

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL  
C. STIX-HACKL

van 12 september 2002<sup>1</sup>

I — Inleiding

artikel 39, lid 4, EG, behoort voormelde richtlijn tot de hier toepasselijke bepalingen.

1. De onderhavige zaak betreft de toegang tot het beroep van ziekenhuisdirecteur in Frankrijk, in het bijzonder de verenigbaarheid van de Franse toelatingsvoorwaarden met richtlijn 89/48/EEG van de Raad van 21 december 1988 betreffende een algemeen stelsel van erkenning van hoger-onderwijsdiploma's waarmee beroepsopleidingen van ten minste drie jaar worden afgesloten (hierna: „richtlijn”).<sup>2</sup>

3. Artikel 1 van richtlijn 89/48 bepaalt:

„In deze richtlijn wordt verstaan onder:

a) diploma: alle diploma's, certificaten en andere titels dan wel elk geheel van dergelijke diploma's, certificaten en andere titels:

II — Rechtskader

A — *Gemeenschapsrecht*

— afgegeven door een bevoegde autoriteit in een lidstaat die is aangegeven overeenkomstig zijn wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen,

2. Naast de uitzondering voor betrekkingen in overheidsdienst, bedoeld in

— waaruit blijkt dat de houder met succes een post-secundaire studiecyclus van ten minste drie jaar of

<sup>1</sup> — Oorspronkelijke taal: Duits.

<sup>2</sup> — PB 1989, L 19, blz. 16.

een gelijkwaardige deeltijdstudie heeft gevolgd aan een universiteit of een instelling voor hoger onderwijs of een andere instelling van hetzelfde opleidingsniveau en, in voorkomend geval, dat hij met succes de beroepsopleiding heeft gevolgd die in aanvulling op de post-secundaire studiecycclus wordt vereist, en

gelijkwaardig wordt erkend, en daaraan dezelfde rechten inzake toegang tot of uitoefening van een gereguleerd beroep zijn verbonden;

[...]

— waaruit blijkt dat de houder de vereiste beroepskwalificaties bezit om tot een gereguleerd beroep in die lidstaat te worden toegelaten of om dat uit te oefenen,

c) gereguleerd beroep: de gereguleerde beroepsactiviteit of het geheel van gereguleerde beroepsactiviteiten die in een lidstaat dit beroep vormen;

wanneer de met het diploma, het certificaat of de andere titel afgesloten opleiding overwegend in de Gemeenschap is genoten of wanneer de houder ervan een driejarige beroepservaring heeft opgedaan, gewaarmerkt door de lidstaat die een diploma, een certificaat of een andere titel van een derde land heeft erkend.

d) gereguleerde beroepsactiviteit: een beroepsactiviteit, voorzover de toegang tot of de uitoefening dan wel een van de wijzen van uitoefening daarvan, in een lidstaat krachtens wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen direct of indirect afhankelijk is gesteld van het bezit van een diploma. Wijzen van uitoefening van een gereguleerde beroepsactiviteit zijn met name:

Alle diploma's, certificaten en andere titels, dan wel elk geheel van dergelijke diploma's, certificaten en andere titels die door een bevoegde autoriteit in een lidstaat zijn afgegeven, worden gelijkgesteld met een diploma in de zin van de eerste alinea, indien daarmee een in de Gemeenschap gevolgde opleiding wordt afgesloten welke door een bevoegde autoriteit in die lidstaat als

— de uitoefening onder het voeren van een beroepstitel, indien het voeren van deze titel beperkt blijft tot bezitters van een diploma, dat is vastgelegd in wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen;

- 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 diploma. [...]"

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 [...]"

4. Artikel 2 van de richtlijn luidt voorzover van belang:

„Deze richtlijn is van toepassing op alle onderdanen van een lidstaat die als zelfstandige of loontrekkende een gereguleerd beroep in een ontvangende lidstaat willen uitoefenen.”

5. Artikel 3 bepaalt onder meer:

„Wanneer in de ontvangende lidstaat de toegang tot of de uitoefening van een gereguleerd beroep afhankelijk wordt gesteld van het bezit van een diploma, mag de bevoegde autoriteit een onderdaan van een lidstaat de toegang tot of de uitoefening van dat beroep onder dezelfde voorwaarden als die welke voor eigen onderdanen gelden, niet weigeren wegens onvoldoende kwalificaties, indien:

- a) de aanvrager in het bezit is van het diploma dat door een andere lidstaat is

6. Volgens artikel 4 mag de ontvangstaat de aanvrager bepaalde compenserende maatregelen opleggen zoals het bewijs van beroepservaring, een aanpassingsstage of een proeve van bekwaamheid.

B — *Nationaal recht*

7. Centraal staat in het hoofdgeding decreet nr. 88-163 van 19 februari 1988 houdende bijzondere statutaire bepalingen betreffende de rangen en betrekkingen van het directiepersoneel in het ziekenhuiswezen.<sup>3</sup> Dit decreet voert wet nr. 86-33, het algemeen ambtenarenstatuut, uit, waarvan hoofdstuk IV het ziekenhuispersoneel in overheidsdienst regelt.<sup>4</sup>

8. Volgens artikel 29 van wet nr. 86-33 worden ambtenaren aangeworven op

3 — Decret portant statut particulier des grades et emplois des personnels de direction des établissements mentionnés à l'article 2 (1, 2, et 3) de la loi 86-33 du 9 janvier 1986 (JORF van 20 februari 1988, blz. 2390). Dit decreet is inmiddels gewijzigd (decreet nr. 2000-232 van 13 maart 2000 (JORF van 14 maart 2000, blz. 3971).

4 — JORF van 11 januari 1986, blz. 535.

grond van examens. Volgens artikel 37 van deze wet worden zij in vaste dienst aangesteld („titularisation”) na afloop van een stage.

