

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL
N. FENNELLY

van 15 oktober 1998 *

I — Inleiding

1. Deze zaak gaat over de weigering om een Spaanse onderdaan die in het bezit van door een instelling in het Verenigd Koninkrijk afgegeven gerenommeerde diploma's op het gebied van restauratie van kunstvoorwerpen toe te laten tot een vergelijkend onderzoek voor een vaste post bij het Museo Nacional del Prado (hierna: „Prado”) te Madrid. Het gaat in het bijzonder om de vraag, of een collectieve overeenkomst volgens welke alleen Spaanse diploma's of hun erkende equivalenten worden geaccepteerd, volstaat om van een gereguleerd beroep in de zin van de afgeleide gemeenschapswetgeving betreffende de erkenning van beroepskwalificaties te kunnen spreken, en of het betrokken vereiste of het systeem van erkenning van buitenlandse diploma's in strijd is met artikel 48 EG-Verdrag.

II — De feiten en de toepasselijke wetgeving

2. Het algemene communautaire stelsel van erkenning van beroepskwalificaties, dat de met betrekking tot specifieke beroepen vastgestelde secundaire maatregelen aanvult, is neergelegd in richtlijn 89/48/EEG van de Raad van 21 december 1988 betref-

fende een algemeen stelsel van erkenning van hogeronderwijsdiploma's, waarmee beroepsopleidingen van ten minste drie jaar worden afgesloten¹, en in richtlijn 92/51/EEG van de Raad van 18 juni 1992 betreffende een tweede algemeen stelsel van erkenning van beroepsopleidingen, ter aanvulling van richtlijn 89/48² (hierna soms samen aangeduid als: „richtlijnen”).

3. In de zevende overweging van de considerans van richtlijn 89/48 wordt verklaard, dat „het begrip 'gereguleerde beroepsactiviteit' dient te worden gedefinieerd om rekening te houden met verschillende nationale sociologische situaties”. Daaronder moeten dus eveneens vallen beroepsactiviteiten waarvan de toegang is voorbehouden aan degenen die voldoen aan bepaalde eisen van bekwaamheid; de beroepsverenigingen en -organisaties die dergelijke titels aan hun leden verlenen en die door de overheid worden erkend, [kunnen] zich [derhalve] niet (...) beroepen op hun privé-karakter om zich aan de toepassing van het stelsel voorzien bij deze richtlijn te onttrekken.

4. Artikel 1, sub e, van richtlijn 92/51 omschrijft „gereguleerd beroep” als „de gereguleerde beroepsactiviteit of het geheel van gereguleerde beroeps-

* Oorspronkelijke taal: Engels.

1 — PB L 19, blz. 16.

2 — PB L 209, blz. 25.

activiteiten die in een lidstaat dit beroep vormen".³ In artikel 1, sub f, van die richtlijn wordt „gereguleerde beroepsactiviteit” in vrijwel gelijklopende termen als in artikel 1, sub d, van richtlijn 89/48, voor zover hier van belang, omschreven als:

„een beroepsactiviteit, voor zover de toegang daartoe of de uitoefening of een van de wijzen van uitoefening daarvan in een lidstaat krachtens wettelijke of bestuurswettelijke bepalingen direct of indirect afhankelijk is gesteld van het bezit van een opleidingstitel of een bekwaamheidsattest”.

Verder wordt daar bepaald:

„Wijzen van uitoefening van een gereguleerde beroepsactiviteit zijn met name:

- de uitoefening van een activiteit onder het voeren van een beroepstitel, indien het voeren van deze titel beperkt blijft tot bezitters van een opleidingstitel of een bekwaamheidsattest die/dat is vastgelegd in wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen,

³ — Dezelfde omschrijving komt voor in artikel 1, sub c, van richtlijn 89/48.

- de uitoefening van een beroepsactiviteit in de gezondheidssector, indien de bezoldiging en/of de vergoeding van die activiteit krachtens het nationale stelsel van sociale zekerheid afhankelijk is gesteld van het bezit van een opleidingstitel of een bekwaamheidsattest.

(...)”⁴

Volgens de tweede alinea van artikel 1, sub f, van richtlijn 92/51 wordt onder gereguleerde beroepsactiviteit eveneens verstaan, een beroepsactiviteit die wordt uitgeoefend door de leden van een particuliere beroepsvereniging of -organisatie die opleidingstitels en -diploma's afgeeft en toeziet op de inachtneming van de beroepscode, en met name ten doel heeft in de betrokken beroepssector een hoog niveau te bevorderen en te handhaven en daartoe een specifieke vorm van erkenning geniet door een lidstaat.⁵

5. Ingevolge artikel 3 van richtlijn 92/51 mag, „wanneer in de ontvangende lidstaat de toegang tot of de uitoefening van een gereguleerd beroep afhankelijk wordt gesteld van het bezit van een diploma (...), de bevoegde instantie een onderdaan van een lidstaat de toegang tot of de uitoefening van dat beroep onder dezelfde voorwaar-

⁴ — Artikel 1, sub d, van richtlijn 89/48 geeft een overeenkomstige definitie van gereguleerde wijzen van uitoefening van een beroepsactiviteit, door verwijzing naar de noodzaak van het bezit van een diploma.

⁵ — De tweede alinea van artikel 1, sub d, van richtlijn 89/48 bevat een vergelijkbare bepaling, aangepast aan de beperktere strekking van die richtlijn.

den als die welke voor eigen onderdanen gelden, niet weigeren wegens onvoldoende kwalificaties”, indien die onderdaan aan een van de twee volgende voorwaarden voldoet:

- „a) de aanvrager is in het bezit van het diploma zoals omschreven in deze richtlijn of in richtlijn 89/48/EEG, dat door een andere lidstaat is voorgeschreven om tot het betrokken beroep op zijn grondgebied te worden toegelaten dan wel deze activiteit aldaar uit te oefenen, en dat in een lidstaat behaald is; of
- b) de aanvrager heeft dit beroep tijdens de voorafgaande tien jaren gedurende twee jaar voltijds of gedurende een gelijkwaardige periode deeltijds uitgeoefend in een andere lidstaat waar dat beroep noch gereguleerd is in de zin van artikel 1, onder e, en van de eerste alinea van artikel 1, onder f, van deze richtlijn, noch in de zin van artikel 1, onder c, en van de eerste alinea van artikel 1, onder d, van richtlijn 89/48/EEG, en hij een of meer opleidingstitels bezit die [aan bepaalde voorwaarden voldoen]”.

De voorwaarden waar sub b naar wordt verwezen, zijn, kort samengevat, dat de opleidingstitel van de betrokkene is afgegeven door een bevoegde instantie in een

lidstaat, dat daaruit blijkt dat de houder met succes een postsecundaire studiecycclus van ten minste een jaar heeft gevolgd alsmede de beroepsopleiding die eventueel in die studiecycclus is geïntegreerd, en dat deze hem op de uitoefening van dat beroep heeft voorbereid.⁶ De ontvangende lidstaat mag evenwel verlangen, dat de aanvrager beroepservaring aantoont wanneer de duur van bovengenoemde opleiding ten minste één jaar korter is dan die welke in de ontvangende lidstaat is vereist⁷, en dat hij een aanpassingsstage van ten hoogste drie jaar volbrengt of een proeve van bekwaamheid aflegt wanneer de theoretische en/of praktijkgerichte vakken van zijn opleiding wezenlijk verschillen van die welke worden bestreken door het in de ontvangende lidstaat voorgeschreven diploma.⁸

6. Het Prado is een autonoom bestuursorgaan met rechtspersoonlijkheid, dat verbonden is aan het Spaanse Ministerie van Cultuur en rechtstreeks onder de verantwoordelijke minister ressorteert. Artikel 6 van de collectieve overeenkomst die het Prado in 1988 met personeelsafgevaardigden heeft gesloten met betrekking tot onder het arbeidsrecht⁹ vallende medewerkers, bepaalde, dat personeelsleden waarvan een

6 — Artikel 3 van richtlijn 89/48 bevat een overeenkomstige, zij het beperktere bepaling.

