49 AEUV auf die vom Aufnahmemitgliedstaat durchgeführte Prüfung eines Antrags auf Zugang zu einem Beruf und dessen Ausübung: das Bestehen einer Vermutung

86. Es entspricht ständiger Rechtsprechung, dass die Mitgliedstaaten, solange es an einer Harmonisierung der Voraussetzungen für den Zugang zu einem Beruf fehlt, festlegen dürfen, welche Kenntnisse und Fähigkeiten zu dessen Ausübung notwendig sind, und die Vorlage eines Diploms verlangen dürfen, mit dem diese Kenntnisse und Fähigkeiten bescheinigt werden²¹.

87. Die Mitgliedstaaten müssen ihre Befugnisse in diesem Bereich jedoch unter Beachtung der durch den AEU-Vertrag garantierten Grundfreiheiten ausüben²². Insbesondere dürfen die hierzu ergangenen nationalen Rechtsvorschriften keine ungerechtfertigte Behinderung der tatsächlichen Ausübung der durch die Art. 45 und 49 AEUV garantierten Grundfreiheiten darstellen²³.

88. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs können sich somit nationale Qualifikationsvoraussetzungen, selbst wenn sie ohne Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit angewandt werden, dahin auswirken, dass sie die Ausübung dieser Grundfreiheiten beeinträchtigen, wenn die fraglichen nationalen Vorschriften die von dem Betroffenen in einem anderen Mitgliedstaat bereits erworbenen Kenntnisse und Fähigkeiten unberücksichtigt lassen²⁴.

89. In diesem Zusammenhang müssen die Behörden eines Mitgliedstaats, die mit einem Antrag eines Unionsbürgers auf Zulassung zu einem Beruf befasst sind, dessen Aufnahme nach nationalem Recht vom Besitz eines Diploms oder einer beruflichen Qualifikation oder von Zeiten praktischer Erfahrung abhängt, sämtliche Diplome, Prüfungszeugnisse oder sonstigen Befähigungsnachweise sowie die einschlägige Erfahrung des Betroffenen in der Weise

²¹ Urteile vom 7. Mai 1991, Vlassopoulou (C-340/89, EU:C:1991:193, Rn. 9), und vom 6. Oktober 2015, Brouillard (C-298/14, EU:C:2015:652, Rn. 48).

²² Urteil vom 6. Oktober 2015, Brouillard (C-298/14, EU:C:2015:652, Rn. 51).

²³ Urteil vom 6. Oktober 2015, Brouillard (C-298/14, EU:C:2015:652, Rn. 52).

²⁴ Urteile vom 7. Mai 1991, Vlassopoulou (C-340/89, EU:C:1991:193, Rn. 15), und vom 6. Oktober 2015, Brouillard (C-298/14, EU:C:2015:652, Rn. 53).

berücksichtigen, dass sie die durch diese Nachweise und diese Erfahrung belegten Fachkenntnisse mit den nach nationalem Recht vorgeschriebenen Kenntnissen und Fähigkeiten vergleichen²⁵.

90. Dieses Verfahren der vergleichenden Prüfung muss es den Behörden des Aufnahmemitgliedstaats ermöglichen, *objektiv* festzustellen, ob ein ausländisches Diplom seinem Inhaber die gleichen Kenntnisse und Fähigkeiten wie das innerstaatliche Diplom oder diesen zumindest gleichwertige Kenntnisse und Fähigkeiten bescheinigt. Diese Beurteilung der Gleichwertigkeit eines ausländischen Diploms muss *ausschließlich* danach erfolgen, welches Maß an Kenntnissen und Fähigkeiten dieses Diplom unter Berücksichtigung von Art und Dauer des Studiums und einer entsprechenden praktischen Ausbildung bei seinem Besitzer *vermuten* lässt²⁶.

91. Mit anderen Worten: Die Behörde des Aufnahmemitgliedstaats muss sich auf die Kenntnisse und Fähigkeiten verlassen, die mit dem Diplom, das der Antragsteller vorlegt, erworben werden können. In diesem Sinne begründet dieser Mechanismus, der auf dem Vertrauen zwischen den Mitgliedstaaten beruht, eine Vermutung, dass der Antragsteller über die Kenntnisse und Fähigkeiten verfügt, die das fragliche Diplom bescheinigt, ohne dass der Aufnahmemitgliedstaat überprüfen kann, ob diese Kenntnisse und Fähigkeiten tatsächlich vom Antragsteller erworben wurden.

92. Genauer gesagt sollen mit dem Verfahren der vergleichenden Prüfung nur der Inhalt der Ausbildung, die Art der besuchten Unterrichtsveranstaltungen und die Dauer der Ausbildung ermittelt werden, um festzustellen, ob die durch das ausländische Diplom bescheinigten Kenntnisse und Fähigkeiten den nach den Vorschriften des Aufnahmemitgliedstaats verlangten entsprechen²⁷. Hingegen kann, wie die Kommission hervorhebt, die vergleichende Prüfung durch den Aufnahmemitgliedstaat keinesfalls so weit gehen, dass sie eine Beurteilung der Qualität der Ausbildung oder eine Überprüfung, ob die Kenntnisse, die das Diplom bescheinigt, tatsächlich erworben wurden, ermöglicht.