### III — Feiten en hoofdgeding

9. Volgens artikel 5 van decreet nr. 88-163 geschiedt de aanwerving voor de betrekkingen van het directiepersoneel van openbare ziekenhuizen in Frankrijk in beginsel op grond van een „concours”, dus een selectieprocedure in de vorm van een vergelijkend onderzoek. Deze selectieprocedure is een voorwaarde voor toegang tot de opleiding van de École nationale de la santé publique te Rennes (Frankrijk) (ENSP). Deze opleiding bestaat uit een theoretisch en praktisch gedeelte en duurt vierentwintig tot zevenentwintig maanden. De beoordeling geschiedt door de toekenning van een cijfer voor elk vak, waarbij een examencommissie na afloop van de opleiding de kandidaten rangschikt („classement”); degenen die de opleiding met succes hebben gevolgd, worden ambtenaar.

10. Decreet nr. 93-703 van 27 maart 1993 betreffende de ENSP<sup>5</sup> bepaalt onder meer, dat de ENSP diploma's afgeeft.

11. Volgens decreet nr. 2000-232 van 13 maart 2000<sup>6</sup> kunnen kandidaten die in de EER met succes een opleiding van hetzelfde niveau hebben voltooid, geheel of gedeeltelijk worden vrijgesteld.

12. Blijkens het dossier heeft Burbaud, een Portugees onderdaan die de Franse nationaliteit heeft verworven, in 1981 aan de universiteit van Lissabon een diploma in de rechten behaald. Haar stelling dat zij in 1983 een diploma van ziekenhuisadministrateur van de Escola Nacional de Saúde Pública te Lissabon heeft behaald en van 1 september 1983 tot 20 november 1989 als ziekenhuisadministrateur in Portugese overheidsdienst heeft gewerkt, is niet weersproken. Vervolgens genoot zij educatief verlof teneinde de titel van doctor in Frankrijk te behalen. Op 2 juli 1993 verzocht zij de Franse minister voor volksgezondheid om opnemng in het korps van directeuren van Franse openbare ziekenhuizen. Bij brief van 20 augustus 1993 wees de minister haar verzoek af, voornamelijk omdat zij voor opnemng in Franse overheidsdienst eerst voor een toelatingsexamen diende te slagen.

13. Burbaud stelde beroep tot nietigverklaring van deze beschikking in bij het Tribunal administratif te Lille. Dit beroep werd verworpen bij vonnis van 8 juli 1997. Tegen dit vonnis stelde Burbaud op 2 oktober 1997 hoger beroep in bij de Cour administrative d'appel te Nancy, dat de zaak op 30 augustus 1999 naar de Cour administrative d'appel te Douai verwees.

<sup>5</sup> — JORF van 28 maart 1993.

<sup>6</sup> — JORF van 14 maart 2000.

14. Volgens Burbaud zijn het diploma van de Escola Nacional de Saúde Pública te Lissabon en dat van de ENSP gelijkwaardig in de zin van de richtlijn. Zij dient op grond van haar Portugese diploma dan ook te kunnen worden opgenomen in hogere overheidsfuncties, zonder te hoeven deelnemen aan een toelatingsexamen van de ENSP.

autoriteit de aanstelling in overheidsdienst van ambtenaren van een andere lidstaat die een gelijkwaardig diploma bezitten, afhankelijk stellen van bepaalde voorwaarden, met name het slagen voor het toelatingsexamen van de École, ook voor degenen die in hun land van herkomst voor een vergelijkbaar examen zijn geslaagd?"

#### IV — Prejudiciële vragen

15. De Cour administrative d'appel te Douai heeft de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende vragen gesteld:

„1) Kan een opleiding aan een opleidingschool voor ambtenaren zoals de ENSP, die wordt gevolgd door een aanstelling in vaste dienst bij de overheid, worden gelijkgesteld met een diploma in de zin van de bepalingen van richtlijn [89/48/EEG] van de Raad van 21 december 1988, en zo ja, hoe moest worden beoordeeld of het diploma van de Escola Nacional de Saúde Pública te Lissabon gelijkwaardig was aan het diploma van de École nationale de la santé publique te Rennes?

2) Indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord: kan de bevoegde

#### V — De eerste prejudiciële vraag

##### A — *Argumenten van partijen*

16. Ter terechtzitting heeft Burbaud betoogd dat het Franse stelsel artikel 39 EG en het algemene beginsel van gelijke behandeling schendt, aangezien het een — niet enkel indirecte — discriminatie inhoudt. Burbaud concentreert haar betoog op de regeling van artikel 5 van decreet nr. 88-163, volgens welke het slagen voor het eindexamen van de ENSP voorwaarde is voor toegang tot het beroep. Het selectiesysteem houdt geen rekening met de in een andere lidstaat verworven kennis, waardoor juist hooggekwalificeerde kandidaten worden afgeschrikt. Voorts geeft Frankrijk geen enkele rechtvaardiging voor dit systeem.

17. Bovendien, aldus Burbaud, is de richtlijn van toepassing op de betrokken oplei-

ding, omdat het om een gereguleerd beroep gaat en er sprake is van een diploma in de zin van artikel 1 van de richtlijn. Verder is voldaan aan de voorwaarden van artikel 3 van de richtlijn. Ten slotte wijst Burbaud op de overeenkomsten tussen de door haar afgeronde opleiding aan de Escola Nacional de Saúde Pública te Lissabon en die van de ENSP.

20. Volgens de Franse regering mag het certificaat van deze „stage” aan de ENSP, ongeacht de kwalificatie ervan als diploma in decreet nr. 93-703, dus niet als een diploma in de zin van artikel 1 van de richtlijn worden beschouwd. Dit certificaat dient namelijk enkel tot bewijs van de aanstelling in vaste dienst als directeur van een openbaar ziekenhuis. Dit certificaat bewijst niet dat een academische opleiding met succes is gevolgd, omdat de studenten aan de ENSP reeds in overheidsdienst zijn.