7 — Artikel 4, lid 1, sub a, van richtlijn 92/51; zie ook artikel 4, lid 1, sub a, van richtlijn 89/48.

8 — Artikel 4, lid 1, sub b, van richtlijn 92/51; zie ook artikel 4, lid 1, sub b, van richtlijn 89/48.

9 — *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*, 1988, nr. 105, supplement. De overeenkomst is vervangen door een gelijkwaardige overeenkomst gesloten in 1996, *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*, 1996, nr. 57, supplement. Voor rijksambtenaren, wier arbeidsvoorwaarden hoofdzakelijk worden geregeld door het publiekrecht, geldt een ander wettelijk stelsel.

universitaire graad werd geëist, uitsluitend konden worden aangeworven op basis van een openbaar vergelijkend onderzoek. De overeenkomst hield ook in, dat restaurateurs een door een van de twee Spaanse restauratie-instituten afgegeven titel dienden te bezitten, of een buitenlandse titel die is gehomologeerd door het bevoegde orgaan.¹⁰ Deze voorwaarde lijkt de inhoud van een aantal ministeriële besluiten weer te geven; het meest recente is een besluit van de Minister van Onderwijs en Wetenschappen van 14 maart 1989¹¹, waarvan artikel 6 bepaalde, dat de titel van restaurateur van kunstvoorwerpen wordt verleend aan personen met een eindexamen van de Spaanse school voor conservering en restauratie, welke titel een noodzakelijke voorwaarde is voor deelname aan vergelijkende onderzoeken voor de post van restaurateur in staatsinstellingen. Dat besluit is evenwel ingetrokken bij het besluit van de Minister van Onderwijs en Wetenschappen¹² van 28 oktober 1991 en een dergelijke voorwaarde bestaat thans niet meer in het Spaanse recht. Ofschoon de uitoefening van een beroep in het algemeen enkel wordt geregeld door normen die in de Spaanse hiërarchie van voorschriften de rang van wet hebben, blijkt uit de verwijzingsbeschikking, dat collectieve overeenkomsten zoals de onderhavige een formele rechtsbron vormen en een bijzondere kwalificatie of een bijzonder studieniveau voor toelating tot een specifieke beroepscategorie of post mogen voorschrijven. Dergelijke overeenkomsten zijn verbindend erga omnes, althans in die zin dat zij gevolgen hebben voor een persoon zoals verzoekster, die niet de vereiste kwalificatie bezit.

7. Koninklijk besluit nr. 104/88 van 29 januari 1988 betreffende de erkenning van buitenlandse titels en studies stelt een comité van deskundigen in om in elk concreet geval de in het buitenland gedane studies te vergelijken met die welke op hetzelfde gebied in Spanje zijn voorgeschreven voor de verlening van de betrokken titel en om passende aanbevelingen te doen aan de betrokken minister. Aan de erkenning kunnen voorwaarden worden verbonden, zoals het afleggen van examens over materies die door de buitenlandse opleiding niet worden bestreken.

8. T. Fernández de Bobadilla (hierna: „verzoekster”) is Spaans onderdaan. Zij behaalde de titel van Bachelor of Arts in de kunstgeschiedenis aan de universiteit van Boston in de Verenigde Staten. Vervolgens verwierf zij een studiebeurs in het kader van een door het Prado georganiseerd openbaar vergelijkend onderzoek, die haar in staat stelde een postacademische studie restauratie van kunstvoorwerpen, specialisatie kunst op papier, te volgen aan de Newcastle Polytechnic (thans de Universiteit van Northumbria te Newcastle) in het Verenigd Koninkrijk, waar zij na een voltijdse studie van twee jaar, waarin zowel praktijk als theorie aan bod kwamen, de graad van Master of Arts in Conservation of Fine Art behaalde. Dit is een van de slechts twee dergelijke voortgezette opleidingen in het Verenigd Koninkrijk. De afgestudeerden van deze instellingen worden gekwalificeerd geacht om in musea en kunsthandels, nationale instituten daaronder begrepen, te werken en zij vervullen de meeste hoge ambten op dat gebied.¹³ Het Ministerie van Handel en

10 — Bijlage I, omschrijving van vakgroepen, groep A, subgroep II.

11 — BOE van 18 maart 1989, nr. 66.

12 — BOE van 1 november 1991, nr. 262.

13 — Informatie verschaft door de Conservation Unit van de United Kingdom Museums and Galleries Commission aan het Spaanse Ministerie van Onderwijs.

Nijverheid van het Verenigd Koninkrijk heeft de Commissie evenwel meegedeeld, dat een ten bewijze van het met succes voltooiden van een van deze opleidingen afgegeven diploma geen wettelijk vereiste is om zulk werk te doen, noch in de publieke sector noch in het algemeen.

9. Verzoekster werkte daarna een aantal jaren op basis van tijdelijke contracten voor het Prado (van 1989 tot 1992, en in 1995) en voor andere musea in Spanje, en specialiseerde zich in de restauratie van kunstwerken op papier. Zij werkte ook een tijd in Italië en volgde met succes een aantal aanvullende beroepsopleidingen in Spanje, de Verenigde Staten en Japan.

10. Op 17 november 1992 plaatste het Prado een advertentie voor een vaste aanstelling als restaurateur van kunstwerken op papier.¹⁴ Artikel 4, sub b, van de aankondiging van vergelijkend onderzoek bepaalde, dat de kandidaten moesten voldoen aan de voorwaarden geformuleerd in de op dat ogenblik toepasselijke collectieve arbeidsovereenkomst. Bij brief van 3 februari 1993 werd verzoekster medegedeeld, dat zij niet tot het vergelijkend onderzoek voor deze post was toegelaten omdat zij niet de vereiste titel van restaurateur van kunstvoorwerpen had. Op 9 oktober 1992 diende zij bij het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen een verzoek in om haar mastersdegree gelijkwaardig aan een van de voorgeschreven Spaanse titels te verklaren. Op 9 december 1993 gaf het comité van deskundigen, dat verzoeksters opleiding vergeleek met die welke voor het verlenen

van de titel vereist was, de aanbeveling, haar titel te erkennen, mits zij aanvullende examens aflegde in 24 theorie- en praktijkvakken. In antwoord op de schriftelijke opmerkingen van verzoekster bevestigde de minister de eerdere aanbeveling bij besluit van 20 april 1995. Bij deze vergelijking van de studies was geen rekening gehouden met de door verzoekster na haar mastersdegree opgedane ervaring en evenmin met haar overige studies.

11. Op 27 november 1996 vorderde verzoekster voor de Juzgado de lo Social nr. 4 te Madrid (hierna: „nationale rechter”) nietigverklaring van de bepalingen van de collectieve overeenkomst van het Prado betreffende de beroepskwalificaties voor restaurateurs. Wat de toepassing van het gemeenschapsrecht betreft, was de nationale rechter, gelet op het arrest van het Hof in de zaak Kraus¹⁵, van mening, dat de wettelijke situatie niet zuiver intern Spaans was. De nationale rechter overwoog ook, dat artikel 48 van het Verdrag van toepassing kon zijn op een collectieve overeenkomst¹⁶ tussen partijen wier dienstverband onder het privaatrecht valt, in het bijzonder gelet op de status van collectieve overeenkomsten in het Spaanse recht.

12. Volgens de nationale rechter was restauratie en conservering van kunstvoorwerpen geen gereguleerd beroep in Spanje. Hij overwoog, dat indien er van kandidaten een bijzondere kwalificatie kon worden verlangd, er wegens de verschillende onderwijssystemen in de lidstaten geen alternatief

15 — Arrest van 31 maart 1993 (C-19/92, Jurispr. blz. I-1663).

16 — Arresten van 12 december 1974, Walrave en Koch (36/74, Jurispr. blz. 1405), en 15 december 1995, Bosman (C-415/93, Jurispr. blz. I-4921).