93. Eine solche Überprüfung widerspräche nicht nur dem Gedanken einer in der Rechtsprechung aufgestellten Vermutung, die allein auf dem Diplom beruht, über das der Antragsteller verfügt, sondern würde zudem das Vertrauen zwischen den Mitgliedstaaten und ihren zuständigen Behörden untergraben und letztlich die Anerkennung der Diplome verhindern.

94. Unter diesen Umständen meine ich, dass es die Art. 45 und 49 AEUV der zuständigen Behörde des Aufnahmemitgliedstaats grundsätzlich verwehren, ihre Beurteilung der Gleichwertigkeit der Ausbildung des Antragstellers auf Informationen über den genauen Inhalt und die Durchführungsweise dieser Ausbildung zu stützen, wenn ihr diese Informationen von Quellen übermittelt wurden, bei denen es sich nicht um die Träger dieser Ausbildung oder die zuständigen Behörden des Herkunftsmitgliedstaats handelt. Die Berücksichtigung solcher Gesichtspunkte geht meines Erachtens nämlich über das hinaus, was die Rechtsprechung des Gerichtshofs erlaubt, und würde das System der gegenseitigen Anerkennung von Qualifikationen innerhalb der Union beeinträchtigen.

²⁵ Urteile vom 7. Mai 1991, Vlassopoulou (C-340/89, EU:C:1991:193, Rn. 16), vom 22. Januar 2002, Dreessen (C-31/00, EU:C:2002:35, Rn. 24), vom 6. Oktober 2015, Brouillard (C-298/14, EU:C:2015:652, Rn. 54), vom 8. Juli 2021, Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija (C-166/20, EU:C:2021:554, Rn. 34), und vom 3. März 2022, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Ärztliche Grundausbildung) (C-634/20, EU:C:2022:149).

²⁶ Urteile vom 7. Mai 1991, Vlassopoulou (C-340/89, EU:C:1991:193, Rn. 17), und vom 6. Oktober 2015, Brouillard (C-298/14, EU:C:2015:652, Rn. 55).

²⁷ Urteil vom 6. Oktober 2015, Brouillard (C-298/14, EU:C:2015:652, Rn. 57).

2. *Widerlegung der Vermutung*

95. Auch wenn sich aus der Rechtsprechung klar ergibt, dass die von der zuständigen Behörde des Aufnahmemitgliedstaats vorgenommene vergleichende Prüfung der Diplome auf den Qualifikationen beruht, die das Diplom, das der Antragsteller vorlegt, vermuten lässt, bin ich ebenfalls der Ansicht, dass eine solche Vermutung in begrenzten Fällen widerlegt werden kann und dass die zuständige Behörde des Aufnahmestaats dann Überprüfungen vornehmen darf, die über die Qualifikationen, die das Diplom des Antragstellers bescheinigt, hinausgehen.

96. Meines Erachtens ist eine solche Möglichkeit in Wirklichkeit den im Vertrag vorgesehenen Grundfreiheiten inhärent, die die freie Niederlassung und Anerkennung von Berufsqualifikationen sicherstellen, die in einem anderen Mitgliedstaat oder nach Abschluss einer Ausbildung in einer Einrichtung eines anderen Mitgliedstaats erworben wurden, und dabei Ausnahmen von diesen Grundsätzen in bestimmten begrenzten Fällen vorsehen.

97. So ist es zwar, wie der Gerichtshof entschieden hat, klar, dass sich nationale Vorschriften, in denen Qualifikationsvoraussetzungen aufgestellt werden, selbst wenn sie ohne Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit angewandt werden, dahin auswirken können, dass sie die Ausübung der Grundfreiheiten beeinträchtigen, wenn die fraglichen nationalen Vorschriften die von dem Betroffenen in einem anderen Mitgliedstaat bereits erworbenen Kenntnisse und Fähigkeiten unberücksichtigt lassen, doch kann eine solche Beeinträchtigung meines Erachtens durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt sein, sofern sie geeignet sind, die Erreichung des verfolgten Ziels zu gewährleisten, und nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist.

98. Wie die französische und die finnische Regierung ausführen, handelt es sich bei dem im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Beruf um den Beruf von Angehörigen der Gesundheitsberufe, die Patienten betreuen. Unter diesen Bedingungen zielt die vergleichende Prüfung durch die zuständige Behörde, die über die Vermutung hinausgeht, die sich auf das vom Antragsteller vorgelegte Diplom stützt, auf die Gewährleistung der Sicherheit der Patienten und somit des Schutzes der öffentlichen Gesundheit ab, der einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses darstellt und geeignet ist, eine Beschränkung der Niederlassungsfreiheit zu rechtfertigen²⁸.