18. De Franse regering betwist dat de opleiding aan de ENSP, die bij een geslaagd eindexamen wordt gevolgd door een aanstelling in vaste dienst als personeelslid van een openbaar ziekenhuis, binnen de werkingssfeer van de richtlijn valt. Ook al is bovendien de uitzondering van artikel 48, lid 4, van het EG-Verdrag (thans artikel 39, lid 4, EG) volgens de rechtspraak van het Hof niet van toepassing op het onderhavige geval, de litigieuze betrekking behoort toch tot de nationale overheidsdienst. Wegens de bijzonderheden van de Franse overheidsdienst vindt de richtlijn geen toepassing op dergelijke betrekkingen en op het statuut van het personeel daarvan.

21. Voorts kunnen, aldus de Franse regering, gelet op het ambtenarenstatuut en in het bijzonder het hogere belang van de overheidsdienst, de onder dit statuut vallende betrekkingen niet worden beschouwd als gereguleerde beroepen in de zin van de richtlijn. De richtlijn is namelijk vastgesteld voor beroepen die onafhankelijk van een bepaalde sector kunnen worden uitgeoefend en dus niet voor die welke onder de sector van de overheidsdienst vallen.

19. De Franse regering herinnert eraan dat een student aan de ENSP na voor het toelatingsexamen te zijn geslaagd, reeds op proef in overheidsdienst werkt als bezoldigde „stagiair” en dat het slagen voor het eindexamen samenvalt met de aanstelling van de student in vaste dienst, ja zelfs het hoofddoel daarvan is.

22. Ten slotte betoogt de Franse regering, dat volgens een decreet van 2000 kandidaten, toegelaten voor het „concours”, die een gelijkwaardige opleiding in een andere lidstaat dan Frankrijk of in een lidstaat van de EER hebben genoten, geheel of gedeeltelijk kunnen worden vrijgesteld van de opleiding aan de ENSP. Dit decreet strekt

evenwel niet tot omzetting van de richtlijn, maar vergemakkelijkt het de Franse autoriteiten om gemeenschapsonderdanen via een „concours” toe te laten tot het korps van directeuren van openbare ziekenhuizen.

23. Volgens de Italiaanse regering heeft het Franse stelsel van werving in openbare ziekenhuizen twee doelstellingen: de opleiding tot ziekenhuisdirecteur en de selectie van een beperkt aantal studenten. Deze twee doelstellingen moeten duidelijk worden onderscheiden, want alleen de eerste valt binnen de werkingssfeer van de richtlijn. Wat de beroepsopleiding betreft, is het diploma van de ENSP dus vergelijkbaar met het door een andere lidstaat afgegeven diploma. De gelijkwaardigheid moet worden getoetst aan de bepalingen van de richtlijn.

24. De Zweedse regering gaat ervan uit dat het beroep van ziekenhuisadministrateur een gereguleerd beroep in de zin van artikel 1, sub d, van de richtlijn is, omdat de toegang tot dit beroep afhangt van het slagen voor een toelatingsexamen bij de ENSP, het volgen van de opleiding en het slagen voor het eindexamen. Indien ook aan de andere criteria van de richtlijn is voldaan, is dus sprake van een diploma in de zin van de richtlijn. Daaraan doet niet af dat aan dat diploma een betrekking in overheidsdienst verbonden is. De nationale rechter dient na te gaan of het door Burbaud behaalde diploma gelijkwaardig is aan een diploma van de ENSP.

25. Volgens de Commissie is het betrokken diploma van ziekenhuisadministrateur een diploma in de zin van artikel 1 van de richtlijn. Het is namelijk afgegeven door een bevoegde autoriteit in een lidstaat ten bewijze dat de houder met succes een studiecycclus van ten minste drie jaar heeft gevolgd, waardoor hij de vereiste beroepskwalificaties bezit om het beroep van ziekenhuisadministrateur in overheidsdienst uit te oefenen.

26. Volgens de Commissie bevestigt het diploma een opleiding, terwijl voor deelneming aan die opleiding, die uit een theoretisch en praktisch gedeelte van 24 tot 27 maanden bestaat, een selectieprocedure moet worden doorlopen.

27. Volgens artikel 3 van de richtlijn zijn de Franse autoriteiten in casu gehouden het diploma van Burbaud te erkennen, omdat dit diploma in de lidstaat waar het is behaald, toegang geeft tot hetzelfde beroep. Indien er verschillen bestonden tussen de twee opleidingen, zou de Franse Republiek kunnen voorzien in compenserende maatregelen in de zin van artikel 4, lid 1, van de richtlijn.

B — *Beoordeling*

a) Toepassing van de richtlijn op beroepen in overheidsdienst

1. Kwalificatie van de opleiding aan een school als de ENSP

28. Ter beantwoording van de eerste prejudiciële vraag dient allereerst te worden uitgemaakt, of betrekkingen in de openbare gezondheidssector, dat wil zeggen in overheidsdienst, onder de richtlijn vallen. Vervolgens dient te worden onderzocht, of het diploma van ziekenhuisadministrateur als diploma in de zin van de richtlijn moet worden beschouwd, en in het bijzonder of het beroep van ziekenhuisadministrateur in Frankrijk een gereguleerd beroep in de zin van de richtlijn is.

29. Uit deze prejudiciële procedure blijkt dat de richtlijn niet alleen voor andere gemeenschapsonderdanen, maar ook voor de onderdanen van een ontvangststaat, in casu dus Franse onderdanen, juridisch en praktisch van belang is. Deze voldoen namelijk weliswaar zelf aan de voor tal van betrekkingen in overheidsdienst geldende nationaliteitseis, maar voor hen kan het vereiste van een nationaal diploma een andere belemmering voor toegang tot het beroep vormen. De richtlijn strekt tot erkenning van diploma's die in een andere lidstaat zijn behaald door zowel degenen die altijd al in het bezit van de nationaliteit van de ontvangststaat waren, als degenen die de nationaliteit hebben verworven na het diploma in een andere lidstaat te hebben behaald, zoals Burbaud.

30. Om te beginnen dient het betoog van de Franse regering te worden besproken dat de richtlijn niet van toepassing is op beroepen in de zogenaamde openbare sector.