14 — Deze post valt onder het gewone arbeidsrecht en niet onder de speciale regeling voor rijksambtenaren.

was voor het langdurige, ingewikkelde en moeizame proces van officiële erkenning. Verder overwoog hij, dat de eis dat kandidaten voor een post een bepaalde kwalificatie of een equivalent daarvan hebben, een door artikel 48 van het Verdrag verboden, verkapte discriminatie kon opleveren, omdat personen met een andere kwalificatie daardoor werden verplicht de procedure van officiële erkenning te doorlopen om aan het vergelijkend onderzoek te kunnen deelnemen, „waarmee in de praktijk de in een andere lidstaat behaalde kwalificatie elk effect werd ontnomen”. Alle kwalificaties van kandidaten, waar ook behaald, zouden in het kader van het vergelijkend onderzoek op hun merites moeten worden beoordeeld.

13. De nationale rechter stelde het Hof krachtens artikel 177 EG-Verdrag de volgende prejudiciële vraag:

„Is een bepaling in een collectieve overeenkomst van een autonoom orgaan van de Spaanse Staat, die voor de uitoefening van het beroep van restaurateur (een niet-gereguleerd beroep) verlangt dat eerst de in een ander land van de Gemeenschap behaalde academische titel wordt gehomologeerd, waarvoor het Spaanse studieprogramma wordt vergeleken met dat van het andere land, en met succes theoretische en praktische examens worden afgelegd over de materies in het Spaanse studieprogramma die niet deel uitmaken van het studieprogramma van het andere betrok-

ken land, in strijd met het vrije verkeer van werknemers?”

III — Bij het Hof ingediende opmerkingen

14. Schriftelijke opmerkingen zijn ingediend door verzoekster, het Ministerio Fiscal (de Spaanse officier van justitie), het Koninkrijk Spanje, de Republiek Finland en de Commissie. Mondelinge opmerkingen werden ook gemaakt door verzoekster, Spanje en de Commissie.

15. Finland merkte op, dat het beroep van restaurateur van kunstvoorwerpen in feite als een gereguleerd beroep in de zin van de richtlijnen 89/48 en 92/51 dient te worden beschouwd. Rekening dient te worden gehouden met de verschillende nationale sociologische werkelijkheden en in dit geval met de aard van collectieve overeenkomsten in het Spaanse recht. Het gemeenschapsrecht aanvaardt, dat richtlijnen onder bepaalde omstandigheden bij wege van collectieve overeenkomsten kunnen worden uitgevoerd¹⁷, en de verwezenlijking van de doelstellingen van deze richtlijnen zou gevaar kunnen lopen indien deze niet kunnen worden toegepast wanneer op die wijze voorwaarden voor de uitoefening van een beroep worden opgelegd.

17 — Arrest van 30 januari 1985, Commissie/Denemarken (143/83, Jurispr. blz. 427, punt 8); artikel 2, lid 4, van de Overeenkomst betreffende de sociale politiek gesloten tussen de lidstaten met uitzondering van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, bijlage bij het bij het Verdrag gevoegde Protocol betreffende de sociale politiek.

16. Om die reden verzocht het Hof de partijen, de Commissie en de lidstaten ter terechtzitting te antwoorden op de vraag, of een beroep als gereguleerd kan worden aangemerkt wanneer een besluit eist dat personen die dat beroep in de openbare dienst wensen uit te oefenen, een bepaalde titel hebben, of wanneer een collectieve overeenkomst, waartoe een autonoom staatsorgaan is toegetreden, eist dat personen die dat beroep in hun dienst willen uitoefenen, die titel of een equivalent daarvan bezitten. Ofschoon in het rapport ter terechtzitting melding is gemaakt van het ministerieel decreet van 14 maart 1989, dat door het Ministerio Fiscal in zijn schriftelijke opmerkingen was aangehaald, vernam het Hof pas ter terechtzitting dat dit besluit bij decreet van 28 oktober 1991 was ingetrokken, waardoor het eerste deel van de vraag overbodig is. Verzoekster noch Spanje was van mening, dat een collectieve overeenkomst een beroep kon reglementeren; een dergelijke overeenkomst geeft slechts „de omstandigheden op de arbeidsmarkt in die lidstaat weer”.¹⁸ Spanje betoogde, dat de staat slechts als werkgever bij een collectieve overeenkomst is betrokken, en dat zelfs een wettelijke regeling van de kwalificaties die voor de uitoefening van een beroep in de openbare dienst zijn vereist, geen reglementering in de zin van de richtlijn vormt wanneer zij de uitoefening van dat beroep in ander verband onverlet laat. De Commissie stelde, dat overheidsmaatregelen waarbij het bezit van bepaalde kwalificaties wordt voorgeschreven om een beroep in de openbare dienst te kunnen uitoefenen, slechts een van de „wijzen van uitoefening” van dat beroep als bedoeld in artikel 1, sub d, van richtlijn 89/48 en artikel 1, sub f, van richtlijn 92/51 is. Haars inziens was de werksfeer van de betrokken collectieve overeen-

komst, die slechts betrekking had op één enkel staatsorgaan, te beperkt om, zelfs met betrekking tot de toegang tot de overheidsdienst, als reglementering van het beroep van restaurateur te kunnen worden beschouwd.

17. Wat de toepassing van artikel 48 van het Verdrag betreft, stelde verzoekster, dat het vereiste van officiële erkenning van haar in het Verenigd Koninkrijk behaalde kwalificaties een ernstige beperking van haar recht op vrij verkeer vormde, in het bijzonder omdat het, in strijd met de arresten van het Hof in de zaken Vlassopoulou¹⁹ en Aranitis²⁰, geen rekening hield met haar beroepservaring en verdere studies na het behalen van die graad, en omdat zij niet het recht had voor een praktische demonstratie van haar kunde te opteren. Finland voerde een vergelijkbaar argument aan. Verzoekster stelde voorts, dat de leden 3 en 4 van artikel 48 van het Verdrag Spanje niet toestonden dergelijke belemmeringen te handhaven. De Commissie verklaarde, dat de specificatie van de kwalificaties die van medewerkers worden verlangd, daaronder inbegrepen de mogelijkheid van erkenning van buitenlandse kwalificaties, een passend onderwerp voor autonome onderhandelingen tussen de sociale partners is en op zichzelf geen discriminerend effect heeft. Zij was evenwel van mening, dat de erkenningsprocedure niet erg geschikt was voor het beoordelen van kwalificaties en ervaring voor beroepsdoel-einden, zoals in de hierboven genoemde arresten Vlassopoulou en Aranitis wordt geëist.

18 — Arrest van 1 februari 1996, Aranitis (C-164/94, Jurispr. blz. I-135, punt 23).

19 — Arrest van 7 mei 1991 (C-340/89, Jurispr. blz. I-2357, punten 19 en 20).

20 — T.a.p., punten 31 en 32.

18. Het Ministerio Fiscal en Spanje betoogden, dat het kwalificatievereiste voor de post van restaurateur zonder onderscheid van toepassing was, en dat wanneer aan de houders van buitenlandse kwalificaties die niet overeenkomen met die welke in Spanje worden verleend, zou worden toegestaan om aan vergelijkende onderzoeken voor zulke posten deel te nemen, dit een omgekeerde discriminatie zou opleveren ten aanzien van personen die vergelijkbare studies in Spanje hebben gedaan. De gemachtigde van Spanje was evenwel niet in staat ter terechtzitting zulke vergelijkbare studies in Spanje te noemen. Spanje voerde aan, dat het gerechtigd was dergelijke voorwaarden te stellen in het belang van het behoud van haar nationaal erfgoed (in het geval van het Prado, een kunstverzameling van wereldfaam), een algemeen belang dat door het Hof reeds is erkend in de zaken van de „Toeristengidsen”.²¹ Alle voorwaarden die in het arrest Heylens e.a.²² voor de beoordeling van de gelijkwaardigheid van kwalificaties zijn geformuleerd, werden door de beoordelingscommissie vervuld. Bovendien mag vergelijking van twee academische kwalificaties niet worden verward met de logisch volgende stap, namelijk het beoordelen van de beroepsbekwaamheid van een bepaalde persoon; pas in dat latere stadium dienen periodes van praktijkervaring in aanmerking te worden genomen. Dit wordt niet weersproken door het arrest Vlassopoulou, omdat het Hof daarin heeft geoordeeld, dat lidstaten van de betrokkene kunnen verlangen bekwaamheden aan te tonen die niet blijken uit zijn academische kwalificaties²³, zoals in dit geval van onderzoekster werd gevraagd. In elk geval had een werkgever het recht de eisen te stellen die hij

noodzakelijk achtte voor de uitvoering van opdrachten in zijn dienst, terwijl de vakbonden het recht hadden aan te dringen op het vastleggen van objectieve tewerkstellingscriteria in collectieve overeenkomsten.