99. Es ist jedoch noch zu prüfen, ob eine solche Prüfung geeignet ist, das Ziel des Schutzes der öffentlichen Gesundheit zu gewährleisten, und nicht über das hinausgeht, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist.

100. Meines Erachtens kann, um den Erfordernissen der Verhältnismäßigkeit und der Erforderlichkeit zu genügen, eine vergleichende Prüfung der beruflichen Qualifikationen, bei der andere Faktoren berücksichtigt werden als bloß die Berufsqualifikationen, die das erworbene Diplom vermuten lässt, zur Gewährleistung des Schutzes der öffentlichen Gesundheit nur in dem Fall erfolgen, dass gerade eine erwiesene Gefahr für die Sicherheit der Patienten und die öffentliche Gesundheit besteht, wenn der Antragsteller den in Rede stehenden Beruf aufnehmen und ausüben sollte.

²⁸ Urteil vom 21. September 2017, Malta Dental Technologists Association und Reynaud (C-125/16, EU:C:2017:707, Rn. 58).

101. Das Bestehen einer solchen Gefahr muss von der zuständigen Behörde des Aufnahmemitgliedstaats, die sich auf ein Bündel übereinstimmender Indizien zu systemimmanenten Schwachstellen hinsichtlich der vom Antragsteller absolvierten Ausbildung stützen kann, nachgewiesen werden. Sie kann sich dagegen nicht nur auf anonyme und isolierte Anzeigen stützen, ohne weitere Überprüfungen vorzunehmen, zumal die Ausbildung in Wirklichkeit in diesem Mitgliedstaat absolviert wurde und sie daher über umfangreiche Mittel hierfür verfügt.

102. Insbesondere muss, wie die französische Regierung ausführt, der Behörde, die das fragliche Diplom ausstellt, gestattet werden, Klarstellungen vorzunehmen, wenn die zuständige Behörde des Aufnahmemitgliedstaats die Möglichkeit einer Gefahr für die öffentliche Gesundheit aufgrund der absolvierten Ausbildung feststellt.

103. Mit anderen Worten: Der Schutz der öffentlichen Gesundheit kann zwar eine vergleichende Prüfung der Diplome rechtfertigen, die sich nicht nur auf die Berufsqualifikationen stützt, die das vom Antragsteller vorgelegte Diplom vermuten lässt, doch hat die zuständige Behörde jedenfalls stets nicht nur die beruflichen Kenntnisse zu berücksichtigen, über die der Antragsteller tatsächlich verfügt, sondern jeden relevanten Gesichtspunkt, der den Zugang zu einem Beruf und dessen Ausübung ermöglicht.

104. Daher ist meiner Ansicht nach auf die zweite Vorlagefrage zu antworten, dass die Art. 45 und 49 AEUV es der zuständigen Behörde des Aufnahmemitgliedstaats nicht verwehren, Informationen über den genauen Inhalt und die Durchführungsweise der betreffenden Ausbildung zu berücksichtigen – wenn ihr diese Informationen von vertrauenswürdigen Quellen übermittelt wurden, bei denen es sich nicht um die Träger dieser Ausbildung oder die zuständigen Behörden des Herkunftsmitgliedstaats handelt –, um das Bestehen einer erwiesenen Gefahr für die Sicherheit der Patienten festzustellen. Die zuständige Behörde des Aufnahmemitgliedstaats darf sich jedoch nicht ausschließlich auf solche Gesichtspunkte stützen, um einem Angehörigen eines Mitgliedstaats, der sein Diplom an einer Universität eines anderen Mitgliedstaats erworben hat, den Zugang zu einem Beruf und dessen Ausübung zu verweigern.

V. Ergebnis

105. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor, die vom Korkein hallinto-oikeus (Oberstes Verwaltungsgericht, Finnland) vorgelegten Fragen wie folgt zu beantworten:

Ein Antrag auf Zugang zu einem Beruf und dessen Ausübung, den ein Studierender gestellt hat, der ein Diplom erworben hat, das in Partnerschaft mit einer Universität eines anderen Mitgliedstaats nach Abschluss einer ausschließlich im Aufnahmemitgliedstaat in der Sprache dieses Staates und mit dem Ziel, den fraglichen Beruf in diesem Staat auszuüben, absolvierten Ausbildung erteilt wurde, kann nicht anhand der Richtlinie 2005/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. September 2005 über die Anerkennung von Berufsqualifikationen in der Fassung der Richtlinie 2013/55/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. November 2013 geprüft werden. Die Art. 45 und 49 AEUV, die den Schutz von Personen bezwecken, die von den Grundfreiheiten tatsächlich Gebrauch machen, sind auf den Fall eines solchen Studierenden ebenfalls nicht anwendbar, so dass dieser sich im Rahmen seines Antrags auf Zugang zu einem Beruf und dessen Ausübung nicht darauf berufen kann.