31. Dienaangaande dient te worden gewezen op een arrest van het Hof<sup>7</sup>, waarin de richtlijn is toegepast op een beroep in overheidsdienst.

32. Voorts moet worden uitgegaan van de bepalingen van de richtlijn inzake het toepassingsgebied ervan. Aldus heet het in artikel 2, lid 1, dat de richtlijn „van toepassing [is] op alle onderdanen van een lidstaat die als zelfstandige of loontrekkende een gereguleerd beroep [...] willen uitoefenen”. Daaruit volgt dat alle gereguleerde beroepen als zelfstandige en als loontrekkende in beginsel onder de richtlijn vallen. Indien de richtlijn niet ook voor beroepen in overheidsdienst zou gelden, had de gemeenschapswetgever in een overeenkomstige uitzondering voorzien. Zo bevat artikel 2 van de richtlijn een uitzondering voor beroepen die onder een specifieke richtlijn vallen.

7 — Arrest van 8 juli 1990, Fernández de Bobadilla (C-234/97, Jurispr. blz. I-4773).

33. De richtlijn voorziet daarentegen niet in een uitdrukkelijke uitzondering voor beroepen in overheidsdienst. De twaalfde overweging van de considerans ervan verwijst evenwel naar de in het primair recht geregelde uitzonderingen voor betrekkingen in overheidsdienst en voor activiteiten die verband houden met de uitoefening van het overheidsgezag in een lidstaat:

„overwegende dat met het algemene stelsel van erkenning van hoger-onderwijsdiploma's geenszins vooruitgelopen wordt op de toepassing van artikel 48, lid 4, en artikel 55 van het Verdrag.”

34. Deze verwijzing is evenwel louter declaratoir van aard, omdat de in artikel 48, lid 4, EG-Verdrag (thans artikel 39, lid 4, EG) en artikel 55 EG-Verdrag (thans artikel 45 EG) vervatte uitzonderingen niet bij de richtlijn, dat wil zeggen een handeling van afgeleid recht, kunnen worden ingetrokken.<sup>8</sup>

35. De in het primair recht geregelde uitzonderingen gelden dus tegelijkertijd als een uitzondering op de richtlijn. Dat betekent echter niet automatisch dat daarmee ook de volledige openbare sector buiten de werkingsfeer van de richtlijn valt.

8 — Zie Pertek, „Une dynamique de la reconnaissance des diplômes à des fins professionnelles et à des fins académiques: réalisations et nouvelles réflexions”, in Pertek, *La reconnaissance des qualifications dans un espace européen des formations et des professions*, 1998, blz. 119 e.v.

36. Ter bepaling van de draagwijdte van deze uitzondering van primair recht moet aansluiting worden gezocht bij de — enge — uitlegging van artikel 48, lid 4, EG-Verdrag (thans artikel 39, lid 4, EG), dat hier centraal staat.

37. De Franse regering heeft geen argumenten aangevoerd ten bewijze dat in casu is voldaan aan de voorwaarden voor toepassing van deze uitzonderingsbepaling. Zij heeft er alleen op gewezen dat bepaalde aanstellingen in overheidsdienst weliswaar niet onder de uitzondering van artikel 39, lid 4, EG vallen, maar niettemin tot de nationale overheidsdienst behoren. In de onderhavige zaak echter is juist de draagwijdte van de communautaire uitzondering beslissend, want voor de juridische beoordeling in het licht van het gemeenschapsrecht is uiteraard de kwalificatie naar gemeenschapsrecht en niet de kwalificatie naar nationaal recht beslissend.

38. Er kunnen dus beroepen of althans activiteiten bestaan die weliswaar tot de overheidsdienst van de betrokken lidstaat behoren, maar niet onder de uitzondering van primair recht vallen, die ook voor de richtlijn van belang is.

39. In beginsel voldoen beroepen uit de gezondheidssector uiteraard niet aan het in de rechtspraak ontwikkelde vereiste om onder de uitzondering van artikel 48, lid 4, EG-Verdrag (thans artikel 39, lid 4, EG) te vallen, want dan moet het gaan om betrekkingen „welke daadwerkelijk een rechtstreekse of indirecte deelneming aan de uitoefening van openbaar gezag en aan werkzaamheden strekkende tot bescherming van de algemene belangen van de staat of van andere openbare lichamen inhouden”.<sup>9</sup>

40. Ten slotte moeten nog de argumenten van de Franse regering worden besproken betreffende de bijzonderheden van de Franse „écoles d'administration”, waartoe de ENSP behoort.

41. Volgens de rechtspraak van het Hof is het voor de toepassing van de uitzondering van artikel 48, lid 4, EG-Verdrag (thans artikel 39, lid 4, EG) niet van belang of iemand ambtenaar of arbeidscontractant<sup>10</sup> is. Derhalve speelt het ook geen rol dat voor de deelnemers aan de opleiding van de ENSP een eigen statuut, namelijk als „agents stagiaires”, geldt, en dat zij na succesvolle voltooiing van de opleiding als ambtenaar worden benoemd.

42. Bijgevolg is de richtlijn in beginsel ook van toepassing op betrekkingen in overheidsdienst.<sup>11</sup>

b) Is het diploma van ziekenhuisadministrateur een diploma in de zin van de richtlijn?

43. Om het diploma van ziekenhuisadministrateur te kunnen aanmerken als een diploma in de zin van artikel 1, sub a, van de richtlijn, moet het voldoen aan de voorwaarden van deze bepaling; dat wil zeggen het moet zijn afgegeven door een bevoegde autoriteit in een lidstaat die is aangewezen overeenkomstig zijn wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen, en het moet voorwaarde zijn voor de toegang tot een gereguleerd beroep.

44. Aan de voorwaarde dat het diploma van de ENSP in een lidstaat wordt afgegeven door een bevoegde autoriteit die is aangewezen overeenkomstig zijn wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen, is zonder twijfel voldaan. Wat de overige voorwaarden betreft, wordt alleen ernstig betwist of het beroep waartoe de toegang

9 — Zie bijvoorbeeld de arresten van 2 juli 1996, Commissie/Luxemburg (C-473/93, Jurispr. blz. I-3207, punt 48), en 3 juni 1986, Commissie/Frankrijk (307/84, Jurispr. blz. 1725), betreffende verplegers en verpleegsters.