IV — Discussie

19. Om te beginnen zij gezegd, dat ik het eens ben met de opvatting van de nationale rechter dat het gemeenschapsrecht op deze zaak van toepassing is, omdat het gaat om een onderdaan van een lidstaat die, doordat zij regelmatig op het grondgebied van een andere lidstaat heeft verbleven en daar een vakbekwaamheid heeft verworven, zich ten opzichte van haar staat van herkomst in een overeenkomstige positie bevindt als alle andere personen die de door het Verdrag gewaarborgde rechten en vrijheden genieten.²⁴

20. Ofschoon de nationale rechter ervan uitging, dat het beroep van restaurateur van kunstvoorwerpen in Spanje geen gereguleerd beroep is, is dat uitgangspunt door Finland betwist. Het Hof ging op dit punt in door vóór de terechtzitting een vraag te stellen aan partijen, de Commissie en de lidstaten. Deze aanpak werd beïnvloed door de verkeerde veronderstelling, dat het Spaanse recht de titel van restaurateur van cultuurgooederen en de toegang tot overheidsambten nog steeds voorbehield voor afgestudeerden van bovengenoemde

21 — Arresten van 26 februari 1991, Commissie/Frankrijk (C-154/89, Jurispr. blz. I-659, punt 17), en Commissie/Griekenland (C-198/89, Jurispr. blz. I-727, punt 21).

22 — Arrest van 15 oktober 1987 (222/86, Jurispr. blz. 4097, punt 13).

23 — T.a.p., punt 19.

24 — Arrest Kraus, t.a.p., punt 15; zie ook punten 16-18.

Spaanse instituten. Verder is het duidelijk, dat indien het beroep moet worden geacht gereguleerd te zijn in de zin van de richtlijnen 89/48 en 92/51, de gedetailleerde bepalingen van die richtlijnen in bepaalde omstandigheden voor verzoekster nuttiger kunnen zijn dan de rechtstreekse toepassing van artikel 48 van het Verdrag. Derhalve moet ik, teneinde de nationale rechter een nuttig antwoord te geven dat hem kan helpen bij de beslechting van het aanhangige geding, eerst de geldigheid van dat uitgangspunt onderzoeken. Dat betekent niet, dat de vraag van de nationale rechter (behalve het buiten beschouwing laten van de verwijzing naar een „niet-gereguleerd beroep”) moet worden geherformuleerd; de bepalingen van die richtlijnen maken immers deel uit van het gemeenschapsrecht dat het vrije verkeer van werknemers garandeert. Ik zal daarna ook de verschillende vragen behandelen die de toepassing van artikel 48 van het Verdrag op de feiten van dit geding oproept.

postsecundair onderwijs van korte duur dat leidt tot het verwerven van beroepskwalificaties beneden universitair niveau, is zij naar mijn mening eveneens van toepassing op postacademische opleidingen, die zelden meer dan drie jaar duren. Het Hof heeft reeds gewezen op het belang van dergelijke opleidingen voor de ontwikkeling van de loopbaan en op het daaruit volgende belang van de erkenning ervan voor het vrije verkeer van werknemers.²⁵ Het is evenwel duidelijk, dat de twee richtlijnen elkaar aanvullen in hetzelfde kader en dat zij in onderlinge samenhang moeten worden gelezen.²⁶

i) De status van collectieve overeenkomsten

De toepassing van de richtlijnen 89/48 en 92/51

21. Richtlijn 92/51 is de meest relevante van de twee richtlijnen. Richtlijn 89/48 betreft alleen de diploma's waarmee beroepsopleidingen van ten minste drie jaar worden afgesloten. Ofschoon richtlijn 92/51 vooral betrekking lijkt te hebben op

22. Ik begin met de vraag, of een bepaling van een collectieve overeenkomst tussen een overheidsorgaan en personeelsvertegenwoordigers een „wettelijke of bestuursrechtelijke bepaling” kan vormen, die rechtstreeks of indirect een van de wijzen van uitoefening van een beroep afhankelijk stelt van het bezit van bepaalde kwalificaties. Naar mijn mening is dit mogelijk, afhankelijk van de wettelijke en feitelijke context, om redenen als die welke Finland heeft aangevoerd.

²⁵ — Arrest Kraus, t.a.p., punten 17-23.

²⁶ — Zie vierde en vijfde overweging van de considerans van richtlijn 92/51.

23. Allereerst dient de status van collectieve overeenkomsten in het rechtstelsel van de betrokken lidstaat te worden onderzocht. De rechtstelsels van vele lidstaten geven aan de sociale partners de taak te onderhandelen over collectieve overeenkomsten met betrekking tot arbeidsvoorwaarden, daaronder begrepen toelatings-eisen tot het beroep, die niet slechts gelden voor de partijen en hun leden, maar ook verbindend zijn of gevolgen hebben ten aanzien van derden. Zo kan bijvoorbeeld een werkgever na het sluiten van een collectieve overeenkomst door een representatief orgaan van zijn handels- of bedrijfstak, verplicht zijn de in die overeenkomst bepaalde voordelen en voorwaarden ook toe te kennen aan personen die niet bij de deelnemende vakbonden zijn aangesloten. In andere gevallen, vooral met betrekking tot de overheidsdienst, zijn die gevolgen afhankelijk van goedkeuring van de overeenkomst door een bevoegd overheidsorgaan.

24. Als een collectieve overeenkomst dergelijke gevolgen heeft, hetzij van rechtswege hetzij als gevolg van de goedkeuring door een overheidsorgaan, moet zij mijns inziens worden aangemerkt als een wettelijke of bestuursrechtelijke bepaling die een beroepsactiviteit kan reglementeren. Deze redenering geldt ongeacht de identiteit van de partijen bij de collectieve overeenkomst, dat wil zeggen ongeacht of de deelnemende representatieve organisaties van werkgevers of werknemers van publiek- of van privaatrechtelijke aard zijn. Van belang is in beide gevallen, dat aan een tussen de hoofdrolspelers op de arbeidsmarkt gesloten over-

eenkomst een meer algemene toepassing wordt gegeven en dat deze dus gevolgen heeft voor derden, daaronder begrepen werknemers uit andere lidstaten, en dat die gevolgen door de overheid worden gesteund. Een collectieve overeenkomst vormt dus, voor de uitvoering van de richtlijnen, een vorm van toekenning van regelgevende bevoegdheid door de staat aan economische actoren, die met die bevoegdheid worden bekleed. Dat de staat bij gebreke van een prioritaire wetgevende handeling, de exacte inhoud van zulke overeenkomsten niet kan controleren, doet niet af aan het publieke en normerende karakter ervan.²⁷ Zoals Finland heeft beklemtuond, erkent het gemeenschapsrecht in bepaalde gevallen reeds het potentieel normatieve karakter van collectieve overeenkomsten.²⁸

25. In de verwijzingsbeschikking wordt verklaard, dat collectieve overeenkomsten die bepalingen over de toegang tot bepaalde beroeps categorieën of posten

27 — Een heel andere vraag is, of de richtlijnen rechtstreekse werking hebben jegens particuliere werkgevers wanneer de nationale uitvoeringsbepalingen niet aldus kunnen worden uitgelegd, dat zij die situaties omvatten. Zoals advocaat-generaal Van Gerven opmerkte in zijn conclusie bij het arrest van 12 juli 1990, Foster e.a. (C-188/89, Jurispr. blz. I-3313, punten 11 en 16), verschilt de omschrijving van „staat” of overheid in het gemeenschapsrecht naar gelang van het onderliggend doel of de ratio van de specifieke bepalingen.