10 — Arrest Commissie/Frankrijk (aangehaald in voetnoot 9, punt 11), en arrest van 12 februari 1974, Sotgiu (152/73, Jurispr. blz. 153, punt 5).

11 — Pertek, „La reconnaissance mutuelle des diplômes d'enseignement supérieur”, *Revue trimestrielle de droit européen*, 1989, blz. 623 en 624; Scordamaglia, „La direttiva CEE sul riconoscimento dei diplomi”, in: Tizzano (ed.), *Problematica del diritto delle Comunità europee*, 1992, blz. 266; Schneider, *Die Anerkennung von Diplomen in der Europäischen Gemeinschaft*, 1995, blz. 184 e.v.

afhangt van het diploma van de ENSP, een gereguleerd beroep is.

waarden voldoen en dat de toegang daartoe wordt verboden aan degenen die niet aan deze voorwaarden voldoen.”

45. Volgens de wettelijke definitie van artikel 1, sub c, van de richtlijn wordt onder „gereguleerd beroep” verstaan de gereguleerde beroepsactiviteit of het geheel van gereguleerde beroepsactiviteiten.

46. Volgens artikel 1, sub d, van de richtlijn is een gereguleerde beroepsactiviteit een beroepsactiviteit, voorzover de toegang tot of de uitoefening daarvan, in een lidstaat krachtens wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen direct of indirect afhankelijk is gesteld van het bezit van een diploma.

47. Deze laatste bepaling heeft het Hof in het arrest *Aranitis*<sup>12</sup> uitgelegd als volgt:

„De toegang tot of de uitoefening van een beroep moet worden aangemerkt als direct geregeld door rechtsvoorschriften, wanneer wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen van de ontvangende lidstaat een regeling invoeren die ertoe leidt, dat deze beroepsactiviteit uitdrukkelijk wordt voorbehouden aan personen die aan bepaalde voor-

48. In casu is aan deze voorwaarden voldaan. Dit blijkt uit de bepalingen van wet nr. 86-33, decreet nr. 88-163 en het statuut van ziekenhuisdirecteuren. Uit artikel 5 van decreet nr. 88-163 volgt, dat de bezetting van vacatures in openbare ziekenhuizen in beginsel geschiedt aan de hand van een selectieprocedure die voorwaarde is voor de toegang tot een opleiding aan de ENSP. Kandidaten die slagen voor het eindexamen, worden tot ambtenaar benoemd.

49. Voor de uitoefening van het beroep van ziekenhuisadministrateur dient men dus te slagen voor het eindexamen van de opleiding. Daarmee is dus sprake van een monopolie op deze activiteit.

50. Dat het diploma van de ENSP tegelijkertijd het besluit tot aanstelling als ambtenaar is, doet daaraan niet af, evenmin als de omstandigheid dat de kandidaten reeds tijdens de opleiding in overheidsdienst zijn. Daaruit blijkt alleen dat het diploma een meervoudige betekenis heeft en tweërlei functies vervult: enerzijds dient het als bewijs dat de opleiding met goed gevolg is afgerond, en anderzijds dient het als aanstellingsbesluit.

<sup>12</sup> — Arrest van 1 februari 1996, *Aranitis* (C-164/94, Jurispr. blz. I-135, punt 19).

51. Dat de betekenis van het document van de ENSP uitstijgt boven het bewijs van het slagen voor het eindexamen, is slechts een bijzonderheid die eigen is aan het stelsel van werving voor de Franse overheidsdienst. Dit bijkomende effect volgt uit het nationale recht en doet niet af aan de kwalificatie als diploma in de zin van artikel 1 van de richtlijn. Dat dit diploma volgens het nationale recht nog een andere functie vervult, die buiten het kader van de richtlijn valt, is irrelevant voor de door de richtlijn nagestreefde doelstellingen.

2. Gelijkwaardigheid van het certificaat van de Escola Nacional de Saúde Pública te Lissabon aan het diploma van de ENSP

52. Het tweede onderdeel van de eerste prejudiciële vraag betreft de gelijkwaardigheid van het certificaat van de Escola Nacional de Saúde Pública te Lissabon aan het diploma van de ENSP.

53. Uitgaande van de hier centraal staande bepaling van artikel 3 van de richtlijn, dient te worden nagegaan of de aanvrager, namelijk Burbaud, een diploma bezit dat in een andere lidstaat, in casu Portugal, vereist is om in Portugal tot het beroep van ziekenhuisadministrateur te worden toegelaten of dat beroep aldaar uit te oefenen. Nagegaan moet dus worden, of het certificaat van de Escola Nacional de Saúde

Pública te Lissabon vereist is voor toegang tot of uitoefening van dit beroep in Portugal.

54. Voorts dienen in het bijzonder de duur en/of de inhoud van de opleiding te worden onderzocht, dan wel te worden nagegaan of het geregementeerde beroep in Frankrijk activiteiten omvat die in Portugal geen bestanddeel van het betrokken geregementeerde beroep vormen, dat wil zeggen dat de activiteiten inhoudelijk moeten worden vergeleken, dus niet de beroepen als zodanig, omdat anders het gevaar bestaat dat alleen op basis van dezelfde benaming uitspraak wordt gedaan.<sup>13</sup>

55. Zoals de Zweedse regering terecht opmerkt, behoort deze toetsing evenwel tot de taak van de bevoegde nationale autoriteiten. Terwijl het namelijk aan het Hof staat om de verwijzende rechter de uitleggingselementen te verschaffen die hij nodig heeft om het geschil te kunnen beslechten, staat het aan de nationale rechter om de in het geding zijnde feiten aan de hand van de door het Hof ontwikkelde criteria te beoordelen. Dit geldt in het bijzonder gezien de aard van de te verrichten toetsing.<sup>14</sup> De toepassing van de gemeenschapsrechtelijke bepalingen en de omzettingsmaatregelen daarvan op een concreet geval blijft immers voorbehouden aan de nationale rechter.

13 — Zie, met betrekking tot het gevaar zich op de naam te baseren, Scordamaglia (aangehaald in voetnoot 11), blz. 276.

14 — Arrest van 14 december 2000, Fazenda Pública (C-446/98, Jurispr. blz. I-11435, punt 23).

## VI — De tweede prejudiciële vraag

56. De tweede prejudiciële vraag betreft de geoorloofdheid van bepaalde voorwaarden voor toelating tot de overheidsdienst, in het bijzonder van een bepaalde soort selectieprocedure. Deze prejudiciële vraag betreft overigens alleen het geval waarin de betrokkenen in hun staat van herkomst reeds aan een selectieprocedure hebben deelgenomen en stellen een gelijkwaardig diploma te bezitten.

## A — Argumenten van partijen

57. Volgens de Franse regering dient op de tweede vraag te worden geantwoord, dat een lidstaat (de ontvangstaat) van een onderdaan van een andere lidstaat die in zijn staat van herkomst reeds heeft deelgenomen aan een selectieprocedure, de toelating tot de openbare dienst afhankelijk mag stellen van het slagen voor een tweede selectieprocedure in de ontvangstaat.

58. De onderhavige selectieprocedure kan niet worden gekwalificeerd als een diploma in de zin van artikel 1 van de richtlijn, omdat het gaat om een bijzondere vorm van aanwerving en de procedure niet de bevestiging inhoudt dat degene die daaraan heeft deelgenomen, is geslaagd voor het eindexamen van een bepaalde studiecycclus. Overigens geschiedt de toelating tot de communautaire overheidsdienst ook aan de hand van een selectieprocedure. Ten

slotte is dit de meest objectieve vorm om uitvoering te geven aan het beginsel van gelijke toegang tot de overheidsdienst.

59. Een selectieprocedure kan dus geenszins worden beschouwd als een diploma in de zin van artikel 1 van de richtlijn en de lidstaten zijn dus niet verplicht de gelijkwaardigheid van de door hen en een andere lidstaat toegepaste selectieprocedures te erkennen.

60. Voorts blijven de lidstaten met inachtneming van de artikelen 12 en 39, lid 2, EG bevoegd de wijze van aanwerving en de werking van hun overheidsapparaat te regelen. Dienaangaande, aldus de Franse regering, is de toepassing van een en dezelfde selectieprocedure op eenieder die kandidaat is voor een betrekking in overheidsdienst in een lidstaat, onafhankelijk van hun nationaliteit, in overeenstemming met het beginsel van gelijke behandeling. In haar met redenen omkleed advies van 13 maart 2000 deelt de Commissie overigens deze opvatting.

61. Volgens de Italiaanse regering betreft de tweede vraag noch het vrij verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap noch de erkenning van hoger-onderwijsdiploma's in de zin van de richtlijn, maar heeft zij betrekking op de gelijkwaardigheid van nationale selectieprocedures voor de uitoefening van leidinggevende functies in overheidsdienst.

62. Deze materie valt evenwel binnen de bevoegdheid van de betrokken lidstaat die naar goeddunken de aanwervingsprocedure moet kunnen kiezen die het best in zijn stelsel past en aan zijn eisen voldoet. Deze vrijheid is evenwel niet onbeperkt, daar zij aan beperkingen is gebonden die voortvloeien uit een eventuele gemeenschapsregeling en uit het op werknemers toepasselijke discriminatieverbod.

63. Op basis van haar standpunt over de eerste vraag stelt de Zweedse regering dat Burbaud voldoet aan de in Frankrijk voor ziekenhuisadministrateurs geldende opleidingsvereisten. Derhalve kan van haar niet worden verlangd dat zij het toelatingsexamen voor de ENSP aflegt.

64. Kenmerkend voor het Franse systeem is dat de aanwerving van overheidspersoneel na de academische basisopleiding maar vóór de beroepsspecialisatie geschiedt. Een aanwervingsmethode die van gekwalificeerde werknemers verlangt dat zij een toelatingsexamen afleggen dat ook door niet-gekwalificeerden moet worden afgelegd, is in strijd met de bepalingen inzake het vrij verkeer van werknemers. Deze verbieden namelijk niet alleen discriminaties op grond van nationaliteit, maar ook alle belemmeringen voor de toegang tot het beroep in een andere lidstaat. Het bestaande aanwervingsstelsel valt ook

onder het — overigens rechtstreeks toepasselijke — vrij verkeer van werknemers, wanneer het zonder onderscheid van toepassing is op ingezetenen en onderdanen van andere lidstaten.

65. Volgens de Zweedse regering kan het bestaande stelsel evenwel met het gemeenschapsrecht verenigbaar zijn, wanneer het een doelstelling van algemeen belang nastreeft en niet verdergaat dan nodig is voor het bereiken daarvan. Het staat evenwel aan de nationale rechter om dit vast te stellen. Dat Burbaud reeds in Portugal aan een selectieprocedure heeft deelgenomen, is, gelet op het doel van de Franse selectieprocedure, zonder belang.

66. Het bestaande stelsel dwingt een ziekenhuisadministrateur die zijn beroepskwalificaties in een andere lidstaat heeft verworven, om een toelatingsexamen voor een studiecycclus af te leggen die er nu juist toe strekt hem tot ziekenhuisadministrateur op te leiden. Dit examen is dus niet bedoeld om de beroepservaring of de voor de beroepsuitoefening in Frankrijk vereiste kennis te testen, maar is toegesneden op beginnelingen in het beroep.

67. Aangezien het toelatingsexamen geen rekening houdt met de beroepservaring,

benadeelt het de meest gekwalificeerde werknemers, omdat zij zich niet op hun bekwaamheid kunnen beroepen. Het bestaande stelsel heeft dus een ontmoedigende werking. Het is zelfs discriminerend, omdat de benadeelde groep vooral uit buitenlandse werknemers bestaat, aangezien kandidaten uit Frankrijk nog geen mogelijkheid hebben gehad een vergelijkbare beroepservaring op te bouwen.