28 — Zie punt 14 hierboven. Dat collectieve overeenkomsten een normatief karakter kunnen hebben, erkende de gemeenschapswetgever impliciet in artikel 7, lid 4, van verordening (EEG) nr. 1612/68 van de Raad van 15 oktober 1968 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap (PB L 257, blz. 2), dat onlangs nog door het Hof is onderzocht in zijn arrest van 15 januari 1998, Schönning-Kougebetopoulou (C-15/96, Jurispr. blz. I-47, punt 12).

bevatten, in Spanje formele rechtsbronnen zijn en het zojuist beschreven gevolg hebben, althans ten aanzien van onder het gewone arbeidsrecht vallende werknemers. Wegens de kracht van wet die aan de collectieve overeenkomst is gegeven, stond het het Prado in feite niet vrij, personen die niet de voorgeschreven kwalificaties hadden, tot het vergelijkend onderzoek voor de post van restaurateur van kunstvoorwerpen toe te laten. De overeenkomst had dus gevolgen voor personen die daarbij rechtstreeks noch via lidmaatschap van een representatieve organisatie partij waren. Dit onderscheidt de situatie in het geval van een verbindende collectieve overeenkomst met gevolgen voor derden, zeer duidelijk van de situatie in de zaak Arانيتis.²⁹ In dat geval was er geen wettelijke regeling voor het gebruik van de betrokken academische titel voor beroepsdoeleinden. In de praktijk kozen uitsluitend personen die die titel bezaten, voor een dergelijk beroep en aldus bezat bijna de gehele beroepsgroep die titel. De verzoeker had moeilijkheden ondervonden met zijn in een andere lidstaat behaalde kwalificatie en verzocht met een beroep op richtlijn 89/48 de gelijkwaardigverklaring van die titel in de ontvangende lidstaat. Het Hof verklaarde, dat „het antwoord op de vraag, of een beroep gereguleerd is, afhankelijk is van de rechtssituatie in de ontvangende lidstaat, en niet van de omstandigheden op de arbeidsmarkt in die lidstaat”.³⁰

26. Dat met de individuele aspecten van de wettelijke situatie in het ontvangende land

rekening wordt gehouden om uit te maken of er sprake is van een gereguleerde beroepsactiviteit, is in overeenstemming met de aansporing in de zevende overweging van de considerans van richtlijn 89/48, dat „het begrip dient te worden gedefinieerd om rekening te houden met verschillende nationale sociologische situaties”. Opgemerkt zij, dat de richtlijnen uitdrukkelijk verwijzen naar een andere vorm van geattribueerd overheidsgezag. Wanneer een beroepsactiviteit wordt uitgeoefend door leden van een privaatrechtelijke beroepsvereniging of -organisatie, die opleidingsdiploma's en -titels toekent en ervoor zorgt dat haar leden volgens de beroepscode handelen, en die in een specifieke vorm door een lidstaat wordt erkend om een hoog professioneel niveau te bevorderen en te handhaven, wordt de betreffende beroepsactiviteit geacht te zijn gereguleerd.³¹ In de considerans wordt verklaard, dat dergelijke „beroepsverenigingen of -organisaties (...) zich niet kunnen beroepen op hun privé-karakter om zich aan de toepassing van het stelsel voorzien bij deze richtlijn te onttrekken”. Omdat een collectieve overeenkomst in die omstandigheden en op grond van het feit dat daaraan het gezag van een overheidsregeling is toegekend, voor de toegang tot een beroep gevolgen heeft die gelijkwaardig zijn aan die van de reglementering van een beroep door een door de overheid erkende beroepsvereniging of -organisatie, verwerp ik de redenering van Spanje, dat een collectieve overeenkomst altijd een zuiver privaatrechtelijk karakter heeft. Ik wil hier ten slotte aan toevoegen, dat een soepele benadering steun vindt in de bewoordingen van de richtlijn, die het ook heeft over de *indirecte* gevolgen van „wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen” waarbij

29 — T.a.p.

30 — T.a.p., punt 23, cursivering van mij.

31 — Artikel 1, sub d, tweede alinea, van richtlijn 89/48, en artikel 1, sub f, tweede alinea, van richtlijn 92/51.

een bepaalde beroepskwalificatie wordt geëist.

toepassing zijn, is neergelegd in artikel 1, sub f, dat beroepen in de gezondheidssector gereguleerd acht voor zover een kwalificatie wordt vereist voor vergoeding volgens de regels van de sociale zekerheid.

ii) De mate van regeling

27. Het is echter ook nodig om tegen de achtergrond van de omstandigheden van het concrete geval en van de door het Hof vóór de terechtzitting gestelde vraag vast te stellen, welke soort opleidingseisen een reglementering van een beroepsactiviteit kunnen vormen. Ik ben van mening, dat wanneer rechtstreekse of indirecte (daaronder begrepen op delegatie van bevoegdheid berustende) wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen slechts in welbepaalde gevallen van personen die een beroepsactiviteit wensen te beginnen of voort te zetten, het bewijs van hun opleiding of een verklaring van bekwaamheid eisen en dit niet algemeen voorschrijven, die beroepsactiviteit niettemin in zoverre een gereglementeerde activiteit in de zin van artikel 1, sub f, van richtlijn 92/51 kan vormen. Ik ben het met de Commissie eens, dat de gemeenschapswetgever dit voor ogen had met zijn verwijzing naar een beroepsactiviteit „of een van haar uitvoeringsvormen”.³² De specifieke mogelijkheid, dat de staat voor de uitoefening van een beroep in de openbare dienst of van een met overheidsmiddelen gesubsidieerd beroep opleidingseisen stelt die niet algemeen van

28. Toch moet, zoals ook de Commissie heeft opgemerkt, de reglementering van een beroepsactiviteit door de staat minimaal tot op zekere hoogte algemeen van toepassing zijn. Dit blijkt uit de structuur van de richtlijnen zelf. De definitie van een gereglementeerde beroepsactiviteit, en derhalve van een gereglementeerd beroep, is niet slechts van wezenlijk belang voor het bepalen van de omstandigheden waarin een ontvangende staat verplicht is aan de richtlijnen te voldoen, het is volgens artikel 3 van beide richtlijnen ook van essentieel belang voor de vaststelling van de opleidingseisen die de ontvangende staat moet erkennen. Verzoekster heeft echter niet aannemelijk gemaakt, dat zij voldoet aan de vereisten van artikel 3, sub a of sub b, van richtlijn 92/51.

29. Artikel 3, sub a, verwijst niet met zoveel woorden naar een gereglementeerd beroep of een gereglementeerde beroepsactiviteit, maar spreekt, in het geval van richtlijn 92/51, van een „diploma (...) dat door een andere lidstaat is voorgeschreven om tot het betrokken beroep op zijn grondgebied te worden toegelaten”, hetgeen impliciet verwijst naar het criterium van artikel 1, sub f, van die richtlijn.

32 — Dezelfde analyse geldt mutatis mutandis voor de opleidingseisen gesteld in artikel 1, sub d, van richtlijn 89/48.

30. Wat de ontvangende staat betreft, zou kunnen worden betoogd, dat een beroepsactiviteit wordt geacht door een staat te zijn gereguleerd in de zin van artikel 1, sub f, van richtlijn 92/51 wanneer een werknemer uit de Gemeenschap, die naar een post solliciteert, een wettelijke of bestuursrechtelijke regeling op zijn weg vindt die een bepaalde kwalificatie eist, ook al geldt dat vereiste enkel voor die post of voor die werkgever en niet in het algemeen.