68. Volgens de Commissie behoort de selectieprocedure tot het aanwervingsstelsel en moet zij worden onderscheiden van de erkenning van diploma's. De erkenning van een diploma geeft geen recht op werk. Daartoe dienen de op de verschillende arbeidsmarkten gehanteerde aanwervingsmethoden. De Franse autoriteiten kunnen dus zelfs degenen die in hun staat van herkomst reeds met succes een vergelijkbare selectieprocedure hebben doorlopen, tot deelname aan een selectieprocedure dwingen. Deze moet dan echter wel toegang tot het beroep en niet tot een opleiding geven.

69. Ter terechtzitting heeft de Commissie het Franse stelsel vooral getoetst aan artikel 39 EG en de opvatting verdedigd dat de toegang tot het beroep is beperkt omdat — ook voor gekwalificeerde — buitenlanders dezelfde voorwaarden gelden. Volgens de Commissie heeft de Franse Republiek geen enkele reden ter rechtvaardiging van deze beperking gegeven.

## B — *Beoordeling*

70. De tweede prejudiciële vraag betreft de toetsing van de bijzonderheden van het Franse stelsel van aanwerving van directeurs van openbare ziekenhuizen. In casu gaat het om een stelsel met een beoordeling vóór en na de opleiding: een toelatingsexamen en een eindexamen.

71. Om te beginnen dient te worden opgemerkt dat de prejudiciële vraag niet alleen betrekking heeft op het toelatingsexamen („concours d'entrée”), maar ook op de eindbeoordeling van de opleiding, daar de toelating tot de ENSP slechts als een mogelijke voorwaarde voor de toegang tot betrekkingen in overheidsdienst wordt genoemd.

72. Volgens de Franse regering kunnen de lidstaten naar goeddunken de wijze van aanwerving voor overheidsfuncties regelen; zoals de Italiaanse regering terecht opmerkt, stelt het gemeenschapsrecht evenwel ook hier beperkingen.

73. Blijkens de formulering van de tweede prejudiciële vraag en de samenhang ervan met de eerste prejudiciële vraag heeft ook deze vraag betrekking op de richtlijn. Noch deze, noch de eerste prejudiciële vraag noemt andere bepalingen van gemeenschapsrecht. Het is niet de taak van het Hof de toepasselijke bepalingen van gemeenschapsrecht te vinden; het Hof hoeft slechts de bepalingen uit te leggen waarnaar de verwijzende rechter verwijst, dat wil zeggen in casu de richtlijn.

74. Maar ook in het kader van de richtlijn blijven de lidstaten verplicht om zowel in de omzettingbepalingen als bij de concrete toepassing de door het Hof in zijn rechtspraak betreffende de erkenning van diploma's<sup>15</sup> ontwikkelde criteria in acht te nemen.

75. Zoals de Commissie terecht stelt, is een selectiemechanisme bij de toelating tot de overheidsdienst in beginsel toegestaan. Zoals reeds uiteengezet in het kader van de beantwoording van de eerste prejudiciële vraag, koppelt het door Frankrijk gekozen stelsel in zijn selectieprocedure opleiding aan toelating en kwantitatieve aan kwalitatieve elementen. Dit geldt zowel voor het toelatingsexamen als voor de eindbeoordeling van de opleiding, aange-

zien de deelnemers aan de opleiding reeds „agents stagiaires” in overheidsdienst zijn en zij bij de overeenkomstige beoordeling van hun opleiding aan de ENSP tot ambtenaar worden benoemd.

76. Het betoog van de Franse regering dat de bestaande regeling slechts het gelijkheidsbeginsel bij toegang tot betrekkingen in overheidsdienst verwezenlijkt, is, zoals hierna zal blijken, zo algemeen gesteld, onjuist. Evenmin kan het argument worden aanvaard dat is voldaan aan de primair-rechtelijke eisen van artikel 39, lid 2, EG. Zelfs het beroep op het gelijkheidsbeginsel treft geen doel omdat degenen die in een andere lidstaat hun beroepskwalificatie hebben verworven, volgens het Franse systeem zijn onderworpen aan dezelfde regels als niet-gekwalficeerde kandidaten; in het bijzonder moeten zij dezelfde opleiding volgen.

77. Zoals de Zweedse regering en de Commissie namelijk terecht stellen, worden niet alleen beginnelingen in het beroep maar ook gekwalficeerde kandidaten aan het Franse stelsel onderworpen. Dit geldt in het bijzonder voor het vereiste om voor het volgen van de opleiding een toelatingsexamen af te leggen.

<sup>15</sup> — Het gaat voornamelijk om de beginselen in het arrest van 7 mei 1991, Vlassopoulou (C-340/89, Jurispr. blz. I-2357). Zie arresten van 14 september 2000, Hoeksman (C-238/98, Jurispr. blz. I-6623), en 22 januari 2002, Dreesen (C-31/00, Jurispr. blz. I-663, punten 24 e.v.).

78. Volgens de bepalingen van de richtlijn moeten de lidstaten voorzien in een onderzoek van de gelijkwaardigheid van de diploma's. Wanneer uit een dergelijk onderzoek blijkt dat het in een andere lidstaat behaalde diploma „gelijkwaardig” is aan dat van de ENSP — en de tweede prejudiciële vraag wordt alleen in dit geval gesteld — mag zelfs niet worden verlangd dat de opleiding wordt gevolgd.

79. Een dergelijke eis zou erop neerkomen, dat geen rekening wordt gehouden met de in een andere lidstaat verworven beroepservaring of kwalificaties, hetgeen een schoolvoorbeeld van verkapte discriminatie is.

80. Aangezien de beoordeling aan het einde van de opleiding méér is dan een zuiver kwantitatieve selectie en ook de beoordeling van kennis en/of praktische ervaring omvat, zou de mogelijkheid van een eindbeoordeling<sup>16</sup> — die thans niet bestaat —, dat wil zeggen van rechtstreekse toegang tot dit soort beoordeling, een schending van de richtlijn kunnen opleveren ten aanzien van reeds gekwalificeerde beroepsbeoefenaars.

81. Het in het hoofdgeding toegepaste stelsel is dus in strijd met het gemeen-

schapsrecht voorzover het niet toestaat rekening te houden met eerder verworven kwalificaties. De plicht tot erkenning van „eindproducten”<sup>17</sup>, dat wil zeggen van een in een andere lidstaat verworven gelijkwaardig diploma, is evenwel juist een fundamenteel beginsel van de richtlijn.

82. Het betoog van de Franse regering dat geen verplichting tot erkenning van selectieprocedures bestaat, klopt in zoverre dat er geen verplichting tot automatische erkenning „tel quel” is. Wat moet worden nagegaan, is of en in hoeverre de buitenlandse selectieprocedure gelijkwaardig is aan de nationale selectieprocedure.

83. Enerzijds kan de omstandigheid dat een lidstaat een selectieprocedure organiseert, geen belemmering zijn voor de toepassing van de in de richtlijn geregelde verplichting tot erkenning.<sup>18</sup> Anderzijds verlangt het gemeenschapsrecht echter ook niet, dat selectieprocedures volledig worden afgeschaft. De richtlijn regelt namelijk niet de kwantitatieve toegangsbeperkingen, maar

16 — Zie Favret, „Le système général de la reconnaissance des diplômes et des formations professionnelles en droit communautaire: L'esprit et la méthode”, *Revue trimestrielle de droit européen*, 1995, blz. 295.

17 — Zie, met betrekking tot de selectieproeven voor de lerarenopleiding, Schneider (aangehaald in voetnoot 11), blz. 377.

18 — Arrest van 23 februari 1994, Scholz (C-419/92, Jurispr. blz. I-505).

de kwalitatieve<sup>19</sup>, en wel de erkenning van diploma's.

lificeerden, waarbij op geen enkele wijze rekening kan worden gehouden met verworven kwalificaties.

84. Uit de richtlijn kan dus op zijn minst een verplichting tot — eventuele — aanpassing van het aanwervingsstelsel worden afgeleid. Zo moet in het kader van selectieprocedures rekening kunnen worden gehouden met in een andere lidstaat verworven kwalificaties.<sup>20</sup> In bepaalde gevallen verlangt de richtlijn ook de omvorming van een gesloten monopolie in een open monopolie.<sup>21</sup>

87. De noodzakelijke aanpassingen van het nationale recht kunnen op hun beurt weer nopen tot wettelijke wijzigingen van bestaande aanwervingsstelsels, zoals bijvoorbeeld van de bijzondere bepalingen voor openbare ziekenhuizen in het algemeen statuut of in het betrokken decreet betreffende de „agents stagiaires”, respectievelijk de ENSP.<sup>23</sup> Daartoe zouden bijvoorbeeld de voor de erkenning van diploma's bestaande uitzonderingsmogelijkheden kunnen worden verruimd. In deze context hoef ik alleen maar aan de bestaande uitzonderingen in geval van overplaatsing („mutation”)<sup>24</sup> of detachering („tour extérieur”) te herinneren.

85. Inderdaad staat artikel 4 van de richtlijn de lidstaten, zoals gezegd, toe compenserende maatregelen te nemen, en kunnen deze ook in een — gewijzigde — selectieprocedure worden opgenomen.<sup>22</sup>

88. Op de tweede prejudiciële vraag moet dus worden geantwoord, dat de bevoegde autoriteit de aanstelling in overheidsdienst in de ontvangstaar van ambtenaren van een andere lidstaat die een gelijkwaardig diploma bezitten, niet afhankelijk mag stellen van bepaalde voorwaarden, met name het slagen voor een toelatingsexamen, zoals in het hoofdgeding wordt verlangd.

86. In het kader van een dergelijke gewijzigde selectieprocedure mogen in beginsel dus nog steeds examens worden georganiseerd. Deze moeten evenwel verschillen van de hier centraal staande, eenvormige examens voor gekwalificeerden en niet-gekwa-

19 — Zie, voor dit onderscheid, mijn conclusie van 4 oktober 2001 in de zaak Commissie/Spanje (arrest van 16 mei 2002, C-232/99, Jurispr. blz. I-4235, blz. I-4238 punten 41 e.v.).

20 — Zie, voor de onderwijssector, Pertek (aangehaald in voetnoot 11), blz. 634.

21 — Zie, met betrekking tot deze twee vormen, Pertek (aangehaald in voetnoot 8), blz. 153 en 162.

22 — Zie, over deze mogelijkheid, Favret (aangehaald in voetnoot 16), blz. 265.

23 — Decreet 2000-232 van 13 maart 2000 (JORF van 14 maart 2000, blz. 3971).

24 — Schneider (aangehaald in voetnoot 11), blz. 392.

## VII — Conclusie

89. Mitsdien geef ik het Hof in overweging de prejudiciële vraag te beantwoorden als volgt:

- „1) Een opleiding aan een opleidingsschool voor ambtenaren, zoals de École nationale de la santé publique te Rennes (Frankrijk) (ENSP), die wordt gevolgd door een aanstelling in vaste dienst bij de overheid, leidt tot een diploma in de zin van richtlijn 89/48/EEG van de Raad van 21 december 1988 betreffende een algemeen stelsel van erkenning van hoger-onderwijsdiploma's waarmee beroepsopleidingen van ten minste drie jaar worden afgesloten.
  
- 2) De bevoegde autoriteit mag de aanstelling in overheidsdienst in de ontvangstaat van ambtenaren van een andere lidstaat die een gelijkwaardig diploma bezitten, niet afhankelijk stellen van bepaalde voorwaarden, met name het slagen voor het toelatingsexamen, zoals in het hoofdgeding wordt verlangd.”