31. Een dergelijke benadering maakt het evenwel niet mogelijk vast te stellen, of, voor de toepassing van artikel 3, sub a, van richtlijn 92/51, een beroepsactiviteit is gereguleerd in de lidstaat waar de kwalificatie werd verleend, dan wel, voor de toepassing van artikel 3, sub b, van die richtlijn, niet is gereguleerd in de lidstaat waar de verzoeker beroepservaring heeft opgedaan. In die omstandigheden zou het onverenigbaar zijn met de onderliggende ratio van de richtlijnen, te weten wederzijdse erkenning van de eisen die in de lidstaten voor het uitoefenen van beroepen worden gesteld, dat een reglementering met een kleine werkingsfeer, die in de lidstaat waar de werknemer uit de Gemeenschap zijn kwalificaties heeft verworven, misschien slechts voor een enkel aspect van de beroepsactiviteit of voor een enkel instituut geldt, wordt geacht voor de ontvangende staat de verplichting in het leven te roepen om toegang te verlenen tot elke tak van dat beroep, ongeacht hoe veelzijdig haar eigen reglementering ook moge zijn.

32. Hoe kan de in artikel 1, sub f, van richtlijn 92/51 geformuleerde duidelijke

wens van de gemeenschapswetgever om een regeling te creëren voor situaties waarin het uitoefenen van een beroepsactiviteit in de ontvangende staat slechts gedeeltelijk (met betrekking tot een van haar wijzen van uitoefening) is gereguleerd, in overeenstemming worden gebracht met de noodzaak om voor de toepassing van artikel 3 uit te maken, of de uitoefening van een beroepsactiviteit in algemene en abstracte termen en niet enkel in een concreet geval is gereguleerd in de lidstaat waar de werknemer uit de Gemeenschap voordien heeft gestudeerd of gewerkt? Voor het antwoord op deze vraag moet rekening worden gehouden met de uiteenlopende sociologische werkelijkheden in de lidstaten en in het bijzonder met hun verschillende wijzen van verdeling van wetgevende en bestuursrechtelijke bevoegdheid over de verschillende bestuursniveaus.³³ Mijn opvatting is, dat wanneer een bestuursorgaan, hetzij nationaal of regionaal, bepaalt welke kwalificaties zijn vereist voor de aspecten van de uitoefening van een beroepsactiviteit die binnen zijn bevoegdheid vallen, zowel voor tewerkstelling in de openbare dienst als voor de algemene economie, het betrokken beroep moet worden geacht te zijn gereguleerd voor de toepassing van de richtlijnen. Indien een dergelijke algemene regeling — op welk bestuursniveau ook — van de kwalificaties voor het uitoefenen van een beroepsactiviteit in de publieke of de particuliere sector (in het laatste geval als werknemer of als zelfstandige) niet binnen de werkingsfeer van de richtlijnen zou vallen, zouden de doelstellingen van die richtlijnen geenszins kunnen worden bereikt. Om de hierboven genoemde redenen moet ook het stellen van dergelijke eisen krachtens de wetgevende of bestuursrechtelijke bevoegdheid die een

33 — Zie bijvoorbeeld de discussie over de bevoegdheid van autonome gemeenschappen in Spanje om de uitoefening van het beroep van toeristengids te reglementeren, in het arrest van 22 maart 1994, Commissie/Spanje (C-375/92, Jurispr. blz. I-923).

dergelijk bestuursorgaan aan particuliere instellingen heeft toegekend, worden geacht reglementering in de zin van de richtlijnen te vormen.

33. Het in deze zaak aan de orde zijnde opleidingsvereiste geldt evenwel, voor zover het Hof kon uitmaken, slechts voor één enkele autonome staatsinstelling. Daarom heeft het mijns inziens geen voldoende algemene werkingssfeer om op zichzelf een reglementering van een beroepsactiviteit in Spanje te vormen. De situatie zou anders liggen indien de nationale rechter een overeenkomstige neerslag van de inmiddels ingetrokken ministeriële decreten had aangetroffen in de collectieve overeenkomsten waartoe andere openbare musea en tentoonstellingszalen individueel zijn toegetreden, vooral als dat een gevolg blijkt te zijn van een administratief beleid van het Ministerie van Onderwijs en Cultuur of van enig ander bevoegd overheidsorgaan, of als deze overeenkomsten worden geacht door een dergelijk bestuurslichaam te zijn goedgekeurd. Het Hof heeft daar evenwel geen weet van.

34. Wegens de beperkte werkingssfeer van de in de verwijzingsbeschikking beschreven collectieve overeenkomst en bij gebreke van bewijs van meer algemene wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen (daaronder begrepen, in voorkomend geval, een of meer collectieve overeenkomsten), concludeer ik, dat het beroep van restaurateur van kunstvoorwerpen in Spanje geen gereglementeerd beroep is voor de toepassing van de richtlijnen 89/48 en 92/51. Daarom

dient te worden nagegaan, of verzoekster enig rechtsmiddel kan ontlenen aan andere bepalingen van het gemeenschapsrecht betreffende het vrije verkeer van werknemers, en in het bijzonder aan artikel 48 van het Verdrag.

Artikel 48 van het Verdrag

35. Zowel vóór als sedert de inwerkingtreding van de richtlijnen heeft het Hof voortdurend verklaard, dat lidstaten ook op grond van artikel 48 van het Verdrag bepaalde verplichtingen hebben met betrekking tot de erkenning van diploma's die elders in de Gemeenschap zijn verleend. Het Hof heeft altijd aanvaard, dat „bij gebreke van harmonisatie van de voorwaarden voor de toelating tot een beroep, de lidstaten mogen vaststellen welke kennis en bekwaamheden voor de uitoefening van dat beroep vereist zijn en de overlegging mogen verlangen van een diploma waaruit het bezit van die kennis en bekwaamheden blijkt”.³⁴ Het Hof heeft evenwel ook opgemerkt, dat het rechtmatig opleggen van dergelijke vereisten, zelfs al worden deze zonder discriminatie op grond van nationaliteit toegepast, een belemmering vormt voor de daadwerkelijke uitoefening van de vrijheid van vestiging of het vrije verkeer van werknemers, welke vrijheden door het Verdrag worden gegarandeerd, en dat de lidstaten ingevolge artikel 5 van het Verdrag verplicht zijn zich te onthouden

34 — Arrest Heylens e.a., t.a.p., punt 10; zie ook arrest Vlassopoulos, t.a.p., punt 9, en arrest van 7 mei 1992, Aguirre Borrell e.a. (C-104/91, Jurispr. blz. I-3003, punt 7).

van alle maatregelen die de doelstellingen van het Verdrag in gevaar kunnen brengen.³⁵ Daarom moeten dergelijke nationale regels, zelfs als zij een legitiem, met het Verdrag verenigbaar doel nastreven en hun rechtvaardiging vinden in dwingende overwegingen van algemeen belang, geschikt zijn om de verwezenlijking van het nagestreefde doel te waarborgen en mogen zij niet verder gaan dan voor dat doel nodig is.³⁶ Bij het vaststellen van het passende niveau van opleiding en deskundigheid mogen de Spaanse autoriteiten rekening houden met de waarde van het artistieke erfgoed, dat het Prado onder zijn hoede heeft.³⁷ Van de andere kant wordt de uitoefening van het recht van vrij verkeer van werknemers buiten verhouding belemmerd wanneer nationale regels betreffende de toegang tot een beroep, geen rekening houden met de kennis en kwalificaties die de betrokken persoon reeds in een andere lidstaat heeft verworven.³⁸

die diploma's blijkende bekwaamheden te vergelijken met de in de nationale regeling verlangde kennis en ervaring".³⁹ Het Hof overwoog verder:

„Deze onderzoeksprocedure moet de autoriteiten van het gastland in staat stellen, er zich objectief van te overtuigen dat de houder van het buitenlandse diploma over kennis en bekwaamheden beschikt die zo niet identiek, dan toch ten minste gelijkwaardig zijn aan die welke uit het binnenlandse diploma blijken. Bij deze beoordeling van de gelijkwaardigheid van het buitenlandse diploma mag uitsluitend worden gelet op het niveau van de kennis en bekwaamheden dat de houder ervan mag worden geacht te bezitten, rekening houdend met de aard en de duur van de studie en de praktijkopleiding waarvan het de voltooiing bewijst.[⁴⁰]

(...)

36. Om die reden overwoog het Hof in het arrest Vlassopoulou, dat een lidstaat die een verzoek ontvangt om een persoon toe te laten tot een beroep waarvoor dergelijke regels gelden, „rekening moet houden met de diploma's, certificaten en andere titels die de betrokkene met het oog op de uitoefening van hetzelfde beroep in een andere lidstaat heeft verworven, door de uit

Wanneer dit vergelijkend onderzoek van de diploma's tot de conclusie leidt, dat de uit het buitenlandse diploma blijkende kennis en bekwaamheden overeenkomen met de in de nationale regeling gestelde eisen, moet de lidstaat erkennen, dat dit diploma aan de in de nationale regeling gestelde voorwaarden voldoet. Wanneer echter blijkt, dat deze kennis en bekwaamheden slechts gedeeltelijk overeenkomen, mag het gastland van de betrokkene het bewijs verlangen, dat hij de ontbrekende kennis en bekwaamheden heeft verworven.

35 — Arresten van 28 juni 1977, Patrick (11/77, Jurispr. blz. 1199, punt 10), en 28 april 1977, Thieffry (71/76, Jurispr. blz. 765, punt 16), en arresten Heylens e.a., t.a.p., punten 11 en 12; Vlassopoulou, t.a.p., punt 15; Aguirre Borrell e.a., t.a.p., punt 10; zie ook arrest Kraus, t.a.p., punten 28 en 31.

36 — Arrest Thieffry, t.a.p., punten 12 en 15; arrest van 20 mei 1992, Ramrath (C-106/91, Jurispr. blz. I-3351, punten 29 en 30), en arrest Kraus, t.a.p., punt 32.

37 — Over het algemeen belang bij het behoud van het nationaal artistiek, historisch of archeologisch erfgoed, zie artikel 36 van het Verdrag en arrest van 26 februari 1991, Commissie/Italië (C-180/89, Jurispr. blz. I-709, punt 20).

38 — Arresten Vlassopoulou, t.a.p., punt 15, en Aguirre Borrell e.a., t.a.p., punt 10.

39 — Arrest Vlassopoulou, t.a.p., punt 16; zie ook arresten Aguirre Borrell e.a., t.a.p., punt 11; Commissie/Spanje, t.a.p., punt 12, en Arantitis, t.a.p., punt 31. Het Hof verwees in het arrest Heylens e.a., t.a.p., punt 11, naar een dergelijke verplichting wanneer volgens de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaat gelijkwaardige buitenlandse diploma's kunnen worden erkend.

40 — Zie ook arrest Heylens e.a., t.a.p., punt 13, aangehaald door het Hof.

Daarbij staat het aan de bevoegde nationale autoriteiten om te beoordelen of de in het gastland door studie of praktische ervaring verworven kennis volstaat voor het bewijs dat de ontbrekende kennis is verworven.”⁴¹

37. Dat ik hierboven heb geconcludeerd, dat het beroep van restaurateur van kunstvoorwerpen in Spanje geen gereguleerd beroep in de zin van de richtlijnen is, doet niets af aan bovengenoemde beginselen. Die conclusie berust vooral op de structuur en de opzet van de richtlijnen. Er is geen overeenkomstige reden om de toepassing van de uit artikel 48 van het Verdrag afgeleide algemene beginselen inzake erkenning te beperken tot algemeen toepasselijke overheidsmaatregelen waarbij de toelating tot een beroep wordt geregeld. De rechtspraak van het Hof geldt eveneens wanneer lidstaten of een van hun overheidslichamen de toegang tot een beroep in nauw omschreven omstandigheden beperken, zoals in het geval van een enkele overheidsinstelling. Hetzelfde geldt natuurlijk voor handelingen van particuliere beroepsverenigingen die dezelfde werking hebben⁴², en derhalve, logisch verder redenerend, bij het opleggen van beperkingen door middel van een collectieve overeenkomst tussen een overheidslichaam en de vertegenwoordigers van haar medewerkers. Zoals het Hof in het arrest Walrave overwoog, strekt „artikel 48 (...) zich ook uit

tot overeenkomsten en regelingen die niet van het openbaar gezag uitgaan”.⁴³ Hoe dan ook, in deze zaak maakt de verwijzing in de aankondiging van vergelijkend onderzoek naar de in de collectieve overeenkomst gestelde voorwaarden het mogelijk, de beperkende bepaling rechtstreeks aan het Prado toe te rekenen.

38. Bovendien zijn de in deze rechtspraak geformuleerde eisen eveneens van toepassing geacht in gevallen waar een bijzondere kwalificatie niet als zodanig was vereist om toegang tot een beroep te verkrijgen. In de zaak Aranitis kreeg het Hof te maken met de indeling van een persoon met een Grieks geologiediploma door het arbeidsbureau van een andere lidstaat. In die zaak had het Arbeitsamt te Berlijn de verzoeker aanvankelijk ingedeeld als „ongeschoolde hulpkracht”. Vervolgens kreeg deze verzoeker toestemming om zijn Griekse titel te voeren, die in de verklaring betreffende de toestemming in het Duits werd vertaald. Na te hebben geoordeeld dat het beroep van geoloog in Duitsland geen gereguleerd beroep in de zin van de richtlijnen was, verwees⁴⁴ het Hof naar het hierboven aangehaalde punt 16 van zijn arrest in de zaak Vlassopoulou en het voegde daaraan toe:

„Hetzelfde geldt voor de beroepsactiviteiten die, wat de voorwaarden voor de toegang ertoe of de uitoefening ervan betreft, niet door rechtsvoorschriften afhankelijk zijn gesteld van het bezit van een diploma. Onder dergelijke omstandig-

41 — Arrest Vlassopoulou, t.a.p., punten 17, 19 en 20; zie ook arresten Aguirre Borrell e.a., t.a.p., punten 12 en 14, en Commissie/Spanje, t.a.p., punt 13.

42 — Arrest Walrave en Koch, t.a.p., punten 17-19 en 21; arrest van 14 juli 1976, Donà (13/76, Jurispr. blz. 1333, punt 17), en arrest Bosman, t.a.p., punten 82-84.

43 — T.a.p., punt 21, cursivering van mij; zie ook arrest Bosman, t.a.p., punt 84; zie eveneens artikel 7, lid 4, van verordening nr. 1612/68.

44 — T.a.p., punt 31.

heden moeten de autoriteiten van de ontvangende lidstaat die belast zijn met de indeling van onderdanen van andere lidstaten, welke indeling van invloed zal zijn op de mogelijkheid voor deze personen om werk te vinden op het grondgebied van de ontvangende lidstaat, bij deze indeling rekening houden met de diploma's, kennis, kwalificaties en andere titels die de betrokkene met het oog op de uitoefening van een beroep in zijn lidstaat van oorsprong of herkomst heeft verworven.”⁴⁵

39. Deze uitspraak met betrekking tot de indeling van werknemers door een arbeidsbureau van de staat, welke indeling van invloed is op de mogelijkheid voor deze personen om werk te vinden in die staat, moet *a fortiori* worden gevolgd in het geval van een officiële nationale procedure voor de erkenning van buitenlandse kwalificaties. Indien er enige twijfel over zou bestaan, dat de uitkomst van een dergelijke procedure van invloed kan zijn op de mogelijkheid voor de betrokkene om werk te vinden, dan wordt deze weggenomen door de omstandigheid dat de collectieve overeenkomst en de betrokken aankondiging van vergelijkend onderzoek uitdrukkelijk eisen, dat restaurateurs van kunstvoorwerpen en kandidaten voor dergelijke posten bij het Prado een bepaalde Spaanse titel of een volgens die officiële procedure gelijkwaardig verklaarde buitenlandse kwalificatie bezitten. Derhalve kan worden gesproken van een dubbele verplichting: in Spanje moet worden voorzien in een erkenningsprocedure die aan het bepaalde in artikel 48 van het Verdrag voldoet, en het Prado moet bij het bepalen van voorwaarden voor tewerkstelling en bij het beoordelen, welke kandidaten tot het vergelijkend onderzoek worden toegelaten, de

eisen van artikel 48 in acht nemen. Wanneer de officiële erkenningsprocedure niet aan deze eisen voldoet, handelt het Prado derhalve onrechtmatig wanneer het kandidaten die er niet in zijn geslaagd hun kwalificaties volgens die procedure gelijkwaardig te doen verklaren aan die welke in Spanje worden verleend, zonder nader onderzoek van hun kwalificaties en ervaring uitsluit.

40. Om uit te maken, wat artikel 48 van het Verdrag in een zaak als de onderhavige vereist, dient met name te worden gelet op het feit dat in punt 20 van het arrest Vlassopoulou sprake is van de verplichting van de lidstaten om, wanneer de kwalificatie van een werknemer slechts gedeeltelijk overeenstemt met die welke in de ontvangende staat als norm wordt gehanteerd, te beoordelen of de kennis die betrokkene later door studie of praktische ervaring heeft verworven, volstaat om van gelijkwaardigheid te kunnen spreken. Hetzelfde vereiste blijkt mijns inziens uit de verwijzing in het hierboven aangehaalde punt van het arrest Aranitis naar de diploma's, kennis, kwalificaties en andere titels die de betrokkene heeft verworven⁴⁶; dit weerspiegelt hetzelfde streven om de feitelijke kennis en bekwaamheid van de persoon op het moment van de beoordeling vast te stellen, los van de puur academische inhoud van het oorspronkelijke diploma.

41. Een dergelijke erkenningsprocedure heeft tot doel, de gespecialiseerde kennis en bekwaamheid van een kandidaat die een kwalificatie van een van de lidstaten bezit, te toetsen aan de kennis en bekwaamheid

⁴⁵ — Ibidem, punt 32.

⁴⁶ — Cursivering van mij.

die blijken uit de kwalificatie die normaliter in de ontvangende lidstaat wordt verleend. Daarom zouden zelfs tijdvakken van studie of praktijkervaring buiten de Gemeenschap mijns inziens in aanmerking moeten worden genomen wanneer zij de door een werknemer uit de Gemeenschap in een andere dan de ontvangende lidstaat verworven basiskwalificatie aanvullen; anders ontstaat er een verkeerd beeld van de feitelijke kennis en bekwaamheid van die werknemer.

42. Spanje voerde aan, dat in een procedure van erkenning van academische graden geen rekening kan worden gehouden met praktijkervaring of latere studies. Het is juist, dat volgens het Hof de beoordeling in twee fasen dient te gebeuren. Sedert het arrest *Heylens e.a.* heeft het Hof geoordeeld, dat bij de beoordeling van de gelijkwaardigheid van het buitenlandse diploma uitsluitend mag worden gelet op het niveau van de kennis en bekwaamheden waarvan dit diploma het bewijs vormt, rekening houdend met de aard en de duur van de studie en de praktijkopleiding waarop het betrekking heeft.⁴⁷ In het arrest *Vlassopoulou* en in latere arresten heeft het Hof evenwel aangedrongen op een tweede fase van beoordeling, die betrekking zou hebben op het bewijs dat de betrokken persoon kennis en bekwaamheden bezit die hem niet in zijn oorspronkelijke studies zijn bijgebracht. Deze fase kan niet worden overgeslagen zonder de uitoefening van het recht van vrij verkeer buiten verhouding te belemmeren. De wijze waarop die beoordeling gebeurt, is niet van belang, mits het uiteindelijke oordeel, dat van invloed is op de mogelijkheid voor de communautaire

werknemer om werk te vinden, de werkelijke toestand weergeeft. In de onderhavige zaak geeft de eenvoudige vergelijking van het studieprogramma van de universitaire graad die verzoekster in het Verenigd Koninkrijk heeft behaald, met de overeenkomstige Spaanse leergang, haar feitelijke situatie niet weer, en volstaat deze vergelijking niet om te bepalen, of verzoekster wordt toegelaten tot het vergelijkend onderzoek voor een post in de openbare dienst die is omschreven bij wege van verwijzing naar een Spaanse titel of naar gelijkwaardige buitenlandse kwalificaties.

43. Ter voltooiing van dit overzicht van de eisen van artikel 48 van het Verdrag, zij verwezen naar de voor het eerst in het arrest *Heylens e.a.* geformuleerde eis dat al die beoordelingsbesluiten met redenen worden omkleed en vatbaar zijn voor beroep in rechte.⁴⁸ In het arrest *Kraus* voegde het Hof daaraan toe, dat de procedure voor het verlenen van toestemming om een buitenlandse academische titel te voeren, „voor alle betrokkenen gemakkelijk toegankelijk [moet] zijn en (...) in het bijzonder niet [mag] afhangen van de betaling van overdreven hoge administratieve kosten”.⁴⁹ Als corollarium van het vereiste van gemakkelijke toegankelijkheid en om het recht van communautaire werknemers om gebruik te maken van werkaanbiedingen in andere lidstaten niet uit te hollen, moet de beoordelingsprocedure binnen een redelijke termijn op een besluit uitlopen. Wat in een bepaald geval redelijk is, hangt af van een aantal factoren, waaronder de mate waarin de belanghebbende met het erkenningsorgaan meewerkt.

47 — Arresten *Heylens e.a.*, t.a.p., punt 13; *Vlassopoulou*, punt 17; *Aguirre Borrell e.a.*, punt 12, en *Commissie/ Spanje*, punt 13.

48 — T.a.p., punt 17; arresten *Vlassopoulou*, t.a.p., punt 22, en *Aguirre Borrell e.a.*, t.a.p., punt 15.

49 — Arrest *Kraus*, t.a.p., punt 39.

V — Conclusie

44. Mitsdien geef ik het Hof in overweging, op de door de Juzgado de Lo Social nr. 4 te Madrid gestelde vraag te antwoorden als volgt:

„Wanneer in een collectieve overeenkomst van een publiekrechtelijke instantie, of in een door een dergelijke instantie gepubliceerde aankondiging van vergelijkend onderzoek, voor het uitoefenen van een beroep in dienst van die instantie, wordt geëist, dat de sollicitanten in het bezit zijn van een in die lidstaat behaalde opleidingsgraad of van een kwalificatie uit een andere lidstaat die door de bevoegde autoriteiten van eerstgenoemde lidstaat als gelijkwaardig is erkend, moet de erkenningsprocedure voldoen aan de vereisten van artikel 48 EG-Verdrag. In het bijzonder wanneer de uit de buitenlandse kwalificatie blijkende kennis en bekwaamheid slechts ten dele overeenkomt met die welke wordt bewezen door de kwalificatie verleend in de ontvangende lidstaat, moeten de bevoegde autoriteiten vaststellen, of de kennis en bekwaamheid die op andere wijze, hetzij door een afzonderlijke studie, hetzij door praktijkervaring zijn verworven, volstaan om het bezit aan te tonen van de kennis en bekwaamheid die noodzakelijk zijn, maar niet blijken uit het buitenlandse diploma. Als de officiële homologatieprocedure niet aan dat vereiste voldoet, moet de publiekrechtelijke instantie die het werk aanbiedt, aan de hand van die criteria zelf beoordelen, of de kwalificatie die in een andere lidstaat is verleend aan gemeenschapsonderdanen die naar die betrekking solliciteren, gelijkwaardig is.”